

T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

DOKTORA TEZİ

BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN FAALİYETLERİNİN
KAMU YARARI AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ: TÜTÜN
VE ALKOL PİYASASI DÜZENLEME KURUMU ÖRNEĞİ

KHAIRULLA MASSADIKOV
2502120533

TEZ DANIŞMANI:
PROF. DR. GÜLAY GÜNLÜK-ŞENESEN

İSTANBUL 2018



T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

DOKTORA
TEZ ONAYI



ÖĞRENCİNİN;

Adı ve Soyadı : KHAIRULLA MASSADIKOV Numarası : 2502120533
Anabilim Dalı / Anasanat Dalı / Programı : SİYASEY BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ Danışmanı : PROF. DR. GÜLAY GÜNLÜK ŞENESEN
Tez Savunma Tarihi : 08.11.2018 Saati : 11:30
Tez Başlığı : " BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN FAALİYETLERİNİN KAMU YARARI AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ: TÜTÜN VE ALKOL PİYASASI DÜZENLEME KURUMU ÖRNEĞİ"

TEZ SAVUNMA SINAVI, İÜ Lisansüstü Eğitim-Öğretim Yönetmeliği'nin 50. Maddesi uyarınca yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin KABULÜNE OYBİRLİĞİ / OYÇOKLUĞUYLA karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATİ (KABUL / RED / DÜZELTME)
1- PROF. DR. GÜLAY GÜNLÜK ŞENESEN		Kabul
2- PROF. DR. TURAN YAY		Kabul
3- DOÇ. DR. AYŞEGÜL YAKAR ÖNAL		Kabul
4- DOÇ. DR. AYLİN SOYDAN		Kabul
5- DR. ÖĞR. ÜY. ÖZGÜN AKDURAN		Kabul

YEDEK JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATİ (KABUL / RED / DÜZELTME)
1- DOÇ. DR. HİKMET KIRIK		
2- DOÇ. DR. YELDA YÜCEL		

ÖZ

BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN FAALİYETLERİNİN KAMU YARARI AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ: TÜTÜN VE ALKOL PİYASASI DÜZENLEME KURUMU ÖRNEĞİ

KHAIRULLA MASSADIKOV

Bu tez 2002-2017 yılları arasında Türkiye’de tütün ve alkol sektörlerinde regülasyon yapmada yetkili olan Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu’nun faaliyetlerinin kamu yararı perspektifinden değerlendirilmesini konu edinmiştir. Regülasyon özel sektörü düzenleyen devletin temel fonksiyonlarından biridir. Devlet piyasada tekellerin yanı sıra, dışsallıklar ve asimetrik bilgi gibi piyasa başarısızlıkları söz konusu olduğunda regülasyona başvurur. Piyasa başarısızlıkları gerekçesi ile belirli bir sektöre müdahale eden devlet, gerekli düzenlemeleri yapar ve kamu yararını sağlar. Regülasyon yapma görevini üstlenen bağımsız idari otoriteler Türkiye’de özellikle 2000’lerden itibaren elektrik, doğalgaz, bankacılık, telekomünikasyon ve tarım gibi birçok sektörde yaygınlaşmaya başlamıştır. Öte yandan, kamu yararını sağlamak amacıyla getirilen regülasyonlar, belirli bir zaman içinde piyasadaki belirli bir siyasi veya ekonomik çıkar grupları tarafından ele geçirilmekte ve düzenlemeler çıkar gruplarının yararına olacak şekilde oluşturulabilmektedir. Siyaset bilimi, kamu yönetimi ve iktisat alanını kapsayan bu çalışmada, alandaki kuramsal birikimi eleştirel bir şekilde değerlendirmek ve regülasyon yapma yetkisine sahip Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu’nun faaliyetlerini kamu yararı ile ele geçirme kuramları bağlamında çözümleyerek sonuçlarının gün ışığına çıkartılması amaçlanmıştır. Tezin amacına bağlı kalarak 2002-2017 yılları arasında Türkiye’de uygulanan tütün ve alkol regülasyonlarının etkinliğine ilişkin göstergeler her iki sektör için ayrı ayrı belirlenmiştir. Her iki sektördeki gelişmeleri çözümlerken hem piyasanın başlıca katılımcıları olan üreticiler hem de tüketiciler açısından bakarak bütünsel bir yaklaşım benimsenmiştir. Elde edilen bulgular üretim, teşhir, satış ve kullanım regülasyonları sınıflandırması altında yorumlanmıştır. Yapılan çözümlemeden her bir regülasyon için farklı sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Üretim regülasyonu sonucunda her iki sektörde

piyasaların yabancı sermayeli şirketlerce veya en azından bazı yerli büyük şirketlerce ele geçirildiği kanaatine varılmıştır. Öte yandan, satış, teşhir ve kullanım regülasyonlarında bazı kamu yararına gelişmelerin de olduğu tespit edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Bağımsız İdari Otoriteler, Kamu Yararı, Ele Geçirme Teorisi, Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu



ABSTRACT

EVALUATION OF THE ACTIVITIES OF INDEPENDENT REGULATORY AGENCIES IN TERMS OF PUBLIC INTEREST: SAMPLE OF TOBACCO AND ALCOHOL MARKET REGULATORY AUTHORITY

KHAIRULLA MASSADIKOV

This thesis is devoted to the evaluation of Tobacco and Alcohol Market Regulatory Authority's activities, which is authorized for regulation in tobacco and alcohol sector in Turkey, from the perspective of public interest between 2002-2017. Regulation is one of the basic functions of the state to regulate the private sector. State has resort to the regulations when there are besides the monopolies, market failures such as externalities and asymmetric information in the market. As a result of market failures, the state intervenes in the certain sector, making the necessary arrangements and providing public interest. Independent regulatory agencies that are authorized to regulate have become widespread in many sectors such as electricity, natural gas, banking, telecommunications and agriculture starting from 2000s in Turkey. On the other hand, regulations aimed at ensuring public interest may be captured by certain political or economic interest groups in the market within a certain period of time, and regulations are created to benefit interest groups. The aim of this study, which falls into the fields of political science, public administration and economics, is to critically evaluate the theoretical accumulation in the field and to analyze the activities of the Turkish Tobacco and Alcohol Market Regulatory Authority, which has the regulating authority, in the context of public interest and capture theories. Adhering to the purpose of the thesis indicators for the effectiveness of tobacco and alcohol regulation applied in Turkey are determined separately for each sector between 2002-2017. While analyzing the progress in both sectors, a holistic approach has been adopted by looking at the same time from producers' and consumers' perspective, who are the main participants of the market. Obtained findings are interpreted under the classification of production, display, sales and use regulations. Different results arise for each regulation from the analysis made. As a result of the production regulation, it has been concluded that the markets in both

sectors were captured by foreign companies or at least some large domestic companies. On the other hand, it is found that there is some progress in sales, display and usage regulations in favor of public interest.

Keywords: Independent Regulatory Agencies, Public Interest, Capture Theory, Tobacco and Alcohol Market Regulatory Authority



ÖNSÖZ

Bu tez çalışmasında regülasyon ve kamu yararı ilişkisi 2002-2017 yılları arasında Türkiye’de tütün ve alkol sektörlerini düzenleyen Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu faaliyetleri bağlamında incelenmektedir. Ayrıca bu dönem aralığında bir bağımsız idari otorite tarzında faaliyette bulunan bu kurumun Türkiye’de tütün ve alkole yönelik uyguladığı regülasyonların sonuçları Kamu Yararı ve Ele Geçirme Teorisi perspektifinden analiz edilmektedir. Çeşitli veri tabanlarından elde edilen birincil ve ikincil kaynaklar bazında yapılan analizin sonuçları Türkiye’de bu sektörlerle yönelik uygulanan üretime yönelik regülasyonların Ele Geçirme Teorisi’ni desteklediğini göstermektedir. Bununla beraber bazı bulgular kamu yararına olan gelişmelerin de olduğunu ortaya koymaktadır. Burada belirtilmesi gereken önemli husus, 2016 yılında tez çalışmasına başladığım zaman Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu faaliyetini sürdürmekte olup, bu kurum 2017’de kapatılmıştır.

Doktora tez konusunun seçiminde ve yazımının her aşamasında beni bilgeliğiyle cesaretlendiren ve titizlikle üzerinde durarak katkıda bulunan çok değerli Hocam ve tez danışmanım Prof.Dr. Gülay GÜNLÜK-ŞENESSEN’e en içten saygı ve teşekkürlerimi sunarım. Tezime yaptığı değerli katkılarından dolayı kendisine çok ama çok minnettarım. Yapıcı önerileri ve çok değerli görüşleri ile çalışmanın güçlenmesinde her zaman desteklerini esirgemeyen değerli tez izleme komitesi üyeleri Prof.Dr. Turan YAY’a ve Doç.Dr. Ayşegül YAKAR ÖNAL’a en içten şükranlarımı sunuyorum. Tez konusu ile ilgili verdiği derste kendisinden çok şey öğrendiğim sevgili Hocam Dr.Öğr. Üyesi Özgün AKDURAN’a ayrıca teşekkürü borç bilirim. Analiz bölümü için verilere ulaşmamdaki yardımları nedeniyle İstanbul Teknik Üniversitesi Kütüphanesi görevlisi Aytaç KAYADEVİR’e, TÜİK İstanbul Bölge Müdürlüğü, İstanbul Üniversitesi Merkez Kütüphanesi ve İstanbul 29 Mayıs Üniversitesi İSAM Kütüphanesi çalışanlarına, araştırma yapma sırasında sundukları nazik yardımlarından dolayı çok teşekkür ederim. Türkiye’de doktora yapmamda sonsuz desteğini esirgemeyen yardımsever insan Suat BEYLUR’a teşekkürlerimi sunarım. Çok değerli arkadaşlarım Maxat UTENOV’a, Zhaxsilik

BAIMAKHANOV’a, Dr. Nurlan MUMINOV’a, Dr. Makpal ANLAMASSOVA’ya, İstanbul Anadolu Hâkimi İbrahim ÇALIŞGAN’a, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi Dr. Olkan SENEMOĞLU’ya, Marmara Üniversitesi Uluslararası İlişkiler Bölümü Araştırma Görevlisi Ferit BELDER’e ve ismini sayamadığım diğer arkadaşlarıma ayrıca, şükranlarımı iletirim. Bana verdiği koşulsuz destekleri, hayatımda önemli katkılar sağlamıştır. Dostluğumuz daim olsun. İyi bir eğitim almamda maddi ve manevi desteklerini sağlayan canım annem Zukhra UBAIDULLAYEVA başta olmak üzere, hep yanımda olan çok değerli kardeşlerim Mukhabbat MASSADIKOVA’ya, Guzal MASSADIKOVA’ya ve Şükrullah MASSADIKOV’a ve çok erken yaşta kaybettiğimiz rahmetli babam Gaibulla MASSADIKOV’a sonsuz teşekkürü borç bilirim. Tez çalışmam boyunca her zaman beni destekleyen sevgili eşim Dinara NEMETOVA’ya ve oğlum Nurseit GAIBULLA’ya her zaman bana güç verdiği ve hayatıma anlam kattıkları için ayrıca, şükranlarımı sunarım.

KHAIRULLA MASSADIKOV
İSTANBUL, 2018

İÇİNDEKİLER

ÖZ	iii
ABSTRACT.....	v
ÖNSÖZ	vii
İÇİNDEKİLER.....	ix
ÇİZİMLER LİSTESİ	xii
TABLolar LİSTESİ	xiii
KISALTMALAR	xiv
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1	Kamu Yararı Kavramının Felsefî Arka Planı	7
1.2	Kamu Yararı Yaklaşımları ve Kavramın Disiplinlerarası Değerlendirilmesi ..	10
1.3	Regülasyon ve Deregülasyon Teorileri	14
1.3.1	Regülasyonun Gerekçesi Olarak Piyasa Başarısızlıkları	16
1.3.1.1	Negatif Dışsallıklar	17
1.3.1.2	Eksik Rekabet Piyasası	18
1.3.1.3	Asimetrik Bilgi.....	20
1.3.1.4	Eksik Piyasalar	21
1.3.2	Deregülasyonun Gerekçesi Olarak Ele Geçirme Teorisi	22
1.4	Regülasyon Çeşitleri.....	25
1.4.1	Ekonomik Regülasyon	26
1.4.1.1	Ekonomik Regülasyonun Araçları	27
1.4.2	Sosyal Regülasyon	27
1.5	Yönetişim Yaklaşımında Kamu Yararı	28

İKİNCİ BÖLÜM

BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER

2.1	Amerikan Modeli BİO'lar	33
2.1.1	Amerikan Modeli BİO'ların Yapısal ve İşlevsel Özellikleri	35
2.1.2	ABD'de Regülasyonların Kamu Yararı ve Ele Geçirme Perspektifinden Değerlendirilmesi	37
2.2	Avrupa Modeli BİO'lar	39
2.2.1	Avrupa Modeli BİO'ların Yapısal ve İşlevsel Özellikleri	41
2.2.2	Avrupa Ülkelerinde Regülasyonların Kamu Yararı ve Ele Geçirme Perspektifinden Değerlendirilmesi	42
2.3	Gelişmekte Olan Ülkelerde BİO'lar	45
2.3.1	Gelişmekte Olan Ülkelerde BİO'ların Yapısal ve İşlevsel Özellikleri ...	46
2.3.2	Gelişmekte Olan Ülkelerde Regülasyonların Kamu Yararı ve Ele Geçirme Perspektifinden Değerlendirilmesi	48
2.4	Türkiye'de BİO'lar	49
2.4.1	Türkiye'deki BİO'ların Yapısal ve İşlevsel Özellikleri	53
2.4.2	Türkiye'de Regülasyonların Kamu Yararı ve Ele Geçirme Perspektifinden Değerlendirilmesi	55

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜTÜN VE ALKOL REGÜLASYONLARI

3.1	Tütün Regülasyonları.....	58
3.1.1	Tütün Üretimi Regülasyonları.....	64
3.1.2	Tütün Teşhir Regülasyonları	66
3.1.3	Tütün Satış Regülasyonları	71
3.1.4	Tütün Ürünlerinin Kullanım Regülasyonu.....	74
3.2	Alkol Regülasyonları	77

3.2.1 Alkol Üretimi Regülasyonları	79
3.2.2 Alkol Teşhir Regülasyonları	80
3.2.3 Alkol Satış Regülasyonları	85
3.2.4 Alkol Ürünlerinin Kullanım Regülasyonları	87

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE TÜTÜN VE ALKOL PİYASASI DÜZENLEME KURUMU FAALİYETLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

4.1 Türkiye’de Tütün ve Alkol Sektörlerindeki Gelişmeler	90
4.2 Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu	93
4.3 Yöntem ve Veriler	94
4.4 Bulgular	100
4.4.1 Türkiye’de Tütün Regülasyonları	100
4.4.1.1 Tütün Üretimi Regülasyonları	101
4.4.1.2 Tütün Teşhir Regülasyonları	110
4.4.1.3 Tütün Satış Regülasyonları	112
4.4.1.4 Tütün Ürünlerinin Kullanım Regülasyonları	115
4.4.2 Türkiye’de Alkol Regülasyonları	120
4.4.2.1 Alkol Üretimi Regülasyonları	121
4.4.2.2 Alkol Teşhir Regülasyonları	124
4.4.2.3 Alkol Satış Regülasyonları	126
4.4.2.4 Alkol Kullanım Regülasyonları	128
SONUÇ	132
KAYNAKÇA	140
EKLER	190
ÖZGEÇMİŞ	194

ÇİZİMLER LİSTESİ

- Çizim 1.** Türkiye’de Tütün Ekilen Alanları, Tütün Üretim Miktarı, Sigara Üretimi ve Sigara Satış Miktarı..... 104
- Çizim 2.** Türkiye’de Sigara Üreten Firmaların Sigara İmalatında Tütün Kullanım Oranları, İşlenmemiş Tütün İhracatı ve İthalat Miktarı, Tütün Ürünleri İmalatında Çalışanlar Sayısı 105
- Çizim 3.** Türkiye’de Tütün Ürünleri Üretiminin GSYH’deki ve Dünya Tütün Ürünleri Üretimindeki Katma Değer Oranı, Şirketlerin Sigara Piyasasında Yoğunlaşma Oranı 107
- Çizim 4.** Türkiye’de Sigara Vergisinin Perakende Satış Fiyatındaki Oranı, Tütün ÖTV Vergi Gelirleri, Tütün ÖTV Vergi Gelirlerinin Vergi Gelirlerine Oranı, Tütün Ürünleri Tüketici Fiyat Endeksi, Sigara Satış Miktarı ve Kaçak Sigara Yaygınlığı 114
- Çizim 5.** Türkiye’de 15 Yaş Üzeri Nüfusun Günlük Sigara İçme Yaygınlığı, 15 Yaş Üzeri Kişi Başı Tütün Tüketimi ve 15-24 Yaş Günlük Sigara İçme Yaygınlığı ve..... 117
- Çizim 6.** Türkiye’de Tütün İle İlişkili Hastalıklar 119
- Çizim 7.** Türkiye’de Bira, Şarap ve Alkollü İçkiler Üretim Miktarı 122
- Çizim 8.** Türkiye’de Alkol Ürünleri Tüketici Fiyat Endeksi, Alkol ÖTV Vergi Gelirleri ve Alkol ÖTV Vergi Gelirlerinin Vergi Gelirlerine Oranı..... 127
- Çizim 9.** Türkiye’de Bira, Şarap ve Alkollü İçkilerin Satışı ve Toplam Kişi Başı Tüketim Miktarları..... 129
- Çizim 10.** Türkiye’de 15 Yaş Üzeri Kişi Başı Kayıtlı Alkol Tüketimi, Bazı Alkol İçki Türlerine Göre Kişi Başı Satışları ve Alkole Bağlı Ölüm Sayısı 130

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1. Tütün ve Alkol Regülasyonlarının Kamu Yararı Göstergeleri	89
---	----



KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AFP	: Agence France Presse
AKP	: Adalet ve Kalkınma Partisi
ART	: Telekom Düzenleme Kurumu (Autorite de Regulation des Telecommunications)
AŞ	: Anonim Şirketi
BAT	: British American Tobacco Tütün Mamulleri Sanayii ve Ticaret AŞ
BDDK	: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
BİO	: Bağımsız İdari Otoriteler
Bkz	: Bakınız
BRC	: Business Research Centre
C	: Cilt
CAB	: Sivil Havacılık Kurumu (Civil Aeronautics Board)
CCS	: Kanada Kanser Topluluğu (Canadian Cancer Society)
CG	: Cumhuriyet Gazetesi
CNA	: Channel News Asia
DHHS	: Sağlık ve İnsan Hizmetleri Departmanı (Department of Health and Human Services)
DSÖ	: Dünya Sağlık Örgütü
DTÖ	: Dünya Ticaret Örgütü
EEOC	: Eşit İstihdam Fırsatı Komisyonu (Equal Employment Opportunity Commission)
EMIS	: Emerging Market Information Service
EPA	: Çevre Koruma Ajansı (Environment Protection Agency)
EPDK	: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
ETSC	: Avrupa Ulaşım Güvenliği Konseyi (European Transport Safety Council)
FAOSTAT	: Gıda ve Tarım Örgütü İstatistikleri

FCC	: Federal İletişim Komisyonu (Federal Communications Commission)
FDA	: Gıda ve İlaç İdaresi (Food and Drug Administration)
FDIC	: Federal Mevduat Sigorta Kurumu (Federal Deposit Insurance Corporation)
FTC	: Federal Ticaret Komisyonu (Federal Trade Commission)
GATT	: Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması
GSYH	: Gayrisafi Yurtiçi Hasıla
HTGA	: Hizmet Ticareti Genel Anlaşması
ICC	: Eyaletler arası Ticaret Komisyonu (Interstate Commerce Commission)
IMF	: Uluslararası Para Fonu (International Monetary Fund)
iç.	: İçinde
JTI	: Japan Tobacco International Tütün Ürünleri Sanayii AŞ
KDV	: Katma Değer Vergisi
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
MPOWER	: İzleme (Monitor), Koruma (Protect), Önerme (Offer), Uyarma (Warn), Yasaklama (Enforce) ve Artırma (Raise)
NZMH	: Yeni Zelanda Sağlık Bakanlığı (New Zealand Ministry of Health)
OECD	: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (The Organization for Economic Co-operation and Development)
OFFER	: Elektrik Regülasyon Ofisi (Office of Electricity Regulation)
OFGEM	: Doğalgaz ve Elektrik Piyasaları Ofisi (Office of Gas and Electricity Markets)
OFTEL	: Telekomünikasyon Ofisi (Office of Telecommunications)
OHAL	: Olağanüstü Hal
OSHA	: İş Güvenliği ve Sağlık İdaresi (Occupational Safety and Health Administration)
ÖTV	: Özel Tüketim Vergisi
PAHO	: Panamerikan Sağlık Örgütü (Pan American Health Organization)
PIR	: Post Implementation Review
RK	: Rekabet Kurumu

RTÜK	: Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
s.	: Sayfalar
SEC	: Menkul Kıymetler ve Borsa Komisyonu (Secutiries and Exchange Commission)
SPK	: Sermaye Piyasası Kurulu
STB	: Ulaştırma Kurulu (Surface Transportation Board)
STK	: Sivil Toplum Kuruluşları
TAPDK	: Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu
TBFMA	: Ticaretle Bağlantılı Fikri Mülkiyet Anlaşmaları
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
TFCPS	: Toplumsal Önleyici Hizmetler Çalışma Grubu (Task Force on Community Preventive Services)
THSK	: Türkiye Halk Sağlığı Kurumu
TK	: Telekomünikasyon Kurumu
TKÇS	: Tütün Kontrolü Çerçeve Sözleşmesi
TPG	: Texas Pacific Grup
TTEA	: Ticarete Teknik Engeller Anlaşması
TÜFE	: Tüketici Fiyat Endeksi
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
TÜSİAD	: Türk Sanayicileri ve İş İnsanları Derneği
UN	: Birleşmiş Milletler (United Nations)
UEFA	: Avrupa Futbol Federasyonları Birliği
USDA	: Amerika Birleşik Devletleri Tarım Bakanlığı (United Stated Department of Agriculture)
vd.	: ve diğerleri
WB	: Dünya Bankası (World Bank)

GİRİŞ

Regülasyon özel sektörü düzenleyen devletin temel fonksiyonlarından biridir. Devlet piyasanın tam rekabetçi olmadığı durumlarda tekeller, dışsallıklar ve asimetrik bilgi gibi piyasa başarısızlıkları ortaya çıktığında regülasyona başvurur. Piyasa katılımcılarının faaliyetlerini denetlemek ve düzenlemek, piyasa başarısızlıklarını önlemek veya düzeltmek için düzenleyici kurumlara ihtiyaç duyulmaktadır. Bununla birlikte, regülasyon devlet, toplum ve piyasa arasındaki sınırları da belirlemektedir. Regülasyon, devletin piyasa faaliyetlerinin kapsamına sınırlama, düzenleme ve kurallar getirme çabasıdır. Öte yandan, kamu yararı sağlamak amacıyla getirilen regülasyonlar, belirli bir zaman içerisinde piyasadaki belirli siyasi veya ekonomik çıkar grupları tarafından ele geçirilebilmekte ve düzenlemeler çıkar gruplarının yararına olacak şekilde oluşturulabilmektedir. Devletin regülasyon yapma görevini üstlenen bağımsız idari otoriteler (BİO) Türkiye’de özellikle 1990’lardan itibaren, gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi elektrik, doğalgaz, bankacılık, telekomünikasyon ve tarım gibi birçok sektörde yaygınlaşmaya başlamıştır.

Bu çalışmada, regülasyon yapmakla yetkilendirilmiş BİO’lar ile kamu yararı ilişkisini kuram ve uygulama açısından incelemek amaçlanmıştır. 1980’lerde İngiltere’de başlayan özelleştirmelerin başarılı bir şekilde uygulanması; 1990’lardan itibaren giderek diğer Avrupa ülkelerinin yanı sıra, Latin Amerika, Asya ve Afrika ülkelerinde özelleştirmelerin yaygınlaşması, devletin düzenleme rolünü yeniden yapılandırmıştır. Bu bağlamda özelleştirilen sektörlerin düzenlenmesi için BİO’lar, başta Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu (IMF) olmak üzere, Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) ve Avrupa Birliği (AB) gibi kuruluşlarca birçok ülkede regülasyon yapmada bir kamu politikası aracı olarak desteklenmiştir. Özellikle 2000’lerde Türkiye’de de, özelleştirilen sektörlerin düzenlenmesi için birkaç BİO’nun kurulması öngörülmüştür. Bu çalışmada BİO’ların yetkili olduğu sektörlerde uygulanan regülasyon ile kamu yararı ilişkisi çeşitli göstergeler aracılığıyla Türkiye Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu (TAPDK) örneğinde araştırılmıştır. Çalışmada disiplinlerarası bir yaklaşım benimsenerek

siyaset bilimi, kamu yönetimi ve iktisat alandaki kuramsal birikimi eleştirel bir şekilde değerlendirmek; TAPDK'nın faaliyetlerini kamu yararı ve ele geçirme kuramları perspektifinden çözümleyerek sonuçlarını gün ışığına çıkarmak hedeflenmiştir.

1980'lerden itibaren Türkiye'de önemi artan liberalleşme politikalarının devamı olarak 1990'larda kamu hizmetleri sektörünün yanı sıra, tarım sektörlerinde başlatılan özelleştirme politikaları 2000'lere kadar Türkiye'nin gündeminde olmuştur. Bu süreç içinde özelleştirme politikasının bir parçası olarak ve özelleştirilen sektörlerin düzenlenmesi için BİO'ların hayata geçirilmesi kararlaştırılmıştır. Diğer gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası finansal kuruluşlarca, Türkiye'de özelleştirilmesi öngörülen tütün ve alkol sektörlerinde de BİO'nun kurulması istenmiştir. Bu gelişmelerin sonucunda 2002'de TAPDK kurulmuştur. Bu noktada tezin ana araştırma sorusu; yetkili olduğu sektörlerde düzenleme, denetleme, karar alma ve yaptırım uygulama gibi işlevlere sahip olan TAPDK'nın tütün ve alkol sektörüne yönelik uyguladığı regülasyonlar kamu yararı açısından etkili olabilmiş midir? şeklinde formüle edilmiştir. Bu araştırma sorusu Kamu Yararı ve Ele Geçirme Teori'lerine dayanmaktadır. Kamu Yararı Teorisi, piyasada dışsallıklar, asimetric bilgi, tekeller, zayıf rekabet ortamı gibi piyasa başarısızlıkları ortaya çıktığı zaman regülasyonların getirilmesini öngörmektedir. Ayrıca düzenleyici kurumların, piyasadaki taraflar arasında denge sağlayabilmesi ve piyasanın rekabet ortamında işleyişini temin edebilmesi (piyasa başarısızlıklarını düzeltmesi) kamu yararına olacaktır. Öte yandan, George Stigler'in (1971) ve Sam Peltzman'ın (1976) ileri sürdükleri gibi düzenleyici kurumlar veya regülasyonlar, belirli çıkar gruplarının yararı için de faaliyetlerini sürdürebilmektedirler. Kamu Yararı Teorisi çerçevesinde, eğer TAPDK'nın düzenlediği sektöre ilişkin aldığı herhangi bir kararın kamu yararına olduğu varsayılırsa, karar almanın kriterleri nelerdir? Sektörde kamu yararını gözetirken nasıl bir yönteme başvurmaktadır? Bu sorular ışığında tezin ana hipotezleri şöyledir: Regülasyonlar, sektörde piyasa başarısızlıklarını düzelterek üretici ve tüketiciler açısından kamu yararını sağlar; Regülasyonlar, belirli bir süre

içinde piyasadaki hâkim aktörler veya çıkar grupları tarafından ele geçirilir. Dolayısıyla çalışmanın ana hipotezleri Kamu Yararı Teorisi ve Ele Geçirme Teori'lerini TAPDK örneği ile sınamak üzere üretilmiştir.

Hipotezlerin sınanmasında tütün ve alkol sektörlerinden devlete aktarılan vergiler, bu sektörlerdeki üretim ve tüketim dinamikleri, fiyatlar, sigara içme yaygınlığı¹ vs. gibi göstergelere başvurulmuştur. Bununla beraber, her iki sektör için kamu yararının göstergeleri ve verileri belirlenmiştir. Tütün sektöründe, tütün üretimi, üretici sayısı, üretim alanı, tütün ihracatı ve ithalatı, tütün ürünlerinin satışları ve tüketimi, mortalite ve morbidite oranları,² devletten sektöre aktarılan destekler ve sübvansiyonlar, taban fiyatlarına ilişkin veriler kullanılmıştır. Alkol sektöründe, alkol üretimi, üretici sayısı, alkol ihracatı ve ithalatı, alkol satışları ve tüketimi, mortalite ve morbidite oranları, devletten sektöre aktarılan destekler, taban fiyatlarına ilişkin veriler kullanılmıştır.

Tezde izlenecek yöntemin genel seyri, disiplinlerarası bir yaklaşımla, başta kamu yönetimi ve iktisat olmak üzere siyaset bilimi ile diğer ilgili bilim dallarında regülasyon ve kamu yararı kuramları üzerinden bir literatür taramasının ve incelemesinin gerçekleştirilmesi; ve kamu yararı teorisi bağlamında TAPDK'nın faaliyetlerinin hipotez çerçevesinde çözümlenmesi hedeflenmiştir. Ayrıca, Türkiye'de tütün ve alkol sektöründeki mevzuatın incelenmesi, tütün ve alkol

¹ Dünya Sağlık Örgütü'ne göre, sigara içme yaygınlığı ayrıca, sigara içme prevalansı, sigara içme sıklığı, tütün ürünleri kullanım yaygınlığı, tütün ürünleri kullanım prevalansı ve tütün ürünleri kullanım sıklığı olarak ta bilinen bu gösterge, yetişkinler, yaş gruplarına veya cinsiyete göre mevcut sigara içenlerin yetişkinlerde toplam nüfusa, yaş gruplarında aynı yaş grubundaki nüfusa oranı olup, tütün kontrolü programlarının etkinliğini değerlendirilmek için kullanılan temel göstergelerden biridir. Sigara içme yaygınlığı, sigara, puro, pipo veya diğer tütün ürünlerinin kullanımını kapsamaktadır. DSÖ Üye Ülkelerinde sigara içme yaygınlığı hakkında Teknik Not II'ye bkz. WHO, "WHO Report on the Global Tobacco Epidemic, 2013: Enforcing Bans on Tobacco Advertising, Promotion and Sponsorship", World Health Organization, Geneva, 2013.

² Mortalite veya ölüm oranı, genel olarak veya belirli bir sebepten dolayı belirli bir nüfusta ve belirli bir zaman içerisinde ölüm sayısının nüfusa oranıdır. Morbidite veya hastalık oranı ayrıca, insidans hızı, hastalık yaygınlığı olarak ta bilinen bu gösterge belirli bir nüfusta ve belirli bir zaman içerisinde hastalığa yakalananların sayısıdır. Daha fazla bilgi için bkz. Miquel Porta, **A Dictionary of Epidemiology**, Oxford: Oxford University Press, 2008.

piyasalarındaki şirketlerin gelişmesine ilişkin belgelerin değerlendirilmesi, sektörün ve TAPDK'nın piyasaya ilişkin raporları, istatistik verileri bazında elde edilen bulguların yorumları yapılmıştır. Tezde metnin akışına göre regülasyon ve düzenleme kelimeleri aynı anlamda kullanılmıştır.

Tezin birinci bölümünde, kamu yararı ve regülasyon kavramlarına ilişkin kuramsal ve kavramsal değerlendirme yapılmıştır. Kamu yararı kavramı üzerine yapılan kuramsal çalışmalar ve farklı yaklaşımlar tartışılmıştır. Ardından, sosyal bilimlerdeki kamu yararı kavramı üzerine farklı disiplinlerdeki tanımlar ele alınmıştır. Ayrıca, regülasyon kavramı üzerine çeşitli araştırmacıların geliştirdikleri tanımlardan hareketle, regülasyon teorileri, regülasyon gerekçeleri ve regülasyon türlerine değinilmiştir. Bununla birlikte, deregülasyonun gerekçesi olarak ele geçirme kavramına ilişkin kuramcılarının görüşleri ve yaklaşımları da bölüm kapsamında ele alınmıştır.

Tezin ikinci bölümünde, bir regülasyon aracı olarak öne çıkan BİO'ların ortaya çıkışı, gelişimi, işlevi, önemi ve uyguladığı düzenlemelerin etkinlikleri irdelenmiştir. Bu kapsamda ilk olarak BİO'ların öncüleri olarak bilinen ABD BİO'larının gelişimi; ardından 1980'lerden itibaren Batı Avrupa ülkelerinde sürdürülen özelleştirme politikalarıyla ortaya çıkan BİO'ların gelişimi ve daha sonra 1990'lardan itibaren AB, Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası finansal ve siyasi kuruluşların önerileriyle gelişmekte olan ülkeler ile Türkiye'deki BİO'ların gelişimi ve faaliyetleri kamu yararı ve ele geçirme perspektifinden değerlendirilmiştir. Bununla birlikte, bu ülkelerdeki BİO'ların farklı modelleri ülkelerin idari yapısına ve yönetim biçimine göre sınıflandırılmaktadır.

Tezin üçüncü bölümünde, çeşitli ülkelerde tütün ve alkol sektörlerinde uygulanmakta olan regülasyonların etkinliklerini değerlendirmek ve Türkiye'deki tütün ve alkol regülasyonlarını kamu yararı perspektifinden çözümleyebilmek için göstergeleri belirlemek amaçlanmıştır. Bu çerçevede ABD, AB ve Kanada, Avustralya gibi gelişmiş ülkeler ile gelişmekte olan ülkelerdeki hükümete bağlı

kuruluşlar³ tarafından uygulanan tütün ve alkol regülasyonları Michael Eriksen vd. (2015)'nin yaptıkları tütün regülasyonlarının sınıflandırması çerçevesinde değerlendirilmiş ve piyasa başarısızlıklarının “düzeltmesindeki” etkinlikleri gözden geçirilmiştir. Bu ülkelerde kamu yararı gerekçesiyle başlatılan regülasyon uygulamalarının gelişme süreçleri ve sonuçları çözümlenmiştir. Bunun yanı sıra, bu bölümde regülasyonları ele geçirmek, zayıflatmak ya da uygulanmasına engel olmaya yönelik yöntem ve stratejilere de yer verilmiştir.

Tezin dördüncü bölümünde, 2002-2017 yılları arasında Türkiye'deki tütün ve alkol sektörünü düzenleyen BİO olarak TAPDK'nın uyguladığı regülasyonlar kamu yararı perspektifinden çözümlenmiştir. Bu kapsamda önce 1980'lerden itibaren Türkiye'de tütün ve alkol sektörlerinde yaşanan gelişmeler liberal politikalar ile ilişki içinde kısaca irdelenmiştir. Ayrıca, adı geçen sektörlerdeki üretim ve tüketim dinamiklerinin yanı sıra satışları etkileyen siyasi kararlar da ele alınmıştır. Bu gelişmelerin yanı sıra TEKEL Genel Müdürlüğü'nün (TEKEL) de özelleştirilmesiyle ortaya çıkan yeni aktörlerin Türkiye tütün ve alkol piyasalarındaki konumları ele geçirme perspektifinden incelenmiştir. Çeşitli veri tabanlarından elde edilen birincil kaynaklar üretim, teşhir, satış ve kullanım regülasyonları sınıflandırması altında yorumlanmıştır.

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) başta olmak üzere, T.C. Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Başkanlığı (Gelir İdaresi Başkanlığı), TAPDK, Dünya Sağlık Örgütü (DSÖ), OECD, Dünya Bankası, Gıda ve Tarım Örgütü (FAOSTAT), Euromonitor International ve EMIS istatistik platformu gibi kurum ve kuruluşlarının veri tabanlarından elde edilen veriler ve raporlar son yirmi sekiz yılı (1990-2017) kapsayacak şekilde incelenmiştir. 1990 ve 2017 yılları arası iki nedenden dolayı seçilmiştir. İlki, Türkiye'ye ait birçok verilerin özellikle 1990 sonrası dönemleri kapsamaması ve bu dönemde Türkiye'de özelleştirme süreçlerinin yoğunlaşmasıdır. Diğer 90'lı yıllar ile 2000 sonrası yıllarında Türkiye'de tütün ve alkol

³ Çünkü Türkiye, tütün ve alkol sektörlerinin düzenlenmesi için BİO oluşturan ilk ülke olarak tarihe geçmiştir. Daha ayrıntılı olarak tezin ikinci bölümünde ele alınacaktır.

sektörlerindeki gelişmeleri karşılaştırmaktır. 90'lı yıllarda Türkiye'nin tütün ve alkol sektörlerinde özelleştirme ile beraber, tarım sektörüne devlet tarafından aktarılan destekler kısıtlanmış ve özel sektörün bu piyasalara girmesi ile önemli dönüm noktaları olmuştur. Fakat veri tabanlarından elde edilen bazı verilerin 1990 sonrası çeşitli dönemler arasında değişmekte olması ve bazılarının kayıtlarında eksiklerin olması, bazı göstergelerin zaman içinde değişim dinamiklerini izleme ve karşılaştırma karşısında zorluklar yaratmıştır. Elde edilen veriler, her iki sektöre ait üretim ve tüketim miktarı, üretim alanları, ithalat ve ihracat miktarı, piyasanın dağılımı, kaçakçılık, ölüm ve hastalık oranları, sigara içme yaygınlığı gibi ticaret ve tüketime ilişkin istatistiksel kayıtlardan oluşmuştur. Tüm verilerin eğilim ve dinamikleri "Excel" tablolama programı yardımıyla hazırlanmış ve yorumlanmıştır.

Çalışmanın sonucunda TAPDK'nın faaliyetlerine ilişkin yapılan çözümlemede her bir regülasyon sınıflandırması için farklı sonuçlar ortaya çıkmıştır. TAPDK'nın üretim regülasyonu sonucunda her iki sektörde piyasaların yabancı sermayeli şirketlerce veya en azından bazı yerli büyük şirketlerce ele geçirildiği kanaatine varılmıştır. Öte yandan, satış, teşhir ve kullanım regülasyonlarında bazı kamu yararına gelişmelerin de olduğu tespit edilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Çalışmanın bu bölümünde tez konusunun asıl bileşenleri olan kamu yararı ve regülasyon kavramlarına ilişkin kuramsal ve kavramsal değerlendirme yapılmıştır. Önce, kamu yararı kavramı üzerine yapılan kuramsal çalışmalar ve farklı yaklaşımlar tartışılmıştır. Ardından, sosyal bilimlerdeki kamu yararı kavramı üzerine farklı disiplinlerdeki tanımlar ele alınmıştır. Kamu yararı kavramı üzerine bütünsel bir kuramsal açıklama getirilmiş olmadığından dolayı, bazı bilim insanları tarafından “teori”, “model” şeklinde ve bazıları tarafından ise “yaklaşım” olarak kullanıldığı tespit edilmiştir. Kavram, sosyal bilimler disiplinlerinin çoğunda “yaklaşım” olarak kullanılırken, regülasyon teorilerinde kamu yararı bir “teori” olarak ele alınmıştır. Bu çalışmada kamu yararı kavramını genelde “yaklaşım” olarak kullanmak tercih edilmiştir.

Bununla beraber çalışmada kullanılan diğer bir önemli kavram olan regülasyon kavramı üzerine çeşitli araştırmacıların geliştirdikleri tanımlar, regülasyon teorileri, regülasyon gerekçeleri ve regülasyon türlerine değinilmiştir. Çalışmada regülasyon kavramı, Regülasyonun Kamu Yararı Teorisi ve Ele Geçirme Teorisi kapsamında ele alınmıştır.

1.1 Kamu Yararı Kavramının Felsefi Arka Planı

Kamu yararı kavramının kökenleri Eski Yunan ve Avrupa Aydınlanma dönemi düşünürlerinde bulunabilir. Örneğin, bunu Platon ve Aristo’nun “ortak yarar” (common interest) ve “ortak iyi” (common good) düşüncelerinde, Thomas Hobbes’in “Leviathan”ında, Jean-Jacques Rousseau’nun “Toplumsal Sözleşme”sinde ve Adam Smith’in insanların kendi çıkarlarını maksimize ettiğinde toplumun refahının artacağını (kamu yararına olacağı) savunduğu “görünmez el” hipotezinde görmek mümkündür.

Eski Yunan siyasal düşüncesinin temelinde, “iyi”nin varlığı polisin her vatandaşının hayatının amacı ve hedefi olmasında yatmaktadır (Ivanovič 2014: 18).

Platon’a göre, “iyi”nin anlamı her insanın amaç edindiği ve “iyi” için yaptığı şeydir (Bloom 1968: 185). Ayrıca, “iyi”nin bulunduğu toplumda devlet için en büyük nimet birliğin sağlanmasıdır. Bu düşüncede, bireysel yarar ve kamu yararı anlamları birbirine benzetilmektedir. Platon’a göre, bireyler adaletin peşinde olma (kamu yararı) yoluyla mutluluğu elde ederler (Etzioni 2004: 1).

Aristo insan ve toplum üzerine düşüncelerini geliştirirken “ortak yarar” (common interest) ve “ortak iyi” (common good) gibi kavramları ortaya koymuştur (Diggs 1973: 282). Platon’a benzer biçimde Aristo’nun düşüncesindeki “polis”, iyi yaşam uğruna tasarlanır ve poliste yaşayan insanlar yalnızca toplumun “iyi”si için katkıda bulunduğu “iyi” hayat süreceklerdir. Ona göre, toplum içinde yaşamak insanın doğasında vardır. Çünkü insan neyin faydalı ve zararlı; neyin doğru ve yanlış olduğunu ayırabilen varlıktır (Aristotle 1962: 114).

Böylece Platon ve Aristo’nun düşüncelerinde toplumun tüm üyelerine ve kurumlarına hizmet eden tüm mal ve hizmetler “kamu yararı” (common good) olarak adlandırılmış ve kamu yararı (common good) kavramının sadece bireylerin özel çıkarlarından ibaret olmadığı ifade edilmiştir.

Diğer taraftan modern Avrupa düşüncesinde kamu yararı kavramı devletin rolü ile ilişkilendirilmektedir (Elcock 2006: 102). Thomas Hobbes, kamu yararının güçlü bir “Leviathan”ın kurulmasıyla sağlanacağını düşünmektedir. Hobbes için “doğa durumu”nda insan bencil bir yaratıktır ve insanların genel tutumu daha fazla güç elde etmektir. Dolayısıyla insanlar sadece kendi çıkarları doğrultusunda hareket ederler. Düşünüğe göre, insanlar hep zenginliğin peşinden koştuğu gibi gücün de peşinden koşar ve kendilerini diğer insanlardan korumak ister. Hobbes şu soruyu sormaktadır: “Savaş zamanında olmamalarına rağmen, neden insanlar sürekli silah taşıyor ve kapılarını kilitlemeleri için neden hep anahtarları var?”. Çünkü “doğa durumu”nda “insan, insanın kurdudur”. İnsanlar kendi güvenliklerinden endişe ederler. Hobbes’e göre, insanların güvenliklerini sağlayacak tek şey “Leviathan”dır. Tüm gücü elinde bulunduran “Leviathan” veya devlet, insanları kendi bencillik ve kötülüklerinden korumak için kurulmuştur. Bu yüzden de insanlar kendi haklarını

Leviathan'a teslim eder. Çünkü "Leviathan" herkesin "iyi"liği veya "kamu yararı" için vardır (Hobbes 2010).

Diğer taraftan Jean-Jacques Rousseau için "doğa durumu"nda insanlar Hobbes'un düşündüğü gibi daha fazla güç elde etmeye çalışan ve birbirinin kurdu olan bencil varlıklar değildir. Rousseau'un "doğa durumu"ndaki insanları, istekleri sınırlı ve merhamet duygusuna sahip olan varlıklardır. Ve böyle insanların bulunduğu bir "doğa durumu"nda savaş yoktur. Hobbes tek kişinin otoritesini savunurken Rousseau, herkesin haklarından oluşan ve toplumu yönetecek "genel irade" denen ortak bir otoritenin her zaman doğru, bütünün refahına ve herkes için eşitliğe eğilimli olacağını savunmuştur (Kain 1990: 316-17). Rousseau için "genel irade", bir dizi kurumlar ve süreçler yoluyla gerçekleştirilebilen açık (clear) bir mekanizmanın var olmasıdır.

Rousseau'da "genel irade" herkesin iradesi (will of all) anlamında kullanılmamaktadır. Onun için "genel irade" ortak çıkarları (common interests) ifade etmektedir. "Herkesin iradesi" ise özel çıkarların toplamına işaret etmektedir. Aynı zamanda "genel irade" çoğunluğun oyu da değildir. Dolayısıyla çoğunluğun oyu ve herkesin iradesi ya da belirli çıkarların toplamı önemli değildir (Kain 1990: 316). Rousseau, genel iradeyi, toplumu oluşturan her bir bireye ve toplumun refahına hizmet etmeyi amaçlayan özgür bireylerden oluşan meclisler tarafından kararlaştırılan hukukun üstünlüğü olarak tanımlamıştır (Wilson 1999: 16). Son olarak, genel irade toplumdaki bireyin iradesidir. Bunun için birey kendi çıkarı için endişe ederken, aynı zamanda kamu yararı için de endişe eder (Kain 1990: 317).

Rousseau kamu yararının sağlanması için bireylerin kendi bireysel çıkarlarından fedakârlıkta bulunmaları gerektiğini ileri sürerken, bunun aksine Adam Smith bireylerin kendi çıkarları peşinde gerçekleştirdiği faaliyetlerin toplum yararına katkı sağlayacağını düşünmüştür. Smith'e göre, insanların kendi çıkarlarına yönelik doğal eğilimleri, toplumun refahını istemeden de olsa arttıracaktır. Smith, serbest piyasa şartlarında kendi çıkarlarını arttırmak veya ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik insan faaliyetlerinin toplumun refahını arttıracığını ileri sürmüştür. Diğer bir deyişle, insanlar kendi faydalarını arttırmak için günlük tercihlerini yaparken farkında

olmadan kamu yararını sağlamış olurlar (Elcock 2006: 104; Etzioni 2004; Yay 2009).

1.2 Kamu Yararı Yaklaşımları ve Kavramın Disiplinlerarası Değerlendirilmesi

Kamu yararı kavramına siyaset bilimi, kamu yönetimi, hukuk ve iktisat disiplinlerinde farklı anlamlar yüklenmiştir. Örneğin, siyaset bilimi'nden Frank Sorauf'a göre, "kamu yararı kavramı çağdaş kullanımında "umumun" ("the public") ya da birkaç grubun çıkarı anlamına gelir. Bu bağlamda, kamu yararı gerçek ve deneysel olarak tanımlanabilir bir kavramdır" (Sorauf 1962: 186). Diğer bir siyaset bilimci Elmer Schattschneider (1952)'da, kamu yararını "özel çıkarlar arasında adaletin sağlanmasıyla oluşan ortak çıkarların (common interests) toplamı" olarak tanımlamıştır. Bu tanıma göre, kamu yararı, tam olarak örgütlü çıkar gruplarının (organized special interests) toplamı olmadığı gibi, özel çıkarların (special interests) toplamı da değildir. Kamu yararının siyasetin bir özelliği olduğunu düşünen Schattschneider, siyasetin özel çıkarlar arasında çatışmalardan ziyade kamu yararına ilişkin çatışmalara dayandığını ve siyasetin temel işlevinin kamu yararını himaye etmek olduğunu söylemiştir (Schattschneider 1952: 22-23).

Hukuk disiplininden James Roland Pennock hukukta kamu yararı kavramının kesin bir tanımının yapılmasının mümkün olmadığını belirtir. Bu yüzden Pennock kamu yararı kavramı ile "güzel" kelimesi arasında benzerlik bulmuştur. Ona göre, her ikisi de soyut anlamda muğlak birer kavram olmalarına rağmen, belirli koşullar çerçevesinde uygulandığında bu muğlaklık kaybolacaktır. İki kelime de belirli bir kaliteyi açıklamak amaçlı kullanılmaktadır. Pennock, kamu yararı tanımının aslında durumsal bir şey olduğu için zaman ve mekâna göre değişken bir kavram olduğunu ifade etmiştir (aktaran Lewin 1991: 23).

Diğer bir hukuk bilimcisi Gerard Colm, Pennock'tan farklı olarak, kamu yararının "muğlak, kolayca kavranamaz" bir kavram olmasına rağmen, siyaset yapımcıları, devlet adamları, hâkimler ve devlet politikası yapımı sürecine katılan

diğer aktörlerin vazgeçemeyeceklerini belirtir. Ona göre, böylece siyasi tartışmalar (political debates) ve hukuki yorumlamaların (judicial interpretations) belirli ekonomik göstergeler veya ölçütlerin gösterilmesi ile kamu yararı kavramının muğlaklığı ortadan kalkacaktır (Colm 1960: 306). Edgar Bodenheimer (1962)'da ise, kamu yararını insanın sosyal bileşenine benzetir ve “insan bu dünyada yalnız yaşamadığı için, kendi davranışlarını diğerlerinin çıkarları ve bütünü iyiliği için adapte etmesi gerekmekte” olduğunu ifade eder.

Son olarak iktisat disiplininde kamu yararı, normatif refah ekonomisi olarak tanımlanmaktadır. Normatif refah ekonomisinde, piyasanın başarısızlığı ortaya çıktığında, etkin çıktı elde etmek amacıyla devlet piyasaya müdahale etmektedir ve regülasyon aracı ile piyasada değişiklikler yapmaktadır. Böylece, devlet refahı maksimize eden ve kamu yararını sağlayan bir toplumsal “plancı” rolünü almaktadır (Croley 2009: 167).

Kamu yararı tanımı disiplinler arasında farklılaştığı gibi, kavrama yönelik birçok farklı yaklaşımlar da bulunmaktadır. Clark Cochran (1974)'da sözkonusu yaklaşımlar şöyle sıralanmaktadır: “normatif” (normative), “kaldırmacı akım”¹ (abolitionist), “siyasi süreç odaklı” (political process oriented) ve “uzlaşmacı” (consensualist) yaklaşımlar.

İlk olarak, Kamu Yararı Normatif Yaklaşımına göre, “kamu yararı kamu yöneticilerinin izlemesi gereken ve kamu politikalarının değerlendirilmesinde etik bir standarttır” (Cochran 1974: 330). Yani kamu yararı, toplumun sosyal refahını artıran kamu politikalarını yönlendiren etik bir standarttır. Normatif etik standart ise, politikanın (ya da eylemin) alternatif politikalara kıyasla ortak yarara daha çok katkıda bulunup bulunmayacağına bağlı olmaktadır. Barry Bozeman'a göre, “kamu yararı, özel çıkarların (private benefit) toplamından farklı olan ve bir bütün olarak toplumun yararına olandır” (Bozeman 2007: 89).

¹ İngilizce “abolitionist” kelimesi genel anlamda, topluma zararlı addedilen herhangi bir yasanın ya da uygulamanın kaldırılmasını destekleyen kişi veya taraf olarak anlaşılmaktadır. Ayrıca, “köleliğin kaldırılması” veya “iptal etme taraftarı” olarak da biliniyor dolayısıyla, tezde “kaldırma akımı” olarak kullanılmıştır.

Pendleton Herring (1936)'da, kamu yararına bir “standart” olarak başvurmanın idari eylemin (administrative action) uyuşması açısından çok önemli olduğunu belirtmiştir. Herring’e göre, bürokrasinin demokrasi ile uzlaşma sorunu, bürokrasi tarafından demokratik biçimde kamu yararının belirlenmesine bağlıdır. Herring, hükümetlerin parlamenter demokrasideki görevlerinin birbiri ile çatışan/mücadele eden ekonomik ve sosyal çıkar ve güç çevrelerinin uzlaştırılması, düzenlenmesi olduğunu söylemektedir. Buna göre kamu yararı, hükümetin o ya da bu tarafta gücünü aktararak denge sağlayan bir standarttır. Bu standart sağlanmadan taraflar arasında verilen karar, terazinin güçlü olan tarafının lehine ağırlıklı olacaktır (Herring 1936: 377). Herring, her bir kol ve devlet içinde rekabet eden çıkar gruplarının her birinin kamu yararından başka ortak bir standardının olmadığını vurgulamıştır. Herring, değişmekte olan idari devlet karşısında kamu yararı kavramının esnekliğinin önemine dikkat çekmiştir. Hükümetin işlevleri sürekli değişim, yükseliş ve adaptasyon içindeyken, kamu yararı da mutlaka aynı şekilde değişim ve adaptasyon göstermelidir. Özellikle, devletin idari görevinin de çeşitli gruplar arasında esnek olması gerekmektedir (Herring 1936: 7-9).

Richard Flathman (1966)'da, Herring’e benzer bir şekilde, kamu yararını hükümetin kararları ve eylemlerinin gerekçesi olan bir “normatif standart” olarak tanımlamıştır. Kamu yararı, belirli bir kamu politikasının “toplum için iyi” ya da toplumun refahını artırmak amacından ileri gelmektedir. Böylece kamu yararı, hükümet tarafından kabul edilen veya önerilen belirli bir kamu politikasının onaylanmasını ve bu politikanın sonuçlarını desteklenmesini ifade etmektedir (Flathman 1966: 4).

İkinci olarak, Kamu Yararına Kaldırmacı Akım Yaklaşımı “toplum” ve “ortak yaşam” (common life) gibi kavramları kabul etmemektedir ve kamu yararı kavramına sadece bir strateji olarak başvurarak, kendi çıkarlarını çoğaltmak için yarışan potansiyel grupların var olduğunu ileri sürmektedirler (Dellaportas ve Davenport 2008: 1085). Glendon Schubert (1957)'da, kamu yararı kavramının hiçbir işlevsel anlamının olmadığını belirtir. Fakat yine de Schubert, kamu yararının varlığını ve kavramın sıkça kullanılmakta olduğunu yadsımamaktadır. Schubert,

kamu yararı üzerine yapılan birçok tanımı kabul etmektedir, fakat sunulan tüm bu tanımların sadece belirli koşullar çerçevesinde yapıldığını ve evrensel bir tanımın olmadığını belirtmiştir (Schubert 1962: 176). Genel olarak Kamu Yararına Kaldırmacı Akım Yaklaşımı taraftarları kavramın kullanımdan çıkartılmasını ileri sürmektedir. Çünkü kamu yararı kavramı belirli çıkar gruplarının amacı için kullanılmaktadır.

Üçüncü olarak, Kamu Yararına Siyasi Süreç Odaklı Yaklaşımına göre, kamu yararı belirli bir süreç çerçevesinde çıkarların bir denge ya da uzlaşma yolu ile gerçekleşmesidir. Siyasi Süreç Odaklı Yaklaşımı, Normatif Yaklaşımı ya da Kaldırmacı Akım Yaklaşımını tamamen reddetmemektedir. Bu yaklaşımda, Kaldırmacı Akım Yaklaşımı taraftarlarının önerdiği sadece bir çıkar grubunun değil, çeşitli çıkarlar ve birçok “grupların” (publics) ya da çıkar grupları arasındaki çatışmanın varlığı kabul edilmektedir. Siyasi süreç yaklaşımına göre, uygun süreçler çerçevesinde verilen kararlar ile alınan sonuçların kamu yararına olacağı düşünülmektedir. Diğer bir ifade ile istenilen sonuçların yasal ve anayasal ilkelere uygun olarak hareket edildiği zaman elde edilebileceği vurgulanmıştır (Cochran 1974: 331). Örnek olarak, Schattschneider (1952) çoğunlukcu (majoritarian) parti sisteminin kamu yararına hizmet etmenin en iyi yolu olduğunu savunmuştur. O, bireysel (private), özel ve yerel çıkarların kamu yararının (common interest) düşmanı olup, sadece, siyasi partilerin özel çıkarları (special interests) sentezleyebileceğine (synthesize) ve aşabileceğine (transcend) vurgu yapmıştır (aktaran Denhardt ve Denhardt 2007: 71).

Dördüncü olarak Kamu Yararına Uzlaşmacı Yaklaşımı, kamu yararı kavramını ortak değerler temelinde değerlendirmiştir. Bu yaklaşım kamu yararını, kamusal uzlaşma için politik tartışmalar olarak ifade etmektedir. Uzlaşmacı (consensualist) kuramcılar “yarar” kavramına özel çıkar gruplarının toplamından daha geniş anlam kazandırmışlardır (Cochran 1974: 331). Cassinelli, kamu yararını çıkar gruplarının (special interests) birden fazla kişinin, genellikle, çok sayıda kişinin sahip oldukları, fakat tüm toplumun sahip olmadığı yarar olarak belirtmiştir (Cassinelli 1958: 54). Flathman’a (1966) göre, kamu yararı, sadece uzlaşma

(accomodation) ve anlaşma sürecinin sonucu değil ayrıca, toplumun değerleri ve ahlaki ilkelerine karşı test edilmesi gereken politikanın etkisidir. Çünkü toplum değerleri, toplumun çoğunluğu tarafından değer verilen çıkarlardır (interests) (Cochran 1974: 351). Roxbee Cox (1973), kamu yararının “çoğunluğun çıkarına” (majority interest) eşdeğer olduğu görüşündedir. Bu nedenle Cox, çoğunluğu, toplumun işleyişi için küçük çıkarların uzlaşması olarak görmüştür. Kamu yararını hayata geçirmenin bir yolu olan regülasyona ilişkin tartışmaları aşağıda ele alıyoruz.

1.3 Regülasyon ve Deregülasyon Teorileri

Regülasyonun tanımı ve teorilerine geçmeden önce, regülasyon kavramının kamu yararı ile ilişkisinin felsefi ilişkisinde bağlantı kurmakta yarar vardır. Regülasyon kavramının kökenleri temsili demokrasi anlayışında devletin rolünden ileri gelmektedir. Rousseau’nun her bireyin “özel çıkarlarına” karşı olan “genel irade” ve “ortak iyi” veya “ortak çıkar” hakkındaki düşünceleriyle eşleşmektedir. Bu bağlamda kamu yararı, muğlak ve genel olabilecek değerler veya mutlak bir ahlaki standardı temsil eden ortak çıkarlar anlamından ileri gelmektedir (Ginosar 2014: 303). Regülasyonun kamu yararına değil aksine, özel çıkarların faydasına çalıştığını vurgulayan düşünceler, “genel irade” ve “ortak iyi” yerine, bireylerin veya grupların kendi çıkarlarını azami kılmayı amaçladıklarını öne sürer. Diğer taraftan, deregülasyon savunucuları da, tüketiciler için en önemli olan değerleri korumanın ve onlara hizmet etmenin kamu yararına olacağını ileri sürmektedirler. Birbirine zıt olan bu kavramlar, önce regülasyonun gerekçesi olarak piyasa başarısızlıkları ve deregülasyonun gerekçesi olarak ele geçirme teorileri bağlamında ele alınmaktadır.

Hukuk literatüründe regülasyon kavramı “kontrol etme” ya da “kısıtlama” olarak kabul edilir ve regülasyon, devletin bireysel veya sosyal hayata müdahale etmesi ve müdahale etmek için düzenlediği yasalar olarak tanımlanmaktadır.²

² Bireysel veya sosyal faaliyetlerin yanı sıra, özel sektörlerin faaliyetlerini düzenleyen “regülasyon” genelde devlet tarafından doğrudan uygulandığı gibi, bir kamu politikasının aracı olan BİO’lar tarafından uygulanmaktadır. BİO’ların yapısal ve işlevsel özellikleri, tezin ilerleyen bölümünde daha detaylı ele alınacaktır.

Giandomenico Majone ve Pio Baake regülasyonun, özel ve kamu işletmelerinin faaliyetlerini kontrol etmek ve düzenlemek amaçlı üretilen normların toplamı olduğunu ileri sürmektedirler (Majone ve Baake 1996: 9). Benzer şekilde Jan-Erik Lane, geleneksel kamu regülasyonunu, kamu işletmeleri veya kamu hizmetlerinde dağılım etkinliği sağlamak amaçlı, hükümetin mal veya hizmet sunan firmalara lisans vermesi ya da fiyat ve miktar gibi konularda devletin regülasyona başvurması olarak tanımlamaktadır (Lane 2009: 92).

Diğer taraftan David Levi-Faur (2011) toplumun çeşitli üyelerince regülasyonun nasıl kabul edildiğine dikkati çekmektedir. Ona göre, regülasyon kimileri için, bireysel veya ulusal özgürlükleri sınırlayan kurallardır. Kimileri için egemen sınıfın çıkarlarına hizmet eden üst yapıdır. Kimileri için, kârın peşinde koşan kapitalistleri kontrol eden ve toplumsal riskleri yöneten bir araçken, kimileri için ise regülasyon sadece, devletin koyduğu kanunlardır (Levi-Faur 2011: 3).

Regülasyon, devletin koyduğu kanunlar ile aynı anlamda kullanılmakla beraber, genellikle piyasaya yönelik olan regülasyonların olduğu gibi, kâr amacı gütmeyen kuruluşlar, kamu kuruluşları ve hatta bireylere yönelik de regülasyonlar mevcuttur. Genelde, regülasyonlar yasama (parlamento) ya da bakanlıklar gibi yürütme yetkisine sahip devlet organları veya kurumlar tarafından uygulamaya konulmaktadır ve bunlar anayasalar, yasalar, tüzükler, yönetmelikler, standartlar, kurallar vb. şeklinde kullanılmaktadır (Coglianese 2012: 8).

Regülasyon kurallardan oluştuğu için toplumdaki faaliyetleri kısıtlar, piyasa faaliyetlerini yönetir ve kurallar çerçevesinde kamu piyasadaki denetimi sağlar. Devlet, kurallar yardımıyla piyasa faaliyetlerini denetleyerek kamu yararını amaçlar (Christensen 2010: 53).

Buraya kadar yapılan çeşitli regülasyon tanımlarından yola çıkarak regülasyon, devletin temel fonksiyonlarından biridir; vatandaşlarına kamu yararı sağlamak için başvurduğu bir yöntemdir. Bununla birlikte regülasyon, devlet ve toplum, devlet ve piyasa arasında bir sınır oluşturmaktadır. Böylece, devletin regülasyon aracılığıyla özel faaliyetlere sınırlamalar veya kısıtlamalar getirmeye

çalıştığı söylenebilir. Devletin belirli bir sektöre regülasyon yoluyla müdahale etme gerekçelerinin en başında “piyasa başarısızlıkları” gelmektedir.

1.3.1 Regülasyonun Gerekçesi Olarak Piyasa Başarısızlıkları

Neoklasik iktisat düşüncesine göre, rasyonel ve tam bilgiye sahip olan bireylerin verdikleri kararların sonucunda piyasa, toplumsal kıt kaynakları Pareto etkinliğine (Pareto efficient) göre tahsis eder, bu durum birinin durumunu bir başkasının durumunu kötüleştirmeden iyileştirmenin mümkün olmadığı durum olarak bilinmektedir (Bator 1958: 351). Hâlbuki piyasa bu kaynakları etkin dağıtamayabilir. Kaynakların tahsisi ve kullanımı Pareto etkin olmadığında (Winston 2006: 2) ve istenilen sonuçları elde etmenin mümkün olmadığı söz konusu verimsizlik durumunda piyasa başarısızlığı ortaya çıkmaktadır (Datta-Chaudhuri 1990: 25). Kaynakların tahsisi, hangi malın, hangi miktarda üretileceği, üretim için girdi olarak hangi kaynakların kullanılacağı ve üretilen malın nasıl bölüşüleceğini belirtmektedir (Perman 2003: 106).

Piyasa başarısızlığı, devletin ekonomiye müdahalesinin temel gerekçesinden biridir (Friedman 2002). Kamu yararı teorisi, piyasa başarısızlıklarının giderilmesi için devlet müdahalesiyle regülasyonların gerekliliğini ileri sürmektedir (Çetin ve Eryiğit 2013: 169). Francis Bator’a göre piyasa başarısızlığı, fiyat-piyasa kurumlarının (price-market institutions) neredeyse idealleştirilen sisteminin pozitif dışsallıkları destekleme ve negatif dışsallıkları engellemedeki başarısızlığıdır (Bator 1958: 351). Benzer bir şekilde, Lee Friedman piyasa başarısızlıklarını “normal piyasa koordinasyonunun etkin (tam rekabet) dengeyi (efficient equilibrium) sağlayamadığı durumlar” olarak ifade etmektedir (Friedman 2002: 593).

Kamu ekonomisi alan yazınında kamu malları, dışsallıklar, piyasa gücü (eksik rekabet piyasası) ve asimetrik bilgi konuları genelde piyasanın aksadığı durumlar olarak ele alınmaktadır (Andrew 2008; Bator 1958; Stiglitz 2000; Tietenberg ve Lewis 2012; Winston 2006). Bu koşulların olduğu durumda üretimde ve tüketimde etkinlik bozulmakta; bireylerin ve firmaların fayda ve kâr maksimizasyonları sağlanamamaktadır. Ancak, çalışmamızda TAPDK’nın

düzenlediği sektörlerin niteliği gereği negatif dışsallıklar, eksik rekabet piyasası, asimetrik bilgi ve eksik piyasalar durumları ele alınmaktadır. Bu nedenle kamu malları ve pozitif dışsallıklar durumlarına ayrıntılı değinilmeyecektir.

1.3.1.1 Negatif Dışsallıklar

Dışsallıklar, üretici ve tüketicilerin faaliyetlerinin amaçlanmayan kasıtsız (unintentional) etkileri olup, sürece dâhil olmayan üçüncü bir tarafın diğer üretici ya da tüketicilerden etkilenmesidir (Le Grand 1991: 426). Tam rekabet piyasası, katılımcıların faaliyetleri diğerlerin refahını etkilemez durumda olduğunda yani, dışsallıkların olmadığı durumda etkin (efficient) olur (Winston 2006: 42). İktisat alan yazınında dışsallıklar pozitif ve negatif olarak kullanılmaktadır (Andrew 2008; Bator 1958; Datta-Chaudhuri 1990; Stiglitz 2000).

Pozitif dışsallık bireylerin faaliyetleri sonucunda diğerlerinin fayda sağlamasıdır. Pozitif dışsallık durumu kamu yararına negatif etki yaratmaz. Ancak bunun aksine, negatif dışsallık ise birinin faaliyetlerinin diğerlerine getirdiği maliyetlerdir. Negatif dışsallık durumunun kamu yararına etkisi olumsuzdur. Örneğin, akarsu kenarına kurulmuş bir fabrikanın bu akarsuyu kirletmesi negatif dışsallıktır. Bir fabrika atık sularını bir akarsuya bıraktığında kirlilik oluşur. Akarsudan faydalanan diğer canlılar zarar görecektir. Bu akarsuyu içme ve sulama amaçlı kullanan halk sağlık maliyeti ya da su arıtma maliyeti şeklinde masrafları üstlenmiş olacaklardır (Sankar 2001). Fabrika akarsuyu kirleterek üretimden edebileceği kâr (profit) fırsatları ve doğrudan maliyet (direct cost) temelinde karar aldığı için kirlilikten zarar görenlerin dolaylı maliyetlerini (indirect costs) göz önünde bulundurmayacaktır. Üretici veya tüketici tarafından karşılanmayan bu dolaylı maliyetler (indirect costs), fabrika bacasından çevredekilerin olumsuz etkilenmesi (smokestack), yüksek sağlık masrafları gibi örneklerde de görülebilir. Bu durumlarda üretim düzeyi piyasa denge düzeyinin üzerinde olacaktır.

Fabrikanın faaliyetleri sonucunda yarattığı çevre kirliliği örneğinde olduğu gibi, tütün şirketlerinin de kanser, kalp rahatsızlığı gibi hastalıklarla sonuçlanabilen ve bağımlılık yapan ürün pazarlamasından ortaya çıkan toplum sağlığı ile ilgili

maliyetleri devlet ve sigara içenlerin yanı sıra diğer birçok kişi üstlenmektedir (Biglan 2009: 216). Bu dışsal maliyetler özellikle, alkol ve tütün ürünlerinin tüketimine ilişkin örneklerde belirgindir. Tüketici tarafından ödenen tıbbi tedavi masrafları ya da sağlığa zararlı ürünlerin tüketim harcamaları iç maliyetleri (internal costs), alkol ile ilişkili suçlarla bağlantılı üçüncü şahısların maruz kaldıkları durumlardaki maliyetler ise dış maliyetleri (external costs) oluşturmaktadır. Örneğin, 2003'te AB genelinde alkol kullanımı ile ilgili suç (polis, mahkeme ve hapisaneler, güvenlik ve sigorta, mülk hasarları) ve trafik kazaları gibi iç ve dış maliyetlerinin 43 milyon euro olduğu tahmin edilmiştir (Sassi vd. 2014).

Negatif dışsallıklar söz konusu olduğunda, kamu yararı için hükümetin genellikle iki yolu vardır. Birinci yol, negatif dışsallığı yaratanlar devletin regülasyonuna tabi olabilmektedir ve vergilendirme yöntemiyle bu dışsallıklar içselleştirilmektedir (Helbling 2010: 48). Diğerinde hükümet, iyi tanımlanmış mülkiyet haklarının tahsisi yoluyla piyasanın dışsallık sorununu etkin bir şekilde çözebileceği koşulları belirlemektedir (Webster 2003: 268). Yani, mülkiyet haklarının iyi tanımlanması durumunda taraflar, dışsallık sorunlarının çözülmesi için pazarlıklara başvurabilirler.

1.3.1.2 Eksik Rekabet Piyasası

Klasik iktisadın temel varsayımlarından biri tam rekabettir. Tam rekabet koşullarında mal ve hizmetlerin üretimi birçok firma tarafından sağlanacaktır. Aksi durumda tam rekabetten sapmalar yaşandığında üretimde etkinlik sağlanamayacaktır. Piyasada tam rekabetin sağlanmamasının başlıca nedenleri olarak tek el hak ve imtiyazları, fikri mülkiyet hakları, sabit maliyetlerin yüksekliği gösterilebilir.

Doğal kaynaklara verilen sınırlı mülkiyet hakkı, piyasada tek elci güç (monopoly power) yaratabilir. Hükümetler hukuk sistemi yoluyla da tekeller oluşturulabilir. Örneğin, patent yasaları belirli bir süre için icat yapanlara (inventors) tek el hakkını verebilir. Fakat bu bağlamda belki de en önemli olanı ölçeğe göre artan getiriden kaynaklanan sanayiye giriş engelleridir. Bu tür sanayilerdeki üretimin teknolojik doğası nedeniyle yani doğal tek el durumunda, rekabet adeta söz konusu

olamaz. Piyasa başarısızlığının bu türü, elektrik, su, demiryolu şebekeleri ve posta gibi hizmetlerin sağlanmasında en yaygın olanıdır.

Doğal tekel, üretimde yüksek sabit maliyetleri olan ve marjinal maliyeti çok düşük olan mal ve hizmetlerin sunulduğu piyasadır ve tekelci firma, fiyat yapıcıdır. Tam rekabet piyasası ise çok sayıda alıcı ve satıcıdan oluşur. Bu nedenle, ürün ve hizmetlerin fiyatı ile miktarı piyasa tarafından belirlendiği için üreticiler arasında rekabet söz konusudur. Eğer piyasada böyle bir durum söz konusu değilse ve piyasada bir üretici ya da az sayıdaki üretici faaliyet gösteriyorsa, piyasa başarısızlığına neden olan tekel veya oligopol ortaya çıkmaktadır (Andrew 2008; Winston 2006).

Firmalar ya da firma grupları üretimin marjinal maliyetini aşan bir fiyat talep edebiliyorlarsa piyasa gücüne sahiptirler. Firmalar veya firma grupları piyasa gücüne sahip olduklarında tüketici rantını (consumer surplus) azaltarak aşırı kârlar elde edebilirler. Azalan tüketici rantının tamamı firmalar tarafından yüksek kâr biçiminde ele geçirilememektedir. Firmalar tarafından ele geçirilen tüketici rantının kaybı (loss of consumer surplus) dara (etkinlik) kaybı (deadweight loss) olarak bilinmektedir. Buna ek olarak, piyasa gücüne sahip olan firmalar minimum maliyet ile (minimum per unit cost) üretim yapmadığından dolayı, üretici rantı kaybı (deadweight loss) gerçekleşecektir. Böylece, üretken kaynakların etkinsiz dağılımından toplumsal kayıp ortaya çıkmaktadır (Webster 2003: 267).

Tekellerin fiyat farklılaştırma (price discrimination) yapmaları suretiyle bu kayıplar azaltılabilir. Bununla beraber, piyasa gücü ve tekeller, yüksek giriş engellerinin oluşumuna ve ölçek ekonomilerin yaratılmasına neden oluşturlar (Andrew 2008; Winston 2006). Yüksek giriş engelleri yeni bir üreticinin belirli bir piyasaya girmesini zorlaştırır. Ölçek ekonomisi veya ölçeğe göre artan getiri (increasing return to scale), üretim ölçeği (scale of production) büyüdüğü için ortalama üretim maliyetlerinin düştüğü durumda ortaya çıkmaktadır. Bunun sonucu olarak, büyük üreticiler ölçek ekonomilerinden fayda elde edecekleri için tekellerin oluşumuna neden olabilirler (Le Grand 1991: 427).

Hükümet, firmaların piyasa gücünü kullanmalarını düzenleyerek toplam tüketici rantı kaybını en aza indirebilir ya da ortadan kaldırabilir. Antitröst politikası rekabet eksikliğinden kaynaklanan kayıpları azaltmaya örnektir. Bu yasalarla hükümet piyasada rekabet koşullarını sağlayarak toplumun refahını artıracak şekilde üretim miktarının ve fiyatın belirlenmesini amaçlamaktadır.

1.3.1.3 Asimetrik Bilgi

Birçok piyasa başarısızlıkları bilgi sorunu nedeniyle ortaya çıkmaktadır (Akerlof 1970; Andrew 2008; Le Grand 1991; Perman 2003; Winston 2006; Stiglitz 2000). Eksik, hatalı ve belirsiz bilgi genel bir problemdir, çünkü kesin ve objektif bilgiye sahip olmayan piyasa katılımcıları en uygun karar veremezler. Dolayısıyla, etkin olmayan piyasalar bozulmalara (failures) sürüklenirler (Andrew 2008: 395).

Diğer bir sorun, piyasa katılımcılarının bilgiye eşitsiz erişime sahip olduklarında ortaya çıkmaktadır. Bu hususta bilgi, tüketici ve üretici arasında asimetriktir (Le Grand 1991: 427). Diğer bir ifadeyle, piyasanın bir veya her iki tarafındaki ekonomik aktörler (agents) eksik bilgiye sahip olabilirler ya da mevcut bilgiler piyasa katılımcıları arasında asimetrik olarak dağılmış olabilir. Bu olgu ayrıca, “içeriden öğrenenlerin ticareti” (insider-trading) sorununu da beraberinde getirmektedir. Piyasanın bir katılımcısının diğer katılımcılarına göre daha iyi bilgilendirilmiş olduğu durum, iyi bilgilendirilmiş katılımcının diğer katılımcılarının zararına daha büyük kazançlar elde etmesi ile sonuçlanır (Andrew 2008: 395).

George Akerlof’un (1970)’teki ikinci el araba piyasasının ünlü analizi bu piyasa başarısızlığı kaynağının iyi bir örneğidir. “Ters seçim” (adverse selection) problemi ya da piyasanın bilgilendirilmiş tarafında olanlarının, piyasanın bilgisiz (uninformed) tarafında olanlarına zarar veren bir durumdur. Akerlof (1970) ikinci el araba piyasasındaki satıcıların genellikle alıcılardan daha fazla bilgiye sahip olduklarını ileri sürmüştür. Satıcı arabanın sorununun ne olduğunu tam olarak bilir. Alıcı arabanın bazı kusurlarını belirleyebilir, fakat diğer kusurlarını gözden kaçırmış olabilir. Dolayısıyla, ikinci el arabanın potansiyel alıcısı, arabanın gerçek değerini (true value) kolayca bilemez. Bu durum, alıcıyı tamamen alışveriş yapmaktan uzak

durmaya sürükleyebilir. Satıcı da, alıcının belirli bir fiyat için neden tartışıyor olduğundan emin olmadığı için arabayı satmaktan kaçınabilir. Böylece alıcı, düşük fiyat (bargain price) ile yüksek fiyat arasındaki bir yerde olan ortalama fiyattan (average price) satın almaya hazır olur. Ortalama fiyat bu fiyatın altında kaliteye sahip olan “kusurlu” otomobiller açısından satıcıların işine yarar. Alıcı ise, satın aldığı “kusurlu” araba için ederinden fazla ücret ödemiş olur.

Bilgi asimetrisi piyasaya kamu müdahalesinin yaygınlaşmasına neden olmuştur. Çok sayıdaki kamu politikaları tüketicileri koruma amaçlı ürünlerin etiketlenmesi ve ürünlerin içeriğinin açıklanmasına odaklanmaktadır (Wallis vd. 1999: 20). Bilgi de bir kamu malı gibi rekabetçi olmama özelliğine sahiptir. Fakat dışlanabilir olması nedeniyle birimler arasında bilgi farkları yani asimetrisi oluşmaktadır. Asimetrik bilgi sorununu ortadan kaldırmak için şeffaflık sağlayan kurumların varlığı ve bilgiye ulaşmanın maliyetinin en aza indirilmesi amaçlanabilir.

1.3.1.4 Eksik Piyasalar

“Görünmez el”, mallar ve hizmetlerin tedarik maliyetlerini karşılamada talebin yeterli olması durumunda, piyasaların bu mal ve hizmetleri temin edeceğini ifade eder. Bu gerçekleşmezse, eksik piyasalar piyasa başarısızlığına yol açacaktır. Piyasa başarısızlığının bu türü özellikle sigorta piyasalarında ve sermaye piyasalarında belirgindir. Bir kamu müdahalesi olmadığında ev kredisi alanlar, küçük işletmeler, ihracat yapan sanayiler ve çiftçiler gibi ihtiyaç sahiplerine özel kredi piyasasının sermaye sağlamadığı durumlarda hükümetler kredi sağlamak (veya en azından kredi garantisi vermek) için müdahale eder.

Eksik piyasadan kaynaklanan piyasa başarısızlığı yaklaşımı tamamlayıcı (complementary) piyasaların olmadığını varsayar. Piyasalar arasındaki tamamlayıcılık, bir piyasadaki faaliyetin (activity), diğer ilgili piyasaların var olmasına bağlı olduğu durumlarda ortaya çıkmaktadır. Örneğin, modern şehirlerdeki büyük ölçekli yeniden geliştirme projeleri genellikle yerel yönetim ve birçok özel şirketler arasında kapsamlı bir koordinasyonu gerektirir ve çoğu zaman devletin kalkınma ajansları aracılığıyla sağlanmaktadır (Wallis vd. 1999: 19).

Etkinlik sağlanamadığı durumların varlığı, toplumda refah ve kaynak kaybına neden olmuştur ve müdahaleyi gerekli kılmıştır. Devlet müdahaleleri, toplumun refahını artırmak adına piyasanın etkin üretim yapamadığı ve genel denge durumunun sağlanamadığı koşulların düzenlenmesi için gerekli görülmüştür.

Sonuç olarak, belirtilen bu aksaklıklar piyasanın devletten yardım almadan kendi başına çözüm üretemediği durumlardır. Dolayısıyla, Kamu Yararı Teorisinin regülasyonların ekonomik etkinlik elde edilmesi amacıyla uygulanmasının gerekliliğini açıkladığı görülmektedir. Buraya kadar devletin ekonomiye müdahalesi için gerekçe olarak başvurduğu piyasa başarısızlıklarına tek tek kısaca değinilmiştir. Fakat devletin, “piyasa başarısızlıklarını” düzeltmek için başvurduğu regülasyonların aslında kamu yararına değil, belirli bir gruplar için fayda sağlaması aynı zamanda kaçınılmaz olabilmektedir. Regülasyonların belirli bir çıkar gruplarına göre tasarlanmasını Ele Geçirme Teorisi açıklamaktadır.

1.3.2 Deregülasyonun Gerekçesi Olarak Ele Geçirme Teorisi

Chicago İktisat Okulu’nun temsilcileri George Stigler (1971), Richard Posner (1971, 1974) ve Sam Peltzman (1976), 1960-70’lerde regülasyona ilişkin kamu yararı teorisine yönelik eleştirileriyle Ele Geçirme Teorisinin gelişiminde önemli katkıda bulunmuşlardır. Ekonomik regülasyonla ilgili çalışmalarıyla Stigler (1971)’de, regülasyonların etkin olmadığını belirterek kamu yararı teorisini eleştirmektedir. Stigler’e göre, piyasaya rakip firmaların girmesi regülasyon aracılığıyla sektördeki çıkar grupları tarafından engellenmektedir ve regülasyon uygulamaları kamu yararına değil, çıkar gruplarının çıkarına çalışmaktadır. Şöyle ki Ele Geçirme Teorisi ile Kamu Yararını Kaldırmacı Akım Yaklaşımı arasında bir ilişki kurulmaktadır. Çünkü Ele Geçirme Teorisi de, kamu yararı kavramına sadece bir strateji olarak başvurulduğunu ve regülasyonların belirli bir grupların amacı için kullanıldığını ileri sürmektedir.

Stigler (1971: 3)’de belirtildiği gibi regülasyonlar, genelde tüm toplumun refahı veya toplumun en geniş katmanlarının çıkarları için konmuş olsa da, sonuçta belirli bir endüstrinin çıkarlarına hizmet edebilir. Ele Geçirme Teorisi

regölasyonların kamu yararını sağlamak amacıyla ortaya çıkmış olmasına rağmen, düzenleyici kurumlar belirli bir zaman içinde piyasadaki belirli bir grup veya gruplar tarafından ele geçirilip, düzenlemelerin çıkar gruplarının yararına şekilleneceğini ileri sürmektedir. Stigler, regölasyon kurumlarının sektörde kontrol sağlayarak aslında regüle ettiği veya bağlı olduğu sektörlerin çıkarlarına hizmet ettiğini ifade ederek, regölasyonun sağladığı sübvansiyonların, rakip grupların veya işletmelerin piyasaya girişlerini engelleme gibi amaçlarda kullanıldığını belirtmektedir (Stigler 1971).

Sektördeki çıkar grupları ile politikacılar arasındaki ilişkilerin sonucunda düzenleyici kurumların nasıl ele geçirilebileceğiyle ilgili varsayımlar şu şekilde belirtilebilir. İlki, regölasyonlar sektörde belirli grupların “talebi” üzerine vardır ve böylesi “talepler” sektördeki çıkar gruplarının politikacılara destek vermesiyle sağlanacaktır. Politikacılar ise, sektördeki çıkar gruplarından aldıkları desteklere yanıt olarak çıkar gruplarının sektör için uygun gördükleri kural veya yasaların getirilmesinden yana olacaklardır. Diğer bir varsayıma göre, regölasyonu uygulayacak bağımsız kurumların, düzenlenecek sektörlerde gelecekte “iş” bulabileceğini düşünen kamu kurumu çalışanları tarafından kurulmasıdır. Bu şekilde kurulmuş (regölasyon uygulayacak) kurumların toplumun ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde tahsisat (allocation) yapması yerine kaynakların verimsiz bir şekilde dağılmasına neden olacağı ileri sürölmektedir. Bu varsayımlar, piyasadaki regölasyonların sonuçta etkinsizliğe sebep olacağını ileri sürmektedir. Piyasada etkinsizlik durumunda Chicago Okulu’nun temsilcileri, rekabet sağlanmamış sektörlerin deregüle edilmesinin etkinliğin sağlanmasına yol açacağını ifade etmektedirler.

Devletin ekonomiye müdahalesinin gerekçeleri olan piyasa başarısızlıklarının giderilmesinde Kamu Yararı Teorisinin yetersiz kalmasının yanı sıra, regölasyonlar piyasada faaliyet gösteren çıkar grupları tarafından manipüle edilmesine ya da toplumsal maliyetin artmasına neden olacaktır. Belirli bir sektörün düzenlemesiyle ilgili kurallar veya yasalar, sektörün içinden regölasyona ihtiyaç duyulduğunda değil, regüle edilen sektörün talebi üzerine uygulanıp regüle edilen

sektörün lehine işleyecektir. Regülasyon, regüle edilen sektörlerde rekabeti olumsuz etkileyerek çıkar grupları için uzun vadede rantlara ve rekabetçi sonuçlardan sapmalara yol açar ve regülasyon için harcanan kaynaklar boşa gider (Çetin ve Eryiğit 2013: 169-70).

Ayrıca bu eleştiriler, kamu yararı için piyasayı düzenleme görevi ile yetkili olan regülatörlerin, diğer çıkar (ekonomik) grupları gibi, kendi öz çıkarlarını maksimize edecekleri gibi; politikacıların da, regülasyonları piyasa başarısızlıkları düzeltmek veya toplumsal refahı artırmak amacıyla değil, politikacıların kendi çıkarlarını destekleyen çıkar (ekonomik) gruplarının isteklerine göre regülasyonlar uygulayacakları boyutlarıyla daha güçlenmektedir (Stigler 1971: 3-21; Posner 1974). Sektördeki çıkar grupları ile politikacılar arasındaki ilişki politikacıların tekrar seçilme olasılığını arttırmaktadır. Politikacıları en iyi şekilde etkileyebilecek olan çıkar grupları tarafından ele geçirilmeye çalışılan “kâr amaçlı kuruluşlar” ortaya çıkmaktadır (Boettke 1998).

Stigler’e benzer şekilde regülasyonu eleştiren Sam Peltzman (1976) regülasyonun politikacıların sektörün içinden en yüksek “teklif” sunan “alıcıya” (çıkarcı grubuna) “satıldığını” belirtilmektedir. Buradaki “teklif” rüşvet, oy veya politikacılar için faydalı olabilecek diğer kaynaklar anlamındadır. Peltzman, sektördeki tüm çıkar gruplarının (üreticiler ve tüketiciler) regülasyondan aynı şekilde yararlanması anlamına gelmediğini, regülasyonların sadece kendi çıkarlarına uygun olan alt gruplara da faydalı olabileceğini ifade etmiştir. Fakat Peltzman, Stigler’den farklı olarak, regülasyonu sadece çıkar gruplarının (üretici) çıkarları ile sınırlamamaktadır. Ona göre, regülasyonlar aynı zamanda tüketici çıkarlarını korumak için de tasarlanabilmektedir (Peltzman 1976: 211-40). Örneğin, politikacılar çeşitli baskı grupları arasında oylarını artırabilmek için bu gruplara uygun gelen düzenleyici kararlar alırlar. Uygun olan kararlar ise, tüketiciler için mümkün olduğu kadar en düşük fiyatları ve üreticiler için mümkün olduğu kadar en yüksek kar elde etmelerini sağlamaktadır.

Stigler ve Peltzman’ın çalışmalarında gördüğümüz gibi, regülasyon kamu yararının sağlanması amacıyla tasarlanırsa bile, zaman içerisinde sektördeki çıkar

grupları, kamu çıkar grupları ya da tüketicilerden oluşan çıkar grupları tarafından ele geçirilebilecektir. Chicago Okulu'nun temsilcileri, devletin kamu yararı sağlamak için regülasyonlar aracılığıyla ekonomiye müdahale etmesinin, devlet başarısızlığına yol açabileceğini belirtirler. Devlet başarısızlığı, piyasa başarısızlığını düzeltmek için regülasyona harcanan kaynakların yanlış tahsis edilmesidir.

Bu durumda Chicago Okulu'nun temsilcileri, ele geçirilen sektörlerde deregülasyon yoluyla devletin ekonomiye müdahalesinin ortadan kaldırılmasını ve piyasalarda serbest girişimci sisteminin oluşturulmasını ileri sürerler. Deregülasyon, toplumsal aktörlerinin davranışları üzerindeki (esasen iş dünyasında) ekonomik, siyasi ve sosyal kısıtlamaların azaltılması, piyasada yasaların ve özellikle, piyasada rekabeti engelleyen bariyerlerin kaldırılmasını sağlayacaktır (OECD 1997: 11).

Deregülasyonun uygulanmasıyla ekonomide daha önce kamu kesiminin hâkim olduğu sektörlerde özel sermayenin girmesinin kolaylaşacağı düşünülmektedir. Örneğin, 1980'ler Thatcher dönemi İngiltere'sinde kamu sektörünün hâkim olduğu sağlık, eğitim ve ulaşım gibi alanlara özel sektörün girmesi teşvik edilmiştir.

1.4 Regülasyon Çeşitleri

Regülasyon literatüründe regülasyon genelde şekli ve kapsamına göre, ekonomik regülasyon ve sosyal regülasyon olarak sınıflandırılmaktadır (Ogus 2004; Viscusi vd. 2005). Ekonomik regülasyon ayrıca, yapısal (structural) ve davranışsal (conduct) regülasyonlar olarak adlandırılmaktadır ve piyasanın yapısı ile davranışları düzenlemektedir (Moosa 2015: 4). Yapısal regülasyon piyasanın yapısına yönelik olup, piyasaya giriş ve çıkışlara kısıtlamalar, belirli bir şirketin hizmet sunabilmesi için gerekli koşulları sağlamayan şirketin faaliyetini kısıtlayan özel kurallar şeklinde örneklenebilir. Davranışsal regülasyonlara, piyasadaki üretici ve tüketicilerin davranışlarına yönelik fiyat kontrolü, reklam düzenlemeleri, minimum kalite standartları ve ürünlerin etiketlenmesi gibi regülasyonlar örnektir.

1.4.1 Ekonomik Regölasyon

Ekonomik regölasyon, piyasada eksik rekabet ve tekel/doğal tekellerin oluşumunu engelleme, piyasaya giriş ve çıkış kısıtlamaları, fiyat kontrolü, reklam kısıtlamaları, kalite standartları, para ve kredi politikaları ve ticaretin düzenlenmesini kapsamaktadır (Ogus ve Veljanovski 1984: 240-51; Ogus 2001; Den Hertog 2010; Quartey 2001). Majone ve Baake (1996: 284) ekonomik regölasyonu, etkin ve optimum çözüm arayışında olan ve sektörü iyi tanıyan teknik uzmanların yardımıyla çalışan düzenleyici kurumlar olarak tanımlamaktadır.

Ekonomik regölasyon ile piyasadaki şirketlerin davranışlarının toplum refahı üzerindeki olumsuz etkilerini azaltmayı ve piyasadaki süreçlerin istikrarlı şekilde çalışması için koşullar yaratmayı amaçlanmaktadır (Den Hertog 2010: 3). Ekonomik regölasyonun başlıca gerekçeleri üretim veya tüketimde etkinliği artırma, tüketicileri koruma, kaliteyi artırma, doktor ve avukatlar gibi meslek sahipleri tarafından sunulan hizmetler için asgari standartlar getirme, istihdam ve gelirin daha adil dağılımını sağlamak, taban veya tavan fiyatları ve üretim kapasitelerini belirlemek ve piyasaya kimin girebileceklerini belirleme vb. kapsamaktadır.

Örneğin, piyasaya giriş ve çıkış regölasyonları, sektördeki şirketler için kayıt şartları ve prosedürler, izin ve lisans yasaları, çalışacak sektördeki faaliyetleri seçmelerine ilişkin yasa ve yönetmelikler çıkartmak, üretim sürecinden makina seçimine kadarki süreçleri kapsayabilmektedir. Para ve kredi politikaları da ekonomik regölasyon kapsamında olup, enflasyon ve para arzı politikası, faiz oranları politikası, teminat ve güvenlik şartları, bankacılık ve finansal aracılık yasaları, döviz kurları ve kontroller, kredi kaynaklarının zorunlu tahsisi, özel kredi düzenlemelerini içermektedir (Quartey 2001). Bu düzenlemelerle ekonomik regölasyon, piyasanın toplumsal refah üzerindeki olumsuz etkilerini azaltmayı ve piyasanın istikrarlı şekilde çalışması için koşullar yaratmayı amaçlamaktadır (Den Hertog 2010: 3).

1.4.1.1 Ekonomik Regülasyonun Araçları

Ekonomik regülasyonun başlıca araçları, fiyat, üretim miktarı, kalite, piyasaya giriş ve çıkış ve reklam regülasyonlarıdır (Viscusi vd. 2005). Fiyat regülasyonu, piyasadaki firmaların ürettikleri ürünleri veya hizmetleri için belirliyebileceği taban ya da tavan fiyatı belirler, firmaların bazı aralıklarda fiyat ayarlamaları yapmalarını kısıtlar (Viscusi vd. 2005). Ürün ve hizmet kalitesi regülasyonunda, regülatör hizmet ve üretilen ürüne yönelik asgari kalite standartlarını belirler.

Reklam kısıtlamaları, regülatörler tarafından çeşitli sektörlerde yaygın olarak uygulanmaktadır. “Sakıncalı” olan sigara ve alkol ürünlerine uygulanan reklam yasakları buna örnektir. Örneğin, ABD ve birçok diğer ülkelerde kamu yararı gerekçesi ile tütün firmalarına televizyon ve radyoda reklam yapmaları yasaklanmıştır. Ayrıca, reklam kısıtlamaları alkol ürünlerinin de reklam panolarında ilan edilmesine izin vermemektedir (Viscusi vd. 2005: 358-62).

1.4.2 Sosyal Regülasyon

Sosyal Regülasyon, sağlık ve iş güvenliği, iş sözleşmeleri, işveren-işçi ilişkileri üzerindeki kontroller, asgari ücret, ücret dışı telafisi, çevre koruması, tüketicileri koruma gibi hususları kapsayan, ekonomik faaliyetlerden kaynaklanan zararlı etkileri gidermek ve önlemek amaçlı politikalar (Den Hertog 2010; Quartey 2001; Ogus 2004).

Çevreye zararlı maddelerin yayılımının önlenmesi, fabrikalarda ve iş yerlerinde güvenlik regülasyonları, üretilen ürünlerin ambalajlarında veya etiketleri üzerinde ürün hakkında bilginin olması yükümlülüğü, personellerin işe alımında insanların ırkına, rengine, dinine, cinsiyetine, milliyetine göre ayrımcılıkların yasaklanması vb. gibi düzenlemeler sosyal regülasyonda kullanılan araçlardır (Den Hertog 2010: 4).

Sosyal regülasyon herhangi bir sektörün veya bireylerin faaliyetlerini regüle eden geniş kapsamlı kurallar bütünü olup, Ogus (2004) sosyal regülasyonun özellikle piyasa başarısızlıklarının oluşmasına sebep olan asimetrik bilgi ve negatif dışsallıklara yönelik olduğunu belirtmektedir.

Tüketicileri korumak açısından ürün üreten veya hizmet sunan şirketler ile tüketiciler arasında ürün veya hizmetin kalitesi hakkında asimetrik bilgi oluşmaması için ürün veya hizmet hakkında bilgilerin açıklanması sosyal regülasyona örnek olarak gösterilebilir. Negatif dışsallık sorunu sosyal regülasyon aracılığıyla üretim yapanlara belirli standartların getirilmesi ya da etraftakilere zarar vermemesi için belirli teknolojilerinin kullanılması sonucunda çözülebilir (Ogus 2004: 4).

Özetle, hem sosyal hem de ekonomik regülasyonlar doğrudan devlet tarafından uygulanabilmektedir. Fakat Chicago Okulu'nun temsilcilerinin vurguladığı gibi bu regülasyonlar, kamu yararının aksine belirli grupların çıkarına da hizmet edebilmektedir. Bu bağlamda devlet, sektörleri düzenleme, denetim ve gözetim işlevlerini kapsayan bu regülasyonları uygulamada yönetim yapısı içinde öne çıkan kurumlara, yani BİO'lara başvurmaktadır. Yönetişim yaklaşımının yükselişiyle regülasyonların BİO'lar aracılığıyla uygulanmasının kamu yararına olacağı düşüncesi yaygınlık kazanmıştır.

1.5 Yönetişim Yaklaşımında Kamu Yararı

1990'lardan itibaren özellikle, Kamu Yönetimi disiplini başta olmak üzere, birçok Sosyal Bilimler disiplininde en çok ele alınan konulardan biri olan yönetim ile kamu yararı arasındaki ilişki, sektörlere yönelik düzenlemede (ele geçirilmesini önlemeye yönelik) politika tasarımı dönüştürmüştür. Hükümet etme anlamındaki “yönetim” (government) kavramından daha geniş ve küresel bir anlama sahip olan “yönetişim” (governance) kavramı, “yeni yönetim süreci veya toplumun yönetildiği yeni bir yöntem” olarak karşımıza çıkmaktadır (Stoker 1998).

Gerry Stoker (1998)'da, yönetim kavramını beş önerme çerçevesinde tanımlanmaktadır. Yönetişim: hükümetin yanı sıra, hükümet dışı kurum ve aktörler

dizisini kapsar; toplumsal ve ekonomik sorunları çözebilmek için sınır ve sorumlulukların bulanıklığını belirler; kolektif eylem içinde yer alan kurumlar arasındaki ilişkilerin güç bağımlılığını belirler; aktörlerin öz yönetim (self-governing) özerkliğini ifade eder; ve hükümetin yönetme veya yetki kullanma yetkisi dışında kalan işleri yapma kapasitesini kabul eder. Diğer ifadeyle, yönetim yaklaşımı hükümetin idare etmek (steer) ve yönlendirmek için yeni araçlara (BİO'lar) başvurabileceğini öngörür. Yönetişim çıktıları açısından hükümetten farklı olmamakla beraber, düzenli kural ve kolektif eylem için koşulların yaratılmasıyla daha çok ilgilenmektedir. Bunun için yönetim daha çok süreçler (processes) ile yönetimden farklılaşmaktadır.

Uygulamada yönetişimin başlıca destekleyicilerinden olan OECD (2014: 17), daha iyi yönetim, daha etkin uyum programları ve hedeflenen (targeted) düzenlemelerin uygulanmasıyla yönetişimi güçlendirerek, istenen sonuçların en etkin şekilde elde edilebileceğini ileri sürmektedir. Bu aynı zamanda regülasyonların, kamu yararına karşı kasıtlı olarak faaliyet gösterenleri önlemeye daha fazla odaklanmasına olanak sağlamaktadır.

Düzenleyicinin yapısal özellikleri, karar alma ve hesap verebilirlik yapıları düzenlemenin etkin olması için önemli faktörlerdir ve çeşitli kurumsal yapılarda bulunabilmektedir. Düzenleyici kurumlar, bir bakanlık bünyesinde veya kanun ile kurulan, kendi yönetim birimine, personeline ve yönetici kadrosuna sahip ayrı bir birim şeklinde de olabilmektedir (OECD 2014: 18). Dünya Bankası, IMF ve OECD gibi uluslararası kuruluşlar, devlet içinde düzenleyici reform ve özelleştirmeleri teşvik eden BİO'ların oluşturulmasını önermektedir (OECD 2002). Örneğin, özelleştirme yapılan sektörlerde BİO'ların oluşturulmasıyla özelleştirilecek olan Kamu İktisadi Teşebbüslerinin (KİT) değerinin yükseleceği ve daha çok özel yatırım çekme imkânının sağlanacağı ileri sürülmektedir (Stiglitz 1999).

Yönetişim yaklaşımı BİO'ların siyasal veya sektörel çıkar gruplarının etkisinden korunduğunu ve düzenlediği sektörde tarafsız olarak kamu yararını sağlama gücüne sahip olduğunu vurgulamaktadır. BİO'ların, düzenlediği sektörde tarafsız bir şekilde davranması kamu yararı sağlanması açısından hayati öneme sahip

olmaktadır. BİO'ların tarafsızlığı tüm düzenleyici işlevlerini yerine getirmede bağımsız olması beklentisinden kaynaklanmaktadır. Karar verme bağımsızlığı, örgütsel bağımsızlık, mali bağımsızlık ve yönetsel bağımsızlıklar BİO'ların başlıca özelliklerdir; düzenleyici kararlarını “siyaset dışına çıkarmak” ve düzenleyici kurumu gündelik siyasi mülahazalardan izole etmek BİO'ların kurulmasında başlıca gerekçe olmaktadır. Böylece, kapalı ve genelde tahmin edilemez eski hükümet usulü düzenlemesinden uzaklaşma girişiminde bulunmaktadır (Brown vd. 2006: 50).

Değınilen özellikler bağlamında BİO'lara ilişkin yönetişimin iki yönü belirgin olmaktadır: dış ve iç yönetişim. Dış yönetişim, BİO'ların yasama, bakan, bakanlık, yargı, düzenleyici kurumun yönetim birimi ve düzenlenen sektör arasındaki yetki ve sorumlulukları, ilişkilerini ve yetki dağılımını kapsamaktadır. İç yönetişim, BİO'ların örgütsel yapıları, davranış standartları, rolleri ve sorumlulukları, uyum ve hesap verebilirlik tedbirleri, sektördeki faaliyetlerin gözetimi, mali raporlama ve performans yönetimini kapsamaktadır (OECD 2014: 19).

İKİNCİ BÖLÜM

BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER

Kavramsal bölümde tartışıldığı gibi hükümetler genelde özel sektörlerin faaliyetlerine kamu yararı gerekçesiyle müdahale eder ve regülasyonlar getirir. Regülasyonlar, bir kamu politikasının aracı olan BİO'larca da uygulanmaktadır. Bu bölümde ABD, Avrupa ülkeleri, gelişmekte olan ülkelerin yanı sıra, Türkiye'deki BİO'ların gelişimi ve faaliyetleri kamu yararı ve ele geçirme perspektifinden değerlendirilmiştir. BİO'ların farklı modelleri ülkelerin idari yapısına ve yönetim biçimine göre oluşturulmaktadır. Bu kapsamda, BİO'ların iki modeli belirgindir. Bunlar Amerikan ve Avrupa modeli BİO'larıdır.¹ Gelişmekte olan ülkelere BİO'lar daha çok uluslararası kuruluşların öneri ve baskıları ile yaygınlık kazandığı için bu iki model arasında kendi yönetim yapılarına özgü biçimde oluşturulmaktadır.

BİO'ların yapısal ve işlevsel özellikleri ülkeden ülkeye ve sektörden sektöre farklıdır. Ancak BİO'ların ortak bir özelliği de vardır. Bu özellik, siyasi denetimden uzak tutulması ve iktidara seçimle gelen politikacıların BİO'ların üst düzey yöneticilerini görevden alma yetkilerinin sınırlandırılmasından ileri gelmektedir (Kagan 2001: 2250). BİO'lar, kamu hukuku çerçevesinde kendi yetki ve sorumlulukları olan, örgütsel olarak devletin yürütme erki içinde bulunan fakat bakanlıklardan ayrı ve iktidara seçimle gelen yetkililer tarafından doğrudan yönetilmeyen ve kontrol edilmeyen kamu kurumlarıdır (Thatcher 2002a: 127).

BİO'ların başlıca görevleri, regülasyonları uygulayarak piyasa gücünü kontrol etmek, rekabet ortamını sağlamak ve tüketicilerin (ürün hakkında tam bilgiye sahip olma gibi) haklarını korumaktır. Bu görevlerini yerine getirmek için kendilerine devredilen düzenleyici yetkilerini, kaynakları ve sorumluluklarını kullanarak regülasyon yapmaktadırlar (Gilardi 2004; Li vd. 2010: 289). BİO'lar

¹ Amerikan modeli BİO'ların özellikleri, bu kurumların ilk olarak ABD'de ortaya çıkması ve serbest piyasa sisteminin hâkim olduğu bu ülkede yaygınlık kazanmasından ileri gelmektedir. ABD'den farklı olarak ekonomide kamunun rolünün hâkim olduğu Avrupa ülkelerinde 1980'lerden başlayarak özelleştirilen sektörlerde kurulan BİO'lar Avrupa modeli BİO'ları olarak nitelendirilebilir. Ayrıca, Avrupa modeli BİO'lar, AB'ye üye olan ve üye olmayan tüm ülkeleri kapsamaktadır.

düzenlediği sektörde kural koyma, kuralları uygulama ve taraflar arasında uyumsuzlukları çözme gibi işlevleri yerine getirmektedirler (Nunes vd. 2015).

Tezin kavramsal bölümünde belirtildiği gibi, regülasyon veya regülasyonu uygulayan kurum belirli gruplar veya siyasi çıkarlar (hükümet) tarafından ele geçirilebilir. Ele geçirme sonucunda, regülatör, piyasa başarısızlığını düzeltmeye yönelik politikaları uygulamada başarısız olabilmektedir. Regülasyonların ele geçirilmesi riskini önlemek özel çıkarlar ile hükümet arasında etkileşimi şekillendiren bu kurumların tasarımına bağlı olmaktadır (Gómez-Ibáñez 2003: 48-54). BİO'lara verilen yetkiler ve işlevlerin (regülasyonları) sektör veya siyasiler tarafından "ele geçirilmeden kamu yararını" yerine getirilebilmesi için; bu kurumların bağımsız, hesap verebilirlik, şeffaflık, uzmanlık ve güvenilirlik esaslarına bağlı olarak tasarlanması önemlidir (Gilardi 2006; Nunes vd. 2015; Maggetti 2006). Örneğin, BİO'ların bağımsız olabilmeleri için onların seçilmiş yetkililerin doğrudan denetimi altında olmaması veya siyasilere mesafeli (at arm's length from) olması gerekmektedir (Gilardi 2008: 8-10; OECD 2002: 95). BİO'lar oluşturulurken yasama ve yürütmenin bazı yetkileri (düzenleme) bu kurumlara devredilmektedir. Bu özellikler "seçilmişlerin önemi azalırken, seçilmemişlerin (atanmışların) öneminin arttığını" vurgulayan yeni yönetim modelinin oluşumuna imkân sağlamaktadır (Vibert 2007: 1-3).

BİO'larla ilgili yapılan tanımlar ve özellikler bağlamında bölüm dört başlık altında ele alınmıştır. Birinci başlık altında, bir Amerikan yönetim modeli olarak BİO'ların gelişimi, yapısal ve işlevsel özellikleri incelenmiştir. Ayrıca, Amerikan modeli BİO'ları kamu yararı ve ele geçirme perspektifinden değerlendirilmiştir.

İkinci başlık altında, İngiltere başta olmak üzere diğer Avrupa ülkelerinde 1980'lerde başlayan yeniden yapılanma reformları sonucunda devlet tekelinde olan sektörlerin özelleştirilmesi ve serbest piyasanın teşvik edilmesiyle beraber ortaya çıkan ve yaygınlaşan Avrupa modeli BİO'ların gelişimi, yapısal ve işlevsel özellikleri ele alınmıştır. Avrupa modeli BİO'ların faaliyetleri kamu yararı ve ele geçirme perspektifinden değerlendirilmiştir.

Üçüncü başlık altında, gelişmekte olan ülkelerde özellikle, 1990-2000'lerde uygulanan özelleştirme ve serbestleştirme politikalarıyla beraber yaygınlaşan BİO'ların gelişimi, yapısal ve işlevsel özellikleri Amerikan ve Avrupa modeli BİO'larla karşılaştırmalı olarak incelenmiştir. Gelişmekte olan ülkelerde BİO'ların faaliyetlerinin etkinlikleri de değerlendirilmiştir.

Türkiye'deki BİO'ların gelişmesi özellikle, AB'e üyelik süreci ile IMF ve Dünya Bankası önerileri bağlamında değerlendirilmiştir. Türkiye BİO'larının Amerikan, Avrupa ve gelişmekte olan ülkelerdeki BİO'lar ile işlevsel ve yapısal yönden karşılaştırmalı bir analizi yapılmıştır. Türkiye'deki BİO'ların etkinliği ve başarısızlıkları da bölüm içerisinde çözümlenmiştir.

2.1 Amerikan Modeli BİO'lar

ABD, BİO'ların ortaya çıktığı ilk ülke olarak tarihe geçmiştir. Amerikan modeli BİO'lar yürütmenin federal ana kurumlarının dışında olan ve ABD ekonomisinin önemli alanlarını düzenlemekle yetkilendirilen ve federal düzeyde faaliyet gösteren kurumlardır. Amerikan modeli BİO'ların ortaya çıkmasını ve gelişmesini etkileyen başlıca faktörler serbest piyasa şartlarında işleyen ABD piyasalarındaki aksaklıkların yanı sıra, yasamanın yürütmeye olan güvensizliği ve hükümet başarısızlıkları olmuştur. ABD'de birçok sektörde düzenleme yapan BİO'lar ekonomik regülasyonların yanı sıra, sosyal regülasyonları da uygulamaktadır.

1887'de ABD demiryolları sektöründeki piyasa başarısızlıkları (sektördeki tekeller) gerekçesiyle ortaya çıkan Eyaletler arası Ticaret Komisyonu (ICC) ilk BİO örneğidir. Bu kurumun ortaya çıkışı yatırımcı ve tüketicilerin çıkar çatışmasını bir dengede tutacak hakem benzeri bir kuruma ihtiyaç duyulmuş olmasıyla ilişkilidir. ABD Kongresi ICC'ye, demiryolcuların tekелci davranışlarından tüketiciyi korumak için taşımacılık fiyatlarını (özellikle şahıslar, bölgeler ve trafik türleri arasında demiryolları ücretlerinde ayrımcılığı yasaklama, taban ve tavan fiyatları belirleme) ve uygulamalarını düzenleme yetkilerini vermiştir (Hogue vd. 2017: 4). Bunun yanı sıra, 1914'te Federal Ticaret Komisyonu (FTC) olarak bilinen diğer bir Amerikan

modeli BİO kurulmuştur. FTC'ye kartellerin oluşmasını ve haksız rekabetleri soruşturmanın yanı sıra, tüketicinin korunması, rekabete aykırı eylemlerin önlenmesi gibi düzenleme yetkileri verilmiştir. Bu gelişmelerden sonra 1929 Dünya Ekonomik Krizi'ne (Great Depression) kadar olan sürede Amerikan modeli BİO'lar pek yaygınlaşmamıştır.

Fakat ABD'de BİO'ların yaygınlaşması, "New Deal" döneminde ivme kazanmıştır ve günümüze kadar ilerlemeye devam etmektedir. ICC ve FTC'ye benzer şekilde birçok BİO özellikle "New Deal" programı çerçevesinde telekomünikasyon, menkul kıymetler, enerji, ulaştırma ve diğer sektörlerde oluşturulmuştur ve ABD yönetim sisteminde önemli bir yer edinmiştir. (Breger ve Edles 2000: 1116-17). Örneğin, bu kapsamda 1934'te kurulan Federal İletişim Komisyonu (FCC) ve Menkul Kıymetler ve Borsa Komisyonu (SEC), 1938'de Sivil Havacılık Kurumu (CAB) gibi bağımsız düzenleyici kurumlar yetkili olduğu sektörlerde çeşitli ekonomik regülasyonları uygulamaktan sorumlu tutulmuştur.

ABD'de daha sonra kurulan BİO'lar arasında özellikle, 1964'te Eşit İstihdam Fırsatı Komisyonu (EEOC), 1970'te Çevre Koruma Ajansı (EPA), 1971'de İş Güvenliği ve Sağlık İdaresi (OSHA) gibi düzenleyici kurumlar daha çok sosyal regülasyonların uygulanmasından sorumlu tutulmuştur.

Ayrıca, tütün ve alkol sektörlerinde ABD'de BİO özelliğine sahip kurum bulunmamaktadır. TAPDK ile karşılaştırılması açısından, genelde tütün ve alkol sektörleri devletin yürütme organı tarafından düzenlenmektedir (TÜSİAD 2002). ABD başta olmak üzere birçok ülkede bu sektörler merkezi yönetime bağlı Sağlık Bakanlıklarınca kontrol edilmektedir. Örneğin ABD'nin tütün sektörünü, yürütme organı olan Sağlık ve İnsan Hizmetleri Departmanı'na bağlı olarak federal düzeyde hizmet veren Gıda ve İlaç İdaresi (FDA) düzenlemektedir (FDA 2016). Ama yakın zamanda ABD'de tütün gibi sektörün bağımsız düzenleyici kurumlar aracılığıyla kontrol edilmesi gündeme gelmiştir. Örneğin eski ABD FDA Başkanları, Amerikan ekonomisinin dörtte birini kapsayan kritik gıda ve ilaç güvenliğini düzenleyen kurumun, bürokrasi ve politikacıların karışmasından zarar gördüğünü belirterek, kuruma FTC gibi BİO seviyesinde yetkilerin verilmesi durumunda, kamu sağlığı ile

ilişkili acil durumlara zamanında cevap verebilme kabiliyetini artıracığını belirtiyor (Bottemillerevich 2016). Öte yandan, 2018’de FDA’nın hala hükümete bağlı kuruluş olarak faaliyetine devam etmekte olduğu belirtilmelidir.

ABD’nin BİO deneyiminden farklı olarak, ekonomide devletin rölü baskın olan Avrupa ve gelişmekte olan ülkelerde BİO’lar, 1980’lerden itibaren ekonomide devletin müdahalesinin azaltılması ve özelleştirme süreçleri sonrası gelişmeye başlamıştır. Amerikan modeli BİO’ların tarihsel deneyimi, dünya çapında çeşitli ülkelerdeki düzenleyici kurumların oluşturulmasına rehberlik etmiştir (De Vasconcellos 2009: 14; Levi-Faur ve Sharon 2004: 105-06).

2.1.1 Amerikan Modeli BİO’ların Yapısal ve İşlevsel Özellikleri

Amerikan modeli BİO’ları bağımsızlık ve hesap verebilirlik ilkeleri bazında yapılandırılmıştır. Kanunla kurulan, tüzel kişiliği haiz, idari ve mali özerkliğe sahip, kurul üyelerinin bağımsız olduğu Amerikan BİO’ları, ABD’nin federal yürütme kurumlarından yapısal bağımsızlık özelliğiyle ayırt edilmektedir.

BİO’ların yapısal ve işlevsel bağımsızlığı; kurul üyeliği için çift partili atama şartının olması, atanan üyelerin belirli sürelerle görev yapmaları ve belirli sebepler olmadan kurul üyelerini görevden almanın mümkün olmaması ve özel finansmanın olması gibi yasal güvencelerle sağlanmaktadır (Verkuil 1988: 259-60; Hogue vd. 2017). Bu özelliklerin temelinde, BİO’ların devletin yürütme organının yetki alanından uzak tutulması ve ABD Başkanının kendi iradi kararlarına açık olmaması ilkesine dayanmaktadır.

Amerikan BİO’ları örgütsel yapılanması açısından ABD federal yürütme organlarından farklıdır. BİO’lar diğer merkezi federal yürütme organlarında olduğu gibi tek bir karar alıcı (Bakan) tarafından değil, 5 ile 7 üyeden oluşan kolektif organlarca (komisyon veya kurullar) yönetilmektedir (Verkuil 1988: 260-61; Hogue vd. 2017). Ancak, asil vekil ilişkisine göre Amerikan modeli BİO’lar “vekil”, ABD

Kongresi “asil” konumundadır (Mota Prado 2008: 394).² Bunun için, ABD Kongresi, BİO’ların takdir yetkisini yasalarla sınırlandırarak, gözetim kurumları vasıtasıyla denetleyerek ve bütçesinin kontrolünü yaparak bu kurumları etkileyebilmektedir (DeShazo ve Freeman 2003: 1446).

Peki, ABD Kongresi BİO’lara verdiği yetkileri nasıl kontrol etmektedir? Kongre, uygulama öncesi (ex-ante) BİO’nun karar alma mekanizmasını sınırlayabilmekte ve denetim komiteleri tarafından nihai denetim yoluyla BİO’lara devredilen yetkileri kontrol edebilmektedir. Uygulama öncesi kontrol ile BİO’nun yetki kapsamı sınırlanır, BİO’nun yapısı belirlenir ve BİO’nun uyması gereken usul kuralları belirlenir. Nihai denetim, Kongre’den BİO’lara yetkilerin devredilmesinden sonra oluşan yasama denetimini kapsamakta olup, hem Meclis (House) hem de Senato’nun (Senate) çeşitli komiteleri BİO’nun bütçesini kontrol ettikleri gibi, BİO’nun üst düzey personel atamalarında etkili olabilmektedirler (DeShazo ve Freeman 2003: 1456).

İşlevsel olarak Amerikan modeli BİO’ları, devletin yürütme, yasama ve yargı erklerinin bazı yetkilerini kullanmaktadırlar. Örneğin, BİO’lar yetkilendirildiği sektörde ilgili tarafların davranışlarını düzenleyen norm ve kuralları belirleme (karar verme), uyuşmazlıkları çözüme (hükme) bağlama, kurallar ihmal edildiğinde soruşturma yapma (dava açma) gibi işlevsel özelliklere sahiptir (Verkuil 1988: 263; Hogue vd. 2017: 4-5). ABD Kongresi tarafından her bir sektör için ayrı bir yasayla BİO’ların ilgili sektör üzerinde düzenleme amaçlarının yanı sıra, bu düzenleme ile ilgili karar verme yetkisine sahip olabilecek alanlar belirlenir (Breger ve Edles 2000: 1112-13). Bunun için, BİO’ların çıkardığı kararlar ve düzenlemeler federal yasa gücüne sahip olmaktadır.³

² Asil vekil ilişkisi yaklaşımına göre, bir kurum yetkisini diğer bir kurumun temsil edilen kamu otoritesini kullanarak yönetebilmesi için devredebilmektedir. Daha fazla bilgi için bkz. Mariana Mota Prado, "Towards a Theory of Presidential Dominance: An Analysis of the Relationship between the Executive Branch and Regulatory Agencies in Brazil", *Revista Juridica Universidad de Puerto Rico*, C: 77, 2008, s. 393-410.

³ Daha fazla bilgi için bkz. Paul R. Verkuil, "The Purposes and Limits of Independent Agencies", *Duke Law Journal*, C: 257, 1988, s. 257-79.

2.1.2 ABD’de Regülasyonların Kamu Yararı ve Ele Geçirme Perspektifinden Değerlendirilmesi

Kavramsal bölümde kamu yararı gerekçesi ile uygulanan regülasyonların belirli gruplar tarafından ele geçirilebileceği belirtilmiştir. Amerikan modeli BİO’ları değerlendirilirken, “kamu yararını” sağlamak için kurulan demiryolları sektöründe ICC ve hava yolları sektöründe CAB’ın uyguladıkları regülasyonları örnekleri ele alınmıştır. Bu kurumların uyguladıkları regülasyonların kamu yararına veya ele geçirildiğine işaret eden göstergeler düzenledikleri sektörlerin özelliklerine göre seçilmiştir. Örneğin, CAB’ın hava yolları sektöründe yaptığı vergilerin (tariffs) belirlenmesi, seferlerin hava yolları (firmalar) arasında dağıtımı ve giriş regülasyonları sonucunda, vergilerin ve uçak bilet fiyatlarının düşük olması tüketiciler açısından kamu yararının göstergesidir. Öte yandan seferlerin adil dağılımının yapılmaması veya sıkı giriş regülasyonları, bu regülasyonların bazı çıkar grupları tarafından ele geçirildiğinin göstergesidir. Çünkü bu durum sektördeki bazı firmaların (çıkart grupları) diğerlerine göre yüksek kârlar elde etmesine olanak sağlar.

1960’larda ABD’de demiryollarının regülasyonları konusunda yapılan araştırmalarda regülasyonların ele geçirilmesiyle ilgili kanıtlar ortaya çıkmaya başlamıştır. Örneğin, bu çalışmalar ABD’nin demiryolları sektöründeki tekel özelliklerine sahip firmaların rakip firmaları ele geçirebilmeleri için ICC’nin kurulduğuna işaret ediyor (Hägg 1997: 342-43; Kolko 1965). ICC, 1877-1916 yılları arasında sektörde çıkart gruplarının faydasını arttıran tarifeleri uygulamış, piyasaya giriş ve çıkış regülasyonlarını getirmiştir. Birinci Dünya Savaşı’ndan sonra sektördeki demiryolları, kamyon ve mavnalar arasında rekabet engellenmiştir (Gómez-Ibáñez 2003: 49). Ancak, sektörde rekabetin engellenmesini ortadan kaldırmaya yönelik yapılan daha bağımsız kararların alınması ve hesap verebilirlik mekanizmalarının geliştirilmesi gibi reformlardan sonra ABD demiryolları sektöründe kamu yararına doğru gelişmeler görülmüştür.

Bu kapsamda 1976’da ABD Kongresi ele geçirmeyi engellemek için önce ICC’nin demiryolları sektöründeki düzenleme yetkilerini ortadan kaldırmış ve

sektörde deregülasyona gitmiştir; 1995'te ise ICC'nin yerine, bağımsız karar alma mekanizmaları daha güçlendirilmiş yeni Ulaştırma Kurulu (STB) kurulmuştur (Breger ve Edles 2000: 1219-20). ICC'den farklı olarak bu kurum, idari olarak ABD Ulaştırma Bakanlığı (Department of Transportation) bünyesinde olmakla birlikte kurumun yönetim kurulu BİO'ların yönetsel özelliklerine sahip olmuştur. Bu gelişmeler sonucunda 1980-1999 yılları arasında demiryolları sektöründe vergiler ortalama %47 oranında düşmüştür. Bu oran, “piyasaya giriş engelleri olan nakliyeciler”in (captive shipper) daha önce ICC sisteminde ödediği ücretin altında olmuştur (Gomez-Ibanez ve Meyer 2003: 193-201). ABD demiryolları sektöründeki bu gelişmeler sonucunda bir BİO tarzında kurulan ICC'nin sektörün belirli bir çıkar grupları tarafından ele geçirilmesinin ardından deregülasyon yapılmış, ICC'nin yerine kurulan kurum idari olarak Hükümete bağlanmış ancak, yönetim biçimi BİO'nun özelliklerini korumuştur. Böylece yeni kurumun düzenlemesiyle kamu yararının sağlanmış olduğu sonucuna varılmıştır.

Başka bir örnek ABD'nin hava yolları sektöründen verilebilir. 1938'de kurulan CAB'a federal düzeyde uçak biletlerinin vergilerini (tariffs) belirleme, hava yollarının firmalar arasında dağılımını yapma, giriş, çıkış ve birleşmeleri onaylama gibi hava yolları sektöründe çok çeşitli düzenleme yetkileri verilmiştir. Ancak araştırmalar, 1960'lara doğru CAB'ın tüketicileri (yolcuları) hava yolları sektöründeki firmaların tekeli davranışlarından korumak (kamu yararı) yerine, yeni doğan hava yolları şirketlerinin çıkarına çalıştığını göstermiştir (Brown 2014). Örneğin CAB'ın, hava yolları sektöründe mali açıdan zayıf taşıyıcı firmalara kârlı yeni seferleri vermesi ve rekabeti engellemesi ele geçirilmiş olduğunu göstermektedir. Sonuçta CAB'ın düzenleme yetkisi dışında olan eyaletler arası ücret tarifeleri daha düşük olmasına karşın, federal düzeydeki uçak bilet ücret tarifeleri yüksek kalmıştır (Gomez-Ibanez ve Meyer 2003: 201).

1970'lerde hava yolları sektöründeki birkaç şirket, sektörde yaşadıkları sorunlar ve fırsat değerlendirmelerinde CAB'ın seferleri ve tarifeleri belirlemeye yönelik düzenlemeler getirmesiyle engellendiklerini hissetmeye başlamıştır. Ayrıca, 1970'lerin başında yaşanan petrol krizi, sektörde uçuş sayısının düşmesini ve

havayolu şirketlerinin maliyetlerinin artmasını önemli ölçüde etkilemiştir. Bu gelişmelerin ardından ABD havayolları sektöründe yeniden yapılanma reformlarına başlamıştır. 1978’de Kongre tarafından sektördeki birçok regülasyon ortadan kaldırılmış (deregülasyon yapılmıştır) ve CAB’ın tasfiyeye girmesine ilişkin yasa kabul edilmiştir. 1984’de CAB’ın kapatılmasıyla kalan birkaç işlevin yanı sıra, sektördeki birleşmeler ve diğer hava yolları arasındaki anlaşmaları kontrol etmek, uluslararası havacılık anlaşmaları müzakere etmek gibi CAB’ın yetkileri, ABD Ulaştırma Bakanlığı’na devredilmiştir (Breger ve Edles 2000: 1218-19). Bu gelişmelerin ardından ABD’nin hava yolları sektöründe rekabetin ve hizmet kalitesinin artmasının yanı sıra, uçak bileti vergileri de düşmeye devam etmiştir. Örneğin, deregülasyon yapılan ilk yılda %16 oranında düşen uçak bilet vergileri, 1990’da %25’e kadar düşmüştür (Gomez-Ibanez ve Meyer 2003: 202-15). Bilet fiyatlarının düşük olması tüketiciler açısından kamu yararının sağlanmış olduğunun göstergesidir.

ABD’nin hem demiryolları hem de hava yolları sektörleri örneğinde görüldüğü gibi uygulanan regülasyonlar sektörlerdeki bazı çıkar gruplarına daha çok yarar sağlamıştır. Yine bu iki sektör örneğinde görüldüğü gibi regülasyonların kamu yararını sağlaması için sektörlerde BİO’ların bağımsızlık ve hesap verebilirlik mekanizmalarının dengeli bir şekilde tasarlanmasına yönelik reformların yapılması önemlidir. Buraya kadar, Amerikan modeli BİO’ların gelişimi, yapısal ve işlevsel özellikleri ve etkinlikleri çözümlenmiştir. Avrupa kıtasında BİO’lar ancak, 1980’lerden itibaren yaygınlaşmaya başlanmıştır.

2.2 Avrupa Modeli BİO’lar

Avrupa ülkelerindeki (örneğin İngiltere, Fransa, Almanya ve İtalya) piyasaların işleyiş tarzı özellikle 1980’lere kadar dönemde ABD’den farklı olmuştur. Çünkü ABD’de ilk BİO’nun ortaya çıkışı ve birçok sektörde yaygınlaşması sürecinde hep serbest piyasa şartlarıyla çalışan sektörler hâkim olmuştur. Bunun aksine Avrupa ülkelerinde ise kamunun ekonomideki rolü hâkim olmuştur. Zira Avrupa ülkeleri İkinci Dünya Savaşı sonrası yıkılan ekonomilerini devlet eliyle

toparlamıştır. Avrupa ülkelerinde özel sektörün faaliyet yürüttüğü alanlar merkezi yönetim aracılığıyla düzenlenmiştir. Ancak 1970’lerden itibaren Avrupa ülkelerinde uygulanan deregülasyon ve özelleştirmeler sonucunda devletin birçok sektörü özel sektöre bırakması çok yaygınlaşmıştır (Majone 1997: 143-46). Bu durumda devlet “kürek çekmek” (rowing) yerine, “dümen tutmak” (steering) görevini üstlenmektedir (Scott 2004: 148-49). Ayrıca devlet, artık doğrudan bir ekonomik aktör olma yerine, serbest piyasaların düzgün işleyişini sağlayan bir “düzenleyici devlet” haline gelmektedir (Gilardi 2008: 18-20).

1980’lerde yaşanan bu gelişmeler ABD’de kamu politikasının bir aracı konumuna gelen BİO’ların Avrupa kıtasında giderek yükselişine neden olmuştur (Levi-Faur 2005). Örneğin, Margaret Thatcher dönemi İngiltere’inde elektrik, enerji, su gibi kamu hizmetlerinde gerçekleşen kapsamlı özelleştirmeler sonrasında Avrupa modeli BİO’lar hızlı bir şekilde kurulmaya başlamıştır (Sosay ve Zenginobuz 2005). Bu kapsamda 1984’de İngiltere’de telekomünikasyon sektöründe Telekomünikasyon Ofisi (OFTEL), 1989’da elektrik sektöründe Elektrik Regülasyon Ofisi (OFFER) gibi birçok sektörde BİO’lar kurulmuştur. OFFER 1999’da elektrik sektörünün yanı sıra, doğalgaz sektörünü de tek çatı altında düzenlemek amacıyla Doğalgaz ve Elektrik Piyasaları Ofisi’ne (OFGEM) dönüştürülmüştür. 1990’dan itibaren, Portekiz, İspanya, İtalya ve Fransa gibi ülkelerde kapsamlı özelleştirmeler yapılmıştır (Parker 2006: 9-10). Örneğin, 1996’da Fransa’nın telekomünikasyon sektöründe düzenleme ve denetleme yapma yetkileriyle Telekom Düzenleme Kurumu (ART) kurulmuştur. Bu ülkelerde BİO’lar özelleştirme sürecinin ana unsuru haline gelmiştir (Maggetti 2014; Gadinis 2013: 341). Ayrıca özel sektörün rekabet ortamında etkin çalışabilmesini mümkün kılacak BİO’ların yaygınlaşmasıyla güvenilir taahhütleri (credible commitments) güçlendirmek amaçlanmıştır. Bu sebeple Avrupa modeli BİO’lara birleşmeleri (mergers) onaylamak veya bloke etmek, haksız rekabetleri önlemek, lisansları düzenlemek ve uygulama gibi önemli yetkiler verilmiştir (Thatcher 2002b: 955-56).

Avrupa modeli BİO’ların yaygınlaşmasını etkileyen diğer önemli faktör bir sektörde veya bir ülkede başarılı olan bir kurumun diğer alan veya ülkelerde

yaygınlaşmasıdır. Örneğin, telekomünikasyon veya kamu hizmetleri gibi sektörlerde başarılı olan BİO'ların diğer sektörlerde de “olduğu gibi kabul edilme” (taken for granted) bir çözüm olarak kabul edilmiştir (Gilardi 2005: 90). Bu faktör Avrupa modeli BİO'ların özellikle Orta ve Doğu Avrupa'daki gelişmekte olan ülkelerde “zorunlu” olarak kabul edilmesi, bu kurumların Avrupa genelinde giderek yaygınlaşmasına sebep olmuştur. Ayrıca AB'nin,⁴ bu kurumları “en iyi” veya “doğal” kurumsal yapı olarak kabul etmesi, bu topluluğa üye olmak isteyen ülkeler tarafından güvenilirliği ve rekabet gücünü artırmak için taklit edilmeye başlanmıştır (Gilardi 2005: 89; Stern 1999: 2; Sosay ve Zenginobuz 2005).

2.2.1 Avrupa Modeli BİO'ların Yapısal ve İşlevsel Özellikleri

Avrupa modeli BİO'lar, kamu hukuku çerçevesinde kendi yetkileri ve sorumlulukları olan, örgütsel olarak bakanlıklardan ayrılmış, doğrudan seçilmiş yetkililer tarafından yönetilmeyen kurumlar olarak idari yapı içinde yerlerini almışlardır. Avrupa modeli BİO'lara örgütsel konumları açısından bakarsak bağımsızlıkları kimi zaman açık bir şekilde kanunla düzenlenmekte; kimi zaman merkezi bir bakanlığın veya bakanlık talimatlarının denetimine tabi olmaktadır (Thatcher 2002a: 126-29; 2005: 352).

Avrupa modeli BİO'larının yapısal özellikleri Amerikan modeli BİO'larının bağımsızlık ve hesap verebilirlik ilkeleri açısından Avrupa ülkeleri genelinde birbirine benzemesinin yanı sıra, farklılıklar da göstermektedir (Gadinis 2013: 337-38; Gilardi 2007: 304). Bazı ülkelerde BİO'ların atanmaları, görev süreleri ve görevden alma mekanizmaları bağımsızlık ilkelerine göre tasarlanmışsa da, bazı ülkelerde doğrudan seçilen politikacılar BİO'ların yöneticilerini göreve atama, görevden alma gibi yetkilere sahiptirler. Benzer şekilde, bazı Avrupa ülkelerinde

⁴ AB, üye ülkelerin yanı sıra aday ülkelerde de BİO'ların kurulmasını önemli derecede etkilemiştir. Liberalizasyon ve uyum tedbirleri gereği zorunlu edilen enerji, iletişim, demiryolları, posta gibi birçok sektörde BİO'ların oluşturulması ve güçlendirilmesi AB düzenleyici çerçevesinde üye ülkelere sıklıkla empoze edilmiştir. Bkz. Mark Thatcher, "Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation", **West European Politics**, C: 25, No: 1, 2002a, s. 125-47.

BİO'ların finansmanı merkezi bütçeden bağımsız iken, bazı ülkelerde merkezi bütçe kapsamında finanse edilmektedir.

Avrupa ülkelerinde BİO'lar, geleneksel yürütme organları hiyerarşisi dışında konumlandırılmıştır. Avrupa modeli BİO'ları, Bakanlar veya Başbakanlar gibi seçimle gelmiş hükümet yetkililerinin onayını almadan kendi yetkilerini kullabildiğinde biçimsel olarak bağımsız olabilmektedirler. Ancak, seçimle gelmiş siyasetçiler BİO'ların karar alma süreçlerini farklı yollardan etkileyebilmektedir. Örneğin, yasama kendi siyasi hedeflerini ilerletmek için BİO'lara sınırlı yetki verebilmekte, BİO'ların bütçelerini kısıtlayabilmektedir (Gadinis 2013: 337-38).

Avrupa modeli BİO'ların işlevsel özellikleri genel olarak Amerikan modeli BİO'larına benzer şekilde büyük bir çoğunlukla kural koyma, taraflar arasında anlaşmazlıkları çözme, gözetim ve düzenleme gibi yetkileri olsa da, bazı Avrupa ülkelerinde (BİO'lar Amerikan modeli BİO'lardan farklı olarak) hükümete sadece danışmanlık görevi yapmaktadırlar (Thatcher 2005: 352-55).

Örneğin, Fransa'da iki farklı özelliğe sahip olan BİO'lar düzenleme ve danışman işlevlerini yerine getirmektedir. Bunlardan ilki, ilgili siyasi alanda önemli olan tüm siyasi ve kurumsal aktörler tarafından atanan, birçok kurul üyesinden oluşan BİO'lardır, belirli bir alanla ilgili bilgi ve fikir vermek ile yasama ve yürütme için bir danışma görevi yerine getirmektedir. Diğeri ise, birkaç üyeden oluşan ve Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu, Parlamento Başkanı veya Başbakan tarafından atanan BİO'lardır, sektöre ilişkin kural koyma, denetim, yaptırım gibi tüm düzenleme yetkilerine sahiptirler. Fransa BİO yöneticileri genelde 6 yıla varan daha uzun süreye atanır ve yeniden seçilme hakkına sahip değildirler (Braun vd. 2002: 111-12).

2.2.2 Avrupa Ülkelerinde Regülasyonların Kamu Yararı ve Ele Geçirme Perspektifinden Değerlendirilmesi

Daha önce belirtildiği gibi Avrupa ülkelerinde 1980'lerden itibaren devlet tekelinde olan ulaşım, enerji ve telekomünikasyon gibi birçok sektörde

özelleştirmeler sonucunda bu sektörlerin rekabete açılması sağlanmış ve devletin bu sektörlerde üretimden çekilmesiyle sektörlerin düzenlenmesi için ilgili BİO'lar oluşturulmuştur. İngiltere, Avrupa ülkelerinden bu reformları uygulayan ilk ülkelerden biri olarak özelleştirilen sektörleri düzenlemek üzere BİO'lar kurmuştur. 1990'lardan itibaren İngiltere'nin yanı sıra diğer Avrupa ülkelerinde de çeşitli sektörlerle yönelik yapılan düzenleyici reformlar neticesinde BİO'lar yaygınlaşmıştır. Bu sektörler arasında demiryolları sektörüne yönelik uygulanan regülasyonların ele alınması öngörülmüştür. Daha önceki bölümde ABD demiryolları sektörüne yönelik uygulanan regülasyonların sektörün belirli çıkar grupları tarafından ele geçirildiği belirtilmiştir. Bu bağlamda, Avrupa ülkelerinde demiryolları sektöründeki gelişmelerin incelenmesi düşünülmüştür.

Birçok Avrupa ülkesinde demiryolları sektörü de diğer sektörlerde olduğu gibi 1980'lerden itibaren özelleştirilmiştir. Fakat Avrupa ülkelerindeki demiryolları sektörüne yönelik düzenleyici reformların seviyeleri ve uygulanma zamanı açısından farklılık göstermektedir. Örneğin, İsveç demiryolları sektörünü 1980'lerin ortalarında yeniden düzenlemiş, İtalya 1999'a kadar sektörün liberalleşmesine izin vermemiştir. Bazı ülkeler AB taleplerine göre doğrudan üçüncü tarafların sektöre erişim haklarını sağlarken (access rights) diğer ülkeler kendi demiryolları piyasalarını uluslararası ve ulusal demiryolları sistemine katmak için ayrı ulusal reformlar gerçekleştirmiştir (Wetzel 2008). Çünkü 1980'lerde Avrupa ülkelerinde demiryolları sektörü diğer sektörlerde olduğu gibi zor bir dönem geçirmekteydi. Birçok ulusal demiryolu şirketi yoğun bir şekilde sübvansede edilmekte, birçok ülkede demiryolları hizmetlerinden müşteri memnuniyeti düşük seviyeleri göstermekteydi (Friebel vd. 2010). Ayrıca, sektörü etkileyen sorunların temel nedenlerinden biri de rekabet eksikliği idi (Cantos vd. 2010).

AB, demiryolları sektörüne aktarılan teşviklerin azaltılması, demiryolları sektörünün piyasadaki payının artırılması yoluyla Avrupa genelinde demiryolları sistemini geliştirerek Avrupa'da sürdürülebilir kalkınmanın sağlanmasını amaçlayan düzenlemelere başvurmuştur. Bu reformların başında altyapıyı demiryolları operasyonlarından ayırarak tamamen ayrı bir kurum kurmak veya tek holding

çatısı altında ayrı organizasyonlar oluşturmak; demiryolları sektöründe BİO'ların oluşturulması ve ulusal demiryolları piyasalarının rekabete açılması gibi öncelikler belirlenmiştir (Friebel vd. 2010). Dolayısıyla, bu reformların uygulanmasını yakından takip edecek bir BİO'nun kurulması Avrupa ülkelerinde demiryolları sektöründe etkinliğin artmasında önemli rol oynamıştır (Wetzel 2008: 6). Avrupa ülkelerinde uygulanan düzenleyici reformların demiryolları sektörünün gelişmesine ve etkinliğinin artmasına katkılarını araştıran çalışmalar genelde sektörün olumlu yönde etkilendiğini öne sürmektedir (Cantos vd. 1999; Friebel vd. 2010; Finger 2014; Cantos vd. 2012). Bu araştırmalardan demiryolları sektöründe teknik ilerleme ve verimliliğin artması, sektörde hizmet sunan operatörler arasında rekabetin artması ve üretkenlik kamu yararı göstergesi olarak anlaşılmaktadır.

Avrupa ülkelerinde demiryolları sektörü üzerine yapılan araştırmalar arasında birkaç ülke verilerine dayanılarak grup bazında yapılan doğal deneye dayalı çalışmalar dikkati çekmektedir. Örneğin, 1970-1995 yıllarını kapsayan ve 17 Avrupa ülkesi demiryolları sektöründe reformlar sonucu verimlilikteki gelişmeleri analiz eden bir çalışmada, özellikle 1985-1995 yılları arasında teknik ilerleme önemli bir seviyede artmıştır (Cantos vd. 1999). 1980-2003 yılları arasını kapsayan ve 12 Avrupa ülkesinin demiryolları sektöründe yapılan düzenleyici reformların demiryolları sektöründe etkinliğe etkisini araştıran diğer bir çalışmaya göre, üçüncü tarafların sektöre erişiminin sağlanması ve BİO'ların oluşturulması gibi reformların yapılması sonucunda sektörde etkinlik artmıştır (Friebel vd. 2010). Bu araştırma özellikle, düzenleyici reformların demiryolu teknik etkinliğini olumlu yönde önemli derecede etkilediğini ileri sürmektedir. Ayrıca, bu çalışmada demiryolları sektörüne yönelik yapılan reformların sıralı bir şekilde (sequential way) uygulanmasının sektörde verimliliğin artmasını daha çok etkileyeceği belirtilmektedir. Bununla birlikte, 1994-2005 yıllarını kapsayan ve 22 Avrupa ülkesinin demiryolları şirketleri bazında yapılan başka bir deneysel araştırmada, bu ülkelerde uygulanan düzenleyici faktörlerin demiryolları sektöründe teknik etkinliği üzerine etkisi analiz edilmiştir (Wetzel 2008). Analiz sonucunda, düzenleyici reformları uygulama ve rekabeti sağlama gibi işlevlere sahip olan BİO'ların oluşturulmasıyla demiryolları sektöründe

teknik etkinliğin artırıldığı belirtilmektedir. Özetle Avrupa ülkelerinde demiryolları sektörü örneğinde gösterilen çalışmaların analizlerine göre uygulanan regülasyonların kamu yararı sonuçlarına ulaşıldığı söylenebilir.

2.3 Gelişmekte Olan Ülkelerde BİO'lar

Buraya kadar, ABD'de yüz yıldan fazla uygulamasıyla bir geleneğe dönüşen BİO'ların, Avrupa ülkelerinde yeni bir kurumsal yenilik olarak öne çıktığını görmekteyiz. İngiltere başta olmak üzere, Batı Avrupa ülkelerinde birçok sektörde 1980'lerden itibaren gerçekleşen kapsamlı reformlar, özelleştirmeler ve yeniden yapılanma sürecinde, ABD ve Avrupa ülkelerindeki BİO'ların başarılı düzenleme mekanizması dünyanın diğer bölgelerinde yaygınlaşmaya başlamıştır (Gilardi vd. 2006: 141-43; Stern 1999). Dünyanın diğer bölgelerindeki gelişmiş ülkelerin yanı sıra, gelişmekte olan ülkelerde de bu tarz BİO'ların kurulması gündeme gelmiştir (Gilardi 2005; Gadinis 2013: 331-33).

Gelişmekte olan ülkelerde 1990'lardan itibaren BİO'ların yaygınlık kazandığı görülmektedir (Sosay ve Zenginobuz 2005; OECD 2002). BİO'ların gelişmekte olan ülkelerde yaygınlaşmasını daha çok özelleştirme ve kamunun ekonomideki rolünün azaltmasına yönelik politikalar etkilemiştir (Quartey 2001). Özelleştirilen sektörlerde serbest piyasanın güçlendirilmesi, tüketici ve yatırımcıların korunması için düzenleyici kurumlara başvurulmuştur. Öte yandan, toplumun tüm üyelerini ilgilendiren hassas sektörleri, siyasilerin veya belirli bir çıkar gruplarının baskısından uzak bağımsız düzenleyici kurumlara ihtiyaç vardı. Bu bağlamda, AB, Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ), OECD, Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası kuruluşlar, BİO'ların gelişmekte olan ülkelerde yeniden yapılanma reformları ile uygulanmaya konulmasını önermişlerdir (Dubash ve Morgan 2012).

Uluslararası baskının yanı sıra, “sembolik taklit” gibi faktör de gelişmekte olan ülkelerde BİO'ların yaygınlık kazanmasını etkilemiştir (Sosay ve Zenginobuz 2005). Çünkü uluslararası kuruluş ve topluluklar Amerikan ve Avrupa modeli BİO'ları, “en iyi” veya “doğal” kurumlar olarak benimsemiştir. Bu kuruluşlara üye olmayı isteyen ülkeler, güvenilirliği ve rekabet gücünü artırmak için bu kurumların

kurulmasını “taklit” etmişlerdir. Örneğin, Polonya ve Macaristan’da AB’ye üye olma sürecinde böyle durumlar yaşanmıştır (Stern 1999).

Gelişmekte olan ülkelerde yapılan “piyasaya yönelik” reformlar kapsamında uluslararası örgütler ayrıca, bu ülkelerde düzenleyici sistemlerinin oluşturulmasında yardımcı olmuşlardır (Henisz vd. 2005; Henisz vd. 2004). Bu kuruluşlar, BİO’ların kurulmasıyla kamu işletmelerinin yatırımcılar önünde değeri artacağını, özel yatırım çekmenin şartı olarak “güvenilirlik taahhüdü” sağlayacağını ileri sürmüşlerdir (OECD 1997, 2002; WB 1993).

Ayrıca, Washington Konsensüsü sözleşmesinin bir parçası olarak uluslararası finans kuruluşları da, mali kriz yaşayan ülkelere destek sağlanabilmesi için gelişmekte olan ülkelerde siyasi baskıdan arındırılmış ve mesleki uzmanlık gerektiren karar mekanizmalarının oluşturulması gerektiğini vurgulamaktadırlar. Aslında uluslararası finans kuruluşları BİO’ların bu ülkelerde kurulması için baskı yapmışlardır. Örneğin, 1994, 1997 mali krizlerinden sonra kapsamlı özelleştirmeler yapan Güneydoğu Asya ve Latin Amerika ülkelerinin yanı sıra, Türkiye de Dünya Bankası ve IMF’den mali destek elde etmek için BİO’ların kurulmasını ön koşul olarak teyit etmiştir (Dubash ve Morgan 2012: 263-66; Gadinis 2013: 338).

2.3.1 Gelişmekte Olan Ülkelerde BİO’ların Yapısal ve İşlevsel Özellikleri

Gelişmekte olan ülkelerdeki BİO’ların yapısal ve işlevsel özellikleri Amerikan ve Avrupa modelinden birine benzemektedir.⁵ Genelde bu ülkelerdeki BİO’lar, kanunla kurulan, tüzel kişiliği haiz, idari ve mali özerkliğe sahip, kurul üyelerinin bağımsız ve kamu hukuku çerçevesinde kendi yetkileri ve sorumlulukları olan, örgütsel olarak bakanlıklardan ayrılmış, doğrudan seçilmiş yetkililer tarafından yönetilmeyen kurumlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Bununla beraber, gelişmekte

⁵ Literatür taramasındaki gözlemlerimizden bu sonuca varılmıştır. Örneğin, Brezilya ABD modeli BİO’ların bazında tecrübe edinmişse, Türkiye ve diğer AB’e aday ülkelerin Avrupa modeli BİO’ların bazında kendi BİO’ların yapısal ve işlevsel özellikleri uygulamaktadırlar.

olan ülkelerde (örneğin Latin Amerika ülkeleri) BİO'ların yapısal özellikleri bağımsızlık ilkesi çerçevesinde ülkeden ülkeye değişmektedir (Jordana ve Ramió 2010: 8). Ancak gelişmekte olan ülkelerdeki BİO'ların yapısal özellikleri her ne kadar Amerikan ve Avrupa modelleri çerçevesinde oluşturulmuş olsa bile, her ülkenin kendi siyasal ve ekonomik yönetim yapısı çerçevesinde şekillenmektedir. Örneğin, 1990'lardan itibaren Brezilya, elektrik, telekomünikasyon, ulaştırma gibi birçok sektörde Amerikan modelini esas alarak BİO'ları oluşturmuştur,⁶ ancak Brezilya BİO'larının yapısal ve işlevsel özellikleri Amerikan modeline benzer olmakla beraber birçok farklılıkları da içermektedir (Prado 2008: 439-41).

Amerikan modeli BİO'lar ile Brezilya BİO'larının yapısal özelliklerindeki farklılıklara değinilecek olursa; Amerikan modeli BİO'ların faaliyetlerinin, ABD Kongresi tarafından takdir yetkisi yasalarla sınırlandırılarak, gözetim kurumları vasıtasıyla denetlenerek ve bütçesinin kontrolü yapılarak etkilenebileceği belirtilmişti. Ancak, Brezilya'da Cumhurbaşkanı yasama sürecinde daha fazla kontrole sahip olduğu için Brezilya Parlamentosu ABD Kongresi gibi güçlü değildir; Brezilya BİO'larının bağımsızlığı daha çok Cumhurbaşkanı tarafından etkilenebilmektedir. Ayrıca, Brezilya Parlamentosunun BİO başkanları üzerinde denetim gücü olmamasının yanı sıra, BİO bütçeleri üzerinde de çok az denetim yapabilmektedir (Prado 2008: 446).

Amerikan BİO'ları ile Brezilya BİO'larının yapısal özelliklerinde farklılıklar gösteren diğer göstergeleri belirtmek gerekirse, Brezilya'da bağımsızlık ilkesini garanti altına alacak bazı kurumsal güvenceler bulunmamaktadır veya bazı bağımsızlık ilkelerine göre oluşturulmuş BİO'lar mevcut olmasına rağmen, Cumhurbaşkanı tarafından tüm bağımsızlık ilkelerine göre bağımsız olacak şekilde oluşturulmamıştır (Prado 2008: 469-70). Örneğin, Brezilya BİO'larının karar alma mekanizmaları Amerikan BİO'larına benzer şekilde her bir kurul üyesinin eşit oy

⁶ Asil vekil ilişkisi bakımından, ABD'de BİO'ların kurulmasında ABD Kongresi (asil olarak) öncülük etmişse, Brezilya'da BİO'ların ana destekçisi ve düzenleyici reformların yapılmasına öncülük eden Cumhurbaşkanı (asil olarak) olmuştur. Bkz. Mariana Mota Prado, "The Challenges and Risks of Creating Independent Regulatory Agencies: A Cautionary Tale from Brazil", **Vanderbilt Journal of Transnational Law**, C: 41, No: 2, 2008, s. 435-503.

hakkına sahip olduğu ve çoğunluğun oyu nihai sonuca karar vereceği gibi tasarlanmıştır. Ancak, Brezilya BİO'larının kurul üyeleri 3 ile 5 arasında değişirken Amerikan modeli BİO'larının kurul üye sayısı 5 ile 7 arasında değişmektedir (Prado 2008: 482-83).

2.3.2 Gelişmekte Olan Ülkelerde Regölasyonların Kamu Yararı ve Ele Geçirme Perspektifinden Değerlendirilmesi

Gelişmekte olan ölkelerde özelleştirilen birçok sektörde BİO'ların kurulmasının uluslararası kuruluşlar tarafından önerildiği önceki bölümlerde belirtilmişti. BİO'ların bu ölkelerde oluşturulmasıyla üretimde etkinliğin artacağı, sektörlerin gelişmesi, rekabetin sağlanması ve performansın artırılmasıyla kamu yararının sağlanacağı belirtilmiştir. Bu çerçevede gelişmekte olan ölkelerde regölasyonlar çözümlenirken elektrik ve telekomünikasyon sektörleri örneğinde etkinliğin artırılması ve rekabetin sağlanması kamu yararı göstergesi olarak belirlenmiştir. Regölasyonların ele geçirilmesinde ise yolsuzluk sorunu daha çok öne çıkmaktadır.

Örneğin, Asya, Afrika ve Latin Amerika'daki birçok gelişmekte olan ölkede elektrik sektörünü özelleştirmişlerdir. Özelleştirme sonrası bu ölkelerde elektrik üretiminin etkin bir şekilde (kamu yararına) düzenlenmesi, ayrıca hem yatırımcıları hem de tüketicileri korumak açısından gerekli olmuştur. Zira kurallar açık ve regölasyon çerçevesi iyi tanımlanmışsa yatırımcıların kendilerini daha fazla güvende hissedecekleri ve üretimde etkinliğin sağlanacağı düşünölmüştür. Bu ölkelerde BİO'ların özelleştirilen sektörlerde kurulmasının temel sebebi de buydu (Cook ve Mosedale 2007: 72-74).

Gelişmekte olan ölkelerde regölasyonların etkinliğini inceleyen araştırmalar genel olarak, regölasyonların sektörlerin gelişmesi, ekonomik verimlilik ve performansın artırılması açısından olumlu yönde değerlendirmektedir. Örneğin, bir araştırma, 1985-2003 yılları arasında 36 gelişmekte olan ölkede özelleştirilen elektrik sektöründe yapılan düzenleyici reformlar sonucunda uygulanan bağımsız

regülasyonların, işgücü verimliliğinin arttırdığını, daha fazla elektrik üretimiyle daha fazla yatırım çekmek için olumlu etki yarattığını belirtmektedir (Zhang vd. 2008: 164-74).

Latin Amerika ülkelerinin telekomünikasyon sektörleri üzerine yapılan araştırmalarda, bağımsız regülasyonların sektörde performansın iyileştirilmesinde, iletişim ağına genişletilmesinde (network expansion) ve ekonomik verimlilik üzerinde olumlu etki yapmış olduğu görülmüştür (Gutiérrez ve Berg 2000; Gutiérrez 2003). Telekomünikasyon sektöründe Latin Amerika'nın yanı sıra Afrika ülkelerini de kapsayan diğer bir araştırmada, özellikle Dünya Bankası ve IMF gibi kuruluşların da etkisiyle geliştirilen regülasyonların kamu yararına uygulandığı ileri sürülmektedir (Wallsten 2001). Bu sektörlerdeki gelişmeler, gelişmekte olan ülkelere rekabetin sağlanması ve etkin regülasyonların uygulanmasıyla kamu yararının sağlandığına işaret ediyor.

Ancak gelişmekte olan ülkelere hükümetin yozlaşmış olması durumunda iyi bir düzenleyici yapının oluşturulması zor veya hatta imkânsız olmaktadır. İyi regülasyon, hükümetler kuralları oluşturmaya istekli olduklarında ve düzenleyiciler de bu kuralları özgürce uyguladıkları zaman olası olabilmektedir. Eğer bu koşullar sağlanmamışsa, regülasyon yapmayı siyasetten ayırmak zor olmaktadır; regülasyonların ele geçirilmesi muhtemel olduğu durumda regülasyonlarda sorunlar yaşanmaktadır (Cook ve Mosedale 2007: 70-72; Joskow 1998). Ayrıca araştırmalar, birçok gelişmekte olan ülkede BİO'ların kamu yararına çalışması için eğitimli personel (regülasyonun başlıca kurumsal devamlılığını sağlayacak yeterli sayıda profesyonel nitelikte avukatlar, teknisyenler gibi uzmanlar) açısından yeterli kapasiteye sahip olması gerektiğini göstermektedir (Domah vd. 2002: 2-5).

2.4 Türkiye'de BİO'lar

Buraya kadar, ABD'de ortaya çıkmasından itibaren giderek Avrupa ülkeleri ve gelişmekte olan ülkelere yaygınlaşan BİO'ların gelişme süreci çözümlenmeye çalışılmıştır. BİO'ların gelişmekte olan ülkelere yaygınlaşmasının daha çok uluslararası baskıyla olduğu söylenebilir. Bu baskı, aynı zamanda gelişmekte olan

ülkelerdeki iç ekonomik krizlere bir çözüm önerisi olarak da düşünülebilir. Türkiye’de BİO’lar 1980’lerin ilk yarısında gündeme gelmiştir. BİO’ların ortaya çıkışı ilk olarak finans piyasasındaki krizlerin regüle edilmesine yönelik olmuştur. Aynı zamanda Türkiye’de BİO’ların gelişmesini etkileyen başlıca faktör, dönemin Başbakanı Turgut Özal’ın 1980’lerdeki liberal ekonomiye geçiş sürecinde özelleştirme politikalarına paralel olarak özellikle AB, Dünya Bankası ve IMF gibi kuruluşların baskısıdır.

Türkiye’de BİO’ların yaygınlaşmasını AB ile ilişkiler de hızlandırmıştır. Daha önceki bölümlerde AB’nin topluluğa aday ülkelerin uyum süreçlerini yerine getirmelerine yönelik taleplerinin olduğu belirtilmişti. 1990’ların başlarında Türkiye’nin AB’ye aday ülke olma girişimleri hükümetin tüm kurumları ve kuralları ile çalışan tam rekabetçi piyasa ekonomisini oluşturması yükümlülüklerini

beraberinde getirmiştir. Bu gelişmeler çerçevesinde, AB uyum sürecine bağlı olarak Türkiye'nin yapısal reformları gerçekleştirmesi de istenmiştir (Atiyas 2012: 65). Örneğin, Türkiye ile AB arasında bütünleşme süreci (gümrük birliği) kapsamında 1994'te haksız rekabeti önlenmek amacıyla Rekabet Kurumu (RK) kurulmuştur.

Dünya Bankası ve IMF gibi kuruluşlar da 2000 ve 2001 ekonomik krizlerinin ardından Türkiye'de düzenleyici reformların başlatılması yönünde baskılar yapmıştır (Atiyas 2016: 2). Bu baskıların sonucunda Mayıs 2001'de ekonomik kalkınma programının bir parçası olan bu reformların birçoğunun tasarlanması ve yürütülmesi, Dünya Bankası Başkan Yardımcısı olarak görevde olan ve Türkiye'ye ekonomiden sorumlu Devlet Bakanı olarak getirilen Kemal Derviş öncülüğünde bir ekip tarafından başlatılmıştır (Esen ve Gümüşcü 2017: 4). Bu "Güçlü Ekonomiye Geçiş" programı daha sonra Kasım 2002'de iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) hükümetinin ekonomik politikaları için zemin hazırlamıştır (Atiyas 2012: 65-66).

Bu programlar kapsamında örneğin, 2001-2002'de Türkiye'nin tarım sektörüne yönelik sübvansiyon rejiminin mali sürdürülebilirliğini iyileştirmek için reformlar gerçekleştirilmiştir. Bu bağlamda tarıma yönelik reformlar kapsamında üretimi sınırlandırma, fiyat desteklerinin azaltılması ve BİO'lar kurmak amacıyla 2001'de Şeker Yasası ve 2002'de Tütün Yasası kabul edilmiştir (Dorlach ve Savaşkan 2017: 2). Şeker Yasası kapsamında kurulan Şeker Kurumu'na şeker üretimi ve kotalarının yanı sıra, şekerin ihracatını düzenleme ve denetleme yetkileri verilmiştir.

2000-2001 krizlerinin ardından başlatılan ekonomik program tarım alanından başka diğer sektörleri de kapsamıştır. Bankacılık, telekomünikasyon ve elektrik sektörlerinde de liberalleşme ve özelleştirme uygulaması sonrasında BİO'lar ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda, 2000'de bankacılık sektöründe Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK), 2001'de telekomünikasyon sektöründe Telekomünikasyon Kurumu (TK) ve elektrik ve doğal gaz sektörlerinde Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) kurulmuştur (Atiyas 2012: 70-75). Bu kurumlar ilgili sektörlerin düzenlenmesinde yetkili olmuştur. 2001-2002 kriz sonrası

yönetişim dönemi Türkiye’inde “refah devletinin” yeniden yapılandırılması için kritik bir dönem olmuştur (Dorlach ve Savaşkan 2017: 1-2).

Kasım 2002’de iktidara gelen AKP’nin ekonomiyi liberalleştirme politikaları AB’nin uyum süreciyle de ilişkili olmuştur. Zira AKP’nin öncelikleri arasında AB’ye üyeliği vurgulanıyordu (Çetin vd. 2016). AKP, yolsuzlukla mücadele etmek, ulusötesi finansal sermayenin desteklediği yapısal ekonomik reformları uygulamak ve AB kriterlerini yerine getirmek için gerekli siyasi ve yasal reformları sürdürme konusunda kararlı bir taahhütte bulunmuştur (Bakir ve Öniş 2010: 89; Atiyas 2017). Regülasyon açısından bakılırsa, bu daha önce başlatılan reformların sürekliliği ve BİÖ’lara geçiş anlamına gelmekteydi. AKP’nin “altın çağı” olarak da nitelenen 2002-2009 dönemi, reformların hızlandırıldığı; ekonomiyi ve refah devletini derinden etkileyen yeniden yapılanma süreçlerinin yaşandığı bir dönem olmuştur (Dorlach ve Savaşkan 2017: 2-3). Türkiye’de 2002-2009 döneminde ülke tarihinde kişi başına düşen gelir düzeyinin en yüksek olduğu kaydedilmiş; makroekonomik istikrar nispeten hızlı bir şekilde gerçekleşmiş ve enflasyon tek haneli rakamlara indirgenmiştir (Atiyas 2017).

Ancak, 2009 sonrası dönem Türkiye’inde siyasi ve ekonomik koşulların değişimi hem ülkedeki düzenleyici reformların geliştirilmesi hem de daha önce oluşturulan BİÖ’ların bağımsızlıklarını olumsuz yönde etkilemesi açısından kırılma noktası olarak nitelenmektedir; ayrıca çeşitli sebeplerle, AB üyeliği beklentisi zayıflamış ve cazibesini yitirmiştir (Dorlach ve Savaşkan 2017; Atiyas 2017, 2016). Üst üste dört genel ve üç yerel seçimleri kazanan AKP son haliyle, parlamento, cumhurbaşkanlığı ve bürokraside egemenliğini korumaktadır; askeri ve yargının üst kademelerinin oluşumunu şekillendirmektedir (Esen ve Gümüşcü 2017: 2). Siyasi ortamdaki değişimler BİÖ’ların yapısal özelliklerini etkilemiştir (Atiyas 2017; Esen ve Gümüşcü 2017: 5).

Türkiye’de özellikle 2016’da darbe girişiminden sonra yaşanan siyasi ve ekonomik alanlardaki gelişmeler BİÖ’lar açısından da kırılma noktası olmuştur. Temmuz 2016 olaylarının ardından ilan edilen olağanüstü hal (OHAL) kapsamında çıkartılan bir Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile 24 Aralık 2017’de Türkiye’de

tütün, alkol ve şeker sektörlerini düzenleyen ve denetleyen TAPDK ve Şeker Kurumu kapatılmıştır.⁷ Şeker Kurumu'nun kapatılmasıyla ülkede şeker talebini karşılamak için şeker üretimi, fiyatlandırma ve pazarlama gibi yetkileri T.C. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'na devredilmiştir. TAPDK'nın da yetki ve görevleri T.C. Sağlık Bakanlığı ile T.C. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı arasında paylaştırılmıştır.

Özetle Türkiye'de BİO'ların yaygınlaşma süreci ülkede ortaya çıkan mali krizlerin yanı sıra, devlete ait işletmelerin verimsizliği gerekçesiyle kamunun ekonomideki payının azaltılmasına yönelik 1980'lerden itibaren uygulanan liberal politikalarla yapılan özelleştirmeler, özelleştirmeler sonrası serbest bırakılan piyasaların düzenlenmesi için devletin yeniden yapılanma süreci olarak nitelendirilebilir. Öte yandan 2009 sonrası Türkiye'sinde mevcut olan BİO'ların kurumsal yapısı zayıflama yönünde gelişmiştir.

2.4.1 Türkiye'deki BİO'ların Yapısal ve İşlevsel Özellikleri

Türkiye'de kanun ile kurulan BİO'lar, kamu tüzel kişiliği haizdirler, ilgili sektörleri düzenleme yapma yetkisine sahiptirler. Yetkili olduğu alanlarla ilgili olarak kurum ve kuruluşlara görüş bildirir, yaptırım uygulama, uyuşmazlıkları çözümler. Yedi ile on arasında değişen üyeden oluşan kurul organlarınca karar alırlar. BİO üye sayıları ile görev süreleri düzenlediği sektörlerle göre farklılık göstermektedir. BİO üyeleri Bakanlar Kurulu'nca atanır ve bütçe ödeneklerinin yanı sıra düzenledikleri sektörlerden gelir (bütçe) elde ederler (Sezen 2007).

Türkiye'de BİO'lar, Bağımsız Düzenleyici Kurum, Özerk Kurul, Düzenleyici Kurul, Üst Kurul gibi adlarla faaliyetlerini sürdürmektedirler. Türkiye BİO'ları da genel olarak Amerikan ve Avrupa modeli BİO'larına benzer şekilde düzenledikleri sektörlerde izin verme, yaptırım uygulama, kural koyma gibi kendilerine tahsis edilen yetkileri ve görevleri yerine getirmekte yükümlü kılınmıştır.

⁷ 696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 24.12.2017 tarih ve 30280 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

Türkiye’de BİO’ların çoğu sanayiye özgü (industry-specific) olarak tasarlanmıştır. Ayrıca piyasada rekabetten sorumlu olan Rekabet Kurumu, çok sektörlü (multi sector) bir düzenleme yetkisine sahip tek kurumdur. Bununla beraber elektrik, doğal gaz ve petrol gibi enerji sektöründe düzenleme yetkisi sektörleri kapsayıcı (sector-wide) bir şekilde yapılandırılan Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu’na (EPDK) aittir (Sezen 2007: 321-22).

BİO’ların hesap verebilirlikleri açısından değerlendirilmesine gelince; daha önce belirtildiği gibi BİO’ların daha etkin çalışabilmesi için yönetsel, yapısal, mali açıdan veya herhangi bir dış baskıdan bağımsız olması gerekmektedir. Fakat araştırmalar, Türkiye’de BİO’ların bağımsızlıkları *de jure* olarak temin edilmişse de *de facto* olarak her zaman uyum sağlayamadığını belirtmektedir (Sezen 2007). Ayrıca, Türkiye örneğinde BİO’ların yapısal ve işlevsel özelliklerini etkileyen bazı sorunların da mevcut olduğunun belirtilmesi gerekmektedir. Bu sorunlar arasında BİO’lar ve meşruiyet tartışmaları, bu kurumların bağımsızlıklarını etkilemeye yönelik gelişmeler ve hesap verebilirlik ilkelerinin açıkça belirlenmemesi gibi konular örnek gösterilebilir.

Türkiye’de BİO’lar ve meşruiyet tartışmaları bu kurumların Türkiye idari teşkilat yapısı içindeki yerine ilişkin anayasal dayanaklığına ilişkindir. Bu tartışmalar bağlamında AKP Hükümeti, BİO’lara yönelik etkisini elde tutma çabasını denemiştir. BİO’ların kontrol edilmesi için bu kurumların ilgili bakanlıklar bünyesinde yeniden yapılandırılarak yürütmenin bir parçası haline getirilmesi amaçlanmıştır. Türkiye’de BİO’ların meşruiyet tartışmaları ve bu kurumlar üzerinde merkezi yönetimin kontrolüne yönelik yapılan düzenlemeler kapsamında iki kez KHK çıkartılmıştır.⁸ Ancak bu kurumların idari yapılanma içindeki konumu ile ilgili anayasal belirsizlik sorunu açık kalmaya devam etmiştir (Çetin vd. 2016). Öte

⁸ 643 sayılı 3046 sayılı Kanun ile Bazı Kanun ve KHK’lerde Değişiklik Yapılmasına Dair KHK, 08.06.2011 tarih ve 27958 sayılı Resmi Gazete’te yayımlanmıştır. 649 sayılı Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK ile Bazı KHK’lerde Değişiklik Yapılmasına Dair KHK, 17.08.2011 tarih ve 28028 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

yandan, bu tür gelişmeler Türkiye’de BİO’ların siyasi otorite tarafından ele geçirilmesi olarak düşünülebilir.

Zira 2011’de çıkartılan 643 ve 649 sayılı KHK’lar, Türkiye BİO’larının bağımsızlıklarını önemli derecede etkilemiştir. Örneğin, 649 sayılı KHK ile bakanlara bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemeye yetkili kılınmıştır ve daha önce Sayıştay’a verilen BİO’ların idari her türlü faaliyet ve işlemleri tamamıyla siyasi denetime tabii kılınmıştır (CG 2011). Bu gelişmeler ayrıca, düzenleyici süreç maliyetlerini artırmakla beraber, Türkiye’nin düzenleyici reformlar (BİO’lara geçiş) sürecinde güvenilir taahhüdün sağlanmasını engellemektedir (Çetin vd. 2016; Atiyas 2012: 77-78).

BİO’ların hesap verebilirlik özellikleri sektörden sektöre göre değişmekle beraber, karar alma süreçleri, hesap verebilirlik mekanizmalarının tutarlı ve standart bir yasal formülasyonları bulunmamaktadır. BİO’ların düzenleme faaliyetleriyle ilgili raporlama şartları da açıkça belirtilmemiştir. Örneğin, 2002’de yürürlüğe giren 4743 sayılı Kanun⁹, Türkiye’de tüm BİO’ların Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin (TBMM) Plan ve Bütçe Komisyonu’na yılda bir kez düzenleyici faaliyetleri hakkında rapor sunma zorunluluğu getirmiştir. Ancak sunulacak rapor veya bilgilerin içeriği ve kapsamı belirtilmemiştir (Sosay ve Zenginobuz 2006: 24).

2.4.2 Türkiye’de Regülasyonların Kamu Yararı ve Ele Geçirme Perspektifinden Değerlendirilmesi

Araştırmalar, Türkiye BİO’larının etkinliğinin bağımsızlık ve tarafsızlık ilkelerine bağlı olduğunu belirtiyor (Esen ve Gümüşcü 2017; Bayramoğlu 2005). Çünkü BİO’lar, ilgili sektörlerde belirli çıkar grupları veya siyasi baskılardan ne kadar “bağımsız” düzenleme yaparlarsa faaliyetlerinde kamu yararı sağlanabiliyor.

⁹ 4743 sayılı Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 31.01.2002 tarih ve 24657 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Ayrıca, Türkiye’de BİO’ların hesap verebilirliği hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Gül Sosay ve Ünal Zenginobuz, "Independence and Accountability of Regulatory Agencies in Turkey", ECPR Conference on Regulatory Governance, Bath, 2006, s. 7-8.

Türkiye örneğinde, Rekabet Kurumu ve EPDK faaliyetleri kamu yararı perspektifinden ele alınabilir. Ele geçirme açısından, 2017’de kapatılmış Şeker Kurumu örneği gösterilebilir.

Kamu yararı perspektifinden Türkiye’de mevcut olan BİO’lar arasında Rekabet Kurumu’nun faaliyetlerinin diğer BİO’lara göre daha etkin olduğu ve kamu yararını sağladığı söylenebilir. Avrupa modeli esasında kurulan Rekabet Kurumu, düzenlediği alanda profesyonel olarak konuya vakıf olmuştur ve diğer BİO’lara göre daha bağımsız kurum olarak faaliyet gösterebilmiştir. Araştırmalar, Rekabet Kurumu faaliyetlerinin kamu yararı göstergesi olarak diğer kurumlara göre daha bağımsız olduğunu ve daha önce belirtildiği gibi çok sektörlü bir düzenleme yetkisine sahip olmasını gösteriyor. Zira birçok sektör arasında tarafsız düzenleme yapabilme özelliği Rekabet Kurumu’nu belirli bir çıkar grupları veya belirli bir şirketler tarafından ele geçirilmesini zorlaştırmıştır (Atiyas 2012: 75-76; 2016: 3).

Kamu yararı bağlamında başka bir değerlendirme olarak, Türkiye’nin elektrik sektörünü düzenleyen EPDK örneğinde verilebilir. 1990’larda Türkiye’nin elektrik sektöründe “yap işlet devret”, “yap işlet” ve “işletme hakkı devri” sözleşmeleri yoluyla elektrik üretimi ve dağıtımı için çok sayıda denemeler olmuştur. Sektörde, üreticiler arasında asimetrik bilgi, eksik rekabet gibi piyasa başarısızlıklarından birçok şirket rant elde etmeye çalışmıştır. Bu gelişmelere paralel olarak 2000’lerde elektrik sektöründe rekabetçi ortam yaratmak için yeniden yapılanma sürecine gidilmiştir ve sektörün düzenlenmesi için EPDK kurulmuştur. Araştırmalar, EPDK’nın kurulmasıyla sektörde rekabete dayalı elektrik üretim kapasitesinin arttığını belirtiyorlar (Atiyas 2016: 3-4).

Öte yandan ele geçirme kuramcılarının vurguladığı gibi regülasyonların siyasi gruplara yakın ilişkide olan belirli çıkar gruplarına kamu kaynakları ve özel servetlerin aktarılması durumu Türkiye örneğinde de geçerlidir. Örneğin, 2000’lerin Türkiye’sinde yapılan düzenleyici reformlar çerçevesinde şeker sektörünün düzenlenmesi için Şeker Kurumu kurulmuştur. Sektörde yerli üreticilerin yanı sıra yabancı sermayeli ulus ötesi şirketlerin faaliyet göstermesi için düzenlemeler yapılmıştır. Şeker Kurumu’nun faaliyetlerine yönelik yapılan bir incelemede, bu

kurumun yerel üretici yararına değil aslında ulusötesi şirketlerin çıkarına fayda sağladıkları ayrıntılı bir şekilde belirtilmektedir (Bayramoğlu 2005: 369-74). ABD sermayeli bir şirketin (Cargill), Türkiye'nin şeker sektöründe en büyük paya sahip olmasından dolayı, Şeker Kurumu'nun karar alma organında temsilci bulundurma hakkını elde etmiştir. Şeker sektöründe yapılan yeniden yapılanma reformları sonrası kamu sağlığı için zararlı olan nişasta bazlı şeker üretiminde uzmanlaşan Cargill piyasasının büyük kısmını ele geçirmiştir.

2017'de OHAL kapsamındaki bir KHK ile Şeker Kurumu'nun kapatılması, Türkiye'de şeker regülasyonlarının ele geçirilmesi çerçevesindeki tartışmaları daha güçlendirmiştir. Tartışmalar büyük olasılıkla Türkiye şeker sektörünün çıkar gruplarınca ele geçirildiğe işaret ediyor. Hükümetin diğer kamuya ait olan şeker fabrikalarının özelleştirmesine yönelik açıklamalarından sonra, Cargill “pancar yerine nişasta bazlı şeker üretiminin daha verimli olduğunu” içeren bir rapor sunmuştur (Süzer 2018). Türkiye şeker sektöründeki bu gelişmeler, ülkede şeker talebini karşılamak amacıyla kurulan Şeker Kurumu'nun, faaliyetleri süresince “bağımsız” kurum olması açısından kuşku uyandırıyor.

24 Aralık 2017'de Şeker Kurumu ile beraber TAPDK da herhangi bir gerekçe gösterilmeden OHAL kapsamında 696 sayılı KHK ile kapatılmıştır. Daha önce belirtildiği gibi dünyada tütün ve alkol regülasyonları doğrudan hükümet veya hükümete bağlı kuruluşlar tarafından uygulanmaktadır. Bazı ülkelerde bu regülasyonların başarılı bir şekilde uygulandığı belirtilebilir. Fakat Türkiye, tütün ve alkol sektörünü bir BİO aracılığıyla düzenleyen ilk ve tek ülke olmuştur. Öte yandan, ABD'de tütün sektörünü düzenleyen ve hükümete bağlı olan FDA'nın, BİO olarak statü kazanmasıyla sektörde uyguladığı regülasyonların daha etkin sonuçlara ulaşabileceğine dair tartışmalar ilgi çekmektedir. Bu nedenle, bir sonraki bölümde çeşitli ülkelerin hükümete bağlı kurumlarca tütün ve alkol sektörlerine yönelik uyguladıkları regülasyonların etkinliklerinin kısaca değerlendirilmesi uygun olacaktır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜTÜN VE ALKOL REGÜLASYONLARI

Bu bölümde çeşitli ülkelerde hükümete bağlı kuruluşlar tarafından uygulanan tütün ve alkol regülasyonları ele alınmıştır. Başta ABD, AB olmak üzere birkaç gelişmiş ülkenin yanı sıra, gelişmekte olan ülkelerde bu sektörlerle yönelik regülasyonlar kamu yararı perspektifinden değerlendirilmiştir. Bu ülkelerde piyasa başarısızlıkları gerekçesiyle başlatılan regülasyonların sonrasındaki gelişmeler çözümlenmiştir. Ayrıca, adı geçen sektörlerin regülasyonlara karşı tutumları, regülasyonların bastırılmasına ve engellenmesine yönelik politikaları da gözden geçirilmiştir.

Bu bölümün amacı, TAPDK'nın faaliyetlerini incelemek için dünyada tütün ve alkol sektörlerine yönelik uygulanmakta olan regülasyonların etkinliklerini değerlendirmek ve analiz bölümü için göstergeleri belirlemektir.

3.1 Tütün Regülasyonları

Tütün dünyada her yıl 6 milyon kişinin ölümüne sebep olmakta ve 2030'da bu rakamın yaklaşık 8 milyona yükseleceği tahmin edilmektedir (Miles 2017). Tütün kullanıcılarının çoğunluğu düşük veya orta gelirli ülkelerde yaşamaktadır (WHO 2015). 2020'de tütün kullanımı nedeniyle ölen 10 kişiden yedisinin düşük ve orta gelirli ülkelerde olacağı tahmin edilmektedir. 2025'te ise, nüfusun ve tütün tüketiminin artması sonucunda sigara içenlerin sayısının 1,6 milyar kişiye çıkması bekleniyor (Jha ve Chaloupka 1999b: 196). Dünyanın çeşitli bölgeleri ve ülkelerinde tütün regülasyonlarına ilişkin yaklaşımlar farklı seviyededir (Cairney vd. 2011). Buna rağmen DSÖ, tütün sektörüne yönelen tüm regülasyonların kamu sağlığını korumaya özellikle, gençleri tütün kullanımdan önlemeye ve tüketicilerin tütün kullanımını durdurmasına yöneldiğini belirtmektedir (WHO 2008a: 1). Ayrıca, başta DSÖ olmak üzere, AB, Dünya Bankası ve DTÖ gibi uluslararası kuruluşlarca dünyanın tüm bölgelerinde uyum sağlamak için tütün regülasyonları sürekli geliştirilmektedir. Bu geliştirmeler, DSÖ Tütün Kontrolü Çerçeve Sözleşmesi

(TKÇS) başta olmak üzere, AB Tütün Direktifi, MPOWER politika paketi, Dünya Bankası Küresel Tütün Kontrolü programı ve Dünya Ticaret Örgütü anlaşmaları çerçevesinde yürütülmektedir.

2003'te DSÖ Genel Asamblesi tarafından kabul edilen ve 2005'ten itibaren yürürlüğe giren TKÇS¹, uluslararası düzeyde tütün ile ilişkili zararlardan halk sağlığını korumayı amaçlayan ilk anlaşmadır (WHO 2005). 2017 yılı itibarıyla 181 ülke bu belgeyi onaylamıştır (UN 2017). TKÇS, küresel seviyede tütün ürünlerine yönelik düzenlemelerin ilkelerini belirleyerek, kamu sağlığını iyileştirmek için kanıta dayalı önlemlerle tütün arzı ve talebinin düzenlenmesinin önemini vurgulamaktadır (Gostin ve Sridhar 2014: 1735; WHO 2005). TKÇS'yi onaylayan ülkelerin belgede belirtilen yükümlülükleri yerine getirmesi ve dünyada sigara içme yaygınlığının azalması için 2008'de DSÖ MPOWER tütün politika paketini geliştirmiştir (WHO 2008b). MPOWER paketi, tütün sektörüne yönelik tüm regülasyonları kapsamaktadır.

Araştırmalar, TKÇS'ya uygun bir şekilde tütün regülasyonlarını uygulayan ülkelerde sigara içme yaygınlığının azaldığını ve çocukları tütünün zararlarından korumada katkılar sağladığını belirtiyor (Levy vd. 2016; Faber vd. 2017; Gravely vd. 2017; Levy vd. 2013; PAHO 2016; Puska 2015; Warner 2017; WHO 2017b). Örneğin, 2005-2015 yılları arasında dünyanın 126 ülkesinde toplam ortalama sigara içme yaygınlığı %2,55 oranında azalmıştır (Gravely vd. 2017). Aynı şekilde DSÖ, dünyada 2007'de %24 oranında olan sigara içme yaygınlığının 2015'e doğru %21'e düşerek, 8 yıllık sürede yaklaşık %3 oranında azalma kaydettiğini belirtiyor (WHO 2017b). Bu göstergeler TKÇS'nın tütün kullanım üzerindeki pozitif etkisini gün ışığına çıkarmaktadır.

¹ Uluslararası hukukta Antlaşma, ülkeler arasında yasal hak ve yükümlülükler yaratmayı amaçlayan bağlayıcı bir anlaşma olup, genelde şirketler ve bireyler gibi özel taraflar üzerinde önemli etkilere neden olabilir. DSÖ'nün Antlaşma Yapma Yetkisi: Anlaşma (Convention), "Örgütün yetki alanı içindeki herhangi bir konuda" Dünya Sağlık Asamblesi'nin üçte iki çoğunluk oy ile "anlaşma veya sözleşmeleri kabul ettirme" yetkisini veren DSÖ Anayasası'nın 19. Maddesi uyarınca yapılan bir uluslararası bir anlaşmadır. Bkz. Lawrence O. Gostin ve Devi Sridhar, "Global Health and the Law", **New England Journal of Medicine**, C: 370, No: 18, 2014, s. 1732-40; WHO, "Constitution of the World Health Organization", World Health Assembly, 2006.

TKÇS'nı uygulamaya geçirmek için ayrıca AB'nin yanı sıra, Dünya Bankası ve DTÖ gibi uluslararası kuruluşlar da harekete geçmiştir. Bu kapsamda AB, 2014'te tütün üretimi, satışı ve tanıtımıyla ilgili yeni regülasyonları² kapsayan Tütün Ürünleri Direktifini (2014/40/EU) kabul etmiştir. Yeni düzenlemeler 2016'dan itibaren AB üye ülkelerinde yürürlüğe girmiştir (Directive 2014; Peeters vd. 2015).

1990'lara kadar birçok gelişmekte olan ülkede tütün sektörünü ciddi bir şekilde destekleyen Dünya Bankası, 1991'den itibaren tütün ürünlerini ticaret liberalizasyonu önerileri dışında tutmak, tütün üretimi için destekleri reddetmek gibi politikaları benimsemeye başlamıştır (Novotny ve Mamudu 2008: 25; Ruger 2005). Bu politikalar kapsamında Dünya Bankası, tütün üretimi, imalatı veya pazarlaması için doğrudan borç vermemekte, yatırım desteklememekte, kredi veya yatırımları garanti etmemektedir. Tütün işleme makine ve teçhizatı gibi hizmetler de Dünya Bankası'nın Negatif İthalat Listesi'ne dâhil edilmiştir. Dünya Bankası ayrıca, tütün vergilerini ve fiyatlarını arttırmaya yönelik faaliyetleri³ için vergi yönetiminin güçlendirilmesini desteklemektedir (Marquez 2017b, 2017a; Nsiku ve Botha 2007).

DTÖ çerçevesinde tütün regülasyonlarına yönelik gelişmeler aslında DSÖ, AB veya Dünya Bankası'ndan farklı yönde olmasına rağmen yine de, DTÖ ile DSÖ arasında tütün regülasyonlarına ilişkin uzlaşma zemini bulunmaktadır. DTÖ ile DSÖ arasındaki çelişki, tütün sektörünün birçok ülkede başlatılan kapsamlı tütün

² Bu belge çerçevesinde AB'de, sigara paketlerin ön ve arkasında en az %65'ini kapsayacak şekilde sağlık uyarıları, "slim" paketli sigaraların yasaklanması, düz paketleme uygulamaları, "hafif" ve "doğal" gibi tütün ürünleri paketlerindeki açıklamaların yasaklanması gibi bir dizi sıkı düzenlemeleri beraberinde getirmektedir.

³ Dünya Bankası, tütün vergi reformlarının tasarlanması ve yasadışı tütün ticaretiyle mücadelede ülkelerin gümrük sistemlerinin güçlendirilmesini amaçlayan Küresel Tütün Kontrolü Programı'nı geliştirmiş; bu program çerçevesinde, Filipinler, Gana, Namibiya, Vietnam, Gürcistan, Endonezya, Rusya gibi birçok gelişmekte olan ülkede tütün vergi reformları desteklenmiştir. Bkz. Patricio V. Marquez ve Sheila Dutta, "Tobacco Control Program", The World Bank, 2017, Erişim Tarihi: 20 November 2017, (Çevrimiçi) <http://www.worldbank.org/en/topic/health/brief/tobacco>. Fakat araştırmalar, uluslararası seviyede gelişmekte olan bunun gibi tütün regülasyonlarının sektör tarafından uluslararası ticaret anlaşmaları gereği bertaraf edilmeye çalışıldığını gösteriyor. Daha fazla bilgi için bkz. Heather Wipfli ve Jonathan M. Samet, "One Hundred Years in the Making: the Global Tobacco Epidemic", **Annual Review of Public Health**, C: 37, 2016, s. 149-66. Holly Jarman, **The Politics of Trade and Tobacco Control**, Hampshire: Palgrave Macmillan Publishers, 2015.

regülasyonlarına karşı tutumları DTÖ'nün ticaret anlaşmaları çerçevesinde belirgin olmaktadır (Voon 2013). Çünkü uluslararası ticari anlaşmalar, tütün sektöründeki ulusötesi tütün şirketlerine özellikle, gelişmekte olan ülkelerin piyasalarında rekabet edebilmelerine kolaylık sağlayan tarife indirimi ve açık piyasalar gibi destekleri yerel üreticiye göre avantaj sağlamaktadır; tütün ürünlerinin ithalatına yönelik tarife ve engelleri kaldırarak ulusötesi tütün şirketlerinin yerel üreticilerle rekabet edebilmelerini mümkün kılmaktadır. Ayrıca rekabetin güçlendirilmesi ve piyasanın yabancı üreticilere açılması, daha yoğun tütün ürünlerinin tanıtımı ve pazarlamasına olanak sağlamaktadır.

Bunun için bazı araştırmalar, DTÖ kapsamındaki ticaretin liberalizasyonu politikalarının tütün tüketimini artıracığını belirtiyor (Taylor vd. 2000; Jacobs 2014: 133-34; Callard vd. 2001). Çünkü ülkelerin tütün regülasyonlarına ilişkin aldıkları kararlara göre DTÖ ticaret anlaşmaları devreye girebilmektedir. Örneğin, tütün ürünlerinin paketlenme ve etiketlenme uygulamalarına yönelik Ticarete Teknik Engeller Anlaşması (TTEA), tütün ürünlerinin reklamlarının kısıtlanmasına yönelik Hizmet Ticareti Genel Anlaşması (HTGA), ticari marka koruması ve üretici tarafından gizli kabul görülen ürün bilgisinin açıklanmasına yönelik Ticaretle Bağlantılı Fikri Mülkiyet Anlaşmaları (TBFMA) sektör ile devlet arasındaki tütün regülasyonlarına yönelik uyuşmazlıklara sebep olmaktadır (Bialous vd. 2014: 201; Eckhardt vd. 2015; Jarman 2015: 55-68; Petersmann 2015: 17-22; Wipfli ve Samet 2016: 162-63; Gu 2017). Ulusal seviyede uygulanan tütün regülasyonları DTÖ ticaret anlaşmalarınca ticaretin kısıtlanması, ayrımcılık ve gerekli fikri mülkiyet korumalarının sağlanamaması gerekçeleriyle sektör tarafından sorgulanmaktadır.

DTÖ ile DSÖ'nün tütün regülasyonlarına ilişkin uzlaşma, DTÖ ticaret anlaşmalarının ülkelerin halk sağlığını koruma ve kamu yararı gerekçeleriyle kapsamlı tütün regülasyonları uygulamak için normatif çerçeve⁴ oluşturmasında

⁴ Örneğin TTEA'nın Giriş kısmında belirtildiği gibi, DTÖ üyelerine, herhangi bir keyfi ya da haksız ayrımcılık aracı olarak hizmet etmemesi koşuluyla, insan sağlığını korumak için gerekli önlemleri alma hakkı tanınmaktadır WTO, "Agreement on Technical Barriers to Trade", World Trade Organization, 1995a, s. 117-37. TTEA'nın 2.2 Maddesi uyarınca, kamu sağlığının korunması

zemin hazırlamaktadır (Eckhardt 2002; Gruszczynski 2012, 2017; Voon 2013). Bu normatif çerçeve, ülkelerin halk sağlığını korumak ve kamu yararını sağlamak için gerekli tütün regülasyonları uygulamada görece serbest davranabilmelerine olanak sağlamaktadır.⁵ Ayrıca, DSÖ'nün tütün sektörüne yönelik geliştirdiği kapsamlı regülasyonları (TKÇS) uluslararası serbest ticaret koşullarına aykırı olmamaktadır (Eckhardt 2002; Petersmann 2015; Shaffer vd. 2005; Voon 2013).

Tütün sektöründe tütün gözetimi, dumansız hava politikaları, sigara bırakma programları, sağlık uyarıları, reklam yasakları ve vergilendirmeler, kamu alanlarında tütün ürünlerinin kullanımının sınırlandırılması gibi birçok düzenlemeye başvurulmaktadır (Islami vd. 2015: 3; Jacobson vd. 1997: 75-76). Tütün üretiminden kullanımına kadar olan süreçte devletin uygulayabileceği tüm regülasyonları Eriksen vd. (2015: 72)'de, tütün üretimi, teşhir, satış ve kullanım regülasyonları olarak sınıflandırılmaktadır.

Sınıflandırmaya göre tütün üretim regülasyonları, tütünün yetiştirilmesinde kullanılan pestisit regülasyonları, işçi ve çiftçilerin sağlıklarının korunması, iş

gereğesiyle teknik düzenlemelerin belirlenmesinde, alınan düzenlemelerin ticaret üzerindeki olumsuz etkilerinin en az seviyede olmasını dikkate almaları ve getirilen düzenlemelerin bilimsel ve teknik gerçeklere dayanması gerekmektedir. Bkz. Tania Voon, "Flexibilities in WTO Law to Support Tobacco Control Regulation", **American Journal of Law & Medicine**, C: 39, No: 2-3, 2013, s. 199-217; WTO, "Agreement on Technical Barriers to Trade", World Trade Organization, 1995a, s. 117-37. Ayrıca, uluslararası ticaret anlaşmaları ile "uyumsuz" olan tütün regülasyonları, 1947'de imzalanan Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması'nın 20. Maddesi'nin B bendine göre, ülkeler arasında herhangi bir keyfi ya da haksız ayrımcılık aracı olarak hizmet etmemesi koşuluyla, insan sağlığını korumak için gerekçelenmektedir. Bkz. GATT, "The Text of the General Agreement on Tariffs and Trade", 1986, s. 37; Tania Voon, "Flexibilities in WTO Law to Support Tobacco Control Regulation", **American Journal of Law & Medicine**, C: 39, No: 2-3, 2013, s. 199-217. TBFMA'nın 7. Madde'sinde fikri mülkiyet haklarının, toplumsal-ekonomik refahın artırılması ve hak ve yükümlülüklerin dengesinin sağlanacak şekilde korunmasını, 8. Madde'sinde üye ülkelerin, halk sağlığını ve beslenmesini korumak, toplumsal-ekonomik gelişme için hayati öneme sahip sektörlerde kamu yararını sağlamak için kanun ve düzenlemelerini oluşturmaya, değişiklikler getirebilecekleri belirtmektedir. Bkz. Sunil S. Gu, "Plain Tobacco Packaging's Impact on International Trade and the Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act in the US and Drafting Suggestions", **Washington University Global Studies Law Review**, C: 16, 2017, s. 197-220; Tania Voon, "Flexibilities in WTO Law to Support Tobacco Control Regulation", **American Journal of Law & Medicine**, C: 39, No: 2-3, 2013, s. 199-217; WTO, "Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights", World Trade Organization, 1995b, s. 319-51.

⁵ DTÖ kapsamında tütün regülasyonlarını uygulayan ülkeler ile sektör arasındaki uyumsuzluklara Avustralya örneğinde daha ileride ele alınacaktır.

güvenliğinin sağlanması, tütün tarımı ve kurutma sebebiyle oluşan ormansızlaşma sorunlarının önlenmesi, sübvansyonlar gibi özendirici tedbirlerin yasaklanmasının yanı sıra, güvenli üretim uygulamalarının sağlanması, nikotin içeriği ve katkı maddeleri gibi tütün ürünü standartlarını kapsamaktadır.

Tütün teşhir regülasyonları, tütün ürünlerini paketleme ve etiketleme regülasyonu, düz paketleme uygulaması,⁶ tütünün insan sağlığına zararları hakkında bilgilendirmelerin yapılması, grafik veya resimli sağlık uyarıları, maddeler ve emisyonların açıklanması, “ufak” boyutunda paketleme ve tekli sigara satışının yasaklanması, reklam, tanıtım ve sponsorluğun yasaklanması, “hafif” veya “zayıf” gibi açıklamalar ve “az sağlık riskleri” yazıları ya da iddialarının kısıtlanması, indirimler ve özendirme fiyatların kısıtlanması gibi regülasyonları kapsamaktadır.

Tütün satış regülasyonları, yüksek tütün tüketim vergilerinin uygulanması, asgari fiyat, tütün kontrolü veya kamu sağlık programları için tütün vergilerinden transferlerin yapılması ve asgari satınalma yaşlarının belirlenmesi gibi düzenlemeleri kapsamaktadır.

Tütün ürünlerinin kullanım regülasyonları, kamu alanlarında dumansız hava uygulamaları, apartman ve çocuklu yolcu bulunan araçlarda sigara içilmesinin yasaklanması, tütün mamüllerinin imhası ve çevre temizleme gibi geri dönüşüm projelerini kapsamaktadır.

Tüm bu regülasyonların etkinliği, tütün ürünlerine olan talep ve tüketimin azalmasına, tütün ürünlerinin kullanımından kaynaklanan negatif dışsallıklar, asimetrik bilgi gibi piyasa başarısızlıklarının düzeltilmesine bağlı olmaktadır. Tütün regülasyonlarının etkinliği tütün kullanımı yaygınlığı, tütün üretim ve tüketim eğilimleri, ölüm ve hastalık oranları temelinde değerlendirilmiştir.

⁶ İngilizce terimde “Plain Packaging” olarak bilinen bu uygulamanın Türkçe karşılığı düz paketleme uygulaması olarak kullanılmıştır.

3.1.1 Tütün Üretimi Regülasyonları

2012 verilerine göre,⁷ 124 ülkede 4,3 milyon hektar tarım alanında yaklaşık 7,5 milyon ton tütün yaprağı üretilmiştir. En çok tütün üreten ülkeler Çin, Hindistan ve Brezilya'dır. Yalnız Çin yaklaşık 1,5 milyon ton tütün yaprağı yetiştirmiştir. Tütün, Kuzey ve Güney Amerika, Avrupa, Asya ve Afrika'nın ılımlı ve tropik bölgelerinde yetiştirilmektedir. Bu bölgelerin içinde özellikle, gelişmekte olan ülkelerde tütün üretimi sürekli olarak artmıştır (Eriksen vd. 2015). Örneğin, gelişmekte olan ülkelerde üretilen tütünün payı 1961'de %57 iken, 2006'da %86'ya yükselmiştir. Düşük ve orta gelirli ülkelerin dünya tütün tarlalarındaki payı 1961'de %70 iken, 2006'da %90'a yükselmiştir (Geist vd. 2009: 1069-70). Tütün üretiminin artmasıyla beraber, tütün yetiştirme ve kurutma faaliyetleri çevreye olumsuz etkilerinin yanı sıra, tütün imalatı faaliyetleri de önemli derecede negatif dışsallıklara sebep olmaktadır. Tütün yetiştirmede kullanılan maddelerin yarattığı negatif çevresel etkilerin yanı sıra, tütün yetiştirme faaliyetleri ormansızlaşma sorununa da yol açmaktadır. Ağaçların kesilmesiyle gerçekleşen tütün yapraklarını kurutma faaliyetleri ve tütün üretildikten sonra, tütün ürünleri için kullanılan sigara sarma kâğıdı ve paketleme işlemleri de ormansızlaşmayı doğrudan etkilemektedir. Tütün üretimindeki negatif dışsallıklar gerekçesiyle Michael Eriksen vd. (2015)'da belirtildiği gibi, tütün üretimi regülasyonları tütün yetiştirme ve imalatı sürecinde uygulanan regülasyonları kapsamaktadır.

Tütün yetiştirme sürecinde, ABD ve Kanada gibi gelişmiş ülkelerde yasaklanan böcek öldürücü ilaçlar ile diğer kalıcı organik kirletici maddeler, gelişmekte olan ülkelerde tütün çiftçileri için sağlık sorunları yaratarak halen kullanılmaya devam edilmektedir (Lecours vd. 2012: 77-78; Arcury ve Quandt 2006). Tütün imalatı sürecinde katı atıkların yanı sıra, sıvı atıklar düşük nikotin konsantrasyonlu sigara imalatı sırasında çevreye bırakılmaktadır. Örneğin, İtalya'da yılda yaklaşık 3000 ton sıvı ve katı atık üretilmektedir; ortalama 1 kg ağırlığındaki

⁷ Tütün üretimi ile ilgili 2012'ye ait veriler dışında kapsayıcı güncel veriler bulunmamıştır.

(kuru) atıkların 18 gram nikotin içerdiği tahmin edilmektedir. AB standartlarına göre, eğer 1 kg ağırlıktaki kuru atıklar 0,5 gram nikotin içerirse, bu atıklar toksik ve tehlikeli atıklardır (Civilini vd. 1997: 349-50). Tütün imalatçılarının üretim atığı olarak bıraktıkları zehirli kimyasal madde sorununun çözülmesine yönelik olarak örneğin ABD, hükümete bağlı Çevre Koruma Ajansı (EPA) aracılığıyla tütün sektörüne bıraktığı atıklar hakkında yıllık raporlar yayınlamasını talep ederek düzenlemeler getirmiştir (Novotny ve Zhao 1999).

Tütün üretimi regülasyonları ayrıca, tütün üretimine alternatif ürünlerin yetiştirilmesi yoluyla tütün tarımının çeşitlendirilmesi programlarını kapsamaktadır (Geist vd. 2009). Zimbabwe örneğinde alternatif olabilecek ürünlerle tütün üretiminin çeşitlendirilmesinin, geçimini tütün yetiştiriciliğiyle sağlayan çiftçilerin üzerindeki etkilerini inceleyen John Keyser (2002)'da, tütün yetiştiriciliğinin büyük ve küçük çiftçiler için oldukça kârlı ürün türü olmasına ve alternatif ürünlere göre daha yüksek getiri sağlamasına rağmen, tütün yetiştiriciliğinin alternatif ürünlere göre daha yüksek maliyetli ve daha yüksek emek gücü gerektiğini belirtiyor. Bunun için, tütün yetiştirici ülkelerin alternatif ürünlere geçiş politikalarını geliştirmelerinin kamu yararı açısından daha etkin olacağı belirtilmektedir.

Tütün üretimi faaliyetleri neticesinde oluşan çevre kirliliği, imalat sürecinde iş güvenliğinin sağlanmaması gibi konuların çözümlenmesi, ülkelerin uygulamakta olduğu regülasyon politikalarına bağlıdır. Ülkede çevre ve kamu sağlığını koruyucu güçlü politikalar olursa, tütün üretiminden kaynaklanan negatif dışsallıkların azaltılması mümkündür. Fakat tütün sektörü, tütün üretimine regülasyon uygulayan ülkelere zayıf düzenlemeleri olan ülkelere fabrikalarını taşıyabilir, çevre kirliliği gibi küresel boyutta sorunlara yol açabilir. Bunun gibi piyasa başarısızlıkların düzeltilmesi için ayrıca, TKÇS'nın 18. Maddesinde belirtildiği gibi, tütün üretici ülkelerin tütün üretiminden kaynaklanan çevresel negatif etkilerin giderilmesine yönelik çeşitli politikalar geliştirmeleri gerekmektedir (WHO 2005).

3.1.2 Tütün Teşhir Regülasyonları

Tüketiciler, tütün kullanımının zararlarının yanı sıra, genel olarak sağlık ve sağlıklarının iyileştirilmesi hakkında doğru ve detaylı bilgilere erişme hakkına sahiptirler (WHO 2017b: 77; Kozlowski ve Edwards 2005: 3). Bunun için, teşhir regülasyonları kapsamındaki tütün paketlerindeki sağlık uyarı mesajlarının yerleştirilmesine yönelik düzenlemeler, sigara ve diğer tütün ürünlerinin zararlarının farkındalığını tüketiciler arasında artırmayı ve özellikle, gençlerin sigara kullanmasını veya denemesini önlemeyi amaçlamaktadır (Borzekowski ve Cohen 2014; Hammond 2011; Kennedy vd. 2012; White vd. 2008). Dünyanın birçok ülkesinde uygulanan çeşitli sağlık uyarıları, genelde aynı mesajı vurgulamaya çalışmaktadır. Ayrıca, TKÇS'nın 9. ve 11. Maddeleri, tütün zararlarının farkındalığını artırmak için tütün ürünlerinin paketlerinde sağlık uyarı mesajların yerleştirilmesini talep etmektedir (WHO 2005).

Sağlık uyarılarının etkin olması için sigara içme yaygınlığının azalması, sağlık riskleri farkındalığı veya sigara bırakma olasılığını artırıp, tütün kullanıcısına doğrudan doğruya sağlık mesajlarını iletilmesi gerekmektedir (Hammond vd. 2006; White vd. 2008: 1562). Bu konuda yapılan araştırmalara göre büyük boyutlu ve resimli sağlık uyarı etiketleri; tütünün zararlarının farkındalığının artırılmasını, sigara içenleri sigarayı bırakmaya motive olmasını, sigara bırakanların tekrar sigara içmeyi başlamamasını sağlayabilir (Partos vd. 2013; Shanahan ve Elliott 2009: 17; Hammond vd. 2003; Strasser vd. 2012).

Sigara paketlerinde sağlık uyarı uygulayan ilk ülke olarak ABD 1965'de, "Dikkat: Sigara İçmek Sağlığınız için Tehlikeli Olabilir" sağlık uyarı yazısını sigara paketlerinin yan panellerinde yerleştirilmesini getiren Federal Sigara Etiketleme ve Reklam Kanunu'nu (Federal Cigarette Labelling and Advertising Act) kabul etmiştir (Wilson 2011; DHHS 1989). 1969'da İzlanda, ABD'nin sağlık uyarılarından daha güçlü ve daha spesifik sağlık uyarılarının yerleştirilmesini gerektiren bir kanun kabul etmiştir. Bu uygulamaya göre, İrlanda'da satılan sigara paketlerinde "Sigara İçilmesi Akciğer Kanseri ve Kalp Hastalıklarına Neden Olabilir" uyarıcı yazısı zorunlu

kılınmıştır (Hiilamo vd. 2014: 3). Metinli sağlık uyarılarının uygulanmaya başlamasından itibaren, uyarı boyutları giderek artmıştır. Uyarı boyutlarının artmasıyla beraber, hasta olan organların veya sigarayla ilişkili hastanın görüntülerini içeren grafikli resimler de sağlık uyarı uygulamalarının zorunlu parçası haline gelmiştir (Hammond 2011; Hiilamo vd. 2014).

Örneğin, 2001’de resimli sağlık uyarısı uygulayan ilk ülke olarak Kanada’da, ürünün içerdiği maddelerin emisyonu hakkında bilgilerin açıklanması zorunlu tutulup, tütün ürünleri paketlerinde en az %30 ve sigara paketlerinde en az %50 oranında resimli sağlık uyarıları yerleştirilmeye başlamıştır (CCS 2014). Kanada’da resimli uyarı etiketlemesinin ardından, bu uygulama diğer ülkelerde de gündeme gelmiştir. Örneğin 2004’te Tayland, sigara paketlerinin ön ve arkasında en az %50’sini kapsayan resimli uyarı mesajlarını yerleştirmeye başlamıştır. Hatta daha sonra Tayland, resimli sağlık uyarıların boyutlarını⁸ sigara paketlerin %85’i kapsayacak şekilde arttırmıştır (CCS 2014: 2; Vathesatogkit ve Charoenca 2011). Kanada’da başlayan resimli uyarı uygulamasından sonra, bu uygulama dünyada yaygınlaşmaya başlamıştır; günümüzde yaklaşık 105 ülkede resimli sağlık uyarı uygulamaları bulunmaktadır (CCS 2016).

2010’dan itibaren birçok ülke, sigara paketlerindeki resimli sağlık uyarı mesajlarının boyutunu daha büyültmeye yönelik düzenlemeler getirmiştir. Örneğin, 2010’da sigara paketlerinin ön ve arka yüzünde resimli sağlık uyarı boyutlarını %50’den %80’ne kadar büyüten Uruguay’da yapılan bir araştırmaya göre, daha büyük görüntülü sağlık uyarıların küçük boyutlu uyarılara göre daha etkili olduğu belirtilmektedir. Araştırma, daha büyük uyarı etiketlerinin daha çok farkedileceğini, sigara içenlerin tütünün zararları hakkında daha fazla düşünmelerine neden olabileceğini ve sigara bırakma düşüncelerini artıracığını belirtiyor (Gravelly vd. 2014).

⁸ Tütün ürünlerinde sağlık uyarı etiketlerinin boyutları ürünlerin üzerinde yerleştirilen sağlık uyarı etiketlerinin oranıdır.

Ayrıca, daha büyük boyutta sağlık uyarılarının getirilmesi, kamuoyu tarafından da desteklenmektedir (BRC 2004; Kowitt vd. 2017; Shanahan ve Elliott 2009: 10). Araştırmalar, daha büyük sağlık uyarı etiketlerinin sigara içenler üzerinde daha çok etki yarattığını gösteriyor. Örneğin, Yeni Zelanda’da tüketicilerin sağlık uyarı etiketleri hakkında görüşlerini ve sigara içme davranışlarını inceleyen bir araştırma, katılımcıların büyük bir çoğunluğunun sigara paketinin ön yüzünde daha küçük olan %30 boyutundaki sağlık uyarısına göre, daha büyük olan %50 boyutundaki sağlık uyarılarını tercih ederek, sigara paketlerinin ön yüzünde daha büyük boyutta sağlık etiketlerinin getirilmesini tercih ettiklerini belirtiyor (BRC 2004: 14). Avrupa ülkelerinden Finlandiya, Fransa, Almanya, Yunanistan, İspanya ve İngiltere’de 17-64 yaş arasında sigara içenlerle yürütülen bir anket çalışması, göze çarpma özelliği olan daha büyük sağlık uyarıları içeren sigara paketlerinin bu tüketiciler arasında daha çok tercih edildiğini ortaya koymaktadır (Devlin vd. 2005). Tüketicileri tütün ürünlerinin zararları hakkında bilinçlendirmek için uygulanan resimli ve büyük boyuttaki sağlık uyarılarının daha etkili olması için sigara ürünlerinin paketlenme faaliyetlerine de düzenlemelerin getirilmesi öngörülmüştür. Sigara paketlerinin düzenlenmesine yönelik yeni bir gelişme düz paketlenme uygulamasıdır.

Düz paketlenme uygulaması, en yeni olan düzenlemelerden biridir; bu uygulama TKÇS’da belirtildiği gibi, tütün ürünlerinin çekiciliğini azaltmayı, sağlık uyarı ve mesajların fark edebilirliği ve etkinliğini artırmayı, tüketicileri tütün zararları hakkında yanıltabilecek tasarım tekniklerinin kullanımının kısıtlanmasını amaçlamaktadır (WHO 2005). DSÖ, düz paketlenme uygulamasını genel, tarafsız, standartlaştırılmış ve homojen olarak bilinen, tütün üreticisine yalnızca, marka adını belirlenen bir yazı tipinde, paketin belirli bir alanında, zorunlu bir boyutta basmasına izin verilip, sağlık uyarıları, madde bileşenleri ve damga pulu dışında, renkler, imgeler, kurumsal logolar ve ticari markaları gibi tüm markalaştırmanın kaldırılmasını gerektiren bir uygulama olarak tanımlamaktadır (WHO 2016). Zira sektör, tütün paketi tasarımına pazarlamanın önemli bir yöntemi olarak önem vermektedir ve paketin yapımı, dış kaplaması, sigara paketi jelatini açma şeridi,

sigara iç folyosu, marka bilgileri ve renk şeması gibi paketlemenin tüm öğelerinden faydalanmaktadır (Henriksen 2012: 149-50; Gu 2017: 199-200). Birçok ülkede, tütün ürünlerinin paketlenmesi, hâlihazırdaki ve potansiyel tüketicilere ulaşmada önemli pazarlama aracı olmanın yanı sıra, paketlerin rengi, şekli ve boyutunun tüketici davranışı ve ürün özelliklerinin algılanmasına etki oluşturma gücüne sahiptir (Ford vd. 2012: 340-41).

Bu bağlamda 2012’de Avustralya, düz paketlenme uygulamasını başlatan ilk ülke olarak tarihe geçmiştir (Gu 2017). Yeni düz sigara paketleri, gri, koyu kestane renkli, tüm markalama tasarımlarından yoksun ve büyük sağlık uyarı grafiklerinden oluşmaktadır (PIR 2016: 13). Avustralya’dan sonra düz paketlenme uygulamasını diğer ülkeler de gündeme getirmiş, bazıları da uygulamaya başlatmıştır. 2017’den itibaren İngiltere, İrlanda ve Fransa bu uygulamaya geçmiştir (AFP 2016; Cullen 2017; GOV.UK 2016). Bu uygulamayı yasallaştıran ülkelere 2018’de Yeni Zelanda (NZMH 2017), 2019’da Macaristan (FCTC 2016) ve 2020’de Slovenya (Novak 2017) düz paketlenme uygulamasına geçiyor. Ayrıca, Kanada, Malezya ve Filipinler gibi bazı ülkelere düz paketlenme uygulamasının yasallaştırılmasına yönelik çalışmalar devam etmektedir (Geronimo 2016; Kumar 2017; Ljunggren 2016). Bugüne kadar düz paketlenme uygulamasının etkinliği üzerine yapılan araştırmaların çoğunluğu Avustralya örneğinde ele alınmıştır.

Düz paketlenme uygulamasının etkinliğine gelince: Araştırmalar, Avustralya’daki düz paketlenme uygulamasının bir yıllık kısa bir sürede tütün zararlarının farkındalığını ve sağlık uyarılarının etkinliğini artırdığını ortaya koyuyor. Sigara içenlerin düz paketler üzerindeki sağlık uyarılarına tepkilerini araştıran çalışmalara göre, bu uygulamanın sigara içmenin risklerinin farkındalığını daha da artırarak düz paketler hakkında güçlü bir negatif algılama yaratmıştır (Yong vd. 2015; Dunlop vd. 2014). Avustralya’da sigara içenlerin davranışlarını inceleyen araştırmalar, daha fazla sigara içenlerin daha büyük grafikli sağlık uyarılarından etkilenip, bu uyarıların tütünün zararları hakkında bilgi verdiğini, sigarayı bırakmaya motive ettiğini ve sigara satın alırken sağlık uyarılarından tedirgin olduklarını belirtiyor (Brennan vd. 2015; Wakefield vd. 2015; White vd. 2015; Yong vd. 2015).

Bu uygulama sonrası yapılan bir raporunda Avustralya Hükümeti (PIR 2016: 4)'da, düz paketlemenin etkisiyle son üç yıl içinde ülke genelinde sigara içme yaygınlığında yaklaşık %2,2 (sigara içme yaygınlığı %19,4'ten %17,2'ye azalmıştır) azalma olduğunu doğruluyor. Ayrıca, açık kafe alanlarında yapılan gözlemsel araştırmalar da, uygulamadan sonra bu mekânlarda sigara içenlerin ve kafe masalarında açıkça görülen sigara paket sayısının azaldığını belirtmektedirler (Zacher vd. 2014, 2015). Bundan başka teşhir regülasyonları, tütün ürünlerinin reklamı, tanıtımı ve promosyonların kısıtlanmasını kapsamaktadır.

Tütün sektörü genelde gençleri ve kadınları hedefleyen reklam, tanıtım ve sponsorluk faaliyetlerine milyarlarca ABD doları harcamaktadır (WHO 2013: 22-23; Hackbarth vd. 2001; Hanewinkel vd. 2010; Kaufman ve Nichter 2010; FTC 2015). Sektör pazarlama faaliyetlerinin sadece tüketicilerin marka tercihlerini değiştirmek için yürütüldüğü iddia edilir. Ama bu konudaki araştırmalar sektörün tütüne ilişkin pazarlama faaliyetlerinin özellikle gençler ve kadınlar arasında “bağımsızlık”, “güzellik” ve “şıklık” gibi cazibeli imajlarla bağdaştırıldığını belirtiyor (Hastings ve MacFadyen 2000; Lovato vd. 2003; Moodie vd. 2008). Sektör ayrıca, müzik ve spor etkinlikleri, promosyonlar, eğitim kurumlarında pazarlama programları, burslar ve partiler gibi çeşitli pazarlama faaliyetlerle özellikle 18-21 yaşlarındaki gençleri hedef almaktadır (Ling ve Glantz 2002). Örneğin, 1999-2004 yılları arasında İngiltere’de yapılan bir araştırma gençlerin tanıdığı her tütün ürünü reklamının, sigara içmeye başlama olasılığını %7 oranında artırdığını belirtiyor (Moodie vd. 2008: 487).

Bu çerçevede tütün reklamları, tanıtımı ve sponsorluk yasaklarının özellikle, gençler arasında tütün tüketiminin azaltılmasını amaçladığı söylenebilir. Ayrıca araştırmalar, tütün reklamlarının kapsamlı bir şekilde yasaklanmasıyla tütün tüketiminin azaltılabileceğini belirtmektedirler (Blecher 2008; Jha ve Chaloupka 1999b: 199; 1999a: 50-51; Laugesen ve Meads 1991; WHO 2008b: 36-38). Örneğin, 1960-1986 yılları arasında 22 OECD ülkesinde giderek yaygınlaşan tütün reklam yasakları ile kişi başı tütün tüketimi ilişkisini inceleyen bir araştırma, kapsamlı tütün yasaklarının kişi başı tütün tüketimini %6,8 oranında azalttığını belirtiyor (Laugesen ve Meads 1991: 1351). 1990-2005 yılları arasında gelişmekte olan 30 ülkede

uygulanan reklam düzenlemelerinin etkinliğini araştıran diğer bir çalışma, kapsamlı reklam, tanıtım ve sponsorluk yasaklarının kişi başı tütün tüketimini %23,5 oranda azalttığını belirtiyor (Blecher 2008: 939). Bunun için tütün reklamları, tanıtımı ve sponsorluğu gibi pazarlama türlerine kapsamlı bir şekilde getirilen yasaklarla tütün tüketiminin azalması mümkündür.

3.1.3 Tütün Satış Regülasyonları

Tütün satış regülasyonlarının kapsamında tütün vergileri ve fiyatlarına yönelik düzenlemelerin başlıca amaçları devlete gelir sağlamakla beraber gençler, eğitimsiz ve düşük gelirli gruplar arasında tütün tüketimini azaltmak ve kamu sağlığının iyileştirilmesiyle negatif dışsallıkları içselleştirmektir (Bump ve Reich 2013; Farrelly vd. 2008: 308; Chaloupka vd. 2012). TKÇS'nin 6. Maddesinde tütün fiyatı ve vergi regülasyonlarının tütün tüketimini azaltmada etkili ve önemli bir araç olduğu belirtilmektedir (WHO 2005). Ülkeler genelde, özel tüketim vergisi (ÖTV), katma değer vergisi (KDV), gümrük ve tahsisli (earmarked tax) vergilerini uygulamaktadır (WHO 2011b: 28-29; Petit ve Nagy 2016). Bu vergi türlerinden ÖTV ve KDV, en yaygın olarak uygulanan tütün vergilerindendir. Ülkelerin %90'ı ÖTV'yi ve birçoğu KDV'yi tütün vergilendirme politikalarında uygulamaktadırlar (WHO 2010b: 3).

DSÖ'nün 2014'e ait verilerine göre, çoğunlukla Avrupa ülkeleri başta olmak olmak üzere dünyada yalnızca toplam 33 ülkede⁹ sigara satış fiyatının %75'inden fazlasına denk gelen yüksek vergiler uygulanmıştır (WHO 2015). Araştırmalar tütün vergilerinin artırılmasıyla gerçekleşen yüksek fiyatların, tütün ile ilişkili zararların önlenmesinde özellikle, tütün tüketiminin azaltılmasında devletin etkin müdahale araçlarından olduğunu göstermektedir (WHO 2017b, 2011b; Chaloupka vd. 2012). Yüksek vergiler, gençlerin yanı sıra, hamile kadınlar, düşük

⁹ Arjantin, Avusturya, Bangladeş, Belçika, Bosna Hersek, Bulgaristan, Şili, Hırvatistan, Kıbrıs, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Finlandya, Fransa, Yanistan, İrlanda, İsrail, İtalya, Ürdün, Letonya, Litvanya, Madagaskar, Malta, Niue, Polonya, Sırbistan, Slovakya, Slovenya, İspanya, Türkiye, Ukrayna, İngiltere ve Batı Şeria ile Gazze.

gelirli sigara içenler gibi hassas gruplar arasında tütün tüketimini azaltmada etkin olmuştur (Chaloupka ve Pacula 1998; Ringel ve Evans 2001). Vergilerin sigara tüketimine etkisi üzerine yapılan araştırmalar, gençlerin yetişkinlere göre tütün fiyatlarına iki ile üç kat arasında daha fazla tepki göstereceğini tahmin etmektedir (DHHS 2012: 699).

Yine araştırmalara göre, tütün fiyatlarına %10 oranında yükselten vergiler ile yüksek gelirli ülkelerde tütün tüketiminde %4'lük, düşük ve orta gelirli ülkelerde yaklaşık %5 oranda tüketimin azalacağı tahmin ediliyor (WHO 2017b: 94; DHHS 2000). Örneğin, Fransa 1990'dan itibaren tütün vergilerini önemli derecede arttırmaya başlamıştır. 1990'da kişi başı sigara tüketimi günlük 6 adet sigara iken, 2005'e doğru bu gösterge 3 sigaraya kadar düşmüştür. Ayrıca, tütün ile ilişkili kanser ölüm oranlarında da büyük bir düşüş sağlanmıştır (Jha 2011). Bununla beraber, tütün vergilerinin artırılmasıyla özellikle düşük ve orta gelirli ülkelerde önemli derecede kamu geliri sağlanmaktadır. Örneğin, Güney Afrika'da tütün vergilerinin her %10 oranında artırılması sonucunda, tütün vergilerinden gelen devletin gelirlerinde yaklaşık %6 oranında bir artış gerçekleşmiştir. Tütün vergilerindeki artışların bir sonucu olarak, Güney Afrika'nın 1994-2001 yılları arasında tütün vergilerinden elde edilen gelirleri iki katından fazla olmuştur (Van Walbeek 2003: 9). Ukrayna'da, 2010-2011 yılları arasında ÖTV'yi altı kat arttırılması sonucunda, tütünden vergi gelirleri beş kat artmıştır (Krasovsky 2013).

Çeşitli ülkelerin tütüne ilişkin vergilendirme ve fiyatlandırma deneyimleri, devlete gelir sağlamanın yanı sıra, gençler başta olmak üzere, tütün tüketiminin ve tütün ile ilişkili zararların azaltılması ve kamu sağlığının iyileştirilmesinde oldukça etkili olduğunu gösteriyor. Sektör ise, yüksek tütün fiyatlarından çok etkilenen gençlere ve düşük gelirli tütün kullanıcılarına kendi ürünlerini satmaya devam etmek için çeşitli tanıtım, indirimli satış kuponları ve promosyonlar gibi fiyatlandırma politikalarına başvurmaktadır (FTC 2016: 3-8; Huang vd. 2016; Golden vd. 2016: 378). Bu kapsamda tütün piyasasında indirimli ve promosyonlu ürünleri kısıtlayarak belirli bir fiyat seviyesi altında satılmasını yasaklayan asgari fiyat uygulaması, yüksek tütün vergileri politikalarının tamamlayıcı bir parçasıdır (Golden vd. 2016:

380; McLaughlin vd. 2014). Asgari fiyat uygulaması, 1980'lerden itibaren artan tütün vergilerine karşı sektörün geliştirdiği "kuponlu satışlar", toptan satışlar ve indirimler gibi satışlarını kısıtlamayı amaçlamaktadır; genelde bu uygulama 1990'lardan beri birçok ABD eyaletlerinde yaygın olarak uygulanmaktadır (Huang vd. 2016; Feighery vd. 2005). Asgari fiyat uygulamasının etkinliği üzerine yapılan araştırmalar bu uygulamanın, yüksek fiyata duyarlı sigara kullanıcıların daha ucuz fiyata sigara kullanmalarını engelleyeceğini ve sigara bırakmaya motive edeceğini belirtiyor (Gammon vd. 2016).

Tütün satış regülasyonları kapsamındaki diğer bir önemli düzenleme, tütün satışlarında asgari yaşlardır. Tütün kullanıcılarının çoğunluğu, yasal olarak yetişkinlikten önce tütün bağımlısı olmaktadır (Buchmann vd. 2013; DiFranza vd. 2007: 704). Bunun için birçok ülkede tütün satın almak ve kullanım için asgari yaşlar 18-19 arasında değişiyor. Ancak ABD'nin bazı eyaletleri başta olmak üzere, Singapur, Kuwait, Uganda, Samoa ve Honduras gibi bazı ülkeler tütün satın alma ve kullanmanın için asgari yaş düzeyi daha yükseltmek için çalışmalar sürdürmektedirler (Wong 2017). Örneğin, 2013'te ABD'nin 8 şehrinde yerel düzeyde asgari yaş düzeyi 21'e kadar yükseltilmiştir (Morain vd. 2016; Berman 2016; Simko-Bednarski 2017). 2017'de Singapur'da da, asgari yaş düzeyinin 2019'dan 2021'e kadar olan üç yıl içinde 21'e kadar yükseltmesine karar verilmiştir (CNA 2017). Avustralya ve Kanada'da asgari yaş düzeyinin 21'e kadar yükseltilmesi gündemdedir (Cameron 2017; Brennan 2017).

Araştırmalar, bu uygulamanın özellikle yaşı tutmayanlar arasında sigara içme yaygınlığını azalttığını belirtiyor (Fidler ve West 2010; Millett vd. 2011; Kwan vd. 2015). Ayrıca, asgari yaşların yükseltilmesine yönelik düzenlemeler özellikle sigara içenlerin yanı sıra, kamuoyu tarafından da destek bulmaktadır. Örneğin, ABD'de yapılan bir anket çalışmasında, katılımcıların yaklaşık %75'i asgari tütün ürünlerini satın alma yaş düzeyinin 21'e kadar yükseltilmesini tercih etmişlerdir (King vd. 2015).

3.1.4 Tütün Ürünlerinin Kullanım Regülasyonu

Tütün kullanımı sadece aktif olarak sigara içenlerin sağlığına zararlar vermemektedir; aynı zamanda, kapalı ve açık alanlarda pasif içicilerin sağlığına ve üçüncü el sigara dumanına maruz kalanlara¹⁰ da önemli derecede sağlık sorunları yaratmaktadır (Hang vd. 2013; Oberg vd. 2010). Özellikle çocuklar ve hamile kadınlar başta olmak üzere birçok insan, kamu alanlarında, parklarda, iş yerlerinde, çocuklu ev ve arabalarda olduğu gibi birçok yerde ikinci ve üçüncü el sigara dumanına maruz kalmaktadırlar (Liu ve Zhu 2010; WHO 2017b: 65-67; Sleiman vd. 2014). Örneğin, Kanada’da ev ve arabalarda ikinci el sigara dumanına maruz kalanları inceleyen bir araştırma, ikinci el sigara dumanının özellikle 12-19 yaş arasındaki gençlerdeki kronik bronşitle ilişkili olduğunu belirtiyor (Evans ve Chen 2009). Ayrıca üçüncü el sigara içiciliği olarak bilinen ve sigara dumanı kaynaklı kirlenmenin sonucunda sigaranın kimyasal maddelerinin uzun süre boyunca halı, mobilyalar ve duvarlar üzerinde kalabileceği de bilinmektedir (Sleiman vd. 2014). Araştırmalara göre, eşyalara sinen tütün dumanında bulunan toksik maddeler, havaya karışarak insanların sigara dumanına maruz kalma riskini yükseltiyor.

Bu negatif dışsallıklardan ötürü, dumansız hava uygulamaları tütün tüketiminin azaltılmasını, tütün kullanımıyla ilgili sosyal normların değişmesini, sigara içenlerin sigara bırakmaya motive olmasını, çocuklar, kadınlar ile gençlerin sigara dumanından korunmasını sağlamayı ve sigara içmeye başlamalarını önlemeyi amaçlıyor (Eriksen ve Cerak 2008; Chaloupka vd. 2001: 39).

Dumansız hava uygulamalarının etkin olması için bu uygulamaların sektör tarafından geliştirilen gönüllü politikalarla değil, açık ve kapalı tüm kamu alanlarını

¹⁰ İngilizcede “Secondhand smoke” olarak bilinen terim Türkçede pasif içici, pasif etkilenim veya ikinci el sigara dumanı olarak karşılanmaktadır; aynı zamanda İngilizcesi “Thirdhand smoke” teriminin Türkçe karşılığı olan üçüncü el sigara dumanı terimi son yıllarda akademik yazınında önemli konu haline gelmiştir. Üçüncü el sigara dumanı, kapalı bir ortamda sigara kullanıldıktan sonra yüzey (mobilya, halı gibi) tarafından emilmekte ve tekrar havaya karışmaktadır. Daha fazla bilgi için bkz. Bo Hang, Altaf H. Sarker, Christopher Havel, Saikat Saha, Tapas K. Hazra, Suzaynn Schick, Peyton Jacob III, Virender K. Rehan, Ahmed Chenna ve Divya Sharan, "Thirdhand Smoke Causes DNA Damage in Human Cells", **Mutagenesis**, C: 28, No: 4, 2013, s. 381-91.

100% oranında kapsayacak şekilde yasal olarak zorunlu kılınması gerekmektedir. Ayrıca, kabul edilen yasaların basit, uygulanabilir ve kapsamlı olmasının yanı sıra, bu yasaların yeterli derecede uygulanmasını sağlayacak şekilde yargı yetki düzeylerinin (jurisdictional level) net bir biçimde belirlenmesi ve STK'ların bu sürece dâhil edilmesine bağlı olmaktadır (WHO 2007a, 2007c).

2004'te İrlanda, Norveç ve Yeni Zelanda dünyada kapsamlı dumansız hava yasalarını kabul eden ilk ülkelerdir (Hyland vd. 2008). Bu ülkelerin ardından restoranlar, barlar ve diğer konaklama mekânları, eğitim, sağlık ve spor alanları, kapalı iş yerleri, evler ve araçlardaki kapsamlı dumansız hava uygulamalarını yasallaştıran ülkelerin sayısı giderek artmıştır (WHO 2007a). Örneğin, 2007'de kapsamlı dumansız hava uygulayan ülkelerin sayısı 10 iken, 2016 yılı itibarıyla 55 ülke olmuştur. Özellikle 2014'ten itibaren pek çok ülkede kamu alanları ve iş yerlerin dumansız hava uygulamaları yaygınlaşmıştır (WHO 2017b).

Araştırmalar genel olarak, kapsamlı dumansız hava uygulamaların tütün ile ilişkili zararların azaltılmasını pozitif etkileyeceğini, sigara içmeyenlerin ikinci ve üçüncü el sigara dumanına maruz kalma oranlarını azaltacağını ve sigara içenleri sigara bırakmaya motive edeceğini belirtiyor. Örneğin dumansız hava uygulamasının etkisini araştıran bir çalışma, iş yerlerindeki dumansız hava uygulamasının sigara içme yaygınlığını yaklaşık %4 oranda azalttığını ileri sürüyor (Fichtenberg ve Glantz 2002). İskoçya'da yapılan bir araştırmaya göre, 2006'da dumansız hava yasalarının yürürlüğe girmesiyle bir yıllık süre içinde, çocukların ikinci el sigara dumanına maruz kalma oranında %39 azalma olmuştur (Akhtar vd. 2007).

Ayrıca tütün kullanım regülasyonları tütün ürünlerinin imha edilmesi sırasında oluşan çevre kirliliğine yönelik düzenlemeleri kapsıyor (Barnes 2011; Novotny vd. 2009). Çünkü tütün ürünlerinin kullanılmasından sonra, izmarit, paket, kâğıt ve benzeri atıklar sokakların kaldırım alanlarında, duraklarda, halk plajlarında, bazen parklarda görünür halde çevreye negatif etki yaratıyor (Poppendieck vd. 2016; Wallbank vd. 2017). Bu atıklar arasında kâğıt ve tütün bileşenleri biyo çözünürlü maddeler olsa bile, tütün piyasasının en çok satılan ürün haline gelen filtreli

sigaraların özellikle, filtre ve plastik sargıları uzun süre boyunca çevrede kalmaktadır (Bonanomi vd. 2015; Novotny vd. 2009; Harris 2011; Novotny vd. 2015).

Sokaklara atılan ve 7000'den fazla zehirli kimyasal madde içeren sigara izmaritleri ayrıca, yağmur ile ya da sokak ve caddelerdeki yaya kaldırımlarının su ile temizliği yapıldığında ve fırtına drenajıyla daha büyük su ortamında katılabilirler (Moriwaki vd. 2009; Novotny vd. 2009; Novotny ve Slaughter 2014; WHO 2017a). Araştırmalar, sigara izmaritlerindeki nikotin ve ağır metalleri içeren zararlı kimyasal maddelerin suda yaşayan organizmalar için de güçlü bir şekilde toksik etki yaratabileceğini ileri sürüyor (Bonanomi vd. 2015; Wright vd. 2015).

ABD'de 18 yaş üzeri sigara içen 1000 kişiyle yapılan bir araştırmada, ankete katılanların büyük bir kısmı (%74,1) hayatlarında en az bir kez olsa da sigara izmaritlerini yere veya araba camından dışarıya attıklarını belirtmişler. Yarısından fazlası (%55,7), son bir ay içinde sigara izmaritlerini yere, kanalizasyona veya su borularına attıklarını belirtmişler (Rath vd. 2012). Böylece tütün kullanımı sonrası oluşan çöplerin yönetimi ve toplanması gibi faaliyetler, sigara kullanmanın doğrudan maliyetleridir; hesaplanması çok karışık olan toksik maddelerin çevreye ve kamu sağlığına etkileri ise dolaylı maliyetleri oluşturmaktadır (Schneider vd. 2011: 37).

1970'lerden itibaren tütün sektörü sigara izmaritlerinin çevresel kirlilik gerekçesiyle getirilecek zorunlu düzenlemeleri önlemek için biyolojik olarak çözünebilir filtreler, çöp toplama kampanyaları, taşınabilir veya kalıcı kül tablalarını dağıtma gibi çeşitli gönüllü politikalar geliştirmeye başlamıştır (Smith ve Novotny 2011; Smith ve McDaniel 2011; Wallbank vd. 2017). Fakat sektörün kurumsal sosyal sorumluluk programları gibi gönüllü olarak geliştirdikleri politikalarını inceleyen Smith ve McDaniel (2011)'de, gönüllü politikaların bunun gibi negatif dışsallıkları gidermede başarısız olduğunu; yalnızca kamuoyunun dikkatinin sektörün faaliyetleri gereği oluşturduğu çevresel maliyetlerden uzaklaştırmaya yöneltildiğini ileri sürmektedir.

3.2 Alkol Regülasyonları

Alkol kullanımı da önemli derecede sıhhi, toplumsal ve iktisadi sorunlar yaratmaktadır (Nelson vd. 2013; Cherpitel 2014). Alkol kullanmanın neticesinde iş devamsızlığı, işsizlik, gelirlerin azalması, erken emeklilik ve ölüm sebebiyle işgücü kaybı gibi dolaylı maliyetler oluşmaktadır (Anderson ve Baumberg 2006). Negatif dışsallık sorunları kapsamında alkol regülasyonlarının başlıca amaçları, alkole olan talebi azaltmak, kamu sağlığı ve toplum güvenliğini sağlamaktır (Lenk vd. 2010). Alkol regülasyonları içki içme tarzı, içki içme ortamı ve alkole bağımlı olanları tedavi etmek için erişebilir sağlık hizmetlerini kapsamakta, sağlık ve toplumsal etki yoluyla kamu yararını gözetmektedir (Babor vd. 2010: 7).

Dünyada çeşitli tütün regülasyonlarına benzer şekilde alkol regülasyonları alkol sektörüne yönelmektedir (Babor vd. 2010; Meloni ve Swinnen 2013). Ancak yine de, ülkelerin tek başına zararlı alkol kullanımının azaltılmasına yönelik olacak uygulamaları regülasyonlar tütün regülasyonlarına göre zayıf kalmaktadır; bunun için ülkelerin uluslararası düzeyde işbirliği yapmasına ihtiyaç duyulmaktadır (Room 2006). Bu bağlamında araştırmalar, DSÖ'nün TKÇS'ye benzeyen ve uluslararası düzeyde alkolle ilişkili sağlık ve toplumsal sorunların azaltılması tedbirlerinin geliştirilebileceğini belirtiyor (Burns 2013: 975-77; Sridhar 2012). Zira DSÖ, uluslararası sağlık kuruluşları arasında yasal olarak bağlayıcı uluslararası sözleşmeler oluşturabilecek tek örgüttür (Sridhar 2012). 2010'da DSÖ Genel Asamblesi tarafından kabul edilen "Zararlı Alkol Kullanımını Azaltmaya Yönelik Küresel Stratejisi" (Küresel Strateji) uluslararası düzeyde alkolü düzenleyen tek belgedir (WHO 2010a). Ancak ulusal düzeyde alkol regülasyonlarının geliştirilmesi ve uygulanmasında gözetilmesi gereken 8 ilke ve 10 hedef alanlarının¹¹ yer aldığı

¹¹ Bu ilkeler şunlardır: 1) Alkolle ilişkili zararları önlemek ve azaltmaya yönelik kamu politikaları ile regülasyonları, kamu sağlığı hedeflerine ve mevcut kanıtlara dayalı olarak, kamu sağlığını gözeterek (kamu yararına) yönlendirilmeli ve formüle edilmelidir 2) Politikalar tarafsız ve ulusal, dini ve kültürel özelliklerine göre duyarlı olmalıdır 3) İlgili tüm taraflar, zararlı alkol kullanımını azaltmak ve önlemeye yönelik kamu politikaları ile regülasyonlarının uygulanmasını zayıflatmayacak şekilde hareket etmekle yükümlüdür 4) Bu yöntemi destekleyen yaklaşımlar ve yarışan çıkarlar bağlamında halk sağlığına layık derecede saygı gösterilmelidir 5) Zararlı alkol kullanımının yüksek riskinden halkı

Küresel Stateji belgesi, çeşitli alkol stratejileri hakkında faydalı bilgi ve politika geliştirilmesi için ipuçları önermekle beraber, bağlayıcı sonuçlar doğurmamaktadır (Hawkins vd. 2016; Sridhar 2012: 302).

İlerleyen bölümlerde ulusal düzeyde alkolün üretiminden kullanımına kadar süreç içerisinde uygulanan çeşitli alkol regülasyonları, Eriksen vd. (Eriksen vd. 2015)'nin tütün regülasyonları sınıflandırmasına benzer şekilde, alkol üretimi, teşhir, satış ve kullanım regülasyonları şeklinde çözümlenmektedir.

Alkol üretim regülasyonları, güvenli üretim uygulamalarının sağlanması, ürün standartlarının belirlenmesi, alkol kalite regülasyonları, iş güvenliğinin sağlanması gibi düzenlemeleri kapsamaktadır.

Alkol teşhir regülasyonları, alkol ürünlerini etiketleme regülasyonu, alkol şişelerinde grafik veya resimli sağlık uyarıcı etiket uygulamaları, reklam, tanıtım ve sponsorluğun yasaklanması, indirimler ve promosyon fiyatlarının kısıtlanması gibi regülasyonları kapsamaktadır.

Alkol satış regülasyonları, yüksek alkol tüketim vergilerinin uygulanması, asgari fiyat, alkol kontrolü veya kamu sağlığı programları için alkol vergilerinden transferlerin yapılması, alkol satış gün ve saat kısıtlamaları, asgari satın alma yaş düzeyinin belirlenmesi, alkol satışlarında devlet tekelinin oluşturulması gibi regülasyonları kapsamaktadır.

Alkol ürünlerinin kullanım regülasyonları kapsamında kamu alanlarında alkol tüketiminin kısıtlanması, araç sürücülerine yönelik alkol testinin yapılması,

*ve alkol kullanımından maruz kalan diğer tarafları korumak, zararlı alkol kullanımını ele alan politikaların ayrılmaz bir parçası olmalıdır 6) Zararlı alkol kullanımından etkilenen birey ve aileler, uygun fiyatlı ve etkili önleme ve bakım hizmetlerine erişebilir olmalıdır 7) Alkol ürünlerini tüketmemeyi tercih eden çocuklar, gençler ve yetişkinler içki içmemeye yönelik davranışlarının desteklenmesine ve içki içmeye yönelik baskılara karşı korunma hakkına sahiptirler 8) Zararlı alkol kullanımının önlenmesi ve azalmasına yönelik kamu politikaları ile regülasyonlar tüm alkollü içecekleri ve yerine geçen alkolleri kapsamalıdır. Bu hedefler şunlardır: 1) Liderlik, farkındalık ve kararlılık 2) Sağlık hizmetlerinin sunulması 3) Topluluk eylem (community action) 4) Alkollü araç kullanma ve önleyici tedbirler 5) Alkole erişim 6) Alkol pazarlaması 7) Fiyatlandırma politikaları 8) Alkollü içki içmenin ve aşırı alkol alımının azaltılması 9) Yasa dışı yollarla üretilen alkolün zararından toplumun korunması 10) Gözetim ve denetim. Bkz. WHO, **Global Strategy to Reduce the Harmful Use of Alcohol**, Geneva: WHO Press, 2010a.*

sürücülerin kanında alkol yoğunlaşma limitlerinin getirilmesi ve bu limitleri ihlal eden sürücülerin ehliyet belgelerinin askıya alınması gibi düzenlemeler incelenmiştir.

3.2.1 Alkol Üretimi Regülasyonları

Pamela Engel (2015)'da, 2010 yılı için dünya genelinde 15 yaş üstü kişi başı kayıtlı saf alkol tüketiminin,¹² kayıt dışı alkol¹³ ile beraber hesaplandığında ortalama yılda 6,2 litre olduğunu belirtiyor. En yüksek kişi başı kayıtlı saf alkol tüketimi ABD, Kanada, Latin Amerika ve Avrupa ülkelerinde kaydedilmektedir. Batı Pasifik, Afrika, Güneydoğu Asya ve Doğu Akdeniz bölgelerinde daha az alkol tüketildiği ortaya çıkmıştır. DSÖ'nun en son verilerine göre, dünyada tüketilen toplam alkolün %24.8 kayıtdışı alkoldür. Kayıtdışı alkol tüketiminin %50'sinden fazlası özellikle, Güneydoğu Asya ve Doğu Akdeniz bölgelerindedir (Rehm vd. 2014; WHO 2014b: 29-31).

Kayıtdışı üretilen alkol ürünleri, daha yüksek seviyede etanol ve metanol gibi toksik maddeleri içermesi sebebiyle negatif sağlık sorunlarını yaratabilmektedir (Lachenmeier vd. 2013: 135; Rehm vd. 2014). Bunlar ayrıca, devletin yasal olarak üretilmiş alkolü vergilendirme ve kontrol etme faaliyetlerine önemli ölçüde zararlar verebilmektedir.

¹² DSÖ'ne göre, kişi başı kayıtlı saf alkol tüketimi, belirli bir ülkede 15 yaş üzeri nüfusun bir yılda tükettiği litre saf alkol bazında tüketilen kişi başına düşen alkol miktarıdır. Kayıtlı kişi başı saf alkol tüketimi, bira, şarap, alkollü içkiler gibi alkollü içeceklerin alkol miktarının toplamı olarak hesaplanır. Daha fazla bilgi için bkz. WHO, "Global Status Report on Alcohol and Health, 2014", World Health Organization, Geneva, 2014b. s. 28-29; WHO, "Indicator Metadata Registry", WHO, 2018, Erişim Tarihi: 1 Ekim 2018, (Çevrimiçi) <http://apps.who.int/gho/data/node.wrapper.imr?x-id=462>.

¹³ Kayıtdışı alkol kategorileri için bkz. Dirk W. Lachenmeier, Gerhard Gmel ve Jürgen Rehm, "Unrecorded Alcohol Consumption", iç. Peter Boyle, vd. (ed.), **Alcohol: Science, Policy And Public Health**, Oxford: Oxford University Press, 2013, s. 132-40; Jürgen Rehm, Shalini Kailasapillai, Elisabeth Larsen, Maximilien X. Rehm, Andriy V. Samokhvalov, Kevin D. Shield, Michael Roerecke ve Dirk W. Lachenmeier, "A Systematic Review of the Epidemiology of Unrecorded Alcohol Consumption and the Chemical Composition of Unrecorded Alcohol", **Addiction**, C: 109, No: 6, 2014, s. 880-93.

Bu gerekçeler gereği birçok ülkede alkol üretimi ve dağıtımına yönelik kalite kontrolü, kayıtdışı alkol satışının düzenlenmesi; kayıtdışı alkolün vergilendirme sistemine eklenmesi, denetim pulu içeren üretim kontrolü sistemi ve kayıtdışı alkol ürünlerinin sağlığa vereceği zararları hakkında kamusal uyarıların yapılması gibi düzenlenmeler alkol üretimi regülasyonları olarak uygulanmaktadır (Lachenmeier vd. 2013: 137; Thamarangsi 2013; WHO 2010a: 17-18).

3.2.2 Alkol Teşhir Regülasyonları

Alkol teşhir regülasyonlarının başlıca amaçları, özellikle gençler arasında alkol tüketim miktarını, alkol ile ilişkili negatif sağlık etkilerini ve alkollü motorlu araç kazalarında ölüm oranlarının azaltılmasını içermektedir (Saffer 1991: 78; Smart ve Cutler 1976: 14).

Teşhir regülasyonları, yani alkol ürünlerini etiketlemeye yönelik regülasyonlar, halk sağlığını korumayı amaçlayan önemli kamu politikalarından biridir. Etiketleme regülasyonları alkol satış ve tüketim noktalarında alkolün zararları hakkında sağlık mesajlarının yayılmasına yönelmektedir. Bununla, alkolün sağlığa vereceği negatif etkileri gereği, tüketiciyi ürünün içeriği ve alkolün zararları hakkında sağlık uyarılarıyla bilgilendirmek amaçlanmaktadır (Stockwell 2006; Wilkinson ve Room 2009). Ayrıca sağlık uyarı etiketleri, tüketicinin alkol tehlikelerinin farkındalığını artırmaya ve tüketici davranışlarının önlenmesi veya değiştirilmesine yöneliktir (Stockley 2001: 154).

Alkolün sağlık ile ilgili uyarılarına yönelik ilk regülasyonlar, 1989'da ABD'de "Sağlık Bakanlığına göre, Kadınlar Gebelik Sırasında Doğum Kusuru Risklerinden Dolayı Alkol Kullanmamalıdır" veya "Alkol Kullanımı, Araba Sürme veya Makine Kullanma Yeteneğinizi Etkiler ve Sağlık Sorunlarına Yol Açabilir" gibi uyarıların alkol etiketlerine yerleştirilmesiyle uygulanmaya başlatılmıştır (Kaskutas 1995; Stockwell 2006). Araştırmalar ABD'de uygulanan uyarı etiketlerinin alkolün zararları hakkında bilgilerin yaygınlaşmasında etkin uygulama olduğu belirtiyor (Andrews 1995; Babor vd. 2010).

Bu uygulamanın ABD’de başarılı olmasının ardından Arjantin, Avustralya, Brezilya, Fransa, İngiltere, Meksika, Rusya ve Güney Afrika gibi ülkeler de, sağlık uyarılı etiketlemeye yönelik regülasyonları uygulamaya başlamışlardır (Coomber vd. 2015; Scholes-Balog vd. 2012; Thomas, Cook, vd. 2014). Avrupa ülkeleri genelinde alkol ürünlerinde kullanılan uyarı etiketleme regülasyonları 2006’dan bu yana yaygınlaşmaya başlamıştır. Fakat bu uygulama Fransa ve Almanya’da zorunlu ve İngiltere’de gönüllü olarak uygulanmaktadır (Coomber vd. 2015; Farke 2011).

2006’da Fransa’da, alkol kutusu veya şişelerinde bir sağlık uyarı mesajı ya da hamile kadınların alkol kullanmamasını öneren bir piktogramın zorunlu olarak etiketlenmesi toplumu sağlık riskleri hakkında bilgilendirmiştir (Guillemont 2009). Özellikle, uyarı etiketlerinde kullanılan resimler, renkler ve simgeler, tüketicilerin alkol uyarı etiketlerini farketmesini daha kolaylaştırmıştır (Laughery vd. 1993). Hatta Fransa’nın alkol şişelerindeki resimli etiket uygulaması, “gebelik sırasında alkol kullanılmamasına” yönelik sosyal normların değişmesine de pozitif etki sağlayabilmiştir (Guillemont 2009).

Farklı bir etiketleme uygulaması Avustralya örneğinde görülmektedir. 2011’de Avustralya’da alkol sektörü tarafından gönüllü olarak başlatılan “Gerçekleri Bilmek” (Get the facts) etiketleme uygulamasına göre, alkol şişe ve kutularındaki etikette tüketicilerin alkolün zararları ve alkol kullanma tarzı gibi bilgileri içeren “Temkinli İçin” (DrinkWise) adlı bir web-sitesini ziyaret etmeleri önerilmektedir. Web-sitesinin isminden de anlaşılacağı gibi, tüketicileri alkol tüketimi konusunda bilgilendirmek amaçlanmıştır.¹⁴ Fakat Avustralya’da alkol sektörünün etiket özdüzenlemelerinin başarısız olduğunu belirten Kerri Coomber vd. (2015)’da, Avustralya tüketicileri arasında genel olarak alkolün tehlikelerinin farkındalığı seviyesinin düşük olduğunu ve sektör tarafından finanse edilen “DrinkWise” web-sitesinin tüketici tarafından çok az sayıda ziyaret edildiğini belirtmektedirler.

Avustralya örneğine benzer şekilde, 2007’de İngiltere’de sektör ve Hükümet arasında alkol etiketlemeye yönelik anlaşmanın imzalanmasıyla ortak düzenlemeye

¹⁴ <https://drinkwise.org.au/> , Erişim tarihi: 31 Ekim 2017.

(co-regulation) gidilmiştir. İngiltere'nin ortak düzenleme uygulaması üzerine yapılan çalışmalar, sektörün çoğunluğu tarafından etiket içeriği ve formatının beklenen işlevi yerine getirmediğini ileri sürmektedir (Keenan ve Hammond 2008). Bu nedenle, Avustralya ve İngiltere örneklerinden Hükümet ile sektör arasında alkol sağlık uyarı regülasyonları uygulamalarının ele geçirme teorisini desteklediğini düşünmek mümkündür.

Sağlık uyarılı etiketleme regülasyonlarının etkili olması alkol ürünlerinde yerleştirilecek sağlık uyarıların sayısına (rotasyonu), tüketicilerin uyarı etiketlerini gerçekten fark edip etmediklerine, uyarı etiketin tasarımına, içeriğine ve mesajların hedef kitleyi ne kadar amaçladığına, uyarı etiketlerinin kolay okunmasına ve anlaşılmasına, tüketicilerin alkol ürünlerini kullanma davranışların değişmesine bağlıdır (Scholes-Balog vd. 2012; Thomas, Gonneau, vd. 2014). Ayrıca, uyarıcı resimlerin boyutu, görünümü ve mesajların sadeliği gibi faktörler de bu uygulamanın etkinliği açısından önemlidir (Thomas, Cook, vd. 2014). Mesaj boyutunun daha büyük, resimli ve içeriğinin daha kapsamlı olmasının daha etkin olduğu görülmektedir (Hammond vd. 2006). Alkol etiketleme regülasyonlarının etkinliği üzerine yapılan araştırmaların çoğunluğu genelde ABD uygulaması örneğinde ele alınmıştır.

Araştırmalar, ABD'de zorunlu olan sağlık uyarılı etiketlerdeki mesajların tüketicileri alkolün sağlığa vereceği zararları hakkında daha fazla bilgilendirdiğini belirtiyor (Andrews 1995; Stockwell 2006; Thomas, Gonneau, vd. 2014; Kaskutas ve Greenfield 1992; Kaskutas 1995; Wilkinson ve Room 2009; Hankin 2002). Sağlık uyarı etiketlerinin alkolün tehlikelerinin farkındalığı seviyeleri, uygulamaya konulmasını izleyen ilk dört yıllık dönemde özellikle gençler arasında daha yüksek olmuştur (Hankin 2002: 60-61; MacKinnon ve Nohre 2000). Fakat ortalama beş yıllık süre içinde tüketicilerin bu sağlık mesajlarını artık tanıyor olmalarından dolayı tehlike farkındalık seviyeleri düşmeye başlamıştır. Araştırmalar, alkol uyarı etiketlerinin sürekli geliştirilerek bu uygulamanın etkinliğinin artırılabilceğini belirtiyor (MacKinnon ve Nohre 2000: 808). Ayrıca, sağlık uyarılarının zorunlu olarak uygulanması, özdüzenleme veya ortak düzenleme yöntemiyle uygulanan

regölasyonlara göre daha etkili olması için önemlidir. Teşhir regölasyonlarının kapsadığı diğler bir yöntem, alkol reklamı, promosyonu gibi alkol pazarlamasına yönelik regölasyonlardır.

Araştırmalar, alkol reklamlarının tüketimi artırdığını ileri sürüyor (WHO 2007b: 29-30). Reklamın özellikle, gençlerin alkol satın alma ve alkol kullanmaya başlama olasılığını önemli derecede arttırdığı tahmin ediliyor (Jernigan vd. 2017; Smith ve Foxcroft 2009). ABD’de reklamın 15-26 yaş arasındaki tüketiciler üzerindeki etkisini inceleyen bir araştırmaya göre, her ek reklamın katılımcı tarafından izlenmesi sonucunda alkol tüketimi %1 oranında artmıştır (Smith ve Foxcroft 2009).

Alkol reklamı kısıtlamalarının etkisini ele alan çalışmalar, reklam kısıtlamaların tüketim ve alkol zararlarının azaltılmasına katkı sağlayacağını ileri sürüyor (Meier, Booth, vd. 2008; Babor vd. 2010; Saffer 1991; Saffer ve Dave 2002). Bu çalışmalarda, daha fazla reklam kısıtlamasına sahip ölkelerde daha düşük alkol tüketim oranları ve daha az alkol zararlarının olduğu belirtiliyor (Babor vd. 2010; Saffer 1991). Henry Saffer (1991: 77)’da, alkol reklamlarının yasak olduğu ölkelerde alkol tüketiminin alkol yasağı olmayan ölkelerdeki alkol tüketimine göre %16 oranda daha düşük olduğunu belirtmektedir. Buna benzer şekilde reklam yasaklarının alkol tüketimi üzerindeki olumlu etkisini belirten Henry Saffer ve Dhaval Dave (2002: 1133)’da, reklam yasaklarının alkol tüketimini %5-%8 oranında azalttığını ortaya koyuyor. DSÖ, reklam miktarı ve içeriğı, kısmi veya tüm medya türlerinde doğrudan veya dolaylı reklamlar ve sektör sponsorluğu üzerindeki regölasyonların yanı sıra özellikle, gençleri hedefleyen faaliyetlerle bağlantılı promosyonların yasaklanmasını kamu yararına olan alkol regölasyonları olarak belirtmektedir (WHO 2007b; 2010a: 15-16).

Birçok ölkö alkol reklamına yönelik olarak farklı regölasyonlar uygulamaktadır. Bu ölkelerin bazılarında reklamlar tamamen yasaklanmıştır, bazı ölkelerde sektör tarafından geliştirilen özdüzenlemeler, bazılarında hükümetin sektörle beraber geliştirdiğı ortak düzenleme uygulamaları yaygındır (Osterberg 2004; Van Dalen ve Kuunders 2006; Gordon vd. 2009; WHO 2011a: 49-51). Alkol

reklamlarına yönelik en sıkı regülasyonlar, Doğu Akdeniz, Kuzey ve Güneydoğu Asya ülkelerindedir (WHO 2011a: 49-50).

Sektör ile beraber ortak düzenleme geliştiren İngiltere'nin yanı sıra, sektör tarafından konulan özdüzenlemeleri uygulayan ABD ve Kanada başta olmak üzere Avustralya, Fransa, Hollanda, Yeni Zelanda gibi gelişmiş ülkelerde alkollü içkilerin reklamının daha sıkı derecede regüle edilmesi hususunda çalışmalar yapılmıştır (Jones ve Jernigan 2010; Meier, Brennan, vd. 2008; Hastings vd. 2010; Gomes ve Simon 2008; Van Dalen ve Kuunders 2006; Jones ve Donovan 2002). Bu ülkelerde gazetelerde, radyo ve televizyonlarda, reklam ve ilan panolarında, açık hava panoları ve benzeri reklam yerleştirme alanlarında alkol reklam yasakları veya kısıtlamaları konulmuştur (Smart ve Cutler 1976: 14).

Ama bu ülkelerde alkol reklamı kısıtlamalarının konulmasına rağmen, sektörün alkol reklamları sürmektedir. Teknolojinin gelişmesiyle sektör, sosyal medya ve diğer iletişim araçları gibi ortamlarda yeni pazarlama tekniklerini kullanarak alkol ürünlerini pazarlamaktadır. Bunun yanı sıra, alkol ürünlerini uydu televizyon, internet, spor oyunlarının sponsorluğu veya kültürel etkinliklerle pazarlama mesajları ulusal sınırlarını aşarak diğer ülkelere ulaşmaktadır (WHO 2010a: 15). Örneğin, çocukların ve gençlerin "Facebook", "YouTube" ve "Twitter" sosyal medya web sitelerinde alkol reklamlarına maruz kalması üzerine yapılan araştırmalar, ABD ve İngiltere'de "Facebook" web sitesinin, en yüksek erişime sahip sosyal medya sitesi olduğunu belirtiyor (Jernigan ve Rushman 2014; Winpenny vd. 2013). Örneğin, alkol sektörü bilişim teknolojisini kullanarak, UEFA 2016 futbol maçlarının Fransa, İngiltere ve İrlanda televizyonlarında yayınlaması sırasında, her iki dakikada en az bir kez alkol ile ilişkili görüntü veya reklamlar ekranlara yansıtılabilmektedir. Fransa'da televizyonlarda alkol reklamları ile sponsorluk faaliyetlerinin kısmi kısıtlamasıyla ilişkili regülasyonlarının mevcut olmasına rağmen, bu durum Fransa'daki özdüzenlemenin sınırlı etkisi olduğunu gösteriyor (Purves vd. 2017). Oysa Fransa, 1991'de Avrupa'nın alkol reklamına yönelik en katı sayılan yasalarından biri olan Sağlık Bakanı Claude Evin adını taşıyan "Loi Evin" yasasını kabul etmiştir. Bu yasa uyarınca, alkol reklamına ve sponsorluğuna önemli

kısıtlamalar getirilerek, gençlere yönelmiş alkol ile ilişkili cazibeli görüntüler veya alkol ile ilişkili zevk, başarı, güç ve pozitif mesajları içeren reklamlar yasaklanmıştır (Rigaud ve Craplet 2004: 33-36). Bu örneklerden görüldüğü gibi, özdüzenleme ile uygulanan regülasyonlar etkili olmayabilmektedir (Noel ve Babor 2017; Babor vd. 2017).

3.2.3 Alkol Satış Regülasyonları

DSÖ, alkollü içkilerin vergilendirme politikalarının alkol ile ilgili sorunların azaltılmasında en etkin satış regülasyonlarından biri olduğunu belirtiyor (WHO 2007b). Vergilerin arttırılmasıyla yükselen alkol fiyatlarının özellikle, gençlerin alkol tüketim oranlarının ciddi bir şekilde düşmesi beklenmektedir. Alkol fiyatlarının yükseltilmesiyle, yaşı tutmayan tüketicilerin içki içme oranlarını ve aşırı alkol tüketimini azaltmak, gençlerin içki içme niyetlerini ertelemek, ölüm ve hastalık oranlarını düşürmek amaçlanmaktadır (Douglas 1998; Maldonado-Molina ve Wagenaar 2010; Wagenaar vd. 2010; WHO 2007b: 26-28). Ayrıca tütün örneğindeki gibi, alkol devletin önemli gelir kaynağıdır (Cnossen 2010: 3-4). Alkol vergileri, dışsallık sorunların yanı sıra, asimetrik bilginin giderilmesinde de bir gerektirir. Tüketiciler, alkol tüketiminin sonuçları hakkında tam bilgiye sahip olmadıklarında o ürünün uzun vadede olumsuz sonuçlara sebep olabileceğinin farkına varamazlar. Bu yüzden vergilendirme yoluyla alkol fiyatların artırılması başka bir gerektirir (Cnossen 2010; Cook ve Moore 2002: 129-30).

Thomas Babor vd. (2010)'da, düşük alkol fiyatlarının, yaşı tutmayanların içki içmesini ve alkol kaynaklı zararların artmasına neden olan aşırı alkol tüketimini arttırdığına dair kanıtları ortaya koymuştur. Ayrıca alkol vergi ve fiyat regülasyonları toplumsal sorunların azaltılmasına da katkı sağlamaktadır. Alkol tüketiminin toplumsal etkisi üzerine inceleme yapan Room ve Ingeborg (2001)'da, alkol tüketimi ve şiddet arasında nedensel ilişki olduğuna dair kanıtlar getirerek, daha çok alkol tüketen toplumlarda daha çok şiddet olayının gerçekleşeceğini ileri sürmektedirler. Alkol tüketimi ve aile içi şiddet arasındaki ilişkiyi araştıran Foran ve O'Leary (2008)'da, tüketilen alkol miktarı ile aile içi şiddet arasında pozitif ilişkinin olduğunu

belirmektedirler. Alkol tüketiminin yol açtığı çocuk istismarı, boşanma, iş kazaları dışında işle ilgili diğer sorunların kapsamıyla ilgili bilgiler sınırlı olsa bile, bu zararların toplumdaki boyutunun önemli olduğu tahmin ediliyor (Babor vd. 2010: 61-68).

Öte yandan, Randy Elder vd. (2010)'da, alkol vergilerinin artırılmasıyla alkol tüketimi ve bununla ilgili zararların oranlarının azalmasına dair kanıtları ortaya koyuyor. Araştırmalar, alkol fiyatlarında %10'lük bir artışın alkol tüketiminde %3 ile %10 arasında bir azalmaya neden olacağını belirtiyor (Elder vd. 2010: 226). Başka araştırmalar da alkol vergilendirme ve fiyat regülasyonlarının alkol tüketimi üzerinde etkisinin pek olmayacağını ileri sürüyor. Örneğin, Peter Anderson vd. (2009)'da, kayıt dışı alkol tüketiminin, alkol vergilendirme ve fiyat regülasyonlarının etkinliğini azalttığını vurgulamaktadırlar. Afrika ve Güneydoğu Asya'nın bazı altbölgelerinde, alkol vergileri arttıkça kayıt dışı alkol tüketiminde %80 kadar artışlar olmuştur (Anderson vd. 2009: 2242). Bunun için, alkol kontrolü politikalarının kayıt dışı alkol tüketimini azaltmayı amaçlayan politikaları da göz önünde bulundurulması gereği ortaya çıkmaktadır (Babor vd. 2010).

Alkol satış regülasyonlarının diğer bir türü olan asgari fiyat uygulaması da, yaygın olarak uygulanan düzenlemedir. Asgari fiyat uygulaması, alkol ürünlerinin belirli bir fiyatın altında tüketicilere satılmasını yasaklayan bir düzenlemedir. Yani alkollü ürün satıcıları birim başına asgari fiyattan satış yapmalıdır (Burton vd. 2017). Bu uygulama, düşük fiyatlı alkol ürünlerinin satışını etkileyip özellikle, ağır içki içenler ve yoksullar arasında alkol tüketimini ve buna bağlı zararları azaltmayı amaçlamaktadır. Bu gruptaki insanlar, alkol tüketiminden en çok zarar görenler arasında sayılmaktadır. Aşırı alkol tüketenler (alkolikler) ve düşük gelirli gruplar genelde düşük fiyatlı alkol ürünlerini tüketirler (Meier vd. 2010). Özellikle, Kanada, İskoçya, İngiltere, Rusya gibi birkaç ülkede uygulanmakta olan asgari fiyat uygulaması, alkol ile ilgili sorunların azaltılmasında etkili olmuştur (Babor vd. 2010: 119; McCambridge vd. 2013; Stockwell vd. 2012; David vd. 2012; WHO 2014a).

Örneğin, 2010'da Kanada'nın Saskatchewan eyaletinde yürürlüğe giren asgari fiyat uygulamasını araştıran Tim Stochwell vd. (2012)'da, asgari alkol

fiyatında %10'luk bir artışla tüketimde toplam %8'lik bir düşüş olduğunu ve en büyük düşüşün ise %22 ile alkol oranı yüksek biraların satışlarında olduğunu bulmuşlardır. Ayrıca, alkol oranı en yüksek ve en ucuz olan alkol ürünlerine yönelik bu uygulama sonucunda tüketici tercihlerini alkol oranları daha düşük olan bira, şarap ve kokteyl ürünlerine doğru değiştirmiştir. En ucuz ve yüksek oranlı alkol ürünlerini hedef alan asgari fiyat uygulaması kamu sağlığını koruma açısından önemli regülasyon araç olduğu belirtilmektedir (Stockwell vd. 2012: 108).

Ayrıca alkol satışı için izin belgelerinin verilmesi, satış gün ve saatlerine ilişkin kısıtlamaların getirilmesi, alkol satış noktalarının yoğunluğunun (density) düzenlenmesi, satın alınabilecek veya tüketilebilecek asgari yaşların belirlenmesi gibi uygulamalar da etkili regülasyonlar kapsamındadır (Middleton vd. 2010; Hahn vd. 2010; TFCPS 2010; Campbell vd. 2009; Popova vd. 2009; DHHS 2006; Elder vd. 2007). Örneğin DSÖ'nün raporuna göre, 190 ülkenin %61'inde alkol satın alabilecek ve tüketebilecek asgari yaş düzeyi 18 veya 19'dur (PROCON.ORG 2016; WHO 2014b).

3.2.4 Alkol Ürünlerinin Kullanım Regülasyonları

Alkol ürünlerinin tüketilebileceği alanların kısıtlamasına yönelik regülasyonlar hemen hemen dünyanın tüm ülkelerinde yaygındır. Alkol kullanma yasakları veya kısıtlamaları genelde kamu düzenini bozan davranışlar ve kamu alanlarında alkol kullanımıyla bağlantılı negatif dışsallıklar nedeniyle uygulanmaktadır (Reeder ve Eckersley 2008).

Ayrıca belirli zamanlarda veya mekânlarda alkol kullanılabilir veya alkolsüz alanların belirlenmesi, kitlesel etkinliklerde alkol satış miktarlarının kısıtlanması ve bu uygulamaları kontrol etme ve ihlal edenlerin cezalandırılması, sokaklar, parklar ve plajlar, spor etkinlikleri gibi diğer kamu alanlarda alkol kullanımının kısıtlanması veya yasaklanmasına yönelik çeşitli uygulamalar alkol ürünlerinin kullanım regülasyonları kapsamındadır (Chikritzhs vd. 2007; Pennay ve Room 2012; Wilkinson 2015).

Araştırmalar, kamu alanlarında alkol kullanımının kısıtlanmasının aşırı alkol tüketimi ve yaşı tutmayanlar arasında alkol tüketim oranlarının azalmasında olumlu etkisinin olduğunu belirtiyor (Lenk vd. 2010; Toomey vd. 2005; Wilkinson 2015). Ayrıca alkollü araç kullanmanın kısıtlanmasına yönelik regülasyonlar, rastgele araçların durdurulup alkol testlerinin yapılması¹⁵ ve alkollü araç kullananların sert bir biçimde cezalandırılması gibi uygulamalar ile etkin sonuçlara ulaşılabilineceği ileri sürülmektedir (Chamberlain ve Solomon 2008; Wagenaar ve Maldonado-Molina 2007; Yannis vd. 2007: 307).

Kanda bulunmasına izin verilen maksimum alkol oranları ülkeden ülkeye %0.08 ile %0.15 arasında değişmektedir, 25 ülkede kandaki alkol oranı sınırı sıfırdır. Avrupa Ulaşım Güvenliği Konseyi (ETSC), tüm AB ülkelerinin azami alkol limitlerinin sıfıra düşürmelerini önermektedir. İsveç, Polonya, Slovenya ve Estonya'da kanda alkol oranlarını %0.2'ye, Çek Cumhuriyeti, Romanya, Slovakya ve Mekaristan kan alkol oranlarını sıfıra indirmiştir (Podda 2012). İsveç'te, 1990'da kan alkol limitinin %0.5'ten %0.2'ye kadar düşürülmesi sonucunda, alkollü araç kullanmanın ölümlü kaza oranlarında %10 azalma görülmüştür (Borschos 2000: 6). İsveç, ABD, Avustralya ve İngiltere gibi ülkeler için yapılan araştırmalarda, düşük kan alkol oranlarının alkollü araç kullanmayı caydırdığını, alkollü trafik kazalarını azalttığını göstermiştir (Mann vd. 2001; Tippetts vd. 2005). Örneğin, ABD'nin 19 eyaletinde 1982-2000 yılları arasında kandaki azami alkol oranının %0.15'ten %0.08'e düşürülmesi sonucunda, alkollü araç kullanımından kaynaklanan ölümlü kazalar %15 azalmıştır. Ayrıca kuralları ihlal edenlerin sürücü belgelerinin askıya

¹⁵ Rastgele alkol testi, araç sürücüsünün herhangi bir suç veya kazalardan şüpheli olmasalar bile, trafik polisi tarafından durdurulup, alkol testi yapılmasıdır. Rastgele seçilen herhangi bir sürücü, herhangi bir zamanda alkol testi yapmak zorunda kalabilir ve seçilen sürücünün bu testten vazgeçmek şansı yoktur. Örneğin, Avustralya'da alkol testleri günden güne ve haftadan haftaya farklı ana caddeler seçilip, yapılacak test hakkında önceden duyurular yapılmadan yürütülmüştür. Bkz. Ross Homel, "Random Breath Testing and Random Stopping Programs in Australia", iç. R. Jean Wilson ve Robert E. Mann (ed.), **Drinking and Driving: Advances in Research and Prevention**, New York: The Guilford Press, 1990, s. 159-202; Ruth A. Shults, Randy W. Elder, David A. Sleet, James L. Nichols, Mary O. Alao, Vilma G. Carande-Kulis, Stephanie Zaza, Daniel M. Sosin, Robert S. Thompson ve TFCCPS, "Reviews of Evidence Regarding Interventions to Reduce Alcohol-Impaired Driving", **American Journal of Preventive Medicine**, C: 21, No: 4, 2001, s. 66-88.

alınması veya iptal edilmesine yönelik yasalar ile rastgele alkol kontrolleri noktaları uygulayan eyaletlerde en yüksek oranda azalmalar gerçekleşmiştir (Tippetts vd. 2005).

Buraya kadar, dünyada uygulanan çeşitli tütün ve alkol regülasyonlarının etkinlikleri kısaca değerlendirilmiştir. Bu bölüm içinde her iki sektörde değerlendirilen regülasyonların kamu yararı göstergeleri aşağıdaki tabloda özetlenmektedir (Tablo 1). Bu regülasyonlar sonucunda elde edilen “başarı göstergeleri” (kamu yararına) Türkiye örneğinin çözümlendiği analiz bölümünde kullanılmıştır.

Tablo 1. Tütün ve Alkol Regülasyonlarının Kamu Yararı Göstergeleri

Tütün Regülasyonlarının Kamu Yararı Göstergeleri		Alkol Regülasyonlarının Kamu Yararı Göstergeleri	
Tütün Üretimi Regülasyonları	Alternatif ürün yetiştirilmesiyle tütün tarımını çeşitlendirme programları	Alkol Üretimi Regülasyonları	Alkol üretimi ve dağıtımına yönelik kalite kontrollerinin yapılması
	Çevre ve kamu sağlığını koruyucu politikalar		Kayıtdışı alkol üretiminin azalması
	Tütün imalatından kaynaklanan çevresel negatif etkilerin (atıklar) giderilmesine yönelik politikalar		Kayıtdışı alkolün vergilendirme sistemine dâhil edilmesi
Tütün Teşhir Regülasyonları	Tütün zararlarının farkındalığının artması	Alkol Teşhir Regülasyonları	Alkol zararlarının farkındalığının artması
	Sigara içme yaygınlığının azalması		Gençler başta olmak üzere, alkol tüketiminin azalması
	Sigara bırakma olasılığının artması		Alkol kullanımıyla ilgili sosyal normların değişmesi
	Kişi başı tütün tüketiminin azalması		Alkol ilişkili araç kazalarında ölüm oranların azalması
Tütün Satış Regülasyonları	Gençler, kadınlar ve düşük gelirli hassas gruplar arasında tütün tüketiminin azalması	Alkol Satış Regülasyonları	Gençler ve düşük gelirli hassas gruplar arasında alkol tüketiminin azalması
	Morbidite ve mortalite oranlarının düşmesi		Morbidite ve mortalite oranlarının düşmesi
	Kişi başı sigara tüketiminin azalması		Kişi başı alkol tüketiminin azalması
	Tütün vergi gelirlerinin artması		Alkol vergi gelirlerinin artması
Tütün Ürünlerinin Kullanım Regülasyonları	Tütün kullanımıyla ilgili sosyal normların değişmesi	Alkol Ürünlerinin Kullanım Regülasyonları	Alkol kullanımıyla ilgili sosyal normların değişmesi
	Sigara dumanına maruz kalma oranının azalması		Alkollü araç kullanma davranışların değişmesi
	Sigara içme yaygınlığının azalması		Aşırı alkol tüketiminin azalması
	Sigara izmaritlerin negatif etkilerini azaltacak politikaların uygulanması		Yaşı tutmayanlar arasında alkol tüketiminin azalması

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE TÜTÜN VE ALKOL PİYASASI DÜZENLEME KURUMU FAALİYETLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Bu bölümde 2002-2017 yılları arasında TAPDK'nın tütün ve alkol sektörlerinde uyguladığı regülasyon faaliyetleri kamu yararı perspektifinden çözümlenmektedir. Bu kapsamda önce 1980'lerden itibaren Türkiye'deki tütün ve alkol sektörlerindeki gelişmeler kısaca irdelenmiştir. Ayrıca, adı geçen sektörlerdeki üretim ve tüketim dinamiklerinin yanı sıra satışları etkileyen siyasi kararlar da ele alınmıştır. TEKEL'in de özelleştirilmesiyle ortaya çıkan yeni aktörlerin Türkiye tütün ve alkol piyasalarındaki konumları ele geçirme kuramı açısından çözümlenmiştir. Bölüm kapsamında TAPDK'nın yapısal ve işlevsel özelliklerinin değerlendirilmesinin ardından yöntem ve veriler kısmına yer verilmiştir. Farklı veri tabanlarından elde edilen veri ve bilgiler, bölümün bulgular kısmında tütün ve alkol regülasyonları sınıflandırmalarına göre yorumlanarak analiz edilmiştir.

4.1 Türkiye'de Tütün ve Alkol Sektörlerindeki Gelişmeler

Osmanlı Devletinin Cumhuriyet Türkiye'sine mirası olan *Reji İdaresi* 1925'te kamulaştırılmıştır. 1925-1946 yılları arasında “İnhisarlar Umum Müdürlüğü” adı altında faaliyet gösteren devlet tekelinin adı 1946'da “TEKEL Genel Müdürlüğü” olarak değişmiştir (Keskin ve Yaman 2013).¹ Türkiye'de tütün ve alkol üretimi ve pazarlamasını TEKEL yürütmüş; üretilen tütün ürünlerinin büyük bir kısmını destekleme politikaları kapsamında devlet satın almıştır (Günlük-Şenesen ve Akduran 2006). 1980'lerin ortalarına kadar Türkiye'de yalnızca yerli tütün ürünleri satılmıştır, yabancı tütün ürünlerinin ithalatı ve satışına yasal olarak izin verilmemiştir. Böylece TEKEL, tütün üretimi ve satışında yetkili olan tek kuruluş

¹ TEKEL'in tarihi ve kuruluşu hakkında daha fazla bilgi için bkz. Nuray Ertürk Keskin ve Melda Yaman, **Türkiye'de Tütün: Reji'den TEKEL'e, TEKEL'den Bugüne**, Ankara: NotaBene Yayınları, 2013. s.179-242.

olagelmıştır. Ancak 1984'te yabancı markalı sigaraların ithal edilmesine izin verilmesiyle Türkiye tütün sektöründe önemli gelişmeler başlamıştır. Yabancı markalı sigaraların Türkiye piyasasına girmesiyle tütün ürünlerinin reklamları yoğunlaşmış; sigara satışları artmış ve tütün kullanımı daha yaygınlaşmaya başlamıştır. 1988'de T.C. Sağlık Bakanlığı tarafından yapılan araştırmaya göre, Türkiye'de sigara içme yaygınlığı erkeklerde %63'ü, kadınlarda %24'ü oluşturmaktaydı. Sigara içme yaygınlığını azaltmayı amaçlayan ve Türkiye tarihinde ilk kez tütün regülasyonlarına ilişkin yasa tasarısını 1991'de TBMM kabul etmiş fakat zamanın Cumhurbaşkanı tarafından bu yasa veto edilmiştir (Bilir vd. 2012: 21). Aynı yıl ulus ötesi tütün şirketlerin Türkiye'de sigara üretim fabrikalarını kurmasına izin verilmiştir.² Tütün regülasyonlarına ilişkin veto olan yasa 1996'da tekrar gündeme gelmiş ve yürürlüğe girmiştir. 2001'de özelleştirme kapsamına alınan TEKEL, 2002'de yeniden yapılandırılmıştır ve anonim şirkete dönüştürülmüştür. 2002'de Türkiye'de "15 günde 15 yasa" kapsamında kabul edilen 4733 sayılı "Tütün Yasası" kapsamında tütün destekleme alımlarına son verilmiş ve TEKEL'in özelleştirilmesine başlanmıştır. TEKEL'in tütün bölümünün özelleştirilmesi üç kere ihaleye çıkmasıyla ancak gerçekleşebilmiştir. İşletmenin 2003'te yapılan ilk ihalesi için 1,150 Milyar ABD Doları en yüksek teklifi veren Japan Tobacco Imperial şirketi olmuştur. Ancak bu teklif Özelleştirme Yüksek Kurulu tarafınca yeterli karşılanmayınca ihale iptal edilmiştir. TEKEL'i özelleştirmenin ikinci kez de başarısız (hiçbir firma teklif vermemiştir) olmasının ardından 2008'de üçüncü kez ihale açılmıştır. TEKEL, bu kez en yüksek teklifi veren British American Tobacco'ya 1,710 Milyar ABD Dolarına satılmıştır (Keskin ve Yaman 2013: 428-33).

Türkiye'de alkol sektörü 2003'e kadar TEKEL tarafından düzenlenmiştir. 1995'te Türkiye ile AB arasında yapılan Gümrük Birliği Anlaşması kapsamında viski ve köpüren şarapları özel sektör tarafından Türkiye'ye ithal edilmeye başlamıştır. Bununla beraber, 2002'de TAPDK'nın kurulmasıyla Türkiye'de alkollü

² 91/1755 sayılı Tütün ve Tütün Mamullerine İlişkin Kararlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Bakanlar Kurulu Kararı, 03.05.1991 tarih ve 20860 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanmıştır.

içkilerin ihracatı ve ithalatı serbest piyasa şartlarında gerçekleştirilmeye başlanmıştır. 2000’lerde yaşanan köklü değişimlerden sonra alkol üretimi, dağıtımı ve satışıyla yetkili TEKEL’in alkol kısmı 2004’te özelleştirme kapsamında Mey İçki Sanayi ve Ticaret AŞ’ye 292 Milyon ABD Dolarına satılmıştır. 2006’da Mey İçki’nin %90 hissesini 810 Milyon ABD Dolarına ABD’li Texas Pacific Grup (TPG) satın almıştır. 5 yıl sonra Mey İçki’nin satışı tekrar gündeme gelmiştir. 2011’de TPG, Mey İçki’yi dünyanın en büyük İngiliz alkollü içki üretici şirketi olan Diageo’ya 2,1 Milyar ABD Dolarına satmıştır (Keskin ve Yaman 2013: 423-28).

Tütün ve alkol üretim ile dağıtım tekelinin özelleştirilmesi, bu sektörlerde düzenleyici reformların yapılmasını gerekli kılmıştır. 2000’lerde yapılan düzenleyici reformlar kapsamında ayrıca, bu sektörleri denetleyecek ve düzenleyecek bağımsız bir kuruma ihtiyaç duyulmuştur. Böylece, tütün üretimi tamamen devlet destekli üretim şeklinden TAPDK’nın düzenlemesi kapsamında sözleşmeye dayalı serbest piyasa sistemine geçmiştir.

Bununla birlikte Türkiye, özelleştirilen sektörler için önemli bir piyasa teşkil etmektedir. Türkiye hane halkının alkollü içkileri ve tütün ürünleri harcamalarının GSYH içindeki paylarının azalmaması nüfusun sürekli olarak artmasıyla ilişkilendirilebilir. Örneğin, 1990’da 53 Milyon olan Türkiye’nin toplam nüfusu 2017’de 79 Milyona ulaşp %50 oranında artmıştır. 2002’de 65 Milyon olan toplam nüfus 2017’de yaklaşık %23 oranında artmıştır. Euromonitor’un 2016 yılına ait verilerine göre, Türkiye’de yaklaşık 28 Milyon kadın ve 27 Milyon erkek olmak üzere toplam 55 Milyon yetişkin yasal olarak sigara içme yaşındadır. Bunun içinde sigara içenlerin toplam sayısı 2016’da yaklaşık 15,8 Milyon kişiyi oluşturmuştur. 2016’da sigara içme yaygınlığı %43 oranla 11,8 Milyon erkek, %4 oranla yaklaşık 4 Milyon kadın nüfusu oluşturmuştur. İlerleyen bölümlerde ayrıntılı bir şekilde göreceğimiz gibi TAPDK sonrası dönemde Türkiye tütün piyasasında sigara imalatı yapan şirketlerin sayısı artmıştır ve tütün üretimi önemli ölçüde azalmıştır.

4.2 Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu

Türkiye’de tütün ve alkol sektörlerinin yeniden yapılandırılması 2002’de kabul edilen bir Kanun kapsamında gerçekleşmiştir.³ Bu kanun ile Türkiye’de tütün ve alkol sektöründe üretim, tüketim, dağıtımı, halk sağlığının korunmasına yönelik politikaların geliştirilmesi, uygulanması ve denetlenmesini sağlamak yönünde yetkiler TAPDK’ya verilmiştir. Kanun, tütün ve alkol sektörlerinde kamu üretimini ve desteğini tamamen ortadan kaldırmayı amaçlamıştır. IMF’nin Türkiye’de tütün ve alkol sektörlerinde düzenleyici reformların yapılmasına yönelik önerileri kapsamında, tütün üreticilerine verilen desteklerle beraber, satın alım garantileri de ortadan kaldırılmıştır.

Düzenleyici reformlar kapsamında 2002 yılında kurulan TAPDK’nın karar organı olan Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurulu (Kurul), tütün ve alkol sektörlerinin düzenlenmesiyle ilgili kanunlarda⁴ belirtilen görev ve yetkileri çerçevesinde düzenleyici kararlar almak ve uygulamak ile yetkili ve görevliydi.⁵ Kurul biri başkan ve diğeri başkanvekili olmak üzere 7 üyeden oluşuyordu. Kurul üyeleri Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Türkiye Ziraat Odaları Birliği ve Genel Müdürlüğünün ilgilendirildiği Bakanlığın önereceği kişiler arasından biri

³ 4733 sayılı Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunu, 09.01.2002 tarih ve 24459 sayılı Resmi Gazete ’de yayımlanmıştır.

⁴ 4733 sayılı Kanun başta olmak üzere; 4207 sayılı Tütün Ürünlerinin Zararlarının Önlenmesi ve Kontrolü Hakkında Kanunu, 26.11.1996 tarih ve 22829 sayılı Resmi Gazete ’de yayımlandı; 4250 sayılı İspirto ve İspirtolu İçkiler İnhisarı Kanunu, 12.06.1942 tarih ve 5130 sayılı Resmi Gazete ’de yayımlandı; 4703 sayılı Ürünlere İlişkin Teknik Mevzuatın Hazırlanması ve Uygulanmasına Dair Kanunu, 11.07.2001 tarih ve 24459 sayılı Resmi Gazete ’de yayımlandı; 5179 sayılı Gıdaların Üretimi, Tüketimi ve Denetlenmesine Dair KHK’nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunu, 05.06.2004 tarih ve 25483 sayılı Resmi Gazete ’de yayımlandı; 5261 sayılı DSÖ TKÇS’nin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanunu, 30.11.2004 tarih ve 25656 sayılı Resmi Gazete’ de yayımlandı; 5607 sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu, 31.03.2007 tarih ve 26479 sayılı Resmi Gazete ’de yayınlanmıştır. Puro ve Sigarillo İthalatı, Fiyatının Belirlenmesi ve Yurt içinde Pazarlanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı, 16.04.2008 tarih ve 26849 sayılı Resmi Gazete ’de yayımlanmıştır.

⁵ Tütün ve alkol piyasasını düzenleyen bu Kanunlardan başka ayrıca, 16 Yönetmelik, 14 Tebliğ, 36 Kurul Kararları, 5 İlgili Yönetmelik, 12 İlgili Tebliğ ve 2 Başbakanlık Genelgeleri mevcuttur.

başkan ve biri başkanvekili olmak üzere Bakanlar Kurulu tarafından atanmaktaydı.⁶ TAPDK'nın yapısal özellikleri yönetim perspektifinden tüm karar alıcı tarafları kapsamadığını göstermektedir. Örneğin TAPDK'nın başlıca karar alıcı organı Kurul'un üyeleri, kurulda temsil edilmesi gereken ilgili tarafların (devlet, özel sektör ve STK'lar) hepsini kapsamamıştır. Nitekim yönetim yaklaşımında devlet, özel sektör ve sivil toplumu bir araya getirerek alınan kararların daha etkin olacağı savunulmaktadır. Ancak TAPDK örneğinde, işçiler ve ticaret odaları gibi farklı gruplar ve STK nitelikli Tütün Eksperleri Derneği Kurul'da temsil edilmemiştir (İslamoğlu 2002).

TAPDK, tütün ve alkol piyasalarını düzenlemek, izlemek, denetlemek, aykırı davranış ve durumları önlemek, yaptırımında bulunmak gibi işlevleri yerine getirmekte yetkili kılınmıştır. Bu çerçevede TAPDK, tütün ve alkol sektörlerinde gerekli düzenlemeleri yapmak, tütün ve alkol satışlarına ilişkin piyasa takip ve kontrolünü sağlamak, tütün ve alkol sebepli kamu ve sağlık olumsuz etkileri ile bu ürünlerin tüketimini teşvik edecek faaliyetleri önleyecek düzenlemeleri yapmak, yasadışı faaliyetlerin önlenmesine yönelik çalışmalar sürdürmek, tütün ve alkol ürünlerinde denetim pulu, etiket, pul, damga kullanımıyla ilişkin çalışmalar yürütmekle yetkiliydi. TKÇS gereği TAPDK, tütün ürünlerinin üretimi ve satışı ile ilgili düzenlemeleri yapmanın yanı sıra, tütün ürünlerinin nikotin, katran emisyonlarını belirleme ve piyasayı düzenlemekteydi. TAPDK ayrıca, tütün üreten çiftçiler için alternatif tarım politikalarını teşvik etmekteydi.

4.3 Yöntem ve Veriler

Tezin bu bölümünde 2002-2017 yılları arasında Türkiye'de uygulanan tütün ve alkol regülasyonları TAPDK'nın faaliyetleri temelinde değerlendirilmiştir. 2000 sonrası Türkiye'sinin tütün ve alkol sektörlerinde yaşanan dönüşümleri bütünsel

⁶ Kurulun Başkanı Kurumun da başkanıdır. Kurul üyelerinin görev süresi beş yıldır. Görev süresi biten üye yeniden seçilebilirdi. 4733 sayılı Kanun'da belirtilen sebepler dışında herhangi bir nedenle Kurul Üyelerinin görevlerine son verilemez.

olarak görebilmek için 1980’lerde başlayan liberalleşme politikalarını bu sektörlerde kamu yararı ile ele geçirme kuramları açılarından ele alacağız. Bu amaçla, tütün ve alkol sektörlerindeki gelişmeleri incelerken piyasanın başlıca katılımcıları olan üreticiler ve tüketiciler açısından aynı anda bakan bütünsel bir yaklaşım benimsenmiştir. Bir önceki bölümde çeşitli ülkelerde uygulanan tütün ve alkol regülasyonlarının etkinliğini (kamu yararına olması) gösteren değişkenler TAPDK’nın düzenlediği her iki sektör için ayrı ayrı belirlenmiştir. Türkiye’nin tütün ve alkol regülasyonları üretim, teşhir, satış ve kullanım regülasyonları olarak sınıflandırılmıştır. Her bir regülasyon sınıflandırması için bağımsız değişkenler belirlenmiştir. Ayrıca regülasyonlardan etkilenmesi beklenen bağımlı değişkenler (göstergeler) aşağıdaki gibi her iki sektörde ayrı ayrı belirlenmiştir. Çözömlerimizin dayandığı veriler Ek 1-10’da yer almaktadır.

Tütün üretim regülasyonları iki boyutta (kamu yararı ve ele geçirme) değerlendirilmiştir. Kamu yararı açısından bağımsız değişkenler olarak devlet desteklerinin ve tütün tarımına aktarılan teşviklerin kısıtlanması ve alternatif tarım ürünlerine geçişi destekleme programları belirlenmiştir. Bu politik kararların gözetilerek Türkiye’de tütün üretimini azaltmaya yönelik olduğu düşünülebilir. Dolayısıyla teorik olarak tütün arzında azalma olması beklenir. Öte yandan, tütün ihracatı ve ithalatı göstergeleri, tütün çiftçileri ve tütün sektöründe istihdam durumları, sigara imalatı ve satışların katma değeri ve piyasadaki üreticilerin durumu ekonomik açıdan önemli bir etken olmaktadır. Bunun için, üretim regülasyonlarının ikinci boyutu, tütün piyasasının değerlendirilmesi gerekmektedir.

Tütün teşhir regülasyonlarının bağımsız değişkenleri olarak tütün ürünleri paketlerinde resimli ve grafikli sağlık uyarılarının yerleştirilmesi, düz paketleme uygulaması (Türkiye’de uygulanmamaktadır), tütün ürünlerine yönelik kapsamlı reklam, tanıtım ve sponsorluk yasakları belirlenmiştir. Bu regülasyonların kamu yararına sayılması için tüketiciler arasında tütün sağlık riskleri farkındalığının yaygınlaştırılması, sigara içme yaygınlığının düşmesi, sigarayı bırakma oranının (olasılığı) artması ve kişi başı sigara tüketiminin azalması gerekmektedir.

Tütün satış regülasyonlarının bağımsız değişkenleri olarak tütün ürünlerine yönelik vergilendirme, tütün ürünlerindeki asgari fiyatlar (Türkiye’de uygulanmamaktadır) ve asgari satın alma yaş düzeyleri belirlenmiştir. Bu regülasyonların kamu yararına olması için tütün vergilerinden devlet gelirlerinin artması, sigara içme yaygınlığı, kişi başı sigara tüketimi ve sigaraya bağlı kanser ile ilişkili ölüm oranlarının azalması gerekmektedir.

Tütün kullanım regülasyonlarının bağımsız değişkenleri olarak kamu alanlarında dumansız hava uygulamaları, apartmanlarda, evlerde ve çocuklu yolcu bulunan araçlarda ve toplu taşıma araçlarında sigara içilmesinin yasakları belirlenmiştir. Bu regülasyonların kamu yararı göstergeleri olarak kişi başı tüketimin, kronik bronşit hastalık oranları ile sigara içme yaygınlığının azalması gerekmektedir.

Alkol üretim regülasyonları tütün üretim regülasyonlarından farklı yönde değerlendirilmiştir. Çünkü Türkiye’de alkol üretiminin azaltılmasına yönelik herhangi bir politika uygulanmamıştır. Bu nedenle, alkol piyasasının yerel ve yabancı sermayeli şirketler bazındaki durumu temelinde değerlendirilmesine yöneldik.

Alkol teşhir regülasyonlarının bağımsız değişkenleri olarak alkol etiketleme uygulamaları, sağlık uyarıları, reklam, tanıtım ve sponsorluğu yasakları belirlenmiştir. Alkol teşhir regülasyonlarının kamu yararı göstergeleri olarak alkolün zararları farkındalığı seviyesinin artması, kişi başına alkol tüketimi ve motorlu araç kazaları sebepli ölüm oranları azalması gerekmektedir.

Alkol satış regülasyonlarının bağımsız değişkenleri olarak vergilendirme, asgari fiyat uygulaması (Türkiye’de uygulanmamaktadır), alkol satış gün ve saatleri, asgari satın alma yaşları belirlenmiştir. Bu regülasyonların kamu yararına olması için alkol vergilerinden devlet gelirlerinin artması, alkol tüketimi, ölüm ve hastalık oranları, alkol ile ilişkili şiddet oranları azalması gerekmektedir.

Alkol kullanım regülasyonlarının bağımsız değişkenleri olarak kamu alanlarında alkol yasakları, rastgele alkol testleri, kanda alkol oran limitleri belirlenmiştir. Bu regülasyonların kamu yararı göstergesi olarak alkol tüketimi ve

alkollü araç kullanma sebepli ölüm oranlarının düşmesi gerekmektedir. Fakat Türkiye'ye ait 1996-2001 ve 2005-2007 yıllarına ilişkin alkol sebepli trafik kazalarında yaralananların sayısı (OECD) ve 2009-2013 yıllarına ilişkin aşırı alkol kullanımı sebepli ölenlerin sayısı (DSÖ) ile ilgili veriler çok kısa süreli dönemleri kapsadığı için bu göstergeler değerlendirilememiştir.

Bu göstergeler için TÜİK başta olmak üzere, T.C. Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Başkanlığı (Gelir İdaresi Başkanlığı), TAPDK, DSÖ, OECD, Dünya Bankası, Gıda ve Tarım Örgütü (FAOSTAT), Euromonitor International ve EMIS istatistik platformu gibi kurum ve kuruluşların veri tabanları ve raporları son yirmi yedi yılı (1990-2017) kapsayacak şekilde taranmıştır. Bu veri tabanlarından elde edilen veriler 1990 sonrası çeşitli dönemler arasında değişmektedir. 1990 yılının seçilmesinin iki nedeni bulunmaktadır. İlki, Türkiye'ye ait birçok veri kayıtlarının özellikle 1990 sonrası dönemlerde yapılması diğeri, 1990 sonrası Türkiye'sinde özelleştirme süreçlerinin başlamasıdır. Çünkü Türkiye'nin tütün ve alkol sektörlerinde özelleştirme ile beraber, tarım sektörüne devlet tarafından aktarılan destekler kısıtlanmıştır ve özel sektörün bu piyasalara girmesi önemli dönüm noktaları olmuştur. Elde edilen veriler, araştırılacak sektörlerle ait üretim ve tüketim miktarı, üretim alanları, ithalat ve ihracat miktarı, piyasanın dağılımı, kaçakçılık ve ticarete ilişkin istatistiksel kayıtlardan oluşmaktadır. Tüm verilerin işlenmesi tarafımda Microsoft Office Excel programı ile yapılmıştır.

TÜİK veri tabanındaki tütün ve alkol verilerinin birçoğu diğer uluslararası kuruluşların veri tabanında bulunması halinde bu kuruluşlarda kayıtlı olan veriler tercih edilmiştir. Bu sebeple TÜİK'ten yalnızca tütüne yönelik Sigara Üretim Sayısı, 2003-2016 ve alkole yönelik Alkole Bağlı Ölüm Sayısı, 2009-2016; Karaciğer Sirozu ve Hastalığı Sebepli Ölen Kişi Sayısı, 1999-2016 verileri kullanılmıştır.

Gelir İdaresi Başkanlığı'ndan elde edilen veriler Enflasyondan Arındırılmış Tütün ÖTV Vergi Gelirleri, 2006-2017; Tütün ÖTV Gelirlerinin Vergi Gelirlerine Oranı, 2006-2017. Enflasyondan Arındırılmış Alkol ÖTV Vergi Gelirleri, 2006-2017 ve Alkol ÖTV Gelirlerinin Vergi Gelirlerine Oranı, 2006-2017 istatistiklerini

kapsamaktadır. Türkiye’de ÖTV uygulamasının 2005 itibarıyla başlamasından dolayı bu verilerin 1990-2005 dönemine ilişkin kayıtları mevcut değildir.

TAPDK’ya ait verilerin bazıları 1990-2016 yıllarını kapsamaktadır. Bazı veriler 2003 sonrası çeşitli dönemler arasında değişmektedir. TAPDK’nın tütüne yönelik verileri Türkiye’de Sigara Üretimi Miktarı 2003-2016; Yerleşik Sigara Üretim Firmalarının Sigara Üretiminde Kullanan Tütün Kullanım Oranları 2003-2016; Sigara İç Satış Miktarı 1990-2016 yılları arasındadır. TAPDK’nın alkole yönelik verileri Türkiye’de Alkol İç Piyasa Arzı, İthalatı ve İhracat Miktarları 2004-2016 yıllarını kapsamaktadır.

DSÖ’den elde edilen veriler 1990-2014 yılları arasında çeşitli dönemleri kapsamaktadır. DSÖ’nün tütüne yönelik verileri, Türkiye’de Tütün Ürünlerinde Sağlık Uyarı Etiketlerinin Ortalama Boyutları ve Tütün Reklam Yasakları 2007-2014; Sağlık Uyarıların Boyutları 2007-2014; Ulusal Tütün Kontrolü Programları Harcamaları 2008-2014, En Çok Satılan Sigara Markası Vergisinin Perakende Satış Fiyatındaki Oranları 2002-2014⁷ yıllarını kapsamaktadır. DSÖ’nün alkole yönelik verileri: 15 Yaş Üzeri Kişi Başı Kayıtlı (recorded) Alkol Tüketimi 1990-2014; Alkol İlişkili Trafik Kazalarında Mortalite Oranları 1996-2007 yıllarını kapsamaktadır.

OECD’den elde edilen veriler 1989-2016 yılları arasında çeşitli dönemleri kapsamaktadır. OECD’nin tütüne yönelik verileri, 15 Yaş Üzeri Nüfusun Günlük Sigara İçme Yaygınlığı 1989-2010; 15 Yaş Üzeri Kişi Başı Tütün Tüketimi 1990-2015; 15-24 Yaş Günlük Sigara İçme Yaygınlığı 2003-2014; OECD’nin alkole yönelik verileri ve Toplam Kişi Başı Alkol Tüketimi 1990-2016 (15 yaş ve üzeri); Aşırı Alkol Kullanımı Sebepli Ölüm Sayısı 2009-2013 yıllarını kapsamaktadır. Dünya Bankası’na ait veriler Türkiye’de Cinsiyetine göre Sigara İçme Yaygınlığı 2000-2015 yıllarını kapsamaktadır.

FAOSTAT’ta ait veriler 1990-2016 yılları arasında çeşitli dönemleri kapsamaktadır. FAO’nun tütüne yönelik veriler Türkiye’de Tütün Ekilen Alanları

⁷ Tütün vergi oranları Bilir vd. 2012 ve DSÖ verileri bazında işlenmiştir.

1990-2016, Tütün Üretim Miktarı 1990-2016, Tütün Üretiminde Verim 1990-2016, İşlenmemiş Tütün İhracatı ve İthalat Miktarı 1990-2013 yıllarını ve FAO'nun alkole yönelik verileri Türkiye'de Şarap Üretim Miktarı 1990-2014, Bira Üretim Miktarı 1990-2013 ve Alkol İçkiler Üretimi 1990-2013 yıllarını kapsamaktadır.

EMIS'ten elde edilen veriler 1998-2017 yılları arasında değişik dönemlerde tütün ve alkol verilerini kapsamaktadır. EMIS'in tütüne yönelik verileri, Türkiye'de Üretilen Tütün Ürünleri Üretiminin GSYH'deki Katma Değer Oranı 1998-2017; Türkiye'de Üretilen Tütün Ürünleri Üretiminin Dünya Tütün Ürünleri Üretimindeki Katma Değer Oranı 1998-2017 yıllarını ve EMIS'in alkole yönelik verileri, Türkiye'de Kişi Başına Bira Satışları 2000-2017; Viski, Beyaz Şarap, Kırmızı Şarap gibi Bazı Alkollü İçki Türlerine Göre Kişi Başı Satışları 2000-2017 ve Toplam Kişi Başı Alkol Tüketimi 2000-2017 yıllarını kapsamaktadır.

Euromonitor'a ait veriler 1997-2017 yılları arasında değişmektedir. Tütüne ilişkin veriler Türkiye'de Cinsiyete göre Sigara İçenlerin Sayısı ve Sigara İçme Yaygınlığı 2002-2017; Tütün Ürünleri İmalatında Çalışanlar Sayısı 1997-2017; Türkiye'de 3 Büyük Şirketin ve Diğer Şirketlerin Sigara Piyasasında Yoğunlaşma Oranı 2007-2016; Tütün Ürünleri Tüketici Fiyat Endeksi (2010=100) 1991-2016; Tütün Şirketlerin Sigara Perakende Satışlarında Payları 2007-2016; Sigara Satış Markalarının Dağılımı 2007-2016; Kaçak Sigara Yaygınlığı 2002-2016 yılları arasını kapsar. Alkole yönelik veriler: Türkiye'de Bira, Şarap ve Alkollü İçkilerin Satış Miktarları 2003-2017; Bira, Şarap ve Alkollü İçkiler Satışlarında Şirketlerin Piyasadaki Payı ve Piyasada Yoğunlaşma Oranları 2007-2017; Alkol Ürünleri Tüketici Fiyat Endeksi (2010=100) 1990-2017 yılları arasını kapsamaktadır. Elde edilen tüm veriler yukarıda belirtilen göstergeler ile Türkiye'nin tütün ve alkol regülasyonlarında ayrı ayrı kullanılmış ve yorumlanmıştır.

4.4 Bulgular

4.4.1 Türkiye’de Tütün Regülasyonları

Türkiye’de tütün⁸ regülasyonlarına yönelik bulgular üretim, teşhir, satış ve kullanım regülasyonları altında incelenmiştir. TKÇS’da belirtilen şartlar bazında tütün regülasyonlarına ilişkin Türkiye mevzuatının durumu 2017 itibarıyla güçlü ve sıkı düzenlemelere sahiptir. Bazı kamu alanlarında tütün ürünlerinin kullanılmasının kısıtlanması ve ulusal televizyonlarda reklamların yasaklanması düzenlemeleri kapsayan ilk Kanun⁹ 1996’da kabul edilmiştir. 2004’te TKÇS’ı onaylanmıştır.¹⁰ 2008’de tüm kamu alanlarında tütün ürünlerinin kullanılmasını yasaklayan ikinci Kanun¹¹ kabul edilmiştir. Bu Kanun, TKÇS’da tanımlanan hemen hemen tüm maddeleri karşılamaktadır ve daha sıkı tütün regülasyonlarının konulmasıyla Türkiye dünyada dumansız hava uygulamasını getiren ülkelerden biri olmuştur. Ayrıca Hükümet, mevcut düzenlemelere ek olarak sigara kullanımını daha kısıtlayıcı önlemler almak için çalışmaların başlatılacağını açıklamıştır. Örneğin Hükümet’in 2015-2018 yıllarını kapsayan eylem planına göre, Türkiye’de de düz paket uygulamasının yanı sıra, kamusal alanlarda sigara içilmesinin daha sıkı bir şekilde kısıtlanmasına yönelik düzenlemeler geliştirilmektedir.¹²

⁸ Türkiye’de tütün regülasyonlarında kullanılan tütün terimi metnin akışına göre bazı yerlerde tütün tarımına ilişkin tütün yaprakları ve tütün yapraklarından elde edilen tütüne işaret ediyorsa, bazı yerlerde sigara, puro ve diğer tütün ürünleri anlamda kullanılmaktadır. Ayrıca, tütün ürünlerinin bir türü olan sigara terimi de tütünden imal edilen sigara anlamında kullanılmaktadır.

⁹ 4207 sayılı Tütün Ürünlerinin Zararlarının Önlenmesi ve Kontrolü Hakkında Kanunu, 26.11.1996 tarih ve 22829 sayılı Resmi Gazete ’de yayımlanmıştır. Bu Kanun’un Türkiye’de tütün regülasyonları kapsayan başlıca yasa olduğunu belirtmek gerekmektedir.

¹⁰ 5261 sayılı Dünya Sağlık Örgütü Tütün Kontrolü Çerçeve Sözleşmesinin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun, 30.11.2004 tarih ve 25656 sayılı Resmi Gazete ’de yayımlanmıştır.

¹¹ 5727 sayılı Tütün Mamullerinin Zararlarının Önlenmesine Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunu, 19.01.2008 tarih ve 26761 sayılı Resmi Gazete ’de yayımlanmıştır. Bu Kanun çerçevesinde 4207 sayılı Kanun’a önemli değişiklikler getirmiştir.

¹² 2015-2018 yıllarını kapsayan Ulusal Tütün Kontrol Programı Eylem Planı, 27.01.2015 tarih ve 29249 sayılı Resmi Gazete ’de yayımlanmıştır.

4.4.1.1 Tütün Üretimi Regülasyonları

EMIS verilerine göre, Türkiye 2017’de dünya tütün piyasasının %2,5’ini oluşturan tütün üretici ülkesidir;¹³ 1990-2017 yılları arasında Türkiye’de tütün üretimi belirgin derecede azalmıştır fakat sigara imalatı ülke ekonomisinde önemliliğini korumaya devam etmiştir. Bu gözle bakarsak Türkiye’de tütün üretimi regülasyonlarının iki boyutta değerlendirilmesi hem tütün tarımının durumu hem de tütün piyasasının durumu açısından önemli olduğu düşünülmektedir. TKÇS’da tütün üreten ülkelerde üretimin azaltılması gerektiğine vurgu yapılmaktadır. Bu kapsamda tütün üretici ülkelerin özellikle tütün yetiştiriciliğini kısıtlayıp, tütün çiftçilerin alternatif tarım ürünlerine geçişlerini sağlayacak politikaları geliştirmeleri gerekmektedir. Böylece kamu yararının sağlanması beklenmektedir. Türkiye’de tütün yetiştiriciliğini kısıtlamaya yönelik politikaların uygulanmaya başlamasıyla tütün ekim alanları ve üretimi önemli derecede azalmıştır. Öte yandan, Türkiye’de imal edilen sigaralarda kullanılan yerli ve ithal tütün oranlarına bakıldığında giderek ithal edilen tütünlerin arttığı görülmektedir. Yerli tütün yetiştiriciliğini kısıtlamaya yönelik politikalar bir taraftan ulusal ekonomide tütün üretiminin azalmasına sebep olurken, diğer taraftan tütün ithalatının ve ithal tütünden üretilen sigaraların Türkiye piyasasında payının artması sonucunu doğurmuştur.

2002’de Türkiye, Tütün Yasası ile tütün üretimine yönelik tüm kamu desteklerini ortadan kaldırmıştır. Neticesinde özellikle, 2002 sonrasında tütün üretimi ve ekim alanlarında hızlı bir azalmanın ortaya çıktığı görülmektedir. Ayrıca Bakanlar Kurulu kararıyla, tütün üretiminden vazgeçerek alternatif ürün yetiştirmeyi tercih eden çiftçilere 2009, 2010 ve 2011 yıllarında yılda bir defa destekleme ödemesinin

¹³ EMIS Platformundan elde edilen bilgilere göre, 2017’de dünya tütün piyasasında Çin %42,2 pay ile dünyanın en büyük tütün üretici ülkesidir. Diğer tütün üretici ülkeler arasında Endonezya % 13,5 ve Hindistan %4,2 pay ile dünya tütün piyasasında önemli yer almaktadır. ABD’nin 2017’de dünya tütün piyasasındaki payı ile ilgili veriye ulaşılamamıştır.

yapılmıştır.¹⁴ “Kırsal Kalkınma Yatırımların Desteklenmesi Programı Çerçevesinde Tarıma Dayalı Yatırımların Desteklenmesi” hakkında tebliğlerde de “tarımsal ürün”, tütün hariç tüm bitkisel, hayvansal ve su ürünleri olarak tanımlanmaktadır.¹⁵ 2015-2018 yıllarını kapsayan Ulusal Tütün Kontrol Eylem Planı’nda, tütün üretiminden vazgeçen üreticilerin alternatif tarım ürünlerine veya diğer ekonomik faaliyetlere yönlendirilmesine ilişkin politikaların geliştirilmesi öngörülmüştür. Alternatif tarım ürünlerine geçiş programı kapsamında bazı tütün üreticilerinin diğer tarım ürünlerinin yetiştirilmesi (zeytin, badem, fındık) veya diğer sektörlere (turizm, hayvancılık, seracılık) geçiş yaptığının belirtilmesi gerekmektedir. Tütün üretiminden alternatif ürünlere geçemeyenler ise, sanayileşmiş kentlere göç etmiştir (Bilir vd. 2009: 36-37).

Türkiye’nin geleneksel ihracat ürünlerinden biri olan tütün üretimi 2016’da 92 237 hektar alanda 70 000 tondur (Çizim 1). Bu, tütün üretiminin 320 000 hektarda 296 000 ton olduğu 1990 yılı ile karşılaştırıldığında, Türkiye’de tütün ekim alanı %71 ve üretim miktarı %76 azalmıştır. 1990 ile TAPDK’nın kurulduğu 2002 arasında %40 azalan tütün ekim alanları, 2002-2016 yılları arasında %51 oranda daha hızlı bir şekilde azalmıştır. Aynı şekilde 1990-2002 yılları arasında %48 oranında azalan tütün üretim miktarında özellikle, 2002-2016 yılları Türkiye’inde tütün üretim miktarı %54’lük bir düşüşle hızlı bir azalma gerçekleşmiştir. 1990-2002 yılları arasındaki tütün üretimindeki azalışın büyük ölçüde kota uygulamasının¹⁶ ve 2002 sonrası üretimdeki azalmaları ise TEKEK’in tütün üretim desteklerinin ortadan kaldırılmasının etkisi olmuştur. Bu gelişmelerde 1990’lardan itibaren daha

¹⁴ 2008/14265 sayılı Tütün Üretiminden Vazgeçip Alternatif Ürün Yetiştiren Üreticilerin Desteklenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı, 14.11.2008 tarih ve 27054 sayılı Resmi Gazete ‘de yayımlanmıştır.

¹⁵ 2008/19 sayılı T.C. Tarım ve Köy işleri Bakanlığı’nın Kırsal Kalkınma Yatırımların Desteklenmesi Programı Çerçevesinde Tarıma Dayalı Yatırımların Desteklenmesi Hakkında Tebliği, 29.04.2008 tarih ve 26861 sayılı Resmi Gazete ‘de yayımlanmıştır. 2017/22 sayılı T.C. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı’nın Kırsal Kalkınma Destekleri Kapsamında Tarıma Dayalı Yatırımların Desteklenmesi Hakkında Tebliği, 13.09.2017 tarih ve 30179 sayılı Resmi Gazete ‘de yayımlanmıştır.

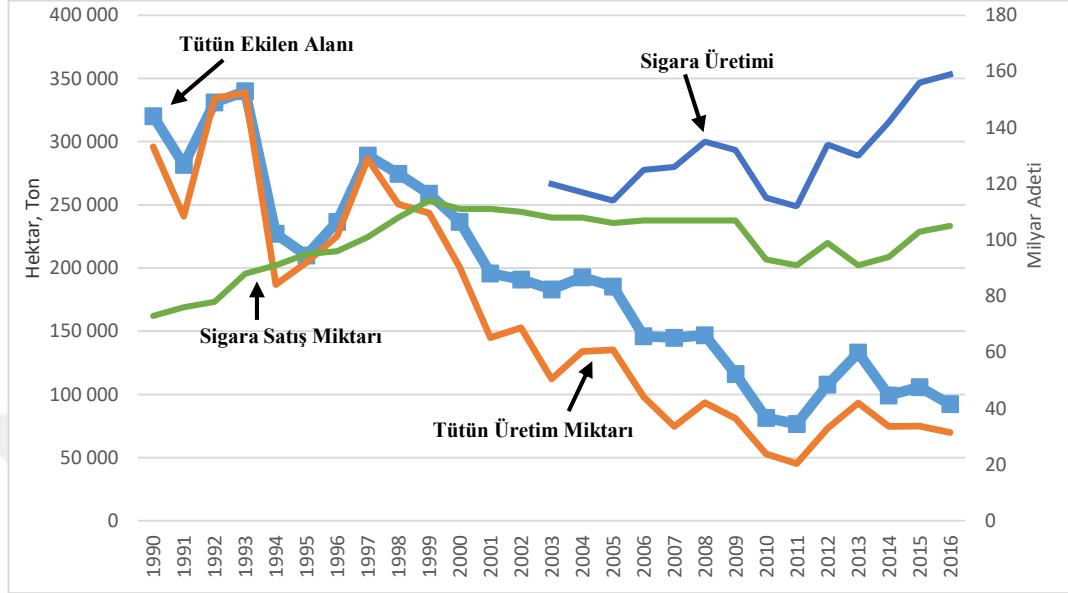
¹⁶ 93/4988 sayılı İhtiyaç Fazlası Tütün Üretilmesinin Yol Açtığı Kaynak İsrafının Önlenmesi ve Doğrudan Üreticiye Destek Sağlanması Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı, 26.11.1993 tarih ve 21770 sayılı Resmi Gazete ‘de yayımlanmıştır.

yaygınlaşmaya başlayan çeşitli tütün regülasyonları, TEKEL'in özelleştirilmesiyle tütün üretimi desteklerinin ortadan kaldırılması ve alternatif tarım ürünlerine geçişleri destekleme programlarının payı büyüktür. Bundan dolayı eğer Türkiye'de tütün tarımına yönelik uygulanan politikalar tütün üretimindeki bir azalmanın "kamu yararı" olduğunu gösteriyorsa, sigara başta olmak üzere diğer tütün ürünleri piyasasında da talebin düşmesi beklenir. Ama bu dönemde, Türkiye'de nüfusun artmasıyla sigara içenlerin sayısında tütün üretim miktarında olan azalma oranlarıyla kıyaslandığında düşüş olmamıştır. Aksine, Türkiye'de tütün tarımına yönelik tüm desteklerin ortadan kaldırıldığı 2002'de 14 640 700 olan toplam sigara içenlerin sayısında sürekli bir artış gerçekleşmiştir ve 2017'de sigara içenlerin sayısı %8,1 oranda artarak 15 828 200 olmuştur (Ek 1). Sigara içenlerin sayısındaki artış aynı zamanda Türkiye tütün piyasasında sigaraya talebin sürekliliğine işaret ediyor.

Türkiye'de sigara içenlerin sayısındaki artışla beraber 1990'da 73 Milyar adet olan sigara satışları 2002'de %50,6 oranında artarak 110 Milyar adet olmuştur. En yüksek sigara satışları 1999'da 114 Milyar adet olarak gerçekleşmiştir. Bu artışlar Türkiye piyasasına uluslararası tütün şirketlerin girmesiyle yapılan serbest tütün ürünlerine yönelik pazarlama uygulamalarından kaynaklanmaktadır. 2002'den itibaren ülkedeki sigara satışlarında sürekli hafif düşüş yaşanmıştır ve 2016'da 105 Milyar adet sigara satılmıştır (Çizim 1). Sigara satışları 1991 sonrası artmış, ama 2000 ve özellikle 2008 sonrası düşmesine rağmen, bu miktar hala 100 Milyarın üstünde devam etmiştir.

Çizim 1.'de görüldüğü gibi ayrıca, Türkiye'de 2003'te 120 milyar adet olan sigara üretiminin 2016'da 159 milyar adede, %75 oranında artması dikkat çekmektedir. TAPDK'nın kayıtlarına göre, 2016'da Türkiye'de üretilen 159 milyar adet sigaranın %31'i ihraç edilmiştir (Ek 2). Bu çerçevede Türkiye'de özellikle, 2002'den sonra tütün ekim alanları ile beraber tütün yaprakları üretiminde hızlı bir şekilde azalış gerçekleşirken öte yandan, sigara imalatında kullanılan ithal tütün oranlarının seyrinin incelenmesi önemlidir. Çünkü 2004'te Türkiye'de bir adet sigara imalatında kullanılan yerli tütün oranı %48,3'u oluşturmaktaydı (Çizim 2).

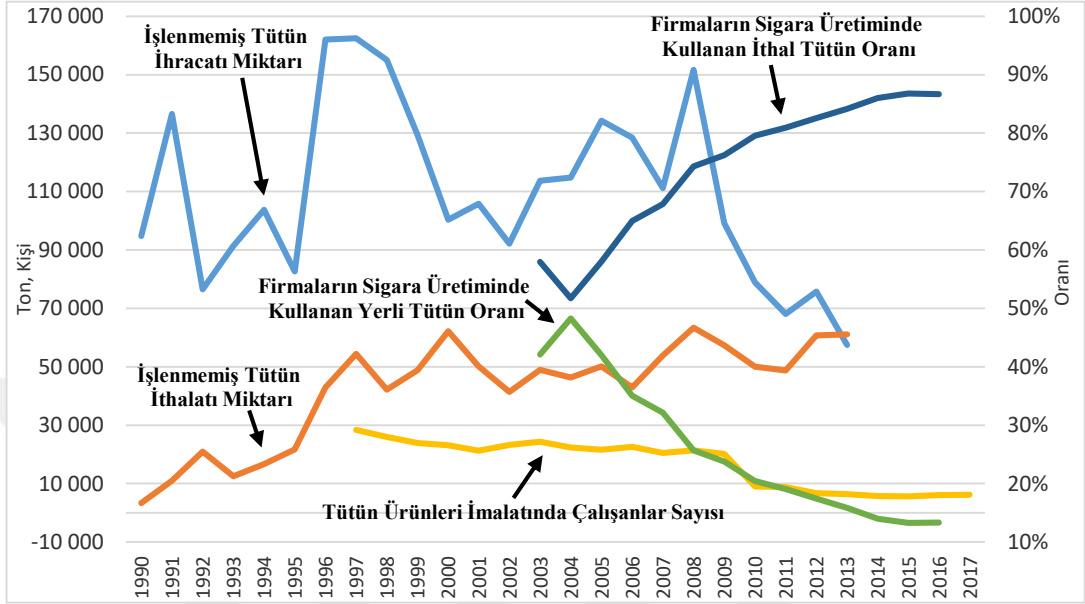
Çizim 1. Türkiye’de Tütün Ekilen Alanları, Tütün Üretim Miktarı, Sigara Üretimi ve Sigara Satış Miktarı



Kaynak: Tütün Ekilen Alanı, hektar, 1990-2016, Tütün Üretim Miktarı, ton, 1990-2016, FAOSTAT, 2018; Sigara Üretimi, milyar adet, 2003-2016, TÜİK, 2018; Sigara Satış Miktarı, milyar adet, 1990-2016, TAPDK 2018.

Çizim 2’de görüldüğü gibi, Türkiye’de yerleşik sigara üreten firmaların sigara imalatında kullandıkları yerli tütün oranlarının özellikle 2004 itibarıyla sürekli olarak azalmış, ithal tütün oranları çok hızlı bir şekilde artmıştır. TAPDK’nın verilerine göre, 2004’te Türkiye’de sigara imalatında kullanılan yerli tütün oranı %48,3 iken, 2016’da %13,3’e kadar düşmüştür. Bu göstergelerden Türkiye’de satılan sigaraların büyük bir kısmının yabancı tütünlerden üretilip satıldığı anlaşılmaktadır. Bu gelişmelere 1990’larda ulus ötesi tütün şirketlerine Türkiye’de sigara üretim fabrikalarını kurmasının yanı sıra, sigara üretimi yapacak şirketlere serbest fiyatlandırma ve ithal izinlerinin etkisinin olduğu anlaşılmaktadır.

Çizim 2. Türkiye’de Sigara Üreten Firmaların Sigara İmalatında Tütün Kullanım Oranları, İşlenmemiş Tütün İhracatı ve İthalat Miktarı, Tütün Ürünleri İmalatında Çalışanlar Sayısı



Kaynak: Türkiye’de Yerleşik Sigara Firmalarının Sigara Üretiminde Kullanan Tütün Oranları, %, 2003-2016, TAPDK, 2018; İşlenmemiş Tütün İthalatı ve İhracatı, ton, 1990-2013, FAOSTAT, 2018; Tütün Ürünleri İmalatında Çalışanlar Sayısı, bin kişi, 1997-2017, Euromonitor 2018.

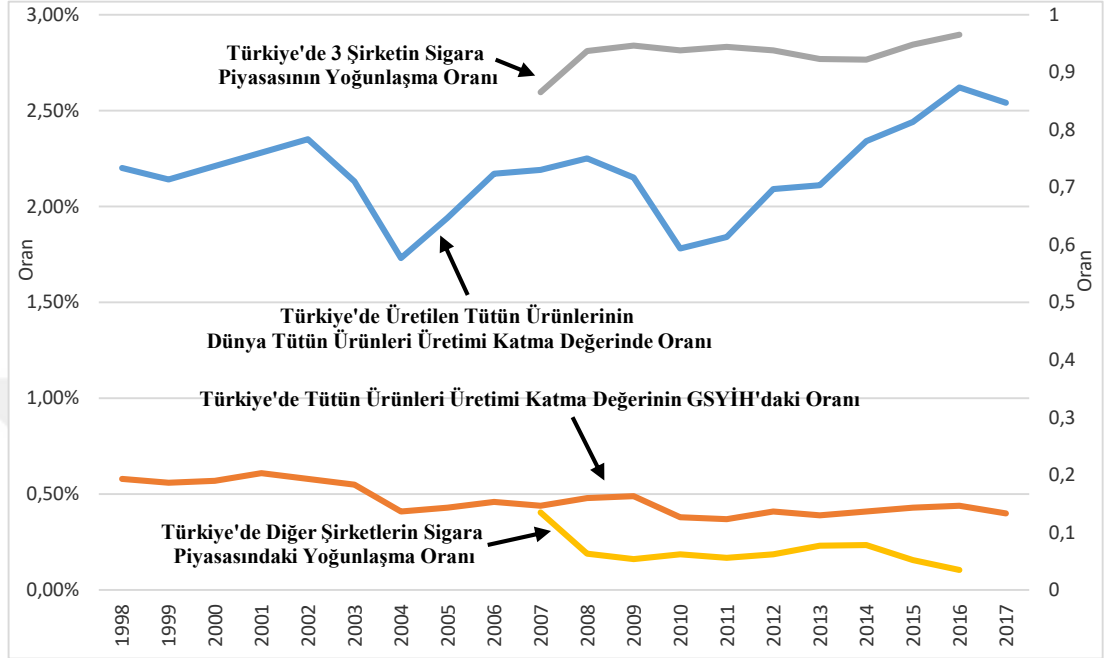
Zira Türkiye’nin tütün ihracat ve ithalat dengesinde özellikle 1993 sonrası önemli gelişmeler gerçekleşmiştir (Çizim 2). 1993-2002 yılları arasında %1 oranında artan Türkiye’nin tütün ihracatına karşın, aynı dönemde Türkiye’nin tütün ithalatı %231 oranında artmıştır. 2002’den 2014’e kadar dönemde tütün ihracatı %40 oranında azalırken, ithalat %35 oranında artmıştır. 1990’da Türkiye’nin ithal ettiği tütün 3 279 ton iken, 2014’e kadar 24 yıllık dönemde 66 252 tona çıkmıştır. Öte yandan, TAPDK’nın kurulduğu 2002’den itibaren Türkiye’de tütün ürünleri imalatında çalışanların sayısında da önemli derecede azalmaların olduğu gözlemlenmektedir. Euromonitor’dan elde edilen verilere göre, 1997’de Türkiye’de tütün ürünleri imalatında 28344 kişi istihdam edilmiştir. Tütün ürünleri imalatında istihdam edilen sayısı 1997’den itibaren TAPDK’nın kurulduğu 2002’ye kadar 5 yıllık dönemde %18 oranında düşmüştür. Ama bu verilerde 2002 sonrası dönemde hızlı bir düşüş olduğu tespit edilmiştir. Yani, 2002’de Türkiye’de tütün ürünleri imalatında çalışanlar sayısı 23 171 iken, TAPDK’nın faaliyet gösterdiği 15 yıllık

dönemde %73 oranda azalmıştır. 2017 yılına ait verilere göre, Türkiye’de tütün ürünleri imalatında istihdam edilenlerin sayısı sadece 6 119’dur.

Türkiye’de işlenmemiş tütün ithalat miktarı ve sigara imalatında kullanılan ithal tütün oranının dinamiklerine bir daha değinirsek, Türkiye’nin tütün ihracatı yapan ülkeden ithal edici ülkeye dönüştüğü sonucu çıkartılabilir. Bu Türkiye’de imal edilen tütün ürünlerinin yabancı tütün hammaddesinden imal edildiğine işaret etmektedir. Bu yüzden 1990’lardan itibaren sigara piyasasına giren yabancı tütün şirketlerinin imal ettikleri yabancı markalı sigaraların piyasadaki paylarına bakılması önemlidir. Bu göstergeler yardımı ile aynı zamanda, Türkiye tütün piyasasının yabancı tütün ürünleri üretici şirketleri için nasıl bir cazibeye sahip olduğunu görmek mümkündür.

Öte yandan, Türkiye piyasasının ve tütün sektörü ekonomisinin yabancı tütün üretici şirketleri için önemli olduğunu çizim 3’de görüldüğü gibi, ülkede üretilen tütün ürünlerinin dünya tütün ürünleri üretimi katma değer oranları ve GSYH’deki katma değer oranlarından da izlemek mümkündür. Örneğin tütün sektörü ekonomisine ilişkin, 2017’de Türkiye’de üretilen tütün ürünlerinin dünya tütün ürünleri üretimi katma değerinin %2,5’ini oluşturduğu, GSYH’deki katma değerinin ise, %0,40 oranında olduğu görülmektedir. Türkiye’de üretilen tütün ürünlerinin dünya tütün ürünleri üretimi katma değeri oranları 2004’te %1,73’e ve 2010’da %1,78’e kadar düşmesine rağmen, 1998’da %2,20 oranında olan bu gösterge giderek artmıştır ve 2016’da %2,62 oran ile en yüksek paya sahip olmuştur. Ayrıca, Türkiye’de tütün ürünleri üretiminin GSYH’deki katma değer oranları 1998-2017 yılları arasında ortalama %0,47 orandadır.

Çizim 3. Türkiye’de Tütün Ürünleri Üretiminin GSYH’deki ve Dünya Tütün Ürünleri Üretimindeki Katma Değer Oranı, Şirketlerin Sigara Piyasasında Yoğunlaşma Oranı



Kaynak: Türkiye’de Tütün Ürünleri Üretiminin GSYH’deki Katma Değer Oranı, 1998-2017, Türkiye’de Üretilen Tütün Ürünlerinin Dünya Tütün Ürünleri Üretimindeki Katma Değer Oranı, 1998-2017, EMIS 2018; Türkiye’de 3 Büyük Şirketin ve Diğer Şirketlerin Sigara Piyasasında Yoğunlaşma Oranı, 2007-2016, Euromonitor 2018.

Türkiye tütün piyasasına ilişkin olarak 1990’lardan itibaren TEKEL’in yanı sıra, özel sektör de (yabancı ve yerli sermayeli) ülkede tütün ürünlerini imal etmeye başlamıştır. Hem ülkenin tütün ekonomisi açısından hem de piyasaya giderek hâkim olmaya başlayan özel sektörün durumunun değerlendirilmesi açısından, Türkiye’nin sigara piyasasının çözülmesi dikkat çekmektedir. Örneğin, Euromonitor’dan elde edilen bilgiler, 2007’de Türkiye sigara piyasasında faaliyet göstermekte olan üç şirketin yoğunlaşma oranı %86,5 iken, 2016’da bu oranın %96,5’e kadar arttığını göstermektedir. Sigara piyasasındaki diğer şirketlerin piyasa yoğunlaşma oranı 2007’de %13,5 iken, 2016’da %3,5’e kadar düşmüştür. Bu göstergeler, 2007-2016 yılları arasında Türkiye’deki tütün şirketlerinin sigara piyasasındaki dağılımının incelenmesine işaret etmektedir.

Türkiye sigara piyasasında şirketlerin dağılımı hakkında veriler Euromonitor’un veritabanında 2007-2016 yılları için bulunmuştur. Bu verilere göre, sigara piyasasında önde gelen Philip Morris Sabancı Pazarlama ve Satış AŞ (Philip

Morris), 2016’da Türkiye’de sigara satışlarının %45’i oluşturmaktadır (Ek 3). Türkiye’nin sigara sektörü, Philip Morris, Japan Tobacco International Tütün Ürünleri Sanayii AŞ (JTI), British American Tobacco Tütün Mamulleri Sanayii ve Ticaret AŞ (BAT), Imperial Tobacco ve European Tobacco olmak üzere başlıca beş şirketin eline geçirilmiştir. Bu şirketlerin içinde European Tobacco (2016’da piyasa payı %1,5 olan) yerli sermaye ile üretim yapmaktadır. Bu tablo ulusötesi yabancı tütün şirketlerinin Türkiye tütün piyasasında kendi konumlarını güçlendirdiklerini göstermektedir. 2007-2016 yılları arasında Philip Morris, JTI ve BAT gibi başlıca ulusötesi tütün şirketleri sigara piyasasındaki paylarını arttırmışlardır. 2007’de TEKEL’in %32 olan sigara piyasasındaki payı, 2008’de yapılan özelleştirme ile BAT’ın eline geçmiştir ve sigara piyasasındaki payı %7,6’dan %37,6’ya çıkmıştır. Böylece, Türkiye sigara piyasasındaki yoğunlaşma oranı üç yabancı sermayeli tütün şirketi elinde toplanmıştır. 2007’de Philip Morris, JTI ve BAT üçlüsü toplam sigara piyasasında %60’tan fazlasına hâkim olmuş, 2016 yılı itibarıyla bu üç şirket Türkiye sigara piyasasının %95’ten fazlasını ele geçirmişlerdir.

Bu üç şirketin en büyüğü olan Philip Morris, 1984’te yabancı sigara ithalatına izin verilmesiyle Türkiye tütün sektörüne girmiştir, kendi sigara markalarını imalat etmek için 1991’de sermayesinin %75’i Philip Morris, %25’i Sabancı Holding ortaklığı kurulmuştur. 1992’de İzmir Torbalı İlçe’sinde fabrika inşaatı tamamlanmış ve 1993’ten itibaren Philip Morris sigara üretimine başlamıştır. Yılda 40 Milyar adet sigara üretim kapasitesine sahip olan şirkette 785 kişi çalışmaktadır. Euromonitor’dan edinen verilere göre, 2007-2016 yılları arasında şirketin sigara piyasasındaki payı sürekli olarak artmıştır.

JTI, Philip Morris’ten sonra Türkiye tütün piyasasına giren ikinci ulusötesi şirkettir ve sigara imalatında uzmanlaşmıştır. 1993’te İzmir’in Torbalı İlçe’sinde sigara üretimine başlayan JTI, yılda 35 Milyar adet sigara üretmektedir. 2007’de sigara piyasasında %13,6’lık bir paya sahip olan JTI, Türkiye’de ikinci en büyük tütün şirketidir ve 2016’da piyasadaki payı %28,8 olmuştur. JTI’ya ait “Winston” markası 2016’da piyasada %11’lik bir pay ile ikinci en çok satılan sigara markası olmuştur.

Türkiye’de sigara satışlarının yanı sıra sigara markaların dağılımı da, sigara piyasasının ulusötesi tütün şirketlerinin elinde yoğunlaştığını göstermektedir. 1990’lardan itibaren Türkiye’de uygulanan tütün üretiminin azaltılmasına yönelik politikaların yanı sıra, TEKEL’in özelleştirilmesiyle “Türkiye Sigara Markaları” giderek piyasadan kaybolmuştur (Ek 4). Türkiye tüketicileri giderek yabancı markalı sigaraları tüketmeye başlamıştır. Bu olgular Türkiye tütün piyasasının ulusötesi yabancı tütün şirketleri tarafından ele geçirildiğine işaret ediyor. Yerli sigara markaları olan “Tekel 2001”, “Samsun”, “Maltepe”, “Bahar”, “Meltem” gibi yerli markaların da sigara piyasasındaki payları giderek azalmıştır. Örneğin, TEKEL’in özelleştirilmesiyle üretimi BAT’a geçen “Tekel 2001” markalı sigaranın payı 2008’de %11,4 iken, 2016’da %2,3’e düşmüştür. 2016 itibarıyla, “Parliament”, “Winston”, “Marlboro”, “Camel” ve “Lark” gibi beş yabancı sigara markasının satışı sigara piyasasının %50’den fazla paya sahip olmuş durumdadır. Bu beş marka Philip Morris ve JTI arasında paylaşılmaktadır.

Çalışmanın kuramsal kısmında George Stigler’in regülasyonların piyasa başarısızlıkları düzeltmek ve yalnızca kamu yararını sağlamak için işlediğini sorguladığı görülmüştü. Stigler regülasyonun sektör tarafından ele geçirileceğini ve kendisinin faydası için tasarlanıp uygulandığını ileri sürmekte, yani kamu yararı sağlamak için oluşturulmuş düzenleyici kurum sonunda sektör için de fayda sağlayacak şekilde hareket edecektir. Bu Türkiye sigara piyasasının başlıca oyuncularını olan Philip Morris, JTI ve BAT gibi yabancı sermayeli tütün şirketlerinin konumları nedeniyle ülkede sigara üretimine yönelik regülasyonların kamu yararına olduğunu belirtmek oldukça zor görünmektedir. Çünkü bir taraftan “kamu sağlığı” açısından yerli üretimin azaltılmasına yönelik politikalar uygulanmışken öte yandan, Türkiye sigara piyasası ulusötesi tütün şirketlerce ele geçirilmiş durumdadır. Bununla beraber ulusötesi şirketlerin Türkiye piyasasından elde ettikleri gelirlerin ayrı bir konu altında araştırılması ve tütün sektöründe uygulanan liberalleşme politikalarının fayda maliyet analizlerinin yapılmasıyla daha detaylı bir çerçeve içinde görmek mümkündür.

4.4.1.2 Tütün Teşhir Regülasyonları

2008’de TEKEL’in özelleştirilmesine kadar olan dönemde Türkiye’de tütün ürünlerinin üretilmesinin yanı sıra ürünlerin satışları da TEKEL tarafından gerçekleştirilmiştir. Bununla beraber, TEKEL tütün ürünlerinin satışını artırmak için pazarlama tekniklerine pek başvurmamıştır. Türkiye’de 1980’lerde başlayan serbest ekonomik politikalarla tütün piyasasına giren yabancı şirketleri tütün pazarlama tekniklerini kullanmaya başlamasıyla ülkede sigara içme yaygınlığı daha artmıştır. Tütün kullanımını azaltmak için, 1996’da 4207 sayılı Kanun ile Türkiye’de sigara paketlerinde sadece yazılı sağlık uyarılarının yerleştirilmesine zorunluluk getirilmiştir. Ayrıca sigara içenler başta olmak üzere tüm tüketicileri tütün zararları hakkında bilgilendirmeyi amaçlayan sağlık uyarıları TKÇS’nin başlıca şartlarından biridir. 2005’te TAPDK’nın Kararı¹⁷ ile tütün ürünleri paketlerinde “hafif”, “yumuşak”, “düşük katranlı” ve “hoş içimli” gibi tüketicileri yanıltıcı etiketlerin kullanılmasını yasaklamakla beraber, tütün ürünleri paketlerinde “Sigara İçmek Öldürür” ve “Sigara İçmek Size ve Çevrenizdekilere Ciddi Zararlar Verir” şeklinde sağlık uyarılarının yerleştirilmesi zorunlu kılınmıştır. 2007’de Türkiye’de tütün ürünleri paketlerine uygulanan sağlık uyarıları sadece yazılı sağlık uyarıları şeklinde olmuştur ve boyutu ürün paketlerinin en çok %35’inden ibaretti. Resimli sağlık uyarılarının boyutları özellikle 2010 sonrası daha büyümüştür ve 2014 itibarıyla tütün paketlerinin yaklaşık %65’ni kapsamaktadır (Ek 5). TAPDK tarafından resimli sağlık uyarısının 14 türü onaylanmıştır ve tütün şirketlerinin belirli aralıklarla bu resimli uyarıları rotasyon yaparak ürünlerinde yerleştirmeleri zorunludur. Resimli sağlık uyarıları hem sigara içmenin zararlı etkilerini gösteren hasta organları veya hasta insanların görüntülerini kapsamaktadır. Ayrıca TAPDK, 14 Aralık 2012 tarihinde tütün ürünlerinin zararlarından koruma yönetmeliğine eklemeler yaparak sigara paketlerinde yer alan yazılı ve resimli sağlık uyarılarının nargile şişelerinde de

¹⁷ 1763 sayılı “Tütün Mamullerinin Zararlarından Korumaya Yönelik Üretim Şeklinde, Etiketlenmesine ve Denetlenmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte Belirtilen Teknik Detayların Uygulanması Hakkında” TAPDK Kararı, 04.06.2005 tarih ve 28535 sayılı Resmi Gazete ‘de yayımlanmıştır.

yerleştirilmesine karar vermiştir. Teorik olarak bu gelişmelere paralel olarak Türkiye’de sigara içme yaygınlığında düşüş gerçekleşmesi ve tüketicileri sigara ve tütün ürünü tüketimini bırakmaya motive etmesi gerekmektedir. T.C. Sağlık Bakanlığı tarafından yapılan Küresel Yetişkin Sigara Araştırması’na göre, yetişkin sigara içenlerin %48,5’i resimli sağlık uyarıları ve %53,0’ı de yazılı sağlık uyarıları sebebiyle sigarayı bırakmayı düşündüklerini belirtmişlerdir (THSK 2012: 87). Ancak, bunun algı ve niyet düzeyinde olduğunu vurgulamak gerekmektedir.

TKÇS’nın tütün teşhir regülasyonlarına ilişkin 13. Maddesi, tütün reklamı, tanıtımı ve sponsorluk faaliyetlerine kapsamlı yasaklar getirmektedir. Kapsamlı reklam yasaklarının başlıca amacı sigara içme yaygınlığını, kişi başına tüketimi ve sektörün reklam, tanıtım ve özendirme faaliyetlerini azaltmaktır. TKÇS’nın kabul edildiği 2007’de Türkiye’de tütün reklamları yasaklanmamıştır (Ek 5). 2008’de 4207 sayılı Kanun’da özendirici reklam, tanıtım ve teşvik kampanyalarından koruyucu tertip ve tedbirleri almayı amaçlayan önemli derecede değişiklik yapılarak tütün ürünlerine reklam, tanıtım ve sponsorluk yasakları getirilmiştir. Düzenlemeye göre, tütün ürünlerinin tüm reklam ve tanıtımlarının yasaklanmasının yanı sıra, tütün kullanımının zararları ve sigara bırakmanın faydaları hakkında tüketicilerin eğitilmesi için tüm ulusal, bölgesel ve yerel televizyon kanalları ve radyo istasyonları Eğitim Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, TAPDK, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK), akademisyen ve STK’lar tarafından ortaklaşa hazırlanan programları ayda en az 90 dakika boyunca yayın yapmaları zorunlu kılınmıştır. Türkiye’de sigara içen ve içmeyenler üzerine yapılan kamuoyu araştırmalarına göre, ankete katılanların %92,0’si tütün karşıtı mesajları en fazla televizyon ve radyolarda gördüklerini belirtmişlerdir (THSK 2012: 87). Bunun yanı sıra, tütün ürünlerinin paketlenme ve etiketlenme regülasyonları ve yasayı ihlal edenler için cezalar getirilmiştir. 2010’da tütün reklamları, tanıtımı ve sponsorluğu sadece ulusal televizyon, radyo ve basılı medyada yasaklanmıştı, 2012’den itibaren tüm dolaylı ve dolaysız tütün reklamları yasaklanmıştır.

Tütün teşhir regülasyonlarından düz paketlenme uygulamasının Avustralya örneğinde başarılı olduğunu bir önceki bölümde görmüştük. Türkiye’de 2017

itibarıyla düz paketleme uygulamasına ilişkin herhangi bir regülasyon bulunmamaktadır. Fakat 2017’de T.C. Sağlık Bakanı tarafından Avustralya gibi ülkelerde düz paketleme uygulamasının başarısına vurgu yapılarak Türkiye’de sigara içme yaygınlığını azaltmak için yeni regülasyonların başlatılacağını duyurmuştur. Sunulan yeni tedbirlerden biri düz paketleme uygulamasıdır. Avustralya, Fransa, İngiltere gibi ülkelerden sonra Türkiye’de de düz paketleme uygulamasının getirilmesi olasılığı yüksektir. Buraya kadar Türkiye’de uygulanan tütün ürünlerine ilişkin teşhir regülasyonları ele alınmıştır. Daha önce belirtildiği gibi tütün teşhir regülasyonları diğer regülasyon türleri ile beraber kapsamlı bir şekilde uygulandığı zaman etkin olabilmektedir. Bu yüzden tütün teşhir regülasyonlarının sonuçları diğer regülasyonlar ile beraber ilerleyen bölümde toplu olarak değerlendirilecektir.

4.4.1.3 Tütün Satış Regülasyonları

Tütün satış regülasyonlarının amaçları, devlete gelir sağlamak başta olmak üzere, özellikle genç, eğitimsiz ve düşük gelirli gruplarda tütün ürünlerinin tüketimini azaltmaktır. Bu regülasyonların içinde vergi ve fiyat politikaları daha önceki bölümlerde görüldüğü gibi en etkin tütün regülasyonlarından biridir. DSÖ’nün verilerine göre, 2002-2009 yılları arasında Türkiye’de perakende satış fiyatındaki tütün vergilerinin oranları %51-75 arasında değişmektedir, 2010’dan itibaren bu oran %75’in üstündedir (Çizim 4).¹⁸ Türkiye’nin de imzaladığı TKÇS’da belirtildiği gibi yüksek tütün vergileri, başta devlet gelirlerini artırmakla beraber, sigara içme yaygınlığını ve kişi başı sigara tüketimini azaltmayı, kanser ilişkili ölüm oranlarını azaltmayı amaçlamaktadır. Bunun için teorik olarak Türkiye’de 2010’dan itibaren devlet gelirlerinde artış ve sigara tüketimlerinde düşüş olması gerekmektedir. Çizim 4’te görüldüğü gibi, perakende satış paketlerindeki vergi oranı %73,2 olduğu 2006’da hazineye sağlanan enflasyondan arındırılmış tütün ÖTV vergi gelirleri 7,05

¹⁸ Sigara vergilerinin perakende satış fiyatındaki oranları Bilir vd. 2012, Çetinkaya ve Marques 2017, DSÖ verileri bazında toplanmıştır.

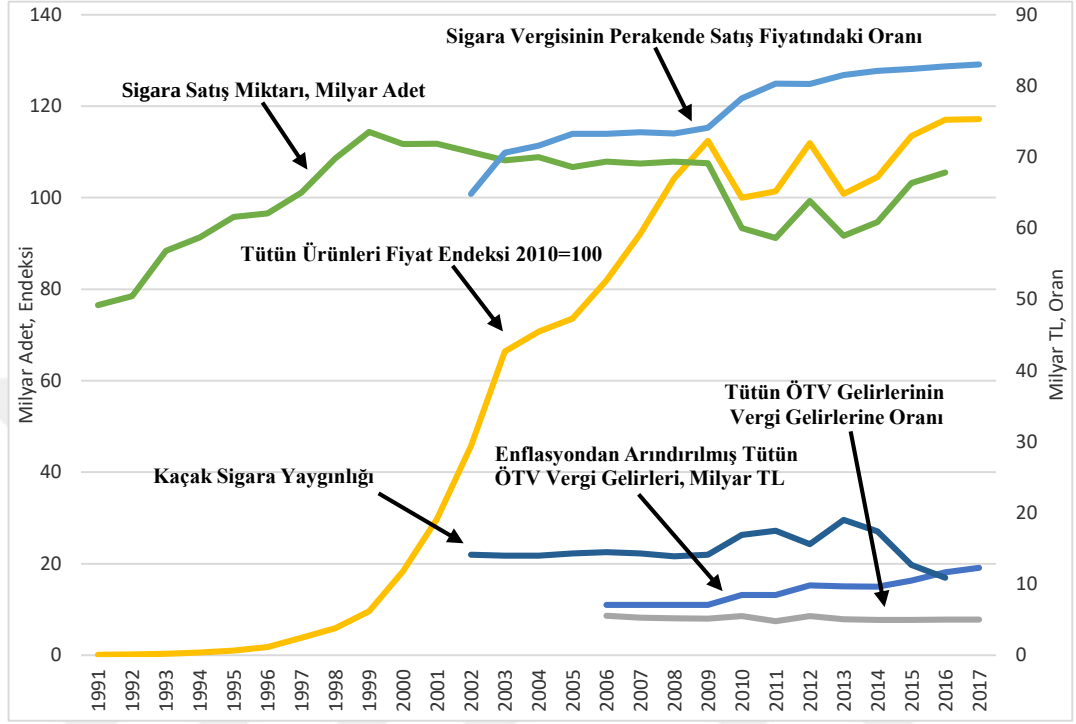
Milyar TL'den,¹⁹ 2010'daki vergi oranlarının %78,2'ye kadar artırılması ile tütün ürünlerinden elde edilen ÖTV vergi gelirleri 8,46 Milyar TL olarak gerçekleşmiştir. 2012'de vergi oranların %80,3'e kadar artırılmasıyla gelirler 9,81 Milyar TL olmuştur. 2017'de Türkiye'de perakende satış fiyatlardaki vergi oranı %83'e yükseltilmiştir ve 2017'de hazinenin tütün ÖTV vergi gelirlerinden elde ettiği gelir 12,26 Milyar olarak gerçekleşmiştir. Türkiye bu dönemde yükselen vergi oranlarından önemli derecede gelir elde etmiştir. Çünkü 2006-2017 yılları arasında tütün ÖTV vergi gelirleri %73,9 oranda artmıştır. Fakat Gelir İdaresi'nden elde edilen verilere göre, tütün ÖTV vergi gelirlerinin vergi gelirlerindeki oranlarına bakılırsa,²⁰ 2006'da %5,53, 2010'da %5,48, 2012'de %5,48 ve 2017'de %5 olarak gerçekleşmiştir (Çizim 4). 2006-2017 yılları arasında tütün ÖTV vergi gelirlerinin vergi gelirlerine oranında %9 düşüş olduğu tespit edilmiştir.

Tütün satış regülasyonları içinde diğer bir etkili regülasyon yüksek fiyatlardır. Euromonitor'dan elde edilen Türkiye'de ait tütün ürünleri tüketici fiyat endeksine göre, 1991-2016 yılları arasında tütün ürünlerinin fiyatları önemli derecede artmıştır. 1991'de 0,1 olan tütün ürünleri tüketici fiyat endeksi, 2016'da 117'e kadar artmıştır. Bu dönem içinde özellikle 1996-2009 yılları arasında tütün fiyatları düzenli artmıştır. 2010-2013 yılları arasında dalgalanmalar ve 2014 sonrası dönemde tütün fiyatları sürekli artmıştır. TAPDK'nın kurulduğu 2002'de 45,7 olan bu gösterge 2016'da iki katından fazla artmıştır (Çizim 4).

¹⁹ Enflasyondan arındırılmış tütün ÖTV vergi gelirleri, Gelir İdaresi'nden elde edilen tütün ÖTV gelirlerine ilişkin cari rakamlar ve TÜİK'ten elde edilen yıllık Haziran ayına ait TÜFE (2003=100) verileri bazında hesaplanmıştır.

²⁰ Tütün ÖTV vergi gelirlerinin vergi gelirlerine oranı Gelir İdaresi verileri bazında hesaplanmıştır.

Çizim 4. Türkiye’de Sigara Vergisinin Perakende Satış Fiyatındaki Oranı, Tütün ÖTV Vergi Gelirleri, Tütün ÖTV Vergi Gelirlerinin Vergi Gelirlerine Oranı, Tütün Ürünleri Tüketici Fiyat Endeksi, Sigara Satış Miktarı ve Kaçak Sigara Yaygınlığı



Kaynak: Türkiye’de Sigara Vergisinin Perakende Satış Fiyatındaki Oranı, %, 2002-2017, (Bilir vd. 2012: 28; Çetinkaya ve Marques 2017: 12), DSÖ 2018; Enflasyondan Arındırılmış Tütün ÖTV Vergi Gelirleri, milyar TL, 2003-2015; Tütün ÖTV Vergi Gelirlerinin Vergi Gelirlerine Oranı, %, 2006-2015, Gelir İdaresi 2018; Tütün Ürünleri Tüketici Fiyat Endeksi (2010=100), 1991-2016, Kaçak Sigara Yaygınlığı, 2002-2016 Euromonitor 2018; Sigara Satış Miktarı, milyar adet, 1990-2016, TAPDK 2018.

Öte yandan tütün vergileri ve fiyatlarının artışıyla tüketicilerin kaçak sigara satın almalarına yöneldiğini belirtmek gerekir. Euromonitor verilerine göre, 2002-2014 yılları arasında kaçak sigara yaygınlığı hafif de olsa artmaktadır. 2015-2016 yılları arasında Türkiye’de kaçak sigara yaygınlığı yasadışı ticaretle ilgili önlemler ve kontroller sonucunda azalmaya devam etmiştir (Çizim 4). 2002’de toplam sigara satışlarında kaçak sigara yaygınlığı %14’ten fazla iken, 2014’e kadar dönemde %17,40 arasında sürekli dalgalanmıştır. Kaçak sigara yaygınlığı 2013’te %19’a ulaşmıştır. Fakat bu gösterge 2015’de %12,7 iken, 2016’da toplam sigara satışlarının %10,9’u kaçakçılık yoluyla satılmıştır.

Tütün satış regülasyonlarından biri asgari yaş uygulamalarıdır. Türkiye’de yasal sigara içme ve satış yaşı 18’dir. 1996’dan itibaren 4207 sayılı Yasa ile 18 yaşın altındaki çocuklara tütün ürünlerinin satışı yasaklanmıştır. Bununla beraber aynı yasa

ile sigaraların adet şeklinde satılması yasaklanmaktadır. Ayrıca, Türkiye’de 2008’de Ulusal Tütün Kontrolü programına ayrılan harcamalar 508 bin TL iken, 2010, 2012 ve 2014 yıllarında 2 Milyon TL olarak gerçekleşmiştir (DSÖ, 2018). Bu kapsamda 2015-2018 Tütün Kontrolü Eylem Planı’nda da belirtildiği gibi asgari yaş uygulamaların daha etkin gerçekleşmesi yönünde bazı sıkı düzenlemelerin hayata geçirilmesi planlanmıştır. Örneğin, tütün ürünlerini satın alırken tüketicinin kimlik belgelerin gösterilmesini zorunlu kılınmasına dair tedbirler belirlenmiştir. Bununla beraber, okullara 100 metreye kadar yakın mesafede tütün ürünlerinin satılmasını yasaklayacak düzenlemeleri kapsamaktadır. Buraya kadar yapılan değerlendirmeden Türkiye’de uygulanan tütün satış regülasyonlarının tütün ürünleri fiyatları ile kamu gelirlerinin artmasını olumlu yönde etkilediği kanaatine varılmaktadır. Tütün satış regülasyonlarının diğer kamu yararı göstergelerine ilişkin etkisi ilerleyen bölümde teşhir ve kullanım regülasyonları ile beraber değerlendirilecektir. Çünkü diğer göstergelerde (sigara içme yaygınlığının azalması, mortalite ve morbidite oranlarının düşmesi gibi) teşhir ve kullanım regülasyonlarının da etkisinin olduğu dikkate alınmalıdır.

4.4.1.4 Tütün Ürünlerinin Kullanım Regülasyonları

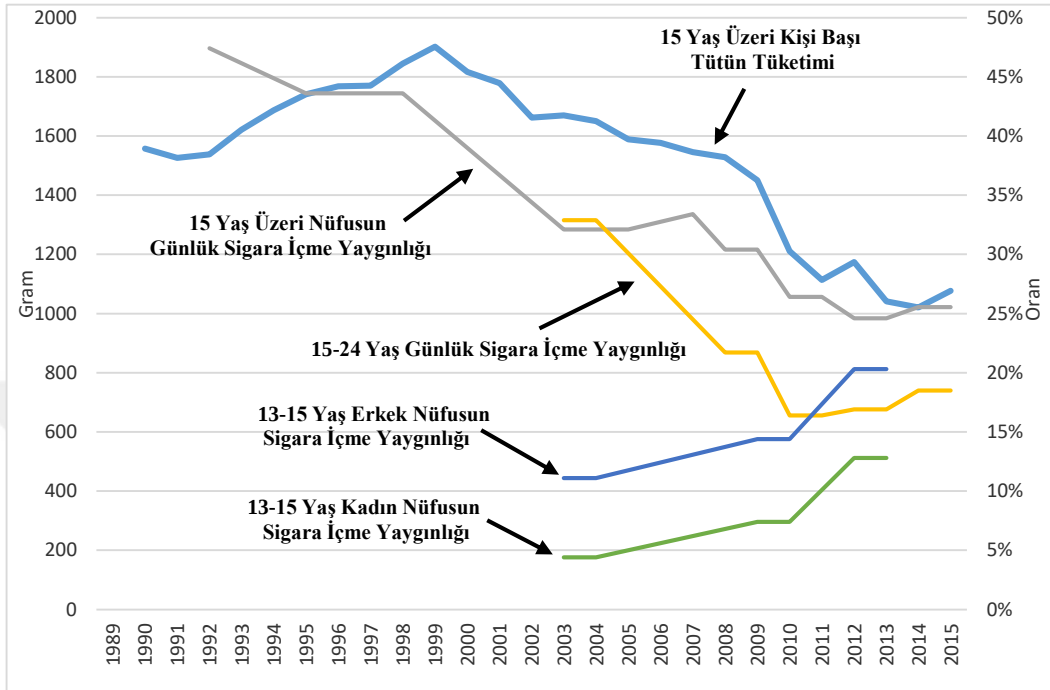
Daha önceki bölümlerde belirtildiği gibi tütün ürünlerinin kullanım regülasyonları kronik bronşit hastalık oranlarının azaltılmasını, sigara içme yaygınlığı ve kişi başı tüketimi azaltmayı amaçlamaktadır. Bunun için, kamu alanlarında dumanlı hava uygulamalarının sağlık kurumları, üniversiteler dışındaki eğitim kurumları, üniversiteler, kamu kurumları, kapalı ofisler, lokantalar, barlar ve toplu taşıma araçlarında zorunlu hale getirilmesi gerekmektedir. Özellikle çocuklar ve kadınlar başta olmak üzere herkesi sigara dumanından korumayı amaçlayan 4207 sayılı Kanun gereği tütün kullanımı regülasyonları açısından 1996’da Türkiye’de önemli adımlar atılmıştır. Bu düzenlemelere göre, sağlık, eğitim ve spor kurumları gibi bazı kamu alanlarında, iç hat ve dış hatların tüm uçuşları, kamu araçlarında ve bazı kamu kurumlarında sigara içme yasakları getirilmiştir.

2008’de 5727 sayılı Kanunla 4207 sayılı Kanuna bazı değişikler getirilmiştir ve Türkiye’de tüm kapalı ve açık kamu alanlarında sigara içmek yasaklanmıştır. Bunun yanı sıra lokantalar, kafeterya ve birahaneler gibi özel işletmelerde tütün ürünlerinin kullanılması kısıtlanmıştır. Böylece Türkiye, daha sıkı tütün kullanım regülasyonlar ile dünyada dumanlız hava uygulamasını uygulayan ilk ülkelerden biri olmuştur. Ancak birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de tütün ürünlerinin kullanılmasına ilişkin bazı istisnalar da bulunmaktadır. Örneğin, denizyolu araçlarının güvertelerinde tütün ürünlerinin kullanılması için özel alanların oluşturulması mümkün olmuştur. Ayrıca, aynı Kanun ile sigara izmaritleri, paketleri vb. atıkları çevreye atılması yasaklanmaktadır.

Türkiye’de sigara zararları hakkında tüketiciyi aydınlatmak amacıyla birçok STK’lar da kurulmuştur. Bu kuruluşların en göze çarpanlarından birisi 1999’da kurulan Sigarayla Savaş Derneği örnek gösterilebilir. Sigara içmek ile ilgili sağlık risk bilincini artırmayı amaçlayan dernek, sigara içme yaygınlığını azaltmaya yönelik birçok halk toplantıları ve konferanslar gibi faaliyetler gerçekleştirmiştir. Buraya kadar Türkiye’de tütün ürünlerinin kullanım regülasyonları ele alınmıştır. Daha önceki bölümlerde ele aldığımız tütün teşhir ve satış regülasyonları ile kullanım regülasyonlarının etkin olması için TKÇŞ’de belirtildiği gibi bu regülasyonlar kapsamlı olarak aynı zamanda uygulanması gerekmektedir. Peki, Türkiye’de uygulanan bu regülasyonlar etkin olmuş mudur? Bu sorunun cevabı Türkiye’ye ilişkin tütün ürünlerinin tüketimi, sigara içme yaygınlıkları ve tütün ile ilişkili hastalık oranları gibi göstergeler ile verilmeye çalışılacaktır.

Çizim 5’te görüldüğü gibi, Türkiye’nin özellikle tütün kontrolüne ilişkin uyguladığı tütün teşhir, satış ve kullanım regülasyonlarının kamu yararını destekleyen bazı sonuçlar bulunmuştur. Örneğin, Türkiye’de 15 yaş üzeri nüfusun kişi başı tütün ürünleri tüketimi 1990’da 1557 gram iken, 1999’da %22 oranda hızlı bir şekilde artarak 1901 grama ulaşmıştır. Fakat 1999 sonrası dönemde kişi başı tütün ürünleri tüketimi sürekli azalmaktadır. En düşük kişi başı tüketim 2014’te 1021 gram olmuştur. Bu gösterge 1999’dan bu yana %46 oranında düşmüştür.

Çizim 5. Türkiye’de 15 Yaş Üzeri Nüfusun Günlük Sigara İçme Yaygınlığı, 15 Yaş Üzeri Kişi Başı Tütün Tüketimi ve 15-24 Yaş Günlük Sigara İçme Yaygınlığı ve 13-15 Yaş Cinslerine göre Sigara İçme Yaygınlığı



Kaynak: 15 Yaş Üzeri Nüfusun Günlük Sigara İçme Yaygınlığı, %, 1989-2010, 15 Yaş Üzeri Kişi Başı Tütün Tüketimi, gram, 1990-2015, 15-24 Yaş Günlük Sigara İçme Yaygınlığı, %, 2003-2014, OECD,2018; 13-15 Yaş Kadın ve Erkek Nüfus Sigara İçme Yaygınlığı, %, 2003-2012 DSÖ 2018.

15 yaş üzeri nüfusun günlük sigara içme yaygınlığı da 1989-2012 yılları arasında sürekli düşmektedir (Çizim 5). 1989’da %47,4 olan 15 yaş üzeri sigara içme yaygınlığı 1995’te %43,6’ya kadar düşmüştür. Fakat özellikle 1996’da kabul edilen 4207 sayılı yasadan sonra hızlı bir şekilde 15 yaş üzeri sigara içme yaygınlığında düşüş seyredilmektedir. 15 yaş üzeri nüfusun sigara içme yaygınlığında en düşük gözlem 2012’de %23,8 olarak kaydedilmiştir. Fakat 2012-2014 yılları arasında hafif bir artış olmuştur ve 2014’te %27,3’e yükselmiştir.

Bu regülasyonları ayrıca, genç nüfus arasında sigara içme yaygınlığının azalmasını da önemli ölçüde etkilemiştir. Yine OECD’den elde edilen bilgilere göre, Türkiye’de 15-24 yaş grubu günlük sigara içme yaygınlığı 2003’te %32,1 iken, 2010’a kadar sürekli azalmıştır ve %16,4 ile en düşük gösterge olmuştur. Fakat bu yaş grup arasında 2010 sonrası hafif bir artış seyredilmiştir. 15-24 yaş grubu arasında 2012’de %16,9 olan sigara içme yaygınlığı, 2014’te %18,5’e yükselmiştir. Buraya

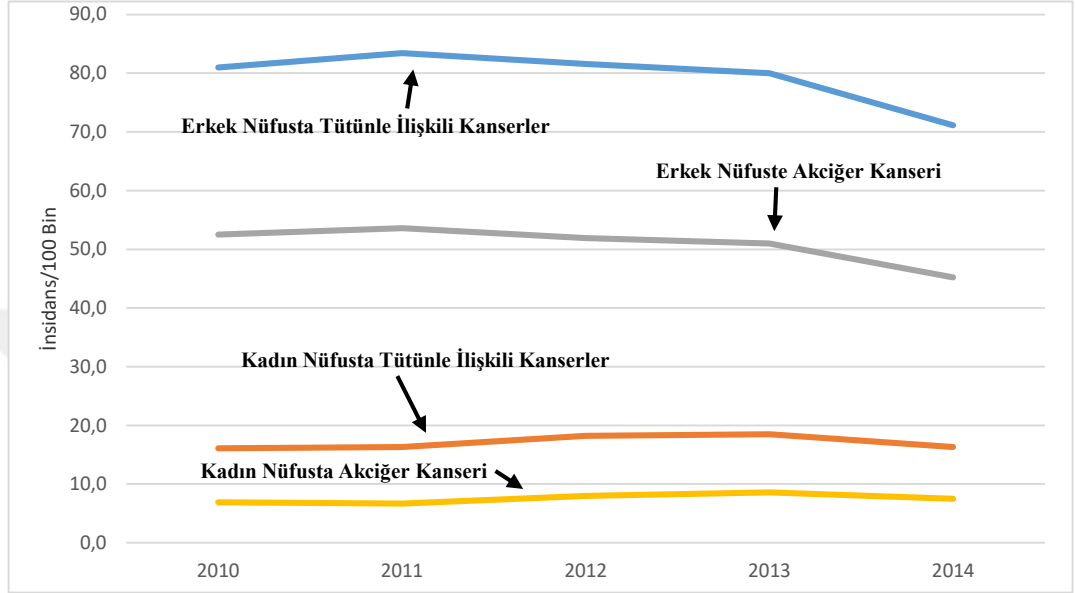
kadar kişi başı tütün ürünlerinin tüketimi, 15 yaş üzeri ve 15-24 yaş grubu arasında sigara içme yaygınlığı özellikle 2000’den itibaren azalmıştır. Bu düşüşlerde özellikle Türkiye’nin 2004’te TKÇS’nı onaylaması ve bunu takiben 4207 sayılı 1996’da kabul edilen yasaya getirilen 2008’deki 5727 sayılı yasa ile değişikler getirilerek daha sıkı düzenlemelerin etkili olduğu söylenebilir. Genel olarak 15 yaş üzeri nüfusta sigara içme yaygınlığının 1996 sonrası bir düşüş içinde olduğu belirtilebilir.

Fakat 13-15 yaş arasında sigara içme yaygınlığı verilerine sadece 2003-2012 yılları için ulaşılabilmıştır ve bu gösterge 2014’e doğru sürekli artmıştır. DSÖ’nün verilerine göre, 2003’te Türkiye’de 13-15 yaş kadın nüfus arasında sigara içme yaygınlığı %4,40 iken, 2012’de %12,80’ kadar artmıştır. 13-15 yaş erkek nüfus arasında da aynı gelişme yaşanmıştır. Bu yaş grubundaki erkek nüfusunun sigara içme yaygınlığı 2003’te %11,10 iken, 2014’te %20,30’a artmıştır. Buna ilişkili olarak, T.C. Sağlık Bakanlığı, özellikle gençlerin son yıllardaki sigara içme yaygınlığında seyredilen artışlara karşı daha sıkı tütün kontrollerin getirileceğini belirtmiştir (CG 2016). Türkiye’de uygulanması gereken yeni düzenlemeler arasında düz paketleme uygulamasının başlatılması, açık alanlarda sigara içilmesinin daha fazla kısıtlanması ve tütün ürünlerinin görünürlüğünü önlemek amaçlı satış noktalarına ilişkin yeni düzenlemelerin getirilmesi planlanmaktadır.

Daha önceki bölümlerde tütün ürünlerinin önemli derecede sağlık sorunlarına yol açacağı belirtilmişti. Tütün kontrolüne ilişkin regülasyonlar ayrıca, tütün ile ilişkili hastalıkların azalmasına yönelmektedir. Araştırmalar tütün ilişkili hastalıklar arasında akciğer hastalığının yoğun bir biçimde öne çıktığını belirtiyor (Hacıkamiloğlu vd. 2017). Dolayısıyla, akciğer kanseri başta olmak üzere diğer tütün ilişkili hastalık oranlarının azaltılması tütün kontrolü regülasyonlarının kamu yararı göstergesidir. Türkiye Halk Sağlığı Kurumu, akciğer ve tütün ilişkili hastalık ölçümünü belirli bir sürede yeni kanser olgu sayısı olan “insidans hızı” olarak belirtmektedir. Çizim 6’da görüldüğü gibi, 2010-2014 yıllarını kapsayan cinsiyete göre akciğer kanseri ve tütünle ilişkili diğer kanser insidans hızının erkeklerde sürekli düşüş ve kadın nüfus arasında hafıf bir artış olmuştur. Örneğin, 2010’da erkek nüfus arasında tütünle ilişkili kanserin insidans hızı 81 iken, 2014’te 71,1’e

kadar düşmüştür. Aksine aynı gösterge kadın nüfus arasında 2010’da 16,1 iken, 2014’te hafif bir artışla 16,3 olarak kaydedilmiştir.

Çizim 6. Türkiye’de Tütün İle İlişkili Hastalıklar



Kaynak: Cinslere göre Tütünle İlişkili Kanser oranları ve Akciğer kanseri oranları, insidans/100 bin, 2010-2014 (Hacıkamiloğlu vd. 2017).

Buraya kadar Türkiye’de tütün regülasyonları bölümünde yapılan çözümlemeden her bir regülasyon sınıflandırması için farklı bulgular ortaya çıkmaktadır. Özellikle, tütün üretim regülasyonunu değerlendirme sonucunda yerli tütün üretimi azalmış; sigara işleme ve piyasasının yabancı sermayeli şirketlerce ele geçirildiği kanaatine varılmaktadır. Zira özellikle, 2002’de TAPDK’nın kurulması ve 2008’de TEKEL’in özelleştirilmesi sonrasında üç yabancı sermayeli tütün şirketinin sigara piyasasındaki satışlarda toplam paylarının sürekli olarak büyümesi Türkiye tütün sektörünün ele geçirilmesinin göstergesidir. Tütün sektörünün ele geçirilmesinin diğer bir göstergesi ise, yerli markalara karşı yabancı markalı sigaraların Türkiye piyasasında giderek büyük paylara sahip olmasıdır.

Öte yandan, Türkiye’de tütün teşhir, satış ve kullanım regülasyonları sonucunda bazı kamu yararına gelişmeler kaydedilmiştir. Bu regülasyonların etkinliğinde kullanılan göstergeler (kişi başı tüketimi, sigara içme yaygınlığı, hastalık oranları, vergi gelirleri gibi) kamu yararı yaklaşımını desteklemektedir. Bu kapsamda,

Türkiye’de tütün satış regülasyonları sonucunda tütün ürünlerinin fiyatları ve kamu gelirleri artmış ve sigara satışları hafif bir şekilde azalmıştır. Tütün satış regülasyonların yanı sıra, teşhir ve kullanım regülasyonlar ayrıca, Türkiye’de kişi başı tüketimin azalmasını, 15 yaş üzeri nüfus sigara içme yaygınlıklarının düşmesini, erkek nüfus arasında tütün ilişkili kanser ve akciğer kanserlerin azalmasını önemli derecede etkilemiştir. Türkiye’de özellikle kadınlar arasında tütün ile ilişkili hastalık oranlarının azalması ve 15 yaşa kadar nüfusun sigara içmeye başlamalarının önlemleri ele alınması gereği ortaya çıkmaktadır.

Daha önce belirtildiği gibi özellikle 2009 sonrası dönemde bir taraftan bir BİO olarak TAPDK’nın bağımsızlığının zayıflatılmasına yönelik gelişmelerin yanı sıra 2017’de bu kurumun kapatılması siyasi otorite tarafından ele geçirildiğine işaret ederken öte yandan, özellikle Türkiye’de tütün üretimi ve sigara imalatına yönelik regülasyonların yabancı çıkar gruplarının yararına çalıştığını göstermektedir. Türkiye örneğinde, kamu yararına olan regülasyonların (reklam yasakları, vergi artırılması, kamu alanlarda tüketim yasakları vb.) bir BİO gibi kurum olmadan da Sağlık Bakanlığı (kamu alanlarında sigara kullanım yasakları gibi) veya Maliye Bakanlığı (vergi ve fiyatların artırılması) tarafından uygulanabilirliğini belirtmek gerekmektedir. Zira TKÇS’yi onaylamış bir ülke olarak Türkiye’ye diğer ülkelerde olduğu gibi tütün kontrolüne yönelik regülasyonların uygulanmasında yükümlülükler getirmektedir.

4.4.2 Türkiye’de Alkol Regülasyonları

Türkiye’de alkol regülasyonlarına yönelik bulgular üretim, teşhir, satış ve kullanım regülasyonları altında çözümlenmiştir. Türkiye alkol regülasyonları tütün regülasyonlarında olduğu gibi sıkı değildir. Ayrıca Türkiye’ye ait alkol ile ilişkili kapsamlı verilere ulaşmak birçok veri tabanında kayıtların bulunmaması nedeniyle mümkün olmamıştır. Türkiye’de alkollü içkilerin yaş gruplarına ve cinsiyete göre tüketim verilerinin bulunmamasının yanı sıra, alkol kullanım regülasyonlarına ilişkin verilerin kapsamı çok kısıtlıdır. Buna rağmen, Euromonitor, EMIS, OECD ve FAO gibi veri tabanlardan bazı üretim, satış, tüketim verilerine ulaşılmıştır. Öte yandan

alkol üretim regülasyonları çözümlenirken alkol piyasasının başlıca aktörlerinin piyasadaki durumları bira, alkollü içkiler ve şarap ürünleri²¹ kesimlerinde ayrı ayrı ele alınmıştır.

4.4.2.1 Alkol Üretimi Regülasyonları

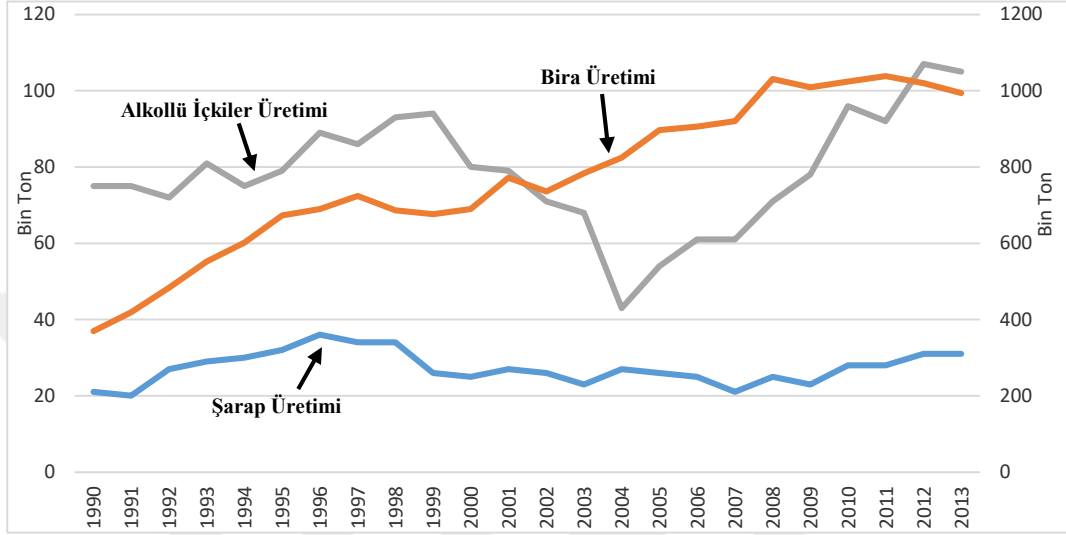
2004'te TEKEL'in alkol kısmının özelleştirilmesiyle Türkiye'de bira, şarap ve alkollü içkiler, yerel üreticinin yanı sıra ithal ve kaçakçılık yoluyla piyasaya sunulmuştur. TEKEL'in alkol kısmının özelleştirilmesi ve alkol piyasasının rekabete açılmasının ardından alkol üretiminde artışlar olmuştur.²² Çizim 7'de görüldüğü gibi, Türkiye'de alkol sektöründe bira üretimi hızlı bir şekilde büyümektedir. 1990'da 370 bin ton olan bira üretimi, 2013'e doğru yaklaşık üç kat büyümüştür. 1990'da 75 bin ton olan alkollü içkiler üretimi, 2013'te %40 artarak 105 bin ton olmuştur. 1990'da 21 bin ton olan şarap üretimi de 2013'te %47 oranında artarak 31 bin tona ulaşmıştır. Bu gelişmeler 1990'dan beri 23 yıllık zamanda gerçekleşen gelişmelerdir. Şimdi TEKEL'in özelleştirilmesi sonrası üretimdeki gelişmelere bakalım. Çünkü Türkiye alkol sektöründe 2004'te alkol piyasasının tamamı özel sektörün eline geçmiştir. FAO'nun verilerine göre, 2004'de 825 bin ton olan bira üretimi, 2013'te %20 artarak 994 bin ton olmuştur. 2004'te 27 bin ton olan şarap üretimi, 2013'te %14 artarak 31 bin ton seviyesine ulaşmıştır. Bu dönemde en çok büyüme alkollü içkiler üretiminde

²¹ Türkiye alkol sektörünün değerlendirilmesi üç ürün grubu altında yapılmıştır. TÜİK kayıtlarına göre, alkollü içkiler grubu kanyak, viski, cin, votka, likör, rakı ve diğer distile alkollü içkileri kapsamaktadır. Şarap ürünleri grubu köpüren şarap, şarap, vermut ve diğer fermente alkollü içkileri kapsamaktadır. Alkol üretimi, üç grup alkol ürünlerinin toplam üretimidir. Ayrıca, bazı göstergelerde kullanılan alkollü içkiler terimi tüm alkol ürünlerin tüketimini kapsamaktadır. Örneğin, alkollü içkiler tüketimine ilişkin verilerin distile alkollü içkilerin yanı sıra, diğer alkol ürünleri olan bira ve şarap ürünlerine işaret ediyor.

²² Alkol sektörünün tarımsal boyutuna ilişkin arpa ve şaraplık üzüm üretimi verilere ulaşılmıştır. FAOSTAT'dan elde edilen verilere göre, 2002'de Türkiye'de 8 Milyon 300 bin olan arpa üretimi 2016'da %19 oranda azalarak 6 Milyon 700 bin ton arpa üretilmiştir. Ayrıca, TÜİK'ten elde edilen verilere göre, 2002'de Türkiye'de 5 Milyon 300 bin şaraplık üzüm üretilmiş, 2016'da %17 oranda azalarak 4 Milyon 352 bin 269 ton şaraplık üzüm üretilmiştir.

gerçekleşmiştir. 2004’de 43 bin ton olan alkollü içkiler üretimi, 2013’te %144 oranında artarak 105 bin tona kadar büyümüştür.

Çizim 7. Türkiye’de Bira, Şarap ve Alkollü İçkiler Üretim Miktarı



Kaynak: Türkiye’de Bira, Şarap ve Alkollü İçkiler Üretim Miktarı, bin ton, 1990-2013 FAOSTAT, 2018.

2004 sonrası dönemde alkollü içkiler üretimi bira ve şarap üretimine göre oransal olarak daha fazla artmıştır. Bu kapsamında Türkiye’de 2004 sonrası alkollü içkiler piyasasına sunulan yerli ürün ile ithal ürünlerinin zaman içindeki değişimlerine başvurmak anlamlı olacaktır. TAPDK’nın kayıtlarına göre, 2004-2012 yılları arasında Türkiye’de üretilen alkollü içkilerin iç piyasaya arzı %14 oranında artmış fakat ithal edilen alkollü içkilerin iç piyasaya arzı %132 oranında artmıştır (Ek 6). Aynı ürünün daha uzun dönemdeki değişimlerine bakıldığında, 2004-2016 yılları arasında yerli alkollü içkilerin iç piyasa arzında %11 oranında azalma ve ithal alkollü içkilerin arzında %168 oranında artış meydana gelmiştir. Bu Türkiye’de daha çok ithal edilen alkollü içkilerin satıldığına işaret etmektedir.

Buna benzer gelişmeyi bira ve şarapta da görebilmekteyiz. Örneğin, 2004-2016 yılları arasında Türkiye alkol piyasasında ülkede üretilen biraların satış miktarı %10 oranında, ithal biralar dört katından fazlasına artmıştır. Bu dönemde ülkede üretilen şarap ürünlerinin iç piyasaya arzı %83 oranda artarken, ithal şarap da beş kat artmıştır (Ek 6). 2004’ten sonra Türkiye’de üretimin yanı sıra, ithal edilen alkol ürünlerinin satışlarının önemli derecede artması dikkat çekmektedir. Bu noktada,

tütün piyasasına ilişkin şirketlerin durum incelemesine benzer şekilde Türkiye alkol piyasasındaki şirketlerin durumu çözümlenmektedir. Euromonitor'un 2007-2017 yıllarına ait verileri, Türkiye'nin alkol piyasasındaki özellikle bira sektöründe en büyük üç şirketin paylarının sürekli olarak büyüdüklerini göstermektedir.

Piyanın alkolü içkiler sektöründe ise en büyük üç şirket özellikle 2007-2012 yılları arasında piyasadaki paylarını büyötmüşlerdir. Alkol piyasasında bira ve alkolü içkiler kısımlarına karşı şarapta en büyük üç şirketin piyasada yoğunlaşma oranı 2007-2016 yılları arasında sürekli olarak düşmesine rağmen, yine piyanın yarısından fazlasına sahiptir (Ek 7). 2007'de Türkiye'nin bira piyasasında üç büyük şirketin piyasadaki yoğunlaşma oranı %98,3 iken, 2017'de %99,5'e yükselmiştir. Alkolü içkiler piyasasında üç şirketin piyasa yoğunlaşma oranı 2007'de %85,1 iken, 2012'de %89'a kadar yükselmiştir. 2007'de şarap piyasasındaki üç büyük şirketin piyasada yoğunlaşma oranı %63,8 iken, 2016'da %50,6'ya kadar düşmüştür.

Bu noktada, 2007-2017 yılları arasında Türkiye bira, şarap ve alkolü içkiler piyasalarında şirketlerin dağılımının incelenmesi önemlidir. Euromonitor'un bilgilerine göre sermayesinin %43'ü yerli Anadolu Grubu Holding AŞ'ye ve %24'ü İngiliz bira şirketi olan SABMiller Harmony Ltd'ye ait Efes Pilsen AŞ (Anadolu Efes) 2008-2017 yılları arasında Türkiye'de bira piyasasında payının sürekli azalmasına rağmen, piyanın yarısından fazlasına sahiptir (EMIS 2018a: 4). 2017'de %58,8'lik bir pay ile bira piyasasında lider konumunda olan Efes Pilsen AŞ, 2016'da piyanın %60'ına sahipti. Bu dönemde piyasada sürekli olarak payını artıran Türk Tuborg Bira ve Malt Sanayii AŞ (Türk Tuborg), 2017'de %40'tan fazla paya sahip olmuştur (Ek 8). Sermayesinin %95,69'u İsrail bira şirketine ait olan International Beer Breweries Ltd'ye ait Türk Tuborg, 2016'da Türkiye bira piyasasının %39,4'üne sahipken, 2017'de %40,6'a kadar yükseltmiştir (EMIS 2018b: 4). Türkiye alkolü içkiler piyasasında da 2008-2017 yılları arasında %70'ten fazla paya sahip olan İngiliz sermayeli Mey İçki Sanayii ve Ticaret AŞ (Diageo Plc) olmuştur (Ek 10). 2004'te TEKEL'i satın alarak ülkede "Yeni Rakı" ve "İstanblue" gibi köklü alkolü içkiler markalarına sahip olan Mey İçki Sanayii ve Ticaret AŞ, 2016'da ülkede toplam alkolü içkiler satışında %60'ı oluşturan rakının %88'ini ve

toplam alkollü içkiler satışında %20'i oluşturan votkanın %68'ini satmıştır (Euromonitor 2017).

Yerli sermayeli Kavaklıdere Şarapları AŞ şarap piyasasında 2008-2017 yılları arasında en çok paya sahip olmasına rağmen, sürekli olarak piyasada payını kaybetmiş ve 2008'de %29,2 olan piyasadaki payı 2017'de 26,5'e düşmüştür (Ek 9). 2008'de %23,7 ile Türkiye'nin şarap piyasasında ikinci büyük yerel sermayeli şirketi olan Doluca Bağcılık ve Şarapçılık AŞ da piyasada payını sürekli kaybetmiş ve 2017 itibarıyla %15,6 pay ile üçüncü sırada yer almıştır. 2008-2017 yılları arasında Türkiye şarap piyasasında payını sürekli olarak artıran ve 2017 itibarıyla %15,9 pay ile ikinci büyük şirket konumuna gelen İngiliz sermayeli Mey İçki Sanayii ve Ticaret AŞ olmuştur.

Buraya kadar yapılan alkol piyasası değerlendirmesinden şu sonuç ortaya çıkmaktadır: Türkiye tütün piyasasının yabancı sermayeli ulusötesi şirketlerce ele geçirmelerine benzer şekilde, alkol piyasasında da başta alkollü içkiler kısmının yanı sıra bira piyasasında yabancı sermayeli şirketler konumlarını güçlendirmişlerdir. Fakat Türkiye şarap piyasasında yerel sermayenin hâkim olmasına rağmen, giderek yabancı sermayeli şirketler karşısında piyasadaki konumlarının zayıflamakta olduğu sonucuna varılmaktadır.

4.4.2.2 Alkol Teşhir Regülasyonları

Alkol ürünlerinin reklam, tanıtım ve sponsorluk yasakları, alkol etiketleme uygulamaları, sağlık uyarıları gibi alkol teşhir regülasyonlarıyla özellikle gençler arasında alkol tüketimini azaltmak, kişi başı tüketimi, alkol sebepli hastalıkları (siroz örneğin) ve alkol sebepli motorlu araç kazalarındaki ölüm oranlarının azaltılmasını amaçlamaktadır. Bu kapsamda Türkiye'de 2011'de kabul edilen 6112 sayılı yasa²³ ile televizyon ve radyolarda tütün ürünlerinin yanı sıra alkol ürünlerinin de reklamı tümüyle yasaklanmaktadır. Bununla beraber, TAPDK'nın 2011'de yayımladığını

²³ 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanunu, 03.03.2011 tarih ve 27863 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanmıştır.

yönetmeliğe göre,²⁴ her çeşit televizyon, kablolu yayın ve kamu yayın araçlarıyla reklamın yapılmasını yasaklamanın yanı sıra, çocuk ve gençleri hedef alan ve sportif faaliyetler ile reklamlar da yasaklanmıştır. Belirli markaları satın almayı teşvik edecek hediyeler, promosyonların yanı sıra, alkol üretici şirketlerin Türkiye’deki kültürel ve spor etkinliklerin sponsorluğu da yasaklanmıştır. Ancak bu düzenlemeler kapsamında sinema, satış noktaları, internet ve sosyal medyada sadece kısmi kısıtlamalara yer verilmişti. Türkiye’de alkol reklamlarına yönelik kapsamlı kısıtlamalar ancak 2013’ten itibaren getirilmiştir ve ülkede alkollü içkilerin reklamları tamamen yasaklanmıştır.²⁵ Ayrıca yeni düzenlemeye göre, alkol üreten şirketlerin web sitelerinde herhangi bir reklamın bulunmasını yasaklamaktadır. Üretici şirketlere istisna verilmiştir. Şirketlerin sadece ihracat ürünlerine özgü bilgileri web sitelerinde yerleştirmelerine izin verilmiştir. 2015’de TAPDK’nın kararıyla Yılbaşı sepetlerinde alkollü içkilerin yer alması yasaklanmıştır.²⁶

Türkiye’de 2013’e kadar alkol kutuları ve konteynerlerinde yalnızca alkol miktarları hakkında bilgiler mevcuttu. Bununla beraber, alkol reklamları ve konteynerlerinde sağlık uyarı etiketleri ve kalori, katkılar gibi tüketici bilgileri mevcut değildi. Tüketiciler arasında alkolün tehlikelerinin farkındalık seviyelerini artırmayı amaçlayan alkol ürünleri etiketleme ve sağlık uyarı uygulamaları Türkiye’de pek yaygın olmamıştır. Ancak TAPDK 2013’te yayımladığı tebliğ ile alkollü içki ambalajları üzerine konulacak uyarı mesajların yerleştirilmesini zorunlu kılmıştır.²⁷ “Alkol Dostunuz Değildir” yazılı uyarı ile beraber “+18”, “Alkollü Araç Sürülemez” ve “Gebelik Döneminde Alkol Kullanımının Kısıtlanması” gibi üç ayrı piktogramı içeren uyarı mesajlarının ambalaj üzerinde kolayca görülebilecek bir

²⁴ TAPDK’nın Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkilerin Satışına ve Sunumuna İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliği, 07.01.2011 tarih ve 27808 sayılı Resmi Gazete ‘de yayımlanmıştır.

²⁵ 6487 sayılı Bazı Kanunlar ile 375 sayılı KHK’de Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’un 2. Madde ‘si, 11.06.2013 tarih ve 28674 sayılı Resmi Gazete ‘de yayımlanmıştır.

²⁶ TAPDK’nın Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkilerin Satışına ve Sunumuna İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 19’uncu ve 20’inci Maddelerinin Uygulanması ile İlgili Kararı, 05.11.2015 tarih ve 29523 sayılı Resmi Gazete ‘de yayımlanmıştır.

²⁷ TAPDK’nın Alkollü İçki Ambalajları Üzerine Konulacak Uyarı Mesajlarıyla İlgili Tebliğ, 11.08.2013 tarih ve 28732 sayılı Resmi Gazete ‘de yayımlanmıştır.

yere, açıkça okunabilecek ve beyaz üzerine siyah yazı olacak şekilde yerleştirilmesi gerekmektedir. Buraya kadar Türkiye’de uygulanan alkol ürünlerine ilişkin teşhir regülasyonları ele alınmıştır. Teşhir regülasyonlarının sonuçları ilerleyen bölümde satış ve kullanım regülasyonları ile beraber çözümlenecektir.

4.4.2.3 Alkol Satış Regülasyonları

Daha önce belirtildiği gibi vergilendirmeler ve yüksek fiyatlar, asgari fiyat uygulaması, alkol satış gün ve saatlerin belirlenmesi ve asgari satın alma yaşların belirlenmesi gibi alkol satış regülasyonları alkol tüketimini azaltmanın yanı sıra, alkol ile ilişkili negatif dışsallıkları içselleştirmeyi amaçlamaktadır. Alkol satış regülasyonların içinde özellikle alkol vergilendirme politikalarının en etkin regülasyonlarından biri olduğu çeşitli ülkeler örneğinde önceki bölümlerde görülmüştür. Alkol vergilendirmesi ayrıca, devlete önemli derecede gelir sağlamaktadır. Türkiye’de alkol vergileri de tütün ürünlerin de olduğu gibi yılda iki kez Maliye Bakanlığı tarafından gözden geçirilmektedir ve özellikle 2013’ten itibaren yüksek alkol vergileri uygulanmaya başlanmıştır.

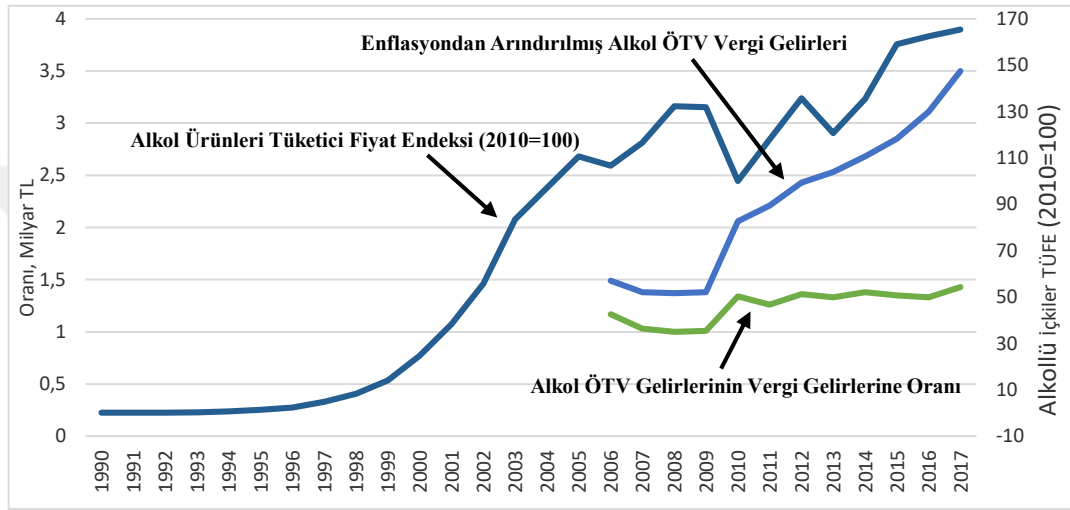
Türkiye’de alkollü içkileri vergilendirmeleri dışında asgari fiyat uygulaması ya da toplu indirimli satışların yasaklanması gibi düzenlemeler bulunmamaktadır. Türkiye’de alkol satın alma ve alkol servis eden kafe veya bar gibi işletmelerin hizmetlerinden faydalanma yaşları 18’dir. 2013’te alkollü içki satış saatlerini düzenleyen yasa kabul edilmiştir.²⁸ Bu düzenlemeye göre, Türkiye’de perakende alkol içkiler satış saatleri 06:00-22:00 olarak belirlenmiştir. Bu düzenleme küçük bakkallar ve “TEKEL” marketlerinde alkollü içkilerin satışlarını önemli ölçüde etkilemiştir.

Türkiye’de alkol vergi oranları istatistiklerine erişilememiştir (2006-2017 yılları arasında alkol ÖTV istatistikleri hariç). Bunun için, vergi oranları yerine Euromonitor’dan elde edilen alkollü içkilerin tüketici fiyat endeksindeki gelişme

²⁸ 6487 sayılı Bazı Kanunlar İle 375 sayılı KHK’de Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunu, 11.06.2013 tarih ve 28674 sayılı Resmi Gazete ‘de yayımlanmıştır.

dinamiklerine göre alkol satış regülasyonları çözümlenmektedir. Çizim 8’de görüldüğü gibi, TAPDK’nın kurulduğu 2002’de alkol içkilerinin tüketici fiyat endeksi 55,8 iken, sürekli olarak artmaktadır ve 2017’de 165,4’e kadar yaklaşık üç katı artmıştır.

Çizim 8. Türkiye’de Alkol Ürünleri Tüketici Fiyat Endeksi, Alkol ÖTV Vergi Gelirleri ve Alkol ÖTV Vergi Gelirlerinin Vergi Gelirlerine Oranı



Kaynak: Alkol Ürünleri Tüketici Fiyat Endeksi (2010=100), 1990-2017, Euromonitor 2018; Enflasyondan Arındırılmış Alkol ÖTV Vergi Gelirleri, Milyar TL, 2006-2017, Alkol ÖTV Gelirlerinin Vergi Gelirlerine Oranı, 2006-2017, Gelir İdaresi 2018.

Dolayısıyla, devlet gelirlerinde artış ve alkol ürünlerinin tüketimlerinde düşüş olması gerekmektedir. Yine çizim 8’de görüldüğü gibi, 2006’da hazineye sağlanan enflasyondan arındırılmış alkol ÖTV vergi gelirleri 1,49 Milyar TL’den,²⁹ 2017’de alkol ürünlerinden elde edilen ÖTV vergi gelirleri 3,50 Milyar TL’ye çıkmıştır. 2006-2017 yılları arasında Türkiye hazinesinin elde ettiği alkol ÖTV vergi gelirleri %134 oranda artmıştır. Bu zaman diliminde alkol ÖTV vergi gelirlerinin vergi gelirlerine oranında da sürekli artış olduğu saptanmıştır. Örneğin, 2006’da Türkiye’de alkol ÖTV vergi gelirlerinin vergi gelirlerine oranı %1,17 iken, 2017’de

²⁹ Enflasyondan arındırılmış alkol ÖTV vergi gelirleri, Gelir İdaresi’nden elde edilen alkol ÖTV gelirlerine ilişkin cari rakamlar ve TÜİK’ten elde edilen yıllık Haziran ayına ait TÜFE (2003=100) verileri bazında hesaplanmıştır.

%1,43'e çıkmıştır.³⁰ 2006-2017 yılları arasında alkol ÖTV vergi gelirlerinin vergi gelirlerine oranında %22 artış olduğu tespit edilmiştir.

Buraya kadar yapılan değerlendirmede alkol satış regülasyonlarının özellikle 2006-2017 yılları arasında kamu gelirlerini önemli derecede arttırdığı anlaşılmaktadır. Alkol ürünleri tüketim ve satışına ilişkin göstergeler bir sonraki bölümde teşhir ve kullanım regülasyonları ile beraber değerlendirilecektir. Çünkü alkol ürünlerinin tüketimi ve satışına ilişkin gelişmelerin çözümlenmesinde özellikle, 2008'de kamu alanlarında sigara içme yasakları gibi sıkı tütün regülasyonların da etkilediği dikkate alınmalıdır.

4.4.2.4 Alkol Kullanım Regülasyonları

Türkiye'de birçok kamu alanında alkol kullanmak yasaklanmıştır (iş yerleri, okullar, üniversiteler gibi). Kamu alanlarında alkol kullanma kısıtlamaları ile alkol tüketiminin azaltılması amaçlanmaktadır. Ancak parklar ve sokaklarda alkol kullanmakta kısıtlama bulunmamakla beraber, eğlence etkinlikler ve kamu araçlarında sadece kısmi kısıtlama uygulanmaktadır. Alkollü araç kazaları sebepli ölüm oranlarının azaltılmasını amaçlayan rastgele alkol testleri Türkiye'de uygulanmaktadır. Türkiye'de daha önce araç kullanımında izin verilen maksimum kan alkol oranları %1,00 iken, 2013 itibarıyla genel nüfus için %0,05, genç ve yeni sürücüler için %0,05 ve mesleki sürücüler ile ticari sürücüler için sıfırdır.³¹ Bu limitleri ilk kez aşan sürücülere 844 TL para cezası kesilir ve altı ay süre ile ehliyetleri askıya alınır. Sürücüler alkollü ikinci kez yakalandığında 1 068 TL para cezası ve iki yıl ile ehliyeti askıya alınır ve üçüncü kez tekrarlanırsa, 1 698 TL para cezası ve ehliyeti beş yıllık süre ile askıya alınır. Buraya kadar Türkiye'de uygulanan alkol ürünlerinin kullanım regülasyonları ele alınmıştır. Şimdi daha önce üzerinde durduğumuz satış ve teşhir regülasyonlarının etkinliği kullanım regülasyonları ile

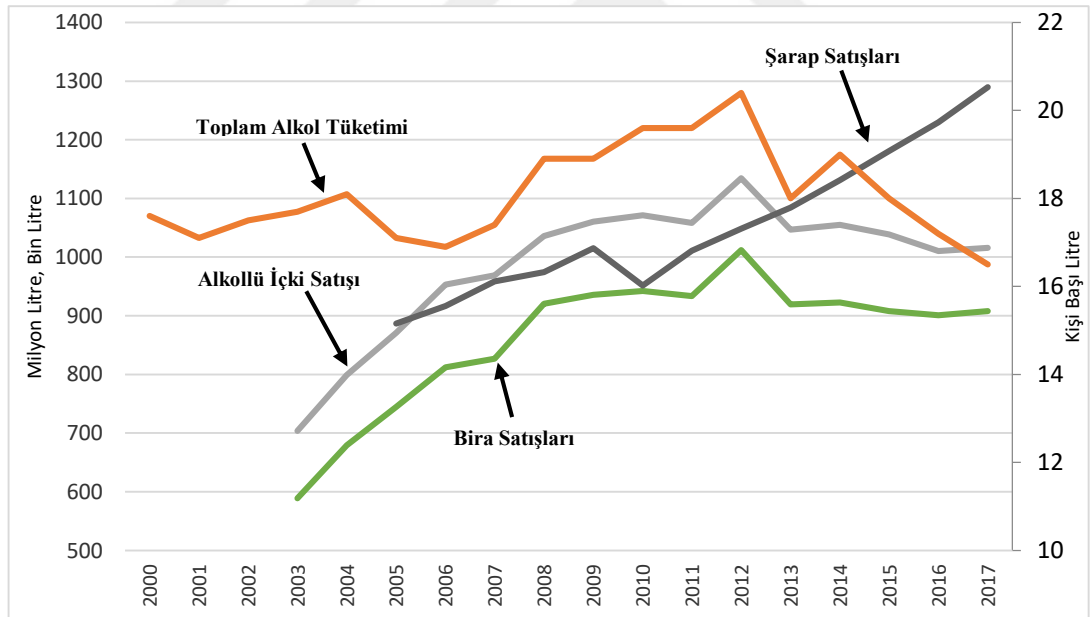
³⁰ Alkol ÖTV vergi gelirlerinin vergi gelirlerine oranı Gelir İdaresi verileri bazında hesaplanmıştır.

³¹ 6487 sayılı Bazı Kanunlar İle 375 sayılı KHK'de Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunu'nun 19. Madde'si, 11.06.2013 tarih ve 28674 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanmıştır.

beraber incelenmektedir. Küresel Alkol Strateji’de belirtildiği gibi bu regülasyonlar eşzamanlı olarak uygulanmasıyla amaçlarına ulaşılabilir. Bu bakımdan teşhir, satış ve kullanım regülasyonları değerlendirilirken sonuçlarda her bir regülasyonun payının olduğu dikkate alınmalıdır.

Türkiye’de uygulanan özellikle alkol kontrolüne ilişkin alkol teşhir, satış ve kullanım regülasyonlarına ilişkin bulguların bazıları kamu yararını desteklemektedir. Daha önce 2011’de teşhir regülasyonlarına ilişkin 6112 sayılı yasa ile 2013’te satış ve kullanım regülasyonlarına ilişkin 6487 sayılı Kanunların kabul edildiği belirtilmişti. Bunun için 2011 sonrası gelişmelere dikkat çekilirse çizim 9’da görüldüğü gibi, 2011-2017 yılları arasında bira satış %2, alkollü içkiler satış %4 düşmüştür.

Çizim 9. Türkiye’de Bira, Şarap ve Alkollü İçkilerin Satışı ve Toplam Kişi Başı Tüketim Miktarları



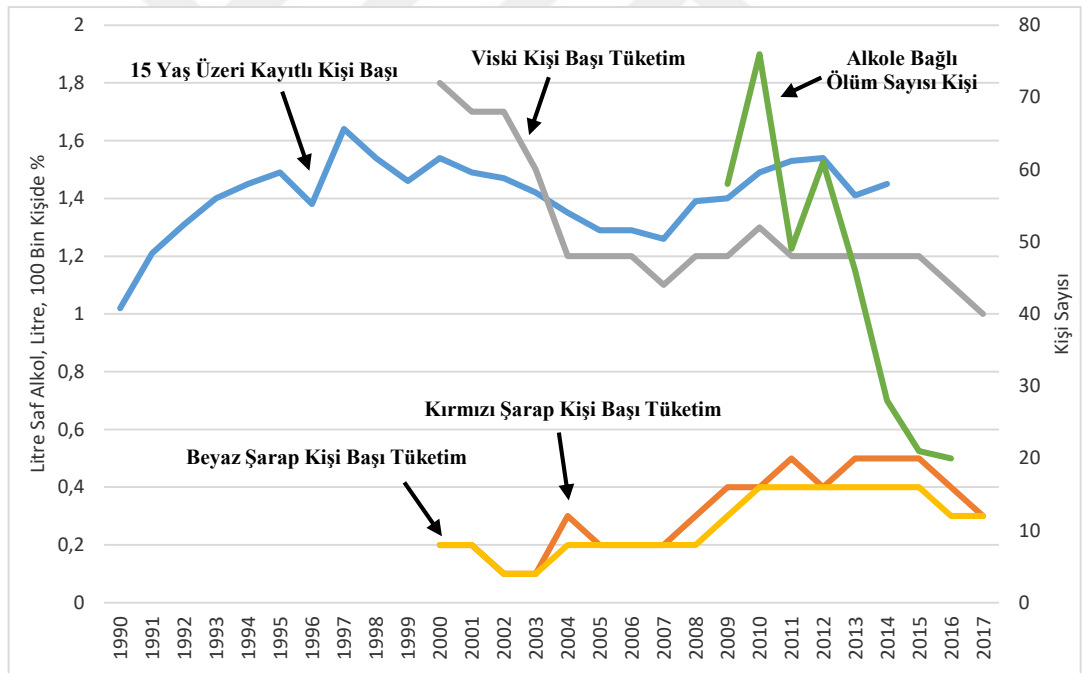
Kaynak: Türkiye’de Bira, Şarap ve Alkollü İçkilerin Satış Miktarları, milyon litre, 2003-2017 Euromonitor 2018; Toplam Alkol Tüketimi, kişi başı litre, 2000-2017, EMIS 2018.

Fakat şarap satış %27 oranda artmıştır. Toplam kişi başı tüketim miktarları 2011’de 19,6 litre iken 2017’de 16,5’e kadar düşmüştür. EMIS’ten elde edilen veriler ayrıca, Türkiye’de 20,4 litre ile en çok kişi başı toplam alkol tüketimi 2012’de kaydedilmiştir ve özellikle 2013’teki alkol satışlarına getirilen düzenlemelerden

sonra sürekli düşerek 2017’de kişi başı toplam alkol tüketim miktarı 16,5 litre olmuştur (Çizim 9).

Ayrıca çizim 10’da görüldüğü gibi, 2011-2017 yılları arasında diğer göstergelere bakılırsa, viski gibi bazı alkollü içkilerin kişi başı tüketimi %16 oranda düşmüştür. DSÖ veri tabanında alkol sebepli karaciğer sirozu veya trafik kazalarında ölüm oranları (mortality) hakkında Türkiye’ye ait bilgiler yok denebilecek kadar azdır (DSÖ veri tabanında yalnız 2008, 2012 yıllarına ait bazı bilgiler hariç). Ancak, bu bilgilerin eksik olmasına rağmen, TÜİK’ten alkole bağlı ölüm sayısı istatistiklerine ulaşılabilmektedir. TÜİK’in kayıtlarına göre, 2011’de Türkiye’de alkole bağlı ölüm sayısı 49 kişi iken, 2016’da 20’ye kadar düşmüştür.

Çizim 10. Türkiye’de 15 Yaş Üzeri Kişi Başına Kayıtlı Alkol Tüketimi, Bazı Alkol İçki Türlerine Göre Kişi Başına Satışları ve Alkole Bağlı Ölüm Sayısı



Kaynak: Türkiye’de 15 Yaş Üzeri Kişi Başına Kayıtlı (recorded) Alkol Tüketimi, litre saf alkol, 1990-2014, DSÖ, 2018; Viski, Beyaz Şarap, Kırmızı Şarap gibi Bazı Alkollü İçki Türlerine Göre Kişi Başına Satışları, litre, 2000-2017, EMIS 2018; Alkole Bağlı Ölüm Sayısı, kişi, 2009-2016, TÜİK 2018.

Türkiye’de 1990-2014 yılları arasında 15 yaş üzeri kişi başı saf alkol tüketiminin dalgalanmalarla hafif bir artış yönünde olduğunu gösteriyor (Çizim 10). 1990’da kişi başı saf alkol tüketimi 1,02 litre iken, 1997’de en yüksek gösterge 1,64 olmuştur. TEKEL’in özelleştirilmesi sonrası 2004-2011 yılları arasında 15 yaş üzeri

kişi başı saf alkol tüketimi %13 artmıştır. Ama DSÖ'nün kayıtları, Türkiye'de 2011 sonrası dönemde %7 oranda düşmüştür ve 2014'te kişi başı saf alkol tüketimi 1,41 litre olmuştur. Türkiye'de uygulanan alkol teşhir, satış ve kullanım regölasyonları genel olarak değeriendirilecekse, 2011-2017 yılları arasındaki zaman diliminde bu regölasyonların bazı sonuçlara ulaşılabilirdiğı belirtilebilir.



SONUÇ

Bu çalışmada Türkiye’de 2002-2017 yılları arasında TAPDK’nın tütün ve alkol piyasasındaki regülasyon faaliyetlerinin sonuçları Kamu Yararı ve Ele Geçirme Teorileri açısından ele alınmıştır. Kamu Yararı Teorisine göre piyasada negatif dışsallıklar, asimetrik bilgi, eksik rekabet gibi piyasa başarısızlığı ortaya çıktığında devletler regülasyona başvurmaktadır. Bunun sonucunda piyasadaki aksaklıklar giderilerek kamu yararı sağlanmaktadır. Öte yandan Ele Geçirme Teorisine göre düzenleyici kurumlar veya regülasyonlar, belirli çıkar gruplarının yararı için de oluşturulmaktadır. Bu durumda belirli çıkar grupları piyasa regülasyonlarını ele geçirerek regülasyonların kamu yararına olmasını engellemektedir.

Bu teoriler bağlamında, TAPDK’nın tütün ve alkol sektörüne yönelik uyguladığı regülasyonların kamu yararı açısından etkili olup olmadığı çalışmanın ana sorusunu teşkil etmiştir. Tez çalışmasında TAPDK döneminde her iki sektöre yönelik uygulanan regülasyonların sonuçları değerlendirilmiştir. Önce, çeşitli ülkelerde uygulanan tütün ve alkol regülasyonları üretim, teşhir, satış ve kullanım sınıflandırmasına göre ele alınmış ve bu regülasyonların kamu yararı göstergeleri belirlenmiştir. Sonra Türkiye’de uygulanan tütün ve alkol regülasyonlarının sınıflandırması yapılmış ve kamu yararı göstergelerine ilişkin elde edilen veriler analiz edilmiştir. Bütünsel bir yaklaşımla yapılan analiz sonucunda hipotezlerimizi destekleyen bulgulara ulaşılmıştır.

Tezin bulgularını üç boyutta sonuçlandırmak mümkündür. İlk olarak, TAPDK bir bağımsız idari otorite olarak irdelenmiştir. Son dönemlerde bu kurumun bağımsızlık özelliklerine ilişkin gelişmeler ve özellikle 2017’de Şeker Kurumu’nun yanı sıra TAPDK’nın da kapatılması yönetim anlayışı çerçevesinde Türkiye’de BİO’ların zayıfladığına işaret etmiştir. İkinci olarak, Ele Geçirme Teorisini desteklediği bu boyutta, özellikle, TEKEL’in özelleştirilmesiyle ve Türkiye’de uygulanan tütün ve alkol üretim regülasyonlarının daha çok yabancı sermayeli şirketlerin yararına işlediği her iki piyasada görülmüştür. Kamu Yararı Teorisini desteklediği sınıflandırmanın üçüncü boyutunda, özellikle, tütün ve alkol kontrolüne

yönelik olan teşhir, satış ve kullanım regülasyonlarında bazı kamu yararına gelişmelerin de olduğu tespit edilmiştir.

TAPDK'ya ilişkili olarak, faaliyette bulunduğu 15 yıllık sürede bu kurumun toplumsal ve ekonomik alanda önemli bir konuma sahip olduğu belirtilebilir. TAPDK'nın faaliyetleri Türkiye'de 1980'lerden itibaren uygulanan liberal politikalara paralel olarak ele alınmıştır. Çünkü Turgut Özal'ın öncülüğünde gerçekleştirilen liberal politikalar sonucunda, daha önce korumacı politikalarla ekonomik kalkınmayı sürdüren Türkiye'de önemli derecede gelişmeler yaşanmaya başlanmıştır. Bu gelişmelerin en başında kamu işletmelerinin özelleştirilmesi, korumacı politikalardan uzaklaşma, serbest ekonomiye geçiş, yabancı sermayenin yatırımlarını Türkiye ekonomisine çekme gibi girişimler gelmektedir.

Daha önce devlet tekelinde olan sektörler Türkiye'de de 1990'lı yıllardan itibaren özelleştirilmeye gidilmiştir. Elektrik, doğalgaz ve telekomünikasyon sektörlerinde olduğu gibi Türkiye'nin tütün ve alkol sektörlerine de özelleştirme uygulanmıştır. Bu liberal politikalar devletin ekonomideki payını azaltmış ve piyasanın düzenlenmesindeki rolünü artırmıştır. Öte yandan Türkiye'de BİO'ların yaygınlaşmasını AB ile ilişkiler de hızlandırmıştır. 1990'ların başlarında Türkiye'nin AB'ye aday ülke olma girişimleri hükümetin tüm kurumları ve kuralları ile çalışan tam rekabetçi piyasa ekonomisini oluşturması yükümlülüklerini beraberinde getirmiştir. Dünya Bankası ve IMF gibi kuruluşlar da 2000 ve 2001 ekonomik krizlerinin ardından Türkiye'nin tütün ve alkol sektörlerinde düzenleyici reformların başlatılması yönünde baskılar yapmıştır.

2002'de "Güçlü Ekonomiye Geçiş" adı altında başlatılan ekonomik program Türkiye'nin tarım alanını da kapsamıştır. Bu kapsamda Türkiye'de önemli tarım alanı olan tütün üretimini sınırlandırma, fiyat desteklerinin azaltılması ve bağımsız düzenleyici kurumun kurulması amacıyla 2002'de Tütün Yasası kabul edilmiştir. Bu yasa kapsamında daha önce devlet tekelinde olan tütün ve alkol sektörlerinin serbestleştirilmesi, özelleştirilmesi ve yeniden yapılandırılması için TAPDK kurulmuştur. Zira teorik olarak özel sektör faaliyetlerine piyasa başarısızlıkları gerekçesiyle müdahale edilmesi ve regülasyonların yapılması için bağımsız idari

otoritelere başvurulmaktadır. Bu çerçevede regülasyonlar, üretici ve tüketicileri piyasa başarısızlıklarından koruyarak kamu yararını sağlar. Ama regülasyonları uygulayarak piyasada rekabet ortamını sağlamak ve tüketicileri korumak (ürün hakkında tam bilgiye sahip olma, asimetrik bilgi, negatif dışsallık) gibi görevlerin yerine getirilmesi BİO'ların yapısal tasarımına bağlı olmaktadır. Bundan dolayı BİO'lar sektördeki çıkar grupları veya siyasiler tarafından “ele geçirilmeden kamu yararına” faaliyette bulunması için; bu kurumların bağımsız, hesap verebilirlik, şeffaflık, uzmanlık ve güvenilirlik esasları temelinde tasarlanması gerekmektedir. Zira regülasyonlar, belirli bir süre içinde piyasadaki hâkim aktörler veya çıkar grupları tarafından ele geçirebilir.

Bu noktada Tütün kanunu kapsamında TAPDK'ya, Türkiye'de tütün ve alkol sektöründe üretim, tüketim, dağıtım, halk sağlığının korunmasına yönelik politikaların geliştirilmesi, uygulanması ve denetlenmesini sağlamak yönünde yetkiler verilmiştir. Kanun, tütün ve alkol sektörlerinde kamu üretimini ve desteğini tamamen ortadan kaldırmayı amaçlamıştır. IMF'nin Türkiye'de tütün ve alkol sektörlerinde düzenleyici reformların yapılmasına yönelik önerileri kapsamında, tütün üreticilerine verilen desteklerle beraber, satın alım garantileri de ortadan kaldırılmıştır. TAPDK'nın başarısı veya başarısızlığı bu kurumun yapısal ve işlevsel özelliklerine, karar alma süreçlerine, yetkili olduğu sektörlerde düzenleme yaparken tarafsız bir konum edinmesine bağlıdır. Ayrıca sektörlerde tarafsız olarak düzenleme yapmakla yetkilendirilen TAPDK, her iki sektörde gerekli düzenlemeleri yapmak, tütün ve alkol piyasalarını takip etmek ve kontrolünü sağlamak, kamu sağlığını olumsuz etkileyen bu ürünlerin tüketimini teşvik edecek faaliyetleri önleyecek düzenlemeleri yapmak ve yasadışı faaliyetlerin önlenmesine yönelik çalışmalar sürdürmekle sorumlu tutulmuştur.

Ancak yönetim anlayışı çerçevesinde son dönemlerde Türkiye BİO'larının bağımsızlık özelliklerini etkileyen bazı gelişmeler yaşanmıştır. BİO'ların bağımsızlık özellikleri açısından kırıma noktası olan birkaç düzenleme 2011'de çıkartılan 643 ve 649 sayılı KHK'lar ile yapılmıştır. Örneğin, 649 sayılı KHK ile Türkiye BİO'ların her türlü faaliyet ve işlemleri bakanlıkların denetimine tabi kılınmıştır. Türkiye'de

özellikle, 2016’da darbe girişiminden sonra yaşanan siyasi ve ekonomik alanlardaki gelişmeler TAPDK açısından da kırılma noktası olmuştur. Temmuz 2016 olaylarının ardından ilan edilen OHAL kapsamında çıkartılan bir KHK ile 24 Aralık 2017’de Türkiye’de şeker sektörünü düzenleyen ve denetleyen Şeker Kurumu ile birlikte, TAPDK da kapatılmıştır. TAPDK’nın yetki ve görevleri T.C. Sağlık Bakanlığı ile T.C. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı arasında paylaştırılmıştır. Bu tür gelişmeler Türkiye’de tütün ve alkol piyasaları düzenleme yetkisinin TAPDK’nın elinden çıkartılıp ABD örneğinde olduğu gibi hükümet çatısına dönen kuruluşlara benzetmek mümkündür. Fakat ABD örneğinde, hükümete bağlanmış kurumların yönetim biçiminin BİO’nun özelliğini koruduğu belirtilmelidir.

Ele Geçirme Teorisini destekleyen diğer boyutuna ilişkin tütün ve alkol üretimi regülasyonları temelinde yapılan çözümleme sonucunda, Türkiye’de özellikle tütün ve alkol piyasalarına yönelik regülasyonların, belirli bir süre içinde piyasadaki hâkim aktörler veya çıkar grupları (örneğin, ulusötesi tütün şirketleri) tarafından ele geçirilmiş olduğu tespit edilmiştir. TAPDK’nın her iki sektöre ilişkin üretim regülasyonları sonucunda hem tütün hem de alkol piyasalarının yabancı sermayeli şirketlerce veya en azından bazı yerli büyük şirketlerce ele geçirildiği kanaatine varılmıştır.

Türkiye’de sadece üç şirketin sigara piyasasındaki payı %96,5’dir. Bu üç şirketin en büyüğü olan Philip Morris, 1984’te Türkiye tütün sektörüne girmiştir. Sermayesinin %75’i Philip Morris, %25’i Sabancı Holding ortaklığı ile kurulan Philip Morris, Türkiye’de sigara satışların %45’ine sahiptir. JTI, piyasada %28,8 oranla Philip Morris’ten sonra Türkiye’de ikinci en büyük tütün şirkettir. Ayrıca, TEKEL’in özelleştirilmesiyle “Türkiye Sigara Markaları” giderek piyasadan kaybolmuştur. Türkiye tüketicileri giderek yabancı markalı sigaraları tüketmeye başlamıştır. Dolayısıyla TEKEL’in özelleştirilmesiyle üretimi BAT’ya geçen yerli markalı sigaraların payı düşmüştür. 2016 itibarıyla, “Parliament”, “Winston”, “Marlboro”, “Camel” ve “Lark” gibi beş yabancı sigara markasının satışları sigara piyasasında %50’den fazla paya sahiptir. Bu beş marka Philip Morris ve JTI arasında paylaşılmaktadır.

Türkiye’de tütün üretimi regülasyonlarının uygulanmaya başlamasıyla tütün ekim alanları ve üretimi önemli derecede azalmıştır. Fakat imal edilen sigaralarda kullanılan ithal tütün oranlarının daha çok artmasının yanı sıra, Türkiye’de sigara üretimi de belirgin bir oranda artmıştır. Türkiye’de satılan sigaraların büyük bir kısmının yabancı tütünlerden üretilip satıldığı ortaya çıkmıştır. Türkiye’nin tütün ihracatı azalırken, ithalatı artmıştır. Tütün ürünleri imalatında çalışanların sayısı da önemli derecede azalmıştır. Türkiye tütün ihracatı yapan ülkeden tütün ithal edici ülkeye dönüşmüştür.

Türkiye’de alkol üretimi regülasyonları çözümlenirken alkol üretiminin arttığı tespit edilmiştir. TEKEL’in alkol kısmının 2004’te özelleştirilmesiyle alkol piyasasının tamamı özel sektörün eline geçmiştir. 2004’ten sonra Türkiye’de hem alkol üretimi hem de alkol satışları önemli derecede artmıştır. Türkiye’nin bira piyasasında üç büyük şirketin piyasadaki payı %99,5’tir. Alkollü içkiler piyasasında üç şirketin piyasadaki payı %89’dur. Şarap piyasasındaki üç büyük şirketin piyasadaki payı %50,6’dır. Bu noktada, sermayesinin %43’ü yerli Anadolu Grubu Holding AŞ’ye ve %24’ü İngiliz bira şirketi olan SABMiller Harmony Ltd’ye ait Anadolu Efes’in Türkiye’de bira piyasasının yarısından fazlasına sahiptir. Sermayesinin %95,69’u İsrail bira şirketi olan International Beer Breweries Ltd’ye ait Türk Tuborg, Türkiye bira piyasasındaki payını %40,6’a kadar yükseltmiştir. Türkiye alkollü içkiler piyasasında da %70’ten fazla paya sahip olan İngiliz sermayeli Diageo Plc, 2016’da ülkede toplam alkollü içkiler satışında %60’ı oluşturan rakının %88’ini ve toplam alkollü içkiler satışında %20’i oluşturan votkanın %68’ini satmıştır. Yerli sermayeli Kavaklıdere Şarapları AŞ’nin ülkenin şarap piyasasında en çok paya sahip olmasına rağmen, sürekli olarak piyasada payını kaybetmiştir. İkinci büyük yerel sermayeli şirketi olan Doluca Bağcılık ve Şarapçılık AŞ da şarap piyasasında payını sürekli kaybetmiştir. Türkiye şarap piyasasında payını sürekli olarak artıran ve 2017 itibarıyla ikinci büyük şirket konumuna gelen İngiliz sermayeli Mey İçki Sanayii ve Ticaret AŞ olmuştur. Tütün piyasasının yabancı sermayeli ulus ötesi şirketlerce ele geçirmelerine benzer şekilde, alkol piyasasında da yabancı sermayeli şirketler konumlarını güçlendirmişlerdir.

Türkiye’de 2002-2017 yılları arasında uygulanan tütün ve alkol üretim regülasyonlarına ilişkin tespit edilen bulgulardan yola çıkarak, regülasyonların piyasa başarısızlıklarını düzeltmek ve yalnızca kamu yararını sağlamak için var olma fikrinin geçersiz olduğu söylenebilir. Çalışmanın kuramsal kısmında belirtildiği gibi George Stigler ve Sam Peltzman, regülasyonun sektör tarafından ele geçirileceğini ve sektörün faydası için tasarlanıp uygulanacağını ileri sürmektedir. Bu bakımdan tütün ve alkol üretim regülasyonlarından hangi şirketlerin daha çok fayda kazandığı ortadadır. Bunlar tütün ve alkol piyasalarının başlıca oyuncularları olan Philip Morris, JTI, BAT, Anadolu Efes, Türk Tuborg ve Diageo Plc gibi yabancı sermayeli şirketlerdir. İlerideki çalışmalar tütün ve alkol sektörlerinde uygulanan liberalleşme politikalarının fayda maliyet analizleri çerçevesinde ulusötesi şirketlerin Türkiye piyasasından elde ettikleri ekonomik gelirleri ayrı bir konu altında araştırılabilir.

Kamu Yararı Teorisini destekleyen üçüncü boyutuna ilişkin, tütün ve alkol kontrolüne yönelik Türkiye’de uygulanan teşhir, satış ve kullanım regülasyonları sonucunda bazı kamu yararı yönünde gelişmeler bulunmuştur. Bu gelişmeler (kişi başı tüketimin azalması, sigara içme yaygınlığının ve hastalık oranlarının düşmesi, vergi gelirlerinin artması gibi) kamu yararını desteklemiştir. Örneğin, uygulanan tütün ve alkol satış regülasyonları sonucunda Türkiye, 2006-2017 yılları arasında önemli derecede gelir elde etmiştir. 2006-2017 yılları arasında enflasyondan arındırılmış tütün ÖTV vergi gelirleri %73,9 oranda artmıştır. Öte yandan, aynı dönem diliminde tütün ÖTV vergi gelirlerinin vergi gelirlerine oranı %9 düşmüştür. Tütün vergileri ve fiyatlarının artışıyla tüketicilerin kaçak sigara satın almalarına yöneldikleri tespit edilmiştir. 2002-2014 yılları arasında kaçak sigara satış yaygınlığı hafif bir şekilde artmıştır. Ancak 2015-2016 yılları arasında Türkiye’de kaçak sigara satış yaygınlığı yasadışı ticaretle ilgili önlemler ve kontroller sonucunda azalmıştır. Uygulanan alkol satış regülasyonları sonucunda Türkiye bu dönemde, önemli derecede gelir elde etmiş ve alkol ÖTV vergi gelirlerinin vergi gelirlerine oranı sürekli artmıştır.

Ayrıca Türkiye, daha sıkı tütün regülasyonları ile dünyada dumansız hava uygulamasını uygulayan ilk ülkelerden biri olmuştur. Ülkenin Ulusal Tütün Kontrolü

programına ayırdığı harcamaları artmıştır. Türkiye’de uygulanan tütün teşhir, satış ve kullanım regülasyonlarının etkinliğine ilişkin tütün ürünlerinin tüketimi, sigara içme yaygınlıkları ve tütün ile ilişkili hastalık oranları gibi göstergelere bakıldığında kamu yararını destekleyen bazı sonuçlar bulunmuştur. Örneğin, Türkiye’de 15 yaş üzeri nüfusun kişi başı tütün ürünleri tüketimi 1999’dan bu yana %46 oranında düşmüştür. Bu regülasyonlar ayrıca, 15 yaş üzeri nüfus sigara içme yaygınlıklarının düşmesini, erkek nüfus arasında tütün ilişkili kanser ve akciğer kanserlerin azalmasını önemli derecede etkilemiştir. 15 yaş üzeri nüfusun sigara içme yaygınlığı 1995-2012 yılları arasında sürekli olarak düşmüştür. Fakat 2012-2014 yılları arasında hafif bir artış olmuştur. 15-24 yaş grubu arasında sigara içme yaygınlığı 2003-2010 yılları arasında sürekli bir düşüş gerçekleşmiştir fakat 2010 sonrası yine hafif bir artış olmuştur. Aynı grup arasında sigara içme yaygınlığı 2008’de kabul edilen daha sıkı tütün regülasyonları sonrası daha azalmıştır. 13-15 yaş arasında sigara içme yaygınlığı verilerine sadece 2003-2012 yılları için ulaşılabilmektedir. Ayrıca bu dönemde, 13-15 yaş arasında sigara içme yaygınlığı sürekli artmıştır. Daha önce belirtildiği gibi, 2017’de T.C. Sağlık Bakanlığı, uygulanması gereken yeni tedbirleri açıklamıştır. Türkiye’de uygulanması gereken yeni düzenlemeler arasında düz paketlenme uygulamasının başlatılması, açık alanlarda sigara içilmesinin daha fazla kısıtlanması ve tütün ürünlerinin görünürlüğünü önlemek amaçlı satış noktalarına ilişkin yeni düzenlemelerin getirilmesi planlanmıştır. Türkiye’de özellikle kadınlar arasında tütün ile ilişkili hastalık oranlarının azalması ve 15 yaşa kadar nüfusun sigara içmeye başlamalarının önlenmesine ilişkin çalışmaların ele alınması gereği ortaya çıkmıştır.

Türkiye’de uygulanan özellikle alkol kontrolüne ilişkin alkol teşhir, satış ve kullanım regülasyonlarına ilişkin bulgulara göre, 2011-2017 yılları arasında bira satış miktarı %2, alkollü içkiler satış miktarı %4 düşmüştür. Toplam kişi başı alkol tüketim miktarları 2011’de 19,6 litre iken 2017’de 16,5’e kadar düşmüştür. Viski gibi bazı alkollü içkilerin kişi başı tüketimi %16 oranda düşmüştür. Alkol sebepli karaciğer sirozu veya trafik kazalarında ölüm oranları hakkında Türkiye’ye ait bilgilerin eksik olması sadece alkole bağlı ölüm sayısı istatistiklerine ulaşılabilmektedir. 2011’de Türkiye’de alkole bağlı ölüm sayısı 49 kişi iken, 2016’da 20’e kadar

düşmüştür. TEKEL'in özelleştirilmesi sonrası 2004-2011 yılları arasında 15 yaş üzeri kişi başı saf alkol tüketimi %13 artmıştır. Ama Türkiye'de 2011 sonrası dönemde %7 oranda düşmüştür. Türkiye'de uygulanan alkol teşhir, satış ve kullanım regülasyonları genel olarak değerlendirilecekse, 2011-2017 yılları arasındaki zaman diliminde bu regülasyonların bazı sonuçlara ulaşılabilirdiği belirtilebilir.

Buraya kadar yapılan değerlendirme temelinde tekrar tezin araştırma sorusuna dönecek olursak, TAPDK'nın düzenlediği sektöre ilişkin aldığı kararlarının (regülasyonlarının) kamu yararına olmasını etkileyen başlıca kriterleri, 4207 sayılı Tütün Ürünlerinin Zararlarının Önlenmesi ve Kontrolü Hakkında Kanunu, 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanunu, 5727 sayılı Tütün Mamullerinin Zararlarının Önlenmesine Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunu, 5261 sayılı Dünya Sağlık Örgütü Tütün Kontrolü Çerçeve Sözleşmesinin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanunu, TAPDK'nın Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkilerin Satışına ve Sunumuna İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliği ve Ulusal Tütün Kontrol Programı Eylem Planları olmuştur. TAPDK'nın, Türkiye'de özellikle tütün kontrolünde kamu yararını gözetirken özellikle TKÇS'de belirtilen şartlara başvurduğu söylenebilir.

Çalışmanın sonuç bölümü bir daha özetlenirse, Türkiye'de BİO'ların bağımsızlık özelliklerinin zayıflamasına yönelik gelişmelerin yanı sıra 2017'de TAPDK'nın kapatılması Türkiye'de BİO'lara ilişkin yönetim anlayışının sonuna işaret ederken öte yandan, Türkiye'de tütün ve alkol üretimi ve sigara imalatına yönelik regülasyonların yabancı çıkar grupları ve en azından bazı yerli büyük grupların yararına çalıştığı söylenebilir.

KAYNAKÇA

1) BİRİNCİL KAYNAKLAR

AFP: 2016 "France Sets Deadline Date for Plain Cigarette Packaging", The Local, Erişim Tarihi: 15 Kasım 2017, (Çevrimiçi) <https://www.thelocal.fr/20160323/france-to-stamp-out-smoking-with-plain-cigarette-packages-in-2017>.

Atiyas, İ.: 2017 "Replace Discretion with Rules to Boost Economic Performance", Economic Research Forum Policy Portal, Erişim Tarihi: 20 Mart 2018, (Çevrimiçi) <https://theforum.erf.org.eg/2017/12/25/replace-discretion-rules-boost-economic-performance/>.

Bialous, S., vd.: 2014 "The Political Economy of Tobacco Control in Brazil: Protecting Public Health in Complex Policy Environment", Centro de Estudos Sobre Tabaco e Saude, American Cancer Society, Rio de Janeiro.

Bilir, N., vd.: 2009 "Tobacco Control in Turkey", WHO Europe, Copenhagen.

Bottemillerevich, H.: 2016 "Former Comissioners: Make FDA an Independent Agency", Politico, Erişim Tarihi: 09 Aralık 2017, (Çevrimiçi) <https://www.politico.com/story/2016/06/former-commissioners-make-fda-a-cabinet-level-agency-224803>.

BRC: 2004 "Smoking Health Warnings Study. Optimising Smoking Health Warnings. Stage 2 - Text, Graphics, Size and Color Testing", Business Research Centre Marketing & Social Research.

Brennan, R.: 2017 "Smoking Age in Australia Would be Raised to 21 under New Plan", The Daily Telegraph, Erişim Tarihi: 22 Kasım 2017,

(Çevrimiçi)

[https://www.dailytelegraph.com.au/news/nsw/smoking-age-would-be-raised-to-21-under-new-plan/news-story/eed782eb31c03f0341ee511b93894868#_ =](https://www.dailytelegraph.com.au/news/nsw/smoking-age-would-be-raised-to-21-under-new-plan/news-story/eed782eb31c03f0341ee511b93894868#_=).

Cameron, E.: 2017 "Health Canada Considers Raising Tobacco Purchasing Age to 21", MetroNews, Erişim Tarihi: 22 Kasım 2017, (Çevrimiçi)
<http://www.metronews.ca/news/calgary/2017/02/26/health-canada-considers-raising-tobacco-purchasing-age-to-21.html>.

CCS: 2014 "Cigarette Package Health Warnings", Canadian Cancer Society.

———: 2016 "Cigarette Package Health Warnings: International Status Report", Canadian Cancer Society.

CG: 2011 "Üst Kurullar AKP'nin Elinde", Cumhuriyet Gazetesi, Erişim Tarihi: 16 Mayıs 2018, (Çevrimiçi)
http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/diger/276434/Ust_kurullar_AKP_nin_elinde.html.

———: 2016 "Sigara Paketlerinde Tek Tip Uygulaması", Cumhuriyet Gazetesi, Erişim Tarihi: 23 Mayıs 2018, (Çevrimiçi)
http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/turkiye/516128/Sigara_paketlerinde_tek_tip_uygulamasi.html.

Chaloupka, F. J. ve R. L. Pacula: 1998 "An Examination of Gender and Race Differences in Youth Smoking Responsiveness to Price and Tobacco Control Policies", National Bureau of Economic Research, Cambridge.

CNA: 2017 "Legal Age for Smoking to be Gradually Raised from 18 to 21", Channel News Asia, Erişim Tarihi: 22 Kasım 2017, (Çevrimiçi)

<http://www.channelnewsasia.com/news/singapore/legal-age-for-smoking-to-be-gradually-raised-from-18-to-21-9383644>.

Cnossen, S.: 2010 "The Economics of Excise Taxation", Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta.

Cullen, P.: 2017 "Plain Packaging for Cigarettes to Begin in September", The Irish Times, Erişim Tarihi: 15 Kasım 2017, (Çevrimiçi) <https://www.irishtimes.com/news/health/plain-packaging-for-cigarettes-to-begin-in-september-1.3028834>.

David, L., vd.: 2012 "The Government's Alcohol Strategy", The House of Commons, London.

De Vasconcellos, R. A. L.: 2009 "Brazilian Regulatory Agencies: Future Perspectives and The Challenges of Balancing Autonomy and Control", School of Business and Public Management, The Institute of Brazilian Business & Public Management Issues, The George Washington University, Washington.

DHHS: 1989 "Reducing the Health Consequences of Smoking: 25 Years of Progress: A Report of the Surgeon General", U.S. Department of Health and Human Services, Public Health Service, Centers for Disease Control Center for Chronic Disease Prevention and Health Promotion, Office on Smoking and Health, Maryland.

———: 2000 "Reducing Tobacco Use: A Report of the Surgeon General", US Department of Health and Human Services, Centers for Disease Control and Prevention, National Center for Chronic Disease Prevention and Health Promotion, Office on Smoking and Health, Washington.

———: 2012 "Preventing Tobacco Use Among Youth and Young Adults: A Report of the Surgeon General", US Department of Health and Human Services, Centers for Disease Control and Prevention, National Center for Chronic Disease Prevention and Health Promotion, Office on Smoking and Health, Atlanta.

Directive: 2014 "Directive 2014/40/EU of the European Parliament and of the Council of 3 April 2014 on the Approximation of the Laws, Regulations and Administrative Provisions of the Member States Concerning the Manufacture, Presentation and Sale of Tobacco and Related Products and Repealing Directive 2001/37/EC", European Parliament.

EMIS: 2018a "Business Report: Anadolu Efes Biracılık ve Malt Sanayii Anonim Şirketi", Emerging Markets Group Company, London.

———: 2018b "Business Report: Türk Tuborg Bira ve Malt Sanayii Anonim Şirketi", Emerging Markets Group Company, London.

Engel, P.: 2015 "Here are the Drunkest Countries in the World", Business Insider, Erişim Tarihi: 10 Kasım 2017, (Çevrimiçi) <http://www.businessinsider.com/countries-that-drink-the-most-2015-1>.

Euromonitor: 2017 "Spirits in Turkey-Analysis", Euromonitor International, London.

Farke, W.: 2011 "Health Warnings and Responsibility Messages on Alcoholic Beverages—a Review of Practices in Europe", German Catholic University of Applied Sciences, Mainz.

FCTC: 2016 "Hungary: Larger Pictorial Warning and Plain Packaging Required by the New Government Decree", FCTC Implementation Database, Erişim Tarihi: 15 Kasım 2017, (Çevrimiçi)

<http://apps.who.int/fctc/implementation/database/groups/hungary-larger-pictorial-warnings-and-plain-packaging-required-new-government-decree>.

FDA: 2016 "FDA Organization", US Food and Drug Administration, Erişim Tarihi: 09 Aralık 2017, (Çevrimiçi) <https://www.fda.gov/AboutFDA/CentersOffices/default.htm>.

FTC: 2015 "FTC Releases Reports on 2012 Cigarette and Smokeless Tobacco Sales and Marketing Expenditure", Federal Trade Commission, Erişim Tarihi: 18 Kasım 2017, (Çevrimiçi) <https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2015/03/ftc-releases-reports-2012-cigarette-smokeless-tobacco-sales>.

———: 2016 "Cigarette Report for 2014", Federal Trade Commission.

GATT: 1986 "The Text of the General Agreement on Tariffs and Trade", Geneva, s. 37.

Geronimo, J. Y.: 2016 "Will We See Plain Cigarette Packs under a Duterte Presidency?", Rappler, Erişim Tarihi: 15 Kasım 2017, (Çevrimiçi) <https://www.rappler.com/nation/134910-world-no-tobacco-day-2016>.

Gomes, L. ve M. Simon: 2008 "Why Big Alcohol Can't Police Itself: A Review of Advertising Self-Regulation in the Distilled Spirits Industry", Marin Institute Alcohol Industry Watchdog.

Gordon, R., L. Wilks ve S. MacAskil: 2009 "Targeting/Not Targeting Youth: Mapping Exercise Report", Institute for Social Marketing, Stirling.

GOV.UK: 2016 "Health Matters: Tobacco Standard Packs", Public Health England, Erişim Tarihi: 15 Kasım 2017, (Çevrimiçi) <https://www.gov.uk/government/publications/health-matters-tobacco-standard-packs/health-matters-tobacco-standard-packs>.

Hogue, H. B., M. Labonte ve B. Webel: 2017 "Independence of Federal Financial Regulators: Structure, Funding, and Other Issues", Congressional Research Service.

Keenan, S. ve J. Hammond: 2008 "Monitoring Implementation of Alcohol Labelling Regime (Including Advice to Women on Alcohol and Pregnancy)", Campden and Chorleywood Food Research Association, London.

Keyser, J. C.: 2002 "The Costs and Profitability of Tobacco Compared to Other Crops in Zimbabwe", World Bank's Human Development Network, Washington.

Kumar, K.: 2017 "Plain Packaging Boon to Tobacco Black Market, Says Research Group", Malay Mail Online, Erişim Tarihi: 15 Kasım 2017, (Çevrimiçi) <http://www.themalaymailonline.com/malaysia/article/plain-packaging-boon-to-tobacco-black-market-says-research-group>.

Ljunggren, D.: 2016 "Canada to Make Plain Packaging for Tobacco Products Compulsory", Reuters, Erişim Tarihi: 15 Kasım 2017, (Çevrimiçi) <https://www.reuters.com/article/us-canada-health-tobacco/canada-to-make-plain-packaging-for-tobacco-products-compulsory-idUSKCN0YM2E8>.

Marquez, P. V.: 2017a "Taxation: Most Effective But Still the Least-Used Tobacco Control Measure", The World Bank, Erişim Tarihi: 29 Kasım

2017, (Çevrimiçi) <http://blogs.worldbank.org/health/taxation-most-effective-still-least-used-tobacco-control-measure>.

———: 2017b "World No Tobacco Day 2017: Why Does it Matter?", The World Bank, Erişim Tarihi: 29 Kasım 2017, (Çevrimiçi) <http://blogs.worldbank.org/health/world-no-tobacco-day-2017-why-does-it-matter>.

Marquez, P. V. ve S. Dutta: 2017 "Tobacco Control Program", The World Bank, Erişim Tarihi: 20 November 2017, (Çevrimiçi) <http://www.worldbank.org/en/topic/health/brief/tobacco>.

Meier, P., vd.: 2008 "Independent Review of the Effects of Alcohol Pricing and Promotion. Part A: Systematic Reviews", University of Sheffield, Sheffield.

Meier, P., vd.: 2008 "Independent Review of the Effects of Alcohol Pricing and Promotion: Part B. Modelling the Potential Impact of Pricing and Promotion Policies for Alcohol in England: Results from the Sheffield Alcohol Policy Model Version 2008 (1-1)", University of Sheffield, Sheffield.

Miles, T.: 2017 "Smoking Costs \$1 Trillion, Soon to Kill 8 Million a Year: WHO/NCI Study", Erişim Tarihi: 23 Mart 2018, (Çevrimiçi) <http://www.reuters.com/article/us-health-tobacco-idUSKBN14T2H5>.

Novak, M.: 2017 "Slovenya Passes Law Enforcing Plain Tobacco Packaging from 2020", Reuters, Erişim Tarihi: 15 Kasım 2017, (Çevrimiçi) <https://www.reuters.com/article/us-slovenia-tobacco/slovenia-passes-law-enforcing-plain-tobacco-packaging-from-2020-idUSKBN15U2BI>.

Novotny, T. E. ve H. M. Mamudu: 2008 "Progression of Tobacco Control Policies: Lessons from the United States and Implications for Global Action", World Bank's Human Development Network, Washington.

NZMH: 2017 "Tobacco Standardised Packaging", New Zeland Ministry of Health, Erişim Tarihi: 15 Kasım 2017, (Çevrimiçi) <http://www.health.govt.nz/our-work/preventative-health-wellness/tobacco-control/plain-packaging>.

OECD: 1997 "The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis", Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

Osterberg, E.: 2004 "What are the Most Effective and Cost-Effective Interventions in Alcohol Control?", WHO, Copenhagen.

PAHO: 2016 "Report on Tobacco Control for the Region of the Americas. WHO Framework Convention on Tobacco Control: 10 Years Later", Pan American Health Organization, Washington.

Petersmann, E.-U.: 2015 "How to Reconcile Health Law and Economic Law with Human Rights", European University Institute, Fiesola.

PIR: 2016 "Post-Implementation Review Tobacco Plain Packaging", Australian Government Department of Health.

Podda, F.: 2012 "Drink Driving: Towards Zero Tolerance", European Transport Safety Council, Brussels.

Poppendieck, D., S. Khurshid ve S. Emmerich: 2016 "Measuring Airborne Emissions from Cigarette Butts: Literature Review and Experimental Plan", U.S. Department of Commerce National Institute of Standards and Technology, Washington.

PROCON.ORG: 2016 "Minimal Legal Drinking Age in 190 Countries", ProCon.Org, Erişim Tarihi: 06 Kasım 2017, (Çevrimiçi) <https://drinkingage.procon.org/view.resource.php?resourceID=004294>.

Quartey, P.: 2001 "Regulation, Competition and Small and Medium Enterprises in Developing Countries", Centre on Regulation and Competition, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester.

Reeder, L. J. ve R. Eckersley: 2008 "Violence in Public Places: Explanations and Solutions", NGO Australia 21, Weston.

Simko-Bednarski, E.: 2017 "New Jersey Raises Smoking Age to 21", CNN, Erişim Tarihi: 22 Kasım 2017, (Çevrimiçi) <http://edition.cnn.com/2017/07/22/health/new-jersey-christie-raise-smoking-age/index.html>.

Stockwell, T.: 2006 "A Review of Research into the Impacts of Alcohol Warning Labels on Attitudes and Behaviour", Centre for Addictions Research of BC, British Columbia, Canada.

Süzer, E.: 2018 "Cargill'in Yazdığı Şeker Raporuna Sözcü Ulaştı", Sözcü, Erişim Tarihi: 26 Mart 2018, (Çevrimiçi) <https://www.sozcu.com.tr/2018/ekonomi/cargillin-yazdigi-ozellestirme-raporuna-sozcu-ulasti-2257351/>.

UN: 2017 "WHO Framework Convention on Tobacco Control. Status as at: 27.11.2017 ", Geneva.

Van Walbeek, C.: 2003 "Tobacco Excise Taxation in South Africa", University of Cape Town and World Healt Organization, Geneva.

WB: 1993 "The World Bank's Role in the Electric Power Sector. Policies for Effective Institutional, Regulatory, and Financial Reform", The World Bank, Washington.

WHO: 2005 "Framework Convention on Tobacco Control", WHO Press, Geneva.

———: 2006 "Constitution of the World Health Organization".

———: 2007b "WHO Expert Committee on Problems Related to Alcohol Consumption: Second Report", World Health Organization, Geneva.

———: 2008b "WHO Report on the Global Tobacco Epidemic, 2008: The MPOWER Package", World Health Organization, Geneva.

———: 2010b "Price and Tax Policies in Relation to Article 6 of the Convention: Technical Report by WHO's Tobacco Free Initiative", World Health Organization, Geneva.

———: 2011a "Global Status Report on Alcohol and Health", World Health Organization, Geneva.

———: 2011b "WHO Technical Manual on Tobacco Tax Administration", World Health Organization, Geneva.

———: 2013 "WHO Report on the Global Tobacco Epidemic, 2013: Enforcing Bans on Tobacco Advertising, Promotion and Sponsorship", World Health Organization, Geneva.

———: 2014a "European Status Report on Alcohol and Health 2014. Pricing Policies", World Health Organization Regional Office for Europe.

———: 2014b "Global Status Report on Alcohol and Health, 2014", World Health Organization, Geneva.

———: 2015 "WHO Report on the Global Tobacco Epidemic 2015: Raising Taxes on Tobacco", World Health Organization, Luxembourg

———: 2016 "Plain Packaging of Tobacco Products: Evidence, Design and Implementation", World Health Organization, Geneva.

———: 2017b "WHO Report on the Global Tobacco Epidemic, 2017: Monitoring Tobacco Use and Prevention Policies", World Health Organization, Geneva.

Wilson, D.: 2011 "U.S. Releases Graphic Images to Deter Smokers", The New York Times, Erişim Tarihi: 16 Kasım 2017, (Çevrimiçi) <http://www.nytimes.com/2011/06/22/health/policy/22smoke.html>.

Wong, L.: 2017 "21, 18 or 14: A Look at the Legal Age for Smoking Around the World", Singapore, Erişim Tarihi: 22 Kasım 2017, (Çevrimiçi) <http://www.straitstimes.com/world/21-18-or-14-a-look-at-the-legal-age-for-smoking-around-the-world>.

WTO: 1995a "Agreement on Technical Barriers to Trade", s. 117-37.

———: 1995b "Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights", s. 319-51.

2) KİTAPLAR

Aristotle: 1962 **The Politics**, Baltimore: Penguin Books.

Babor, T., vd.: 2010 **Alcohol: No Ordinary Commodity: Research and Public Policy**, New York: Oxford University Press.

- Bayramoğlu, S.: 2005 **Yönetişim Zihniyeti: Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü**, İstanbul: İletişim Yayıncılık.
- Bilir, N., vd.: 2012 **Tobacco Control in Turkey. Story of Commitment and Leadership.**, Copenhagen: WHO Regional Office for Europe Publications.
- Bloom, A.: 1968 **The Republic of Plato**, New York: Basic Books.
- Bodenheimer, E.: 1962 "Prolegomena to a Theory of the Public Interest", iç. C. Friederich (ed.), **Nomos V: The Public Interest**, New York: Atherton Press, s. 205-17.
- Boettke, P. J.: 1998 **The Elgar Companion to Austrian Economics**, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Boratav, K.: 2008 **Türkiye İktisat Tarihi, 1908-2007**, Ankara: İmge Kitabevi.
- Bozeman, B.: 2007 **Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism**, Washington: Georgetown University Press.
- Brown, A. C., vd.: 2006 **Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems**, Washington: World Bank Publications.
- Burns, H.: 2013 "Towards a Global Alcohol Policy: Current Directions", iç. P. Boyle, vd. (ed.), **Alcohol: Science, Policy and Public Health**, Oxford: Oxford University Press.
- Cairney, P., D. Studlar ve H. Mamudu: 2011 **Global Tobacco Control: Power, Policy, Governance and Transfer**, London: Springer.

- Çetinkaya, V. ve V. P. Marques: 2017 **Tobacco Taxation in Turkey: An Overview of Policy Measures and Results**, Washington: World Bank Group.
- Chaloupka, F. J., M. Wakefield ve C. Czart: 2001 "Taxing Tobacco: The Impact of Tobacco Taxes on Cigarette Smoking and other Tobacco Use", iç. R. L. Rabin ve S. D. Sugarman (ed.), **Regulating Tobacco**, Oxford: Oxford University Press, s. 39.
- Chikritzhs, T., vd.: 2007 **Restrictions on the Sale and Supply of Alcohol: Evidence and Outcomes**, Perth: National Drug Research Institute, Curtin University of Technology.
- Coglianesi, C.: 2012 **Measuring Regulatory Performance Evaluating the Impact of Regulation and Regulatory Policy**, Paris: OECD Press.
- Cook, P. ve S. Mosedale: 2007 **Regulation, Markets and Poverty**, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Croley, S. P.: 2009 **Regulation and Public Interests: The Possibility of Good Regulatory Government**, Princeton & Oxford: Princeton University Press.
- Denhardt, J. V. ve R. B. Denhardt: 2007 **The New Public Service: Serving, Not Steering**, New York: ME Sharpe.
- Eriksen, M., vd.: 2015 **The Tobacco Atlas**, Atlanta: American Cancer Society.
- Etzioni, A.: 2004 **The Common Good**, Cambridge: Polity Press.
- Flathman, R. E.: 1966 **The Public Interest: An Essay Concerning the Normative Discourse of Politics**, New York: John Wiley & Sons.

Friedman, L. S.: 2002 **The Microeconomics of Public Policy Analysis**, Oxfordshire: Princeton University Press Woodstock

Gilardi, F.: 2004 "Institutional Change in Regulatory Policies: Regulation through Independent Agencies and the Three New Institutionalisms", iç. J. Jordana ve D. Levi-Faur (ed.), **The Politics of Regulation. Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance**, Cheltenham: Edward Elgar, s. 67-90.

———: 2006 "Delegation to Independent Regulatory Agencies in Western Europe. Credibility, Political Uncertainty, and Diffusion", iç. D. Braun ve F. Gilardi (ed.), **Delegation in Contemporary Democracies**, London: Routledge, s. 125-45.

———: 2008 **Delegation in the Regulatory State: Independent Regulatory Agencies in Western Europe**, Cheltenham Edward Elgar Publishing.

Gilardi, F., J. Jordana ve D. Levi-Faur: 2006 "Regulation in the Age of Globalization: the Diffusion of Regulatory Agencies across Europe and Latin America", iç. G. Hodge (ed.), **Privatisation and Market Development: Global Movements in Public Policy Ideas**, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, s. 127-47.

Gomez-Ibanez, J. ve J. Meyer: 2003 "The Rediscovery of Private Contract: US Railroad and Airline Deregulation", iç. J. Gomez-Ibanez (ed.), **Regulating Infrastructure. Monopoly, Contracts, and Discretion**, Cambridge: Harvard University Press, s. 188-2016.

Gómez-Ibáñez, J. A.: 2003 **Regulating Infrastructure: Monopoly, Contracts, and Discretion**, Cambridge: Harvard University Press.

Hacıkamiloğlu, E., vd.: 2017 **Türkiye Kanseri İstatistikleri**, Ankara: Türkiye Halk Sağlığı Kurumu.

Herring, E. P.: 1936 **Public Administration and the Public Interest**, New York: McGraw-Hill Book Company.

Hobbes, T.: 2010 **Leviathan: Or the Matter, Forme, & Power of a Commonwealth Ecclesiasticall and Civill**, London: Yale University Press.

Homel, R.: 1990 "Random Breath Testing and Random Stopping Programs in Australia", iç. R. J. Wilson ve R. E. Mann (ed.), **Drinking and Driving: Advances in Research and Prevention**, New York: The Guilford Press, s. 159-202.

Jacobs, L. A.: 2014 "Global Tobacco Control Law and Trade Liberalization: New Policy Spaces?", iç. D. Drache ve L. A. Jacobs (ed.), **Linking Global Trade and Human Rights: New Policy Space in Hard Economic Times**, Cambridge: Cambridge University Press, s. 131-49.

Jarman, H.: 2015 **The Politics of Trade and Tobacco Control**, Hampshire: Palgrave Macmillan Publishers.

Jha, P. ve F. J. Chaloupka: 1999a **Curbing the Epidemic: Government and the Economics of Tobacco Control**, Washington: The World Bank.

Kaufman, N. ve M. Nichter: 2010 "The Marketing of Tobacco to Women: Global Perspectives", iç. J. Samet ve S. Y. Yoon (ed.), **Gender, Women and the Tobacco Epidemic**, Geneva: World Health Organization.

- Keskin, N. E. ve M. Yaman: 2013 **Türkiye'de Tütün: Reji'den TEKEL'e, TEKEL'den Bugüne**, Ankara: NotaBene Yayınları.
- Kolko, G.: 1965 **Railroads and Regulations, 1877-1916**, New York: Princeton University Press.
- Kwan, L. Y., K. Stratton ve R. J. Bonnie (ed.): 2015 **Public Health Implications of Raising the Minimum Age of Legal Access to Tobacco Products**, Washington: National Academies Press.
- Lachenmeier, D. W., G. Gmel ve J. Rehm: 2013 "Unrecorded Alcohol Consumption", iç. P. Boyle, vd. (ed.), **Alcohol: Science, Policy And Public Health**, Oxford: Oxford University Press, s. 132-40.
- Lane, J.-E.: 2009 **State Management: An Enquiry into Models of Public Administration & Management**, New York: Routledge.
- Levi-Faur, D.: 2011 **Handbook on the Politics of Regulation**, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Lewin, L.: 1991 **Self-Interest and Public Interest in Western Politics**, New York: Oxford University Press.
- Majone, G. ve P. Baake: 1996 **Regulating Europe**, London: Psychology Press.
- Moosa, I. A.: 2015 **Good Regulation, Bad Regulation: The Anatomy of Financial Regulation**, London: Palgrave Macmillan.
- Oberg, M., vd.: 2010 **Global Estimate of the Burden of Disease from Second-Hand Smoke**, Geneva: WHO Press.
- OECD: 2014 **The Governance of Regulators, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy**, Paris: OECD Publishing.

- Ogus, A. I.: 2001 **Regulation, Economics and the Law**, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- : 2004 **Regulation: Legal form and Economic Theory**, Oxford: Hart Publishing.
- Ogus, A. I. ve C. G. Veljanovski: 1984 **Readings in the Economics of Law and Regulation**, Oxford: Clarendon Press.
- Parker, D.: 2006 "Enterprise Sales: Thatcher Leads the Charge", iç. G. Hodge (ed.), **Privatization and Market Development: Global Movements in Public Policy Ideas**, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, s. 9-35.
- Perman, R.: 2003 **Natural Resource and Environmental Economics**, Harlow: Pearson Education.
- Petit, P. ve M. J. Nagy: 2016 **How to Design and Enforce Tobacco Excises?**, Washington: International Monetary Fund.
- Porta, M.: 2008 **A Dictionary of Epidemiology**, Oxford: Oxford University Press.
- Sankar, U.: 2001 **Environmental Economics**, New Delhi: Oxford University Press.
- Schubert, G.: 1962 "Is There a Public Interest Theory?", iç. C. Friederich (ed.), **The Public Interest**, New York: Atherton Press, s. 162-76.
- Scott, C.: 2004 "Regulation in the Age of Governance: The Rise of the Post-Regulatory State", iç. J. Jordana ve D. Levi-Faur (ed.), **The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance**, Cheltenham: Edward Elgar, s. 145-74.

- Sorauf, F. J.: 1962 "The Conceptual Muddle", iç. C. Friederich (ed.), **The Public Interest**, New York: Atherton Press.
- Stiglitz, J. E.: 2000 **Economics of the Public Sector**, New York & London: W.W. Norton & Company.
- Taylor, A., vd.: 2000 "The Impact of Trade Liberalization on Tobacco Consumption", iç. P. Jha ve F. Chaloupka (ed.), **Tobacco Control in Developing Countries**, Oxford: Oxford University Press, s. 343-64.
- Tietenberg, T. H. ve L. Lewis: 2012 **Environmental and Natural Resource Economics**, Boston: Addison-Wesley.
- Vibert, F.: 2007 **The Rise of the Unelected: Democracy and the New Separation of Powers**, New York: Cambridge University Press.
- Viscusi, K. W., J. M. Vernon ve J. E. Harrington: 2005 **Economics of Regulation and Antitrust**, Cambridge: MIT Press.
- Wallis, J., B. Dollery ve B. E. Dollery: 1999 **Market Failure, Government Failure, Leadership and Public Policy**, Houndmills: Springer.
- Webster, T. J.: 2003 **Managerial Economics: Theory and Practice**, Amsterdam: Elsevier.
- WHO: 2007a **Protection from Exposure to Second-Hand Tobacco Smoke: Policy Recommendations**, Geneva: WHO Press.
- : 2007c **World No Tobacco Day 2007: Smoke-Free Inside: Create and Enjoy 100% Smoke-Free Environments**, Geneva: WHO Press.

———: 2008a **Tobacco Industry Interference with Tobacco Control**, Geneva: WHO Press.

———: 2010a **Global Strategy to Reduce the Harmful Use of Alcohol**, Geneva: WHO Press.

———: 2017a **Tobacco and Its Environmental Impact: An Overview**, Geneva: WHO Press.

Wilson, E. O.: 1999 **Consilience: The Unity of Knowledge**, New York: Vintage Books.

Winston, C.: 2006 **Government Failure Versus Market Failure: Microeconomics Policy Research and Government Performance**, Washington: Brookings Institution Press.

Yay, T.: 2009 "Adam Smith'in Düşünce Sisteminde Devletin Rölü ve Önemi Üzerine", iç. H. A. Kapucu, M. Şiriner, İ. (ed.), **Politik İktisat ve Adam Smith**, İstanbul: Yön Yayınları, s. 77-92.

3) MAKALELER

Akerlof, G.: 1970 "The Market for "Lemons": Qualitative Uncertainty and the Market Mechanism", **The Quarterly Journal of Economics**, C: 84, s. 488-500.

Akhtar, P. C., vd.: 2007 "Changes in Child Exposure to Environmental Tobacco Smoke (CHETS) Study after Implementation of Smoke-Free Legislation in Scotland: National Cross Sectional Survey", **BMJ**, C: 335, No: 7619, s. 545-52.

Anderson, P. ve B. Baumberg: 2006 "Alcohol in Europe—Public Health Perspective: Report Summary", **Drugs: Education, Prevention and Policy**, C: 13, No: 6, s. 483-88.

- Anderson, P., D. Chisholm ve D. Fuhr: 2009 "Effectiveness and Cost-Effectiveness of Policies and Programmes to Reduce the Harm Caused by Alcohol", **The Lancet**, C: 373, No: 9682, s. 2234-46.
- Andrew, B.: 2008 "Market Failure, Government Failure and Externalities in Climate Change Mitigation: The Case for a Carbon Tax", **Public Administration and Development**, C: 28, No: 5, s. 393-401.
- Andrews, J. C.: 1995 "The Effectiveness of Alcohol Warning Labels: A Review and Extension", **American Behavioral Scientist**, C: 38, No: 4, s. 622-32.
- Arcury, T. A. ve S. A. Quandt: 2006 "Health and Social Impacts of Tobacco Production", **Journal of Agromedicine**, C: 11, No: 3-4, s. 71-81.
- Atiyas, İ.: 2012 "Economic Institutions and Institutional Change in Turkey during the Neoliberal Era", **New Perspectives on Turkey**, C: 47, s. 57-81.
- : 2016 "Replace Discretion with Rules: How Policy Reform can Boost Economic Performance", **ERF Policy Brief**, C: 10.
- Babor, T. F., D. Jernigan ve C. Brookes: 2017 "The Regulation of Alcohol Marketing: From Research to Public Health Policy", **Addiction**, C: 112.
- Bakir, C. ve Z. Öniş: 2010 "The Regulatory State and Turkish Banking Reforms in the Age of Post-Washington Consensus", **Development and Change**, C: 41, No: 1, s. 77-106.
- Barnes, R. L.: 2011 "Regulating the Disposal of Cigarette Butts as Toxic Hazardous Waste", **Tobacco Control**, C: 20, No: 1, s. 45-48.

- Bator, F. M.: 1958 "The Anatomy of Market Failure", **The Quarterly Journal of Economics**, C: 72, No: 3, s. 351-79.
- Berman, M. L.: 2016 "Raising the Tobacco Sales Age to 21: Surveying the Legal Landscape", **Public Health Reports**, C: 131, No: 2, s. 378-81.
- Biglan, A.: 2009 "The Role of Advocacy Organizations in Reducing Negative Externalities", **Journal of Organizational Behavior Management**, C: 29, No: 3-4, s. 215-30.
- Blecher, E.: 2008 "The Impact of Tobacco Advertising Bans on Consumption in Developing Countries", **Journal of Health Economics**, C: 27, No: 4, s. 930-42.
- Bonanomi, G., vd.: 2015 "Cigarette Butt Decomposition and Associated Chemical Changes Assessed by ¹³C CPMAS NMR", **PloS One**, C: 10, No: 1, s. 1-16.
- Borzekowski, D. L. ve J. E. Cohen: 2014 "Young Children's Perceptions of Health Warning Labels on Cigarette Packages: A Study in Six Countries", **Journal of Public Health**, C: 22, No: 2, s. 175-85.
- Braun, D., vd.: 2002 "Debate: State Intervention and Delegation to Independent Regulatory Agencies", **Swiss Political Science Review**, C: 8, No: 1, s. 93-125.
- Breger, M. J. ve G. J. Edles: 2000 "Established by Practice: The Theory and Operation of Independent Federal Agencies", **Administrative Law Review**, C: 52, No: 4, s. 1111-294.
- Brennan, E., vd.: 2015 "Are Quitting-Related Cognitions and Behaviours Predicted by Proximal Responses to Plain Packaging with Larger Health Warnings? Findings from a National Cohort Study with

- Australian Adult Smokers", **Tobacco Control**, C: 24, No: 2, s. 33-41.
- Brown, J. H.: 2014 "Jimmy Carter, Alfred Kahn, and Airline Deregulation: Anatomy of a Policy Success", **The Independent Review**, C: 19, No: 1, s. 85-99.
- Buchmann, A. F., vd.: 2013 "Early Smoking Onset May Promise Initial Pleasurable Sensations and Later Addiction", **Addiction Biology**, C: 18, No: 6, s. 947-54.
- Bump, J. B. ve M. R. Reich: 2013 "Political Economy Analysis for Tobacco Control in Low-and Middle-Income Countries", **Health Policy and Planning**, C: 28, No: 2, s. 123-33.
- Burton, R., vd.: 2017 "A Rapid Evidence Review of the Effectiveness and Cost-Effectiveness of Alcohol Control Policies: An English Perspective", **The Lancet**, C: 389, No: 10078, s. 1558-80.
- Callard, C., H. Chitanondh ve R. Weissman: 2001 "Why Trade and Investment Liberalisation May Threaten Effective Tobacco Control Efforts", **Tobacco Control**, C: 10, No: 1, s. 68-70.
- Campbell, C. A., vd.: 2009 "The Effectiveness of Limiting Alcohol Outlet Density as a Means of Reducing Excessive Alcohol Consumption and Alcohol-Related Harms", **American Journal of Preventive Medicine**, C: 37, No: 6, s. 556-69.
- Cantos, P., J. M. Pastor ve L. Serrano: 1999 "Productivity, Efficiency and Technical Change in the European Railways: A Non-Parametric Approach", **Transportation**, C: 26, No: 4, s. 337-57.

- Cantos, P., J. M. Pastor ve L. Serrano: 2010 "Vertical and Horizontal Separation in the European Railway Sector and its Effects on Productivity", **Journal of Transport Economics and Policy**, C: 44, No: 2, s. 139-60.
- : 2012 "Evaluating European Railway Deregulation Using Different Approaches", **Transport Policy**, C: 24, s. 67-72.
- Cassinelli, C. W.: 1958 "Some Reflections on the Concept of the Public Interest", **Ethics**, C: 69, No: 1, s. 48-61.
- Çetin, T. ve K. Y. Eryiğit: 2013 "The Economic Effects of Government Regulation: Evidence from the New York Taxicab Market", **Transport Policy**, C: 25, s. 169-77.
- Çetin, T., M. Z. Sobacı ve M. Nargeleçekenler: 2016 "Independence and Accountability of Independent Regulatory Agencies: The Case of Turkey", **European Journal of Law and Economics**, C: 41, No: 3, s. 601-20.
- Chaloupka, F. J., A. Yurekli ve G. T. Fong: 2012 "Tobacco Taxes as a Tobacco Control Strategy", **Tobacco Control**, C: 21, No: 2, s. 172-80.
- Chamberlain, E. A. ve R. M. Solomon: 2008 "Minimizing Impairment-Related Youth Traffic Deaths: The Need for Comprehensive Provincial Action", **Canadian Journal of Public Health**, C: 99, No: 4, s. 267-70.
- Cherpitel, C. J.: 2014 "Focus on: The Burden of Alcohol Use—Trauma and Emergency Outcomes", **Alcohol Research: Current Reviews**, C: 35, No: 2, s. 150-54.

- Civilini, M., vd.: 1997 "Nicotine Decontamination of Tobacco Agro-Industrial Waste and Its Degradation by Micro-Organisms", **Waste Management & Research**, C: 15, No: 4, s. 349-58.
- Cochran, C. E.: 1974 "Political Science and "The Public Interest"", **The Journal of Politics**, C: 36, No: 2, s. 327-55.
- Colm, G.: 1960 "In Defense of the Public Interest", **Social Research**, C: 27, No: 3, s. 295-307.
- Cook, P. J. ve M. J. Moore: 2002 "The Economics of Alcohol Abuse and Alcohol-Control Policies", **Health Affairs**, C: 21, No: 2, s. 120-33.
- Coomber, K., vd.: 2015 "Do Consumers 'Get the facts'? A Survey of Alcohol Warning Label Recognition in Australia", **BMC Public Health**, C: 15, No: 1, s. 816-24.
- Cox, J. W. R.: 1973 "The Appeal to the Public Interest", **British Journal of Political Science**, C: 3, No: 2, s. 229-41.
- Datta-Chaudhuri, M.: 1990 "Market Failure and Government Failure", **The Journal of Economic Perspectives**, C: 4, No: 3, s. 25-39.
- Dellaportas, S. ve L. Davenport: 2008 "Reflections on the Public Interest in Accounting", **Critical Perspectives on Accounting**, C: 19, No: 7, s. 1080-98.
- Den Hertog, J. A.: 2010 "Review of Economic Theories of Regulation", **Discussion Paper Series/Tjalling C. Koopmans Research Institute**, C: 10, No: 18, s. 1-59.
- DeShazo, J. R. ve J. Freeman: 2003 "The Congressional Competition to Control Delegated Power", **Texas Law Review**, C: 81, s. 1443-519.

- Devlin, E., vd.: 2005 "Targeting Smokers via Tobacco Product Labelling: Opportunities and Challenges for Pan European Health Promotion", **Health Promotion International**, C: 20, No: 1, s. 41-49.
- DHHS: 2006 "Underage Drinking: Why Do Adolescents Drink, What are the Risks, and How Can Underage Drinking Be Prevented", **Alcohol Alert**, C: 67, s. 1-7.
- DiFranza, J. R., vd.: 2007 "Symptoms of Tobacco Dependence after Brief Intermittent Use: The Development and Assessment of Nicotine Dependence in Youth-2 Study", **Archives of Pediatrics & Adolescent Medicine**, C: 161, No: 7, s. 704-10.
- Diggs, B. J.: 1973 "The Common Good as Reason for Political Action", **Ethics**, C: 83, No: 4, s. 283-93.
- Dorlach, T. ve O. Savaşkan: 2017 "The Political Economy of Economic and Social Policy in Contemporary Turkey: An Introduction to the Special Issue", **Journal of Balkan and Near Eastern Studies**, s. 1-7.
- Douglas, M.: 1998 "Restriction of the Hours of Sale of Alcohol in a Small Community: A Beneficial Impact", **Australian and New Zealand Journal of Public Health**, C: 22, No: 6, s. 714-19.
- Dubash, N. K. ve B. Morgan: 2012 "Understanding the Rise of the Regulatory State of the South", **Regulation & Governance**, C: 6, No: 3, s. 261-81.
- Dunlop, S. M., vd.: 2014 "Impact of Australia's Introduction of Tobacco Plain Packs on Adult Smokers' Pack-Related Perceptions and Responses: Results from a Continuous Tracking Survey", **BMJ Open**, C: 4, No: 12, s. 1-10.

- Eckhardt, J., C. Holden ve C. D. Callard: 2015 "Tobacco Control and the World Trade Organization: Mapping Member States' Positions after the Framework Convention on Tobacco Control", **Tobacco Control**, s. 1-7.
- Eckhardt, J. N.: 2002 "Balancing Interests in Free Trade and Health: How the WHO's Framework Convention on Tobacco Control Can Withstand WTO Scrutiny", **Duke Journal of Comparative & International Law**, C: 12, s. 197-229.
- Elcock, H.: 2006 "The Public Interest and Public Administration", **Politics**, C: 26, No: 2, s. 101-09.
- Elder, R. W., vd.: 2010 "The Effectiveness of Tax Policy Interventions for Reducing Excessive Alcohol Consumption and Related Harms", **American Journal of Preventive Medicine**, C: 38, No: 2, s. 217-29.
- Elder, R. W., vd.: 2007 "Enhanced Enforcement of Laws Prohibiting Sale of Alcohol to Minors: Systematic Review of Effectiveness for Reducing Sales and Underage Drinking", **Transportation Research E-Circular**, No: 123, s. 181-88.
- Eriksen, M. P. ve R. L. Cerak: 2008 "The Diffusion and Impact of Clean Indoor Air Laws", **The Annual Review of Public Health**, C: 29, s. 171-85.
- Esen, B. ve Ş. Gümüşcü: 2017 "Building a Competitive Authoritarian Regime: State–Business Relations in the AKP's Turkey", **Journal of Balkan and Near Eastern Studies**, s. 1-24.
- Evans, J. ve Y. Chen: 2009 "The Association between Home and Vehicle Environmental Tobacco Smoke (ETS) and Chronic Bronchitis in

a Canadian Population: the Canadian Community Health Survey, 2005", **Inhalation Toxicology**, C: 21, No: 3, s. 244-49.

Faber, T., vd.: 2017 "Effect of Tobacco Control Policies on Perinatal and Child Health: A Systematic Review and Meta-Analysis", **The Lancet Public Health**, C: 2, No: 9, s. 420-37.

Farrelly, M. C., vd.: 2008 "The Impact of Tobacco Control Programs on Adult Smoking", **American Journal of Public Health**, C: 98, No: 2, s. 304-09.

Feighery, E. C., vd.: 2005 "How Do Minimum Cigarette Price Laws Affect Cigarette Prices at the Retail Level?", **Tobacco Control**, C: 14, No: 2, s. 80-85.

Fichtenberg, C. M. ve S. A. Glantz: 2002 "Effect of Smoke-Free Workplaces on Smoking Behaviour: Systematic Review", **BMJ**, C: 325, No: 7357, s. 188-95.

Fidler, J. A. ve R. West: 2010 "Changes in Smoking Prevalence in 16–17-Year-Old Versus Older Adults Following a Rise in Legal Age of Sale: Findings from an English Population Study", **Addiction**, C: 105, No: 11, s. 1984-88.

Finger, M.: 2014 "Governance of Competition and Performance in European Railways: An Analysis of Five Cases", **Utilities Policy**, C: 31, No: 11, s. 278-88.

Foran, H. M. ve K. D. O'Leary: 2008 "Alcohol and Intimate Partner Violence: A Meta-Analytic Review", **Clinical Psychology Review**, C: 28, No: 7, s. 1222-34.

- Ford, A., C. Moodie ve G. Hastings: 2012 "The Role of Packaging for Consumer Products: Understanding the Move Towards 'Plain' Tobacco Packaging", **Addiction Research & Theory**, C: 20, No: 4, s. 339-47.
- Friebel, G., M. Ivaldi ve C. Vibes: 2010 "Railway (De) Regulation: A European Efficiency Comparison", **Economica**, C: 77, No: 305, s. 77-91.
- Gadinis, S.: 2013 "From Independence to Politics in Financial Regulation", **California Law Review**, C: 101, No: 2, s. 327-406.
- Gammon, D. G., vd.: 2016 "Effect of Price Changes in Little Cigars and Cigarettes on Little Cigar Sales: USA, Q4 2011–Q4 2013", **Tobacco Control**, C: 25, No: 5, s. 538-44.
- Geist, H. J., vd.: 2009 "Tobacco Growers at the Crossroads: Towards a Comparison of Diversification and Ecosystem Impacts", **Land Use Policy**, C: 26, No: 4, s. 1066-79.
- Gilardi, F.: 2005 "The Institutional Foundations of Regulatory Capitalism: the Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe", **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, C: 598, No: 1, s. 84-101.
- : 2007 "The Same, But Different: Central Banks, Regulatory Agencies, and the Politics of Delegation to Independent Authorities", **Comparative European Politics**, C: 5, No: 3, s. 303-27.
- Ginosar, A.: 2014 "Public-Interest Institutionalism: A Positive Perspective on Regulation", **Administration & Society**, C: 46, No: 3, s. 301-17.

- Golden, S. D., vd.: 2016 "Beyond Excise Taxes: A Systematic Review of Literature on Non-Tax Policy Approaches to Raising Tobacco Product Prices", **Tobacco Control**, C: 25, No: 4, s. 377-85.
- Gostin, L. O. ve D. Sridhar: 2014 "Global Health and the Law", **New England Journal of Medicine**, C: 370, No: 18, s. 1732-40.
- Gravely, S., vd.: 2014 "The Impact of the 2009/2010 Enhancement of Cigarette Health Warning Labels in Uruguay: Longitudinal Findings from the International Tobacco Control (ITC) Uruguay Survey", **Tobacco Control**, s. 1-8.
- Gravely, S., vd.: 2017 "Implementation of Key Demand-Reduction Measures of the WHO Framework Convention on Tobacco Control and Change in Smoking Prevalence in 126 Countries: An Association Study", **The Lancet Public Health**, C: 2, No: 4, s. 166-74.
- Gruszczynski, L.: 2012 "The WHO Framework Convention on Tobacco Control as an International Standard under the TBT Agreement?", **Legal Issues in Tobacco Control**, C: 9, No: 5, s. 1-14.
- : 2017 "The WTO and FCTC Dispute Settlement Systems: Friends or Foes", **Asian Journal of WTO & International Health Law and Policy**, C: 12, s. 105-33.
- Gu, S. S.: 2017 "Plain Tobacco Packaging's Impact on International Trade and the Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act in the US and Drafting Suggestions", **Washington University Global Studies Law Review**, C: 16, s. 197-220.
- Gutiérrez, L. H.: 2003 "The Effect of Endogenous Regulation on Telecommunications Expansion and Efficiency in Latin

America", **Journal of Regulatory Economics**, C: 23, No: 3, s. 257-86.

Gutiérrez, L. H. ve S. Berg: 2000 "Telecommunications Liberalization and Regulatory Governance: Lessons from Latin America", **Telecommunications Policy**, C: 24, No: 10-11, s. 865-84.

Hackbarth, D. P., vd.: 2001 "Collaborative Research and Action to Control the Geographic Placement of Outdoor Advertising of Alcohol and Tobacco Products in Chicago", **Public Health Reports**, C: 116, No: 6, s. 558-67.

Hägg, P. G.: 1997 "Theories on the Economics of Regulation: A Survey of the Literature from a European Perspective", **European Journal of Law and Economics**, C: 4, No: 4, s. 337-70.

Hahn, R. A., vd.: 2010 "Effectiveness of Policies Restricting Hours of Alcohol Sales in Preventing Excessive Alcohol Consumption and Related Harms", **American Journal of Preventive Medicine**, C: 39, No: 6, s. 590-604.

Hammond, D.: 2011 "Health Warning Messages on Tobacco Products: A Review", **Tobacco Control**, C: 20, No: 5, s. 327-37.

Hammond, D., vd.: 2003 "Impact of the Graphic Canadian Warning Labels on Adult Smoking Behaviour", **Tobacco Control**, C: 12, No: 4, s. 391-95.

Hammond, D., vd.: 2006 "Effectiveness of Cigarette Warning Labels in Informing Smokers about the Risks of Smoking: Findings from the International Tobacco Control (ITC) Four Country Survey", **Tobacco Control**, C: 15, No: 3, s. 19-25.

- Hanewinkel, R., vd.: 2010 "Cigarette Advertising and Adolescent Smoking", **American Journal of Preventive Medicine**, C: 38, No: 4, s. 359-66.
- Hang, B., vd.: 2013 "Thirdhand Smoke Causes DNA Damage in Human Cells", **Mutagenesis**, C: 28, No: 4, s. 381-91.
- Hankin, J. R.: 2002 "Fetal Alcohol Syndrome Prevention Research", **Alcohol Research and Health**, C: 26, No: 1, s. 58-65.
- Harris, B.: 2011 "The Intractable Cigarette 'Filter Problem'", **Tobacco Control**, C: 20, No: 1, s. 10-16.
- Hastings, G., vd.: 2010 "Alcohol Advertising: The Last Chance Saloon", **BMJ**, C: 340, No: 7739, s. 184-86.
- Hastings, G. ve L. MacFadyen: 2000 "A Day in the Life of an Advertising Man: Review of Internal Documents from the UK Tobacco Industry's Principal Advertising Agencies", **BMJ**, C: 321, No: 7257, s. 366-71.
- Hawkins, B., vd.: 2016 "Reassessing Policy Paradigms: A Comparison of the Global Tobacco and Alcohol Industries", **Global Public Health**, C: 13, No: 1, s. 1-19.
- Helbling, T.: 2010 "Back to Basics What are Externalities? What Happens When Prices Do Not Fully Capture Costs", **Finance & Development**, C: 47, No: 4, s. 48-49.
- Henisz, W. J., B. A. Zelner ve M. F. Guillen: 2004 "International Coercion, Emulation, and Policy Diffusion: Market-Oriented Infrastructure Reforms, 1977-1999", **Academy of Management Proceedings**, C: 2004, No: 1, s. 1-6.

- Henisz, W. J., B. A. Zelner ve M. F. Guillén: 2005 "The Worldwide Diffusion of Market-Oriented Infrastructure Reform, 1977–1999", **American Sociological Review**, C: 70, No: 6, s. 871-97.
- Henriksen, L.: 2012 "Comprehensive Tobacco Marketing Restrictions: Promotion, Packaging, Price and Place", **Tobacco Control**, C: 21, No: 2, s. 147-53.
- Hiilamo, H., E. Crosbie ve S. A. Glantz: 2014 "The Evolution of Health Warning Labels on Cigarette Packs: the Role of Precedents, and Tobacco Industry Strategies to Block Diffusion", **Tobacco Control**, C: 23, No: 1, s. 1-23.
- Huang, J., vd.: 2016 "Do State Minimum Markup/Price Laws Work? Evidence from Retail Scanner Data and TUS-CPS", **Tobacco Control**, C: 25, No: 1, s. 52-59.
- Hyland, A., vd.: 2008 "A 32-Country Comparison of Tobacco Smoke Derived Particle Levels in Indoor Public Places", **Tobacco Control**, C: 17, No: 3, s. 159-65.
- Islami, F., vd.: 2015 "Global and Regional Patterns of Tobacco Smoking and Tobacco Control Policies", **European Urology Focus**, C: 1, No: 1, s. 3-16.
- İslamoğlu, H.: 2002 "Yeni Düzenlemeler ve Ekonomi Politik: IMF Kaynaklı Kurumsal Reformlar ve Tütün Yasası", **Birikim**, C: 158, s. 20-27.
- Ivanovič, D.: 2014 "Conceptualization of Public Sphere and Public Interest", s. 18-21.

- Jacobson, P. D., J. Wasserman ve J. R. Anderson: 1997 "Historical Overview of Tobacco Legislation and Regulation", **Journal of Social Issues**, C: 53, No: 1, s. 75-95.
- Jernigan, D., vd.: 2017 "Alcohol Marketing and Youth Alcohol Consumption: A Systematic Review of Longitudinal Studies Published since 2008", **Addiction**, C: 112, No: 1, s. 7-20.
- Jernigan, D. H. ve A. E. Rushman: 2014 "Measuring Youth Exposure to Alcohol Marketing on Social Networking Sites: Challenges and Prospects", **Journal of Public Health Policy**, C: 35, No: 1, s. 91-104.
- Jha, P.: 2011 "Avoidable Deaths from Smoking: A Global Perspective", **Public Health Reviews**, C: 33, No: 2, s. 569-600.
- Jha, P. ve F. J. Chaloupka: 1999b "Curbing the Epidemic: Governments and the Economics of Tobacco Control", **Tobacco Control**, C: 8, No: 2, s. 196-201.
- Jones, S. C. ve R. J. Donovan: 2002 "Self-Regulation of Alcohol Advertising: Is it Working for Australia?", **Journal of Public Affairs**, C: 2, No: 3, s. 153-65.
- Jones, S. C. ve D. H. Jernigan: 2010 "Alcohol Advertising, Marketing and Regulation", **Journal of Public Affairs**, C: 10, No: 1, s. 1-5.
- Jordana, J. ve C. Ramío: 2010 "Delegation, Presidential Regimes, and Latin American Regulatory Agencies", **Journal of Politics in Latin America**, C: 2, No: 1, s. 3-30.
- Kagan, E.: 2001 "Presidential Administration", **Harvard Law Review**, C: 114, No: 8, s. 2245-385.

- Kain, P. J.: 1990 "Rousseau, the General Will, and Individual Liberty", **History of Philosophy Quarterly**, C: 7, No: 3, s. 315-34.
- Kaskutas, L. ve T. K. Greenfield: 1992 "First Effects of Warning Labels on Alcoholic Beverage Containers", **Drug and Alcohol Dependence**, C: 31, No: 1, s. 1-14.
- Kaskutas, L. A.: 1995 "Interpretations of Risk: The Use of Scientific Information in the Development of the Alcohol Warning Label Policy", **International Journal of the Addictions**, C: 30, No: 12, s. 1519-48.
- Kennedy, R. D., vd.: 2012 "Positive Impact of Australian 'Blindness' Tobacco Warning Labels: Findings from the ITC Four Country Survey", **Clinical and Experimental Optometry**, C: 95, No: 6, s. 590-98.
- King, B. A., vd.: 2015 "Attitudes Toward Raising the Minimum Age of Sale for Tobacco among US Adults", **American Journal of Preventive Medicine**, C: 49, No: 4, s. 583-88.
- Kowitt, S. D., vd.: 2017 "Public Attitudes toward Larger Cigarette Pack Warnings: Results from a Nationally Representative US Sample", **PloS One**, C: 12, No: 3, s. 1-14.
- Kozlowski, L. T. ve B. Q. Edwards: 2005 "'Not Safe' is Not Enough: Smokers Have a Right to Know More than There is No Safe Tobacco Product", **Tobacco Control**, C: 14, No: 2, s. 3-7.
- Krasovsky, K.: 2013 "Sharp Changes in Tobacco Products Affordability and the Dynamics of Smoking Prevalence in Various Social and Income Groups in Ukraine in 2008–2012", **Tobacco Induced Diseases**, C: 11, No: 1, s. 21-27.

- Laugesen, M. ve C. Meads: 1991 "Tobacco Advertising Restrictions, Price, Income and Tobacco Consumption in OECD Countries, 1960–1986", **Addiction**, C: 86, No: 10, s. 1343-54.
- Laughery, K. R., vd.: 1993 "The Noticeability of Warnings on Alcoholic Beverage Containers", **Journal of Public Policy & Marketing**, C: 12, No: 1, s. 38-56.
- Le Grand, J.: 1991 "The Theory of Government Failure", **British Journal of Political Science**, C: 21, No: 04, s. 423-42.
- Lecours, N., vd.: 2012 "Environmental Health Impacts of Tobacco Farming: a Review of the Literature", **Tobacco Control**, C: 21, No: 2, s. 191-96.
- Lenk, K. M., vd.: 2010 "Alcohol Control Policies And Practices At Professional Sports Stadiums", **Public Health Reports**, C: 125, No: 5, s. 665-73.
- Levi-Faur, D.: 2005 "The Global Diffusion of Regulatory Capitalism", **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, C: 598, No: 1, s. 12-32.
- Levi-Faur, D. ve G. Sharon: 2004 "The Rise of the British Regulatory State: Transcending the Privatization Debate", **Comparative Politics**, C: 37, No: 1, s. 105-24.
- Levy, D., vd.: 2016 "Complying with the Framework Convention for Tobacco Control: An Application of the Abridged SimSmoke Model to Israel", **Israel Journal of Health Policy Research**, C: 5, No: 1, s. 41-50.

- Levy, D. T., vd.: 2013 "The Benefits from Complying with the Framework Convention on Tobacco Control: A SimSmoke Analysis of 15 European Nations", **Health Policy and Planning**, C: 29, No: 8, s. 1031-42.
- Li, Y., R. Qi ve H. Liu: 2010 "Designing Independent Regulatory System of Food Safety in China", **Agriculture and Agricultural Science Procedia**, C: 1, s. 288-95.
- Ling, P. M. ve S. A. Glantz: 2002 "Why and How the Tobacco Industry Sells Cigarettes to Young Adults: Evidence from Industry Documents", **American Journal of Public Health**, C: 92, No: 6, s. 908-16.
- Liu, S. ve Y. Zhu: 2010 "A Case Study of Exposure to Ultrafine Particles from Secondhand Tobacco Smoke in an Automobile", **Indoor Air**, C: 20, No: 5, s. 412-23.
- Lovato, C., vd.: 2003 "Impact of Tobacco Advertising and Promotion on Increasing Adolescent Smoking Behaviours", **Cochrane Database Systematic Reviews**, C: 4, No: 3, s. 1-27.
- Maggetti, M.: 2014 "Institutional Change and the Evolution of the Regulatory State: Evidence from the Swiss Case", **International Review of Administrative Sciences**, C: 80, No: 2, s. 276-97.
- Majone, G.: 1997 "From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance", **Journal of Public Policy**, C: 17, No: 2, s. 139-67.
- Maldonado-Molina, M. M. ve A. C. Wagenaar: 2010 "Effects of Alcohol Taxes on Alcohol-Related Mortality in Florida: Time-Series Analyses

from 1969 to 2004", **Alcoholism: Clinical and Experimental Research**, C: 34, No: 11, s. 1915-21.

Mann, R. E., vd.: 2001 "The Effects of Introducing or Lowering Legal Per Se Blood Alcohol Limits for Driving: An International Review", **Accident Analysis & Prevention**, C: 33, No: 5, s. 569-83.

McCambridge, J., B. Hawkins ve C. Holden: 2013 "Industry Use of Evidence to Influence Alcohol Policy: a Case Study of Submissions to the 2008 Scottish Government Consultation", **PLOS Medicine**, C: 10, No: 4, s. 1-6.

McLaughlin, I., vd.: 2014 "Reducing Tobacco Use and Access Through Strengthened Minimum Price Laws", **American Journal of Public Health**, C: 104, No: 10, s. 1844-50.

Meier, P. S., R. Purshouse ve A. Brennan: 2010 "Policy Options for Alcohol Price Regulation: the Importance of Modelling Population Heterogeneity", **Addiction**, C: 105, No: 3, s. 383-93.

Meloni, G. ve J. Swinnen: 2013 "The Political Economy of European Wine Regulations", **Journal of Wine Economics**, C: 8, No: 3, s. 244-84.

Middleton, J. C., vd.: 2010 "Effectiveness of Policies Maintaining or Restricting Days of Alcohol Sales on Excessive Alcohol Consumption and Related Harms", **American Journal of Preventive Medicine**, C: 39, No: 6, s. 575-89.

Millett, C., vd.: 2011 "Increasing the Age for the Legal Purchase of Tobacco in England: Impacts on Socio-Economic Disparities in Youth Smoking", **Thorax**, s. 1-4.

- Moodie, C., vd.: 2008 "Tobacco Marketing Awareness on Youth Smoking Susceptibility and Perceived Prevalence before and after an Advertising Ban", **European Journal of Public health**, C: 18, No: 5, s. 484-90.
- Morain, S. R., J. P. Winickoff ve M. M. Mello: 2016 "Have Tobacco 21 Laws Come of Age?", **New England Journal of Medicine**, C: 374, No: 17, s. 1601-04.
- Moriwaki, H., S. Kitajima ve K. Katahira: 2009 "Waste on the Roadside, 'Poisute' Waste: Its Distribution and Elution Potential of Pollutants into Environment", **Waste Management**, C: 29, No: 3, s. 1192-97.
- Mota Prado, M.: 2008 "Towards a Theory of Presidential Dominance: An Analysis of the Relationship between the Executive Branch and Regulatory Agencies in Brazil", **Revista Juridica Universidad de Puerto Rico**, C: 77, s. 393-410.
- Nelson, D. E., vd.: 2013 "Alcohol-Attributable Cancer Deaths and Years of Potential Life Lost in the United States", **American Journal of Public Health**, C: 103, No: 4, s. 641-48.
- Noel, J. K. ve T. F. Babor: 2017 "Does Industry Self-Regulation Protect Young People from Exposure to Alcohol Marketing? A Review of Compliance and Complaint Studies", **Addiction**, C: 112, No: 1, s. 51-56.
- Novotny, T. E., vd.: 2015 "The Environmental and Health Impacts of Tobacco Agriculture, Cigarette Manufacture and Consumption", **Bulletin of the World Health Organization**, C: 93, No: 12, s. 877-80.

- Novotny, T. E., vd.: 2009 "Cigarettes Butts and the Case for an Environmental Policy on Hazardous Cigarette Waste", **International Journal of Environmental Research and Public Health**, C: 6, No: 5, s. 1691-705.
- Novotny, T. E. ve E. Slaughter: 2014 "Tobacco Product Waste: An Environmental Approach to Reduce Tobacco Consumption", **Current Environmental Health Reports**, C: 1, No: 3, s. 208-16.
- Novotny, T. E. ve F. Zhao: 1999 "Consumption and Production Waste: Another Externality of Tobacco Use", **Tobacco Control**, C: 8, No: 1, s. 75-80.
- Nunes, R., S. B. Nunes ve G. Rego: 2015 "A New Governance Model for Independent Regulatory Agencies", **Theoretical Economics Letters**, C: 5, s. 4-13.
- Partos, T. R., vd.: 2013 "Cigarette Packet Warning Labels Can Prevent Relapse: Findings from the International Tobacco Control 4-Country Policy Evaluation Cohort Study", **Tobacco Control**, C: 22, No: 1, s. 43-50.
- Peeters, S., vd.: 2015 "The Revision of the 2014 European Tobacco Products Directive: An Analysis of the Tobacco Industry's Attempts to 'Break the Health Silo'", **Tobacco Control**, s. 1-10.
- Pennay, A. ve R. Room: 2012 "Prohibiting Public Drinking in Urban Public Spaces: A Review of the Evidence", **Drugs: Education, Prevention and Policy**, C: 19, No: 2, s. 91-101.
- Popova, S., vd.: 2009 "Hours and Days of Sale and Density of Alcohol Outlets: Impacts on Alcohol Consumption and Damage: A Systematic Review", **Alcohol & Alcoholism**, C: 44, No: 5, s. 500-16.

- Posner, R. A.: 1971 "Taxation by Regulation", **The Bell Journal of Economics and Management Science**, C: 2, No: 1, s. 22-50.
- Prado, M. M.: 2008 "The Challenges and Risks of Creating Independent Regulatory Agencies: A Cautionary Tale from Brazil", **Vanderbilt Journal of Transnational Law**, C: 41, No: 2, s. 435-503.
- Purves, R. I., vd.: 2017 "Alcohol Marketing during the UEFA EURO 2016 Football Tournament: A Frequency Analysis", **International Journal of Environmental Research and Public Health**, C: 14, No: 7, s. 704.
- Puska, P.: 2015 "Framework Convention on Tobacco Control: 10 Years of the Pioneering Global Health Instrument", **European Journal of Public Health**, C: 26, No: 1, s. 1-1.
- Rath, J. M., vd.: 2012 "Cigarette Litter: Smokers' Attitudes and Behaviors", **International Journal of Environmental Research and Public Health**, C: 9, No: 6, s. 2189-203.
- Rehm, J., vd.: 2014 "A Systematic Review of the Epidemiology of Unrecorded Alcohol Consumption and the Chemical Composition of Unrecorded Alcohol", **Addiction**, C: 109, No: 6, s. 880-93.
- Rigaud, A. ve M. Craplet: 2004 "The 'Loi Evin': A French Exception", **The Globe**, C: 1, No: 2, s. 33-6.
- Ringel, J. S. ve W. N. Evans: 2001 "Cigarette Taxes and Smoking During Pregnancy", **American Journal of Public Health**, C: 91, No: 11, s. 1851-56.
- Room, R.: 2006 "International Control of Alcohol: Alternative Paths Forward", **Drug and Alcohol Review**, C: 25, No: 6, s. 581-95.

- Room, R. ve I. Rossow: 2001 "The Share of Violence Attributable to Drinking", **Journal of Substance Use**, C: 6, No: 4, s. 218-28.
- Ruger, J. P.: 2005 "The Changing Role of the World Bank in Global Health", **American Journal of Public Health**, C: 95, No: 1, s. 60-70.
- Saffer, H.: 1991 "Alcohol Advertising Bans and Alcohol Abuse: An International Perspective", **Journal of Health Economics**, C: 10, No: 1, s. 65-79.
- Saffer, H. ve D. Dave: 2002 "Alcohol Consumption and Alcohol Advertising Bans", **Applied Economics**, C: 34, No: 11, s. 1325-34.
- Schattschneider, E. E.: 1952 "Political Parties and the Public Interest", **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, C: 280, No: 1, s. 18-26.
- Schneider, J. E., vd.: 2011 "Tobacco Litter Costs and Public Policy: A Framework and Methodology for Considering the Use of Fees to Offset Abatement Costs", **Tobacco Control**, C: 20, No: 1, s. 36-41.
- Scholes-Balog, K. E., J. A. Heerde ve S. A. Hemphill: 2012 "Alcohol Warning Labels: Unlikely to Affect Alcohol-Related Beliefs and Behaviours in Adolescents", **Australian and New Zealand Journal of Public Health**, C: 36, No: 6, s. 524-29.
- Schubert, G. A.: 1957 "“The Public Interest” in Administrative Decision-Making: Theorem, Theosophy, or Theory?", **American Political Science Review**, C: 51, No: 02, s. 346-68.
- Sezen, S.: 2007 "Independent Regulatory Agencies in Turkey: are They Really Autonomous?", **Public Administration and Development**, C: 27, No: 4, s. 319-32.

- Shaffer, E. R., J. E. Brenner ve T. P. Houston: 2005 "International Trade Agreements: A Threat to Tobacco Control Policy", **Tobacco Control**, C: 14, No: 2, s. 19-25.
- Shanahan, P. ve D. Elliott: 2009 "Evaluation of the Effectiveness of the Graphic Health Warnings on Tobacco Product Packaging 2008", Australian Government Department of Health and Ageing.
- Shults, R. A., vd.: 2001 "Reviews of Evidence Regarding Interventions to Reduce Alcohol-Impaired Driving", **American Journal of Preventive Medicine**, C: 21, No: 4, s. 66-88.
- Sleiman, M., vd.: 2014 "Inhalable Constituents of Thirdhand Tobacco Smoke: Chemical Characterization and Health Impact Considerations", **Environmental Science & Technology**, C: 48, No: 22, s. 1-9.
- Smart, R. G. ve R. E. Cutler: 1976 "The Alcohol Advertising Ban in British Columbia: Problems and Effects on Beverage Consumption", **Addiction**, C: 71, No: 1, s. 13-21.
- Smith, E. A. ve P. A. McDaniel: 2011 "Covering Their Butts: Responses to the Cigarette Litter Problem", **Tobacco Control**, C: 20, No: 2, s. 100-06.
- Smith, E. A. ve T. E. Novotny: 2011 "Whose Butt is It? Tobacco Industry Research about Smokers and Cigarette Butt Waste", **Tobacco Control**, C: 20, No: 1, s. 2-9.
- Smith, L. A. ve D. R. Foxcroft: 2009 "The Effect of Alcohol Advertising, Marketing and Portrayal on Drinking Behaviour in Young People: Systematic Review of Prospective Cohort Studies", **BMC Public Health**, C: 9, No: 1, s. 51.

- Sosay, G. ve Ü. Zenginobuz: 2005 "Independent Regulatory Agencies in Emerging Economies", Annual Conference of the European Consortium for Political Research, 8-10 September 2005., Budapest.
- Sridhar, D.: 2012 "Health Policy: Regulate Alcohol for Global Health", **Nature**, C: 482, No: 7385, s. 302-02.
- Stigler, G. J.: 1971 "The Theory of Economic Regulation", **The Bell Journal of Economics and Management Science**, C: 2, No: 1, s. 3-21.
- Stockley, C. S.: 2001 "The Effectiveness of Strategies Such as Health Warning Labels to Reduce Alcohol-Related Harms—an Australian Perspective", **International Journal of Drug Policy**, C: 12, No: 2, s. 153-66.
- Stockwell, T., vd.: 2012 "The Raising of Minimum Alcohol Prices in Saskatchewan, Canada: Impacts on Consumption and Implications for Public Health", **American Journal of Public Health**, C: 102, No: 12, s. 103-10.
- Stoker, G.: 1998 "Governance as Theory: Five Propositions", **International Social Science Journal**, C: 50, No: 155, s. 17-28.
- Strasser, A. A., vd.: 2012 "Graphic Warning Labels in Cigarette Advertisements: Recall and Viewing Patterns", **American Journal of Preventive Medicine**, C: 43, No: 1, s. 41-47.
- TFCPS: 2010 "Recommendations on Maintaining Limits on Days and Hours of Sale of Alcoholic Beverages to Prevent Excessive Alcohol Consumption and Related Harms", **American Journal of Preventive Medicine**, C: 39, No: 6, s. 605-06.

- Thamarangsi, T.: 2013 "Unrecorded Alcohol: Significant Neglected Challenges", **Addiction**, C: 108, No: 12, s. 2048-50.
- Thatcher, M.: 2002a "Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation", **West European Politics**, C: 25, No: 1, s. 125-47.
- : 2002b "Regulation after Delegation: Independent Regulatory Agencies in Europe", **Journal of European Public Policy**, C: 9, No: 6, s. 954-72.
- : 2005 "The Third Force? Independent Regulatory Agencies and Elected Politicians in Europe", **Governance**, C: 18, No: 3, s. 347-73.
- Thomas, G., J. L. Cook ve G. Gonneau: 2014 "The Effectiveness of Alcohol Warning Labels for Reducing Drinking in Pregnancy: A Brief Review", **International Journal of Alcohol and Drug Research**, C: 3, No: 1, s. 91-103.
- Thomas, G., vd.: 2014 "The Effectiveness of Alcohol Warning Labels in the Prevention of Fetal Alcohol Spectrum Disorder: a Brief Review", **The International Journal of Alcohol and Drug Research**, C: 3, No: 1, s. 91-103.
- Tippetts, A. S., vd.: 2005 "A Meta-Analysis of 08 BAC Laws in 19 Jurisdictions in the United States", **Accident Analysis & Prevention**, C: 37, No: 1, s. 149-61.
- Toomey, T. L., vd.: 2005 "Illegal Alcohol Sales and Use of Alcohol Control Policies at Community Festivals", **Public Health Reports**, C: 120, No: 2, s. 165-73.

- Van Dalen, W. E. ve M. M. A. P. Kuunders: 2006 "Alcohol Marketing and Young People: An Analysis of the Current Debate on Regulation", **Nordic Studies on Alcohol and Drugs**, C: 23, No: 6, s. 415-26.
- Vathesatogkit, P. ve N. Charoenca: 2011 "Tobacco Control: Lessons Learnt in Thailand", **Indian Journal of Public Health**, C: 55, No: 3, s. 228-33.
- Verkuil, P. R.: 1988 "The Purposes and Limits of Independent Agencies", **Duke Law Journal**, C: 257, s. 257-79.
- Voon, T.: 2013 "Flexibilities in WTO Law to Support Tobacco Control Regulation", **American Journal of Law & Medicine**, C: 39, No: 2-3, s. 199-217.
- Wagenaar, A. C. ve M. M. Maldonado-Molina: 2007 "Effects of Drivers' License Suspension Policies on Alcohol-Related Crash Involvement: Long-Term Follow-Up in Forty-Six States", **Alcoholism: Clinical and Experimental Research**, C: 31, No: 8, s. 1399-406.
- Wagenaar, A. C., A. L. Tobler ve K. A. Komro: 2010 "Effects of Alcohol Tax and Price Policies on Morbidity and Mortality: A Systematic Review", **American Journal of Public Health**, C: 100, No: 11, s. 2270-78.
- Wakefield, M., vd.: 2015 "Australian Adult Smokers' Responses to Plain Packaging with Larger Graphic Health Warnings 1 Year After Implementation: Results from a National Cross-Sectional Tracking Survey", **Tobacco Control**, C: 24, No: 2, s. 17-25.

- Wallbank, L. A., R. MacKenzie ve P. J. Beggs: 2017 "Environmental Impacts of Tobacco Product Waste: International and Australian Policy Responses", **Ambio**, C: 46, s. 361-70.
- Wallsten, S. J.: 2001 "An Econometric Analysis of Telecom Competition, Privatization, and Regulation in Africa and Latin America", **The Journal of Industrial Economics**, C: 49, No: 1, s. 1-19.
- Warner, K. E.: 2017 "Understanding the Association Between the WHO Framework Convention on Tobacco Control, Adoption of Tobacco Control Policies, and Reduction in Smoking Prevalence", **The Lancet Public Health**, C: 2, No: 4, s. 1-2.
- White, V., B. Webster ve M. Wakefield: 2008 "Do Graphic Health Warning Labels Have an Impact on Adolescents' Smoking-Related Beliefs and Behaviours?", **Addiction**, C: 103, No: 9, s. 1562-71.
- White, V., vd.: 2015 "Do Larger Graphic Health Warnings on Standardised Cigarette Packs Increase Adolescents' Cognitive Processing of Consumer Health Information and Beliefs about Smoking-Related Harms?", **Tobacco Control**, C: 24, No: 2, s. 50-57.
- Wilkinson, C. ve R. Room: 2009 "Warnings on Alcohol Containers and Advertisements: International Experience and Evidence on Effects", **Drug and Alcohol Review**, C: 28, No: 4, s. 426-35.
- Wilkinson, S.: 2015 "Alcohol, Young People and Urban Life", **Geography Compass**, C: 9, No: 3, s. 115-26.
- Winpenny, E. M., T. M. Marteau ve E. Nolte: 2013 "Exposure of Children and Adolescents to Alcohol Marketing on Social Media Websites", **Alcohol and Alcoholism**, C: 49, No: 2, s. 154-59.

- Wipfli, H. ve J. M. Samet: 2016 "One Hundred Years in the Making: the Global Tobacco Epidemic", **Annual Review of Public Health**, C: 37, s. 149-66.
- Wright, S. L., vd.: 2015 "Bioaccumulation and Biological Effects of Cigarette Litter in Marine Worms", **Scientific Reports**, C: 5, No: 14119, s. 1-10.
- Yannis, G., C. Antoniou ve E. Papadimitriou: 2007 "Road Casualties and Enforcement: Distributional Assumptions of Serially Correlated Count Data", **Traffic Injury Prevention**, C: 8, No: 3, s. 300-08.
- Yong, H.-H., vd.: 2015 "Smokers' Reactions to the New Larger Health Warning Labels on Plain Cigarette Packs in Australia: Findings from the ITC Australia Project", **Tobacco Control**, s. 1-7.
- Zacher, M., vd.: 2014 "Personal Tobacco Pack Display before and after the Introduction of Plain Packaging with Larger Pictorial Health Warnings in Australia: An Observational Study of Outdoor Café Strips", **Addiction**, C: 109, No: 4, s. 653-62.
- : 2015 "Personal Pack Display and Active Smoking at Outdoor Café Strips: Assessing the Impact of Plain Packaging 1 Year Postimplementation", **Tobacco Control**, C: 24, No: 2, s. 94-97.
- Zhang, Y.-F., D. Parker ve C. Kirkpatrick: 2008 "Electricity Sector Reform in Developing Countries: An Econometric Assessment of the Effects of Privatization, Competition and Regulation", **Journal of Regulatory Economics**, C: 33, No: 2, s. 159-78.

4) DİĞERLERİ

- Borschos, B.: 2000 "An Evaluation of the Swedish Drunken Driving Legislation Implemented on February 1, 1994", Proceedings of the 15th

International Conference on Alcohol, Drugs and Traffic Safety, Stockholm, s. 22-26.

Christensen, J. G.: 2010 "Public Interest Regulation Reconsidered: From Capture to Credible Commitment", Regulation at the Age of Crisis ECPR Regulatory Governance Standing Group, 3rd Biennial Conference, University College, Dublin, June, Jerusalem.

Domah, P., M. G. Pollitt ve J. Stern: 2002 "Modelling the Costs of Electricity Regulation: Evidence of Human Resource Constraints in Developing Countries", University of Cambridge Department of Applied Economics.

Guillemont, J.: 2009 "Labelling on Alcohol Drinks Packaging: The French Experience", Committee on National Alcohol Policy and Action Meeting, Inpes.

Günlük-Şenesen, G. ve Ö. Akduran: 2006 "Gender Aspects of Privatization: A Case Study of Female Tobacco Workers in Turkey", Gender Impact of Trade Liberalization in the MENA Region, Hammamet, s. 58-73.

Joskow, P. L.: 1998 "Regulatory Priorities for Reforming Infrastructure Sectors in Developing Countries", The Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington.

MacKinnon, D. P. ve L. Nohre: 2000 "Effects of the United States Alcohol Warning Label on Adolescents", Proceedings of the Human Factors and Ergonomics Society Annual Meeting, Los Angeles, s. 806-09.

Maggetti, M.: 2006 "Between Control and Autonomy: Implementing Independent Regulatory Agencies. An Empirical Comparison", Frontiers of Regulation: Assessing Scholarly Debates and Policy Challenges.

An International Conference Organised by the European Consortium of Political Research, Standing Group on Regulatory Governance and the Centre for the Study of Regulated Industries, School of Management, University of Bath, Bath.

Nsiku, N. ve W. Botha: 2007 "Tobacco Revenue Management: Malawi Case Study", International Institute for Sustainable Development, Mannitoba.

OECD: 2002 "Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance", Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

Peltzman, S.: 1976 "Toward a More General Theory of Regulation", National Bureau of Economic Research Cambridge.

Posner, R. A.: 1974 "Theories of Economic Regulation", National Bureau of Economic Research Cambridge, Massachusets.

Sassi, F., vd.: 2014 "Taxation and Economic Incentives on Health-Related Commodities: Alcohol, Tobacco and Food".

Sosay, G. ve Ü. Zenginobuz: 2006 "Independence and Accountability of Regulatory Agencies in Turkey", ECPR Conference on Regulatory Governance, Bath, s. 7-8.

Stern, J.: 1999 "Styles of Regulation: The Choice of Approach to Utility Regulation in Central and Eastern Europe", London Business School & NERA, London.

Stiglitz, J. E.: 1999 "Promoting Competition in Telecommunications", Centro de Estudios Economicos de la Regulacion, Buenos Aires.

THSK: 2012 "Küresel Yetişkin Tütün Araştırması Türkiye 2012", Türkiye Halk Sağlığı Kurumu, Ankara.

TÜSİAD: 2002 "Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması", Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği, İstanbul.

Wetzel, H.: 2008 "European Railway Deregulation: The Influence of Regulatory and Environmental Conditions on Efficiency", University of Lüneburg

WHO: 2018 "Indicator Metadata Registry", WHO, Erişim Tarihi: 1 Ekim 2018, (Çevrimiçi) <http://apps.who.int/gho/data/node.wrapper.imr?x-id=462>.

EKLER

Ek 1. Türkiye’de Sigara İçenlerin Sayısı ve Sigara İçme Yaygınlığı

Yıl	Sigara İçme Yaygınlığı, %			Sigara İçenlerin Sayısı, ‘000		
	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam
2002	52,7	16,2	34,3	11 153,5	3 487,3	14 640,7
2003	52,2	16,3	34,1	11 304,4	3 571,2	14 875,6
2004	51,7	16,3	33,9	11 431,4	3 653,8	15 085,2
2005	51,5	16,3	33,8	11 607,9	3 733,1	15 341,2
2006	51	16,4	33,6	11 727,1	3 834,6	15 561,7
2007	50,5	16,5	33,4	11 831,4	3 933,4	15 764,9
2008	49,8	16,6	33	11 914,6	4 044,0	15 958,6
2009	48,3	16	32	11 761,6	3 947,0	15 708,6
2010	47	15,6	31,3	11 676,5	3 924,9	15 601,4
2011	46,1	15,3	30,6	11 705,8	3 921,6	15 627,4
2012	44,8	15	29,8	11 591,5	3 921,2	15 512,7
2013	43,9	14,7	29,2	11 548,0	3 914,6	15 462,6
2014	43,6	14,6	29	11 679,0	3 959,4	15 638,5
2015	43	14,4	28,6	11 726,0	3 975,3	15 701,3
2016	42,5	14,2	28,3	11 772,7	3 981,3	15 754,0
2017	42,1	14	28	11 842,5	3 985,8	15 828,2

Kaynak: Euromonitor, 2018

Ek 2. Türkiye’de Sigara Üretim, İthalat, İç Satış ve İhracat Miktarları

Adet Yıl	Üretim (İhracat Dahil)	İthalat	İç Satış	İhracat
2003	120 943 286 260	0	108 157 063 150	12 961 347 000
2004	117 837 981 610	0	108 870 390 620	9 142 850 000
2005	114 572 421 100	0	106 716 505 496	11 701 282 000
2006	125 807 062 000	0	107 908 692 050	16 927 678 280
2007	126 119 539 320	6 985 000	107 454 965 620	18 383 867 800
2008	135 041 446 800	0	107 858 908 399	25 658 999 200
2009	132 912 630 061	0	107 554 976 198	20 366 024 800
2010	115 238 165 761	0	93 354 256 336	24 037 012 800
2011	112 083 047 080	0	91 217 479 040	24 326 238 400
2012	134 454 421 720	0	99 257 052 660	32 393 076 000
2013	130 597 511 840	0	91 659 534 370	36 794 600 000
2014	142 894 873 580	0	94 681 206 450	44 761 164 800
2015	156 195 471 340	0	103 210 236 100	47 818 361 000
2016	159 907 424 720	0	105 488 652 808	50 539 562 500

Kaynak: TAPDK, 2017

Ek 3. Türkiye’de Tütün Şirketlerin Sigara Perakende Satışlarında Payları

Perakende Satış Oranları%	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Philip Morris	40,8	39,9	40,9	42,1	44,8	45,7	45,5	44	43,8	44,5
JTI	13,6	16,2	19,1	22,6	24,1	26,3	27,2	29	29,4	28,8
BAT	7,6	37,6	34,6	29,1	25,5	21,8	19,6	19,2	21,6	23,2
Imperial Tobacco	2,5	3,4	3,3	3,9	3,3	3,6	4,3	4,1	2,1	1,6
European Tobacco	2,2	2,2	1,4	1,9	1,9	1,9	2,1	2,1	1,8	1,5
Tekel	32	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Diğerleri	1,2	0,7	0,6	0,4	0,4	0,6	1,3	1,6	1,2	0,4
Toplam	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Kaynak: Euromonitor, 2018

Ek 4. Türkiye’de Sigara Satış Markalarının Dağılımı

Marka Adları (Şirket Adları)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Parliament (Philip Morris)	8,7	7	7,8	7,1	8,1	9	9,9	11,4	11,6	11,7
Winston (JTI)	8,2	8,9	11,7	13,4	14,4	15,5	16,2	13,2	10,8	11
Marlboro (Philip Morris)	12,3	8,9	9,2	9,5	9,3	9,2	8,9	8,9	9,5	10,3
Camel (JTI)	2,9	4,6	0,6	1,4	1,8	1,8	2	7,8	10,9	9,8
Lark (Philip Morris)	3,6	11,5	11,9	12,2	11,9	12,2	11,4	9,2	7,7	7,5
L&M (Philip Morris)	5,1	4,4	4,7	5,6	8,6	8,3	7,3	6,9	6,5	6,2
Tekel 2000 (BAT)	3	1,6	1,9	3,6	5,6	4,5	3,9	3,9	4,7	5,4
Muratti Ambassa (Philip Morris)	4,8	4,5	5	5,6	6	6,3	6,6	4,8	5,1	5,2
Monte Carlo (JTI)	0,8	0,7	4,3	4,9	4,6	5	4,6	4	4,9	5,1
Rothmans (BAT)	-	-	-	-	-	-	-	-	3,3	4,8
Viceroy (BAT)	4,8	5,8	5,3	8,9	6,1	5,6	5,4	5,4	4,5	3,8
Kent Switch (BAT)	-	-	-	0	0,1	0,1	0,1	0,4	2,3	3,3
Chesterfield (Philip Morris)	2,1	0,7	0,8	0,6	0,2	0,1	0,8	2,5	3	3,2
LD (JTI)	0,2	0,3	1,5	2,3	3	3,7	4,1	3,7	2,6	2,7
Tekel 2001 (BAT)	11,5	11,4	10,7	7,7	5,4	4,1	3,6	3,6	2,9	2,3
Kent (BAT)	0,5	1,1	1,9	0,7	0,9	0,8	0,9	0,9	1	1,2
Pall Mall (BAT)	2	2	2,7	2	2,2	2,1	1,9	1,9	1,4	1
Samsun (BAT)	9,4	5,4	4,9	1,6	1,2	1	0,8	0,8	0,9	1
West (Imperial Brands)	0,1	0,1	1,2	2,1	1,9	2,2	2,5	2,5	0,9	0,6
HD (European Tobacco)	0,6	1	0,8	1	1,1	1,1	1,2	1,2	0,9	0,6
Polo (Imperial Brands)	0,1	0,4	0,4	0,9	0,7	0,7	0,9	0,8	0,7	0,6
Maltepe (BAT)	8	6,4	3,9	1,3	0,9	0,8	0,6	0,6	0,5	0,4
Muratti (Philip Morris)	-	-	-	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Davidoff (Imperial Brands)	0,6	1,1	1,1	0,5	0,3	0,4	0,5	0,5	0,3	0,3
Anadolu (JTI)	0,6	0,8	0,4	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Bond Street (Philip Morris)	3,9	1,8	1,6	1,5	0,6	0,3	0,3	0,1	0,1	0,1
Lucky Strike (BAT)	-	-	-	-	0,1	0,4	0,4	0,4	0,2	0,1
Bianca (Imperial Brands)	0,2	0,5	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Bahar (BAT)	-	1,7	1	1	0,9	0,5	0,3	0,3	-	-
Cool Black (BAT)	0,2	0,1	-	-	-	-	-	-	-	-
Dunhill (BAT)	-	-	0,5	0,9	0,8	0,7	0,7	-	-	-
Klasik (Imperial Brands)	1,6	1,4	0,2	-	-	-	-	-	-	-
Marlboro Intense (Philip Morris)	0,3	1,1	-	-	-	-	-	-	-	-
Meltem (BAT)	-	1,5	1	0,7	0,7	0,5	0,3	0,3	0	-
More (JTI)	0,2	0,1	0,2	0,1	0	0	0	0	-	-
Salem (JTI)	0,4	0,4	0,4	0,3	0	0	0	0	-	-
Vogue (BAT)	0,4	0,5	0,9	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0	-
West Super (Imperial Brands)	-	-	-	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0	-
Winston Fine White (JTI)	0,3	0,3	-	-	-	-	-	-	-	-
Diğerleri (Diğerleri)	2,8	1,9	1,3	1,3	1,2	1,4	2,2	2,5	2,2	1,3
Toplam	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Kaynak: Euromonitor, 2018

Ek 5. Türkiye’de Tütün Ürünlerinde Sağlık Uyarı Etiketlerinin Ortalama Boyutları ve Tütün Reklam Yasakları

Yıl	Sağlık Uyarıları	Reklam Yasakları
2007	%35 Ancak Resim veya Piktogram ve Diğer Gerekli Özellikleri Yoktur	Reklam Yasakları Tamamen Eksiktir
2010	%47,5 Gerekli Özellikleri dâhil Resim veya Piktogram	Ulusal Televizyon, Radyo ve Basılı Medyanın yanı sıra, Bazı Dolaylı ve Dolaysız Reklamlar Yasaktır
2012	%65 Gerekli Özellikleri dâhil Resim veya Piktogram	Her Türlü Dolaylı ve Dolaysız Reklamlar Yasaktır
2014	%65 Gerekli Özellikleri dâhil Resim veya Piktogram	Her Türlü Dolaylı ve Dolaysız Reklamlar Yasaktır

Kaynak: Türkiye’de Tütün Ürünlerinde Sağlık Uyarı Etiketlerinin Ortalama Boyutları ve Tütün Reklam Yasakları, 2007-2014, DSÖ 2018.

Ek 6. Türkiye’de Alkol İç Piyasa Arzı, İthalatı ve İhracat Miktarları

Litre	Bira			
Yıl	Üretimden İç Piyasaya Arz	İthalat	İhracat	Toplam İç Piyasaya Arz [üretim+ithalat]
2004	812 012 552	1 160 013	51 986 846	813 172 565
2005	818 842 437	3 007 901	67 504 724	821 850 338
2006	801 980 923	1 859 805	72 967 223	803 840 728
2007	843 920 898	842 757	62 141 527	844 763 654
2008	924 438 410	582 059	73 611 503	925 020 469
2009	923 115 658	392 472	98 813 349	923 508 131
2010	920 120 326	1 379 966	107 733 311	921 500 292
2011	921 238 889	4 325 275	95 127 619	925 564 164
2012	995 639 592	3 183 660	105 679 253	998 823 252
2013	876 050 971	2 861 897	104 832 598	878 912 869
2014	938 431 147	4 768 064	86 826 206	943 199 212
2015	901 994 431	6 203 416	79 948 603	908 197 848
2016	893 943 872	6 397 689	62 816 266	900 341 561
Litre	Fermente alkollü İçkiler (Köpüren Şarap, Şarap, Vermut, Diğer)			
Yıl	Üretimden İç Piyasaya Arz	İthalat	İhracat	Toplam İç Piyasaya Arz [üretim+ithalat]
2004	28 480 946	488 371	3 010 766	28 969 317
2005	26 572 145	907 282	2 715 535	27 479 427
2006	22 663 419	1 324 926	2 719 387	23 988 345
2007	22 581 129	1 106 342	2 609 664	23 687 471
2008	37 950 871	1 217 728	2 421 318	39 168 599
2009	46 384 480	1 294 445	2 465 708	47 678 925
2010	59 358 076	1 907 981	2 203 547	61 266 057
2011	58 711 917	2 203 847	2 517 746	60 915 764
2012	56 603 668	2 645 033	2 632 894	59 248 701
2013	62 685 939	2 815 872	2 843 045	65 501 811
2014	62 829 488	3 478 050	2 654 669	66 307 538
2015	64 226 709	2 889 656	2 830 749	67 116 365
2016	52 147 908	2 960 659	2 952 592	55 108 567
Litre	Distile alkollü İçkiler (Kanyak, Viski, Cin, Votka, Likör, Rakı, Diğer)			
Yıl	Üretimden İç Piyasaya Arz	İthalat	İhracat	Toplam İç Piyasaya Arz [üretim+ithalat]
2004	51 166 587	4 488 256	2 154 241	55 654 843
2005	51 163 715	3 416 797	2 794 041	54 580 512
2006	53 763 704	3 978 287	2 390 744	57 741 991
2007	49 300 058	3 490 642	3 778 748	52 790 700
2008	54 382 706	4 162 093	2 881 094	58 544 799
2009	55 541 124	5 533 410	2 575 965	61 074 534
2010	58 124 992	6 826 589	2 415 056	64 951 581
2011	63 301 296	10 296 232	2 626 965	73 597 528
2012	58 779 734	10 431 930	2 942 853	69 211 664
2013	55 777 947	11 523 355	3 273 388	67 301 302
2014	55 141 273	13 123 091	3 130 974	68 264 364
2015	52 085 345	13 534 077	3 902 692	65 619 422
2016	45 125 292	12 050 220	3 411 776	57 175 512

Kaynak: Türkiye’de Alkol İç Piyasaya Arzı, İthalat ve İhracat Miktarları, litre, 2004-2016 TAPDK, 2018

Ek 7. Türkiye’de Şirketlerin Bira, Şarap ve Alkollü İçkiler Piyasalarının Yoğunlaşma Oranları

Yoğunlaşma Oranı (Market Concentration)	Bira Piyasası		Şarap Piyasası		Alkollü İçkiler	
	İlk 3 Şirket	Diğerleri	İlk 3 Şirket	Diğerleri	İlk 3 Şirket	Diğerleri
2007	98,3	1,7	63,8	36,2	85,1	14,9
2008	98,8	7,2	60,5	39,5	84,4	15,6
2009	99,0	1,0	60,2	39,8	84,2	15,8
2010	99,3	0,7	59,3	40,7	80,7	19,3
2011	98,8	1,2	58,6	41,4	86,8	13,2
2012	99,1	0,9	59,7	40,3	89,0	11,0
2013	99,1	0,9	54,2	45,8	87,0	13,0
2014	99,3	0,7	53,6	46,4	86,1	13,9
2015	99,4	0,6	52,9	47,1	85,5	14,5
2016	99,4	0,6	50,6	49,4	85,4	14,6
2017	99,5	0,5				

Kaynak: Euromonitor, 2018

Ek 8. Türkiye’de Bira Satışlarında Şirketlerin Piyasadaki Payı

Şirket Adı	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Efes Pilsen AŞ	87,7	87,5	87,1	86,3	84	79	69,2	65,7	60	58,8
Türk Tuborg Bira ve Malt Sanayii AŞ	10,9	11,3	12,1	12,4	15	19,9	30	33,6	39,4	40,6
Karagözoğlu Dış Ticaret AŞ	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Park Şirketler Grubu	0,2	0,1	0,1	-	-	-	-	-	-	-
Diğerleri	1,1	1	0,6	1,2	0,9	0,9	0,7	0,6	0,5	0,5
Toplam	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Kaynak: Euromonitor, 2018

Ek 9. Türkiye’de Şarap Satışlarında Şirketlerin Payı

Şirket Adı	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Kavaklıdere Şarapları AŞ	29,2	28,6	28,3	28,1	27,3	23,8	23,8	23,6	25,7	26,5
Mey İçki Sanayii ve Ticaret AŞ	7,6	8,6	9,9	10,5	13,5	13,9	14,1	14,6	13,4	15,9
Doluca Bağcılık ve Şarapçılık	23,7	23	21	20	19	16,6	15,7	14,7	16,2	15,6
Yazgan Şarapçılık AŞ	5,6	5,6	5,9	5,9	6,2	5,8	5,6	5,5	6	6,1
Sevilen Şarap Sanayii AŞ	2,6	3	2,8	2,5	2,4	2,2	2,4	2,5	2,7	2,9
Diren Şarapçılık	1	1	1	2	2,5	2,4	2,4	2,3	2,5	2,6
Pamukkale Şarapçılık AŞ	1,7	1,7	1,6	1,5	1,4	1,2	1,2	1,2	1,3	1,3
LVMH Moët Hennessy Türkiye	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Bacardi & Co Ltd	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Diğerleri	28,4	28,3	29	29,2	27,3	33,9	34,5	35,4	31,8	29
Toplam	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Kaynak: Euromonitor, 2018

Ek 10. Türkiye’de Alkollü İçkiler Satışlarında Şirketlerin Payı

Şirket Adı	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Mey İçki Sanayii ve Ticaret AŞ	71,6	71,5	69,1	74,1	77,6	76,2	74,5	74,2	74	72,2
Pernod Ricard Türkiye Ltd	4,5	5,1	5,1	5,5	5,7	6,1	6,8	7	7,1	8,4
Efe Alkollü İçecekler Ticaret AŞ	6,1	6	5,5	6,6	2,9	3,3	3,3	4,6	6,1	5,8
Antalya Alkollü İçecek Sanayii AŞ	-	1,1	3,8	5,2	6	5,2	5,2	4,5	4	4,4
Brown-Forman İçki Ticaret Ltd Sti	-	0,3	0,8	1,1	1,5	1,7	2,1	2,3	2,5	2,8
BT Satış Pazarlama ve Ticaret AŞ	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,4	0,9	1	1	1,2
Livadi Grup Meşrubat AŞ	-	-	-	-	-	0,7	0,8	0,7	0,5	0,6
Alco İçecek Sanayi AŞ	-	-	-	0	0,5	0,5	0,6	0,6	0,4	0,5
Bacardi & Co Ltd	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,3	0,4
Belvédère SA	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
Dem Dış Ticaret AŞ	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2
Soyuzplodimport ZAO	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Anadolu Alkol ve Alkolsüz İçecekler	0,8	1	1,2	1,2	0,5	0,5	0,5	0,3	0,2	0,2
Sarper İçecek AŞ	0,8	0,9	0,9	1	0,3	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1
Demirtaş Ltd	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
Diğerleri	15,1	13,2	12,6	4	3,6	3,6	3,7	3,3	3	2,8
Toplam	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Kaynak: Euromonitor, 2018

ÖZGEÇMİŞ

1985'te Kazakistan'ın Türkistan şehrinde doğmuştur. 1992-2003 yılları arasında Türkistan şehrinde İlk Okul, Orta Okul ve Lise'yi tamamlamıştır. 2003'te Abay Kazak Milli Pedagojik Üniversitesi Uluslararası İlişkiler bölümünü kazanmış ve 2008'de onur öğrencisi olarak mezun olmuştur. 2008-2009 yılları arasında Kahire Üniversitesi Arap Dili ve Edebiyatı bölümünde Arapça eğitimi programına katılmıştır. 2009-2010 yılları arasında Ankara Üniversitesi TÖMER'de Türkçe eğitimi görmüştür. Takip eden öğrenim yılında İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalında Yüksek Lisansa başlamış ve 2012'de "Türkiye-Kazakistan Dış Ticaret İlişkilerinde SSCB Sonrası Gelişmeler" başlıklı tez çalışmasıyla mezun olmuştur. 2012'de İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalında Doktora programına başlamıştır.

2007-2008 yılları arasında Kazakistan'ın Almatı şehrinde "Altın 2000" AŞ'de Ticari Temsilcisi, 2012-2017 yılları arasında Kazakistan İstanbul Başkonsolosluğu'nda Konsolos Asistanı olarak çalışmıştır. Evli ve bir çocuk babasıdır.