Bir Kamu Politikası Süreci Analizi: 1980 Sonrası Türkiye’de Tutun Politikası

Sabrina KAYIKÇI

Giriş


4 1177 Sayılı Tutun Tekeli Kanunun Bazı Maddelerinin Yürütülken Kaldırılması ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi Hakkında 3291 Sayılı Kanun, R.G. 03.06.1986, Sayı: 19126.
müştr. Bu süreç, böylelikle, 1980’li yıllarda serbest piyasa ekonomisine geçme çalışmalar ile başlamış ve gerek IMF gerekse Dünya Bankası’nın (DB) mali baskı sonucunda, günümüzde, TEKEL’in özelleştirilmesi çalışmaları ile hız kazanmıştır. Tütün politikasında yaşanılan bu değişimin aktörleri, resmi aktörler ve gayri-resmi aktörler olarak ifade edilebilir. Bu politika değişikliğinin resmi aktörleri şunlardır:

- IMF / DB (Türkiye üzerinde mali baskı kurarak kendi politikalarını uygulamaları nedeniyle)
- Hükümetler (IMF ve DB’nin politikalarının Türkiye’de uygulanıcığını yaptıkları için)
- TBMM (Bu dış kaynaklı politikanın hayata geçmesi için gereken yasal düzenlemeler Meclis tarafından yapılmıştır)
- Beş Yıllık Kalkınma Planlarını hazırlayanlar dahil olmak üzere bürokrasi.

Tütün politikası değişikliğinin gayri-resmi aktörleri ise şunlardır:

- Çok Uluslu Şirketler⁴ (Bu şirketler, özellikle British American Tobacco ve Philip Morris şirketleri, tütün piyasasının serbest rekabete açılması için faaliyet-te bulunmaktadır)
- TÜSİAD, TOBB vb. (“özel sektörle dayalı bir büyümé stratejisi izlenmelidir” anlayışının savunuculuğunu yapmaktadır)


DB’ndan alınan yapışal uyarlama kredileri tüm sosyal yapıyı dönüştürmeye yönelik krediler iken, 1985’ten itibaren alınan sektörel uyarlamanma kredileri belirli sektörleri dönüştürmeye hedeflemiştir. Tarım sektörü de bu krediler kapsamında dönüştürülmeye çalışılan sektörler arasındadır (Güler, 1996: 84). Dolayısıyla 1986’dan sonra yaşanılan bu dönüşüm, tütün politikası yapmada uygulanan karar verme modelini de değiştirmiş-

tir. İşte bu karar verme modeli de, bir problem hakkında bütün alternatiflerin analizini yapmayı içeren rasyonel model değil, marjinal değişiklikleri içeren, bütün çözüm alternatiflerini değil sınırlı sayıda alternatif iencelemeyi, varolan düzenin geliştirilmesini kapsayan ilaveci model (Anderson, 1994: 121-123) olmuştur.


**Tütün Politikası Analizinin Aşamaları**

1. Problemi Tanımlama


Bu problemin IMF/DB açısından anımsı ise, böyle karlı bir alanın, gelişmiş ülke sermayelerine açılmasını sağlamaktır.

Bu bağlamda 1980’lerden itibaren Türkiye’nin “tarım politikası”, devletin tarımsal üretimde doğrudan rol almaktan çekilmesi ve sektördeki devlet varlıklarının özelleştirilmesini kapsamaktadır. Bu süreç içinde tarım politikasında gerçekleşen değişiklikler

---

5 Politika gündemi, politika yapıtların seçilikleri veya verilen zaman içinde faaliyette bulunmayan mercek hissettikleri veya en azından faaliyette bulunuyor görüldükleri taleplerden oluşur. Bir kamu problemi, gündem statüsü kazanmak için kamuşal ilgi gerekirken bir mesleyle dönüşmelidir. Bzk. Anderson (1994), a.g.e., s.296.

6 Politika formülasyonu, kamu problemeleri ile ilgili olarak yerinde ve kabul edilebilir olarak önerilen hareket tarzlarının alternatifler, öneriler veya seçenekler geliştirilmesini gösterir. Anderson (1994), a.g.e., s.102.

4733 sayılı yasa çıkana kadar tütün politikasının uygulayıcısı olan TEKEL, Türkiye tütün piyasasında % 69’luk bir paya sahiptir ve 1980 sonrası tütün politikasının somut görünümü olan 4733 sayılı Tütün Yasası bu kurumun özelleştirilmesinin yolunu açmıştır. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı ise TEKEL’in bağlı ortaklığı olan Sigara Sanayii İşletmeleri ve Ticareti Anonim Şirketinde bulunan % 100 oranındaki kamu hisselerini satış yöntemiyle blok olarak özelleştirilmek üzere ihaleye çıkarmıştır. Fakat bu ihale ilanına göre Sigara Sanayii İşletmeleri ve Ticareti A.Ş. İhale Şartnamesi ve Tanıtım Dökümü bedeli olarak 20.000 ABD dolarının Ziraat Bankasına yatırılacağı, İhale Şartnamesi ve Tanıtım Dökümü alınış teklif sahiplerine istedikleri takdirde, kendi verilen bilgileri incelemek üzere ihaleye teklif verme öncesi de Bilgi Odası’ndan ve Şirket’e ait tesisleri ziyaret etme imkanı sağlanacağı ve bu imkandan yararlanmak isteyen teklif sahiplerinin 50.000 ABD dolarının Ziraat Bankasına yatırılması gerekceği belirtilmektedir. Ayrıca teklif sahiplerinden ihaleye katılabilecek için 30.000.000 (otuz milyon) ABD doli tutarında geçici teminat alınacağı yine ihale duyurusunda yer almaktadır. Yani bu ihaleye girmek isteyenlerin en azından 30.070.000 ABD dolarına sahip olması gerekmektedir. Dolayısıyla bu ihaleye küçük yerli sermayenin girmesi olasığı çok düşüktür. Bu açıdan bu politikanın olması sonucunun, şu an TEKEL’in sahip olduğu tütün piyasasının % 69’luk kısmının, ÇUŞ’ler arasında paylaştırılması şeklinde olacağını ideri sürülerek.

2. Politikanın Oluşturulması – Gündem ve Formülasyon

Problem, gayri-resmi olarak Çok Uluslu Şirketler tarafından ifade edilmiştir. Buna iyi bir örnek, Philip Morris’in genel müdürü tarafından 4 Eylül 1997 tarihinde “Türkiye’nin iyi bir pazar olduğu, TEKEL’in özelleştirilmesi gerekliği ve özelleştirme tek tek de yapılta, toplayken de yapılta Philip Morris’in özelleştirmeye her şartta rol alacağı” söz-


mülkiye Cilt: XXIX Sayı: 247


Bu doğrultuda “tütün piyasasının serbest rekabete açılması” probleminin gündeme gelisi aşağıdaki gibi (Çizelge 2) ifade edilebilir.

**Çizelge 2. Problemın Gündeme Gelişii:**

1. **Özel Problem (ÇUŞ’ler)**
2. Kurumsal Gündem
   (IMF/DB talebi üzerine TEKEL’in özelleştirilmesi için
alt yapıları hazırlayacak yasa çalışmalarına hükümet tarafından başlatması)
3. **Sistemik Gündem**
4. (Yasadan etkilenenlerin tepkileri)
5. **Kamusal Problem**
   (Tütün Yasası’nın çıkarılması ile bu Yasa’nın
olası sonuçlarının tartışılmasıya başlanması)
<table>
<thead>
<tr>
<th>Konu başlığı</th>
<th>IMF Heyeti'nin 1998 Ziyaretinin Sonuç Bildirisi</th>
<th>Türkiye Ekonomik Reform Kredi Kalkınma Politikası Mektubu</th>
<th>NÎYET MEKTUPLARI</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Tütün Yasası'nın Çıkarılması</td>
<td>Hükûmet, TEKEL'in alkollü içki, tuz ve tütün ürunü üretim tesislerinin özelleştirilmesine imkan vermek amacıyla 2000 yılından yürürlük kazanmasına beklediği bir yasa hazırlanacaktır.</td>
<td>2000 yılı içinde TEKEL'in reforma tabi tutmak ve tütün destekleme fiyat mekanizmasını kaldırırmak için gerekli üç yeni yasa çıkarılacaktır.</td>
<td>10.03.2000</td>
</tr>
<tr>
<td>TEKEL'in Yeniden Yapılandırılması</td>
<td>TEKEL'yi yeniden yapılandırmanın bir karamana çıkarılabilecektir.</td>
<td>TEKEL'ın tüm tütün işleyen birimlerinin Özelleştirme İdaresi kontrollerine portatifnie devrine izin veren Özelleştirme Yüksek Kurulu kararı 2001 yılın Ocak ayında çıkaracaktır.</td>
<td>22.06.2000</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>Kamu tekel kuruluşu olan TEKEL'in kendi, sadece tütün işleyen birimlerini tükeneceğin, Özelleştirme İdaresi'nin devredecektir.</td>
<td>30.01.2001</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>2002 sonuna kadar tamamlanmasının beklenen TEKEL'in özelleştirilmesi, DB kredi ile desteklenmesi, diğer reformu programının diğer bölümleri ile koordinne edilecektir.</td>
<td>03.05.2001</td>
</tr>
<tr>
<td>-----------------------------------------</td>
<td>------------</td>
<td>------------</td>
<td>------------</td>
</tr>
<tr>
<td>Tutun Yasası'nın çıkartılması</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Tutun Yasası'nın Ha-</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>ziran ayında yürürlüğe gireceği</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Tutun Yasası Meclis toplan-</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>dında yenen Meclise sunulaca</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>TEKEL'in yeniden yapılardırılması</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>TEKEL'in优化rite me kapsamına alınacağı</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>TEKEL'in优化rite me kapsamına alınacağı</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>
| DB tarafından desteklenen tanımsal reform programi kapsamında tutun fabrikalarının优化rite me biosi başlatılacaktır. | O.I.B., Ekonomik Reform Kredisi altında DB'na verilen taahhütlerimiz ile tutarlı, TEKEL'in优化rite me biosi programının 2001 yılı sonuna kadar hazırlayacaktır. | Bir sonraki aşamada olarak TEKEL için bir优化rite me biosi planı hazırlanacak ve Eylül ayları sonuna kadar Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilecektir.2002 yılında TEKEL'in优化rite me biosi biosi planının hazırlığı çalışmalari tamamlanmasi taahhüt edilecektir. | TEKEL'in优化rite me biosi biosi planının hazırlanacak danışmanlar Temmuz ayında seçilmiş olup söz konusu plan Eylül ayında Bakanlar Kurulu'na sunulacaktır. | TEKEL'in优化rite me biosi biosi planı uluslararası danışmanlarla hazırlanmış,优化rite me biosi Yüksek Kurulu bu planı, 31.03.2003'te onaylanmış.
Tütün piyasasının tamamen serbest rekabete açılması bağlangıçta ÇUŞ’lerin talebi şeklinde özel bir problem iken 4733 sayılı Tütün Yasası’nın çıkması ile TEKEL’in özelleştirilmesinin yolunun açılması sonucunda bir kamusal problem haline gelmiştir. Çünkü bu Yasa’nın tütün üreticisi ve işçisi üzerinde yaratacağı olması ekonomik etkiler, bu kişilerin işsiz kalması sonucunda aile yapısını olumsuz etkileyeceler, göç olaylarına veya terörü neden olabilecek, ülke sağlığını tehdit edebilecek, yabancı sağlıkli tütün kullanımı kökenli sağlık problemlerinin artışı sonucunda sağlık harcamalarında artış yaşanabilecek ve tüm bu sorunlar gerek ekonomik gerekse sosyojek azıldan tüm topluma yansıyacaktır. Dolayısıyla ilk başta özel bir problem olarak ifade edilen bu problem 4733 sayılı Tütün Yasası’nın çıkmasıyla artık büyük bir kamusal problem dólares.


Mayıs 1969: Tütünü işleme, işlenmiş mamülü satmak, bununla ilgili her türlü dışalımı yapmak devlet tekelindedir. 11

Ekim 1983: Tekel Genel Müdürlüğü katına bütçeli, dönör sermayeli bir devlet müessesesi olarak faaliyette bulunurken, bir “Kamu İktisadi Kuruluşu” haline getirilmiştir. 12

Mayıs 1986: 3291 sayılı Yasa’nın 17. maddesi ile 1177 sayılı Tütün ve Tütün Tekeli Yasası’nın tütünde devlet tekelini düzenleyen 38. maddesinin kaldırılması sonucunda, bu alanda “devlet tekeli”ne son verilerek tütün piyasasına yabancı şirketlerin girmesine imkan verilmiştir. 13

---

10 Kamusal problemler, doğrudan ilgili olmayan kişiler için sonuçlar içeren, yaygın bir etkiye sahip olan problemlerdir. Bkz. Anderson, a.g.e., s. 297.
11 1177 Sayılı Tütün ve Tütün Tekeli Kanunu, R.G. 30.05.1969, Sayı: 13210.
12 2929 Sayılı İktisadi Devlet Teşebbüleri ve Kamu İktisadi Kuruluşunun Hakkında Kanun, R.G. 22.10.1983, Sayı: 18199
Ağustos 1986: TEKEL’in yerli ve yabancı kişilerle ortaklık kurması serbest bırakılmıştır.14

Mayıs 1991: Bakanlar Kurulu kararının 5. maddesi ile, “TEKEL’in katılmını olmaksızın” yerli ve yabancıların tütün mamulleri üretimi serbest bırakılmıştır.15

Kasım 1996: Tütün ve tütün mamullerinin isim, marka veya alametler kullanılarak her ne suretle olursa olsun reklam ve tanıtmının yapılması veya bunların kullanılamasını teşvik ve özendirmeci kampanyalar düzenlenmesi yasaklanmıştır.16

Aralık 1997: TEKEL’in kendine ait sigara markalarını, fabrikalarını ve diğer varlıklarını tahsis etmek suretiyle ortaklık kurabilmesi yönünde düzenleme yaparak TEKEL’in Samsun ve Yeni Harman markalarının British American Tobacco (BAT) firmasına tahsisine imkan yaratılmıştır.17

Haziran 1999: Tütün ve Tütün Mamulleri Yasa tasarısı hazırlanmış fakat geri alınmıştır.

Şubat 2001: Özellikle Yürük Kurulu (Ö.Y.K.) kararı ile TEKEL, mülkiyetin devri dışındaki yöntemlerle özellikle serbest hale getirilmesini almıştır.18

Mayıs 2001: Özellikle Yürükленmeden Sorunlu Devlet Bakanı Yüksel Yalova istifa etmiş ve yerine Yılmaz Karakoyunlu görevde getirilmiştir.

**Yasama Süreci:**


Tasarının genel gerekliliği şöyle ifade edilmiştir. Tasarının amacı, “Tütün, Tütün mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğü’nün yeniden yapılandırılması ve hem de 4046 sayılı Yasa doğrultusunda mülkiyetin devri dahil her türlü yöntem kullanılarak yönetilmelidir.”19

---

15 91/1755 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, R.G., 03.05.1991, Sayı: 20860.

mülkiye Cilt: XXIX Sayı: 247
larak özelleştirilmesi yolu ile bu kuruluşın görev alanına giren konularda verimliliğin arttırılması, serbest rekabetin tesisi ve sermayenin tabana yaygınlaştırılması amaçlanmıştır” şeklinde ifade edilmiştir.

Gerekçesi bu şekilde ifade edilen tasarısı üzerinde, gerek yasa tasarın halinde iken gerekse 4685 sayılı yasa Cumhurbaşkanıncı veto edildikten sonra hükümet tarafından ileri sürülen tezler şunlardır:

1. Serbest piyasa ekonomisi, KİT’lerin özelleştirilmesini gerektirir.

2. KİT’ler ekonomiye yükülür, TEKEL zarar etmektedir. TEKEL ihtiyaçtan fazla üretilen tütünleri aldığı için görev zararını yapmaktadır. Ülke ekonomisi bu yükü kaldıramamaktadır (Oysa TEKEL’in zarar etmesinin başlıca nedenlerinden biri, populist politikalarla bazı hükümetlerin yüksek fiyat belirlemesi ve bundan yana alınan aşırı tütün üretimi, diğer de TEKEL’in, sigara kullanıcılılarının için zevkinde farklılaşma 19 nedeniyle, tütün ithal etmesi olabilir).

3. Tütün sektöründe serbest rekabet şartlarının oluşturulması ile tütün üretiminde kalite artacaktır ve fiyatın daha uygun şartlarda olması sağlanacaktır.

4. Bu yasa ile iç piyasa, yabancı tütün teklilerinin insafına terkedilmemektedir, çünkü 15 yıldır sigara ithalatı belli kurallar çerçevesinde serbesttir (İfadesi de yer aldığı gibi sigara ithalatı 15 yıldır “belli kurallar çerçevesinde” serbesttir ama artırm TEKEL’in özelleştirilmesi ile belli bir büyüklüğü aşan ÇUŞ’lerin ithalat yapabilmesi için belli kurallar kalmamıştır).

5. Alternatif ürün, çiftçiyi sefaletten kurtaracaktır (Oysa uzmanlar tarafından tütün topağına alternatif bir ürün yetiştirilemeyecceğini, bazı sulak tütün arazilerinde alternatif ürün yetiştirilse bile bu toprak tütünün zararlı maddelerini içinde barındırdığından dolayı sağlığa zararlı olacağını ifade edilmektedir).

6. Destekleme sistemi değiştirilerek kamu kaynakları daha rasyonel kullanılacak ve tütünde kalite yükselsecektir.

Bu tür tezler ileri sürülen Meclis’te koalisyon partilerinin milletvekillerini tara-

19 TEKEL, TEKEL 2000 marka sigaralarını, sigara tüketicilerinin için zevkinde farklılaşma sonucu “blended” türü sigarayı terec etmeye başlaması nedeniyle, sektördeki rakipleri ile rekabet edebilme için piyasaya sürülmüştür.
fırdan savunan Tütün Yasa tasarısı ile Tütün Kurumu kurulması, TEKEL’ın KİK (Kamu İktisadi Kuruluşu) statüsünden çıkarılıp İktisadi Devlet Teşekkülü (İDT) haline getirilmesi, tütünde destekleme alınma son verilmesi ve tütün alım satınının açık artırma yöntemi ile yapılması konuları gündemde getirilmiştir. Tasarı ile yapılma çalışılan bu düzenlemeler şöyledir:

• Tütün Kurumu kurulması: 4685 Sayılı Yasa tasarısı ile kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip, “Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkolü İçikleri Piyasası Düzenleme Kurumu” kurulması öngörülmüş ve tasarısı yasalaştıktan sonra da söz konusu kurum kurulmuştur.20

• TEKEL’in KİK statüsünden çıkarılıp İDT haline getirilmesi: Böylece TEKEL’in özelleştirilmesinin yolu açılmıştır. KİK’ler, 4046 sayılı Özelleştirme Yasası’na göre özelleştirme kapsamlı ve programına alınca dahi mülkiyetin devri suretiyle özelleştirilemezler. Bu nedenle özel bir yasa çıkarılması gerektiğiinden bu tasarıyla gerekli düzenleme yapılmıştır.

• Destekleme alma son verilmesi ve tütün alım satınında açık artırma yöntemi: Bu tasarı ile üretim kotasının belirlenmemesi, 2002 yılında sona destekleme alım fiyatı açıklanmaması konusunda düzenlemeye yapılmıştır. Ayrıca bunandan sonra tütün alım satın, sözleşme ve açık artırma yöntemiyle yapılacaktır.


---

20 Tasarının yasalaştırığı sonraki mektene göre Tütün Kurulunun üyeleri; Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Tarım ve Köylülük Bakanlığı, Hazine Müşteşarlığı, Diş Ticaret Müşteşarlığı, Türkiye Ziraat Odaları Birliği ve Genel Müdürlüğü’nün ilgilenirdiği Bakanlığın önerceği ikizer aday arasından Bakanlar Kurulunca atandır. Bzk. 03.01.2002 tarih ve 4733 sayılı Tütün Yasası.
Birliği’nin olması kabul edilmiş ve tasarında bu yönde değişiklik yapılmıştır.

İkinci tali komisyon olan Tarım, Orman ve Köyîşleri Komisyonu, tartışıl politika bir tarım politikası olmasına rağmen raporunu vermemiştir.21

20 Haziran 2001 tarihinde Tütün Yasası tasarısi, T.B.M.M. Genel Kurulunda kabul edilmştir. Tütün Yasa tasarısının T.B.M.M.’de görüşülmesi sırasında şu önemli değişiklik yapılmıştır:


Oyan, bu koşulun kaldırılmasını uluslararasının teklere avantaj sağlanması olarak değerlendirilmektedir (Oyan, 2003).


Ağustos 2001: Tütün üretime decentiz alternatif ürün yetiştiren Doğu ve Güneydoğu Anadolu’da faaliyet göstereceğe bir yıllık girdi ödenmesi ile bakım ve hasat masraflarının karşılanması amacıyla bir yıllık net gelir farklı ödemesinin yapılmasına kararlaştırılmıştır.22


Ocak 2002: Cumhurbaşkanı tarafından 06 Temmuz 2001 tarihinde veto edilen 4685 sayılı Yasa, hiçbir değişiklik yapılmadan T.B.M.M.’de aynı kabul edilmiştir.23

Tüm bu süreç, politika formülasyonu sürecidir ve bu aşamanın belkemini oluşturulan yasa sürec, Çizelge 3’te özellenmiştir.

**Aktörler:** Yukarıda ifade edilen politika formülasyonu sürecinin de diğer süreçlerde olduğu gibi resmi ve gayri-resmi aktörleri vardır. Politika formülasyonuna katılan resmi aktörler şunlardır:

- IMF/DB: Politika formülasyonu sürecinde, Türk hükümetleri üzerinde mali baskı yaparak etkili olmuşlardır.
- Yürütme: Tasarı görüşmelerinde ve komisyonlarda yer alan, özellikle Maliye Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, DPT Müsteşarlığı söz konusu politika formülasyonunda etkili olmuştur.
- Ö.İ.B., Özelleştirme Yüksek Kurulu, TEKEL’i özelleştirmeye kapsamına alarak politika formülasyonuna katılmıştır.

Politika formülasyonuna katılan gayri-resmi aktörler şunlardır:

- ÇUŞ’ler (Philip Morris, BAT, JTI )

---

<table>
<thead>
<tr>
<th>Tarih</th>
<th>Sayı</th>
<th>Toplantısı Oluşumu</th>
<th>Tutanın ve Tütün ve Tütün Manüleri Yasa Tasarısı (Geri Alındı)</th>
<th>Tutanın ve Tütün ve Tütün Manüleri Yasa Tasarısı (Geri Alındı)</th>
<th>Tutanın ve Tütün Manüleri Yasa Tasarısı (Geri Alındı)</th>
<th>Tutanın ve Tütün Manüleri Yasa Tasarısı (Geri Alındı)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>09.05.1969, 1177</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>19.10.1983, 2929</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>28.05.1986, 3291</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>08.08.1986, 86/1091</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>02.05.1991, 91/1755</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>07.11.1996 tar. 4207</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>25.12.1997, 97/10387</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>24.06.1999, 2001/6</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>05.02.2001, 4685</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>20.06.2001, 4685</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>06.07.2001, 4685</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>13.08.2001, 2001/2705</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>03.01.2002, 4733</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>05.02.2002, 2002/06</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>31.03.2003, Ö.I.B.</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

Mülkiye Cilt: XXIX Sayı: 247

Ziraat Mühendisleri Odası ve Ziraat Odaları Birliği: Yayınlarıyla ve basın açıklamalarıyla formülasyona katkıda bulunmuştur.

Tütün Ekspersleri Derneği, Tütün Platformu: Tütün Ekspersleri Derneği ve Tütün Platformu da bildiriler yayınlayarak bu süreci bir aktör olarak yer almaktadırlar.24

Tütün Üreticileri Kurultayı: 15 Eylül 2001’de “Küçük üretici ve ithalatçıların piyasaya girisi” bu yasa ile yasaklanmış durumdadır” şeklinde bir sonuç bildirgesi açıklamışlardır.

TEK-GIDA İş Sendikası ve KİGEM: Gerek TEK GIDA İş Sendikası gerekse KİGEM, basın açıklamalarını yaparak, ilgili bakana mektup göndererek, TEKEL işçilerini örgütleyerek TEKEL’in özelleştirilmemesi için çaba göstermektedirler.


mükkiye Cilt: XXIX Sayı: 247
Medya: Özellikleirse yanlış yayım yaparak medya da formülasyon sürecinin önemli bir aktörü olmuştur.


3. Politikanın Uygulanması

Politikanın uygulanması aşamasında, Tütün Yasa tasarısı artık yasa haline gelmiş ve bir kamu politikası\textsuperscript{26} olmuştur. 10 Ocak 2002 tarihinde DYP, 4733 sayılı Tütün Yasası’nın bazı maddelerinin iptali istemiyle Anayasa Mahkemesine başvurmuştur fakat bu başvuru, usulüne uygun grup kararına dayanmadığı gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi tarafından reddedilmiştir (http://www.radikal.gov.tr, 2003).

05 Şubat 2002 tarih ve 2002/06 sayılı Özelleştirme Yüksek Kurulu kararı ile TEKEL’in özelleştirme yöntemleri arasına mükliyetin devri dahil edilmiştir.

Tütün Yasası ile 2002 yılından itibaren tutundan destekleme alanı yapılması düzenlemesi getirilmesinin bir sonucu olarak destekleme alanı fiyatı açıklanmıştır.


\textsuperscript{26} Kama politikası, bir problem veya kema söz konusu olduğunda, hükümet tarafından izlenen amaçlı bir hareket tazdır. Bzk. Anderson, a.g.e., s.297.
Schroders Salomon Smith Barney (SSSB) adlı uluslararası danışman şirket tarafından hazırlanan “TEKEL’in özelleştirme planı”, 31 Mart 2003 tarihinde Ö.İ.B. tarafından onaylanmıştır.


Çizelge 4. 2003 Yılı Özelleştirme Programı

İlana çıkmış teklif alma aşamasında olan kuruluşlar (OİB tarafından açılan ihaleler)

<table>
<thead>
<tr>
<th>TEKEL Sigara San.İsl.Tic.A.Ş.</th>
<th>İlân Tarihi</th>
<th>Son Teklif Verme Tarihi</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>7 Haziran 2003</td>
<td>26 Eylül 2003</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

Şirketlere verilen yetki çerçevesinde açılan ihaleler

<table>
<thead>
<tr>
<th>TEKEL (Gayrimenkuller)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>2 Bina, 1 Ev,Depo,Bahçe (Adana)</td>
</tr>
<tr>
<td>1 Adet Arsa, 23 Bina (Bursa)</td>
</tr>
<tr>
<td>4 Bağ,2 Tarla, 1 Fab. (Çanakkale)</td>
</tr>
<tr>
<td>1 Adet İm.-Loj.-Mis. (Çanakkale)</td>
</tr>
<tr>
<td>3 Adet Sosyal Tesis (Hatay)</td>
</tr>
<tr>
<td>1 Arsa, 2 Ambar, 1 Dükkan (İst.)</td>
</tr>
<tr>
<td>1 Depo, 1 Bahçe (İstanbul)</td>
</tr>
<tr>
<td>3 Tarla, 1 Müze (İstanbul)</td>
</tr>
<tr>
<td>3 İşyeri, 5 Depo (İzmir)</td>
</tr>
<tr>
<td>1 Sosyal Tes.,Loj., 1 Dük. (Muğla)</td>
</tr>
<tr>
<td>1 Tarla (Sivas)</td>
</tr>
<tr>
<td>Depo, Lojman, Arsa (Tekirdağ)</td>
</tr>
</tbody>
</table>
# Tekel, Tütün, Tütün Mamüller, Tuz Ve Alkol İşletmeleri

<table>
<thead>
<tr>
<th>ŞİRKET ADI</th>
<th>TEKEL, Tütün, Tütün Mamüller, Tuz ve Alkol İşletmeleri</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>ŞİRKET ADRESİ</td>
<td>Atatürk Bulvarı No: 27 34277 Unkapam/ ISTANBUL</td>
</tr>
<tr>
<td>ŞİRKET TEL. / FAX</td>
<td>(0-212) 533 19 00, Fax: (0-212) 532 05 27</td>
</tr>
<tr>
<td>GENEL MÜDÜR</td>
<td>Sezai A. ENSARİ</td>
</tr>
<tr>
<td>FAALİYET ALANI</td>
<td>Her türlü tütün ve tütün mamüller, alkol, alkollü ve alkolsüz içkiler, tuz, kibrit, çay ve kahve alanına giren üretim, satışı ve dış ticaret dahil tüm faaliyetleri içe etmek</td>
</tr>
<tr>
<td>KAPSAMA ALINMA TARİHİ</td>
<td>05.02.2001 tarih ve 2001/06 sayılı, 05.02.2002 tarih ve 2002/06 sayılı ÖYK kararları</td>
</tr>
<tr>
<td>SERMAYESİ (2002/3)</td>
<td>300 Trilyon TL. Ödenmiş: 120 Trilyon TL.</td>
</tr>
<tr>
<td>SERMAYE DAĞILIMI</td>
<td>% 100 T.C. Başbakankın Özelleşme İdaresi Başkanlığı</td>
</tr>
<tr>
<td>NET SATIŞLAR (30.4.2003)</td>
<td>893.391 (Milyar TL)</td>
</tr>
<tr>
<td>ESAS-FAALİYET KAR / ZARAR (30.4.2003)</td>
<td>118.561 (Milyar TL)</td>
</tr>
<tr>
<td>TOPLAM PERSONEL SAYISI</td>
<td>29.273</td>
</tr>
<tr>
<td>PAZAR PAYI</td>
<td>Tuz % 100, bira % 1,3, şarap % 13,5, alkollü içkiler % 93,5 (raki, votka, cin) Sigara % 58</td>
</tr>
<tr>
<td>ÖZELEŞTİRME STRATEJİSİ</td>
<td>ÖYK'ın 05.02.2001 tarihi ve 2001/6 sayılı, 05.02.2002 tarih ve 2002/06 sayılı kararları ile Tekel’in satış, kiralama, işletme hakkı devri, mülkiyetin gayri aynı haklarının tesisi ve işin gereğine uygun sair hukuksi tasarruflar yöntemlerinden biri veya birkaçının birlikte veya ayrı ayrı uygulanması suretleyele özelleştirilmesine karar verilmiştir.</td>
</tr>
</tbody>
</table>

**Aktorlar:** Uygulamaya giren politikanın bu aşamasının resmi aktörleri (asıl uygulayıcılar) şunlardır:

- Tütün Kurumu: Tütün Yasası ile kendisine verilen tütün piyasasını yönlendirme görevine nedeniyle Tütün Kurumu bu politikanın asıl uygulayıcısı durumundadır.


- Ö.İ.B.: TEKEL’in özelleştirme kararını alarak ve özelleştirme işlemlerini yürüterek Ö.İ.B. da politikanın bir uygulayıcısı olmuştur.

- Anayasa Mahkemesi: DYP’nin, 4733 sayılı Tütün Yasası’nın bazı maddelerinin iptali istemiyle Anayasa Mahkemesine başvurusu, Anayasa mahkemesini de politikanın uygulanması aşamasında bir aktör haline getirmiştir.

Politikanın uygulanması aşamasının gayri-resmi aktörleri ise şunlardır:


- Medya: Çok medya kuruluşu sadece olaylardan haber verirken daha duyarlı bazı gazete ve televizyonlarda söz konusu Tütün Yasası’nın olması sonuçları hakkında daha bilinçlendirici tespitler yapılmaktadır. Medyanın bir bölümunun bu konuya duyarsızlığının en açık göstergesi ise TEKEL işçilerinin yaptığı eylemleri topluma yansıtmaması ve bu eylemlerin sadece tek bir televizyon kanalı tarafından yayınlanmasıdır.

- Seçmen: Halk, özellikle hürriyet karşı çıktığını ve hükümete güven duymadığını her ortamda ifade ederek bu politikanın uygulanmasında bir aktör olarak yerini almaktadır.


- Tütün Ekspersleri Derneği ve Tütün Platformu: Tütün Platformu 31 Mart 2003 tarihinde TEKEL’in özelleştirilmesine karşı bir basın açıklaması yapmıştır.

- TEK GIDA İş Sendikası: Sendika, her Cuma günü saat 18:00 de AKP il binası önünde eylem yapmaktadır (http://www.tekgida.org.tr, 2003).

- Üniversite (Akademisyenler): Tütün politikasının yanılışıını ve olası sonuçların ortaya koyan yayın ve açıklamalar bu konuya duyarlı akademisyenler tarafından sürekli yapılmaktadır.


Çizelge 5. TEKEL’in Önemi:

<table>
<thead>
<tr>
<th>2001 yılı fiyatlarıyla TEKEL’in GSMH’ya Katkısını (trilyon TL.)</th>
<th>GSMH içinde TEKEL’in payı</th>
<th>Hazinenin sağladığı toplam vergi ve fon gelirleri içerisinde TEKEL’in payı</th>
<th>TEKEL’in 2001 yılı dönem kadar (trilyon TL.)</th>
<th>TEKEL’in 2002 yılı dönem kadar (trilyon TL.)</th>
<th>2001 yılı itibariyle tütün ihracatı (milyon $)</th>
<th>Tütün ihracatının genel tarım ürünleri ihracatı içindeki payı</th>
<th>Dünya’nın sigara üretici firmaları arasındaki yeri</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>2.030</td>
<td>% 2</td>
<td>% 4,9</td>
<td>221,9</td>
<td>303,8</td>
<td>120</td>
<td>% 5</td>
<td>5</td>
</tr>
</tbody>
</table>


### Çizelge 6. Tekel Genel Müdürlüğü'nün Karşılaştırmalı Özet Gelir Tablosu

(Milyar TL)

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>1999</th>
<th>2000</th>
<th>2001</th>
<th>2001-00 Değişim %</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Gayri Safı Satış Hasılatı</td>
<td>1,107,814</td>
<td>2,116,396</td>
<td>3,192,116</td>
<td>50,8</td>
</tr>
<tr>
<td>Vergi, Fon ve Pay</td>
<td>710,495</td>
<td>1,329,967</td>
<td>1,979,922</td>
<td>48,9</td>
</tr>
<tr>
<td>Beyiye</td>
<td>96,440</td>
<td>190,170</td>
<td>290,449</td>
<td>52,7</td>
</tr>
<tr>
<td>Safı Satış Hasılatı</td>
<td>300,879</td>
<td>596,259</td>
<td>921,745</td>
<td>54,6</td>
</tr>
<tr>
<td>Maliyetler</td>
<td>299,393</td>
<td>449,310</td>
<td>633,769</td>
<td>41,1</td>
</tr>
<tr>
<td>Dönem Giderleri (Pazarlama vs.)</td>
<td>45,343</td>
<td>74,332</td>
<td>103,764</td>
<td>39,6</td>
</tr>
<tr>
<td>İşletme Faaliyet Kararı</td>
<td>-43,857</td>
<td>72,617</td>
<td>184,212</td>
<td>153,7</td>
</tr>
<tr>
<td>Faaliyet Dışı Hasılat (+)</td>
<td>12,409</td>
<td>27,760</td>
<td>86,225</td>
<td>210,8</td>
</tr>
<tr>
<td>Faaliyet Dışı Giderler (-)</td>
<td>23,351</td>
<td>19,550</td>
<td>48,534</td>
<td>148,3</td>
</tr>
<tr>
<td>Dönem Kararı</td>
<td>-54,799</td>
<td>80,827</td>
<td>221,943</td>
<td>174,6</td>
</tr>
<tr>
<td>Kurumlar Vergisi ve Fon Payları</td>
<td>3,585</td>
<td>11,128</td>
<td>76,407</td>
<td>586,6</td>
</tr>
<tr>
<td>Kanuni Yükümlülük Payı</td>
<td>336</td>
<td>766</td>
<td>7,649</td>
<td>898,6</td>
</tr>
<tr>
<td>Safı Dönem Kararı</td>
<td>-58,720</td>
<td>68,933</td>
<td>137,887</td>
<td>100,0</td>
</tr>
</tbody>
</table>


### Çizelge 7. Ihracat:

(Bin ABD Doları)

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>1999</th>
<th>2000</th>
<th>2001</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Tütün ve Tütün Ürünleri</td>
<td>1,483</td>
<td>328</td>
<td>353</td>
</tr>
<tr>
<td>Destekleme Yaprak Tütün</td>
<td>94,275</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>TOPLAM</strong></td>
<td>95,758</td>
<td>328</td>
<td>353</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Çizelge 8. Tekel Tarafından İthal Edilen Tütün Miktarları Ve Değerleri

<table>
<thead>
<tr>
<th>YILLAR</th>
<th>FLUE-CURED</th>
<th>F.C.DAMAR</th>
<th>BURLEY</th>
<th>RECON</th>
<th>TOPLAM</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>MIKTAR (TON)</td>
<td>DEĞER (F.O.B.S)</td>
<td>MIKTAR (TON)</td>
<td>DEĞER (F.O.B.S)</td>
<td>MIKTAR (TON)</td>
</tr>
</tbody>
</table>


Şekil 1. TEKEL’ın Yatırımları:

Tütün sektörü toplamında yapılan yatırım faaliyeti incelendiğinde şöyle bir tablo ortaya çıkmaktadır: 2000 yılında ayrılan toplam ödenek yaklaşık 94 trilyon TL. olup bu ödenekten 41 trilyon TL. kadar harcama yapılmıştır. 2001 yılında ayrılan toplam

mülkiye Cilt: XXIX Sayı: 247 65

Çizelge 9. Tekel’in Yatırım Faaliyeti:

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>2000</th>
<th>2001</th>
<th>2002</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>Ödenek</td>
<td>Harcama</td>
<td>Ödenek</td>
</tr>
<tr>
<td>Tütün Sektörü</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Toplam</td>
<td>28.400.000</td>
<td>22.271.809</td>
<td>45.000.000</td>
</tr>
</tbody>
</table>
| * Destekleme Bütçesinden yapılan harcamalar

Ayrıca İstanbul Sanayi Odası’nın Türkiye’nin 500 Büyük Sanayi Kuruluşu sıralamasında TEKEL, 2001 yılında, sekizinci sıradaki yer almaktadır. Önceki yıllarda göre sıralamada gerilemiş olmakla birlikte TEKEL’in sektöründeki önemli Çizelge 10’da

Sonuç

Bu çalışmada analiz edilen tütün politikası şu an uygulama aşamasındadır. Bu nedenle politikanın çıktıları ve sonuçları henüz kesinleşmiş değildir. Tabii ki beklenen olası sonuçları (işsizlik, göç, sağlık problemleri, yabancı şirketlerin tekelleşmesi vb.) vardır. Fakat bu sonuçların analizi ancak söz konusu politikanın uygulama aşaması sona erdkten sonra yeni TEKEL’in özelleştirilmesi tamamlandktan sonra yapılabilircektir. Bu nedenle TEKEL’in önmini ortaya koyan ve bu çalışmada politikanın uygulama aşaması açıklandktan sonra yer verilen TEKEL ile ilgili çizelgeler ışığındı, TEKEL’in özelleştirilmesi tamamlandktan sonra tutun politikanın bir değerlendirmesi yapılacaktır. Türkiye’de 1980 sonrası uygulanın bu tutun politikası niteliği açısından değerlendirilecek olursa, politikanın işsizlik, terör, sağlık sorunları vb. olası sonuçları, sadece TEKEL işçilerini değil, 520 bin ekici ile ailelerini ve dolayısıyla tüm toplumu etkileyeceği için, uygulanın bu politikanın “makro nitelikli” bir politika olduğu söylenebilir. Tütün politikası, aynı zamanda toplum üzerindeki etkileri bakımından,
**Çizelge 10:** Türkiye'nin 500 Büyük Sanayi Kuruluşu Sıralamasında Tekel ve Rakipleri görülmektedir.

<table>
<thead>
<tr>
<th>500 Büyük Firma Sıra No</th>
<th>Firma ve Müesseseler</th>
<th>Üretimden Satislar Net (milyon TL)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>10</td>
<td>Tekel Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğü</td>
<td>271.993.769</td>
</tr>
<tr>
<td>18</td>
<td>Philsa Philip Morris Sabancı Sigara ve Tütüncülük Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi.</td>
<td>144.509.108</td>
</tr>
<tr>
<td>64</td>
<td>R.J. Reynolds Tütün Sanayi Anonim Şirketi.</td>
<td>66.433.985</td>
</tr>
</tbody>
</table>

**TÜRKİYE'NİN 500 BÜYÜK SANAYİ KURULUŞU 2000**

| 6                        | Tekel Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğü              | 565.979.069                       |
| 20                       | Philsa Philip Morris Sabancı Sigara ve Tütüncülük Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi. | 233.500.223                       |
| 53                       | JTI Tütün Ürünleri Sanayi A.Ş.                                                     | 116.714.923                       |

**TÜRKİYE'NİN 500 BÜYÜK SANAYİ KURULUŞU 2001**

| 8                        | Tekel Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğü              | 865.061.319                       |
| 24                       | Philsa Philip Morris Sabancı Sigara ve Tütüncülük Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi. | 324.267.830                       |
| 46                       | JTI Tütün Ürünleri Sanayi A.Ş.                                                     | 206.563.254                       |

Kazanımlar/kaybedenleri içeren ve kişilerin faaliyetlerindeki takdir yetkilerini ve özgürlüklerini azaltan “düzenevi politikalara” örnek gösterilebilir, ilgi alanı baktımdan ise tamamen ekonomik nitelikli bir politika olarak tanımlanabilir.

Türkiye’de tütün politikasında izlenen karar verme modeli nedir? Türkiye’de bu pömmülkiye Cilt: XXIX Sayı: 247


Kaynakça

Anderson, James (1994), Public Policymaking, HOUGHTON MIFFLIN COMPANY, U.S.A.


Kazgan, Gülten (1999), Tanzimat’tan XXI. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi, AltınKitaplar Yay., İstanbul.

Yasalar Ve Bakanlar Kurulu Kararları

1177 Sayılı Tütün ve Tütün Tekeli Kanunu, R.G. 30.05.1969, Sayı: 13210.

1177 Sayılı Tütün Tekeli Kanununun Bazı Maddelerinin Yürülükten Kaldırılması ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi Hakkında 3291 Sayılı Kanun, R.G. 03.06.1986, Sayı: 19126.


07.11.1996 tarih ve 4207 sayılı Tütün Mamullerinın Zararlarının Önlenmesine Dair Yasa.


**İnternet Adresleri**


mükkiye Cilt: XXIX Sayı: 247


