

BİR KAMU POLİTİKASI SÜRECİ ANALİZİ: 1980 SONRASI TÜRKİYE'DE TÜTÜN POLİTİKASI*

Sabrina KAYIKÇI**

Giriş

1980 sonrasında karma ekonomi, yerini 24 Ocak 1980 kararları ile serbest piyasa ekonomisine bırakmıştır. Böylelikle 1980'den sonra devletin küçültülmesi ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin (KİT) özelleştirilmesi hedeflenerek neo-liberal bir politika izlenmeye başlanmıştır. Bu politikayla, piyasa her alanda serbestleşirken devletin de girişimcilikten ayrılması ile özel girişime hız kazandırılmak istenmiştir. Ancak, ekonomi de giderek dünya fiyatlarının egemenliğine girmiştir. Türkiye'nin yaşadığı bu dönüşümü, Kazgan, “liberal ekonomi ideolojisinden türetilen ‘serbest piyasa ekonomisi’ modelinin ‘çevre ülkesi’¹ biçimindeydi” şeklinde açıklamaktadır (Kazgan, 1999: 148-150). Bu bağlamda Türkiye'nin tütün politikasında² da bir dönüşüm yaşanmış, 1986'ya kadar tütün tekeli devletin elinde iken, 1986 sonrasında çıkarılan 3291 sayılı yasa³ ile tütünde devlet tekeli kaldırılarak tütün piyasası aşama aşama yabancı sermayeye açılmıştır. Bu süreç, böylelikle, 1980'li yıllarda serbest piyasa ekonomisine geçme çalışmaları ile başlamış ve gerek IMF gerekse Dünya Bankası'nın (DB) mali baskısı sonucunda, günümüzde, TEKEL'in özelleştirilmesi çalışmaları ile hız kazanmıştır. Tütün politikasında yaşanan bu değişimin aktörleri, resmi aktörler ve gayri-resmi aktörler olarak ifade edilebilir. Bu politika değişikliğinin resmi aktörleri şunlardır:

- IMF / DB (Türkiye üzerinde mali baskı kurarak kendi politikalarını uygulatmaları nedeniyle)

* Bu makale, **Mülkiye Dergisi**'nin 247. sayısında (Cilt: XXIX, Yıl: 2005) yayımlanmıştır.

** Arş. Gör., Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı..

¹ Kazgan tarafından “çevre ülkesi” terimiyle ifade edilmek istenen, kendi çıkarlarını koruyacak kararları verme gücünden yoksun olup güçlü ülkelerin (merkez ülkeler) çıkarları için uygulatılan politikaları benimsemiş durumda kalan ülkelerdir. Bkz. Gülten Kazgan, (1999), **Tanzimat'tan XXI. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi**, Altın Kitaplar Yay.

² Politika, bir problem veya konu sözkonusu olduğunda bir aktör veya aktörler tarafından izlenen amaçlı bir hareket tarzıdır. Bkz. James Anderson (1994), **Public Policymaking**, HOUGHTON MIFFLIN COMPANY, U.S.A., s.5.

³ 1177 Sayılı Tütün Tekeli Kanununun Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılması ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi Hakkında 3291 Sayılı Kanun, R.G. 03.06.1986, Sayı: 19126.

- Hükümetler (IMF ve DB'nın politikalarının Türkiye'de uygulayıcılığını yaptıkları için)
- TBMM (Bu dış kaynaklı politikanın hayata geçmesi için gereken yasal düzenlemeler Meclis tarafından yapılmıştır)
- Beş Yıllık Kalkınma Planlarını hazırlayanlar dahil olmak üzere bürokrasi.

Tütün politikası değişikliğinin gayri-resmi aktörleri ise şunlardır:

- Çok Uluslu Şirketler⁴ (Bu şirketler, özellikle British American Tobacco ve Philip Morris şirketleri, tütün piyasasının serbest rekabete açılması için faaliyette bulunmaktadırlar)
- TÜSİAD, TOBB vb. (“özel sektöre dayalı bir büyüme stratejisi izlenmelidir” anlayışının savunuculuğunu yapmaktadırlar)

Tütün politikasının incelendiği bu çalışma, yukarıda belirtilen resmi ve gayri-resmi aktörlerin etkisiyle tütün politikasında 1986'da yaşanan sözkonusu kırılma nedeniyle, 1986-2003 tarihlerini kapsamaktadır.

DB'ndan alınan yapısal uyarılama kredileri tüm sosyal yapıyı dönüştürmeye yönelik krediler iken, 1985'ten itibaren alınan sektörel uyarılama kredileri belli sektörleri dönüştürmeyi hedeflemiştir. Tarım sektörü de bu krediler kapsamında dönüştürülmeye çalışılan sektörler arasındadır (Güler, 1996: 84). Dolayısıyla 1986'dan sonra yaşanan bu dönüşüm, tütün politikası yapmada uygulanan karar verme modelini de değiştirmiştir. İşte bu karar verme modeli de, bir problem hakkında bütün alternatiflerin analizini yapmayı içeren rasyonel model değil, marjinal değişiklikleri içeren, bütün çözüm alternatiflerini değil sınırlı sayıda

⁴ Aren, çok uluslu şirketleri şu şekilde tanımlamaktadır: “Kapitalizmin tekelci aşamasında büyük şirketler ortaya çıkar ve bunlar gerek iç pazarı gerekse dış pazarları tekellerine alıp aralarında bölüşürler. Çok defa bu büyük tekeller kendi aralarında birleşip uluslar arası tekeller oluştururlar ve kendi aralarında bütün dünyaya (kapitalist dünyaya) egemen olmaya çalışırlar. Bunlara *çok uluslu şirketler* denir. Çok uluslu şirketlerin mutlaka çok uluslu olmaları gerekmez. Tek bir ülkeye ait olup da çeşitli ülkelerde işler ve yatırımlar yapan şirketlere de bu ad verilir.” Bkz. Sadun Aren, **100 Soruda Ekonomi El Kitabı**, Gerçek Yay., 13. Baskı, İstanbul 2000, s. 23.

alternatifi incelemeyi, varolan düzenin geliştirilmesini kapsayan ilaveci model (Anderson, 1994: 121-123) olmuştur.

Gerek tütün politikasında yaşanan dönüşüm, gerekse bu politikanın somut görünümü olan Tütün Yasası'nın sosyo-ekonomik olası etkilerinin önemi bu konuya gösterilen ilgiyi giderek artırmaktadır. Bu çalışmada, 1986 yılından itibaren tütün politikasında yaşanan gelişmeler yasal süreç gözönünde bulundurularak bu sürece etki eden aktörleriyle ele alınmakta ve böylelikle 1980 sonrası Türkiye'de uygulanan tütün politikasının bir analizi yapılmaktadır. Analiz yapılırken Anderson'ın (Anderson, 1994) kullandığı “kamu politikası analizi aşamaları” temel alınmıştır. Bu modele göre kamu politikası analizi aşamaları problemi tanımlama, politikanın oluşturulması (gündem⁵ ve formülasyon⁶) ve benimsenmesi, politikanın uygulanması ve politikanın değerlendirilmesidir. Çalışmada kullanılan veriler, bu konudaki bilimsel ve teknik yayınlar, ilgili kurumların internet siteleri, Resmi Gazete, IMF'e ve Dünya Bankasına verilen Mektuplar, VII. ve VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planları, 1980 sonrası hükümet programları ve gazeteler taranarak elde edilmiştir.

Tütün Politikası Analizinin Aşamaları

1. Problemi Tanımlama

Bu analizin konusu, “Tütün piyasasının serbest rekabete açılması”dır. Türk hükümetleri açısından bu problemin anlamı, borç ödemelerinin sürdürülebilirliğini sağlamaktır. Yani, bugünkü tütün politikasının altında yatan unsur, IMF'ten kredi alabilmektir.

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

⁵ Politika gündemi, politika yapımcıların seçtikleri veya verilen zaman içinde faaliyette bulunmaya mecbur hissettikleri veya en azından faaliyette bulunuyor gördükleri taleplerden oluşur. Bir kamu problemi, gündem statüsü kazanmak için kamusal ilgi gerektiren bir meseleye dönüşmelidir. Bkz. Anderson (1994), **a.g.e.**, s.296.

⁶ Politika formülasyonu, kamu problemleri ile ilgili olarak yerinde ve kabul edilebilir olarak önerilen hareket tarzlarını (alternatifler, öneriler veya seçenekler) geliştirmeyi gerektirir. Anderson (1994), **a.g.e.**, s.102.

Bu bağlamda 1980'lerden itibaren Türkiye'nin "tarım politikası", devletin tarımsal üretimde doğrudan rol almaktan çekilmesi ve sektördeki devlet varlıklarının özelleştirilmesini kapsamaktadır. Bu süreç içinde tarım politikasında gerçekleşen değişiklikler büyük ölçüde dış dinamiklerle ilgilidir denilebilir. Bunun en önemli kanıtı, IMF ve DB'na Türk hükümetleri tarafından verilen resmi belgelerdir (Niyet Mektupları, Kalkınma Politikası Mektubu vb.). Bu doğrultuda, IMF ve DB'nın mali baskıları sonucunda devletin tütün piyasasından elini çekmesi ve bu piyasayı serbest rekabete açma uygulamaları 1980'lerden sonraki tütün politikasının temel unsurlarını ifade etmektedir.

4733 sayılı yasa⁷ çıkana kadar tütün politikasının uygulayıcısı olan TEKEL, Türkiye tütün piyasasında % 69'luk bir paya sahiptir ve 1980 sonrası tütün politikasının somut görünümü olan 4733 sayılı Tütün Yasası bu kurumun özelleştirilmesinin yolunu açmıştır. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı ise TEKEL'in bağlı ortaklığı olan Sigara Sanayii İşletmeleri ve Ticareti Anonim Şirketinde bulunan % 100 oranındaki kamu hisselerini satış yöntemiyle blok olarak özelleştirilmek üzere ihaleye çıkarmıştır. Fakat bu ihale ilanına göre Sigara Sanayii İşletmeleri ve Ticareti A.Ş. İhale Şartnamesi ve Tanıtım Dökümanı bedeli olarak 20.000 ABD dolarının Ziraat Bankasına yatırılacağı, İhale Şartnamesi ve Tanıtım Dökümanı almış teklif sahiplerine istedikleri takdirde, kendilerine verilen bilgileri incelemek üzere ihaleye teklif verme öncesinde Bilgi Odası'nı ve Şirket'e ait tesisleri ziyaret etme imkanı sağlanacağı ve bu imkandan yararlanmak isteyen teklif sahiplerinin 50.000 ABD dolarını Ziraat Bankasına yatırması gerekeceği belirtilmektedir. Ayrıca teklif sahiplerinden ihaleye katılabilmek için 30.000.000 (otuz milyon) ABD doları tutarında geçici teminat alınacağı yine ihale duyurusunda yer almaktadır. Yani bu ihaleye girmek isteyenlerin en azından 30.070.000 ABD dolarına sahip olması gerekmektedir. Dolayısıyla bu ihaleye küçük yerli sermayenin girme olasılığı çok düşüktür. Bu açıdan bu politikanın olası sonucunun, şu an TEKEL'in sahip olduğu tütün piyasasının bu % 69'luk kısmının, ÇUŞ'ler arasında paylaşılması şeklinde olacağı ileri sürülebilir.

⁷ Tütün, Tütün Mamülleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğünün Yeniden Yapılandırılması İle Tütün ve Tütün Mamüllerinin Üretimine, İç ve Dış Alım ve Satımına, 4046 Sayılı Kanunda ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair 4733 Sayılı Kanun, R.G. 9.1.2002, Sayı: 24635.

2.Politikanın Oluşturulması – Gündem ve Formülasyon

Problem, gayri-resmi olarak Çok Uluslu Şirketler tarafından ifade edilmiştir. Buna iyi bir örnek, Philip Morris'in genel müdürü tarafından 4 Eylül 1997 tarihinde "Türkiye'nin iyi bir pazar olduğu, TEKEL'in özelleştirilmesi gerektiği ve özelleştirme tek tek de yapılırsa, topyekun de yapılırsa Philip Morris'in özelleştirmede her Őartla rol alacağı" söylenerek, bir özel problem⁸ olarak ifade edilmesi ve bu özel problemin gündeme sokulmaya çalışılmasıdır (Tütün Platformu Bildirisi no:9, <http://www.tutuneksper.org.tr>, 2003).

Problem, resmi olarak da dış dinamiklerin etkisiyle gündeme gelmiştir denebilir. IMF ve Dünya Bankası kredilerinin koşulu olarak Tütün Yasası'nın çıkarılmasının ve TEKEL'in özelleştirilmesinin ileri sürülmesi bu savı güçlendirmektedir. 10 Mart 2000'de Dünya Bankası'na verilen Türkiye Ekonomik Reform Kredisi Kalkınma Politikası Mektubu'nda, daha sonra 22 Haziran 2000 tarihli Niyet Mektubu'nda 2000 yılı içinde Tütün Yasası'nın çıkacağı ifade edilmiş, IMF'e verilen tüm Niyet Mektupları'nda, Güçlü Ekonomiye Geçiş Programında, VII. – VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planlarında ve hükümet programlarında (doğrudan TEKEL'in özelleştirilmesi olmamakla birlikte doğal tekel durumundaki KİT'lerin özelleştirileceği şeklinde) Tütün Yasası'na ve TEKEL'e ilişkin ifadelere yer verilerek problem, kurumsal gündemdeki yerini korumuştur. Bu metinlerden de anlaşıldığı gibi Tütün Yasası, IMF'e verilen taahhütler çerçevesinde çıkarılması gereken yasalar arasında bulunmaktadır. IMF'e verilen Niyet Mektuplarında tütün ve TEKEL ile ilgili ifadeler Çizelge 1'de görölmektedir.

⁸ Özel problemler, sadece bir ya da birkaç kişiyi gerçekten ilgilendiren konu veya sorunlardır. Bkz. Anderson, **a.g.e.**, s. 297.

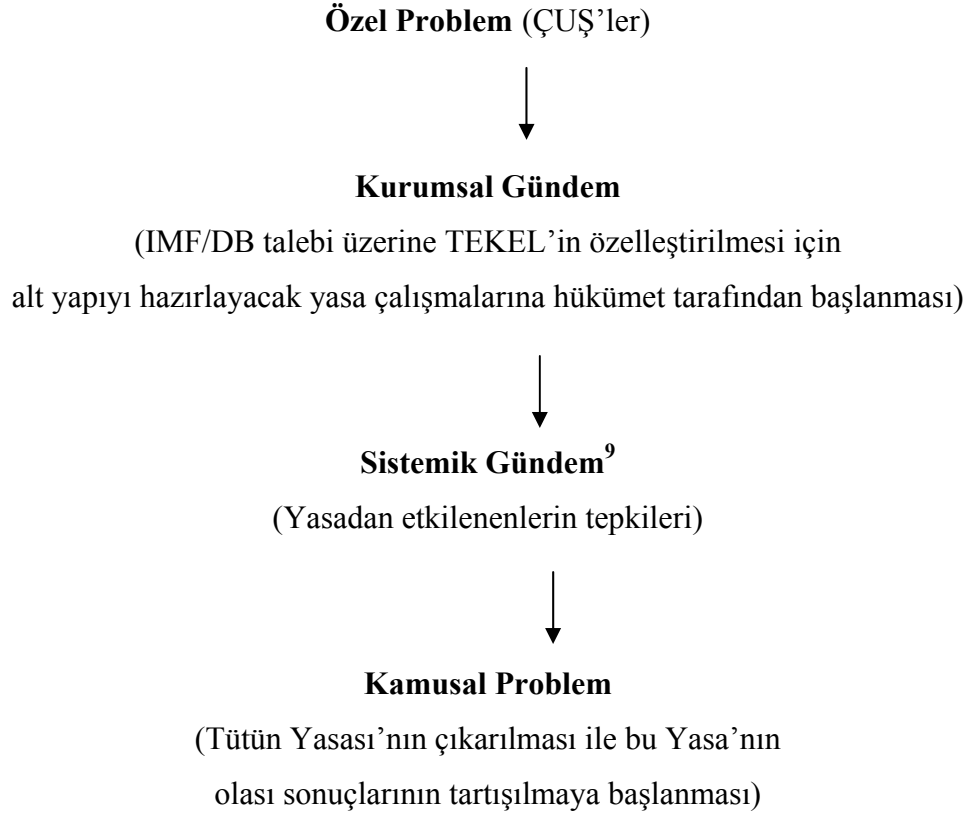
Çizelge 1. IMF'ye Verilen Niyet Mektuplarında ve DB'na Verilen Türkiye Ekonomik Reform Kredisini Kalkınma Politikası Mektubunda Tütün ve Tekel:

Konu başlığı	IMF Heyetinin 1998 Ziyaretinin Sonuç Bildirgesi	Türkiye Ekonomik Reform Kredisini Kalkınma Politikası Mektubu	NİYET MEKTUPLARI			
			10.03.2000	22.06.2000	18.12.2000	30.01.2001
Tütün Yasası'nın Çıkarılması		Hükümet, TEKEL'in alkollü içki, tuz ve tütün ürünü üretim tesislerinin özelleştirilmesine imkan vermek amacıyla 2000 yılında yürürlük kazanmasını beklediği bir yasa hazırlamaktadır.	2000 yılı içinde TEKEL'i reforma tabi tutmak ve tütün destekleme fiyat mekanizmasını kaldırmak için gerekli üç yeni yasa çıkarılacaktır.	Tütün için <i>destekleme alım politikalarını ortadan kaldıran</i> , tütün alımlarında <i>ihale mekanizmasını</i> oluşturacak Tütün Yasası 2001 Ocak ayı sonuna kadar çıkarılacaktır.	Tütün sektörünü yeniden yapılandıran ve tütün destekleme alımlarını kademeli olarak kaldıran bir yasa Şubat ayı sonuna kadar yürürlüğe alınacaktır.	Tütün sektörünü serbestleştiren, tütün destekleme alımlarını tedricen kaldıran ve TEKEL'in varlıklarının satışına izin veren Tütün Yasası'nın Meclis'te Mayıs ayı içinde kabul edilmesi beklenmektedir.
TEKEL'in Yeniden Yapılandırılması				TEKEL'i yeniden yapılandıran bir kararname çıkarılacaktır		
TEKEL'in Özelleştirilmesi		Sözkonusu tesislerin fiili özelleştirilmeleri 2001'de başlayacaktır. Bu, Özelleştirme Yüksek Kurulunun sözkonusu varlıkları Özelleştirme İdaresine devretme yönünde bir karar almasını içerecektir.	Çıkarılacak üçüncü yasa ile TEKEL'in içki, tuz ve tütün ürünlerini üreten tesislerinin özelleştirilmesi sağlanacaktır. TEKEL'in ticari varlıklarının satışı 2001 yılında başlayacak ve 2002 sonuna kadar tamamlanacaktır.	.TEKEL'in tüm tütün işleme birimlerinin Özelleştirme İdaresi portföyüne devrine izin veren Özelleştirme Yüksek Kurulu kararı Ocak 2001 yılı sonuna kadar çıkarılacaktır.	Kamu tekel kuruluşu olan TEKEL'in kendisi, sadece tütün işleme üniteleri yerine, Özelleştirme İdaresi'ne devredilecektir.	2002 sonuna kadar tamamlanması beklenen TEKEL'in özelleştirilmesi, DB kredileri ile desteklenmesini beklediğimiz tarım reformu programının diğer bölümleri ile koordine edilecektir.
Tütünde Destekleme Alımı	Destekleme Fiyatlarının yüksek olduğu, girdilere uygulanan sübvansiyonların düşürülmesi gerektiği, tütün alımına katı kotalar uygulanması gerektiği ifade edilmiştir.		TEKEL'in destekleme alımı yapan birimi, satılmayan tütünü aynı kalitedeki ürüne müzayedede verilen en düşük fiyattan en az % 15 daha düşük bir fiyata satın alacaktır.			
Tütün Alımında İhale Mekanizması			İlk yasa TEKEL'in destek alımı yapan birimini diğer ticari faaliyet gösteren birimlerinden ayırarak ve tütünün satışı için müzayedede mekanizmasını hayata geçirecektir.			

Konu başlığı	NİYET MEKTUPLARI					
	26.06.2001	31.07.2001	18.01.2002	03.04.2002	30.07.2002	05.04.2003
Tütün Yasası'nın çıkarılması	Tütün Yasası'nın Haziran ayında yürürlüğe gireceği	Tütün Yasası, Meclis toplandığında yeniden Meclise sunulacaktır.	Tütün Yasası Meclis tarafından kabul edilmiştir.			
TEKEL'in yeniden yapılandırılması				TEKEL'in işletmelerinin yeniden yapılandırma ve şirketleştirme çalışmaları devam etmektedir.		
TEKEL'in özelleştirme kapsamına alınacağı						
TEKEL'in özelleştirilmesi	DB tarafından desteklenen tarımsal reform programı kapsamında tütün fabrikalarının özelleştirilmesi başlatılacaktır.	Ö.İ.B., Ekonomik Reform Kredisi altında DB'na verilen taahhütlerimiz ile tutarlı, TEKEL'in özelleştirme planının 2001 yılı sonuna kadar hazırlayacaktır.	Bir sonraki aşama olarak TEKEL için bir özelleştirme planı hazırlanacak ve Eylül ayı sonuna kadar Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilecektir.2002 yılında TEKEL'in özelleştirilmesine ilişkin tüm hazırlık çalışmalarının tamamlanması taahhüt edilmiştir.		TEKEL'in özelleştirme planının hazırlayacak danışmanlar Temmuz ayında seçilmiş olup sözkonusu plan Eylül ayında Bakanlar Kuruluna sunulacaktır.	TEKEL'in özelleştirme planı uluslararası danışmanlarla hazırlanmış, Özelleştirme Yüksek Kurulu bu planı, 31.03.2003'te onaylamıştır.

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

Çizelge 2. Problemin Gündeme Gelişi:



Tütün piyasasının tamamen serbest rekabete açılması başlangıçta ÇUŞ’lerin talebi şeklinde özel bir problem iken 4733 sayılı Tütün Yasası’nın çıkması ile TEKEL’in özelleştirilmesinin yolunun açılması sonucunda bir kamusal problem¹⁰ haline gelmiştir. Çünkü bu Yasa’nın tütün üreticisi ve işçisi üzerinde yaratacağı olası ekonomik etkiler, bu kişilerin işsiz kalması sonucunda aile yapısını olumsuz etkileyecek, göç olaylarına veya teröre neden olabilecek, ülke sağlığını tehdit edebilecek, yabancı sağlıksız tütün kullanımı kökenli sağlık problemlerinin artışı sonucunda sağlık harcamalarında artış yaşanabilecek ve tüm bu sorunlar gerek ekonomik gerekse sosyolojik açıdan tüm topluma yansiyacaktır. Dolayısıyla ilk başta

⁹ Sistemik gündem, toplumun üyelerinin çoğu tarafından tartışılan, maddelerinin çoğu belirli ve ayrıntılı olmaktan çok genel nitelikte olan gündemdir. Kurumsal gündem ise bir faaliyet gündemidir, sistemik gündemden daha somut bir içeriktedir ve Meclis gibi özel yönetsel kurumların üyelerini ilgilendiren problemler grubunu kapsamaktadır. Bkz. Anderson, **a.g.e.**, s.90.

¹⁰ Kamusal problemler, doğrudan ilgili olmayan kişiler için sonuçlar içeren, yaygın bir etkiye sahip olan problemlerdir. Bkz. Anderson, **a.g.e.**, s. 297.

özel bir problem olarak ifade edilen bu problem 4733 sayılı Tütün Yasası'nın çıkmasıyla artık büyük bir kamusal problemdir.

Problem bu şekilde saptandıktan sonra politikanın formülasyon süreci başlar. 1986 yılından itibaren tütün piyasasının serbest rekabete açılması politikasının somut görünümünün ortaya çıkması için 2002 yılına kadar beklemek gerekmiştir. Çünkü piyasada bir devlet tekeli vardır. Bu süreç içinde çıkarılan yasalarla serbest rekabetin önündeki engelleri kaldırmak istenmiştir. Tüm bu faaliyetleri kapsayan süreç politikanın formülasyonu sürecidir. Bu sürece kısaca bakmak, 1980 sonrası tütün politikasını bir bütün olarak görebilmek açısından yararlı olabilir.

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

Ekim 1983: Tekel Genel Müdürlüğü katma bütçeli, döner sermayeli bir devlet müessesesi olarak faaliyette bulunurken, bir "Kamu İktisadi Kuruluşu" haline getirilmiştir.¹²

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

Ağustos 1986: TEKEL'in yerli ve yabancı kişilerle ortaklık kurması serbest bırakılmıştır.¹⁴

¹¹ 1177 Sayılı Tütün ve Tütün Tekeli Kanunu, R.G. 30.05.1969, Sayı: 13210.

¹² 2929 Sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkında Kanun, R.G. 22.10.1983, Sayı: 18199.

¹³ 1177 Sayılı Tütün Tekeli Kanununun Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılması ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi Hakkında 3291 Sayılı Kanun, R.G. 03.06.1986, Sayı:19126. 1177 Sayılı Tütün ve Tütün Tekeli Kanunu'nun 38. maddesi şöyledir: a) Yurt içinde tüketim için tütün, tömbeki kıymak, sigara, yaprak sigarası, enfiye, ağız ve pipo tütünü ve kıyılmış tütün yapmak ve bunları alımeti farikalı kutularda veya paketlerde satışa hazırlamak ve satmak, b) yabancı memleketlerden tömbeki, yaprak sigarası ve tütünü ve diğer tütün mamülatı ve sigara kağıdı getirmek, Devlet Tekelindedir. Bu Tekel, Tekel İdaresi tarafından işletilir. 1177 Sayılı Tütün Tekeli Kanununun bu maddesi, 3291 Sayılı Kanun ile kaldırılmıştır.

¹⁴ 86/10911 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, R.G. 20.08.1986, Sayı: 19197.

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

Kasım 1996: Tütün ve tütün mamüllerinin isim, marka veya alametler kullanılarak her ne suretle olursa olsun reklam ve tanıtımının yapılması veya bunların kullanılmasını teşvik ve özendirici kampanyalar düzenlenmesi yasaklanmıştır.¹⁶

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

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

Şubat 2001: Özelleştirme Yüksek Kurulu (Ö.Y.K.) kararı ile TEKEL, mülkiyetin devri dışındaki yöntemlerle özelleştirme kapsamına alınmıştır.¹⁸

Mayıs 2001: Özelleştirmeden Sorumlu Devlet Bakanı Yüksel Yalova istifa etmiş ve yerine Yılmaz Karakoyunlu göreve getirilmiştir.

Yasama Süreci:

Haziran 2001: Tütün Yasa tasarısı, Bakanlar Kurulunca T.B.M.M.’ye sunulmuştur (Komisyonu Raporları 1/875, <http://www.tbmm.gov.tr>, 2003). Tasarının genel gerekçesi, hükümetin tütün politikasında gerek geçmişteki gerekse gelecekteki tavrını açıkça ortaya koyması bakımından önemlidir.

Tasarının genel gerekçesi şöyle ifade edilmiştir. Tasarının amacı; “Tütün, Tütün mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğünün yeniden yapılandırılması ve hem de 4046 sayılı Yasa doğrultusunda mülkiyetin devri dahil

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

¹⁶ 4207 sayılı Tütün Mamüllerinin Zararlarının Önlenmesine Dair Yasa, R.G., 26/11/1996 Sayı: 22829.

¹⁷ 25.12.1997 tarih, 97/10387 sayılı “Yaprak Tütün Mamüllerinin Üretimi, Satışı ve İthalatı, Fon Alınması ve Bu Fonun Kullanılmasına Dair Usul ve Esaslar’da Değişiklik yapılmasına İlişkin Karar.

¹⁸ 05 Şubat 2001 tarih ve 2001/6 sayılı Özelleştirme Yüksek Kurulu (Ö.Y.K.) Kararı.

her türlü yöntem kullanılarak özelleştirilmesi yolu ile bu kuruluşun görev alanına giren konularda verimliliğin artırılması, serbest rekabetin tesisi ve sermayenin tabana yaygınlaştırılması amaçlanmıştır” şeklinde ifade edilmiştir.

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

1. Serbest piyasa ekonomisi, KİT’lerin özelleştirilmesini gerektirir.
2. KİT’ler ekonomiye yükür, TEKEL zarar etmektedir. TEKEL ihtiyaçtan fazla üretilen tütünleri aldığı için görev zararı yapmaktadır. Ülke ekonomisi bu yükü kaldıramamaktadır (Oysa TEKEL’in zarar etmesinin başlıca nedenlerinden biri, populist politikalarla bazı hükümetlerin yüksek fiyat belirlemesi ve bundan kaynaklanan aşırı tütün üretimi, diğeri de TEKEL’in, sigara kullanıcılarının içim zevkindeki farklılaşma¹⁹ nedeniyle, tütün ithal etmesi olabilir).
3. Tütün sektöründe serbest rekabet şartlarının oluşturulması ile tütün üretiminde kalite artacaktır ve fiyatın daha uygun şartlarda oluşması sağlanacaktır.
4. Bu yasa ile iç piyasa, yabancı tütün tekellerinin insafına terkedilmemektedir, çünkü 15 yıldır sigara ithalatı belli kurallar çerçevesinde serbesttir (İfadede de yer aldığı gibi sigara ithalatı 15 yıldır “belli kurallar çerçevesinde” serbesttir ama artık TEKEL’in özelleştirilmesi ile belli bir büyüklüğü aşan ÇUŞ’lerin ithalat yapabilmesi için belli kurallar kalmamıştır).
5. Alternatif ürün, çiftçiyi sefaletten kurtaracaktır (Oysa uzmanlar tarafından tütün toprağında alternatif bir ürün yetiştirilemeyeceği, bazı sulak tütün arazilerinde alternatif ürün yetiştirilse bile bu toprak

¹⁹ TEKEL, TEKEL 2000 marka sigarasını, sigara tüketicilerinin içim zevkindeki farklılaşma sonucu “blended” türü sigarayı tercih etmeye başlaması nedeniyle, sektördeki rakipleri ile rekabet edebilmek için piyasaya sürmüştür.

tütünün zararlı maddelerini içinde barındırdığından dolayı sağlığa zararlı olacağı ifade edilmektedir).

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

Bu tür tezler ileri sürülerek Meclis'te koalisyon partilerinin milletvekilleri tarafından savunulan Tütün Yasa tasarısı ile Tütün Kurumu kurulması, TEKEL'in KİK (Kamu İktisadi Kuruluşu) statüsünden çıkarılıp İktisadi Devlet Teşekkülü (İDT) haline getirilmesi, tütünde destekleme alımına son verilmesi ve tütün alım satımının açık arttırma yöntemi ile yapılması konuları gündeme getirilmiştir. Tasarı ile yapılmaya çalışılan bu düzenlemeler şöyledir:

- Tütün Kurumu kurulması: 4685 Sayılı Yasa tasarısı ile kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip, "Tütün, Tütün Mamülleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu" kurulması öngürülmüş ve tasarı yasaladıktan sonra da sözkonusu kurum kurulmuştur.²⁰
- TEKEL'in KİK statüsünden çıkarılıp İDT haline getirilmesi: Böylece TEKEL'in özelleştirilmesinin yolu açılmıştır. KİK'ler, 4046 sayılı Özelleştirme Yasası'na göre özelleştirme kapsam ve programına alınsa dahi mülkiyetin devri suretiyle özelleştirilemezler. Bu nedenle özel bir yasa çıkarılması gerektiğinden bu tasarıyla gerekli düzenleme yapılmıştır.
- Destekleme alımına son verilmesi ve tütün alım satımında açık arttırma yöntemi: Bu tasarı ile üretim kotasının belirlenmemesi, 2002 yılından sonra destekleme alım fiyatı açıklanmaması konusunda düzenleme yapılmıştır. Ayrıca bundan sonra tütün alım satımı, sözleşme ve açık arttırma yöntemiyle yapılacaktır.

²⁰ Tasarının yasaladıktan sonraki metnine göre Tütün Kurulunun üyeleri; Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Türkiye Ziraat Odaları Birliği ve Genel Müdürlüğün ilgilendirildiği Bakanlığın önereceği ikişer aday arasında Bakanlar Kurulunca atanır. Bkz. 03.01.2002 tarih ve 4733 sayılı Tütün Yasası.

Komisyonlar: 13 Haziran 2001 tarihinde Tütün Yasa tasarısı Sanayi, Ticaret, Enerji ve Tabii Kaynaklar Komisyonunda (tali komisyon) görüşülmüştür. Görüşme sırasında, Tütün Kurulunun üyelerinden birisinin, “üreticiyi” temsilen Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Başkanlığı’nın olması önerisi getirilmiştir. Bu öneri kabul edilip hükümetin teklif ettiği tasarıya eklenmiştir (Görüldüğü gibi Tütün Yasa tasarısının ilk halinde üretici temsilcisi yoktur).

15 Haziran 2001’de Tütün Yasa tasarısı, Plan ve Bütçe Komisyonunda (esas komisyon) görüşülmüştür. Görüşme sırasında, Tütün Kurulunun üyelerinden birisinin, Sanayi, Ticaret, Enerji ve Tabii Kaynaklar Komisyonunun istediği gibi “üreticiyi temsilen” Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Başkanlığının değil, Türkiye Ziraat Odaları Birliği’nin olması kabul edilmiş ve tasarıda bu yönde değişiklik yapılmıştır.

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

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

- 20.6.2001 tarihli Genel Kurul görüşmesinde Plan ve Bütçe Komisyonunun kabul ettiği metinde yer alan 6. maddenin 7. fıkrasındaki “Türkiye’de, marka bazında sigara için yıllık üretim kapasitesi “tek vardiyada” en az iki milyar adet, diğer tütün mamulleri için yıllık üretim kapasitesi tek vardiyada en az onbeş ton üretenler, aynı markadan olmak üzere serbestçe ithalat yapabilirler” ifadesindeki “ithalat için üretim kapasitesi tek vardiyada” ibaresi, yasa tasarısından çıkarılmıştır. Buna yönelik önerenin gerekçesi ise “bahse konu ibarelerin metinden çıkarılmasıyla mevcut ithalat rejiminin korunacağı” şeklinde ifade edilmiştir (T. B. M. M. Tutanak Dergisi,

²¹ Avni Doğan (Kahramanmaraş milletvekili) tarafından Genel kurul görüşmelerinde, Tarım, Orman ve Köyişleri Komisyonunun üyelerini toplantıya çağırmadığı ifade edilmiştir. Bkz. **Genel Kurul Tutanağı**, 21. Dönem 3. Yasama Yılı 119. Birleşim, 18 Haziran 2001, Dönem : 21, Yasama Yılı: 3, S. Sayısı : 719, <http://www.tbmm.gov.tr>, Erişim: 28.06.2003.

<http://www.tbmm.gov.tr>, 2003). Oyan, bu koşulun kaldırılmasını uluslararası tekellere avantaj sağlanması olarak değerlendirmektedir (Oyan, 2003).

20 Haziran 2001 tarih ve 4685 sayılı “Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğünün Yeniden Yapılandırılması ile Tütün ve Tütün Mamullerinin Üretimine, İç ve Dış Alım ve Satımına, 4046 sayılı Yasa’da ve 233 sayılı Yasa Gücünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Yasa” T.B.M.M tarafından kabul edildikten sonra Cumhurbaşkanı tarafından 06 Temmuz 2001 tarihinde veto edilmiştir. Cumhurbaşkanı’nın Yasa’yı veto gerekçeleri arasında, sözkonusu yasada geçimini tütün tarımıyla sağlayan çiftçilerin sorunlarını çözümlenecek herhangi bir düzenlemeye yer verilmediği, Anayasa’nın Sosyal Devlet ilkesinin, sosyal sorunlar ve huzursuzlukların yaşanmaması için yerli tütün üreticilerinin, geçimini tütün tarımıyla sağlayan ailelerin gelir kayıplarının hangi yöntemle giderileceğinin ve tütün üretiminin nasıl sürdürüleceğinin yasada düzenlenmesini zorunlu kıldığı, bu yasa ile iç pazarın tümüyle yabancı sigara tekeline açılmış olduğu ifadeleri vardır (<http://www.tbmm.gov.tr>, 2003).

Ağustos 2001: Tütün üretiminden vazgeçip alternatif ürün yetiştiren Doğu ve Güneydoğu Anadolu’da faaliyet gösteren üreticilere bir yıllık girdi ödemesi ile bakım ve hasat masraflarının karşılanması amacıyla bir yıllık net gelir farkı ödemesinin yapılması kararlaştırılmıştır.²²

Cumhurbaşkanı tarafından veto edilen 4685 sayılı Yasa, 23 Kasım 2001 tarihinde, Cumhurbaşkanı’nın veto gerekçesi üzerinden T.B.M.M. Plan ve Bütçe Komisyonunda tekrar görüşülmüştür (Komisyon Raporu 1/888, <http://www.tbmm.gov.tr>, 2003).

²²13 Ağustos 2001 tarih, 2001/2705 numaralı Bakanlar Kurulu Kararı “Tütün Üretiminden Vazgeçip Alternatif Ürün Yetiştiren Üreticilerin Desteklenmesine Dair Karar”

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

Tüm bu süreç, politika formülasyonu sürecidir ve bu aşamanın belkemiğini oluşturan yasal süreç, Çizelge 3'te özetlenmiştir.

Çizelge 3. Tütün Politikası Yasal Süreci (1980 Sonrası):

<u>09.05.1969, 1177 sayılı</u> Tütün ve Tütün Tekeli Yasası (Tütünde devlet tekeli)	<u>19.10.1983, 2929 sayılı</u> İktisadi Devlet Teşekkülleri ve KİT Hakkında Yasa (TEKEL Gen. Müd.nün KİT haline getirilmesi)	<u>28.05.1986, 3291 sayılı</u> 1177 sayılı Tütün Tekeli Yasası'nın Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılması ve KİT'lerin Özelleştirilmesi Hakkında Yasa (1177 sayılı Yasa'nın Tütünde devlet tekeli ile ilgili maddesinin kaldırılması)	<u>08.08.1986, 86/10911 sayılı</u> Bakanlar Kurulu Kararı TEKEL'in yerli ve yabancı kişilerle ortaklık kurmasının serbest bırakılması	<u>02.05.1991, 91/1755 sayılı</u> Bakanlar Kurulu Kararı TEKEL'in katılımı olmaksızın yerli ve yabancıların tütün mamülleri üretiminin serbest bırakılması	<u>07.11.1996 tarih, 4207 sayılı</u> Tütün Mamüllerinin Zararlarının Önlenmesine Dair Yasa
--	---	--	--	---	---

²³ Tütün, Tütün Mamülleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğünün Yeniden Yapılandırılması İle Tütün ve Tütün Mamüllerinin Üretimine, İç ve Dış Alım ve Satımına, 4046 Sayılı Kanunda ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair 4733 Sayılı Kanun, R.G. 9.1.2002, Sayı: 24635.

<u>25.12.1997,</u> <u>97/10387 sayılı</u> Bakanlar Kurulu Kararı “TEKEL, kendi markalarını tahsis etmek suretiyle ortaklık kurabilir” kararının alınması. (Akhisar sigara fabrikasının bazı markalarının BAT firmasına tahsiline imkan yaratılması).	<u>24.06.1999</u> Tütün ve Tütün Mamülleri Yasa Tasarısı (Geri alındı).	<u>05.02.2001,</u> <u>2001/6 sayılı</u> Ö.Y.K.Kararı TEKEL’in özelleştirme kapsamına alınması.	<u>20.06.2001,</u> <u>4685 sayılı</u> Tütün Yasası	<u>06.07.2001</u> 4685 sayılı Tütün Yasası’nın, Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmesi.	<u>13.08.2001,</u> <u>2001/2705 nolu</u> <u>Bakanlar Kurulu kararı</u> Tütün Üretiminden Vazgeçip Alternatif Ürün Yetiştiren Üreticilerin Desteklenmesine Dair Karar
<u>03.01.2002, 4733 sayılı</u> Tütün Yasası (Cumhurbaşkanınca veto edilen 4685 sayılı yasanın Meclis’te aynen kabul edilmesi).	<u>05.02.2002,</u> <u>2002/06 sayılı</u> Ö.Y.K.Kararı TEKEL’in özelleştirme yöntemleri arasına <i>mülkiyetin devrinin</i> de dahil edilmesi	<u>31.03.2003</u> Ö.İ.B. tarafından TEKEL’in özelleştirme planının onaylanması			

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

- IMF/DB: Politika formülasyonu sürecinde, Türk hükümetleri üzerinde mali baskı yaparak etkili olmuşlardır.
- Yürütme: Tasarı görüşmelerinde ve komisyonlarda yer alan, özellikle Maliye Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, DPT Müsteşarlığı sözkonusu politika formülasyonunda etkili olmuştur.

- T.B.M.M.: Bu süreç içinde gerekli yasal düzenlemeleri yapmıştır.
- Ö.İ.B., Özelleştirme Yüksek Kurulu, TEKEL’i özelleştirme kapsamına alarak politika formülasyonuna katılmıştır.

Politika formülasyonuna katılan gayri-resmi aktörler şunlardır:

- ÇUŞ’ler (Philip Morris, BAT, JTI)
- Toraks Derneği: Toraks Derneği, 14 Haziran 2001 tarihinde tütün yasa tasarısı hakkında bir basın duyurusu yapmıştır. Ayrıca Cumhurbaşkanına 26 haziran 2001 tarihinde tütün yasa tasarısı hakkında bir mektup göndermişlerdir (<http://www.toraks.org.tr>, 2003).
- TEMA: 4685 sayılı Tütün Yasası’nı değerlendiren bir tütün raporu hazırlamıştır ve sözkonusu yasa bu raporda, yalnızca mali dengeyi gözeten, uluslararası finans kuruluşlarının yararları doğrultusunda çıkarılmış bir yasa olarak değerlendirilmiştir (<http://www.tema.org.tr>, 2003).
- Ziraat Mühendisleri Odası ve Ziraat Odaları Birliği: Yayınlarıyla ve basın açıklamalarıyla formülasyona katkıda bulunmuşlardır.
- Tütün Ekspertleri Derneği, Tütün Platformu: Tütün Ekspertleri Derneği ve Tütün Platformu da bildirimler yayınlayarak bu süreçte bir aktör olarak yer almaktadırlar.²⁴
- Tütün Üreticileri Kurultayı: 15 Eylül 2001’de “Küçük üretici ve ithalatçıların piyasaya girişleri bu yasa ile yasaklanmış durumdadır” şeklinde bir sonuç bildirgesi açıklamışlardır.

²⁴ 1996 yılında Türk tütüncülüğü ile tütün üreticilerinin sesi olmak amacı ile yola çıkan Tütün Platformunu oluşturan kuruluşlar; Eşme Tütün Tarım Satış Kooperatifi, Menderes Tütün Tarım Satış Kooperatifi, Tarım Ekonomisi Derneği, Tek Gıda İş Sendikası, TümGıda Sendikası, Tütün Ekspertleri Derneği, Ziraatçılar Derneği, Ziraat Mühendisleri Odası İzmir Şubesidir. Bkz. <http://www.tutuneksper.org.tr>, Erişim: 25.06.2003.

- TEK-GIDA İş Sendikası ve KİGEM: Gerek TEK GIDA İş Sendikası gerekse KİGEM, basın açıklamaları yaparak, ilgili bakana mektup göndererek, TEKEL işçilerini örgütleyerek TEKEL'in özelleştirilmemesi için çaba göstermektedirler.
- Üniversite (Akademisyenler): İzzettin Önder, Ülkü Azrak, Oğuz Oyan, Gürol Ergin, Elif Dağlı vb. akademisyenler bir yandan bu konularda televizyon programları, makaleler yoluyla halkı bilinçlendirmeye çalışırken bir yandan da siyasilere görüşmeler yaparak bu sürecin durdurulması yönünde çaba göstermektedirler.
- Dolaylı olarak TÜSİAD: Bağımsız İdari Otoriteleri savunan TÜSİAD da bu süreçte dolaylı yoldan da olsa bir aktördür. Nitekim, Tütün Yasası ile kurulan Tütün Kurumu da bir Bağımsız İdari Otoritedir.
- TOBB: TOBB, TEKEL'in özelleştirilmesi için basın açıklaması yapmıştır, ayrıca tütün yasasının çıkarılması gerektiği yönünde de açıklamaları vardır (08.07.2001 tarihli Hürriyet Gazetesi, <http://www.hurriyetim.com.tr>, 2003).
- Medya: Özelleştirme yanlısı yayın yaparak medya da formülasyon sürecinin önemli bir aktörü olmuştur.
- Sigara ve Sağlık Ulusal Komitesi (SSUK)²⁵: Bu komite, 11 Nisan 2001 tarihli bir "Tütün Yasası Raporu" hazırlamıştır (<http://www.sigara.gen.tr>, 2003). Ayrıca 14 Haziran 2001 tarihinde Tütün Yasa Tasarısının görüşüleceği TBMM Bütçe Plan Komisyonu toplantısına Toraks Derneği adına Dr. Ali Kocabaş, Dr. Elif Dağlı ve Türk Tabipler Birliği adına Dr. Füsün Sayek katılmıştır. Dr. Ali Kocabaş, konu ile ilgili olarak Toraks Derneğinin görüşlerini

²⁵ SSUK, 1995 yılında kurulmuştur. SSUK'nin üyeleri arasında halen Sağlık Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Çalışma Bakanlığı, Kültür Bakanlığı, TRT gibi resmi kuruluşlar bulunmaktadır. Ancak, SSUK ağırlıklı olarak Sivil Toplum Kuruluşlarının oluşturduğu bir örgütlenmedir. SSUK'de temsil edilen kuruluşlar arasında, Türk Tabipler Birliği, Toraks Derneği, Halk Sağlığı Kurumu Derneği, Tüketici Hakları Derneği, Türk-İş, Genel Pratisyenlik Derneği, Sağlığı

toplantıda bulunan Bakan, uzmanlar ve 50-60 milletvekiline bir kez daha anlatmıştır (Toraks Bülten 2001, <http://www.toraks.org.tr>, 2003).

- Seçmen: Tütün ekimi yapan çiftçilerin bazı milletvekillerine gönderdiği mektuplar, Tütün Yasa tasarısı görüşülürken Meclis'te okunmuştur (Tutanak Dergisi, <http://www.tbmm.gov.tr>, 2003).

3. Politikanın Uygulanması

Politikanın uygulanması aşamasında, Tütün Yasa tasarısı artık yasa haline gelmiş ve bir kamu politikası²⁶ olmuştur. 10 Ocak 2002 tarihinde DYP, 4733 sayılı Tütün Yasası'nın bazı maddelerinin iptali istemiyle Anayasa Mahkemesine başvurmuş fakat bu başvuru, usulüne uygun grup kararına dayanmadığı gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi tarafından reddedilmiştir (<http://www.radikal.gov.tr>, 2003).

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

Tütün Yasası ile 2002 yılından itibaren tütünde destekleme alımı yapılmaması düzenlemesi getirilmesinin bir sonucu olarak destekleme alım fiyatı açıklanmamıştır.

04.12.2002 tarih, 24956 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 03 Aralık 2002 tarihli "Tütün Üretimi, Üretici Tütün Pazarı, İç ve Dış Ticaret Denetimi ve Tütün Eksperliği İle İlgili Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik", Tütün Kurumu tarafından çıkarılmıştır. Yönetmelikte yine üreticiye yönelik iyileştirici bir düzenleme bulunmamaktadır.

Schroders Salomon Smith Barney (SSSB) adlı uluslararası danışman şirket tarafından hazırlanan "TEKEL'in özelleştirme planı", 31 Mart 2003 tarihinde Ö.İ.B. tarafından onaylanmıştır.

Geliştirme ve Sigara ile Mücadele Derneği bulunmaktadır. Bkz. <http://www.ttb.org.tr>, Erişim:25.06.2003.

²⁶ Kamu politikası, bir problem veya konu sözkonusu olduğunda, hükümet tarafından izlenen amaçlı bir hareket tarzıdır. Bkz. Anderson, a.g.e., s.297.

TEKEL Sigara Sanayi İşletmeleri ve Ticareti A.Ş.'de bulunan % 100 oranındaki kamu hisselerinin blok satış yöntemiyle özelleştirilmesi amacıyla 7 Haziran 2003 tarihinden itibaren verilen ilanlarla ihale açılmıştır. İhalede son teklif verme tarihi 26 Eylül 2003 olarak belirlenmiştir. Yine şirkete verilen yetki çerçevesinde şirket bünyesinde bulunan 60 adet gayrimenkulun özelleştirilmesine ilişkin 11 Haziran 2003 tarihinden itibaren verilen ilanlarla ihale açılmıştır. İhalede son teklif verme tarihi 14 Temmuz 2003 olarak belirlenmiştir (<http://www.oib.gov.tr>, 2003). TEKEL Sigara Sanayi İşletmeleri ve Ticareti A.Ş.'nin özelleştirilmesi sürecini tam anlamıyla görebilmek açısından Çizelge 4. yararlı olacaktır.

Çizelge 4. 2003 Yılı Özelleştirme Programı

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

	İlan Tarihi	Son Teklif Verme Tarihi
TEKEL Sigara San.İşl.Tic.A.Ş.	7 Haziran 2003	26 Eylül 2003
Şirketlere verilen yetki çerçevesinde açılan ihaleler		
TEKEL		
<i>(Gayrimenkuller)</i>		
2 Bina,1 Ev,Depo,Bahçe (Adana)	11 Haziran 2003	14 Temmuz 2003
1 Adet Arsa, 23 Bina (Bursa)	11 Haziran 2003	14 Temmuz 2003
4 Bağ,2 Tarla,1 Fab. (Çanakkale)	11 Haziran 2003	14 Temmuz 2003
1 Adet İm.-Loj.-Mis. (Çanakkale)	11 Haziran 2003	14 Temmuz 2003
3 Adet Sosyal Tesis (Hatay)	11 Haziran 2003	14 Temmuz 2003
1 Arsa,2 Ambar,1 Dükkan(İst.)	11 Haziran 2003	14 Temmuz 2003
1 Depo, 1 Bahçe (İstanbul)	11 Haziran 2003	14 Temmuz 2003
3 Tarla, 1 Müze (İstanbul)	11 Haziran 2003	14 Temmuz 2003
3 İşyeri, 5 Depo (İzmir)	11 Haziran 2003	14 Temmuz 2003
1 Sosyal Tes.,Loj.,1 Dük. (Muğla)	11 Haziran 2003	14 Temmuz 2003
1 Tarla (Sivas)	11 Haziran 2003	14 Temmuz 2003
Depo, Lojman, Arsa (Tekirdağ)	11 Haziran 2003	14 Temmuz 2003

TEKEL, TÛTÛN, TÛTÛN MAMÛLLERİ, TUZ VE ALKOL İŞLETMELERİ

ŞİRKET ADI

TEKEL, Tütün, Tütün Mamülleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri

ŞİRKET ADRESİ

Atatürk Bulvarı No: 27 34277 Unkapanı/ İSTANBUL

ŞİRKET TEL. / FAX

(0-212) 533 19 00, Fax: (0-212) 532 05 27

GENEL MÜDÜR

Sezai A. ENSARİ

FAALİYET ALANI

Her türlü tütün ve tütün mamulleri, alkol, alkollü ve alkolsüz içkiler, tuz, kibrit, çay ve kahve alanına giren üretim, satış ve dış ticaret dahil tüm faaliyetleri icra etmek

KAPSAMA ALINMA TARİHİ

05.02.2001 tarih ve 2001/06 sayılı, 05.02.2002 tarih ve 2002 tarih ve 2002/06 sayılı ÖYK kararları

SERMAYESİ (2002/3)

300 Trilyon TL Ödenmiş: 120 Trilyon TL.

SERMAYE DAĞILIMI

% 100 T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı

NET SATIŞLAR (31.12.2002)

1.215.645 (Milyar TL)

NET SATIŞLAR (30.4.2003)

893.391 (Milyar TL)

NET KAR / ZARAR (31.12.2002)

318.632 (Milyar TL)

ESAS FAALİYET KAR / ZARAR (30.4.2003)

118.561 (Milyar TL)

TOPLAM PERSONEL SAYISI

29.273

PAZAR PAYI

Tuz % 100 , bira % 1,3, şarap % 13,5, alkollü içkiler % 93,5 (rakı, votka, cin) Sigara % 58

ÖZELLEŞTİRME STRATEJİSİ

ÖYK'nın 05.02.2001 tarihli ve 2001/6 sayılı, 05.02.2002 tarih ve 2002/06 sayılı kararları ile Tekel'in satış, kiralama, işletme hakkı devri, mülkiyetin gayri aynı haklarının tesisi ve işin gereğine uygun sair hukuki tasarruflar yöntemlerinden biri veya birkaçının birlikte veya ayrı ayrı uygulanması suretiyle özelleştirilmesine karar verilmiştir.

ÖZELLEŞTİRME ÇALIŞMALARI

TEKEL A.Ş.'nin bağlı ortaklıkları olan Sigara Sanayii İşletmeleri ve Ticareti A.Ş. ve Alkollü İçkiler Sanayii ve Ticareti A.Ş.'de bulunan %100 oranındaki kamu hisselerinin satış yöntemi ile blok olarak özelleştirilmesine ilişkin olarak ilan metinleri 07.06.2003 tarihi itibarıyla gazetelerde yayımlanmıştır.

Açılan ihalelerde son teklif verme tarihi 26 Eylül 2003 olarak belirlenmiştir.

İdare tarafından şirkete verilen yetki çerçevesinde muhtelif yerlerdeki bulunan 60 adet gayrimenkulun özelleştirilmesi amacıyla ihale açılmıştır. İhalelerde son teklif verme tarihi 14 Temmuz 2003 olarak belirlenmiştir.

TEKEL'in özelleştirilmesi amacıyla açılan ihalede Tekel'e ait Sigara Sanayii İşletmesi A.Ş.'ye en yüksek teklifi 1.150 milyar dolar ile Japan Tobacco

International Tütün Ürünleri Üretim ve Dağıtım A.Ş. vermiştir. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından 11 Kasım 2003 tarihinde yapılan basın açıklamasıyla, 5 Kasım 2003 tarihinde alınan nihai tekliflerin İhale Komisyonu tarafından değerlendirildiği ve ihalenin iptaline karar verildiği açıklanmıştır. Maliye Bakanı tarafından da, ihaleye verilen teklifin yeterli bulunmadığı fakat, TEKEL'in özelleştirilmesinde kararlı oldukları ifade edilmiştir.

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

- Tütün Kurumu: Tütün Yasası ile kendisine verilen tütün piyasasını yönlendirme görevi nedeniyle Tütün Kurumu bu politikanın asıl uygulayıcısı durumundadır.
- SSSB Danışmanlık: TEKEL'in yeniden yapılandırılması ve özelleştirme stratejisinin belirlenmesinde uluslararası danışman kuruluş olarak Schrodgers Salomon Smith Barney (SSSB) ve SSSB ile çalışmaları ortak yürütecek ve muhtemel bir halka arz projesinde yurt içi lider kurum olarak görev alacak yerli kuruluş olarak da İş Yatırım Menkul Değerler A.Ş. çalışmaları yürütmek üzere görevlendirilmiştir (www.isyatirim.com.tr/Rapor, 2003).
- Ö.İ.B.: TEKEL'in özelleştirme kararını alarak ve özelleştirme işlemlerini yürüterek Ö.İ.B. da politikanın bir uygulayıcısı olmuştur.
- Anayasa Mahkemesi: DYP'nin, 4733 sayılı Tütün Yasası'nın bazı maddelerinin iptali istemiyle Anayasa Mahkemesine başvurusu, Anayasa mahkemesini de politikanın uygulanması aşamasında bir aktör haline getirmiştir.

Politikanın uygulanması aşamasının gayri-resmi aktörleri ise şunlardır:

- ÇUŞ'ler (Philip Morris, BAT, JTI): “Çocuklarımızı Sigaradan Uzak Tutalım” kampanyasını, Tekel Genel Müdürlüğü, JTI ve Philip Morris/Sabancı ile birlikte yeniden başlatarak lobi çalışması yapmıştır

(21.01.2001 tarihli Hürriyet Gazetesi, <http://www.hurriyetim.com.tr>, 2003). Camel, Winston ve Salem sigaralarının üreticisi Japan Tobacco International (JTI), TEKEL'e talip olduğunu açıklamıştır (<http://www.milliyet.com.tr>, 2003). British American Tobacco (BAT) şirketinin sözcüsü, şirketin özelleştirme kapsamındaki TEKEL'i satın almak için teklif vermeyi düşündüğünü, TEKEL'in satın alınmasının şirketin genişleme planına uygun olacağını açıklamıştır (<http://www.ntv.com.tr>, 2003). Görüldüğü gibi bu ve buna benzer açıklama ve faaliyetlerle ÇUŞ'ler politikanın uygulanması aşamasının birer aktörü durumundadır.

- Medya: Çoğu medya kuruluşu sadece olaylardan haber verirken daha duyarlı bazı gazete ve televizyonlarda sözkonusu Tütün Yasası'nın olası sonuçları hakkında daha bilinçlendirici tespitler yapılmaktadır. Medyanın bir bölümünün bu konuya duyarsızlığının en açık göstergesi ise TEKEL işçilerinin yaptığı eylemleri topluma yansıtması ve bu eylemlerin sadece tek bir televizyon kanalı tarafından yayınlanmasıdır.
- Seçmen: Halk, özelleştirmeye karşı çıktığını ve hükümete güven duymadığını her ortamda ifade ederek bu politikanın uygulanmasında bir aktör olarak yerini almaktadır.
- Ziraat Mühendisleri Odası, Ziraat Odaları Birliği: Çeşitli yayınlarla, basın açıklamaları ile çalışmalarını sürdürmektedirler.
- Tütün Eksperleri Derneği ve Tütün Platformu: Tütün Platformu 31 Mart 2003 tarihinde TEKEL'in özelleştirilmesine karşı bir basın açıklaması yapmıştır.
- TEK GIDA İş Sendikası: Sendika, her Cuma günü saat 18:00 de AKP il binası önünde eylem yapmaktadır (<http://www.tekgida.org.tr>, 2003).

- Üniversite (Akademisyenler): Tütün politikasının yanlışlığını ve olası sonuçlarını ortaya koyan yayın ve açıklamalar bu konuya duyarlı akademisyenler tarafından sürekli yapılmaktadır.
- Sigara ve Sağlık Ulusal Komitesi (SSUK): Komite, konferans, seminer, radyo ve televizyon programları ile etkinliklerini sürdürmektedir. TEKEL'in özelleştirilmesine karşı çıkan SSUK, Maliye Bakanlığını TEKEL'e talip yabancı firmaların "vergileri sabitleyin" yönündeki baskısına karşı uyarılmaktadır (**Tıp Dünyası Dergisi**, <http://www.ttb.org.tr>, 2003). Ayrıca Sigara ve Sağlık Ulusal Komitesi, Tek Gıda-İş Sendikası, KİGEM, Tütün Platformu, Tütün Ekspertleri Derneği, Tarım-Orman ve Gıda Sen. ve Ziraat Mühendisleri Odası Tekel'in özelleştirilmesine karşı ortak basın açıklaması yapmıştır (Toraks Bülten, 00/12, <http://www.toraks.org.tr>, 2003).

Görüldüğü gibi 1980'lerden itibaren Türkiye tütün piyasasını serbest rekabete açma politikası uygulanmaktadır. Bu politikanın somut görünümü olan 4733 sayılı Tütün Yasası'nın yaptığı düzenlemelerden biri de Türkiye'de 1980 yılına kadar tütünde devlet tekelinin uygulayıcısı olan TEKEL'in özelleştirilmesinin hukuki yolunun açılmasıdır. TEKEL, ÇUŞ'ler için önemli bir kurumdur çünkü satış hacmi itibariyle sigara pazarındaki % 69'luk payı ile sözkonusu şirketlerin yayılcı politikalarının önünde önemli bir engeldir. Aynı zamanda TEKEL, Türkiye için de önemli bir kurumdur. TEKEL'in önemi rakamlarla Çizelge 5'te gösterilmiştir.

Çizelge 5. TEKEL'in Önemi:

2001 yılı fiyatlarıyla TEKEL'in GSMH'ya Katkısı (trilyon TL.)	GSMH içinde TEKEL'in payı	Hazinenin sağladığı toplam vergi ve fon gelirleri içerisinde TEKEL'in payı	TEKEL'in 2001 yılı dönem karı (trilyon TL.)	TEKEL'in 2002 yılı dönem karı (trilyon TL.)	2001 yılı itibariyle tütün ihracatı (milyon \$)	Tütün ihracatının genel tarım ürünleri ihracatı içindeki payı	Dünya'nın sigara üretici firmaları arasındaki yeri
2.030	% 2	% 4,9	221.9	303.8	120	% 5	5

TEKEL'in Gayri Safi Milli Hasılaya Katma Değer olarak katkısı 2001 yılı fiyatlarıyla 2,030 trilyon TL'si olmuştur. Türkiye'nin Gayri Safi Milli Hasılası içinde TEKEL'in payı % 2'ler civarında seyretmektedir. Hazinesinin sağladığı toplam vergi ve fon gelirleri içerisinde TEKEL'in payı % 4.9'dur. TEKEL'in 2001 yılı dönem kârı 221,9 trilyon lira olarak gerçekleşmiştir. Tekel, Türkiye'nin en büyük tütün ihracatçısı olup, 2001 yılında 120 milyon \$'lık tütün ihracatı gerçekleştirilmiştir. Yapılan tütün ihracatının genel tarım ürünleri ihracatı içindeki payı % 5 civarındadır.

Tekel, satış hacmi itibariyle, Türkiye'de sigara pazarın % 69'unu elinde bulundurmaktadır. Dünya'nın beş sigara üretici firması arasında yer almaktadır (<http://www.tekel.gov.tr>, 2003).

Tekel Genel Müdürlüğü'nün kendi verilerine göre, TEKEL'in 1999 yılında, - 54,799 trilyon TL, 2000 yılında 80,827 trilyon TL dönem karı vardır. 2001 yılında ise TEKEL'in dönem karı 221,943 trilyon TL.'dir (<http://www.tekel.gov.tr>, 2003). TEKEL'in kar/zarar durumunu 1999 yılından itibaren görebilmek için Çizelge 6 yararlı olacaktır.

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

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

TEKEL'in tütün ihracatı miktarı Çizelge 7'de görülmektedir. 1999 yılında 95,758 milyon dolar tütün ihracatı yapılmış iken bu rakam 2000 yılında büyük bir düşüş kaydederek 328 bin dolara 2001 yılında ise 353 bin dolara düşmüştür. Destekleme yaprak tütün ihracatı ise 2000 yılından itibaren yapılmamıştır.

Çizelge 7. İhracat:

(Bin ABD Doları)

	1999	2000	2001
Tütün ve Tütün Ürünleri	1.483	328	353
Destekleme Yaprak Tütün	94.275	-	-
TOPLAM	95.758	328	353

TEKEL'in 2001 yılında yaptığı tütün ithalatı miktarı 26.297 tondur (<http://www.tutuneksper.org.tr/turkiye>). Çizelge 8, TEKEL tarafından ithal edilen tütün miktarını göstermektedir.

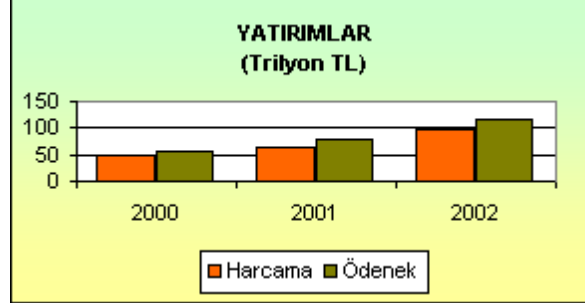
Çizelge 8. Tekel Tarafından İthal Edilen Tütün Miktarları Ve Değerleri

TEKEL TARAFINDAN İTHAL EDİLEN TÜTÜN MİKTARLARI VE DEĞERLERİ										
YILLAR	FLUE-CURED		F.C.DAMAR		BURLEY		RECON		TOPLAM	
	MİKTAR (TON)	DEĞER (F.O.B.\$)	MİKTAR (TON)	DEĞER (F.O.B.\$)	MİKTAR (TON)	DEĞER (F.O.B.\$)	MİKTAR (TON)	DEĞER (F.O.B.\$)	MİKTAR (TON)	DEĞER (F.O.B.\$)
1999	15.991	74.208	4.410	1.970	7.429	37.200	12.500	19.975	40.330	133.353
2000	12.534	62.553	2.868	1.701	7.429	45.438	11.260	14.075	34.091	123.767
2001	13.819	57.087	3.143	1.372	9.335	53.733	-	-	26.297	112.192

TEKEL'in internet sitesinde kuruluşun faaliyetleri içerisinde yatırımların önemli bir yer aldığı ifade edilmektedir. Buradaki bilgilere göre, talep ve ihtiyaçlara uygun üretim kapasitelerinin yaratılması, kalitenin iyileştirilmesi, mevcut tesislerin modernize edilmesi, yüzyılın teknolojisini kullanan yeni tesislerin inşası ve çevre

kirliliğinin önlenmesine yönelik projeler, yıllık yatırım programlarında gerçekleştirilmektedir. Kuruluşun 2003 yılı yatırım hacmi 89 Trilyon TL'dir.

Şekil 1. TEKEL'in Yatırımları:



Tütün sektörü toplamında yapılan yatırım faaliyeti incelendiğinde şöyle bir tablo ortaya çıkmaktadır: 2000 yılında ayrılan toplam ödenek yaklaşık 94 trilyon TL. olup bu ödenekten 41 trilyon TL. kadar harcama yapılmıştır. 2001 yılında ayrılan toplam ödenek 65 trilyon olup, bu ödenekten yapılan harcama miktarı 38 trilyon TL.dir. 2002 yılında yatırım için ayrılan toplam ödenek miktarı 70 trilyon TL. olup, bu ödeneğin yaklaşık 59,6 trilyon TL.'si harcanmıştır (Tekel Dergisi, <http://www.tekel.gov.tr>, 2003). Rakamların da ortaya koyduğu gibi 2002 yılına gelinceye kadar 2000 ve 2001 yıllarında yatırım için ayrılan ödeneğin sadece yarısı harcanmıştır. TEKEL'in tütün sektörü toplam yatırım ödenek ve harcamaları Çizelge 9'da görülmektedir.

Çizelge 9. Tekel'in Yatırım Faaliyeti:

(Milyon TL.)

	2000		2001		2002	
	Ödenek	Harcama	Ödenek	Harcama	Ödenek	Harcama
Tütün Sektörü Toplam	28.400.000	22.271.809	45.000.000	38.090.419	70.250.000	59.604.299
	(65.550.000)*	(18.798.006)*	(20.000.000)*			

* Destekleme Bütçesinden yapılan harcamalar

Ayrıca İstanbul Sanayi Odası'nın Türkiye'nin 500 Büyük Sanayi Kuruluşu sıralamasında TEKEL, 2001 yılında, sekizinci sırada yer almaktadır. Önceki yıllara göre sıralamada gerilemiş olmakla birlikte TEKEL'in sektöründeki önemi Çizelge 10'da görülmektedir.

Çizelge 10. Türkiye'nin 500 Büyük Sanayi Kuruluşu Sıralamasında TEKEL ve Rakipleri

TÜRKİYE'NİN 500 BÜYÜK SANAYİ KURULUŞU 1999		
500 Büyük Firma Sıra No	Firma ve Müesseseler	Üretimden Satışlar Net (milyon TL)
10	Tekel Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğü	271.993.769
18	Philsa Philip Morris Sabancı Sigara ve Tütüncülük Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi.	144.509.108
64	R.J.Reynolds Tütün Sanayi Anonim Şirketi.	66.433.985
TÜRKİYE'NİN 500 BÜYÜK SANAYİ KURULUŞU 2000		
6	Tekel Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğü	565.979.069
20	Philsa Philip Morris Sabancı Sigara ve Tütüncülük Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	233.500.223
53	JTI Tütün Ürünleri Sanayi A.Ş.	116.714.923
TÜRKİYE'NİN 500 BÜYÜK SANAYİ KURULUŞU 2001		
8	Tekel Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğü	865.061.319
24	Philsa Philip Morris Sabancı Sigara ve Tütüncülük Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	324.267.830
46	JTI Tütün Ürünleri Sanayi A.Ş.	206.563.254

Sonuç

Bu çalışmada analiz edilen tütün politikası şu an uygulama aşamasındadır. Bu nedenle politikanın çıktıları ve sonuçları henüz kesinleşmiş değildir. Tabii ki beklenen olası sonuçları (işsizlik, göç, sağlık problemleri, yabancı şirketlerin tekelleşmesi vb.) vardır. Fakat bu sonuçların analizi ancak sözkonusu politikanın uygulama aşaması sona erdikten sonra yani TEKEL'in özelleştirilmesi tamamlandıktan sonra yapılabilecektir. Bu nedenle TEKEL'in önemini ortaya koyan ve bu çalışmada politikanın uygulama aşaması açıklandıktan sonra yer verilen TEKEL ile ilgili çizelgeler ışığında, TEKEL'in özelleştirilmesi tamamlandıktan sonra tütün politikasının bir değerlendirmesi yapılacaktır. Türkiye'de 1980 sonrası uygulanan bu tütün politikası niteliği açısından değerlendirilecek olursa, bu politikanın işsizlik, terör, sağlık sorunları vb. olası sonuçları, sadece TEKEL işçilerini değil, 520 bin ekici ile ailelerini ve dolayısıyla tüm toplumu etkileyeceği için, uygulanan bu politikanın "makro nitelikli" bir politika olduğu söylenebilir. Tütün politikası, aynı zamanda toplum üzerindeki etkileri bakımından, kazananları/kaybedenleri içeren ve kişilerin faaliyetlerindeki takdir yetkilerini ve

özgürlüklerini azaltan “düzenleyici politikalara” örnek gösterilebilir, ilgi alanı bakımından ise tamamen ekonomik nitelikli bir politika olarak tanımlanabilir.

Türkiye’de tütün politikasında izlenen karar verme modeli nedir? Türkiye’de bu politikada izlenen karar türü ilavecidir. Çünkü, özelleştirme 1980’den beri her hükümet programında, Güçlü Ekonomiye Geçiş Programında (Mayıs 2001), kalkınma planlarında, niyet mektuplarında vs. bulunmaktadır. Tütün Yasası’nın çıkarılması çalışmaları ise 57. hükümet döneminde başlamış, 58. hükümet ile somutlaşmıştır. Politikanın bugünkü haline geliş süreci incelendiği taktirde görülmektedir ki hükümetler ve kişiler değişse de politikada bir devamlılık söz konusudur. Ancak, kişilerin fikirleri iktidarda olup olmamasına göre değişmektedir. Örneğin o dönemde muhalefette olan bir partinin lideri, 1986’da tütün tekelinin kaldırılmasına karşı çıkarken, “Tütüncülüğümüz darbe yiyecek TEKEL’in yerini tröstler alacak” (Yetkin, 2003) demiş fakat kendi iktidarı döneminde Tütün Yasası’nın çıkması için elinden geleni yapmıştır.

Bu analiz neyi ortaya koymaktadır? Bu analiz, hükümetlerin, IMF ve DB’ndan koşullu kredi alabilmek için tütün piyasasını serbest rekabete açıcı bir politika izlediğini ve izlenen bu politikanın hükümetler için borç ödemelerinin sürekliliğini sağlamak anlamına geldiğini ortaya koymaktadır. Yani, bu dönemde izlenen tütün politikasını büyük ölçüde dış dinamikler şekillendirmektedir. Ayrıca bu çalışma ile 1980’lerden beri Türkiye’de uygulanan tütün politikasının aktörleri de daha net bir şekilde görülmüştür.

KAYNAKÇA

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

Aren, Sadun (2000), **100 Soruda Ekonomi El Kitabı**, Gerçek Yay., 13. Baskı, İstanbul.

“Çokuluslu Firmaların Oyununa Gelmeyin” **Tıp Dünyası Dergisi**, Sayı:105, <http://www.ttb.org.tr> (06.06.2003).

Genel Kurul Tutanağı, 21. Dönem, 3. Yasama Yılı 119. Birleşim, 18 Haziran 2001, Dönem : 21, Yasama Yılı: 3, S. Sayısı : 719, <http://www.tbmm.gov.tr>, (28.06.2003).

Güler, Birgöl (1996), **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi**, TODAİE Yay., Ankara.

Kazgan, Gülten (1999), **Tanzimat'tan XXI. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi**, Altın Kitaplar Yay., İstanbul.

YASALAR VE BAKANLAR KURULU KARARLARI

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

2929 Sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkında Kanun, R.G. 22.10.1983, Sayı: 18199.

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

86/10911 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, R.G. 20.08.1986, Sayı: 19197.

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

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

25.12.1997 tarih, 97/10387 sayılı “Yaprak Tütün Mamüllerinin Üretimi, Satışı ve İthalatı, Fon Alınması ve Bu Fonun Kullanılmasına Dair Usul ve Esaslar'da Değişiklik yapılmasına İlişkin Karar.

13 Ağustos 2001 tarih, 2001/2705 numaralı Bakanlar Kurulu Kararı “Tütün Üretiminden Vazgeçip Alternatif Ürün Yetiştiren Üreticilerin Desteklenmesine Dair Karar”.

Tütün, Tütün Mamülleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğünün Yeniden Yapılandırılması İle Tütün ve Tütün Mamüllerinin Üretimine, İç ve Dış Alım ve Satımına, 4046 Sayılı Kanunda ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair 4733 Sayılı Kanun, Kabul tarihi:03.01.2002.

İNTERNET ADRESLERİ

“500 Büyük Sanayi Kuruluşu”, <http://www.iso.org.tr>, 2003.

(<http://www.isyatirim.com.tr/Rapor>, 22.06.2003).

(<http://www.koc.com.tr> 23.06.2003).

(<http://www.oib.gov.tr>, 2003).

(<http://www.sigara.gen.tr>, 29.06.2003).

(<http://www.tekel.gov.tr>, 2003).

(<http://www.tekgida.org.tr>, 2003).

(<http://www.tema.org.tr>, 21.06.2003).

(<http://www.toraks.org.tr>, 2003).

(<http://www.treasury.gov.tr>, 10.06.2003).

(<http://www.tutuneksper.org.tr>, 25.06.2003).

KAN.KAR.:39-18/A-2-2001-492, 06.07.2001 tarihli Cumhurbaşkanının veto gerekçesi, <http://www.tbmm.gov.tr> (30.06.2003).

Oyan, Oğuz “Tütünde Ne Yapılmak İsteniyor?”, <http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org> (10.06.2003).

“Philsa Genel Müdürü Bay Terribilini’nin Beyanattı Ve Zorunlu Bir Açıklama”, **Tütün Platformu Bildirisi**, Bildiri No:9 (26.09.1997), <http://www.tutuneksper.org.tr> (25.03.2003).

T. B. M. M. Tutanak Dergisi, Dönem : 21, Cilt : 67, Yasama Yılı : 3, 121. Birleşim 20.6.2001, <http://www.tbmm.gov.tr> (28.06.2003).

Toraks Bülten 00/12, <http://www.toraks.org.tr> (01.07.2003).

“Toraks Derneği T.B.M.M’de”, **Toraks Bülten**, Ekim 2001, <http://www.toraks.org.tr> (02.07.2003).

Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğünün Yeniden Yapılandırılması ile Tütün ve Tütün Mamullerinin Üretimine, İç ve Dış Alım ve Satımına, 4046 Sayılı Kanunda ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde

Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ve Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji Komisyonu ve Plan ve Bütçe Komisyonu Raporları (1/875), Dönem: 21, Yasama Yılı: 3 (S. Sayısı : 719), <http://www.tbmm.gov.tr> (28.06.2003).

Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğünün Yeniden Yapılandırılması ile Tütün ve Tütün Mamullerinin Üretimine, İç ve Dış Alım ve Satımına, 4046 Sayılı Kanunda ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair 20.6.2001 Tarihli ve 4685 Sayılı Kanun ve Anayasanın 89 uncu Maddesi Gereğince Cumhurbaşkanınca Bir Daha Görüşölmek Üzere Geri Gönderme Tezkeresi ve Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu (1/888), Dönem : 21 Yasama Yılı : 4 (S. Sayısı : 777), <http://www.tbmm.gov.tr> (28.06.2003).

Yetkin, Çetin, “Ecevit Geçmişte Tütün İçin Ne Dedi”, <http://www.toplumsalbellek.org> (22.06.2003).

08.07.2001 tarihli **Hürriyet Gazetesi**, <http://www.hurriyetim.com.tr> (28.06.2003).

13.06.2003 tarihli **Milliyet Gazetesi**, <http://www.milliyet.com.tr> (22.06.2003).

21.01.2001 tarihli **Hürriyet Gazetesi**, <http://www.hurriyetim.com.tr> (20.06.2003).

23.01.2002 tarihli **Radikal Gazetesi**, <http://www.radikal.gov.tr> (24.06.2003).

28.05.2003 tarihli yayın, <http://www.ntv.com.tr> (03.06.2003).