

TÜRKİYE'DE TÜTÜN ÜRETİMİ VE ALTERNATİF POLİTİKALAR

Mustafa SEYDİOĞULLARI

TAPDK-Uzman (Tütün Eksperi), msseydi@hotmail.com

GİRİŞ

Tütün ve tütün ürünleri üretimi ve ticaretinin sosyo-ekonomik açıdan önemini sürdürdüğü Türkiye’de, konunun tütün kontrolü boyutu da giderek önem kazanmaktadır.

Bu itibarla, Türkiye’de tütün üretimi ve üreticiliğinin mevcut durumuna ve geleceğine tütün kontrolü yasa ve kurallarının etkisinin değerlendirilmesi konusu güncelliğini korumaktadır.

TÜRKİYE’DE TÜTÜN VE TÜTÜN MAMULLERİ ÜRETİMİ VE TİCARETİ

Tütün Üretimine İlişkin Veriler

Türkiye’de tütün üretimi, 1962 yılından bu yana ilk defa 2006 ürününde 100.000 tonun altına (98.137 ton) düşmüştür. Üretim, 2010 ürününde 53.018 tona, 2011 ürününde ise 45.398 tona (1930 yılı üretimi 47.336 ton) gerilemiştir. Halen tarla döneminde olan 2012 yılı üretiminin 2011 ürününe göre % 15- 20 oranında fazla olacağı tahmin edilmektedir.

2010 ürününde toplam 852 üreticide 1.858.617 kilogram Virginia ve Burley tipi tütün üretimi gerçekleşmiştir.

Adıyaman, Bitlis, Muş, Hatay illeri başta olmak üzere ağırlıklı olarak Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerindeki bazı illerde sarmalık kıyılmış tütün mamulü ticaretine konu olan kayıtdışı tütün üretiminin 10-15 milyon kilogram arasında gerçekleştiği tahmin edilmektedir.

2002 yılında yürürlüğe giren 4733 sayılı Kanunla birlikte tütünde “destekleme” alımları kaldırılmış ve geçen 10 yıllık süre zarfında tütün üreticilerinin sayısı 405.882’den 50.669’a düşmüştür. Tütün üreticilerin yaş ortalaması 50 civarında olup genç nesil zorluğu dolayısıyla tütün üreticiliğini bemimsememektedir. Son 5 yılın ortalaması alındığında, üretici başına düşen yıllık gelirin 4.500 TL civarında olduğu hesaplanmaktadır.

Tütün üreticileri, Tarımsal Üretici Birlikleri Kanunu kapsamında sadece 3 yerde (Denizli-Tavas, Samsun-Bafra ve Bitlis Merkez) üretici birliği kurarak örgütlenebilmiştir.

30/05/2012 tarihi itibari ile TAPDK’dan Tütün Ticareti Yetki Belgesi (TTYB) alan toplam 53 gerçek ve tüzel kişi bulunmaktadır. Bunlardan 16’sı 2011 yılında tütün üreticileri ile yazılı sözleşme yapmıştır.

Tablo 1- Türkiye tütün üretimi, 2002-2011

Ürün Yılı	Üretici Sayısı (Kişi)	Tütün Üretimi (Ton)	Alım Bedeli (TL)
2002	405.882	159.521	537.278.603
2003	318.504	112.158	466.479.733
2004	282.274	133.913	628.432.616
2005	252.312	135.247	533.931.866
2006	215.307	98.137	497.110.360
2007	179.633	74.585	451.259.433
2008	181.588	93.403	618.197.567
2009	77.411	81.053	551.568.085
2010	64.191	53.018	363.888.554
(*) 2011	50.669	45.398	426.905.665

Kaynak: TAPDK kayıtları

(*) Geçici rakamlar

TEKEL'in Özelleştirilmesi

2008 yılında TEKEL'in "sigara birimi" "TEKEL" adıyla birlikte British Amerikan Tobacco Tütün Mamulleri Sanayi ve Ticaret AŞ'ye (BAT) 1,72 milyar dolar karşılığında satılmış, 2009 ürünü için üretim sözleşmesi yapmayan TEKEL (tta) tütün piyasasından çekilmiştir. Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri (tta) Anonim Şirketi Genel Müdürlüğünün yaprak tütün birimleri de (İzmir ve Diyarbakır hariç) 2010 yılı içinde lağvedilmiştir. "tta", yapılan anasözleşme değişikliği ile ticari unvanını 13/02/2012 tarihinden itibaren "Gayrimenkul Anonim Şirketi Genel Müdürlüğü" olarak değiştirmiştir.

TÜİK'in "Yabancı Kontrollü Girişim İstatistikleri" ne göre, Türkiye'de tütün ürünleri sanayinin 2006 yılında % 61,4'ü, 2007 yılında % 69,0'u ve 2008 yılında % 83,2'si yabancı kontrolündedir.

Tütün Ticaretine İlişkin Veriler

Türkiye'de 2011 yılında, 66.308.375 kg tütün 389.048.069 dolar karşılığında ithal; 68.685.594 kg tütün 372.138.412 dolar karşılığında ihraç edilmiştir.

Tablo 2- Türkiye tütün ticareti, 2002-2011

YILLAR	TÜTÜN İHRACAT MİKTARI (Ton)	TÜTÜN İHRACAT BEDELİ (ABD Dolar)	TÜTÜN İTHALAT MİKTARI (Ton)	TÜTÜN İTHALAT BEDELİ (ABD Dolar)
2002	88.850	279.871.000	55.800	207.083.000
2003	112.430	330.281.700	69.900	200.765.000
2004	106.988	388.466.600	57.300	221.100.000
2005	134.533	476.377.000	67.120	272.400.000
2006	127.976	497.043.200	66.550	252.800.000
2007	113.943	449.753.000	70.096	292.900.000
2008	152.033	428.442.000	83.657	372.600.000
2009	97.184	480.231.989	77.266	388.550.651
2010	80.311	413.779.529	67.241	357.635.000
2011	68.686	372.138.412	66.308	389.048.069

Kaynak: TEKEL ve TAPDK kayıtları

TEKEL'in (Gayrimenkul AŞ) stoklarında 21,4 tonu "kırık" ve "işlenmemiş" olmak üzere toplam 28,9 ton vasıfsız tütün kaldığı dikkate alınrsa, önümüzdeki yıllarda ülke tütün ihracatının mevcut üretime bağlı olarak 30.000 tonu geçmeyeceği tahmin edilmektedir.

Bu durumda, İzmir Ticaret Odası (İZTO), Türkiye İhracatçılar Meclisi (TİM) ve Ege Tütün İhracatçıları Birliği (ETİB) temsilcilerinin 2023 yılı için öngördüğü 700 milyon dolarlık tütün ve tütün mamulleri ihracat hedefi ile Çin'e 150 milyon dolarlık (2011 yılı ihracatı 2,7 milyon dolar) yaprak tütün ihracatı hedefinin gerçekçi olmadığı değerlendirilmektedir.

1988 yılından itibaren Türkiye'de üretilmeye başlanan Amerikan blend sigaralar için 610 ton ile başlayan yabancı tütün ithalatı (Virginia ve Burley tipi) 2008 yılında 80.000 tona ulaşmış, ancak son 3 yıldır azalma sürecine girmiştir.

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

İthal edilen tütünlerin kilogramından 3 dolar, bir adet sigara paketinden ise 40 cent alınarak Hazine'ye irat kaydedilen Tütün Fonu, 01/01/2010 tarihinden itibaren "homojenize tütün veya yeniden tertip edilmiş tütünler", "şişirilmiş tütün", "şişirilmiş damar" ve her türlü tütün mamulünün ithalatından kaldırılmıştır. Ülke topraklarında üretilen tütünler için önemli bir koruma duvarı oluşturan Tütün Fonu, ithal edilen yaprak tütünde 2011 yılında 2,25 dolara, 01/01/2012 tarihinden itibaren ise 1,8 dolara indirilmiş olup önümüzdeki birkaç yıl içinde sıfırlanacaktır.

Tütün Mamulleri Piyasasına İlişkin Veriler

Türkiye’de 15/05/2012 tarihi itibarıyla 7 sigara, 6 nargilelik tütün mamulü, 5 sarmalık kıyılmış tütün mamulü, 2 pipoluk tütün mamulü, 1 puro ve sigarillo, 1 makaron üretim izni bulanan firma ile 9 adet puro ve sigarillo ithalat izni bulunan firma faaliyetini sürdürmektedir.

2011 yılında yurtiçinde 112.083.047.080 âdet sigara üretilmiş, bu rakamın 24.326.238.400 adedi 249.727.418 dolar bedelle ihraç edilmiş, 91.217.479.040 adet sigara ise toplam 24.598.105.743 TL bedelle iç piyasada satılmış ve bu satışlardan 15.850.168 TL ÖTV geliri elde edilmiştir.

Türkiye’de yerleşik sigara üreticisi firmalar, 2011 yılı üretimlerinde toplam 83.030.664 kg tütün kullanmıştır. Firmalar, 2004 yılında 51.032.829 kg yerli (ülke topraklarında yetişen), 54.711.254 kg ithal tütün kullanılmışken, 2011 yılı itibarıyla 15.809.760 kg yerli, 67.220.904 kg ithal tütün kullanmıştır. Rakamlardan da anlaşılacağı üzere, 2004 yılında % 51,74 olan sigara harmanlarında ithal tütün kullanım oranı 2011 yılında % 80,96’ya yükselmiştir.

Tütün ürünlerine uygulanan asgari maktu vergi tutarı 13/10/2011 tarihinden geçerli olmak üzere adet başına 0,145 TL (paket başına 2,90 TL), nispi ÖTV oranı ise yine aynı tarihten geçerli olmak üzere 31/12/2012 tarihine kadar tüm tütün ürünlerinde % 65 olarak belirlenmiştir. Halen sigara üzerindeki vergi yükü % 80,25’tir.

2011 yılı sonu itibarıyla yurtiçi sigara satışları son 3 yılda 16.641.429.359 adet (832.071.467 paket) azalmasına rağmen 2008 yılı sonu itibarıyla 10.888.211 TL olan tütün ürünlerinden elde edilen ÖTV geliri, 2011 yılı sonu rakamları ile mukayese edildiğinde % 45,57 artmıştır.

Türkiye’de kaçak ve sahte tütün ürünleri konusunda güvenilebilir bir araştırma yoktur. Tütün Sanayicileri Derneğinin yaptırdığı araştırmaya göre Türkiye’de kaçak sigara oranı % 24’tür.

TÜTÜN KONTROLÜ ÇERÇEVE SÖZLEŞMESİ VE ULUSAL TÜTÜN KONTROL PROGRAMI VE EYLEM PLANINDA TÜTÜN ÜRETİMİ VE ALTERNATİF POLİTİKALAR

Ülkemizin 2004 yılında imzalayarak taraf olduğu Tütün Kontrolü Çerçeve Sözleşmesi (TKÇS), 11 bölüm ve 38 maddeden meydana gelmiştir.

TKÇS’nin,

“Amaç, Rehber İlkeler ve Genel Yükümlülükler” başlıklı II. Bölümün 4. maddesi; “Tütün ve Tütün Ürünlerinin Arzının Azaltılmasına Yönelik Tedbirler” başlıklı IV. Bölümün “Tütün üretimine alternatif ürün ve ekonomik faaliyet” başlıklı 17. maddesi; “Çevrenin ve insan sağlığının korunması” başlıklı V. Bölümün “Çevrenin ve insan sağlığının korunması” başlıklı 18. maddesi; “Bilimsel ve Teknik İşbirliği ve Bilgi İletişimi” başlıklı VI. Bölümün “Araştırma, izleme ve bilgi alışverişi” başlıklı 20. maddesinin birinci fıkrası (a) bendi; “Bilimsel ve Teknik İşbirliği ve Bilgi İletişimi” başlıklı VII Bölümün “Bilimsel, teknik ve yasal alanlarda işbirliği ve uzman desteği sağlanması” başlıklı 22. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi (ii) ve (iii) şıkları ile “Kurumsal Düzenlemeler ve Mali Kaynaklar” başlıklı VIII. Bölümünün “Mali kaynaklar” başlıklı 26. maddesi üçüncü fıkrası tütün üretimine alternatif ürün ve faaliyetlere ilişkin hükümleri içermektedir.

Ulusal Tütün Kontrol Programı ve Eylem Planında Tütün Üretimi ve Alternatif Politikalar

Ulusal Tütün Kontrol Programı (UTKP), TKÇS hükümleri esas alınarak 2004 yılı Aralık ayından itibaren ilgili bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar, üniversiteler, akademisyenler ve sivil toplum örgütlerinin işbirliği ile hazırlanmış, 07/10/2006 tarihli ve 26312 sayılı Resmi Gazete’de 2006/29 sayılı Başbakanlık Genelgesi eki olarak yayımlanmıştır. UTKP’nin Eylem Planı (EP) ise 2008-2012 yılları arasını kapsamaktadır.

UTKP-EP’de, “B. Tütün Arzının ve Tütün Ürünlerinin Kullanımının Azaltılmasına Yönelik Önlemler” başlığının “B.3. Tütün Üretimi ve Alternatif Politikalar” alt başlığı 7 stratejiden oluşmaktadır.

Bu alt başlığın amaç, hedef, stratejileri ve ilgili aktiviteleri, TKÇS’nin 17 ve 18. maddeleri esas alınarak ancak, ülke tütüncülüğünün mevcut durumu ve geleceği göz önünde bulundurularak belirlenmiştir.

Tütün üretimi ve alternatif politikaların,

Amacı; *“Tütün üretiminin kontrolü, izlenmesi, tütüne alternatif tarım ürünleri ve ekonomik faaliyetlerin belirlenmesi, tütün üreticiliğinden alternatif ürünlere geçen üreticilere ekonomik varlıklarını sürdürebilecekleri desteklerin sağlanması”*,

Hedefi; *“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 geliştirilmesini sağlamak”* şeklinde tanımlanmıştır.

Stratejileri ise;

1. Tütün üretiminin izlenmesi, kaydedilmesi işlemlerinin Avrupa Birliği Tütün Ortak Piyasa Düzeni normlarına uygun hale getirilmesinin sağlanması,
2. 4733 sayılı Kanunla getirilen sözleşmeli üretim sisteminde görülen aksaklıkların giderilmesinin yanı sıra sistemin işleyişinde üretici örgütlerinin işlerliğinin artırılmasının sağlanması,
3. Tütün Kontrolü Çerçeve Sözleşmesinin 26. maddesinde belirtilen kaynakların ulusal planlar, programlar ve öncelikler çerçevesinde ülke tütün sektörünün istifadesi yönünde harekete geçirilmesi,
4. Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde üretilen tütüne talebin azalması sonucu tütün üreticilerinin alternatif alanlara kaydırılması ve iyileştirilmesi için gereken sosyal politikaların yapılandırılması,
5. Kazanç yönünden tütüne alternatif ürünlerin teşviki ve teşvik edilecek ürünlerin pazarlanması için gerekli organizasyonların yapılmasının sağlanması,
6. Yetiştirilen alternatif ürünlerin yerinde değerlendirilmesi amacıyla işleme, kurutma, depolama ve benzeri gerekli tesislerin kurulması,
7. Üreticinin eğitimi ve bilgilendirilmesi amacıyla demonstrasyon yapılmasının sağlanması olarak belirlenmiştir.

Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı (Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı) 2, 3, 4, 5, 6 ve 7 nolu; Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu (TAPDK) 1, 2, 3, 4, 5 ve 7 nolu; Avrupa Birliği Genel Sekreterliği ise 1 nolu stratejilerden sorumlu kurum ve kuruluşlardır.

Alternatif Ekonomik Faaliyet ve Alternatif Ürün Projelerine İlişkin Veriler

Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı tarafından 14/11/2008 tarihli 27054 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan *“Tütün Üretiminden Vazgeçip Alternatif Ürün Yetiştiren Üreticilerin Desteklenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı”* ve bu Kararın uygulanmasına ilişkin Tebliğler doğrultusunda 9 ilde (Adıyaman, Batman, Bitlis, Burdur, Diyarbakır, Hatay, Mardin, Muş ve Trabzon) tütün üretiminden vazgeçip alternatif ürün yetiştirmek üzere yılda bir defaya mahsus olmak üzere 2009 yılında dekar başına 108 TL, 2010 ve 2011 yıllarında ise dekar başına 120 TL destekleme ödemesi öngörülmüşse de toplamda 116 Milyon TL kaynak ayrılmıştır.

Anılan 9 ilde TEKEL ile üretim sözleşmesi olan toplam 105.175 üreticiden 2009 yılında 10.263’ü, 2010 yılında 14.621’i, 2011 yılında ise 14.554’ü destek için başvurmuş, alternatif ürün üreten bu üreticilere bedel olarak yıllar itibarıyla sırasıyla 4.343.717 TL, 7.293.939 TL ve 7.238.497 TL ödeme yapılmıştır.

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Son 6 yılda 100.000 tonu aşamayan hatta 2011 ürünü itibarıyla 50.000 tonun altına düşen Türkiye tütün üretimi, iç tüketim ve dış satım ihtiyaç ve imkanları miktarları dikkate alındığında normalin altına inmiştir.

2002 yılında çıkarılan 4733 sayılı Kanun sonrasında, tütün üretimine ve üreticisine yapılan desteklerin minimize edilmesi, TEKEL’in sigara biriminin özelleştirilmesi, yaprak tütün biriminin lağvedilmesi; ayrıca, dünya piyasalarında tütüne olan talebin daralması ve yurtiçinde tütün ürünleri tüketiminin azalması nedeniyle Türkiye’de kayıt altındaki tütün üretiminin önümüzdeki birkaç yıl içinde 40-50 bin ton bandında seyredeceği kestirilmektedir.

2020’li yıllar ve sonrasında tütün kontrolü yasa ve kurallarının artan etkisi ile tüm dünyada olduğu gibi tütün ürünleri tüketimindeki ve yerli tütün kullanımındaki azalmaya paralel olarak Türkiye tütün üretiminin 20-30 bin ton seviyesine ineceği tahmin edilmektedir.

Ülke tütünçülüğün bugünkü üretim ve ticaret tablosu, 19/07/2009 tarihinden itibaren tüm hükümleriyle başarıyla uygulanan tütün kontrolü yasa ve kurallarının sonucu olmayıp aksine 1980'lerden itibaren uygulanan küreselleşme ve özelleştirme politikalarının bir sonucu olarak değerlendirilmektedir.

Ülke tütün üretiminin mevcut durumu tütün kontrolü açısından bir problem teşkil etmemekle beraber yurtiçi tütün üretiminden daha yüksek miktarlarda gerçekleşen tütün ithalatı (sıfırlanacak tütün fonu da gözüne alındığında) ülke tütünçülüğü ve tütün kontrolü açısından dikkate şayandır. Bununla birlikte, tütün kontrolü uygulamalarının önümüzdeki yıllarda tütün mamulleri tüketimini daha da azaltacağı ve buna paralel olarak tütün ithalatının azalacağı öngörülmektedir.

TKÇS'nin ilke ve hükümleri esas alınarak hazırlanan ve 2012 yılına kadar gerçekleştirilmesi hedeflenen UTKP-EP kapsamındaki strateji ve aktiviteler, -ülke tütünçülüğünün kendine özgü şartları dikkate alınarak- amaçlandığı şekilde uygulanamamıştır.

Tarım ve Köyişleri Bakanlığı (Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı) tarafından uygulanan ve takibi yapılan tütüne alternatif ekonomik faaliyet ve alternatif ürün projelerinin kısmi başarıları söz konusu olmakla birlikte geneli itibarıyla başarısız olduğu düşünülmektedir.

Bu nedenle, UTKP'nin 2013 ve sonrası için hazırlanacak Eylem Planında 2008-2012 döneminin eksiklikleri ve yetersizlikleri dikkate alınarak tütün üretiminden vazgeçen/vazgeçirilen üreticilerle, üretim azalması sonucunda sektörden uzaklaşmak durumunda kalan tütün işçilerine uygulanabilir ve sürdürülebilir alternatif ekonomik faaliyet ve alternatif ürün projelerinin sunulması değerlendirilmektedir.

Bu husus, ülkenin sosyo-ekonomik ve güvenlik realiteleri açısından önemli görülmele birlikte her geçen yıl artan kayıtdışı tütün üretiminin ve yasadışı sarmalık kıyılmış tütün mamulü ticaretinin önüne geçilmesi açısından zorunluluk arz etmektedir.

Kaynakça

- Doğan S., "Çin'e tütün seferi", *Yeni Asır*, 17/04/2009
- ETİB, "2011-2012 Dönemi Çalışma Raporu", 00/04/2012
- Bozkuş F., "Çin yeniden devrede, tütünçüler mutlu", *Ekonomist Dergisi*, 06/05/2012
- Gayrimenkul AŞ, "03/05/2012 itibarıyla satılabilir tütün stokları", 22/05/2012 (Erişim tarihi)
- Gümiş A.H., "Türkiye'de Tütün Politikaları, Pazarlama Sorunları ve Çözüm Önerileri", *Tütün Ekspertleri Derneği-Tütün Ekspertleri Vakfı yayını*, 1 inci baskı, İzmir, 2009
- Gürel N. K., "Tütün nereye gidiyor?", *TİMREPORT*, 01/01/2012
- Sağlık Bakanlığı, "Ulusal Tütün Kontrol Programı ve Eylem Planı (2008-2012)", *DSÖ Türkiye Ofisi Yayını*, Ankara, 2008
- Seydioğulları M., "2009 yılının TEKEL, tütün, tütün mamulleri ve tütün kontrolü açısından bazı satırbaşlarıyla değerlendirilmesi", *Tütün Ekspertleri Derneği Bülteni*, Sayı:82, 14/05/2010
- Seydioğulları M., "Türkiye'de Tütün Üretimi ve Alternatif Tütün Politikaları", 4. Sigara ve Sağlık Ulusal Kongresi kitabı, Elazığ, 9-11/06/2010
- Seydioğulları M., "Dünya'da ve Türkiye'de Tütünün Tarihçesi, Üretimi, Ticareti ve Temel Politikaları", *Tütün ve Tütün Kontrolü kitabı*, Türk Toraks Derneği yayını, 2010
- Seydioğulları M., "2010 yılının tütün ve tütün kontrolü açısından bazı başlıklarla değerlendirilmesi", *Özel arşiv*, 02/02/2011
- TAPDK, "DSÖ TKÇS ve Uygulama İçin Kılavuz İlkeler", *TAPDK yayını*, 2010
- Ticaret Gazetesi, "Tütün üretiminde hedef 90.000 ton", 18/04/2012
- TÜİK, "Yabancı Kontrollü Girişim İstatistikleri, 2006-2008", 05/10/2011
- TİM, "İhracat Odaklı Rekabetçi Bir Ekonomi İçin Öneriler", Temmuz 2011
- TİM, "2023 Türkiye İhracat Stratejisinin Uygulamaya Aktarılması ve Sektörel Kırılım", 23/03/2011
- Vatan Gazetesi, "Kaçak sigara araştırması şoke etti", 07/04/2012
- Yıldırım A. E., "Tütün ithalatı", *Dünya Gazetesi*, 14/04/2011