

Küreselleşme Sürecinde Türkiye’de Tütün

Özgür Bor*

Özet

1980’li yıllardan sonra Türkiye’de neoliberal sisteme eklenmektedir ve tarım sektörü de yoğun olarak bu süreçten etkilenmektedir. Özellikle IMF ile 1999 yılında imzalanan 17. stand by anlaşmasını takip eden süreçte Türkiye’de tarımda uygulanan desteklemeler düşürülmekte, ulusal piyasa kurumları kapatılmakta, küçük çiftçi destekleri ve kırsal krediler kaldırılmakta, ticaret ve yatırım ilişkileri serbestleştirilmekte ve devletin sektördeki düzenleyici rolü özellikle özelleştirmeler ve kuralsızlaştırmalar ile azalmaktadır. Bunun sonucu olarak ta hem ekonomik hem de sosyal alanda önemli dönüşümler gerçekleşmektedir. Bahsedilen sürecin gözlemlendiği en belirgin örneklerinden biri de tütün sektörüdür. Tekel’in özelleştirilmesi süreci, gerek tütün üretimiyle uğraşanlar gerekte Tekel’e bağlı kuruluşlarda istihdam edilen üzerinde olumsuz etkilere neden olmuştur. Bu bağlamda Türkiye’deki Tütün Sektörünün ele alınması ve diğer ülke örnekleriyle karşılaştırılması, neoliberal süreç içerisinde sektörde ortaya çıkan sosyo-ekonomik dönüşümün anlaşılmasını sağlayacaktır.

Anahtar Kelimeler: Tütün, Neoliberal Politikalar, Tarım

Tobacco in Turkey in the Process of Globalization

Abstract

Turkey is integrated to the neoliberal system after 1980’s and the agriculture is one of the most effected sector from this process. Following the 17. stand by agreement with IMF in 1999, the subsidies to the sector is decreased, national marketing boards are being closed, rural credits are canceled, trade and investment relations are liberalized and the role of the government is decreased through privatization and deregulation. The result observed is the transformation of the agricultural sector. One of the main example of the above mentioned process is the tobacco sector. The privatization of TEKEL has negative impacts both on to the tobacco producers and to employee’s of the TEKEL’s establishments. Therefore the consideration of the tobacco sector and comparing with other country samples will provide information to understand the socio-economic transformation in the sector.

Keywords : Tobacco, Neoliberal Policies, Agriculture

* Yrd. Doç. Dr. Atılım Üniversitesi İktisat Bölümü.

1. Giriş

1980’li yıllarda ivme kazanan neoliberal politikalarından tarım kesimi de önemli ölçüde etkilenmiştir. Finansal serbestleşme, üretimde serbestleşme ve pazarlama da serbestleşmeyle biçimlenen neoliberal politikaların özellikle yoksul ülkelerin tarım kesimi üzerindeki etkisi eşitsiz ve olumsuz olmuş ve bu ülkelerin tarımsal yapıları dönüşüme uğramıştır. Bu dönüşüm yapısaldır ancak güç ve kurumlardaki dönüşüm ile biçimlenmektedir. Serbestleşmiş piyasa kuralları uygulamaya zorlanan ülkelerdeki tarımsal piyasalar, küresel sermayenin etkisine girmekte ve sermaye tarımda etkinlik kazandıkça, üretim biçimleri de dönüşerek küreselleşmektedir. Bu dönüşüm ABD ve AB gibi büyük tarım üreticileri tarafından, IMF, DB gibi uluslararası örgütler aracılığıyla sağlanmaktadır. Özellikle gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkeler, piyasaların serbestleştirilmesi yönünde dolaylı ve doğrudan baskılar ile karşılaşmaktadırlar. Ancak gelişmiş ülkeler farklı biçimlerde kendi tarım sektörlerine müdahaleye devam etmekte ve sınırsız bir serbestleşmeye karşı korumaktadırlar. Öteki ülkelerde ise, uluslararası örgütlerin dolaylı ya da doğrudan müdahaleleri ile devletin tarımdaki düzenleyici rolü, özelleştirmeler ve kuralsızlaştırmalar ile azaltılmakta ve piyasalar artan yabancı rekabete açılmaktadırlar.

Noeliberale ideolojinin tarımda etkinlik kazanması kendi kendine gelişen ve yerleşen bir süreç değildir. İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde özellikle ABD’de, uygulanan tarımsal üretimi artırıcı politikalar sonucunda, önemli tarımsal ürün stokları oluşturulmuş ve bu stoklar, uygulanan destekleme fiyatları vasıtası sonucunda ihracat talebinin artırılmasıyla, azaltılmıştır. 1970’li yılların başında ortaya çıkan bir dizi bunalım sonucu (artan destek maliyetleri nedeniyle ABD’nin stok azaltımına gitmesi, kötü hava koşulları nedeniyle üst üste düşük hasat yıllarının gerçekleşmesi ve S.S.C.B’nin özellikle ABD ve Kanada tahıl stoklarını satın alması vb) 1972-1976 yılları arasında ciddi gıda kıtlıkları yaşanmıştır. Bu nedenle 1970’li yılların ortasından sonra gelişmiş ülkelerle birlikte gelişmekte olan ülkeler de, olası açlık tehdidine önlem olarak tarıma yoğun yatırımlar yapmış, hükümet desteklerini artırarak verim artışı sağlamışlar ve çeşitli uygulamalar ile tarım sektörlerini koruma altına almışlardır. Özellikle AB bu dönemde tarıma uyguladığı destekleri artırarak hem verimde hem de üretimde önemli yükselişler sağlamıştır. Kısaca 1970’lerde gıda üretiminde küresel bir açık var olmasına rağmen 1980’li yılların başında sorun üretim fazlasıdır. AB’nin bu dönemde tarım ürünleri ticaretinde önemli bir rakip olarak ABD karşısına çıkması ise, uluslararası tarım piyasalarında çalkantılara yol açmıştır. 1970’lerin sonu ve 1980’lerin başında küresel olarak zayıflayan bir piyasanın yanı sıra yüksek stok fazlalıklarının yol açtığı mali yük nedeniyle, özellikle ABD ve AB arasında pazar mücadelesi başlamıştır.

1980'li yılların ortalarından başlayarak, ABD Hükümeti, tarımın küresel olarak korunmasının karşısında cephe almıştır. Bunun en önemli nedenlerinden biri, AB'nin gerçekleştirdiği Ortak Tarım Politikası uygulamalarına karşı bir tepkinin bulunuyor olmasıdır. Çünkü AB, tarımsal üretime sağladığı büyük destekler ile bir zamanlar ABD ürünlerinin rakipsizce sunulduğu pazarlarda, artan paylar almaya başlamıştır. 1980 yılında ABD'nin tarıma uyguladığı fiyat ve gelir desteği 3 milyar ABD Dolar'ı iken bu rakam 1987 yılında 25 milyar ABD Dolar'ına yükselmiştir. AB'nin uyguladığı destekler ise 1980 yılında 16 milyar ABD Dolar'ı iken, 1987 yılında 26 milyar ABD Dolar'ıdır. 1980'de 48 milyar ABD Dolar'ı olan ABD tarım ürünleri ihracatı, 1985'te 27 milyara ABD Dolar'ına düşmüştür¹. ABD tarımının ihracata bağlı olması nedeniyle bu durum, çiftçilerin ve tarımsal ürün ihraç eden büyük firmaların iç politikayı etkilemelerine neden olmuştur². ABD tarım ürünlerine olan uluslararası talebin azalması ve uluslararası piyasalarda özellikle AB ile olan rekabet, iç politikadan kaynaklanan baskılarla da birleşince, bu durum ABD'yi çeşitli uluslararası örgütler yolu ile uluslararası talep artışı uygulamaya zorlamıştır. Örneğin 1980'ler de IMF ve DB tarafından, gelişmekte olan ülkelere uygulanan yapısal uyum programlarında, tarım değil ama sanayi ihracat ürünleri üretimi yapanlar desteklendiği takdirde ihracat kazançlarının artacağı öngörülmüştür³. Çeşitli programların da yardımı ile DB ve IMF, gelişmekte olan ülkeleri, ucuz tarım ürünleri ithalatına kapılarını açmaları için etkilemişlerdir⁴. Görüleceği üzere tarımsal ürün ticaretinin, gelişmiş ülkelerde, içine girdiği çıkmaz, tarımın da özel bir konu olarak GATT içersine sokulması çabalarını artırmış ve 1989 yılında başlayan DTÖ süreci içine tarımda dahil edilmiştir.

1 Ocak 1995 tarihinde Uruguay Turu Tarım Anlaşması (UTTA) yürürlüğe girmiştir. Bu antlaşma ile, daha adil ve piyasa odaklı bir tarım ticareti sisteminin kurulması istenmektedir ve UTTA, uluslararası tarım ticareti sisteminde bir reform olarak görülmektedir⁵. Bu reform iç destekler, ihracat teşvikleri ve pazara giriş hakkında, ülkelerin uymayı yükledikleri bir takım hükümleri içermekte olup, sağlık ve bitki sağlığı önlemleri, gıda güvenliği ve çevre gibi ticaret dışı

- 1 TEMA (2004)Dünya Ticaret Örgütü Cenevre Tarım Çerçevesi Çalıştay Değerlendirmesi ve Sonuçları. İstanbul, s.2-3.
- 2 Mc Michael (2004) Global Development and the Corporate Food Regime Symposium on New Directions in the Sociology of Global Development, *XI World Congress of Rural Sociology*, Trondheim. July. www.corporate-accountability.org/eng/2004/corporate_food_regime.pdf (Erişim Tarihi 04.01.2010)
- 3 Madeley John (2003) Herkese Gıda (Çev. Ali Ekber Yıldırım) Çitlembik Yayınları: 29; Nisan, İstanbul s.124
- 4 Windfuhr Michael ve Jonsen Jennie (2005) Food Sovereignty. Towards Democracy in Localized Food Systems. ITDG Publishing, 2005. www.itdgpublishing.org.uk, s:6.
- 5 WTO (2003) The Wto Agreements Series 3. Agriculture. WTO Publications, s.3

konuları da içermektedir. Bu anlaşma ile tarım ürünleri ticaretinin serbestleşmesi amaçlanmakta olup, çeşitli hükümler ile özellikle gelişmekte olan ülkelerin sektörlerine uyguladıkları korumacılığın kaldırılması amaçlanmaktadır. Bu anlaşma serbestleşmenin ana özelliklerini taşıdığı gibi gelişmiş ülkeler dışındaki ülkelere eşit olmayan ticaret kurallarını da dayatmaktadır. Zira UTТА'da tarım sektörüne uygulanan desteklerin aşamalar haline kaldıracağı tüm ülkeler tarafından yükümlenilmişken, 1980 ile 2006 yılları arasında OECD ülkelerinde tarım sektörüne uygulanan desteklemelerin boyutu tahmini olarak 6,5 trilyon ABD Dolar'ıdır⁶ ve uluslararası tarım ürünleri piyasaları, özellikle OECD ülkelerin uyguladığı destek ve korumacılık nedeni ile bozulmaktadır.

UTТА, devlet tarafından yönetilen tarımsal KİT'lerin kaldırılması ve etkinliklerin sona erdirilmesini içeren hükümler içermektedir. UTТА'nda KİT'lerin tasfiyesinin en önemli nedeni olarak, bu kuruluşların yerel piyasalara müdahale ederek uluslararası fiyat sistemini engelledikleri ve bu müdahalelerin ticaret bozucu uygulamalar olduğu ortaya konmaktadır. Bu tür bir yaklaşım, elbette bu kurumların müdahalelerinin, özellikle gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerde sosyal yapıyı da koruma amacı olduğunu göz ardı etmektedir. Bu kurumların tasfiyesi aynı zamanda yapısal dönüşümünü sağlayamamış ülkelerde ki altyapının da ortadan kaldırılması anlamına gelmektedir. Elbette UTТА, yapısal uyumu ve bölgesel kalkınmayı sağlayacak uygulamalara göreceli olarak izin verseyse de, burada önemli bir konu çok uluslu gıda zincirlerinin giderek etkinlik sağlamalarıdır ve bu duruma anlaşma içerisinde değinilmemektedir. Kamusal KİT'lere, bunların sahip oldukları tekel gücü nedeni ile karşı çıkılırken, çok uluslu gıda zincirleri yalnızca bölgesel anlamda değil, küresel düzlemde de sahip oldukları ekonomik ve siyasi güçleri ile tekel halini almaktadırlar.

1995 yılından bu yana serbestleşmeyi öne çıkaran UTТА yürürlükte olmasına rağmen, 2000'li yılların başlarında küresel tarım sektörü, yan sektörlerle birlikte, yaklaşık 2,5 milyar insanın gelir kaynağıdır. Az gelişmiş ülkelerdeki işgücünün yaklaşık % 73'ü ve tüm gelişmekte olan ülkelerdeki iş gücünün % 59'u tarım sektöründe istihdam edilmektedir ve artan kentleşmeye karşın dünyada ki yoksul insanların yaklaşık üçte ikisi, kırsal bölgelerde yaşamaktadırlar⁷. FAO'ya⁸ göre 2001 yılında gelişmekte olan ülkelerde 777 milyon kişi ya da bunların nüfuslarının ortalama % 17'si yetersiz beslenmekte ve nüfus artarken de gıda talebi de giderek yükselmektedir. 2004 yılında 854 milyon insan yetersiz beslenmekteyken, 73-105

6 FAO (2006) Trade Reforms and Food Security. Country Case Studies and Synthesis, Rome, s.23.

7 Oxfam (2002) "Boxing Match in Agricultural Trade." Oxfam Briefing Paper No.32 November, s.7.

8 FAO (2002) FAO Papers on Selected Issues Relating to WTO Negotiations on Agriculture.

milyon insan 2005-2007 yılları arasında yaşanan gıda krizi sonucunda yükselen gıda fiyatları nedeniyle bunlara katılmıştır⁹. Piyasaların serbestleştirilmesi ve düzenleme dışı bırakılması sonucunda, sermaye yetersizliği çeken, artan fiyatlar nedeni daha az girdi kullanmak zorunda kalan ve düşen verimlilik sorunuyla boğuşan küçük çiftçilerin yansıra gıda fiyatlarındaki dalgalanmaların etkilediği kentsel yoksul nüfus da olumsuz olarak etkilenmiştir. Tarım kesiminde eşitsizlik artmakta ve toplumsal farklılaşma süreçleri şiddetlenmektedir¹⁰. Görüleceği üzere serbestleşme, öngörülenin tersine yetersiz beslenenlerin sayısını azaltmamış ve gıda güvenliğini daha da kırılgan hale getirmiştir. Bu durumda neden serbestleşme öne çıkarılmaktadır sorusunun yanıtı kısaca ekonomik yaşamın artan biçimde ticarileşmesi ve bu yolla piyasaların siyasi ve kültürel baskılardan kurtulması gerekliliği ile cevaplanabilir. Serbestleşme arttıkça, maliyetler düşürülecek, ticari karlar artacak ve sürekli gelişen üretim teknikleri de artan işbölümü ve uzmanlaşmaya neden olacaktır. Ancak bundan faydalanan kesinlikle kırsal kesim değildir. Tarımda da, çok uluslu firmaların dikey bütünleşmesi artmakta ve bunun sonucunda diğer sektörlerde gözlemlenen endüstriyel üretim biçimleri yaygınlaşarak sermayenin 1980'ler öncesi sağlayamadığı hakimiyet kurulmaktadır. Sözleşmeli tarım gibi çeşitli endüstriyel uygulamaların tarımda da yaygınlaşmasıyla üretim araçlarına sahip olmalarına rağmen çiftçiler, proleterleşmektedirler¹¹. Kısaca, tarım sektöründe bir dönüşüm gerçekleşmektedir ama bu dönüşüm güç ve kurumlardaki değişimdir.

1980'li yıllardan sonra Türkiye'de neoliberal sisteme eklenmektedir ve tarım sektörü ise, bahsedilen süreçten yoğun olarak etkilenen sektörlerin başında gelmektedir. Özellikle IMF ile 1999 yılında imzalanan 17. stand by anlaşmasını takip eden süreçte Türkiye'de tarımda uygulanan desteklemeler düşürülmekte, ulusal piyasa kurumları kapatılmakta, küçük çiftçi destekleri ve kırsal krediler kaldırılmakta, ticaret ve yatırım ilişkileri serbestleştirilmekte ve devletin sektördeki düzenleyici rolü özellikle özelleştirmeler ve kuralsızlaştırmalar ile azalmaktadır. Bunun sonucu olarak ta hem ekonomik hem de sosyal alanda önemli dönüşümler gerçekleşmektedir. Bahsedilen sürecin gözlemlendiği en belirgin örneklerinden biri de tütün sektörüdür. Bu bağlamda Türkiye'deki Tütün Sektörünün ele alınması, sektördeki sosyo-ekonomik dönüşümün içeriğinin anlaşılmasını sağlayacaktır.

9 World Bank (2008) Double Jeopardy: Responding to High Food and Fuel Prices. G8 Hokkaido-Toyako Summit, 2 July 2008.

10 Oya Carlos (2007) "Kalkınmakta Olan Ülkelerde Çiftçilere Sopa ve Havuç" Neoliberalizm Muhafif Bir Seçki Der. Alfredo Saad-Filho ve Deborah Johnston (Çev. Şeyda Başlı ve Tuncel Öncel) Yordam Kitap, İstanbul, s.220.

11 Kılıç İlker ve Özgür Bor (2010) "Sözleşmeli Tarım, Devlet ve Hukuk" Türkiye Barolar Birliği Dergisi Sayı:86 Ocak-Şubat 2010.

Tablo 1 Ülkeler ve Dünya Toplam Tütün Üretimi

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Çin	2.454.105	2.262.658	2.411.490	2.685.743	2.746.193	2.397.152	2.836.725
Brezilya	670.309	656.200	921.281	889.426	900.381	908.679	850.421
Hindistan	550.000	490.000	549.900	549.100	552.200	520.000	520.000
ABD	398.520	364.080	400.060	290.170	329.918	353.177	360.225
Arjantin	125.431	117.779	118.000	163.528	165.000	170.000	170.000
Endonezya	194.500	200.875	165.108	153.470	146.265	164.851	169.668
Malawi	89.401	94.312	106.187	93.598	121.600	118.000	160.238
Pakistan	94.500	88.200	86.200	100.500	112.592	103.240	107.765
İtalya	122.231	124.985	117.882	115.983	110.000	100.000	100.000
Türkiye	152.856	112.158	133.913	135.247	98.137	74.584	100.000
Dünya Toplam	6.514.371	6.025.602	6.532.641	6.737.148	6.665.802	6.228.468	6.881.434

Kaynak: FAO Verileri

2. Çeşitli Ülkelerde Tütün ile İlgili Uygulamalar

Ülkemizde tütün üretimi tamamen serbest pazara açılmış ve devlet elindeki sigara fabrikaları ve benzer kurumlar özelleştirilmiş yada kapatılmıştır. Ancak gelişmiş ülkeler, özellikle sosyo-ekonomik boyutunu göz önünde tutarak ekonomik yönden geri kalmış üreticilere ve özellikle toprak yapısı gereken verimlilikte olmayan bölgelerdeki tütün ekicilerine bütçeden ödeme yaparak destek vermeye devam etmektedirler. Özellikle ABD ve AB’de tütün üreticilerine önemli oranlarda destekler sağlanmaktadır. Örneğin ABD’de 2000 yılında kiloya 4.14 ABD Doları olan tütün üretim maliyeti, Malawi de ortalama 1 ABD Doları, Hindistan’da 0.60 ABD Doları, Brezilya’da 0,70 ABD Doları ve Tayland da 0,86 ABD dolardır¹². Önemli bir tütün üreticisi ve işleyicisi olan Japonya’da ise, bir devlet iştiraki olan JT (Japon Tobacco) sektörde tekel durumundadır.

Tablo 1’den görülebileceği üzere, Dünya tütün üretimi 6-7 milyon ton arasında dalgalanmaktadır. 2002 yılında yaklaşık 6,5 milyon ton olan dünya tütün üretimi 2008 yılında yaklaşık 6,9 milyon tondur. Bu rakamlar toplam dünya tütün üretiminde azalma olmadığını, bazı ülkelerde üretim miktarlarında meydana gelen azalmanın öteki ülkelerde ki artış ile ikame edildiğini göstermektedir.

Tütün’e uygulanan politikaların nasıl farklılaştığını anlamak için gelişmiş ülkeler ve gelişmekte olan ülkelerdeki uygulamalara dair örnekler ele alınacaktır. Bu örnekler sırasıyla AB, ABD, Japonya ve Malawi’dir.

AB’de 2003 yılında uygulamaya sokulan 2003 Ortak Tarım Politikası (OTP) reformu öncesinde tütün, prim ve üretim kotaları sistemi ile desteklenmekteydi. Tütüne her bir tütün çeşidi için sabitlenmiş tek bir prim uygulanmaktaydı. Bu prim tutarı kota dahilinde üretilen her bir kilo tütün için, çeşidine göre 2,15 ile 4,13 Avro arasında değişmekteydi. Ayrıca 1992 OTP reformuyla, tütün üreticilerinin uğradıkları gelir kaybını telafi etmek içinde ilave destek uygulanmaktaydı ki bu destek miktarı her bir tütün çeşidine göre 0,15-0,88 Avro arasında değişmekteydi. 1999 yılından itibaren bu prim sabit kısım ve değişken kısım olarak üreticilere ödenmiştir. Toplam destek miktarının % 30-45 arasında olan değişken kısım, kalite şartına uygun yapılan teslimat sonunda ödenmekteydi. Tütün fonu tarafından üreticilere ödenen primden kesinti yapılmakta ve bu kesinti çeşitli üretici gruplarına yardım olarak kullanılmaktadır. Tütün fonu 1993 yılı ürününden % 0,5, 1994-1998 yılları arasında %1, 1999-2002 yılları için % 2 ve 2003 yılı içinde % 3 prim kesintisi yapmıştır. Bu prim kesintisi spesifik yardım, üretici gruplarına,

12 Jaffee Steven (2003) Malawi’s Tobacco Sector. Standing on One Strong Leg is Beter Than on None. Africa Region Working Paper Series No.55, s.26. <http://www.worldbank.org/afr/wps/index.htm> (Erişim Tarihi 08.05.2010).

kalite, çevre korunması ve düzenleme yönetimi konularındaki uygulamaların finansmanında kullanılmaktadır ki bu da prim tutarının % 2'si kadardır¹³. AB içerisinde tütüne uygulanan desteklerin maliyeti 2001 yılında 973 milyon Avro ve 2002 yılında 963 milyon Avro'dur ve bu miktar 7.800 Avro/hektar yada 2.300 Avro/ton karşılığına gelmektedir¹⁴.

Konsey AB'deki tütün hasadı için garanti eşiği koymuştur. Bu eşik miktarı 1999 yılında 348.508 ton ve 2004 yılında da 334.064 tondur. Yine, yeni üye ülkelere toplamda 52.353 ton üretim eşiği ayrılmıştır. Bu ülkeler Polonya 37.933 ton, Macaristan 12.355 ton, Slovenya 1.715 ton ve Kıbrıs 350 tondur. Bu garanti eşikleri için Konsey tarafından üretim kotaları rejimi uygulanmaktadır. Üye ülkeler konsey tarafından kendilerine tahsis edilen bu kotaları üretici gruplarına dağıtmaktadırlar. Bireysel üreticilere ise son 3 yılda teslim ettikleri üretim miktarının ortalaması kadar kota dağıtılmaktadır ve esneklik sağlanması için ayrıca üreticiler üye ülke sınırları içinde kota alıp satabilmektedirler. Ayrıca tütün ülke ulusal garanti eşiğinin % 0,5- % 2 kadar ulusal rezerv üretim kotası olarak ta ayrılabilir. Gönüllü olarak sektörden çekilmek isteyen üretici ise AB'ye kendi kotasını kota alma programı dahilinde satabilmektedir. Ulusal garanti eşikleri de buna göre azalmaktadır¹⁵.

Avrupa Birliği 2003 yılında uygulamaya soktuğu 2003 OTP (Ortak Tarım Politikası) reformuyla birlikte tek bir destekleme sistemine geçişi uygulamaya koymuş ve böylelikle doğrudan gelir ödemeleri, birlik tarımsal destekleme sisteminin ana unsuru olmuştur. Ancak Avrupa Birliği içerisinde tütün yetiştiricileri coğrafi olarak görece geri kalmış bölgelerde toplandıklarından ve tütün üreticileri de üretim primlerinden elde ettikleri gelir, toplam tütün üretiminden elde ettikleri gelirin ortalama olarak % 75'ine denk olduğundan¹⁶, Avrupa Komisyon'u, bu üreticilerin ve de tütün üretiminin farklı çözümlere ihtiyaç duyacakları konusunda fikir beyan etmiştir. Buna göre desteklerin hızlı bir biçimde kaldırılması ve işçilerin sektörden ayrılması sektördeki yeniden yapılandırmayı sektörün taşıdığı ekonomik ve sosyal yapı nedeniyle sorunlu hale getirecek ve bu da sosyal dengesizliklere ve kırsal nüfusun azalmasına yol açabilecektir¹⁷. Bu nedenle tütün

13 European Union (2003a) Tobacco Regime. Extended Impact Assessment. Commission Staff Working Document, s.18. http://ec.europa.eu/agriculture/publi/reports/tobacco/index_en.htm (Erişim Tarihi 16.04.2010)

14 European Union 2003a:6

15 European Union 2003a:19

16 European Union (2003b) Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Accomplishing a Sustainable Agricultural Model for Europe through the Reformed CAP-the Tobacco, Olive Oil, Cotton and Sugar Sectors, s.7. http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/com554/index_en.htm (Erişim Tarihi 16.04.2010)

17 European Union 2003b:10

üretimi kademeli olarak azaltılırken, uygulanan desteklere devam edilmesine ve üretimden çekilmek isteyen üreticilerin sahip olduğu kotalar için ödeme yapılmasına karar verilmiştir. AB'deki tütün üreticisinin ana geliri, destekleme kapsamında sağladığı gelir olup, ürün satışından elde edilen gelir, destekleme gelirinin yanında daha düşük kalmaktadır.

Tablo 2 AB-27 Toplam Tütün Üretimleri (ton)

Tütün Grupları(*)	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Grup1	143.219	166.465	172.579	129.743	124.125	128.881
Grup2	79.731	81.784	90.127	66.175	60.990	66.666
Grup3	24.758	22.761	22.633	23.269	15.424	15.405
Grup4	4.937	5.327	5.281	4.672	4.880	4.468
Grup5	4.007	2.444	1.882	0	0	0
Grup6	26.270	27.887	27.376	27.739	28.211	28.370
Grup7	22.152	21.789	22.988	9.757	10.540	10.585
Grup8	7.800	5.871	2.750	2.140	2.573	3.084
Toplam	312.873	344.328	345.617	263.496	246.744	257.592

Kaynak:http://ec.europa.eu/agriculture/markets/tobacco/prodstats_2008-2003_en.pdf

Tablo 2'den de görülebileceği üzere Avrupa Birliğinde 2003-2008 yılları arasında üretim yaklaşık % 17 azalmıştır. Tablo 3 ele alındığında ise ortalama fiyatlarda bazı çeşitler için azalma gözlemlenirken bazı çeşitlerde de yükselmiştir. Tablo 2 ve 3 bir arada ele alındığında üretime meydana gelen azalmanın fiyatlardaki düşüş ile sağlanmadığı söylenebilecektir.

(*)Tütün kurutulma şekline göre adlandırılmaktadır. Flue cured – ısı ile kurutulmuş tütün çeşitlerine verilen addır ve Amerikan tipi sigaralarda kullanılan Virginia cinsi tütünler bu tip içerisinde bulunur. Air cured, hava ile kurutulmuş tütünlere verilen addır ve Burley cinsi tütünler bu tip içerisinde. Amerikan tütününü olarak geçen tütünler ısı ve hava ile kurutulmaktadır ve yüksek kalite çeşitleri (high quality varieties) olarak adlandırılır. Sun cured tütün yapraklarının güneşte kurutulmuş hali için kullanılır. Ülkemizde de yoğun olarak üretilen Şark (Oriental) tütünleri bu tip tütünler içindedir ve Amerikan tütünleri kullanılarak yapılan sigaralara tat ve aroma vermek için katılırlar. Fire cured ise ateşte kurutulmuş tütünlere verilen addır ve bu tip genellikle pipo tütünleri için kullanılır. Buradaki gruplama ise şu şekildedir; Grup 1 Flue Cured, Grup 2 Light Air Cured, Grup 3 Dark Air Cured, Grup 4 Fire Cured, Grup 5 Sun Cured, Grup 6 Basmas, Grup 7 Katerni ve Kabakoulak. Grup 6 ve 7 Şark Tütünleri tipidir.

Tablo 3 AB-27 Ortalama Tütün Fiyatları (Kg/Avro)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Grup 1	0.825	0.682	0.645	0.808	0.959	1.182
Grup 2	0.572	0.524	0.51	0.683	0.854	1.016
Grup 3	0.471	0.355	0.261	0.289	0.422	0.674
Grup 4	1.775	1.499	1.451	1.626	1.631	1.627
Grup 5	0.13	0.12	0.106	0	0	0
Grup 6	3.13	2.85	2.1	2.295	2.915	3.041
Grup 7	1.758	1.858	1.878	3.45	3.58	3.75
Grup 8	1.02	0.92	0.58	0.455	1.115	1.46

Kaynak:http://ec.europa.eu/agriculture/markets/tobacco/prodstats_2008-2003_en.pdf

ABD, 1930'lu yıllardan başlayarak tütün piyasalarını, arzı kısıtlayan piyasa kota programları ve fiyat destekleri ile düzenlemiştir¹⁸. Piyasa kota sisteminin amacı, ürün fiyatlarını, serbest piyasaya bırakıldığı takdirde oluşacak fiyatlara göre, daha yüksek tutmak ve böylelikle üretici gruplarına gelir sağlamaktır. Fiyat desteğine başvuran üretici piyasa kota sistemine dahil olmakta ancak hükümette tütüne minimum fiyat garanti etmekteydi. ABD Tarım Bakanlığı, tütün fiyatlarını gerek yurtiçi ve gerek yurtdışı piyasalardan beklenen talebe göre piyasa temizleyici yada daha üstünde olarak belirlemekteydi. Ulusal kota seviyeleri beklenen talebe göre belirlendikten sonra da üreticilere tarihsel üretim rakamlarına göre kota dağıtılmaktaydı¹⁹. Kotası olmayan üreticiler ise üretimlerini satamadıklarından, bu durum hem tütün arzını kısıtlamakta hem de fiyatları yüksek tutmaktaydı. Ulusal kota seviyeleri her yıl yeniden ayarlanmakta, fiyatlar hem işlem maliyetlerinin hem de uluslararası fiyatların üzerinde belirlenmekte ve böylelikle üreticilere yüksek bir minimum fiyat garanti edilmekteydi²⁰.

Ancak 2000'li yıllarla birlikte öteki ülkelerin tütün kalitesi yükselmiş ve fiyatları da düşmüş olduğundan ABD'de üretilen sigaraların kullanılan ithal

18 Womach Jasper (2005) Tobacco Price Support: An Overview of the Program. CRS Report for Congress , s.2.<http://www.nationalaglawcenter.org/assets/crs/95-129.pdf>

19 Dohlman Eric, Linda Foreman ve Michelle Da Pra (2009a) "Removal of Government Controls Opens Peanut and Tobacco Sectors to Market Forces" Amber Waves Vol.7, Issue 4, s.8-9 (Erişim Tarihi 11.03.2010).

20 Womach 2005:3-4

menşeli tütünün oranı yükselmiş ve ABD tütün ihracatı da azalmıştı. Her ne kadar 1990'lı yılların başında da benzer bir durum meydana gelmiş olmasına rağmen ABD'nin uyguladığı tarif oranı kotası (Tarif-rate quota) ile ithal edilen tütünün % 350'lik bir gümrüğe tabii olmasıyla, ithal tütünün ABD sigara üretiminde kullanılan kısmının azaltılması mümkün olmuştu²¹.

Benzer biçimde sigara karşıtı uygulamaların artması ve bu nedenden dolayı sigara talebinin düşmesinin tütün üreticisinin üzerinde olumsuz etki yaratması nedeniyle, 1999 yılında sigara üreticileri 12 yıl süresiyle Ulusal Tütün Üreticileri Fonuna (National Tobacco Growers Settlement Trust Fund) 5,15 milyar ABD Dolar'ı, kota sahipleri ve tütün üreticilerine dağıtılmak üzere koymuşlardı. Ayrıca Acil durum destek yasaları da kongre tarafından onaylanarak yaklaşık 1.485 milyon ABD Doları ek destek sağlanmıştı²².

ABD dışındaki ülkelerde üretilen tütünün kalitesinin yükselmesi ve fiyatının da düşük kalması nedeniyle azalan ABD tütün ihracatı ve yurt içinde üretilen sigaralarda artan maliyet baskısı nedeniyle, ABD'de 2004 yılında Fair and Equitable Tobacco Reform Act'i ortaya konmuştur. 2005 yılında yürürlüğe giren bu uygulamayla, hükümet piyasa kota sistemi ve destek fiyatları uygulamasını üreticilerin kotalarını geri satın alarak (buyout) kaldırmıştır. The Fair and Equitable Tobacco Reform Act, 10 yıllık geri satın alma ve geçiş dönemi ödemelerini içermektedir. Bu program "Tütün Geçiş Ödemeleri" (Tobacco Transition Payment Program) olarak adlandırılmakta ve 10 yıl boyunca toplam 10,14 milyar ABD dolarının sigara üreticileri ve ithalatçılarından alınarak kota sahipleri ve tütün üreticilerine dağıtılmasını içermektedir. Kota sahipleri ve tütün üreticileri sahip oldukları kota ve 2002-2004 arasındaki üretim miktarlarına bağlı olarak kilo başına her yıl 1,54 ABD dolarını 10 yıl boyunca alacaklar ve ayrıca 3 yıl boyunca da her yıl kilo başına 2,202 ABD doları da ek ödeme alacaklardır. Bu programın maliyetini sigara üreticileri ve ithalatçıları karşılamakta olduğundan, maliyetler sigara fiyatlarına yansıtılmakta ve böylelikle geçiş programının maliyetini tüketiciler karşıladığından bu uygulama devlete ek bir yük getirmemektedir²³.

21 Dolman vd. 2009a:14

22 Dohlman Eric, Linda Foreman ve Michelle Da Pra (2009b) "The Post-Buyout Experience Peanut and Tobacco Sectors Adapt to Policy Reform" USDA Economic Research Service Economic Information Bulletin No 60 Nov. 2009, s.14-15 (Erişim Tarihi 11.03.2010).

23 Federal Register (2005) Tobacco Transition Payment Program Vol. 70, No. 63 April 4 (Federal Register 2005:17150-17157)

Tablo 4 ABD Tütün Üretimi ve Fiyatları

	Burley Fiyatı/ kg	Burley Üretimi (000 ton)	Flue cured fiyatı kg	Flue cured üretimi (000 ton)
2000	4.31	164.7	3.94	272
2001	4.34	151.7	4.07	262.9
2002	4.34	133.2	4	233.5
2003	4.34	127.9	4.07	207.4
2004	4.38	132.7	4.07	236.7
2005	3.49	92.4	3.3	172.9
2006	3.61	98.9	3.42	202.7
2007	3.71	98.1	3.48	228.7

Kaynak: USDA.ERS Tobacco Outlook Çeşitli Yıllar

Geri satın almalarından sonra tütün fiyatlarında hızlı bir düşüş gözlemlenmiş ve fiyatlar yaklaşık olarak % 20 düşmüştür. Üretici sayısı azalmış ama ortalama alan yükselmiştir. Burley tipi tütünlerde ortalama alan 2004 yılında yaklaşık 22 dönümken 2007 yılında bu alan miktarı 46,25 dönüme yükselmiştir. Flue cured tipi tütünlerde ise 2004 yılında yaklaşık 150 dönüm olan ortalama üretim alanı 2007 yılında 370 dönüme yükselmiştir. Yine piyasa sözleşmeleri geri satın almalarından sonra artmıştır. 2004 yılında burley tipi üreten üreticilerin toplam % 31'i piyasa sözleşmesi imzalarken bu oran 2006 yılında % 71 olmuştur. Flue cured tipi tütünde ise 2004 yılında toplam üreticilerin % 47'si sözleşme imzalarken 2006 yılında bu oran % 75 olmuştur²⁴.

Japonya'da tütün sektörü Kanun ile düzenlenmiştir. 1984 yılında yürürlüğe giren Tütün İş Kanunu (The Tobacco Business Law) Japon Tütün Endüstrisinin gelişimini sağlamak, istikrarlı hükümet gelirleri yaratmak ve Japon ekonomisinin sağlıklı genişlemesine yardımcı olmak üzere hazırlanmıştır²⁵. Tütün bir devlet iştiraki olan JT(Japan Tobacco) tarafından alınmakta, işlenmekte ve satılmaktadır. JT Japonya'da tütün ve ürünleri üretiminde Tekel'dir ve JTI'nın % 50 hissesi Finans Bakanlığı yani devlet elindedir. Tütün iş kanunu JT'nin iç piyasada yaprak tütün

24 Dolman vd. 2009b:36

25 JTI (2006) Japan Tobacco Annual Report s.45. http://www.jti.com/press_home/investor_info (Erişim Tarihi 17.12.2009)

tedarikini kapsamaktadır. Bu kanun ile JT her bir yerel tütün üreticisi ile satın alma sözleşmesi yapmak zorundadır. Bu sözleşmeler toplam ekim alanı ve fiyat unsurları içermektedir. JT bu sözleşmeler ile yükümlülük altına girdiği tüm yaprak tütün üretimini almak zorundadır. Sözleşmeler tamamlanmadan önce JT, Yaprak Tütün Tedbir Konsey'inden (Leaf Tobacco Deliberative Council) görüş almak ve yasal olarak konseyin fikrine uymaya zorunludur. Bu konsey Tütün İş Kanununda organize edilmiş olan ve her bir çeşit yaprak tütün için belirlenen ekim alanı ve fiyat hakkındaki görüşlerini JT'ye bildiren bir kurumdur (JTI 2005:84-86). Kurul, Finans bakanı tarafından onaylandıktan sonra JT tarafından atanan, yerel yaprak tütün üreticileri temsilcileri ve çeşitli akademisyenlerden oluşan en fazla 11 üyeye sahiptir²⁶. Kurul yaprak tütün fiyatlarını, üretim maliyetleri ve ürün fiyatları gibi ekonomik şartları göz önüne alarak belirlemektedir. Yerel tütün üreticileri de Japon Tütün Üreticileri Birliği tarafından JT ile birlikte temel koşullar üzerinde anlaşılan sözleşmeleri imzalamaktadırlar²⁷.

1964 yılında bağımsızlığını kazanan bir Güney Afrika ülkesi olan Malawi yaklaşık 14 milyon nüfusa sahip olan küçük bir ülkedir. Nüfusun yaklaşık % 85'i kırsal bölgelerde yaşamakta olup, nüfusun % 54'ü yoksuldur. % 54'lük yoksul nüfusun % 22'si ise, açlık sınırında bulunmaktadır. Malawi'de tarım, ekonominin temel unsurudur. Ülkede mısır, pirinç ve tütün en önemli ürünlerdir. 1970 ve 1980'li yıllarda sanayinin hızlı gelişmesiyle birlikte tütün, Malawi'nin dış ticaret gelirlerinin ve ekonomisinin ana kaynağı olmuştur. 2000 yılların başında tütün Malawi'nin ihracat gelirlerinin yaklaşık % 60'ını, vergi tabanının yaklaşık % 23'ünü ve GSYH'nın da % 13'ünü oluşturmaktadır²⁸.

Malawi'de 1970'li ve 80'li yılların sonuna kadar tütün üretimi, üretim kısıtları ve kotalar ile gerçekleştirilmiş, büyük arazi sahipleri resmi olarak takip edilen açık artırmalarda yabancı alıcılara üretimlerini satarken küçük üreticiler ise hükümete satmışlardır²⁹. Üretim kontrolü sisteminde hem üretim kısıtlaması mümkün olmakta hem de bu durum fiyatların yüksek kalmasına imkan vermektedir³⁰. Ancak 1990'lı yıllarda uygulanan IMF ve DB destekli istikrar programları tütüne uygulanan üretim kısıtlamalarını kaldırmış ve piyasaların serbestleştirilmesi için Malawi'yi zorlamıştır. 1993 yılında küçük kota sahiplerinin bir araya gelerek

26 JTI 2006:46

27 JTI (2005) Japan Tobacco Annual Report s.86 http://www.jti.com/press_home/investor_info (Erişim Tarihi 17.12.2009)

28 Jaffee 2003:3

29 Jaffee 2003:1

30 Nsiku Nelson ve Botha Willings (2007) Tobacco Revenue Management: Malawi case study. International Institute for Sustainable Development, s.12-13. www.iisd.org. (Erişim Tarihi 18.06.2010)

birlikler kurmasına olanak sağlanmış ve böylelikle küçük çiftçilerinde rekabet gücü kazanmalarına olanak verilmiştir.

Ancak ekonominin serbestleştirilmesi ile tütün piyasaları yabancı firmaların kontrolü altına girmiştir. Açık artırmalar devlet kontrolü altında gerçekleştirilmekte ve devlet bu artırmalarda gerçekleşecek fiyatları minimum fiyat belirleyerek kontrol altına almaya çalışmaktadır. Ancak devlet müdahalesine rağmen açık artırmalarda fiyatlar yabancılar tarafından belirlenmekte ve açık artırmalarda gerçekleşen fiyatlar devletin belirlediği minimum fiyatlardan küçüktür. Burley tipi tütünlerde gerçekleşen fiyatlar 2004 yılında 1,09 ABD Doları, 2005 yılında 0,99 ABD Doları ve 2006 yılında 0,67 ABD Doları iken 2006 yılında devletin belirlediği minimum fiyat 1,10 ABD Dolarıdır³¹. 2009 yılında ise hükümet tavsiye fiyatı kilo başına 2,19 ABD doları iken, açık artırmalarda kiloya 0,90 ABD doları ödenmiştir. Malawi tütün üretiminin % 95'ini ABD merkezli Alliance One ve Universal Corporation almakta ve Philip Morris ile BAT'a satmaktadır³².

Yine açık artırmalarda tütüne ABD Doları cinsinden ödeme yapılırken, açık artırmaya ürün sunan üreticiler ABD Doları karşılığı yerel para biriminden ödemeleri almaktadırlar. Ancak kullandıkları girdileri sezon boyunca yine dolar karşılığı aldıklarından ve ABD Doları da değer kaybettiğinden girdiler daha pahalı hale gelmektedir ve kredi kurumlarının tütün üreticilerine uyguladığı faizlerde enflasyon oranının üstündedir³³.

Malawi'de serbestleşme sonrasında ortalama tütün satış fiyatları düşmüş ve bu durum çiftçi gelirlerinde önemli düşüşlere yol açmıştır. Ortalama bir çiftçi tütünden yalnızca 100 ABD doları net gelir elde etmektedir³⁴. 2000'li yılların başında para biriminin devatüle edilmesi üreticilerin girdi fiyatlarının artmasına yol açmış, aynı zamanda nakliye maliyetleri ve açık artırmaların düzenlenmesinden kaynaklanan maliyet artışları da bu sürece etki etmiştir³⁵. Maliyet artışlarına rağmen emek maliyetleri yükseleceğine düşmüştür. Zira tütün de meydana gelen gelir kaybı emek maliyetlerine yansıtılmıştır³⁶. Malawi'lilerin % 60'ı yoksulluk sınırı altında. 1.4 milyon çocuk işçinin çoğu tütün sektöründedir. Londra'da bulunan çocukların avukatları grubunun 2009 Agustos raporuna göre Malawi'de 5-14 yaşları arasında yaklaşık 78.000 çocuk tütün sektöründe çalışmakta ve 12 saatlik çalışma için 0,17 ABD Doları ücret almaktadırlar³⁷.

31 Nsiku ve Botha 2007:5

32 Grain (2010) Unravelling the Miracle of Malawi's Green Revolution www.grain.org (Erişim Tarihi 11.05.2010)

33 Nsiku ve Botha 2007:8

34 Jaffee 2003:21

35 Jaffee 2003:22

36 Jaffee 2003:26

37 www.upi.com (Erişim Tarihi 05.04.2010)

3. Neoliberal Politikaların Türkiye Tütün Sektöründeki Uygulamaları

Tütün sektöründe devlet tekelinin kaldırılması ve sektörün dışarıya açılması, IMF ile imzalanan 17. stand by anlaşması ile gündeme gelmiştir³⁸. Stand by anlaşması için verilen niyet mektubunda “tarım politikalarının rasyonalize edileceği” ve bu bağlamda çiftçilere verilen kredi sübvansiyonlarının “safhalar halinde tedricen ortadan kaldırılacağı” belirtilmiştir. Bu, tarım sektöründe devlet müdahalesinin ortadan kalkacağı ve tarım politikalarının serbestleşme yönünde uygulanacağını ortaya koymaktadır. Elbette tütün de bu süreç içerisinde en önemli darbelere alacak sektörlerden biridir. IMF’ye, tütüne uygulanan fiyat desteklerinin enflasyonla uyumlu olarak artırılacağı yükümlenilmiş ve bu dönemde fiyatlar hedeflenen enflasyon oranıyla uyumlu olarak yükseltilmiştir. Aynı süreç içerisinde kamunun elinde bulunan KİT’lerin özelleştirilmesi de serbestleşme içerisinde önemli bir aşamadır. Yine aynı stand by anlaşmasının 22 Mart 2000 tarihinde yapılan 2. gözden geçirilmesinde TEKEL’in bazı bölümlerinin de özelleştirileceğinin planlanmakta olduğu belirtilmiştir. Tarım sektöründe planlanan reforma uygun olarak aynı gözden geçirme içerisinde “Tekel’i reforma tabi tutmak ve tütün destekleme mekanizmasını kaldırmak için üç yeni kanun çıkarılacağı” belirtilmektedir. İlk olarak Tekel’in destek alım yapan biriminin diğer ticari faaliyet gösteren birimlerinden ayrılması ve bu yolla tütünün açık artırma yoluyla satışına imkan verilmektedir. İkinci kanun Tekel’in içki üretimindeki monopol durumunun kaldırılmasıdır. Bu sayede özel sektörde içki üretimine başlamasının yolu açılacak ve son kanunla da Tekel’in içki, tuz ve tütün ürünleri üreten tesislerinin özelleştirilmesinin sağlanacağı görülmektedir. 18 Aralık 2000 tarihinde yapılan üçüncü gözden geçirmede ise “...dolaylı destek politikalarının kaldırılması devletin tarımsal ürünlerin üretim ve pazarlanmasındaki payının daha da azaltılmasına neden olacaktır. Bu da, bu alanda çalışan KİT’lerin hızla özelleştirilmesini sağlayacaktır” denilerek tütünde piyasa mekanizmasının yerleştirilmesinin altyapısının kurulduğu açıkça belirtilmektedir. Ancak bu tür bir yaklaşımın KİT’ler vasıtasıyla sağlanan çeşitli altyapı ve sosyal faktörlerin göz ardı ettiği de açıktır. TEKEL’in yeniden yapılandırılması ve tütün sektörünün reformu konusunda aşağıdaki maddelerdeki unsurlar IMF’ye yükümlenilmektedir;

1- TEKEL’i yeniden yapılandıran bir kararname ve TEKEL’in tüm tütün işleme birimlerini Özelleştirme İdaresi portföyüne devrine izin veren Özelleştirme Yüksek Kurulu kararı Ocak 2001 sonuna kadar çıkarılması,

38 İlk olarak 1984 yılında yabancı sigara ithalatı yapılmasına izin verilmiş ve 1986 yılında tütün tekeli delinerek yabancı firmaların ülkeye girişine izin verilmiştir. İlk giren firma Philip-Morris’tir. 1991 yılında ise marka bazında 2.000 ton üretim yapanlara aynı markadan sigara ithal etme ve fiyat belirleme hakkı verilmiştir.

2- 2000 yılı başlarında Meclise sunulan Alkollü İçkiler Kanununun Ocak 2001 sonuna kadar çıkarılması,.

3- Tütün için destekleme alım politikalarını ortadan kaldıran, tütün alımlarında ihale mekanizmasını oluşturacak Tütün Kanunu 2001 Ocak ayı sonuna kadar çıkarılması.

30 Ocak 2001 tarihli 4. gözden geçirmede “*Tütün sektörü için reform stratejisi ve tarım politikası reformumuzun ve özelleştirme sürecinin ana unsurlarından biri olan TEKEL’in yeniden yapılandırılması 18 Aralık tarihli Niyet Mektubu’ndaki ifadelerle kıyasla daha da güçlendirilmektedir*” denilerek TEKEL’in tümünün Özelleştirilme İdaresine devredileceği ve Tütün sektörünün yeniden yapılandırılması ve tütün destekleme alımlarını kademeli olarak kaldıran bir yasanın yürürlüğe alınması yapısal şart (benchmark) olarak yükümlenilmekte ve Tütün Yasası’nın kabulü 8. Gözden Geçirmenin tamamlanması için koşul olarak ortaya konulmaktadır. Tütün Yasası’nın ilk taslağının Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmesi ise, bu çerçevede yapılan işlerin sonlanmasına neden olmamış ve Yasa yeniden Meclise sunulmuştur. 18 Ocak 2002 tarihli 18. Niyet Mektubunda Tütün Yasası’nın 3 Ocak 2002 tarihinde Meclis tarafından kabul edilmesiyle ön koşulun yerine getirildiği belirtilerek Tekel için bir özelleştirme planı hazırlanacağı 4. Gözden Geçirmeye bir önkoşul olarak yükümlenilmektedir.

4. Tekel’in Özelleştirilmesi

Özelleştirme Yüksek Kurulu’nun (ÖYK) 05.02.2001 tarih ve 2001/6 sayılı kararı ile mülkiyet devri dışında yöntemlerle özelleştirme kapsam ve programına alınan Tekel Genel Müdürlüğü 09.01.2002 tarihli 4733 sayılı kanunla iktisadi devlet teşekkülü haline getirilmiş ve 05.02.2002 tarihli 2002/6 sayılı ÖYK kararıyla özelleştirme yöntemleri arasında mülkiyetin devride dahil edilmiş ve 01.01.2003 tarihinden itibaren Tütün, Tütün Mamülleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Anonim Şirketine dönüştürülmüş ve 31.03.2003 tarih ve 2003/12 sayılı ÖYK kararı ile yeniden yapılandırılmasına karar verilmiştir (www.fta.gov.tr ve OYİ). Böylelikle 3 parçalı bir yapı oluşmuştur. Sigara, Alkollü İçkiler Sanayi ve Ticareti A.Ş., Sigara Pazarlama ve Dağıtım A.Ş ve Alkollü İçkiler Pazarlama ve Dağıtım A.Ş. ÖYK’nın 22.12.2003 tarih ve 2003/85 sayılı kararı ile Alkollü İçkiler Sanayi ve Ticareti A.Ş., Nuro-Limak-Özaltın-Tutsab’a satılmış (Mey İçki Sanayi ve Ticareti A.Ş) ve 27.02.2004 tarihinde hisse satış sözleşmesi imzalanmıştır. Bu tarihten itibaren Sigara Sanayi İşletmeleri ve Ticareti A.Ş., Sigara Pazarlama Dağıtım A.Ş ve 2 müessese müdürlüğü (Yaprak Tütün İşletmeleri ve Ticaret Müessesesi Müdürlüğü ve Tuz Sabayı İşletmeleri Müessesesi Müdürlüğü) faaliyete devam etmiştir. Kelkit Kibrit Fabrikası ÖYK’nın 07.04.2004 tarih ve 2004/27 sayılı

kararı ile kapatılmıştır. Kristal Tuz Rafinerisi A.Ş. ÖYB'nin 02.12.2004 tarih ve 2004/OIB-K-45 sayılı kararı ile M.Altundal ve C.Cakmak ortak girişim grubuna satılmış, hisse devir sözleşmesi 10.02.2005 tarihinde imzalanmıştır. OYK'nin 20.03.2006 tarih ve 2006/21 sayılı kararı ile Sigara Pazarlama ve Dağıtım A.Ş.'ye bağlı 82 Pazarlama ve Dağıtım Başmüdürlüğünden 42'si kapatılmıştır. Tütün almayan, fabrikaları olmayan 147 yıllık TEKEL'in son birimleri olan Yaprak Tütün İşletmeleri ve Ticareti Dairesi Başkanlığı'na bağlı 23 yaprak tütün işletme müdürlüğü ve yaprak tütün işleme atölyesi OYK'nin 08.08.2006 tarih ve 2006/64 sayılı kararı ile kapatılmıştır.

Tekel özelleştirmelerinde, blok hisse satışından 292.715.000 ABD Doları, İşletme ve Tesis Satışından 121.777.079 ABD Doları, Varlık Satışından 108.612.358 ABD Doları ve Bedelli Taşınmaz Devrinden de 142.261.511 ABD Doları olmak üzere toplam 665.365.948 ABD Doları gelir elde edilmiştir.

Tekel'in alkollü içkiler bölümü 2003 yılında 292 milyon dolara Limak-Nurol-Özaltın-Tütsab Girişim Grubu'na satılmıştır. Satın alan grup yaklaşık üç yıl sonra bu şirketi 950 milyon dolara Amerikan Texas Pacific Group'a satmıştır. Aynı yıl tütün kısmı için JTI tarafından verilen 1.150 milyon ABD Dolarlık teklif ise düşük bulunduğu için özelleştirme gerçekleşmemiştir. 2005 yılında yine sigara fabrikaları bu sefer varlık satışı yöntemiyle ihaleye çıkılmasına rağmen teklif veren olmadığı için ihale gerçekleşmemiştir. Ancak TEKEL'in sigara fabrikaları ve markaları ise 2008 yılında 1.720 milyon ABD Dolarına British American Tobacco (BAT)'ya satılmış ve 24.06.2008 tarihinde satış ve devre ilişkin sözleşmeler imzalanmıştır. Tekel isim hakkı BAT'a devredildiği için 01.12.2008 tarihinde Tekel TTA adını almış ve yine aynı tarihte Pazarlama ve Dağıtım Başmüdürlükleri kapatılmıştır. Böylelikle Atatürk ve arkadaşlarının reji idaresini kaldırarak kurduğu 147 yıllık Tekel tamamen yok edilmiştir.

5.Tütün Yasası

Tekel'in özelleştirilmesi ve devletin tütün piyasasından çekilmesinde bir diğer önemli adım "Tütün Yasası"dır. IMF'ye yükümlenilen Tütün Yasası 03.01.2002 tarihinde geçmiştir. Pek çok sektörde gözlemlenen üst kurullar, tütün yasası ile tütün sektöründe de yer almakta ve tütün ve tütün mamullerinin üretimi, iç ve dış alımı ve satımı konularında, sektörü düzenleyen ve denetleyen bağımsız bir "Kurum'a" yasada yer verilmektedir. Yasanın 1. maddesiyle "Tütün, Tütün mamülleri ve Alkollü İçkiler Düzenleme Kurumu" kurulmuştur. 12.11.2008 tarih ve 27052 sayılı resmi gazetede yayınlanan yönetmelik ile Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumunun teşkilatı, çalışma usul ve esasları ile hizmet birimlerinin görev, yetki ve sorumlulukları düzenlenmiş ve kurum idari ve mali özerkliğe sahip bir kamu tüzel kişiliğine sahip olmuştur.

Yasanın 6. maddesinde “*üretilen tütünlerin yazılı sözleşme esasına veya açık artırma yöntemiyle alınıp satılacağı, sözleşmeli üretim esasına göre üretilen tütünlerin fiyatlarının tütün mamülleri üreticileri ve/veya tüccarlar ile üreticiler ve/veya temsilcileri arasında varılan mutabakata göre belirleneceği*” belirtilmektedir. Maddede “*Yazılı sözleşme yapılarak üretilen tütünler dışında kalan üretici tütünlerinin ise açık artırma yöntemiyle alınıp satılacağı, tütün mamülleri üretmek isteyenlerin, yıllık üretim kapasitesi tek vardiyada 2 milyar adet sigara, diğer tütün mamülleri için 15 tondan az olmamak koşuluyla yeni teknoloji ve tesis kurmaları şarttır*” ibaresi bulunmaktadır. Bu şartları yerine getirenler, ürettikleri tütün mamullerini serbestçe satabilir, fiyatlandırabilmekte ve dağıtabilmektedirler. Ayrıca bu maddeye göre “*Türkiye’de, marka bazında sigara için yıllık en az iki milyar adet, diğer tütün mamülleri için yıllık en az onbeş ton üretenler, aynı markadan olmak üzere serbestçe ithalat yapabilirler, fiyatlandırabilirler ve satabilirler*”. Görülebileceği üzere bu maddeler ile 1177 sayılı Tütün ve Tütün Tekeli Yasası yürürlükten kaldırılarak tütün üretiminde coğrafi sınırlama sona erdirilmekte, tütünün fiyatlandırılması, alımı, satımı ve dış satımı ile tütün ürünlerinin üretimi, fiyatlandırılması, satışı gibi konularda sektör tümüyle serbest rekabete açılmaktadır.

Yine Yasanın 6. maddesine göre, “*üreticiden alınan tütünlerin satış merkezine veya Kuruma tescilli kaydıyla dahilde alınıp satılması, nakledilmesi ve ihracı serbesttir*”. Yasanın 8. maddesinde Kurumdan izin almadan üretim yapılamayacağı ve satış belgesi olmadan satış yapılamayacağı belirtilmektedir. Yasanın geçici maddesinde, “*yaprak tütün üretim bölgelerinde ekim belgesi almadan veya belge almasına rağmen belgesinde belirtilen alandan fazla veya ekim belgesinde kayıtlı yerden başka yerde ekim yapanların tütünlerine el konulmakla birlikte haklarında iki aydan bir seneye kadar hapis ve el konulmakla birlikte el konulan tütünlerin her bir kilo ve artığı için beş milyon lira idari para cezasına hükmolunacağı*” bulunmaktadır. Ve yine “*2002 ve devam eden yıllar tütün ürünü için destekleme alımı yapılmayacağı, ekim bölgelerinde tesbit edilen miktarların +/- yüzde 10 teslim edildiğinde idari para cezası uygulanacağı ve ekim ile ticaret belgesi olmadan ellerinde tütün bulunduran, nakleden ve satan kimselerin tütünlerine, nakil araçlarına el konularak para cezası uygulanacağı*” yasada belirtilmiştir. Kanununun 10. maddesinde ise Tekel’in KİK statüsünden çıkartılacağı ve İDT bölümüne ekleneceği belirtilmektedir. Bu sayede Tekel’in özelleştirilmesi önündeki engeller kaldırılmıştır.

Görülebileceği üzere Tütün Yasası’nda tütün ve tütün ürünlerinin dışalımının serbestleştirilmesi sonrasında yerli üreticilerin ve geçimini tütün tarımıyla sağlayan çiftçilerin sorunlarını çözümlenecek herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Eksik kalan bu düzenleme “Alternatif Ürün Projesi” ile tamamlanmaya çalışılmış

ancak alt bölümde görüleceği üzere beklenen başarı sağlayamayan göstermelik bir uygulama olarak kalmıştır.

Yasanın 6. maddesinde belirtilen sözleşme dışında üretilen tütünlerin açık artırma yöntemiyle satışı ise 2007 yılında sona erdirilmiştir. Sözleşmelere bağlı tütün satışı ise üreticinin, özellikle fiyat yönünden piyasada etkinlik gösteren sınırlı sayıdaki kişi ve kuruluşların tek yanlı saptadığı koşullara mahkum edilmesi sonucunu doğurmaktadır³⁹.

6. Tütüne Uygulanan Alternatif Ürün Politikası

Türkiye’de niyet mektupları ile girilen süreçte tütün ekim alanlarının daraltılması amaçlanmaktadır. Ekim alanlarının azaltılması nedeniyle tütün eken üreticilerin gelir kayıplarının azaltılması için tütün üreten üreticilerin alternatif ürünlere geçişlerinin sağlanması planlanmıştır. Bu yolla tütün ekemeyen üreticiye çeşitli gelir aktarımları yapılarak farklı ürünler yetiştirmelerinin önünün açılması yoluyla tütün ekim alanlarının azaltılması nedeniyle tütün ekemeyecek üreticilerin telafi edici ödemelerle desteklenmesi ve aynı zamanda boşaltılan tarım alanlarında ithalat yolu ile karşılanan ürünlerin yetiştirilmesi teşvik edilerek ülke ekonomisine kazanç yaratılacağı da öngörülmektedir. Bu, 2000 yılında hazırlık çalışmalarına başlanana “Alternatif Ürün Politikası” 13 Temmuz 2001 tarihli ve 24461 sayılı resmi gazetede yayınlanan 6 Temmuz 2001 tarihli ve 2001/2705 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı eki “Tütün Üretiminden Vazgeçip Alternatif Ürün Yetiştiren Üreticilerin Desteklenmesine Dair Karar”ın 5. maddesi uyarınca 28 Kasım 2001 tarihli 24957 sayılı resmi gazetede yayınlanan “Tütün Üretiminden Vazgeçip Alternatif Ürün Yetiştiren Üreticilerin Desteklenmesine Dair Kararın Uygulanmasına İlişkin” 2001/35 sayılı tebliğ ile uygulanmaya başlanmış (24957 sayılı Resmi Gazete) ve Üreticilere 1 dekar arazi için 80 ABD Doları ödenmesi hakkında 21/06/2002 tarih ve 9929 sayılı Genelge çıkarılmıştır.

Bahsedilen projeye göre fiilen tarımsal üretim kaynaklarını kullanan, tarımsal faaliyet içinde tütün ekimi ile ilgilenen, tütün ekim cüzdanına sahip olan ve 2001 yılı kota sahibi olan ve 2001 veya 2002 veya 2003 yılında ve/veya 2004 yıllarında tütün ürettiği belgelenen ve bu yıllarda tütün üretiminden vazgeçip alternatif ürün yetiştirecek ve desteklemeden yararlandırılacak gerçek kişilere (18 Haziran 2002 tarih ve 24789 sayılı, 15 Mayıs 2003 tarih ve 25108 sayılı, 9 Mart 2004 tarih ve 25397 sayılı resmi gazeteler) dekar başına 80 ABD Doları karşılığı Türk Lirası ödenmiştir. Bu proje 2001 yılında başlamış, toplamda 90.000 dekar arazinin proje kapsamına alınması hedeflenmiş ve 2007 yılında da sonlanmıştır⁴⁰

39 Kılıç ve Bor 2010

40 Tarım Bakanlığı (2009) Tütün Raporu, Ankara s:4.

Tablo 5 Alternatif Ürün Yetiştiren Üretici Sayısı, Arazi Miktarı ve Ödemeler

	2003	2004	2005	2006	2007	Toplam
Üretici Sayısı	4.769	1.547	433	48	39	6.836
Alan (da)	22.690	2.506	4.764	207	177	30.344
Ödeme Tutarı (ABD Doları)	1.815.237	200.459	381.157	16.554	14.140	2.427.547

Kaynak: www.arip.org

Söz konusu proje ile tütün üretimi gerçekleştirilen 90.000 dekar arazinin alternatif ürün kapsamında değerlendirileceği hedeflenmiş olmasına rağmen, 2007 yılında sona eren projeden yalnızca 6.836 üretici yararlanmış ve toplam arazi miktarı da 30.344 dekar ile sınırlı kalmıştır. Üretici başına yaklaşık 355 ABD Doları ya da hektara 800 ABD Doları ödeme yapılmıştır.

TEKEL, tütün üreticileri ile en son 2008 yılı için Tütün Üretim ve Alım-Satım Sözleşmesi imzalamıştır. Tekel'in tamamen özelleştirilmesi ile birlikte 2009 yılında TEKEL tütün alımı yapmayacağından, üreticilerin mağduriyetinin giderilmesi ve arz açığımız olan ürünlerin yetiştirilmesi amacıyla Tarım Bakanlığı tarafından, 2007 yılında "Alternatif Ürün Projesi" sona erdirilmesine rağmen yeniden Tütüne Alternatif Ürün Desteği verilmesi kararlaştırılmıştır. "Tütün Üretiminden Vazgeçip Alternatif Ürün Yetiştiren Üreticilerin Desteklenmesine Dair Karar"ın yürürlüğe konulması; Tarım ve Köyişleri Bakanlığının 21/10/2008 tarihli ve 501 sayılı yazısı üzerine, 5488 sayılı Tarım Kanununun 19 uncu maddesine göre, Bakanlar Kurulu'nca 27/10/2008 tarihinde kararlaştırılmış ve 14 Kasım 2008 tarihli 27054 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Buna göre "desteklemelerden, kamu tüzel kişileri hariç, çiftçi kayıt sisteminde özlük, ürün ve arazi bilgileri kayıtlı olan, tütün üretiminden vazgeçerek alternatif ürün yetiştirmeyi tercih eden ve Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Anonim Şirketi (TEKEL)'nin Yaprak Tütün Alım ve İşletme müdürlükleri ile 2008 yılında sözleşme imzalamış Adıyaman, Batman, Bitlis, Burdur, Diyarbakır, Hatay, Mardin, Muş ve Trabzon illerindeki tütün üreticilerine, yılda bir defaya mahsus olmak üzere 2009, 2010 ve 2011 yıllarında destekleme ödemesi yapılmaktadır". Bu karar 31 Aralık 2008 tarihli ve 27097 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan "Tütün

Üretiminden Vazgeçip Alternatif Ürün Yetiştiren Üreticilerin Desteklenmesine Dair Kararın Uygulanmasına İlişkin” tebliğ ile düzenlenmektedir. Tarımsal Destekleme ve Yönlendirme Kurulu tarafından dekar başına ödeme tutarı 120 YTL olarak tespit edilmiştir. Ancak 25 Ocak 2009 tarihli ve 27121 sayılı resmi gazetede yayınlanan “Tütün Üretiminden Vazgeçip Alternatif Ürün Yetiştiren Üreticilerin Desteklenmesine Dair Kararın Uygulanmasına İlişkin Tebliğde Değişiklik yapılmasına dair tebliğ” ile dekar başına ödeme tutarı, 2009 yılı için 108 TL olarak tespit edilmiştir. Yine 17 Şubat 2010 tarihli ve 27496 sayılı tebliğ ile yeni bir değişiklik yapılarak Tarımsal Destekleme ve Yönlendirme Kurulu tarafından 2010 yılı için dekar başına ödeme tutarı 120 TL’ye yükseltilmiştir.

Tablo 6 Tütüne Alternatif Ürün Desteği 2009 Yılı Üretici Başvuru Sayıları

İller	Üretici Sayısı	2008 ÇKS Kayıtlı Üretici Sayısı	Üretim Alanı (da)	Başvuru Sayısı	Desteklenen Alan (da)	Ödenen Miktar (TL)
Adıyaman	28.483	1.977	85.786	3.211	13.294,067	1.435.766,73
Batman	26.375	98	55.294	0	0	0
Bitlis	12.107	787	36.317	797	2.308,034	249.267,65
Burdur	641	28	815	328	823,101	88.894,90
Diyarbakır	8.831	126	17.686	2	3,636	392,68
Hatay	19.366	2.372	39.125	5.227	20.800,750	2.246.480,98
Mardin	484	108	974	234	621,448	67.115,76
Muş	7.779	53	15.711	0	0	0
Trabzon	1.109	563	5.322	464	2.368,500	255.798,28
TOPLAM	105.175	6.112	257.030	10.263	40.359,304	4.343.717,01

Kaynak: Tarım Bakanlığı Kayıtları

Tablo 6’ dan da görülebileceği üzere, 105.175 tütün üreticisinin yaklaşık % 10’u alternatif ürün desteğine başvurmuş ve yaklaşık 40.000 dekar alan desteklenmiştir. Daha önceden destek kapsamına alınmayan Hatay’da göreceli olarak büyük bir oran desteğe başvururken, diğer illerde katılım çok düşük kalmıştır. Ödenen

miktar ise yaklaşık 4.35 milyon TL olup başvuru başına bu rakam yaklaşık 423 TL ya da desteklenen hektar alan başına 1.07641 TL'dir.

Tütün ekilen arazi ve tütün ekimiyle uğraşan üretici miktarı göz önüne alındığında, projeye başvuruların oldukça sınırlı kalmıştır. Ayrıca projede başlangıcında tütün ekiminden vazgeçilerek kazanılacak tarım alanlarında yem ve yağ bitkileri yetiştirilmesi hedefi de çok sınırlı olarak gerçekleşmiştir. 2002 yılında, vazgeçilen tarım arazilerinin % 98'inde tahıl ve baklagil ve ancak % 2'sinde sebze ve yem bitkileri üretimi gerçekleşmiş, 2003 yılında ise yaklaşık % 97'inde tahıl ve baklagil yetiştirilmiştir. Bunun nedenleri devlet tarafından *kota sahibi olan üreticilerin büyük bir kısmının arazisinin olmaması, üreticilerin kota miktarlarının çok düşük olması, tütün yetiştiriciliğinin emek yoğun bir iş olması nedeniyle bölgede yaşanan işsizlik sorununa sınırlı da olsa sağladığı katkı, bölgede tütünün uzun yıllardır yetiştirilmesi nedeniyle üreticilerin yetiştiriciliğini bilmedikleri ürünlere yönelmek istememesi, Tekel'in üreticilere 2003 yılı başında 100 Milyon TL nakit avans ödemesi, Alternatif Ürün Projesi başvuru tarihinin DGD başvuruları ile aynı döneme rastlaması, üreticilere teşvik ve örnek olabilecek önder çiftçilere yaptırılacak olan alternatif ürün yetiştiriciliğinin gösterildiği demostrasyon çalışmalarının halen tamamlanmamış olması, üreticilerin, şu anda tütün üretiminden kendiliğinden vazgeçmesi halinde dahi ileride devletin destek sağlayacağı beklentisi sebebiyle kotalarını kaybetme endişeleri taşıması, üreticilerin, yetiştirecekleri alternatif ürünleri pazarlama endişesi taşıması, verilen hibe ödemesinin tek yıl olması ve üreticilerin sonraki yıllar için endişe taşıması, yetiştirilecek ürünlerin depolanması, işlenmesi, kurutulması vb. işlemler için bölgedeki tesislerin yetersiz olması, ödemelere ilişkin güven eksikliği, biçiminde belirtilmiştir⁴². Kısaca proje, uygulamada, özellikle Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinin sosyal yapılarını göz önüne almadığından dolayı başarısız olmuştur. Ayrıca bahsedilen bölgelerde tütün yerine başka bir ürüne yönelmesinin, gerek arazinin toprak yapısının elverişsizliği ve gerekse iklim özellikleri gibi nedenlerle kolayca ve kısa sürede gerçekleştirilebilecek bir çözüm olmadığı dikkate alınmamış ve bu nedenle de uygulama başarısız olmuştur.*

7. Tütün Üretiminde Meydana Gelen Değişimler

Ülkemizde tütün aile tarımı biçiminde yapılmaktadır. Çeşitli tip tütünlerin üretimi yapılmakla birlikte çoğunluğunu Şark tütünler oluşturmaktadır⁴³. Tablo

41 Dolar kuru 1.5 TL/1 ABD Doları olarak hesaplandığında toplam ödenen destek miktarı 2,9 milyon ABD Doları olup, başvuru başına 282 ABD Doları ya da hektar başına 717 ABD Dolarıdır.

42 www.arip.org

43 Tarım ve Köyişleri Bakanlığı (2009) s:1

7'den görülebileceği üzere 2003 yılında 334.298 olan sözleşme imzalayan üretici sayısı sonraki yıllarda giderek azalmış ve buna olarak ta sözleşmelere bağlı üretim ve alan da düşmüştür. 2003 ve 2009 yılları arasında sözleşme yapan üretici sayısı 253.546, üretim yapılan alan 67.583 hektar ve üretim miktarı da 57.519 ton azalmıştır.

Tablo 7 Türkiye Sözleşmeli Tütün Üreticisi, Üretim ve Alan Bildirimi

		Türk Menşeli Tütün	Yabancı Menşeli Tütün	Toplam
2003	Üretici	330.529	3.769	334.298
	Alan (Da)	181.237	2.482	183.719
	Miktar (ton)	144.023	6.105	150.128
2004	Üretici	281.565	3.879	285.444
	Alan (Da)	189.655	3.056	192.711
	Miktar (ton)	150.817	5.950	156.767
2005	Üretici	252.846	2.887	255.733
	Alan (Da)	184.681	2.287	188.968
	Miktar (ton)	143.454	4.180	147.634
2006	Üretici	220.206	2.208	222.414
	Alan (Da)	144.343	1.823	146.166
	Miktar (ton)	114.326	3.308	117.634
2007	Üretici	205.560	1.491	207.051
	Alan (Da)	143.651	1.253	144.904
	Miktar (ton)	115.178	2.705	117.883
2008	Üretici	193.425	857	194.282
	Alan (Da)	146.222	650	146.872
	Miktar (ton)	117.364	1.576	118.940
2009	Üretici	78.848	1.904	80.752
	Alan (Da)	114.674	1.462	116.136
	Miktar (ton)	89.462	3.147	92.609

Kaynak: TAPDK Kayıtları

Sözleşmelerde meydana gelen azalışı Tablo 8'den bölgelere bağlı olarak ele aldığımızda özellikle Doğu ve Güney Doğu Anadolu bölgesinde sözleşmeye bağlı üretici, alan ve üretim miktarında önemli ölçüde azalış görülmekte ve bir anlamda bu bölgelerde sözleşmelere bağlı olarak tütün üretiminin bittiği anlaşılmaktadır.

Yaklaşık 17.000 üreticinin alternatif ürün desteğinden yararlanmakta olduğundan, geri kalan yaklaşık 236.000 üretici tütün üretiminden çekildiği anlaşılmaktadır. Ancak bu üreticilerin başka ürünlerin üretimine kayıp kaymadığı ya da başka bir iş ile iştigal edip etmediği ya da göç etmek zorunda kalıp kalmadıkları konusunda bir bilgi mevcut değildir. Özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da yoksul ve topraksız çiftçilerin tütün ürettiği bilindiğinden, üretimden kopuşun bu üreticiler için yoksulluğu daha da artıracakını söylemek mümkündür.

Tablo 8 Türkiye Bölgelere Göre Sözleşmeli Tütün Üreticisi, Üretim ve Alan Bildirimi

		Ege	Karadeniz	Marmara	Doğu	Güney Doğu	Akdeniz	Toplam
2003	Üretici	145.409	59.681	8.213	22.165	98.828	0	334.296
	Alan (Da)	126.670	25.313	4.299	4.433	23.002	0	183.717
	Miktar(ton)	95.978	21.736	6.335	4.433	21.646	0	150.128
2004	Üretici	120.477	43.585	8.054	21.626	91.702	0	285.444
	Alan (Da)	134.477	24.214	5.108	5.712	23.200	0	192.711
	Miktar ton)	101.044	22.312	7.704	6.087	19.620	0	156.767
2005	Üretici	95.945	41.728	6.242	22.660	89.158	0	255.733
	Alan (Da)	125.754	25.321	4.051	7.844	23.998	0	186.968
	Miktar (ton)	90.925	24.256	5.770	6.640	20.043	0	147.634
2006	Üretici	76.183	33.730	4.538	20.385	87.578	0	222.414
	Alan (Da)	95.741	21.107	3.135	5.413	20.770	0	146.166
	Miktar (ton)	71.556	19.193	4.452	4.213	18.220	0	117.634
2007	Üretici	66.770	28.080	3.039	21.286	87.876	0	207.051
	Alan (Da)	97.258	18.857	2.179	5.674	20.936	0	144.904
	Miktar(ton)	73.903	17.109	3.531	4.630	18.710	0	117.883
2008	Üretici	62.805	24.506	1.201	20.289	85.481	0	194.282
	Alan (Da)	103.031	17.203	850	5.434	20.354	0	146.872
	Miktar (ton)	79.279	16.005	1.740	4.207	17.709	0	118.940
2009	Üretici	55.631	12.874	6.768	1.334	2.589	1.556	80.752
	Alan (Da)	94.245	11.784	7.280	277	1.913	637	116.136
	Miktar (ton)	69.695	12.559	6.518	496	2.532	809	92.609

Kaynak: TAPDK Kayıtları

8. Sonuç

Gelişmiş ülke örneklerinden de görülebileceği gibi geleneksel üreticiler tarafından tütün yetiştirilmesinin devamının sağlanması ve tütün üreticilerinin desteklenmesi ön plana alınmaktadır. Her ne kadar tütün üretimini azaltmak ana amaç olmasına rağmen, uygulamalar da tütün üreticilerinin gelir kayıpları sosyal dengesizliklere ve kırsal nüfusun azalmasına yol açabileceği kaygısıyla dikkate alınmaktadır. AB'deki tütün üreticisinin ana geliri, destekleme kapsamında sağladığı gelir olup, ürün satışından elde edilen gelir, destekleme gelirinin yanında daha düşük kalmaktadır. AB'de tütün üretiminin kontrol altında tutulması için üretimi ve talebi dengeleyici nitelikte kota, garanti edilmiş maksimum miktar gibi uygulamalarla müdahale edilmektedir. AB'de üretilmesi istenmeyen tütün çeşitlerine 3 yıllık dönemler itibarıyla sabit bir gelir garanti edilmesini sağlayan politika uygulanırken, ABD'de geçiş dönemi 10 yıl olarak planmış ve bu süre boyunca da yine kota sahiplerine sabit gelir garanti edilmiştir. Bu gelirin miktarı ise 10 milyar ABD Dolarının üzerindedir. AB ve ABD örneklerinde tütüne desteklemelerin farklı biçimlerde olmasına rağmen devam ettiği görülmektedir. Ancak Malawi ve Türkiye örneğinde görülebileceği üzere gelişmekte olan ülkeler çeşitli uluslararası kurumlarının da baskısıyla tütün sektörüne sağladıkları destekleri azaltmakta hatta kaldırmaktadırlar. ABD'de üretim maliyetleri Malawi'ye oranla 4 kat yüksek olmasına rağmen ABD'de uygulanan destekler göz önüne alındığında bu durum bir çelişki yaratmaktadır. Yine, Türkiye örneğinde görülebileceği üzere tütün üretimini sona erdiren üreticilere alternatif geçim alanlarının yaratılması çabaları da yetersiz kalmaktadır. ABD'de 10 yıl boyunca tütün üretiminden çekilenlere ayrılan miktar 10 milyar ABD Dolarının üzerinde olmasına rağmen ülkemizde alternatif ürün projesi kapsamında yaklaşık 6 milyon ABD Doları ödeme yapılmıştır. Gözlemlenen başka bir olgu, tütün üretiminin bir endüstriyel üretim biçimi olan sözleşmeli tarıma kayıyor olmasıdır. Bunun sonucu olarak tütün üretiminin kontrolü sözleşmeye alıcı olarak taraf olan firmalar geçmekte ve üretime devam edenler kullandıkları girdi, üretim kalitesi, fiyat ve üretim miktarı kararları üzerindeki egemenliklerini kaybetmektedirler. Yine devletin sektör üzerindeki kontrolü azaltılmakta ve tütünle ilgili fabrika ve kuruluşlar özelleştirmeler ile yabancı sermayenin egemenliği altına girmektedir. Bunun sonucu olarak ta hem kır hem de kentte ekonomik ve sosyal çözülme kaçınılmaz olarak gerçekleşmektedir. Özelleştirmeler sonucu yalnızca üreticiler değil, Tekel'e bağlı fabrika ve çeşitli kurumlarda çalışanlar da güvence kapsamından çıkarılmış ve aylarca süren eylemlerle haklarını korumak zorunda bırakılmışlardır. Kısaca tütün sektöründe yaşanan son 10 yıllık süreç neoliberalizmin öteki yüzünü gösteren önemli bir örnek olarak karşımızda durmaktadır.

Kaynakça

- Action Aid (2002) Death by Starvation. http://www.actionaidusa.org/assets/pdfs/food_rights/Death_by_Starvation_Malawi.pdf (21.04.2010)
- Dohlman Eric, Linda Foreman ve Michelle Da Pra (2009a) "Removal of Government Controls Opens Peanut and Tobacco Sectors to Market Forces" Amber Waves Vol.7, Issue 4, 20-27 (11.03.2010)
- Dohlman Eric, Linda Foreman ve Michelle Da Pra (2009b) "The Post-Buyout Experience Peanut and Tobacco Sectors Adapt to Policy Reform" USDA Economic Research Service Economic Information Bulletin No 60 Nov. 2009 (11.03.2010)
- European Union (2003a) Tobacco Regime. Extended Impact Assessment. Commission Staff Working Document. http://ec.europa.eu/agriculture/publi/reports/tobacco/index_en.htm (16.04.2010)
- European Union (2003b) Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Accomplishing a Sustainable Agricultural Model for Europe through the Reformed CAP- the Tobacco, Olive Oil, Cotton and Sugar Sectors. http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/com554/index_en.htm (16.04.2010)
- FAO (2002) FAO Papers on Selected Issues Relating to WTO Negotiations on Agriculture.
- FAO (2006) Trade Reforms and Food Security. Country Case Studies and Synthesis, Rome
- Federal Register (2005) Tobacco Transition Payment Program Vol. 70, No. 63 April 4.
- Grain (2010) Unravelling the Miracle of Malawi's Green Revolution www.grain.org (11.05.2010)
- Jaffee Steven (2003) Malawi's Tobacco Sector. Standing on One Strong Leg is Better Than on None. Africa Region Working Paper Series No.55 <http://www.worldbank.org/afr/wps/index.htm> (08.05.2010)
- JTI (2005) Japan Tobacco Annual Report http://www.jti.com/press_home/investor_info (17.12.2009)
- JTI (2006) Japan Tobacco Annual Report http://www.jti.com/press_home/investor_info (17.12.2009)
- Kılıç İlker ve Özgür Bor (2010) "Sözleşmeli Tarım, Devlet ve Hukuk" Türkiye Barolar Birliği Dergisi Sayı:86 Ocak-Şubat 2010.
- Madeley John (2003) Herkese Gıda (Çev. Ali Ekber Yıldırım) Çitlembik Yayınları: 29; Nisan, İstanbul.
- Mc Michael Philip (2004) Global Development and the Corporate Food Regime Symposium on New Directions in the Sociology of Global Development, *XI World Congress of Rural Sociology*, Trondheim. July. www.corporate-accountability.org/eng/2004/corporate_food_regime.pdf (04.01.2010)
- Nsiku Nelson ve Botha Willings (2007) Tobacco Revenue Management: Malawi case study. International Institute for Sustainable Development. www.iisd.org. (18.06.2010)
- Oya Carlos (2007) "Kalkınmakta Olan Ülkelerde Çiftçilere Sopa ve Havuç" Neoliberalizm Muhafız Bir Seçki Der. Alfredo Saad-Filho ve Deborah Johnston (Çev. Şeyda Başlı ve Tuncel Öncel) Yordam Kitap, İstanbul s.213-224.
- OXFAM (2002) "Boxing Match in Agricultural Trade." Oxfam Briefing Paper No.32 November.
- Tarım ve Köyişleri Bakanlığı (2009) Tütün Raporu, Ankara.
- TEMA (2004) Dünya Ticaret Örgütü Cenevre Tarım Çerçevesi Çalıştay Değerlendirmesi ve

Sonuçları. Tema İstanbul

Windfuhr Michael ve Jonsen Jennie (2005) Food Sovereignty. Towards Democracy in Localized Food Systems. ITDG Publishing, 2005. www.itdgpublishing.org.uk

Womach Jasper (2005) Tobacco Price Support: An Overview of the Program. CRS Report for Congress <http://www.nationalaglawcenter.org/assets/crs/95-129.pdf>

World Bank (2008) Double Jeopardy: Responding to High Food and Fuel Prices. G8 Hokkaido-Toyako Summit, 2 July 2008.

WTO (2003) The Wto Agreements Series 3. Agriculture. WTO Publications.