

TÜRKİYE'DE SARMALIK KIYILMIŞ TÜTÜN ÜRETİM VE TİCARET DURUMU, SORUNLARI VE ÇÖZÜM YOLLARI

Adıyaman İli Örneği



Fatih UZDAY

Mayıs 2013-İzmir

Bu alışmayı;

“En büyük gücümüz bilgimizdir” diyerek, tanıştığımız günden bu yana beni üretkenliğe yönlendiren Türkiye tütüncülüğünün duayen ismi Dr. Ahmet Hamdi GÜMÜŞ’e ithaf ediyorum.

ÖZET**TÜRKİYE’DE SARMALIK KIYILMIŞ TÜTÜN ÜRETİM VE
TİCARET DURUMU, SORUNLARI VE ÇÖZÜM YOLLARI:
ADIYAMAN İLİ ÖRNEĞİ**

UZNAY, Fatih

Yüksek Lisans Tezi, Tarım Ekonomisi Anabilim Dalı

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Sevtap GÜLER GÜMÜŞ

Mayıs 2013, 151 sayfa

Türkiye’de sarmalık kıyılmış tütün üretimi ve kayıtdışı ticaret durumu ile piyasa büyüklüğünün saptanması, tütünlerin kayıt dışı olarak piyasaya arzında kullanılan yöntemlerin belirlenmesi, sarmalık kıyılmış tütün üretimi ve kayıtdışı olarak satışının Adıyaman ili Çelikhan ilçesi ekonomisinde yarattığı katkı ve bunun sürdürülebilirliğinin tespit edilmesi, karşılaşılan sorunlar ile çözüm yollarının belirlenmesi, bu araştırmanın temel amacını oluşturmaktadır. Araştırmanın temeli anket çalışması yoluyla, yüz yüze görüşmelerden elde edilen orijinal nitelikli verilerden oluşmaktadır. Araştırmada, gayeli örnekleme yöntemi ile 12 üretim noktasında toplam 120 üretici ile anket çalışması yapılmıştır. Araştırma sonucunda, tütün mamullerine uygulanan özel tüketim vergisinde yapılan artışların sorunun temel kaynağını oluşturduğu tespit edilmiş, bu bakımdan sarmalık kıyılmış tütün mamulü için uygulanan özel tüketim vergisinin düşürülmesi gerektiği, sarmalık kıyılmış tütün mamulü mevzuatındaki kısıtlayıcı hükümlerin yeniden düzenlenmesi gerektiği, Çelikhan ve benzeri sarmalık tütün üretim alanlarının Türkiye’ye özgü bir değer olduğundan hareketle, sürdürülebilir sarmalık tütün üretimi için devlet kurumları tarafından tütün üretimi, mamul üretim tesisi ve pazarlanmasına ilişkin çeşitli teşvikler sağlanması gerektiği gibi önemli bulgular tespit edilmiştir.

Anahtar sözcükler: Sarmalık tütün, sarmalık kıyılmış tütün mamulü, kayıt dışı tütün ticareti, tütün politikası.

ABSTRACT

**THE SITUATION OF CUT RAG ROLLING
TOBACCO PRODUCTION AND TRADE IN TURKEY,
PROBLEMS AND SOLUTION METHODS:
THE CASE OF ADIYAMAN PROVINCE**

UZNAY, Fatih

MSc in Agricultural Economics.

Supervisor: Assoc. Prof. Dr. Sevtap GÜLER GÜMÜŞ

May 2013, 151 pages

The main aim of this study is to determine the situation of production and unregistered trade of cut rag rolling tobacco and the size of its market, the methods using for supplying of tobacco to the market as unregistered, to identify contribution of the production and illicit trade of cut rag rolling tobacco to the economics of Celikhan district of Adiyaman province and its sustainability, to determine the problems encountered and solution methods. The basis of the study is consisted of authentic data gained by way of conducting survey and face to face interviews. The survey is conducted by using purposive sampling method with 120 tobacco producers in 12 production points.

As a result of the study, it is ascertained that increases in special consumption tax levied on tobacco products are the main reason of the problem. In this regard, it is determined that special consumption tax levied on cut rag rolling tobacco product should be reduced, the restrictive provisions provided for in the legislation of cut rag rolling tobacco product should be amended and various financial incentives should be provided by the state institutions for sustainable rolling tobacco production, establishing production facility and marketing considering the fact that Celikhan and similar production areas are Turkey-specific values.

Key words: Rolling tobacco, RYO tobacco product, illicit trade of tobacco, tobacco policy.

TEŞEKKÜR

Araştırma tamamlanıncaya kadar her aşamada verdiği destek, gösterdiği sabır ve derin akademik bilgisi ile bana yön veren değerli hocam Sayın Doç. Dr. Sevtap GÜLER GÜMÜŞ'e, konuyu seçmemi önermesinin ardından yorum ve bilgi akışında sonsuz bir özveri ile desteğini daim kılan meslektaşım Mustafa SEYDİOĞULLARI'na öncelikle teşekkür ederim.

Adıyaman ili Çelikhan ilçesinde üretici anket çalışmasını gerçekleştirmemdeki katkılarından dolayı meslektaşım Ahmet Hamdi GÜMÜŞ'e, alan çalışmasında zamanlarını ayırarak bana rehberlik ve yoldaşlık yapan meslektaşlarım Mahmut DUVARCI, İrfan GÖKTAŞ ve Nurullah ASLAN ile Ziraat Mühendisi Hasan ALTUN'a, alanda sağladığı destekten ötürü meslektaşım Servet YAPRAK'a, ÖZ-EGE Tütün San. ve Tic. A.Ş.'nin Tütün Alım Müdürü İbrahim ÖZKAN'a ve şirketin bölge sorumlusu meslektaşım Sadık ÇELTİK'e teşekkür ederim.

Konu hakkındaki bilgi ve değerlendirmelerini paylaşmaktan kaçınmayan; Imperial Tobacco Sigara ve Tütüncülük San. ve Tic. A.Ş. Kurumsal İlişkiler Müdürü Mustafa ŞAHİN'e, Smyrna Tobacco A.Ş. Genel Müdürü meslektaşım Ali Rıza ÇELİK'e, Ege Tarımsal Araştırma Enstitüsü Müdürlüğünde görevli meslektaşım İsmail YILMAZ'a, Aklale Tütün San. ve Tic. A.Ş.'de görevli meslektaşım Noyan YALÇINÖZ'e, TAPDK Ankara merkezde görevli meslektaşlarım Bülent SANLI, Refik YEL ve Salih ÖZENDİ'ye teşekkür ederim. Araştırmanın tüm safhalarında şahsıma gösterdikleri anlayışlı yaklaşım ve desteklerinden ötürü TAPDK İzmir İrtibat Bürosunda görevli başta Büro Yetkilisi meslektaşım Faruk GÜLPINAR olmak üzere tüm mesai arkadaşlarıma ayrıca teşekkür ederim.

Ege Üniversitesi Ziraat Fakültesindeki ders alma sürecimden başlayarak, araştırmanın yazımı tamamlanıncaya kadar desteğini esirgemeyen sevgili eşim Gülcan GÜNER UZNAY ile canım oğlum Tuna UZNAY'a çok teşekkür ederim.

Araştırmanın kitap haline getirilmesi, basımı ve dağıtımı için sağladıkları katkılardan dolayı değerli meslektaş ve arkadaşlarım Ali Rıza ÇELİK ve Ali ÜLGÜL'e çok teşekkür ederim.

İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa</u>
ÖZET.....	v
ABSTRACT	vii
TEŞEKKÜR	ix
İÇİNDEKİLER	x
ŞEKİLLER DİZİNİ	xiv
ÇİZELGELER DİZİNİ	xv
RESİMLER DİZİNİ	xix
SİMGELER VE KISALTMALAR DİZİNİ	xx
1. GİRİŞ	1
1.1. Konunun Önemi	1
1.2. Araştırmanın Önemi	5
1.3. Araştırmanın Amacı	7
1.4. Araştırmanın Kapsamı	9
1.5. Literatür Bilgisi	10
2. MATERYAL VE YÖNTEM	14
2.1. Materyal	14
2.2. Yöntem	14
2.2.1. Verilerin toplanması sırasında izlenen yöntem	14

İÇİNDEKİLER (devam)

	<u>Sayfa</u>
2.2.2. Verilerin analizi sırasında uygulanan yöntem	16
3. TÜRKİYE’DE YAPRAK TÛTÛN VE TÛTÛN MAMULÛ PİYASALARININ GENEL OLARAK İNCELENMESİ	17
3.1. Türkiye’de Yaprak Tütün Piyasasının Genel Olarak İncelenmesi	17
3.2. Türkiye’de Tütün Mamulleri Piyasasının Genel Olarak İncelenmesi	21
3.3. Türkiye’de Tütün Mamullerine Uygulanan Vergi Sistemi ve Özel Tüketim Vergisine İlişkin Bilgiler	24
4. TÜRKİYE’DE SARMALIK KIYILMIŞ TÛTÛN PİYASASININ GENEL OLARAK İNCELENMESİ	28
4.1. Sarmalık Kıyılmış Tütün ve Sarmalık Kıyılmış Tütün Mamulü Kavramı, İçeriği ve Standardının Genel Olarak Tanıtımı	28
4.1.1. Sarmalık kıyılmış tütün ve sarmalık kıyılmış tütün mamulü kavramı ve içeriği	28
4.1.2. Sarmalık kıyılmış tütün mamulü standardının genel olarak tanıtımı	30
4.2. Türkiye’de Yaprak Tütün, Sarmalık Tütün ve Sarmalık Kıyılmış Tütün Mamulüne İlişkin Yasal Düzenlemelerin İncelenmesi	33
4.2.1. Türkiye’de yaprak tütün ve sarmalık tütün üretimine ilişkin yasal düzenlemelerin incelenmesi	33
4.2.2. Sarmalık kıyılmış tütün mamulüne ilişkin yasal düzenlemeler	39
4.3. Türkiye’de Sarmalık Kıyılmış Tütün Piyasa Büyüklüğünün Genel Olarak İncelenmesi	47

İÇİNDEKİLER (devam)

	<u>Sayfa</u>
4.4. Türkiye’de Kayıt Dışı Sarmalık Tütün/Tütün Mamülü Artış Nedenlerinin Uygulanan Vergi Sistemi ve Tütüne Alternatif Ürün Uygulamalarının Başarısızlığı ile Satış Fiyatları Açısından Değerlendirilmesi	51
4.4.1. Uygulanan vergi sistemi açısından değerlendirilmesi	51
4.4.2. Tütüne alternatif ürün uygulamalarının başarısız olması ve ürün satış fiyatı açısından değerlendirilmesi	62
4.5. Sarmalık Tütün Piyasasını Gelecekte Etkilemesi Olası Gelişmeler	69
4.5.1. Dünya Sağlık Örgütü Tütün Kontrolü Çerçeve Sözleşmesi kapsamında beklenen gelişmeler	69
4.5.2. Tütün mamullerinin yasadışı ticareti ile mücadele eylem planı kapsamında beklenen gelişmeler	73
5. ARAŞTIRMA BULGULARI	78
5.1. Araştırma Alanı Olarak Seçilen Adıyaman İli Çelikhan İlçesinin Genel Olarak Tanıtımı	78
5.2. İncelenen İşletmelere Ait Genel Bilgiler	80
5.2.1. İncelenen işletmelerin sosyo ekonomik özellikleri	80
5.3. İncelenen İşletmelerin Tarımsal Duruma İlişkin Genel Bilgiler	84
5.3.1. İncelenen işletmelerin arazi yapısı ve bitkisel üretimine ilişkin bilgiler	84
5.3.2. İncelenen işletmelerde hayvan, traktör ve araç varlığına ilişkin bilgiler	86
5.4. İncelenen İşletmelerde Sarmalık Tütün Üretimine İlişkin Bilgiler	87

İÇİNDEKİLER (devam)

	<u>Sayfa</u>
5.4.1. İncelenen işletmelerde sarmalılık tütün üretim durumu	87
5.4.2. İncelenen işletmelerin sarmalılık tütün üretme nedenleri	90
5.4.3. İncelenen işletmelerin Türkiye’de sarmalılık tütün üretiminin artış nedenlerine ilişkin görüşleri	92
5.5. İncelenen İşletmelerde Sarmalılık Tütün Satış Fiyatı, Gelir ve Pazarlama Durumuna İlişkin Bilgiler	93
5.5.1. İncelenen işletmelerin sarmalılık tütün satış fiyatları ve fiyatlarının belirlenme süreci, sarmalılık tütün gelirlerine ilişkin bilgiler	93
5.5.2. Sarmalılık tütün üreticilerinin gelir durumuna ilişkin bilgiler	97
5.5.3. Sarmalılık tütünlerin satış ve pazarlama durumuna ilişkin bilgiler	98
5.6. İncelenen İşletmelerde Sarmalılık Tütün Üretimindeki Giderlere İlişkin Bilgiler	105
5.7. İncelenen İşletmelerin Tütün Üretiminde Teknik Destek Alma ve Üreticilerin Örgütlenme Durumuna İlişkin Bilgiler	107
5.8. İncelenen İşletmelerde Tütün Üretiminde Karşılaşılan Sorunlar	108
5.9. İncelenen İşletmelerde Sarmalılık Tütün Pazarlamasında Karşılaşılan Sorunlar	110
5.10. İncelenen İşletmelerin Sarmalılık Kıyılmış Tütün Üretimi ve Pazarlama Sorunlarının Çözümüne Yönelik Olarak Devletten Beklentileri ...	112
6. SARMALIK TÜTÜN ÜRETİMİNİN ADIYAMAN İLİ ÇELİKHAN İLÇESİ EKONOMİSİNE YARATTIĞI KATKILARIN DEĞERLENDİRİLMESİ	117

İÇİNDEKİLER (devam)

	<u>Sayfa</u>
7. TÜRKİYE'DE SARMALIK KIYILMIŞ TÜTÜN ÜRETİMİNİN SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞİNİN SAĞLANMASINA YÖNELİK ÖNERİLER: ÇELİKHAN İLÇESİ MODELİ	122
8. GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ	141
KAYNAKLAR DİZİNİ	146
ÖZGEÇMİŞ	151

ŞEKİLLER DİZİNİ

<u>Şekil</u>	<u>Sayfa</u>
5.1. Adıyaman İli Çelikhan İlçesi Sarmalık Kıyılmış Tütünlerin Pazarlama Kanalı	104
7.1. Çelikhan Menşeli Sarmalık Tütün Üretiminin Sürdürülebilirliğinin Sağlanması İçin Bir Model Önerisi	139

ÇİZELGELER DİZİNİ

<u>Çizelge</u>	<u>Sayfa</u>
3.1 Türkiye’de Ürün Yılına Göre Tütün Üretimi (2001-2011)	18
3.2 Türkiye Tütün İhracatı (2001-2012)	19
3.3 Türkiye Tütün İthalatı (2001-2012)	20
3.4 Türkiye Sigara Üretimi ve Satışı (2003-2012)	21
3.5 Türkiye’de Diğer Tütün Mamulleri Üretimi (2003-2012)	23
4.1. Yakalanan Sarmalık Tütünlere Verilen Para Cezası Limitleri	38
4.2. Sarmalık Kıyılmış Tütün Mamulü Üretimi (2003 – 2012)	49
4.3. Türkiye’de Makaron Üretimi ve Satışı	50
4.4. Tütün Mamullerinden Alınan ÖTV’nin Genel İçerisindeki Payı	52
4.5. Türkiye’de Kaçak Sigara Yakalama Miktarları (2002-2011)	53
4.6. Jandarma Komutanlığı Kaçak Tütün Mamulü Olay Sayısı (2007- 2011)	54
4.7. Yıllara Göre Ortalama Sigara Fiyatları (2003-2011)	55
4.8. Türkiye’de Sigara Üretimi ve Satışı (2008-2011)	56
4.9. Sigara ve Sarmalık Kıyılmış Tütün Mamulünde Vergi Oranları	62
4.10. Tütüne Alternatif Ürün Projesi (2002-2007)	63
4.11. Tütüne Alternatif Ürün Projesi (2009-2011)	65
5.1. Adıyaman İlçelerinde Hayvan Mevcutu (2012)	79

ÇİZELGELER DİZİNİ (devam)

<u>Çizelge</u>	<u>Sayfa</u>
5.2. Adıyaman İlçelerinde Sebze, Meyve ve Ekilen Tarla Durumu (2012)	79
5.3. İncelenen İşletmelerde Üreticilerin Yaş Gruplarına Göre Dağılımı	81
5.4. İncelenen İşletmelere Tütün Üretim Deneyimi, Hanehalkı Büyüklüğü ve Tütün Üretimine Başlama Yaşı	82
5.5. İncelenen İşletmelerde Nüfus Değişim Nedenleri	82
5.6. İncelenen İşletmelerde Üreticilerin Eğitim Durumu	83
5.7. İncelenen İşletmelerde Arazi Büyüklüğü	84
5.8. İncelenen İşletmelerde Arazi Yapısı	84
5.9. İncelenen İşletmelerde Hayvan, Traktör ve Araç Varlığına İlişkin Bilgiler	86
5.10. İncelenen İşletmelerde Sarmalık Tütün Üretimine Dair Bilgiler (2010-2012)	87
5.11. İncelenen İşletmelerde Dekar Başına Verim Aralıkları	88
5.12. İncelenen İşletmelerde Son Üç Yıla Ait Ortalama Üretim Miktarları	89
5.13. İncelenen İşletmelerde Sarmalık Tütün Üretme Nedenleri	90
5.14. Görüşülen Üreticilerin Türkiye’de Sarmalık Tütün Üretiminin Artış Nedenlerine İlişkin Görüşleri	92
5.15. İncelenen İşletmelerin Sarmalık Tütün Satış Fiyatları (2010- 2012)	94

ÇİZELGELER DİZİNİ (devam)

<u>Çizelge</u>	<u>Sayfa</u>
5.16. İncelenen İşletmelerde Sarmalık Kıyılmış Tütün Satış Fiyatı Aralıkları (2012)	94
5.17. İncelenen İşletmelerde Üreticilerin Fiyat Belirleme Yöntemi	95
5.18. Önerilen Fiyatın Yetersiz Kalması Durumunda Tercihler	96
5.19. Elde Kalan Tütünlere Karşı Tercih Edilen Yöntem	96
5.20. İncelenen İşletmelerin Sarmalık Tütünden Elde Ettikleri Gelir Aralıkları (2010-2012)	98
5.21. İncelenen İşletmelerde Tütünlerin Satıldığı Kişi veya Kuruluşlar	98
5.22. İncelenen İşletmelerde Yurtiçinde Satılan Tütün Miktarı	99
5.23. Çelikhan'da Üretilen Tütünlerin Tüketim Durumu	100
5.24. İncelenen İşletmelerde 2012 Yılı Sarmalık Tütün Satış Geliri ve Üretim Gideri	106
5.25. İncelenen İşletmelerin Tütün Üretimine İlişkin Bilgi Kaynakları	107
5.26. İncelenen İşletmelerde Üreticilerin Kooperatife Üye Olma Durumları	107
5.27. Sarmalık Tütün Üretiminde Karşılaşılan Sorunlar	109
5.28. İncelenen İşletmelerde Sarmalık Tütün Satışında Karşılaşılan Sorunlar	111
5.29. İncelenen İşletmelerin Sorunların Çözümüne Dair Yaklaşımları	113
5.30. İncelenen İşletmelerin TEKEL'in Alımları Bırakmasına Yönelik Yaklaşımları	113

ÇİZELGELER DİZİNİ (devam)

<u>Çizelge</u>	<u>Sayfa</u>
5.31. TEKEL'in Doğu ve Güneydoğu Anadolu Tütün Alımları (1998-2008)	114
6.1. Türkiye'de Kırsal ve Kentsel Nüfusun Dağılımı (2010-2012)	119
6.2. Türkiye'de Kayıtdışı Sarmalık Tütün Üretim Miktarı (2012)	120
7.1. Sigara ve Sarmalık Kıyılmış Tütüne Uygulanan ÖTV Oranları	128
7.2. Sarmalık Kıyılmış Tütün Mamulünün İçerdiği Yerli Tütün Miktarına Göre Kademeli Olarak Vergilendirilmesi	130

RESİMLER DİZİNİ

<u>Resim</u>	<u>Sayfa</u>
4.1. İnternette Makaron Satışı	57
4.2. Pazar Yerinde Sarmalık Kıyılmış Tütün Satışı	58
4.3. Sarmalık Kıyılmış Tütün Satılan Bir Dükkan	60

KISALTMALAR DİZİNİ

<u>Kısaltmalar</u>	<u>Açıklamalar</u>
AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AKP	Adalet ve Kalkınma Partisi
ARIP	Agricultural Reform Implementation Project
BKK	Bakanlar Kurulu Kararı
CHP	Cumhuriyet Halk Partisi
COMESA	Doğu ve Güney Afrika Ortak Pazarı
ÇKS	Çiftçi Kayıt Sistemi
DGD	Doğrudan Gelir Desteği
ETİB	Ege Tütün İhratçıları Birliği
FAO	Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Örgütü
GİB	Gelir İdaresi Başkanlığı
ITC	Hindistan Tütün Kurulu
KOM	Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı
MASAK	Mali Suçlar Araştırma Kurulu
ÖTV	Özel Tüketim Vergisi
SADC	Güney Afrika Kalkınma Topluluğu
SSUK	Sigara ve Sağlık Ulusal Komitesi

KISALTMALAR DİZİNİ (devam)

<u>Kısaltmalar</u>	<u>Açıklamalar</u>
TAPDK	Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TEKEL	Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğü
TİM	Türkiye İhracatçılar Meclisi
TKÇS	Tütün Kontrolü Çerçeve Sözleşmesi
TSE	Türk Standardları Enstitüsü
TTYB	Tütün Ticareti Yetki Belgesi
UTKP	Ulusal Tütün Kontrol Programı
WHO	World Health Organization

1. GİRİŞ

1.1. Konunun Önemi

Dünya genelinde tütün mamullerinin kullanımının azaltılmasına yönelik çalışmalar, Dünya Sağlık Örgütü Tütün Kontrolü Çerçeve Sözleşmesinin (TKÇS) imzalandığı 2004 yılından bu yana giderek artan bir ivme ile sürmesine karşın, tütün ve tütün mamulleri sektörleri yarattığı katma değer, vergi gelirleri ve sağladığı istihdam olanakları ile dünya tarımsal ürünler ticareti içerisinde önemini korumaya devam etmektedir. Dünya yaprak tütün üretiminin son beş yılı değerlendirildiğinde, ortalama üretim miktarının 128 ülkede 6 milyon ton olarak gerçekleştiği, toplam üretim alanının ise 3.675 milyon hektar olduğu görülmektedir (FAO, 2010). Türkiye ise dünya oryantal tütün üretiminde lider pozisyonunu korumaktadır (Universal, 2012).

2008 yılında TEKEL sigara fabrikalarının satılması ve TEKEL'in yaprak tütün biriminin 2010 yılında tütün alımını durdurmuş olması ile devlet tütün sektöründen tamamen çekilmiştir. 2002 yılından önce sosyal amaçlı olarak sürdürülen destekleme alımlarının kaldırılmasından sonra azalmaya başlayan Türkiye tütün üretimi, TEKEL'in piyasadan tamamen çekilmesi ile belli bir denge noktasına gelmiş bulunmaktadır. Tütün üretimi talebe göre reel olarak şekillenmeye başlamış olup, gelinen nokta itibarı ile yaklaşık 51.000 üretici ile 45 milyon kilogram civarında bir üretim söz konusudur (TAPDK, 2012a). Geçtiğimiz sekiz yıl içerisinde üretimde meydana gelen azalmaya rağmen ihracat miktarının yıllar itibarı ile küçük oynamalarla birlikte ortalama 425 milyon dolar seviyesini koruması da, söz konusu arz-talep dengesinin sağlandığının önemli bir işaretidir (TAPDK, 2012b).

Türkiye'de 15 yaş üzeri yetişkin nüfusun tütün mamulleri kullanımına bakıldığında, söz konusu nüfusun yaklaşık %27'sinin tütün mamulü tüketicisi olduğu görülmektedir (TÜİK, 2012a). Öte yandan, Türkiye'nin tütün mamulü kullanımı bakımından dünya ölçeğinde 10 uncu sırada bulunmasının, Türkiye'nin dünyanın önemli tütün mamulü tüketici ülkeleri arasında yer aldığını göstermesi bakımından önemli olduğu düşünülmektedir.

Bu husustaki dikkate değer bir yaklaşım da, kullanımda görünen söz konusu azalmanın vergiler dolayısı ile oluşan yüksek fiyatlardan dolayı kayıtdışı olarak üretilen tütün mamulleri ile sarmalık kıyılmış tütüne yöneldiği ileri sürülmektedir. Yapılan çalışmalar özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde sarmalık kıyılmış tütün ile kayıtdışı sigara kullanım oranının %20 ile %70 arasında değiştiğini, ortalama olarak ise %40 civarında seyrettiğini göstermektedir. Türkiye’de ortalama 5 ABD Doları seviyesinde olan üst segment sigaraların İran, Irak, Suriye, Ermenistan, Gürcistan gibi ülkelerde 1-1,5 ABD Doları seviyesinde olması da, yüksek kar marjı dolayısıyla kayıtdışılığı yükselten önemli etmenlerden biridir (Anonim, 2010a).

Kayıtdışı olarak satışı yapılan sarmalık kıyılmış tütünün vergilendirilmemesi ve dolayısı ile uygun fiyat avantajı, üretim ve kullanımının giderek artmasına yol açan önemli bir etmendir. Kayıtdışı sarmalık kıyılmış tütün satışının son birkaç yıldır İstanbul, Ankara, İzmir, Adana ve Bursa gibi büyük şehirlerde de yaygınlaştığı, çarşı pazarlara kadar inerek gündelik hayatın normal bir parçası haline geldiği görülmektedir. Bu bakımdan, kaçak sigara ve sarmalık kıyılmış tütünün piyasa payının, dünya ortalaması olan %10 seviyelerinden %20’lere kadar çıktığı sektör uzmanları tarafından ifade edilmekte olup, bu oranın 2,5 milyar Dolar seviyelerine denk gelen büyük bir değer olduğu, dolayısı ile hızla büyümekte olan illegal tütün piyasasının önümüzdeki yıllarda Türkiye’nin gündemini işgal edecek önemli sorunlardan biri olacağı söylenebilir.

Sarmalık kıyılmış tütün üretimi ve kullanımının artması ile beraber piyasanın kayıt dışı büyümesinin yarattığı sorunların tartışmaya açılmasının, Türkiye tütüncülüğündeki genel sorunların tekrar gündeme gelmesine ve bu bakımdan Türkiye’de tütün üretiminin tekrar tartışılmasına bir katkısı olduğunu ifade etmek mümkündür.

Sarmalık kıyılmış tütün mamulüne konu olan yaprak tütün üretimi, Türkiye’de ağırlıklı olarak Adıyaman ili merkez dağ köyleri ve Çelikhan ilçesi, Malatya ili Doğanşehir ilçesi, Bitlis ili merkez ilçesi, Muş ili Kızılağaç ilçesi, Hakkari ili Şemdinli ilçesi, Diyarbakır ili Lice ve Kulp ilçeleri ile Antakya ilinin Yayladağı ilçesinde yapılmaktadır.

Sarmalık kıyılmış tütünlerin Türkiye’de üretilen diğer tütünlere göre en önemli ayırt edici özelliği, sahip oldukları azot-şeker-nikotin dengesi sayesinde farklı tütünler ile harman yapılmalarına veya herhangi bir katkı maddesi ilave edilmesine gerek kalmadan, kurutulup kıyıldıktan sonra tek başına içilebiliyor olmalarından kaynaklanmaktadır. Sahip oldukları bu eşsiz özellik, bu tütünleri Türkiye tütüncülüğünün önemli bir değeri haline getirmektedir.

Sarmalık kıyılmış tütünler, Türkiye’nin özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde uzun yıllardır geleneksel olarak tüketilmektedir. Bölgede yaşayan üreticiler, ürettikleri tütünlerin satışa konu olacak kısmının yanında kendi kullanımları için de belli miktar ayırmaktadır. Ancak, bu üretim ve kullanımı son birkaç yıla kadar piyasa dengelerini etkileyecek bir düzeye ulaşmamış olup, özellikle sigara endüstrisi tarafından temkinli olarak izlenmeye devam edilmiştir. Bölgede görev yapan TEKEL personeli tarafından da, 2000’li yılların başında Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde söz konusu tütünlerin ticaretine konu olan miktarın 4-5 milyon kilogram seviyesinde olduğunun düşünüldüğü ifade edilmektedir. Yılına göre değişmekle beraber, Türkiye’nin yüzlerce milyon kilogramı bulan toplam tütün üretiminde söz konusu miktar dikkat çekmeyecek bir düzeyde kalmıştır.

2002 yılından yürürlüğe giren 4733 sayılı yeni Tütün Yasası ile Türkiye’de sözleşmeli tütün üretimine geçilerek TEKEL’in bölgede üretici başına önce 400, daha sonra ise 200 kilografa inen kota uygulamasına geçmesi, destekleme alımlarının kaldırılması ve TEKEL’in tütün alımından tamamen çekilmesi ile, Bitlis ve Adıyaman’da özel sektör tarafından gerçekleştirilen küçük miktardaki sözleşmeli üretim bir kenara konulduğunda, Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde tütün üretimi –kayıt dışı sarmalık kıyılmış tütün üretimi dışında- tamamen sona ermiş olup, söz konusu toplam üretimin ortadan kalkması ile beraber bölgedeki sarmalık kıyılmış tütün üretimi de tüm açıklığı ile gün yüzüne çıkmıştır.

TEKEL’in bölgede devreden çıkması ve özel sektörün bölge tütünlerine düşük seviyede kalan ilgisi, tütün üreticilerinin gelirinde önemli kayıplar oluşmasına sebebiyet vermiş olup, tütünden başka bir gelir kaynağı olmayan

üreticiler bakımından ciddi sosyo-ekonomik sorunların doğmasına yol açmıştır. Sarmalık kıyılmış tütün üreten köylerin dağ köyleri olması nedeni ile tarlaları tütünden farklı bir tarımsal üretime imkan vermemektedir (Anonim, 2010b).

Bu bakımdan alternatif ürün çalışmalarından bir sonuç alınması mümkün olmadığından, söz konusu yerlerde yaşayan üreticiler, ya farklı bölgelere göç etmekte, ya da mevsimlik işçi olarak fındık, pamuk vb. toplamak için farklı bölgelere gitmeyi tercih etmektedirler. Adıyaman'da mevsimlik işçi olarak çalışmaya başlayan tütün üreticisi sayısının %30 seviyelerinde olduğu ifade edilmektedir (Anonim, 2010c). Dolayısı ile, sosyo-ekonomik zararları minimum seviyede tutmak için, bahse konu üreticilerin kendi topraklarında kalmasını sağlama noktasında kıyılmış sarmalık tütün üretiminin önemi bir kez daha ortaya çıkmakta olup, konunun bu boyutunun da araştırmayı önemli kıldığı düşünülmektedir.

Bunların yanında, 2009 yılı sonunda sigara üzerinden alınan vergilerin %30 civarında arttırılması ile beraber, sigara pazarı 2010 yılının ilk üç ayında 2009 yılına göre %20 daralmış olup (TAPDK, 2012c), bu durumunda sarmalık tütün mamulüne olan tüketici talebini yükselten en önemli unsur olduğu düşünülmektedir. Bunun sebebi ise, sarmalık kıyılmış tütünün paket başına birim maliyetinin normal bir paket sigaraya göre 2-7 kat daha ucuz olmasıdır (Kalkınma Bakanlığı, 2006).

Dolayısı ile uzun yıllardır bölgede geleneksel olarak üretilen ve tüketilen sarmalık kıyılmış tütünler, söz konusu nedenlerden dolayı tüketici talebinin artmasına paralel olarak günümüzde Türkiye'nin tüm kentlerine ulaşmış, semt pazarlarından küçük dükkanlara, hatta internet üzerinden satışa varıncaya dek yaygın bir satış alanına kavuşmuş, giderek büyüyen bir sektöre dönüşmüştür. Sektörde yer alan konunun uzmanları, bölgede görev yapan firma temsilcileri, Ziraat Odaları ve Tarım Müdürlükleri yetkililerine göre sarmalık kıyılmış tütün üretimi günümüzde 13-14 milyon kilograma ulaşmış olup, bu miktar Türkiye sigara pazarının %14'üne karşılık gelmektedir.

Konunun üreticiler açısından da cazibesi oldukça yüksektir. Çünkü üreticiler sarmalık tütünlerini 2012 yılı için kilogram başına ortalama 34,46 TL gibi tarımsal bir ürün için yüksek denilebilecek bir fiyata satmaktadırlar. Dekardan ortalama 160,25 kilogram verim alındığı hesaba katıldığında, ortalama 3,52 dekar üzerinden 19.438 TL lik bir parasal büyüklük ortaya çıkmakta olup, bu boyutu ile sarmalık tütün üretiminin incelenecek olmasının konunun önemini artırdığı düşünülmektedir¹.

1.2.Araştırmanın Önemi

Sarmalık tütün piyasasının giderek büyümesi, farklı bir takım olumsuz gelişmeleri de beraberinde getirmektedir. Kullanımının artmasına koşut olarak, sarmalık kıyılmış tütün mamulünde kullanılan boş filtreli sigara tütününü ifade eden makarona olan talebin artması ile beraber, Türkiye’de daha önce görülmemiş ölçülerde makaron kaçakçılığı vakaları tespit edilmeye başlanmıştır (EGM, 2012).

Bağlı olarak ortaya çıkan bir diğer gelişme ise, Türkiye’nin tütün üreten hemen hemen tüm bölgelerinde beliren yeni bir tütün ticareti anlayışıdır. Sarmalık kıyılmış tütün harmanına eklenmek üzere üreticilerden ticari değeri olmayan tütünlerin kilogram başı 10-15 TL gibi yüksek fiyatlarla nakit olarak satın alınmaya başlandığı, hatta sadece bu amaçla tütün üretmeye başlayan üreticilerin belirdiği, yanı sıra, sigara fabrikalarına kamyonla gelip fabrikanın tüm atık tütünlerini satın almak isteyen kişilerin ortaya çıktığı, sektörde yer alan firma temsilcileri tarafından ifade edilmektedir.

Konu yasal boyutu ile incelendiğinde, mevcut mevzuatın var olan durumu karşılama da eksik kaldığı görülmektedir. Türkiye’de tütün ve tütün mamullerinin üretimi, iç ve dış alım ve satımı 4733 sayılı Kanun ve bu Kanuna göre Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumunca (TAPDK) düzenlenen “Tütün Mamullerinin Üretim ve Ticaretine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” hükümleri çerçevesinde yapılabilmektedir.

¹ Bu paragrafta yer alan sayısal veriler, Adıyaman ili Çelikhan ilçesinde yapılan anket çalışması sonucunda tespit edilmiştir.

Anılan Kanunun 6 ıncı maddesinin ikinci fıkrasında belirtildiği üzere, Türkiye’de tütün mamulü üretmek isteyenlerin; yıllık üretim kapasitesi tek vardiya sigara için 1 milyar 200 milyon adet, diğer tütün mamulleri için ise on tondan az olmayan, tütün hazırlama bölümleri de dahil olmak üzere tam ve yeni teknoloji ile tesis kurmaları şarttır. Bu şartları yerine getirenler, ürettikleri tütün mamullerini serbestçe satabilir, fiyatlandırabilir ve dağıtabilirler. Türkiye’de tütün mamullerini üretmek ve satmak isteyenler, Kurumdan üretim, satış ve/veya uygunluk belgesi almak zorundadırlar.

Ancak, 2008 yılında Kanunun 8 inci maddesinde yapılan bir değişiklik ile “ticari amaç olmaksızın”, kendi ürettiği ürünleri kullanarak elli kilogramı aşmayan sarmalık kıyılmış tütün elde eden üreticiler, “Kurumdan tesis kurma ve faaliyet izni almadan; tütün işleyenler veya tütün mamulleri üretmek üzere fabrika, tesis veya imalathane kuran ve işletenler bir yıldan üç yıla kadar hapis ve beşbin günden onbin güne kadar adli para cezası ile cezalandırılır.” hükmünden muaf tutulmuşlardır.

Yasa ve Yönetmelikteki hükümler incelendiğinde, bir üretim tesisi kurmak için getirilen 10 ton üretim limiti ile tam ve yeni teknoloji şartlarının, bölgede üretim yapan küçük üreticiler tarafından karşılanmasının pratikte pek kolay olmadığı görülmektedir. Yaklaşık %30’luk payı ile sarmalık kıyılmış tütünün merkezi olan Adıyaman ili ve il üretiminin üçte ikisinden fazlasını karşıladığı düşünülen Çelikhan ilçesindeki üreticilerin ortalama 3,5 dekar alanda yıllık ortalama 450-600 kilogram üretim yaparak, ürettikleri tütünleri basit atölyelerde kıydırmak veya kendileri kıymak sureti ile elde ettikleri gelir düşünüldüğünde, söz konusu koşulları sağlamaları güç gözükmemektedir.

Bilindiği üzere, Türkiye Kasım 2010 tarihi itibarıyla 172 ülkenin taraf olduğu Tütün Kontrolü Çerçeve Sözleşmesi’ni (TKÇS) 2004 yılında imzalamıştır. Türkiye, TKÇS’nin her bir maddesi için oluşturulmaya başlanan çalışma gruplarına aktif olarak katılmaktadır. Onaylanan en son çalışmada, tütün mamulleri kullananlarda bağımlılığı arttırdığı ve mamulün çekiciliğini yükselttiği düşüncesiyle, tütün mamullerinde katkı maddeleri/sosların kullanımının yasaklanmasının olumlu olacağı ifade edilmiştir (WHO, 2010).

Söz konusu sosların yasaklanması durumunda, yaprak kimyası itibarıyla nikotin-şeker-azot oranları bakımından tek başına içim niteliği taşıyan menşelerden elde edilen sarmalık kıyılmış tütünlerin söz konusu yeni süreçte Türk tipi harmanlara olumlu katkılar yapabileceği, konunun bu boyutunun da araştırmaya önem kazandırdığı düşünülmektedir.

Ayrıca, Türkiye ekonomisi ve tütüncülüğü için önemli kazanımlar sağlama potansiyeline sahip olduğu halde, özellikle son birkaç yılda ortaya çıkan gelişmeler ile yeni hukuksal düzenlemeler ve alana yönelik pratik tedbirlerle müdahale edilmemesi, dolayısı ile piyasanın kontrolsüz bir şekilde büyümesi, sarmalık tütün satışının neredeyse tamamen kayıt dışına yönelmesi nedeniyle; sarmalık kıyılmış tütün üretimi ve pazarlamasını tüm yönleri ile ele alınarak ayrıntılı analiz edilerek sorunların çözümüne yönelik önerilerin getirilmesi çalışmanın önemini artırıcı nitelikler olarak görülmektedir.

Öte yandan, sarmalık kıyılmış tütün üretiminin, Türkiye’de başka hiçbir tarım ürününün sağlamadığı kilogram başına yüksek fiyat getirisi ile üreticilerin yıllık geçimlerini temin eden bir yönünün olmasının da, araştırmayı değerli kıldığı söylenebilir.

Ayrıca, TEKEL’in tütün alımlarını sona erdirmesi ile özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgesi için farklı bir ekonomik faaliyet ya da ürüne yönelmeleri çok zor olan tütün üreticilerinin, sosyo-ekonomik bakımdan içinde buldukları olumsuz tablonun ortaya konulacak olması, araştırmanın önem arz eden farklı bir boyutu olduğu ifade edilebilir.

Tüm bunların yanında, araştırmanın sarmalık kıyılmış tütün üretim ve pazarlamasına ilişkin Türkiye’de ilk kez gerçekleştirilecek özgün bir çalışma olmasının da, araştırmaya ayrı bir önem kattığı düşünülmektedir.

1.3. Araştırmanın Amacı

Türkiye’de sarmalık kıyılmış tütün üretim ve ticaret durumu ile piyasa büyüklüğünün saptanması, üretilen tütünlerin kayıt dışı olarak piyasaya arzında kullanılan yöntemlerin belirlenmesi, sarmalık kıyılmış tütün üretimi ve kayıtdışı

olarak satışının Adıyaman ili Çelikhan ilçesi ekonomisinde yarattığı katkı ve bunun sürdürülebilirliğinin tespit edilmesi, karşılaşılan sorunlar ile bu sorunların çözüm yollarının belirlenmesi, bu araştırmanın temel amacını oluşturmaktadır. Bu temel amaç çerçevesinde, araştırmanın makro ve mikro nitelikli amaçları aşağıdaki şekilde sıralanabilir:

- ✓ Sarmalık kıyılmış tütün kavramının tanımı ve tütünlerin fiziksel ve kimyasal yapısının belirlenmesi,
- ✓ Türkiye’de sarmalık kıyılmış tütün piyasasının kayıt dışına kaymasının nedenlerinin irdelenmesi,
- ✓ Türkiye’de sarmalık kıyılmış tütün piyasasına yönelik yasal düzenlemeler ile mevzuattaki eksikliklerin tespit edilmesi, tütün mamullerine uygulanan fiyat ve vergi politikalarının incelenmesi,
- ✓ Türkiye’de sarmalık kıyılmış tütün üretim ve tüketim durumunun saptanması,
- ✓ Türkiye’de kayıt dışı sarmalık tütün/tütün mamülü artış nedenlerinin uygulanan vergi sistemi ve tütüne alternatif ürün uygulamaları açısından değerlendirilmesi,
- ✓ Ayrıca, sarmalık tütün piyasasını gelecekte etkilemesi olası gelişmelerin irdelenmesi, Bu kapsamda da, taslak haldeki sarmalık kıyılmış tütün mamülü standardının incelenmesi, Tütün Kontrolü Çerçeve Sözleşmesi kapsamında yaşanacak gelişmelerin değerlendirilmesi, TEKEL’in piyasadan çekilmesinin yarattığı ve yaratacağı olumsuzlukların tespit edilmesi ile Tütün Mamulleri Kaçakçılığı ile Eylem Planı kapsamında programa alınan hedeflerin ve yöntemlerin değerlendirilmesi,
- ✓ Araştırma bölgesindeki sarmalık kıyılmış tütün üretim miktarı, üretici sayısı ve tütün üretim alanlarının belirlenmesi, Adıyaman ili ve Çelikhan ilçesinin kayıt dışı sarmalık kıyılmış tütün piyasası büyüklüğünün tespit edilmesi,
- ✓ Araştırma bölgesinde sarmalık kıyılmış tütün pazarlama durumu, satış fiyatı ve üreticilerin sarmalık tütün gelirlerinin tespit edilmesi,
- ✓ Sarmalık kıyılmış tütün üretiminin araştırma bölgesi ekonomisinde yarattığı katkı ve bunun sürdürülebilirliğinin tespit edilmesi,

- ✓ Araştırma bölgesinde sarmalık kıyılmış tütün üreticilerinin örgütlenme durumunun belirlenmesi,
- ✓ Araştırma bölgesinde üreticilerin sarmalık tütün üretimine bakış açıları, üretim ve pazarlamasında karşılaştıkları sorunlar ve bu sorunların çözümüne yönelik önerilerinin saptanması,
- ✓ Türkiye’de sarmalık kıyılmış tütün üretimi ve pazarlamasına yönelik bir model ile politika önerilerinde bulunulması amaçlanmıştır.

1.4. Araştırmanın Kapsamı

Bu Araştırmada, genel hatları itibariyle, 2013 yılı piyasa büyüklüğünün yasal sigara piyasasının %14’üne ulaştığı tahmin edilen kayıt dışı sarmalık kıyılmış tütün piyasasına dönük sorunlar tüm yönleriyle incelenmiş ve bu sorunların çözümüne yönelik önerilerde bulunulmuştur.

Kayıt dışı sarmalık tütün üretimi ve ticaretine ilişkin somut analizler yapılmasını sağlayacak alan araştırması için, gerek üretim miktarı, gerekse üretici sayısındaki ağırlığı ile Adıyaman ili Çelikhhan ilçesi en uygun alan olarak belirlenmiştir.

Araştırmanın yürütülmesinde, verilerin toplanması esnasında karşılaşılan en önemli güçlükler ise iki başlıkta toplanabilmektedir. Bunlardan birincisi, sarmalık kıyılmış tütün üretimi ve ticareti ile ilgili üretim, üretici sayısı, ekonomik boyutu gibi istatistiki veriler ile, konuyla ilgili kamu ve özel sektör kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanmış herhangi bir rapor, çalışma veya araştırma bulunmamasıdır. Bu kapsamda, söz konusu piyasanın tamamen kayıt dışı olmasından dolayı, resmi kaynaklarca yapılmış veya doğrulanmış herhangi bir istatistik, veri, rapor, akademik tez veya çalışma gibi alıntı yapılabilecek bir kaynak bulunmaması bu çalışmanın en önemli kısıtını oluşturmaktadır.

Sarmalık tütün üretimi ve ticaretinin sonuçta yürürlükteki yasalara uygun olmayan bir şekilde yürütülüyor olmasından dolayı; gerek tütün üreticileri, gerekse bu işin ticaretini yapan aracı ya da tüccarların bilgi vermekten kaçınması,

araştırma alanında araştırmanın yürütülmesini kısıtlayan diğer en önemli etken olmuştur.

Özellikle piyasanın kayıt dışı olması nedeniyle, üreticilerin sorulan sorulara şüphe ile yaklaşması da fiyat, maliyet, gelir ve satışın nasıl ve kimlere yapıldığı gibi parasal rakamlara ilişkin verilerin elde edilmesinde güçlüklerle karşılaşmıştır. Bu nedenle, bu verilere dayalı analizler detaylı analizlerin yapılmasında da kısıt oluşturmıştır.

Bu nedenle, sarmalık tütün üretimi ve ticaretine ilişkin üretim miktarı, satış miktarı, üretici sayısı, üretim alanları gibi bazı veriler; üretimin yapıldığı bölgelerde faaliyet gösteren özel tütün firmaları, ziraat odaları, tarım ilçe müdürlükleri ve TAPDK gibi kurum ve kuruluşların uzman yetkilileri ile yapılan görüşmelerden ve sarmalık tütün piyasasında illegal biçimde de olsa ticaret yapan şahıs ve tüccarlardan elde edilen verilere dayanmaktadır.

Bu kapsam içerisinde, araştırmanın ana hatları itibariyle sekiz ayrı bölüm halinde ele alınmasının uygun olacağı düşünülmüştür..

1.5. Literatür Bilgisi

Ele aldığı konu itibarı ile doğrudan Türkiye’de sarmalık tütün üretimi ve kayıtdışı ticaretini tüm yönleri ile analiz etmeyi amaç edinen herhangi bir kitap, tez veya benzer bir araştırmaya rastlanamamıştır. Bu bakımdan, araştırmanın hazırlık aşamasında Türkiye’de yaprak tütün ve tütün mamulleri üretimini ve piyasasını geçmişten bu yana çeşitli yönleri ile inceleyen araştırma ve makalelerden istifade edilmiş olup, bu çalışmalara aşağıda yer verilmektedir.

(Aytaş, 2011) Bu yüksek lisans tezinin konusunu, dünyada tütünün meta haline gelmesi, Türk topraklarında tütün piyasasının oluşumu ve bu piyasada yaşanan dönüşümler oluşturmaktadır. Bu dönüşümlerin nedenleri ve belirleyicileri; emperyalist dönemde uygulanan sömürgeleştirme, uluslaşma döneminde uygulanan devletçilik, soğuk savaş döneminde uygulanan kalkınmacılık, küreselleşme döneminde uygulanan liberal-neoliberal temelli politikalar çerçevesinde incelenmiştir.

(Orman, 2011) Dünya tütün pazarı ve Türkiye'nin bu pazardaki yeri, üretici ve tüketici ülkelerin tütün ve mamüllerine yönelik politikaları bu yüksek lisans tezinde incelendikten sonra, geçmişten bugüne, özellikle 2000 sonrası uygulanan politikalar ile Adıyaman tütün üretiminde ve üreticisinin ekonomik yapısında meydana gelen değişimler değerlendirilmiştir.

(Kavak, 2010) Bu yüksek lisans tezi, Türkiye'de tütün üretiminin ve piyasasının neoliberalleştirilmesinin köylü üzerindeki etkilerini ve tütün üreten köylünün beka stratejilerini incelemektedir. Tez, iki ana eğilimi açığa çıkarmaktadır. Bunlardan ilki, tütün üretilen kurak ve yarı-kurak köylerde tütün üretiminin sekteye uğramasıyla tarımsal üretimin hane halkının geçimini sağlamakta yetersiz kalması sonucu tarımsal üretim dışı gelirlerin hane bütçesine dahil edilmesinin bir zorunluluk haline gelmesidir. İkinci olarak tezde, tarımın neoliberalleştirilmesi ve köylünün gelir çeşitlendirme olanaklarının farklılaşması sonucu kırsal bölgelerde yoksulluğun ve eşitsizliğin arttığı öne sürülmektedir.

(Özdemir, 2010) Bu yüksek lisans çalışmasında, dünya ve Türkiye tütün sektörü hakkında genel bilgiler verildikten sonra Osmanlı döneminden günümüze tütün, üretim ve ticaret boyutuyla ele alınmıştır. Türkiye ekonomisi açısından her dönem değerini koruyan tütünün, üretim ve ticaret politikaları incelenerek bugün gelinen noktaya hangi uygulamaların sebep olduğu tespit edilmeye çalışılmıştır.

(Yürekli vd., 2010) Bu rapor, Türkiye'de tütün kullanımının şekilleri ve tütün kontrolü ortamının kısa bir tanımı ile başlamakta olup, daha sonra, tütün ürünlerindeki vergiler ve özellikle sigaradan alınan ÖTV ve sigara fiyatları tartışılmaktadır. Rapor, Türkiye'deki tütün kullanımının etkin bir şekilde azaltılması için vergilendirmenin kullanımı ile ilgili öneriler ile sonlanmaktadır.

(Aytekin, 2009) Bu yüksek lisans tezinde, Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde yer alan ve az gelişmişlik sorunu ile karşı karşıya olan Adıyaman ilinin sektörel yapısının incelenerek; ilin üstün olduğu sektörlerin ortaya çıkarılması, yerel kalkınma dinamiklerinin etkilerinin belirlenmesi ve Adıyaman'ın ekonomik bir haritası çıkarılarak, ilin gelişmesinde karşılaşılan temel sorunların ortaya konulmasına çalışılmıştır.

(Gül vd., 2009) Bu çalışma ile tütüne alternatif ürün arayışında olan üreticilere yön vermek amaçlanmıştır. 2002 yılından itibaren uygulanan “Alternatif Ürün Projesi” ile, tütün yerine alternatif ürünleri üreten üreticilere teşvik verilmektedir. Projenin 2002-2007 döneminde uygulandığı 11 ilde üreticiler tarafından yeterince benimsenmediği görülmüş olup, araştırmada tütüne alternatif olabilecek ürünlerden buğday, aspir ve kanolanın tütüne göre karlılık düzeyleri analiz edilmiştir.

(Gümüş, 2009) Türkiye'de üretici tütünlerinin pazarlamasındaki sorunların saptanması ve alternatif pazarlama modellerinin incelenmesini amaçlayan bu doktora tezinde; Türk tütüncülüğünün genel olarak analizi yapılarak, uygulanan fiyat, üretim, pazarlama politikaları ve seçilmiş bazı ülkelerde üretici tütünleri pazarlama yöntemleri incelenmiştir.

(Özendi, 2006) TAPDK uzmanlık tezi olarak hazırlanan bu çalışmada, Avrupa Birliği ve Türkiye’de gelişen tütün kontrolü tedbirleri mevzuat ve uygulanan politikalar kapsamında detaylı olarak incelenerek kıyaslamalar yapılmış, tütün mamulü kullanımından kaynaklanan hastalıklar ve bunun toplumsal maliyetine yer verilmiş, konunun Türkiye tütün ve tütün mamulleri piyasasına etkileri açısından değerlendirmesi yapılmıştır.

(Tekdemir, 2006) Türkiye’de Virjinya ve Burley tütünlerinin üretim durumunun incelendiği bu TAPDK uzmanlık tezinde, Virginia ve Burley tütünlerinin üretim teknikleri, Türkiye’nin çeşitli bölgelerinde yapılan deneme ve yaygın üretim çalışmaları ile bu çalışmalardan alınan sonuçlar, yetişen tütünlerin kimyasal ve fiziksel yapıları ile sigara harmanlarda kullanım için uygunluk durumu, tütünlerin maliyet, fiyat, pazarlama ve satış durumu ayrıntılı olarak incelenmiştir.

(Doğan, 2004) Tütün sektörü ile ilgili olarak 2002 yılında çıkan 4733 sayılı Kanunun Türkiye tütüncülüğü üzerine olan etkileri bu yüksek lisans tezinde genel olarak analiz edilmiştir. Yeni üretim ve pazarlama politikalarının ne olduğu saptanmış ve bu politikaların etkileri Adıyaman ilinde ayrıntılı olarak

incelenmiştir. Bölgede üreticilerin sosyo-ekonomik yapıları, tütüncülüğe bakış açıları ve yeni durumla ilgili olarak meydana gelmiş sorunlarına yer verilmiştir.

(Güler, 1999) Ege bölgesinde tütün bilançosunun gerçekleştirilme olanaklarının araştırıldığı bu doktora tezinde; öncelikle, Ege Bölgesinde ihtiyacı karşılayacak tütün üretim miktarı, alım noktaları ve miktarının belirlenmesi, son yıllardaki tütün politikaları ve yasal düzenlemeler, Türkiye'de tütünde üretim fazlasını ortadan kaldıracak önlemler ve ayrıca, Gümrük Birliğinin, Türkiye tütüncülüğüne olası etkileri, ABD ve AB tütüncülüğünün işleyiş mekanizması gibi konular bir bütünlük içerisinde ele alınmıştır.

2. MATERYAL VE YÖNTEM

2.1. Materyal

Araştırma materyali üç farklı grupta değerlendirilebilecek verilerin bir araya getirilmesinden oluşmaktadır. Birinci grup veriler, Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu (TAPDK), TEKEL kayıtları, Tütün Eksperleri Derneği, Türkiye İstatistik Kurumu, Tütün İhracatçılar Birliği, Emniyet Müdürlüğü, Jandarma Komutanlığı, Maliye Bakanlığı, Gümrük Müsteşarlığı, Dünya Sağlık Ögütü gibi çeşitli kurum kuruluşlardan sağlanan rapor ve dökümanlar ile tütün konusunda daha önce yapılmış çalışmalar ve ilgili literatürden oluşmaktadır.

Araştırmanın temel verilerini oluşturan ikinci grup verileri ise, gayeli olarak seçilmiş bulunan Adıyaman ili Çelikhan ilçesinde sarmalık kıyılmış tütün üreticileri ile yapılan anket çalışması ile elde edilen veriler oluşturmaktadır.

Ayrıca, TAPDK, Türkiye Ziraat Odaları Birliğine bağlı Adıyaman ve Çelikhan Ziraat Odaları, Adıyaman İl ve Çelikhan İlçe Tarım Müdürlüğü ile tütün ve tütün mamulleri sektöründe görev yapan uzmanlarla yapılan görüşmeler, araştırma bölgesindeki yerel yöneticiler ve Adıyaman ilinde görev yapan sektör firmalarının temsilcileri, tütün üreticileri ve sarmalık kıyılmış tütün ticareti ile uğraşan kişilerle yapılan yüz yüze görüşmelerden elde edilen veriler de, araştırmanın üçüncü grup verilerini oluşturmaktadır.

2.2. Yöntem

2.2.1. Verilerin toplanması sırasında izlenen yöntem

Türkiye’de sarmalık tütün üretimi ve tüketimi uzun yıllardır Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde sürdürülmekte olup, özellikle Adıyaman ili Çelikhan ilçesi, Bitlis ili Arıdağ köyü, Diyarbakır ili Kulp ve Lice ilçeleri, Mardin ili Gurs mıntıkası ve Hakkari ili Şemdinli ilçesinde üretilen sarmalık tütünler içim kaliteleri ile ön plana çıkmaktadır.

Bu kapsamda, sarmalık kıyılmış tütün üretimine ilişkin verilerin elde edilmesi için öncelikle Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Çiftçi Kayıt Sisteminden üretimin yapıldığı il ve ilçelerdeki tütün üreticilerine dair sorgulama yapılmıştır. Sorgulamadan elde edilen sonuçlara göre; Adıyaman ili ve ilçesi Çelikhan'daki tütün üreticisi sayısının, sarmalık kıyılmış tütün üretiminin yapıldığı diğer il ve ilçeler olan Diyarbakır, Şemdinli, Yayladağ, Muş ve Bitlis'teki toplam sayıya çok yakın olduğu görülmüştür.

Elde edilen verilere göre; Adıyaman iline bağlı iki merkez köyünde 91 üretici, Çelikhan ilçesinde ise 16 köyde 1277 üretici olduğu görülmüştür. Çiftçi kayıt sistemindeki diğer illere bakıldığında ise; Diyarbakır ilinde 272, Muş ilinde 14, Antakya ili Yayladağ ilçesinde 200, Hakkari ili Şemdinli ilçesinde 322, Malatya ili Doğanşehir ilçesinde 272 ve Bitlis ilinde 694 üretici ile toplam 1774 üretici olduğu, bu bakımdan Adıyaman ili ve Çelikhan ilçesinin toplam 1368 üreticisi ile ön plana çıktığı görülmüş olup, Çelikhan ilçesinde araştırmanın alan çalışmasının yürütülmesinin uygun olabileceği görüşüne ulaşılmıştır.

Çelikhan ilçesinin seçilmesinde, üretimdeki ağırlığı ve üretilen tütünlerin tüketici tarafından daha fazla tercih edilmesinin yanı sıra; tecrübeli üretici sayısının fazlalığı, yörenin geçiminin %90 oranında tütün üretimi ile sağlanması, tütüne alternatif ürün ya da ekonomik bir faaliyet olanağının son derece sınırlı oluşu ve Adıyaman ilinin bölgenin sarmalık kıyılmış tütün üretim ticaretinde merkez konumunda bulunması gibi çeşitli hususlar göz önünde bulundurulmuş olup, sektördeki uzmanlar ve TAPDK yetkilileri ile yapılan görüşmelerde dikkate alınarak, Çelikhan ilçesinin Türkiye kıyılmış sarmalık kıyılmış tütün üretimini tüm yönleri ile yansıtmaya en uygun üretim noktası olduğu inancına varılmıştır.

Bu kapsamda, Adıyaman Tarım İl Müdürlüğü, Çelikhan İlçe Tarım Müdürlüğü, Adıyaman ve Çelikhan Ziraat Odaları yetkilileri ile yapılan görüşmeler neticesinde, Çelikhan ilçesindeki üretici sayısı ve üretim miktarının yoğunlaştığı köy ve mahalleler tespit edilerek anket çalışması yapılmasının uygun olacağına karar verilmiştir.

Araştırmada görüşülecek sarmalık tütün üretici sayısı köyler itibariyle oransal örnek hacmi formülüyle belirlenmek istenmiştir. Ancak, sarmalık tütün piyasasının tamamen kayıt dışı bir piyasa olması, ilçe ve köy düzeyinde sarmalık tütün üreticisi sayısına ilişkin herhangi bir kayıt bulunamaması nedeniyle o yöne gidilememiştir. Bir başka yaklaşım olarak; üç mahalle ve dokuz köyün her birinden on üretici olmak üzere toplam 120 üretici ile anket yapılmıştır.

2.2.2. Verilerin analizi sırasında uygulanan yöntem

Araştırmada toplanan verilerin niteliğine göre farklı analiz yöntemleri uygulanmıştır. Öncelikle TAPDK, Emniyet Genel Müdürlüğü, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, TÜİK gibi kurum ve kuruluşlardan elde edilen istatistiki makro veriler ile, anketlerden elde edilen verilerin değerlendirilmesinde SPSS paket programı kullanılarak yüzde değerler, aritmetik ortalamalar gibi basit istatistiki yöntemlerden yararlanılmıştır.

Sarmalık tütün üreten üreticilerin gelir grupları dikkate alınarak Türkiye’de Sarmalık Tütün Üretimine İlişkin Görüşleri, Tütün Üretiminde ve Satışında Karşılaşılan Sorunlar, Görüşülen Üreticilerin Sorunların Çözümüne Dair Yaklaşımları 5’li likert ölçeği ile değerlendirilmiştir. Buna göre, bu araştırma kapsamında görüşülen işletmeler için 5 000-15 000 TL, 15 001-25 000 TL, ve 25 000 TL’den büyük olmak üzere 3 gelir grubu belirlenmiştir.

Likert ölçeği, bireylerin bir konuda tutumlarını ölçmek için yaygın olarak kullanılan bir ölçek türüdür. Buna göre kişilerin bir tutumu ifade eden cümleye ne düzeyde katıldıkları, tümüyle katılma veya hiç katılmama arasında, tercih ettiği bir seçeneğe göre cevap alınarak belirlenmektedir. Likert ölçeği yaygın olarak 5 derece ile derecelendirilmekle birlikte, literatürlerde 4’lü, 6’lı, 7’li, 9’lu ve 10’lu olmak üzere farklı dereceler de kullanılmaktadır.

3. TÜRKİYE'DE YAPRAK TÜTÜN VE TÜTÜN MAMULÜ PİYASALARININ GENEL OLARAK İNCELENMESİ

3.1. Türkiye'de Yaprak Tütün Piyasasının Genel Olarak İncelenmesi

Türkiye'de yaklaşık 400 yıldır tarımı yapılan tütün, yetiştirilmeye başlandığı yıllardan itibaren ilgi görmüş, hem üretimi hem de tüketimi nüfustaki artışa paralel olarak artmıştır. Tütün üretimi ve ticareti, Osmanlı İmparatorluğu'nda 1862 yılında Devlet tekeli altına alınmasına rağmen, devlet gelirlerini alacaklılar yararına yönetmek üzere kurulan Düyun-u Umumiye İdaresi tarafından 1884 yılında tütün idaresinin işletme imtiyazı Reji şirketine devredilmiştir. Cumhuriyetin ilanının ardından 1924 yılında Reji idaresine son verilmesiyle beraber İhisarlar İdaresinin yönetiminde iç tüketim ihtiyacı için tütün satın alınması, işlenmesi ve sigara imali ile satılması ve tütüne ait işlemlerin Hükümet tarafından yürütülmesi esası kabul edilmiştir (Güneş, 2000).

1940 yılından itibaren destekleme kapsamına alınan tütün üretiminin, zamanla üretim alanları, üretici sayısı ve üretim miktarlarında görülen aşırı artış sebebiyle yeniden düzenlenmesi zorunluluğu ortaya çıkmış olup, bunun sonucunda 1969 yılında 1177 sayılı Tütün ve Tütün Tekeli Kanunu yayımlanmış ve 2002 yılına kadar Türkiye yaprak tütün üretimi TEKEL Genel Müdürlüğü'nün kontrolünde devlet destekli olarak sürdürülmüştür.

2002 yılında yayımlanan 4733 sayılı yeni Tütün Kanunu ile beraber TEKEL bir anonim şirkete dönüştürülerek özelleştirilmesinin önü açılırken, aynı zamanda tütünde destekleme alımları kaldırılmak ve sözleşmeli/açık arttırılmalı alım satım sistemine geçilmek sureti ile piyasa liberalizasyonu sağlanmış, ayrıca, TEKEL'in özelleştirilmesi ile ortaya çıkacak boşluğu doldurması için piyasa denetimi ve düzenlemesini yapmak üzere idari ve mali açıdan özerk Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu (TAPDK) kurulmuştur. Piyasanın işleyişine ilişkin yeni düzenlemeler de TAPDK tarafından çıkarılan ikincil mevzuatlarla belirlenmiştir.

Sözleşmeli üretim sisteminin başladığı 2002 yılından, TEKEL'in tütün alımlarına son verdiği 2009 yılına kadar Türkiye'de tütün üretimi ve üretici sayısında radikal değişiklikler meydana gelmiş olup, tütün üretimi 160 milyon kilogramdan 45 milyon kilograma, üretici sayısı ise 500 binden 50 bine gerilemiştir (Çizelge 3.1).

Çizelge 3.1 Türkiye'de Ürün Yılına Göre Tütün Üretimi (2001 – 2011)

Ürün Yılı	Üretici Sayısı	Üretim Miktarı (Ton)
2001	520.056	160.680
2002	405.882	159.521
2003	318.504	112.158
2004	282.874	133.914
2005	252.312	135.247
2006	215.307	98.137
2007	179.769	74.584
2008	181.588	93.403
2009	77.411	81.053
2010	64.191	53.018
2011	50.685	45.435

Kaynak: Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Kayıtları, 2012, Ankara.

Söz konusu değişimlerin sosyo-ekonomik açıdan geniş bir karşılığı olmuş, özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgeleri ile Batı Anadolu ve Karadeniz Bölgesinin dağlık köylerinde TEKEL'in piyasadan çekilmesinden dolayı ekonomik açıdan sürdürülebilir bir gelire sahip olan binlerce üretici bu gelirden yoksun kalmış, arazilerinde tütüne alternatif olabilecek başka bir ürün yetişmediği için de alternatif gelir kaynakları geliştirmekte ciddi sıkıntılar yaşamışlardır.

Söz konusu azalmada TEKEL'in katkısının yanı sıra; gerek ekonomik büyümenin etkisi ile üreticilerin farklı alanlarda istihdam imkanı bulmasından, gerek çok zahmetli bir tarımsal üretim olan tütün üreticiliğine genç nüfusun ilgi göstermemesinden, gerekse maliyetlerdeki yükselişten dolayı firmaların üreticiye yüksek fiyat önerememelerinden dolayı ilerleyen yıllarda da azalma devam

etmiştir. Açık arttırmaya dayanan alım sistemi, her ne kadar sözleşmeli üretimin yanı sıra farklı bir alım sistemi olarak Kanunda yer alsada, pratikte işlememiştir.

Çizelge 3.2. Türkiye Tütün İhracatı (2001 – 2012)

YIL	KAMU			ÖZEL			TOPLAM		
	MİKTAR	BEDEL	ORT. FİYAT	MİKTAR	BEDEL	ORT. FİYAT	MİKTAR	BEDEL	ORT. FİYAT
	(ton)	(1.000 \$)	(\$/ton)	(ton)	(1.000 \$)	(\$/ton)	(ton)	(1.000 \$)	(\$/ton)
2001	41.892	113.086	2,7	53.808	227.308	4,22	95.700	340.394	3,56
2002	38.056	73.845	1,94	50.794	206.026	4,06	88.850	279.871	3,15
2003	42.076	71.667	1,7	70.354	258.615	3,68	112.430	330.282	2,94
2004	32.908	48.434	1,47	74.080	340.033	4,59	106.988	388.467	3,63
2005	63.137	82.778	1,31	71.397	393.599	5,51	134.534	476.377	3,54
2006	50.401	55.375	1,1	77.575	441.668	5,69	127.976	497.043	3,88
2007	48.741	47.600	0,98	65.202	402.153	6,17	113.943	449.753	3,95
2008	103.948	112.092	1,08	48.085	316.350	6,58	152.033	428.442	2,82
2009	39.300	40.872	1,04	57.884	439.360	7,59	97.184	480.232	4,94
2010	23.339	29.838	1,28	56.972	383.942	6,74	80.311	413.780	5,15
2011	21.609	38.992	1,8	47.077	333.146	7,08	68.686	372.138	5,42
2012	22.773	43.209	1,9	52.547	384.421	7,32	75.320	427.630	5,68

Kaynak: Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Kayıtları, 2013, Ankara.

Yaprak tütün ihracatındaki değişim incelendiğinde ise, toplam ihracat miktarının 2002-2010 yıllarını içeren dönemde bir artış trendi içerisinde olduğu görülse de, bu durumun TEKEL'in stoklarını bitirmek amacı ile oldukça düşük fiyatlara yaptığı satışlardan kaynaklandığı söylenebilir (Çizelge 3.2). Bununla beraber, gerek uzun yıllar döviz kurunun yatay seyrinin satış fiyatını yükseltmesi, gerek bazı yıllar hava koşullarından dolayı üretimin azalması, kısmen de alıcıların harmanlarında oryantal tip tütün oranlarını az da olsa düşürmesinden dolayı, özel sektörün ihracatında bir düşüş trendi olduğu görülmektedir.

Aynı dönem içinde gerçekleşen yaprak tütün ithalatı ise, Çizelge 3.3'te de görüleceği üzere artarak devam etmektedir. Avrupa Birliği vergilendirme faslı için ön koşullardan biri olduğu için tedricen kaldırılmasına karar verilen "Tütün Fonu"nun, 2010 yılından 2018 yılına kadar her yıl kademeli olarak azaltılması ile

beraber ithalatın daha da artması beklenmektedir. 2009 yılında ithal edilen tütün kilogramı başına 3 dolar olan Tütün Fonu, 2012 yılında 1,8 dolara inmiştir. “Ayrıca, 2010 yılından itibaren homojenize tütün, şişirilmiş tütün ve şişirilmiş damar için Tütün Fonu sıfırlanmıştır.

Çizelge 3.3 Türkiye Tütün İthalatı (2001 – 2012)

YIL	MİKTAR	BEDEL	ORTALAMA FİYAT
	(Ton)	(1000 \$)	(\$/kg)
2002	56.000	207.000	3,7
2003	54.666	200.765	3,67
2004	57.299	221.173	3,86
2005	67.120	272.475	4,06
2006	66.551	252.808	3,8
2007	70.096	292.927	4,18
2008	83.617	383.214	4,58
2009	77.266	388.551	5,03
2010	67.241	357.635	5,32
2011	66.308	389.048	5,87
2012	81.858	464.954	5,68

Kaynak: Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Kayıtları, 2013, Ankara.

Üretimdeki azalma, doğal olarak yaprak tütün piyasasında çeşitli şekillerde istihdam edilen kişi sayısında da azalmaya neden olmuştur. Bu istihdamın gerek tarım ayağını oluşturan çiftçi sayısında, gerek sanayi alanını oluşturan işçi sayısında büyük düşüşler yaşanmış, dönüşüm öncesi ortalama beşyüz bin civarında olan üretici sayısı elli binlere düşmüş, tütüncülüğün bir aile tarımı olduğu düşünüldüğünde üretimde yer alan ikibuçuk milyona yakın tarımsal nüfusun yaklaşık iki milyonu tütün tarımından, sanayi ayağında ise sadece TEKEL’de çalışan yaklaşık 50 bin işçi ve memur sektörden uzaklaşmıştır.

Günümüzde oryantal tip tütün üreten ülkeler arasında gerek kalite bakımından, gerekse üretim miktarları bakımından ilk sıradaki yerini koruyan Türkiye, 2011 yılı itibarıyla dünya oryantal tip tütün üretiminin yaklaşık %20 sini gerçekleştirmiştir (Universal Corporation, 2012). Diğer taraftan Türkiye,

TEKEL'in piyasadan çekilmesi ile beraber ürettiği tütün miktarı ithal ettiği kadarından daha az olan ve tütün ihracatından elde ettiği gelir tütün ithalatına ödediği miktarı karşılamayan net bir tütün ithalatçısı ülkeye dönüşmüştür.

3.2. Türkiye'de Tütün Mamulleri Piyasasının Genel Olarak İncelenmesi

Türkiye'de tütün mamulleri üretimi, 1924 yılında Reji Şirketi'nin tasfiye edilmesinden sonraki süreçte - 1991 yılında Bakanlar Kurulu Kararı ile tütün mamullerinde üretim izninin serbest bırakılması ve 1992 yılında iki uluslararası sigara üreticisinin Türkiye'de sigara üretimine başlamasına kadar - devlet kontrolü altında gerçekleştirilmiştir.

TEKEL sigara fabrikalarının 2008 yılında özelleştirilmesinin ardından, tütün mamulleri piyasasında yedi adet sigara üreticisi, altı adet nargilelik tütün mamulü üreticisi, iki adet pipoluk tütün mamulü üreticisi, bir adet puro ve sigarillo üreticisi, altı adet sarmalık kıyılmış tütün mamulü üreticisi şirket bulunmaktadır. 2011 yılı rakamlarına göre sektörde, pazarlama kanallarında çalışanlar hariç, 2.136 kişi istihdam edilmektedir (TAPDK, 2012d).

Çizelge 3.4. Türkiye Sigara Üretimi ve Satışı (2003 – 2012)

Yıl	Üretim (milyar adet)	İç Satış (milyar adet)	İhracat (milyar adet)
2003	121	108	13
2004	118	109	9
2005	114	107	12
2006	125	108	17
2007	126	107	18
2008	135	108	25
2009	133	107	20
2010	115	93	24
2011	112	91	24
2012	134	99	32

Kaynak: Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Kayıtları, 2013, Ankara.

Üretim ve satış açısından en büyük miktar ve değere sahip sigara sektörünün yıllara göre üretim, satış ve ihracat durumu Çizelge 3.4’te gösterilmektedir. Gerek 2008 yılında uygulamaya başlanan Ulusal Tütün Kontrol Programı Eylem Planı aracılığı ile hayata geçen tedbirler, gerekse yükselen vergiler nedeni ile tüketicilerin kaçak sigara ve sarmalık tütüne yönelişlerinden dolayı, 2010 yılından itibaren üretim ve satışlarda düşüş yaşandığı görülmekte olup, düşme trendinin devam etmesi beklenmektedir.

Türkiye’de yerleşik sigara üreticisi firmalar 2011 yılı üretimlerinde toplam 83 milyon kilogram tütün kullanmış olup, bu miktarın %80 ine karşılık gelen 67 milyon kilogramı ithal, 16 milyon kilogramı ise yerli tütünlerden oluşmuştur. Oysa ki, 2004 yılında kullanılan 106 milyon kilogramlık tütünün %51 lik kısmına karşılık gelen 54 milyon kilogram ithal tütünler oluşturmaktadır. Yani, söz konusu dönemde harmanlarda kullanılan ithal tütün oranının %51’den %80’e ulaştığı görülmektedir (Seydioğulları, 2012).

Tütün mamullerinin satışlarından elde edilen ÖTV geliri, Türkiye’de toplam ÖTV gelirleri içerisinde önemli bir yer tutmakta olup, 2011 yılında toplanan 64 milyon TL’lik toplam ÖTV’nin yaklaşık %25’i tütün mamullerinden elde edilmiştir (TAPDK, 2012c). Bu bakımdan tütün mamullerinin, kamu maliyesi açısından oldukça önemli bir gelir kaynağı yarattığı söylenebilir.

ÖTV oranlarının özellikle 1 Ocak 2012’den geçerli olmak üzere %63’e yükseltilmesi ile beraber, tütün mamulleri kaçakçılığında ciddi artışlar yaşanmıştır. Tütün sanayicileri Derneği tarafından yapılan bir araştırmaya göre, 2011-2012 yıllarında Türkiye’de kaçak sigara oranının %20 civarında olduğu ifade edilmektedir. Emniyet Müdürlüğü Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığının yıllık faaliyet bültenleri incelendiğinde de, her yıl yakalanan paket miktarı ve olay sayısında önemli artışlar olduğu, örneğin 2009 yılında yakalanan kaçak tütün mamulü paketi 10 milyon adet iken, bu miktarın 2010 yılında 40 milyon, 2011 yılında ise 70 milyon pakete ulaştığı görülmektedir (EGM, 2012).

Türkiye tütün mamulleri piyasası, TEKEL sigara fabrikalarının özelleştirilmesi ile beraber tamamen yabancı sermayenin kontrolüne geçmiştir. 2006 yılında piyasanın %61,4'ü yabancı sermayenin kontrolünde iken, 2009 yılında bu oran %90,4 olmuştur. Türkiye’de yabancı sermayenin en yüksek oran ile hakim olduğu piyasa tütün mamulleri sektörü olup, onu %51 ile “Temel eczacılık ürünlerinin ve eczacılığa ilişkin malzemelerin imalatı” sektörü takip etmektedir (TÜİK, 2012b).

Türkiye’de sigara dışında diğer tütün mamullerinin üretimi sigara ile kıyaslanamayacak miktarda düşük olup, üretim miktarları Çizelge 3.5’te yer almaktadır. Bu mamullerden tüketimi diğerlerine göre daha yaygın olan nargilelik tütün mamulü piyasasının en az %80, sarmalık kıyılmış tütün mamulü piyasasının ise %99’undan fazlasının kaçak üretim olduğu sektörde yer alan yetkilerince ifade edilmektedir.

Çizelge 3.5 Türkiye’de Diğer Tütün Mamulleri Üretimi (2003 – 2012)

Yıl	Nargile (kg)	Pipo (kg)	Puro (kg)	Sarmalık Kıyılmış (kg)
2003	36.343,00	6.438,00	1.500,00	71.200,00
2004	48.321,00	1.326,00	969,00	35.892,00
2005	70.731,00	1.764,00	708,00	18.516,00
2006	82.442,00	588,00	1.226,00	-
2007	41.969,00	1.662,00	2.974,00	-
2008	37.805,00	1.101,90	7.188,10	-
2009	27.121,52	222,70	9.118,51	491,50
2010	32.828,16	0,80	14.126,21	62,40
2011	32.215,50	401,90	15.748,99	128.640,29
2012	42.198,65	5.060,35	9.400,59	117.313,80

Kaynak: Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Kayıtları, 2013, Ankara.

3.3. Türkiye’de Tütün Mamullerine Uygulanan Vergi Sistemi ve Özel Tüketim Vergisine İlişkin Bilgiler

Türkiye’de tütün ürünlerinin vergilendirilmesinde oransal veya maktu vergi sistemi kullanılmaktadır. Maktu vergi sisteminde, alınacak vergi, satılan ürünün miktarı veya hacmi baz alınarak hesaplanmaktadır. Oransal vergi sisteminde ise vergi, tütün ürününün fiyatı baz alınarak hesaplanmaktadır. Maktu tüketim vergisinin belirlenmesi için kullanılan birim genellikle sigara sayısıdır. Oransal vergiler ise, sıklıkla fabrika çıkış fiyatından veya dağıtıcı ya da perakende fiyatı üzerinden hesaplanmaktadır.

Vergilerin uygulaması ülkelere göre farklılık göstermektedir. Bir çok ülkede ya maktu ya da oransal vergi uygulaması yapılmaktadır. Bazı ülkelerde ise, maktu verginin alt sınır olarak belirlendiği, oransal vergi sistemi uygulanmaktadır. Örneğin Türkiye ve Rusya’da olduğu gibi, bu sistemde, değere göre alınan oransal vergi miktarı belirli bir seviyenin altında kalırsa, maktu vergi sistemi uygulanmaktadır. Bazı ülkeler değişik fiyat aralığındaki tütün ürünlerine farklı maktu vergiler uygulayarak, maktu vergi sistemini oransal vergi sistemine benzetmektedirler. Bazı ülkeler ise maktu ve oransal vergi sistemlerini beraber uygulamaktadırlar (Yürekli vd, 2010).

Türkiye’de tütünün vergilendirilmesi süreci Osmanlı İmparatorluğu döneminde 17’inci yüzyıla kadar dayanmaktadır. O dönemlerde değişik isimler altında tütünden toplanan vergiler hazineye yönlendirilerek özellikle ülkenin savaş finansmanında kullandığı bir gelir şekline dönüştürülmüştür. 19’uncu yüzyılın başlarından itibaren ise tütünden toplanan vergi gelirleri ülkenin dış boçlanmaya doğru gidişi nedeniyle borçlar karşılığı teminat olarak gösterilerek yeni bir döneme girmiştir.

19’uncu yüzyılın son zamanlarından itibaren ise bu gelirlerin büyük bölümü Reji Şirketi tarafından toplanmıştır. Cumhuriyet döneminde tütünün devlet tekeline geçişiyle birlikte toplanan vergilerde el değiştirmiş ve devlet hazinesine aktarılmaya başlamıştır.

Türkiye’de dolaylı vergilerde etkinliği sağlamaya ve sistemi basitleştirmeye yönelik olarak 1 Ağustos 2002 tarihinden itibaren, aralarında akaryakıt tüketim vergisi, ek vergi ve taşıt alım vergisi gibi önemli vergi unsurlarının da yer aldığı 16 adet vergi, harç, fon ve pay yürürlükten kaldırılmış ve bunların yerine özel tüketim vergisi alınmaya başlanmıştır.

Bu kapsamda, 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanununun 1/8/2002 tarihinde yürürlüğe girmesinden itibaren tütün mamullerinin vergilendirilmesinde verginin matrahı olarak nihai tüketicilere perakende satış fiyatı esas alınmış ve nispi vergi oranı da %49,5 olarak belirlenmiş, Ocak 2003 tarihinde ise bu oran %55,3’e çıkarılmıştır.

26/2/2004 tarihli ve 2004/6885 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı (BKK) ile nispi vergiye ek olarak tütün içeren sigaraların perakende satış fiyatları baz alınmak suretiyle maktu vergi uygulamasına geçilmiş ve ayrıca hem nispi vergi yoluyla hem de maktu vergi tutarlarına göre hesaplanan vergilerin birlikte ödeneceği ifade edilmiştir. Bu düzenleme ile sigaralarda maktu vergi tutarları bir paketinin perakende satış fiyatı:

26/2/2004 tarihli ve 2004/6885 sayılı BKK

1.600.000 liraya kadar olanlar için	1.250 TL/Adet
1.600.001 - 3.050.000 lirayı geçmeyenler için	2.500 TL/Adet
3.050.000 lirayı geçenler için	4.000 TL/Adet

olarak belirlenmiştir.

Yeni vergi yapısının etkisini azaltmak amacı ile üretici firmalar sigara satış fiyatlarını düşürmüşlerdir. Perakende fiyatların azalması hükümetin ÖTV’den elde ettiği gelirleri ciddi ölçüde azalttığından, Maliye Bakanlığı 9/8/2004 tarihli ve 2004/7674 sayılı BKK ile hem nispi ÖTV oranında hem de maktu vergi tutarlarında tekrar değişiklik yapmıştır.

Bu çerçevede, %55,3 olan ÖTV oranı %28 olarak yeniden tespit edilmiş, maktu vergi tutarları ise sigaraların içerdiği oryantal tip tütün oranları dikkate alınmak suretiyle belirlenmiştir.

Bu yaklaşım içerisinde, vergi oranını oryantal tütün kullanımına endekslemenin iki ana nedeni bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, markalarının çoğunda oryantal tütün kullanan ve özelleştirilme aşamasında bulunan TEKEL'e avantaj sağlarken, içerisinde düşük oranda oryantal tütün bulunan çok uluslu şirket ürünlerine dezavantaj sağlamaktır. İkinci neden ise, dünyanın önde gelen oryantal tütün üreticisi olan Türk tütün üreticilerine destek olmaktır, denilebilir.

Bu kapsamda oryantal tip tütün oranları kısa aralıklarla önce 27/08/2004 tarihli ve 2004/7792 sayılı, ardından, 31/01/2005 tarihli ve 2005/8410 sayılı BKK'lara göre tekrar düzenlenmiş olup, oryantal tütün kullanım durumuna göre oluşan yeni vergi sistemi aşağıdaki şekilde özetlenebilir.

09/08/2004 tarihli ve 2004/7674 sayılı BKK

%0 ile %24 arasında olanlar	50.000 TL/Adet
%25 ile %49 arasında olanlar	30.000 TL/Adet
%50 ile %74 arasında olanlar	22.500 TL/Adet
%75 ile %100 arasında olanlar	17.500 TL/Adet

27/08/2004 tarihli ve 2004/7792 sayılı BKK

%0 ile %33 arasında olanlar	50.000 TL/Adet
%34 ile %66 arasında olanlar	26.750 TL/Adet
%67 ile %100 arasında olanlar	17.500 TL/Adet

31/01/2005 tarihli ve 2005/8410 sayılı BKK

%0 ile %33 arasında olanlar	0,0675 YTL/Adet
%34 ile %66 arasında olanlar	0,0400 YTL/Adet
%67 ile %100 arasında olanlar	0,0188 YTL/Adet

Oryantal tip tütün kullanımına bağlı olarak değişen yeni sistemde, sigara içerisindeki oryantal tütün kullanımı oranı arttıkça maktu vergi miktarı azalmaktadır. Sigara şirketleri, yeni vergi yapısına sigaraları içerisinde bulunan oryantal tütün oranını artırarak süratle adapte olmuş ve sigaradan elde edilen vergi gelirleri azalmaya başlamıştır.

Buna karşılık, 25/7/2005 tarihli ve 2005/9145 sayılı BKK ile 28/7/2005 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere sigaraların vergilendirilmesine ilişkin olarak kapsamlı değişiklikler yapılmıştır. Bu çerçevede içerdiği oryantal tip tütün oranına göre maktu vergi tutarının belirlenmesi uygulamasına son verilmiş ve maktu vergi tutarı adet başına 0,06 TL (paket başına 1,2 TL) olarak tespit edilmiştir.

Ayrıca, bu düzenleme ile nispi ÖTV oranı %28'den %58'e yükseltilmiş ve sigaraların vergilendirilmesinde nispi vergilemenin esas olduğu belirtilmiştir. Bir başka ifade ile eski düzenlemelerde yer alan hem nispi hem de maktu vergileme yoluyla hesaplanan vergilerin birlikte ödenmesi uygulamasına son verilmiştir. Söz konusu yeni düzenleme ile paket başına 1,2 YTL'den az olmamak kaydıyla %58 oranında uygulanacak nispi vergi üzerinden hesaplanan verginin ödenmesi esası getirilmiştir.

Türkiye'de 2013 yılına gelindiğinde de tütün mamullerinin vergilendirilmesinde bu esaslar geçerli olup, Mayıs 2013 tarihi itibarı ile geçerli olan nispi ÖTV %65,25, asgari maktu ÖTV ise paket başına 3,15 TL'dir.

4. TÜRKİYE’DE SARMALIK KIYILMIŞ TÜTÜN PİYASASININ GENEL OLARAK İNCELENMESİ

4.1. Sarmalık Kıyılmış Tütün ve Sarmalık Kıyılmış Tütün Mamulü Kavramı, İçeriği ve Standardının Genel Olarak Tanıtımı

4.1.1. Sarmalık kıyılmış tütün ve sarmalık kıyılmış tütün mamulü kavramı ve içeriği

Sarmalık kıyılmış tütün, tütün yaprağının ve/veya tütün bitkisi parçalarının tamamen veya kısmen hammadde olarak kullanılması ile kıyılarak hazırlanan tütünü,

Sarmalık kıyılmış tütün mamulü ise, koruyucu maddeler² dışında herhangi bir katkı maddesi ilave edilmeden, tütün yaprağının ve/veya tütün bitkisi parçalarının tamamen hammadde olarak kullanılması ile kıyılarak hazırlanan, birim paket içinde piyasaya arz edilen tütürme amaçlı ürünü, ifade etmektedir.

“Sarmalık kıyılmış tütün mamulü” üretimine konu olan tütünler, Hatay, Adıyaman, Malatya, Diyarbakır, Muş, Bitlis ve Bingöl illerinin özellikle dağlık kesimlerde geleneksel usullerle üretilen tütünlerdir. Bu tütünlere has fiziki ve kimyasal özelliklerinin oluşmasında; başta tohum ve toprak olmak üzere gübreleme, sulama, kırım ve kurutmaya ilişkin tarımsal yöntemlerin etkisi yüksektir.

Bu etkiler dolayısıyla, “sarmalık kıyılmış tütün” olarak tanımlanan tütünler; nikotin, total indirgen madde ve total azot oranlarının uyumu dolayısıyla harman yapılmaya bile gerek kalmadan doğal haliyle, diğer tütün çeşitlerinden farklı olarak “tek başına içilebilir” bir durum arz etmektedir.

² Koruyucu madde: Sarmalık kıyılmış tütün mamulünün bozulmasını önleyerek raf ömürlerinin uzatılması için katılan maddeyi ifade etmektedir.

Nitekim, büyük ihracat kapasitesine sahip olan Ege bölgesinde yetiştirilen İzmir menşeli tütünler yüksek şeker oranlarından dolayı tek başına içildiğinde boğazda rahatsız edici bir yakarlık yaratmakta olup, sigara harmanlarında ıslah edici tütünler olarak kullanılmaktadır. Bir başka örnek verilmek gerekir ise, Trabzon ilinde yetişen tütünler çok yüksek nikotin oranları ile tek başına tüketilmesi mümkün olmadığından, sigara harmanlarına sertlik vermek için katılmaktadır.

Dolayısıyla, Türkiye’de ve dünyada yetişen diğer tüm tütünler, kendi sahip oldukları farklı özellikler dikkate alınarak değişik oranlarda birbiri ile harman yapılmak sureti ile tüketilebilmekte iken; sertlik, yanıcılık, tat, aroma ve koku gibi bir tütün mamulünde bulunması gereken temel özellikleri dengeli bir oranda kendi içinde bulunduran sarmalık tütünler, eşsiz olan bu yönleri ile diğer tüm tütünlerden ayrılmaktadır.

Sarmalık kıyılmış tütünler, yaprak sigara kağıdına sarılarak³ veya makaron olarak tanımlanan hazır filtreli içi boş sigara tüplerine doldurulmak sureti ile tüketilmektedir.

Daha ayrıntılı bir anlatımla, Türkiye’de tüketicilerce en fazla tercih edilen sarmalık tütün çeşiti olan Çelikhan menşeli tütünlerin Çelikhan İlçesi Kaymakamlığı tarafından TSE’den alınan coğrafi işaret belgesinde yer alan özellikleri şu şekilde özetlenebilir:

➤ Söz konusu tütünlerin *Nicotiana Tabacum L.*, (n=24) tütünden Malatya alt populasyonunda yer alan, kendine has kokusu olan, tatlı sert, tek yıllık otsu, yüksekliği 70-110 cm arasında, formu silindirik olduğu gibi elipsoid şekil gösterebilen, sığır dili şeklinde, bitkinin alt ve orta kısımlarında karınlı, yukarıya doğru çıkıldıkça karınsız ve dar, yaprak sayısı ortalama 15-25, zenepsiz ve yaşmaklı, boyları ortalama 30-50 cm, genişlik 10-15 cm, çiçeği 5 çanak yaprak, 5 taç yaprak, 5 erkek organ ve 1 adet dişi organdan oluşan, tohumların 1.000 tanesinin ağırlığı 0,07 ile 0,09 gr arasında olan botanik özelliklere sahiptir.

³ Yaprak sigara kâğıdı, Sarmalık kıyılmış tütün mamulü tüketiminde kullanılan yaprak halindeki sigara kâğıdını ifade etmektedir.

➤ Tütünlerin tatlı-sert içimli, kendilerine has kokulu, pipoluk olarak da kullanılabilen, kurutulmuşu açık sarı, karınlı küt uçlu, elastik, ince ve yumuşak dokulu , kimyasal yapısının ise %2,85-5,35 nikotin, %9,40-20,50 indirgen şeker ve %0,20-1,15 nitrat içermektedir.

➤ Tütünlerin kıyımının, kurutulmuş aynı boy ve renkte olan yapraklardan 25-30 tanesinin sapları aynı, uçları ayrı yöne gelmek suretiyle demet haline getirilen yaprakların, fermantasyon için ikinci kez istiflenerek veya istiflenmeden doğranmaktadır

Bitkinin büyüme ve gelişimine dair bilgiler incelendiğinde,

➤ Bitki boyları istenen seviyeye geldiği zaman belirli sayıda yaprak bırakarak üst yapraklarının tomurcuk veya çiçek salkımı ile birlikte alınması şeklinde tepe kırma işleminden 10-15 gün sonra 1 filiz almaya (kotuk almaya) başlanmakta, filiz alma işlemi 7-10 gün ara ile 2-3 kez yapılmaktadır.

Soldurma işlemi tamamlanan yapraklar ipe dizilerek güneşte veya gölgede kurutulmaktadır. Kurutma işleminde, yapraklar ipe dizilirken fiziki zarar görmemesi ve birbirine değmeden kurutulması gerekmektedir. Tütünün işlenebilmesi için nem ya da tav oranının %20 olması gerekmektedir.

4.1.2. Sarmalık kıyılmış tütün mamulü standardının genel olarak tanıtımı

Sarmalık kıyılmış tütün mamulü standardına ilişkin çalışmalar Türk Standardları Enstitüsü Ziraat İhtisas Grubu tarafından sarmalık kıyılmış tütün mamulü sektörü, üniversiteler ve TADPK'nın katılımı ile sürdürülmüş olup, hazırlanan taslak TSE tarafından görüşe açıldıktan sonra Ziraat İhtisas Grubuna iletilmiştir. Çalışma grubu ise taslağa ilişkin görüşlerin ardından son şeklini verdikten sonra nihai onayı verilmek üzere Teknik Komiteye iletmesi beklenmektedir.

Standardta, sarmalık kıyılmış tütün mamulünün katkı maddesi içerip içermediğine göre katkılı ya da katkısız olarak iki tip şeklinde, kullanılan tütünün menşesine göre ise geleneksel ya da harmanlanmış olarak iki çeşit şeklinde sınıflandırıldığı görülmektedir.

Katkılı tip mamulün koruyucu ve katkı maddelerinin ilavesiyle elde edilen mamul olarak, katkısız tip mamulün ise mevzuatında katılmasına izin verilen koruyucu maddeler dışında herhangi bir katkı maddesi ilave edilmeden elde edilen mamul olarak tanımlanmıştır.

Katkısız tip mamul geleneksel ve harmanlanmış olarak ikiye ayrılırken, geleneksel olan tipin tek bir menşeden hazırlandığı, harmanlanmış olanın ise birden fazla menşeden hazırlanabileceği belirlenmiştir.

Katkılı tip tütünlerde tütüne katılan tatlandırıcı, aroma, mentol gibi katkıların gerek içilmeden gerekse içim sırasında kendine has ve kokusunun hissedilmesi gerektiği, katkısız tip harmanlarda ise tütünün doğal koku ve aromasının hissedilmesi gerektiği, herhangi bir katkı maddesi, doğal olmayan koku veya aromanın bulundurulmaması gerektiği ifade edilmektedir.

Geleneksel tip tütünlerde tütününün yapısı ve renginin homojen olması, içim sertliğinin ise tütünün menşesine has geleneksel özelliğini göstermesi gerektiği, harmanlanmış tip tütünlerde ise harmanlanma durumuna göre birden fazla tütüne ait farklı renk, koku ve aromanın görülmesi ve hissedilmesi gerektiğine yer verilmektedir.

Sarmalık kıyılmış tütün mamulünde kullanılan tütünün kıyım eninin en az 0,2 mm, en fazla ise 2 mm olması gerektiği, toplam mamul net kütlesinin en az %80 inin yaprak tütünün kıyılması ile elde edilmesi gerektiği, rutubetin en çok %25, toplam alkaloidin ise nikotin olarak en çok %5, toplam indirgen madde oranının ise en fazla %25 olarak belirlendiği görülmektedir.

Her ne kadar TSE tarafından hazırlanan standardlar uyulması zorunlu olmasa da, TAPDK tarafından karar verilmesi durumunda yasal mevzuata dönüştürülmesi olasılığı bulunmaktadır. Bu bakımdan, standard bu anlamda değerlendirildiğinde, mevcut mevzuattan farklı olarak tanımlanan en önemli hususun, katkı maddeleri kullanımının serbest bırakılması olduğu düşünülmektedir. Bilindiği üzere Sarmalık Kıyılmış Tütün Yönetmeliğinde geçen mamul tanımında geçen “Koruyucu maddeler dışında herhangi bir katkı maddesi ilave edilmeden..” ifadesi ile katkı maddesi kullanımı yasaklanmış durumdadır.

Tanımlamada getirilen kısıtlamaya ilişkin sektör uzmanlarının farklı görüşleri mevcuttur. Bunlardan ilki, sarmalık kıyılmış tütün harmanlarının içim özelliklerinin kimyasal soslar vasıtası ile belirlenmesinin hem insan sağlığına, hem de ülke tütüncülüğüne zarar verecek bir uygulama olduğunu savunan görüştür. Bu görüşü savunan kesime göre; söz konusu tütünlerin en önemli ve orijinal özelliğinin tek başına kıyılarak içilebilmesi olduğu, ayrıca, Türkiye’de üretilen farklı oryantal tip tütünler kullanılarak sarmalık tütün harmanlarına istenilen koku ve tatların verilebileceği, böylelikle ülkemizde üretilen ve eşsiz olan bu tütünlerin sos katkısı olmadan tüketiminde devamlılığın sağlanmasının ülke tütüncülüğü açısından önemli ve gerekli olduğu ifade edilmektedir.

Diğer taraftan, çeşitli sosların kullanılması ile düşük maliyetli tütünler kullanılmak sureti ile harmanlar oluşturabileceği, bu durumun da Çelikhan ve Bitlis gibi orijinal menşelerin zaman içerisinde üretimini sonlanmasına sebebiyet verebileceği düşüncesidir.

Diğer bir bakış açısı ise, sarmalık kıyılmış tütün harmanlarında katkı maddeleri kullanımının tütün kontrolü uygulamaları açısından kabul edilemez olduğunu savunan görüştür. Bu görüşe göre, söz konusu harmanlarda katkı maddeleri kullanılması ile mamulün albenisinin arttırılacağı ve içiminin kolaylaşacağı, bu durumun da tüketimi arttıracığından dolayı tütün kontrolü açısından kabul edilemez olduğudur.

Konuya ilişkin diğer görüş ise, tüketicilerin farklı lezzetlerde ürün tkietme haklarının bulunduğu ve Türkiye hariç sarmalık kıyılmış tütün mamullerine ilişkin dünya çapında böyle bir sınırlamanın bulunmadığı yönündedir. Ayrıca, Türkiye’de nargilelik tütün mamulü, pipo ve sigara gibi diğer tütün mamullerinde böyle bir sınırlama olmamasına rağmen, sadece sarmalık tütün mamulü için bulunmasının da anlaşılabilir bir durum olmadığı sektör yetkililerince ifade edilmektedir.

TAPDK yetkilileri ile yapılan görüşmelerde ise, Yönetmelikte yer alan söz konusu sınırlamanın katkı maddelerinden kaynaklanabilecek ekstra zararlar düşünülerek esasen tüketicilerin sağlığının düşünülerek düzenlendiği, diğer taraftan, standard tasarısına verilen görüşün yine katkı maddelerinin sarmalık kıyılmış tütün mamulünde yer almaması yönünde olduğu ifade edilmiştir.

4.2. Türkiye’de Yaprak Tütün, Sarmalık Tütün ve Sarmalık Kıyılmış Tütün Mamulüne İlişkin Yasal Düzenlemelerin İncelenmesi

4.2.1. Türkiye’de yaprak tütün ve sarmalık tütün üretimine ilişkin yasal düzenlemelerin incelenmesi

Sarmalık kıyılmış tütün üretiminde, 4733 sayılı Kanun’da yer alan hükümler ile ticaretine ilişkin Kuralların genel hatları çizdiği,

TAPDK tarafından ıkarılan;

➤ “Tütün retimi, İşlenmesi, İ ve Dış Ticareti ile İlgili Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”, bir başka deyişle **Tütün Yönetmeliği**, tütünlerin üretimi ve satışına ilişkin hususları,

➤ “Sarmalık Kıyılmış Tütün Mamulünün retilmesi, Ambalajlanması ve Piyasaya Arzına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkındaki Yönetmelik”, bir başka deyişle **Sarmalık Tütün Yönetmeliği** ise, sarmalık kıyılmış tütün mamulünün piyasaya arzına ilişkin hususları belirlediği görülmektedir.

Bunların yanında, makaron üretim tesislerinin kurulum ve işleyişine ilişkin uygulanacak usul ve esaslar, ise yine TAPDK tarafından 8 Temmuz 2010 tarihli ve 5756 sayılı Kurul Kararı belirlenmektedir.

Bu kapsamda, Sarmalık kıyılmış tütün üretimine ilişkin yasal mevzuatın incelenmesi öncesinde, konunun daha iyi anlaşılabilirliğinin sağlanması açısından, tütün üretimine ilişkin yasal mevzuatın incelenmesi yararlı görülmektedir.

Türkiye’de tütün üretimi ve ticaretinin nasıl yapılacağı 4733 sayılı Kanunun 6 ncı maddesinde hükme bağlanmış olup, söz konusu hükümde; “Üretici tütünleri yazılı sözleşme esası veya açık artırma yöntemiyle alınır ve satılır. Sözleşmeli üretim esasına göre üretilen tütünlerin fiyatları, tütün mamulleri üreticileri ve/veya tüccarlar ile üreticiler ve/veya temsilcileri arasında varılan mutabakata göre belirlenir. Yazılı sözleşme yapılarak üretilen tütünler dışında kalan üretici tütünleri, açık artırma merkezlerinde açık artırma yöntemiyle alınır ve satılır. Açık artırmaya başlangıç fiyatlarından başlanır ve satışa konu tütünler en yüksek fiyatı veren alıcıya satılarak tescil edilir.” denilmektedir.

Buna göre, üretilen tütünlerin alım satımı için iki yöntem belirlenmiş olup, bunlar yazılı sözleşme veya açık arttırma yöntemleridir. Sözleşmeli üretimde alıcının talebi üzerine satıcı tarafından üretilen tütünler söz konusu iken, açık arttırma yönteminin ise sözleşme esasına dayanmadan üreticinin tek taraflı iradesi ile ürettiği tütünler için tanımlandığı anlaşılmaktadır. Dolayısıyla, tütün üretimi için Kanun’da herhangi bir kısıtlamanın olmadığı görülmektedir. Sözleşme dışı tütün yetiştiren üreticilerin TAPDK’ya başvurması gerekmektedir. TAPDK, kendisine yapılan başvuruları alıcı şirketlere bir program dahilinde iletmek suretiyle, şayet söz konusu tütünlere talip olan alıcılar var ise, açık arttırma düzenlenmektedir. Herhangi bir alıcının başvurmaması durumunda ise açık arttırma düzenlenmemekte ve tütünler üreticinin elinde kalmaktadır.

Tanımlanan yöntemler dışındaki her türlü alım satım işleminin ise yasadışı olacağı anlaşılmaktadır. Tütünlerin fiyatlarının da sözleşmeli sistemde alıcı ile satıcı arasında, diğer yöntemde ise adından da anlaşılacağı üzere açık arttırma ile

belirleneceği ifade edilmektedir. Bilindiği üzere 4733 sayılı Kanun öncesinde tütün fiyatları devlet adına TEKEL tarafından belirlenmekteydi.

Genel hatları ile değerlendirildiğinde; yaprak tütün üretimi, alımı, satımı ve ticaretine ilişkin her türlü hususun TAPDK'nın iznine ve kaydına tabi olduğu görülmektedir. Bu kapsamda, sözkonusu süreç kısaca belirtilmek istenirse, tütün üretimi yapabilmek için üreticinin Ziraat Odasından çiftçi belgesi, alıcının ise TAPDK'dan Tütün Ticareti Yetki Belgesi alması gerektiği, yazılı sözleşmelerin her yıl TAPDK tarafından belirlenerek basıldığı ve alıcılara düşük bir ücret karşılığı verildiği, sözleşme dışında üretilen tütünler için de üreticinin TAPDK'ya bildirimde bulunması gerektiği söylenebilir.

Bunun yanında, Yönetmeliğin 27 inci maddesinde sarmalık kıyılmış tütün üreticileri için bir istisnaya yer verildiği görülmektedir. Buna göre “Yazılı sözleşme esasına göre tütün üretenler ile bu Yönetmeliğin 13 üncü maddesi ikinci fıkrasına göre sözleşme dışı Açık Artırmalı Satış için tütün üretim bildiriminde bulunarak tütün üretenlerden Kuruma bildirilip kayıt altına alınanlar, ticari amaç olmaksızın, kendi ürettiği yaprak tütünleri kullanarak 50 kilogramı aşmayan sarmalık kıyılmış tütün elde edebilirler” denilmektedir.

Bu istisna, 4733 sayılı Kanunda 2008 yılında yapılan bir değişikliğin ardından gerçekleşmiş olup, Kanundaki söz konusu hüküm: “Madde 8- (Değişik madde: 3/4/2008-5752/3.md) Ticari amaç olmaksızın, kendi ürettiği ürünleri kullanarak 50 kg mı aşmayan sarmalık kıyılmış tütün elde eden veya üçyüzelli litreyi aşmayan fermente alkollü içki imal edenler haricinde, Kurumdan tesis kurma ve faaliyet izni almadan; tütün işleyenler veya tütün mamulleri, etil alkol, metanol ya da alkollü içki üretmek üzere fabrika, tesis veya imalathane kuran ve işletenler bir yıldan üç yıla kadar hapis ve beşbin günden onbin güne kadar adli para cezası ile cezalandırılır.” şeklinde ifade edilmektedir.

Kanundaki metin incelendiğinde, Tütün Yönetmeliğinde yer alan ilgili maddeden farklı olduğu anlaşılmakta olup, Yönetmelik, üreticinin kendi tüketiminde kullanacağı tütünü üretmesi için Kuruma bildirimde bulunup kayıt altına alınması gerektiğini hükme bağlarken, Kanunda ise böyle bir şarta yer

verilmediği görülmektedir. Ancak, Kanunda geçen “kendi ürettiği ürünleri kullanarak” ifadesinden hareketle, üreticinin kendi ürettiği tütünleri kıymak sureti ile elde ettiği sarmalık kıyılmış tütünlerin herhangi bir nedenle yasal soruşturmaya konu olması durumunda, üreticinin söz konusu kıyılmış tütünleri bir başkasından satın almadığını kanıtlayabilmesi açısından Yönetmelikte böyle bir hükmün getirilmesinin uygun görüldüğü, TAPDK yetkilileri ile yapılan görüşmelerde ifade edilmiştir.

Hükümet tarafından Kanundaki bu değişiklik için yürütülen çalışmada, sarmalık tütün üreticileri için Yönetmelikte yer alan bu istisnanın temel nedeni olarak, herhangi bir tesis veya imalathane kurmadan ve üretim teçhizatı kullanmadan, kendisinin ürettiği ürünleri kullanmak suretiyle kendisinin ve ailesinin kullanacağı kadar az miktarda tütün işleyerek imal eden üreticinin korunmuş olacağını ifade edilmektedir.

Ancak söz konusu değişiklik, metinde yer verilen amacın ötesinde bir algı yaratmış olup, üreticiler ve satıcılar açısından bu durum 50 kilogramlık tütünün serbestçe taşınarak ticaretinin yapılabileceği şeklinde uygulamada bir karşılık bulmuştur.

Nitekim, 2008 yılı Nisan ayında gerçekleşen söz konusu değişikliğin ardından, ilki 2009 yılında olmak üzere Ana Muhalefet Partisi tarafından birkaç kez Kanun değişikliği teklifinde bulunulmuş, 50 kilogramlık üretim serbestisinden bu yana çeşitli sıkıntıların doğduğu, başta Adıyaman olmak üzere Ege, Marmara, Karadeniz, Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerindeki illerde yaşanan sorunların çözülmesi amacıyla 50 kilogramlık sınırın 100-150 kilografa çıkarılması önerisinde bulunmuş, ancak uygulamaya geçirilememiştir.

Bu bilgilerin ışığında, İlk başta üreticilerin kendi tüketimleri için getirilen 50 kilogramlık üretim izninin, sanki taşıma ve satış için de bir serbestlik getirmiş gibi yanlış bir algı oluşturduğu, bu durumun da zaman içerisinde sarmalık kıyılmış tütünün yasadışı ticaretinin artmasına sebebiyet verdiği düşünülmektedir. Kaldı ki, bu durum Kanun değişikliği tekliflerinde de açık olarak ifade edildiği gibi, 50 kilogramlık üretim serbestisinden bu yana çeşitli sıkıntıların doğduğu ve

ilgili maddenin doğrudan satış izni içerecek şekilde değiştirilmesi yönünde teklifler verildiği görülmektedir. 50 kilogramlık bir miktardan yaklaşık 50.000 adet sigara hazırlanabileceği ve günde 1 paket içen bir tüketicinin yıllık 7.200 adet sigara tüketeceği göz önüne alındığında, sorunun tüketim yetersizliğinden kaynaklanan bir durum olamayacağı düşünülmektedir.

Nitekim, Adıyaman ili ve Çelikhan ilçesinde yapılan alan çalışmasında da üreticiler ve satıcılar ile yapılan görüşmelerde benzer yaklaşımların mevcut olduğu anlaşılmıştır. Halbuki sorunun kilitlendiği nokta bulundurma serbestisinin miktarı değil, mevzuata göre sarmalık kıyılmış tütünün mamul olarak sadece üretim ve satış izni olan firmalar tarafından uygun şekilde paketlenerek satılabileceği noktasıdır. Ne var ki, gerek üreticiler, gerekse bu işin yasadışı da olsa ticaretini yapan tüccarlar ve aracılar nezdinde, 50 kg bulundurma limitinin yükseltilerek kendilerine ve üreticilere resmi bir üretim ve satış izni verildiğinde sorunun çözüleceği, sarmalık kıyılmış tütünlerin çuvallara konularak dükkan veya tezgahlarda satışının normal olduğu anlayışı hakimdir.

Bu durumun da üreticiler ve tüccarlar için sıkıntıların esas kaynağı olan; gerek sarmalık tütün mamulüne uygulanan vergilerin yüksekliği, gerekse tesis kurma aşamasında aranan koşulların ağırlığı gibi temel sorunlarının gözden kaçmasına sebep olduğu düşünülmektedir.

Sözkonusu değişiklikten sonra Türkiye'nin dört bir yanında yakalanan sarmalık kıyılmış tütün miktarında büyük artışlar meydana gelmiş, çarşı ve pazarlarda stantlar ve hatta dükkanlar açılmış, bulundurma limitini geçen pek çok kişi 5000 TL'yi aşan yüksek para cezaları yüzünden ciddi sıkıntıya girmiştir. Konu son yıllarda Adıyaman ve diğer yakın il ve ilçelerde önemli bir sorun haline dönüşmüş olup, sarmalık tütünlerin yakalanması halinde sadece tütünlere değil, yakalanan arabaya da güvenlik güçlerince el konularak para cezası kesilmekte olup, bu durumun birkaç yüz kilogramlık küçük çapta satış yapan üreticiler açısından trajik sonuçlara yol açtığı görülmüştür.

Alan çalışmasının yürütüldüğü bölgede, üreticilerin aracılara sattıkları tütünün yakalanması durumunda çoğunlukla para talep edilmediği, bazen de sattıkları fiyatın yarısının talep edildiği, kendileri için mevcut durumdaki en önemli sorunun tütünün nakledilmesi olduğu ifade edilmiştir.

Kanunda yer alan ve sarmalık tütün üreticileri ile satıcılarına büyük sıkıntı yaratan 8. Maddenin (ı) bendi, 13 Şubat 2011 tarihinde yayımlanan 6111 sayılı Kanun ile yapılan bir değişiklik ile esnetilmiştir. Söz konusu ceza maddesinin eski halinde, yakalanan sarmalık tütünün miktarına bakılmadan standart 5.000 TL'lik bir ceza söz konusu iken Kanuna eklenen (o) bendi ile bu cezalar kademelendirilmiştir. Buna göre, ticari amaçla sarmalık kıyılmış tütün üretenler ile satan veya satışa arz edenlere ürettikleri, sattıkları veya satışa arz ettikleri tütünler için Çizelge 4.1.'de yer aldığı şekilde kademeli olarak ceza ödeyecekleri gündeme gelmiştir.

Çizelge 4.1. Yakalanan Sarmalık Tütünlere Verilen Para Cezası Limitleri

Yakalanan Miktar (Kg)	Ceza Miktarı (TL)
50	250
50 -100	500
100 – 250	1.500
500 +	5.000

Kaynak: 4733 sayılı Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşilat ve Görevleri Hakkında Kanun 8. Madde (o) bendi.

Cezaların kademelendirilmesindeki en önemli nedenlerden birinin bölgenin sosyo-ekonomik gerçekleri ile ilgili olduğu, alternatif bir ürün veya farklı ekonomik faaliyet geliştirme şansı olmayan ve sadece ürettiği 300-400 kilogramlık tütünü 50-100 kilogramlık partiler halinde satarak hayatını idame ettirmeye çalışan küçük üreticilerin, olası bir yakalanma durumunda cezalardan minimum seviyede etkilenmelerinin amaçlandığı düşünülmektedir.

Netice itibarı ile tütün üretimi serbesttir ve sadece alım satımı mevzuata uygun olarak yapılmadığında bir suç teşkil etmektedir. Öte yandan, sarmalık kıyılmış tütün üretimi ve ticareti Adıyaman ili ve Çelikhan ilçesi özelinde bölgenin en önemli ekonomik faaliyetidir. Ancak son yıllarda tütün mamullerine uygulanan vergilerin yüksekliği ile beraber artan tüketici talebi ile beraber yüksek miktarlara ulaşan üretim hacmi, güvenlik kuvvetlerinin de kontrollerini arttırmasına ve yakalanan miktarlarında doğal olarak yükselmesine sebebiyet vermiş olup, tütünlere el konulması gerçeği giderek bölgenin en canalıcı sorunlarından biri haline gelmiştir.

Konuya ilişkin olarak Adıyaman ilinde mevcut olan Tütün Platformu üyeleri sık sık yaptıkları toplantı ve basın açıklamalarında, ceza maddelerinde yapılan düzenlemelerin yetersiz olduğuna ve soruna ilişkin kalıcı bir çözüm bulunması gerektiğine dair beyanatlarda bulunmaktadır.

Uygulamada en çok karşılaşılan 50 kilogramlık bulundurma hakkının yarattığı sıkıntıların yanında, sarmalık kıyılmış tütüne olan talep karşısında artan kayıtdışı üretim miktarı ve yasadışı ticaret, yaprak tütün piyasasının normal döngüsünü bozabilecek riskleri de beraberinde getirmeye başlamıştır.

4.2.2. Sarmalık kıyılmış tütün mamulüne ilişkin yasal düzenlemeler

Genel hatları itibariyle, sarmalık kıyılmış tütün mamulü üretimi ve ticareti için 4733 sayılı Kanunun 6 ncı maddesinde varolan hükümler şu şekilde özetlenebilir:

➤ Türkiye’de tütün mamulleri üretmek isteyenlerin; yıllık üretim kapasitesi tek vardiyada, sigara için iki milyar adet, diğer tütün mamulleri için ise onbeş tondan az olmayan, tütün hazırlama bölümleri dahil tam ve yeni teknoloji ile tesisler kurmaları şarttır. Bu şartları yerine getirenler, ürettikleri tütün mamullerini serbestçe satabilir, fiyatlandırabilir ve dağıtabilirler. Türkiye’de tütün mamullerini üretmek ve satmak isteyenler, Kurumdan üretim, satış ve/veya uygunluk belgesi almak zorundadırlar.”

➤ “Türkiye’de, marka bazında sigara için yıllık en az iki milyar adet, diğer tütün mamulleri için yıllık en az onbeş ton üretenler, aynı markadan olmak üzere serbestçe ithalat yapabilirler, fiyatlandırabilirler ve satabilirler.”, denilmektedir.

Görüldüğü üzere, sarmalık kıyılmış tütün mamulü üretilip satabilmek ve ithal edebilmek için, en az 15 ton yıllık üretim kapasitesi olan, tam ve yeni teknolojiye sahip bir tesisin kurulması gerekmektedir.

4733 sayılı Kanun ile her ne kadar destekleme alımlarına son verilmesi ve TEKEL’in özelleştirilerek tütün ve tütün mamulleri piyasalarının liberalleştirilmesi hedeflenmiş olsa da, gerek sarmalık kıyılmış tütün mamulü, gerekse diğer tütün mamullerinin üretimi göz önüne alındığında, söz konusu liberalizasyonunun önemli bir ayağının eksik kaldığı düşünülmektedir. Ayrıca, Kanuna göre sarmalık kıyılmış tütün mamulü üretilip satabilmek ve ithal edebilmek için, en az 15 ton yıllık üretim kapasitesi olan, tam ve yeni teknolojiye sahip bir tesisin kurulması gerekmektedir. Bu yeterlilikleri sağlayamayan gerçek ve tüzel kişilerin bu mamulü üretilip satabilmeleri söz konusu hükme göre mümkün değildir.

Bu kapsamda, gerçek anlamda liberal, rekabetçi bir piyasa tasarımının gerçekleştirilmesinin hedeflendiği bir mevzuatta, böylesine sınırlayıcı hükümlerin yer almasının çok uygun olmadığı düşünülmektedir. Söz konusu hüküm ile, serbest piyasa koşullarında kendi ölçeği ve isteğine göre üretim yapıp satmak isteyen girişimcilere izin verilmemektedir.

Öncelikle, yıllık üretim miktarının başlangıç seviyesinin neden 15 ton olarak belirlendiğinin, ayrıca, hangi gerekçe ile tam ve yeni teknoloji makinaların kullanılmasının zorunlu kılındığının açıklanmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Yıllık 1 tonluk butik bir üretim yaparak bunu pazarlamak isteyen bir girişimcinin nasıl, neye göre ve kimin için bir risk oluşturduğunun, ayrıca, maliyeti daha düşük olan ikinci el makinalar ile bu tarz bir üretimin yapılmasının nasıl bir sakıncası olabileceğinin sorgulanması gerekmektedir.

4733 sayılı Kanunun yayımlandığı tarihte her ne kadar TEKEL sigara fabrikaları özelleştirilmemiş olsa dahi, Kanunun gerekçesinde de yer aldığı üzere, amaç en kısa zamanda bu sürecin tamamlanmasının istendiğidir. Kanunun gerekçesinde; “Tasarı ile hem 138 yıldır Türkiye’de tütün, sigara, alkol ve alkollü içkiler ile tuz üretim ve dağıtımında gerek kamu sağlığı ve gerekse vergi gelirleri açısından son derece etkin rol oynayan Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğünün yeniden yapılandırılması ve hem de 4046 sayılı Kanun doğrultusunda mülkiyetin devri dahil her türlü yöntem kullanılarak özelleştirilmesi yolu ile bu kuruluşun görev alanına giren konularda verimliliğin artırılması, serbest rekabetin tesisi ve sermayenin tabana yaygınlaştırılması amaçlanmıştır.” ifadesi dikkat çekmektedir.

4733 sayılı Kanun ile her ne kadar “verimliliğin artırılması”, “serbest rekabetin tesisi” ve “sermayenin tabana yaygınlaştırılması” hedeflenmiş ise de, gelinen nokta, Türkiye sigara pazarının tamamen uluslararası sigara tekellerinin hakimiyetine girmiş olması ve pazarın devlet tekelinden özel şirket tekeline dönüştürülmüş denilebilir. Şöyle ki, günümüzde sigara pazarının %90 ından fazlası üç büyük şirketin elindedir.

Bu bakımdan, 4733 sayılı Kanunun çıktığı tarihte gerek sigara üretimi gerekse sarmalık kıyılmış tütün mamulünün de dahil olduğu diğer tütün mamullerinin üretimi için getirilen kısıtlayıcı hükümlerin, sigara tekellerinin olası pazar kayıplarının engellenmesi adına getirilmiş olabileceği akla gelmektedir. Öte yandan, ticaretinin neredeyse tamamının yasadışı olarak gerçekleştiği sarmalık kıyılmış tütün piyasasının hacminin, günümüzde yasal sigara pazarının yaklaşık %14 üne tekabül etmesi oldukça düşündürücüdür.

Konu bir başka boyutu ile incelendiğinde ise, günümüzde 4733 sayılı Kanunda talep edilen koşulları karşılayan bir sarmalık kıyılmış tütün mamulü tesisi için makine parkının yanı sıra, bina, depo, şirketin kurulması, personel ve alınması gereken diğer tüm izinlerde dahil edildiğinde en az 300.000 TL gerekeceği, sektörde yer alan firma temsilcilerince ifade edilmektedir. Pazarlama ve satış kanalları ile hammadde alımları için harcanacak para miktarının söz konusu miktara dahil olmadığı göz önüne alındığında, şirketin kar etmesi için belli

bir süre de geçmesi gerekeceğinden, firmanın faaliyetini sürdürebilmesi için girişimcinin kasasında riske edilecek çok daha fazla miktarda parasal bir kaynağın olması gerektiği açıktır.

Bu bakımdan, 4733 sayılı Kanunun bu maddesinin, küçük ve orta ölçekte üretim yapmak isteyen girişimcileri engelleyen bir madde olması sebebi ile rekabeti ve serbest piyasayı bozucu bir etki yarattığı, bu yapısıyla da büyük firmaların lehine bir hüküm olduğu düşünülmektedir.

Tez konusunu yakından ilgilendirmesi nedeniyle, 4733 sayılı Kanunun 8. Maddesi giriş fıkrasında tanımlanan mevcut ceza ise şu şekildedir:

“Kurumdan tesis kurma ve faaliyet izni almadan; tütün işleyenler veya tütün mamulleri, etil alkol, metanol ya da alkollü içki üretmek üzere fabrika, tesis veya imalathane kuran ve işletenler bir yıldan üç yıla kadar hapis ve beşbin günden onbin güne kadar adlî para cezası ile cezalandırılır. Bu Kanunun 6 ncı maddesinin ikinci ve üçüncü fıkralarına aykırı hareket edenler ile tesislerinde izin verilen kategori dışında faaliyette bulunanlara da aynı ceza verilir.” denilmektedir.

4733 sayılı Kanunun ihlali halinde belirlenmiş olan cezalar yüksek olduğu halde, söz konusu hükmün yarattığı engellemenin sonucu olarak günümüzde özellikle Adıyaman, Antep, Urfa, Malatya, Bitlis ile diğer çevre il ve ilçelerde bulunan irili ufaklı sayısız merdiven altı imalathanede; denetimsiz, vergisiz ve içeriğinde tam olarak ne olduğu bilinmeyen milyonlarca kilogram sarmalık tütünün kıyılarak piyasaya arza hazır hale getirildiği bilinmektedir.

Oysa, mevzuatta bulunan sınırlamaların esnetilerek yasal zemine çekilebilecek üretim tesislerinin denetime tabi olmasıyla beraber, sarmalık kıyılmış tütün harmanlarının üretim süreçleri de kontrol edilip analizi yapılmaya başlanacağından, harman reçetesinde ne olduğu takip edilebilecek, bugün piyasadaki içinde ne olduğu belli olmayan görece sağlıksız tütün tüketiminin de önüne geçilebileceği düşünülmektedir. Bu itibarla, sarmalık kıyılmış tütün piyasasına dair kanuni ve vergisel düzenlemeler üzerine acilen çalışma yapılması gerektiği açık olup, aksi takdirde tüketicilerin içeriğinde ne olduğu bilinmeyen

mamulleri tüketmeye devam edeceği ve devletin önemli miktarda vergi kaybına uğrayacağı açıktır.

Ayrıca, 4733 sayılı Kanunda yer alan ilgili hükümler, TAPDK tarafından çıkarılan “Sarmalık Kıyılmış Tütün Mamulünün Üretilmesi, Ambalajlanması ve Piyasaya Arzına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkındaki Yönetmelik” ile detaylandırılmıştır.

Yönetmeliğe göre, sarmalık kıyılmış tütün mamulü, TAPDK tarafından yayınlanmış olan “Tütün Mamullerinin Üretim ve Ticaretine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” kapsamında, “Kurumdan Tesis Kurma ve Üretim ve Faaliyet Uygunluk Belgesi” alanlar tarafından üretilir. Sarmalık kıyılmış tütün mamulü üreticileri, Kurumdan izin almak kaydıyla sarmalık kıyılmış tütün mamulünde kullanılacak yaprak sigara kağıdı veya makaronu kendileri üretebilecekleri gibi, iç veya dış piyasadan da tedarik edebilirler, denilmektedir.

Yönetmelik incelendiğinde, makaron, yaprak sigara kağıdı ve mamulatin içeriğinde bulunabilecek kimyasallara ilişkin bazı kısıtlamalar bulunduğu görülmektedir. Buna göre; yaprak sigara kağıdının veya makaronlarda kullanılan kâğıtın, ilgili mevzuatında belirtilen standartlara uygun olmak zorunda olduğu, makaronlarda kullanılan filtrelerin, selüloz asetat (tow) dışında başka bir maddeden imal edilemeyeceği, yaprak sigara kâğıdı veya makaron üretiminde kullanılan boya maddelerinin, gıda mevzuatına uygun gıda boyası cinsinden olması gerektiği, sarmalık kıyılmış tütün içine glikoz şurubu, invert şeker şeklinde tatlandırıcılar ile naturel ve sentetik meyve esansları ve benzeri şeklindeki aromatik koku maddelerinin katılamayacağı hükme bağlanmıştır.

Mamulün paketlenmesine ilişkin olarak ise, sarmalık kıyılmış tütün mamulünün yirmi gramdan az, bin gramdan fazla olmamak kaydıyla her bir gram tütün için en az bir adet, en fazla iki adet makaron veya yaprak sigara kağıdı ile birlikte aynı birim paketlerde piyasaya arz edilebileceği hükmüne yer verildiği görülmektedir.

Bununla beraber, TAPDK tarafından izin verilmek kaydıyla makaron, yaprak sigara kağıdı ile sarmalık kıyılmış tütün mamulünün üreticilerin talebi halinde ayrı paketler halinde birlikte piyasaya arz edilebileceği, bu durumda makaron ve yaprak sigara kağıdı paketinin görünebilir tüm dış yüzeylerinin beyaz renkte olacağı ve üzerinde ise “.... adet makaron/yaprak sigara kağıdı ile birlikte piyasaya sunulmuştur.”, makaron ve yaprak sigara kağıdı paketinin üzerinde ise, “.... gramlık markalı sarmalık kıyılmış tütün mamulünden ayrı olarak satılamaz.” ibarelerinin bulunacağı zorunlu kılınmıştır.

Ayrıca, makaron üretim tesislerinin kurulum ve işleyişine ilişkin uygulanacak usul ve esasların, TAPDK tarafından 8 Temmuz 2010 tarihli ve 5756 sayılı Kurul Kararı ile belirlendiği görülmektedir.

Yönetmelikte ilk göze çarpan husus, tanımlar kısmında yer alan sarmalık kıyılmış tütün mamulüne ilişkin yapılan tanım olup, sarmalık kıyılmış tütün mamulünün “koruyucu maddeler dışında herhangi bir katkı maddesi ilave edilmeden” hazırlanmış olması gerektiğinin hükme bağlandığı görülmektedir. Her ne kadar sektör tarafından sarmalık kıyılmış tütün mamullerinde katkı maddesi kullanımının dünyada mevcut olduğu öne sürülerek bu konuda serbesti istense de, TAPDK’nın görüşünün bu mamullerde katkı maddesi bulunmaması yönünde olduğu, yapılan görüşmeler sırasında ifade edilmiştir.

Yönetmelikte yer alan hususlar içinde en fazla tartışma yaratan düzenlemelerden bir diğeri ise, makaron ve yaprak sigara kağıdının perakende olarak satışının engellenmiş olmasına ilişkin hükümlerdir. Yönetmeliğe göre, makaron ve yaprak sigara kağıdı mamul ile birlikte satılmak zorunda olup, tüketicilere arz amaçlı makaron ve yaprak sigara kağıdı üretim tesisi kurulmasına da izin verilmemektedir. Üretim tesisleri yalnızca sarmalık kıyılmış tütün mamulü üreticileri tarafından veya sarmalık kıyılmış tütün mamulü üreticilerine satış veya ihracat amaçlı olarak kurulabilmektedir.

Bunun ihlali durumunda; 4733 sayılı Kanunun beşinci fıkrasının (1) beninde yer alan “Kurumdan uygunluk belgesi almadan enfiye, çiğneme, nargile tütünü veya yaprak sigara kâğıdı ya da makaron üretenler ile satan veya satışa arz

edenlere beşbin Yeni Türk Lirası idarî para cezası verilir.” cezası uygulanmaktadır.

Bu hükümlerin getirilmesinin temel gerekçesinin; makaron ve yaprak sigara kağıdının sarmalık tütün tüketimi dışında bilinen yaygın bir kullanım alanının olmadığı, dolayısıyla, sarmalık kıyılmış tütün tüketiminin de neredeyse tamamının yasadışı olarak satılan tütünlerden oluşması sebebi ile, makaron ve yaprak sigara kağıdının perakende satışına izin verilmesinin bu işin yasadışı ticaretine katkı yapmaktan başka bir şeye hizmet etmeyeceği, hatta tüketimi arttırabileceği olduğu ifade edilebilir.

Öte yandan, konuyla ilgili yetkililerle yapılan görüşmelerde ise; bu yasaklamanın uygulamada bir fayda yaratmadığı, yasaklama ile makaron ve yaprak sigara kağıdı kaçakçılığının görülmemiş boyutlara ulaştığı, bu malzemelerin çarşıda pazarda kolaylıkla bulunabildiği, hatta sarmalık tütün satanların bu malzemeleri de uygun fiyata beraberinde sattığı, sonuç olarak sarmalık tütün tüketicileri için ortada bir sorun olmadığı, yasaklamanın bu işin kaçakçılığını yapan kişilere büyük paralar kazandırmaktan başka bir işe yaramadığı eleştirisi getirilmektedir. Bu bakımdan, söz konusu malzemelerin perakende olarak yasal satışına izin verilmesi ile kaçakçılığın tamamen bitmese bile önemli bir kısmının önlenebileceği, devletin bu alandan vergi geliri elde edebileceği, tüketicilerin ise hangi malzemelerden üretildiği belli olan kontrollü bir ürün kullanabilecekleri savunulmaktadır.

Ayrıca, yaprak sigara kağıdı ve filtrenin bir tütün mamulünün tadını belirleyen en önemli parçalardan biri olduğu, bu bakımdan tiryakilerin içim zevki ve gelirine göre satın alabilecekleri farklı kalitelerde makaron ve yaprak sigara kağıtlarının da dünyada varolan örneklerde olduğu gibi piyasada yer alması gerektiği ifade edilmektedir.

Konuya ilişkin bir diğer eleştiri ise, 4733 sayılı Kanununun 8. maddesine göre ticari amaç olmaksızın kendi ürettiği tütünleri kullanarak 50 kilogramı aşmayan sarmalık tütün bulundurmanın tütün üreticileri için serbest olduğu, ancak, bu

tütünleri tüketmek için kullanacakları yaprak sigara kağıdı veya makaronu piyasadan mevcut mevzuata göre temin etmesinin mümkün olmadığı yönündedir.

Bu bakımdan, Yönetmelikteki kısıtlayıcı madde ile Kanundaki serbesti hükmünün birbiri ile çeliştiği görülmektedir. Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde sarmalık tütün üreticisi sayısının yaklaşık 20.000 kişi olduğu tahmin edildiği göz önüne alındığında, söz konusu üreticilerin “yasal olarak tüketim hakkının bulunduğu” 1.000.000 kilogramlık bir tütün miktarı ortaya çıkmaktadır.

Bir kilogram tütünden 1.000 adet sigara üretilebildiği ve Yönetmelik maddesine göre birim sarmalık kıyılmış tütün mamulü paketinde 1 gramlık tütün için en az bir, en fazla iki adet yaprak sigara kağıdı veya makaron bulunması gerektiğinin hükme bağlanıldığı düşünüldüğünde, bahse konu 1 milyon kilogramlık tütünün tüketimi için en az 1, en fazla 2 milyar adet yaprak sigara kağıdı veya makarona ihtiyaç vardır.

Piyasada kaçak olarak satılan makaron paketlerinin 200 adetlik olduğu ve 7 TL’den satıldığı göz önüne alındığında ise, sadece bu üreticilerin tüketimi için en az 5, en fazla 10 milyon paket yaprak sigara kağıdı veya makarona ihtiyaç olduğu ve bunun parasal karşılığının ise en az 35, en fazla 70 milyon TL olduğu görülmektedir.

Öte yandan, yasal olmayan yollardan satışı yapılan sarmalık tütün miktarının 14 milyon kilogram civarında olduğunun tahmin edildiği göz önüne alınarak bu miktar üzerinden bir hesaplama yapıldığında ise ihtiyaç duyulan yaprak sigara kağıdı veya makaron adedinin en az 14 milyar, en fazla ise 28 milyar adet olacağı, bu bakımdan kayıtdışı makaron/yaprak sigara kağıdı piyasasının büyüklüğünün de;

$$14.000.000 \text{ kilogram} * 1.000 = 14.000.000.000 \text{ adet sigara}$$

$$14.000.000.000/200 = 70.000.000 \text{ paket makaron veya yaprak sigara kağıdı.}$$

$$70.000.000 * 7 = 490.000.000 \text{ TL}$$

olacağı, bu miktar Yönetmelik hükmüne göre düşünülerek iki ile çarpıldığında ise toplam büyüklüğün 980 milyon TL'ye ulaşacağı görülmektedir.

Nitekim, Emniyet Genel Müdürlüğünden alınan bilgiler, 2012 yılında değişik kentlerde yakalanan kaçak makaron miktarları sorunun yaygınlığını ortaya koymaktadır. Bu büyüklükler; Eskişehir: 8.510.000 adet, Sinop: 99.000 adet, Bolu: 100.000 adet, Trabzon: 277.000 adet, Denizli: 600.000 adet, Alanya: 270.000 adet, Kocaeli: 3 milyon TL değerinde makaron, Afyon: 6.760.000 adet, Kapıkule: 5.050.000 adet, Karabük: 683.000 adet, Isparta 762.400 adet olarak tespit edilmiştir (EGM, 2012).

Yapılan değerlendirmede; her ne kadar Yönetmelik ile yasadışı sarmalık kıyılmış tütün ticareti yapanların işini kolaylaştırmamak adına makaron ve yaprak sigara kağıdının perakende satışına ilişkin bir yasaklama getirilmiş olsa da, bu ürünlerin yasadışı piyasa büyüklüğünün 1 milyar TL gibi çok büyük miktarlara yaklaştığı, dolayısıyla uygulamada getirilen yasaklamanın işlemediği, emniyet güçlerince yapılan tüm mücadeleye rağmen yasadışı makaron satışının Türkiye'nin her yerinde yaygın olarak devam ettiği görülmektedir. Yasadışı ticaretin cezasının 5.000 TL olmasının ise, söz konusu piyasada dönen parasal büyüklük göz önüne alındığında caydırıcı olamayacağı anlaşılmaktadır.

4.3.Türkiye’de Sarmalık Kıyılmış Tütün Piyasa Büyüklüğünün Genel Olarak İncelenmesi

Sarmalık kıyılmış tütünlerin Türkiye’de üretilen diğer tütünlere göre en önemli ayırt edici özelliği, sahip oldukları azot-şeker-nikotin dengesi sayesinde farklı tütünler ile harman yapılmalarına veya herhangi bir katkı maddesi ilave edilmesine gerek kalmadan, kurutulup kıyıldıktan sonra tek başına içilebiliyor olmalarından kaynaklanmaktadır.

Gerek bölgede yapılan inceleme ve araştırmalar, gerekse bölgede görevli konunun uzmanları ile yapılan görüşmeler neticesinde, 2000’li yılların başında Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde söz konusu tütünlerin ticaretine konu olan miktarın 4-5 milyon kilogram seviyesinde olduğu saptanmıştır. Nitekim

yapılan bir araştırma da 4, 2005 - 2006 yıllarındaki üretimin 5 milyar sigaraya karşılık gelen 5 milyon kilogram civarında olduğunu destekler niteliktedir. Yılına göre değişmekle beraber Türkiye'nin yüzlerce milyon kilogramı bulan toplam tütün üretiminde söz konusu sarmalık tütün üretimi dikkat çekmeyecek bir düzeyde kalmıştır. Gerek anket çalışması için Adıyaman'da bulunduğumuz süre içerisinde yapılan inceleme ve gözlemler, gerekse sektörde yer alan konunun uzmanları, bölgede görev yapan firma temsilcileri, Ziraat Odaları ve Tarım Müdürlükleri yetkililerine göre sarmalık kıyılmış tütün üretimi Çelikhhan'da yaklaşık 2 milyon kilografa, genel olarak ise günümüzde 14 milyon kilografa ulaştığını tahmin etmektedir.

Destekleme alımlarının kaldırılması ve TEKEL'in tütün alımından tamamen çekilmesi ile, özel sektör tarafından gerçekleştirilen küçük miktardaki sözleşmeli üretim dışında, Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde tütün üretimi sona ermiş olup, söz konusu üretimin ortadan kalkması ile beraber bölgedeki sarmalık kıyılmış tütün üretimi de tüm açıklığı ile ortaya çıkmıştır. TEKEL'in bölgede devreden çıkması ve özel sektörün bölge tütünlerine düşük seviyede kalan ilgisi, tütün üreticilerinin gelirinde önemli kayıplar oluşmasına sebebiyet vermiştir.

2003 – 2009 yıllarında 107-108 milyar adet yıllık satışa konu olan sigara piyasası, 2009 yılı sonunda sigara üzerinden alınan vergilerin %30 civarında arttırılması ile beraber 2010 ve 2011 yıllarında ortalama %15 daralmış olması da, sarmalık tütün mamulüne olan tüketici talebini yükselttiği düşünülmektedir.

Kilogramı 20-70 TL arasında satılan sarmalık kıyılmış tütünün bir kilogramından yaklaşık 50 paket tüketime hazır mamul üretilebilmektedir. Piyasada paketi 5 TL olan bir sigaranın kilogramınının 250 TL'yi bulduğu göz önüne alınırsa, tüketicilerin tercih sebebi anlaşılır bir durum olarak ortaya çıkmaktadır. Günümüz itibarı ile, sarmalık kıyılmış tütün mamulü piyasasında yasal olarak faaliyet gösteren altı adet firma bulunmaktadır. 2006 yılında TEKEL'in yaptığı üretimi sonlandırmasından 2009 yılına kadar, ne kamu ne de özel sektör tarafından mamul üretimi gerçekleştirilmemiştir.

⁴ Imperial Tobacco, 2007, "Sarmalık Tütün Üretimi ve Tüketimi Araştırması", Adıyaman.

Ancak, yukarıda açıklanan nedenlerden dolayı 2009 yılında özel sektör tarafından küçük miktarlarla da olsa üretime başlanmıştır. Sarmalık kıyılmış tütün mamulünün dış ticareti, sadece 2011 yılında gerçekleşen 19.368 kilogramlık dış satıştan ibaret olup, ithalatı ise bulunmamaktadır (TAPDK, 2012c). Bununla beraber, sarmalık kıyılmış tütün mamulü piyasasının neredeyse tamamen yasadışı ticaret üzerinden işlediği söylenebilir. Bu itibarla, sarmalık kıyılmış tütün neredeyse tamamen kayıtdışı üretim ve yasadışı ticarete konu olan bir mamul olduğundan dolayı, üretim ve satışına ilişkin bugüne kadar resmi olarak tespit edilebilmiş bir miktar söz konusu değildir. Adıyaman, Malatya, Diyarbakır, Muş ve Bitlis'te özellikle son üç yıldır tüketiciden gelen talebin artması üzerine üretimde bir patlama yaşandığı ve 2009 yılında 7-8 milyon kg, 2010 yılında ise 10-11 milyon kilogramlık üretimlerin gerçekleştiği, 2012 yılı mahsulünün ise yaklaşık 13-14 milyon kilogram gerçekleştiği belirtilmektedir. Bu bakımdan, Çizelge 4.2'de görüldüğü üzere özel sektör tarafından 2012 yılında üretilen 117.383,70 kilogramlık mamulün, yaklaşık %0,8 lik payı ile göz ardı edilecek kadar küçük olduğu söylenebilir. Gelineen noktada, Türkiye sigara pazarının yaklaşık %14 lük büyüklüğüne ulaşmış yasadışı bir ticaret sözkonusudur.

Çizelge 4.2. Sarmalık Kıyılmış Tütün Mamulü Üretimi (2003 – 2012)

Yıllar	Kamu (kg)	Özel Sektör (kg)
2003	71.200,00	0
2004	35.892,00	0
2005	18.516,00	0
2006	0	0
2007	0	0
2008	0	0
2009	0	491,50
2010	0	62,40
2011	0	128.640,29
2012	0	117.383,80

Kaynak: Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Kayıtları, 2013, Ankara.

Sarmalık kıyılmış tütün tüketiminde kullanılan boş filtreli sigara tütününü ifade eden makaron üretim, iç satış ve ithalatına ilişkin rakamlar incelendiğinde, Türkiye’de yasal olarak makaron üreten tek bir şirket bulunmakta olup, 2011 yılına ilişkin makaron üretim, ithalat ve satış miktarları Çizelge 4.3’te yer almaktadır.

Çizelge 4.3. Türkiye’de Makaron Üretimi ve Satışı

Yıllar	Üretim	İthalat	İç Satış	İhracat
	Miktar (Adet)	Miktar (Adet)	Miktar (Adet)	Miktar (Adet)
2011	202.064.550	88.400.400	127.016.000	10.500.000

Kaynak: Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Kayıtları, 2012, Ankara.

Türkiye’de kayıtdışı sarmalık tütün üretim miktarının 14 milyon kilografa ulaştığı göz önüne alındığında, her bir sigara için 1 gram tütünden 1 makarona ihtiyaç duyulacağı hesap edildiğinde, teorik olarak 14 milyar adet makarona ihtiyaç duyulacağı ortaya çıkmaktadır. Bu bakımdan, Çizelge 4.3’te yer alan üretim ve ithalat toplamı 290.464.950 olan makaron miktarının, 14 milyar adetlik teorik miktarın yalnızca %2’sini oluşturduğu görülmektedir.

Dolayısıyla, tüketimin artmasına koşut olarak, ikiyüz adetlik paketler halinde satılan makarona olan talepte de doğal bir artış yaşanmış olup, Türkiye’de daha önce görülmemiş ölçülerde makaron kaçakçılığı vakaları tespit edilmeye başlanmıştır. Türkiye’nin farklı gümrük kapılarında çok sayıda makaron kaçak olarak yakalanmış olup, bu artış Gümrük Müsteşarlığı tarafından makaronun 2010 yılında riskli eşyalar arasına alınmasına sebebiyet vermiştir.

4.4. Türkiye’de Kayıt Dışı Sarmalık Tütün/Tütün Mamülü Artış Nedenlerinin Uygulanan Vergi Sistemi ve Tütüne Alternatif Ürün Uygulamalarının Başarısızlığı ile Satış Fiyatları Açısından Değerlendirilmesi

4.4.1. Uygulanan vergi sistemi açısından değerlendirilmesi

Genel olarak dünyanın her ülkesinde tütün mamullerine uygulanan vergilerdeki yükselmeye tüketiciler tarafından çok hızlı bir şekilde cevap verildiği, özellikle düşük ve orta gelir grubundaki tüketiciler tarafından öncelikle bir alt segmente veya fiyatı daha ucuz olan markalara doğru bir geçiş yaşandığı bilinmektedir. Öte yandan, vergi artışından dolayı fiyatların yükselmesinin tüketici sayısında ve tüketim miktarında bir azalmaya sebebiyet verdiği, ayrıca, tüketicilerin daha ucuz olan kaçak sigara ile sarmalık kıyılmış tütüne olan taleplerinde de bir yükselmeye yol açtığı bilinmektedir.

Önceki bölümde, sarmalık kıyılmış tütün neredeyse tamamen kayıtdışı üretim ve yasadışı ticarete konu olan bir mamul olduğundan dolayı, üretim ve satışına ilişkin bugüne kadar resmi olarak tespit edilebilmiş bir miktar söz konusu olmadığına değinilmişti. Bu bakımdan, vergilerdeki değişimin etkilerinin ölçülebilir ve kıyaslanabilir durumdaki yasadışı sigara ticareti üzerinden değerlendirilmek sureti ile konuyu gerek Adıyaman ili, ilçe ve köylerinde yapılmış olan incelemeler, gerekse piyasadaki kurum, kuruluş temsilcileri ve konu uzmanlarının görüşleri üzerinden sarmalık kıyılmış tütün üretimi ve tüketimi ile ilişkilendirmenin yerinde olacağı düşünülmektedir.

Tütün mamullerinden alınan vergilerin, her zaman için hükümetlerin kamu bütçesine katkı yapan en önemli gelir kaynaklarından biri olduğu söylenebilir. Tütün Kontrolü Çerçeve Sözleşmesinin 2005 yılında yürürlüğe girmesi ile beraber son yıllarda hız kazanan tütün kontrolü uygulamaları da, yüksek oranlı vergilendirmenin salt gelir boyutundan öte, tütün mamülü tüketimini önlemek adına da önemli bir araç olarak kullanılabilir.

Çizelge 4.4'te Tütün mamullerinden alınan ötv gelirlerinin toplam ÖTV gelirleri içerisindeki payı verilmiştir. Türkiye’de tütün mamullerinden alınan ÖTV gelirlerinin, toplam ÖTV gelirleri içerisinde yaklaşık %25 oranında bir paya sahip olduğu söylenebilir. Tütün mamullerinin, ÖTV alınan diğer tüm kalemler düşünüldüğünde tek başına böylesine yüksek bir orana sahip olmasının kamu maliyesine katkı açısından oldukça kayda değer olduğu düşünülmektedir.

Çizelge 4.4. Tütün Mamullerinden Alınan ÖTV Gelirlerinin Toplam ÖTV Gelirleri İçerisindeki Payı (2003-2011)

Yıllar	Toplam ÖTV Gelirleri (TL)	Tütün Mamullerinden Elde Edilen	
		ÖTV Gelirleri (TL)	Toplam ÖTV Gelirleri İçindeki Oranı (%)
2003	22.601.018.000	4.525.000.000	20,02
2004	26.648.100.000	6.125.000.000	22,98
2005	33.344.806.000	7.124.000.000	21,36
2006	36.926.175.000	8.918.380.000	24,15
2007	39.110.505.000	9.646.527.000	24,66
2008	41.831.723.000	10.888.211.000	26,03
2009	43.619.794.000	11.546.093.000	26,47
2010	57.285.112.000	14.784.461.000	25,81
2011	64.188.786.000	15.850.168.000	24,69

Kaynak: Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Kayıtları, 2012, Ankara.

Vergi gelirlerini arttırmanın yanı sıra, tütün mamullerine uygulanan ÖTV’de yapılan artışların tütün mamullerinin yasadışı ticaretini arttırması gibi önemli bir sorunu da gündeme getirdiği düşünülmektedir. Türkiye’de kaçak sigara pazarının büyüklüğüne ilişkin kesinleşmiş bir veri mevcut olmasa da, Emniyet Müdürlüğü Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığının (KOM) yıllık faaliyet raporlarında yer alan verilerle beraber konu ile ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile sektör uzmanlarının görüşleri, özellikle son yıllarda giderek büyüyen bir piyasaya işaret etmektedir.

Nitekim, çizelge 4.5'te yer alan veriler incelendiğinde, ÖTV yasasının yürürlüğe girdiği 2002 yılında kaçak olarak yakalanan sigara paketi miktarı yaklaşık olarak iki milyon paket iken, %49,5 olan nisbi verginin 1 Ocak 2003 ten itibaren %55,3'e yükseltilmesi ile 2003 yılında yaklaşık %50'lik bir artış ile 3,6 milyon paketi bulunduğu görülmektedir.

Çizelge 4.5. Türkiye'de Kaçak Sigara Yakalama Miktarları (2002 – 2011)

Yıl	Yakalanan Paket Sayısı	İndeks
2002	1.960.808	100
2003	3.640.545	186
2004	4.315.774	220
2005	4.842.604	247
2006	7.212.872	368
2007	11.854.292	605
2008	10.669.357	544
2009	10.149.605	518
2010	43.545.267	2.221
2011	69.730.125	3.556

Kaynak: Kaçakçılık ve Organize Suçlar Genel Müdürlüğü Kayıtları, 2002-2007-2011, Ankara.

2004 yılında ise ÖTV oranı %28'e çekilerek, sigara harmanlarında yer alan oryantal tip tütün miktarına göre vergilendirilmeye geçilmesi ile beraber, üretici firmaların kullandıkları oryantal miktarını arttırmaları sonucu uygulanan verginin düşük kalması ve dolayısıyla perakende satış fiyatında önemli bir değişiklik olmaması nedeni ile, 2004 ve 2005 yıllarında çok küçük miktarda artış gösteren kaçak paket sayısının dört milyon adet civarında kaldığı görülmektedir.

Ancak, 2005 yılında oryantal tütüne göre vergilendirme uygulamasından vazgeçilerek nisbi ÖTV oranının %58'e yükseltilmesi ile beraber yakalanan paket sayısının bir anda yedi milyon paketi aştığı ve izleyen iki yılda da artışın devam ederek 10 milyon paket düzeyine ulaştığı görülmektedir. Euromonitor tarafından yapılan bir araştırmada, Türkiye'de 2006 yılında kaçak sigara tüketim miktarının, yasal sigara pazarının %14.8 ine karşılık gelen 15.380 milyon adet olduğu ve

Türkiye'nin bu miktarla dünyada dokuzuncu sırada yer aldığı ifade edilmiştir (Euromonitor International, 2008).

Bununla beraber, 1 Ocak 2010 tarihinden geçerli olmak üzere ÖTV oranının %63'e yükseltilmesi sonrasında yakalanan kaçak sigara miktarının dört katlık bir artış ile 40 milyon paketi geçtiği, 2011 yılında ise ÖTV'nin önce %68'e çekilip sonra ise %65'e düşürülmesi nedeni ile iyice hız kazanarak yaklaşık 70 milyon pakete ulaştığı görülmektedir.

Bu bakımdan, KOM tarafından yıllara göre açıklanan kaçak sigara yakalama miktarlarındaki değişimlerle, ÖTV oranlarında yapılan değişiklikler arasında anlamlı bir ilişki olduğu görülmektedir.

Benzer şekilde, Jandarma Genel Komutanlığından alınan bilgilere göre, 2007 ile 2011 yıllarında kaçak tütün mamulü yakalanan olay sayılarında da, KOM'un verilerinde rastlanıldığı şekilde değişimler gözlenmektedir (Çizelge 4.6). 2007 – 2009 yılları arasındaki üç yıllık dönemde benzer bir stabilite söz konusu iken, 2010 yılından itibaren yaklaşık dört katına çıkan bir vaka sayısı olduğu görülmektedir. Nitekim, sözkonusu dönemde yakalanan sigara paketi sayısının 103 milyon adet olduğu yetkililerce ifade edilmektedir.

Çizelge 4.6. Jandarma Komutanlığı Kaçak Tütün Mamulü Olay Sayısı (2007 – 2011)

Yıl	Olay Sayısı	İndeks
2007	1.587	100
2008	2.589	163
2009	2.367	149
2010	7.829	493
2011	6.630	418

Kaynak: Jandarma Genel Komutanlığı Kayıtları, 2012, Ankara.

ÖTV oranının tüketici aleyhine bir fiyat yükselmesi yaratması durumunda yasadışı ticarete yön veren gruplarında bu avantajı kullandıkları ve kaçak piyasasının büyüdüğü, son dönemlerde Ekonomi Bakanı tarafından da dile getirilmiştir. Bu kapsamda, komşu ülkelerdeki sigara fiyatlarının Türkiye'deki fiyatların çok altında kalmasının da önemli bir etken olduğu, Türkiye'de alt segment sigara fiyatları 3 dolar iken bu rakamın bazı komşu ülkelerde 1 dolar civarında olduğu, buna göre Ermenistan'da 0.86 dolar olan en düşük sigara fiyatı, Suriye ve Irak'ta 1 dolar, İran'da 1.2 dolar, Rusya'da 0.99 dolar, Gürcistan'da 1.02 dolar, Ukrayna'da 1.03 dolar. Yunanistan'da 5.09 dolar olan en düşük sigara ise Bulgaristan'da 2.96 dolar olduğu Maliye Bakanı tarafından ifade edilmiştir.

Çizelge 4.7'de, ÖTV uygulamalarındaki değişimin ortalama paket fiyatlarına olan etkisi incelendiğinde, ifade edilen husus daha net anlaşılmaktadır. Bununla beraber, yıllar bazında ortalama paket fiyatlarında meydana gelen küçüklü büyüklü değişimler ile Çizelge 4.5'de yer alan ve KOM tarafından yakalanan kaçak sigara miktarlarındaki değişimler oldukça dikkat çekici bir husus olarak görülmektedir.

Çizelge 4.7. Yıllara Göre Ortalama Sigara Fiyatları (2003 – 2011)

Yıl	İç Satış Miktarı	İç Satış Hasılatı	Ortalama Paket Fiyatı	İndeks
	(Paket)	(TL)	(TL)	
2003	5.407.853.158	10.570.000.000,00	1,95	100
2004	5.443.519.531	11.201.875.031,00	2,06	106
2005	5.335.825.275	12.284.702.594,00	2,3	118
2006	5.395.434.603	15.272.192.402,28	2,83	145
2007	5.372.748.281	16.687.091.932,56	3,11	159
2008	5.392.945.420	18.342.201.352,04	3,4	174
2009	5.377.748.810	20.402.965.760,09	3,79	194
2010	4.667.712.817	24.041.960.283,39	5,15	264
2011	4.560.873.952	24.598.105.743,60	5,39	276

Kaynak: Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Kayıtları, 2012, Ankara.

Özellikle 2009 ve 2010 yılları incelendiğinde, 2009 yılında 3,79 TL ortalama paket fiyatının 2010 yılında 5,15 TL'ye yükselmesi ile beraber; KOM tarafından 2009 yılında yakalanan 10.149.605 adetlik kaçak sigara paketi miktarının 2010 yılına gelindiğinde 43.545.267 adet pakete, 2011 yılında ise 69.730.125 adet pakete ulaştığı görülmektedir. Benzer şekilde Çizelge 4.6'da da görüldüğü üzere aynı dönem içinde Jandarma Genel Komutanlığı tarafından tespit edilen kaçak tütün mamulü olay sayısı da 2009 yılında 2367 iken, 2010 yılında 7829'a ulaşmıştır.

Öte yandan, özellikle 2010 yılından itibaren geçerli olan ve yakalanan kaçak sigara sayısında tarihsel olarak en yüksek rakamlara ulaşılmasına neden olan ÖTV artışının ardından, önceki bölümde de detaylı olarak incelendiği üzere, sigara üreticisi firmaların üretim ve iç satış rakamlarında oluşan mutlak düşüş de, sözkonusu kaçak artışını bütünleyen anlamlı bir gösterge olarak değerlendirilebilir.

Çizelge 4.8.'de de görüldüğü gibi, 2010 ve 2011 yıllarında önceki yıllara kıyasla gerek üretim gerekse satışlarda ortalama %15'lik bir düşüş meydana gelmiştir. Bu durumda, aynı dönemde yakalanan kaçak sigara paketi miktarındaki devasa artışta göz önüne alındığında, söz konusu azalmaların tüketici tarafından kaçak mamulata yönelerek kompanse edildiği söylenebilir.

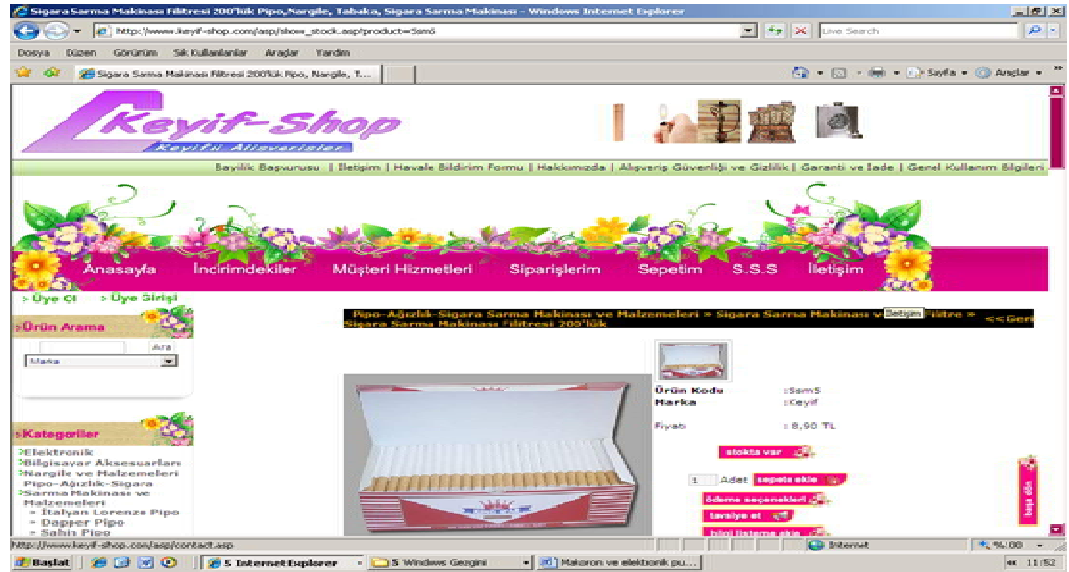
Çizelge 4.8. Türkiye'de Sigara Üretimi ve Satışı (2008 - 2011)

Yıl	Üretim (milyar adet)	İç Satış (milyar adet)
2008	135	108
2009	133	107
2010	115	93
2011	112	91

Kaynak: Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Kayıtları, 2012, Ankara.

Bununla beraber, tütün kontrolü ile uğraşan sağlık çevreleri söz konusu azalmaların tüketimdeki düşüşten kaynaklandığını savunmaktadır. Şüphesiz, yükselen fiyatlardan ve tütün kontrolü kampanyalarından dolayı sigara tüketiminde bir azalma olabileceği kabul edilebilir bir durumdur. Ancak, sadece bir yılda böylesine yüksek oranda bir içici kitlesinin bir anda tüketimden uzaklaşabileceğini iddia etmenin çok anlamlı olmadığı düşünülmektedir.

Bu düşüncüyü destekleyen diğer bir önemli göstergenin de, aynı dönemde sarmalık kıyılmış tütün üretiminde daha önce hiç karşılaşılmamış ölçekte meydana gelen artış olduğu söylenebilir. Sigara fiyatlarında meydana gelen artıştan dolayı, tüketiciler özellikle son yıllarda kaçak sigaradan da daha uygun fiyata mal olan sarmalık kıyılmış tütüne yönelmeye başlamışlardır. Uzun yıllardır bölgede geleneksel olarak üretilen ve tüketilen sarmalık kıyılmış tütünler, tüketici talebinin artmasına paralel olarak günümüzde Türkiye'nin tüm kentlerine ulaşmış, semt pazarlarından küçük dükkanlara, hatta internet üzerinden satışa varıncaya dek yaygın bir satış alanına kavuşmuş, giderek büyüyen bir sektöre dönüşmüştür.



Resim 4.1: İnternet Üzerinden Makaron Satış

Sarmalık kıyılmış tütün üretimi ve ticaretine ilişkin olarak hem 8 inci Kalkınma Planı Tütün ve Tütün Ürünleri Sanayi Özel İhtisas Komisyonunun 2004 yılı raporunda, hem de 9 uncu Kalkınma Planı Tütün ve Tütün Ürünleri Sanayi Özel İhtisas Komisyonunun 2006 yılındaki raporunda önemli hususlara vurgu

yapılmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2006). Raporda, sarmalık kıyılmış tütün ticaretinin rekabetçi ve yasal bir zemine çekilmesi gerektiğinin altı çizilerek, “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 yaptırımların da etkin bir şekilde uygulanması” ve “Türkiye’de üretim iznine sahip firmaların, tüketicinin içim zevkine uygun kıyılmış tütün üretimi ve satışı konusunda özendirilmesi” gerektiğine işaret edilmiştir.

2006 yılında yayınlanan raporun Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde Üretilerek Yasadışı Yollarla Kıyılıp Satışı Yapılan Sarmalık Kıyılmış Tütün” başlıklı bölümünde, “...Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde üretilen ve yasadışı yollarla satışı yapılan sarmalık kıyılmış tütün, ağırlıklı olarak aynı bölgelerde gelir seviyesi düşük vatandaşlar tarafından geleneksel olarak tüketilmekte iken son dönemlerde büyük kent merkezlerinde pazar yerlerinde yasadışı olarak satılır hale gelmiştir. Kıyılmış tütüne olan talep artmaya başlayınca bu tütünlerin içilmesini kolaylaştırıcı tütün sarma ve doldurma gereçleri de talep görmeye başlamıştır.” denilerek soruna yer verilmiştir.



Resim 4.2. Pazar Yerinde Sarmalık Kıyılmış Tütün Satışı

Ayrıca raporda, konunun ÖTV artışlarıyla olan bağlantısına da dikkat çekilerek, “ÖTV uygulamasına ilişkin 25/7/2005 tarihli ve 2005/9145 sayılı Bakanlar Kurulu Kararından sonra sarmalık tütün mamulleri ve aromalı nargilelik

tütün mamullerinin satışları tamamen durmuştur. Hem devletin bu alandaki vergi gelirlerini artırması hem de yasadışı satışı yapılan diğer tütün mamullerini yasal zemine çekmek için sigara dışındaki diğer tütün mamullerindeki ÖTV'nin sigara satışlarını etkilemeyecek bir oran ve tutarda belirlenerek uygulanmasını sağlamak yerinde olacaktır." önerisinin yapıldığı görülmektedir.

Konuya ilişkin olarak dünyanın dördüncü büyük uluslararası tütün şirketi olan, sigara, tütün ürünleri, sigara sarma kağıtları ve aksesuarları üreten ve sigara dışı tütün ürünlerinde dünya lideri olan Imperial Tobacco tarafından 2006 yılında yapılan bir açıklamada, "Kıyılmış tütünün Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde üretilip yasadışı yollarla satıldığını, ürünün vergilendirilmemiş olmasının, satış fiyatını cazip kılarak, tüketicilerin kaçak ve sahte ürün tüketimini teşvik ettiğini, bu durumdan dolayı devletin önemli ölçüde gelir kaybına uğradığını, ayrıca ne şekilde ve hangi koşullarda üretildiği kontrol edilemeyen ürünlerin kamu sağlığı için bir risk unsuru oluşturduğunu, kontrolsüz kıyılmış tütün ticaretinin ekonomide yarattığı vergi kaybının önlenmesi için öncelikle bu ürün grubunun yasallaşması gerektiğini ayrıca, vergilendirme oranlarının sigaradan farklılaştırılması ve daha düşük tutulması gerektiği" ifade edilmiştir (Anonim, 2006).

TAPDK tarafından 2007 yılında yapılan açıklamada ise, sarmalık kıyılmış tütün ticaretinde vergi düzenlemelerinin yarattığı olumsuz sonuçlara dikkat çekilmiştir. Şöyle ki; "Kıyılmış tütünün, yanında sigara kağıdıyla veya makaron tabir edilen, filtreli sigara yapmaya yarayan hazır ambalajıyla birlikte, bir bütün halinde satılması gerektiği, ancak bunun sağlanamadığı, üretim ve tesis kurmak amacıyla TAPDK'ya başvuran üreticilerin üretime geçemediğine değinilmiştir. Çünkü 50 gramlık bir paketin, 3.5-4 TL'ye satılan filtreli sigaralarla aynı fiyata satılması gibi bir durumun ortaya çıktığı, tüketici açısından cazibesinin kalmadığı, gram başına kıyılmış tütünden alınan 7 kuruşun aşağı çekilmesi gerektiği, aşağı çekilmedikçe üretimin yapılamayacağı, merdiven altlarında, sağlıksız koşullarda kıyılmış tütünlerin pazarlarda ağzı açık çuvallar içinde kiloyla satıldığı üzerinde durulmuştur (TAPDK, 2007).

Benzer şekilde Philip Morris Sabancı Sigara ve Tütüncülük A.Ş. tarafından 2009 yılında yapılan açıklamada, sarmalık kıyılmış tütün ticaretinde benzeri görülmemiş bir artış yaşandığından bahisle; üçüncü önemli değişimin açık tütünde yaşandığı, net bir veri olmamasına rağmen yapılan alan çalışmasından elde edilen bilgilere göre açık tütün satışının oldukça arttığı, doğu ilerinin yanı sıra batı illerinde de bu satışların gerçekleştiği, özellikle gençler arasında açık tütünün moda haline gelmeye başladığı vurgulanmıştır (Anonim, 2010d).

Farklı illerdeki Bakkal ve Bayi Odaları tarafından yapılan açıklamalarda; sigara zamlarının ardından açık tütün satışlarının arttığı, bu ürünlerin satıldığı ruhsatsız dükkanların açıldığı, özellikle bakkalardaki satışların %60 azaldığı, yasaya göre valiliklerin duruma müdahale etmesi gerektiğini ifade edilerek, Valiliklerden duruma müdahale etmeleri istenmiştir.



Resim 4.3. Sarmalık Kıyılmış Tütün Satılan Bir Dükkan

Yapılan araştırmalarda basında konuya ilişkin yıllardır yüzlerce haber çıktığı görülmektedir. Konuyla ilgili taraflarında ortaya koyduğu üzere, sarmalık kıyılmış tütünlerin yasa dışı satışı kontrolsüz bir şekilde büyümeye devam etmekte olup, sokakta veya çarşıda pazarda satışın daha da ötesinde, Türkiye'nin her tarafında açılan çok sayıda yetkisiz dükkanda da ticaretin açık bir şekilde gerçekleştirildiği görülmektedir. Bu durumun en büyük sebebinin ise, yüksek vergiler sebebiyle yasal sigara fiyatlarının yüksekliğinden dolayı, özellikle düşük gelir grubundaki tüketicilerin kaçak sigaradan bile daha ucuza mal olan sarmalık kıyılmış tütüne yönelmeleri olduğu düşünülmektedir.

Nitekim, piyasada yapılan araştırmalarda, alt ve orta segment sigara markalarının kaçak olarak satılan paket fiyatlarının 3-3,5 TL, üst segment sigara markalarının ise 4,5-5 TL aralığında satılmakta olduğu görölmektedir. Öte yandan, kilogramı 35 TL'den satılan sarmalık kıyılmış tütünden elde edilen 1.000 adet sigaranın birim maliyeti 0,035 TL, paket maliyeti ise 0,7 TL olmaktadır. Tütünü tüketmekte kullanılan makaronun ise kaçak olarak satılan paketi 7 TL olup, bir paketten 200 adet çıkmaktadır.

20 adetinin fiyatı 0,7 TL olduğundan bir paket sarmalık kıyılmış tütünün paket başına maliyeti 1,4 TL'yi bulmaktadır. Dolayısı ile aylık maliyet yalnızca 42 TL'de kalmaktadır. Yasal olarak satışa sunulan 4,5-5 TL'lik alt segment sigaralar ile kıyaslandığında ise, bir tüketici sarmalık kıyılmış tütünü tercih ettiğinde yasal sigaraya nazaran aylık ödediği miktardan ciddi oranında tasarruf edebilmesi mümkün görölmektedir.

Buradan hareket edildiğinde, Çizelge 4.9'da göröldüğu üzere sarmalık kıyılmış tütün mamulüne uygulanan vergi ile sigaralara uygulanan Nispi ÖTV oranının aynı olduğu, maktudaki düşüklüğün ise dikkate değer bir fark yaratmadığı, dolayısıyla sarmalık için uygulanan dilimin düşürölmesi gerektiği, böylelikle tüketicilerin yasal olarak satışa sunulan sarmalık kıyılmış tütün mamulüne yönelmeleri ile beraber hem sarmalık tütündeki yasadışı ticaretin, hem de kaçak sigara tüketiminin azalabileceği düşünölmektedir.

Öte yandan, 2002 yılında sigara üzerindeki toplam vergi yükü (ÖTV+KDV) %73,25 iken, en yüksek oranına %84,25 ile 2011 yılında ulaştığı görölmektedir. Ancak, kaçak sigara miktarındaki artıştan dolayı getirilen eleştirilerin artması ile beraber söz konusu oran %80,25'e düşürölmüştür. Böylece, UTKP kapsamında hedeflenen %80'lik orana da ulaşılması sağlanmıştır. 2012 yılında da benzer şekilde kaçak sigara miktarını arttırmamak adına toplam vergi oranı %81,6 olarak belirlenmiştir. Sonraki yıllarda vergi artış oranlarının benzer şekilde yine küçük miktarlarda olabileceği düşünölmektedir.

Çizelge 4.9. Sigara ve Sarmalık Kıyılmış Tütün Mamulünde Vergi Oranları

BKK		Nispi ÖTV (%)		Asgari Maktu ÖTV		KDV (%)	Sigarada Vergi Oranı (ÖTV+KDV) (%)
Tarih	No	Sigara	Sarmalık Kıyılmış Tütün Mamulü	Sigara	Sarmalık Kıyılmış Tütün Mamulü		
25.07.2005	2005/09145	58	58	0,06 YTL/Adet	0,06 YTL/gr	18	73,25
13.02.2007	2007/11674	58	58	0,07 YTL/Adet	0,06 YTL/gr	18	73,25
31.10.2007	2007/12756	58	58	0,075 YTL/Adet	0,075 YTL/gr	18	73,25
09.01.2008	2008/13061	58	58	0,0775 YTL/Adet	0,0775 YTL/gr	18	73,25
30.06.2008	2008/13835	58	58	0,0775 YTL/Adet	0,02 YTL/gr	18	73,25
12.06.2009	2009/15081	58	58	0,1025 TL/Adet	0,0264 TL/gr	18	73,25
29.12.2009	2009/15725	63	63	0,1325 TL/Adet	0,0342 TL/gr	18	78,25
25.02.2011	2011/01435	63	63	0,1325 TL/Adet	0,0342 TL/gr	18	78,25
12.10.2011	2011/02304	69	69	0,1450 TL/Adet	0,0375 TL/gr	18	84,25
21.10.2011	2011/02343	65	65	0,1450 TL/Adet	0,0375 TL/gr	18	80,25
24.12.2012	2012/04116	65,25	65,25	0,1575 TL/Adet	0,0410 TL/gr	18	81,625

Kaynak: Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Kayıtları, 2013, Ankara.

4.4.2. Tütüne alternatif ürün uygulamalarının başarısız olması ve ürün satış fiyatı açısından değerlendirilmesi

Türkiye'nin kamu finansman açığı, 1999 yılı sonunda tarım politikaları konusunda radikal tedbirler alınmasını gerektirmiştir. Bu arada Dünya Bankası ile Tarım Reformu Uygulama Projesi yürütülmesine başlanmış, 2000 yılından itibaren tarım sektöründe destekleme alımlarının kaldırılması ve destekleme aracı olarak sadece Doğrudan Gelir Desteğinin (DGD) uygulanmasına karar kılınmıştır.

Bilindiği gibi, 4733 sayılı Kanun ile 2002 yılından sonra tütün üretimi politikasında köklü bir değişime gidilmiş, tütün piyasası liberalize edilerek destekleme alımları kaldırılmış ve sözleşmeli üretim modeline geçiş yapılmıştır.

Üreticilerin yeni oluşan piyasa koşullarına uyum sağlayamaması nedeni ile, 2001 yılında 478 bin olan üretici sayısı 2012 yılına gelindiğinde 50 bine düşmüştür. TEKEL'in tütün alımlarını yavaş yavaş azaltarak tamamen çekilmesi ile beraber, üreticilerin gerek devlet tarafından yürütülen projeler, gerekse kendi

kişisel çabaları ile farklı tarımsal ürün veya ekonomik alternatiflere geçiş yapmaya çalışmalarına rağmen, Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde sarmalık tütünlerin kayıtdışı üretim ve yasadışı ticareti artarak devam etmektedir. Bu kapsamda, 2002 yılından bu yana Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde uygulanan tütüne alternatif ürün projelerinin değerlendirilerek, söz konusu uygulamalar ile sarmalık tütün üretiminin artarak devam eden varlığına ilişkin bir analiz yapılmasının gerekli ve uygun olacağı düşünülmektedir.

Bu kapsamda, Tarım, Gıda ve Hayvancılık Bakanlığı tarafından “Tarım Reformu Uygulama Projesi ARİP” (Agricultural Reform Implementation Project) çerçevesinde, üretimdeki ihtiyaçtan ziyade sosyal politikalar için tütün üretiminin yapıldığı Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde, 2002-2007 yılları arasında “Tütüne Alternatif Ürün Programı” yürütülmüştür.

Proje; Adıyaman, Batman, Bingöl, Bitlis, Diyarbakır, Hakkari, Malatya, Mardin, Muş, Siirt ve Van olmak üzere toplam 11 ilde uygulanmış olup, 7,2 milyon dolar bütçe ayrılmıştır. Taban arazide tütün üretiminden vazgeçilerek, kazanılan alanlara alternatif olabilecek bitkiler ise; buğday, ayçiçeği, kanola, kuru fasulye, nohut, kırmızı mercimek, mısır, soya fasulyesi, yonca, pamuk, fiğ, korunga, bağ, meyve, sebze, sera, aromatik ve tıbbi bitkiler olarak tespit edilmiştir. Alternatif ürün projesinden yararlanan üreticilerin gelir kayıplarının önlenmesi amacıyla girdi-bakım-hasat masrafı olarak bir yıl için dekar 80 dolar ödenmiştir. Projeden 6.836 tütün üreticisi yararlanmış olup, toplamda 2,4 milyon doları ödeme yapılmıştır.

Çizelge 4.10. Tütüne Alternatif Ürün Projesi (2002 – 2007)

	2002-2003	2004	2005	2006	2007	Toplam
Üretici sayısı	4.769	1.547	433	48	41	6.841
Alan (dekar)	22.690	2.505	4.764	207	193	30.361
Ödeme (\$)	1.815.236	200.458	381.157	16.554	15.485	2.428.613

Kaynak: Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, 2012, Ankara.

Alternatif ürün projesinin kapsadığı illerde, 2006 yılı ürününde TEKEL tarafından tütün alımı yapılan üretici sayısı 86.818'dir. Bu rakam, Çizelge 4.10'da aynı yıl tütün üretiminden vazgeçip alternatif ürünlere yönelmek isteyen üretici sayısı ile mukayese edildiğinde, tütün üreticilerinin projeye ilgi duymadığı ve projenin hedefine ulaşmadığı görülmektedir. Son yıllarda sadece 40-50 civarında tütün üreticisinin başvurduğu proje, 2007 yılında son kez uygulanmıştır.

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. Nitekim Tarım Bakanlığı tarafından yapılan bir sunumda, projede kapsamında gerekli başarıya ulaşamadığı, başarı oranının %10 seviyesinde kaldığı ifade edilmiştir (Coşkun, 2004).

Dünya Bankasından alınan kaynakla 2001-2007 arasında uygulanması öngörülen bu projenin 2008 yılında son bulması beklenirken, devam etmesi kararlaştırılmıştır. Çıkarılan Bakanlar Kurulu Kararına göre; 2008 yılında TEKEL'le sözleşme imzalamış olan Adıyaman, Batman, Bitlis, Burdur, Diyarbakır, Hatay, Mardin, Muş, ve Trabzon illerindeki tütün üreticilerine yılda bir defa olmak üzere 2009, 2010, 2011 yıllarında destekleme ödenmesine ve gerekli finansmanın bütçenin ilgili kaleminden karşılanmasına karar verilmiştir.

TAPDK'da yer alan kayıtlara göre, TEKEL'in 2008 yıllarında Adıyaman, Batman, Bitlis, Burdur, Diyarbakır, Hatay, Mardin, Muş, ve Trabzon illerinde sözleşme imzalayan 106.810 üretici tarafından 260.402 dekar alanda tütün üretimi yapılmıştır. Projenin, 2002 – 2007 yılları arasındaki proje ile doğru bir kıyaslamasının yapılabilmesi için ilk projede yer almayan Hatay, Burdur ve Trabzon'daki toplam 21.139 üretici ile 45.945 dekarlık üretim alanının toplam miktardan çıkarılması gerekmektedir. Söz konusu çıkarılma yapıldığında toplam hanesinde 18.319 üretici ile 115.452 dekarlık bir alan kalmaktadır. Yani, Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerindeki 85.671 üreticiden 18.319'unun, 214.457 dekar araziden ise 115.452 dekarının tütün üretiminden uzaklaştığı söylenebilir.

Çizelge 4.11’de toplam üretici sayısı ve arazi miktarında ilk projeye göre yetersiz de olsa bir artış görülmekle beraber, bunun en önemli sebeplerinden birinin TEKEL’in 2009 yılından itibaren yaprak tütün alım faaliyetine son vermesi olduğu düşünülmektedir. Böyle bir durumda projeye katılımın çok yüksek seviyelerde olması gerektiği ilk olarak akla gelmektedir. Ancak, buna rağmen, üreticilerin ve tütün üretilen arazilerin önemli bir kısmının projeden faydalanmadığı görülmektedir.

Çizelge 4.11. Tütüne Alternatif Ürün Projesi (2009 – 2011)

	2009	2010	2011	Toplam
Üretici sayısı	10.263	14.641	14.554	39.458
Alan (dekar)	40.217,986	60.850,231	60.329,142	161.397
Ödeme (TL)	4.343.522,60	7.302.027,72	7.239.497,08	18.885.047

Kaynak: Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Kayıtları, 2012, Ankara.

Tüm bu açıklamaların ışığında, projeden beklenen başarının elde edilememesinde ana nedenlerin;

- Üreticilerin büyük bir kısmının kendi arazisinin olmaması,
- Tütün yetiştiriciliğinin bölgede yaşanan işsizlik sorununa sağladığı katkısının olması,
- Bölgede tütünün uzun yıllardır yetiştiriliyor olması nedeni ile, üreticilerin yetiştiriciliğini bilmedikleri ürünlere yönelmek istememesi,
- Üreticilerin tütün üretiminden vazgeçmesi halinde, ileride devletin tütün üretimine tekrar destek vermesi durumunda üretim kotalarını kaybetme korkusu taşınması,
- Dekar başına verilen 80 dolar ödemenin sadece bir yıl için olmasından dolayı üreticilerin sonraki yıllar için endişe taşınması,
- Yetiştirilecek alternatif ürünlerin depolanması, işlenmesi, kurutulması vb. gibi işlemler için bölgedeki tesislerin yetersiz olması,
- Üreticilerin yeni yetiştirecekleri ürünleri pazarlama endişesi taşınmaları

- Üreticilere teşvik ve örnek olabilecek önder çiftçilere yaptırılacak olan alternatif ürün yetiştiriciliğinin gösterildiği demostrasyon çalışmalarının tamamlanmamış olması,
- TEKEL'in projenin uygulanması sırasında üreticilere nakit avans ödemesi yapması , olarak sıralanabilir.

Bu nedenlerin yanı sıra, projeden istenilen hedeflere ulaşamamasında en büyük etkenin, alternatif ürün projesi kapsamında bulunan birçok üretim merkezinde arazinin kıraç ve küçük parsellerden oluşması ile birim alandan tütün kadar gelir elde edilebilecek alternatif bir ürünün bulunmaması olduğu düşünülmektedir. Sonuç olarak, tütün üretimini bırakmak zorunda kalan üreticilerin aynı arazilerde geçimlerini temin edecek miktarda gelir getiren alternatif bir ürün yetiştirme imkânlarının zor ve zayıf olduğu görülmüştür.

Bir diğer önemli nedenin ise, özel sektör tarafından bölgede 2005 yılında başlatılan deneme üretimlerinin giderek artış göstererek yaygın üretime geçilmesi ve üretimin her yıl düşüğe olsa artış göstermesinden kaynaklı olduğu düşünülmektedir. Günümüzde sadece Adıyaman'da İzmir menşeli yaygın üretimin iki milyon kilografa ulaştığı, Batman, Diyarbakır ve Bitlis'te de şirketler tarafından üretim sözleşmesi imzalandığı göz önüne alındığında, üreticilerin bildiği tek iş olan tütün üretimine özel sektör kanalı ile de olsa devam etme umudu ve isteğinin de, projelerden alınan sonuçların düşük miktarlarda kalmasının sebeplerinden biri olduğu söylenebilir.

Dolayısı ile görülmektedir ki, tütün üretimine alternatif tarımsal ürünlere geçilmesi oldukça komplike bir faaliyet olup, çok sayıda farklı faktörden etkilenmektedir. Farklı ürünlerin üretimine dair bilgi birikimini, gerekli teknik destek ile beraber üreticilerin yıllar içerisinde oluşturması mümkün olsa dahi, söz konusu geçiş sürecinde maddi destek sağlanması, üreticilerden bağımsız dışsal bir durumdur. Bununla beraber, yeterli ve sürekli bir gelir temini için üreticilerin kendi arazisine sahip olması ya da çok düşük kira bedeli ile bir araziye sahip olması gerekliliği, ayrıca önem arz etmektedir.

Sarmalık kıyılmış tütün üretiminin tütüne alternatif ürünlere yönelmede yaşanan sıkıntılara ilişkin yukarıda sayılan tüm nedenlerin yanındaki en önemli unsurun, sarmalık tütün üretiminden elde edilen gelirin, diğer hiçbir tarımsal üretim vasıtası ile sağlanamaması olduğu söylenebilir. Nitekim, yapılan alan araştırmasında, üreticilerin sarmalık tütünün kilogramını ortalama 34,52 TL'ye sattıkları tespit edilmiştir. Tütünlere piyasada ödenen yüksek fiyattan dolayı ne üretimin kayıt dışılığının, ne de ürünün satışı esnasındaki kanuni risklerin, üreticileri tütün üretiminden vazgeçirmeye yeterli olmadığı görülmüştür.

Diğer taraftan, sarmalık tütün üretimi yapılan arazilerin üretici başına ortalama 2-3 dönüm aralığında olduğu göz önüne alındığında, farklı bir tarımsal ürüne yönelmeleri durumunda dahi yetersiz bir üretim alanı bulunduğu gerçeği ortaya çıkmaktadır. İddialı bir önerme ile tütün üretimi yasaklansa dahi, üreticilerin bu kadar küçük ölçekteki üretim alanlarında, üstelik tekniğini bile bilmedikleri bir ürünü yetiştirerek gelir elde etmeleri normal koşullarda pek olası görülmemektedir.

Bunun yanı sıra, orijinal menşei olarak sarmalık tütün üretiminin yapıldığı Bitlis'in ve Diyarbakır'ın bazı mntıklarında da yüksek fiyatlara alıcı bulan sarmalık tütün üretimi zaten çok uzun yıllardır geleneksel şekilde gerçekleştirilmektedir. Tüketicilerin Türkiye çapında sarmalık kıyılmış tütüne olan talebinin artış göstermesi ile beraber Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde yer alan diğer bazı il ve ilçelerde de kayıt dışı sarmalık tütün üretiminde bir artış ortaya çıkmıştır.

Özellikle Malatya, Doğanşehir, Adıyaman merkez köyleri ve ilçeleri ile Batman, Diyarbakır, Muş, Bitlis ve Antakya'nın bazı kesimlerinde, sarmalık tütün harmanlarında maliyet düşürücü dolguluk olarak kullanılması sebebi ile alıcılar tarafından tercih edilen ve ova tütünü olarak tabir edilen tütünler üretilmekte olup, kilogramının 8 - 10 TL aralığında satıldığı ifade edilmektedir. Ancak görece düşük fiyatına rağmen yine de diğer tarımsal ürünlerden daha fazla kazandırdığı ve üreticinin zorlanmadan yapabildiği kendi işi olduğu için tercih edilmektedir. Bu bölgelerde arazinin bol olmasının da, fiyat düşük olsa bile elde edilen

rekoltenin yüksek olmasından dolayı üretimi kolaylaştıran ve teşvik eden bir başka önemli unsur olduğu düşünülmektedir.

Satış fiyatındaki avantaj bir kenara konulsa dahi, üreticilerin hiç bilmedikleri bir ürüne yönelmek istememeleri, yönelseler dahi bunun tekniğini öğrenmeleri ve uygun verimi alana kadar geçecek olan süre ile sözkonusu diğer tüm unsurlar dikkate alındığında, bölgede alternatif ürüne yönelmenin oldukça güç olacağı aşikardır. Kaldı ki, Tarım bakanlığı tarafından 2002 – 2011 yılları arasında uygulanmaya çalışılan alternatif ürün projelerinde üretimi yapılmak istenen bazı tarımsal ürünlerde de başarı sağlanamamıştır.

Batman Ziraat Odası ve Ziraat Mühendisleri Odası tarafından 2009 yılında yaptığı açıklamada, tütün ekmeyen üreticiye para verilmesi veya “alternatif ürünlere destek” projelerinin bölge halkına hiçbir yarar getirmediğini; alternatif ürünlere destek ve tütün ekmeyen üreticilere verilecek paranın çiftçi kayıt sisteminde (ÇKS) olanlar için geçerli olmasının gerektiği, Batman’da 23.000 ekiciden sadece 1.000 civarında ekicinin ÇKS’ye kayıtlı olduğunu, bu konuda öncelikle tüm çiftçilerin kayıt altına alınması gerektiğini, sonuç itibarıyla bölgede “tütünün alternatifinin sadece tütün” olduğu ifade edilmiştir.

4.5. Sarmalık Tütün Piyasasını Gelecekte Etkilemesi Olası Gelişmeler

4.5.1. Dünya Sağlık Örgütü Tütün Kontrolü Çerçeve Sözleşmesi kapsamında beklenen gelişmeler

Dünya Sağlık Örgütünün (WHO) 21 Mayıs 2003 tarihinde yapılan 56 ncı Dünya Sağlık Asamblesi Toplantısı’nda tütün kullanımı ve tütün dumanına maruz kalmanın yaygınlığını sürekli ve özlü bir şekilde azaltmak için Tütün Kontrolü Çerçeve Sözleşmesi (TKÇS) kabul edilmiştir. Sözleşme, taraf ülkelerin ulusal, bölgesel ve uluslararası düzeylerde uygulayacakları tütün kontrolü önlemleri çerçevesinde, mevcut ve gelecek nesilleri tütün tüketimi ve tütün dumanına maruz kalmanın yıkıcı sağlık, sosyal, çevresel ve ekonomik sonuçlarından korumak amacıyla hazırlanmıştır.

TKÇS'nin uygulamaya yönelik rehber ilkelerini gerçekleştirmek için maddeler bazında çalışma grupları oluşturulmasına karar vermiş olup, çalışma açısından önemli olduğu düşünülen 9. ve 10. Maddeler “Tütün Mamullerinin İçerik ve Emisyon Ölçümleri ile İçerik Bilgilerinin Kamuoyuna Açıklanması ve Yetkili Otoritelere Bildirilmesi” ile 17.-18. Maddeler “Tütün Üretimine Ekonomik Açından Sürdürülebilir Alternatif Faaliyetler” çalışma gruplarının yürüttüğü faaliyetlerin değerlendirilmesinin yerinde olacağı düşünülmektedir.

4.5.1.1. TKÇS 9 ve 10 uncu maddeler çalışma grubu kapsamında beklenen gelişmelerin değerlendirilmesi

Çalışma grubunun yürüttüğü faaliyet sonucunda gerek dünya, gerekse Türkiye tütün üretimine ilişkin yaratabileceği en önemli negatif etkinin, tütün mamullerinde kullanılan girdiler/katkı maddeleri üzerine yapılan çalışmanın sonuçlanması ile beraber ortaya çıkabileceği düşünülmektedir. Söz konusu çalışma grubu, tütün mamullerinde kullanılan katkı maddelerinin tütün mamulü tüketiminde üç önemli etki yarattığını ifade etmekte olup, bu etkiler; Çekicilik (Attractiveness), bağımlılık (Addictiveness) ve zehirlilik (Toxicity) olarak sıralanabilir.

Söz konusu katkı maddeleri ile tütünün boğazda yarattığı yakarlığın giderilerek içimin kolaylaştırıldığı, tatlandırıcılar ve farklı tasarımdaki kağıt ve filtre ile lezzetin ve ayrıca çekiciliğin arttığı -vanilya, şeker, çikolata, renkli kağıt/filtre kullanımı vb.- yanı sıra, bazı kimyasallar ile daha fazla bağımlılık yaratıldığı ve tüm bu nedenlerden dolayı da mamulün toksik etkisinin yükseldiği ifade edilmektedir.

Katkı maddelerinin yasaklanması/kısıtlanması durumunda, bu maddeleri en iyi absorbe eden ve sigara harmanına yanma, yakarlık, aroma, koku, tat vb. gibi karakteristik özellikleri kazandıran Burley tütününün varoluş gerekçesinin kalmayacağı, dolayısıyla, Virginia, Burley ve Oryantal tütünden terkib yeryüzündeki en yaygın harman tipi olan Amerikan Blend harmanının sonunun gelebileceği öne sürülmektedir.

Özellikle son iki yıldır konu üzerinde tartışmalar Türkiye’de de devam etmekte olup, esasen iki boyutlu olarak sürdürülmektedir. Bunlardan ilki, katkı maddelerinin yasaklanması ile beraber; aroma, koku, tat vb. gibi her türlü temel içim özelliğini %100 doğal olarak kendinde barındıran Türk tütünlerinden yapılmış sigaraların dünya pazarlarında tekrar yükselişe geçebileceği, dolayısı ile Türkiye’de tütün üretiminin de artabileceği yönündedir. Bu konudaki diğer bir görüş ise, Amerikan Blend’in sona ermesi durumunda, bu harmanlarda belli ölçülerde mutlaka kullanılan Türk tipi oryantal tütün üretiminin tamamen sonlanacağı yönündedir.

Konu sarmalık kıyılmış tütün üretimi ve ticareti bakımından değerlendirildiğinde, söz konusu olasılıkların her birinden farklı düzeylerde etkilenme olabileceği düşünülmektedir. Öncelikle, tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de en fazla konuşulan senaryo olan “katkı maddelerinin yasaklanması ile Burley tipi tütün üretiminin biteceği” ve bu durumun da “Türk tütünleri lehine bir gelişme olacağı” yönündeki yaklaşım ele alındığında, sarmalık tütünlerin bu durumdan pozitif etkileneceğini söyleyebilmek mümkün görünmektedir.

Tütün mamulü harmanlarında kullanılan katkı maddelerinin, ürünün toksik etkisini arttırarak insan sağlığı üzerinde daha fazla yıkıcı etki yarattığı ifade edilmektedir. Bu bakımdan, şayet öngörüldüğü gibi Burley üretiminin sonlanması ile Amerikan Blend harmanları sona ererse, içeriğine hiçbir kimyasal madde katkısı yapılmadan doğal olarak dengeli bir içim sunan sarmalık tütünlerin; gerek yaprak kimyası itibarıyla nikotin-şeker-azot oranları bakımından tek başına içim niteliği taşımalarından dolayı, gerekse tütün kontrolü standardı açısından tüm dünyada bir ekol olabileceği düşünülmektedir.

Bunun yanında, Türkiye’de üretilen ve şeker, sertlik, aroma ve koku gibi çeşitli içim karakteristiklerini doğal olarak kendinde bulunduran diğer oryantal tip tütünlerden yapılabilecek değişik harmanlarda da yer alabilecek olmalarından dolayı, sarmalık tütün üretiminin söz konusu gelişmeden bu boyutuyla da olumlu etkilenebileceği söylenebilir.

Konu, aynı görüşün diğer versiyonu olan ve Amerikan Blend tip harman sona ererse oryantal tütün üretiminin de sona ereceğini savunan yaklaşım açısından değerlendirildiğinde ise, bu senaryonun gerçekleşmesi durumunda da sarmalık tütünlerin yine avantajlı bir durumda olabileceği düşünülmektedir.

Bu senaryoyu savunan kesimler, bu durumdan en fazla etkilenecek olan oryantal tip tütünlerin Türkiye tütün üretiminin lokomotif unsuru olan İzmir menşei olacağını ifade etmektedirler. Böylesine bir gelişme durumunda genel olarak Türkiye’de yetişen oryantal tip tütünlerin negatif olarak etkilenebileceği söylenebilse de, daha önce bahsedildiği üzere Türkiye’deki diğer tütünlerden farklı olarak tek başına içilebilir olma niteliklerinden dolayı sarmalık tütün üretiminin bu durumdan negatif etkilenmeyeceği, organik yapısından dolayı talep artışının sözkonusu olabileceği ifade edilebilir.

Sonuç olarak, 9 ve 10 uncu maddeler çalışma grubunun ilerleyen yıllarda yapacağı çalışmalar paralelinde katkı maddelerinin yasaklanması veya sınırlandırılması durumunda, Türkiye’de yetiştirilen sarmalık tütünlerin bu tarz bir gelişmeden olumlu etkilenebileceği düşünülmektedir.

4.5.1.2. TKÇS 17 ve 18 inci maddeler çalışma grubu kapsamında beklenen gelişmelerin değerlendirilmesi

Söz konusu maddeler Sözleşmeye; “Gelişmekte olan ve ekonomileri geçiş sürecinde olan ülkelerdeki tütün kontrol programlarının bir sonucu olarak geçimleri olumsuz etkilenen tütün yetiştiricilerine ve işçilerine teknik ve mali destek sağlanmasının önemi kabul edilmeli ve ulusal olarak geliştirilen sürdürülebilir kalkınma stratejileri kapsamında ele alınmalıdır” şeklinde rehber ilkelerin tanımlandığı dördüncü madde de yer alan gerekçeden dolayı eklenmiştir.

Çalışma grubu tarafından sürdürülen faaliyet sonucunda taslak metinde yer alan bazı hususlar, özellikle son üç yıldır Türkiye’de ve dünyada yoğun eleştiriye maruz kalmış olup, rehberin ilk çıkış amacı olan “tütün kontrolü uygulamaları sonucunda üreticilerin ekonomik ve sosyal olarak olumsuz etkilenecek olması” noktasından çok farklı bir noktaya geldiği, adeta dünyada tütün üretimi

sonlandırılmasının önünü açan ve talep eden bir kimliğe büründüğü iddia edilmektedir.

Kılavuzun 17 Temmuz tarihinde yayımlanan son versiyonunda, “Tütün üretimini destekleyen ve teşvik eden politikaların sınırlandırılması” başlığını taşıyan Madde 4.4. ün içeriğine incelendiğinde; üretimi teşvik edici, kaliteyi iyileştirici ve üreticilere karlı fiyatlar sağlayan politikaların sona erdirilmesi gerektiği, üreticilere teknolojik destek verilmemesi, üretim alanlarının sınırlandırılması ve tütün üretimi için kamu finansman politikaları ve diğer teşviklerin kaldırılması gerektiğinin açık olarak söz konusu madde de mevcut olduğu görülmektedir (WHO, 2012a).

Kılavuzun “Tütün üretiminin ve/veya desteklenmesinin azaltılması” başlığını taşıyan 6.3 no’lu maddesinde ise; Taraf ülkelerin tütün üretimine ve/veya desteklenmesine yatırım yapmayabileceği, tütün üretilen arazileri kademeli olarak sınırlandırabileceği, tütün üretimine verilen teşviklerin azaltılabileceği, destekleme kurumlarının etkisizleştirilebileceği, tütün üretilen araziler sınırlandırılabilir ve tütün üretilen arazilerin sınırlandırılmasının tütün kontrolünün önemli bir unsuru olabileceğine dair hususlara yer verildiği görülmektedir.

Kılavuzun mevcut şekliyle yayınlanması durumunda, hükümetlerin kılavuzda yer alan ilkelere tamamen uyum göstereceğini düşünmek pek realist bir yaklaşım olarak değerlendirilmese de, önümüzdeki yıllarda politik seviyede karar alıcıların kılavuzda yer alan yönlendirmelerden etkilenerek tütün üretimi aleyhinde olmasa bile, an azından lehinde olabilecek bazı kararlar vermesinin zorlaşabileceği düşünülmektedir.

Ancak, kılavuzda her ne kadar tütün üretimine alternatif geçim kaynakları yaratılmasına ilişkin teknik/teorik bazı açıklamalar yapılmış olsa dahi, bu yaklaşımların tütün üretiminin tamamen sonlandırılması yönünde bir sonuç doğuracak şekilde taraf ülkelere angaje edildiği görülmektedir. Bu bakımdan, yayınlanacak olan rehberdeki sözkonusu önerilerin, Türkiye gibi tütün üretimine ve üreticisine kayda değer hiçbir desteğin bulunmadığı ülkelerde, üreticiler lehine

gelecekte yapılabilecek bazı olası düzenlemelerin önüne geçme ihtimali yaratabileceği düşünülmektedir.

Türkiye’de ki mevcut durumda, sarmalık tütün üreten çiftçiler açısından bugüne kadar yapılan alternatif ürün uygulamalarından olumlu sonuçlar alınmadığı bilinmektedir. Konuyla ilgili tüm çevreler dağlık kesimlerde ve küçük arazilerde yapılan bu üretimin tek ve en önemli alternatifinin yine kendisinin olduğu yönünde hemfikirdir.

Ayrıca, kalkınma plan ve programlarında da yer verildiği üzere, tüm devlet birimlerinin düşüncesi de bu alandaki en büyük sorunun mevcut üretimin ve ticaretin zaman geçirmeksizin kayıt altına alınması gerekliliği yönündedir. Bu bakımdan sorunun, kılavuz ile ortaya konacak olan söz konusu ilkelerin tamamen tersine olacak şekilde üretimin sonlandırılması değil, devam ettirilmesinin yol ve yöntemlerinin geliştirilmesi sorunu olduğu düşünülmektedir.

4.5.2. Tütün Mamullerinin Yasadışı Ticareti İle Mücadele Eylem Planı kapsamında beklenen gelişmeler

Türkiye’de tütün mamulleri için 2002 yılından itibaren uygulanmaya başlanan özel tüketim vergisinin yıllar içerisinde gösterdiği artışlarla beraber özellikle 2009 yılından sonra yüksek boyutlara ulaşan tütün ve tütün mamulleri kaçakçılığı ile etkin bir mücadele sağlanabilmesi için, kolluk kuvvetlerinin yanı sıra konuyla ilgisi bulunan tüm kurumların katılımı ile geniş kapsamlı bir strateji belirlenme ihtiyacı ortaya çıkmış, bunun sonucunda Gelir İdaresi Başkanlığının yönetiminde mevzuat ve uygulama sorunları ile çözüm önerilerini de içeren ve 2011 – 2013 yıllarını kapsayan “Tütün ve Tütün Mamulleri Kaçakçılığı ile Mücadele Eylem Planı” 27/10/2011 tarihli ve 28097 sayılı Resmî Gazete’nin mükerrer sayısında yayımlanan 2011/18 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile yürürlüğe girmiştir.

14 hedef ve 34 eylemden oluştuğu görülen Eylem planı incelendiğinde, Gelir İdaresi Başkanlığının (GİB) sorumlu kuruluş olarak belirlendiği; Adalet Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Ekonomi Bakanlığı, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı,

İçişleri Bakanlığı (Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı), Maliye Bakanlığı (Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı, MASAK, Gelir politikaları Genel Müdürlüğü), Milli Eğitim Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı, Kara Kuvvetleri Komutanlığı ve Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumunun da, koordinasyon halinde çalışacak sorumlu kuruluşlar olarak yer aldığı görülmektedir.

Her ne kadar kaçak sigara için sorunun temeline yönelik çözüm önerileri Eylem Planında yer almasa da, sarmalık kıyılmış tütün ticaretinin ve üretiminin yasal zemine çekilmesi için tedbir ve teşvikleri içeren mevzuat ve uygulamaların hayata geçirilmesine dair hükümlerin planda yer almasının olumlu olduğu düşünülmektedir. Plan ile gerçekleştirilmesi amaçlanan 14 hedeften Araştırma ile doğrudan ilgili olanlar incelendiğinde ise;

- Tütün üretimi ve ticaretinde kayıt dışı faaliyetlerin önlenmesi,
- Yasadışı tütün ve tütün mamulleri ticaretine neden olan veya kolaylaştıran yan faaliyetlerin kontrol altına alınması ve bu faaliyetlerden mevzuata aykırı olanların engellenmesine ilişkin gerekli tedbirlerin alınması
- Ruhsatlı ve ruhsatsız bayiler ile seyyar satıcılarda yasadışı ticarete konu tütün ve tütün mamulleri satışının engellenmesine yönelik çalışmaların yapılması
- Tütün ve tütün mamulleri kaçakçılığının boyutlarının belirlenmesi, bu sektördeki yasal ticaretin hacmi ile sınır illeri başta olmak üzere yüksek riskli bölge ve şehirlerdeki yasa dışı ticaret boyutunun tespiti
- Suçun önlenmesi, vergi kaybının azaltılması ile tütün ve tütün mamulleri piyasasının kontrol altında tutulması amacıyla çalışmalar yapılması

başlıklarda yer alan hedeflerin öne çıktığı görülmektedir.

Sarmalık kıyılmış tütün üretimi ile bu tütünlerin ticaretine ilişkin olarak sorunları ana başlıklar halinde sıralamak gerektiğinde, bunları;

- Üretimin kayıtdışı olması, ticaretin mevzuata aykırı olması,
- Makaron ve yaprak sigara kağıdının yüksek miktardaki kaçakçılığı,
- Mevzuatın 15 tondan az miktardaki mamul üretimi/ticaretini engellemesi,

- Sarmalık tütün üreticisi sayısına ilişkin resmi bir verinin bulunmaması,
- Toplam tütün üretimi miktarına ilişkin resmi bir verinin bulunmaması,
- Gerçekleşen ticaretin miktarına ilişkin resmi bir verinin bulunmaması,
- Tütünlerin naklinin mevcut mevzuata aykırı olması,
- Yaprak tütün ticaretini bozucu etki yaratması,

olarak sıralamak mümkün olup, adı geçen beş farklı hedefte yer alan eylemlerin bu temel sorunlara belirli bir plan ve takvim dahilinde doğrudan çözüm getirmeyi amaçlamasının oldukça önemli olduğu, özellikle 34, 35 ve 36 no'lu eylemlerde yer verilen hususların ciddi katkı sağlayacağı düşünülmekte olup, bu hususlar;

- ✓ Kayıt dışı sarmalık kıyılmış tütün ticaretinin yasal zemine çekilmesine yönelik tedbir ve teşvikleri içeren mevzuat ve uygulamaların hayata geçirilmesi,
- ✓ Mevzuata aykırı şekilde sarmalık kıyılmış tütün ticaretinin önlenmesi,
- ✓ Sözleşme dışı üretilen tütünler ile sözleşmeli üretildiği halde akdî alıcısına verilmeyen tütünlerin tespiti, izlenmesi,
- ✓ Bu tütünlerin kayıt dışı naklinin ve ticarete konu edilmesinin engellenmesine yönelik yasal, idarî ve diğer tedbirlerin alınması,
- ✓ Filtre, makaron ve sigara kâğıdı üretimi, ithalatı ve ticaretiyle ilgili düzenlemeler yapılması, bu ürünlerin izlenmesi ve takibi amacıyla çalışmalar yapılması,

olarak sıralanabilir. 34, 35 ve 36 ıncı maddeler dışında ise;

- ✓ Tütün ve tütün mamulleri kaçakçılığının boyutlarının belirlenmesi,
- ✓ Bu sektördeki yasal ticaretin hacmi ile sınır illeri başta olmak üzere yüksek riskli bölge ve şehirlerdeki yasa dışı ticaret boyutunun tespiti,
- ✓ Ruhsatlı ve ruhsatsız bayiler ile seyyar satıcılarda yasadışı ticarete konu tütün ve tütün mamulleri satışının engellenmesine yönelik çalışmaların yapılması,
- ✓ Mücadeleci kurumların taşra birim başkanlarının katılacağı düzenli toplantıların yapılması,

- ✓ Bu toplantılarda tespit edilen hususların İçişleri Bakanı başkanlığında il valilerinin katılımıyla en az altı ayda bir yapılacak toplantılarda ele alınması,
- ✓ Sorumlu kurum ve kuruluşların en az genel müdür seviyesindeki temsilcilerinin katılacakları toplantılarda sorunun boyutlarının tespit edilmesi, çözüm stratejileri geliştirilmesi, buna yönelik kararlar alınması, alınan kararlar doğrultusunda çalışmalar yürütülmesi, bu faaliyetlerin izlenerek değerlendirilmesi ve düzeltici tedbirlerin alınması,

olarak yer verilebilecek 1, 2, 4 ve 32 inci eylemlerin, sorunun tanımı ve tespitine bütünsel katkı sağlayacak ve devamlılığı temin edecek tedbirler olması bakımından yerinde olduğu düşünülmektedir.

Sarmalık kıyılmış tütün ticaretinin yasal zemine çekilmesi için söz konusu maddelerde yer verilen “teşvik” ifadesinin, üreticilerin 15 tonun altında da olsa üretim ve ticari faaliyetlerini kendilerinin de arzu ettiği şekilde yasal zeminde sürdürebilmelerini kolaylaştırabilmesi açısından özellikle dikkate değer olduğu düşünülmektedir.

Sözleşme dışı üretilen tütünlerin tespit ve izlenmesinin nasıl yapılacağına dair yöntemin, koordinatör ve sorumlu kuruluşlar tarafından nasıl belirleneceği henüz belli olmasa da, kaçakçılığın boyutlarının belirlenmesi ve yüksek riskli şehirlerdeki yasadışı ticaretin boyutunun belirlenmesi kapsamında uygulanacak yöntemler ile beraber bu eylemlerin hayata geçmesi durumunda, sarmalık kıyılmış tütünlerin üretim ve ticaretine ilişkin miktarın bugüne göre daha net olarak belirlenebilmesinin mümkün olabileceği söylenebilir.

Diğer taraftan, makaron ve yaprak sigara kağıdının üretimi, ithalatı ve ticaretiyle ilgili düzenlemeler yapılacağı, bu ürünlerin izleneceği ve takip edileceğine ilişkin eylem ise, TAPDK tarafından bu ürünler için çıkarılmış olan mevcut mevzuatta bazı değişiklikler olabileceğini akla getirmektedir.

Ancak, gerek söz konusu tütünlerin nakil ve ticaretinin engellenmesine yönelik, gerekse makaron ve yaprak sigara kağıdının izlenmesi ve takibi için salt adli tedbirlerin yeterli olmayacağı, piyasanın yasal zemine çekilebilmesi için mamul üretimi mevzuatından vergilendirmeye kadar bir dizi genel düzenlemenin de mutlaka birlikte ele alınması gerektiği düşünülmektedir.

Bununla beraber, sarmalık tütün üretimi ve satışındaki miktar artışının da en temel nedeni, yasal sigaraların yüksek ÖTV 'den dolayı fiyatlarının yüksek olması, gelir düzeyi düşük tüketicilerin bu ürüne yönelmelerinden kaynaklanmaktadır. Bu durum makaron ve yaprak sigara kağıdı kaçakçılığını da tarihte görülmemiş boyutlara çıkarmıştır.

Ancak, yüksek ÖTV oranlarının yeniden düzenlenmesine ilişkin herhangi bir maddenin Eylem Planında yer almadığı görülmekte, sadece kaçakçılığı engelleyici/önleyici maddelerin varolduğu görülmektedir. Bununla beraber, sarmalık kıyılmış tütün ticaretinin ve üretiminin yasal zemine çekilmesi için tedbir ve teşvikleri içeren mevzuat ve uygulamaların hayata geçirilmesine dair hükümlerin planda yer almasının da olumlu olduğu düşünülmektedir.

Ne var ki, sarmalık kıyılmış tütün mamulüne uygulanan ÖTV'nin, sigaralara uygulanan ÖTV'den daha düşük bir seviyeye çekilmemesi durumunda, yasal mamul üretiminin piyasaya hakim olacak düzeye ulaşamayacağı düşünülmektedir.

5. ARAŞTIRMA BULGULARI

5.1. Araştırma Alanı Olarak Seçilen Adıyaman İli Çelikhan İlçesinin Genel Olarak Tanıtımı

Çelikhan ilçesi, Güneydoğu Torosların devamı olan yüksek dağların arasında, Malatya ve Adıyaman illeri arasında kurulmuş, rakımı 1388 metre olan bir ilçedir. Çelikhan ilçesi, doğuda Sincik ilçesi, batısında Malatya ili Doğanşehir ilçesi, güneyin de Adıyaman ili, kuzeyin de ise Malatya ili Yeşilyurt ilçesi ile çevrilidir. İlçe ve köylerin yerleşim yerleri genellikle dağlık ve engebelidir. İlçede karasal iklim hüküm sürmektedir. Kışları kar yağışlı ve soğuk, yazları ise sıcak ve kuraktır.

İçişleri Bakanlığı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü verilerine göre, 31 Aralık 2011 tarihi itibarıyla Çelikhan ilçesinin toplam nüfusunun 15.205 kişi olduğu, ilçe merkezinde nüfus sayısının 8.213 kişi, bağlı köy ve kasabalarda nüfus sayısının ise 6.992 kişinin olduğu belirlenmiştir.

Çelikhan ilçesinin merkez ve bağlı köyleri, geçimlerini ağırlıklı olarak tütün üretimi olmak üzere tarımdan sağlamaktadırlar. Ancak arazi yapısının dağlık ve engebeli olmasından dolayı tarıma elverişli alanlar oldukça sınırlıdır. İlçede her ne kadar geçmişe oranla azalma görülse de kısmen de olsa geçimini hayvancılıkla sağlayan aileler bulunmaktadır.

Dağlık yapısı nedeniyle güvenlik amaçlı olarak devlet tarafından hayvanların ormanlık alanlara ve yaylalara çıkışının yasaklanması ile beraber, Çelikhan ilçesinde hayvancılığın 1980'li yıllardan itibaren gerileyerek sürdürülemez bir noktaya geldiği, günümüzde de ilçe ekonomisinde dikkate değer bir etkinliği kalmadığı ifade edilebilir. Nitekim, Çelikhan ilçesindeki hayvan varlığının Samsat ilçesinden sonra Adıyaman ilindeki en düşük rakama sahip olduğu Çizelge 5.1'de görülmektedir.

Çizelge 5.1. Adıyaman İli ve İlçelerinde Büyük ve Küçükbaş Hayvan Sayıları (2012)

İlçe Adı	Büyükbaş	Küçükbaş	Toplam
Merkez	16.100	45.142	61.242
Besni	6.000	78.000	84.000
Çelikhan	2.300	4.800	7.100
Gerger	11.500	21.100	32.600
Gölbaşı	7.500	35.390	42.890
Kahta	14.000	40.000	54.000
Samsat	1.300	4.183	5.483
Sincik	8.014	10.002	18.016
Tut	1.800	7.029	8.829
Toplam	68.514	245.646	314.160

Kaynak: Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı İl Müdürlüğü, 2012, Adıyaman.

Bunların yanında, tütün üretimi dışında tarımsal ürün çeşitliliği açısından da Çelikhan ilçesinin yetersiz olduğu, Adıyaman ilinin ilçeleri arasında en az tarımsal üretim alanına sahip ilçe olan Sincik'in dahi Çelikhan ilçesinin iki katından daha fazla toplam alana sahip olduğu Çizelge 5.2'de görülmektedir. Bu bakımdan, sanayi ve farklı emtia ticaretinin mevcut durumda zaten bulunmadığı Çelikhan ilçesinin ekonomisinin dayandığı temel faktörün, kayıt dışı da olsa sarmalık tütün üretimi ve ticaretine dayandığının altını çizmek gerekir.

Çizelge 5.2 Adıyaman İli ve İlçelerinde Sebze, Meyve ve Ekilen Tarla Durumu (2012)

İlçeler	Ekilen Tarla Alanı		Ekilen Sebze Alanı		Ekilen Meyve Alanı		Toplam
	(da)		(da)		(da)		
	Sulanan	Sulanmayan	Sulanan	Sulanmayan	Sulanan	Sulanmayan	
Merkez	83.950	579.670	13.260	1.700	5.450	26.740	710.770
Besni	166.190	242.910	8.797	2.750	2.916	213.603	637.166
Çelikhan	18.910	750	255	-	2.314	3.000	25.229
Gerger	1.660	65.754	2.644	280	600	7.383	78.321
Gölbaşı	5.750	86.650	2.570	250	6.246	73.508	174.974
Kahta	55.300	478.800	4.831	1.600	5.320	6.795	552.646
Samsat	23.500	55.000	210	120	1.310	2.897	83.037
Sincik	5.617	42.733	202	-	595	2.069	51.216
Tut	12.840	21.365	6.431	32	1.932	25.877	68.477
Toplam	373.717	1.573.632	39.200	6.732	26.683	361.872	2.381.836

Kaynak: Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı İl Müdürlüğü, 2012, Adıyaman.

5.2. İncelenen İşletmelere Ait Genel Bilgiler

5.2.1. İncelenen işletmelerin sosyo-ekonomik özelliklerine ilişkin bilgiler

Türkiye'nin Ege ve Marmara bölgeleri ile Karadeniz Bölgesinin bir kısmında tütün üretimi yapılan il ve ilçelerde, özellikle makro ekonomik gelişmelere bağlı olarak hizmet sektörü ve turizm sektöründe istihdamın artması ile beraber genç nüfus; sabit gelir ve sigorta imkanı da sunan farklı iş alanlarına yönelerek tütün üretiminden uzaklaşmıştır. Bundan dolayı, örneğin İzmir tütününü üretimi Eşme, Gördes ve Denizli'nin bazı ilçelerine, özellikle bölgenin daha yoksul ve alternatif ekonomik faaliyetleri kısıtlı olan iç kesimlerine doğru kaymıştır.

Bu durum, üreticilerin yaş ortalamasını yükselterek üretimin sürekliliğini tehdit eder bir noktaya geldiği gibi, özellikle kıyı Ege ve Marmara Bölgelerinde tütün üretimini bitirme noktasına getirmiştir. Benzer etkilerden dolayı, Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde de genç nüfus tütün üretiminden uzaklaşmaktadır. Çelikhane ilçesinde de, genç nüfusun diğer tarım ürünlerine göre üretim süreci hayli zorlu bir tarımsal ürün olan tütün üretimini tercih etmediği görülmektedir.

İncelenen işletmelerdeki üreticilerin yaş dağılımı incelendiğinde, yaş ortalamasının 46, minimum yaşın 20, maksimum yaşın ise 65 olduğu belirlenmiştir. 30 yaşına kadar olan dilimin ise %4,17 lik oran ile en küçük yaş aralığını oluşturduğu görülmektedir. Öte yandan 40-59 yaş dilimi %62,5 ile en büyük aralığı oluşturmaktadır (Çizelge 5.3).

Bununla beraber, 50 yaş ve üzerindeki nüfusu oluşturan %35,86 lık kitlenin ise, gerek tütünden farklı bir tarımsal ürün yetiştirmeyi bilmemesi, gerekse başka bir mesleğe sahip olmamalarından dolayı geçimlerini sağlamak için tütün üretimine devam ettikleri tespit edilmiştir.

Bu kapsamda, tütün üreticilerinin yaş ortalamasının 46,4 olduğu, 20-29 yaş aralığındaki üretici sayısının ise görüşülen üreticilerin %4,17'sini oluşturduğu göz önüne alındığında, genç nüfusun üretime kazandırılmaması halinde 10-15 yıl sonra Çelikhan ilçesinde tütün üreticilerinin ortalama yaşının 60 ve üzerinde olacağı söylenebilir. Bu durumda, Türkiye'ye özgü önemli bir değer olan Çelikhan menşeli tütün üretiminin sürdürülebilirliğinde sıkıntılar yaşanabilir.

Çizelge 5.3. İncelenen İşletmelerde Üreticilerin Yaş Gruplarına Göre Dağılımı*

Yaş Grupları	20-29		30-39		40-49		50-59		60-69		Toplam	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
	5	4,17	23	19,17	49	40,8	26	21,7	17	14,16	120	100

* TÜİK tarafından kullanılan yaş gruplaması dikkate alınmıştır.

Diğer makro sorunlar ile karşılaştırıldığında, bölgede sürdürülen tütün üretimi için ortalama üretici yaşının gelecekte yükselecek olmasının ve/veya üretici sayısının giderek azalmasının sebep olabileceği sorunlar şu an için ardıl sorunlar olarak düşünülebilir.

Bununla beraber, piyasanın kayıt altına alınması halinde, sözleşmeli üretim ile birlikte istikrarlı bir ödeme dengesi oluşacağından, talebi her zaman yüksek olan Çelikhan menşeli tütünlerin üretiminin genç nüfus açısından tekrar bir cazibe merkezi olabileceği, bu durumun da, üretimin sürdürülebilirliği açısından önemli bir kazanım olabileceği söylenebilir.

Ayrıca, sarmalık tütün üreten işletmelerin ortalama hanehalkı büyüklüğünün 5,3, tütün üretim deneyimlerin 26,6 yıl olduğu, tütün üretimine başlama yaşının da 19,8 olduğu tespit edilmiştir (Çizelge 5.4).

Çizelge 5.4. İncelenen İşletmelerde Tütün Üretim Deneyimi, Hanehalkı Büyüklüğü ve Tütün Üretimine Başlama Yaşı

	Yaş	Hanehalkı Büyüklüğü (Kişi)	Üreticilerin Tütün Üretim Deneyimi (Yıl)	Tütün Üretimine Başlama Yaşı
Ortalama Değer	46,4	5,3	26,6	19,8

İncelenen işletmelerde hane nüfusunun değişim durumu Çizelge 5.5’de görülmekte olup, evlilik ve doğumdan kaynaklanan nüfus değişimlerinin toplam %73,33 lük bir oran ile en belirleyici iki temel etken olduğu, en dikkat çekici nüfus değişim nedeninin %7,5’luk oran ile göç olduğu anlaşılmaktadır.

Çizelge 5.5. İncelenen İşletmelerde Nüfus Değişim Nedenleri

Değişim Nedeni	Değişmedi		Doğum		Ölüm		Göç		Evlilik		Toplam	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
	15	12,5	53	44,17	8	6,67	9	7,5	35	29,16	120	100

Türkiye genelinde kırsal nüfustaki azalmanın en önemli nedenlerinden biri olan göç olgusunun Çelikhan ilçesinde böylesine önemsiz bir oranda kalmasının en önemli nedeninin, tütün üretiminden elde edilen gelir olduğu tespit edilmiş olup, Çelikhan ilçesini diğer tüm tütüncü bölgelerden ayıran bu özgün durum özellikle dikkat çekmektedir.

Buradan hareket edildiğinde, bölgede uzun yıllardır yaşanan güvenlik sorunlarına rağmen insanları ekonomik açıdan tatmin eden bir iş imkanı olduğunda, hayatlarını idame ettirmek için dışsal faktörlerin zorlanmadığı, dolayısıyla, Çelikhan ilçesinde sürdürülebilir tütün üretiminin salt ekonomik fayda bakımından değil, sosyal dokunun korunması ve bütünselliğin bozulmamasına da önemli bir katkı yarattığı ifade edilebilir.

İncelenen işletmelerde üreticilerin eğitim seviyeleri incelendiğinde, görüşülen üreticilerin %12,50 sinin okur-yazar, %50 sinin ilkokul, %22,50 sinin ortaokul, kalan %15 lik kesimin ise lise mezunu olduğu tespit edilmiştir (Çizelge 5.6). Böylesi bir durumun, üreticilerin yenilikleri takip etmeleri ve kabullenmeleri açısından hayli düşük bir eğitim profiline karşılık geldiği düşünülmektedir.

Çizelge 5.6. İncelenen İşletmelerde Üreticilerin Eğitim Durumu

Eğitim Durumu	Okur - Yazar		İlkokul		Ortaokul		Lise		Toplam	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
	15	12,5	60	50	27	22,5	18	15	120	100

Nitekim, yapılan araştırmada, özellikle TEKEL'in bölgede tütün alımlarını önce azaltması, daha sonra da tamamen bırakmasıyla beraber Tarım Bakanlığı tarafından uygulanan tütüne alternatif ürün projelerine Çelikhhan ilçesinde çok düşük seviyede katılım sağlandığı, sağlanan katılımlarda da örneğin kiraz üretiminin teşvik edilmesinde büyük sorunlar yaşandığı, bu bakımdan yöre halkının projeleri benimsemekte zorlandığı anlaşılmıştır. Adıyaman Tarım İl Müdürlüğü ile Çelikhhan İlçe Tarım Müdürlüğünde alternatif ürün ile ilgili herhangi bir istatistiki veri bulunamamış olup, bilgiler resmi kayıtlardan değil, üreticiler ile yapılan görüşmelerden derlenmiştir.

Şüphesiz, üreticilerin yaş ortalamasının yüksekliği düşük eğitim profiliyle birlikte değerlendirildiğinde, üretici kitlesinin daha önce hiç karşılaşmadıkları yeni tarımsal ürünlerin üretim tekniğini öğrenmeleri ve sabırla bunun denemesini uygulamalarının hayli zorlu bir süreci içinde barındıracağı, bu bakımdan üretici kitlesinin eğitim seviyesindeki yetersizliğin alternatif ürün projelerinin bölgede başarısız olmasındaki önemli nedenlerden biri olabileceğini akla getirmektedir.

5.3. İncelenen İşletmelerin Tarımsal Duruma İlişkin Genel Bilgiler

5.3.1. İncelenen işletmelerin arazi yapısı ve bitkisel üretimine ilişkin bilgiler

Sarmalık tütün üreten işletmelerin arazi büyüklüğü incelendiğinde, işletmelerin %83,4'ünün 2-4 dekar arasında arazi büyüklüğüne sahip olduğu tespit edilmiştir (Çizelge 5.7). Çelikhan ilçesinin dağlık bir alan olmasından dolayı tarım için kullanılabilir arazi miktarının doğal olarak çok yetersiz olması, işletme başına düşen arazi miktarının küçük olmasında temel neden olarak belirlenmiştir.

Çizelge 5.7. İncelenen İşletmelerde Arazi Büyüklüğü

Arazi büyüklüğü (da)	n	%
0 - 2	18	15,00
3 - 4	82	68,40
5 - 6	19	15,80
9	1	0,80
Toplam	120	100,00

İncelenen işletmelerin arazi yapısına bakıldığında, arazilerin %55'inin kır, %30,8'inin kırtaban, %14,2'sinin ise taban karakterli araziler olduğu tespit edilmiştir (Çizelge 5.8). Tütün üretimi için tercih edilen kır ve kırtaban arazilerin toplam arazi miktarının %85,8'i olduğu görülmektedir. Kır ve kırtaban arazilerin, tarım için kullanılabilir araziler içindeki oranı dikkate alındığında, Çelikhan ilçesinin dağlık yapısı kolaylıkla fark edilmektedir.

Çizelge 5.8. İncelenen İşletmelerde Arazi Yapısı

Arazi Yapısı	n	Ortalama Büyüklük (da)	%
Kır	66	3,48	55,00
Kırtaban	37	3,53	30,80
Taban	17	3,54	14,20
Toplam	120	3,52	100,00

İncelenen işletmelerin arazi mülkiyetine ilişkin veriler değerlendirildiğinde ise, üreticilerin %85'inin mülk sahibi olduğu, %10'unun ortakçılık yaptığı, kalan %5'inin ise kiracı olduğu belirlenmiştir.

Çelikhan ilçesinde incelenen işletmelerde tespit edilen en çarpıcı sonuçlardan bir tanesinin, sarmalık tütün üretimi dışında hanehalkının geçimlerine katkı sağlayacak farklı bir bitkisel üretim desenine rastlanmaması olduğu düşünülmektedir. Bazı hanelerde evlerin yanındaki birkaç metrekarelik alanda domates, biber gibi kendi tüketimlerine konu olan dikkate alınmayacak miktarda bitkisel üretimin söz konusu olduğu görülmüştür. Geçmiş yıllarda kısa süreli ceviz, kiraz denemeleri yaptığını söyleyen üreticilerle de karşılaşılmış, ancak, sarmalık tütün üretiminin diğer herhangi bir bitkisel üretim ile kıyas edilemeyecek ölçüde yüksek gelir getirmesinden dolayı üreticilerin farklı bir ürün grubunun üretimi ile uğraşmak istemedikleri, görüşülen üreticilerin tamamının sadece tütün üretiminde buldukları saptanmıştır.

Bu kapsamda, üreticilerin sahip oldukları küçük miktardaki tarımsal arazilerin tamamını tütün üretimine kaydırılmış olduğu görülmüştür. Öte yandan, yaş ortalaması 46 olan ve ortalama eğitim düzeyleri ilkökul seviyesinde olan üreticilerin yeni bir bitkisel üretimin tekniği ve pazarlamasını öğrenerek hayata geçirmelerinin başlı başına önemli bir sorun olduğu düşünülmektedir.

Nitekim, yaklaşık 5 kişiden oluşan hane nüfusu ile, bir aile tarımı olan sarmalık tütün üretimine dahi zorlukla yeten bir işgücü mevcudiyeti söz konusu iken, farklı bir ürün grubu ile uğraşmalarının söz konusu dahi olamayacağı da bizzat üreticiler tarafından ifade edilmiştir. Ayrıca, sarmalık tütün üreticilerinin bugüne kadar tütünden başka bir bitkisel ürünle tanışıklığı veya farklı bir mesleki birikimleri olmadığı da dikkate alındığında, zaten ortalama 3,5 dekar civarında olan tarımsal arazilerini farklı bir ürün grubuna açmalarının verili koşullarda imkan dahilinde olmadığı görülmektedir.

5.3.2. İncelenen işletmelerde hayvan, traktör ve araç varlığına ilişkin bilgiler

İncelenen işletmelerdeki hayvan varlığına bakıldığında, 120 işletmenin %13,3'üne karşılık gelen 16 hanede hayvan bulunduğu görülmekte olup, söz konusu hayvan miktarının tamamının da hane başına bir inek olduğu tespit edilmiştir (Çizelge 5.9).

Çelikhan ilçesinde üreticilerle yapılan görüşmelerde, 1980'li yıllarda devletin güvenlik gerekçesi ile yaylalara ve ormanlık kesime hayvan girişini yasaklaması sebebi ile daha önce yapılan büyük ve küçükbaş hayvancılığın sona erdiği ifade edilmiştir.

Dolayısıyla, her ne kadar dağlık arazi yapısı uygun olsa da, hayvan yetiştiriliciliği veya besicilik Çelikhan ilçesinin ekonomisinde çok uzun yıllardır bir gelir kaynağı veya bir işkolu olarak yer almamakta, ilçenin gelirinin yaklaşık %90'nın tütün üretimine bağlı olmasına neden olmaktadır.

Çizelge 5.9. İncelenen İşletmelerde Hayvan, Traktör ve Araç Varlığına İlişkin Bilgiler

	Var		Yok	
	n	%	n	%
Hayvan Varlığı	16	13,30	104	86,70
Traktör –Alet Ekipman Varlığı	11	9,20	109	90,80
Araç varlığı	20	16,70	100	83,30

Diğer taraftan, incelenen işletmelerde, hanehalkının süt, yoğurt, terayağı gibi kendi ihtiyaçları için dahi 104 işletmenin (%86,7) bir tane dahi olsa hayvan beslemiyor olması dikkat çekmektedir. Traktör sahibi olan işletme sayısının %9,2 olduğu görülmekte olup işletmelerin küçük yapısı ve farklı bir tarımsal ürün bulunmaması sebebi ile traktör sahibi olmanın cazibesi olmadığı, bu bakımdan işletme sahiplerinin kendi köylerinde bulunan veya diğer yakın köylerdeki bir traktörü ihtiyaç duydukları zaman kiralamak yoluyla işlerini gördükleri belirlenmiştir. Ayrıca, 20 işletmenin (%16,7) binek araca sahip olduğu, tespit edilmiştir. Binek aracın genellikle köylerde ekonomik durumu diğerlerinden daha

iyi olan ve/veya tütün üretimi dışında tarım dışı geliri de olan kişilerde olduğu görülmüştür (Çizelge 5.9).

5.4. İncelenen İşletmelerde Sarmalık Tütün Üretimine İlişkin Bilgiler

5.4.1. İncelenen işletmelerde sarmalık tütün üretim durumu

Çelikhan ilçesinde üretilen tütün çeşitlerine dair araştırma kapsamında incelenen işletmelerde üretilen tütünlerin tamamının Çelikhan menşeli sarmalık tütün çeşidi olduğu, farklı bir tütün çeşidinin yetiştirilmediği belirlenmiştir. TEKEL'in alım yaptığı dönemlerde de aynı çeşit yetiştirilmekte olup, Çelikhan ilçesinde bugüne kadar sarmalık kıyılmış tütün dışında başka bir tütün çeşidinin üretilmediği saptanmıştır.

Yapılan anket çalışmasından elde edilen veriler ışığında Çelikhan ilçesi sarmalık tütün üreticilerinin son yıllık dönem itibariyle üretim alanı, üretim ve verim durumlarına ilişkin bilgiler Çizelge 5.10'da verilmiştir. İncelenen işletmelerde sarmalık tütün üretiminin yapıldığı arazilerin 2 da ile 9 da arasında değiştiği ortalama işletme büyüklüğünün 3.52 da olduğu belirlenmiştir. Benzer şekilde, üreticilerin %18,4'ünün dekar başına 100 – 149 kg, %52,5'inin 150 – 174 kg ve %29,1'inin ise 175 – 200 kg aralığında verime sahip olduğu saptanmıştır (Çizelge 5.11). Bu bakımdan, Çelikhan ilçesinde sarmalık tütün üreten işletmelerde minimum üretimin dekar başına 100 kg, maksimum üretimin ise 200 kg olduğu söylenebilir.

Çizelge 5.10. İncelenen İşletmelerde Sarmalık Tütün Üretimine Dair Bilgiler (2010-2012)

	Minimum	Maksimum	Ortalama
Üretim alanı (da)	2	9	3,52
Üretim (kg)	360	1.200,00	527,41
Verim (kg/da)	100	200	160,25
2012 Ürünü Üretim miktarı (kg)	300	1.500,00	563,5

Nitekim, Adıyaman ili Tarım İl Müdürlüğünün 2012 yılı brifing raporunda yer alan bilgilere göre, Adıyaman ili genelinde yapılan tütün üretiminde ortalama verimin 103 kilogram olarak belirlendiği dikkate alındığında, Çelikhan ilçesi ortalamasının yaklaşık %60 oranında daha yüksek olduğu anlaşılmaktadır. Kullanılan keçi gübresinin yanında, toprak yapısı ve klimatolojik etkenler nitelikli işçilikle birleştiğinde, kır ve kırtaban arazilerde yetişen tütünlerin güçlü morfolojik yapılarının da söz konusu yüksek verim miktarına katkı sağladığı düşünülmektedir.

Ayrıca, son üç yıllık üretim ortalamasının 527,41 kg olarak gerçekleştiği, özellikle 2010 yılından itibaren sarmalık tütüne olan talebin ve fiyatın artmasına paralel olarak da üretimdeki artışı tetiklediği söylenebilir. Nitekim, 2012 yılı ürünü ortalama üretim miktarı 563,5 kg olduğu saptanmıştır.

Miras yoluyla arazi bölünmesi bir neden olarak yer alsa dahi, ortalama 3,5 da, arazide dekar başına verimin 160,25 kilogram olması ve bir dekardan elde edilen tütünden yaklaşık 5.000 TL para kazanılması, küçük araziye rağmen tatminkar bir gelir yaratmaktadır.

Bu noktadan değerlendirildiğinde, farklı bir ürün yetiştirilmesi durumunda kazanılması mümkün olmayan parasal girdinin hane gelirine yarattığı katma değer, Çelikhan ilçesinin diğer tütüncü bölgelerden ayrıldığı önemli bir fark olup, tütün üretilen arazilerin göreceli olarak küçük kalması gibi bir gerçekliği ön plana çıkarmaktadır.

Çizelge 5.11. İncelenen İşletmelerde Dekar Başına Verim Aralıkları (kg)

Verim Aralığı (kg)	n	%
0 - 149	22	18,40
150 - 174	63	52,50
175 - 200	35	29,10
Toplam	120	100,00

Ayrıca, fikir vermesi açısından son üç yıllık dönemde sarmalık tütün üretim miktarımın değişimi incelendiğinde, öncelikle 2011 yılı üretiminde diğer iki yıla göre bir düşüş olduğu göze çarpmaktadır. Üreticilerle yapılan görüşmelerde, 2011 yılında yağmur ve don gibi iklim koşullarının olumsuzluğundan dolayı ürünlerin zarar gördüğü, ayrıca, tütün hastalıklarına o yıl daha fazla rastlanıldığından dolayı üretim düşüklüğünün gerçekleştiği ifade edilmiştir (Çizelge 5.12).

Çizelge 5.12. İncelenen İşletmelerde Dekar Başına Ortalama Üretim Miktarları (da/kg) (2010/2011/2012 Yılları)

Yıl	2010	2011	2012
Ortalama Üretim (da/kg)	533,75	486,75	561,75

Bunların dışında, artan tüketici talebini karşılamak adına Çelikhan ilçesinde tütün ekilebilen alanlar sonuna kadar zorlanmakta olup, Çelikhan ilçe sınırları dışında kalan yakın köy ve beldelerde de orijinal Çelikhan tütünü olmayan tütün çeşitlerinin üretiminin söz konusu olduğu yapılan araştırma da öğrenilmiş olup, önümüzdeki dönemlerde de söz konusu yakın köy ve beldelerde üretim artışı olabileceği tahmin edilmektedir.

Diğer taraftan, Çelikhan ilçe Kaymakamlığı tarafından yapılan başvuru sonucunda TSE'den elde edilen coğrafi işaret belgesinin uygulamada etkin olarak kullanılması ile beraber, alım satım işlemlerinin de kayıt altına alındığı ideal bir piyasa akışı içerisinde menşe karışıklığı yaşanmasının önüne geçilebileceği, böylelikle, tanımlanmış alanlarda üretilen orijinal menşeli Çelikhan tütünlerinin daha sağlam bir zemin üzerinde üretim ve ticaretinin gerçekleşebileceği düşünülmektedir.

5.4.2. İncelenen işletmelerin sarmalık tütün üretme nedenleri

Önceki bölümde de bahsedildiği üzere, Çelikhan ilçesinde farklı bir tarımsal faaliyet olamadığı gibi, kırsal bölgelerin önemli geçim kaynaklarından olan hayvancılığın da ilçede ekonomik bir kaynak yaratacak etkinlikte bulunmamasından dolayı, üreticilerin başka bir gelir kaynağı ve/veya mesleki yeterlilikleri bulunmamaktadır. Çelikhan ilçesinin dağlık yapısı, tütüne alternatif bir bitkisel ürün yetiştirme imkanı ve teknik bilgi/altyapısının olmaması ve üreticilerin %87,5'inin tütün dışında bir gelir elde etme imkanının bulunmaması üreticilerin tütün üretimini tercih nedenleri arasında sayılabilir.

Bu kapsamda, incelenen işletmelerde üreticilerin sarmalık tütün üretme nedenleri araştırıldığında, üreticilerin %69,2'si başka bir gelir kaynağının olmamasını, %18,3'ü başka bir tarımsal ürün yetiştirmeyi bilmemesini, %11,7'sinin ek gelir olmasını ve %0,8'inin ise iyi bir gelir getirmesini gerekçe olarak göstermişlerdir (Çizelge 5.13).

Çizelge 5.13. İncelenen İşletmelerde Sarmalık Tütün Üretme Nedenleri

Tütün Üretme Nedeni	n	%
İyi bir gelir kaynağı olması	15	27,50
Başka bir gelir kaynağının olmaması	83	69,20
Başka ürün yetiştirmeyi bilmiyor olması	22	18,30
Toplam	120	100,00

Bu yaklaşımla, Çelikhan ilçesinde üretilen tütünlerin dekara veriminin 160 kilogram olması ve kilogram başına ortalama fiyatın 34 TL olmasından dolayı, diğer ürünlerle kıyas edildiğinde dekar başına yaklaşık 5.000 TL gibi çok yüksek denilebilecek bir miktarda para kazanılmasına rağmen, üreticilerin sadece %0,8'inin sarmalık tütün üretme nedeni olarak "tütün üretiminin iyi gelir getirmesi" seçeneğini göstermesi dikkat çekici bulunmuştur.

Çünkü, Çelikhan ilçesinin ekonomisinde bugün olduğu kadar geçmişte de en önemli gelir kaynağının her zaman için tütün üretimi olduğu yapılan alan çalışmasında anlaşılmıştır. Çalışmada sıkça tekrar edildiği üzere, Çelikhan tütününün süreklilik arz eden talebe dayanan pazar yapısı, tütün üreticilerinin hiçbir zaman farklı bir tarımsal ürün ya da ekonomik faaliyet geliştirmek gibi bir zorunlulukları olmamasını da beraberinde getirmiştir.

Alan araştırmasında üreticilerle yapılan görüşmelerde, bazı üreticilerin tütün ekiminin yasaklanacağına dair kaygıları olduğu görülmüş olup, yersiz olan bu kaygının TKÇS 17 ve 18. maddeler kapsamında tütün ve tütün mamulü endüstrisi tarafından bölgede geliştirilen bir propaganda olduğu kanaatine varılmıştır.

Bilindiği üzere, tütün endüstrisi sigara harmanlarında kullanılan çeşitli katkı maddelerinin yasaklanması durumunda Amerikan Blend sigaraların sonunun geleceğinden dolayı, bu harmanlarda mutlaka kullanılan oryantal tütün üretiminin de sonunun geleceğini iddia etmektedir.

Öte yandan, hayali bir senaryo olarak dahi olsa da, tütün üretiminin yasaklanması durumunda, Çelikhan ilçesi ve köylerinde çalışabilir yaştaki 15.000 kişinin de işsiz kalacağı açık olup, farklı bir bölgeye göç etmeleri durumunda da, farklı bir meslekleri olmadığından dolayı ciddi sosyo-ekonomik sıkıntılar yaşayacakları düşünülmektedir.

5.4.3. İncelenen işletmelerin Türkiye’de sarmalık tütün üretiminin artış nedenlerine ilişkin görüşleri

Araştırmada, görüşülen işletmelerin Türkiye’de sarmalık tütün üretiminin artış nedenlerine ilişkin görüşleri incelendiğinde, çeşitli nedenlere dayalı olduğu görülmektedir. Şöyle ki, Türkiye’de sarmalık tütün üretiminin artış nedenleri önem sırasına göre incelendiğinde, bazılarının biraz daha öne çıktığı belirlenmiştir. 5’li likert ölçeği esas alınarak yapılan incelemede, sigaralardaki vergi oranlarının yükselmesi, sigara fiyatlarının artmasına ilişkin görüşün sarmalık tütün üretimin artmasındaki en önemli neden olduğu saptanmıştır.

Genel olarak, sarmalık tütün üretiminin ikinci artış nedeni tüketicilerin sarmalık tütüne yönelmesi ve talebinin yüksek olması olarak belirtilmiştir. Sarmalık tütün fiyatlarının diğer tarımsal ürünlere göre yüksek olması, yüksek gelir getirmesi ve sarmalık tütüne alternatif olabilecek ürünün bulunmaması ise üreticilerin dile getirdikleri üçüncü ve dördüncü neden olarak karşımıza çıkmaktadır. İncelenen işletmelerde, sarmalık tütün üretimindeki artışa sebep olduğu düşünülen faktörlerden TEKEL’in tütün alımlarından çekilmesi üreticiler tarafından en az katılım sağlanan yaklaşım olup, likert ölçek ortalamasına göre 4,74 bulunmuştur (Çizelge 5.14).

Çizelge 5.14. Görüşülen Üreticilerin Türkiye’de Sarmalık Tütün Üretimine Artış Nedenlerine İlişkin Görüşleri

	ORTALAMA
TEKEL’in tütün alımlardan çekilmesi	4,74
Sigaralardaki vergi oranlarının yükselmesi, sigara fiyatlarının artması	1,14
Sarmalık tütüne alternatif olabilecek ürünün bulunmaması	3,98
Tüketicilerin sarmalık tütüne yönelmesi ve talebinin yüksek olması	2,08
Sarmalık tütün fiyatlarının diğer tarımsal ürünlere göre yüksek olması, yüksek gelir getirmesi	3,07

1. Kesinlikle katılıyorum, 2. Önemli ölçüde katılıyorum, 3. Katılıyorum 4. Karasızım 5. Kesinlikle katılmıyorum

Üreticilerin verdiği yanıtlar değerlendirildiğinde, sigaralara uygulanan vergi artışı, tütüne alternatif ürün olmayışı, tüketicilerin yüksek sigara fiyatları yüzünden sarmalık tütüne yönelmeleri ve sarmalık tütün üretiminden üreticilerin yüksek gelir elde etmeleri gibi faktörlerin nihai olarak son yıllardaki sarmalık tütün üretimindeki artışa pozitif bir katkı yarattığı anlaşılırken, TEKEL'in tütün alımlarını sona erdirmesinin dikkate değer bir katkı yaratmadığının düşünüldüğü görülmektedir. Sayılan unsurlar içerisinde en fazla dikkat çeken hususun, TEKEL'in yaprak tütün alımlarından çekilmesi ile sarmalık tütün üretimindeki artış arasındaki ilgiye dair yaklaşımların olduğu düşünülmektedir.

Kararsızım/Kesinlikle katılmıyorum diyen üreticilerin bu düşüncelerini dayandırdıkları en önemli hususun; TEKEL'in yaprak tütün alımlarına son vermesi ile beraber Adıyaman ili merkezi ile Çelikhan ilçesine yakın köylerde ve özellikle Malatya ili Doğanşehir ilçesinde, bazı üreticilerin sarmalık tütün üretimine başlamaları olduğu anlaşılmıştır. Ancak, bu durum Türkiye'de kayıt dışı sarmalık tütün piyasasını tek başına yükselten bir olgu olmayıp, tam tersine piyasanın yükselmesine koşut olarak gelişen bir durum şeklinde ortaya çıktığı düşünülmektedir.

5.5. İncelenen İşletmelerde Sarmalık Tütün Satış Fiyatı, Gelir ve Pazarlama Durumuna İlişkin Bilgiler

5.5.1. İncelenen işletmelerin sarmalık tütün satış fiyatları ve fiyatlarının belirlenme süreci , sarmalık tütün gelirlerine ilişkin bilgiler

İncelenen işletmelerde üretilen sarmalık tütün satış fiyatlarının son üç yıl içerisinde büyük değişimler göstermediği söylenebilir. Nitekim, üreticilerin tütünlerini kilogram başına ortalama olarak 2010 yılında 32,54 TL, 2011 yılında 31,83 TL, 2012 yılında ise 34,46 TL'ye satmış oldukları tespit edilmiştir. 2011 yılı ürününde iklim koşullarından dolayı kalitede düşüş meydana gelmesinden dolayı o yıl fiyatlarının az da olsa düştüğü yapılan görüşmelerde anlaşılmıştır (Çizelge 5.15).

Çizelge 5.15. İncelenen İşletmelerin Sarmalık Tütün Satış Fiyatları (TL) (2010 – 2012)

Yıl	Minimum (TL)	Maximum (TL)	Ortalama (TL)
2010	20	50	32,54
2011	20	50	31,83
2012	25	50	34,46

Her ne kadar fiyatlarda önemli bir dalgalanma görülme de, son üç yıllık üretici satış fiyatlarının bir tarımsal ürün için oldukça tatminkar olduğu belirtilebilir. 2012 yılında üreticilerin kilogram başına minimum satış fiyatının 25 TL, maksimum satış fiyatının ise 50 TL olduğu görülmektedir (Çizelge 5.16). Diğer taraftan, görüşülen üreticilerin %44,2'sinin tütününü 25-30 TL fiyat aralığında, %42,5'inin ise 35-40 TL aralığında sattığı saptanmıştır. Buna karşılık, üreticilerin %13,3'ünün tütünlerini en yüksek fiyat aralığı olan olan 45-50 TL aralığında sattıkları belirlenmiştir.

Çizelge 5.16. İncelenen İşletmelerde Sarmalık Kıyılmış Tütün Satış Fiyatı Aralıkları (2012)

Fiyat Aralığı (TL)	n	%
25-30	53	44,20
35-40	51	42,50
45-50	16	13,30
Toplam	120	100,00

Özellikle 2009 yılı sonrası dönemde yurtiçinde sarmalık tütünlere olan artan talepten dolayı, harman maliyetini düşürmek isteyen sarmalık tütün tüccarları ve TEKEL'in eş zamanlı olarak alımlardan çekilmesi ile beraber tarlalaları boş kalan çevre il ve ilçelerdeki tütün üreticilerinin çıkarlarının kesişmesi sonucunda, ova tütünleri olarak adlandırılan, düşük kalitede ve kilogramı 8-10 TL'ye satılan tütünlerin üretiminde bir artış meydana geldiği, bu

gelişmenin de Çelikhhan ilçesi tütünlerinin piyasasını olumsuz etkilediği görülmüştür.

Şöyle ki, üreticilerle yapılan görüşmelerde; sözleşmesiz alım satımın getirdiği sorunlar ve nakliyenin serbest olmamasının ardından üreticilerin en fazla şikayet ettikleri konunun özellikle komşu ilçe Doğanşehir’de meydana gelen kalitesiz tütün üretimindeki artış olduğu anlaşılmıştır. Netice itibarı ile o bölgede de kayıt dışı olarak gerçekleştirilen alım satım sürecine doğrudan bir müdahale yapılabilmesi mümkün olamasa da, üreticilerin kendi ürünlerinin fiyatına negatif etki eden söz konusu unsura karşı bir çözüm yöntemi geliştirilmesi gerektiğine ilişkin yaklaşımlarının mevcut olduğu görülmüştür.

Çelikhhan ilçesinde sarmalık tütün üreticileri her ne kadar kendi ürünlerine ilişkin piyasada oluşan fiyatlara dair böylesine derin kaygılar taşısalar da, son üç yılın ortalama fiyatlarına bakıldığında, Türkiye’de tarımsal ürün yetiştirmek sureti ile geçimini sağlayan yüzbinlerce üreticinin bu fiyatların daha azını tatminkar bulacağı düşünülmektedir.

İncelenen işletmelerde sarmalık kıyılmış tütünün satış fiyatı belirlenirken üreticilerin %55’inin kendine göre belirlediği bir fiyat üzerinden pazarlık yaparak, %45’inin ise pazarda oluşan fiyatları öğrendikten sonra fiyatını netleştirdiği anlaşılmıştır (Çizelge 5.17).

Esasen, atadan kalma bir meslek olarak tanımlanabilecek ve uzun yıllardır yaptıkları bir iş olması sebebi ile, her bir üreticinin o sene ürettiği tütünün kalitesini çok iyi bildiği, dolayısıyla, piyasada oluşan duruma göre kilogram başına aşağı yukarı ne kadar fiyat alabileceğini tahmin edebildiği söylenebilir.

Çizelge 5.17. İncelenen İşletmelerde Üreticilerin Fiyat Belirleme Yöntemi

Fiyat Belirleme	n	%
Pazarlık yaparak belirliyor	66	55,00
Pazardaki fiyatlara göre belirliyor	54	45,00
Toplam	120	100,00

Teklif edilen fiyatın yetersiz bulunması durumunda ise üreticilerin %68,3'ünün paraya ihtiyaç duydukları için mecburiyetten tütünlerini sattıkları, %31,7'sinin ise beklemeyi tercih ettiği belirlenmiştir (Çizelge 5.18).

Çizelge 5.18. Önerilen Fiyatın Yetersiz Kalması Durumunda Tercihler

Fiyatın Yetersiz Kalması Halinde Tercih Durumu	n	%
Tütünlerini satıyor	82	68,30
İyi fiyat teklifi için tütünlerini bekletiyor	38	31,70
Toplam	120	100,00

Şayet ellerinde satılamayan bir miktar tütün kalırsa üreticilerin %63,4'ünün düşük fiyatla da olsa sattığı, %25,8'inin beklemeyi tercih ettiği, %10,8'in ise ellerinde tütün kalmadığı tespit edilmiştir (Çizelge 5.19).

Çizelge 5.19. Elde Kalan Tütünlere Karşı Tercih Edilen Yöntem

Elde Kalan Tütünlere Karşı Tercih Durumu	n	%
İyi fiyat teklifi için tütünlerini bekletiyor	31	25,80
Düşük fiyatla satıyor	76	63,40
Kalmıyor	13	10,80
Toplam	120	100,00

Her ne kadar ürünleri yüksek fiyatlara alıcı bulsa da, netice itibarı ile üreticilerin aile geçimlerini sağladıkları tek parasal kaynak tütün satışından elde edilen gelir olmaktadır. Dolayısıyla, ihtiyaçları için bakkal veya markete yapılan borçlar veya çocuklarının okul masrafları gibi acil ödeme yapılması gereken pek çok ödeme kalemi ortaya çıkabildiğinden, akıllarından geçen bir miktar altında da olsa tütünlerini çoğunlukla hemen elden çıkarmak istemelerinin anlaşılabilir bir durum olduğu düşünülmektedir.

Bu bakımdan, örneğin 500 kilogram tütünü olan bir üretici bunun 200-300 kilogramını acilen elden çıkarmak sureti ile biriken ihtiyaçları çözüme yoluna giderken, kalan miktar için bir süre bekleyebildiği anlaşılmıştır. Bununla beraber, kalan miktar için üreticinin gelir durumuna göre bu sürenin uzaması mümkün olabilmekte, ancak bir süre sonra nihai olarak elde tütün kalmayacak şekilde gerekirse birkaç kademe aşağıdan da olsa ürünün tamamının elden çıkarıldığı görülmüştür.

İncelenen işletmelerde tütünlerin satışı gerçekleştikten sonra parasını taahhüt edilen vade süresi sonunda alamayan üreticilerin oranının %95, zamanında alabilenlerin oranının ise yalnızca %5 olduğu tespit edilmiştir. Parasını zamanında alamayan üreticilerin, ortada herhangi bir sözleşme ya da belge olmadığı için hiçbir hak talep edemedikleri, bu bakımdan alım satım işleminin tamamen karşılıklı güvene dayalı olarak gerçekleştiği anlaşılmıştır.

Vade zamanının ise iki haftadan iki aya kadar değişebilen bir süre olduğu, ancak genellikle bu limitlerin aşıldığı ifade edilmektedir. Genel anlamda parasını alamama durumu pek sık yaşanmasa dahi, her üreticinin en az bir kez parasını alamadığı, bununla beraber, tütünlerini çoğunlukla 100-150 kilogram şeklinde kısım kısım sattıkları için kayıplarının da bununla orantılı olduğu anlaşılmıştır.

5.5.2. Sarmalık tütün üreticilerinin gelir durumuna ilişkin bilgiler

Görüşülen üreticilerin tarımsal üretim durumuna ilişkin verilere önceki bölümlerde yer verilmiş olup, işletmelerin yaklaşık %83 ünün bir hayvana bile sahip olmadığı, üretici gelirlerinin tamamen sarmalık tütün üretimine dayandığı ifade edilmişti. Bu kapsamda, incelenen işletmelerin son üç yıllık sarmalık tütünden elde ettikleri ortalama gelir düzeyleri minimum, maksimum ve ortalama olmak üzere incelendiğinde, minimum gelir düzeyi 5.000 TL, maksimum gelir düzeyi 30.000 TL, ortalama gelir düzeyi ise, 14.207,14 TL olarak hesaplanmıştır.

Üreticilerin sarmalık tütün üretiminden elde ettiği gelir aralıkları incelendiğinde ise; 10.001 – 15.000 TL’lik dilimin %46 ile en büyük payı aldığı, ardından 5.001 – 10.000 TL aralığının %26,6’lık oran ile ikinci en büyük dilim

olduğu, 15.001 – 20.000 TL’lik gelir diliminin ise %16,6’lık oran ile üçüncü sırada yer aldığı, en yüksek iki gelir aralığının 25.001 – 30.000 TL’lik aralığın %5,8’lik oran, 20.0001 – 25.000 TL’lik dilimin ise %5’lik pay ile son sırada yer aldığı belirlenmiştir (Çizelge 5.20).

Çizelge 5.20. İncelenen İşletmelerin Sarmalık Tütünden Elde Ettikleri Gelir Aralıkları (2010-2012)

Gelir Aralığı (TL)	n	%
5.000 - 10.000	32	26,60
10.001 - 15.000	55	46,00
15.001 - 20.000	20	16,60
20.001 - 25.000	6	5,00
25.001 - 30.000	7	5,80
Toplam	120	100,00

5.5.3. Sarmalık tütünlerin satış ve pazarlama durumuna ilişkin bilgiler

Yapılan araştırma da, incelenen işletmelerin tütünlerini alıcıya kendi evlerinde teslim ettikleri anlaşılmıştır. Alıcıların %41,7’sinin bu işlerle ilgilenen ve kendisine tüccar adı verilen şahıslardan, kalan %58,3’ünün ise aracı denilen kişilerden oluştuğu tespit edilmiştir (Çizelge 5.21).

Çizelge 5.21. İncelenen İşletmelerde Tütünlerin Satıldığı Kişi veya Kuruluşlar

Tütünlerin Satıldığı Kişi/Kuruluş	n	%
Şahıs (Aracı)	70	58,30
Tüccar	50	41,70
Toplam	120	100,00

Tüccarların genelde Urfa ve Antep illerinden geldiği, yapılan görüşmelerden anlaşılmıştır. Tüccarlar tütünleri kendi nam ve hesaplarına alırken, aracılar farklı kentlerdeki diğer tüccarlara satış yapan kimseler olarak tanımlanmıştır. Aracılar çoğunlukla, üreticilerden aldıkları tütünleri Adıyaman, Urfa, Antep, Malatya veya

Elazığ illerine götürerek burada kurulu olan tütün pazarlarında satan ve sonrasında üreticiye ödemesini yapan kişilerden oluşmaktadır.

Diğer taraftan, incelenen işletmelerin tamamının bugüne kadar tütün ticareti yapan herhangi bir kayıtlı bir firma ile sözleşme imzalamak sureti ile tütün üretip satmadığı anlaşılmıştır. Adıyaman, Bitlis, Antakya gibi illerde, kayıtlı tütün tüccarlarının sözleşmeli üretim yaptığı bilinirken, Çelikhan menşeli tütünlerin yüksek fiyatlara satılması sebebi ile kayıtlı alıcıların henüz bu bölgeye giremedikleri saptanmıştır.

Çelikhan ilçesinde üretilen tütünlerin aile ihtiyacı çıkarıldıktan sonra satılan miktarına ilişkin olarak köy bazında ortalama üretim, tüketim ve satış miktarı değerlendirildiğinde, satışa konu olan ortalama miktarın 556,98 kilogram olduğu Çizelge 5.22’de görülmektedir.

Üreticilerin yıllık ortalama hane tüketimlerinin ise 7,91 kilogram olduğu anlaşılmakta olup, ortalama bir tüketicinin günlük 20 dal sigaradan yıllık 7.200 dal sigara tükettiği varsayıldığında, bir kilogramdan 1.000 adet sigara yapıldığı göz önüne alınarak 7,91 kilogramlık miktarın makul bir miktar olduğu düşünülmektedir.

Çizelge 5.22. İncelenen İşletmelerde Yurtiçinde Satılan Tütün Miktarı

Satılan Miktar	Üretim Miktarı (kg)	Aile İhtiyacı (kg)	Satılan Miktar (kg)
Ortalama	563,5	7,91	556,98

Türkiye’nin çeşitli bölgelerinde üretilen milyonlarca kilogramlık sözleşmeli tütün için üreticilerin üretimin çeşitli safhalarında anlaşmalı olduğu şirketten avans aldığı, hatta üretimin düşük olduğu yıllarda özellikle Ege bölgesinde üretilen İzmir menşeli tütünler için daha fidelik zamanında neredeyse %80 oranında avans dağıtıldığı bilinmekte iken, sarmalık tütünler için böyle bir durumun oluşmadığı anlaşılmıştır.

Nitekim, incelenen işletmelerde sarmalılık tütünlerin satışının tamamının vadeli olarak gerçekleştiği tespit edilmiş olup, üreticilerin sadece %1,7'lik bir kısmının avans aldığı, kalan %98,3'lük kesimin ise avans almadığı belirlenmiştir.

Çelikhan ilçesinde üretilen sarmalılık kıyılmış tütünlerin pazarlama akışı incelendiğinde, üretilen tütünlerin %70'inin yakın çevre olan Adıyaman, Malatya, Elazığ, Urfa ve Gaziantep illerinde tüketildiği, piyasada yer alan aktörler ve bölge halkı tarafından ifade edilmektedir (Çizelge 5.23).

Sözkonusu bölgede çok uzun yıllardır geleneksel olarak tüketilen Çelikhan menşeli sarmalılık tütünlerin, tüketicinin tütünü çok iyi tanımasından dolayı tercih edildiği, farklı menşe de bir tütünü ise kolaylıkla ayırt edebildikleri için tercih etmedikleri, bu bakımdan adı geçen yerlerdeki tiryakilere farklı bir tütünün satılmadığı belirtilmektedir. Bu bakımdan, Çelikhan ilçesinde üretilen tütünlerin bölgede tüketilen %70'lik kısmı dışında, geriye kalan %30'luk miktara Türkiye'nin farklı bölgelerinde erişebilmenin çok kolay olmadığı, İstanbul'da kilogramının 150-200 TL'ye kadar çıkabildiği, genellikle diğer bölgelerde yetişen tütünler ile harman yapılarak satıldığı saptanmıştır.

Çizelge 5.23. Çelikhan'da Üretilen Tütünlerin Tüketim Durumu

Tütünlerin Tüketim Lokasyonu Dağılımı	%
Adıyaman, Malatya, Elazığ, Urfa, Antep	70,00
Diğer iller	30,00
Toplam	100,00

Üreticiler, araçlar ve tüccarlar ile yapılan görüşmeler doğrultusunda; tütünlerin evden teslim alınmasından, üreticinin parasını teslim alması ve tütünlerin Türkiye'ye dağıtılmasına kadar olan pazarlama şeması veya kanalı Şekil 5.1'de özetlenmeye çalışılmıştır.

Bu kapsamda, Adıyaman ili ve Çelikhan ilçesinde sarmalık tütün ticareti ile uğraşan kişiler ile yapılan görüşmeler neticesinde, genel anlamda sarmalık tütünlerin üreticiden çıkış aşamasından Türkiye'ye dağıtımına kadar olan süreç incelendiğinde, Adıyaman ve Urfa illerinin iki temel merkez olduğu anlaşılmaktadır.

Adıyaman ekseninde bakıldığında, il merkezinde bulunan bir sokakta çok sayıda sarmalık tütün alım satımı yapılan dükkan olduğu görülmekte olup, Salı ve Cuma günleri sabahın erken saatlerinde üreticiler ve aracılar tarafından getirilen tütünlerin tüccarlara satıldığı ve bu işlemin öğle saatlerinden önce tamamlandığı tespit edilmiştir.

Burada yapılan satışlarda üreticilerin kendilerinin şahsen de tütünlerini getirip satabildiği, ödemelerin nakit olarak yapıldığı, aracılar tarafından yapılan satışlarda ise kilogram başına 2 TL komisyon alındıktan sonra üreticiye parasının teslim edildiği, tütünlerin satın alındıktan sonra kıyılmak üzere merdiven altı atölyelere gönderildiği ve buralarda hem kıyıldığı, hem de diğer tütünler ile karıştırılarak harman yapıldığı, aynı zamanda çeşitli kimyasal maddeler kullanılmak sureti ile tütünlere arzu edilen sarı rengin verildiği anlaşılmıştır.

Tütünler kıyılıp, sarartılmak sureti ile hazırlandıktan sonra ise, tüccarların farklı kentlerde mevcut olan dükkanlara ya da şahıslara siparişleri doğrultusunda tütünleri ilettikleri ifade edilmiştir. Tütünlerin nakliyesinde kargo şirketlerinden, otobüs firmalarına ve diğer nakliye şirketlerine kadar geniş bir yelpazenin söz konusu olduğu, hatta kendi araçları ile de taşıdıkları saptanmıştır.

Adıyaman ili özelinde, Çelikhan ilçesinin düşük kalite tütünlerinin ve Adıyaman ilinin tek başına tüketilemeyen kalitesiz ova tütünlerinin; Antakya, Diyarbakır ve diğer kentlerden getirilen tütünlerle beraber harman yapımında kullanıldığı, bulunabilmesi halinde bir dönem Adıyaman'da bir tütün firması⁵ tarafından deneme üretimi de yapılan ve sarı renginden dolayı tercih edilen Virjinya tütünlerinin de kullanıldığı, hatta yine bölgede denemesi yapılan İzmir

⁵ ÖZ-EGE Tütün Ticaret ve Sanayi A.Ş.

tütünlerinin de denendiği, ancak yeşil renginden dolayı tercih edilmediği anlaşılmıştır.

Bölgede kaliteli sarmalık tütünlerin ana pazarlama merkezi olarak öncelikle Urfa ili tarif edilirken, ardından Antep ilinin geldiği ifade edilmiştir. Urfa'da mevcut olan ve tütün borsası olarak adlandırılan bir sarmalık tütün pazarında Çelikhan'da dahil olmak üzere bölgenin kaliteli tütünlerinin toplanarak Türkiye ve Suriye'ye gönderildiği öğrenilmiştir. Hatta son dönemlerdeki savaş durumundan dolayı Suriye ile ticarete aksamalar yaşandığı ifade edilmiştir.

Urfa tütün borsasına aracılar tarafından getirilen tütünler için talep edilen fiyatın, bir kağıda yazılarak tütünlerin içinde bulunduğu çuval veya torbaya aracı tarafından koyulduğu, ardından, borsada mevcut olan bir ekip tarafından tütünlerin kalite kontrolünün yapılarak fiyatın netleştirildiği, aracının komisyonu da dahil edilerek oluşan fiyatın tekrar bir kağıda yazılmak sureti ile çuvalın görünür bir yerine konulduğu, son olarak tütünlerin satılmak üzere bir dükkanda sergilenmeye başlandığı öğrenilmiştir.

Tütünlere bir alıcı çıkması durumunda peşin olarak satıldığı, dükkân sahibinin de kilogram başına 2 TL olduğu ifade edilen komisyonunu aracıdan alarak tütünlerin bedelini iki hafta içinde aracıya teslim ettiği ve aracının da üreticiye ödeme yaptığı anlaşılmıştır. Sistem, anlaşılacağı üzere tamamen karşılıklı güven üzerine kuruludur.

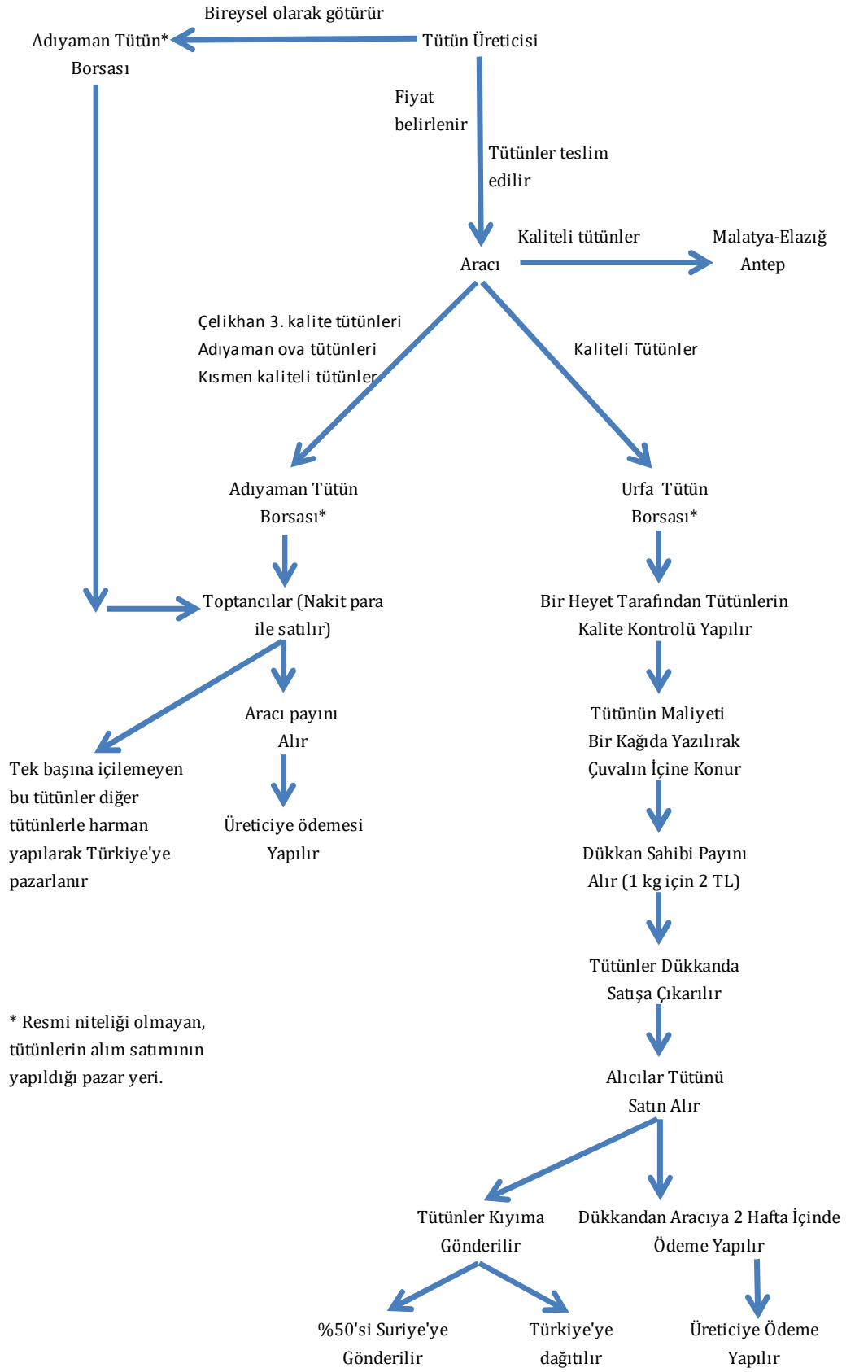
Tütünler dükkânlardan tüccara satıldıktan sonra da benzer şekilde kıyım tezgahlarına gönderilmekte, gerekli işlemler uygulandıktan sonra oradan da Türkiye'de ki değişik illere talep üzerine nakledilmektedir. Zaman zaman şehirlerarası yollarda sarmalık tütünlerin taşınmasına ilişkin denetimlerin arttırılması halinde, kendi kişisel araçlarını kullanmak sureti ile tütünlerin nakledildiği ifade edilmekte olup, tüccarlar açısından da en büyük sıkıntının yol kontrolleri olduğu anlaşılmıştır.

Çelikhan ilçesinde üreticilerin yaşadıklarına benzer şekilde, tütünlerin kolluk kuvvetlerince yakalanıp el konulması durumunda, el konulan miktarın yüksekliğinden dolayı yaşanan zararın yanı sıra, aynı zamanda araçlara da el konulmasından ötürü önemli kayıplar oluşabildiği, bu yüzden ciddi borçlanarak piyasadan çekilmek zorunda kalan aracı ya da tüccarlar olduğu ifade edilmiştir.

Her ne kadar kayıt dışı bir şekilde işliyor olsa da, özellikle bu işin üreticiden alındıktan sonraki kısmının ticaretini yapan şahısların, işin vergisiz olması dışında, milyonlarca kilogramlık bir iş hacminde yüksek kar oranları ile çok büyük paralar kazandığı görülmektedir.

Bununla beraber, kendi içinde güven ilişkisi temelinde işleyen oldukça büyük bir sistemin kurulmuş olduğu, tek şikayetlerinin nakliyat serbestisi olduğu, devletin imkan tanınması halinde yürüttükleri işi vergi de ödemek kaydı ile kayıt altına alınarak yapmak istedikleri, Adıyaman ili ve Çelikhan ilçesinde farklı kesimlerle yapılan görüşmelerden anlaşılmıştır.

Bununla beraber, merdiven altı tezgahlarda kıyılan ve sarı renk vermek amacı ile çeşitli asit ve kimyasallarla sarartılan sarmalık tütünlerin; üreticilerin anormal boyutta kullandığı tarımsal ilaçlar da dikkate alındığında, insan sağlığına olan ekstra tehlikeli etkilerinin, çoğunluğu düşük gelir grubundaki milyonlarca tüketiciyi ilgilendiren bir problem olarak şu an göze çarpmayan önemli bir halk sağlığı sorunu yarattığını da ilave etmek gerekmektedir.



Şekil 5.1.

ADİYAMAN İLİ ÇELİKHAH İLÇESİ
SARMALIK KIYILMIŞ TÜTÜNLERİN PAZARLAMA KANALI
(2012 Yılı)

5.6. İncelenen İşletmelerde Sarmalık Tütün Üretimindeki Giderlere İlişkin Bilgiler

İncelenen işletmelerde sarmalık tütün üretimine ilişkin üretim giderleri incelendiğinde, 2012 yılı itibariyle dekar başına minimum giderin 1.000 TL, maksimum giderin ise 2.000 TL olduğu belirlenmiştir. Birim gider aralığının bu şekilde değişken olmasındaki en önemli iki faktörün, kullanılan gübre miktarı ve işçilik maliyetleri ile ilgili olduğu anlaşılmıştır.

İstisnasız tüm üreticilerce kullanılan ve en önemli gider unsuru olarak tanımlanan bir kamyon keçi gübresinin 1.200 TL ile 1.500 TL arasında değiştiği, genel olarak dekar başına bir kamyon keçi gübresi kullanıldığı, ancak kimi üreticilerin maliyeti düşürmek için bu miktarı yarım kamyonla düşürdüğü yapılan görüşmelerde tespit edilmiştir.

Diğer taraftan, özellikle Çelikhane ilçesi merkez mahallelerinde mevcut tütün üreticilerinin işçilik maliyetinin çok düşük olduğunu, çünkü birbirlerine yardım etmek sureti ile tarla dönemindeki işleri birlikte yaptıklarını ifade etmişlerdir. Bunun yanında, diğer köy ve mahallelerde de kalabalık ailelerin benzer şekilde üretim sürecine doğrudan katkısının olduğu durumlarda ya hiç işçi tutulmamakta, ya da tutulan işçi sayısı azalmakta olup, bu bakımdan işçilik giderlerinin Çelikhane ilçesi genelinde her işletme açısından değişkenlik gösterdiği belirlenmiştir. Dolayısıyla, değişen işçilik maliyetleri ve gübre kullanım miktarının maliyetleri etkilediği ve gübre maliyetinin en önemli gider olduğu görülmüştür.

Bununla beraber, çeşitli çiftliklerden getirilen hayvan gübrelerine bulaşık muhtelif hastalıkların tütün tarlalarına da bulaşması sonucunda kullanılan ilaç miktarının da arttığı, ayrıca, zaman ve işçilik açısından üreticilere ekstra bir yük bindirdiği düşünülmektedir.

Diğer taraftan, gübrelerin bölgedeki diğer illerden gelmesinin nakliye masraflarını da arttırması sebebi ile maliyetinin yükseldiği, Çelikhane özelinde bu durumun da giderleri arttıran bir diğer konu olduğu görülmektedir. Bu bakımdan, Çelikhane açısından üretimdeki sorunlara ilişkin olası çözümler değerlendirilirken,

yakın mesafede bulunan çiftliklerden kontrollü ve denetimli gübre teminine ilişkin yolların araştırılmasının yerinde olacağı düşünülmektedir.

Sarmalık kıyılmış tütün piyasasının kayıt dışı bir piyasa olması, özellikle gelir ve maliyetlere ilişkin veri temininde yaşanan sıkıntılar göz önüne alındığında, bir fikir vermesi açısından köy düzeyinde 2012 yılı sarmalık kıyılmış tütün satış gelirleri ile üretim harcamaları hesaplanarak Çizelge 5.24'te gösterilmiştir.

Üreticilerin toplam masraflarını söylemeyi tercih etmesinden dolayı, üretim sürecindeki masraflar kalem kalem detaylı olarak temin edilememiştir. Çizelge 5.24 incelendiğinde, sarmalık tütün ortalama satış geliri ile üretim gideri farkının 13.856,60 TL olarak hesaplanmıştır.

Çizelge 5.24. İncelenen İşletmelerde 2012 Yılı Sarmalık Tütün Satış Geliri ve Masrafları

Satış Geliri	Sarmalık Kıyılmış Tütün Satış Geliri (TL)	Sarmalık Kıyılmış Tütün Üretim Masrafı (TL)	Satış Geliri-Üretim Gideri (TL)
Ortalama	19.427,50	5.570,80	13.856,60

Bunların yanında; Çelikhan merkez mahallelerinde üretim giderlerinin diğer köylerden düşük olduğu dikkat çekmekte olup, bunun nedeninin ise işçilik gerektiren faaliyetlerin yoğun olarak imece usulü ile yapılmasından dolayı işçilik maliyetinin olmaması veya düşük olmasından kaynaklandığı düşünülmektedir.

5.7. İncelenen İşletmelerin Tütün Üretimine İlişkin Bilgi Kaynakları

İncelenen işletmelerde tütün üretimine ilişkin ihtiyaç duyduklarında teknik destek alma durumu incelendiğinde, en büyük desteğin %82,5'lik oran ile tarımsal ilaç bayisinden alındığı anlaşılmıştır (Çizelge 5.25). Bunun yanında, %6,7'lik oran ile arkadaş ve komşudan destek alınırken, yine aynı oranda Tarım İlçe Müdürlüğüne danışıldığı tespit edilmiştir. Tütün Kooperatifi ve Ziraat Odasından %1,7'lik bir oran ile destek alınırken, son sırada %0,7'lik oran ile üniversitenin yer aldığı görülmektedir.

Çizelge 5.25. İncelenen İşletmelerin Tütün Üretimine İlişkin Bilgi Kaynakları

Destek Alınan Şahıs/Kuruluş	n	%
Zirai İlaç Bayi	99	82,50
Arkadaşı-Komşusu	8	6,70
Tarım Müdürlüğü	8	6,70
Üniversite	1	0,70
Tütün Kooperatifi	2	1,70
Ziraat Odası	2	1,70
Toplam	120	100,00

İncelenen işletmelerde görüşülen üreticilerin 56'sının (%47,70) Tütün Kooperatifine üye olduğu, 64'ünün (%53,3) ise üye olmadığı anlaşılmıştır (Çizelge 5.26). Bununla beraber, söz konusu kooperatife üye olan üreticilerin sadece 1 tanesinin (%0,8) söz konusu üyeliğin tütünü satış aşamasında faydasının olduğunu ifade etmiş, 55 üreticinin ise (%99,2) hiçbir fayda göremediklerini dile getirmişlerdir. Ayrıca, yapılan görüşmelerde üreticilerin farklı bir üretici örgütüne üye olmadığı tespit edilmiştir.

Çizelge 5.26. İncelenen İşletmelerde Üreticilerin Kooperatife Üye Olma Durumları

Kooperatif	n/%	Kooperatif Üyeliği		Total
		Evet	Hayır	
	n	56	64	120
	%	46,7	53,3	100

Üreticiler ile yapılan görüşmelerde, kooperatifin etkin bir şekilde işlemediği, sağlıklı bir yönetim ve kazanımlar elde edilebilmesi adına gerek teknik, gerek idari ve ama aynı zamanda etik değerlere de sahip bir yönetime ihtiyaç olduğu, ancak şu ana kadar kooperatifin atıl bir vaziyette olduğu ve sözkonusu yeterlilikte bir idare ve işleyişin sağlanamadığını düşündükleri görülmüştür.

Çelikhan ilçesinde tütün satış kooperatifi yetkilileri ile yapılan görüşmelerde ise, sarmalık tütün ticarinde özellikle mevzuattan kaynaklanan ve vergilerin yüksekliğinden ötürü sigaralar lehine oluşan haksız rekabet durumundan haberdar oldukları, başta TAPDK olmak üzere konuyla ilgili tüm taraflarla sorunlarının çözülmesi ve kendilerine ait bir üretim tesisi kurabilmek için yoğun bir iletişim içerisinde oldukları anlaşılmıştır.

5.8. İncelenen İşletmelerde Tütün Üretiminde Karşılaşılan Sorunlar

İncelenen işletmelerde sarmalık tütün üretiminde karşılaşılan sorunlar genel hatları itibariyle 5 grupta ele alınarak incelendiğinde, üretim sürecindeki hastalıklar ve bunlarla mücadeledeki bilinçsiz ilaç kullanımı; görüşülen üreticiler tarafından çok önemli ve önemli olarak dile getirilmiştir. Bunların yanında, yüksek girdi maliyetleri kısmen önemli olarak değerlendirilirken, Su kullanımına ilişkin yaşanan sıkıntılar ile işgücü teminini önemsiz bir sorun olarak belirtmişlerdir (Çizelge 5.27).

Yapılan değerlendirmede, tütün üretiminde karşılaşılan hastalıklar ve bilinçsiz ilaç kullanımının istisnasız tüm işletmeler tarafından önemli sorun olarak görülmesinin, bu iki konuda teorik ve pratik anlamda ciddi bir boşluk olduğunu göstermesi anlamında dikkate değer olduğu düşünülmektedir. TEKEL'in alım yaptığı dönemlere göre, sarmalık tütün üretiminin son yıllarda artış göstermesi ile beraber tütün hastalıklarının artış gösterdiği, eskiden birkaç köyde hastalık görülürken, gelen süreçte tüm Çelikhan ilçesi genelinde eş zamanlı olarak rastlanıldığı belirtilmektedir.

Çizelge 5.27. Sarmalık Tütün Üretiminde Karşılaşılan Sorunlar

	I.GRUP	II.GRUP	III.GRUP	GENEL
	Ortalama	Ortalama	Ortalama	Ortalama
Tütün Hastalıklarının Varolması	2,00	1,00	1,00	1,20
Bilinçsiz İlaç kullanımı	1,97	2,00	3,00	2,13
Girdi Maliyetlerinin Yüksek Olması	1,00	2,67	3,18	2,67
Sulama kullanımı	4,90	4,70	4,50	4,80
İşgücü temini	4,30	4,15	4,04	4,21

1.Çok önemli, 2. Önemli 3.Kısmen Önemli 4.Önemsiz 5. Kesinlikle Önemsiz

İşgücü temini hususunda, Çelikhan ilçesi merkez mahallelerdeki üreticilerin genel olarak imece usulüyle birbirine yardım etmesinden dolayı işçi sıkıntısının bu alanda pek yaşanmadığı, ancak çevre köy ve mahallelerde günlük yevmiye ortalama 40-45 TL arasında olmasına rağmen işçi bulmakta sıkıntı yaşanabildiği tespit edilmiştir. Bu bakımdan, aslında üretimde yaşanan maliyet, hastalık, ilaç kullanımındaki bilinçsizlik gibi hususların örgütlenme eksikliği de dahil olmak üzere birbirleri ile bütünsel ve anlamlı ilişki taşıdığı görülmektedir.

Yaşanan sorunlara rağmen üreticilerin düşük eğitim seviyesinin yanında aynı zamanda hak arama bilincinin de gelişmemiş olması örgütlenme eksikliğini de beraberinde getirmekte, ancak mevcut durumdaki yüksek fiyat ve elde edilen tatminkar gelirden ötürü, üreticilerin nihai çözüm geliştirme noktasında Ziraat Odası ve/veya Kooperatif gibi yapılanmalara yeteri kadar sahip çıkmadıkları, etkin üyelik göstermedikleri düşünülmektedir.

Sonuç olarak, istenildiği şekilde üretim ve satış süreçleri kayıt altına alındığı takdirde, özellikle ilaç kullanımından kaynaklanan rezidü sorununun satış ve pazarlamayı engelleyen en önemli sorun olarak karşılına çıkacağı, tütünlerin ellerinde kalıp satışını yapacak firma bulamamaları gibi beklenmedik yeni sıkıntılarla karşılaşmalarının hayli olası olacağının bilinmesi gerektiğini burada ifade etmek gerekir.

5.9. İncelenen İşletmelerde Sarmalık Tütün Pazarlamasında Karşılaşılan Sorunlar

İncelenen işletmelerin sarmalık tütün ticaretinde karşılaşılan sorunlara ilişkin bakış açıları değerlendirildiğinde, güvenilir satıcı bulamama ve sözleşmeli alım satım sisteminin olmayışı, üreticiler tarafından çok önemli sorun olarak ifade edilmiştir. Şüphesiz bunun en önemli nedeni, kilogram başına ortalama 34 TL olan üretici satış fiyatının yüksekliğinden dolayı, Çelikhan bölgesi tütünlerinin kayıtlı alıcı firmalar tarafından tercih edilmemesidir. Bununla beraber, sözleşmeli sistem olması durumunda, üreticilerin vergi vermeye ve daha düşük fiyata ürünlerini satmaya razı oldukları yapılan görüşmelerden anlaşılmıştır.

Bununla birlikte, üreticilerin sarmalık kıyılmış tütün mamulü mevzuatı ve tütün mamullerine uygulanan ÖTV sisteminden dolayı yasal firmaların yaşadıkları sıkıntılar ile ilgili yeterli bilgiye sahip olmamalarından dolayı konunun çözümünü doğal olarak çok basite indirgedikleri gözlenmiştir. Bu durumun en önemli nedenlerinden biri, yasal konulara hakim kişi sayısındaki yetersizlik olduğu da, yapılan görüşmelerde anlaşılmıştır. Daha önceki bölümlerde de vurgu yapıldığı üzere, örgütlenme eksikliğinden dolayı yetkin kişilerin halka mevcut durumu aktarabilmesi ve buna uygun çözümlerin geliştirilmesi hususunun, altı çizilmesi gereken en önemli eksikliklerden biri olduğu söylenebilir.

Bu kapsamda Çizelge 5.28 incelendiğinde, tütünlerin aracıya satıldıktan sonra alışverişin yapıldığına dair resmi bir evrak olmamasından dolayı üreticilerin hak arayamaması sorununun kısmen önemli sorun olarak tanımlandığı görülmüştür. Bir sorun olduğunda, özellikle Urfa, Antep ve Malatya illeri gibi Adıyaman ili dışından gelen alıcılarla irtibat kurmanın çok zor olduğu, çoğu zaman bir çözüm bulunamadığı ifade edilmektedir.

Üreticiler tarafından aracıya teslim edilen tütünlerin satışının yapılacağı yere nakliyesinde yaşanan sorunlar ile Satış Sonrası Bedellerin Alınmaması da kısmen olarak değerlendirilmektedir. Kolluk kuvvetlerince yollarda yapılan aramalarda tütüne rastlanılması durumunda, kesilen para cezasının yanı sıra hem tütünlere, hem de arabaya el konulmaktadır.

Bu durumda hem alıcı hem de satıcının büyük bir zarara uğradığı, bazı durumlarda satıcının da sorumluluk üstlenerek tütünlerin %50 bedelinden vazgeçtiği, bazı durumlarda ise satıcının parasını hiçbir şekilde alamadığı ifade edilmektedir.

Çizelge 5.28. İncelenen İşletmelerde Sarmalık Tütün Satışında Karşılaşılan Sorunlar⁶

	I.GRUP	II.GRUP	III.GRUP	GENEL
	Ortalama	Ortalama	Ortalama	Ortalama
Güvenilir Satıcı Bulamama	2,00	1,20	1,15	1,46
Sözleşmeli Alımın Olmaması	1,97	2,00	1,63	1,72
Satış Sonrası Hak Arayamama	1,00	2,67	3,18	3,02
Satış Sonrası Tütünlerin Nakliyesinde Yaşanan Güçlük	2,10	3,00	3,10	3,08
Satış Sonrası Bedellerin Zamanında Alınmaması	2,30	3,15	3,04	2,83

1.Çok önemli 2. Önemli 3.Kısmen Önemli 4.Önemsiz 5. Kesinlikle Önemsiz

TEKEL'in alım yaptığı zamanlarda düşük kalite tütünler için alınan nakliye belgesinin en azından kısa mesafeler için dahi olsa belli ölçüde bir rahatlama yarattığı, genel anlamda piyasada dolaşan tütün miktarı ise şu andaki mevcudun yaklaşık üçte biri civarında olduğu için, nakliyeye ilişkin sıkıntıların günümüzdeki kadar yoğun ve çıplak bir sorun olarak hissedilmediği ifade edilmektedir.

Ancak, sarmalık tütün ticaretinin özellikle son dört yıldır Türkiye genelinde genişlemesi; kolluk kuvvetlerince yapılan denetimlerin sıkılaştırılmasını ve el konulan tütün miktarının artmasını da doğal olarak beraberinde getirmiştir. Parasal cezaların yanı sıra, tütünlere ve nakliyatada kullanılan araçlara el konulması da, üreticiler ve aracılar için daha önceki yıllarda karşılaşmadıkları boyutlarda artan bir sıkıntı olarak geri dönüş yapmıştır.

⁶ Bu araştırma kapsamında görüşülen işletmeler için 5 000 - 15 000 TL, 15 001 - 25 000 TL ve 25 000 TL'den büyük olmak üzere 3 gelir grubu belirlenmiştir.

Şüphesiz, bu anlayışın hakim olmasındaki en önemli nedenlerden birinin, karar alıcılar tarafından 4733 sayılı Kanuna eklenen 50 kg bulundurma hakkının yanlış yorumlanmasından kaynaklandığı düşünülmektedir. Söz konusu esneklik ile sarmalık tütün üretim ve ticaretinin bir anlamda yasal zemine çekildiği gibi çarpık bir anlayışın geliştiği gözlemlenmiştir.

Sonuç olarak gayri resmi bir zeminde gerçekleşen bir ticaret ortamında tüm bu sorunların yaşanması doğal olsa da, tütünü sattıkları kişilerden para alamama hususunda yaşanan sorunları, zamanında olmasa da sonuçta paralarını almaları nedeniyle üreticilerin kısmen önemli sorun olarak ifade ettiği görülmektedir. Bununla beraber, her üreticinin bugüne kadar en az bir kez sattığı tütünün bebelini alamadığı da tespit edilen bulgular arasındadır.

5.10. İncelenen İşletmelerin Sarmalık Kıyılmış Tütün Üretimi ve Pazarlama Sorunlarının Çözümüne Yönelik Olarak Devletten Beklentileri

Yapılan alan çalışmasında, sarmalık tütün üreticilerinin tamamının, yasal hakları ve sarmalık kıyılmış tütün mevzuatı hakkında bir fikir sahibi olmadıkları görülmüştür. Dolayısıyla, sorun olarak algıladıkları ve çözümünü talep ettikleri hususlara mevzuat bütünlüğünden uzak yanıtlar alındığı görülmüştür. Genel anlamda yaklaşımlarının, tütün alım/satımı ile taşınması tamamen serbest olduğu zaman tüm sorunların çözülmüş olacağı yönündedir.

Çizelge 5.29 incelendiğinde; alıcıların kayıtlı olması, ticaretin serbest olması ve yakalanan tütünlere uygulanan para cezalarının azaltılmasının gerekli olduğu üreticilerin tamamı tarafından savunulurken, tütünlerinin devlet tarafından alınması seçeneğine pek sıcak bakılmadığı saptanmıştır. Nitekim, Likert ölçek değeri 4,77 olarak hesaplanmıştır.

Çizelge 5.29. İncelenen İşletmelerin Sorunların Çözümüne Dair Yaklaşımları

	I.GRUP	II.GRUP	III.GRUP	GENEL
	Ortalama	Ortalama	Ortalama	Ortalama
Sarmalık kıyılmış tütün ticaretinin serbest olması	1,50	1,42	1,20	1,47
Alıcıların Kayıtlı olması	1,96	1,88	2,23	1,96
Cezaların Azaltılması	2,64	2,44	2,22	2,58
Köylerde Tütün Eksperi/Ziraat Müh. Görevlendirilmesi	4,21	4,23	4,00	4,19
Sarmalık kıyılmış tütünlerin devlet tarafından alınması	3,53	4,73	4,20	4,77

1.Kesinlikle katılıyorum, 2. Önemli ölçüde katılıyorum, 3.Katılıyorum 4.Kararsızım
5. Kesinlikle katılmıyorum

Bu bakımdan, bir taraftan alım satımın resmi bir zemine çekilmesi ve ticaretin serbest olması gibi hususlar talep edilirken, belki de olabilecek en garantili alım satım sistemi olan devlet güvencesine itibar edilmemesinin dikkate değer olduğu, bunun nedeninin ise tütünlerin devlet tarafından alınması durumunda fiyatların düşeceğine dair inanç olduğu düşünülmektedir. Öte yandan, tütünlerini TEKEL'e hiçbir zaman satmamış olan Çelikhan ilçesi tütün üreticilerinin böyle bir alışkanlığa sahip olmamasının da, diğer bir etken olduğu söylenebilir. Şöyle ki, Çelikhan ilçesindeki sarmalık tütün üreticilerinin TEKEL'in alım yaptığı zamanlarda dahi tütünlerini TEKEL'e vermeyip sarmalık piyasasına sattıkları, sadece üçüncü kalite tütünlerini devlete verdikleri kendileri tarafından ifade edilmektedir. Nitekim, Çizelge 5.30'da verilen yanıtlar incelendiğinde, üreticilerin %61,70'inin TEKEL'in tütün alımlarını bırakmasının kendilerini etkilemediğini söylemesi bu savı kanıtlar niteliktedir.

Çizelge 5.30. İncelenen İşletmelerin TEKEL'in Alımları Bırakmasına Yönelik Yaklaşımları

Tekel	n/%	Tekel'in Alımları Bırakması			Toplam
		Olumsuz	Olumlu	Etkilemedi	
	n	43	3	74	120
	%	35,8	2,5	61,7	100

2002 yılında yayınlanan 4733 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle beraber, Türkiye yaprak tütün piyasasında yeni bir dönem açılmıştır. 4733 sayılı Tütün Kanunu ile, “1177 sayılı Tütün ve Tütün Tekeli Kanunu” ve “196 Sayılı Ekici Tütünleri Satış Piyasalarının Desteklenmesine Dair Kanun” yürürlükten kaldırılmıştır. Araştırma ile bağlantılı olarak, TEKEL’in 2009 yılında son verdiği Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde yaptığı alım miktarları ve üretici sayısı yıllar bazında Çizelge 5.31’de yer almaktadır. Çizelge incelendiğinde, TEKEL’in Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde 2009 ürünü itibarı ile alımlara son vermesi ile beraber, 2008 ürün yılı rakamlarına göre sözleşme imzalamış olan 98.249 üreticinin işsiz kaldığı görülmekte olup, bununla beraber, 2000 yılında üretici sayısının 171.202 kişi olduğu göz önüne alındığında, son sekiz yıl itibarı ile tütün üretiminden uzaklaşmak zorunda kalan üretici sayısının 98 bin üreticiye göre çok daha fazla olduğu anlaşılmaktadır. Aileleri ile birlikte düşünüldüğünde yüzbinlerce insanın üretimden uzaklaşmış olduğu söylenebilir.

Çizelge 5.31. TEKEL’in Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde Tütün Alımları (1998-2008)

Yıl		Adıyaman	Batman	Diyarbakır	Hatay	Malatya	Bitlis	Muş	Toplam
1998	Üretici Sayısı	54.428	34.291	16.950	23.983	5.919	17.080	11.554	164.205
	Miktar (Kg)	25.288.935	16.617.648	6.722.786	11.733.266	2.316.826	5.247.044	4.648.722	72.575.227
1999	Üretici Sayısı	51.109	41.147	15.654	22.887	7.241	16.888	12.410	167.336
	Miktar (Kg)	22.515.441	13.876.357	4.799.368	11.093.569	3.221.058	5.082.243	5.060.806	65.648.842
2000	Üretici Sayısı	48.345	40.143	14.410	31.607	7.468	18.341	10.888	171.202
	Miktar (Kg)	14.368.872	10.763.321	4.070.266	8.151.673	1.452.923	3.762.477	2.956.688	45.526.220
2001	Üretici Sayısı	37.325	34.736	13.338	18.243	4.552	15.423	8.505	132.122
	Miktar (Kg)	7.831.267	5.847.188	1.994.620	3.865.607	515.394	2.161.089	1.719.401	23.934.566
2002	Üretici Sayısı	32.411	30.071	9.735	20.544	5.041	14.339	8.843	120.984
	Miktar (Kg)	5.929.128	5.769.506	1.578.433	3.179.330	741.345	2.661.002	1.793.787	21.652.531
2003	Üretici Sayısı	31.005	29.378	10.052	19.993	3.615	13.599	8.501	116.143
	Miktar (Kg)	6.284.456	6.041.822	1.771.783	3.936.378	702.867	2.802.055	1.806.675	23.346.036
2004	Üretici Sayısı	30.383	29.240	9.648	19.600	0	12.637	8.351	109.859
	Miktar (Kg)	6.260.456	6.163.080	1.924.588	4.856.886	0	3.564.604	1.742.442	24.512.056
2005	Üretici Sayısı	29.214	27.898	9.522	19.465	0	12.316	7.914	106.329
	Miktar (Kg)	6.105.383	6.172.691	1.974.397	4.942.429	0	4.008.077	1.726.376	24.929.353
2006	Üretici Sayısı	29.043	27.886	9.459	19.392	0	12.250	7.861	105.891
	Miktar (Kg)	5.736.997	6.169.744	1.977.560	4.100.750	0	2.630.164	1.710.434	22.325.649
2007	Üretici Sayısı	26.860	24.822	7.467	19.225	0	11.965	7.709	98.048
	Miktar (Kg)	4.542.127	4.775.549	1.129.802	3.865.931	0	2.315.245	1.354.894	17.983.548
2008	Üretici Sayısı	28.162	25.395	8.501	17.335	0	12.052	6.804	98.249
	Miktar (Kg)	5.578.158	5.142.540	1.483.268	3.065.912	0	2.500.861	1.221.721	18.992.460

Kaynak: Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Kayıtları, 2012, Ankara

Çizelgedeki bir başka ayrıntı ise, üretim diğer yerlerde devam ederken, Çelikhan ilçesine çok yakın olan Malatya ili ve ilçelerinde 2004 ürün yılından itibaren tütün alımların durdurulmuş olmasıdır. Araştırma ile ilgisi bakımından Adıyaman ili incelendiğinde ise, bölgenin en büyük üretim noktasında son on yılda 54 bin üreticinin tütün üretiminden uzaklaşmak zorunda kaldığı görülmektedir. Bu sürecin ardından, alternatif ürün veya ekonomik faaliyet çalışmalarının da yetersiz ve başarısız olmasından dolayı, sadece bu üretim bölgesinde yüzbinden fazla insanın oldukça ağır sosyo-ekonomik sıkıntılar yaşamaya başladıkları bilinmektedir.

Bu bağlamda, konunun genel boyutta yarattığı etkilerden Çelikhan ilçesi özeline inildiğinde ise, TEKEL'in alımlardan çekilmesinin en fazla iki noktada sıkıntı yarattığı, yapılan alan çalışmasında olumsuz etkilediğini ifade eden üreticiler tarafından belirtilmiştir. Bunlardan bir tanesi, Adıyaman merkez ve ilçelerinde artan kayıt dışı sarmalık tütün üretimidir.

TEKEL'in mevcut olduğu yıllarda, Adıyaman merkez ile beraber Besni, Kahta ve Samsat ilçelerinde yapılan tütün üretimi doğrudan TEKEL'e satılmakta ve üreticiler için sürekliliği olan bir gelir kapısı yaratmaktaydı. 2008 yılında son kez yaptıkları üretime kadar tütün üretiminin sürebileceğine dair bir umut besleyen üreticiler, TEKEL'in alımları kesmesine paralel olarak aynı süreçte tütün mamullerine uygulanan ÖTV'deki artışların etkisi ile yükselen sigara fiyatlarından dolayı, talebi artan sarmalık tütün üretimine yönelmeye başlamışlardır. Aynı durumun Malatya ili Doğanşehir ilçesi, Hatay ili Yayladağ ilçesi, Diyarbakır, Muş, Bitlis ve Batman illeri için de geçerli olduğu söylenebilir.

Çelikhan ilçesine yakınlığı dolayısıyla üreticiler tarafından özellikle sıkça eleştirilen Doğanşehir ilçesinde arazi miktarının fazla olması sebebi ile yüksek miktarda üretim yapıldığı, ancak burada üretilen tütünlerin kalitesiz olması sebebi ile kilogramı 8-10 TL arasında satıldığı, bu durumundan da kendi tütünlerinin fiyatı düştüğü için oldukça rahatsız oldukları üreticiler tarafından ifade edilmektedir. Bununla beraber, bir Doğanşehir ilçesine benzer şekilde, Adıyaman merkez ova köyleri ile diğer ilçelerinde tütün üretiminden uzaklaşmak zorunda

kalan tütün üreticileri için de, sarmalık tütün üretimi en iyi bildikleri iş ve tercih edilir bir alternatif şeklinde ortaya çıkmış durumdadır.

TEKEL'in alımlardan çekilmesinin üreticiler aleyhine yarattığı bir diğer olumsuz sonucunun da, tütünlerin nakliyesine ilişkin artan sıkıntılar olduğu üreticiler tarafından ifade edilmektedir. Aslında sarmalık tütün ticareti geçmişte de bugün olduğu gibi mevcut yasalara aykırı bir durumda gerçekleşmekte idi. Ancak, üreticiler TEKEL'in alım yaptığı dönemde kendi ürettikleri tütünler için TEKEL'den aldıkları nakliye belgeleri sayesinde, sarmalık tütünleri de bu kapsamda kısmen de olsa görece daha rahat şekilde taşıyabildiklerini, TEKEL'in aradan çıkması ile beraber ellerinden bu fırsatın da eksildiğini söylemektedir.

Anlaşılacağı gibi, Çelikhan ilçesindeki sarmalık tütün üreticileri açısından aslında TEKEL'in alımlardan çekilmesi ile beraber tütün üretim ve pazarlama tarzlarında çok fazla bir değişiklik olmadığı söylenebilir. Çünkü geçmiş dönemde de ürettikleri sarmalık tütünleri TEKEL'e satmayıp, o zamanlarda da mevcut olan kayıtdışı sarmalık tütün piyasasındaki aktörlere satmaktaydılar. TEKEL'e verdikleri tütünler ise, şu anda bazen ellerinde kalmasından şikayet ettikleri düşük kalite tütünler idi. Örneğin, 2000 ürün yılında Adıyaman merkez ve ilçelerinden TEKEL'e teslim edilen 14 milyon kilogramlık toplam tütün üretiminin yalnızca 270 bin kilogramı, yani yaklaşık %2 sinin Çelikhan'a ait olduğu eski TEKEL kayıtlarında görülmektedir.

Dolayısı ile, Çelikhan ilçesinin temel ekonomik kazancının, bugün olduğu gibi geçmişte de sarmalık tütün üretimi ve satışından elde edilen gelir olduğunu söylemek mümkündür.

İncelenen işletmelerde, üreticilerin tütün üretim ve pazarlamasında yaşanan sorunlara karşı devletten bir diğer beklentilerinin ise, üretim esnasında karşılaştıkları en büyük sorun olan tütün hastalıkları ve mücadelesi hususunda köylerde bir Tütün Eksperi veya Ziraat Mühendisi görevlendirilmesi hususu olduğu yapılan araştırmada anlaşılmıştır.

6. SARMALIK TÜTÜN ÜRETİMİNİN ADIYAMAN İLİ ÇELİKHAN İLÇESİ EKONOMİSİNE YARATTIĞI KATKILARIN DEĞERLENDİRİLMESİ

Çelikhan ilçesinde mevcut sarmalık tütün üreticisi ve üretim miktarının belirlenmesi amacıyla Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ifti Kayıt Sistemi üzerinden yapılan sorgulama sonuçlarına göre, elikhan'da 1277 tütün üreticisi olduğu tespit edilmiştir. Diğer taraftan, Adıyaman ve elikhan Ziraat Odalarından elde edilen veriler incelendiğinde, 2012 yılı için elikhan'da 3.000 üretici ile 1.500.000 kilogramlık bir üretim miktarının beklendiği ifade edilmiştir.

Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı kayıtları ile Ziraat Odalarından elde edilen veriler arasında önemli farklar olduğu grldĞinden, bu farkın nedenine ilişkin olarak Ziraat Odaları, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, bölgede faaliyet gösteren tütün şirketlerinin yöneticileri ve konunun uzmanları ile çeşitli görüşmeler yapılmıştır.

Görüşmelerden çıkan en önemli sonuç, bölgedeki üreticilerin ortalama arazi büyüklüğünün 3 dekar civarında olduğu, devlet tarafından dekar başına gübre ve mazot desteği olarak 7.5 TL, toprak analizi desteği olarak ise 2.5 TL verildiği, bu desteklere başvurmak için 10 TL dosya parası verilmesi gerektiği, dolayısıyla zaten çok kk arazilerde üretim yapan tütün üreticilerinin ellerine geçecek 15-20 TL için İlçe Tarım Müdürlüklerine başvurmadıkları, bu bakımdan Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığından elde edilen verilerdeki sayının düşük olmasının normal olduğu, Ziraat Odalarına ait verilerin mevcut durumu daha doğru bir şekilde karşıladığı bilgisi edinilmiştir.

Diğer taraftan, elikhan ilçesinin toplam nüfusu 15.205 kişidir. Sarmalık tütün üreticilerinin hane nüfusu ortalamasının 5 kişi olduğu ve alan araştırmasında nüfusun yaklaşık %90'ının temel gelir kaynağının tütün olduğunun belirlendiği göz önüne alındığında, 3.000 kişilik üretici sayısının kabul edilebilir bir tahmin olduğu düşünülmektedir.

Arazi çalışmalarında elde edilen veriler doğrultusunda, dekar başına ortalama üretim miktarı 160,25 kilogram, üretici başına düşen ortalama arazi miktarı ise 3,52 dekar olarak belirlenmiş olup, üretici başına düşen ortalama üretim miktarının 564 kilogram olduğundan hareketle Çelikhan için tahmin edilen 3.000 üretici üzerinden hesap edildiğinde 10.560 dekar arazide 1.692.000 kilogramlık bir toplam üretim hacminin meydana geldiği anlaşılmaktadır.

Sarmalık tütünün üreticiden aracıya/tüccara ortalama satış fiyatının 2012 yılı için kilogram başına 34,46 TL olarak tespit edildiği dikkate alındığında ise, 58.306.320 TL'lik bir toplam satış değeri ortaya çıkmakta olup, hane başına düşen ortalama satış bedelinin ise 19.435,44 TL olduğu görülmektedir. Alan araştırmasında elde edilen verilere göre hanebaşı tütün üretim masrafının ortalama 5.570,80 TL olduğu göz önüne alındığında, yıllık hanebaşı gelir miktarı ortalama 13.864,64 TL olarak hesap edilmektedir. Söz konusu miktar 12 ye bölünerek aylık gelir bulunduğunda ise 1.155,38 TL ortaya çıkmaktadır. Çıkan miktarın 2013 yılı için belirlenen 773,01 TL'lik asgari ücretin yaklaşık olarak yarısından fazla olduğu görülmektedir.

Sarmalık tütün üretiminin ilçeye sağladığı ekonomik kazancın en önemli pozitif etkilerinden bir tanesinin göç olgusunu engellemesi olduğu düşünülmektedir. Nitekim üreticilerle yapılan anket çalışmasında hane halkı nüfusundaki değişimi etkileyen faktörler incelendiğinde, göçün %7,5'lük oran ile %6,70'lik en düşük faktör olan ölüm seçeneğinden hemen sonra sondan birinci sırada yer aldığı görülmektedir.

Türkiye'de kırsal nüfusun giderek artarak kentlere kayma eğiliminde olduğu Çizelge 6.1'de de görüldüğü üzere bilinen bir gerçek iken, bölgede uzun yıllardır devam eden asayiş sorunlarının yarattığı etki ve TEKEL'in bölgede tütün alımlarını bırakmasına rağmen, Çelikhan ilçesinde nüfusun stabil kalmasında sarmalık tütün üretiminden sağlanan gelirin en önemli etken olduğu düşünülmektedir. Dolayısıyla, Çelikhan ilçesinde çalışabilir nüfusa sağladığı istihdam boyutu ve yarattığı katma değer ile sarmalık tütün üretiminin göçü engellemesi bakımından sadece yöreye değil, Türkiye'nin sosyo-ekonomik dokusuna da olumlu katkısı olduğu görülmektedir.

Çizelge 6.1. Türkiye’de Kırsal ve Kentsel Nüfusun Dağılımı (2010 – 2012)

Yıl	Kır	Kent	Kır (%)	Kent (%)
2000	23.797.653	44.006.274	35,1	64,9
2010	17.500.632	56.222.356	23,7	76,2
2012	17.178.953	58.448.431	22,7	77,2

Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu, 2012, Ankara.

Çelikhan ekonomisinde sarmalık tütününün önemini kavrayabilmek için bir diğer önemli gösterge de, ilçedeki hayvancılığın Adıyaman’ın diğer ilçeleri ile karşılaştırıldığında önemsiz bir noktada olmasıdır. Nüfus olarak Adıyaman ilinin en küçük ilçesi olan Samsat’tan sonra hayvan varlığı olarak Adıyaman’ın en düşük mevcuta sahip olan ilçesi Çelikhan’dır. Alan çalışmasında da görüldüğü üzere, kırsal alanda yaşayan insanlar için en azından, süt, yağ, peynir vb. ürünler vasıtası ile hane ekonomisine katkı sağlayan hayvan yetiştiriciliği Çelikhan ilçesi sarmalık tütün üreticileri arasında yaygınlığı sadece %13,3 olup, bunların tamamının hane başına sadece bir adet inek olduğu yönündedir.

Çelikhan ilçesinin ekonomisinin tütüne bağımlı kılan durumlardan bir diğeri de, ilçe de tütün dışındaki diğer tarımsal ürünlerin yetiştirilmesindeki sıkıntılar olduğu söylenebilir. Gerek tarlaların ortalama 3,5 dekarlık küçük yapısı, gerekse bölgenin dağlık yapısından dolayı diğer tarımsal ürünlere uygun arazi bulunmaması, bunların yanında, tütün dışında farklı bir tarımsal ürünü yetiştirmemiş olan üreticilerin gerek bilgi, gerekse teknik alt yapı açısından yetersiz olması, Çelikhan’ın tütüne alternatif ürün geliştirme konusunda yetersiz kalmasına sebebiyet vermiştir.

Nitekim, Çelikhan ilçesi ekilen tarla alanı, sebze alanı ve meyve alanı toplamında 25.229 dekar toplam alan ile Adıyaman ilinin diğer ilçelerinden oldukça gerilerde kalmaktadır. Bu noktadan değerlendirildiğinde, Çelikhan ilçesi için sarmalık kıyılmış tütün üretiminin; salt yüksek gelir getiren bir tarımsal ürün olması bakımından değil, aynı zamanda yörede başka ürün çeşitlerinin bulunmaması bakımından da farklı bir öneme sahip olduğu düşünülmektedir.

Adıyaman ili Çelikhan ilçesinde üretilen sarmalık tütün miktarının toplam sarmalık tütün üretimi içerisindeki yerinin belirlenmesi amacıyla TAPDK tarafından 2011 yılında yazılan sarmalık kıyılmış tütün raporunda yer alan veriler (Orman, 2011); Çelikhan ilçesi ve Adıyaman ilinde sarmalık tütün ticareti ile uğraşan kişiler, tütün şirketlerinin temsilcileri, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı yetkilileri ve Ziraat Odaları temsilcileri ile yapılan görüşmeler sonucunda güncellenerek, Çelikhan ilçesinin Türkiye sarmalık tütün üretimindeki yerine ilişkin Çizelge 6.2 hazırlanmıştır. Buna göre, Çelikhan ilçesinin sarmalık tütün üretim miktarının Türkiye toplam üretiminin toplam üretimin %12'sine denk geldiği, Adıyaman ilinin ise Malatya ili Doğanşehir ilçesi de dahil edildiğinde Bitlis'in hemen ardından %27'lik oran ile ikinci sırada yer aldığı, Hatay ili Yayladağı ilçesi dışında, üretimin tamamının Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde gerçekleştiği görülmektedir.

Çizelge 6.2. Türkiye'de Kayıtdışı Sarmalık Tütün Üretim Miktarı (2012)

Üretim Merkezi	Üretici Sayısı		Üretim Miktarı	
	n	%	kg	%
Çelikhan	3.000	14	1.700.000	12
Adıyaman Merkez	2.500	12	1.300.000	9
Malatya-Doğanşehir	1.000	4	750.000	6
Adıyaman-Çelikhan-Doğanşehir	6.500	30	3.750.000	27
Bitlis Merkez-Hizan-Mutki	7.000	32	4.000.000	29
Diyarbakır-Kulp-Lice-Mardin-Kızıltepe-Mazıdağı-Savur	3.500	17	2.500.000	18
Muş Kızılağaç - Bingöl-Solhan	3.500	16	2.500.000	19
HatayYayladağı	1.000	5	1.000.000	7
TOPLAM	21.500	100	13.750.000	100

Kaynak: (Orman, 2011 ve alanda yapılan görüşmelerden elde edilen veriler)

Sarmalık tütün üretimi, özellikle TEKEL'in 2009 yılından itibaren söz konusu bölgelerde tütün alımlarını sonlandırmasının ardından, tütün üretiminden başka bir mesleği olmayan geniş kitleler için istihdam ve gelir yaratan özelliği ile adeta bir can simidi haline dönüşmüştür. Kayıt dışı üretimin varlığı nedeni ile tahmini olarak 21.500 olarak belirlenen üretici sayısı, tütün üretiminin bir aile

tarımı olduğu da dikkate alındığında yaklaşık 90.000 kişiye ulaşmakta, tütünlerin kıyılması ile satış ve pazarlanmasında çalışan kişiler de dahil edildiğinde istihdam edilen kişi sayısının çok daha fazla olacağı düşünülmektedir.

7. TÜRKİYE'DE SARMALIK KIYILMIŞ TÜTÜN ÜRETİMİNİN SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞİNİN SAĞLANMASINA YÖNELİK ÖNERİLER: ÇELİKHAN İLÇESİ MODELİ

Sarmalık tütün üretimi çok uzun yıllardır Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde sürdürülmekte olup, Çelikhan ilçesinde de çok uzun yıllardır üretilen ve kendi başına içilebiliyor olması sebebi ile özellikle Adıyaman, Malatya, Antep ve Urfa illerinde toplam üretiminin %70'i tüketilen sarmalık tütünlerin kendine has geleneksel bir tüketici kitlesi bulunmaktadır. Çelikhan ilçesinin dağlık yapısı, toprak ve iklimik özelliklerinin tütüne kattığı aroma, koku ve lezzet, tütünün kendisine orijinal bir kimlik bir başka deyişle menşei kazandırmaktadır. Söz konusu tüketici kitlesi klasik sigaraları tüketmemekle beraber, farklı bölgelerde üretilen sarmalık tütünleri de tercih etmemektedir.

Bununla beraber, TEKEL'in bölgede alım yaptığı dönemlerdeki yüzlerce milyon kilogramı bulan toplam üretimi ile kıyaslandığında sarmalık tütün üretimi küçük bir miktar olarak yer almış olup, Türkiye genelinde tüketimi bir yaygınlık kazanamamış olsa da, sigaralara uygulanan vergilerin yükselmesinden dolayı özellikle son beş yılda Türkiye genelinde kendisine kayıtdışı olarak yükselen bir trend edinmiş durumdadır. Diğer taraftan, Çelikhan ilçesinde üretilen tütünlerin bölgede tüketilen kısmının dışında kalan yaklaşık %10-15'lik bir miktarının da Suriye'ye satıldığı, yapılan alan araştırmasında sarmalık tütün ticareti yapan kişilerle yapılan görüşmelerden öğrenilmiştir. Hatta son bir yılda Suriye'de süren iç savaştan ötürü satışlarında azalma meydana geldiği ifade edilmiştir.

Bilindiği gibi, Küba'da üretilen puroluk tütünler, Küba'nın kendine has dağlık yapısı ve iklimolojik özelliklerinden dolayı tüm dünyada haklı bir üne sahiptir. Aynı tohum Küba'ya en yakın ülkeler olan Dominik Cumhuriyeti veya Haiti'de dahi kullanılsa, yetişen yapraklar aynı içim özelliklerini gösterememektedir.

Çelikhan ilçesinde üretilen sarmalık tütünler de; Bitlis-Arıdağ, Diyarbakır-Kulp/Lice, Mardin-Gurs ve Hakkari-Şemdinli ilçelerinde yetişen bazı sarmalık çeşitlerinde olduğu gibi, Küba'nın puroluk tütünlerine benzer şekilde eşsiz bir içim nefasetine sahip olduğundan, bu tütünlerin kıyılarak içilen diğer tüm tütün

çeşitlerinden ayrı olarak değerlendirilmesini gerektirmektedir. Bu durum, Çelikhan ilçesinin de coğrafi bir bölge olarak ayrı bir şekilde kategorize edilmesini doğal olarak beraberinde getirmektedir.

Söz konusu farklılık, Çelikhan ilçesinde yapılan sarmalık tütün üretiminin, son yıllarda 13-14 milyon kilografa ulaştığı düşünülen kayıt dışı sarmalık tütün piyasasından ayrı olarak değerlendirilmesi gerekliliğini de zorunlu kılmaktadır. Çünkü, daha önce de ifade edildiği üzere, Çelikhan ilçesinde çok uzun yıllardır 1.5 – 2 milyon kilogram arasında bir sarmalık tütün üretimi ve bu tütünlerin tüketimi zaten mevcuttur. Çelikhan ilçesinde üretildiği düşünülen miktara Bitlis, Diyarbakır ve Mardin illerindeki orijinal nefasete sahip bazı menşelerin üretimleri de eklendiğinde, 4-5 milyon kilogram civarında bir üretim ortaya çıkmaktadır. Nitekim, sarmalık tütün piyasasının büyüklüğünün 1990'lar ve 2000'li yılların başında da bu miktarda olduğu ifade edilmektedir.

Söz konusu miktar dışında geriye kalan 9-10 milyon kilogramlık büyüklüğe sahip kayıt dışı sarmalık tütün piyasasının, Adıyaman ilinin ova tütünleri, Doğanşehir, Muş, Bitlis, Antakya ve Diyarbakır gibi diğer illerin kilogramı 5-10 TL aralığında satılan tütünlerinden meydana gelmektedir. Bu tütünler tek başlarına kıyılarak içilemediğinden dolayı birbirleri ile ve ne olduğu bilinmeyen bazı kimyasal maddeler aracılığı ile karıştırılıp harman yapılmak sureti ile piyasaya verilmekte, özellikle Türkiye'nin batı bölgelerinde yaşayan tütünden anlamayan tüketicilere de Çelikhan veya Bitlis gibi ünlü tütünler olarak lanse edilmektedir. Dolayısıyla, Türkiye çapında son beş yıldır bir patlama yaşandığı ortaya konulan kayıtdışı sarmalık tütün piyasası tanımlanırken asıl kast edilenin söz konusu tütünler olduğunun altını çizmek gerekir.

Bu bakımdan, kayıt dışı sarmalık tütün piyasasına ilişkin çözüm önerileri analizi yapılırken, bu durumun ayrımının yapılması büyük önem kazanmaktadır. Çünkü, sarmalık tütün piyasasının kayıt dışı ticaretinin artması, özellikle 2009 yılından sonra sigaralara yapılan yüksek ÖTV artışı ile ilgili bir sorundur. Dolayısıyla, alınacak önlemler tartışılırken, orijinalliği ile Türkiye'ye özgü bir değer olan Çelikhan ilçesi ve tütünleri için alınacak olan özel önlem ve teşviklerin ayrı bir pencereden değerlendirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Türkiye’de sarmalık tütün üretimi ve ticaretinin yasal zemine çekilerek sürdürülebilir bir hale getirilmesi için bugüne kadar düzenlenen mevzuat; gerek sarmalık kıyılmış tütün mamulüne uygulanan vergilerin yüksekliğinden, gerekse tesis kurmaya yönelik koşulların ağırlığından dolayı, yasal üretim yapan ve/veya yapmak isteyen firmalar için uygulamada bir fayda getirmemiş olup, piyasanın tamamına yakını kayıtdışı olarak işlemeye devam etmektedir.

Kayıtlı firmaların piyasa hakimiyetinin oluşmamasından dolayı, alternatif bir mesleği ya da tarımsal üretim imkanı olmayan sarmalık tütün üreticileri açısından da sorunlar büyümüş, mevzuatta yer alan yüksek para ve hapis cezaları yüzünden sarmalık tütün üreticisi köylüler de, artan talebe rağmen kayıtdışı alışverişin yönettiği bir piyasada ürünlerinin üretim ve satışında önemli sıkıntılar yaşamaya başlamıştır.

Konu devlet açısından değerlendirildiğinde ise; gerek sarmalık kıyılmış tütün, gerekse ürünü tüketmekte kullanılan makaron ve yaprak sigara kağıdının yasadışı ticaretinin milyarlarca Türk Lirasını bulan miktarlara ulaşması sebebi ile, hem talebi olan bir üründen alması gereken vergiyi toplayamamış, istihdam yaratılamamış, ayrıca, oluşan parasal büyüklükten dolayı illegal grupların güçlenmesi kolaylaşmış, kolluk kuvvetlerinin iş yükü çok fazla artmış, yakalanan tütün ve makaronların saklanacağı depolar dahi sorun olmaya başlamıştır.

Her ne kadar, 2011 – 2013 yıllarını kapsayan “Tütün ve Tütün Mamulleri Kaçakçılığı ile Mücadele Eylem Planı” 27/11/2011 tarihinde yayımlanmış olsa da, Eylem Planı’nın genelde engelleyici/önleyici maddelerden oluştuğu, vergilerin azaltılması ve piyasaların yasal zemine çekilmesi sureti ile kaçakçılığın azaltılmasına yönelik düzenleyici maddelere yer verilmediği görülmektedir.

Tüm bu verilerin ışığında, sarmalık kıyılmış tütün piyasasının sorunlarının çözümlenebilmesi ve tütün üreticileri ile mamul üreticileri açısından üretimin sürdürülebilir bir hale gelmesi için alınması gerekli önlemlerin;

- Sarmalık kıyılmış tütün mamulü tanımının açıklığa kavuşturulması,

- Sarmalık kıyılmış tütün mamulüne uygulanan vergilerin yeniden düzenlenmesi,
- Yasal mevzuatta sarmalık kıyılmış tütün üretimi ve ticaretine ilişkin engelleyici hükümlerin yeniden düzenlenerek sistemin liberalleştirilmesi,
- Çelikhan menşeli sarmalık tütün üretiminin sürdürülebilirliğinin sağlanması,

şeklinde dört grup altında ele alınarak incelenmesinin yerinde olacağı düşünülmüştür.

A. Sarmalık Kıyılmış Tütün Mamulü Tanımının Çözüm Yönteminin Geliştirilmesindeki Yeri ve Önemi

Sarmalık Kıyılmış Tütün Mamulü Yönetmeliğinde, sarmalık kıyılmış tütün mamulünün; “Koruyucu maddeler dışında herhangi bir katkı maddesi ilave edilmeden, tütün yaprağının ve/veya tütün bitkisi parçalarının tamamen hammadde olarak kullanılması ile kıyılarak hazırlanan, birim paket içinde piyasaya arz edilen tütürme amaçlı ürün” olarak tanımlandığı daha önce ifade edilmişti.

Sözkonusu tanımda, sarmalık kıyılmış tütün mamulününün içeriğinde koruyucu maddeler dışında mamulün tat, koku, aroma, yanıcılık gibi içim özelliklerini etkileyecek katkı maddelerinin kullanımının yasaklanmış olduğu görülmektedir. Bununla beraber, Türk Standardları Enstitüsü Ziraat İhtisas Grubu tarafından tütün mamulü sektörü, üniversiteler ve TADPK’nın katılımı ile sürdürülen “Sarmalık Kıyılmış Tütün Mamulü Standardı”na ilişkin çalışmalar nihai aşamasına gelmiş olup, Standardın 2013 yılı içinde yayımlanması beklenmektedir.

Her ne kadar TSE tarafından hazırlanan standartlar, uyulması zorunluluk gerektiren belgeler olmasa da, TAPDK tarafından karar verilmesi durumunda yasal mevzuata dönüştürülmesi olası görülmektedir. TSE tarafından hazırlanan

standartta mevcut mevzuattan farklı olarak katkı maddeleri kullanımının serbest bırakılması öngörülmektedir.

Bu yaklaşımla, standard ile katkı maddelerinin, yani sosların ve tatlandırıcıların sarmalık kıyılmış tütün mamulünde kullanımına izin verilmesi durumunda, bu durumun tek başına tüketilebilir orijinal sarmalık tütünleri bünyesinde bulunduran Türkiye özelinde farklı sonuçlar doğurabileceği düşünülmektedir.

Özellikle sarmalık tütün tüketiminin kayıt dışı da olsa son yıllarda yaygınlık kazanarak tüketiminin artması, tüketicilerin bu ürünle Türkiye çapında tanışıklığının artması, sigaraya göre daha uygun fiyatla tüketilebilmesi gibi hususlarda göz önüne alınarak, piyasanın legalize edilmesine dair bir yöntem belirlenmesi noktasında katkı maddelerinin serbest bırakılmasının göz ardı edilemeyecek kadar önemli olduğu düşünülmektedir.

Şöyle ki, katkı maddelerinin sarmalık kıyılmış tütün harmanlarında kullanılmaya başlanması ile ortaya çıkacak olan en önemli sonuçlardan bir tanesinin; üretici firmaların Türkiye’de üretilen düşük maliyetli tütünleri Virjinya ve Burley tipi tütünlerle harman yaparak piyasaya süreceği, bu durumda Çelikhan menşeli tek başına içilebilir nefasetteki tütünlerin ucuz fiyata satılacak olan söz konusu mamullerle rekabet edemeyeceği, dolayısıyla süreç içerisinde üretiminin azalması ya da sonlanmasının mümkün olabileceği düşünülmektedir.

Ayrıca, uzun vadede üretimin sonlanmasının yanında, kısa ve orta vade de ise sarmalık tütün üreticilerinin ürettikleri tütünleri mevcut durumdaki gibi yüksek fiyata satamayacaklarından dolayı gerek ekonomik, gerekse göç gibi sosyal sıkıntıların bu bölgelerde başgösterebileceği düşünülmektedir. Bu bakımdan, Türkiye’nin bir zenginliği olan bu değerlere sahip çıkılması, uluslararası tekellerin yerel değerleri yok etmesine izin verilmemesi gerekli görülmektedir.

Her ne kadar dünyadaki uygulamalarda sarmalık kıyılmış tütün mamullerinde katkı maddesi yasaklamasının bulunmadığı, ayrıca, Türkiye’de sigara, puro ve nargilelik tütün mamulü için katkı maddesi kısıtlaması

bulunmadığı sektör temsilcileri tarafından ileri sürülse de, Tütün Kontrolü Çerçeve Sözleşmesi kapsamında da, gerek dünyada gerekse Türkiye’de, özellikle sigaralar da olmak üzere tütün mamüllerinde kullanılan katkı maddelerinin yasaklanması/kısıtlanmasına dair çalışmaların süratle devam ettiği dikkate alındığında, sarmalık kıyılmış tütün mamulünde söz konusu maddelerin kullanımına izin verilmesinin tütün kontrolü bakımından da bir tezat yaratacağı düşünülmektedir.

Diğer taraftan, Türkiye’de yetişen ve her türlü aroma, koku, lezzet vb. unsurları doğal olarak kendine bulunduran diğer oryantal tütünlerle yapılacak harmanlarla da farklı içim lezzetlerinin yakalanabileceği, böylelikle, katkı maddelerine gerek kalmadan Türkiye’ye özgü bir değer olan tek başına içilebilir özellikteki sarmalık tütünlerin korunabileceği, hem de Türk tütüncülüğüne bir katma değer yaratılabileceği düşünülmektedir.

Bunların yanında, katkı maddelerinin kullanılacağı sarmalık kıyılmış tütün mamüllerinin fiyatının da konvansiyonel sigaralara göre daha düşük olacağından dolayı, özellikle genç nüfus arasında tüketimi arttırılabileceğine dair haklı endişeler mevcuttur. Şöyle ki, harmanlarında kullanılacak olan sos tutma kabiliyeti yüksek yabancı menşeli tütünlerin ithalatında alınan kilo başına 3 Dolarlık Tütün Fonu’nun 2018 yılına kadar kademeli olarak kaldırılıyor olması ile (2013 yılında 1,5 Dolara inmiştir) beraber firmalar ciddi bir maliyet avantajı elde etmiş olmaktadır. Diğer taraftan dolguluk olarak kullanılan homojenize tütün ve şişirilmiş damar ve tütünde Tütün Fonu’nun da sıfır olduğu hesaba katıldığında, ithal tütün kullanımı ile katkı maddeli sarmalık kıyılmış tütün mamulü üretiminde maliyetlerin daha da azalacağı düşünülmektedir.

Bu bakımdan, sarmalık kıyılmış tütün mamüllerinde katkı maddelerinin kullanımının çok yönlü zararları olacağı düşünülmekte olup, buna izin verilmesi durumunda söz konusu piyasasının kayıt altına alınmasına dair çözüm önerilerinin de farklı bir zeminde tartışılması gerekecektir.

B. Sarmalık Kıyılmış Tütün Mamulüne Uygulanan Vergilerin Yeniden Düzenlenmesi

Kayıtdışı sarmalık tütün piyasasının yükselişe geçtiği kabul edilen 2009 yılında, sarmalık kıyılmış tütün mamullerine uygulanan nisbi ve maktu ÖTV incelendiğinde, nisbi ÖTV oranının %58 ‘den %63’e, 2012 yılında ise %65,25’e yükseldiği, nisbi ÖTV oranının sigaralara uygulanan oranla eşit olduğu, maktu ÖTV’nin ise her ne kadar daha düşük olsa da bu durumun uygulamada bir fayda yaratmadığı, sarmalık kıyılmış tütün mamulü ticaretinin yasal bir zemine oturmasına yardımcı olamadığı anlaşılmaktadır (Çizelge 7.1).

Günümüzde yasal olarak satılan 200 gramlık bir sarmalık kıyılmış tütün mamulünün 22 TL olduğu, dolayısıyla aynı mamulün bir kilogramının da 110 TL olacağı göz önüne alındığında, düşük gelir grubundaki tüketicilerin kilogramı 20 TL’den başlayan kayıtdışı sarmalık tütünlere neden yöneldiğini anlamak zor olmamaktadır. Bir kilogram tütünden ortalama 1.000 adet sigara çıktığı düşünüldüğünde, bu miktarın 50 paket sigaraya denk geldiği görülmektedir. Düşük segment grubundaki bir paket yasal üretim sigaranın fiyatının 5 TL olduğu dikkate alındığında ise, aynı miktarda bu mamulü tüketmek isteyen bir içicinin toplam maliyeti 250 TL’ye çıkmaktadır. Bu gerçek, kaçak sigara ve kayıt dışı sarmalık kıyılmış tütün piyasasındaki yükselişin en önemli nedenidir, denilebilir.

Çizelge 7.1. Sigara ve Sarmalık Kıyılmış Tütüne Uygulanan ÖTV Oranları

BKK		Nispi ÖTV (%)		Asgari Maktu ÖTV	
Tarih	No	Sigara	Sarmalık Kıyılmış Tütün Mamulü	Sigara	Sarmalık Kıyılmış Tütün Mamulü
12.06.2009	2009/15081	58	58	0,1025 TL/Adet	0,0264 TL/gr
29.12.2009	2009/15725	63	63	0,1325 TL/Adet	0,0342 TL/gr
25.02.2011	2011/01435	63	63	0,1325 TL/Adet	0,0342 TL/gr
12.10.2011	2011/02304	69	69	0,1450 TL/Adet	0,0375 TL/gr
21.10.2011	2011/02343	65	65	0,1450 TL/Adet	0,0375 TL/gr
24.12.2012	2012/04116	65,25	65,25	0,1575 TL/Adet	0,0410 TL/gr

Kaynak: Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu, 2013, Ankara.

Bu yaklaşım içerisinde, yasal olarak üretilmiş sarmalık kıyılmış tütün mamulünün rekabet gücünün artırılması ve kayıt dışı üretim ve ticaretinin önüne geçilmesi için, bu mamule uygulanacak vergi diliminin sigaralara uygulanandan farklılaştırılması, purolarda olduğu gibi %30 seviyelerine ve hatta %20 seviyelerine düşürülmesi gerekmektedir. Bu şekilde, sarmalık kıyılmış tütün mamulü piyasasına pek çok yasal şirketin girmesi ile beraber kayıtdışı piyasanın etkinliği azalacağı gibi, üretici tercihlerinin farklılaşması ile beraber Türkiye'ye giren kaçak sigara miktarında da önemli bir azalma trendi içerisine girilebileceği düşünülmektedir.

Bu kapsamda, bu durumun getireceği en önemli diğer bir kazanımın da, yasal firmaların piyasada etkin olması ile beraber üreticiden alacakları tütün miktarının da artması yanında, sarmalık tütün üretimi ve ticaretinin de kayıt altına alınmasının beraberinde gelecek olmasıdır.

Böylesi bir durumda, vergilerin düşürülmesi ile piyasada önemli bir düzeltme olacağı öngörülebilirken, diğer taraftan, bir önceki bölümde de açıklandığı üzere, sarmalık kıyılmış tütün mamulünde katkı maddesi kullanımına olası bir izin verme durumu ile birlikte, Çelikhan benzeri orijinal menşelerin üretiminde ciddi bir daralma söz konusu olabilecektir. Bu nedenle, katkı maddelerinin sarmalık kıyılmış tütün mamulünde kullanımına izin verilmesi durumunda, sadece bu ürüne özel kademeli bir vergi sistemi uygulanmasının, sözkonusu sakıncaları azaltabileceğinden daha akılcı ve yerinde olacağı düşünülmektedir.

Nitekim, sarmalık kıyılmış tütün mamulünün içerdiği yerli tütün miktarına göre kademeli olarak vergilendirilmesine yönelik Çizelge 7.2'de yer aldığı şekilde bir öneride bulunulmasının uygun olacağı düşünülmektedir. Çizelgede önerilen Nisbi ÖTV sisteminde, sarmalık kıyılmış tütün mamulü %80-100 oranında yerli tütün içermesi durumunda oran %20'de kalırken, mamulün içerdiği yerli tütün oranı azaldıkça uygulanacak olan ÖTV oranının da artacağı öngörülmektedir. Bu kapsamda, önerilen söz konusu vergi sistemi ile şirketlerin yerli tütün kullanmaları teşvik edilmiş olduğundan, Türkiye'ye özgü tek başına içilebilir sarmalık tütünlerin üretimine de bir katkı sağlanabileceği düşünülmektedir.

Çizelge 7.2. Sarmalık Kıyılmış Tütün Mamulünün İçerdiği Yerli Tütün Miktarına Göre Kademeli Olarak Vergilendirilmesi

Yerli Tütün Kullanım Oranı (%)	Nisbi ÖTV Oranı (%)
80 – 100	20
60 – 79	30
40 – 59	40
20 – 39	50
0 – 19	60

Önerilen kademeli vergilendirme modelinde temel amaç, sarmalık kıyılmış tütün mamulü harmanlarında katkı maddelerinin kullanımına izin verilmesi durumunda; mümkünse %100 yerli tütün kullanımında %20-30 oranında ÖTV, katkı maddesi kullanımında ise sigaralara uygulanan ÖTV oranının kullanılması, veya, sarmalık tütünlerin kullanım oranı arttıkça vergi oranının azaltılması, tersi bir durumda ise artırılması prensibinin hayata geçirilmesi, böylelikle, orijinal menşelerin sürdürülebilir üretiminin güvence altına alınmasıdır, denilebilir.

Bununla birlikte, burada önerilen tablonun farklı versiyonlarının araştırılmasının da yerinde olacağı düşünülmektedir. Farklı bir bakış açısı ile, nisbi ÖTV sabit tutularak maktu ÖTV oranının değiştirilmesi sureti ile de aynı amaca hizmet eden yöntemler yaratılması mümkündür.

C. Yasal Mevzuatta Sarmalık Kıyılmış Tütün Üretimi ve Ticaretine İlişkin Engelleyici Hükümlerin Yeniden Düzenlenerek Sistemin Liberalleştirilmesi

Bu başlık altındaki önerilerin, üretim tesisi kurulmasını zorlaştıran maddelerin yeniden düzenlenmesi ve makaron ve yaprak sigara kağıdına yönelik hükümlerin yeniden düzenlenmesi olarak 2 başlık ayrı ayrı verilmesi daha uygun olacağı düşünülmüştür.

C.1 Üretim Tesisi Kurulmasını Zorlaştıran Maddelerin Yeniden Düzenlenmesi

Sarmalık kıyılmış tütün ile ilgili olarak, yasal mevzuattaki en önemli sorunun 4733 sayılı Kanun'un 6. Maddesinde yer alan; sarmalık kıyılmış tütün mamulü üretip satabilmek ve ithal edebilmek için, en az 15 ton yıllık üretim kapasitesi olan, tam ve yeni teknolojiye sahip bir tesisin kurulması gerektiği yönündeki hükümler olduğu söylenebilir.

Bu yeterlilikleri sağlayamayan gerçek ve tüzel kişilerin bu mamulü üretip satabilmeleri söz konusu hükme göre mümkün değildir. Söz konusu hüküm ile, serbest piyasa koşullarında kendi ölçeği ve isteğine göre üretim yapıp satmak isteyen girişimcilerin önünün kesildiği düşünülmektedir. Söz konusu durum,, özellikle herhangi bir başka tütünle harman edilmeden kendi başına içilebilir özelliği bulunan Adıyaman-Çelikhan, Bitlis-Arıdağ, Diyarbakır-Kulp/Lice, Mardin-Gurs ve Hakkari-Şemdinli ilçelerinde yetişen sarmalık tütün çeşitleri için farklı bir önem taşımaktadır.

Bir önceki bölümde açıklandığı üzere, sarmalık kıyılmış tütün mamulüne uygulanan ÖTV oranlarında olası bir azaltma durumu söz konusu olsa bile, öncelikle, adı geçen yörelerde üretilen tütünlerden, örneğin yıllık 1 tonluk butik bir üretim yaparak bunu pazarlamak isteyen bir girişimcinin nasıl, neye göre ve kimin için bir risk oluşturduğunun, ayrıca, maliyeti daha düşük olan ikinci el makineler ile bu tarz bir üretimin yapılmasının nasıl bir sakıncası olabileceğinin sorgulanması gerekmektedir. Şüphesiz, çeşitli tütünlerden harman yapmak sureti ile farklı içim zevklerine hitap eden mamuller üretip bunları pazarlamak isteyen girişimciler için de aynı sorun mevcuttur.

Konu, tesisi kurma maliyeti açısından incelendiğinde de, talep edilen koşulları karşılayan bir tesis için makine parkının yanı sıra, bina, depo, şirketin kurulması, personel ve alınması gereken diğer tüm izinlerde dahil edildiğinde en az 300.000 TL finansal kaynağa ihtiyaç duyulacağı sektörde yer alan firma temsilcileri tarafından ifade edilmektedir.

Pazarlama ve satış kanalları ile hammadde alımları için harcanacak para miktarının söz konusu miktara dahil olmadığı göz önüne alındığında, şirketin kar etmesi için belli bir süre de geçmesi gerekeceğinden, firmanın faaliyetini sürdürebilmesi için girişimcinin ciddi miktarda finansal kaynağa sahip olmasının gerektiği açıktır.

Bu yaklaşımla, sarmalık kıyılmış tütün piyasasındaki kayıtdışılığı azaltmak için sadece vergilerin düzenlenmesinin yanısıra, adı geçen bölgelerde uzun yıllardır bu işi yapan irili ufaklı girişimcilerin de önünü açabilmek için de söz konusu tesis kurma şartlarının esnetilmesinin gereği açıktır. Bu değişimin, Türkiye’de yabancı sermaye oranının %90 ile en yüksek olduğu sektör olan tütün mamulleri sektöründeki yerli sermayenin oranının yükseltilebilmesine de bir ölçüde katkısı olacaktır. Aksi taktirde söz konusu madde sadece büyük şirketlerin lehine işlev gören, serbest rekabeti ve piyasayı bozucu etki yaratan bir madde olmaktan öteye geçemeyecektir.

Konuya ilişkin olarak 4733 sayılı Kanun’un 8. Maddesi giriş fıkrasında tanımlanan mevcut ceza “TAPDK’dan tesis kurma ve faaliyet izni almadan; tütün işleyenler veya tütün mamulleri, etil alkol, metanol ya da alkollü içki üretmek üzere fabrika, tesis veya imalathane kuran ve işletenler bir yıldan üç yıla kadar hapis ve beşbin günden onbin güne kadar adli para cezası ile cezalandırılır.” şeklindeki ibare ağır bir ceza olmasına rağmen, halen özellikle Adıyaman, Antep, Urfa, Malatya, Bitlis ile diğer çevre il ve ilçelerde bulunan irili ufaklı sayısız merdiven altı imalathanede; denetimsiz, vergisiz ve içeriğinde tam olarak ne olduğu bilinmeyen milyonlarca kilogram sarmalık tütünün kıyılarak piyasaya arza hazır hale getirilmektedir.

Nitekim, Adıyaman ili ve Çelikhan ilçesinde yapılan alan çalışması sırasında tütünleri kıyarak satışını gerçekleştiren kişilerle yapılan görüşmelerde de, gerek farklı ekonomik faaliyetler açısından bölge koşullarının yetersiz olması, gerekse bildikleri başka bir işin de olmaması sebebi ile sarmalık tütün kıyım ve satış işini yaptıklarını, ancak, mevcut cezalar yüzünden büyük sıkıntı çekildiğini, bu yüzden yasal sınırlandırmaların kaldırılması ya da esnetilmesi gerektiği, bu şekilde, gerekli izinleri alınak, vergisini de ödeyerek herhangi bir ceza riski

olmadan en iyi bildikleri bu işi yapmak isteği içerisinde olduklarını ifade etmişlerdir.

C.2.Yasal Mevzuatta Makaron ve Yaprak Sigara Kağıdına Yönelik Hükümlerin Yeniden Düzenlenmesi

Makaron ve yaprak sigara kağıdıyla ilgili olarak, TAPDK tarafından çıkarılan “Sarmalık Kıyılmış Tütün Mamulünün Üretilmesi, Ambalajlanması ve Piyasaya Arzına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkındaki Yönetmelik”te ilgili gerekli düzenlemelerin yapılmış olduğu görülmektedir.

Yönetmelikte, sarmalık kıyılmış tütün mamulü üreticileri, Kurumdan izin almak kaydıyla sarmalık kıyılmış tütün mamulünde kullanılacak yaprak sigara kağıdı veya makaronu kendileri üretebilecekleri gibi, iç veya dış piyasadan da tedarik edebilecekleri belirtilmektedir.

Ayrıca, sarmalık kıyılmış tütün mamulünün 20 gramdan az, 1000 gramdan fazla olmamak kaydıyla her bir gram tütün için en az bir adet, en fazla iki adet makaron veya yaprak sigara kağıdı ile birlikte aynı birim paketlerde piyasaya arz edilebileceği hükmüne yer verildiği görülmektedir.

Buna göre, makaron ve yaprak sigara kağıdı mamul ile birlikte satılmak zorunda olup, tüketicilere arz amaçlı makaron ve yaprak sigara kağıdı üretim tesisi kurulmasına da izin verilmemektedir. Üretim tesisleri yalnızca sarmalık kıyılmış tütün mamulü üreticileri tarafından veya sarmalık kıyılmış tütün mamulü üreticilerine satış veya ihracat amaçlı olarak kurulabilmektedir.

Bunun ihlali durumunda ise; 4733 sayılı Kanunun beşinci fıkrasının (1) beninde yer alan “Kurumdan uygunluk belgesi almadan enfiye, çiğneme, nargile tütünü veya yaprak sigara kâğıdı ya da makaron üretenler ile satan veya satışa arz edenlere beşbin Yeni Türk Lirası idarî para cezası verilir.” cezası uygulanmaktadır.

Bu hükümlerin getirilmesinin temel gerekçesinin; makaron ve yaprak sigara kağıdının sarmalık tütün tüketimi dışında bilinen yaygın bir kullanım alanının olmadığı, dolayısıyla, sarmalık kıyılmış tütün tüketiminin de neredeyse tamamının kayıt dışı olarak satılan tütünlerden oluşması nedeniyle, makaron ve yaprak sigara kağıdının perakende satışına izin verilmesinin bu işin kayıt dışı ticaretine katkı yapmaktan başka bir şeye hizmet etmeyeceği, hatta tüketimi arttırabileceği, bu nedenle makaron ile sarmalık tütünün birlikte satılmasının uygun görüldüğü TAPDK yetkilileri ile yapılan görüşmelerden anlaşılmıştır.

Ancak, bu yasaklamanın uygulamada bir fayda yaratmadığı, söz konusu ürünlerin çarşıda pazarda kolaylıkla bulunabildiği, sarmalık tütün satanların bu malzemeleri de uygun fiyata beraberinde sattığı, yasaklamanın beklenilenin tersine, bu işin kaçakçılığını yapan kişilere artı gelir kazandırmanın ötesine gidemediği görülmektedir..

Bu itibarla, yaprak sigara kağıdı ve filtrenin bir tütün mamulünün tadını belirleyen en önemli parçalardan biri olduğu, bu bakımdan içicilerin içim zevki ve gelirine göre satın alabilecekleri farklı kalitelerde makaron ve yaprak sigara kağıtlarının piyasada yer alması gerektiği düşünülmektedir.

Söz konusu malzemelerin perakende olarak yasal satışına izin verilmesi ile kaçakçılığın tamamen sonlanmasa bile önemli bir oranda önlenebileceği, devletin vergi gelirleri elde edebileceği, tüketiciler açısından bakıldığında ise, hangi malzemelerden üretildiği belli olan kontrollü bir ürün kullanabilecekleri sanılmaktadır.

Kaldı ki, tütün üreticileri için ticari amaç olmaksızın kendi ürettiği tütünleri kullanarak 50 kilogramı aşmayan sarmalık tütün bulundurmanın serbest olması, ancak, bu tütünleri tüketmek için kullanacakları yaprak sigara kağıdı veya makaronu piyasadan mevcut mevzuata göre temin etmesinin mümkün olmaması, bir paradoks oluşturmaktadır.

Ayrıca, Emniyet güçlerince yapılan tüm mücadeleye rağmen yasadışı makaron satışının Türkiye'nin her yerinde yaygın olarak devam etmesi, yasadışı ticaretin cezasının 5.000 TL olmasının ise, söz konusu piyasada dönen parasal büyüklük gözönüne alındığında caydırıcı olamadığı anlaşılmaktadır.

Tüm bu gerekçeler ışığında, mevzuatın makaron ve yaprak sigara kağıdının perakende olarak satışına izin verilecek düzenlemelerin yapılmasının isabetli olacağı düşünülmektedir.

D. Çelikhan Menşeli Sarmalık Tütün Üretimini Sürdürülebilirliğinin Sağlanması

Çelikhan ilçesinin ekonomisini belirleyen en önemli unsur, geçmişten bugüne kadar sarmalık tütün üretimi olmuştur. Bunda en temel etken, hiç şüphesiz yörede yetişen tütün çeşitinin tek başına içim imkanı sağlayan kendine has karakteristik özelliklerinden dolayı bölgede sürekli tercih edilmesi, hatta Suriye'ye varıncaya kadar özel bir tüketici kitlesi bulunmasıdır.

Bu gerçekliği destekleyen diğer bir önemli faktör de, ilçenin farklı tarımsal ürünlerin yetiştirilmesine doğal olarak imkan vermeyen dağlık arazi yapısı olduğu söylenebilir. Tarım arazilerinin kıstlı olması, zaten farklı bir ürün yetiştirme isteğinde olan üreticilere de geçimlerini sağlayabilecek miktarda bir ürün yetiştirme şansı vermemektedir. Kaldı ki, sarmalık tütünden elde ettikleri geliri sağlayabilecekleri farklı bir tarımsal ürün de bulunmamaktadır.

Bununla beraber, sarmalık tütün üretiminden sağlanan gelirin sürekliliği, bölgede yaşanan asayiş sorunları ile ekonomik ve sosyal alt yapı eksikliklerine rağmen, Çelikhan ilçesinin neredeyse hiç göç vermeyen stabil bir yapı oluşturmasını da beraberinde getirmiştir.

Bu bakımdan, Çelikhan ilçesindeki sarmalık tütün üretiminin sürdürülebilir bir yapıda devam etmesinin; gerek Türk tütüncülüğünün orijinal bir menşenin korunması, gerekse bölge halkının refahı açısından oldukça önemli görülmektedir.

Yapılan alan çalışmasında, görüşülen üreticilerin en temel isteklerinin, tütünlerinin serbestçe nakledilmesi ve kayıtlı alıcılara satış yapmak olduğu görülmüştür. Üreticilerin istekleri yerinde görülmekle beraber, yürürlükteki mevcut mevzuat konusunda hiç bilgi sahibi olmadıkları gerçeğini de ortaya çıkarmıştır.

Bu kapsamda, Çelikhan ilçesi ve benzeri orijinal sarmalık tütün üretim bölgeleri için üretimdeki devamlılığın yani sürdürülebilirliğin sağlanabilmesine olanak verecek önlem ve uygulamaların zaman geçirilmeksizin alınması önem arz etmektedir. Çelikhan menşeli sarmalık tütün üretiminin sürdürülebilirliğinin sağlanmasına dönük alınabileceği düşünülen önlem ve uygulamalar bir model çerevesinde ifade edilmeye çalışılmıştır.

Modelde de görüleceği üzere, ilk olarak Çelikhan menşei için geçerli üretim alanlarının tanımlanması gerekmektedir. Buradan hareket edildiğinde, Çelikhan ilçesi Kaymakamlığı tarafından yapılan başvuru neticesinde, Çelikhan tütünleri için TSE'den alınmış olan 66 no'lu Coğrafi İşaret Tescil Belgesinin önemli bir başlangıç olabileceği düşünülmektedir.

Söz konusu belge ile Çelikhan ilçesi tütünlerinin üretildiği coğrafi alanın sınırları çizilmiş olup, buna göre adı geçen tütünlerin; Çelikhan merkez, Pınarbaşı kasabası, Yağızatlı, Yeşiltepe, Recep, Aksu, Gölbağı, Altıntaş, Kalecik, Taşdamlar, Korucak, Karagöl, Mutlu, İzci, Karaçayır, Yeşilyayla, Çampınar ve Köseuşağı köylerinde yetiştiği tescil edilmiştir. Ayrıca, belge ekinde tütünün fiziksel ve kimyasal yapısı ile üretim tekniğine yer verilmek sureti ile söz konusu tütünlerin ayırt edici özellikleri de tanımlanmıştır.

Diğer taraftan, Çelikhan ilçesinde tütün üreticilerinin günümüzde bir kilogram tütünü ortalama 34 TL'ye sattıkları düşünüldüğünde, mevcut vergi sisteminde bir değişiklik olmaması durumunda mamül fiyatlarında meydana gelebilecek yüksek artışlardan dolayı, tüketici tercihlerinin hangi yönde değişeceğinin de analiz edilmesini gerektirmektedir.

Şöyle ki, halen yasal üretim yapan ve düşük maliyetli tütünleri tercih eden sarmalık kıyılmış tütün mamulü üreten firmalarının henüz piyasada etkin bir konumda bulunmadıklarının da göz ardı edilmemesi gerekmektedir. Bu kapsamda, Çelikhane menşeli içerikli mamüller için özel vergi indirimi uygulanması ile birlikte, tesisleşme, üretim, finans ve pazarlama gibi alanlarda da farklı teşviklerin sağlanması gerektiği düşünülmektedir. Söz konusu teşviklerin kırsal kalkınma modeli olarak; tesisleşme, üretim, finansman ve pazarlama gibi alanlara dair bazı özel desteklerin pozitif ayrımcılık yapılarak sadece tarımsal kooperatifler ya da çiftçi birliklerinin kuracağı işletmelere verilmesi gerektiğinin daha doğru olacağı düşünülmektedir.

Nitekim, Çelikhane menşesine sağlanacak olan vergi avantajından istifade ederek bölgede yatırım yapmak isteyen büyük sermaye sahibi şirketlerin olabileceği de ihtimal dahilindedir. Bu nedenle, yörede üretilen tütünlerin alımını yaparak, bunları işleyecek ve mamul haline getirerek Türkiye'ye dağıtımını ve yurt dışına ihracatını gerçekleştirecek bir yapı için, Tütün Kooperatifi ya da Çiftçi Birliği tarafından gerekli izinlerin alınması ve tesislerin kurulması gerekmektedir. Tesis kurma aşamasında gerekecek parasal kaynak için devlet tarafından uzun vadeli faizsiz ve iki yıl ödemesiz kredi sağlanması, ayrıca, tesisin elektrik, su gibi sabit giderlerinin ve oluşacak vergilerin indirimli olarak tahsil edilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

Şüphesiz tesislerin kurulması ve işler hale getirilmesi ile sorun çözülmüş olmayacaktır. Öncelikle, üreticiden alınacak olan tütünlerin finansmanı ve Çelikhane menşeli sarmalık tütünün ortalama alım fiyatlarının yüksek olması önemli konular olarak göze çarpmaktadır. Sağlanacak olan teşvik ve desteklerden bir tanesinin de, özellikle faaliyete geçildikten sonraki ilk iki yıl boyunca tam da bu konuda tanımlanması gerektiği düşünülmektedir. Sarmalık tütünlerin üreticiden ortalama alım fiyatı 34 TL olarak hesaplandığında, 100 ton tütünün alımı için tütün kooperatifinin üreticiye ödemesi gereken bedel, üç milyon dört yüz bin TL gibi karşılanması çok zor bir miktar olacaktır. Bu bakımdan, tesisin faaliyete başladığı ilk yıldan itibaren alım maliyetleri ilk iki yılı ödemesiz sıfır faizli kredi veya buna benzer bir finansal enstrüman geliştirilerek devlet tarafından Ziraat Bankası kanalı ile karşılanabileceği düşünülmektedir.

Üretim aşamasının değerlendirilmesi yapıldığında, mamul üretimi yapılmaya başlansa dahi, bunların Türkiye'ye dağıtımını yapabilecek pazarlama ve satış kanallarının oluşturulması gerekecektir. Bu noktadaki ilk sıkıntının; tesisin kurulma aşamasında üretim, pazarlama ve yönetim konularında uzman teknik ve idari personelin temininde yaşanabileceği düşünülmektedir. Pazarlama ve satış kanalı oluşturma konusunda iki alternatif önerilebilir.

a) Bunlardan ilki, kendilerine ait olan bir pazarlama ağı kurmayıp, dağıtımın farklı tütün mamulü şirketlerine yaptırılması olabilir. Ancak, rekabetin çok yoğun olduğu bir sektörde bu yöntemle ne kadar sağlıklı sonuçlar alınabileceği tartışılabilir. Ayrıca, firmaların kendilerine ucuz ürünlerle rakip olacak bir firmanın dağıtım işine yanaşmamaları da ihtimal dahilinde olacaktır.

b) Diğer bir yöntem ise, Türkiye genelindeki 160.000 adet tütün mamulü satış noktasına girmek ilk etapta mümkün görünmediğinden, sarmalık kıyılmış tütün mamulüne talebin yüksek olduğu illerde oluşturulacak bayilik sistemi ile bir satış yöntemi geliştirilebilir. Günümüzde alım satıma konu olan milyonlarca kilogram sarmalık kıyılmış tütünlerin mevcut pazarlaması da, illegal bir şekilde de olsa fiilen buna benzer bir yöntem ile pazarlanmaktadır. Nitekim, Adıyaman, Urfa ve Antep illerinden Türkiye'nin dört bir yanına tütün gönderilmekte ve satılmaktadır.

Bu kapsamda, belirlenecek olan illerde oluşturulacak bayiler ve bunların alt bayileri şeklinde kurulacak bir organizasyon ile dağıtım ve satış kanalını kurmak mümkün görünmektedir. Bayilik kurabilecek sermaye birikimine ve bu işin tecrübesine sahip insan kaynağının ise, hem Adıyaman ilinde hem de diğer illerde mevcut olduğu düşünülmektedir. Böylelikle, mevcut kayıt dışı sistemde üreticiden çıktıktan sonra aracı, dağıtıcı ve perakende satıcının paylarının eklenmesi ile çok yüksek karlar elde edilerek satılan Çelikhan menşeli tütünlerin; hem bu payların ortadan kalkması, hem de verilecek teşvik ve destekler ile beraber ürünün nihai satış fiyatının da azalacağı tahmin edildiğinden bir sorun yaşanmayacağı, süreç içerisinde sistemin oturması ile beraber oluşacak ekonomik döngü sayesinde hem bölgenin ekonomik gelişimine, hem de Çelikhan menşeli tütünlerin sürdürülebilir üretimine kesintisiz kaynak sağlanabileceği düşünülmektedir (Şekil 7.1).

<p>Çelikhan Menşeli Tütünler için Geçerli Üretim Alanlarının Tanımlanması</p>	<p>Orijinal Çelikhan menşenin karakteristik özelliklerini gösteren sertifikalı tohumlar kullanılarak, Çelikhan menşeli tütünler için TSE'den alınmış olan 66 no'lu Coğrafi İşaret Tescil Belgesinde tanımlanan köy ve beldelerdeki tarlalarda üretilen tütünler için teşvik ve destek mekanizmaları geçerli olmalıdır.</p>
<p>Sarmalık Kıyılmış Tütün Mamulü İçin Özel Tüketim Vergisi (ÖTV) Oranının Değiştirilmesi</p>	<p>Sarmalık kıyılmış tütün mamulü için uygulanan ÖTV'nin, sigaralar ile rekabet edebilmesi için %20-30 aralığına çekilerek, tüketiciler açısından yasal ürünlerin fiyatlarının tercih edilebilir, üretici firmalar için ise kar edilebilecek bir seviyeye gelmesi sağlanmalıdır.</p>
<p>Sarmalık Kıyılmış Tütün Mamulü ile ilgili Mevzuat Değişikliklerinin Belirlenmesi (I-Tesisleşme ve Üretim)</p>	<p>Küçük miktarda üretim yapmak isteyenlerin önünü açmak ve serbest rekabetin tesisi için; sarmalık kıyılmış tütün mamulü üretip satabilmek ve ithal edebilmek için 4733 sayılı Kanun'un 6 ıncı maddesinde yer alan; "en az 15 ton yıllık üretim kapasitesi olan, tam ve yeni teknolojiye sahip bir tesisin kurulması gerekmektedir." hükmündeki "yeni teknoloji" ibaresinin kaldırılması, "yıllık 15 ton" şartının ise "1 tona" çekilmesi gerekmektedir.</p>
<p>Sarmalık Kıyılmış Tütün Mamulü ile ilgili Mevzuat Değişikliklerinin Belirlenmesi (II-Katkı maddesi)</p>	<p>Sarmalık Kıyılmış Tütün Mamulünün Üretilmesi, Ambalajlanması ve Piyasaya Arzına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkındaki Yönetmelik'te bulunan sarmalık kıyılmış tütün mamulü tanımındaki "koruyucu maddeler dışında herhangi bir katkı maddesi ilave edilmeden" ifadesinin korunması, TSE tarafından hazırlanan "Sarmalık Kıyılmış Tütün Standardı"nda yer aldığı şekli ile sos veya katkı maddesi kullanımına mevzuatta kesinlikle izin verilmemesi gerekmektedir.</p>

Şekil 7.1. Çelikhan Menşeli Sarmalık Tütün Üretiminin Sürdürülebilirliğinin Sağlanması İçin Bir Model Önerisi

<p align="center">Sarmalık Kıyılmış Tütün Mamulü ile İlgili Mevzuat Değişikliklerinin Belirlenmesi (III-Makaron ve Yaprak Sigara Kağıdı)</p>	<p>Sarmalık Kıyılmış Tütün Mamulünün Üretilmesi, Ambalajlanması ve Piyasaya Arzına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkındaki Yönetmeliğinde yapılacak olan değişiklik ile, makaron ve yaprak sigara kağıdının perakende olarak satılmasına izin verilmelidir.</p>
<p align="center">Çelikhan Menşenin Sürdürülebilir Üretimi İçin Destek Mekanizmalarının Tanımlanması (I-Tesis Kurulumu)</p>	<p>Sarmalık kıyılmış tütün mamulü üretim tesisi kurmak isteyen çiftçi birlikleri, kooperatif ve benzeri üretici yapıları için, üretim tesisi kurulum maliyetlerini karşılayabilmeleri adına ilk iki yılı ödemesiz, çok düşük faizli uzun vadeli kredi imkânı devlet tarafından kırsal kalkınma fonlarından sağlanmalıdır. Bu ve aşağıda yer alan teşvikler sadece üreticiler tarafından kurulan tesislere verilmelidir.</p>
<p align="center">Çelikhan Menşenin Sürdürülebilir Üretimi İçin Destek Mekanizmalarının Tanımlanması (II-Faaliyet)</p>	<p>Sarmalık kıyılmış tütün mamulü üretim tesisi kurulduktan sonraki aşamada; işletmenin elektrik, su, iletişim vb. sabit giderleri ile ödeyeceği vergilerde indirim sağlanmalıdır.</p>
<p align="center">Çelikhan Menşenin Sürdürülebilir Üretimi İçin Destek Mekanizmalarının Tanımlanması (III-Tütün Alımı)</p>	<p>Kurulacak olan işletmenin üreticilerden yapacağı tütün alımlarının finanse edilebilmesi için, ilk iki alım dönemi için sıfır veya çok düşük faizli, iki yıl ödemesiz kredi imkanı devlet tarafından sağlanmalıdır. Ayrıca, Çelikhan menşeli tütünlerin kayıtdışı piyasada üreticiden alım fiyatı yüksek olduğundan, üreticilerin kayıtdışına kaymasını engellemek için alım fiyatının 5 TL'si devlet tarafından ödenmek kaydı ile işletmelerin eli güçlendirilmelidir.</p>
<p align="center">Pazarlama ve Dağıtım Sisteminin Oluşturulması</p>	<p>Türkiye genelinde mevcut olan 160.000 tütün mamulü satış noktasına dağıtımın yapılması başlangıç aşamasında mümkün olmayacağından, ilk etapta sarmalık kıyılmış tütünlerin yoğun olarak tüketildiği iller belirlenerek, bu illerde kurulacak bayilik sistemi ile mamullerin dağıtımını sağlanabilir.</p>

8. GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Sarmalık kıyılmış tütün, Türkiye'nin özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde uzun yıllardır geleneksel olarak tüketilmektedir. Bununla beraber, tütün mamullerine uygulanan vergilendirme sisteminde 2002 yılından itibaren ÖTV uygulamasına geçilmesi ve uygulanan oranların süreç içerisinde %49,5 den %69 a kadar çıkmasından dolayı sigaraların fiyatlarında meydana gelen artış sonucunda, klasik sigaraya göre fiyatı yaklaşık %80 daha ucuz satılması nedeniyle sarmalık kıyılmış tütünlere karşı düşük gelir grubuna dahil tüketici kitlesinde yükselen bir talep ortaya çıkmıştır.

Artan talep sonucunda, geçmiş yıllarda Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde yaklaşık beş milyon kilogram civarında bir üretimi ve tüketimi olduğu tahmin edilen sarmalık türünün üretim miktarının, 2012 yılına gelindiğinde 13-14 milyon kilogramlara ulaştığı, bölgesel bir tüketime konu olan mamulün tüketiminin, tüm Türkiye'ye süratle yayılmış olduğu görülmektedir.

Söz konusu miktarın üretim ve ticaretinin tamamına yakını kayıt dışı olarak gerçekleşmekte olup, özellikle 2009 yılındaki tütün mamullerine uygulanan ÖTV'deki ani artışın ardından, sarmalık ve kıyılmış tütün üretim ve ticareti Türkiye tütün ve tütün mamulleri piyasalarında bugüne kadar hiç olmadığı bir şekilde büyük bir sorun olarak ortaya çıkmış, söz konusu ürünler Türkiye sigara piyasasının yaklaşık %14'üne denk gelecek bir büyüklüğe ulaşmış durumdadır.

Bu nedenle, mevcut durumun analizinin yapılarak, sorununun nedenleri ile ortaya konulması ve çözüm yollarının geliştirilmesi amacı ile, sarmalık kıyılmış tütün üretimi ve ticaretinin hali hazırda sürdürüldüğü; Adıyaman ili merkez dağ köyleri ve Çelikhani ilçesi, Malatya ili Doğanşehir ilçesi, Bitlis merkez, Muş ili Kızılağaç ilçesi, Hakkari ili Şemdinli ilçesi, Diyarbakır ili Lice ve Kulp ilçeleri ile Antakya'nın Yayladağı ilçeleri incelenmiştir.

Yapılan değerlendirmede, Adıyaman ili elikhan ilçesinin; üretimdeki ağırlığı ve üretilen tütünlerin tüketici tarafından daha fazla tercih edilmesinin yanı sıra; deneyimli üretici sayısının fazlalığı, yörenin geçiminin %90 oranında tütün üretimi ile sağlanması, alternatif ürün ya da ekonomik faaliyet imkanının son derece sınırlı oluşu ve Adıyaman ilinin bölgenin sarmalık kıyılmış tütün üretim ticaretinde merkez konumunda bulunması gibi çeşitli hususlar göz önünde bulundurularak, Türkiye sarmalık kıyılmış tütün üretimi ve ticaretini tüm yönleri ile yansıtmaya en uygun üretim noktası olduğu belirlenmiştir.

Bu kapsamda, araştırmada elde edilen tüm verilerin ışığında,

Sarmalık tütün üretimindeki artışın en önemli nedeninin, sigaralara uygulanan ÖTV'deki artış olduğu anlaşılmıştır. 2002 yılında %49,5 seviyesinde olan ÖTV oranı, 2011 yılına gelindiğinde %69'a kadar yükselmiş, ancak, gerek sarmalık tütün, gerekse kaçak sigara oranlarında görülen büyük artış sonucu %65,5 'e düşürülmüştür.

Özellikle 2009 yılında ÖTV'nin %58'den %63'e, 2011 yılında da %63'den %69'a yükseltilmesi ile beraber sigara fiyatlarının Türkiye'de ortalama üç doları bulmuştur. Ancak, Yunanistan dışında Türkiye'ye komşu ülkelerde yasal sigaraların 1-1,5 Dolar fiyat aralığında satılması sebebi ile ülkeye giren kaçak sigara miktarında büyük bir artış yaşanmış, aynı şekilde, maliyeti kaçak sigaradan daha ucuza gelen sarmalık tütün üretimi ve ticaretinde de görülmemiş bir yükseliş yaşanmıştır.

Günümüzde yasal olarak satılan 200 gramlık bir sarmalık kıyılmış tütün mamulünün 22 TL olduğu, dolayısıyla aynı mamulün bir kilogramının da 110 TL olduğu göz önüne alındığında, bir kilogram tütünden ortalama 1.000 adet sigara çıktığı düşünüldüğünde, bu miktarın 50 paket sigaraya denk geldiği görülmektedir. Düşük segment grubundaki bir paket yasal üretim sigaranın fiyatının 5 TL olduğu dikkate alındığında ise, aynı miktarda bu mamulü tüketmek isteyen bir içicinin toplam maliyeti 250 TL'ye çıkmaktadır. Bu durum da, kaçak sigara ve kayıt dışı sarmalık kıyılmış tütün piyasasındaki yükselişin en önemli nedenidir.

Sarmalık tütüne olan talepteki artışa rağmen üretim ve ticareti kayıt dışı olarak gerçekleştirmekte olup, bunun da en büyük nedeninin sarmalık kıyılmış tütün mamulüne uygulanan nisbi ÖTV'nin, sigaralara uygulanan nisbi ÖTV ile aynı olması olduğu düşünülmektedir.

Vergilerin yüksekliği yüzünden yasal olarak üretilen sarmalık kıyılmış tütün mamulünün sigaraya göre fiyat avantajı oluşmadığından dolayı tüketici için cazip hale gelememiş, bu durum yasal firmaların bu alandan uzak duruşunu da beraberinde getirmiş, dolayısıyla piyasa neredeyse tamamen kayıt dışı olarak bu işi yürüten kişi ve grupların eline geçmiştir.

4733 sayılı Kanuna; göre, sarmalık kıyılmış tütün mamulü üretip satabilmek ve ithal edebilmek için, en az 15 ton yıllık üretim kapasitesi olan, tam ve yeni teknolojiye sahip bir tesisin kurulması gerekmektedir. Bu hüküm ile, serbest piyasa koşullarında kendi ölçeği ve isteğine göre üretim yapıp satmak isteyen girişimcilerin önünün kesildiği düşünülmektedir.

Özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde uzun yıllardır bu işi yapan irili ufaklı girişimcilerin de önünü açabilmek için söz konusu tesis kurma şartlarının esnetilmesi gerektiği açıktır. Aksi takdirde söz konusu madde sadece büyük şirketlerin lehine işlev gören, serbest rekabeti ve piyasayı bozucu etki yaratan bir madde olmaktan öteye geçemeyecektir.

Kayıt dışı bir şekilde sarmalık kıyılmış tütün ticareti yapanların işini kolaylaştırmamak adına, her ne kadar makaron ve yaprak sigara kağıdının perakende satışına ilişkin bir yasaklama getirilmiş olsa da, piyasa hacmi 13-14 milyon kilograma ulaşmış olan sarmalık kıyılmış tütün piyasasında söz konusu kısıtlama uygulamada bir fayda yaratmamakta, sadece bu ürünlerin kaçakçılığını yapanlara yüksek karlar sağlamaktadır, denilebilir.

Adıyaman İli Çelikhan İlçesinde yürütülen Alan Çalışmasında ise,

Sarmalık tütün üretimi ile ilgili olarak, tütün hastalıklarının eskiden birkaç köyde görülmesine rağmen günümüzde salgın bir şekilde tüm Çelikhan ilçesinde görüldüğü, bunun da en önemli nedeninin tüm üreticiler tarafından kullanılan ve üretimdeki en büyük maliyet unsuru olarak görülen hayvan gübresinin Adıyaman ili dışındaki büyük çiftliklerden getirilmesi sebebi ile söz konusu çiftliklerdeki hastalıkların Çelikhan ilçesine taşınması olduğu ifade edilmektedir.

Öte yandan, üreticilerin hangi zirai ilacı kullanacakları konusunda çoğunlukla zirai ilaç bayii tarafından yönlendirildikleri tespit edilmiş olup, genelde daha az zararlı olduğu yönünde bir algıya sahip olan sarmalık tütünlerin kontrolsüz ilaç kullanımı nedeniyle çok yüksek rezidü oranına sahip olmalarından dolayı halk sağlığı açısından tehlikeli olabileceği sektör çalışanları tarafından ifade edilmiştir.

Üreticilerin tütünlerin pazarlanmasına dair en büyük sıkıntılarının ise, güvenilir satıcı bulamama, sözleşmeli alım satımın olmayışı ve tütünlerin taşınmasının serbest olmaması olduğu anlaşılmıştır. Tamamen güven ilişkisine dayalı olarak yürüyen alım satım işlemlerinde avans alınmadığı, genellikle Adıyaman, Urfa ve Antep illerinden gelen tüccarlara veya onlara aracılık eden kişilere satış yapıldığı, satış bedellerinin ödenmesinde sorun yaşadıkları noktada ise üretimin kayıt dışı olması nedeniyle haklarını arayamadıkları saptanmıştır.

Bu kapsamda, üreticilerin en büyük isteklerinin alım satım işleminin kayıtlı alıcılar tarafından sözleşmeli olarak yapılması ve tütünlerinin nakledilmesinin tamamen serbest hale getirilmesi olduğu görülmektedir. Mevcut düzenlemelere göre şu an için üreticiler sadece kendi ihtiyaçları doğrultusunda kullanabilecekleri 50 kilogramlık tütünleri serbestçe taşıyabilmektedir. Ancak, karar alıcılar tarafından geliştirilen bu günlük çözümün kayıt dışı ticaretin boyutuna katkı yaratmaktan öte bir işleve sahip olamadığı görülmüştür.

Sarmalık tütünlerin Türkiye'ye dağıtımında Urfa ve Adıyaman olmak üzere iki ana merkez bulunduğu, Antep, Elazığ ve Malatya illerinden de kısmen dağıtım yapıldığı anlaşılmış olup, Çelikhan menşeli tütünlerin %70'inin bu merkezlerde tüketildiği, aracı ve tüccarlarla yapılan görüşmelerden anlaşılmıştır. Adıyaman ilinde haftada iki gün kurulan bir tütün pazarında genelde düşük kaliteli ova tütünlerinin alım satımının yapıldığı, üreticilerin tütünlerini şahsen veya aracılar vasıtası ile getirerek peşin olarak toptancılara sattığı, ardından satın alınan tütünlerin kıyılıp harman yapılarak Türkiye çapında talep eden dükkanlara veya şahıslara gönderildiği anlaşılmıştır.

Ancak, sarmalık tütün piyasasında yaşanan tüm sıkıntılara rağmen, Çelikhan menşeli tütünlerin ortalama 34 TL'den satıldığı, küçük alanlarda diğer tarımsal ürünlerle karşılaştırıldığında ciddi bir gelir elde ettikleri görülmüştür. Bu bakımdan, Çelikhan ilçesinde uzun yıllardır bölge ekonomisinin doğrudan sarmalık tütüne bağlı olması ve elde edilen yüksek gelir sayesinde, son yıllarda Türkiye genelindeki kırsal nüfus hızla azalmasına rağmen, Çelikhan ilçesinde göçün çok önemsiz bir miktarda kaldığı tespit edilmiştir.

Tütünden elde edilen yüksek gelirin yanında, üreticilerin %90'ının farklı bir ürün yetiştirilmesi hususunda bilgi ve teknik açıdan yetersiz olduğu ve başka bir gelir kaynaklarının bulunmadığı, alternatif tarımsal üretim içinse işletme büyüklüklerinin yetersiz olduğu saptanmıştır. Diğer taraftan, hayvancılığın ilçe ekonomisine etki eden bir noktada olmadığı da tespit edilen bulgulardan bazılarıdır.

Sonuç olarak, uzun yıllardır Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde geleneksel olarak üretilen ve tüketilen sarmalık kıyılmış tütünün bölge ve yöre ekonomisine kazandırdığı katma değer dikkate alınarak mevcut sorunların araştırmada ifade edilmeye çalışılan öneriler doğrultusunda zaman kaybetmeksizin çözümlenmesi önem arz etmektedir.

KAYNAKLAR DİZİNİ

- Anonim**, 2006, “Kıyılmış Tütüne Vergi Tartışması”, www.gidasanayii.com (Erişim tarihi: 10/03/2013)
- Anonim**, 2010a, “BAT Kurumsal İlişkiler Direktörü Tuna TURAGAY: Komşuda Ucuz Sigara Kaçağı Teşvik Edebilir”, Anadolu Ajansı, www.aa.com.tr (Erişim tarihi: 30/10/2012)
- Anonim**, 2010b, “Tütüne Alternatif Olarak Gösterilen Kirazlar Kuruyor”, <http://www.celikhannet.com> (Erişim tarihi: 26/11/2010)
- Anonim**, 2010c, “TBMM 23. Dönem 4.Yasama Yılı 125. Birleşim Görüşme Tutanakları”, <http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem23/yil4/ham/b12501h.htm>. (Erişim tarihi: 28/11/2010)
- Anonim**, 2010d, “Kaçak ve Sahte Sigara Hiç Bu Kadar Artmamıştı”, <http://www.ekonomist.com.tr/kacak-ve-sahte-sigara-bu-kadar-artmamisti-haberler/1563.aspx> (Erişim tarihi: 26/11/2012).
- Aytaş, H.A.**, 2011, “Türkiye’de Tütün Piyasasının Oluşumu, Gelişimi ve Küresel Dönemde Dönüşümü”, Yüksek Lisans Tezi, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, 228s (yayımlanmamış).
- Aytekin, B.**, 2009, “Adıymana İlinin Kalkınmasında Öncü Sektörler ve Yerel Dinamikler”, Yüksek Lisans Tezi, İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 143s (yayımlanmamış).
- The Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA)**, 2010, “Final Declaration of the 14th COMESA Summit”, <http://www.tobaccolaf.org/> (Erişim tarihi: 20/11/2012)
- Coşkun, H.H.**, 2004, “Türk Tütüncülüğüne İlişkin Temel Politikalar ile Tütüne Alternatif Ürün Yetiştirilmesine İlişkin Uygulamaların Değerlendirilmesi”, Tütün Sektörünün Dünü, Bugünü, Yarını ve Beklentileri Sempozyumu, TAPDK, İzmir.
- Doğan, H.**, 2004, “Türkiye’de Yeni Tütün Yasasının Tütün Üretimi Ve Üreticileri Üzerine Etkileri, Alternatif Ürün Olanaklarının Belirlenmesi, Adıyaman ili Örneği”, Yüksek Lisans Tezi, Çukurova Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, 94s (yayımlanmamış).
- Emniyet Genel Müdürlüğü Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı (EGM)**, 2008, “2007 yılı Faaliyet Raporu”, <http://www.kom.gov.tr/> (Erişim tarihi: 28/12/2012)
- Emniyet Genel Müdürlüğü Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı (EGM)**, 2012, “2011 yılı Faaliyet Raporu”, <http://www.kom.gov.tr/> (Erişim tarihi: 28/12/2012)

KAYNAKLAR DİZİNİ (devam)

- Ege Tütün İhracatçıları Birliği (ETİB)**, 2010, “Sigarada Harman Yasağı Türk Tütününü Vuracak”, www.egebirlik.org.tr, (Erişim tarihi: 25/11/2012)
- Euromonitor International**, 2008, “Illicit Trade: Global Report-Tobacco World”,
http://global.tobaccofreekids.org/files/pdfs/en/ILL_overview_en.pdf,
(Erişim tarihi: 10/01/2013)
- Gül, U., Arısoy, H., Sivük, H. ve Ataseven, Y.**, 2009, “Alternatif Ürün Projesi Kapsamında Tütün ve Bazı Ürünler Arasında Kârlılık Karşılaştırmaları”, Tekirdağ Ziraat Fakültesi Dergisi, Tekirdağ.
- Güler, S.**, 1999, “Türkiye Tütüncülüğüne Genel Bir Bakış: Ege Bölgesinde Tütün Arzının Planlama Olanakları”, Tütün Ekspertleri Derneği, İzmir.
- Gümüş, A.H.**, 2009, “Türkiye’de Tütün Politikaları, Pazarlama Sorunları ve Çözüm Önerileri”, Doktora Tezi, İzmir.
- Güneş, E.**, 2000, “Reji”, Tütün Ekspertleri Derneği Bülteni, Sayı 51, Ekim-Kasım 2000, İzmir.
- India Tobacco Board (ITB)**, 2012, “Tobacco Board Opposes FCTC Draft Guidelines”, <http://www.business-standard.com/india/news/tobacco-board-opposes-fctc-draft-guidelines/192267/on> (Erişim tarihi: 28/12/2012)
- Joossens, L.**, 2003, “Campaign For a Smoke-Free Europe, Tobacco Farming in Europe”, Health 21 Hungarian Foundation, European Network for Smoking Prevention, European Cancer Leagues, European Heart Network, European Respiratory Society, Brussels, Belgium.
www.ensp.org/files/Tobacco_Reform_Commentary.pdf (Erişim tarihi: 28/12/2012)
- Kalkınma Bakanlığı**, 2000, “VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı Tütün ve Tütün Mamulleri Sanayi Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, Yayın No: DPT:2523-ÖİK:539, Ankara.
- Kalkınma Bakanlığı**, 2006, “Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı, Tütün ve Tütün Mamulleri Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, Ankara.
- Kavak, S.**, 2010, “Struggling for Survival in the Village After the Disturbance of Tobaccoland: Tracing New Rurality Behind the Footprints of Tobacco Farmers”, Yüksek Lisans Tezi, Boğaziçi Üniversitesi, 147s (unpublished).
- Orman, T.**, 2011, “2000-2010 Döneminde Tütüne Yönelik Uygulamaların Adıyaman Tütün Üreticisi Ailelere Yansıması”, Yüksek Lisans Tezi, Çukurova Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, 96s (yayımlanmamış).

KAYNAKLAR DİZİNİ (devam)

- Özdemir, M.**, 2010, “Türkiye’de Tütün Sektörünün Tarihi ve Ekonomik Yapısı”, Yüksek Lisans Tezi, Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 111s (yayımlanmamış).
- Özendi, S.**, 2006, Avrupa Birliği’nde Tütün Kontrolü ve Türkiye’deki Uygulamaların İncelenmesi, Uzmanlık Tezi, Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu, 147s (yayımlanmamış).
- South Africa Development Community (SADC)**, 2012, “Namibia Urged to Oppose Tobacco Ban”, <http://www.observer.com.na/business> (Erişim tarihi: 25/12/2012)
- Sağlık Bakanlığı**, “Ulusal Tütün Kontrol Programı ve Eylem Planı”, TŞOF Yayını, Ankara.
- Seydioğulları, M.**, 2012, “Türkiye’de Tütün Üretimi ve Alternatif Politikalar”, 6.SSUK Kongresi, Erzurum.
- Seydioğulları, M.**, 2012, “Türkiye’de Tütüncülüğün Mevcut Durumu ve Geleceği Üzerine Değerlendirmeler”, Tütün Ekspertleri Derneği Bülteni, Sayı 84, İzmir.
- Sigara ve Sağlık Ulusal Komitesi (SSUK)**, 2012, “6. Sigara ve Sağlık Ulusal Kongresi Sonuç Bildirgesi”, <http://www.ssuk.org.tr/index.php?section=basin> (Erişim tarihi: 28/12/2012)
- Tekdemir, N.**, 2006, Türkiye’de Virginia ve Burley Tütün Üretiminin İncelenmesi, Uzmanlık Tezi, Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu, 324s (yayımlanmamış).
- Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu (TAPDK)**, 2012a, “2012 Yılı Yaprak Tütün Alım Verileri”, <http://www.tapdk.gov.tr> (Erişim tarihi: 24/02/2013)
- Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu (TAPDK)**, 2012b, “Yaprak Tütün İhracat Verileri”, <http://www.tapdk.gov.tr> (Erişim tarihi: 24/02/2013)
- Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu (TAPDK)**, 2012c, “Tütün Mamulleri Piyasası, Tütün Mamulleri İstatistikleri”, <http://www.tapdk.gov.tr> (Erişim tarihi: 24/12/2012)
- Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu (TAPDK)**, 2012d, “Tütün Mamulleri Enformasyon Bülteni”, Yayın No: TAPDK – TMPDB No:2, Ankara.

KAYNAKLAR DİZİNİ (devam)

- Türkiye Cumhuriyeti Resmi Gazete**, 06/01/2005 tarihli ve 25692 sayılı, “Tütün Mamullerinin Zararlarından Korumaya Yönelik Üretim Şekline, Etiketlenmesine ve Denetlenmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”.
- Türkiye Cumhuriyeti Resmi Gazete**, 26/11/1996 tarihli ve 22829 sayılı, “4207 sayılı Tütün Ürünlerinin Zararlarının Önlenmesi ve Kontrolü Hakkında Kanun”.
- Türkiye Cumhuriyeti Resmi Gazete**, 09/01/2002 tarihli ve 24635 sayılı, “4733 sayılı Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun”.
- Türkiye Cumhuriyeti Resmi Gazete**, 12/10/2005 tarihli ve 25964 sayılı, “Sarmalık Kıyılmış Tütün Mamullerinin Üretimi, Ambalajlanması ve Piyasaya Arzına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”.
- Türkiye Cumhuriyeti Resmi Gazete**, 10/7/2010 tarihli ve 27637 sayılı, “Tütün Üretimi, İşlenmesi, İç ve Dış Ticareti ile İlgili Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”.
- Türkiye Cumhuriyeti Resmi Gazete**, 28/7/2010 tarihli ve 27655 sayılı, “Makaron Üretim Tesislerinin Kurulum ve İşleyişine İlişkin Uygulanacak Usul ve Esaslara Dair Kurul Kararı”.
- Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK)**, 2012a, “Küresel Yetişkin Tütün Araştırması”, <http://www.tuik.gov.tr> (Erişim tarihi: 25/10/2012)
- Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK)**, 2012b, “Yabancı Kontrollü Girişim İstatistikleri”, <http://www.tuik.gov.tr> (Erişim tarihi: 10/01/2013)
- Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK)**, 2012c, “Gayrisafi Yurtiçi Hasıla İstatistikleri”, <http://www.tuik.gov.tr> (Erişim tarihi: 05/02/2013)
- Universal Corporation**, 2012, “Supply and Demand Report: World Leaf Tobacco Production”, <http://www.universalcop.com> (Erişim tarihi: 20/01/2013)
- World Health Organization (WHO)**, 2006, “COP1 Decisions”, <http://www.who.int/> (Erişim tarihi: 26/12/2012)
- World Health Organization (WHO)**, 2010, “COP-4 Delivers Progress on Global Tobacco Control”, www.ftc.org (Erişim tarihi: 30/11/2012).
- World Health Organization (WHO)**, 2011, “Partial guidelines for implementation of Articles 9 and 10”, <http://www.who.int/> (Erişim tarihi: 23/10/2012)

KAYNAKLAR DİZİNİ (devam)

- World Health Organization (WHO)**, 2012a, “Economically Sustainable Alternatives to Tobacco Growing (in relation to Articles 17 and 18 of the WHO Framework Convention on Tobacco Control) Report by the Working Group”, <http://www.who.int/> (Erişim tarihi: 28/12/2012)
- World Health Organization (WHO)**, 2012b, “Summary of Parties’ comments on the proposed policy options and recommendations on economically sustainable alternatives to tobacco growing”, <http://www.who.int/> (Erişim tarihi: 25/12/2012)
- Yürekli, A., Önder, Z., Erk, S.F., Çubuk, A., Erk, N. ve Chalupka, F.J.**, 2010, “Türkiye’de Tütün Ekonomisi ve Tütün Ürünlerinin Vergilendirilmesi”, <http://global.tobaccofreekids.org/files> (Erişim tarihi: 26/12/2012)

ÖZGEÇMİŞ

1973 yılında İzmir’de doğdu. 1990 yılında İzmir Atatürk Lisesini bitirdikten sonra, 1994 yılında İstanbul Üniversitesi Orman Fakültesi Tütün Eksperleri Yüksek Okulundan Tütün Eksperi/Tütün Teknolojisi Mühendisi olarak mezun oldu. 1996 yılında ÖZ-EGE Tütün San. ve Tic. A.Ş.’de mesleğe başladı. 1997 yılında adı geçen firmadan ayrılarak, altı yıl boyunca TEKEL’de Tütün Teknolojisi Mühendisi olarak görev yaptı. 2003 yılında Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumuna (TAPDK) atandı. Ankara’da bulunan Kurum merkezinde önce Tütün Piyasası Daire Başkanlığı, ardından Avrupa Birliği ve Uluslararası İlişkiler Daire Başkanlığında Uzman olarak görev yaptı. 2009 yılında ise Kurumun İzmir İrtibat Bürosuna atandı.

Ankara’da 2003–2006 yılları arasında Uzman Yardımcısı olarak görev yapmış olup, 2006 yılında verdiği “Avrupa Birliğine Adaylık Sürecinde Avrupa Birliği ve Türk Tütüncülüğünün İncelenmesi” adındaki tez çalışmasının ardından Uzman kadrosuna geçiş yaptı. 2004-2005 öğrenim yılında Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezinde (ATAUM), toplam 240 saatlik “AB ve Uluslararası İlişkiler Temel Eğitimi”, “AB Uzmanlık Eğitimi” ve “AB Ortak Tarım Politikası Eğitimi”ni tamamladı. 2007-2008 öğrenim yılında, ATAUM ve British Council işbirliği ile İngilizce olarak verilen 72 saatlik “AB İletişim ve Müzakere Teknikleri Eğitim Programı”nı bitirdi.

AB Komisyonu Tütün Mamulleri Düzenleyici Komitesi, DSÖ Tütün Kontrolü Çerçeve Sözleşmesi Çalışma Grupları, ISO TC/126 Tütün Mamulleri Teknik Komitesi toplantılarının da aralarında bulunduğu çok sayıda uluslararası toplantıda Türkiye’yi temsil etti. 2009 yılında İzmir Kalkınma Ajansı tarafından “İşsiz Tütün Teknolojisi Mühendislerinin Sektörel Uyum Projesi” kapsamında “AB Tütün Ortak Piyasa Düzeni” eğitimi vermesinin yanı sıra, 2010 yılında İzmir’de düzenlenen “Uluslararası Oryantal Tütün Sempozyumu” Düzenleme Komitesinde Sempozyum Sekreteryası görevini üstlendi. Tütün Eksperleri Derneği Bülteninde yayımlanmış çok sayıda makalesi bulunmaktadır. Halen TAPDK İzmir İrtibat Bürosunda görev yapmakta olup, KPDS (B) ve TOEFL IBT (83) seviyesinde İngilizce bilmektedir. Evli ve bir çocuk babasıdır.