



## **VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı**

# **Tütün ve Tütün Mamulleri Sanayii Özel İhtisas Komisyonu II. Raporu**

**İktisadi Sektörler ve Koordinasyon  
Genel Müdürlüğü**

**Ağustos 2004**

Bu yayın 500 adet basılmıştır

## ÖNSÖZ

Devlet Planlama Teşkilatı'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkında 540 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname, " İktisadi ve Sosyal sektörlerde uzmanlık alanları ile ilgili konularda bilgi toplamak, araştırma yapmak, tedbirler geliştirmek ve önerilerde bulunmak amacıyla Devlet Planlama Teşkilatı'na Kalkınma Planı çalışmalarında yardımcı olmak, plan hazırlıklarına daha geniş kesimlerin katkısını sağlamak ve ülkemizin bütün imkan ve kaynaklarını değerlendirmek" üzere sürekli ve geçici Özel İhtisas Komisyonlarının kurulacağı hükmünü getirmektedir.

Başbakanlığın 14 Ağustos 1999 tarih ve 1999/7 sayılı Genelgesi uyarınca kurulan Tütün ve Tütün Mamulleri Sanayii Özel İhtisas Komisyonu, başarılı bir şekilde raporunu tamamlamış ve 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı ve Yıllık Program çalışmalarında önemli katkıları olmuştur. Ancak Plan dönemi içinde; sektörde önemli gelişmeler yaşanmıştır. Sektör faaliyetlerini düzenleyen TEKEL' in özelleştirme kapsam ve programına alınması, piyasa düzenleyici görevini TEKEL' den alınarak Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumuna 4733 Sayılı Yasa ile verilmesi, tütün alımlarının destekleme kapsamından çıkartılması, 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu ile tütün mamullerinde alınan vergilerin AB normlarına yakınlştırılması başlıca gelişmelerdir. Getirilen bu yeni düzenlemeler sektördeki ürünlerin üretiminden pazarlamasına kadar bir çok konuda önemli değişikliklere yol açmıştır.

Bu nedenle, tütün ve tütün mamulleri sektörünün yeniden ele alınarak bir durum değerlendirilmesi yapılması, mevcut sorunların, çözüm önerilerinin, beklentilerin ve politika alternatiflerinin belirlenmesi gerekli görülmüştür.

Bu amaçla, Tütün ve Tütün Mamulleri Özel İhtisas Komisyonu belirtilen konuları incelemek ve çalışmaları yapmak üzere Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nın 23.03.2004 tarih ve 1055 sayılı yazısı ile tekrar toplantıya çağırılmıştır. İlk toplantıda ilgili tüm kamu ve özel kesim kuruluşların temsilcilerinin katılımıyla Komisyonun organizasyonu yeniden oluşturulmuş ve Komisyon başarılı bir şekilde çalışmalarını tamamlayarak raporunu hazırlamıştır. Hazırlanan bu raporda komisyona katılan bütün uzmanların görüşlerine tam olarak yer verilmiştir.

Bu raporun hazırlanmasında görev almış ve emeği geçmiş tüm üyelere, Devlet Planlama Teşkilatı olarak, en içten teşekkürü bir borç biliriz.

Dr. Ahmet TIKTIK  
Müsteşar

## VIII. BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI TÜTÜN VE TÜTÜN MAMULLERİ SANAYİİ ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU

<b>GÖREVİ</b>	<b>ADI SOYADI</b>	<b>TEMSİL ETTİĞİ KURULUŞ</b>
Başkan	Hikmet DOYDUM	TAPDK
Koordinatör	İhsan TÜRKER	DPT
Koordinatör	Yıldız ERKMEN	DPT
Raportör	Mustafa SEYDİOĞULLARI	TAPDK

### **TÜTÜN ALT KOMİSYONU**

<b>GÖREVİ</b>	<b>ADI SOYADI</b>	<b>TEMSİL ETTİĞİ KURULUŞ</b>
Başkan	Hikmet SAPAN	TAPDK
Raportör	Memet KARAYAZICI	TAPDK
Üye	Bülent GÖKDEMİR	REKABET KURUMU
Üye	Özgür OLGUN	HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI
Üye	Çağrı KÖSEYENER	DTM
Üye	Murat DÜLGER	ÖİB
Üye	Hatice KARABOĞAZ	TÜGEM
Üye	S. Banu TERZİOĞLU	TÜGEM
Üye	Yücel AKOVA	İGEME
Üye	Mustafa ERDOĞAN	TEKEL
Üye	Ali Fikret TONGAL	TEKEL
Üye	Enbiya SANCAK	TEKEL
Üye	Zeynel Abidin AYDIN	TEKEL
Üye	Şakir KARPAT	PMSA
Üye	Mehmet ATEŞ	PMSA
Üye	Biröl ALTİNER	PMSA
Üye	O.Semih GÜLEN	JTI
Üye	M. Ali YULA	JTI
Üye	Filiz ŞAHİN	JTI
Üye	Erdem SEÇKİN	JTI
Üye	Murat GÜVEN	BAT
Üye	Aysun CENGİZ	BAT
Üye	Oğuz ÖZER	REYTEK
Üye	Hadi KAYHAN	MUĞLA TARIM İL MÜD.
Üye	Gökhan KARACA	MUĞLA TARIM İL MÜD.
Üye	Hatice ÜNAL	TZOB
Üye	Gürbüz ÇAPAN	TMMOB-ZMO
Üye	Yılmaz TEKAY	TÜTÜN EKSPERLERİ DER.
Üye	M. Emin ASLAN	TÜTÜN EKSPERLERİ DER.
Üye	Muzaffer IŞIK	TÜTÜN EKSPERLERİ DER.
Üye	Faruk GÜLPINAR	TÜTÜN EKSPERLERİ DER.
Üye	Vakıf MERCİMEK	TÜTÜN EKSPERLERİ DER.

**TÜTÜN MAMULLERİ ALT KOMİSYONU**

<b>GÖREVİ</b>	<b>ADI SOYADI</b>	<b>TEMSİL ETTİĞİ KURULUS</b>
Başkan	Barbaros KONUŞMAZ	TAPDK
Raportör	Refik YEL	TAPDK
Üye	Ersin SAKLAR	MALİYE BAKANLIĞI
Üye	Mehmet AYÇIN	MALİYE BAKANLIĞI
Üye	Dr. Şaban NAZLI	SAĞLIK BAKANLIĞI
Üye	Bülent GÖKDEMİR	REKABET KURUMU
Üye	T. Bora ERDENGİ	GÜMRÜK MÜSTEŞARLIĞI
Üye	Zeynel ÖZLER	GÜMRÜK MÜSTEŞARLIĞI
Üye	Hazım GÜL	GÜMRÜK MÜSTEŞARLIĞI
Üye	Hülya ERBAY	GÜMRÜK MÜSTEŞARLIĞI
Üye	Murat DÜLGER	ÖİB
Üye	Seylan DEMİR	EMNİYET GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
Üye	Yücel AKOVA	İGEME
Üye	Mehmet SAYSEL	TEKEL
Üye	Ramazan ÖRKAN	TEKEL
Üye	Özlen EĞİLMEZ	TEKEL
Üye	İbrahim YALÇIN	TEKEL
Üye	Mine GÜNGÖR	TEKEL
Üye	Metin DOĞAN	TEKEL
Üye	Cahit DÜZEL	PMSA
Üye	Şakir KARPAT	PMSA
Üye	Mehmet ATEŞ	PMSA
Üye	O.Semih GÜLEN	JTI
Üye	M. Ali YULA	JTI
Üye	Erdem ŞEÇKİN	JTI
Üye	Ayşıl TOKCAN	JTI
Üye	M. Can KARAKAŞ	JTI
Üye	Tayfun ÜNLÜ	JTI
Üye	Murat GÜVEN	BAT
Üye	Aysun CENGİZ	BAT
Üye	Mustafa ŞAHİN	IMPERIAL
Üye	Hulusi KAYMAZ	EUROPEAN
Üye	Gürbüz ÇAPAN	TMMOB-ZMO
Üye	Yılmaz TEKAY	TÜTÜN EKSPERLERİ DERNEĞİ
Üye	Muzaffer IŞIK	TÜTÜN EKSPERLERİ DERNEĞİ
Üye	H. Cafer VARLI	TÜTÜN EKSPERLERİ DERNEĞİ
Üye	Orhan YILDIRIM	TÜTÜN EKSPERLERİ DERNEĞİ
Üye	Faruk GÜLPINAR	TÜTÜN EKSPERLERİ DERNEĞİ
Üye	H. Vakıf MERCİMEK	TÜTÜN EKSPERLERİ DERNEĞİ
Üye	A. Hamdi GÜMÜŞ	TÜTÜN EKSPERLERİ DERNEĞİ
Üye	Yurtsever DERELİ	TÜTÜN EKSPERLERİ DERNEĞİ
Üye	Aydın YAVUZ	TÜTÜN EKSPERLERİ DERNEĞİ
Üye	Levent DUMANTEPE	TÜTÜN EKSPERLERİ DERNEĞİ

# İÇİNDEKİLER

	<b><u>Sayfa No:</u></b>
<b>GİRİŞ</b>	1
<b>I. BÖLÜM</b>	3
<b>Tütün Alt Komisyonu</b>	
1. 4733 Sayılı Kanun Sonrasında Sözleşmeli Üretim ve Açık Artırma Yöntemlerinin Uygulanmasında Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri	4
2. Destekleme Alımlarından Dolayı Oluşmuş Tütün Stoklarına İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri	18
3. AB' nin Tütün Üreticisine Sağladığı Destekleme Sisteminde Muhtemel Değişikliklerin Ülkemiz Tütün Üretimine Etkilerinin Değerlendirilmesi ve Öneriler	21
4. Tütün Kontrolü Çerçeve Sözleşmesi'nin Tütün Üretimi Açısından İncelenmesi	26
5. Doğrudan Gelir Desteği ve Alternatif Ürün Projelerinin Uygulanmasında Ortaya Çıkan Sorunlar ve Çözüm Önerileri	28
6. Yabancı Menşeli Tütünlerin (Virginia-Burley) Ülkemizde Üretimi ve Üretimine Geliştirilmesi Konusunda Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri	32
<b>II. BÖLÜM</b>	37
<b>Tütün Mamulleri Alt Komisyonu</b>	
1. Kaçak ve Sahte Sigara Ticaretinin Ülke Ekonomisine Olumsuz Etkileri, 4926 Sayılı Yasa ile Birlikte Diğer Tedbirlerin Değerlendirilmesi	38
2. Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde Üretilen ve Yasa Dışı Yollarla Satışı Yapılan Kıyılmış Tütün Konusunun İncelenmesi	40
3. Yüzde Yüz Şark Tütünlerinden Mamul Sigaraların Diğer Tip Sigaralar Karşısındaki Durumunun Genel Bir Değerlendirilmesi	41
4. Tütün Kontrolü Çerçeve Sözleşmesi'nin Tütün Mamulleri Piyasası ve İnsan Sağlığı Açısından İncelenmesi	42

5. Tütün Mamullerinin Fiziksel ve Kimyasal Özellikleri, Azami Zifir, Nikotin ve Karbon Monoksit Bırakımlarına Ait Test Yöntemleri, Akredite Laboratuvar Hizmetlerinin Sunulması ve Tütün Mamullerine İlişkin Standartların AB Mevzuatına Uyum Çalışmaları	43
6. AB’de ve Diğer Ülkelerde Tütün Mamullerine Uygulanan Vergi Sisteminin İncelenmesi ve AB Müktesebatına Uyum İçin Gerekli Düzenlemelerin Yapılması	47
7. Komisyon Üyeleri Tarafından Belirtilen Çekinceler	49
<b>EK</b>	<b>53</b>
<b>Tütün Kontrolü Çerçeve Sözleşmesinin Getirdikleri</b>	

## **GİRİŞ:**

Tütün ve tütün mamulleri sanayii Ülkemiz ekonomisinde önemli yer tutmaktadır. 2003 yılında, sigara satışından (108 milyar adet) yaklaşık 6,3 milyar ABD Doları ciro elde edilmiş, bu rakamın 4,6 milyar ABD Doları ise ÖTV ve KDV olarak Devlete ödenmiştir. Bu sektörde yaşanan sorunlar ve çözüm önerilerinin tartışılması amacıyla Devlet Planlama Teşkilatı koordinasyonunda Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı çalışmaları kapsamında düzenlenen toplantılar sonucunda oluşan görüşlerimiz aşağıda ayrıntılı olarak belirtilmiştir.

Özel İhtisas Komisyonlarının yaptıkları çalışmalar sonucunda düzenledikleri raporların plan hazırlık çalışmalarına ışık tuttuğu bir gerçektir. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı çalışmaları kapsamında kurulan Tütün ve Tütün Mamulleri Sanayii Özel İhtisas Komisyonu gerekli çalışmalarını tamamladıktan sonra ilgili raporunu tamamlayarak plan hazırlıklarına katkı sağlamış, sektöre, izlenecek politikaları bakımından önemli ölçüde destek vermiştir. Bu plan dönemi, 2005 yılı sonunda bitmiş olacaktır.

-Plan dönemi bitmeden sektörde önemli bir yer tutan Tekel'in, özelleştirme kapsam ve programına alınması ile yeniden yapılandırılması çerçevesinde; denetim, gözetim ve regülasyon görevlerinin Tekel'den alınarak Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumuna 4733 sayılı Yasa ile verilmesi, tütün alımlarının destekleme kapsamından çıkartılarak üretilen tütünlerin yazılı sözleşme esaslı veya açık artırma yöntemiyle alınıp satılması, 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu ile tütün mamullerinden alınan vergilerin AB normlarına yakınlaştırılması, AB ülkelerinde tütün mamulleri için getirilen standartların uygulanmaya başlanması,

-İnsan sağlığına zarar veren madde niteliğinde olan tütün mamullerinin; tıbbi, toplumsal ve kamusal zararları nedeniyle özel önem atfedilen tüketim maddeleri olması, bünyelerindeki vergi oranlarının yüksekliği nedeniyle de yaygın şekilde piyasaya kaçak ve sahte olarak sürülmek suretiyle halk sağlığını ciddi şekilde tehdit etmesi ve bu nedenle de kamu gelirleri açısından büyük kayıplara yol açması,

-Dünya Sağlık Örgütü Anayasasınının 19 uncu maddesi uyarınca (21 Mayıs 2003 tarihli ve 56.Dünya Sağlık Asamblesi WHA 56.1 Sayılı) insan sağlığının yaygın tütün tüketiminden ve tütün dumanına maruz kalmaktan ve insanların tütün mamulleri tüketimi nedeniyle uğradıkları sağlık, sosyal, çevresel ve ekonomik etkilenmelerden korunması için ulusal, bölgesel ve uluslararası düzeydeki faaliyetlerin geliştirilmesi, bu yolda küresel işbirliğine gidilmesi amacıyla DSÖ' ce Tütün Kontrolü Çerçeve Sözleşmesinin hazırlanması ve Türkiye'nin de imzaladığı bu sözleşmenin 40 ıncı onaydan sonra doksanıncı günde yürürlüğe girmesi,

Gibi daha birçok konuda yapılan değişiklikler nedeniyle kamu ve özel sektör temsilcilerinin katılımı ile toplantılar yapılması gerektiğinden, bu meyanda oluşturulan komisyonlarda, sektörde yapılan değişikliklerin ele alınarak değerlendirilmesi, mevcut sorunların belirlenerek çözüm önerilerinin getirilmesi amaçlanmıştır.

Bu çalışmalarımız mevcut plan dönemi için katkı sağlamakla birlikte takip edecek plan dönemi için de bir hazırlık mahiyeti taşıyacaktır.

Raporda, Tütün Alt Komisyonu ve Tütün Mamulleri Alt Komisyonu tarafından, sektörde yaşanan sorunlar ve çözüm önerileri hakkında, konu başlıkları itibariyle hazırlanan bilgilere yer verilmiştir.

# **Tütün ve Tütün Mamulleri Sanayii Özel İhtisas Komisyonu**

## **I. BÖLÜM**

### **Tütün Alt Komisyonu**

## **1. 4733 Sayılı Kanun Sonrasında Sözleşmeli Üretim ve Açık Artırma Yöntemlerinin Uygulanmasında Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri**

### **1.1. Tütün**

Tütün patlıcangiller familyasından bir yıllık bitkidir. Günümüzde dünyada 60 derece kuzey ve 40 derece güney enlemleri arasında çok geniş bir alanda tütün tarımı yapılmaktadır. Gıda maddesi olmamasına rağmen tüketimi, büyük kitleleri ilgilendiren ekonomik faaliyetleri yüksek bir sanayi bitkisidir. Dünyada üretilen tütünün %90'ı Nicotiana Tabacum türüne dahil Virginia, Burley ve Oriental tütünler olup, bitkinin yapraklarından yararlanılarak sigara, puro, pipo, tömbeki v.b. tütün mamulleri üretilmektedir.

Tütünü diğer bitkilerden ayıran en önemli özelliği yapraklarında bulunan nikotindir. Nikotin organik azotlu maddelerden oluşan bir alkaloiddir. Bu nedenle tütün keyif verici olarak kullanılmakta ve alışkanlık yapmaktadır.

Tütünün anavatanı Amerika'dır. Kitanın keşfinden sonra Avrupa'ya getirilmiş oradan da dünyaya yayılmıştır. Günümüzde tarım, ticaret ve sanayi sektörlerinde taşıdığı önem dolayısıyla dünyanın bir numaralı ürünleri arasında yer alan tütün, yarattığı yan sanayi ve çeşitli hizmetleri, çok geniş kullanım alanı ve sigara tiryakileri ile önemini gelecek yıllarda da koruyacaktır.

Amerika yerlilerinin tütsü ve ağızda çiğneyerek kullandıkları tütün, gemiciler tarafından da kullanılmış ve onlar da tiryakisi oldukları bu bitkiyi 1518'de Avrupa'ya getirmişlerdir. Avrupalılar önceleri tütünü süs ve şifa bitkisi olarak kullanmıştır. İçilmeye başlanması ile tütün ticareti Avrupa'da yayılmış, keyif verici olarak kullanım, tüketimini artırmıştır.

### **1.2. Tütünle İlgili Yasal Düzenlemeler**

Devletlerin tütünden elde edebilecekleri geliri fark etmeleri ve bu gelirin önemli bir miktarda olması nedeniyle tütün kullanımı ve tarımı teşvik edilmiştir. Böylece devletler tütünle ilgili düzenlemeler yapmış, tekeller kurmuş, vergiler almışlardır.

İlk sigara 1844 yılında Fransa'da yapılmıştır. Sigaranın yayılması da 1856 Kırım harbinden sonra olmuştur. Tütün Türkiye'ye 1601-1605 yılları arasında gemici ve tacirler tarafından İstanbul yolu ile gelmiştir. Osmanlı döneminde 1678 yılında tütünden ilk defa vergi alınmaya başlanmıştır. Bu yıllarda tütünle ilgili çeşitli düzenlemeler yapılmış, tütün gümrükleri kurulmuştur.

1826 yılında askeri masrafları karşılamak için tütün tekrar ele alınmış, Osmanlı Devleti döneminde en önemli gelişme 1861 yılında başlamış, tütünün inhisar şeklinde idaresi 1862 yılında çıkarılan bir nizamname ile kabul edilmiştir. 1872 yılında Devlet İnhisarı kurulmuştur. 1883 yılında da İnhisarların işletilmesi hakkı Fransız Reji Şirketine verilmiştir. Böylece uzun yıllar sürecek bir dönem başlamıştır. 1923 yılına kadar çeşitli kanuni düzenlemelerle tütün üretimi, tarımı ve ticareti devam etmiştir. İktisat Kongresinde Reji Şirketinin kapatılması kararlaştırılmış, 1 Mart 1923'de Devlet İnhisarı şekline gelmiştir. 1926 yılında 907 sayılı kanunla ülkemizde uzun yıllar sürecek devlet tekeli tamamen başlamıştır.

Bu tarihten sonra Türkiye'deki tütün tekeli üzerinde zaman zaman çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. 5 Haziran 1930 tarihinde çıkarılan, 1701 sayılı Tütün İhbarı Kanunu ile tütün tarımı, işlenmesi, nakli, ticareti ve fabrikasyon safhalarının düzenlenmesi yoluna gidilmiştir. Yapılan düzenlemelerin yeterli olmadığı görülmüş ve 10 Haziran 1938 tarihinde 3437 sayılı Tütün ve Tütün İhbarı Kanunu kabul edilerek 26 Ekim 1938 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Zamanla tütüncülükteki gelişmelere cevap veremez hale gelen bu Kanun da yürürlükten kaldırılarak 1969 yılında 1177 sayılı Tütün ve Tütün Tekeli Kanunu kabul edilmiş, bu Kanunla ilgili Tütün ve Tütün Tekeli Tüzüğü 1975 yılında çıkarılmıştır. Yapılan bu yasal düzenlemeler de 2002 yılına kadar devam etmiştir.

Ülkemize tütün girdiğinden itibaren tüketimi, hem içici sayısındaki artışa, hem de nüfus artışına bağlı olarak artmıştır. Tüketimin artması, tütün ihtiyacı doğurduğundan buna paralel olarak tarımsal üretimde artış göstererek devam etmiştir. Tütün, Cumhuriyet döneminin başlarında destekleme kapsamında değildi. İhtiyacın karşılanması, vergiler nedeniyle elde edilen kar, tarımın desteklenmesi, ülkemiz tütünlerinin dünyada rağbet görmesi gibi nedenler ve devlet anlayışında meydana gelen değişiklikler sebebiyle tütün, destekleme kapsamına alınmıştır. 1940 yılında desteklemeye başlanan tütün, 1947 yılına kadar Yerli Ürünler Türk A.Ş. tarafından destekleme kapsamında satın alınmıştır.

1947 yılından itibaren tütün destekleme görevi Tekel Genel Müdürlüğüne verilmiştir. Tekel, Milli Koruma Kanununa dayanarak 1961 yılına kadar destekleme görevini sürdürmüştür. 1961 yılında kaldırılan Milli Koruma Kanununun yerine 07.01.1961 tarih ve 196 sayılı Ekici Tütünleri Satış Piyasalarının Desteklenmesine Dair Kanun çıkarılmıştır.

1960 yılından itibaren Türkiye'de tütün üretimi, alan artışı ve üretici sayısında artış şeklinde devamlı yükselmiştir. Tütünün desteklenmesi, bu artışı 1970'li yıllarda daha da hızlandırmıştır. 1980'li yıllarda tütün ekim alanları ve üretici sayısı artışı daha çok artarak ihtiyaç fazlası üretim çoğalırken yavaş yavaş stoklar da artmaya başlamıştır. Bu yıllarda tütün fiyatlarının üreticiyi memnun etmesi, yanlış destekleme politikaları, üretimin artışını devam ettirmiş, ancak 1990'lı yıllara gelindiğinde fazla üretime karşı tedbir alınması gerektiği konuşulmaya başlanmıştır. 1992 ve 1993 yıllarında üretim 300.000 tonu aşarak en yüksek seviyesine ulaşmıştır.

Ülke ihtiyacının çok üstünde olan üretimi ihtiyaç seviyesine indirmek için tedbirler alınması kararlaştırılarak 1994 yılından itibaren kota uygulaması başlatılmıştır. İhtiyaç fazlası tütün üretiminin yol açtığı kaynak israfının önlenmesi, ekonomiye yük getiren stok fazlasını eritmek ve yeni stok birikimini önlemek için konulan kota uygulaması, kararlı bir şekilde devam ettirilememiştir. Bir taraftan kota getirilip, ektilmeyen miktar için tazminat ödenirken diğer taraftan kota dışı ve fazlası üretilen tütünler Tekel tarafından yine satın alınmıştır. Buna rağmen kota uygulaması tütün üretimini bir miktar düşürmüştür. Tekel, stoklarında bulunan ihtiyaç fazlası tütünü 1990-1994 yıllarında yakarak imha etmiştir. Bu yıllarda imha edilen tütün miktarı 125.000 tondur. 1994 yılında yapılan büyük miktarda imha ile Tekel depoları kısmen boşalmıştır. Ancak birkaç yıl sonra depolar ihtiyaç fazlası alınan tütünle tekrar dolmuştur. Yapılan düzenlemeler, alınan tedbirler, üretimi azaltmamış, stokları eritmemiştir.

Kotanın etkili olmaması, üretimin planlanamaması tütün üretim alanlarının devamlı genişlemesine sebep olmuştur. Buna paralel olarak da üretici sayısında artışlar meydana gelmiştir. İhtiyaç olmasa da üretilen tütünler, destekleme politikaları nedeniyle devamlı Tekel tarafından satın alınmıştır.

### 1.3. 4733 Sayılı Yasa

Yıllardan beri uygulanan tütün politikaları nedeniyle tütün stokları artmış, artan stok maliyeti nedeniyle ülke kaynakları israf edilir duruma gelmiştir. Kaynak israfını önlemek, tütün üretim ve ticaretini yeniden düzenlemek, dünyadaki ekonomik gelişmelere ayak uydurmak, değişen ekonomik anlayış ve benzeri nedenlerle yeni yasal düzenlemeler yapma gereği doğmuştur.

Bu nedenlerle tütün üretim ve ticaretinde büyük değişiklikler yapan "Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğü'nün yeniden yapılandırılması ile Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumunun kurulmasına, bu Kurumun görev ve yetkilerinin düzenlenmesine ve tütün ve tütün mamullerinin Türkiye'de üretimine, iç ve dış alım ve satımına ilişkin usul ve esasları düzenlenmek" amacıyla 4733 sayılı Yasa çıkarılmıştır.

9 Ocak 2002 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 4733 sayılı Yasa iki önemli değişiklik getirmektedir.

A- Kanunun geçici 1 inci maddesinin B bendinde "2002 ve müteakip yıllar tütün ürünü için destekleme alımı yapılmaz." denilmektedir.

Bu düzenleme tütün üretimi için çok önemli bir değişiklik olup, 1940 yılından beri destekleme kapsamında satın alınan tütünlerden devlet desteği çekilmiştir. Ülkemiz tütün üreticilerinin 62 yıldır tütününü satamama korkusu yoktu. Ürettiği tütün, devlet tarafından satın alınmaktaydı. Bu üreticiler ve ürünler için önemli bir güvence olmuştu. Destekleme alımlarının kalkması, üreticilerin hiç bilmedikleri ve yaşamadıkları bir üretim sisteminin doğmasına neden olmuştur. Bu nedenle bilinmeyen ortam üretici üzerinde tedirginlik yaratmış riskler göze alınamadığı için sözleşmesiz üretim miktarı çok azalmıştır.

B- Kanunun 6 ncı maddesinde üretici tütünlerinin alımı ve satımı düzenlenmiştir. Bu maddede tütünlerin alım-satımı iki ana esasa bağlanmıştır.

- 1) Yazılı sözleşme esasına göre üretim ve alım-satım
- 2) Açık artırma yöntemiyle alım-satım

### 1.4. Yazılı Sözleşme Esasına Göre Üretim

Kanunun 6 ncı maddesinde sözleşmeli üretim ile ilgili esaslar belirtilmiştir. "...Sözleşmeli üretim esasına göre üretilen tütünlerin fiyatları tütün mamulleri üreticileri ve/veya tüccarlar ile üreticiler ve/veya temsilcileri arasında varılan mutabakata göre belirlenir..." denilmektedir. Kanunun 9 uncu maddesinde de "...üretici tütünlerinin yazılı sözleşme esasına veya açık artırma yöntemi ile alınıp satılması... Kurum tarafından çıkarılacak yönetmeliklerle düzenlenir." ifadeleri bulunmaktadır.

Kanunun bu maddelerine istinaden Tütün Üretimi, Üretici Tütünlerinin Pazarlanması, İç ve Dış Ticareti, Denetimi ve Tütün Eksperliği ile İlgili Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik çıkarılmış ve 4 Aralık 2002 tarih ve 24956 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Sözleşmeli üretim, tütün üreticisi için yeni bir uygulama olmuştur. Tütün üretiminde sözleşme esası 2002 ürün yılında başlamıştır. Üretici ne getireceğini bilmediği için bu yöntemle tütün tarımına sıcak bakmamıştır. Tekel ve alıcı firmalar belirli esaslar içeren sözleşmelerini hazırlayarak, üreticilerle anlaşıp, tütün ürettirip satın almışlardır. Bu sözleşmeler üretici ve üretici örgütlerinin tepkisi ve eleştirilerine sebep olmuştur.

2003 ürününde yazılı sözleşme şekli ve esasları Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu (TAPDK) tarafından belirlenmiş olup, Tekel ve diğer alıcı firmalar Kurumdan temin ettikleri tip sözleşme ile üreticilerle anlaşmışlardır. Kurum tarafından ilk defa oluşturulan bu sözleşmede alıcı ve satıcı örgütlerinin görüşleri alınarak değerlendirildiği, ayrıca önceki sözleşmede aksayan yönlerin giderildiği görülmüştür. 2004 üretim yılı, tütünde sözleşmeli üretimin 3 üncü yılı TAPDK tarafından düzenlenen sözleşmenin ise 2 nci yılıdır.

Sözleşme maddelerinden eleştirilere konu olanlar ve uygulamada aksayan kısımlar düzeltilmektedir. Tarafların görüş ve önerileri dikkate alınmaktadır. Buna rağmen, sözleşme esaslarına ve sözleşmeli üretime tepki ve eleştiriler devam etmektedir. Üreticiler sözleşmeli üretime yabancıdır. Maddelerinden çok sisteme tepkilidirler.

#### **1.4.1. Yazılı Sözleşme Esasına Göre Yapılan Üretimde Sorunlar**

4733 sayılı Kanunun 6 ncı maddesinde, “Sözleşmeli üretim esasına göre üretilen tütünlerin fiyatları, tütün mamulleri üreticileri ve/veya tüccarlar ile üreticiler ve/veya temsilcileri arasında varılan mutabakata göre belirlenir.” hükmünün olmasına rağmen fiyatlar alıcı firmalar tarafından belirlenmekte ve üreticiye teklif edilmektedir. Mutabakat olmamakta, satıcı zayıf konumda olduğundan fiyatı kabul etmekte ya da sözleşme yapmamaktadır.

Hiçbir üreticinin, alıcının belirlediği sözleşme kilosuna karşı itiraz etme şansı bulunmamaktadır. Üreticinin itiraz etmesi ya da alıcının o üretici ile sözleşme imzalamaması durumunda, üreticiyi riske karşı koruyabilecek bir düzenleme ve sistem mevcut değildir.

Tütün üretimini sürdürme kararlılığında olan üreticiler, öncelikle pazar garantisini önemsemekte, bunu sağlayan alıcılar ile fiyat pazarlığına girmeden tek yanlı bağımlılıkla üretim sözleşmesi imzalamaktadırlar.

Tütün ticareti yapan özel sektör kuruluşlarının sayısının az ve kamu kuruluşu Tekel’in piyasadaki davranışının eskisi gibi olmamasının rekabeti azaltarak tütünlerin değerini düşürdüğü, fiyatların reel olarak indiği görülmektedir.

Yıllık bazdaki fiyat artışının enflasyon oranı kadar olması, üreticinin refah düzeyinde bir artış sağlamayacaktır.

Oriental tütün üretimi iklim koşullarından büyük oranda etkilenmektedir. Bu nedenle istenilen kalite ve verimin sağlanamaması bazı sorunların çıkmasına neden olacaktır. (2002 ürün yılında sözleşme fazlası üretim, 2003 ürün yılında da öngörülen üretimin olmaması gibi)

Üretim aşamasındaki, tütün üretiminin yapısından kaynaklanan riskler alıcı firmalarla paylaşılmamaktadır.

Alıcılar arasındaki ilişkiler gerektiğinde üreticiyi sektörden tamamen dışlamaya müsaittir. Bir alıcının “şu üretici sorunludur” demesi halinde diğer alıcıların da onunla sözleşme imzalamaması söz konusudur.

Tek alıcının sözleşme imzaladığı bir üretim noktasında üretici, alternatifini olmadığından tüm olumsuzlukları kabullenmek durumundadır.

Üreticilerin tesellüm aşamasında sözleşme yapılmasından rahatsız oldukları görülmekte ve alım işlemleri bittikten sonra sözleşme yapmak istemektedirler.

Ülkemiz üreticilerinin, sözleşmeli üretim modeline alışık olmamaları ve üreticilerin örgütsüz olması sistemin tam olarak yerleşmesini zorlaştırmaktadır.

#### 1.4.2 Mevcut Durum

4733 sayılı Yasayla tütün üretimine serbestlik getirilmiş, fiyatlandırılması, alımı, satımı, ihracatı, tütün mamullerinin üretimi, fiyatlandırılması, satışı konularında sektör tamamıyla serbest rekabete bırakılmıştır.

4733 sayılı Yasanın yürürlüğe girmesiyle tütün arz ve talep dengesi kısmen sağlanmıştır. Söz konusu yasanın, tütün üretiminin sözleşmeli üretim sistemine göre yapılmasını emretmesi ve anılan yasanın destekleme alımlarını da kaldırmasından dolayı ihtiyaç fazlası tütün üretiminin yapılabilmesi neredeyse imkansız hale gelmiştir.

Yazılı sözleşme esasına göre tütün üretiminde, üreticinin bir türlü üstünden atamadığı tedirginlik ve endişeleri vardır. Üreticiler bu tedirginlik ve endişeden kurtulmanın çaresini sektörden ayrılmakta bulmaktadır. Üreticinin üretimden kopmak zorunda kalması, sosyal yansımalar bakımından önemlidir. Bunun sonucunda ülkemizde yaşanan göç olgusu hızlanacak ve şehirlerde yaşanan kırsal göçün yaşattığı bilinen sorunlar artacaktır. Daha da önemlisi tütün üreticisi bulmak zorlaşacaktır.

**Tablo 1.1: Son 5 Yıla Ait Üretici Sayısı Ve Üretim Miktarı**

Ürün Yılı	Üretici Adedi	Artış %	Üretim ( Ton )	Artış %
1999	566.121	-9	251.070	-3
2000	583.474	3	208.002	-17
2001	477.829	-18	152.571	-27
2002	402.889	-16	159.521	6
2003*	314.000	-22	110.000	-31

\* Geçici Veri

Tütün çok özel bir üretim kültürüne sahiptir. Hiç tütün üretimi yapmamış bir çiftçiyi tütün tarımına başlatmak ekipman, ekonomik imkanlar ve en önemlisi vasıflı işçilik açısından çok zordur. Başlatılsa bile üründe istenilen verim ve kalitenin alınması için oldukça uzun bir süre gerekecektir. Aynı şekilde tütün üretimini bırakan, ekipmanını dağıtan üreticinin tekrar sektöre dönmesi çok zor olacaktır. Mevcut tütün üreticisinin yaş ortalaması 45-50 civarındadır. Genç nüfusun tütün üretiminden uzaklaştığı görülmektedir. Üretimde devamlılığın sağlanması için genç kuşağın bir şekilde sektöre dahil edilmesi gerekmektedir.

**Tablo 1.2: Yıllar Bazında Gerçekleşen Tütün İhracatı**

Miktar: Bin ton Değer: Milyon Dolar									
	A Grad			Diğer			Toplam		
	Miktar	Değer	Birim Fiyat (\$)	Miktar	Değer	Birim Fiyat (\$)	Miktar	Değer	Birim Fiyat (\$)
1999	33,72	200,08	5,93	75,16	265,51	3,53	108,88	465,59	4,28
2000	27,00	151,56	5,61	64,06	296,18	4,62	91,06	447,74	4,92
2001	24,27	126,59	5,22	71,41	221,97	3,11	95,67	348,56	3,64
2002	23,09	117,57	5,09	62,87	162,32	2,58	85,95	279,89	3,26
2003	23,64	113,68	4,81	90,07	215,29	2,39	113,71	328,98	2,89

Kaynak: DİE

1999-2003 yılları arasında ülkemizin yıllık yaklaşık 100 bin ton tütün ihraç ettiği görülmektedir. 2000 yılından sonra tütün ihraç fiyatlarında bir düşüş gözlenmektedir. Kilo başına toplam tütün ihraç fiyatı 2000 yılında 4,92 dolar iken 2003 yılında 2,89 dolara gerilemiştir.

**Tablo 1.3: Yıllar Bazında Gerçekleşen Tütün İthalatı**

Miktar: Bin ton Değer: Milyon Dolar						
	Yabancı Menşeli Tütünler			Homojenize Tütün		
	Miktar	Değer	Birim Fiyat (\$)	Miktar	Değer	Birim Fiyat (\$)
1999	44,99	243,24	5,41	12,57	22,67	1,80
2000	58,43	304,47	5,21	13,03	22,93	1,76
2001	46,75	239,86	5,13	9,57	16,40	1,71
2002	37,28	157,94	4,24	10,42	18,55	1,78
2003	48,95	176,91	3,61	15,18	23,90	1,57

Kaynak: DİE

Yabancı menşeli tütün ithalatımızın son yıllarda Zimbabve, Malavi gibi ülkelere doğru yönelmesi yabancı menşeli tütün ithalatında değer bazında toplamda düşümlere neden olmuştur. 1999 yılında bir kilogram tütüne ortalama 5,41 \$ ödenirken, 2003 yılında ise 3,61 \$ ödenmiştir.

### 1.4.3. Sözleşmeli Üretim İçin Öneriler

Ülkemizde, yazılı sözleşme esasına göre yapılan tütün üretiminde, sorunların giderilmesi veya azaltılması için alıcı ve satıcı arasındaki ilişkinin ikili ve karşılıklı mutabakata, anlayışa, güvene ve her iki tarafın haklarının korunmasına dönüştürülmesi gerekmektedir. Bunun en etkin yolu ise üreticilerin kooperatifler, birlikler, yetiştirici dernekleri, vakıflar ve şirketler şeklinde örgütlenmesi ve örgütler ile alıcı firmalar arasında sözleşmelerin yapılmasıdır. AB’nde de tütün üretiminde sözleşmeli üretim modeli mevcuttur. Ancak üreticinin örgütlü olması, üreticiye kota verilmesi ve Birlik bütçesinden ödenen primler sözleşmeli üretimin olumsuzluklarını bertaraf etmektedir.

29.06.2004 tarihli ve 5200 sayılı Tarımsal Üretici Birlikleri Kanunu çerçevesinde tütün üreticileri örgütlenmelidir. Üreticilerin bu üretici kooperatiflerine üye olmaları zorunlu hale getirilmelidir. Tütün sözleşmelerinin ve fiyat belirlenmesinin, bu kooperatifler aracılığı ile yapılması ekonominin gerçeklerine daha uygun düşecek olup, alıcı ve satıcıyı memnun eden bir sistem oluşacaktır.

Türk tütününe gösterilecek talebin artırılmasına yönelik olarak, yüksek kaliteli tütün üretimi teşvik edilmeli ve teşvik edici düzenlemeler yapılmalıdır.

Üretilmekte olan ülkemiz tütünleri için kalite standartlarının yeniden belirlenmesinde yarar görülmektedir. Alıcıların yaptığı tütün sınıflandırması ve nevi tanımlarının bir standarda oturtulması tütüncülük açısından gereklidir. Bu konularda TAPDK’nın koordinasyonunda, ilgili kuruluşların teknik düzenlemeleri zaman geçirmeden yapması sağlanmalıdır.

Alıcı ve satıcıların, Türk tütünlerinin özelliğini korumak için, yerel tohumun kullanılmasına ve menşein korunmasına dikkat etmeleri gerekmektedir. Tohum ve fide taşımacılığının yapılmaması gerekir. Bu kapsamda tohum standardının sağlanması ve tohumun korunması için TAPDK, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Tekel, Tütün İhracatçıları Birliği, TZOB, Tütün Ekserleri Derneği ve uygun görülecek kuruluşların katılımı ile bir çalışma grubu kurulmasının yararlı olacağı düşünülmektedir.

Mevcut yasal düzenlemeler, sektörün ihtiyaç duyduğu miktar ve kalitede üretimi sağlayacak, arz talep dengesini koruyacak uygulamaları içerecek şekilde yeniden düzenlenmelidir.

AB’ne adaylık yolunda müzakere tarihi almayı hedeflediğimiz 2005 yılından önce, sıkı pazarlıkların yapılacağı tarım sektörünün, AB Ortak Tarım Politikası ve Ortak Piyasa Düzenlerine uyumda ulusal çıkarlarımız da gözetilerek gerekli çalışmalar hız kazanmalıdır. Tütün sektörü, hem üreticisi hem de pazarlayıcısı açısından yeni düzenlemelere ihtiyacı bulunan sektördür. Her şeyin ötesinde tütün ülkemiz için milli bir üründür ve politikası da buna göre olmalıdır.

Sözleşmeli sistemin devam etmesi kaliteli tütün üretilmesine, üretilen tütünün ihraç edilmesine ve ülke içinde kullanılmasına, tütün üretimi yapan üreticinin istediği fiyatı bulabilmesine ve alıcıların yaptıkları ticaret nedeniyle kar etmesine bağlıdır. Alıcı ve satıcı bulunmadan, sistem olmayacaktır.

Bu nedenle taraflar birbirlerinin beklentilerini karşılayacak şekilde sözleşme yapmalı ve çıkarlarına saygı göstermeli bu durumda, her iki tarafın da karlı çıkacağı unutulmamalıdır.

### **1.5. Açık Artırma Yöntemiyle Alım Satım**

4733 sayılı Yasanın 6 ncı maddesi “ üretici tütünleri ... açık artırma yöntemiyle alınır ve satılır. Yazılı sözleşme yapılarak üretilen tütünler dışında kalan üretici tütünleri, açık artırma merkezlerinde açık artırma yöntemiyle alınır ve satılır.” şeklinde düzenlenmiştir.

Aynı kanunun 9 uncu maddesinin B bendinde “üretici tütünlerinin açık artırma yöntemi ile alınıp satılmasının esasları çıkarılacak yönetmeliklerle düzenlenir,” hükmüne istinaden TAPDK tarafından hazırlanan yönetmeliğin 12 nci maddesinde “Yazılı sözleşme yapılarak üretilen tütünler dışında kalan üretici tütünleri, tütün satış merkezlerinde açık artırma yöntemiyle alınır satılır. Bunun dışında hiçbir şekilde alım-satım yapılamaz.” denilerek, satış merkezlerinde hangi tütünlerin açık artırmayla satılacağı bildirilmiştir.

Anılan yönetmeliğin 13 üncü maddesinde Tütün Satış Merkezlerinin Kurulması ile ilgili hükümler bulunmaktadır. Maddeye göre satış merkezleri; Ziraat Odaları, Tütün Tarım Satış Kooperatifleri, her türlü üretici birlik, dernek ve kooperatifleri, ticaret borsaları ile diğer gerçek ve tüzel kişiler tarafından Kurumun gözetim ve koordinasyonu altında kurulabilir ve işletilebilir. Ancak söz konusu kuruluşlar tarafından, günümüze kadar tütün satış merkezi kurulmadığı gibi kurma teşebbüsü de olmamıştır. TAPDK tarafından bu maddede sözü geçen gerçek ve tüzel kişiler nezdinde bir araştırma yapılmış, satış merkezlerini çeşitli nedenlerle kuramayacakları anlaşılmıştır. Adı geçen gerçek ve tüzel kişilerin mevcut yasal düzenlemelerle, tütün satış merkezi kurmalarının bu gün için imkansız olduğu görülmektedir.

2002 Yılı ürününde destekleme alımı kaldırılmış olduğundan, ilk defa bu ürün yılında sözleşme dışı üretim söz konusu olmuştur. Tütün satış merkezleri kurulamadığı için söz konusu yönetmeliğin, 13 üncü maddesinin “Kurul, tütün satış merkezlerinin kurulması için gerekli şartların oluşmaması ve ihtiyaç duyulması halinde, gerekli görülen yerlerde Kataloğa Dayalı Açık Artırmalı Satış yönteminin uygulanmasına karar verebilir” hükmüne istinaden sözleşme dışı tütünlerin satışı bu şekilde gerçekleştirilmiştir. 2002 ürünü için, 2003 yılında uygulanan Kataloğa Dayalı Açık Artırmalı Satış yöntemi kapsamında, Ege Bölgesindeki 8 üretim merkezinde 1993 üreticinin, 1.003.519 kg tütünü satılmıştır. Destekleme alımı yapılmaksızın, tütün alım satımının ikinci dönemi olan 2003 ürününde alımlar, Haziran 2004 te halen devam etmektedir. Bu ürün yılında da sözleşmesiz tütün üretimi yapılmış olup, tütün satış merkezleri kurulamamış olması nedeniyle tütünler, Kataloğa Dayalı Açık Artırmalı Satış yöntemi ile satılacaktır.

#### **1.5.1. Tütünlerin Açık Artırma Yöntemi İle Alım-Satımında Yaşanan Sorunlar**

Üretici tütünlerinin açık artırma yöntemi ile alınıp satılması için Tütün Satış Merkezlerinin kurulması gerekmektedir. Tütün satış merkezleri; çok sayıda alıcı, satıcı ve ürünü bir araya getirmekte, bu sayede satıcıların hepsine eşit şartları tanıyıp, tütünlerini tam rekabet koşullarında satma imkanı, alıcıya da almak istedikleri tütünleri tercihleri doğrultusunda seçme hakkını vermektedir. Ülkemizde tütün satış

merkezlerinin kurulması ve üretici tütünlerinin bu merkezlerde açık artırma yöntemi ile alınıp satılması hususu işlerlik kazanamamıştır. Bunun başlıca nedenleri şunlardır;

-Tarafların tütün satış merkezi kurma konusuna hiç ilgi duymamaları,

-Yönetmeliğin 13 üncü maddesinde tütün satış merkezi kuracak ve işletecek tüzel kişiler arasında sayılan Ziraat Odaları ve Tütün Tarım Satış Kooperatiflerinin bu gün itibariyle yeterli mali, fiziki ve personel imkanlarına sahip olmaması, ancak 09.06.2004 tarihinde TZOB yasasında yapılan değişiklikle Ziraat Odalarının yetki ve imkanlarının arttığı anlaşıldığından, zamanla bu görevleri üstlenebileceği,

-Uzun yıllar destekleme kapsamında tütün üretimi yapan üreticilerin belli bir garanti içeren yazılı sözleşme esasını bırakıp, hali hazırdaki koşullar itibariyle hiçbir garanti içermeyen tütün satış merkezlerinde, açık artırma yöntemi ile alınıp satılması için tütün üretimi yapmalarının zor olması,

-Sözleşmeli sistem ile açık artırma sisteminin birlikte yürümesinin güçlüğü ve alıcılar tütün ihtiyaçlarını sözleşmeli üretim ile karşıladığı için, sözleşme dışı üretime talep olmaması. (Bu sebeple ikinci yılında sözleşme dışı üretim çok düşük gerçekleşmiştir.)

Açık artırmada alıcısı olmayan tütünlerin akıbetinin belli olmaması, sistemin en önemli sorunudur. Açık artırma merkezine getirilen tütünler, satılmadığı takdirde, ilave olarak üreticiye nakliye masrafları getirmektedir. Bugünkü koşullarda tütün satış merkezlerinin kurulması çok zor görünmektedir.

### **1.5.2 Tütün Satış Merkezlerinin Kurulması İle İlgili Öneriler**

Tütünlerin açık artırma merkezlerinde alım satımının yapılması şu şartlara bağlıdır:

- Açık artırma merkezinde satışa sunulacak tütünün bulunması,
- Açık artırma merkezinin kurulması,
- Açık artırma merkezinde alıcının olması,
- Açık artırma merkezine getirilip, satışa arz edilen ancak alıcı çıkmayan tütünleri satın alacak bir kuruluşun (Müdahil Kurum) bulunması.

Bu unsurlar bir araya gelmediği sürece açık artırma merkezinin kurulması ve tütün alım satımının olması mümkün görülmemektedir.

1- 4733 sayılı Yasa tütün üretimine serbestlik getirmiştir. İsteyen herkes tütün üretimi yapabilir. Ancak üreticilerin, ürünlerini satacakları yeri yasa göstermemiş olup, ilgili mevzuat kapsamında üretici kendi tercihi ile alıcısını bulacaktır. Tütünü, Tütün Ticaret Yetki Belgesine sahip alıcı firmalar satın almaktadır. Türkiye’de, piyasada aktif olarak tütün alan firma sayısı 25 civarındadır. Alıcı firmalar, sözleşmeli üretim dönemi başladığından beri ihtiyaçlarını, sözleşmeli üretim ile karşılamaktadır.

Alıcı firmalar aldıkları tütünü işleyerek (yarı mamul) ihraç etmekte veya sigara üreticilerine satmaktadır. Alıcılar, müşteri siparişine göre tütün aldıkları için risk faktörünü ortadan kaldırarak ihtiyaçlarını sözleşmeli üretimle karşılamaktadır. Mer’i mevzuat, sözleşmeli üretim ve sözleşme dışı üretimi öngördüğünden, riski göze

almayan tütün üreticilerinin, sözleşmeli üretim yapmayı tercih ettikleri, açık artırma merkezlerinde satmak için üretimde bulunmadıkları görülmektedir.

İlk yılda sözleşme dışı üretim az miktarda yapılmış olup, bu tütünler 4955 sayılı Kanun gereği Tekel tarafından % 50 indirimli fiyatla satın alınmıştır. İkinci yılda sözleşme dışı üretim miktarı, ilk yılın dörtte biri kadardır. Halen üreticinin elinde bulunan bu tütünün ne olacağı belli değildir. Gelecek üretim döneminde belki de sözleşme dışı hiç üretim olmayacaktır. Açıklanan nedenlerle açık artırma yöntemiyle satılmak için tütün bulunamayacaktır.

Açık Artırmalı Satış sisteminin işlenmesi için 4733 sayılı Yasada değişiklik yapılması gerekmektedir.

Yapılacak olan yeni düzenleme ve oriental tütünlerin üretim planlamasının yapılması kaydı ile; sözleşmeli üretim kaldırılmalıdır veya belirlenecek ülke üretim miktarının (kota) bir kısmı sözleşmeli üretimle, bir kısmı da serbestçe sözleşmesiz olarak üretilmelidir.

Bu iki şekilde sözleşmesiz olarak üretilen tütünler, açık artırma merkezlerinde satılmalıdır. Aksi takdirde bu merkezlerde satılacak tütün bulunamayacaktır.

2- Üretilen tütünün açık artırma yöntemi ile satılması için Tütün Satış Merkezlerinin kurulması gerekmektedir. 4733 sayılı Kanunda tütün satış merkezlerinin kurulması konusunda bir düzenleme yoktur.

4733 sayılı Kanuna dayanılarak çıkarılan Yönetmeliğin 13 üncü maddesinde, tütün satış merkezlerinin kimler tarafından kurulacağı yazılmıştır. Tütün Satış Merkezi kurması öngörülen Ziraat Odası, Tütün Tarım Satış Kooperatifleri, Birlik gibi kuruluşların fiziki, finans, personel imkanları yeterli değildir. Ayrıca bu konuda yasal engelleri vardır. Eksiklikleri giderilmediği sürece gerçek ve tüzel kişilerin tütün satış merkezi kurmaları mümkün görülmemektedir.

4733 sayılı Yasada yeni bir düzenleme yapılarak, Tütün Satış Merkezi (TSM) konusuna açıklık getirilmeli, kimlerin kuracağı belirlenmeli ve TSM kuracak kuruluş ve kişiler devlet tarafından düşük faizli kredi ile desteklenmelidir.

3- 1 inci maddede belirtilen şartlara göre tütün üretilip, TSM' ne getirildiği zaman ülkemiz alıcıları ihtiyaçları olan tütünü TSM' den açık artırma yoluyla alacak ve bu şekilde sistem çalışacaktır.

4- Sistemin çalışmaya başlaması yeterli değildir. TSM' de satışa sunulan ancak alıcısı çıkmayan üretici tütünleri satış merkezlerinde belirlenen fiyattan satın alınarak üreticinin korunması gerekmektedir. Aksi takdirde kimse riski göze almayacağından açık artırma ile satmak için tütün üretmeyecektir. O zaman, açık artırma sistemi kurulmayacaktır. TSM' de alıcısı çıkmayan tütünleri açık artırma başlangıç fiyatından satın alacak kurum veya kuruluş Müdahil Kurum diye adlandırılmaktadır.

Bu sistemin yararı, sektörde var olduğu düşünülen tekelleşmenin etkisinden piyasayı kurtarmak, alıcılar siparişlerini karşılamak için alım yapmak zorunda

olduklarından bu şartlarda daha tatminkar bir fiyatın oluşmasını sağlamak ve sektörü rekabete açmak olacaktır.

### 1.6. Müdahil Kurum

Müdahil Kurum diye adlandırılan müessesenin, AB'de 45.000 tonun üzerinde tütün üreten ülkelerde kurulması önerilmektedir. AB'ye girme hazırlıkları yaptığımız düşünüldüğünde yasal düzenlemelerin yapılarak bu müessesenin kurulması gereklidir.

Müdahil Kurum, TSM' de alıcı çıkmayan tütünleri satın alacaktır. Ancak burada karıştırılmaması gereken husus, üretici tütünlerinin satın alınmasının destekleme şeklinde bir alım olmadığıdır. Satış merkezlerinde açık artırma başlangıç fiyatı görevli tütün eksperlerince belirlenecek, açık artırma bu fiyattan başlayacaktır. Alıcısı çıkmayan tütünler bu başlangıç fiyatından Müdahil Kurum tarafından satın alınacaktır. Burada amaç sadece o yılki emeğinin karşılığı olarak üreticiyi korumaktır. Bu koruma bir sonraki yıl olmayacaktır. Doğal olarak bu alımlarla kurumun elinde bir stok oluşacaktır.

Müdahil Kurum, TSM' de alıcısı çıkmayan tütünleri satın almak için devletten düşük faizli kredi alacaktır. Müdahil Kurumun;

- Ülke kotasını belirleyip, dağıtma yetkisi olacaktır.
- Tütün üretimini planlayacaktır.

Müdahil Kurum alıcı talepleri doğrultusunda kotayı tespit edecek, elindeki stokları kotadan düşerek, kalan miktarı talep doğrultusunda bölge ve menşelere göre dağıtacaktır. Üretim ihtiyaçtan az olacağı için, Müdahil Kurumun stoklarına talep olacaktır. Bu nedenle Müdahil Kurum stoklarını satıp, devletten aldığı krediyi geri ödeyecektir.

- Bu şekilde üretim ve alım-satım devam edecek;
- Ülke kaynakları boşa israf edilmeyecek,
- İhtiyaç fazlası üretim yapılamayacak,
- Açık artırmalı satış yöntemi ile üretici hak ettiği fiyatı bulacak,
- Açık artırmalı satış tütünün kalitesini, verimliliğini ve rekabeti artıracaktır.

Müdahil Kurumun kurulması mer'i mevzuata göre mümkün değildir. Bu nedenle 4733 sayılı Yasada bu doğrultuda bir düzenleme yapılması gerekmektedir.

Anılan Kurumun üretim planlaması ve kota dağıtılması görevleri dışında;

- TSM' nin kurulması,
- TSM' de tütünlerin fiyatlandırılması gibi düzenlemeler, kurulacak Müdahil Kuruma verileceği gibi, üretim planlaması ve kota dağıtılması konusu TAPDK' ya da verilebilir. Bu ayrıntılar yasal düzenleme yapılacak safhada değerlendirilerek sonuca bağlanmalıdır.

**Hazine Müsteşarlığı Temsilcisinin şerh notu :**

“ a- Raporun 1.5.2 ve 1.6 numaralı bölümlerinde kurulması öngörülen Müdahil Kurum’un 4733 sayılı Kanun’a tamamen aykırı bir uygulama olacağı düşünülmekte olup söz konusu Kurumun teşkili uygun görülmemektedir.

b- Ayrıca, kamu bankaları açısından görev zararı doğuracak olan, Tütün Satış Merkezleri’ne düşük faizli kredi sağlanması önerisi de kabul edilir bulunmamaktadır.”

**1.7. Kooperatifler ve Üretici Birliklerinin Kurulması**

4733 sayılı Yasada tadilat yapılarak veya yeni bir yasal düzenlemeyle, TSM’nin kurulması, burada satılmayan tütünlerin Müdahil Kurum olarak satın alınması, kotanın tespit edilmesi, dağıtılması, üretimin planlanması gibi görevler Kooperatifler veya Üretici Birliklerine verilebilir. Farklı bir alternatif olarak düşünülen Üretici Birlik ve Kooperatifleri kısaca aşağıda açıklanmıştır.

Türk tarımının içinde bulunduğu sorunların çözümlenmesi, tarımsal gelişmenin sağlanabilmesi için kırsal alanda yaşayanların etkin bir şekilde örgütlenmesi gerekmektedir. Gelişen ve gelişmekte olan ülkelerde kırsal alanda en önemli örgütlenme modeli ise kooperatifleşme olup, kooperatiflerin yaklaşık % 85’ ini de tarımsal kooperatifler oluşturmaktadır.

Tarım sektörünün kalkınmasında önemli bir yeri olan kooperatifçiliğin gelişmesi için planlı dönemle birlikte Yıllık Program ve Kalkınma Planlarında; ilke, politika ve tedbirlere yer verilmesine ve Anayasamızda yer almasına rağmen kooperatifçilik istenilen düzeye çıkarılamamıştır. Bunun sonucu olarak da batı ülkelerinde kamu ve özel sektör yanında güçlü bir sektör olarak yer alan kooperatifler, ülkemiz ekonomisi üzerinde yeterli ölçüde etkili olamamıştır. Kooperatifler ve Üretici Birliklerinin oluşturulması ile açık artırmalı satış sisteminin aksamaması için şu hususların gerçekleşmesi gerekmektedir.

Üretici tütünlerinin tütün satış merkezlerinde açık artırma yöntemi ile alınıp satılabilmesi için üreticilerin ürün grubu veya konu bazında tarımsal amaçlı üretici birliklerine üye olması şartı getirilmelidir.

Ürün grubu veya konu bazında tarımsal amaçlı üretici birlikleri kurulmuş olsa bile halihazırda sahip olacakları mali imkanlarıyla tütün satış merkezleri kurmaları ve işletebilmeleri çok zordur. Bu amaca dönük olarak yasal dayanak, fiziki şartlar, kalifiye personel, finans imkanları vb. hususlarda iyileştirilmeler gerekmektedir.

ABD’deki Auction sistemi içinde yer alan Tütün Pazarlama Kooperatifleri ve Destekleme Sistemi incelenerek Türkiye koşullarına adapte edilmesi düşünülmeli, bununla beraber sektördeki bütün aktörlerin katılmak zorunda oldukları bir fon tesis edilerek kredilendirilen kooperatifler tütünlerini zaman içinde sattıklarında fon’a olan borçlarını geri ödemelidirler.

**1.8. Üretim Planlamasının Yapılması**

Tütün üretim ve pazarlamasının işleyiş mekanizması nasıl düzenlenmiş olursa olsun, öncelikle üretim planlamasına ihtiyaç vardır. Ülkemizde fazla üretimden dolayı hem stok sorunu, hem de stokların menşeler arasında dengesizliği vardır. Üretim planlaması yapılırken aşağıdaki hususlar göz önüne alınmalıdır:

-İhracat miktarı ve sigara endüstrisinin ihtiyaçları dikkate alınıp, ülkemizin yıllık üretim kotası belirlenmelidir.

-Üretim planlamasının temel hedefi, yurt içinde tüketilen tütünlerin ülkede üretilmesini sağlamak olmalıdır.

-Kaliteli tütün üreten gerçek tütün üreticisi, alternatif ürün imkanı olmayan uygun arazilerde tütün üretimini yapmalıdır. Bu sayede, üretim merkezi ve üretici sayısı azalacağından alıcı firmalar üretim kontrolünü daha iyi sağlayacak üretici ve ürüne daha çabuk ve daha az masrafla ulaşacaktır.

-Üretim planlaması ve kota tahsisi yasa ile güvence altına alınmalıdır.

-Üretici ve tütün tarımına katkı sağlayacak teknik bilgi ve beceriye sahip bir kadro oluşturulmalıdır.

Oriental tütünlerin, yurtiçi sigara harmanlarındaki kullanımı son on yılda % 50 oranında azalmıştır. Bu sebeple bundan sonraki dönemlerde üretim planlaması yapılırken, birinci kriter ihrac kabiliyeti olan menşeleri üretmek ve üretimini teşvik etmek olmalıdır. Oriental tip tütün üreticisi ve ihracatçısı olan Yunanistan, uluslararası piyasalar ve sigara tüketicilerinin eğilimlerini göz önüne alarak, Virginia, Burley, Basma, Katerini ve Kabakulak tipi tütünlerin üretimine önem verip, iyi bir tütün üretim desenini gerçekleştirmiştir.

AB yaprak tütün üretiminde, birliğin ihtiyaçları ile Birlik dışı ülkelere yapılan ihracatı baz alıp üretimde, arandığı tütün çeşitlerini teşvik ederek, talep olmayan veya ihtiyaç fazlası üretilen tütün çeşitlerinin üretimini sınırlandırmayı hedefleyen bir politika yürütmektedir. Planlı bir tütün üretiminin ülke ekonomisine yük olmayacağı, tam tersine ekonomik değeri yüksek olan bir ürün olduğuna inanan bir anlayışın, yeni düzenlemeleri yapması gerekmektedir.

### **1.9. Üreticinin Desteklenmesi**

Küçük işletmelerde yapılan tarımsal faaliyetler, verim ve kalite yönünden istenilen üretimi gerçekleştirmeye uygun olmayıp, en önemli olumsuzluğu da üretim maliyetinin yükselmesidir. Yüksek maliyetle üretilen tütünlerin uluslararası piyasalarda rekabet imkanı olmayıp, tütünlerin düşük fiyatlarla piyasalara arzı ise üretici ve alıcı firmaları zora sokmakta hatta faaliyetlerini sürdüremez hale getirmektedir. Ürünün piyasalardaki şansını yükseltmenin en önemli unsurlarından birisi, prim sistemidir. Prim sistemi, üretici ve alıcı firmaların rekabet imkanını artırmakta, hem üründe kaliteye hem de üretim miktarına olumlu yönde etki etmektedir.

### **1.10. Sonuç**

Bütün bu aksaklıkları bertaraf edecek ve sektör temsilcilerinin önerileri doğrultusunda Müdahil Kurum kurulması, üretim planlamasının yapılması, üretici örgütlenmesinin sağlanması ve sözleşmeli sistemin aksaklıklarının giderilerek devamının temin edilmesi ile kota dahilinde üretim yapıp, sözleşmesiz üretilen tütünlerin açık arttırmada satışını sağlayacak sistemin kurulmasını;

-Tarımsal Üretici Birlikleri Kanunu çerçevesinde üreticilerin örgütlenmesi ve üretici birliklerinin beklenen görevleri aktif olarak yerine getirmesi,

-TSK'lerinin sayıca fazla olduğu yada tütün üretiminin yoğun olduğu illerde Bölge Birliklerinin tesis edilmesi, bu birliklerle irtibatı sağlayacak Tütün Tarım Satış Kooperatifleri Merkez Birliği'nin oluşturulması,

-Kurulacak olan Tütün Tarım Satış Kooperatifleri Merkez Birliğinin Türkiye'de üretilen tütünlerin üretiminden pazarlanmasına kadar her alanda aktif rol üstlenip yasada yer alan Artırmalı Satış Merkezlerini oluşturması,

-Yeniden yapılandırılacak Tekel Yaprak Tütün Müessesesinin personeli ve gayri menkulleri azaltılıp, mevzuat düzenlemesi yapılarak Tütün Satış Kooperatifleri ile belirli bir geçiş sürecinde birleştirilmesi, ülkemizde benzerleri bulunan birlik-kooperatif yapısında özerk bir kuruluş şeklinde yeni bir tüzel kişiliğin kurulması, ve bu yeni tüzel kişiliğin yukarıda anlatılan Müdahil Kurum görevlerini üstlenmesinin sağlanması, Bu yapıdaki bir Müdahil Kurumun tütün üretimi, pazarlanması, işlemesi, ihracatı gibi her safhada aktif rol alması,

-Özelleştirme kapsamında olan ve yıllardan beri Türkiye'de tütün politikasını yönlendiren, Tekel Yaprak Tütün Müessesesinin fiziki alt yapısı, deneyimli kadrosu, ülke genelindeki yaygın teşkilat yapısından istifade etmek için, yasal düzenleme yapılması ve bu kuruluşun özerk bir Birlik haline getirilip, Müdahil kurum yetkisi ile artırmalı satış merkezlerini kurup işletecek yapıda organize edilmesi,

-İhracat, iç tüketim ve emniyet stoku esas alınarak ülke koşullarına uygun bir şekilde üretimin planlanmasının TAPDK tarafından yapılıp, üreticilere dağıtılmak üzere Üretici Birliklerine verilmesi ve kota miktarının, bu birlikler tarafından dağıtılması,

-Üretici Birliklerinin zaman içerisinde yasal, mali, fiziki alt yapı vb. hususlarda güçlendirilerek üreticinin tütün satış merkezlerinde açık artırmalı satış yöntemiyle satamadığı tütünlerini belli bir bedelle satın alarak hem bir garantör, hem de üreticilerine asgari gelir düzeyini sağlayan bir kuruluş haline getirilmesi,

-Alıcı firmalarla sözleşme yapamayan üreticilerin, kota kapsamında ürettikleri tütünlerine açık arttırma ile satış imkanının tanınması,

-Piyasalarda faaliyet gösteren teşebbüsler arası paralel davranışlar yoluyla rekabetin sınırlandırılmasına yönelik girişimlerin engellenmesi ve rekabetçi bir yapının tesis edilmesi,

-4733 sayılı Yasada yeni düzenlemelerin yapılması,

İle mümkün olacağı düşünülmektedir.

## 2. Destekleme Alımlarından Dolayı Oluşmuş Tütün Stoklarına İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Tütünde destekleme alımları 1940 yılında başlamıştır. Tekel Genel Müdürlüğü ise Milli Koruma Kanunu kapsamında, devlet nam ve hesabına tütün destekleme alımlarına 1947 yılında başlamış ve 1961 yılına kadar sürdürmüştür. 7 Ocak 1961 tarihinde yayımlanan 196 sayılı Ekici Tütünleri Satış Piyasalarının Desteklenmesine Dair Kanun gereği, destekleme alımlarının yapılması için her yıl çıkarılan Bakanlar Kurulu Kararı ile Tekel Genel Müdürlüğü görevlendirilmiş ve tütün üretimine yönelik olarak destekleme alımlarının yapılması, giderek kurumsallaşmıştır.

Uzun yıllar yapılan destekleme alımları sonucunda Tekel'in tütün stokları, sorun yaratacak düzeye ulaşmıştır. İhraç imkanı olmayan, harmanlarda kullanım şansı az olan menşelerin üretimindeki artış ve bu tütünlerin destekleme kapsamında satın alınması, Tekel stoklarının artmasına neden olmuştur. Ayrıca bu stokların yüksek düzeylerde bulunmasının temel nedenlerinden biri de, ülke sigara sanayii, yabancı menşeli tütünlerden yapılan sigaralara açılırken buna paralel olarak, radikal üretim planlaması yapılamaması ve Tekel sigara fabrikalarının modernize edilememesidir. 1988 yılından itibaren 464.000 ton tütün ithalatı yapılmış olup, ülkemizde son 15 yılda tüketilen yabancı menşeli tütünlerin toplam miktarı Tekel stoklarından fazladır.

1960-1992 yılları arasında tütün üretim alanları % 75 artmasına rağmen, üretim miktarındaki artış % 140 olmuştur. Üretimdeki artışın nedeni, üretim tekniğinin gelişmesi, verimli çeşitlerin yaygınlaşması ve en önemlisi tütün üretiminin taban araziye kaymasıdır. Üretim artışı tütünün kalitesini düşürmüştür. Üretimdeki artış bölgeler ve menşeler bakımından da dengeli değildir. Örneğin 1988-1992 yılları arasında ülke üretimindeki artış % 45 civarında iken, Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da artış % 130'a yakındır.

### 2.1. Geçmişte Uygulanan Destekleme Politikalarının Sonuçları

- Üretim serbest piyasa koşullarına göre gelişmemiştir. Ülkemiz ve uluslararası piyasa talebinden uzak bir üretim yapmıştır.
- Destekleme alımları kalite ve verimliliğe olumlu katkı sağlamamıştır.
- Ülkemizde ürün ve üretim deseni bozulmuştur.
- Değerlendirilmesi ve muhafazası zor olan stoklara neden olmuştur.
- Destekleme alımları için ayrılan ödenekler kamuya ağır bir yük getirmiştir.
- Yıllara göre değişken fiyatlar üretici gelirlerinde istikrarsızlığa neden olmuştur.

2004 Mayıs ayı sonu itibariyle, Tekelin tütün stoku yaklaşık 440.000 tondur. Bu miktarın 147.000 tonu idare stoku, 35.000 tonu satış bağlantısı yapılan, 178.000 tonu opsiyonlu olup, 80.000 ton serbest stok bulunmaktadır. Opsiyonlu stokun satış işlemi gerçekleştiğinde, idare ihtiyacındaki fazlalık ile serbest olan 80.000 tonun toplamından oluşan, bir stok fazlası ortaya çıkmaktadır. Bu miktar geçmiş yıllar stokları ile karşılaştırıldığında çok fazla görülmemektedir. Destekleme stokunun muhafaza edilmesi için Tekel tarafından 31.12.2002 sonu itibariyle yapılan harcamalardan doğan yaklaşık 572 Trilyon TL tutarındaki görev zararı alacağı 2003 yılı içinde Tekel'in vergi ve fon borçlarına karşılık mahsup edilmiştir.

Söz konusu stoklar eritilmediği müddetçe;  
-Depolarda bulunan tütünler için işçilik, ilaçlama, nakliye, genel giderler ve benzeri harcamalar yapılmaya devam edilecektir.

-Tütün sektörünün geleceği düşünüldüğünde stoklar, üretilecek ve ihraç edilecek tütünler için gizli ve açık rakip olarak piyasa şartlarını son derece olumsuz etkileyecektir.

Bu nedenlerle hem ülke ekonomisi hem de Türk tütüncülüğünün geleceği için stokların eritilmesi gerekmektedir.

## **2.2. Tütün Stokları Konusunda TEKEL' in Çalışmaları**

Tekelin, 2004 yılında stoklarını eritmek için ciddi bir çalışma ve atılım içerisine girdiği görülmektedir.

Bu çerçevede;

-Dünya sigara sanayinde kullanılan tütünlerin fiziksel ve kimyasal özellikleri ile Tekelin stoklarında bulunan tütünlerin özellikleri mukayese edilerek pazar oluşturmaya imkan tanıyacak teknik çalışmaları da içerisine alan yeni bir pazarlama politikasına geçilmiştir.

-Türk tütününün tanıtımı ile ilgili başta İnternet ortamı olmak üzere alıcı firmalarla iletişim kurulması, tütünlerin fiziksel ve kimyasal özelliklerini içeren broşür, katalog ve tütün numunelerinin alıcılara ulaştırılması hususunda gerekli çalışmalar yapılmaktadır.

-Yabancı alıcılarla, tütünlerin özellikleri ile ilgili ayrıntılı tanıtım toplantıları yapılmaktadır.

Bu çalışmalar sonucunda, geleneksel Türk tütününün müşterisi olmayan ülke pazarlarına girilmiş, bu ülkelere ait bir çok firmadan sipariş talepleri gelmiş ve ihracatta önemli miktarlarda artışlar sağlanmıştır. Bu çalışmalar ve satışlar, Türk tütünleri ile ilgili yeni bir müşteri portföyü oluşturmaktadır.

Ayrıca, 2003 ürün yılında beklenen rekoltenin gerçekleşmemiş olması geleneksel tütün alıcısı ülkelere önemli talep artışlarını beraberinde getirecektir.

## **2.3. Stokların Azaltılmasına Yönelik Çalışmalar**

### **2.3.1. İmha**

Satış şansı bulunmayan ve harmanlarda kullanma imkanı olmayan tütünlerin imha edilmesi stok maliyeti, tütün üretimi ve pazarı üzerindeki baskıya son verilmesi bakımından faydalı olabilir. Ancak imha, tüm imkanların kullanılmasına rağmen, stokların azaltılamayacağı kararı verilmesi halinde uygulanması gereken bir yöntemdir.

Tekel son olarak 1994 yılında 70.000 ton, 1995 yılında 17.000 ton tütünü yakarak imha etmiştir. Tütün imhasında gerek ıslatma, gerekse toprağa gömme, oldukça pahalı ve çevreye zarar veren yöntemlerdir. Aynı şekilde suya atmak veya boş bir araziye dökmek de çevreye zarar veren ve uygulanması sakıncalı bir imha şeklidir. Tütün imhasında yakma yolu kullanılmakta olup, bu yöntem çevreye en az

zarar veren bir imha yoludur. Ancak bu yöntemin uygulandığı son imhalarda bir çok ciddi sorun yaşanmıştır.

-Yakılan tütünün dumanı çevredeki yerleşim yerlerini etkilemekte ve insanların büyük tepkisine neden olmaktadır. Bu sebeple yerel yönetimler kendi sınırları içinde imhaya izin vermemektedir.

-İmha açık arazilerde yapıldığı için yer bulma sorunu yaşanmakta ve tarımsal alanlar etkilenmektedir.

-Tütün yavaş ve uzun süreli yandığından yangınların çıkmasına sebep olmaktadır.

-Tütünü, insanlara hissettirmeden yakarak imha etmek mümkün değildir. Bu nedenle toplum, psikolojik olarak tepki göstermektedir.

Yakarak imha işleminde bu ve buna benzer bir çok ciddi sorun yaşanmaktadır. Geçen süre içinde toplumun duyarlılığı daha da artmıştır. Tekel tüm imkanlarını kullanarak stoklarını azaltmaya çalışmalıdır. Yapılan çalışmalardan etkili bir sonuç alınamazsa, stokların imha edilmesi kaçınılmazdır.

### 2.3.2. Öneriler

-Tütün satış fiyatları piyasa koşullarına göre yeniden düzenlenmelidir.

-Pazarlama yöntem ve çalışmaları daha profesyonel bir boyuta taşınarak, değişik pazarlama yöntemleri denenmelidir.

-Tütünlerin kalitesini yükseltecek teknoloji transferi yapılmalıdır.

-Türk tütününden yapılan sigaraların, ülke içi pazar payını artırmaya yönelik çalışmalarda bulunulmalıdır.

-Stokların azaltılabilmesi için yeni pazarları hedef alan, kaliteli ve farklı markalar altında düşük maliyetli sigaralar imal edilip ihracat yapılması yoluna gidilmelidir.

-Türk tütüncülüğünün geleceği açısından kazanılan yeni müşterilerin korunması ve konu ile ilgili çabalar itina ile sürdürülmelidir.

-Ayrıca iç pazarda tüketici taleplerini belirlemeye yönelik ciddi manada pazar araştırması yapılmalı ve tüketici talepleri doğrultusunda sigara üretimi gerçekleştirilmelidir.

-Ülkemiz tütün ve sigara sektöründe yurt dışı pazarlarda ilave talepler yaratılarak ihracatımızın artırılması için fındık ve kuru kayısıda olduğu gibi tütünde de bir tanıtma grubu oluşturulmalıdır.

-Söz konusu hususların yanında Dış Ticaret Müsteşarlığı ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığının ve Tütün İhracatçıları Birliğinin bilgi ve birikimlerinden faydalanılmalıdır.

-Dış Ticaret Müsteşarlığı İhracatı Geliştirme Etüt Merkezi, ülkemiz tütünlerinin yurt dışı pazar potansiyelinin artırılması amacıyla, yurt dışı tanıtıma yönelik olarak İngilizce "The Turkish Tobacco" isimli tanıtım broşürünü 2004 yılı içerisinde yayınlamaya yurt dışındaki ithalatçılara ve ilgili diğer kesimlere dağıtımının yapılmasını planlamaktadır. Bu çalışmalara Tekel'in de katılımı sağlanmalıdır.

-Tekelin özelleştirilmesi programa bağlandığından satış stratejilerinin belirlenmesinde, tütün stoklarının da dikkate alınması hususu değerlendirilmelidir.

### 3. AB' nin Tütün Üreticisine Sağladığı Destekleme Sisteminde Muhtemel Değişikliklerin Ülkemiz Tütün Üretimine Etkilerinin Değerlendirilmesi ve Öneriler

#### 3.1. AB' de Tütün Üretimi

- AB' de üretimi yapılan tütün çeşitleri;
- Flue-Cured (Fırında kurutulmuş)
  - Sun-Cured (Güneşte kurutulmuş)
  - Light Air-Cured (Havada kurutulmuş açık renkli)
  - Basma (Güneşte kurutulmuş)
  - Dark Air-Cured (Havada kurutulmuş koyu renkli)
  - Katerini (Güneşte kurutulmuş)
  - Fire-Cured (Ateşte kurutulmuş)
  - Kaba-Kulak (Güneşte kurutulmuş)

Olmak üzere 8 gruba ayrılmaktadır. AB'de tütün üreticileri prim sistemi ile desteklenmekte ve primler farklı grupların her birindeki bütün tütün cinsleri için belirlenmektedir. Koruma önlemlerinin yetersiz kaldığı durumlarda, üretimi artırmak ve üreticinin gelir kaybını önlemek üzere üreticilere doğrudan ödenen yardımların yanı sıra, özel yardım yada ek yardımların da verildiği görülmektedir. Söz konusu yardımlar;

-Üye ülkelere, teslim edilen miktarın kalitesi dikkate alınmak suretiyle doğrudan ek gelir verilmesi,

-Üretimin kalitesini iyileştirmek için üyelerin teknik personel istihdamının desteklenmesi,

-Üretim gruplarına, prim miktarının % 10'u kadar yardımın, piyasa taleplerine uygun, daha iyi kalite kriterlerinin sağlanması ve örgütlenmelerini geliştirmek üzere verilmesi,

-Ürünlerin değerini artırmak amacıyla alt yapıyı iyileştirmeye yönelik olarak prim miktarının %10'una eşdeğer özel yardımın verilmesi,

Şeklinde olmaktadır.

İkinci Dünya Savaşı sırasında yaşanan kıtlığın yarattığı endişenin yanı sıra, savaş sonrasında AB aktif nüfusunun çok önemli bir bölümünü oluşturan tarım sektörü çalışanlarının gelir düzeyinin korunması ve üye ülkelerin ulusal tarım politikaları arasındaki derin farklılıkların giderilmesi gerekliliği, Birliği bir Ortak Tarım Politikası (OTP) oluşturmaya yöneltmiştir.

OTP uygulamalarının desteklenmesi için temel kaynak, finansmanı AB bütçesinden karşılanan Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu'dur (FEOGA). 4 Nisan 1967 tarihinde oluşturulan ve Birlik bütçesinin yaklaşık yarısına karşılık gelen FEOGA, farklı amaçlarda kullanılan "Garanti" ve "Yönlendirme" adlı iki bölümden meydana gelmektedir.

FEOGA bütçesinin yaklaşık % 90'ını oluşturan "Garanti" bölümü, Ortak Piyasa Düzenlemeleri çerçevesindeki fiyat ve pazar mekanizmaları ile ilgili tüm zorunlu harcamaların karşılanmasında kullanılmaktadır. FEOGA bütçesinin kalan % 10'unu oluşturan "Yönlendirme" bölümü ise tarım sektörünün yapısal politikalara ilişkin önlemlerin tümü ve kırsal kalkınma tedbirlerinin bir kısmının finansmanında

kullanılmaktadır. Yönlendirme bölümünü Garanti bölümünden ayıran temel fark, Yönlendirme bölümünde üye ülkeler ile AB'nin ortak finansman sağlamasıdır.

### 3.2. Tütün İçin Ortak Pazar Organizasyonu

AB' deki işlenmemiş tütüne ait Ortak Pazar Organizasyonunu (OPO) :

- Prim sistemi,
- Ürün sınırlama (ulusal eşik ve kota sistemi) ve üretim yönlendirmesi sistemi,
- Topluluk Tütün Fonu aracılığıyla üretimi dönüştürme önlemleri,
- Ticaret düzenlemeleri,

Oluşturmaktadır.

#### 3.2.1. Prim Sistemi

AB, Ortak Tarım Politikası kapsamında tütüne önemli destek sağlamaktadır. Bu destek doğrudan gelir ödemesi şeklinde gerçekleşmekte ve yıllık ortalama 1 milyar Euro' luk bir seviyeye ulaşmaktadır. Söz konusu sistemde, AB Komisyonu tarafından doğrudan gelir desteği olarak ayrılan bütçe ülke bazında dağıtılmakta, ayrıca her ülke için belirli kotalar tespit edilmektedir. AB Komisyonu, kota çerçevesinde daha önceden tespit edilen miktarlarda kilo başına doğrudan ödeme yapmaktadır.

Birlik kapsamında yetiştirilen 34 adet tütün çeşidi, 8 grupta toplanmıştır. Her çeşit grubu için tek bir prim belirlenmiştir. Prim aralığı, kilogram başına 2,15 Euro ile 4,13 Euro arasında değişmektedir. Ortalama prim, hektar başına 7.800 Euro' ya karşılık gelen, ton başına 2.900 Euro'dur.

**Tablo 1.4: Belirlenen Kotalar Kapsamında, Sekiz Gruba Ödenecek Doğrudan Gelir Ödemesi Değerleri**

	Flue-Cured	Light Air-Cured	Dark Air-Cured	Fire-Cured	Sun-Cured	Basma	Katerini	Kabakulak
€/kg	2,98062	2,38423	2,38423	2,62199	2,14581	4,12957	3,50395	2,50377

#### 3.2.2. Üretimin Sınırlandırılmasına ve Yönlendirilmesine Yönelik Önlemler: Garanti Eşiği Ve Kota Sistemi

AB için hasat başına genel bir garanti eşiği konulmuştur. Bu miktar içerisinde, her çeşit grubuna ve her üretici üye devlete ait münferit garanti eşikleri yer almaktadır. Garanti eşikleri, işlenmemiş yaprak tütünde 1999 yılında 348.508 ton iken bu rakam 2004'te 334.064 tona çekilmiştir.

**Tablo 1.5: 1999 Yılı İçin AB Komisyonu Tarafından Ülkeler Bazında Dağıtılan Kota Miktarları**

Ülke/ton	Flue-Cured	Light Air-Cured	Dark Air-Cured	Fire-Cured	Sun-Cured	Basma	Katerini	Kaba-kulak	Toplam
İtalya	48.125	46.655	18.056	7.173	12.000		500		132.509
Yunanis.	30.700	12.400			14.800	26.100	22.250	20.407	126.657
İspanya	29.000	2.470	10.800	30					42.300
Portekiz	5.500	1.200							6.700
Fransa	9.500	8.300	8.548						26.348
Almanya	3.000	4.125	4.500						11.625
Belçika		191	1.662						1.853
Avustur.	30	446	100						576
<b>Toplam</b>	<b>125.855</b>	<b>75.787</b>	<b>43.666</b>	<b>7.203</b>	<b>26.800</b>	<b>26.100</b>	<b>22.750</b>	<b>20.407</b>	<b>348.568</b>

**3.2.3. Topluluk Tütün Fonu**

OPO, Topluluk Tütün Fonunun oluşturulmasına izin vermektedir. Fon, kotalarını geri alım programı içerisinde satmış tütün üreticilerinin üretimlerini, istihdam yaratan ekonomik faaliyetlere ya da diğer ürünlere dönüştürmesini mümkün kılan çalışmaları desteklediği gibi, üreticilerin diğer ürün veya faaliyetlere dönmesine yönelik ihtimaller üzerinde de çalışabilir.

**3.2.4. Üçüncü Ülkelerle Ticaret Rejimi**

Söz konusu Ticaret Rejimine aşağıdakiler girmektedir;

-Tür ve çeşide bağlı olan bir orana eşit, ortak bir vergi uygulanmaktadır.

-İkili veya tek taraflı tarife tercihleriyle ilgili olarak, AB, ACP ülkeleri ile (Burma ile Ant Bölgesi/ Orta Amerika grubu hariç olmak üzere) SPG sistemindeki az gelişmiş ülkelere sıfır vergili ithalat hakkı tanınırken, Meksika, Güney Afrika ve diğer SPG ülkelerine azaltılmış oranda vergi uygulanmaktadır. Son olarak, Moldavya, Macaristan, Bulgaristan ve Romanya, tercihli ithalat kotası içerisinde azaltılmış gümrük vergisinden yararlanmaktadır.

AB Komisyonu 2003 yılında sonuçlandırdığı "Tütün Rejimi" adlı çalışmasında, AB'de tütün üretimine sağlanan Doğrudan Gelir Desteği sistemine alternatif arama yoluna gitmiştir. Bu kapsamda hazırlanan rapor, 3 farklı yöntem sunmaktadır. Bu 3 farklı yöntemin mukayesesi aşağıdaki çizelgede gösterilmiştir.

**Tablo 1.6: AB' de Tütün Üretimine Sağlanan Doğrudan Gelir Sisteminin Yerine Gececek Alternatif Çözümler**

	<b>Seçenek 1 Adapte Edilmiş Güncel OPO</b>	<b>Seçenek 2 Safhalı Ayırma İşlemi</b>	<b>Seçenek 3 Güncel OPO' nun Devre Dışı Kalması</b>
Çifte Prim	Sürdürülmektedir	3 adımda ayrılmaktadır	Sürdürülmektedir
Prim düzeyi	Yavaş yavaş azaltılır	Tarihsel ve küçük prosedürler için tamamen yürürlükte tutulur	10 yıl içerisinde ortadan kalkar
Eşik	Tütün gruplarına göre azaltılır ya da bastırılır	Geçiş dönemi esnasında yürürlükte tutulur	Sürdürülmektedir
Kotalar	Sürdürülmektedir	Geçiş dönemi esnasında yürürlükte tutulur	Sürdürülmektedir
Geri alım programı	Sürdürülmektedir	Ortadan kaldırılır	Sürdürülmektedir
Açık arttırma sistemi	Zorunlu	İlgisiz (artık kota tahsisi yoktur)	Zorunlu
Tütün Fonu	Tekrar tanımlanmış olarak sürdürülmektedir (azaltılan çifte primin bir parçası olarak artar)	Ortadan kaldırılır	Ortadan kaldırılır
Yeniden yapılanma paketi	-	Yavaş yavaş devreye sokulur. (Azaltılan çifte primin ayrılmayan kısmıyla artar)	Yavaş yavaş devreye sokulur. (Azaltılan çifte primin bir parçası olarak artar)

AB Üye Ülkelerinin 2003 Tütün Reformuna İlişkin Görüşlerine baktığımızda 2003 Reformu ile Tütün destekleme primlerinin üretici başına ödeme ve yeniden yapılandırma paketi sağladığı görülmektedir.. Değişimden olumsuz etkilenen çiftçilere veya tütün üretimini bırakan çiftçilere ödenen yeniden yapılandırma paketi ile, Tütün Primi yerine “Üretici Başına Ödeme” yi içeren 2 nci yöntem halen tartışılmakla beraber tercih edilmesi ağırlık kazanmaktadır. Bu yönetime göre;

- Üretim 3,5 tondan az ise tamamının üretici başına ödeme sistemine transferi;
- Üretim 3,5-10 ton ise % 75'i üretici başına ödeme, % 25'i yeniden düzenleme;
- Üretim 10 tondan fazla ise 1 inci ve 2 nci adım % 50 üretici başına ödemeye transfer, % 50 yeniden düzenleme; 3 üncü adım % 45 üretici başına ödemeye transfer, % 55'i yeniden düzenleme ile sağlanacaktır.

AB'nde tütüncülük sektörü, geliştirilen yasal düzenlemelerle sürekli takip edilmekte, kaliteli üretime önem verilmesinin yanı sıra üreticiler, her türlü olumsuz etkiden korunmaya çalışılmaktadır. Ancak, üretim kalitesini artırmaya yönelik teşviklerin beklenen etkiyi göstermemesi, destekleme modeli ile ilgili tartışmaları gündeme getirmiştir. Söz konusu tartışmalara sigara karşıtı kesimlerin, halk sağlığı için zararlı olan bir ürünün üretilmesiyle zaman harcanması konusundaki yoğun baskıları da eklenince bu defada tütün üretimi ve üreticilere verilen doğrudan yardımların aşamalı olarak kaldırılması konusu gündemi işgal etmeye başlamıştır.

Alınan kararlar sonrasında, AB Tütün Konseyi tarafından hazırlanan raporda; Birlik tütüncülüğünün olumsuz gelişme seyri içerisinde olduğu, Birlik tütün politikasında önemli değişikliklere gidilip gidilmeyeceği konusunun 2006 yılı sonunda

açıklık kazanacağına değinilmektedir. Polonya ve Macaristan'ın Birliğe üyeliği ile planların değişebileceği, mevcut prim sistemiyle tütün üreticilerine yapılan desteklerin azaltılabileceği veya kaldırılabilceği yönünde sinyaller verilmektedir. Buna rağmen tütün üretiminin 2006 yılına kadar belirli koşullar altında desteklenmesinin daha uygun olacağı düşünülmektedir.

### 3.3. Görüş ve Öneriler

AB ülkelerinde tütün üreticilerine verilen desteklerin azaltılması veya belli bir süre sonra tamamen kaldırılması halinde, oriental tip tütün üretimi yapan Yunanistan ve İtalya'nın ne şekilde bir tepki vereceği büyük önem arz etmektedir. Destekleme sistemindeki değişim nedeniyle söz konusu iki ülkede tütün üretiminin azalması, ülkemizde oriental tip tütün üretim ve ihracat potansiyelini artıracaktır. Bu açıdan konunun yakından takip edilmesinde büyük fayda bulunmaktadır.

AB tütün üreticilerine verilen desteklerin azaltılması veya kaldırılması halinde oriental tip tütün üretimi ülkemizde yoğunlaşacaktır. Uluslararası piyasalardan ülkemize gelecek talepleri karşılamak ve bu durumu lehimize çevirmek için almamız gereken önlemleri kısaca özetlemek gerekirse;

-Piyasalarda yoğun talep gören ve Yunan Basması olarak tanımlanan tütün tipinin, ülkemizdeki tütün firmalarınca yapılan deneme üretimleri sürdürülmeli, bu denemeler teşvik edilmeli ve alınacak başarılı üretim sonucunda yaygın üretime geçilmeli,

-Ülkemizde üretilen menşeler çok parçalı bir yapıya sahiptir. Piyasalarda aranan niteliklere sahip olan menşelerin, piyasa taleplerini karşılayacak miktarda üretimi sağlanmalı,

-Küçük tarımsal işletmelerde yapılan üretimin kalitesinin düşük ve maliyetinin yüksek olması nedeniyle, üreticilere verilen kota 500 kg dan az olmamalı,

-Oriental tip tütünlerden yapılan sigaralara karşı ilginin azalması, ülke içindeki oriental tütün talebini daraltmaktadır. Bu nedenle AB ve üçüncü ülkelere yapılan ihracatın geliştirilmesi için çaba harcanmalı,

-Bu süreçte üretimle ilgili yasal alt yapı hazırlanmalı, üretici örgütleri güçlendirilip, üreticiler için öncü rolün üstlenilmesi sağlanmalı,

-AR-GE çalışmalarına önem verilmeli,

-Tütün üretiminde, üretim aşamasındaki tarımın doğasından kaynaklanan risklerin en aza indirilmesi, dolayısıyla üretici mağduriyetinin giderilmesi için tarım sigortası yaygınlaştırılmalı,

-Tütün üreticileri teknolojik, ekonomik ve sosyal anlamda güçlendirilip, piyasalarda rekabet edecek bir üretim gerçekleştirmeleri sağlanmalı,

-Piyasalarda talep gören menşelerden, istenilen vasıflarda bir ürün alabilmek için tohum standardizasyonu sağlanmalı ve tohum dejenerasyonu önlenmeli,

-Üretici denklemesi, ürünün vasfının bozulmasına sebep olmaması için geliştirilmeli,

-Türkiye'nin üyelik sürecinde AB'nin hedeflerini ve gelişmeleri takip etmek suretiyle tütün politikaları belirlenmeli ve AB'ce kurulması öngörülen Müdahil Kurum için yasal düzenlemeler yapılmalı,

-Menşelerin üretimi, AB'de olduğu gibi arz-talep dengesi göz önünde bulundurularak değişken bir üretim planlaması tarzında gerçekleştirilmelidir.

Tüm bu açıklamaların sonucu olarak Türkiye tütün mevzuatı ve uygulamalarının AB ile tam uyumlu hale getirilmesinin tütün üreticileri açısından olduğu kadar ülke ekonomisi açısından da büyük katkı sağlayabileceğini söylemek mümkündür.

#### **4. Tütün Kontrolü Çerçeve Sözleşmesi'nin Tütün Üretimi Açısından İncelenmesi**

##### **4.1. Yaprak Tütün Açısından Sözleşmenin İncelenmesi**

Yasal olarak üretilip satılan, serbestçe kullanılan, hastalık ve ölümlere neden olan ve bağımlılık yapma özelliği taşıyan tek bitki "Tütün"dür.

Söz konusu sözleşme tütüne yönelik ilk uluslararası anlaşma olması nedeniyle büyük önem arz etmektedir. Tütün Kontrolü Çerçeve Sözleşmesi, 30 Haziran 2003 ile 29 Haziran 2004 tarihleri arasında New York'ta Birleşmiş Milletler genel merkezinde, Dünya Sağlık Örgütü'nün tüm üyelerinin ve Dünya Sağlık Örgütü üyesi olmayan ancak Birleşmiş Milletler üyesi olanların ve bölgesel ekonomik entegrasyon kuruluşlarının imzalarına açık olacaktır. Türkiye, Tütün Kontrolü Çerçeve Sözleşmesini imzalamıştır.

Bu sözleşmenin ve tutanaklarının amacı, ulusal, bölgesel ve uluslararası düzeylerde tarafların bir tütün kontrolü çerçevesi hazırlayıp yürürlüğe koymasıyla, mevcut ve gelecekteki nesilleri, tütün tüketimi ve tütün dumanına maruz kalmanın, yıkıcı sağlık, sosyal, çevresel ve ekonomik sonuçlarından korumaktır.

Sigaranın insan sağlığı için zararlı olduğu bir gerçektir. Bunun yanında milyarlarca insanın bu ürünü tükettiği de bir diğer gerçektir. Bu pazar var olduğu müddetçe hem tütün üreticilerimizin hem de ilgili sanayimizin korunmasının ekonomimizin gereği olduğu unutulmamalıdır.

Ülkemiz, hem tütün üreten, hem de ihraç eden ülke konumundadır. Bu nedenle tütün ve sigara konusundaki yapılanma ona göre organize edilmiştir. Ülkemizde genç nesillerin sigaradan uzak tutulması toplum sağlığı için çok önemli olup, sigara kullanımındaki artış hızının da mutlaka durdurulması gerekmektedir. Ancak mevcut durumda Dünyada ve Ülkemizdeki tütün üretimi ve sigara endüstrisinin taleplerini ve gereklerini de yerine getirmek şarttır.

##### **4.2. Ülkemiz Tütüncülüğü Açısından Sözleşme**

Sözleşmenin içeriğinden öteye konuya yaprak tütün olarak bakmamız daha uygun olacaktır. Tütün Kontrolü Çerçeve Sözleşmesinin 17 nci maddesinde "Tütün yetiştiricileri, tütün işçileri ve gerektiğinde satıcıları için ekonomik anlamda alternatifler geliştirilmesi amacıyla, sözleşmeye taraf olan ülkeler, birbirleri ve yetkili uluslar arası ya da bölgesel kuruluşlar ile işbirliğine girmelidir." denilmektedir.

Tütün, Türkiye'de çiftçiler için önemli miktarda nakit girdisi sağlayan bir ürün, tütün üretimi de Türk ekonomisinin önemli parçalarından biridir. Dünya tütün üretiminin yaklaşık % 3 ünü üreten Türkiye, Dünyanın 5-6 ncı büyük tütün üreticisidir. Konuya ihracat açısından bakıldığında Türkiye, Dünya tütün ihracatının % 9 unu gerçekleştirmek suretiyle, Dünyanın en büyük 5-6 ncı geleneksel işlenmiş tütün ihracatçısı olan ülkesidir. 2003 yılında 113.000 ton işlenmiş tütün ihraç ederek 330 milyon ABD Doları döviz girdisi sağlamıştır. Son yıllarda blended sigara kullanımının

artması nedeniyle de büyük miktarda işlenmiş Virginia ve Burley tütün ithalatı yapılmaktadır. Türkiye, gerek ithalat, gerekse ihracat açısından bakıldığında dünyanın en önde gelen ülkelerinden birisidir. Türkiye'nin toplam işlenmiş tütün ihracatından, toplam tütün ithalatı çıkarıldığında yine Dünyanın net tütün ihracatçıları arasında olduğu görülmektedir. Bu ihracat fazlalığı nedeniyle ortalama olarak her yıl 170.000 milyon ABD Doları net gelir elde edilmektedir. Tütün tüketimi açısından bakıldığında ise yaklaşık 120.000 ton tüketim ile Dünyanın en büyük 7 nci ülkesidir.

Tütün üretim, tüketim, ihracat, ithalat bakımından ayrı ayrı değerlendirildiğinde Türk ekonomisinin vazgeçilmez parçalarından biri olduğu tartışılmaz bir şekilde görülmektedir.

Tütün mamullerinin sağlığa zararlı olduğu nasıl bir gerçekse, 70 milyonluk nüfusu ile ülkemizin büyük bir tütün pazarı olduğu da diğer bir gerçektir. Ne yapılırsa yapılsın ülkemiz insanları ve Dünyada insanlar sigara içmeye ve tütün tüketmeye devam edecektir. O halde, tüketilen tütünü ülkemizde üretmek, ithal edilen tütünü de ülkemizde üretmeye çalışmak, ülkemizin temel hedefi olmalıdır. Aynı şekilde ihracat payımızı düşürmeden, hatta artırmaya yönelik kaliteli tütün ve tütün mamulü üretimine devam etmeliyiz. Tütün Kontrolü Çerçeve Sözleşmesi uygulamaları yapılırken bu durumlar göz ardı edilmemelidir. Tütün üretimi devam etmelidir. Ülkemiz ekonomisine zarar verebilecek uygulamalara dikkat edilmelidir.

#### **4.3. Rezidü (Kalıntı)**

Tarımsal mücadele ilaçlarının kalıcı yani uzun süreli etki göstermesi, ilacın en önemli biyolojik karakteristiklerinden biridir. Çünkü hastalık ya da zararlıların kontrolü, temelde bu özelliğe dayanmaktadır. Hastalık kaynağının yoğun ve sürekli olması ya da zararlıların bir üretim periyodunda birkaç nesil üremesi durumunda, uzun süreli koruma ancak ilacın bu özelliği sayesinde mümkün olabilmektedir. Fakat ilaçların koruyucu özelliklerinin kalıcı ve uzun süreli olması diğer taraftan ciddi bir soruna yol açmaktadır. Bu sorun ilacın tatbik edildiği tarımsal üründe ilaç kalıntısı bırakmasıdır. Tütün, tütün mamulleri hatta bir endüstri ürünü olmasına rağmen sigarada da benzeri kalıntının bulunması söz konusudur.

Sağlık açısından zararlı olan veya olabilecek çeşitli kimyasal bileşiklerin, gıda maddelerinde bulunmasına müsaade edilen maksimum miktarların (tolerans), pek çok ülkede belirlenip, kamuoyuna duyurulması, üretici ve tüketiciyi daha tedbirli davranmaya yöneltmiştir. Bu gelişmeler, gerek ülkemizdeki sigara tüketicileri gerekse tütün ihracatımız açısından üzerinde önemle durulması gereken hassas bir konudur.

CORESTA (Uluslararası Tütünle İlgili Bilimsel Araştırmalar Birliği Merkezi) tarafından tütündeki ilaç kalıntısına ait tolerans 30 ppm olarak kabul edilmiştir. TAPDK tarafından hazırlanan tip Tütün Üretim ve Alım Satım Sözleşmesinin, Alıcı ve Satıcının Yükümlülükleri başlıklı 3 üncü maddesinin (I) bendinde konuyla ilgili hüküm mevcut olup, 30 ppm' in üstünde kalıntı bulunan tütünler satın alınmamaktadır.

Ülkemizde ilk defa 1991 ürün yılında rezidü çalışmalarına başlanmış ve halen devam etmektedir. Bu çalışmalar;

- Araştırma çalışmaları,
- Eğitim çalışmaları,

-Analiz çalışmaları,

Olmak üzere üç başlıkta özetlenebilir.

Tütün mamulleri üzerindeki ilaç kalıntısı sağlığa zarar vermektedir. Tütünde kullanılan ilaçların, kalıntılarının sebep olacağı zararların önlenmesi amacıyla üreticinin eğitilmesi gerekmektedir. Tarımsal ilaçların, miktar ve kullanım zamanı bakımından, talimatına göre kullanılması hususunda gerekli eğitim çalışmaları yapılmalıdır. Tütün İhracatçıları Birliği tarafından rezidü çalışmaları sürdürülmekte olup, Tütün Mamulü Üreticileri, TAPDK, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Tekel ve diğer ilgili kuruluşların çalışmalara katılması gerekmektedir. Rezidü ile ilgili çalışmalar aksatılmadan, hassasiyetle devam etmelidir.

Tütün üreticisi olmayan ülkelerin, çok sert önlemler ön gördüğü bazı ülkelerin daha ılımlı yaklaştığı sözleşmeye ülkemiz yetkililerinin son derece dikkatli ve uygun çözümlerle katkıda bulunma gayreti içinde olması gereklidir.

Kapsamlı ve önemli bir anlaşma olan Tütün Kontrolü Çerçeve Sözleşmesinin, Türk tütün sektörüne olan etkilerinin araştırılması ve gerekli çalışmanın yapılması için Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumunun (TAPDK) koordinasyonunda, ilgili tarafların katılımıyla bir çalışma grubunun kurulmasında büyük yarar görülmektedir.

## **5. Doğrudan Gelir Desteği ve Alternatif Ürün Projelerinin Uygulanmasında Ortaya Çıkan Sorunlar ve Çözüm Önerileri**

### **5.1. Çiftçi Kayıt Sistemi (ÇKS) ve Doğrudan Gelir Desteği (DGD)**

Ülkemizde 2001 yılından bu yana, tarım sektöründe uygulanmakta olan çalışmalar kapsamında verimsiz ve yüksek maliyetli, hedef kitleye ulaşmayan destekleme mekanizmaları aşamalı olarak kaldırılarak, yerine şeffaf, verimli ve hedef kitleye ulaşan destekleme yöntemleri amaçlanmıştır. Söz konusu uygulamaların önemli bir ayağını Doğrudan Gelir Desteği ve Alternatif Ürün Projeleri oluşturmaktadır.

Bu çerçevede, tarım ürünlerinde destekleme alımlarının kaldırılarak, 2002 yılından sonra destekleme alımlarının yapılmaması ve alımla görevli kurumların özelleştirilmesi hedeflenmiştir.

Doğrudan gelir desteği devletin tarımda şu ana dek uygulamış olduğu destekleme politikalarına alternatif olarak belirlediği bir yöntemdir. Bütçe kaynaklı ödeme yöntemi olması tarımsal desteklemelerin kontrol edilebilmesi bakımından önemlidir. Doğru bir karar olmakla beraber dağıtılan paranın, üreticinin sorununu çözebilecek düzeyde olmadığı görülmektedir.

Ülkemizde tütün üreticilerine sağlanan tek destekleme yöntemi Doğrudan Gelir Desteğidir. DGD'nin kalite ve verimlilik parametrelerinin olmaması ve tütün üretimi yapan işletmelerin küçük ölçekli olması nedeni ile uzun dönemde Türk tütüncülüğüne müspet bir etkisi olmayacaktır. Diğer bir çok ülkede de DGD uygulanmaktadır. Ancak tek başına uygulanan bir destekleme modeli değildir. OECD ülkelerinde DGD toplam desteğin % 17'si, AB'de % 30'u ve ABD'de % 10'u oranında olup daha ziyade üretim

fazlası olan ürünler için uygulanan kotaların, üretici gelirlerinde ortaya çıkarttığı düşmeyi telafi edici bir destekleme şeklidir. Artık tarımsal desteklemeler ülkelere göre değişik şekillerde uygulanmaktadır. Örneğin tarım sigortası primlerinin belli bir oranının devletler tarafından karşılanması gibi.

### 5.1.1. Yararları

- DGD' nin dar gelirli çiftçiye sınırlı da olsa destek sağladığı bir gerçektir.
- ÇKS ile tarımsal faaliyette bulunan çiftçiler hakkında, üretici profili, tarımsal alet ve ekipman bilgileri derlenip kayıt altına alınması amaçlanmıştır.
- Çiftçi ile tarım teşkilatının, DGD sistemi çerçevesinde birlikte çalışma ortam ve kültürü geliştirilmiştir.
- Elde edilen bilgiler, diğer kurumların ( maliye, sosyal güvenlik kurumları, sağlık teşkilatı, yeşil kart v.b. için) istifadesine sunulmaktadır.

### 5.1.2. Sorunlar

- Tarımsal faaliyette bulunmayan arazi sahipleri de bu faaliyeti sürdürüyormuş gibi DGD den yararlanmaktadır. Sağlıklı bir denetim mekanizması geliştirilmediğinden buna engel olunamamaktadır.
- Tarım dışı gelire sahip olduğu halde DGD tebliğinde yer alan belgeleri temin ederek başvuruda bulunanlar da DGD desteğinden yararlanabilmektedir.
- Kadastro geçmemiş yerlerde mevcut arazilerden daha fazla arazi beyan edilmekte ve haksız kazanç elde edilmektedir.
- Yüksek katma değeri olan ve girdi maliyetleri yüksek olan ürün (tütün, pamuk vb) üretenler ile katma değeri ve girdi maliyetleri düşük ürünler üretenlere aynı oranda DGD verilmesi rasyonel değildir.

### 5.1.3. Öneriler

- ÇKS ve DGD uygulamasında arazi esasına göre verilen prim ve mazot desteği yanında, ürün bazında prim sistemine ağırlık verilmelidir. Bu sayede ürün fazlası önlenerek, ihtiyaç duyulan ürünlere öncelik ve üstünlük verilerek ülke düzeyinde optimal üretim stratejisi uygulanmış olacaktır.
- Ödemenin, ekim hazırlıkları aşamasında yani ekim-dikim öncesinde belirlenerek verilmesi daha rantabl olacaktır.
- Tarım alanlarında kadastro çalışmaları tamamlanmalıdır.
- Uzaktan algılama sistemi uygulanarak üretim tür ve miktar kontrolünün daha ekonomik yollardan tespit ve kontrolü yapılmalıdır.
- Tütünden vazgeçen ve alternatif ürün yetiştiren üreticileri de özendirme maksadıyla sadece bir yıl için ödenen net gelir farkının yerine, DGD oranlarının artırılarak en az 5 yıl desteklenmesi gerekmektedir. Bu sayede zeytin, bağ gibi alternatif bitkilerin yetiştirilmesi de sağlanmış olacaktır.
- Doğrudan gelir desteğinin toplam tarımsal desteklemeler içindeki payının azaltılarak verilmesi gibi, ülkemizde önümüzdeki yıllarda tarım sektörüne verilmesi planlanan desteklere ilişkin genel düzenlemelerin yer aldığı Tarım Çerçeve Kanunu ve Tarım Sigortası Kanununun bir an önce istihsal edilmesinde fayda görülmektedir.

## 5.2. Alternatif Ürün Projesi

Türkiye'nin geçmişte uygulamakta olduğu tarımsal destek politikaları ve bu politikaların sonuçları üzerinde gittikçe yaygınlaşan eleştiriler, özellikle destekleme alımı kapsamındaki ürünler üzerinde yoğunlaşmaktadır. Bu destekleme alımlarının

bütçe üzerindeki yükleri taşınamaz hale gelmiş, alımları yapılan ürünlerin depolanma masrafları ürün toplam maliyetlerinin üzerine çıkmıştır.

Alternatif ürün projesiyle, üretim fazlalığı olan ve destekleme alımları nedeniyle bütçeye büyük yük getiren tütün üretim alanlarının azaltılması, bunun sonucunda kazanılan bu tarım alanlarında ülkemizin üretim açığı olan ürünlerin ekiminin yaygınlaştırılması amaçlanmış olup, sınırlı kaynakların etkin bir biçimde kullanılması hedeflenmiştir. 2001 yılından itibaren uygulanmaya başlanan ve 2006 yılı sonuna kadar devam edecek olan Alternatif Ürün Projesiyle, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesinde 36.000 hektar olan tütün üretim alanının, 23.000 hektar azaltılması planlanmıştır.

Bu amaçla Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesinde Adıyaman, Batman, Bingöl, Bitlis, Diyarbakır, Hakkari, Malatya, Mardin, Muş, Siirt ve Van olmak üzere toplam 11 ilin tütün üretimi yapılan kesiminde, alternatif ürün yetiştirilmesi hedeflenmiştir. Tütün üretiminden vazgeçilerek kazanılan alanlara; buğday, ayçiçeği, kuru fasulye, nohut, kırmızı mercimek, pamuk, bağ, meyve, sebze, seracılık ve tıbbi bitkilerin yetiştiriciliği önerilmektedir. AÜP' den yararlanan üreticilerin gelir kayıplarının önlenmesi amacıyla girdi-bakım-hasat ödemesi olarak bir defaya mahsus olmak üzere dekara 80 \$ ödeme yapılmaktadır.

2002 yılında, 4.762 üretici 22.687 dekar alanda tütün yerine alternatif ürün yetiştirmiş ve üreticilere 1.8 milyon \$ ödeme yapılmıştır. Projenin ilk yılında yaklaşık % 10'luk bir başarı elde edilmiştir.

2003 yılında projeye 433 tütün üreticisi başvurusu kabul edilmiş, 2.172 dekar alanda tütün yerine alternatif ürün yetiştirilmiştir. 2003 yılında üreticilere 174.000 \$ telafi edici ödeme yapılmıştır. Projeye başvuru için üreticilerin 2002 yılında Tekel ile sözleşme yapmış olması şartı aranması nedeniyle, başvuru sayısı düşük olmuştur.

4733 sayılı Kanun ile birlikte destekleme alımlarının kaldırılmasıyla Tekelin 2002 yılından itibaren kota uygulamasına son verip üretici başına 200 kg sözleşme yapması, bölgede önemli oranda tütün ekim alanını azaltmış olmasına rağmen, tütün üretiminden vazgeçen üreticilerin projeye katılımları sağlanamamıştır. 2002 yılında bölgedeki tütün dikim alanı 26.000 hektara gerilemiş ve proje için revizyon yapılması gereği duyulmuştur. 2003 yılında üreticilerin mağduriyetleri göz önüne alınarak, önceki yıllarda Tekel ile sözleşme yapmış olma şartı aranmaksızın, 2001 yılından itibaren her hangi bir dönemde tütün yetiştirmiş olan üreticilerin başvuruları kabul edilmektedir.

2004 yılı başvuruları alınmaya başlanmış, 3 Eylül 2004 tarihine kadar devam edecektir.

### 5.2.1. Sorunlar

- Üreticiler, üretimini bilmedikleri alternatif ürünlere yönelmek istememektedir.
- Proje, Tekel'in politikalarından olumsuz etkilenmektedir. Kanunla destekleme alımları kaldırılmış olmasına rağmen, sözleşme yapılmaksızın veya sözleşme fazlası üretilen ve açık artırma yöntemiyle satılma imkanı kalmayan tütünlerin Tekel tarafından alınması sonucunda destekleme uygulamasının devam edeceği ve Tekel'in bölgeden alım yapacağı yönündeki üretici beklentileri aşılamamaktadır.

-Üreticiler tütün üretiminden vazgeçmiş olsalar dahi ileride devletin destek sağlayacağı beklentisi ile kotalarını kaybetme endişesi taşıdıklarından projeye başvurmamaktadır.

-Kota sahibi üreticilerin büyük bir kısmının yarıcı, ortakçı olması nedeniyle alternatif ürün yetiştirecek arazisinin bulunmaması projenin başarısını etkileyen önemli bir faktördür. Projede tütün üretiminden vazgeçilen alanlarda üreticinin tarımsal üretime devam etmesi amaçlandığından, alternatif ürün yetiştirecek arazisi olmayan üreticilerin başvurularının alınmaması bu sonucu doğurmuştur.

-Tütün üreticisi küçük arazilerde üretim yaptığı için bu alanlarda alternatif ürün yetiştirme şansı az ve küçük arazinin makineli tarıma uygun olmaması nedeniyle ekonomik değildir.

-Proje kapsamındaki üreticilere yapılan ödemelerin bir defaya mahsus ve üreticiyi tatmin etmeyecek miktarda olması nedeniyle, sonraki yıllar için endişe duyulmaktadır.

-Yetiştirilen alternatif ürünlerin, yerinde değerlendirilmesi amacıyla işleme, kurutma, depolama vb. tesislerin projenin uygulandığı illerde bulunmaması veya yetersiz olması nedeniyle üreticiler yeni ürünleri pazarlama endişesi taşıdıklarından projenin hedefine ulaşması sağlanamamaktadır.

-Üreticileri teşvik için örnek olabilecek yeni ürün yetiştiriciliğinin gösterileceği demonstrasyon çalışmalarının halen başlamaması, projeyi olumsuz etkilemektedir.

-Alternatif ürünlerden elde edilen gelirin, tütünden elde edilen gelirden az olması bir sorun oluşturmaktadır.

-Bölgede örgütlenmiş üretici birliğinin bulunmaması, üreticilere ulaşmayı zorlaştırmaktadır.

### 5.2.2. Öneriler

-Tarım politikalarının değişmesi nedeniyle mağdur olan üreticilerimizin, mağduriyetine çözüm olmak amacıyla Alternatif Ürün Projesine başvurularını sağlanmalıdır.

-Tekelin bölgede ihtiyacından fazla tütünü satın alması, üreticilerin beklentilerini artırmaktadır. Bu nedenle, Tekel alım politikasını belirlerken Tarım ve Köyişleri Bakanlığı ile işbirliği ve görüş alış verişinde bulunmalıdır.

-Kısa sürede kar getirebilecek alternatif ürünler teşvik edilmeli ve sulama sorunlarını halledecek çalışmalara hız verilmelidir.

-Bölgede yetiştirilecek alternatif ürünler için sözleşmeli üretim modeli uygulanarak ürünlerin pazarlama sorununun giderilmesi gerekmektedir.

-Yetiştirilen alternatif ürünlerin yerinde değerlendirilmesi amacıyla işleme, kurutma, depolama vb. tesislerin kurulması için özel sektör teşvik edilmelidir.

-Proje tanıtım çalışmaları tamamlanmalı, hedef kitleye yazılı ve görsel basın aracılığı ile ulaşılmalıdır.

-Ödenen alternatif ürün desteğinin miktarı artırılmalıdır.

-Üreticileri teşvik için örnek olabilecek yeni ürün yetiştiriciliğinin gösterileceği demonstrasyon çalışmalarına bir an önce başlanarak proje faaliyetlerinin daha etkin bir şekilde yürütülmesi sağlanmalıdır.

-Tarım İl Müdürlüklerine bütçeden ayrılan ödenekler en kısa zamanda aktarılmalıdır.

-Alternatif Ürün Projesi ile ilgili olarak; 2002 ve 2003 yılları uygulamaları sonucunda hedeflenen başvuru rakamlarına ulaşılmamış olmakla birlikte, 2004 yılında yapılması düşünülen yoğun tanıtım faaliyetleri ve "Tütün Üretiminden

Vazgeçip Alternatif Ürün Yetiştiren Üreticilerin Desteklenmesine Dair Kararın Uygulanmasına İlişkin 2004/10 sayılı Tebliğ” ile projeden yararlanabilecek üreticilerin kapsamının genişletilmesi sonucunda başvuru miktarının artması beklenmektedir. Dolayısıyla projenin mevcut şekliyle yürütülmesi uygun olacaktır.

## **6. Yabancı Menşeli Tütünlerin (Virginia-Burley) Ülkemizde Üretimi ve Üretimine Geliştirilmesi Konusunda Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri**

### **6.1. Virginia Tütünü**

Virginia tütünlerinin ana vatanı Amerika'nın Virginia eyaleti olup adını buradan almıştır. İlk kez 1839 yılında Virginia tütününden, yeni bir kurutma yöntemiyle Flue-Cured tütün elde edilmesi ve 1864'de yeni bir mutant çeşit Burley'in bulunması, zaman içinde Türk tütününün kaderini derinden etkilemiştir. Bu yeni elde olunan Flue-Cured tütün tipi, ülkemizde üretilen Oriental tip tütünler gibi şekerce zengin ve asit karakterli olmakla beraber eski Virginia tütünü gibi sert içimli değildir. Yeni Burley çeşidi de, eskisine göre daha açık renkli ve daha rahat içimlidir. Böylece Virginia ve Burley tütünlerinin karakterindeki olumlu gelişmelerden yararlanarak yapılan harmanlara, belli oranda Oriental tip tütün katmak suretiyle, imal edilen ilk sigara 1913 yılında piyasaya sürülmüştür.

Virginia hemen hemen bütün sigara harmanlarında kullanılır. Hatta bazı sigara harmanları % 100 Virginia tip tütünlerden oluşmaktadır. Bazı yapraklar pipo karışımlarında da kullanılabilir.

Virginia tipi tütünün Yeni Zelanda'dan, Almanya'ya kadar 75 ülkede üretimi yapılmaktadır. Dünyadaki ana üreticiler ise Çin, ABD, Brezilya, Hindistan ve Zimbabve'dir. Ana ihracatçılar da ABD, Brezilya, Hindistan ve Zimbabve'dir. Virginia tütünü Dünya tütün üretiminde % 65 civarında bir paya sahiptir.

Virginia tütünlerinin klasik formları üretildikleri farklı ekolojik ortamlara ve işleme tarzlarına göre değişimler göstermiştir. Bu da Virginia tütünlerinin, tütün sanayinde esnek ve geniş bir alan içinde çok yönlü amaçlar doğrultusunda kullanımını mümkün kılmıştır. Yaprak boyutu ve doku yapısı bakımından Virginia tütünleri iri kıtalı tütünlerin en bariz temsilcisidir. Virginia tütünlerinin başka bir özelliği de içim tadı ve aromalı dumanıdır. Sigara harmanlarında tat ve renk vermek için kullanılır.

Virginia tipi tütün, Avrupa kıtasında tütün üretimi yapan bir çok ülkede kısa bir sürede yaygınlaşmıştır. Çeşidin biyolojik özellikleri ve farklı ekolojik koşullarda yetişebilme esnekliği neticesinde üretimi yaygınlaşmıştır. Üretildiği bölgenin ekolojik koşullarının özelliklerini taşıyan farklı karakteristik niteliklere sahip tipler ve alt tipler ortaya çıkmıştır.

### **6.2. Burley Tütünü**

Burley, 1864'te Ohio'da bir çiftlikte beyaz Burley türünden mutasyona uğrayarak oluşturulmuş bir tiptir. Temelde sigara harmanlarında kullanılır. Bazı ağırca yapraklar pipo ve çiğnemek için talep edilir. Kurutulmuş Burley yaprağında şeker oranı düşük nikotin oranı yüksektir. Burley tipi tütünler tat tutucu özelliğe sahiptir. Sigara harmanlarında sos tutma kabiliyeti ve dolguluk özelliği itibari ile kullanılır. Bazı ülkelerde az miktarda olsa da toplam 55 ülkede üretimi yapılmaktadır. Başlıca üretici

ve ihracatçı ülkeler ABD, Malavi, Brezilya, Arjantin, İtalya, Kore ve Meksika'dır. Dünya tütün üretiminin % 12'si civarındadır.

### 6.3. Türkiye'de Virginia ve Burley Üretimi

Virginia ve Burley tipi tütünlerin önemini fark eden ülkemiz de, 1938 yılında yurt dışından getirilen 11 değişik Virginia çeşidi ile Antalya, Konya (Hadim), Bitlis, Malatya ve Burdur (Bucak) gibi yörelerde 4 yıllık adaptasyon denemeleri yapılmıştır. Fakat başta kurutma şekli olmak üzere çeşitli nedenlerle başarı sağlanamamıştır. 1976 yılında 15 Virginia çeşidi ile Bucak'ta deneme çalışmaları yeniden başlatılmış ancak, üretilen tütün orijinininden çok sapmıştır. Burley tütünlerinin ise 1965 yılında Antalya ve Sakarya'da deneme üretimi yapılmıştır. Deneme üretimlerine çok önceden başlanılmasına rağmen günümüzde Virginia ve Burley tipi tütün üretimi istenilen seviyeye gelmemiştir.

1935-1940 yılları arası, oriental tip tütünlerden yapılan sigaraların tüketiminin en yaygın olduğu dönemlerdir. 1940'tan sonra bu eğilim giderek blended tarzı sigara tüketimine yönelmiştir.

1988 yılından itibaren ülkemizdeki sigara harmanlarında Virginia ve Burley tipi tütün kullanılmaya başlanılmıştır. Bu tarihten günümüze kadar geçen süre içinde blended tarzı sigara tüketimi artan, tamamı oriental tütünlerden imal edilen sigara tüketimi ise tersine azalan bir seyir izlemiştir. 2003 yılı tütün tüketim miktarı yaklaşık 101.480.000 kg olup bunun 42.400.000 kg' ı oriental tip tütündür. 1988'de 610.000 kg olarak başlayan tütün ithalatı 2003 yılı itibariyle yaklaşık 54.666.000 kg yükselmiştir. Bu sürede yurt dışından temin edilen Virginia ve Burley tipi tütünler için yaklaşık 2,3 milyar ABD Doları ithalat bedeli ödenmiştir. Sektördeki tüketici talebinin bu yöndeki değişimi, Virginia ve Burley tipi tütünlerin ithalatının her geçen yıl artmasına neden olmuştur. İç tüketimde, yerli tütün kullanımındaki gerileme hala devam etmektedir.

Virginia ve Burley tipi tütünün, 2003 ürün yılında toplam üretimleri yaklaşık 4.750.000 kg olup ülkemizdeki tütün üretiminin % 4'ü civarındadır. Bu üretim miktarı da sigara sanayinin ihtiyacını karşılamaktan uzaktır. Virginia ve Burley tipi tütün üretim miktarındaki artış blended tarzı imal edilen sigara tüketimindeki artışın çok gerisinde kalmıştır.

Oysa Oriental tip tütün üretiminde, Dünyada ilk beş ülke arasında yer alan Yunanistan piyasa talepleri doğrultusunda Virginia ve Burley tütün üretimini son 10 yılda istikrarlı bir şekilde artırarak toplam üretiminin % 40'ı seviyesine çıkarmıştır. Ülkemizde Virginia ve Burley tipi tütün üretimi Marmara Bölgesinde yapılmaktadır. Mevcut durumda üretim kapasitesinin çok azından faydalanılmaktadır.

### 6.4. Sorunlar

-Virginia ve Burley tipi tütünlerin kurutulması için kullanılan kurutma hangarlarının maliyeti oldukça yüksek olup, finansmanının üreticiler tarafından karşılanmasının çok zor olması,

-Üretimi yapılacak Virginia ve Burley tipi tütünlerin tohumlarının ithali sırasında özellikle süre açısından sorunlarla karşılaşmaktadır. İthalatın gerçekleştirilmesi için, yapılacak işlemler ve bürokrasiden dolayı 35-45 gün arası bir süre beklenilmesi,

-Tarla aşamasında ilaç, gübre vs. girdiler ile kırımdan sonraki döneminde de kurutma hangarlarında kullanılan elektrik, LPG vs. girdilerin maliyetinin yüksek olması,

-Virginia ve Burley tipi tütünlerde, hem tarla hem de kurutma döneminin girdi ve yatırım yönünden maliyetli olması nedeni ile üretimin büyük tarımsal işletmelerde yapılması, küçük tarımsal işletmelerde yapılan üretimin maliyeti artırması.

### 6.5. Öneriler

-Bürokratik işlemler en alt seviyeye indirilmeli ve Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'na bağlı Zirai Karantina Kurumları ithal edilen tohumlar ile ilgili gerekli araştırma ve denemeleri yapabilecek şekilde donatılmalı, tohumların çimlendirilmesi için uygun ekipman ve şartlar sağlanarak süre kısaltılmalıdır.

-Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, TAPDK ve ülkemizde Virginia ve Burley tipi tütün üretimi yapan firmaların bir araya gelmesi ile oluşturulacak komisyon, ithal edilen tohumları üreten firmalar ile doğrudan bağlantı kurup, ülkemiz toprak yapısına ve hava şartlarına uygun, virüslere dayanıklı çeşitleri belirlemeli, bu yolla kalitenin ve üretimin artmasına katkıda bulunmalıdır.

-İthal tohumlara gümrük muafiyetleri sağlanması, birim maliyetlerini düşürücü bir unsur olacaktır.

-Kullanılan zirai ilaçlar, kalıntı bırakmayacak nitelikte ve özellikle tütüne ruhsatlı ilaçlar olması nedeniyle sayısı az ve yüksek maliyetli zirai ilaç grubuna girmektedir. Bu nedenle üreticilere kullandığı zirai ilaçlarda destek sağlanmalıdır.

-Kalkınmada öncelikli on ilden biri olan Düzce'de yapılan Virginia tütün üretimi sırasında kurutma amacı ile kullanılan LPG için üretici firmalar desteklenmeli veya muafiyet sağlanmalı; Bölgede bulunan ve Botaş'ın yatırımı olan doğalgaz temini için firmalara yatırım teşviki uygulanmalıdır.

-Tarımda kullanılan elektrik, üretici firmalara daha düşük tarife üzerinden yansıtılmalıdır.

-Üretimin yapılacağı arazilerin büyük ölçekli olması halinde mekanizasyona gidilerek hem maliyet daha aşağıya çekilecek hem de istenilen kalite ve verimde üretimin yapılması sağlanacaktır. Tapu ve Kadastro Müdürlükleri, alıcı firmalar ve üreticiler bir araya gelerek araziler birleştirilmelidir. Arazilerin birleştirilememesi halinde kurulacak üretici birlik veya kooperatifleri vasıtasıyla üreticilerin ortak üretim yapması sağlanmalıdır.

-Piyasa taleplerine uygun vasıflarda, Virginia ve Burley tipi tütün üretimi yapan ülkeler örnek alınarak, üretimleri sırasında uygulanan metotların, geliştirilmiş olan tekniklerin ve tütün üretiminde kullanılan teknolojik ekipmanların ülkemizdeki firma ve üreticilere zamanında ve doğru şekilde aktarılması için gerekli çalışmalar yapılmalıdır.

-Virginia ve Burley tipi tütün üretiminde kullanılan tütün üretim ve alım-satım sözleşmesi de standart hale getirilmelidir.

-Değişiklik arz eden pafta formatı Virginia ve Burley için dizayn edilmeli, uluslararası Threshing standartları göz önüne alınarak, işleme standartları hazırlanmalıdır.

-Rezidü çalışmaları Virginia ve Burley tipi tütünlerde de yapılmalıdır.

-Virginia ve Burley üretimi ülkemizde gelişinceye kadar üreticiler ve firmalar desteklenmelidir. Kesintisi devam eden Tütün Fonu kaynakları bu amaçla kullanılmalıdır.

-Ülkemizde Virginia ve Burley tipi tütün üretimine uygun iklim koşulları ve toprak yapısı araştırılarak, deneme ve yaygın üretimin yapılacağı üretim merkezleri belirlenmelidir.

-Burley üretimi daha kolay ve ilk yatırım masrafları daha az olduğundan üretimine öncelik verilmelidir.

Kurulacak bir komisyon tarafından belirtilen hususların geliştirilmesi ve detaylandırılması çalışmaları, AB’nde uygulanan standartlara entegrasyonun daha kısa bir sürede tamamlanmasını sağlayacaktır.

Ülkemizde Virginia ve Burley üretiminin kontrollü bir şekilde teşvik edilmesi gerekmektedir. Aksi durumda, harmanların ihtiyacı olan Virginia ve Burley tipi tütünlerde dışa bağımlılığımız devam edecektir. Tekel’e ait sigara fabrikalarının özelleştirilmesi ile bu bağımlılık daha da artacaktır. Ülkemizde ticari anlamda üretilecek Virginia ve Burley tipi tütünler, üreticilere gelir kaynağı yaratacak, ayrıca ithal ikamesi olanağını da sağlayacaktır. Dünya genelinde tüketicilerin blended tarzı sigara tüketimine yönelmesi göz önüne alınırsa, Virginia ve Burley üretimi sadece ülkemizin ihtiyacını karşılamak açısından değil daha fazla üretim ihracat yapabilme imkanı açısından da değerlendirilmelidir.

#### **6.6. Hasankeyf ve Tömbeki Tütünü**

Uzun yıllardan beri “Deli Tütün” adı altında Gaziantep’te Hasankeyf tütünü üretimi yapılmaktadır. Geçmiş yıllarda az sayıda üretici tarafından üretilmekte ve yine az sayıda alıcı firma veya kooperatif tarafından üretilen tütünler satın alınmakta idi.

1938’de Gaziantep’te tütün üreticileri ortak bir çatı altında bir araya gelerek, 22 Sayılı Gaziantep Mıntıkası Hasankeyf Tütün Tarım Satış Kooperatifi’ni kurmuşlardır. Bu kooperatif ülkemizde tütün üretimi ve pazarlanması konusunda kurulan ilk kooperatiftir.

Hasankeyf tütününün üretimini ve üretici örgütlenmesinin bilinen tarihi bile epeyce eski olmasına rağmen 1971 yılında basımı yapılan Türk Standardlarında kapsam dışı tutulmuştur.

**Tablo 1.7: 2002 Yılı İtibariyle Hasankeyf Tütününe Ait Veriler**

<b>Firma Sayısı</b>	<b>Üretici Adedi</b>	<b>Köy Adedi</b>	<b>Üretim Alanı (de)</b>	<b>Üretim Miktarı (kg)</b>	<b>İhracat Miktarı (kg)</b>	<b>İhracat Tutarı (Milyon TL)</b>
7	941	83	8255	2.015.564	731.170	2.663.056

Hasankeyf tütünü nargile, pipo, enfiye ve çiğneme tütün olarak kullanılmaktadır. Özellikle nargile kullanımının yaygınlaşması Hasankeyf tütününe olan talebi artıracaktır.

Ayrıca tömbeki adı verilen tütün İskenderun ve Samandağ’da üretilmektedir. Yaprakları büyük boyutlu, kalın dokulu, sert içimli ve kendine has kokuludur. Nikotin oranları yüksektir. Bu tütünler aromasız nargile tütünü olarak kullanılmakta ve üretimi azalmaktadır. 2003 yılı üretimi için Tekel 350 üreticide 70.000 kg üretimi öngörmüştür.

Kayıt dışı pazarlanma oranı yüksek olduğu bilinen ve kullanımı yaygın olan nargile tütünüde, alınacak bir takım önlemlerin hem üreticiler hem de nargile tütünü imal etmeyi düşünen firmalar için bir nevi teşvik olacağı açıktır.



# **Tütün ve Tütün Mamulleri Sanayii Özel İhtisas Komisyonu**

## **II. BÖLÜM**

### **Tütün Mamulleri Alt Komisyonu**

### **1. Kaçak ve Sahte Sigara Ticaretinin Ülke Ekonomisine Olumsuz Etkileri, 4926 Sayılı Yasa ile Birlikte Diğer Tedbirlerin Değerlendirilmesi**

Tütün mamulleri bünyesindeki vergi oranlarının yüksekliği nedeniyle tüketici talebinin vergisi ödenmeyen başka bir deyimle kaçak piyasalardaki ürünlere yönelmesi, mevzuatın yeterli olmaması, işbirliği içinde etkin bir mücadelenin sağlanamaması gibi nedenlerden ötürü anılan ürünlerin kaçak ve sahte olarak piyasaya girmesi engellenememektedir.

Türkiye’de son beş yılda Ülke nüfusunda meydana gelen artışa paralel olarak sigara tüketiminde artış olmamış, hatta %5-6 oranında düşüş kaydedilmiştir. Bu düşüşteki temel nedenin ise yurda yasa dışı yollardan giren (serbest bölgeler, vergisiz satış mağazaları, sahillerimiz ve güney sınırlarımızdan giren) kaçak ve sahte sigara olduğu bir gerçektir. Bu miktarın 10 milyar adet civarında olduğu tahmin edilmektedir.

Tütün mamullerinin piyasaya kaçak ve sahte olarak sürülmesi suretiyle halk sağlığı ciddi şekilde tehdit edilmekte ve kamu gelirleri (vergi kaybı) önemli ölçüde kayıplara uğramaktadır. Diğer taraftan sözkonusu yasadışı ticaret; devletin yatırım kaybına uğramasına, yasal düzende tahribata yol açmasına, örgütlü suç çetelerinin oluşmasına, yasadışı eylemlerin yaygınlaşmasına, sektördeki girişimcilerin marka güvenilirliğini tehdit etmesine ve gelir kayıplarına uğramalarına sebep olmaktadır.

Sahte sigaraların; bünyelerinde bulunan hammadde, katkı maddeleri, sigara üretiminde kullanılan diğer sarf maddeleri kontrolsüz, standart dışı maddeler olduğundan insan sağlığı açısından son derece tehlikeli ürünler olmaktadır.

Bu nedenle ;

1- Üreticilerin TAPDK gözetiminde ve denetiminde ürün dizaynında taklit edilmesi güç baskı metodu ve özel baskılar kullanması, kullanılan bandrollerde belirli periyotlarda dizayn değişikliğine gidilmesi,

2- 4926 sayılı Yasa, kaçakçılıkla mücadelede Mülkî amirler, gümrük ve gümrük muhafaza amir ve memurlarını, Emniyet, Jandarma ve Sahil Güvenlik Komutanlığına bağlı personeli yükümlü kılmıştır. Bu alanda etkin denetim için sektörde faaliyet gösteren firmaların güvenlik güçleri ile işbirliği içerisinde olmalarının sağlanmasına yönelik tedbirlerin alınması,

3- Tütün Kontrolü Çerçeve Sözleşmesi taraflardan, uluslararası yolculara vergisiz ve gümrüksüz olarak yapılan tütün ürünleri satışlarının önlenmesini istemektedir. Bu nedenle iç piyasa ile vergisiz satış mağazaları fiyatları arasındaki fiyat marjının, vergi oranları göz önünde bulundurulmak suretiyle makul bir seviyeye çekilmesi veya AB ülkelerinde olduğu gibi girişte vergisiz satış mağazalarının kapatılması, yanı sıra yolcu beraberinde belirli miktardaki sigaranın yurt içine vergisiz olarak girmesine izin veren uygulamanın gözden geçirilmesi,

4- Üretici, toptan satıcı ve perakende satıcıların koordinasyonunda ürün hareketlerinin kontrol edilebilir gelişmiş metotlarla etkin bir şekilde takip edilebilmesinin sağlanması, toptan satıcı ve perakende satıcıların etkin şekilde üretici firmalar ve TAPDK tarafından denetlenmesi,

5- İlgili kurumlarca, kaçak ve sahte sigaralarla mücadele konusunda görevli personelin, konunun uzmanı personel vasıtasıyla eğitiminin sağlanması,

6- Kaçak veya sahte olması nedeniyle gümrüklerde el konulan sigaraların, tasfiye amacıyla iç piyasada arzının engellenmesi,

7- 556 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamedeki cezaların caydırıcı mahiyette olduğu, ancak Kanun Hükmünde Kararname'nin hükümlerinin uygulama alanının, marka hakkını ihlal eden ürünlerin ithal edilmiş olup yurt içinde satılıyor olması hali ile kısıtlı olduğu, ithale teşebbüsün cezaların kapsamı dışında kaldığı, oysa, gümrüklü sahada yakalanan kaçak ve sahte sigaraların Türkiye'ye ithaline teşebbüs edenlere de aynı cezaların uygulanması gerektiği ve transit rejimine tabi olarak ülkemizden geçirilen ürünlerin, marka hakkını ihlal eden ürünler olduğunun tespiti halinde, Kanun Hükmünde Kararnamede öngörülen cezalar ve tedbirlerin uygulanabilmesinin sağlanması,

8- Kaçakçılığa sıkça rastlanan bölgelerde (örneğin Mersin, Güneydoğu Anadolu) görev yapan hakimler, savcılar, gümrük yetkilileri ve emniyet güçleri ile diğer yetkililerin katılacağı, ortak seminerlerin düzenlenmesi ile bu konuda gerekli eğitim çalışmalarına katkı sağlanması,

9- Kaçak ve sahte sigara ticareti ile ilgili olarak, Adalet Bakanlığı, gümrükler ve emniyet güçlerinin elindeki verilerin birleştirilerek ortak bir veri ağı oluşturulması,

10- Kaçakçılıkla mücadele için; Kaçakçılığa Karşı İttifak, Kaliteli Markaları Koruma Grubu, Kaçakçılığa Karşı Küresel İş Liderlerinin İttifakı gibi uluslararası platformlara katılımın sağlanması ile ülkeler ve bu ülkelerin kurumları düzeyinde anlaşmalar yapılması, Tüketim Vergisine Tabi Ürünlerin Sevkiyatı İle İlgili AB Yönetmeliği kapsamında yapılan çalışmalara katkı sağlanması,

11- Maliye Bakanlığı (Gelirler Genel Müdürlüğü), İçişleri Bakanlığı (Emniyet Genel Müdürlüğü), Gümrük Müsteşarlığı, TAPDK ve Tütün Sanayii temsilcilerinin kaçak ve sahte tütün mamulleri hususuyla mücadele için, bilgi paylaşımına gitmeleri ve belirli stratejilerin geliştirilmesi amacıyla söz konusu kurumlarca TAPDK koordinasyonunda çalışma gruplarının oluşturulması,

12- Kaçak ve sahte ürün ticareti ile ilgili davaların ayrı ihtisas mahkemelerinde görülmesi ile ilgili düzenlemelerin yapılması,

13- Gümrük kontrollerinin sıklaştırılması ve konu ile ilgili birimlerin koordinasyon içinde çalışmasının sağlanması,

14- Kaçak ve sahte sigaranın yasadışı olduğu ve ülke ekonomisi ile insan sağlığına son derece zarar verdiği yolunda bildiri veya haber şeklinde görsel ve yazılı basın aracılığıyla halkın bilgilendirilmesi,

15- Kaçakçılık ve sahtecilik olaylarına anında müdahalenin sağlanması ve etkin denetimin oluşturulması bakımından Türk Telekom bünyesinde "Alo Sahte" şeklinde bir kaçak hattın oluşturulması,

16- Sokak ve tezgah altı satışlarının sıkı bir şekilde kontrol edilmesi yönünde ilgili kuruluşlarla işbirliğinin gerçekleştirilmesi,

17- 4926 sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanununun 22/a maddesi gereğince giriş kaçağı eşyanın gümrüklenmiş değerinin sanık tarafından maliye veznesine yatırılması durumunda adli makamlar tarafından yasak kapsamından çıkartılarak sanığa iade edilmesinden önce Gümrük idarelerince bu ürünlerin ithalatında TAPDK'dan alınmış uygunluk belgesinin varlığının aranmasının yanında, bu mamullerin sahibinin marka bazında ithalat yetkisinin bulunup bulunmadığının, güvenli ürün olduğunu ifade eden kullanılan TAPDK logolu bandrol taşıyıp taşımadığının, iade alacak kişinin satış belgesine sahip olup olmadığının TAPDK tarafından tahkik ve tespitinin varlığının aranması, gerektiğinden kaçak zanıyla tutulan ithal edilmiş tütün mamullerinin, gerek 4926 sayılı Kanunun 22 nci maddesi uyarınca teminat mukabilinde sahibine iadesine ve gerekse aynı Yasanın 23 üncü maddesi uyarınca yapılacak yargılama sonucunda sahibine iadesine veya teslimine ilişkin mahkemelerce ve gümrük idarelerince yapılacak işlemlerin usulüne uygun olarak yürütülebilmesi ve kaçakçılıkla etkin bir şekilde mücadele edilebilmesi açısından kolluk makamlarınca tütün mamulleri ile ilgili yapılacak bütün el koyma işlemlerinden süratle TAPDK' nın bilgilendirilmesi,

18- Kaçak ve sahte olduğu gerekçesiyle kolluk görevlileri tarafından el konulan tütün mamulleri ile ilgili olarak adli makamların, TAPDK' nın tütün mamulü ithalatına ilişkin mevzuatını ilgili davalarında göz önünde bulundurması,

19-4926 sayılı Yasa ile TAPDK'nın da yetkilendirilmesi,

Hususlarının dikkate alınmasında büyük fayda görülmektedir.

## **2. Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde Üretilen ve Yasadışı Yollarla Satışı Yapılan Kıyılmış Tütün Konusunun İncelenmesi**

Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde üretilen ve yasadışı yollarla satışı yapılan kıyılmış tütün, ağırlıklı olarak aynı bölgelerde gelir seviyesi düşük vatandaşlar tarafından geleneksel olarak tüketilmektedir. Bölgede kıyılmış tütün kullanımına uygun olan tütünler genellikle Adıyaman, Bitlis, Diyarbakır ve Muş illerinde üretilmektedir. Üretilen tütünler daha sonra giyotin tipi araçlarla kıyılarak yasadışı olarak satılmakta hatta bu alanda satış yapılan tütüncü pazarları oluşmaktadır. Kıyılmış tütün tüketiminin temel nedeni de ucuz olmasıdır. Bir kilogram kıyılmış tütünden ortalama bin adet sigara yapılmaktadır. Geleneksel hale gelen kıyılmış tütün tüketimi paket sigaraya oranla 2-7 kat daha ucuza mal olmaktadır. Bu ürünün, yasa dışı olması ve kayıt altına alınamaması nedeniyle vergilendirilmesi de mümkün olmamaktadır. Üretilerek yasadışı yollarla satışı yapılan kıyılmış tütünün üretim ve satışını yasal zemine çekmek gerekmektedir.

Ülkemizde tütün ve tütün mamullerinin üretimi, iç ve dış alım ve satımı 4733 sayılı Kanun ve bu Kanuna göre düzenlenen "Tütün Mamulleri ile İlgili Fabrikaların Kurulmasına, Bu Mamullerin Üretimine, İç ve Dış Ticareti ve Denetlenmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" hükümleri çerçevesinde yapılabilmektedir. Anılan Kanunun 6 ncı maddesinin ikinci paragrafında belirtildiği üzere Türkiye'de tütün mamulleri üretmek isteyenlerin; yıllık üretim kapasitesi tek vardiyada, sigara için

iki milyar adet, diğer tütün mamulleri için ise on beş tondan az olmayan, tütün hazırlama bölümleri dahil tam ve yeni teknoloji ile tesis kurmaları şarttır.

Bu çerçevede, TAPDK'nın fabrika kurma, üretim izni ve satış iznini almadan tütün mamulleri üretimi ve ticareti yapılması ilgili yasa ve yasaya bağlı olarak çıkarılan yönetmeliğe göre suça konu teşkil etmektedir. Yaprak tütünlerin kıyılarak sarmalık diye tabir edilen şekilde piyasaya arz edilmesi tütün mamulü olarak kabul edilmekte ve halen anılan Kurumdan gerekli izinleri almış bulunan Tekel'e bağlı Bitlis Sigara Fabrikasınınca 25 gramlık paketler halinde üretilerek "TATLI SERT TÜTÜN" markası ile piyasada satılmaktadır. Bu kuruluş ve markanın haricinde TAPDK'dan izin alınarak üretilmiş, kıyılmış halde sarmalık tütün mamulü bulunmamaktadır.

Kıyılmış tütünlerin, paketli ya da dökme halde piyasaya arzı mümkün olduğundan mamul tütün olduğu ve Tekel tarafından üretilip piyasaya arz edilen sarmalık tütünlerden farklı olmadığı düşünülmektedir.

Bu nedenle;

1- Bu alanda yatırım yapmak isteyen küçük işletmelerin, tarımsal birlik veya kooperatiflerin yatırım maliyetlerini minimize edecek tedbirlerin alınması, anılan kuruluşların, üreticilerin de katkısı sağlanarak yatırım yapmasının teşvik edilmesi,

2- Kıyılmış tütün satışını yasal zemine çekebilmek için tespit edilecek belirli süreler için nispi ÖTV oranının sigarada uygulanan oranın altına çekilmesi, yatırımların ve satışların başlanmasıyla beraber, yasal müeyyidelerin de etkin bir şekilde uygulanması,

3- Türkiye'de üretim iznine sahip firmaların, tüketicinin içim zevkine uygun kıyılmış tütün üretimi ve satışı konusunda özendirilmesi,

Hususlarının dikkate alınmasında fayda görülmektedir.

### **3. Yüzde Yüz Şark Tütünlerinden Mamul Sigaraların Diğer Tip Sigaralar Karşısındaki Durumunun Genel Bir Değerlendirilmesi**

Ülkemizde yetiştirilen şark tipi tütünlerin mümkün olduğu kadar çok miktarda ve uzun süreyle yetiştirilmesine devam edilmesi hem Ülkemiz ekonomisi hem de üreticilerin refahı açısından önemlidir. Ancak yüzde yüz şark tütünlerinden mamul sigaralarda azalan talep, beraberinde şark tipi tütününün Türk piyasasındaki değerinin düşmesine, dolayısıyla Türk tütün üreticilerinin sadece bu nedenle daha az gelir elde etmesine ve nihayetinde istihdam kaybına yol açacaktır.

1984 yılına kadar ülke pazarının tamamında yüzde yüz şark tütünlerinden mamul sigara tüketilmiştir. Ancak sigara ithalatının başlaması ve Tekel'in de rekabet amacıyla blended sigara üretimine geçmesiyle yüzde yüz şark tütünlerinden mamul sigara satışları da hızlı bir şekilde gerilemiştir.

Son 5 yıllık dönemde, sigara satışlarında yaklaşık % 5-6 azalma kaydedilirken, yüzde yüz şark tütünlerinden mamul sigara satışlarında ise %17 azalma görülmektedir. Bunun temel nedeninin tüketici tercihlerinin blended sigaralara yönelmesi ile kaçak ve sahte sigara satışlarının artması olduğu tahmin edilmektedir. Kaçak ve sahte sigaraların satış fiyatlarının düşük olması nedeniyle yüzde yüz şark

tütünlerinden mamul sigaralarda pazar kaybı ciddi rakamlara ulaşmıştır. Yasadışı olarak satılan kaçak ve sahte sigara satışlarının engellenmesi, özel sektörün de yeni markalar çıkararak piyasada yerini alması halinde yüzde yüz şark tütünlerinden mamul sigara satışlarında artış sağlanabilir.

Bu nedenle;

1- Yüzde yüz şark tütünlerinden mamul sigaralarda yüksek oranda zifir, nikotin ve karbon monoksit bırakımlarının olduğu görülmektedir. Taslak halindeki “Tütün Mamullerinin Zararlarından Korunmaya Yönelik Üretim Şekline, Etiketlenmesine ve Denetlenmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” in yürürlüğe girmesiyle bu oranların kademeli olarak aşağı çekilmesi gerekecektir. Tütün mamullerinde zifir, nikotin ve karbon monoksit bırakımları, tespit edilen oranlara düşürülürken şark tipi tütüne olan talebin azalmaması için yüzde yüz şark tütünlerinden mamul sigara üreten firmaların bu konuda gerekli tedbirleri almasının gerekeceği,

2- Yüzde yüz şark tipi tütünden üretilen sigaralarda pazar payındaki daralmanın önüne geçilmesi, yeni marka sigaraların da üretilerek ürün yelpazesinin genişletilmesi,

3- Sektörde faaliyet gösteren firmaların, üretimlerinde kullanmak amacıyla ithal ettiği homojenize tütün ve şişirilmiş tütünlerin yurt içinde üretilmesinin sağlanması amacıyla Ülkemizde tesis kurulmasının teşvik edilmesi,

Hususlarının dikkate alınmasında yarar bulunmaktadır.

#### **4. Tütün Kontrolü Çerçeve Sözleşmesi'nin Tütün Mamulleri Piyasası ve İnsan Sağlığı Açısından İncelenmesi**

Anlaşmanın tarafları,

-İnsan sağlığını korumak,

-Küresel bir problem olan tütün salgınının yayılmasına, uluslararası işbirliği ve katılımı; etkili, uygun ve geniş kapsamlı bir tepki göstermek,

-Ciddi sağlık sorunlarına yol açtığı bilimsel olarak kanıtlanan tütün tüketiminin ve tütün dumanına maruz kalmanın, dünya çapında giderek ağırlaşan sağlık, sosyal, ekonomik ve çevresel sonuçları ile ilgili kaygılarını dile getirerek, aileler, yoksullar ve ulusal sağlık sistemleri üzerine olan yüklerini gidermek,

-Bütün dünyadaki çocukların ve ergenlerin, bağımlılık yapmak ve bağımlılığı sürdürmek üzere hazırlanan sigara ve diğer tütün mamullerine olan ilgisini azaltmak,

-Doğum öncesi tütün dumanına maruz kalmanın çocuğun gelişimine ve sağlığına olan etkilerini bertaraf etmek,

-Tütün mamulü tüketiminin kadınlar ve genç kızlarda da artması nedeniyle cinsiyete özgü tütün kontrolü stratejileri belirlemek,

-Her türlü reklam, promosyon ve sponsorlukların tütün ürünlerinin kullanımını özendirici etkisini ortadan kaldırmak,

-Yaygın tütün tüketimi ve tütün dumanına maruz kalma nedeniyle oluşan sağlık, sosyal, çevresel ve ekonomik etkilenmelerden insanlığı korumak için ulusal, bölgesel ve uluslararası düzeydeki faaliyetleri geliştirmek, bu yolda küresel işbirliğine gitmek ve bu mücadeleye tüm sivil toplum örgütlerinin katılımını sağlamak,

Amacıyla DSÖ “Tütün Kontrolü Çerçeve Sözleşmesi” ni hazırlamıştır.

Bu sözleşme, kırkıncı onaylama, kabul etme, tasvip etme, resmen tasdikleme veya ulaşma belgesinin merkezi arşive ulaşmasını izleyen doksanıncı günde yürürlüğe girecektir.

1- Tütün Kontrolü Çerçeve Sözleşmesi ile Avrupa Birliğinin 2001/37/EC sayılı üye ülkelerin, tütün mamullerinin üretimi, piyasaya arzı ve satışına ilişkin kanun, yönetmelik ve idari hükümlerinin uzlaştırılması ile ilgili Direktifi arasında, insan sağlığının korunması için öngörülen tedbir ve müeyyideler bakımından paralellik bulunduğu anlaşılmaktadır.

Şöyle ki; tütün mamulleri içerikleri ile bu ürünlerin tüketimi sonunda ortaya çıkan zehirli öğelerin (nikotin, zifir, karbon monoksit gibi) belirtilmesi ve duyurulması, tütün mamullerinin tanımlamalarındaki kısıtlamalar, bu mamullerin birim paketleri üzerinde bulunması gereken sağlık uyarıları gibi konularda paralel hükümler mevcuttur.

2- Ayrıca, 26.11.1996 tarihinde yürürlüğe giren 4207 sayılı Tütün Mamullerinin Zararlarının Önlenmesine Dair Kanunda yer alan düzenlemelerin de Sözleşmenin bazı maddeleriyle uyumlu nitelikte olduğu görülmektedir.

3- Sözleşmenin yürürlüğe girmesini müteakiben sektörde yer alan tüm aktörlerin içinde bulunduğu bir çalışma gurubu oluşturularak, sözleşme hükümlerinin tüm kesimleri en az mağdur edecek şekilde hayata geçirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

##### **5. Tütün Mamullerinin Fiziksel ve Kimyasal Özellikleri, Azami Zifir, Nikotin ve Karbonmonoksit Bırakımlarına Ait Test Yöntemleri, Akredite Laboratuvar Hizmetlerinin Sunulması ve Tütün Mamullerine İlişkin Standartların AB Mevzuatına Uyum Çalışmaları**

İnsan sağlığına zarar veren madde niteliğinde olan tütün mamulleri; tıbbi, toplumsal ve kamusal zararları nedeniyle özel önem atfedilen tüketim maddeleri olduğundan üretim ve ticareti uzun süre devlet tekelinde gerçekleştirilmiştir. Ancak çağdaş ekonomik yapılanmalarda büyük ölçüde bu tekellerin kaldırılması ve piyasa liberalizasyonuna gidilmesi nedeniyle ülkemizde de 03.06.1986 tarihinde yürürlüğe giren 3291 sayılı Kanun ile tütünde devlet tekeli kaldırılmış, özel sektöre ait olarak kurulan sigara firmaları 1994 yılından itibaren ürettikleri mamulatin serbest satış, dağıtım ve fiyatlandırma haklarını elde etmişlerdir.

Tütün mamulleri üretim ve ticaretinde devlet tekelinin kaldırılması, destekleme politikalarının terk edilmesi, Tekel'in İDT olarak ticari ve sınai hayatta yerini alarak Özelleştirme Yüksek Kurulu Kararı ile 05.02.2001 tarihi itibarıyla özelleştirme kapsam ve programına alınması, Tekel tarafından yürütülen düzenleme ve denetleme görevlerinin ticari faaliyetlerinden ayrılarak başka bir düzenleyici otoriteye verilmesini gerekli kılmış ve bu sebeple 09.01.2002 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak

yürürlüğe giren 4733 sayılı Kanun ile Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu oluşturulmuştur.

4733 sayılı Yasanın incelenmesinden de anlaşılacağı üzere tütün ve tütün mamulleri sektörü tümüyle tam rekabete açılan bir piyasa olmayıp aksine insan sağlığı ve kamu güvenliğinin önemi nedeniyle yoğun bir denetim ve regülasyon içerir mahiyette düzenlenmiştir. Piyasaya girişler ciddi ön koşullarla izin sistemine bağlanmış, faaliyetler ve piyasaya arz edilecek ürünler uygunluk belgesi alınması gerekliliğine dayandırılmıştır.

Tekel'in yeniden yapılandırılması ve Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumunun oluşumuna yönelik hazırlanan 03.01.2002 tarihli Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğünün Yeniden Yapılandırılması İle Tütün ve Tütün Mamullerinin Üretimine, İç ve Dış Alım ve Satımına, 4046 Sayılı Kanunda ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair 4733 sayılı Kanunun Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumuna ait "Kurulun çalışma esasları, görev ve yetkileri" başlıklı 3/d maddesinde aynen; "4207 sayılı Tütün Mamullerinin Zararlarının Önlenmesine Dair Kanunda yer alan hükümler saklı kalmak kaydıyla, tütün... tüketiminden kaynaklanan kamusal, toplumsal ya da tıbbi nitelikteki her türlü zararlı etkileri önleyecek düzenlemeleri yapmak, bunlarla ilgili kararları almak." denilmektedir.

Tütün tüketiminden kaynaklanan zararlı etkileri önlemek ve bu bağlamda insan sağlığını korumak amacıyla AB' ce bir çok düzenlemeler yapıldığı, buna dayanarak ve Türkiye'nin uyumlaştırması zorunlu teknik mevzuat kapsamındaki Avrupa Birliği Konseyinin; 89/622/EC (92/41/EEC ile değişik) ve 90/239/EEC sayılı Direktiflerini birleştirerek genişleten 2001/37/EC sayılı Direktifi de esas alınarak TAPDK tarafından "Tütün Mamullerinin Zararlarından Korumaya Yönelik Üretim Şekline, Etiketlenmesine ve Denetlenmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" taslağı hazırlandığı anlaşılmıştır.

Avrupa Birliğinin 2001/37/EC sayılı 05 Haziran 2001 tarihli üye ülkelerin, tütün mamullerinin üretimi, piyasaya arzı ve satışına ilişkin kanun, yönetmelik ve idari hükümlerinin uzlaştırılması ile ilgili direktifi, her bir sigarada bulunması gereken zifir, nikotin ve karbon monoksit bırakımları ve geçiş tarihleri, sözkonusu maddelerin ölçüm metotları ile birim paketler üzerinde ne şekilde belirtilmesi, birim paketler üzerinde bulunması zorunlu sağlık uyarıları, ürün bilgileri, tütün mamullerinin tanımlamalarındaki kısıtlamalar gibi konuları kapsamaktadır.

-Anılan Direktif kapsamında hazırlanan sözkonusu Yönetmelik taslağında; sektörün adaptasyon sorunları, ülkenin sosyo-ekonomik sorunları ile Türk tüketici tercihinin zifir miktarı yüksek sigaralardan yana bulunması gibi nedenlerden ötürü 2001/37/EC sayılı Direktifte öngörülen geçiş sürelerine uyulamadığı,

-Anılan Direktifte üye ülkelere 1 Ocak 2004 tarihinden, Yunanistan'a ise geçici bir tenzil olarak 1 Ocak 2007 tarihinden itibaren birim sigara başına azami 10 mg zifir, 1 mg nikotin ve 10 mg karbon monoksit bırakımı öngörüldüğü halde taslak Yönetmelikte birim sigara başına 1 Ocak 2007 tarihinden itibaren azami 12 mg zifir, 1

mg nikotin ve 12 mg karbon monoksit bırakımı, 1 Ocak 2009 tarihinden itibaren de azami 10 mg zifir, 1 mg nikotin ve 10 mg karbon monoksit bırakımının belirtildiği,

-Direktifte, tütün mamulleri üreticilerinin, marka ve çeşit bazında tütün mamulleri üretiminde kullanılan tüm girdileri ve bunların miktarını gösterir listeyi en geç 31 Aralık 2002 tarihinde bildirme zorunluluğuna karşın taslak Yönetmelikte bu tarihin 31 Aralık 2004 olarak öngörüldüğü,

-Yine Direktifte, tütün mamullerinin tanımlamalarındaki kısıtlamalara 30 Eylül 2003 tarihinde geçileceğinin belirtilmesine karşın, bu tarihin taslak yönetmelikte 1 Ocak 2005 olarak belirtildiği,

-Direktifte geçiş sürelerine uyulamaması nedeniyle taslak Yönetmelik'in, AB Komisyonunun görüşlerinin sağlanması için Dış Ticaret Müsteşarlığına gönderildiği, ancak Komisyondan Yönetmelik ile ilgili herhangi bir resmi görüşün henüz sağlanamadığı,

Anlaşılmıştır.

Taslak Yönetmelikte ayrıca;

-TSE standartlarının ISO standartları ile birlikte belirtilerek sigara testlerinde zifir için TS ISO 4387, nikotin için TS ISO 10315 ve karbon monoksit için ISO 8454 sayılı standartların kullanılacağı,

-Bu testlerin TAPDK tarafından görevlendirilen uygunluk değerlendirme kuruluşlarınca yapılacağı,

-Tüm tütün mamulleri birim paketleri üzerinde sağlık uyarılarının 1 Ocak 2005 tarihinden itibaren yer alacağı,

-“Sigara/Tütün içmek size ve çevrenizdekilere ciddi zararlar verir” şeklindeki genel uyarılardan birinin birim tütün mamulü paketinin geniş dış yüzeyinin en az %30 unu, “Sigara içenler genç yaşta ölür” gibi ek uyarılardan birinin ise aynı tütün mamulünün diğer geniş dış yüzünün % 40 ını kapsayacağı,

-Geçiş sürelerinden itibaren, daha önce üretilip piyasaya arz edilen ancak teknik düzenlemeye uygun olmayan tütün mamullerinin bir yıl süre ile piyasaya arz edileceği,

Hususlarının mevcut bulunduğu müşahede olunmuştur.

Taslak Yönetmelik ile ilgili AB Komisyonunun görüşü sağlandıktan sonra bu Yönetmelik'in Resmi Gazete'de yayımlanmak suretiyle yürürlüğe konulacağı doğaldır.

Mevcut AB mevzuatına göre, tütün mamulleri üreticileri ya da ithalatçıların, tütün ürünleri imalatında kullanılan maddeleri ve bunların miktarlarını, marka ve çeşit bazında bir liste halinde ilgili kamu yetkililerine bildirmeleri gerekmekte, bu listeye, bildirilen maddeler ile ilgili üretici ya da ithalatçının elinde bulunan toksikolojik verilerin de eklendiği bilinmektedir.

Bu bildirimde Üçlü Liste Modeli kullanılabilir.

Üçlü Liste Modeli;

(a) Piyasaya arz edilen tütün mamullerinin üretiminde kullanılan tüm katkıların, bir markada kullanılabilecek en yüksek miktarının baz alınması yoluyla hesaplanan maksimum seviyeleri ve bu girdilerin ne amaçla kullanıldığını gösteren liste,

(b) Piyasaya arz edilen sigaralarda kullanılan sigara kağıdı, yapıştırıcı, monogram mürekkebi, filtre kağıdı, filtreleme malzemeleri ve yapıştırıcıları gibi tütün dışı malzemenin, en ağırdan en hafifine doğru sıralanmış ve yine kullanılabilecek en yüksek seviye üzerinden hesaplanmış liste,

(c) Piyasadaki her marka tütün mamulü için ayrı ayrı olmak üzere ve yalnızca lezzet katma amacıyla kullanılan girdilerin, en ağırdan en hafifine doğru sıralanmış liste,

Hususlarını ihtiva etmektedir.

TAPDK tarafından, Ülkemizde sektörde faaliyet gösteren tüm firmalara hizmet verecek bir akredite laboratuvar kurulması yönünde çalışmalara başlandığı, bu amaçla kapatılan Tekel Enstitüleri'nde bulunan tütün mamulleri analiz cihazlarının temin edilerek Kurum bünyesinde veya Kurum'un belirleyeceği bağımsız bir kuruluş tarafından kurulmasına yönelik çalışmaların devam ettiği anlaşılmıştır.

Bu nedenle;

1- TAPDK tarafından taslak Yönetmelikte öngörülen geçiş sürelerinin Yönetmeliğin yürürlüğe giriş tarihindeki gecikmenin göz önünde bulundurularak yeniden değerlendirilmesi,

2- TAPDK' nın, tütün mamullerinin piyasa gözetim ve denetimini 17.01.2002 tarihli ve 24643 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Ürünlerin Piyasa Gözetimi ve Denetimine Dair Yönetmelik" te belirtilen hükümler çerçevesinde yaparken Yönetmelik hükümlerine aykırı davranışta bulunanlara, 4703 sayılı Ürünlere İlişkin Teknik Mevzuatın Hazırlanması ve Uygulanmasına Dair Kanun ve bu Kanun çerçevesinde Dış Ticaret Müsteşarlığı tarafından yayımlanan mevzuat hükümlerini uygulaması,

3- Analiz yöntemlerinde ve diğer testlerle ilgili ISO standartlarında bir değişiklik olması halinde bunun dikkate alınması,

4- Uygunluk Değerlendirme Kuruluşları ile Onaylanmış Kuruluşlara Dair Yönetmelik'in 6 ncı maddesinin 12 nci bendinde, Avrupa Akreditasyon Birliği üyesi belgelendirme kuruluşları tarafından daha önce verilmiş olan kalite sistemi onaylarının dikkate alınmasının belirtilmesi ve 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararının 10 uncu maddesinin, Türkiye'nin AB üyesi ülkelerin yönetmeliklerine uygunluğu belgelenmiş olan ürünlerin Türkiye piyasasına girmesini engellemeyeceği hükmü nedeniyle, gerçekleştirilen test ve doğrulamaların Türkiye tarafından tanınacağı

hükme bağlandığı, TAPDK'nın bir üye ülke tarafından onaylanmış bir laboratuvarında yapılmış bir test sonucu varken bu testin bir kere daha yapılmasını istememesi,

5- Teknik Yönetmeliğinin uygulamaları sırasında, ticari sırların korunması bakımından Üçlü Liste Modeli'nin kullanılmasının araştırılması,

6- Sigara analizlerinin Tekel'e bağlı Sigara Sanayii İşletmeleri ve Ticareti A.Ş.'nin laboratuvarında yapılmakta olduğu, sigaraların beyaz paketlerde ve numaralandırılarak, başka bir deyişle hangi firmanın ve ne çeşit ürünü olduğu konusunda hiçbir belirti bulunmadan anılan laboratuvara gönderildiği, burada TAPDK uzmanı nezaretinde gerekli analizlerin yaptırıldığı anlaşılmıştır. Anılan Kurumun sigara analiz cihazlarına sahip olmasından sonra analizleri kendisinin veya belirleyeceği Kurum tarafından yapılmasının doğal olacağı,

7- Tarımsal mücadele ilaçlarının tütün üzerinde bıraktığı kalıntıların;

ISO 4874 örnek alma,

ISO 6488 su tayini,

ISO 6466 tütün ve tütün mamulleri tarımsal kalıntıları tayini,

Standartlarının kullanılarak tespit edilmesi ve tütünde ilaç kalıntısı konusunda ekicilerin ve tarımsal ilaç satan bayilerin eğitime tabi tutulması,

Hususlarının dikkate alınmasında yarar görülmektedir.

#### **6. AB' de ve Diğer Ülkelerde Tütün Mamullerine Uygulanan Vergi Sisteminin İncelenmesi ve AB Müktesebatına Uyum İçin Gerekli Düzenlemelerin Yapılması**

Bilindiği üzere "tütün mamulleri", dolaylı vergi sisteminin sadeleştirilmesi ve Avrupa Birliği mevzuatına uyum sağlanması amacıyla çıkarılan 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanununun 1 inci maddesiyle, Kanuna ekli (III) sayılı listede yer almak suretiyle ÖTV' ne konu yapılmış ve sözkonusu malların perakende satış fiyatı üzerinden nispi oranlara göre vergilendirilmesi esası getirilmiştir.

Başlangıçta % 49,5 olarak tespit edilen vergi oranı 01.08.2003 tarih ve 2003/5141 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile % 55,3 e yükseltilmiştir.

Ayrıca, Özel Tüketim Vergisi Kanununun Oran veya Tutar başlıklı 12 nci maddesinin ikinci fıkrasının (b) bendi hükmündeki yetkiden hareketle Bakanlar Kurulu 26.2.2004 tarih ve 2004/6885 sayılı Kararı ile tütün mamulleri için yukarıda belirtilen nispi vergiye ilave olarak maktu vergi tutarları Tablo 2.1'deki şekilde belirlenmiştir.

**Tablo 2.1: Maktu Vergi Tutarları**

G.T.İ.P. No	Mal İsmi	Maktu Vergi Tutarı
2402.20	Tütün içeren sigaralar 1 paketinin perakende satış fiyatı	
	-1.600.000 liraya kadar olanlar (1.600.000 lira dahil)	1.250 TL/Adet
	1.600.000 lirayı geçen fakat 3.050.000 lirayı geçmeyenler (3.050.000 lira dahil)	2.500 TL/Adet
	3.050.000 lirayı geçenler	4.000 TL/Adet
2402.90.00.00.00	Diğerleri	
	Tütün yerine geçen maddelerden yapılmış sigaralar	2.500 TL/Adet

Yukarıda belirtilen Özel Tüketim Vergisi uygulaması ülkemiz mevzuatının Avrupa Birliği mevzuatına uyumlaştırılması kapsamında olmak üzere AB'nin 92/79/EEC, 92/80/EEC, 95/59/EC ve 2002/10/EC sayılı Direktifleri esas alınarak oluşturulmuştur.

Ülkemizde tütün mamulleri üzerindeki toplam ÖTV ve KDV yükünün perakende satış fiyatının % 72,75'ine tekabül ettiği, bu oranın 30 Nisan 2004 tarihi itibarıyla AB üyesi olan 15 ülkenin 12 sinden daha düşük olduğu görülmektedir.

Ülkemiz tütüncülüğünün korunması ve gelişimi amacıyla oluşturulan ve ithal edilen tütün ile tütün mamullerinden alınan, 21 Şubat 2001 tarihli 4629 sayılı Bazı Fonların Tasfiyesi Hakkında Kanun ile yürürlükten kaldırılıp aynı Kanunun geçici 1/a maddesi hükmü çerçevesinde yeni bir düzenleme yapıncaya kadar alınmaya devam olunan tütün fonu uygulamasının bir vergi gibi düşünülmesi durumunda dahi ülkemiz vergi oranının AB üyesi ülkelerin yarısından düşük olduğu görülecektir. Bununla birlikte sözkonusu fonun geçici bir uygulama olarak görülmesi gerekmektedir.

Tütün mamulleri üzerindeki vergi düzenlemelerinin;

-En çok satan ürün kategorisi olarak adlandırılan ve en çok satan ürünün perakende satış fiyatının belirli bir yüzdesinin en az vergi olarak uygulanması esasına dayanması,

-Vergi sisteminin premium markalara avantaj sağlayacak şekilde, düşük segmentteki sigaraların fiyatlarının daha fazla artmasına neden olmaması,

Şeklindeki önerilerin her birinin birbirine karşı üstünlükleri olduğu gibi dezavantajlarının da bulunduğu göz önünde bulundurulmalıdır.

Bütün bunların yanında unutmamak gerekir ki, sigara fiyatı, vergi oranı ve alım gücü gibi paritelerin, bağımlılık yapıcı özelliği ve insan sağlığına olan olumsuz etkileri bilimsel yöntemlerle kanıtlanmış bulunan sigaranın bu özelliği ile birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir.

Maktu olarak alınan Özel Tüketim Vergisi uygulamasının, ÖTV Kanununun 12 nci maddesinin ikinci fıkrasının (b) bendinde:

“ Bakanlar Kurulu, topluca veya ayrı ayrı olmak üzere;

(III) sayılı listedeki mallar için belirlenen oranları; yarısına kadar indirmeye, tütün mamulleri için yarısına, diğer mallar için dört katına kadar artırmaya, bu oranlara isabet eden vergi tutarlarını dikkate alarak mal cinsleri, özellikleri, itibarıyla maktu vergi tutarları belirlemeye, maktu vergi tutarları ile vergi oranlarını aynı mal için birlikte veya ayrı ayrı uygulamaya, mal cinsleri veya özellikleri itibarıyla en çok satılan mamule isabet eden özel tüketim vergisi miktarının beş katına kadar asgari vergi tutarları belirlemeye, aynı cins veya özellikteki mallar için nispi ve/veya maktu tutarda hesaplanacak vergi toplamının asgari vergi tutarından az olmaması şartını koymaya,

Yetkili bulunmaktadır.”

Şeklinde tanımlanan ifadeye uygun olması bakımından;

- Tütün mamulünün üretiminde kullanılan tütünün, büyük yapraklı (virginia-burley), küçük yapraklı (oriental) olarak kullanım oranı,

-Sigaraların kısa (85 mm) ve uzun (100 mm) olması,

-Sigara paketinin ambalaj özelliğini gösteren soft (yumuşak) paket, hard box (kutulu) paket olması,

Özelliklerinin esas alınarak yeniden düzenlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

## 7. Komisyon Üyeleri Tarafından Belirtilen Çekinceler

### 7.1. Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde Üretilen ve Yasadışı Yollarla Satış Yapılan Kıyılmış Tütün Konusunun İncelenmesi Hakkındaki Çekinceler

#### 7.1.1. PHILSA

Kıyılmış tütün satışını yasal zemine çekebilmek için tespit edilecek belirli süreler için ÖTV oranının sigarada uygulanan oranın altına çekilmesi, yatırımların ve satışların başlanmasıyla beraber, yasal müeyyidelerin de etkin bir şekilde uygulanması, şeklinde görüşün rapordan çıkartılması gerektiği düşünülmektedir.

ÖTV oranındaki bir azalmanın sistemin kayıt altına alınmasına yönelik bir fayda sağlaması söz konusu değildir. ÖTV’ deki azalma tüketici taleplerinde bir değişime yol açması açısından önemlidir. Ancak, burada kamu otoritesinin kıyılmış tütün talebini artırma gibi bir hedefi yoktur ve kanımızca olmamalıdır.

Doğu ve Güneydoğuda şark tipi tütün yetiştiren çiftçilerin, bu ürünleri yasal yollarla satmasına olanak sağlayacak çözüm önerileri üretmektir. ÖTV ile kıyılmış tütüne sağlanması teklif edilen vergi avantajı el sarımı tüm sigaralar için öngörülecek ve bu da çiftçinin korunmasının ötesinde tüm el sarımı sigaralar için uygulanacak ve bu da hem endüstri dinamikleri hem de vergi gelirleri açısından önemli problem yaratacaktır.

Dünyada en yaygın olarak kullanılan tütün mamulü sigaradır ve gerek üretim gerek satış aşamasında en yoğun şekilde düzenlemeye tabi mamul konumundadır. Kamu idaresinin herhangi bir tütün mamulünün satışının özendirilmesinin uygun olmayacağı düşünülmektedir. Ayrıca yukarıda ifade edildiği şekilde söz konusu durum tüketim ile değil kayıt altına alınmayla ilgilidir.

### 7.1.2. JTI

Halihazırda, kıyılmış tütüne uygulanan ÖTV, sigaraya uygulanan ÖTV'den azdır. Ancak bu durum, kıyılmış tütün satışını yasal zemine çekmeye yardımcı olmamıştır. Mevcut durum, yapılan önerinin soruna çare olmadığını pratik olarak göstermektedir.

ÖTV oranının sigaradan düşük olması, kıyılmış tütün satışlarının yasal zemine çekilmesine hiçbir şekilde yardımcı olmamaktadır. Bu konu, sigara üreticileri aleyhine, sigara satışlarının düşmesine ve bunun sonucunda da yatırımların düşmesine yol açacak şekilde haksız rekabet yaratmaktan başka amaç taşımamaktadır.

Kıyılmış tütün satışlarını yasal zemine çekebilmek amacıyla, ÖTV oranının daha da indirilmesi önerisinin çıkarılarak, “%100 Türkiye’de yetişen tütünle üretilen ve %100’üne Türklerin sahip olduğu işletmelerce üretilen kıyılmış tütünler için, 4733 sayılı Kanun’da öngörülen “yeni teknoloji ve 15 bin ton” koşullarının uygulanmaması” önerisinin yapılmasının daha uygun olduğu kanaatindeyiz.

### 7.1.3. BAT

Kıyılmış tütüne uygulanacak ÖTV oranının sigaraya uygulanan miktardan daha düşük olması, haksız rekabete yol açacağı gibi, bir çok girişimciyi de maliyetinin ve vergi oranlarının daha düşük olması yüzünden bu doğrultuda yatırım yapmaya teşvik edecektir. Bunun sonucunda oluşacak pazarın, ürünün ucuz olması itibariyle mevcut sigara pazarından önemli ölçüde pay alacağını düşünmekteyiz. Bunun sonucunda şüphesiz ki sigara satışları düşecektir. Bu durum aynı zamanda devletin vergi gelirlerinin düşmesine neden olacaktır.

## 7.2. AB’de ve Diğer Ülkelerde Tütün Mamullerine Uygulanan Vergi Sisteminin İncelenmesi ve AB Müktesebatına Uyum İçin Gerekli Düzenlemelerin Yapılması Hakkındaki Çekinceler

### 7.2.1. PHILSA

Raporda “Ülkemizde tütün mamulleri üzerindeki toplam ÖTV ve KDV yükünün perakende satış fiyatının % 72,75’ine tekabül ettiği, bu oranın 30 Nisan 2004 tarihi itibariyle AB üyesi olan 15 ülkenin 12 sinden daha düşük olduğu görülmektedir.” ifadesi yer almaktadır. Ülkemizde sigara üzerindeki toplam vergi yükü ÖTV ve KDV yanında tahsil edilen Tütün Fonu ve Gümrük Vergisinin de eklenmesi durumunda %75’i aşmaktadır. Bu çerçevede ülkemiz toplam vergi yükünde AB üyesi ülkeler içinde 6 ncı sırada yer almaktadır. Ayrıca, AB üyesi ülkelerde uygulanmakta olan vergi sistemi en çok satılan ürün kategorisi (EÇSÜK) bazında vergilemeyi öngörmekte ve vergi tavanını EÇSÜK için tanımlamaktadır. Vergisel bir karşılaştırma yaparken gerek AB’de gerekse ülkemizde EÇSÜK kapsamındaki ürün üzerindeki vergi yükünün karşılaştırılması gerekmektedir.

Raporun 6 ncı paragrafında ise “Ülkemiz tütüncülüğünün korunması ve gelişimi amacıyla oluşturulan ve ithal edilen tütün ile tütün mamullerinden alınan, 21

Şubat 2001 tarihli 4629 sayılı Bazı Fonların Tasfiyesi Hakkında Kanun ile yürürlükten kaldırılıp aynı Kanunun geçici 1/a maddesi hükmü çerçevesinde yeni bir düzenleme yapıncaya kadar alınmaya devam olunan tütün fonu uygulamasının bir vergi gibi düşünülmesi durumunda dahi ülkemiz vergi oranının AB üyesi ülkelerin yarısından düşük olduğu görülecektir. Bununla birlikte sözkonusu fonun geçici bir uygulama olarak görülmesi gerekmektedir.” ifadesi yer almaktadır. ”Bir “vergi gibi düşünülmesi” ibaresinin metinden çıkarılması gerekmektedir. Nitekim, fon bir yasal mali yükümlülüktür ve tüm endüstri tarafından ithal aşamasında ödenmekle birlikte Maliye Bakanlığı tarafından tahsil edilmektedir.

Bu kapsamda toplam vergi yükünün raporda doğru yansıtılmasını teminen aşağıdaki tabloda yer alan bilgilere raporda yer vermenin faydalı olacağına inanmaktayız.

**Tablo 2.2: Sigaranın Toplam Vergi Yükü**

Vergi	Nispi/Maktu	Matrah
ÖTV		
Nispi	% 55.3	perakende satış fiyatı
Maktu	25.000/paket (1.600.000 TL'den daha düşük fiyatlı sigaralar için)	-
	50.000/paket (1.600.000 ile 3.050.000 TL fiyat aralığında olan sigaralar için)	-
	80.000/paket (3.050.000'den pahalı sigaralar için)	-
KDV	% 18	perakende satış fiyatı
Tütün Fonu	3 \$/kg	-
Gümrük Vergisi	% 25	CIF

### 7.2.2. JTI

Taslak raporda yer alan “Ülkemizde tütün mamulleri üzerindeki toplam ÖTV ve KDV yükünün perakende satış fiyatının % 72,75'ine tekabül ettiği, bu oranın 30 Nisan 2004 tarihi itibarıyla AB üyesi olan 15 ülkenin 12 sinden daha düşük olduğu görülmektedir.” ifadesine itiraz ediyoruz. Ülkemizde tütün mamulleri üzerindeki toplam vergi yükünün sadece ÖTV ve KDV dikkate alınarak hesaplanmasına, tütün fonu ve gümrük vergisinin dikkate alınmaması gerçek durumu görmemizi engellemektedir.

Bölümün sonlarında yer alan aşağıdaki önerilere de katılmıyoruz:

“-Tütün mamulünün üretiminde kullanılan tütünün, ithal-yerli ayırımı yapılmaksızın büyük yapraklı (virginia-burley), küçük yapraklı (oriental) olarak kullanım oranı,

-Sigaraların kısa (85 mm) ve uzun (100 mm) olması,

-Sigara paketinin ambalaj kalitesini gösteren soft (yumuşak) paket, hard box (kutulu) paket olması,

Özellikleri esas alınarak yeniden düzenlenmesinin uygun olacağı bu uygulamanın 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı gereği ithal-yerli üretim ayırımı yapılmaksızın uygulanması gerektiği düşünülmektedir.”

Bu önerilerin nihai raporda yer almaması gerektiğine inanıyoruz. Zira, bir kez daha vurgulamak gerekirse, nihai rapor sektörün ortaklaştığı konuları içermelidir. Şirketimizin katılmadığı hususların, sektörün ortak görüşü olamayacağı açıktır. O nedenle, raporun inandırıcılığının zayıflamaması bakımından, sektörün tümünün ortaklaşmadığı önerilerin raporda yer almaması konusunda hassasiyet göstermenizi önemle talep ediyoruz.

## EK

### **TÜTÜN KONTROLÜ ÇERÇEVE SÖZLEŞMESİNİN GETİRDİKLERİ:**

**1-** Anlaşmayla taraflar, insan sağlığının daha iyi korunabilmesi için sözleşme ve protokollerin gerektirdiklerinin ötesinde tedbirler alabilmekte ve sözleşme ve protokollerde yer alan düzenlemelerle tutarlı olmak koşuluyla iki ya da çok taraflı anlaşmalara girebilmektedirler. (Madde 2)

**2-** Bu sözleşme ve protokollerin amacı, taraflarca ulusal, bölgesel ve uluslararası düzeyde alınacak tütün kontrol önlemleri için bir çerçeve sağlamak, böylelikle mevcut ve gelecek nesilleri tütün tüketimi ve tütün dumanına maruziyetin tahrip edici sağlık, sosyal, çevresel ve ekonomik sonuçlarından korumaktır. (Madde:3)

**3-** Anlaşmayla, sözleşmenin ve protokollerin amacına ulaşması için kılavuz prensipler benimsenmiştir.

a) Her birey, tütün tüketimi ve tütün dumanına maruz kalmanın neden olacağı sağlık sorunları ve bağımlılık konusunda bilgilendirilmeli, yasama, yürütme ve ilgili otoritelerce tütün dumanına maruziyetten korunmak için gerekli tedbirler alınmalıdır.

b) Ulusal, bölgesel ve uluslararası önlemler, tepkiler ve politikalar belirlenmelidir.

c)Etkili tütün kontrol programının ortaya konabilmesi için bir çok konuda uluslararası işbirliği yapılmalıdır.

d)Tarafların kendi kanunlarıyla belirledikleri yükümlülükler, kapsamlı tütün kontrol programının önemli bir parçası olarak görülmektedir.

e)Tütün kontrol programlarından olumsuz etkilenecek özellikle gelişmekte olan ve ekonomisi değişim gösteren ülke tütün yetiştirici ve işçilerinin uğrayacakları kayıpların teknik ve finansal olarak desteklenmesi gerekmektedir,

f)Sivil toplumun katılımı her zaman sağlanmalıdır.(Madde:4)

#### **4-Yükümlülükler:**

a) Her bir taraf bu sözleşme ve protokolle uyumlu ve kapsamlı olarak tütün kontrol stratejileri, planları ve programları geliştirmeli, yürütmeli, periyodik olarak güncellemeli ve gözden geçirmeli, bu hedefe yönelik olarak da kapasiteleri ile uyumlu olarak;

-Tütün kontrolü ile ilgili olarak ulusal koordinasyon sistemi veya temas noktaları kurmalı, finanse etmeli,

-Tütün tüketimi, nikotin bağımlılığı ve tütün dumanına maruziyeti önlemek ve azaltmak için uygun politikalar geliştirmeli ve etkili yasal, idari ve/veya diğer önlemleri almalı, politikaları geliştirmede diğer taraflarla işbirliği yapmalıdır.

b) Taraflar tütün kontrolü politikaları oluşturur ve uygularken, bu politikalarını tütün endüstrisinin ticari ve diğer çıkarlarından korumalıdır.

c) Taraflar sözleşme ve protokollerinin hedeflerine ulaşmak için öneri, önlem ve prosedürler konusunda ortak çalışmalı, uluslararası kuruluşlar ve bölgesel kuruluşlarla ve diğer oluşumlarla işbirliği içinde olmalıdır.

d) Etkin uygulama için, taraflar ikili ve çok taraflı fon mekanizmalar aracılığıyla finansal kaynakları arttırmak amacıyla, tasarruflarındaki araçlar ve kaynaklar içinde işbirliği yapmalıdır. (Madde:5)

### **5- Tütün Talebini Azaltmaya Yönelik Önlemler:**

a) Tütün talebini azaltmak için fiyat ve vergi önlemleri: (Madde:6)

b) Tütün talebini azaltmak için fiyat dışı önlemler: (Madde:7)

Taraflar sözleşmede belirtilen yükümlülüklerini yerine getirmek için etkin, yasal, idari ve diğer önlemleri almalıdır.

c) Tütün dumanına maruziyetten korunma: (Madde:8)

Taraflar kapalı işyerlerinde, toplu taşıma araçlarında, kapalı kamu alanlarında ve uygun olan kamuya açık diğer yerlerde tütün dumanına maruz kalmayı engellemek için ulusal kanunlarca belirlenmiş yetkileriyle, gerekli yasal, idari ve diğer önlemleri almalıdır.

d) Tütün ürünlerinin içeriğinin düzenlenmesi: (Madde:9)

Tütün ürünlerinin içeriklerini ve emisyonlarını test etmek ve ölçmek ve aynı zamanda bu içeriklerin ve emisyonların düzenlenmesi için kılavuzlar oluşturulmalıdır. Ulusal otoriteler bu konularda gerekli yasal, idari ve diğer önlemleri almalıdır.

e) Tütün içeriklerinin açıklanmasının düzenlenmesi: (Madde:10)

Taraflar tütün ürünü üretici ve ithalatçıların tütün ürünlerinin içerikleriyle ilgili bilgiyi kamu otoritesine vermelerini sağlayacak yasal, idari ve diğer önlemler uygulamalıdır. Ayrıca tütün ürünlerinin ve oluşturabilecekleri emisyonların toksik içerikleri ile ilgili bilgilerin kamuoyuna duyurulması yönünde de gerekli önlemler almalıdır.

f) Tütün ürünlerinin paketlenmesi ve etiketlenmesi: (Madde 11)

g) Eğitim, İletişim, Yetiştirme ve Kamu Bilgisi: (Madde:12)

Taraflardan her biri uygun iletişim araçları ile tütün kontrolü konularında kamu bilincini teşvik etmeli ve güçlendirmelidir.

h) Tütün reklamı, promosyonu ve sponsorluğu: (Madde:13)

Tarafların her biri, kendi anayasaları çerçevesinde tütünle ilgili her türlü reklam, promosyon ve sponsorluğa karşı geniş yasaklar getirmeli, sözleşmenin hayata geçmesinden sonraki beş yıllık zaman dilimi içerisinde uygun yasal, idari ve diğer önlemleri almalı, anayasal zorunluluk nedeniyle yasaklama getiremeyenler kısıtlama getirmelidirler.

ı)Tütün bağımlılığı ve bırakımı ile ilgili talep azaltıcı önlemler: (Madde:14)

Tarafların her biri, tütünün bırakılmasını özendiren ve tütün bağımlılığı için gerekli tedaviye sağlayan, ve bilimsel bulgulara dayanan projeler üretmeli, bunu yaparken ulusal durum ve öncelikleri göz önünde bulundurmalıdır.

### **6- Tütün Arzını Azaltmaya Yönelik Önlemler:**

a)Tütün ürünlerinde yasa dışı ticaret: (Madde:15)

-Tütün ürünlerinin paketlerinde ve ambalajlarında, kökenlerinin anlaşılmasına yardımcı olan işaretlerin olması konusunda gerekli önlemler alınmalı,

-Yerel marketlerde satılan tütün ürünlerinin “sadece belirli bir bölgede satışına izin verilmiştir” ibaresi taşımasını veya satışının yapılabileceği yeri ve satışının yasal olduğunu belirtir bir ibareyi taşıması sağlamalı,

-Dağıtım sistemlerini güvence altına alacak ve yasadışı ticaretin araştırılmasına yardımcı olacak pratik bir izleme (iz sürme) sistemi geliştirmek üzerinde durulmalı,

b) Küçüklere ve küçükler tarafından satış (Madde:16)

c)Ekonomik olarak sürdürülebilir aktiviteler için hükümet desteğinin sağlanması (Madde:17)

### **7- Çevrenin Korunması:**

Taraflar sorumlu oldukları bölgelerde tütün yetiştirilmesi ve imalatında çalışan insanların sağlığının ve çevrenin korunması gerektiği konusunda hemfikirdirler. (Madde 18)

### **8-Hukuksal Sorumluluk:**

-Taraflar tazminatları da içeren kriminal yükümlülüklerle baş edebilmek için yasal yaptırımlarda bulunmalı ya da mevcut yasaları teşvik etmeyi düşünmelidir.

-Taraflar tütün tüketiminin ve tütün dumanına maruz kalmanın sağlığa etkileri ve yasa ve düzenlemelerin hayata geçirilmesi ile ilgili bilgiler konusunda bilgi alışverişinde bulunmalıdır.

-Taraflar mevzuat ve ulusal politikalar çerçevesinde birbirlerine kriminal yükümlülükleri ile ilgili konularda yardımcı olabilirler. (Madde: 19)

### **9-Bilimsel ve Teknik İşbirliği ile Bilginin İletişimi:**

A- Araştırma, veri toplama ve bilginin paylaşımı (Madde:20)

B- Bilginin paylaşılması ve bildirilmesi: (Madde:21)

C- Bilimsel, teknik ve yasal alanlarda işbirliği ve uzman desteği sağlanması:  
(Madde:22)

### **10- Kamusal Düzenlemeler ve Parasal Kaynaklar:**

Sözleşmenin 23 üncü maddesi ile Taraflar Konferansı oluşturulmuş olup, çalışma usul ve esasları ile görevleri belirlenmiştir.

Sözleşmenin 24 üncü maddesi ile Taraflar Konferansının bir sekreteryası oluşturması gereği vurgulanmıştır.

### **11- Anlaşmazlıkların Çözülmesi:**

İki ya da daha fazla taraf arasında sözleşmenin yürütülmesiyle ilgili bir anlaşmazlık durumunda, ihtilafa düşen taraflar, görüşmeler yoluyla veya arabuluculuk ya da gönül alma gibi kendi belirleyecekleri yollarla anlaşmazlıkları diplomatik yoldan çözümlenebilirler.

Taraflardan biri anlaşmazlığın yukarıda belirtilen şekilde çözümlenemediğini bildirdiğinde, Taraflar Müzakeresi tarafından uygulanan prosedürler çerçevesinde zorunlu olarak sorunun arabuluculukla çözülmesini kabul etmiş olur. (Madde:27)

### **12- Sözleşmenin Geliştirilmesi:**

Bütün taraflar sözleşme ile ilgili düzeltme önerebilirler. Bu düzeltmeler Taraflar Müzakeresi tarafından incelenir. (Madde:28)

### **13- Son Hükümler:**

Madde 30 ile; Sözleşmeye çekince konulamayacağını,  
Madde 31 ile; Bir taraf için sözleşme yürürlüğe girdikten iki yıl sonra herhangi bir zamanda, tarafların merkezi arşive yazılı dilekçe vererek sözleşmeden çekilebileceğini,

Düzenlemiştir.

### **14- Yürürlüğe Girme (Madde: 36):**

Bu sözleşme, kırkıncı Onaylama, kabul etme, tasvip etme, resmen tasdikleme veya ulaşma belgesinin merkezi arşive ulaşmasını izleyen doksanıncı günde yürürlüğe girer.

Sözleşmeyi imzalayan, kabul eden veya tasvip eden ülkede, birinci Paragrafta belirtildiği gibi imzalama, onaylama veya tasvip etme tarihini izleyen doksanıncı günden geçerli olmak üzere sözleşme yürürlüğe girmiş sayılır.