

Türkiye’de Tütün Piyasası: 1961-2015¹

Seyfettin Gürsel*, Ozan Bakış** ve Mine Durmaz ***

Yönetici Özeti

2013 yılı verilerine göre tütün 128 ülkede 7,4 milyon üretimi yapılan bir bitkidir. Türkiye 2013 yılındaki yaklaşık 90 bin tonluk toplam tütün üretimi ile üretici ülkeler arasında 10. Sırada yer alırken, oryantal tip tütün üretiminde Dünya lideri konumundadır. Tütün piyasası cumhuriyetin ilk kuruluş yıllarından itibaren devletin tekelinde olmuş ve belli dönemlerdeki mevzuat düzenlemeleriyle tütün piyasası regüle edilmiş ve 2002 yılında devlet destekli alımlar sonlandırılarak 2008 yılında da Tekel özelleştirilmiştir. Bu değişiklikler ve uygulanan politikalar tütün üretimini doğrudan etkilemiştir.

Bu araştırma notunda uzun dönemde (1961-2015) Türkiye’deki tütün piyasasındaki gelişmeleri üretim, ekilen alan ve verimlilik açısından sistemde meydana gelen değişikliklerle ilişkilendirerek analiz ediyoruz. 1961-1973 yılları arasında tütün üretimi yatay bir seyir izlerken, 1974-1986 ekonomik konjektüre bağlı olarak Tekel’in alım fiyatlarını düşürmesi üretimin azalmasına, 1987-1993 döneminde Tekel’in yüksek alım fiyat politikası üretimin tekrardan artmasına, 1993 yılında Tekel’in doğrudan gelir ödemeli kotalı alım politikası üretimin görece olarak azalmasına, 2002 yılında destekleme alımlarının ve 2008 yılında Tekel’in özelleştirilmesiyle ortaya çıkan yeni sistem tütün üretiminin iyice azalmasına neden olmuştur. 2011 yılından itibaren ise üreticilerin sisteme uyum sağlamaları ile tütün üretimi tekrardan artış eğilimi göstermeye başlamış. 2008 yılından itibaren özel sektörün ihracat içinde payı arttıkça tütünün ihracat birim fiyatı da yükselmiştir.

¹ Bu araştırma notu Betam’ın Philip Morris/Sabancı için hazırladığı “2016 Tütün Tarımı ve Kalkınma Projesi Ekonomik Etki Değerlendirme Raporu”nda yer alan “Türkiye’de Tütün Üretimi” bölümünün kısaltılmış bir özetidir. Raporun hazırlanması sürecinde yardımlarını esirgemeyen Süleyman Hançerli, Cüneyt Aytaç ve Adnan Öndoğan’a teşekkür ederiz.

*Prof. Dr. Seyfettin Gürsel, seyfettin.gursel@eas.bau.edu.tr

** Doç. Dr. Ozan Bakış, ozan.bakis@eas.bau.edu.tr

***Mine Durmaz, mine.durmaz@eas.bau.edu.tr

Alıcı tekelinden serbest piyasaya

FAOSTAT 2013 yılı verilerine göre tütün 128 ülkede yıllık yaklaşık 7,4 milyon üretimi yapılan bir bitkidir. Tütün üretiminin dünya üzerindeki dağılımını incelediğimizde, toplam üretimin büyük bir çoğunluğunun (yüzde 68) Asya kıtasında yapıldığını görüyoruz. Ülke bazında ise, 2013 yılı verilerine göre toplam tütün üretimi içinde en yüksek paya sahip olan ülke Çin'dir (yüzde 36). Çin'i sırasıyla Brezilya, Hindistan, ABD ve Endonezya takip ederken Türkiye yüzde 1'lik pay ile tüm ülkeler arasında 10. sırada yer almaktadır. Ancak üretilen tütün türü ülkelere göre farklılık göstermekte ve Türkiye oryantal tütün üreten ülkeler arasında lider konumdadır. 2013 yılı verilerine göre Türkiye'de üretilen tütünün yüzde 95'ini oryantal tütün oluşturmaktadır (TAPDK, 2015).² Ayrıca Türkiye tek başına Dünya oryantal tütün üretiminin yüzde 77'sini üretmektedir (TÜTÜNEKSPER, 2015).³

Türkiye'de tütün üretimi tarımda önemli bir geçim kaynağı olmanın ötesinde cumhuriyetin ilk kuruluş yıllarından itibaren devlet kuruluşu Tekel'in büyük alıcı ve taban fiyat belirleyicisi olması itibariyle siyasetin de tartışmalı bir unsuru olmuştur. Bu koşullarda ortaya çıkan piyasa dengesizliklerini regüle edebilmek için dönem dönem yasalar çıkartılmıştır. 1969'a kadar üç yasa (1926, 1930, 1938) çıkartılmış ancak önemli regülasyon adımı, 1969 yasası ile atılmıştır.

1969 yılında çıkarılan 1177 sayılı kanun ile tütün üretimi yapılacak ilçelere kısıtlama getirilmiştir. Fakat üretimin serbest olduğu ilçelerde tütün üreticileri diledikleri kadar alanda tütün ekimi yapabilmişlerdir. Destekleme alımlarından dolayı ve tütünün üretim miktarında herhangi bir kısıt olmadığı için Tekel'in elinde ihtiyaç fazlası tütün stoku birikmeye başlamıştır. Bu sebeple, önce 1994'te kotalı tütün üretim modeline geçilmiştir. 2001 ekonomik krizi sonrasında, 4733 sayılı kanun ile tütünde destekleme alımları uygulamasına son verilmiş, yurt genelinde tütün üretimi serbest hale getirilerek tütün üretiminde sözleşmeli üretim dönemine geçilmiştir. Ancak bu dönemde özel firmalarla birlikte Tekel'de sözleşmeli olarak tütün alımlarına devam etmiştir.

2008 yılında ise Tekel'in özelleştirilmesiyle birlikte 2009 yılından itibaren Tekel sözleşmeli alım yapmayı tamamen durdurmuş ve tütün piyasasından çekilmiştir.

² TAPDK: Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu [Çevrimiçi]. Erişim Adresi: <http://www.tapdk.gov.tr> [Erişim Tarihi: 14.12.2015]

³TÜTÜNEKSPER: Tütün Eksperleri Derneği [Çevrimiçi]. Erişim Adresi: <http://www.tutuneksp.org.tr/>[Erişim Tarihi: 14.12.2015]

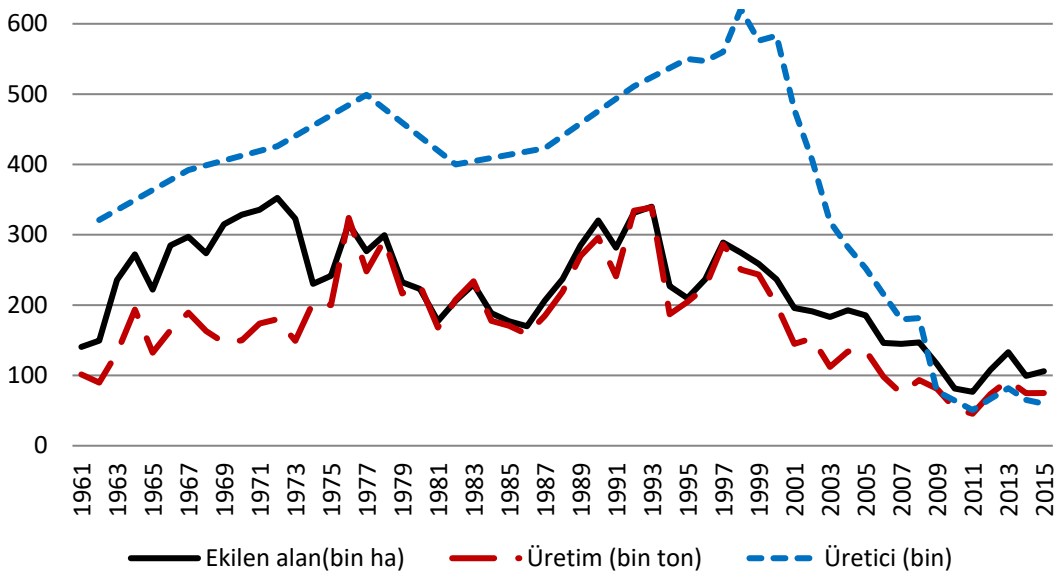
Ancak elinde bulunan tütünleri ihraç etmeye devam etmiştir ve 2015 yılı Tekel'in tütün ihracatı yaptığı son yıldır.

Tütün üretiminde büyük dalgalanma

Şekil 1'de de görüldüğü üzere, 1961-2015 döneminde Türkiye'deki tütün üretimi, tütün ekimi yapılan alan ve üretici sayısı zaman içinde dalgalı bir seyir izlemiştir. Bu sebeple, bu uzun dönemi beş alt döneme ayırarak analiz ediyoruz. İlk olarak tütün ekim alanının arttığı ancak üretiminin yatay seyrettiği 1961-1973 alt dönemi, ikinci olarak tütün ekim alanının ve üretiminin eş zamanlı olarak önce artıp daha sonra azaldığı 1974-1986 alt dönemi, üçüncü olarak tütün üretiminin ve ekim alanlarının ciddi oranlarda arttığı 1987-1993 alt dönemi, dördüncü olarak tütün ekim alanının ve üretiminin azaldığı 1994-2011 alt dönemi ve son olarak ise 2011 yılını izleyen serbest piyasa dönemini değerlendiriyoruz.

1961-1973 yılları arasında tütün ekim alanları hızla genişler ve üretici sayısı artarken, tütün üretimi ise yatay bir seyir izlemiştir. Bu dönemde Tekel'in alım garantisinden dolayı tütün ekimi yapılan arazilerde artış söz konusudur. Ancak alım garantisizlikle birlikte tütün elverişsiz alanlarda da üretilmeye başladığından tütün verimi ve kalitesi bozulmuştur. 1969 tarihli 1177 sayılı kanun ile sadece tütün tarımına elverişli ilçelerde tütün ekimine müsaade edilmiş, belirlenen yerler dışında tütün üretimi yasaklanmıştır. Bu politikanın etkili olduğu ve 1970'li yılların başında tütün ekim alanı azalırken tütün üretiminin arttığı tespit edilmiştir.

Şekil 1: Türkiye Tütün Ekim Alanı, Tütün Üretimi ve Üretici Sayısı (1961-2015)



Kaynak: Tütün ekim alanı ve tütün üretimi için TAPDK (2003-2015) ve FAOSTAT (1961-2002) verileri birleştirilmiştir. Üretici sayısı için TAPDK (2002-2015 yılları için) ve Gümüş (2009, Çizelge 3.1) kullanılmıştır.

Üretici sayıları 1995 öncesi dönemde 5 yıllık ortalamalar olarak mevcut olduğundan eksik yıllar için doğrusal enterpolasyon (tahmin) yapılmıştır. Not: 2015 verileri henüz kesinleşmemiş, geçici verilerdir.

1974-1986 yılları arasında ise tütün üretimi, ekim yapılan alan ve üretici sayısı itibariyle genelde azalma eğilimindedir. Bu eğilimde 1977 yılından itibaren bozulan ekonomik dengelerin etkisiyle Tekel tütün alım fiyatlarını düşürmesinin önemli etkisi vardır.

1987-1993 dönemini incelediğimizde ise, 1987'den itibaren destekleme alımlarında yüksek fiyat politikasının uygulanması hem üretici sayısının, hem ekim alanlarının hem de tütün üretiminin ciddi oranlarda artmasına yol açmıştır.

Aşırı tütün üretimi Tekel'in elinde tütün stokunun birikmesine neden olduğundan 1994 yılından itibaren Tekel elindeki stoklarını eritebilmek için tütün alımlarında kotalı doğrudan gelir ödemeli sisteme geçmiştir. Bu yeni alt dönem 2011 yılına kadar sürmüştür. Bu dönemin en belirgin özelliği tütün ekim alanları, tütün üretimi ve üretici sayısındaki eşzamanlı ve istikrarlı azalmadır. Dikkat çekici bir nokta, tütün üretimi ve ekim alanları kotalı sistemle beraber hemen (1994'ten itibaren) azalırken, üretici sayısı birkaç yıl geriden bu eğilimi takip etmesidir. Öyle ki 1998 yılı 621 bin üretici ile tarihin en yüksek değerine ulaştıktan sonra hızla düşmeye başlamıştır. Kota uygulaması 2001'e kadar sürmüştür. Kota uygulamasına ek olarak tütün alım fiyatlarının 1997 yılından itibaren enflasyonu gerisinde kalması bu süreci hızlandırmıştır. Süreci etkileyen diğer önemli faktörler 2002 yılında destekleme alımlarının sonlandırılması ve 2008'de Tekel'in özelleştirilmesidir. Tekel'in özelleştirilmesi özellikle üretici sayısında ciddi oranda azalmaya neden olmuştur. 2008 ve 2009 yıllarını kıyasladığımızda, tütün üretici sayısı yüzde 58 (194 binden 80 bine) azalmıştır. Aynı yıllarda tütün üretiminde azalma yüzde 13 ile (93 bin tondan 81 bin tona) sınırlıdır.

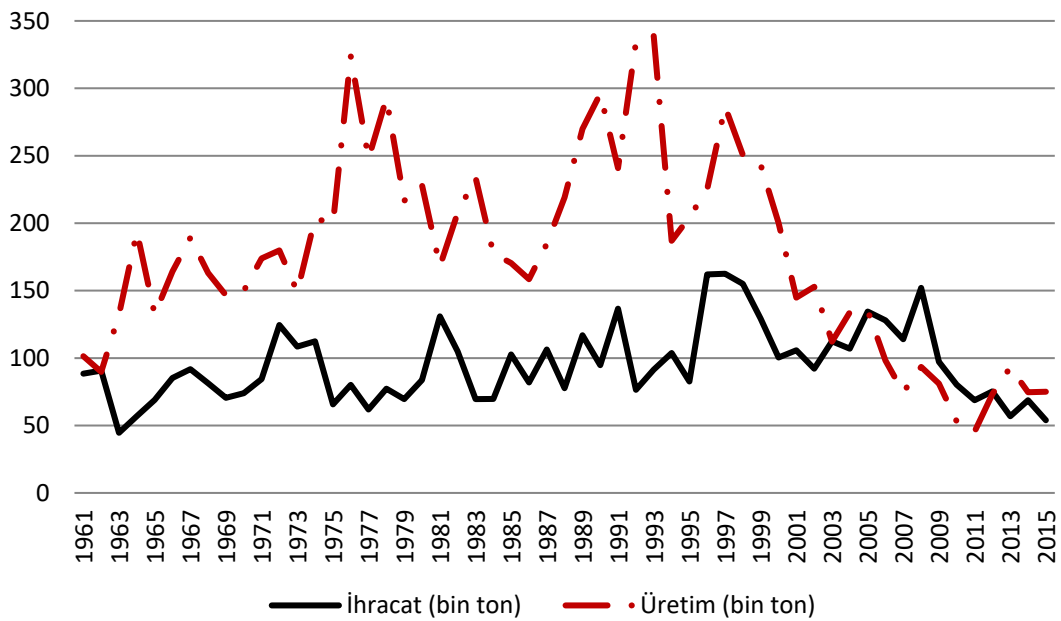
Tütünde rasyonalizasyon

2011 sonrasını kapsayan son alt dönemde tütün üretimi, üretici sayısı ve tütün ekim alanlarının az da olsa tekrar artışa geçtiğini gözlemlemekteyiz. 2008 yılında Tekel'in özelleşmesiyle ortaya çıkan duruma üreticilerin uyum sağlaması birkaç yıl sürdüğü ve uyum döneminin sona ermesiyle tütün üretimi tekrardan artmaya başladığı görülmektedir. Ne var ki bu yukarı yönlü hareket sadece 2 yıl sürdükten sonra 2014 ve 2015 yılları her üç gösterge açısından 2013'ün gerisinde kalmıştır.

Son iki yıldaki bu azalmanın nedenlerini gösteren doğrudan istatistikler mevcut olmamakla birlikte tütün ihracatındaki değişikliklerin bir fikir verebileceğini düşünüyoruz. Şekil 2, 1961-2015 dönemi için tütün ihracatı ve üretimi arasındaki

ilişkiyi göstermektedir. 40 yıldan uzun bir süre (2003'e kadar) tütün üretimi her yıl tütün ihracatının bir hayli üzerinde seyretmiştir. 2003'ten itibaren ise üretim ile ihracat arasında çok daha yakın bir ilişki olduğu görülmektedir. 2003-2015 dönemi TAPDK verileri Tablo 3'te özetlenmektedir. Buna göre Türkiye'de yerleşik sigara üretim firmalarının yaklaşık 100 bin ton civarında tütün kullandıkları ve bunun ortalama dörtte birinin yerli tütün olduğu anlaşılmaktadır. İhraç edilen tütün miktarının da yine yılda 100 bin ton civarı olduğu düşünüldüğünde (Şekil 2), 300 bin tonları geçen tütün üretiminin yurt içi ve yurt dışı piyasalarda tüketilmesi mümkün olmamıştır.

Şekil 2: Tütün Üretim ve İhracat Miktarları (1961-2015)



Kaynak: TAPDK (2003-2015) ve FAOSTAT(1961-2002).

Üretimde kullanılmayan ve ihracat şansı olmayan tütünler uzun süreli stoklama maliyetinden kurtulmak için Tekel tarafından bazen yakılarak imha edilmiştir. 1987-2007 arası 21 yıllık dönemde imha edilen toplam tütün miktarı 175 bin ton, yıllık ortalama 8,3 bin tondur (bkz. Gümüş, 2009; Çizelge 3.9). Bu bulgular devlet destekli tütün alımı döneminde tütün alımlarının ekonomik nedenlerden değil sosyal destek vb sebeplerle yapıldığını ortaya koymaktadır. Devlet destekli alımlarının büyük oranda sona ermesi ile 2003'ten sonra ihracat ile üretim arasında görülen çok yakın ilişki de bu tezi doğrulamaktadır.

2008 yılından itibaren tütün piyasasının serbestleşmesi ile özel firmalar sözleşmeli olarak tütün alımları yapmaktadırlar. Tablo 3'te gördüğü gibi yerli sigara üretim firmalarının kullandıkları yerli tütün miktarı son yıllarda 14 bin tona kadar düşmüştür.

Tablo 1. Türkiye'de Yerleşik Sigara Üreticilerinin Tütün Kullanım Miktarı (bin ton) ve Yerli Üretim Payı (%)

	Yerli Üretim	İthal Tütün	Toplam	Yerli Üretim Payı
2003	46	63	109	42,1
2004	51	55	106	48,3
2005	41	57	98	42,0
2006	39	72	111	35,1
2007	33	69	102	32,1
2008	28	80	108	25,7
2009	25	80	105	23,8
2010	18	70	88	20,4
2011	16	67	83	19,0
2012	18	83	100	17,4
2013	15	82	97	15,8
2014	14	88	103	14,0
2015	14	94	108	13,2

Kaynak: TAPDK. Not: 2015 verileri henüz kesinleşmemiş, geçici verilerdir.

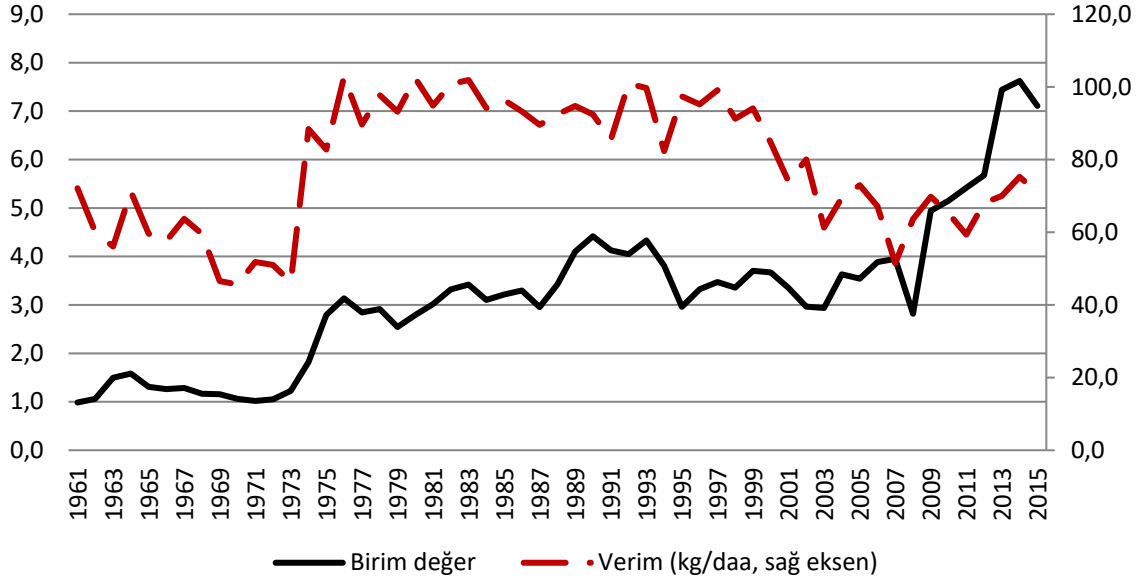
Türkiye’de tütün verimliliği ve birim ihracat değeri

Şekil 3 Türkiye’deki tütün verimliliğini (kg/dekar) ve birim ihracat değerini (dolar/kg) 1961-2015 dönemi için göstermektedir. Şekilden de görüldüğü üzere, 1961-2015 dönemini dört alt döneme ayırarak ele almak mümkündür. Bu dönemlendirme tütün üretimini incelerken kullandığımız alt dönemlere benzemekle beraber aynı değildir. İlk alt dönem olan 1961-1973 yılları arasında tütün ekim miktarı ve ekim alanları üzerinde herhangi bir kısıtlama olmadığı için tütün verimliliği çok düşük kalmıştır (ortalama 57 kg/dekar). Buna paralel olarak kalite göstergesi olarak düşünebileceğimiz tütün yurt dışı piyasalardaki birim fiyatı da çok düşük seyretmiştir (ortalama 1 dolar). İkinci alt dönem 1974-1997 yıllarını kapsamaktadır. 1973’ten itibaren tütün ekimi tütün tarımına uygun belli ilçelerle sınırlandırıldığından tütün verimliliği sıçrama yaparak bu alt dönem boyunca neredeyse yatay seyretmiştir (ortalama 95 kg/dekar). Üçüncü alt dönem 1998 ile 2007 arası dönemi kapsamaktadır. Bu dönemde tütün verimi neredeyse istikrarlı şekilde düşerken birim ihracat değeri yatay seyretmiştir.

Muhtemel açıklama daha önce de belirttiğimiz üzere 1998 yılından itibaren tütün fiyatlarının enflasyonun gerisinde kalması ve 2002’de Tekel’in destekleme alımlarını sonlandırması ile tütün üreticilerinin o güne kadar tütün üretimi için kullandıkları verimli topraklarda daha cazip hale gelen diğer alternatif ürünleri tercih etmesidir. Tekelin özelleştirilmesi (2008) ile başlayan süreç yeni bir alt dönem olarak ele alınmalıdır. Tütün piyasasının tamamen serbestleştiği bu yeni süreçte tütün

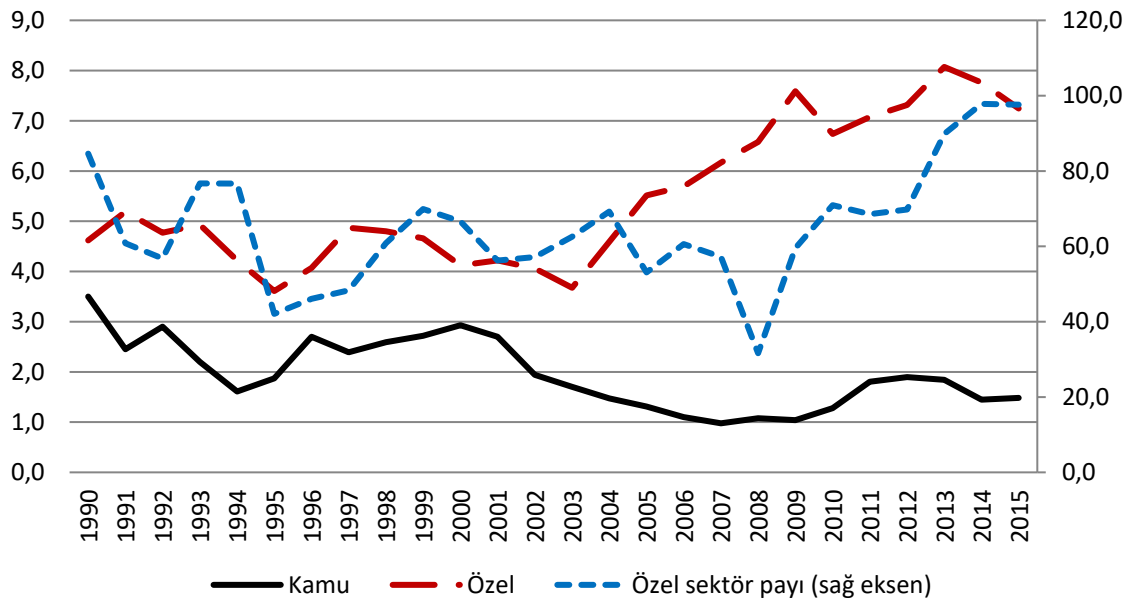
verimliliği her ne kadar 1974-1998 dönemindeki yüksek seviyelere ulaşmasa da bir miktar artmıştır (ortalama 68 kg/dekar). Ama daha çarpıcı olan tütün birim ihracat değerinin 3-4 dolar aralığından 7 dolar üzerine çıkmasıdır. Bu da Türkiye’den ihraç edilen tütün kalitesinin arttığını düşündürmektedir.

Şekil 3: Türkiye Tütün Verimliliği ve Birim İhracat Değeri (1961-2015)



Kaynak: TAPDK (2003-2015 yılları için) ve FAOSTAT(1961-2002 yılları için). Not: 2015 verileri henüz kesinleşmemiş, geçici verilerdir.

Şekil 4: Özel Sektör ve Kamu Tütün İhracat Birim Değeri (dolar/kg)



Kaynak: TAPDK (2003-2015 yılları için) ve Gümüşdağ (2009, Çizelge 3.3). Not: 2015 verileri henüz kesinleşmemiş, geçici verilerdir.

Nitekim, Tekel ihracat fiyatı ile özel sektör ihracat fiyatı arasında tütün kalitesine bağlı bir farklılık süregelmiştir. 1990-2002 arası özel sektör ihracatı kg başına 4-5 dolar civarı iken Tekel ihracat fiyatı 2-3 dolar civarında kalmıştır (Şekil 4). Ne var ki 2003'ten itibaren bu fark açılmaya başlamıştır. 2003 yılında 4 dolar civarında olan özel sektör ihracat birim fiyatı önce 2009'a kadar düzenli artarak 7 dolara çıkmış, 2009-2015 yılları arasında ise 7 dolar seviyesinde seyretmiştir. Tekel ihracat fiyatı ise 1-2 dolar aralığında kalmıştır. Dolayısıyla, Şekil 3'te 2008 sonrası gördüğümüz tütün ihracatı birim fiyatındaki hızlı yükseliş hem özel sektörün toplam ihracat içindeki payının artmasından hem de özel sektörün özel sektör birim ihracat fiyatının artmasından kaynaklanmaktadır. 2009-2012 döneminde Tekel'in stoklarını kullanarak yaptığı ihracat toplam ihracatın üçte birini oluştururken, 2013 ve 2014 yıllarında bu oran yüzde 2'lere gerilemiştir. TAPDK yetkililerinden aldığımız bilgilere göre, stoklardaki (genelde kalitesiz) tütün tükendiği için 2016'dan itibaren kamu ihracatı olmayacaktır. Bu olağanüstü gerilemenin nedeni Tekel stoklarındaki kalitesiz tütünün adeta haraç mezaç satışlardan sonra tükenmesidir.

Kaynaklar

Gümüş, A.H., 2009. Türkiye'de Tütün Politikaları, Pazarlama Sorunları ve Çözüm Önerileri. İzmir: Tütün Ekspertleri Derneği-Tütün Ekspertleri Vakfı Yayını.

FAOSTAT: Food and Agriculture Organization of the United Nations [Çevrimiçi]. Erişim Adresi: http://faostat3.fao.org/browse/Q/*/E [Erişim Tarihi: 14.12.2015]

TAPDK: Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Krumu [Çevrimiçi]. Erişim Adresi: <http://www.tapdk.gov.tr> [Erişim Tarihi: 14.12.2015]