

Türkiye’de Tütün Ekonomisi ve Tütün Ürünlerinin Vergilendirilmesi

Ayda Yürekli

Dünya Sağlık Örgütü, Cenevre

H Murat Elibol

Maliye Bakanlığı, Ankara

Altan Çabuk

Çukurova Üniversitesi, Adana

Sinan Fikret Erk

Çukurova Üniversitesi, Adana

Zeynep Önder

Bilkent Üniversitesi, Ankara

Nejat Erk

Çukurova Üniversitesi, Adana

Mahir Fisunoğlu

Çukurova Üniversitesi, Adana

Frank J. Chaloupka

Illinois Üniversitesi Chicago Yerleşkesi, Chicago

Paket başına alınan maktu verginin 3,10 TL’ye ve oransal verginin %65’e çıkarılması, Türkiye’de 0,9 milyon sigara içicisinin sigarayı bırakmasına neden olabilecek, 0,7 milyon gencin sigaraya başlaması engellenebilecek ve 0,5 milyon kişinin erken ölümünün önüne geçilebilecektir. Ayrıca 4,1 milyar TL ek vergi gelirin elde edilmesi de sağlanabilecektir.



- Pasif sigara dumanı etkileniminden
Sigarayı bırakmak için
Tütün üzerindeki
- Tütün ürünlerinin reklam, tanıtım ve
sponsorluğunu kısıtlama konusunda
Sigaranın zararları konusunda toplumu
Tütün kullanımını ve koruyucu çalışmaları
- **KORU** (P)
 - **UYGUN** yardım öner (O)
 - **VERGİYİ** artır (R)
 - **VAR OLAN** mevzuatı güçlendir (E)
 - **EĞİT** (W)
 - **TAKİP ET** (M)

ISBN: 978-2-914365-76-5

Uluslararası Tüberküloz ve Akciğer Hastalıkları ile Mücadele Derneği
68 Boulevard Saint Michel, 75006 Paris - FRANSA
Tel : +33-1 44.32.03.60, Faks : +33-1 43.29.90.87
e-posta: union@iuatld.org; web: www.iuatld.org

Önerilen alıntılar: Yürekli A, Önder Z, Elibol HM, Erk N, Çabuk A, Fisunoğlu M, Erk SF, Chaloupka FJ. Türkiye’de Tütün Ekonomisi ve Tütün Ürünlerinin Vergilendirilmesi. Paris: Uluslararası Tüberküloz ve Akciğer Hastalıkları ile Mücadele Derneği; 2010.

Türkiye’de Tütün Ekonomisi ve Tütün Ürünlerinin Vergilendirilmesi

Yönetici Özeti	1
I. Giriş	4
II. Türkiye’de Tütün Kullanımı	5
Yetişkin ve Gençlerin Sigara Kullanım Yaygınlığı	5
Tütün Tüketim Şekilleri ve Eğilimleri	8
III. Türkiye’de Tütünün Sağlık Üzerindeki Yüğü	12
Tütün Kaynaklı Hastalıkların Yüğü	12
IV. Türkiye’de Tütün Arz ve Ticareti	14
Tütün Yetiştiriciliğı	14
Tütün Ürünleri Üretimi	16
Tütün ile İlgili Ticaret	17
V. Türkiye’de Tütün Kontrolü	21
Tütün Kontrolü Mevzuatı	21
Son Dönemde Tütün Kontrolü Politikaları	21
VI. Türkiye’de Sigara Fiyatları ve Sigara Talebi	23
Türkiye’de Sigara Fiyatları	23
Sigara Talebi	25
VII. Türkiye’de Sigara Vergileri ve Sigaradan Elde Edilen Gelir	29
Sigaranın Vergilendirilmesi	29
Alternatif Tüketim Vergi Oranı ile Simölasyon Analizi	38
VIII. Türkiye’de Sigara Vergilerinin Artırılmasının Etkileri	41
Sigara İçme Yaygınlığı ve Sağlık Üzerindeki Etkileri	41
Yoksullar Üzerindeki Etkisi	42
Yasadışı Ticaret	45
Özet ve Öneriler	49
<i>Teşekkürler</i>	51
<i>Kaynakça</i>	52

Tamamlayıcı tablo ve şekilleri içeren bu raporun eki aşağıdaki adreste yer almaktadır:
<http://www.tobaccofreeunion.org/content/en/217/>

Kısaltmalar

TÜFE:	Tüketici Fiyat Endeksi
SAYY:	Sakatlığa Ayarlanmış Yaşam Yılı (DALY Disability Adjusted Life Years)
AB:	Avrupa Birliği
TKÇS:	Tütün Kontrolü Çerçeve Sözleşmesi
KYTA:	Küresel Yetişkin Tütün Araştırması
KGTA:	Küresel Gençlik Tütün Araştırması
ÖTV:	Özel Tüketim Vergisi
TL:	Türk Lirası
KDV:	Katma Değer Vergisi
DTÖ:	Dünya Ticaret Örgütü
DSÖ:	Dünya Sağlık Örgütü

Yönetici Özeti

Tütün Mamulleri Kullanımı ve Sonuçları

2008 yılında, Türkiye’de 15 yaş ve üzeri (% 47,9 erkek ve % 15,2 kadın) yetişkinlerin % 31,3’ü sigara içmektedir. 2008 yılında yetişkin nüfus olarak 55 milyon kişi esas alındığında, yetişkinlerin üçte biri – 17,3 milyon kişi – sigara içmektedir ve bunlardan 15,2 milyonu her gün sigara kullanmaktadır. Son yıllarda, kadınlar arasında sigara kullanımı hızla artmıştır. Türkiye’de erkekler arasındaki sigara kullanım oranı tüm Batı Avrupa ülkelerinin üzerinde ve en yüksek oranlı Orta Asya ülkeleri arasındadır. Yaş gruplarına göre analiz yapıldığında, sigara kullanımının en çok yetişkin genç nüfus arasında yaygın olduğu görülmektedir. 25 ile 44 yaş grubundakilerin % 40’ı sigara içmektedir.

Türkiye, erkekler arasında sigara kullanma oranı bakımından tüm Batı Avrupa ülkelerinin üzerindedir ve en yüksek oranlı Orta Asya bölgesi ülkeleri arasındadır.

Türkiye’de sigara kullanımının yol açtığı hastalıklar, sağlık sistemi için önemli bir yük oluşturmaktadır. Sağlık Bakanlığı verilerine göre, 2000 yılında hastaneye yatırılarak tedavi altına alınan 5 milyon kişinin % 20’si tütün ürünleri kullanımı sonucu oluşan hastalıklar nedeniyle hastanede tedavi altına alınmıştır. Ayrıca, toplam hasta günü sayısının % 23’ü ve hastanede meydana gelen ölümlerin % 52’si tütün ürünleri kullanımından kaynaklanmaktadır. Sigara kullanımı, 2003 yılında Türkiye’de 54.700 kişinin ölümüne– toplam ölümlerin % 13’ü – ve 596.684 yaşam yılının kaybolmasına yol açmıştır. Mevcut sigara kullanım prevalansının aynı oranda devam etmesi durumunda, tütün mamulleri kullanımı 2050 yılında 127 binden fazla kişinin ölümüne neden olacaktır. Etkin tütün kontrolü ve 2050 yılına kadar sigara kullanım prevalansının %10 seviyelerine indirilmesi yılda yaklaşık 47.000 insanın hayatını kurtarabilecektir.

Türkiye’de Tütün Kontrolü Politikası

Türkiye, Dünya Sağlık Örgütü (DSÖ) Tütün Kontrolü Çerçeve Sözleşmesini (TKÇS) imzalayan taraf ülke olarak, 2004 yılından bu yana tütün kullanımının kontrol edilmesi için ciddi bir kararlılık göstermektedir. 2009 yılından itibaren uygulanan, yaygın tütün kontrolü politikaları ile Türkiye dumansız ülke konumuna gelmiştir. Bu durumu ile Türkiye, komşularına örnek olan ve tütün kontrolü konusunda Orta Doğu ve Orta Asya ülkelerinde daha etkin bir rol üstlenme potansiyeline sahiptir.

Tütün ve tütün ürünleri üretimi, ticareti, fiyatlaması ve talebi

Türkiye dünyanın en çok sigara üreten on ülkesi arasındadır, 2006 yılında dünya sigara üretiminin % 1,7’sini gerçekleştirmiştir. Türkiye, aynı zamanda dünyada en çok şark tipi tütün yaprağı ihraç eden ülkeler arasındadır. Tütün mamullerinin ihracatında dünyada 26. sırada yer almaktadır. Türkiye’deki bugünkü sigara pazarı, devletin sahip olduğu tekelleri yapıdan, özelleştirme ile birlikte az sayıdaki büyük firmaların pazarı haline gelmiştir. Bu pazar, Philsa’nın (Phillip Morris International ve Sabancı Holding ortak yatırım şirketi, 2008 yılındaki pazar payı % 41’dir) liderliğinde, British American Tobacco ve Japan Tobacco International (pazar payları sırası ile % 35 ve % 18’dir) tarafından paylaşılmaktadır.

Türkiye’de sigara fiyatları, reel sigara fiyatları zaman içerisinde belirgin dalgalanmalar göstermesine rağmen, 1980 yılından itibaren devamlı olarak artmıştır. Türkiye’de satılan sigaralar, fiyatlarına göre üç gruba ayrılabilir. Yüksek fiyat grubundaki sigaralar, düşük fiyat grubundaki sigaraların iki katına satılırken, orta fiyat aralığında bulunan sigaralardan da yaklaşık % 45 daha yüksek fiyattadır. 2009 yılı sonu itibarı ile bir paket sigaranın ortalama perakende satış fiyatı 4,06 TL (2,70 A.B.D.\$).^{*} Ocak 2010’da uygulamaya konan yeni vergi artışıyla, ortalama perakende satış fiyatı % 29 artarak, 5,25 TL’ye yükselmiştir.

^{*} Döviz kuru olarak 1 TL = 0,66 Amerikan doları alınmıştır.

Sigara fiyatları ve gelir seviyesi sigara talebini belirleyen iki önemli değişkendir. Bu raporda sunulan yeni analizler, Türkiye’de sigara fiyatlarının talep üzerinde ters yönlü (negatif) ve önemli bir etkisinin olduğunu doğrulamaktadır. Tahmin edilen fiyat esnekliği -0,33 ile -0,44 arasındadır. Ortalama fiyat esnekliği olarak -0,39 alındığında, %10 oranındaki fiyat artışının tüketimi yaklaşık %4 oranında azaltabileceği görülmektedir. Gelir seviyesinin sigara tüketimi üzerinde pozitif ve önemli bir etken olduğu tespit edilmiş ve ortalama gelir esnekliği değeri 0,56 olarak hesaplanmıştır.

Sigara üzerinden alınan dolaylı vergiler

Türkiye’de sigara üzerinde belirli bir taban değeri olan oransal vergi sistemi uygulanmaktadır.¹ Ocak 2010 tarihinden geçerli olmak üzere *oransal vergi* oranı perakende satış fiyatının %63’ü olarak belirlenmiştir. Bu oran kullanılarak hesaplanan paket başına alınacak özel tüketim vergisi (ÖTV) tutarı 2,65TL’nin (belirlenen taban değeri) altında ise, %63 oransal vergi yerine maktu vergi rejimi uygulanır ve 2,65 TL vergi tahakkuk eder.

Ocak 2010 vergi tutarı, 2009 yılındaki vergi değişikliğinin üzerinden yapılmıştır. Maktu vergi 2008 yılında paket başına 1,55 TL iken, 2009 yılında artırılarak 2,05 TL olarak belirlenmiştir. Oransal verginin 2008 deki %58’lik oranı 2009 yılında korunmuştur. Bu değişikliklerin sonucu olarak, özel tüketim vergisinin (ÖTV) ortalama satış fiyatına oranı 2008 yılında % 58,1 iken 2009 yılında %58,8’e çıkmıştır. 2010 yılında ise %63,4’e çıkmıştır. Bu değişiklikler sonucunda, toplam vergi* oranı, ÖTV (maktu veya oransal) ile perakende satış fiyatının %15,25’i olan katma değer vergisinin (KDV) toplamına eşittir. 2008 yılında %73,3 iken, 2009 yılında %74,1’e yükselmiştir ve 2010 yılında %78,7’e yükselmiştir.

Sigaradan alınan vergiler devlet için önemli bir gelir kaynağı oluşturmaktadır. 2008 yılında, sigaradan alınan ÖTV ve KDV ile tahminen 14 milyar TL vergi geliri sağlamıştır (11,1 milyar TL ÖTV ve 2,9 milyar KDV geliri). Bu rakam toplam vergi gelirlerinin %8’inden biraz fazladır ve toplam devlet gelirlerinin %6,9’unu oluşturmaktadır.

Sigara endüstrisi Mart 2009’da perakende satış fiyatlarına zam yaparken, paket başına alınan maktu tüketim vergi miktarı Haziran 2009’da 2,05 TL’ye yükseltilmiştir. Artırılan fiyatlarla, 2009 yılında sigaradan elde edilen ÖTV’nin 12,6 milyar TL ve toplam verginin 15,9 milyar TL (10,5 milyar Amerikan doları) olduğu tahmin edilmektedir.

Türkiye Avrupa Birliği’nin (AB) aday ülkesidir. Satış fiyatı içerisindeki toplam vergi ve ÖTV oranı AB seviyesi ile tutarlıdır. Türkiye’deki toplam vergi-fiyat oranı, AB ülkelerindeki oranlara yakın olmasına rağmen, sigaranın perakende satış fiyatı, yüksek gelirli AB üyesi ülkelerdeki satış fiyatı ile karşılaştırıldığında, 2009 yılında Türkiye’deki perakende satış fiyatların en düşük olduğu tespit edilmiştir. AB’ye yeni katılan ülkelerle karşılaştırıldığında ise fiyatların benzer olduğu gözlenmiştir.

Vergi politikalarının simülasyon analizi

Bu raporda, iki ayrı vergi senaryosunun, öngörülen vergi gelirleri, sigara içme prevalansı ve sağlık etkileri, 2009 yılındaki durumla karşılaştırılarak irdelenmektedir. Birinci senaryo (Senaryo 1) hükümetin 2010 yılındaki vergi artışını baz almaktadır. İkinci senaryo (Senaryo 2) ise ÖTV oranının % 65’e çıkarılmasını ve maktu tüketim vergisinin (taban vergi miktarı) de 3,10 TL/paket olduğunu öngörmektedir. Simülasyon için minimum taban vergi oranı olarak 3,10 TL/paket olarak seçilmesinin nedeni, Bakanlar Kurulu kararı ile artırabileceği en yüksek maktu vergi miktarı olmasıdır. Bu senaryoların karşılaştırılması, vergi oranlarının daha da artırılmasının, ortalama sigara fiyatları, fiyat aralıkları arasındaki bant, tüketimdeki azalma ve bunun sonucunda önlenebilecek erken ölümler üzerindeki potansiyel etkilerin anlaşılmasını sağlayacaktır.

İlk senaryonun analizi (maktu (taban) tüketim vergisinin paket başına 2,65 TL’ye ve oransal tüketim vergisinin perakende satış fiyatının %63’ü seviyesine çıkarılması) 1 Ocak 2010 tarihinde uygulamaya konan vergi oranları ile devletin 15,5 milyar TL özel tüketim vergi geliri ve toplamda da 19,2 milyar TL vergi geliri elde edebileceğini göstermektedir. 2009 yılındaki gelirlerle karşılaştırıldığında, ÖTV gelirlerinin % 22,5 ve toplam

* Toplam vergiler= Özel Tüketim Vergisi (maktu veya oransal) artı perakende sigara fiyatının %15,25’i olan katma değer vergisi

† Toplam vergi oranını (KDV + ÖTV oransal ya da maktu) Türkiye Ulusal Tütün Kontrol programında önerilen %80 seviyesine getirmek için oransal vergi oranını %65 olarak belirledik. Perakende fiyatındaki %80lik toplam vergi payı, etkin tütün kontrol politikaları izleyen ülkelerdeki vergi oranları ile de uyumludur.

vergi gelirlerinin ise % 20,6 oranında yükselebileceği görülmektedir. Ortalama sigara perakende satış fiyatının 2009 seviyesine göre %29 artış göstermesi (5,25 TL/paket), ve tüketimin 2009 seviyesine göre %12,2 oranında düşmesi hesaplanmıştır. Yetişkin ve genç nüfus içerisinde sigara içme yaygınlığı ise sırası ile %3,4 ve %7 oranında azalırken, sigara kaynaklı 340.475 erken ölüm bertaraf edilebilecektir.

Oransal vergi oranı %63'ten %65'e ve maktu vergi (taban) miktarı 3,10 TL'ye (Senaryo 2) çıkarılırsa, sigaradan toplanan ÖTV 16,8 milyar TL, toplam vergi geliri ise 20,7 milyar TL olabilecektir.

Sigara için esnek olmayan talep göz önünde bulundurulduğunda, devlet sigaradan alınan tüketim vergisini artırarak, daha yüksek gelir sağlayabilir ve daha fazla erken ölümün önüne geçilebilir. Oransal vergi oranının %63'ten %65'e ve belirlenen maktu vergi (taban vergi değeri) tutarının 3,10 TL'ye (Senaryo 2) çıkarılması durumunda, ÖTV' den elde edilen gelir 16,8 milyar TL'ye, toplam vergi gelirleri ise 20,7 milyar TL'ye yükselebilir. 2009 yılı seviyeleri ile karşılaştırıldığında, ÖTV gelirleri %32,4 ve toplam vergi gelirleri ise %29,7 oranında artmış olacaktır. Bu senaryoya göre, ortalama sigara perakende satış fiyatının 2009 seviyesine göre % 48 artış göstermesi (6,02 TL/paket), sigara tüketiminin 2009 seviyesine göre % 19,7 düşmesi beklenmektedir. Yetişkin ve genç nüfus içerisinde sigara içme yaygınlığının sırası ile % 5,6 ve % 11 oranında azalması ve sigara kaynaklı 560.783 erken ölümün bertaraf edilmesi beklenmektedir.

Sigara kaçakçılığını önlemeye yönelik süregelen çalışmaların güçlendirilmesi, vergi gelirlerini artıracak ve aynı zamanda, sigara vergisindeki artışın sağlık üzerindeki olumlu etkilerini üst seviyeye çıkaracaktır.

(Yüksek vergiler ile) sigara tüketimi %19,7 oranında azalabilecek, yetişkin ve gençler arasındaki sigara içme yaygınlığı sırası ile %5,6 ve %11 oranında azalabilecek ve 560.783'ten fazla erken ölümün önüne geçilebilecektir.

Senaryo 2'de belirlenen oranlarda toplanan tüketim vergisinin % 10'luk kısmı (16,8 milyar TL içerisindeki 1,68 milyar TL) sağlık sektöründe kullanılsa bile, sigaradan elde edilen özel tüketim vergisinin geri kalan kısmı olan 15 milyar TL, 2009 yılında toplanması beklenen toplam tüketim vergisi olan 12,7 milyar TL'nin üzerinde olacaktır.

Öneriler

Yapılan analizlerin sonuçlarına bakılarak aşağıdaki öneriler oluşturulmuştur:

1. ÖTV'nin maktu tutarı periyodik olarak yükseltilmeli ve enflasyona denk gelecek şekilde otomatik olarak ayarlanmalıdır. Ayrıca, fiyat artış oranları enflasyon oranının üzerinde olmalıdır.
2. ÖTV zaman içerisinde artırılarak, ÖTV'nin perakende satış fiyatının en az % 70'ini oluşturması sağlanmalıdır. Esnek olmayan sigara talebi göz önüne alındığında, bu büyüklükteki bir vergi artışı, sigaradan elde edilen devlet gelirlerini artırırken, pek çok yetişkinin sigarayı bırakmasına neden olup, gençlerin sigaraya başlamasını engelleyerek, sigara nedeni ile oluşan sağlık problemlerini ve ekonomik yükleri azaltacaktır.
3. Sigara üreticilerinin kendi ürünlerinin fiyatlarına yapacakları zamları beklemek yerine, ÖTV'de yapılacak artışlarla vergi gelirleri artırılmalıdır.
4. Sigaradan elde edilen ÖTV gelirlerindeki artışın bir kısmı sağlık hizmetlerinin ve tütün kontrol programlarının desteklenmesine yönelik kullanılabilir. Önerilen vergi artışı ile elde edilebilecek ÖTV gelirinin % 10'u, toplam halk sağlığı harcamalarının yaklaşık olarak % 5,6'sını karşılamaktadır.
5. Süregelen yasadışı yollardan yapılan sigara ticaretini önleyici çalışmalar artırılmalıdır. Yasadışı ticaretin azaltılması, özel tüketim vergi artışı ile elde edilen vergi gelirlerini ve sağlık üzerindeki etkilerini daha da artıracaktır. Bu çalışmalar, kaçakçılığı önlemek amacı ile bölgesel ortaklıkları geliştirip güçlendirmek açısından Türkiye'nin TKÇS protokolleri kapsamında yasadışı ticaret konusunda belirgin bir rol almasını da içermelidir.

I. Giriş

Türkiye kapsamlı bir tütün kontrolü mevzuatını benimseyerek, Ocak 2008’den itibaren kamu ya da özel tüm halka açık kapalı alanları dumansız hava sahası olarak ilan etmiş ve Mayıs 2008’den itibaren de tüm tütün reklamlarını, promosyon ve sponsorluk etkinliklerini yasaklamıştır. 19 Temmuz 2009 tarihinden itibaren dumansız hava sahası politikası otellerin, restoranların, bar ve kahvehanelerin içerisinde olduğu konaklama ve ikram sektöründe de uygulanmaya başlanmıştır. 2008’de Türkiye’deki 15 yaş ve üzeri yetişkinlerin %31,3’ü sigara içerken, bu kişilerin %27,4’ü her gün sigara içmektedir.¹ Buna ek olarak, 2003 Türkiye Küresel Gençlik Tütün Araştırması (KGTA) sonuçlarına göre, 13-17 yaş arasındaki gençlerin %8’i tütün ürünleri kullanıcısıdır.² Kişi başına düşen sigara tüketimi on yıllık periyotlarda düzenli olarak artmasına rağmen, son yıllarda azalmaya başlamıştır.

Türkiye, tütün kontrolü politikaları ve bu politikaların uygulanmasının etkinliği açısından önemli sonuçlar elde edebilecek bir ülkedir. Türkiye dünyanın önde gelen şark tipi tütün üreticilerinden biridir. Son yıllarda yapılan özelleştirmelere kadar, sigara üretimi devletin sahip olduğu TEKEL şirketi tarafından gerçekleştirilmekteydi. 1990’lı yılların başından itibaren, çok uluslu tütün şirketleri Türkiye pazarına girerek, artan bir şekilde önemli oyuncular konumuna geldiler. Uzun süredir hükümetin gündeminde olan TEKEL’in özelleştirilmesi Şubat 2008’de tamamlanmıştır. TEKEL’in

özelleştirmesinin uzun sürmesi sigaradan alınan ÖTV miktarını ve yapısını dolaylı olarak etkilemiştir. Buna ek olarak, Türkiye, kırk senedir Avrupa Birliği (AB)’ne giriş görüşmelerini sürdürmektedir. Türkiye’nin AB’ye üye ülke konumuna gelebilmesi için, tütün ürünlerine uygulanan ÖTV de dahil olmak üzere pek çok yasadışı AB ile uyumlu hale getirmek zorundadır.

Bu rapor, Türkiye’de tütün kullanımının şekilleri ve tütün kontrolü ortamının kısa bir tanımı ile başlamaktadır. Daha sonra, tütün ürünlerindeki vergiler ve özellikle sigaradan alınan ÖTV ve sigara fiyatları tartışılacaktır. Sigaradan alınan vergilerin yükseltilmesinin fiyatlar, sigara kullanımı ve hükümet gelirleri üzerindeki etkilerini incelemek için, yıllık ve aylık toplam veriler kullanılarak zaman serili ekonometri analizleri yapılmış ve sunulmuştur. Bu analizlerden elde edilen sonuçlar, sigaradan alınan vergilerin artırılması durumunda sigara tüketiminin ne kadar azalacağını ve devlet gelirlerinin ne kadar artacağını göstermektedir. Bu analizde vergi artışı ile birlikte sigara kaçakçılığının potansiyel olarak artışı da göz önüne alınmıştır. Ayrıca, vergilerdeki artış ile sigara içmeye devam eden yetişkin ve genç sayısı ve tütün kullanımı nedeni ile ortaya çıkabilecek erken ölen kişi sayısı tahmin edilmiştir. Daha sonra sigaradaki tüketim vergisinin artırılmasının dağılımsal etkileri, hane halkı sigara harcama verileri kullanarak gelir seviyesine göre analiz edilmektedir. Rapor, Türkiye’deki tütün kullanımının etkin bir şekilde azaltılması için vergilendirmenin kullanımı ile ilgili öneriler ile sonlanmaktadır.

Bölüm I için son notlar

¹ Küresel Yetişkin Tütün Araştırması (KYTA), Türkiye, 2008.

² Hastalık Kontrol ve Önleme Merkezleri. Küresel Gençlik Tütün Araştırması, 2000 – 2007, Hastalık ve Ölüm Oranları Haftalık Rapor, Araştırma Özetleri, 2008; 57(SS01); 1-21.

II. Türkiye’de Tütün Kullanımı

Yetişkin ve Gençlerin Sigara Kullanım Yaygınlığı

Yetişkinlerin Sigara Kullanımı

2008’de, Türkiye’deki 15 yaş ve üzeri yetişkinlerin %31,3’ü (erkeklerin %47,9’u ve kadınların %15,2’si) her gün veya daha az sıklıkla sigara kullanmaktadır. Yetişkinlerin günlük sigara kullanım oranı % 27,4’tür.¹ 55 milyon olan yetişkin nüfus içerisinde 17,3 milyon kişi sigara kullanırken, 15,2 milyon kişi günlük sigara kullanıcısıdır.

2008 yılında, 15 yaş ve üzeri yetişkinlerin %31,3’ü sigara kullanmaktadır... bunların %27,4’ü ise her gün sigara içmektedir.

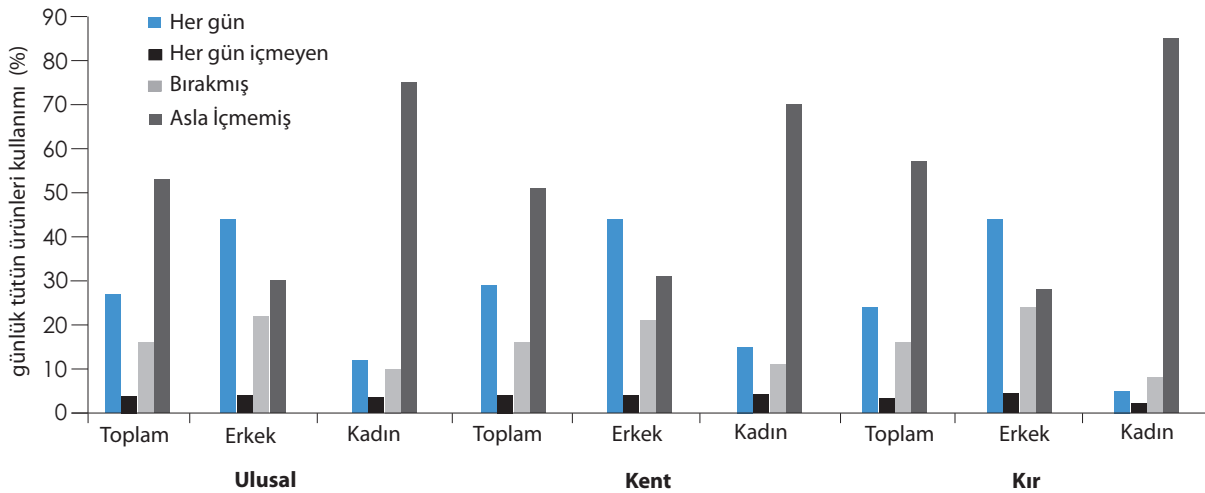
Türkiye’de sigara içme alışkanlığı, tütün salgınının erken evrelerindeki diğer ülkelerle benzerdir: erkekler arasındaki sigara kullanma yaygınlığı, kadınlar arasındaki sigara kullanma yaygınlığının oldukça üzerindedir. Türkiye’de erkeklerin yaklaşık olarak yarısı

sigara kullanırken (%47,9), altı yetişkin kadından birisi sigara kullanmaktadır.^{1,3}

Çoğu düşük ve orta gelirli ülkelerde, kadınların sigara kullanımı uygun bir davranış olarak görülmemektedir. Bu durum geçmişte Türkiye için geçerli olsa da, hızla değişikliğe uğramıştır. 1997/98 ve 2000 yılları arasında, kadınların sigara kullanma prevalansı yaklaşık olarak %40 artarak, %10,9’dan %15,23’e yükselmiştir.^{1,4} Kadınlar arasında sigara kullanma yaygınlığı kentsel alanlarda %18,7’dir. Kırsal alanlarda bu oran çok düşüktür (%7,2). Erkeklerde ise sigara kullanım yaygınlığı hem kentsel, hem de kırsal alanlarda oldukça yüksektir, sırası ile %47,8 ve %48,1 olarak tespit edilmiştir. (Bakınız Şekil 2.1).

Türkiye’de erkeklerin yaşa göre hesaplanmış sigara kullanma prevalansı, tüm Batı Avrupa ülkelerindeki prevalansa göre daha yüksektir ve Orta Asya ülkeleri ile karşılaştırıldığında en yüksek olan ülkeler arasındadır (bakınız Ek-Şekiller A1-A3).⁵ Türkiye’de kadınların sigara kullanma prevalansı ise pek çok Batı Avrupa ülkesi ve Avrupa Birliğine yeni üye olan ülkelerden daha az olmasına rağmen, Orta Asya ülkeleri ile karşılaştırıldığında orta sıralarda yer almaktadır. (bakınız Ek-Şekiller A4-A6).⁵

Şekil 2.1: Türkiye’de cinsiyet, kent/kır yerleşimine göre yetişkinlerde tütün kullanım durumu, 2008



Kaynak: Küresel Yetişkin Tütün Araştırması, Türkiye, 2008.

Türkiye’de sigara kullanma yaygınlığı en fazla genç yetişkinler arasındadır; 25 ile 44 yaş arasında bulunan kişilerin %40’ı sigara kullanmaktadır. (bakınız Ek Tablo A1). Sigara kullanma yaygınlığı kırsal bölgelerle (%27,2) karşılaştırıldığında kentsel bölgelerde (%33) biraz daha yüksektir.¹ 2003 Ulusal hane halkı araştırmasına göre, * sigara kullanımı en fazla Türkiye’nin orta ve batı yörelerinde (sırası ile %37,4 ve % 34,8) ve en az güney bölgelerinde görülmektedir (%30) (Bakınız Ek Tablo A2).

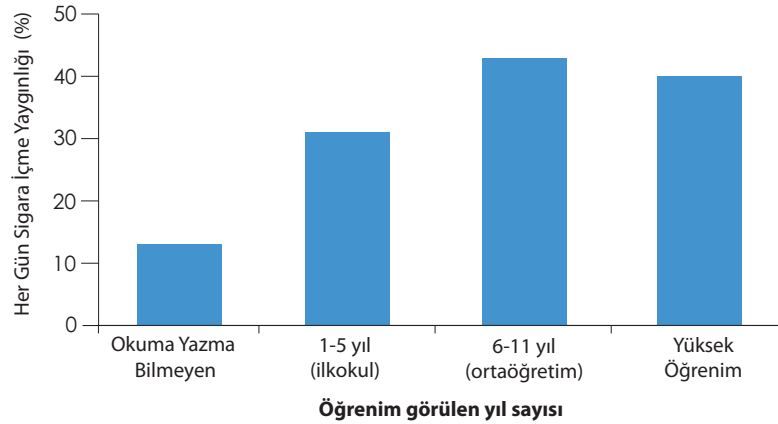
Türkiye’de sigara kullanan yetişkinler günde ortalama 17 adet sigara tüketmektedirler. Erkekler (günde ortalama 19,4 sigara) kadınlara (günde ortalama 12,2 sigara) göre günde daha fazla sigara tüketmektedirler. Ortalama sigara tüketimi 65 yaşına kadar yaşla birlikte artmaktadır, 45 ile 66 yaş arasındaki yetişkinler günde ortalama bir paket kullanmaktadır. Kırsal yörelerde yaşayanlar kentlerde yaşayanlara göre biraz daha fazla sigara tüketmektedir – sırası ile 18 ve 16,5 adet. (bakınız Ek Tablo A3)

Eğitim, İş Durumu ve Gelire Göre Sigara Kullanma Yaygınlık Oranı

Diğer pek çok ülkede görülenin aksine, Türkiye’de sigara kullanma oranı daha eğitimli olanlar arasında daha yüksektir. Hiç eğitim almamış yetişkinlerin %13’ü ve ilkokul mezunu yetişkinlerin %31’inin sigara kullanmasına karşın, ortaokul veya lise mezunu yetişkinlerin (6 ila 11 yıl eğitim) %43’ü ve yüksek öğrenim alanların %40’ı sigara kullanmaktadır (bakınız Şekil 2.2).

Toplum içerisinde rol modeli olarak değerlendirilen mesleklerle sahip kişilerin sigara kullanma prevalansı oldukça fazladır - doktorların % 43,9’unun, öğretmenlerin %50,8’inin ve politikacıların %27,1’inin sigara kullandığı tespit edilmiştir (bakınız Ek Tablo A4).⁶ Daha az belirgin olmakla birlikte, sigara kullanma yaygınlığı ve gelir arasında da benzer bir ilişki vardır.[†] Şekil 2.3’t e de görülebileceği gibi, 2003 yılında sigara kullanma yaygınlığı, en düşük %20’lik gelir seviyesi grubunda en

Şekil 2.2: Eğitim düzeyine göre Sigara İçme Yaygınlık Oranı (%), 2003

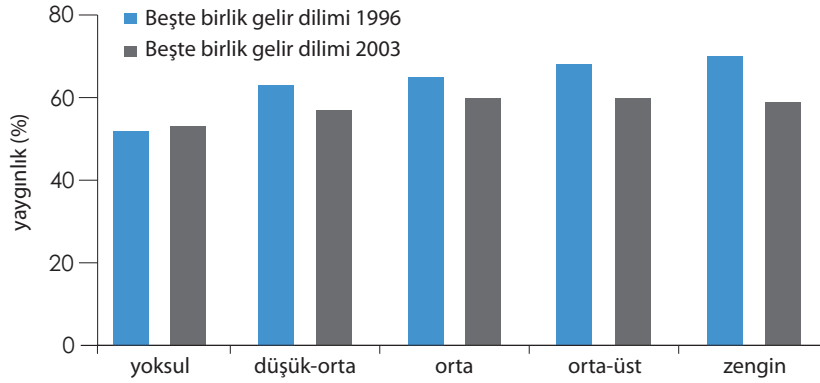


Kaynak: Ulusal Hanehalkı Araştırması, 2003.

* KYTA anketi bölgelere göre yaygınlığı vermemektedir. Ulusal Hane Halkı Anketi (UHA) kişilerin sigara içme davranışlarını diğer hane harcamaları ile beraber değerlendirmiştir. 1990 ve 2000 yıllarında yapılan nüfus sayımları ve 1997 nüfus anketi kullanılarak hane halkı örnekleri belirlenmiş ve beş ayrı coğrafik bölgede, şehir/kırsal alanlarda ve cinsiyete göre tahminler yapılmıştır. Yüz yüze görüşme tekniği kullanılmıştır. Örnek 12,000 hane halkını kapsamakta ve anket aile reisi veya aile reisinin olmadığı durumda en az 18 yaşında bulunan bir kişi tarafından cevaplandırılmıştır. Ek Tablo A2’de detaylı sigara içme yaygınlık tablosu bulunmaktadır.

† %20’lik gelir gruplarında 1994 ve 2003 Hane Halkı Harcama Anketi sonuçları kullanarak hane halkı sigara kullanma yaygınlık oranı hesap edilmiştir. Hane halkının belirli bir ayda sigara masrafının olması durumunda hane sigara içen hane olarak tanımlanmaktadır.

Şekil 2.3: Beşte birlik gelir dilimlerine göre hane halkı sigara kullanma yaygınlığı, 1994 ve 2003



Kaynak: Önder (2002)& Önder ve Yürekli (2007)

azdır (%53). Bunu %57 ile alt orta gelir grubu izlemektedir. En yüksek %20'lik üç grupta da aşağı yukarı durum aynıdır (yaklaşık %60).

1994 ve 2003 yılları karşılaştırıldığında, sigara kullanım yaygınlığı en yüksek gelire sahip olan hane halklarında düşerken (%70'ten %59'a), en düşük gelire sahip olan hane halklarında hemen hemen hiç değişmemiştir (%52'den %53'e yükselmiştir). Tütün kullanımının zarar verici etkilerini ortaya çıkaran araştırmalar, tütün kontrol politikalarının, yüksek eğitim alan kişilerin veya yüksek gelir grubunda olan kişilerin sigara kullanma yaygınlığının en fazla düşürdüğünü göstermektedir.^{7,8}

Gençlerde Sigara İçme Yaygınlığı

Türkiye'de 13 ila 15 yaş arasındaki öğrencilerin %8,4'ü tütün kullanmaktadır. 9. Tütün ürünü olarak en fazla sigara kullanımı yaygındır. Erkek çocuklarının %9,4'ü sigara içerken, bu oran kızlar arasında %3,5 olarak belirlenmiştir.² Gençler arasındaki kullanım yaygınlığı yaş ve okul sınıfı ilerledikçe hızla artmaktadır. 9. sınıflardaki yaygınlık oranı 7. sınıftakilerin 1,5 katıdır (%6'dan %15,2'ye).¹⁰ Türkiye'de gençler arasındaki sigara içme oranı zaman içerisinde de artış göstermektedir. Örneğin, 7. sınıftakilerin sigara kullanma yaygınlık oranı 1996'da %3,5 olarak belirlenmiştir.⁶

Genç kullanıcılar arasında ortalama tüketim yüksektir; genç erkekler günde yaklaşık 13 adet sigara tüketirken, genç kızlar günde ortalama 11 adet sigara içmektedir.⁹ Bununla birlikte, Türkiye'de sigara kullanan gençlerin yaklaşık üçte ikisi sigarayı bırakmak istediklerini belirtmişlerdir.²

Sigaraya Başlama

Genç nüfusun toplam nüfus içerisinde nispeten daha büyük orana sahip olduğu düşük ve orta gelir seviyesine sahip ülkelerde sigaraya başlama yaşı hızla düşmektedir. Bu durum, dünyanın en fazla nüfusa sahip on beşinci, Orta ve Doğu Asya'da ise en fazla nüfusa sahip üçüncü ülke olan Türkiye için de kesinlikle geçerlidir. 70 milyonu aşan Türkiye nüfusunun %30'u 15 yaşın altındadır. 2003 yılında yapılan KGTA çalışmasında, genç erkeklerin %35'i ve genç kızların %22'si sigara kullanmayı denediklerini, bunların arasından erkeklerin %33'ü ve kızların %22'sinin ilk denemelerini 10 yaşından önce gerçekleştirdiklerini söylemişlerdir. Karşılaştırma olarak, şu anda sigara içen yetişkinlerin sigaraya başlama yaşı ortalama olarak 19 (erkeklerde 18 yaş, kadınlarda 21 yaş)

Genç erkeklerin %35'inin ve genç kızların %22'sinin sigara kullanmayı denediği rapor edilmektedir.

olduğu ve yaşlı yetişkinlerin sigaraya daha geç yaşlarda başladıkları tespit edilmiştir.

Sigaraya başlama ve sigara nedeniyle olan hastalıklar arasında geçen zaman göz önüne alındığında, gelecekte sigaranın neden olacağı hastalıklar, ölümler ve ekonomik maliyet bugünkü ve gelecekteki sigara kullanma alışkanlıklarına göre şekillenecektir. Türkiye’nin yüksek olan genç nüfusu göze alındığında, sigaraya başlamanın engellenmesi ya da bırakılmasının sağlanması için etkin önlemler alınmazsa, gençler arasındaki yüksek sigara içme oranı ve yoğunluğu, daha erken yaşlarda sigara kullanmaya başlanması nedeni ile Türkiye yakın gelecekte benzeri görülmemiş sağlık ve ekonomik problemlerle karşılaşacaktır.

Pasif İçiciliğe Maruz Kalmak

Pasif içiciliğe maruz kalmaktan kaynaklanan riskler Türkiye’de pek fazla bilinmemektedir. 1997 yılında Ankara’da yapılan bir araştırmaya göre, sigara kullananların büyük bir kısmı evde de sigara içtiklerini belirtmişlerdir. (Örneğin, annelerin %97’si, öğretmenlerin %87’si ve parlamenterlerin %100’ü).⁶ Benzer şekilde, araştırmaya katılanların çoğu çocuklarının yanında da sigara içtiklerini belirtmişlerdir. (Örneğin annelerin %87’si, öğretmenlerin %67’si). 2004 yılında gerçekleştirilen KGTA sonuçları da, pasif içicilik konusunda fazla değişiklik olmadığını göstermektedir. Araştırmanın yapıldığı tarihten bir hafta öncesinde,

gençlerin %81,6’sı evde ve %85,9’u ise halka açık yerlerde sigara dumanına maruz kaldıklarını belirtmişlerdir.²

Tütün Tüketim Şekilleri ve Eğilimleri

Tablo 2.1’de görüldüğü gibi, sigara Türkiye’de en çok kullanılan tütün ürünüdür. Son birkaç yıl içerisinde sigara tüketimi, 2002 ile 2006 yılları arasında görülen ufak düşüşler ve 2008 yılından bu yana gözlenen ufak artışlar olmasına karşın nispeten aynı seviyede devam etmektedir. 2004’ten bu yana, sarma tütün, nargile ve pipo tütününü kullanımında artış görülmektedir. Aromalı nargile tütünlerinin gençler arasında popüler olması ve Türkiye’de nargile içilen kafelerin artmasının bu artışta etkin olduğu görülmektedir.

1980 - 1999 yılları arasında hem toplam hem de kişi başına düşen sigara tüketimi (vergisi ödenmiş üretim esas alındığında) düzenli olarak artarak, 1999 yılında 87 pakete ulaşmıştır. 2006 yılında 72,5 pakete inen kişi başına düşen sigara tüketimi 2008 yılında 75 pakete yükselmiştir (bakınız Şekil 2.4) Son zamanlarda görülen bu artışın çeşitli nedenleri vardır.* İlk olarak, Türkiye’nin Güney Doğu bölgesinde süregelen hareketlilik nedeni ile Suriye, İran ve Irak üzerinden yapılan sigara kaçakçılığı giderek daha da zorlaşmış ve bu durum yasal yollardan elde edilecek sigaraya olan talebi yükseltmiştir. İkinci olarak, kişi başına düşen paket sayısındaki artış, verilerin raporlanması ile ilgili suni bir artış olabilir çünkü tüketim rakamları vergisi ödenmiş üretimi yansıtmaktadır. Sigara

Tablo 2.1: Türkiye’de vergisi ödenmiş tütün ürünlerinin satış miktarları^{a,b}

Tütün Ürünleri	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Sigara (milyar adet)	115,5	113,5	110,2	107,5	105,7	107,2	112,1
Puro (milyon ünite)	1,6	1,0	0,8	0,6	0,7	0,8	0,8
Pipo ve açık tütün (ton)	68,0	37,3	45	77,9	88,2	97,8	103,7

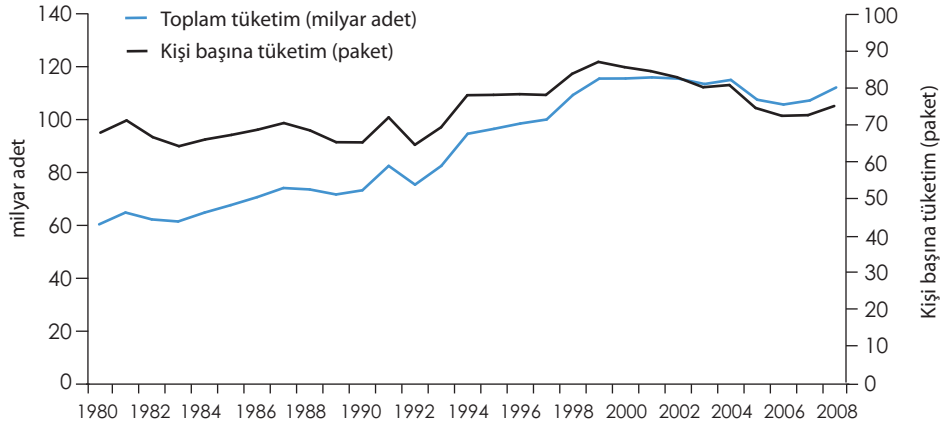
Kaynak: Maliye Bakanlığı, 2004-2008 ve Euromonitor International, 2002-2003.

Notlar:

^a Vergisi ödenmiş satışlar özel tüketim vergisinin tahsil edildiği satışlardır.

^b Satış hacmi adet olarak ölçülmektedir (milyar adet sigara, milyon puro) ve ton (diğer tütün)

* Gümrükler Genel Müdürlüğü ve Maliye Bakanlığı yetkilileri ile yapılan görüşmeler.

Şekil 2.4: Türkiye'de Sigara Tüketimi, 1980-2008

Kaynaklar: USDA; Türkiye Maliye Bakanlığı, ERC 2009

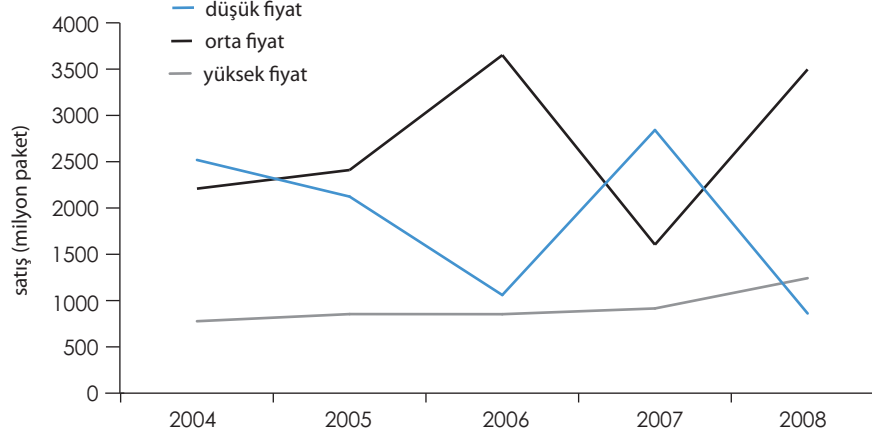
satılmadığında, sigara üreticisi olan firmalar satılmayan sigaralar için ödedikleri verginin iadesini talep etmektedir. Verilen iadeler satış rakamlarına gecikme ile yansıtıldığından, vergisi ödenen üretim sayılarından hesaplanan tüketim ya da satış miktarları, gerçek satış ya da tüketim miktarlarının olduğundan daha fazla görünmesine neden olabilir. Son olarak, tüketim vergisinin 2009 başlarında artması beklendiğinden, üreticiler bir sonraki yıl, yükseltilecek verginin etkisini azaltmak için üretimlerini artırmış olabilirler.

1999 ile 2006 yılları arasında kişi başına tüketilen sigara miktarı düşerken, Türk sigara tiryakilerinin içtikleri sigara tiplerinde de değişiklikler olmuştur. Sigara fiyatları yükseldikçe düşük ve orta fiyatlı sigaralar arasında kaymalar yaşandığı ve yüksek fiyatlı sigaraların satışında ise artış olduğu görülmektedir (bakınız Şekil 2.5). 2007 ve 2008 yıllarında ise düşük fiyatlı sigaraların satışı düşerken, orta ve yüksek fiyatlı sigaraların satışları artmıştır.

Sigara fiyatları ve tüketicilerin gelir seviyesi sigara talebini belirleyen iki önemli faktördür. Ekonomik teori, sigara fiyatlarının artması sonucu talep edilen sigara

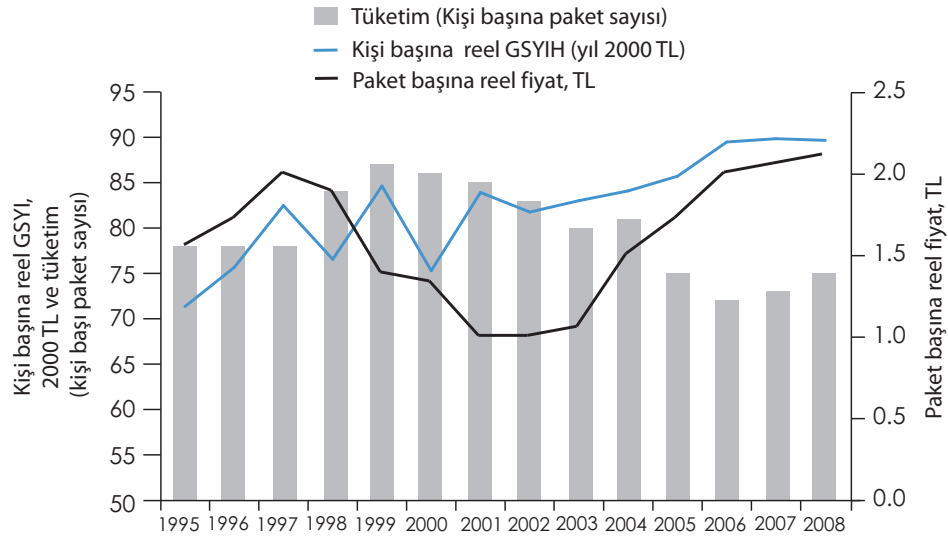
1999 ve 2006 yılları arasında kişi başı sigara tüketiminde gözlemlenen düşüş kısmen reel sigara fiyatlarındaki artıştan kaynaklanmaktadır.

miktarında düşüş olacağını öngörürken, gelirdeki değişikliğin etkisi açık değildir. Şekil 2.6'da 1995 ile 2006 yılları arasında enflasyona göre düzeltilmiş sigara fiyatları, kişi başına düşen gelir ve kişi başına düşen sigara tüketimi gösterilmektedir.* 1999 ile 2006 yılları arasındaki kişi başına düşen sigara tüketim rakamlarındaki düşüş kısmen bu dönem içerisinde artan reel sigara fiyatlarından kaynaklanmaktadır. 2006 ile 2008 yılları arasında paket başına reel sigara fiyatları aynı seviyede kalmıştır. İlginçtir ki, Türkiye'de gelir seviyesinin sigara talebi üzerindeki etkisi değişmektedir. 1999 ile 2002 yılları arasındaki tüketim ve gelir seviyesi azalmaktadır; 2002 ile 2006 yılları arasında ise gelir seviyesi artmasına rağmen sigara tüketimi düşmeye devam etmiştir.

Şekil 2.5: Fiyat kategorilerine göre sigara satışı, 2004-2008

Kaynak: TAPDK ve Maliye Bakanlığı

Not: Düşük fiyatlı sigaralar özellikle maktu özel tüketim vergisine tabi olan markalardır, orta fiyattaki markalar maktu veya oransal vergiye tabidir, yüksek fiyatlı sigaralar ise oransal vergiye tabi olan markalardır (Marlboro veya Camel).

Şekil 2.6: Tüketim, sigara fiyatları ve gelir 1995-2008, CPI 2003=100

Kaynak: Maliye Bakanlığı, TAPDK, Türkiye İstatistik Kurumu, IMF Dünya Ekonomik Görünümü

Notlar: TL: 2005 yılındaki para birimi değişikliğinin ardından, Türk Lirası ismi Yeni Türk Lirası olarak değiştirilmiştir; Türk Lirası terime standart kullanım olmaya devam etmektedir.

Bölüm II için Dip Notlar

- ³ Lopez AD, Collishaw NE, Piha TA. A descriptive model of the cigarette epidemic in developed countries, *Tobacco Control*. 1994; 194:242-247.
- ⁴ Shafey O, Dolwick S, Guindon GE. *Tobacco Control Country Profiles, Second Edition*. Atlanta: Amerika Kanseri Derneği, Dünya Sağlık Örgütü ve Uluslararası Kanser Karşı Mücadele Derneği; 2003
- ⁵ Dünya Sağlık Örgütü. *MPOWER: WHO Report on the Global Tobacco Epidemic*. Geneva, Switzerland: World Health Organization; 2008.
- ⁶ Bilir N, Dogan BG, Yıldız AN. *Smoking behavior and attitudes*. Hacettepe Halk Sağlığı Vakfı Yayını, Ankara. 1997;8.
- ⁷ ABD Sağlık Eğitim ve Sosyal Yardımlaşma Bakanlığı. *Smoking and Health: Report of the Advisory Committee to the Surgeon General of the Public Health Service*. ABD Sağlık Eğitim ve Sosyal Yardımlaşma Bakanlığı, Halk Sağlığı Hizmetleri, Hastalık Kontrol Merkezi; 1964
- ⁸ Royal College of Physicians. *Smoking and Health: Summary and Report of the Royal College of Physicians of London on Smoking in Relation to Cancer of the Lung and Other Diseases*. London: Pittman Medical; 1962.
- ⁹ Küresel Gençlik Tütün Araştırması (KGTA). Türkiye Küresel Gençlik Tütün Araştırması – Bilgi Notu, 2003
http://www.cdc.gov/tobacco/global/GYTS/factsheets/2003_pdfs/TurkeyFactsheet2003.pdf. Accessed January 25, 2010.
- ¹⁰ Önder Z, Yürekli A. "Is Price Increase an Effective Tool to Combat the Tobacco Epidemic among the Youth in Turkey? Evidence using GYTS data; Paper presented at the 13th World Congress on Tobacco or Health, Washington DC, 2006.

III. Türkiye’de Tütünün Sağlık Üzerindeki Yüğü

Tütün Kaynaklı Hastalıkların Yüğü

Sigaranın neden olduğu bulaşıcı olmayan hastalıklar arasında kanser (akciğer, pankreas, ağız, gırtlak, yemek borusu dâhil olmak üzere diğer kanser türleri), kalp ve damar hastalıkları (iskemik kalp hastalıkları, miyokart fonksiyon dejenerasyonu, pulmoner kalp hastalığı ve periferik ve serebellar damar hastalıkları dâhil) ve solunum yolu hastalıkları (bronşit, amfizem, astım ve kronik obstrüktif akciğer hastalıkları) bulunmaktadır. Sigara içmek, vücudun hemen hemen her organına zarar vermektedir ve çok çeşitli diğer hastalıklarla bağlantılıdır.¹¹

Türkiye’de Sağlık Yüğü

Sigaranın neden olduğu hastalıklar, Türk sağlık hizmetleri sistemi için önemli bir yük oluşturmaktadır. Sağlık Bakanlığı verilerine göre, 2000 yılında hastaneye yatırılarak tedavi altına alınan 5 milyon kişinin %20’si tütün ürünleri kullanımının neden olduğu hastalıklardan tedavi görmektedir. Buna ek olarak toplam hasta gün sayısının % 23’ü ve hastanede meydana gelen ölümlerin % 52’si tütün ürünleri kullanımından kaynaklanmaktadır (Ek tablo A5).

... 2000 yılında hastaneye yatan 5 milyon hastanın %20’si tütün nedeni ile ortaya çıkan hastalıklar nedeni ile tedavi görürken, hasta günü sayısının % 23’ü ve hastanede meydana gelen ölümlerin % 52’si tütün ürünleri kullanımı nedeniyle olan hastalıklardan kaynaklanmaktadır.

Genel olarak bakıldığında, Türk erkeklerinin en yaygın ölüm nedeni sigaradan kaynaklanan hastalıklar olup, ölümler için hipertansiyondan sonra ikinci en

yüksek risk faktörüdür.^{12,*} 2003 yılında, Sağlık Bakanlığı tarafından yapılan tahminlere göre, sigara kullanımı 54.700 kişinin ölümüne yol açmıştır – 2003 yılında ölenlerin %13’ü – ve 596.684 yaşam yılı kaybolmuştur.¹³ Sigaranın erkekler arasında yaygın olarak kullanılması ve yüksek miktarda sigara içmelerinden dolayı, sigara nedeniyle hayatını kaybedenlerin % 97’si erkeklerdir.

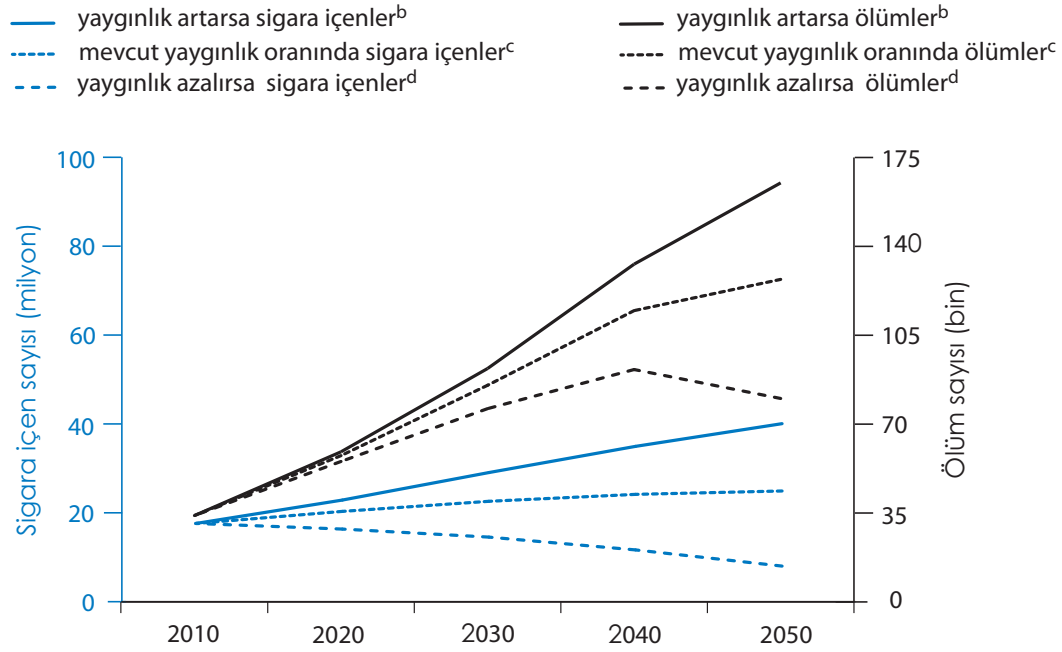
Sakatlığa Ayarlanmış Yaşam Yılı (SAYY) açısından bakıldığında, tütün kullanımı 931,909 SAYY ile en yüksek oranda yük getirmektedir. Bu miktar, erkeklerde %15,4’ü temsil ederken, kadınlar için %1,2 civarındadır. (bakınız Ek Tablo A6 ve A7). Sağlık Bakanlığı tahminlerine göre, sigara içmek trake, bronş ve akciğer kanserlerinin %77’sine, üst solunum yolu ve mide kanserlerinin %46’sına ve kronik obstrüktif akciğer hastalıklarının da %52’sine neden olmuştur.

Geleceğe Yönelik Sağlık Sorunları

Yapılan küresel araştırmalara göre, 2030 yılında sigara kullanımı yılda 10 milyon kişinin ölümüne neden olacaktır. 2008 yılı KYTA verilerinden elde edilen Türkiye’deki cinsiyetlere göre sigara kullanımı prevalans oranları Peto ve Lopez tarafından geliştirilen modele uygulanmış ve 2010, 2020, 2030, 2040 ve 2050 yıllarında sigara içen ve sigaradan kaynaklanan ölüm miktarları tahmin edilmiş ve Şekil 3.1’de sunulmuştur. Sigara içme yaygınlığında bir değişiklik olmadığı varsayıldığında, 2050 yılında sigara içenlerin sayısının 24,9 milyona ulaşacağı ve sigara nedeni ile erken ölenlerin sayısının 127 bini geçeceği tahmin edilmektedir. Bu varsayım yerine, 2008 yılında uygulanmaya başlanan kapsamlı tütün kontrol programlarının etkin olarak uygulanması ve gelecekte de yeni tütün kontrol önlemlerinin alınmasıyla 2050 yılında prevalans oranının %10’a düştüğü varsayıldığında, 2050’de Türkiye’de sigara içenlerin sayısının 8 milyon kişinin biraz üzerinde olması, sigara kaynaklı ölüm sayısının ise 80.140 civarında olması öngörülmektedir. Bu durum, etkin tütün kontrol politikalarının uygulanması sonucunda 46.900 erken ölümün açıkça engellenebileceğini göstermektedir.

* Tütün kullanımının sağlık üzerindeki etkilerini hesap etmek için aşağıdaki hastalıkların tütün kullanımı sonucu ortaya çıktığı varsayılmaktadır: gırtlak, bronş ve akciğer kanserleri, kronik obstrüktif pulmoner hastalıklar; diğer solunum ve kan dolaşımı hastalıkları, 30 yaş üzerindeki kişilerde görülen bazı seçilmiş hastalıklar, yanıklar maternal ve prenatal durumlar. Diğer ana risk faktörleri arasında, su ve temizlik, alkol kullanımı, düşük oranda sebze ve meyve tüketimi, fiziksel aktivitenin azlığı, yüksek kolesterol, yüksek vücut kütle oranı, yüksek kan basıncı bulunmaktadır.

Şekil 3.1: Değişik prevalans oranlarında tahmin edilen sigara içen sayısı ve sigara nedeniyle olacak ölümler^a



Kaynak = Yazarların hesaplamaları.

Notlar:

- ^a 2008 yılında sırasıyla %31, %48 ve %15 olan toplam, erkek ve kadın sigara içme yaygınlık oranları 2010 için taban değerler olarak kullanılmışlardır ve sigara kullananların sayısı ve takip eden yıllarda tütüne bağlı ölümler de tahmin edilmiştir. Toplam, erkek ve kadın yetişkinlerin -15 yaş ve üzeri nüfus verileri Dünya Bankası tahminlerinden alınmıştır. Sigara kullananlardan %40'ının uzun-dönem içiciler olduğu ve bu uzun dönem içicilerden yarısının tütün ürünleri kaynaklı hastalıklar nedeniyle erken yaşta ölecekleri tahmin edilmektedir.
- ^b İlk senaryoda mevcut yaygınlık oranı yıllar boyunca değişmeden devam etmektedir.
- ^c İkinci senaryoda, toplam yaygınlık oranı 2020 yılında %35'e, 2030 yılında %40'a, 2040 yılında %45'e ve 2050 yılında %50'ye çıkmaktadır. Bu varsayıma dayanarak, 2050 yılına gelindiğinde Türkiye'de 165 bin kişi sigaraya bağlı nedenlerle öleceği tahmin edilmiştir.
- ^d Üçüncü senaryoda, toplam yaygınlık oranı 2020 yılında %25'e, 2030'da %20'ye, 2040'ta %15'e ve 2050 yılında ise %10'a düşmektedir. Bu durumda tütün ürünlerinin Türkiye'de 80,000 kişinin ölümlünden sorumlu olacağı tahmin edilmektedir. Bu durum, mevcut yaygınlık oranının devam etmesi halinde tahmin edilen tütün ürünleri kaynaklı ölüm sayısı ile karşılaştırıldığında, 46,7 bin yaşamın kurtulacağı anlamına gelmektedir.

Bölüm III için dip notlar

- ¹¹ ABD Sağlık ve İnsan Hizmetleri Dairesi. The Health Consequences of Smoking: A Report of the Surgeon General. Atlanta, Georgia: U.S. Department of Health and Human Services, Public Health Service, Centers for Disease Control and Prevention, National Center for Chronic Disease Prevention and Health Promotion, Office on Smoking and Health; 2004.
- ¹² Sağlık Bakanlığı 2004. Burden of Disease. National Burden of Disease and Cost Effectiveness Project. http://www.toraks.org.tr/pdf/ulusal_hastalik_yuku_burdenofdiseaseENG.pdf. Erişim Ocak 25, 2010
- ¹³ Dünya Bankası. Curbing the Epidemic: Governments and the Economics of Tobacco Control: Dünya Bankası Yayını. Washington DC: The International Bank for Construction and Development;1999.
- ¹⁴ Peto R, Lopez AD, Boreham J, Thun M, Heath C. Jr. Mortality from Smoking in Developing Countries 1950-2000. Oxford: Oxford University Press; 1994.

IV. Türkiye’de Tütün Arz ve Ticareti

Tütün Yetiştiriciliği

Tütün Üretimi

Türkiye, dünyada en fazla şark tipi tütün üreten ülkedir ve dünyada en fazla tütün üreten ülkeler arasında yer almaktadır (bakınız Tablo 4.1).

Türkiye’nin tütün üretimi 1976 yılında zirve yaparak dünyadaki toplam üretimin %5,6’sına ulaştı, ancak 2006 yılında %2,1 oranına düştü. Tütün ürünleri kullanımındaki azalmaya paralel olarak, toplam tütün üretimi ve tütün üretimi için kullanılan ekilebilir alanların toplamı 1990’lı yıllardan beri sürekli olarak azalmaktadır. Türk tütününün yaklaşık %60’ı Ege Bölgesinde, %20’si Doğu, Güneydoğu bölgelerinde geri kalan kısmı da Karadeniz ve Marmara Bölgelerinde yetiştirilmektedir.

1940 ile 2000 yılları arasında, Türk hükümeti, her sınıfta tütün için taban fiyat koyarak tütün üreticilerini desteklemiştir. Bu dönemde, devletin tütün üretimindeki tekeli şirketi TEKEL, üreticilerin yetiştirdiği tütünü belirlenen fiyattan satın almıştır. TEKEL tütün üreticileri ile yetiştirecekleri tütün tipini ve alacakları fiyatları belirleyen

sözleşmeler imzalamıştır. Üreticiler yetiştirdikleri tütünleri serbest piyasada satma haklarına sahip olmalarına rağmen, pek çoğu TEKEL ile sözleşme imzalamıştır.

2000 yılında, hükümet fiyat destek programını sonlandırarak, “doğrudan gelir desteği” programını en az 6.800 metre kare alanda tütün yetiştiren üreticilerle başlatmıştır. Bu alandan daha küçük alanlarda ekim yapan üreticiler önceleri bu programdan yararlanamazken, 2005 yılında, ekim yaptıkları alana bağlı olarak belirlenen doğrudan destek programı, bütün tütün üreticilerini kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Yapılan desteklemenin tütün üretim maliyetinin %5’i oranında olduğu tahmin edilmektedir (9. Plan, sayfa 44-45).¹⁵

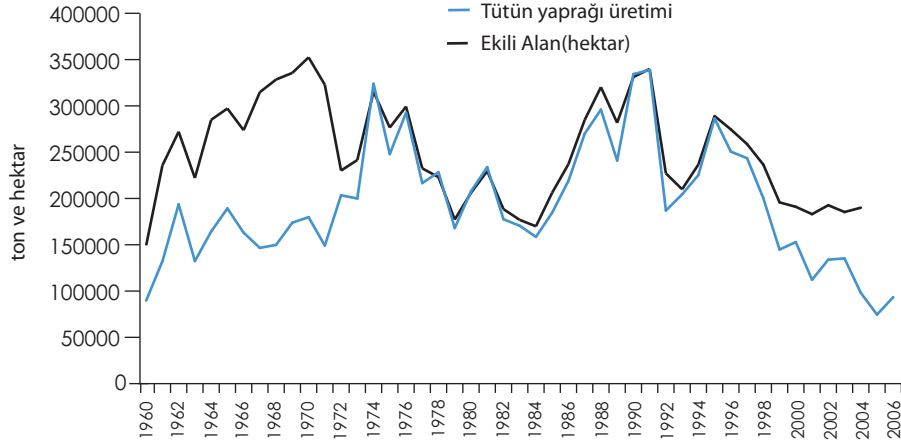
Tütün Üreticileri

Türkiye’de tütün üretimi büyük oranda bir aile işidir ve 2006 yılında yaklaşık 207.000 aile tütün üretimi ile uğraşmaktadır (bakınız Şekil 4.2). 2000 yılında 583.000 ailenin tütün üretimi ile uğraştığı düşünüldüğünde, tütün üretici aile sayısında %64’lük düşüş olduğu görülmektedir. Tütün, nispeten emek yoğun bir üründür; aynı ailenin 3 veya 4 ferdinin tütün üretimiyle uğraştığı tahmin edilmektedir (8. Plan, sayfa. 48; 9. Plan, Sayfa. 43).¹⁶ Bu rakamlara bakarak, tütün üretimindeki son zamanlardaki

Tablo 4.1: Dünyada ana tütün yaprağı üreticileri (bin ton) ve bu üreticilerin küresel üretimdeki payları (parantez içerisinde % olarak verilmiştir), 2000-2007

	2000	2002	2004	2006	2007
Çin	2564 (38)	2454 (38)	2412 (38)	2750 (41)	2397 (39)
Brezilya	579 (9)	670 (10)	921 (14)	905 (14)	909 (15)
Hindistan	520 (8)	550 (9)	550 (9)	550 (8)	520 (8)
ABD	478 (7)	399 (6)	400 (6)	338 (5)	353 (6)
Endonezya	146 (2)	195 (3)	141 (2)	141 (2)	165 (3)
Türkiye	200 (3)	153 (2)	134 (2)	140 (2)	75 (1)
Dünya	6692	6469	6394	6719	6202

Kaynak: FAO veri tabanı

Şekil 4.1: Tütün yaprağı üretimi ve Türkiye'deki ekili alanlar, 1960-2006

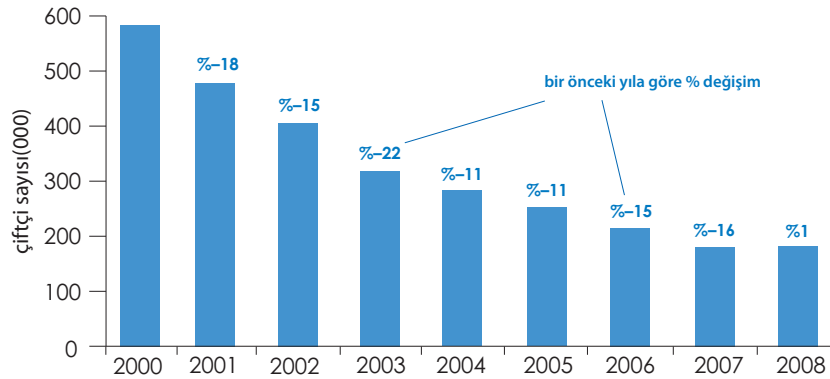
Kaynak: FAO veri tabanı

Not: 1 ton=1000 kilogram; tütün yaprağı üretimi ton olarak ölçülmektedir. Tütün yaprağı üretimi için ekilen alanın birim ölçüsü; HA, hektar=994,244 Dönüm.

azalma göz önüne alındığında, 2000 yılında 1,5 ile 2 milyon arasında olan tütün üretimi ile uğraşan kişi sayısı, 2006 yılında 600.000 ile 800.000 arasına düşmüştür.

Tütün üretimi için verilen desteklerin ve bunun sonucunda tütün üretiminin kârlılığının azalması, tütün üretilen alanların azalmasını açıklamaktadır. Bu

dönemde, diğer ürünlerin üretiminin kârlılığının artması üreticiler için tütünü daha az cazip hale getirmiştir. Tütün üreticilerinin tütünden başka ürünlerin üretimine geçiş süreçlerini hükümet alternatif ürün programlarıyla desteklemiş ve toprağında tütün yerine başka ürün yetiştiren üreticilere bir defaya mahsus olmak üzere başka ürün ekilen her bin metre karelik alan için 80 ABD \$'ı

Şekil 4.2: Türkiye'deki tütün üreticilerinin sayısı ve yıllık değişim oranı

Kaynak: 2000-02 yılı verileri Türkiye tarım birliğinden, 2003-2006 yılı verileri Tütün ve Tütün Ürünleri Düzenleme Komisyonundan alınmıştır.

Not: Üretici sayısı, tütün üretiminde yardımcı olabilecek aile fertlerini içermemektedir. Üreticilerin sayısı tütün ekilen alan sayısına eşit değildir.

ödemıştır. Bu program, en düşük kalitedeki tütünün üretildiği doğu ve güneydoğu bölgelerindeki ekiciler için çok çekici olmuştur.

Tütün Ürünleri Üretimi

Sigara Pazarının Yapısı

Türkiye 2006 yılında dünya sigara üretiminin % 1,7’sini gerçekleştirerek dünyanın en çok sigara üreten on ülkesi arasında yer almıştır. (bakınız ek Tablo A8). Türkiye’de sigara pazarının arz tarafında son 25 yıl içinde çok ciddi değişiklikler olmuştur. 1980’li yıllarda, hükümet tekeli, TEKEL, sigara üretim ve dağıtımını gerçekleştiren tek kuruluş olarak yerli üretimin tamamını ve yabancı üreticiler tarafından üretilen sigaraların ithalatını kontrol etmiştir. 1984 yılında, Türk hükümeti, yabancı üreticilerin kendi ürünlerini Türkiye’de satmalarına izin verirken, TEKEL tüm yabancı sigaraların ithalat, fiyatlama ve dağıtım işlemlerini kontrol etmiştir.

1991 yılında hükümet yabancı sigaralar üzerindeki sınırlamaları azalttı ve çok uluslu sigara şirketlerinin TEKEL’e bağlı olmadan kendi ürünlerini fiyatlamalarına ve dağıtmalarına izin verdi. 1994 yılında çok uluslu sigara şirketleri kendi üretim tesislerini Türkiye’de kurmaya başladılar. Bu şirketlerin Türk sigara pazarına

girebilmelerinin bir şartı, yılda en az 2 milyar adet sigara üretebilen, en son teknolojiye sahip üretim tesislerinin ülkede kurulması idi.¹⁷

TEKEL’in tekelci gücü, çok uluslu tütün şirketlerinin Türk pazarına girmesi ile birlikte azaldı. 1997 yılında TEKEL’in pazar payı %70’e düştü. Bununla birlikte, TEKEL pazar lideri olma konumunu 2005 yılına kadar korudu fakat daha sonra liderliği Phillip Morris International ile Sabancı Holding Şirketi ortak girişimi olan Philsa aldı (bakınız Tablo 4.2).

Türkiye’nin mevcut sigara pazarı, az sayıdaki büyük firmaların elindedir ve bunların başında 2008 yılı itibarı ile %41 pazar payına sahip Philsa gelmektedir. Piyasadaki diğer ana oyuncular BAT (TEKEL ile beraber %35 pazar payı) ve Japan Tobacco International’dır (%18). TEKEL’in özelleştirilmesinin henüz yapılmadığı yıllarda, pazara yeni giren firmalar (Imperial Tobacco, European Tobacco ve Gallaher’da dâhil olmak üzere) TEKEL’in pazar payından pay sahibi olmaya başladılar.

TEKEL’in Özelleştirilmesi

Küreselleşmenin son birkaç on yılda hızlanması ile birlikte, pek çok ülke, aralarında tütün şirketleri de olmak üzere devlet tarafından sahip olunan işletmeleri

Tablo 4.2: Türk sigara pazarındaki ana üreticilerin pazar payları, 2001-2008

Firmalar	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
TEKEL /BAT*	%69	%61	%57	%48	%39	%38	%31	%35
Philsa	%21	%28	%33	%38	%42	%40	%39	%41
JTI	%10	%12	%11	%11	%8	%10	%14	%18
BAT				%4	%8	%7	%7	--
European					%2	%3	%7	%4
Imperial					%0.01	%2	%2	%3
Gallaher						%0.0	%0.3	--

Kaynak: Pazar Payları (2001-2005) Elmas, İbrahim Halil (2007) 2003,04,05 Mamul Tütün Satışları Tütün Eksperleri Derneği Bülteni, Yayın No. 76.

Notlar:

a. Pazar payları (2006-2008) Maliye Bakanlığına raporlanan satış rakamları üzerinden hesap edilmiştir.

b. TEKEL 2008 yılında BAT tarafından satın alındı.

özelleştirdiler. Türk hükümeti ilk önce 2003 yılında ve daha sonra 2005 yılında TEKEL'in özelleştirilmesini denedi ancak her iki denemede de sonuç başarısız oldu. TEKEL'in özelleşmesi ancak 2008 yılında British American Tobacco (BAT) şirketine satılması ile başarıldı. Fakat TEKEL'e verilen fiyat beklenilenden daha düşük oldu. Bunun nedenleri arasında, çok uluslu şirketlerin ülkede hali hazırda üretim tesislerini kurup, üretim yapmaları ve kendi dağıtım ağlarını kurmuş olmaları sayılabilir.

Özelleştirmenin halk sağlığı üzerindeki etkileri açık değildir. Tütün ürünleri üretimini ve dağıtım işlerini bırakan hükümetler, daha sert tütün kontrol politikaları uygulamada daha istekli olabilirler ve sigara kullanımının azaltılması ve böylece halk sağlığının iyileştirilmesinde daha etkin olabilirler. Diğer taraftan, özelleştirmelerde sıklıkla yapılan açık ya da gizli anlaşmalar, devletlerin tütün ürünleri pazarına karışmasını sınırlandırarak, uluslararası tütün şirketlerinin daha agresif pazarlama faaliyetleriyle tütün kullanımının artmasına ve dolayısıyla halk sağlığının bozulmasına neden olabilirler.

Türkiye'nin 1990'lı yıllarda pazarını yabancı şirketlere açmasından itibaren, çok uluslu şirketlerin pazar içindeki payı artarken, TEKEL'in pazar payı devamlı azalmıştır. Bunda TEKEL'in özelleştirilmesinin de payı olmuştur. Ancak, özelleştirmenin halk sağlığı üzerindeki uzun vadedeki etkisi belirsizdir.

Sigara Markaları

Türkiye'de sigara markalarının pazar payı dramatik olarak değişmektedir. 2004 yılında, Samsun (%19,5), L&M (%17,2) ve Tekel 2001 (%12,1) en çok satan markalar arasındaydı. Daha sonraları ilk iki markanın pazar payları çok ciddi şekilde düşerek 2008'de %6,1 ve %6,6 oranlarına gerilemiştir; Tekel 2001 ise halen önde giden sigara markaları arasındadır. Geçtiğimiz yıllarda, Marlboro ve Winston Türkiye'de en fazla içilen yabancı sigara markaları olmuş ve 2008'de sırası ile %10,5 ve %11,4'lük pazar payına sahip olmuştur. Tablo 4.3'te gösterildiği gibi, Türkiye'de uluslararası sigara şirketlerinin sayısının

artması ile birlikte diğer uluslararası markalar da popüler hale gelmiştir. Aynı zamanda TEKEL'e ait markalar hızla pazar paylarını kaybetmiştir. Türkiye'de çok uluslu tütün şirketlerinin varlığı arttıkça, popüler global markaların pazar içerisindeki payları da ciddi şekilde yükselme göstermiştir – %60'luk yükselme, 2004 yılında 777 milyon paketten 2008 yılında 1,2 milyar pakete (bakınız Bölüm 2, Şekil 2.5).

Yüksek katran oranına sahip olan sigaralar Türkiye'de sigara tüketiminde en ön sırada yer alırken (%82,3) düşük veya çok düşük seviyede katran içeren sigaralar tüketim içerisinde çok düşük oranlara sahiptir (%3,3) ve üretilen sigaraların neredeyse tamamı filtreli sigaralardır. Sigaraların %2,5'i mentollü üretilmektedir.¹⁸

İstihdam

Sigara üretimindeki istihdam 1988 yılından beri düşmektedir ve 2005'te bu alanda çalışan işçi sayısı 1988'deki sayının yarısından biraz fazladır (bakınız Şekil 4.3). Bu azalmanın bir nedeni TEKEL'in yeniden yapılandırılması ve 1990'lı yıllarda çalışan sayısının azaltılmasıdır. Buna ek olarak, çok uluslu sigara şirketlerinin pazara girmeleri ve bu şirketlerin yaptıkları yatırımların sermaye yoğun olması ve en son teknoloji ile üretim yapmaları, sektörde çalışan sayısını daha da azaltmıştır.

Tütün ürünleri ile ilgili perakende sektöründe de çalışan sayısı azalmaktadır (Şekil 4.4). Bu azalış, Türk sigara tüketim eğilimi ile paralellik taşımaktadır.

Tütün ile İlgili Ticaret

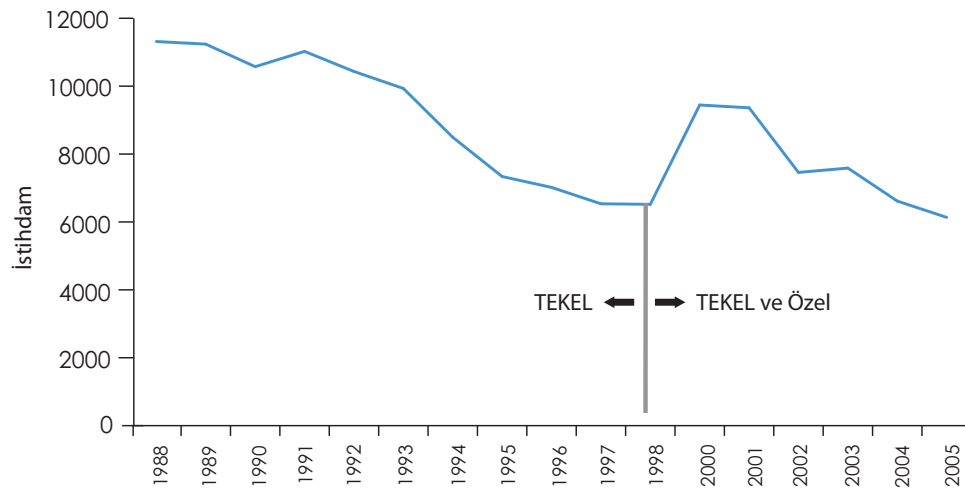
2006 yılında, Türkiye 122,3 bin ton ile dünyada tütün yaprağı ihracatı gerçekleştiren altıncı ülke konumunda iken (FAO 2009), 2005 yılında tütün ürünleri ihracatını gerçekleştiren yirmi altıncı ülkedir. Genel ihracat rakamları arasında tütünün yüzdesi oldukça düşüktür ve toplam ihracat değerinin %1'inden azını temsil etmektedir. Tütün ihracatında, tütün yaprağı

Tablo 4.3: Önde Gelen Sigara Markalarının Pazar Payı (perakende satış yüzdesi), 2004-2008

Şirket	Marka	2004	2006	2008
Philsa	Marlboro	9,9	10,5	10,5
	L&M	17,2	10,0	6,6
	Parliament	3,8	5,2	8,3
	Bond	1,3	3,4	2,0
	Lark	1	6,2	7,9
	Muratti	3,9	4,7	5,3
	Chesterfield	1,0	0,6	0,3
TEKEL/BAT ^(a)	Tekel 2000	4	3,0	2,1
	Maltepe	7,5	4,2	2,4
	Tekel 2001	12,1	18,4	14,0
	Samsun	19,5	9,8	6,1
	Viceroy	3,4	6,6	6,3
	Pall Mall	0,8	0,5	2,0
JTI	Winston	7,1	7,7	11,4
	Camel	0,3	0,3	0,5*
	Salem	0,1	0,1	0,1
	Monte Carlo	2,1	1,3	3,6
Diğerleri		5,3	7,6	20

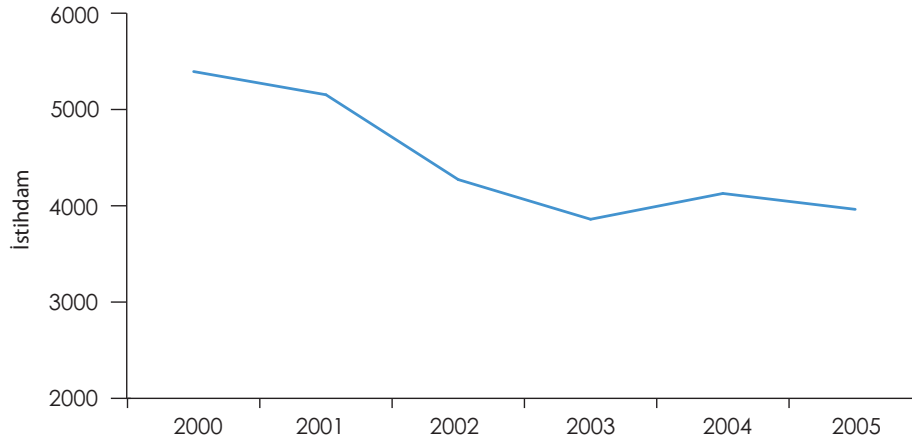
Kaynak: Maliye Bakanlığı, Türkiye

Notlar:

^a BAT TEKEL’i 2008 yılında satın almıştır.**Şekil 4.3: Tütün istihdamı: Toplam üretim, 1988-2005**

Kaynak: TEKEL ve 9. Plan S.44

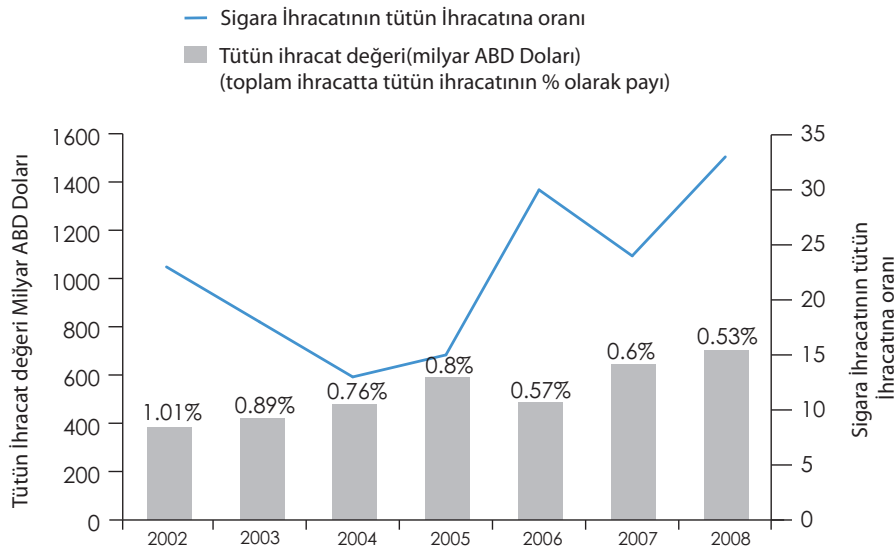
Not: TEKEL 1998 yılı öncesi tek tütün üreticisiydi. 1998 yılı sonrası istihdam rakamları TEKEL’i ve özel üreticileri içermektedir.

Şekil 4.4: Tütün perakendeciliğinde istihdam, 2000-2005

Kaynak: Tekel ve 9. Plan. s. 44

ihracat gelirinin en büyük kısmını oluşturmaktadır (Bakınız Şekil 4.5). Sigaranın ihracattaki oranı dalgalanmakla birlikte, sigara ihracatı hem hacim hem de değer olarak 2006 yılından bu yana artmaktadır.

Son yıllara, Türkiye, iç tüketim amacı ile sigara ithal etmemektedir. Bu durum hem hükümetin işlenmiş tütün ürünlerinin ithalatına getirdiği kısıtlamalardan içerisinde Virginia tipi tütün olan sigaraların ithalatında,

Şekil 4.5: Türkiye'nin tütün ve sigara ihracatı, 2002-2008

Kaynak: BM COMTRADE veri tabanı

Not: Parantez içindeki değerler tütün ihracatının toplam ihracattaki payıdır.

paket başına 0.40 ABD doları ithalat vergisi (fon) alınmasından –hem de yabancı sigaraların Türkiye’de üretilmesinden kaynaklanmaktadır. Türkiye Amerikan harman tütün sigaralarının üretimi için kullandığı

Virginia tütün yapraklarının %85 ila %90’ını ithal etmektedir. Bu miktar yerli üretilen tütünün yanında oldukça azdır ve bu tip sigaralar da toplam pazarda çok ufak paya sahiptir (yakın zamanda %0.1).

Bölüm IV için Dip Notlar

- ¹⁵ Devlet Planlama Teşkilatı. Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013. İçki, Tütün ve Tütün Ürünleri Sanayi Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Ankara. 2007.
- ¹⁶ Devlet Planlama Teşkilatı. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı. Tütün ve Tütün Ürünleri Sanayi Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Ankara. 2000.
- ¹⁷ Euromonitor International. Tobacco – Turkey: Country Market Insight. London: Euromonitor International. 2008.
- ¹⁸ Tansel, A. “Cigarette demand, health scares and education in Turkey,” Applied Economics. 1993; 25: 521-529.

V. Türkiye’de Tütün Kontrolü

Tütün Kontrolü Mevzuatı

Güçlü tütün kontrol politikaları Türkiye’de son yıllar içerisinde benimsenmiştir. 1980’li yıllar öncesinde, geçerli olan tek kontrol politikası sigara reklâmlarının televizyon, radyo ve panolarda yasaklanması idi. 1981 Eylül ayından itibaren, sigara paketlerinin üzerinde “sağlığa zararlıdır” ibaresi bulunan uyarı etiketleri daha sonra Mayıs 1991’de “sigara içmek sağlığa zararlıdır” şeklinde değiştirilerek güçlendirildi. 1988 yılında Sağlık Bakanlığı tarafından başlatılan ve kısa bir süre devam eden sigara içme karşıtı kampanyada, sigaranın zararları ile ilgili hazırlanan ve halka açık yerlere asılan posterler bulunmaktaydı.

26 Kasım 1996 tarihinde yürürlüğe giren 4207 numaralı kanuna göre sigara içilmesi eğitim, sağlık, kültürel hizmetlerin gerçekleştiği yerler, kapalı spor mekânları, toplu taşıma araçları, bekleme salonlarında yasaklanırken, beş kişiden fazla çalışanın bulunduğu yerlerde dumanlız hava sahalalarının oluşturulması zorunlu hale getirilmiştir. Sigara reklâm yasağı, daha sonra magazin ve gazete gibi diğer medya araçları için de geçerli hale getirilmiştir ve tütün ürünü markalarının, tütün ürünü olmayan ürünlerin üzerinde kullanılması yasaklanmıştır. Reşit olmayan kişilere (18 yaş altı) sigara satışı yasaklanmıştır. Daha sert bir uyarı olan “Yasal Uyarı: Sağlığa Zararlıdır” ibaresinin tüm yerli ve yabancı tütün ürünlerinin üzerine konulması zorunlu hale getirilmiştir. Son olarak, gerek devlet gerekse özel televizyon ve radyo kanallarının her ay en az 90 dakikalık bir programla tütün kullanımının etkileri hakkında bilgilendirici yayın yapmaları zorunlu hale getirilmiştir.

4207 nolu kanun kapsamlı olarak tasarlanmış olmasına rağmen, bu kanunun uygulanmasında problemlerle karşılaşmış ve dolayısı ile tütün kullanımının azaltılmasındaki etkisi kısıtlı kalmıştır. En

önemli sorun bu kanunun herhangi bir kurum veya makamı yürütme ve cezaların toplanması için yetkilendirmemesidir.

Son Dönemde Tütün Kontrol Politikaları

Türkiye, Dünya Sağlık Örgütü Tütün Kontrolü Çerçeve Sözleşmesini Nisan 2004’de imzalamış ve Aralık 2004’te onaylamıştır. Uluslararası bu sözleşme hükümetlerin tütün ve tütün ürünlerinin arz ve talebini azaltmaya yönelik kontrol politikalarını uygulamalarını gerektirmektedir. Türkiye’de en son Ocak 2008’de, Tütün Mamullerinin Zararlarının Önlenmesine Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunu (Kanun numarası 5727) benimsenmiştir. Bu kanun ile Türkiye Avrupa’da beşinci, Orta Doğu ve Orta Asya’da ise ilk dumanlız hava sahasına sahip ülke konumuna gelmiştir.

Türkiye Dünya Sağlık Örgütü Tütün Kontrolü Çerçeve Sözleşmesini Nisan 2004 yılında imzalamış ve bu sözleşme Aralık 2004’te onaylanmıştır.

Kanun, 19 Mayıs 2008’den itibaren halka açık yerlerde sigara içmenin yasaklanması kapsamını kuvvetlendirirken, tüm halka açık binalarda, taksilerde, okul binalarında, hastanelerde, sağlık tesislerinde, futbol stadyumları da dâhil olmak üzere spor tesislerinin içinde ve dışında sigara içilmesini yasaklayarak, bu yerleri %100 dumanlız hava sahası ilan edilmiştir. 19 Temmuz 2009 tarihinden itibaren, sigara yasağı otellerin, restoranların, bar ve kahvehanelerin de bulunduğu konaklama ve ikram sektöründe de uygulanmaya başlanmıştır.*

5727 nolu kanunla, sigaranın zararlarının anlatılacağı ve her ay 90 dakika yapılması gereken televizyon yayınının sabah 08:00 ile akşam 10:00 arasında olması ve yapılacak olan yayının en az üçte birinin 17:00 ile 22:00 saatleri arasında yapılması zorunlu hale getirilmiştir.

* 5727 nolu Kanun aynı zamanda tütün şirketleri tarafından yürütülen aşağıdaki etkinliklere de yasaklama getirmiştir. Hediye verilmesi, müşterilere dağıtılan promosyonlar ve numuneler, isim, marka veya logo kullanımı ile basında reklamların yayınlanması; sigaraya benzer sakız, şekerleme, oyuncak, giyim eşyası, aksesuar veya herhangi bir objenin üretimi, tek veya küçük paketlerde sigara satılması, araç üzerinde şirket adı, marka adı ve logoların bulunması, şirket adı, marka adı veya logo ile etkinliklere sponsor olmak, sigara içmeyi özendirici kampanyaların düzenlenmesi, şirket adı, marka adı veya logonun üzerinde bulunduğu giysi veya aksesuarların kullanılması, sigara satışının internet, telefon ve paralı makineler aracılığı ile gerçekleştirilmesi.

Dumansız hava kanununun yürütülmesi güçlükleri içinde barındırırken hükümet tarafından da tam destek verilmesini gerektirmektedir. Konaklama ve ikram sektörü tarafından yönetmeliğin değiştirilerek sigara içenlere mahsus kısıtlı alanların yaratılması ve kanunun yürürlüğe girişinin ertelenmesi yönündeki uygulanan baskıya rağmen hükümet kararlılığını göstermiş ve kanun Temmuz 2009 itibarı ile yürürlüğe girmiştir. Sağlık

Bakanlığı ve Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu (TAPDK), Temmuz 2009 tarihinde ikram sektörünü de içine alacak şekilde tam uygulamaya geçilmesiyle birlikte yürütmeyi artırmışlardır. Buna ek olarak, sivil toplum kuruluşları kanuna tam uyum sağlanabilmesi için çalışmalarını artırarak halkın bilinçlendirilmesi amacıyla halka açık yerlerde dumansız hava alanlarının yararları üzerinde bilgilendirme kampanyaları düzenlemişlerdir.

VI. Türkiye’de Sigara Fiyatları ve Sigara Talebi

Bu bölüm Türkiye’de perakende sigara fiyatları ve sigara fiyatlarının Türkiye’deki tüketiciler üzerindeki etkilerini açıklamaktadır. Bu bölümde önce sigara talebinin fiyat esnekliği üzerinde yapılmış çalışmalardan bahsedilecek, daha sonra güncellenmiş tahminler verilecektir.

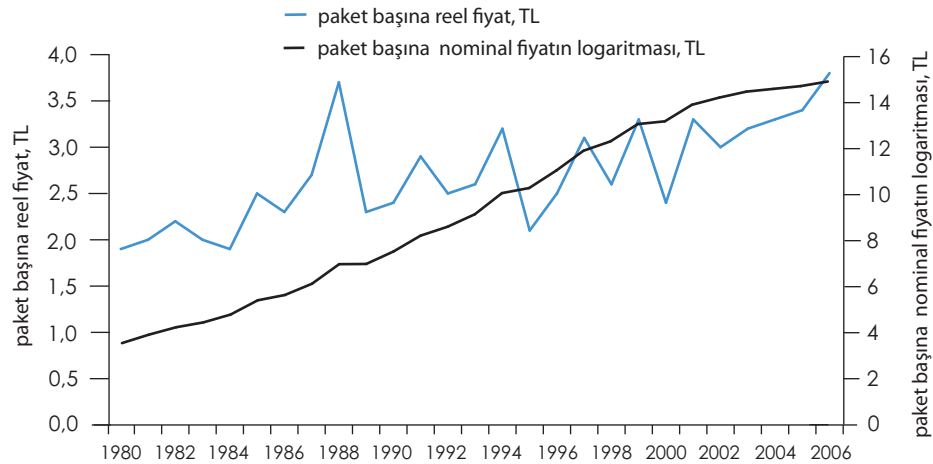
Türkiye’de Sigara Fiyatları

Türkiye’de sigara fiyatları, nominal bazda 1980 yılından itibaren yıllık ortalama % 4,27 oranında devamlı olarak artmıştır. Bu dönemde Türkiye’de yaşanan yüksek enflasyon nedeniyle, sigara fiyatlarına enflasyon düzeltmesi yapılmış ve bu durum reel sigara fiyatlarının dalgalanmasına neden olmuştur (Şekil 6.1). Reel sigara fiyatları bu dönemde genellikle artış gösterirken, 1980 ve

1990’lı yıllarda önemli dalgalanmalar oluşmuş ve 2000’li yıllarda nispeten daha düzenli fiyat artışları gerçekleşmiştir. 2006 ve 2008 arasında ise reel sigara fiyatları nispeten fazla değişmemiştir.

Türkiye’deki sigaraların fiyatları arasında üç seviyeli bir yapı oluşurken, Tablo 6.1’de görüldüğü gibi fiyatlar arasında belirgin farklılıklar bulunmaktadır. Yüksek fiyatlı sigara markalarının fiyatları, düşük fiyatlı sigaraların fiyatının yaklaşık iki buçuk katı, orta seviyede bulunan markaların fiyatlarından da %50 oranında daha fazladır. Yakın zamanda, en düşük seviyedeki sigara fiyatları ile orta ve üst seviyedeki fiyatlar arasındaki fark kapanırken, orta seviye ile üst seviye arasındaki fark değişmemiştir. Son yıllarda düşük fiyatlardaki artışın en azından bir kısmı ve son zamanlarda seviyeler arasındaki fiyat farkının azalması, sigaradan alınan özel tüketim vergisi ve bu verginin yapılandırılmasından kaynaklanmaktadır.

Şekil 6.1: Türkiye’de paket başına sigaraların nominal ve reel fiyatları 1980-2008 (taban yıl TÜFE: 2003=100)



Kaynak: Maliye Bakanlığı ve TAPDK

Not: Log (nominal fiyat) paket fiyatındaki oransal değişiklikleri yansıtmak için kullanılan nominal fiyatın logaritmasıdır. Nominal fiyat, enflasyonun yüksek olduğu dönem süresince 450TL - 300.000 TL arasında değişmiştir; Bu durumda log (nominal paket fiyatı) fiyat değişikliklerini daha iyi temsil etmektedir.

Tablo 6.1: Fiyat kategorilerine göre, ağırlıklı ortalama nominal ve reel sigara fiyatları, TL/paket

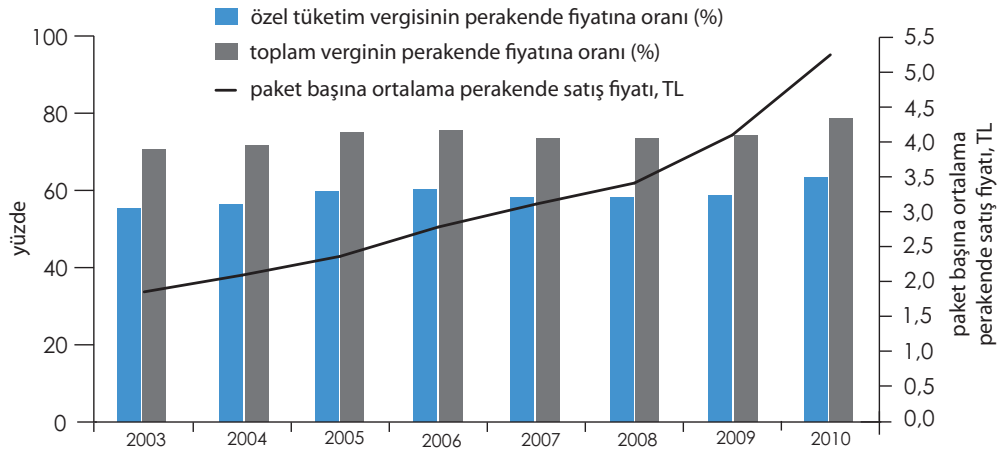
	Düşük Fiyat		Orta Seviye Fiyat		Üst Seviye	
	Nominal	Reel	Nominal	Reel	Nominal	Reel
2004	1,48	1,36	2,32	2,13	3,39	3,11
2005	1,53	1,30	2,45	2,09	4,18	3,56
2006	1,90	1,47	2,60	2,02	4,37	3,39
2007	2,44	1,74	3,37	2,41	4,71	3,36
2008	2,63	1,70	3,47	2,24	4,92	3,18
2009*	3,45	2,16	4,27	2,67	5,65	3,53

Kaynak: Yazarlar tarafından TAPDK ve Maliye Bakanlığı, Türkiye verileri kullanılarak hesaplanmıştır. CPI 2000=100

* 2009 fiyatları Ekim 2009 tarihi itibarı ile geçerli olan fiyatlardır. 2009 yılı ağırlıkları hesaplanırken Ekim ayına kadar yapılan satışlar kullanılmıştır.

Şekil 6.2 Türkiye’de ağırlıklı ortalama nominal perakende sigara fiyatlarının eğilimini (sigara markalarının fiyatları ve satış oranları ağırlık olarak alınmıştır) ve perakende fiyat içerisindeki vergi yüzdesini göstermektedir. 2004, 2005 ve 2006 yıllarında sigaradan alınan özel tüketim vergisindeki artışlar, verginin fiyat içerisindeki oranının sırası ile %56,3, %59,8 ve %60,2

olmasına neden olmuştur. Ancak, 2007 - 2008 yılları arasında fiyat içerisindeki ÖTV oranı %58,1’e düşmüştür. 2008 yılında, sigara üreticilerinin enflasyon doğrultusunda fiyatlarını yükseltmeleri sonucu ortalama perakende satış fiyatı paket başına 3,11 TL’den 3,41 TL’ye çıkmıştır. Üreticiler, perakende paket fiyatlarını Mart 2009’da %6,5 ile %13,5 arasında, daha sonra Temmuz

Şekil 6.2: Ağırlıklı ortalama nominal perakende satış fiyatı ve özel tüketim ve toplam verginin perakende fiyatındaki payı (%), 2003-2010

Kaynak: TAPDK ve Maliye Bakanlığı

Not: Ortalama fiyat, vergisi ödenen sigaraların miktarları kullanılarak hesaplanmış ağırlıklı fiyattır. Tüketim vergisi oranı, toplam tüketim vergisi ödemelerinin, vergisi ödenen satış miktarına bölerek tahmin edilebilmektedir. 2010 satışlarını tahmin etmek için 2009 yılı tahmini sigara satış miktarı ve 2010 yılı tahmini satışları da 2010 ortalama fiyatını belirlemek için ağırlık olarak kullanılmıştır. Tahminler, Türkiye’de sigara talebi için -0,39 değerinde fiyat esnekliği ve 0,59 değerinde gelir esnekliği kullanılarak elde edilmiştir.

2009'da Maliye Bakanlığının talebi doğrultusunda, paket başına 0,50 TL olmak üzere iki kez yükseltmişlerdir. Yapılan bu zamlarla, bir paket sigaranın ortalama nominal perakende satış fiyatı %21,7 artış ile 2008 yılında 3,41 TL'ye, (2008 döviz kuru ile 2,59 ABD \$) Ekim 2009'da ise, 4,10 TL'ye (2009 döviz kuru ile 2,68 ABD \$) çıkarılmıştır. 2010 yılında yapılacak özel tüketim vergisi artışları ile ortalama bir paket sigara fiyatı 5,25 TL olurken, özel tüketim vergisi ve toplam vergi miktarının toplam fiyat içerisindeki payı da sırası ile %63,4 ve %79 olmaktadır.

Sigara Talebi

Mevcut Çalışmaların Sonuçları

Türkiye'de sigara talebini inceleyen üç çalışma vardır. Bu çalışmaların ilkinde, Tansel (1993) yıllık zaman serilerini kullanarak çift-log dizileri ile 1960 ve 1988 yılları arasında kişi başı (15 yaş ve üzeri) sigara tüketimini tahmin etmiştir.¹⁸ Sigara fiyatlarına ek olarak, gelir, sigara paketlerinin üzerine konması gereken uyarıcı sağlık etiketlerinin uygulandığı yılları gösteren değişken, sigaraya karşı medya kampanyalarının olduğu yıllara ait kukla değişkenler ve orta ile yüksek öğretime katılım oranı talebi belirleyen diğer açıklayıcı değişkenler olarak kullanılmıştır. Sigara içmenin alışkanlık yaratan etkisinin göz önüne alınması açısından Tansel modeline gecikmeli sigara tüketimin de dahil etmiştir (miyopik alışkanlık ima edilmektedir).^{*} Tüm modellemelerde, Tansel, sigara fiyatlarının, sigara tüketimi üzerinde önemli ve olumsuz etkisinin bulunduğunu, kısa dönemde fiyat esnekliğinin -0,21 ortalama değere sahip olduğunu bulmuştur. Alışkanlıkla bağıntılı olarak, gecikmiş sigara tüketiminin mevcut tüketim üzerinde pozitif ve önemli bir etki yaptığı tahmin edilmiştir. Bu sonuçlarla, Tansel uzun dönemde fiyat esnekliğini -0,37 olarak, kısa dönem esnekliğinin oldukça üzerinde tahmin etmiştir. Tansel, tüketim ile gelir seviyesi arasında kuvvetli bir pozitif etki olduğunu, uyarı etiketleri ile sigarayla mücadele kampanyalarının ise talep üzerinde negatif ve anlamlı etkiye sahip olduğunu tahmin etmiştir.

Daha yakın zamanda, Önder (2002) yaptığı çalışmada, sigaraya olan talebi yıllık veriler kullanarak 1960 ile 2000 yılları içerisinde incelemiştir.¹⁹ Önder'in modelinde reel sigara fiyatları, reel kişi başına gelir ve 1996 yılında uygulamaya konulan tütün kontrol yasalarının etkilerini ölçecek kukla değişken bulunmaktadır. Genelleştirilmiş en küçük kareler yöntemi kullanılarak, zaman eğilimi değişkeninin bulunduğu ve bu değişkenin bulunmadığı farklı modeller kullanılmıştır. Önder de sigara fiyatlarının sigara tüketimi üzerinde önemli ve negatif bir etkisinin olduğunu ve fiyat esnekliğinin -0,190 ile -0,284 arasında değiştiğini bulmuştur. Tahminler kullanılarak yapılan simülasyonlarla, Önder sigaraya uygulanan vergilerin artırılması ile sigara tüketiminde önemli azalmaların olacağını ve sigaradan elde edilecek vergi gelirlerinde de büyük artışların olabileceğini göstermiştir.

Önder aynı zamanda 1994 yılında yapılan Türkiye Hane Halkı Harcama Alışkanlıkları Anketi sonuçlarını kullanarak sigara fiyatının, sigara içme eğilimi ve içilen sigara miktarı üzerindeki etkilerini iki kısımlı model (şartlı sigara talebi – sigara içenler arasında sigara tüketimi) kullanarak incelemiştir. Fiyat ve gelir seviyesine ek olarak, Önder hane halkının sosyo-ekonomik özellikleri (hane halkı reisinin cinsiyeti, eğitimi, iş durumu, hane halkının büyüklüğü ve şehir ya da kırsal alanlarda yaşaması gibi) de modelde kontrol edilmiştir. Bu modellerin sonuçlarına göre, Önder, Türkiye'de, sigara talebinin fiyat esnekliğini -0,41 olarak tahmin etmiştir. Fiyatın talep üzerindeki etkisinin çoğunluğu sigara içme oranı (katılım esnekliği – 0,027) yerine sigara içenlerin talep esnekliği (şartlı talep esneklik değeri -0,39) ile açıklanabilir. Ekonomik teori ile uyumlu olarak, Önder düşük gelir grubundaki hane halklarının fiyattaki değişikliklere yüksek gelir grubundakilere oranla daha fazla tepki verdiğini göstermiştir (toplam esneklik oranı sırası ile -0,47 ve -0,16'dır) (bakınız Ek Tablo A10'da yer alan gelir seviyesine göre yapılan tahminler).

* Miyopik alışkanlık modellerinde tüketicinin ileri görüşü olmadığı varsayılır. Tüketicinin geçmişteki tüketim alışkanlığı şu andaki tüketim alışkanlığını gösterir ve gecikmiş tüketimin açıklayıcı değişken olarak dâhil edilmesi ile gösterilir.

Yakın zamanda yapılan bir çalışmada Önder ve Yürekli (2007) 2003 yılında yapılan Türkiye Hane Halkı Harcama Anketi verilerini kullanarak zaman içerisinde sigara talebinin fiyat esnekliğinin nasıl değiştiğini incelemiştir.²⁰ Benzer bir model kullanarak, sigara talep esnekliğini 2003 yılında -0,67 olarak tespit etmişlerdir (Tablo 6.2). Tahminleri, sigara fiyat esnekliğinin büyük kısmının sigara içenlerin tüketim esnekliğinden kaynaklandığını (şartlı talep fiyat esnekliği -0,47), ancak fiyatların sigara içme oranına da önemli etkisi olduğunu (katılım esnekliği -0,20) bulmuşlardır. Önder ve Yürekli bütün gelir grubundaki hane halkları için zamanla sigaranın fiyat esnekliğinin arttığını, daha düşük gelir grubundaki hane halkının en yüksek gelir grubundakilere oranla fiyat artışlarına yaklaşık iki kat daha hassas olduklarını tespit etmişlerdir. (Tablo 6.2)

Yeni Bulgular

Yıllık Zaman Serisi Verileri

Türkiye Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu (TAPDK) tarafından sağlanan 2001 – 2006 verileri kullanılarak Önder (2002)’in verileri güncellenmiştir. ^{20*} Otokorelasyonu düzeltilmiş genelleştirilmiş en küçük

kareler yöntemi kullanılarak, dört lineer regresyon modeli tahmin edilmiştir:

$$I: \ln Q_t = \beta_0 + \beta_1 \ln P_t + \beta_2 \ln Y_t + \beta_3 \text{Tütün Kontrolü}_t + \beta_4 \text{Krizler}_t + \beta_5 \text{Eğilim}_t + \varepsilon_t$$

$$II: \ln Q_t = \beta_0 + \beta_1 \ln P_t + \beta_2 \ln Y_t + \beta_3 \text{Tütün Kontrolü}_t + \beta_4 \text{Krizler}_t + \varepsilon_t$$

$$III: \ln Q_t = \beta_0 + \beta_1 \ln P_t + \beta_2 \ln Y_t + \beta_3 \text{Tütün Kontrolü}_t + \beta_4 \text{Eğilim}_t + \varepsilon_t$$

$$IV: \ln Q_t = \beta_0 + \beta_1 \ln P_t + \beta_2 \ln Y_t + \beta_3 \text{Tütün Kontrolü}_t + \varepsilon_t$$

Modellerde $\ln$ doğal logaritma, Q_t , t yılında kişi başına düşen (15 yaş ve üzeri) sigara tüketimini, P_t belirlenen t yılında ağırlıklı ortalama reel sigara fiyatını, *Tütün Kontrolü*, t yılında tütün kontrol yönetmeliği kukla değişkeni, *Krizler* değeri 1994-1996, 2001 ve 2002 yıllarında meydana gelen ekonomik krizler nedeniyle 1 diğer yıllarda 0 olan kukla değişkeni, *Eğilim* zaman eğilim değişkenini ve ε_t ise hata terimini göstermektedir.

Tütün Kontrolü değişkeni 1991 öncesi için 0 değerini almaktadır. 1991 ile 1996 yılları arasındaki değeri 0,25’tir (sağlık uyarı mesajlarının sigara paketleri üzerine ve

Tablo 6.2: Hane halkı tarafından talep edilen sigaranın fiyat elastikiyeti, 1994 ve 2003

Fiyat elastikiyeti	Genel		En fakir		En Zengin	
	1994	2003	1994	2003	1994	2003
Sigara Kullanımı ^a	-0,03	-0,20	-0,12	-0,31	-0,15	-0,15
Şartlı Talep ^b	-0,39	-0,47	-0,34	-0,68	-0,30	-0,36
Toplam ^c	-0,41	-0,67	-0,47	-0,99	-0,16	-0,51

Kaynak: Önder 2002, Önder ve Yürekli 2006

Notlar:

^a Sigara Kullanımı, sigara fiyatlarına yapılan yüzde bir oranındaki artış sonucunda değişen, sigara içen hane halkı sayısındaki yüzde değişimdir.

^b Şartlı talep, sigara fiyatlarına yapılan yüzde birlik artış sonrasında, sigara içen hane halklarının içtikleri sigara sayısında meydana gelen yüzde değişimdir (bu, sigara kullanan hane halklarının şartlı tüketim değişikliğidir)

^c Toplam esneklik, hem sigara kullanan sayısındaki hem de sigara içenlerin içtikleri sigara sayısındaki azalmalar sonucunda meydana gelen toplam sigara tüketiminde değişikliği gösterir.

* Genelleştirilmiş en küçük kareler yöntemi, zaman serileri kullanılarak yapılan tahminlerde ortaya çıkan problemi – şimdiki yılın verileri ile bir önceki yılın verileri arasında yüksek korelasyon olması problemini-düzeltilmeye çalışır. Bu problem güven aralığının daha geniş olmasına neden olduğundan talep edilen miktar ve fiyat arasındaki fark istatistiksel olarak mübalağa edilmiş olur.

reklâmlara konması). Bu değişkenin değeri 1997 ile 2006 yılları arasında 1 olarak alınmıştır (Kapsamlı tütün kontrol yönetmeliğinin yürürlüğe girmesi ile tüm sigara reklâmlarının, sponsor ilişkilerinin yasaklanması ve halka açık yerlerde sigara içmenin yasaklanması).

Sigara fiyatlarının bu model içerisindeki potansiyel içsellığı göz önüne alındığında, enstrümantal değişken yaklaşımı,* paket başına reel vergi, kişi başına düşen reel gelir ve zaman eğilimi değişkeni fiyat için enstrüman değişkenleri olarak kullanılmıştır.

Tahmin edilen tüm modellerde, sigara fiyatının sigara talebi üzerinde negatif ve anlamlı etkisinin olduğu bulunmuştur. Tahmin edilen fiyat esnekliği -0,33 ile -0,44 arasında değişmektedir. Ortalama fiyat esnekliği -0,39'dur (bakınız Tablo 6.3).

Daha önceki çalışmalarda hesaplanan fiyat esnekliği ile karşılaştırıldığında, yeni tahminler Türkiye’de sigaraya olan talebin sigara fiyatlarındaki değişikliklerden daha fazla etkilendiğini göstermektedir (bakınız Tablo 6.4). Artan talep üzerindeki fiyat esnekliği kısmen de olsa yakın geçmişte sigara tüketim vergisindeki yapısal değişikliklerle açıklanabilir. Yeni yapı, düşük ve yüksek fiyatlı sigara markaları arasında ikame etkisini azaltmıştır.

Buna ek olarak, gelirin, sigara tüketimi üzerinde pozitif ve anlamlı bir etkisinin olduğu bulunmuştur. Ortalama gelir esnekliği 0,56 olarak tahmin edilmiştir. Ekonomik kriz değişkeninin etkisi pozitif ve anlamlıdır, bu durum, 1990’lı yılların ortasından 2000’li yılların başlarına kadar Türkiye’nin yaşadığı ekonomik krizler sırasında sigara kullanımının arttığını göstermektedir.

Tablo 6.3: Yıllık Zaman serileri kullanılarak bulunan Tahmin edilen Sigara Talep modelleri, 1960-2006^a

	Model I	Model II	Model III	Model IV
Kesişim	0,056 (0,50)	0,057 (0,55)	0,065 (0,53)	0,062 (0,53)
$\ln(\text{Öngörülen}P)^b$	-0,331*** (-3,17)	-0,439*** (-7,59)	-0,385*** (-3,35)	-0,406*** (-6,68)
$\ln Y$	0,595*** (10,13)	0,545*** (13,08)	0,565*** (8,74)	0,556*** (12,36)
Tütün Kontrolü ^c	0,248*** (3,41)	0,198*** (3,20)	0,189** (2,40)	0,177** (2,68)
Krizler ^c	0,129*** (3,29)	0,117*** (3,09)		
Eğilim ^d	-0,006 (-1,21)	-0,001 (-0,22)		
Düz, R ²	0,921	0,925	0,903	0,908
F-istatistik	106,28	140,54	106,12	148,91
Durbin-Watson	1,88	2,00	1,99	2,08
N	46	46	46	46

Kaynak: Bu rapor için yazarlar tarafından yapılan tahminler. R², F-istatistik ve Durbin-Watson istatistik değerleri belirli bir ekonometrik modelin uygun olup olmadığını kontrol eden ölçümlerdir. Tüm modeller için raporlanan F-istatistik değerleri dâhil edilen değişkenlerin birlikte istatistiksel olarak önem arz ettiğini gösterir. Durbin Watson testi daha sonraki yılların verileri ile olası korelasyonun ortadan kaldırılması için yapılmaktadır. Seri korelasyon, açıklayıcı değişkenlere istatistiksel önem vererek gereğinden fazla üzerinde durulması sonucunu doğurabilecek üzerinde durulması gereken bir konudur.

Notlar:

^a * ve *** %5 ve %1 önem seviyelerini gösterir. T-istatistikleri parantez içinde raporlanmaktadır.

^b $\ln$ çarpanları (Beklenen Fiyat) elastikiyet olarak okunmaktadır veya gelir ve etkin bir politika değişikliği çarpanını sabit tutarak, fiyatta meydana gelen yüzdesel değişikliğin sigara talebine etkisidir.

^c Tütün Kontrolü ve Krizler, endüstrinin tütün kontrol mevzuata konu olduğu veya ekonomide krizin yaşandığı yılları belirten kukla değişkenlerdir. Bu değişkenlerin hariç tutulması, talepte meydana gelen değişiklikleri, fiyat dışında gelişen şartlar olarak değerlendirilse dahi hatalı olarak fiyat ile anılacaktır.

^d Model I ve III sigara talebindeki genel değişiklikleri göstermeleri için zaman eğilimlerini de dahil ederken bu eğilimler fiyat veya diğer değişkenlerce açıklayamaz. Eğilimler istatistiksel olarak önem arz etmemektedir.

* İçsellik (endogeneity) probleminin ortaya çıkmasının nedenlerinden birisi talep miktarı ve fiyat arasında görülen ilişkiyi etkileyen faktörlerin dikkate alınmaması olabilir. Örneğin tüketicilerin tercihleri kişi başına tüketimi etkilemeden daha yüksek fiyatlı markalara kaydırsa, bu durum tüketicilerin fiyata daha az duyarlı oldukları şeklinde görülebilir (fiyatlar yükselse bile, tüketilen miktarlar fazla azalmamıştır), fakat gerçekte fiyata duyarlıdır ve piyasanın başka bir segmentine kaymışlardır. Araç değişken yöntemi endogenitey probleminden oluşabilecek hataları azaltabilir.

Tablo 6.4: Zaman Serileri kullanılarak tahmin edilen talep esnekliği

Çalışmalar	Süre	Fiyat Esnekliği	Gelir Esnekliği
Tansel (1993)	1960-1988	Kısa dönem: -0,214 Uzun dönem: -0,370	0,411
Önder (2002)	1960-2000	-0,192 Aralık: -0,190 & -0,284	0,233
Bu rapor	1960-2006	-0,390 Aralık: -0,331 & -0,439	0,565

Beklenenin aksine, tütün kontrol uygulamalarının göstergesi tüm modellerde pozitif ve anlamlı bulunmuştur. Bu durum yapılan düzenlemelerin uygulanmasında zayıf kalınması ile açıklanabilir. Ayrıca sigaraya olan talebi etkileyebilecek fakat modelde bulunmayan bazı değişkenlerle (örneğin, çok uluslu sigara şirketlerinin Türkiye’de giderek artan varlıkları

gibi) tütün kontrol değişkeni arasındaki mümkün ilişkinin bulunmasından kaynaklanmış olabilir. Son olarak, zaman eğilimi istatistiksel olarak talebi etkileyen önemli bir faktör olarak bulunmamıştır. Fiyat, gelir, tütün kontrol politikaları ve ekonomik krizler kontrol edildiğinde Türkiye’de 1960 - 2006 yılları arasında sigara talebinin zaman eğilimi bulunmamaktadır.

Bölüm VI için Dip Notlar

¹⁹ Önder Z. Economics of tobacco control in Turkey. HNP Discussion Paper, Economics of Tobacco Control Paper, Washington D. C.: The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank. 2002; 2.

²⁰ Önder Z, Yürekli A. Regressivity of Cigarette Excise Taxes and Tobacco Control: A Case Study in Turkey. Working paper. 2007.

VII. Türkiye’de Sigara Vergileri ve Sigaradan Elde Edilen Gelirler

Vergiler perakende sigara fiyatlarının önemli bir belirleyicisidir. Bu bölümde, sigaraya uygulanan vergiler ile ilgili olarak genel bir bakış sunarken Türkiye’de geçmişte ve bugün uygulanan vergi yapısını inceleyeceğiz. Aynı zamanda, bu vergilerin sigara fiyatları üzerindeki etkisini açıklayacağız. Son olarak, bu raporda hesaplanan ve bir önceki bölümde sunulan fiyat esnekliği baz alarak, sigaradan alınan vergilerin ve dolayısıyla sigara fiyatlarının artırılmasının, sigara tüketimi, düşük gelirli sigara içenlerin sigara kullanım alışkanlıkları ve sigaradan sağlanan vergi gelirleri üzerindeki etkilerini inceleyen simülasyon analizi sonuçları sunulacaktır.

Sigaranın Vergilendirilmesi

Tütün ürünlerinin vergilendirilmesinde oransal veya maktu vergi sistemi kullanılabilir. Maktu vergi sisteminde, alınacak vergi, satılan ürünün miktarı veya hacmi baz alınarak hesaplanır. Oransal vergi sisteminde ise vergi, tütün ürününün fiyatı baz alınarak hesaplanır. Maktu tüketim vergisinin belirlenmesi için kullanılan birim genellikle sigara sayısıdır (her 1000 adet sigara veya 20 adetten oluşan her paket için gibi). Oransal vergiler ise, sıklıkla üretici (fabrika çıkış) fiyatından veya dağıtıcı ya da perakende fiyatı üzerinden hesaplanır. Vergilerin uygulaması ülkelere göre farklılık gösterir. Pek çok ülkede ya maktu ya da oransal vergi uygulaması yapılmaktadır. Bazı ülkelerde ise, maktu verginin alt sınır olarak belirlendiği, oransal vergi sistemi uygulanmaktadır (örneğin Türkiye ve Rusya); bu sistemde, değere göre alınan oransal vergi miktarı belirli bir seviyenin altında kalırsa, maktu vergi sistemi uygulanmaktadır. Bazı ülkeler değişik fiyat aralığındaki tütün ürünlerine farklı maktu vergiler uygulayarak, maktu vergi sistemini oransal vergi sistemine benzetmektedirler. Bazı ülkeler ise maktu ve oransal vergi sistemlerini beraber uygulamaktadırlar.

Maktu veya oransal, hangi vergi sisteminin seçileceği vergi politikaları içinde uzun süredir tartışılan bir konu olup, seçilen sistemin vergi ve vergi yönetimini etkileyecek sonuçları bulunmaktadır. Tüketim vergileri, hükümetlere gelir sağlamanın yanında çeşitli fakat birbiri ile çelişebilen amaçları desteklemek için de kullanılır. Çelişen amaçlara yerel üreticilerin veya halk sağlığının korunması örnek olarak gösterilebilir. Tüketim vergisinin seviyesi ve yapısı devletin (vergi gelirlerini), üreticilerin (kar paylarını), tüketicilerin (fiyat, çeşit ve kalite tercihlerini) piyasadaki çıkarlarını etkileyecektir. Tüketim vergilerinin yararlarını gösteren ve bu iki tür verginin uygulanmasının piyasa yapısı üzerindeki etkilerini inceleyen pek çok çalışma vardır. Maktu ve oransal vergi sistemleri arasındaki optimal dengeyi sağlayan seçim, piyasanın özelliklerine bağlıdır. Bu vergiler arasındaki ana farklılıklar Tablo 7.1’de özetlenmiştir. Tabloda dört vergi rejimi incelenmiştir: Maktu, oransal, taban seviyesinin maktu olarak belirlendiği oransal ve maktu ve oransal sistemin birlikte kullanıldığı vergi rejimleri.

Genel olarak, maktu tüketim vergileri aşağıdaki özelliklere/etkilere sahiptir:

- Göreceli olarak yüksek seviyede fiyat, ürün kalitesi ve çeşitliliğe neden olur.
- Tütün ürünlerinin tüketimindeki olumsuz dışsal etkilerin açıklanması için uygun bir temel oluşmasını sağlar.
- Özellikle vergi ve gümrük yönetiminin zayıf olduğu ülkelerde daha kolay uygulanır ve eksik fiyat değerlemelerine karşı oluşan problemlere çözüm sağlar.
- Sigaranın uzunluğu, kullanılan tütünün içeriği veya ağırlığı gibi sigaranın özelliklere göre belirlendiğinde manipüle edilebilir.
- Vergileri enflasyona göre düzenli olarak ayarlanmıyorsa reel anlamda toplanan vergide düşme görülür.
- Uygulanan verginin amacı, tütün kullanımının azaltılmasıyla halk sağlığını iyileştirmekse, maktu vergi bu amaca daha iyi hizmet eder.

Tablo 7.1: Maktu ve oransal özel tüketim vergilerinin Karşılaştırılması

	Maktu Vergi	Oransal Vergi	Belli Bir Taban Üzerinden Oransal Vergi	Maktu ve Oransal Verginin beraber alınması
Vergi Matrahı	Ürün adedi üzerinden (örneğin her 1000 adet belirlenir)	Ürünlerin değeri perakende satış fiyatı veya fabrika çıkış fiyatı üzerinden hesaplanır.	Vergi değere göre hesaplanmaktadır. Hesaplanan verginin belirlenen taban değerinin altında kalması durumunda maktu vergi değeri esas alınır.	Hem oransal hem de maktu vergi rejimi beraber uygulanmaktadır.
İdari gereksinimler	Vergi üretimin yapıldığı noktada ve ithalatın gerçekleştiği anda tahsil edilmelidir.	Sadece miktarı üzerinde emin olunması gerektiğinden idari yük azdır.	Sadece oransal verginin uygulanması durumunda idari yük ağır olabilir.	Hem maktu hem oransal vergi için değerlendirme ve tahsilat gerektirdiğinden dolayı idari yük ağırdır.
Eksik değerlendirme	Söz konusu değildir.	Tüketim vergisi eksik değerlemeye konu olabilir. Bu sorunun minimum perakende satış fiyatı belirlenmesi ile aşılabılır.	Düşük seviyede fiyatlanmış markaların eksik değerlendirilmesini önlemek amacı ile kolay kullanılabilir belirli bir taban değere sahiptir.	Oransal vergi değere göre tahsil edileceğinden eksik değerlendirme olabilir.
Ürün kalitesine etkisi	Güncelleme etkisi yüksek kaliteli ürünlerde ilgili vergiyi azaltma eğilimindedir.	Çarpan etkisi kalitenin iyileştirilmesini maliyet artıran unsur olarak ortaya çıkarır.		
Fiyat üzerindeki etkisi	Özellikle düşük fiyatlı ürünlerin fiyatlarının yükselmesine neden olur.	Daha düşük fiyatların oluşmasına neden olur. Çarpan etkisinin yüksek olduğu durumlarda fiyat indirimlerine destek verilir	Düşük fiyatlı ürünlerin fiyatlarının yükselmesine neden olur.	
Enflasyon	Verginin değeri enflasyon düzeltilmesi yapılmadığı takdirde azalacaktır.	Verginin gerçek değeri, fiyat arttıkça tütün ürünleri fiyatlarının enflasyon kadar artması durumunda korunacaktır.	Verginin gerçek taban değeri enflasyon düzeltilmesi yapılmadığı takdirde zaman içerisinde azalacaktır.	
Sağlık yararları	Vergi, fiyattan bağımsız olarak tütün ürünlerinin kullanımını engeller.	Vergi, fiyat avantajı nedeni ile daha ucuz sigara markalarına geçiş destekler; bunun gerek sağlık gerekse gelir açısından kötü etkisi olabilir.		

Kaynak: DSÖ Tütün Vergi Yönetimi Teknik El Kitabı Konsültasyon Toplantısı. Toplantı notları 18-19 Kasım 2009, Washington, DC.

Buna karşın, oransal tüketim vergilerin özellikleri/etkileri şunlardır:

- Tekelci üretim sınırlamalarının olduğu ve ürün farklılıklarının az olduğu piyasalara daha uygun oldukları görülmektedir.
- Sigara fiyatları yükseldiğinde vergi geliri artmaktadır.
- Özellikle vergi ve gümrük yönetiminin zayıf olduğu ülkelerde eksik fiyat değerlendirme problemine açıktır.
- Tüketicilerin fiyat, üreticilerin kalite kararlarına çarpan etkisi vardır. Vergi ve fiyat arttığında, yüksek ve düşük kaliteli/maliyetli ürünlerin arasındaki fiyat farkını artırarak üreticilerin daha yüksek kalitede ürün üretme isteklerini azaltırken, tüketicilerin daha ucuz ürünleri kullanma isteklerinin artmasına neden olur.
- Üreticinin kendi fiyatlarında yapacağı fiyat indirimi, perakende satış fiyatlarını daha çok indireceğinden, firmalarda fiyatlarını düşürme dürtüsü yaratır.

Bazı ülkeler iki vergi türünü başarılı bir şekilde bir araya getirmiştir. Bir uygulama minimum maktu vergi tutarını taban olarak alındığı oransal vergi sistemidir. Alternatif olarak bazı ülkeler tüketim ve ithalat fonları

için minimum değerler belirlemişlerdir.* Nispeten sınırlı vergi yönetimi kapasitesine sahip olan ülkelerde bu uygulama oldukça iyi çalışmıştır. Buna benzer başka bir yöntem oransal vergi değerinin daha önceden belirlenmiş fiyat bantlarına göre hesaplanmasıdır. Ancak bu yöntemin, fiyatların piyasa tarafından belirlenmediği veya fiyatların sıklıkla güncellenmediği ortamlarda uygulanması cazip değildir.

Türkiye’de Sigara Vergilerinin Tarihçesi

2002 yılına kadar Türkiye’de satılan sigaralardan çoğunluğu oransal olmak üzere değişik türde vergiler alınıyordu. Her yıl Bakanlar Kurulu tarafından belirlenen bu vergiler, dağıtım zincirinin çeşitli aşamalarında ve değişik oranlardaydı (bakınız Tablo 7.2) 2002 yılında, tüm bu vergiler “özel tüketim vergisi” (ÖTV) adı altında toplanarak, satış fiyatının (vergiler dâhil) %49,5’i olarak tüm tütün ürünlerine uygulanmaya başlandı. 2005 yılına kadar ÖTV yolu ile elde edilen gelirler daha önce elde edilen vergi gelirlerinin kullanıldığı fonları desteklemeye devam etti. Bu vergiler arasında sadece sigara üretiminde kullanılan ithal tütün yaprağından tahsil edilen (Kg başına

Tablo 7.2: 2000 yılında sigaradan alınan vergiler

Vergi Tipi	Vergi Miktarı
Tütün Fonu	ABD \$3 /kg**
İthal sigaralar	ABD \$ 0,4 / paket
Savunma Sanayi Fonu	Fabrika Fiyatının %10’u
Ek Fon	Fabrika Fiyatının %120’si
Eğitim Fonu	Satış Fiyatının %15’i
Mera Fonu	Satış Fiyatının %2’si
Gaziler Fonu	Satış Fiyatının %2’si
Katma Değer Vergisi	Satış Fiyatının %17’si

Kaynak: Maliye Bakanlığı verileri Önder (2000) Tarafından bir araya getirilmiştir.

** Ocak 2010 tarihine kadar yerli sigaralar için bu vergi sigara içeriğinde bulunan ithal tütün yaprağı oranına göre ödendi. İçeriğinde %100 yabancı tütün içeren sigaralar için 3 Amerikan doları geçerliydi. İçeriğinde %50 ithal tütün bulunduran sigaralar ise her 1000 adet için 1,5 Amerikan doları vergiye tabi oldu. İçeriğinde ithal tütün bulunmayan sigaralar için tütün fonuna ödenecek vergi tahakkuk etmemektedir.

* Örneğin, alınacak vergi tutarı maktu ve oransal olarak hesaplanan verginin yüksek olanı alınarak hesap edilebilir.

alınan 3 ABD \$ vergi) ve ithal sigaralardan paket başına alınan 0,40 Amerikan doları vergi halen uygulanmaktadır ve bu vergilerden elde edilen gelir tütün fonuna aktarılmaktadır.

Tütün Fonu Vergisi

Tütün fonu devletin sahip olduğu TEKEL’in özelleştirilmesinden çok daha önce yaratılmış bir fondur. Bu fonun oluşturulmasının temel amaçları, ithal tütün yaprağından yapılan sigara ve diğer tütün ürünlerinin maliyetlerini yükselterek, Türk tütün yaprağı üreticilerini ve yerel sigara üreticilerini korumaktır. Son yıllarda, yerli üretilen sigaraların hemen hemen hepsinde belirli bir oranda ithal tütün yaprakları kullanılmakta ve üreticiler kendi sigaraları içerisinde kullanılan ithal tütün yaprağı oranına göre vergi vermektedirler. Bu oran 1000 sigara için 0,03 ABD \$ ile 3 ABD \$ arasında değişmektedir. Sigaranın bitmiş ürün olarak ithal edilmesi durumunda, ithalat, ÖTV ve KDV’nin yanı sıra paket başına 0,40 ABD \$ tutarında bir vergi ödenmesi gerekmektedir. Bu vergiler ithal ürünlere uygulandığından (veya ithal edilen tütün

yaprakları kısmına) Dünya Ticaret Teşkilatı (WTO) ve AB bu vergilerin ayrımcılık dâhilinde olduğunu ileri sürerek, tütün fonu vergilerini ortadan kaldırılarak, yeni vergi olarak tüketim vergilerinin üzerine eklenmesini önermiştir. Ocak 2010 tarihinde tüketim vergisinin artırılması ile birlikte, ithal sigaralardan ve işlenmiş tütün yapraklarından alınan tütün fonu vergisi kaldırılmıştır. 2018 yılına kadar, işlenmemiş (ham) tütün yaprağından alınan tütün fonu vergisinin kaldırılması için bir plan geliştirilmektedir.

Özel Tüketim Vergisi 2002-2009

Tütün vergileri artarken 2002 yılından itibaren yeni vergiler eklenmeye devam etmiştir (bakınız Tablo 7.3). Ocak 2003’te, oransal vergi oranı perakende satış fiyatının %55,3’ü olarak belirlenmiştir.

Şubat 2004’de vergi yapısı yeniden değiştirilmiş ve perakende satış fiyatına bağlı maktu vergi eklenmiştir. Paket başına maktu vergi, perakende satış fiyatı 1,6 TL’ye kadar olan ürünlerde 0,025 TL, 1,65 TL ile 3,05 TL

Tablo 7.3: Türkiye’de sigaradan alınan Vergi (ÖTV, KDV ve Toplam) oranlarının satış fiyatına oranı (2001-2010)

Yıl	TÜKETİM VERGİLERİ (Yılsonu itibarı ile yapıları)			KDV Oranı ^d	Toplam Vergi Oranı
	Oransal Vergi	Paket başına Maktu Vergi	Toplam ÖTV Oranı		
2002	%49,5		%49,5	%15,25	%64,8
2003	%55,3		%55,3	%15,25	%70,6
2004	%28,0	VE 0,35 YTL – 1,00 YTL	%56,3	%15,25	%71,6
2005 ^a	%58,0	Veya 1,20 TL	%60,2	%15,25	%75,5
2006	%58,0	Veya 1,20 TL	%59,4	%15,25	%74,6
2007	%58,0	Veya 1,55 TL	%58,2	%15,25	%73,5
2008	%58,0	Veya 1,55 TL	%58,1	%15,25	%73,3
2009 ^b	%58,0	Veya 2,05 TL	%58,8	%15,25	%74,1
2010 ^c	%63,0	Veya 2,65 TL	%63,4	%15,25	%78,7

Notlar: Bu vergi oranları yılsonu itibarı ile geçerlidir.

^a 2005’ten itibaren, şirketler oransal veya maktu, hangisi daha yüksek ise o vergiyi öderler.

^b 2009 toplam ve tüketim vergi oranları, senenin ilk sekiz ayı için geçerli olan satış ve ödenmiş vergi miktarlarını ortalama değerleri ile hesap edilmiştir.

^c 2010 ortalama toplam ve tüketim vergisi oranları Ekim 2009 fiyatları taban alınarak ve 2009 yılının 12 ayı için tahmin yapılarak elde edilmiştir.

^d KDV oranı, KDV’nin dahil edildiği fiyat üzerinden hesaplanmıştır. KDV’nin dahil edilmediği fiyat üzerinden, KDV oranı %18’dir.

arasında satışı yapılan ürünlerde 0,05 TL ve 3,05 TL üzerinde satılan markalarda da 0,08 TL olarak uygulanmaya başlamıştır.* Yeni vergi yapısının etkisini azaltmak amacı ile üretici firmalar sigara satış fiyatlarını düşürmüşlerdir. Perakende fiyatların azalması hükümetin ÖTV'den elde ettiği gelirleri ciddi ölçüde azalttığından, Maliye Bakanlığı sigaradaki vergi yapısını tekrar değiştirmiştir.

2004 yılının ortalarına gelindiğinde, ÖTV'deki oransal vergi oranı, perakende satış fiyatının %28'ine indirilmiş, aynı zamanda maktu vergi miktarları artırılmış ve sigara üretiminde kullanılan oryantal tütünün miktarına bağlanmıştır. Toplam tütün miktarının üçte birinden azının oryantal tütünden imal edildiği sigaralar için sigara adedi başına 0,05 TL maktu vergi konulmuştur (Paket başına 1 TL). Sigara içerisinde oryantal tütün kullanımı oranı arttıkça maktu vergi miktarı azalmaktadır. Buna göre, içerisinde en az üçte iki oranında oryantal tütün bulunan sigaralardan paket başına 0,35 TL vergi alınmıştır. Vergi oranını oryantal tütün kullanımına endekslemenin iki ana nedeni bulunmaktaydı. Bunlardan birincisi, markalarının çoğunda oryantal tütün kullanan TEKEL'e avantaj sağlarken içerisinde düşük oranda oryantal tütün bulunan çok uluslu şirket ürünlerine dezavantaj sağlamaktır. İkinci sebep ise, dünyanın önde gelen oryantal tütün üreticisi olan Türk tütün üreticilerine destek olmaktır.

Sigara şirketleri, yeni vergi yapısına sigaraları içerisinde bulunan oryantal tütün oranını artırarak süratle adapte oldu ve sigaradan elde edilen vergi gelirleri azalmaya başladı. Buna karşılık, hükümet özel tüketim

vergi oranlarını Şubat 2005'te artırdı. Temmuz 2005'te ise oryantal tütün içeriği baz alınarak tahsil edilen vergi yapısı uygulamasını kaldırdı. İçerik bazlı vergi uygulaması yerine sigara adedi başına 0,06 TL tutarında (paket başına 1,20 TL) olan maktu vergi sistemini yürürlüğe sokarak sigara fiyatından veya içeriğinden bağımsız bir vergi uygulaması başlatıldı. Aynı zamanda, ÖTV'nin oransal vergi oranı perakende fiyatının %28'i iken %58'e yükseltildi. Şubat 2007'de maktu vergi paket başına 1,20 TL'den 1,40 TL'ye ve Kasım 2007'de ise paket başına 1,55 TL'ye yükseltildi. Haziran 2009 itibarı ile maktu vergi paket başına 2,05 TL'ye çıkarıldı ve üreticiler perakende satış fiyatlarına 0,5 TL zam yaptılar. Ocak 2010'da, maktu vergi paket başına 2,65 TL'ye çıkarılırken, oransal vergi perakende satış fiyatının %63'ü olarak belirlendi. Maktu ve oransal verginin yanında tüm sigaralar %18 oranında katma değer vergisine (KDV) tabidirler ve bu vergi KDV dâhil perakende satış fiyatının %15,25'ine tekabül etmektedir.

Ocak 2010'da, maktu vergi paket başına 2,65 TL'ye çıkarılırken, oransal vergi perakende satış fiyatının %63'üne çıkarıldı.

Özel Tüketim Vergisinin Son Yıllardaki Değişimi

Türkiye şimdiki durumda belirli bir taban maktu vergi üzerinde, oransal vergi uygulaması yapmaktadır. 2010 yılında sigaradan alınan özel tüketim vergisi olarak, perakende satış fiyatı üzerinden hesaplanan %63 oranında oransal vergi veya oransal vergi miktarı belirlenen maktu vergi tabanının altına düştüğünde ise maktu vergi alınmaktadır.

2008 yılında, paket başına perakende satış fiyatı 2,67 TL altında olan markalara paket başına 1,55 TL maktu vergi uygulanırken perakende satış fiyatı paket

Haziran 2009'da özel tüketim vergisinin maktu tutarı paket başına 2,05 TL'ye çıkarıldı ve üreticiler perakende satış fiyatlarına 0,5 TL zam yaptılar.

* Yapının uygulamaya konmasından kısa süre sonra değiştirilmesi nedeni ile bu oranlar Tablo 7.3 üzerinde gösterilmemiş, bunun yerine her senenin sonunda geçerli olan vergi oranları gösterilmiştir.

başına 2,75 TL olan markalara ise %58 oranında oransal vergi uygulaması yapılmaktaydı. 2009 yılında, maktu vergi tabanının paket başına 2,05 TL’ye yükseltilmesi ve sigara üreticilerinin paket başına 0,50 TL tutarında zam yapması ile birlikte, fiyatı 3,40 TL’ye eşit veya altında olan markalar maktu vergiye tabi oldu.

2005 ile 2009 yılları arasında perakende satış fiyatına göre hesaplanan vergi oranında herhangi bir değişiklik yapılmazken, Maliye Bakanlığı’nın maktu vergi tabanını yükseltmesi ve üreticilerin mutabık kalarak paket başına 0,50 TL zam yapması ile fiyat artışları gerçekleştirildi.

Burada enflasyonun etkisi ile zaman içerisinde eriyen maktu verginin etkinliğinin tekrar vurgulanması gerekmektedir. Türkiye’de geçerli olan özel tüketim vergi rejimine göre maktu vergi miktarı otomatik olarak enflasyona göre ayarlanmamaktadır. Dolayısı ile sektörün sigara fiyatlarına zam yaparak perakende fiyatı yükseltmesi durumunda ve maktu vergi miktarı artırılmazsa, daha fazla sayıda marka maktu vergi yerine oransal vergiye tabi olacaktır.

Bu senaryo içerisinde, AB ülkelerindeki gibi maktu ve oransal vergilerin birlikte uygulandığı bir vergi

... maktu verginin periyodik olarak enflasyona göre ayarlanmaması durumunda bu verginin etkinliği giderek azalacaktır.

politikası izlenebilir. Böylece her iki verginin getirdiği faydalardan yararlanılırken, yüksek vergi geliri elde edilmesi ve vergilerin etkin yönetimi mümkün olmaktadır. Bunun yerine hükümet halen geçerli olan vergi sistemini uygulamaya devam ederse, düşük ve yüksek fiyatlı sigara markaları arasındaki fiyat farkının daha fazla açılmaması için maktu vergi tabanının yükseltilmesi gerekecektir.

Sigaradan Toplanan Tüketim Vergi Gelirleri

Sigaradan alınan vergiler Türk hükümeti için önemli bir gelir kaynağı oluşturmaktadır. 2008 yılında, sigaradan alınan özel tüketim ve katma değer vergisinden tahminen 14 milyar TL vergi geliri elde edilmiştir. Bu rakam o yılda toplanan tüm vergilerin %8’ini ve devlet gelirlerinin ise %6,9’unu temsil etmektedir. Maliye Bakanlığı 2009 yılında sigaradan alınacak toplam vergi gelirlerini 11,9 milyar TL, bu gelirlerin tüm vergi gelirlerinin oranının %7,9 ve devletin sağladığı gelirlere oranını ise %6,5 olarak tahmin etmektedir (bakınız Tablo 7.4).

Türkiye’de sigaradan elde edilen tüketim vergi gelirleri ciddi boyutlara ulaşılırken, elde edilen gelir diğer AB üyesi ülkelerde tahsil edilen vergi gelirlerinin altında kalmaktadır. Şekil 7.1’de görüleceği üzere, Türkiye AB içerisinde sigaranın en fazla tüketildiği ülke olmasına rağmen, sigaradan elde edilen tüketim vergi gelirleri 2007-2008 döneminde en alt seviyelerde kalmıştır.

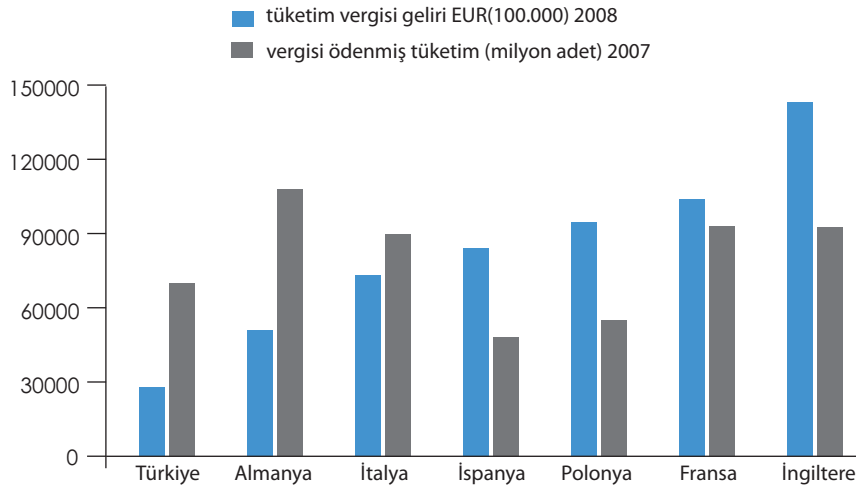
Tablo 7.4: Sigaradan Elde Edilen Verginin, Toplam Vergi Gelirleri ve Toplam Devlet Gelirleri İçerisindeki Payı (%)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 ^a
Toplam Vergi Gelirleri İçerisindeki Payı	6,0	9,2	8,9	8,0	8,0	8,4	7,9
Toplam Devlet Gelirleri İçerisindeki Payı	5,1	7,6	7,0	6,5	6,6	6,9	6,5
Resmi Sigara Satışları (milyon paket)	4.062	5.506	5.391	5.267	5.362	5.607	5.299

Kaynak: Maliye Bakanlığı.

^a 2009 yılı için sigaradan toplanması beklenen vergi geliri (ÖTV + KDV) 11,9 milyar TL pay olarak kullanılmıştır (Toplam vergiler, tüketim + KDV). Vergi ve devlet gelirleri bütçe tahmin hedefleri sırası ile 202 milyar TL ve 244,2 milyar TL’dir.

Şekil 7.1: Türkiye'deki Sigara tüketimi ve Tütünden alınan tüketim vergi gelirlerinin başlıca AB ülkeleri ile karşılaştırılması



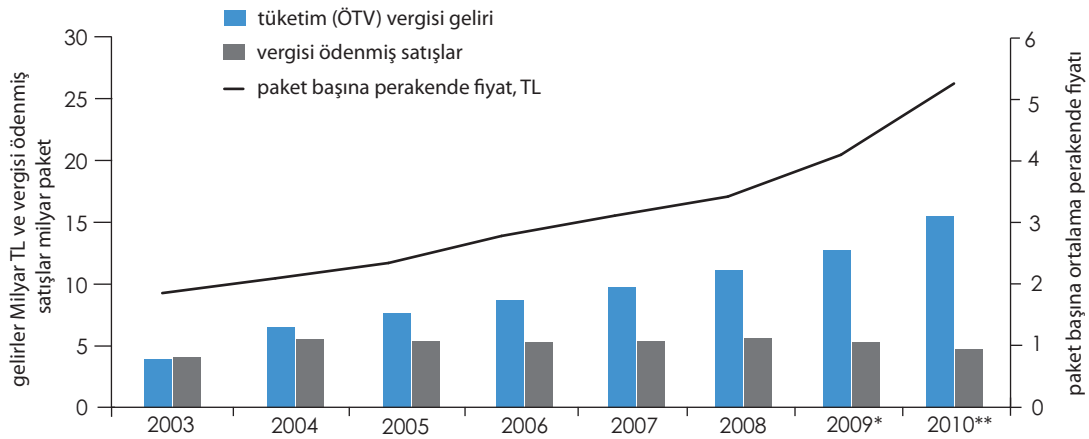
Kaynak: ERC, WHO, GTCR 2008, Maliye Bakanlığı web siteleri

Notlar:

^a Sigara tüketimi, vergisi ödenen tüketimdir ve 2007 yılı için milyon adet olarak hesaplanmıştır.

^b Tüketim vergisi 2008 yılında 100.000 Euro olarak hesaplanmıştır.

Şekil 7.2: Tüketim vergisi (Özel Tüketim Vergisi) geliri ve paket başına fiyat 2003-2010



Kaynak: Maliye Bakanlığı ve TAPDK. ÖTV (Özel Tüketim Vergisi) Türkiye'nin tüketim vergisidir.

Notlar:

* 2009 perakende fiyatı Ekim 2009 yılı için ağırlıklı ortalama fiyattır. 2009 yılının ilk on ayına ait satış ve tüketim vergisi gelirleri esas alınarak, on iki aylık satıl ve tüketim vergisi gelirleri tahmin edilmektedir.

** 2010 yılının rakamları 2010 tüketim vergisi oranları, Ekim 2009 tarihinde markaların perakende fiyatları ve 2009 yılı toplam tahmini satışları esas alınarak belirlenmiş tahmini değerlerdir.

Geçtiğimiz yıllarda sigaraya uygulanan vergilerin artması ile birlikte, kişi başı sigara tüketiminde düşüşe ve nispeten değişmeyen toplam tüketim miktarlarına rağmen sigaradan elde edilen özel tüketim vergi gelirleri yükseliş göstermiştir. (bakınız Şekil 7.2) Gelirlerde sağlanan artış, özel tüketim vergisinin artırılması, üreticilerin ürünlerine zam yapması, tüketicilerin düşük ve orta fiyatlı ürünlerden yüksek fiyatlı ürünlere geçişi ile açıklanabilir.

Türkiye’de Sigaradan Alınan Vergilerin AB Üyesi Ülkelerle Karşılaştırılması

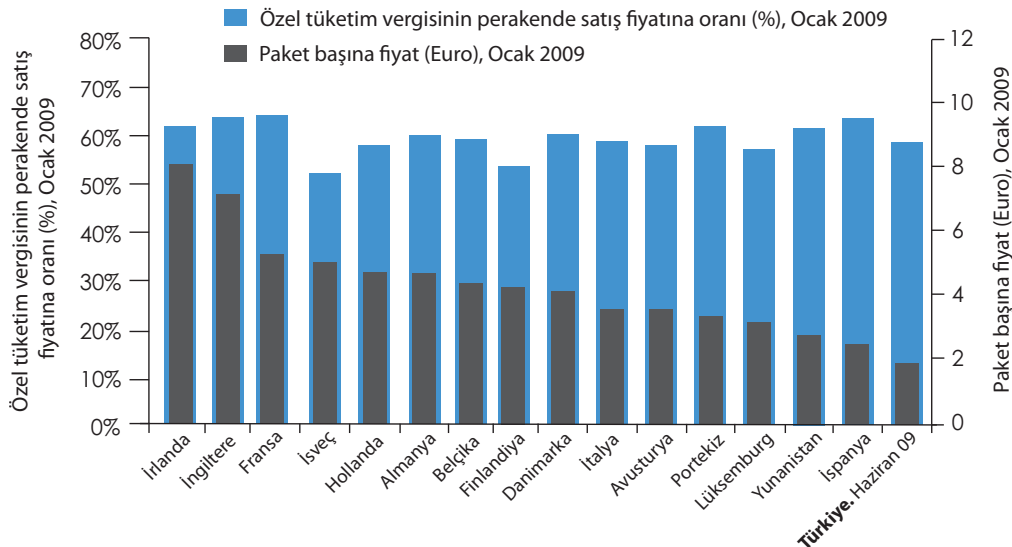
Türkiye AB aday ülkesidir. Tam üyelik aşamasından sonra Türkiye’nin sigaradan alınan vergileri AB tarafından belirlenen standartlara uygun hale getirmesi gerekmektedir. Özellikle AB, üye ülkelerin sigaradan maktu ve oransal vergilerin birlikte alınmasını istemektedir. Toplam tüketim vergisinin, en çok satılan markaların bulunduğu fiyat kategorisindeki markalar için perakende satış fiyatının en azından %57’si olması ve oransal verginin ise %5 ile %55 olarak uygulanması istenmektedir (katma değer vergisi dâhil). Buna ek olarak,

... Türkiye’deki ortalama perakende sigara satış fiyatı hala pek çok AB ülkesindeki perakende satış fiyatının altındadır.

toplam tüketim vergisi her 1000 adet sigara için 64 Euro (1,28 Euro / paket) olmalıdır. Son olarak, üye ülkeler, en çok satılan fiyat kategorisi üzerinden minimal tüketim vergisi koyabilirler ve bu en fazla toplam tüketim vergisinin %100’ü oranında olabilir.

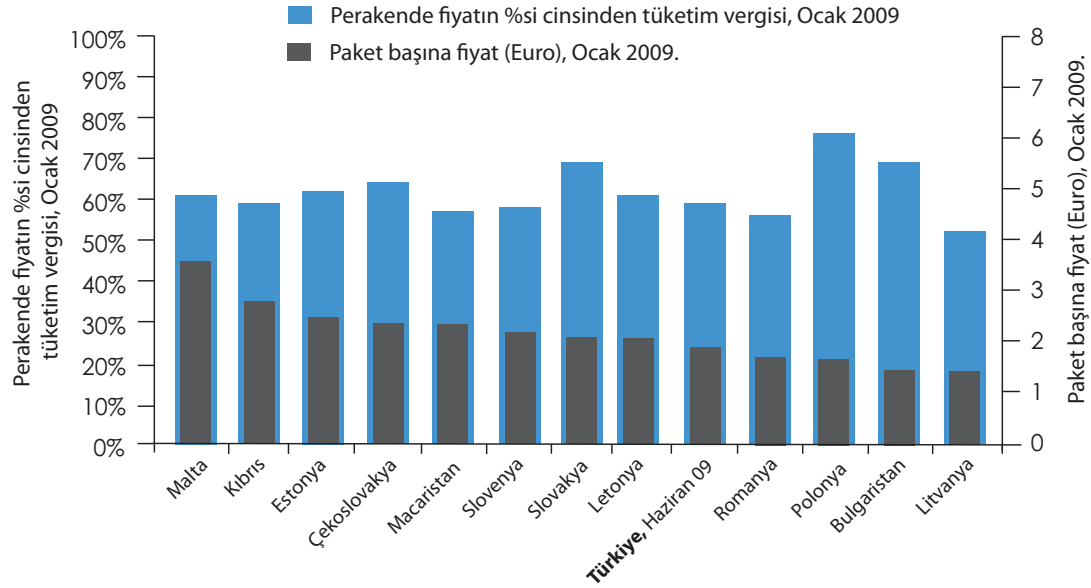
Türkiye’nin sigara için uyguladığı toplam ve tüketim vergi oranları AB ile uyum içerisindedir. Ancak, Türkiye’de ortalama perakende sigara satış fiyatı hala daha pek çok AB ülkesindeki ortalama satış fiyatının altındadır. Şekil 7.3’te görüleceği gibi, yüksek gelire sahip tüm AB üye ülkelerle karşılaştırıldığında, Türkiye’de sigaranın ortalama perakende satış fiyatı, en düşük seviyededir. AB’ye yeni katılan üye ülkeler ile karşılaştırıldığında, (Şekil 7.4) Türkiye orta sıralarda yer almaktadır. (Ek Tablo A9’da AB üye ülkelerinde geçerli olan fiyatlar ve vergi gelirleri sunulmaktadır.)

Şekil 7.3: Yüksek gelir grubundaki AB üyesi ülkelerde ve Türkiye’de tüketim vergisi durumu ve ortalama perakende fiyatı



Kaynak: AB Komisyonu 1 Ocak 2009 tarihli Tüketim vergisi verileri ve yazarların Türkiye için hesaplamaları

Şekil 7.4: Bazı orta gelir düzeyindeki AB üyesi ülkelerdeki ve Türkiye'deki tüketim vergisi ve ortalama perakende fiyatı



Kaynak: AB Komisyonu Tüketim Vergileri 2009

Tüketim Vergilerinin Seçiminde Ekonomik ve Politik Hususlar

Günümüzde Türkiye’de sigara perakende satış fiyatı üzerinden hesaplanan toplam vergi oranı AB tarafından belirlenen minimum standartları karşılamaktadır. Ancak, yukarıda da belirtildiği gibi, mevcut vergi sistemi maktu vergi ve oransal verginin bir kombinasyonu değildir ve

... Türkiye mevcut ekonomik büyüme ve istikrar ortamında, maktu vergiyi periyodik olarak artırarak perakende satış fiyatları arasındaki farkı azaltmalı ve özel tüketim vergisini (ÖTV), perakende fiyatının %70’ine denk getirecek şekilde yükseltmelidir.

perakende satış değerine göre sadece bir tür vergi rejimi uygulanmaktadır. Özellikle üç haneli enflasyonun mevcut olduğu 1990’lı yıllar ile 2000’li yılların başında, oransal vergi uygulaması, ürün fiyatının artması ile birlikte artan vergi ve vergi gelirleri göz önüne alındığında iyi bir seçim idi. Ancak, Türkiye’deki ekonomik istikrar ve büyüme ortamının oluşmasıyla perakende satış fiyatları arasındaki farkı azaltabilmek için, maktu vergi periyodik olarak artırılmalı ve özel tüketim vergisi (ÖTV) perakende fiyatının %70’ine denk gelecek şekilde yükseltmelidir.

Daha önce tartışıldığı üzere, maktu ve oransal vergi arasındaki seçim, vergi politikaları açısından uzun süredir gündemde olan bir konu olup, gerek vergi gerekse vergi yönetimine olan etkisi açısından sonuçları bulunmaktadır. Türkiye’de hükümetin, özelleştirme süreci sonrasında birbirleri ile yarışan üç hedefi olduğu gözlenmektedir:

1. Eskiden devlet tekeli olan TEKEL’in özelleştirilmesine yardımcı olmak. Maktu vergide yapılacak yüksek artışlar özelleştirilecek olan bu kuruluşun nakit akışını etkileyebileceğinden, maktu vergi Ocak 2008 ve Haziran 2009 tarihleri arasında artırılmamıştır.
2. Vergi gelirleri için bir veya iki firmaya bağlılığın azaltılması. Genel olarak, hükümetlerin piyasada gördükleri durum, birkaç markanın pazar üzerinde hâkimiyet kurduğu, az sayıdaki firmaların büyük pazarlık güçlerine sahip olmaları, dolayısıyla kendi fiyatlama kararları ile vergi gelirlerini manipüle edebilme gücüne sahip olmalarıdır.
3. Halk sağlığının geliştirilmesi – Yukarıda da bahsedildiği gibi, Türk hükümeti yakın geçmişte tütün kullanım kontrol önlemlerini artırırken, reel sigara fiyatları da artırılmıştır.

Eğer öncelik halk sağlığının iyileştirilmesi ve aynı zamanda daha fazla vergi geliri elde edilmesi ise, daha yüksek miktarda maktu vergi uygulaması en etkin yöntem olacaktır. Bir sonraki bölümde, alternatif vergi yapılarının sigara tüketimi, vergi gelirleri, sigara kullanımının yaygınlaşması ve sigaradan dolayı olan erken ölümler üzerindeki etkileri incelenecektir.

Alternatif Tüketim Vergi Oranı ile Simülasyon Analizi

Türkiye’de uygulanan vergi yapısı ile düşük ve yüksek fiyatlı sigara markaları arasında büyük bir fark oluşurken, hükümet aradaki fiyat farkını düşük fiyatlı ürünlerdeki maktu tüketim vergi miktarını daha fazla artırarak ve yüksek fiyatlı ürünlere oransal vergi sistemini koruyarak azaltabilir.

Mart 2009 tarihinde üreticiler sigara fiyatlarına %6,5 ile %13,6 arasında zam yaptıklarında* maktu ve oransal vergi değerlerinde herhangi bir değişiklik yapılmamıştı-minimum maktu vergiye tabi olan markaların satışları %15

seviyesinden (867 milyon paket) %7 seviyesine (371 milyon paket) düştü. Haziran 2009’da hükümet maktu tüketim vergisini paket başına 1,55 TL’den paket başına 2,05 TL’ye artırırken %58 oranındaki oransal vergide herhangi bir değişiklik yapmamıştır. Bunun sonucunda, maktu vergiye tabi markaların payı %54 (2,9 milyon paket)[†] artış göstermiştir. Ancak 2009 yılında, sektörün yaptığı 0,50 TL zam sonrasında maktu vergiye tabi sigaraların pazar payı tekrar %15 seviyesine düşmüştür.

Tablo 7.5’te 2009 baz fiyatları ile iki ayrı vergi sisteminin oluşturulduğu senaryolar sonucunda beklenen vergi gelirleri ve toplam tüketim vergi oranları karşılaştırılmaktadır.[§]

Birinci senaryoda, 2010 yılı için sigara satış ve sigaradan toplanan vergi gelirlerinin artacağı öngörüsü ile maktu vergi paket başına 2,65 TL ve oransal vergi oranı %63 oranı olarak alınmış, Ekim 2009 fiyatları uygulanmıştır.

İkinci senaryoda ise, oransal vergi oranı %65’e çıkarılırken maktu vergi paket başına 3,10 TL olarak belirlenmiştir.

Talebin fiyat esnekliği -0,39 ve gelir esnekliği 0,565 olarak varsayıldığında, Ocak 2010 vergi seviyeleri ile (Senaryo 1) hükümetin elde edeceği vergi gelirlerinin %22,5 (15,5 milyar TL) artacağı, toplam sigara tüketiminin %12,2 (4,7 milyar paket) düşeceği tahmin edilmiştir. Bu senaryoda toplam tüketim vergi oranının %58,6 seviyesinden %63,4 seviyesine çıkacağı hesaplanmıştır.

Tüketimde önemli azalma olmasına rağmen, sigaradan elde edilen vergi gelirlerinin %22,5 oranında artması (15,5 milyar TL) beklenirken, toplam sigara vergi gelirlerinin %20 oranında artacağı (19,2 milyar TL) hesaplanmıştır.

* Vergi artışı Ocak 2009’da beklenmekteydi fakat mart ayında yapılacak seçimler nedeni ile ertelendi. Mart 2009’da, ertelenen vergi artırım sürecinde, sigara şirketleri sigaranın perakende satış fiyatını %6,5 ile %13,5 arasında artırdılar (Seçili markaların fiyat değişiklikleri gösteren Ek Tablo A11’e bakınız).

[†] Burada pazar payı Mart 2009 perakende satış fiyatlarının özel vergi artışından sonra değişmeyeceği öngörülmüştür.

[§] Tahminler, fiyat, Türkiye’de sigara talebinin gelir esnekliği, tüketim vergisi, KDV, pazar fiyatları ve perakende marjlar ile 50 en çok satan markanın satış miktarlar verilerini kullanan bilgisayar simülasyon modeline göre oluşturulmuştur.

Tablo 7.5: Tahmini Devlet Gelirleri, Satışlar ve Ocak 2010'da yapılan vergi Artışı Sonrası ve alternatif senaryo ile tahmin edilen Ortalama Perakende Satış Fiyatı

	Temel Durum	Fiyat esnekliği: - 0.39 Gelir esnekliği: 0.565	
		TÜKETİM VERGİSİ ARTIŞI	
		Senaryo 1: OCAK 2010 Değerleri	Senaryo 2: ALTERNATİF
		Maktu: 2.05 TL Oransal: %58	Maktu: 2.65 TL Oransal: %63
Sigara Satışları (Milyon Paket)	5.300	4.651	4.263
Satışlardaki değişim (%)		%-12,2	%-19,6
Ortalama Perakende Satış Fiyatı / Paket ^a	4,06	5,25	6,02
Fiyatlardaki değişim (%)		%29	%48
Ortalama Toplam Vergi / Paket ^b	3,01	4,13	4,85
Toplam Vergi Oranı (%) ^c	74,1	78,7	80,1
Tüketim Vergisi / Paket ^b	2,39	3,33	3,93
Özel Tüketim Vergisi Oranı (%) ^c	58,8	63,4	65,4
Toplam Gelir (Milyon TL)	15.935	19.223	20.667
Toplam Gelirdeki değişim (%)		%20,6	%29,7
Vergi Geliri (Milyon TL)	12.654	15.496	16.757
Toplam Vergi Gelirindeki değişim (%)		%22,5	%32,4

Notlar:

^a Simülasyonda 2009 Ekim ayında geçerli olan ortalama perakende satış fiyatları esas alınmıştır.^b Paket başına perakende satış fiyatı ve paket başına toplam vergi ağırlıklı ortalama değerlerdir. Ağırlık olarak satış miktarları esas alınmıştır.^c Perakende satış fiyatının yüzdesi

Senaryo 2’de ise, hükümetin maktu tüketim vergisini 3,10 TL’ye ve oransal verginin %65’e çıkarması varsayımı altında, sigara fiyatlarının %48 artması (2010’da vergi artırımı ile ortaya çıkan %29’luk artıştan daha fazla), sigara tüketiminin %19,2 (Senaryo 1’e göre %7 daha fazla) azalması tahmin edilmektedir. Bu vergi artışı sonucunda 16,8 milyar TL’lik özel tüketim vergi geliri ve 20,7 milyar TL’lik toplam vergi gelirinin sigaradan toplanması beklenmektedir. Özel tüketim vergi gelirinin, 2009 yılındaki 12,6 milyar TL olan seviyesinden 4,1 milyar TL artarak, 16,8 milyar TL’ye çıkacağı hesaplanmıştır.

Tablo 7.6’da, Tablo 7.5’te sunulan senaryolara göre oluşacak düşük, orta ve yüksek fiyatlı sigara kategorileri

için, paket başına perakende satış fiyatı ve tüketim vergisi miktarları ve oranları gösterilmektedir. Yapılan simülasyon analizleri (Tablo 7.5 ve Tablo 7.6), hükümetin özel tüketim vergisini daha da artıracak yeterli alanı bulunduğunu ve bu artışla, sigaradan alınacak vergi gelirlerini artırırken, tüketimi de azaltarak, toplum sağlığının korunabileceğini göstermektedir. Ayrıca, genel prensip olarak, tütün kontrol hedeflerinin gerçekleştirilmesi açısından, vergi artışları yolu ile perakende satış fiyatlarının artırılması, üreticilerin ürünlerine kendiliğinden zam yapmasını beklemekten daha etkin bir yöntemdir. Ocak 2010 fiyat artışları, hükümetin sektöre bağlı olmadan fiyatların artırılması için aldığı bir karardır. Özel tüketim vergisinin paket

Tablo 7.6: Ağırlıklı Ortalama Perakende Fiyat ve Paket Başına Tüketim Vergisi ile Yüzdesel Değişiklikler

	Temel Durum	Fiyat esnekliği: - 0.39 Gelir esnekliği: 0.565			
		TÜKETİM VERGİSİ ARTIŞI			
		2009		Senaryo 1: OCAK 2010 Değerleri	Senaryo 2: ALTERNATİF
Ağırlıklı Ortalama	Maktu: 2.05 TL Orasal: %58	Maktu: 2.65 TL Orasal: %63		Maktu: 3.10 TL Orasal %65	
Perakende Fiyat	Baz	Birim Paket	% değişim	Birim Paket	% değişim
Üst Seviye	5,85	7,44	%32	8,52	%51
Orta Seviye Fiyat	4,27	5,62	%32	6,44	%51
Düşük Fiyat	3,45	4,40	%28	5,04	%46
Özel Tüketim Vergisi	Birim Paket	Birim Paket	% değişim	Birim Paket	% değişim
Üst Seviye	3,28	4,69	%43	5,54	%69
Orta Seviye Fiyat	2,48	3,54	%43	4,19	%69
Düşük Fiyat	2,06	2,81	%36	3,31	%61
Özel Tüketim Vergisi/Perakende Satış Fiyatı		Paket Başına Tüketim Vergisi		Paket Başına Tüketim Vergisi	
Üst Seviye	%58,0	%63,0		%65,0	
Orta Seviye Fiyat	%58,0	%63,0		%65,0	
Düşük Fiyat	%59,7	%63,8		%65,7	

başına 3,10 TL’ye ve oransal verginin %65 seviyesine çıkarılması, Sağlık Bakanlığı, Türkiye Ulusal Tütün Kontrol Programı ve Eylem Planı ile uyumludur. Bu programda, 2010 yılı itibarı ile sigaradan alınan vergilerin perakende satış fiyatının %80 olması istenmektedir. Simülasyon analizi, açıkça göstermektedir ki, özel tüketim vergisinin yükseltilmesi, sigaradan elde edilen gelirleri büyük oranda artırırken, hızla düşen tüketim rakamları ile halk sağlığını da korumaktadır. Tüketim

vergilerinden birinde yapılacak yüksek oranlı artırım, vergiden elde edilen gelirlerin artmasına ve aynı zamanda özellikle maktu vergide olacak artışlar sonucu sigara kullanımında büyük oranda azalmaya neden olacak ve dolayısı ile halk sağlığı da büyük fayda görecektir. Belki de en önemlisi, tüketimde olacak belirgin bir azalma sonucu, sigaranın neden olduğu hastalıklar nedeniyle zamanından önce sona erecek pek çok hayat kurtarılabilecektir.

Bölüm VII için Dip Notlar

²¹ Keen M. The balance between specific and ad valorem taxation, Fiscal Studies. 1998; 19:1-37.

²² Delipalla S, Keen M. The Comparison between ad valorem and specific taxation under imperfect competition, Journal of Public Economics. 1992; 49:351-367.

VIII. Türkiye’de Sigara Vergilerinin Artırılmasının Etkileri

Bu bölümde, Bölüm VII’de hesaplanan fiyat ve gelir esnekliği gibi tahminler kullanılarak, sigaradan alınan vergilerin artırılmasının Türkiye’de sigara içen kişi sayısı, düşük ve yüksek gelirli hanelerin sigaraya olan harcamaları gibi etkileri simülasyon analizi ile incelenecektir. Yapılan analizlerde, KDV, kişi başına gelir gibi tüm diğer faktörlerin değişmeyeceği varsayılmaktadır.

Sigara İçme Yaygınlığı ve Sağlık Üzerindeki Etkileri

Bu raporda üretilen tahminler kullanılarak, yukarıda açıklanan vergi artışlarının, Türkiye’de sigara kullananların

sayısına ve bunların gelecekte sigaradan kaynaklanan ölümlerine olan etkilerini görmek amacıyla simülasyon yapılmıştır. Yapılan tahminlerde, tablo 8.1’de gösterildiği gibi, talebin ortalama fiyat esnekliği -0,39 ve gelir esnekliği 0,565 baz olarak alınmıştır. Şu anki mevcut nüfus ve 2008 yılındaki sigara içme yaygınlık oranı kullanılarak, Türkiye’de sigara içen yetişkinlerin sayısı 17,3 milyon olarak hesaplanmıştır. Yapılan tahminlere göre, her iki sigara içen kişiden biri sigara içmekten kaynaklanan hastalıklardan dolayı erken ölecektir; daha tutucu bir tahminle, hali hazırda sigara içen yetişkin nüfusun %40’ı, yaklaşık 6,93 milyon kişi, sigara kullanımından dolayı erken ölecektir. Yetişkinlerin sigara içme oranının, genç nüfus için aynı seviyede olması durumunda, tahminlerimize göre yaşları 0 ila 15 arasında olan 6,4 milyon genç sigara içecek

Tablo 8.1: Sigara Tüketim Vergilerinin Artırılmasının, Sigara İçenler Arasında Sigaradan Kaynaklı Ölümler Üzerindeki Tahmini Etkisi

	Temel Durum	Fiyat esnekliği: - 0.39 Gelir esnekliği: 0.565	
		TÜKETİM VERGİSİ ARTIŞI	
		Senaryo 1: OCAK 2010 Değerleri	Senaryo 2: İLERİYE YÖNELİK
	2009		
	Maktu: 2.05 TL Orasal: %58	Maktu: 2.65 TL Orasal: %63	Maktu: 3.10 TL Orasal %65
Yetişkin Sigara İçen Sayısı (milyon)	17,3	16,7	16,3
Hali Hazırda Sigara İçenler Arasında Sigara İçme Nedeni ile Ortaya Çıkan Ölümler (milyon)	6,93	6,78	6,65
Yetişkin Sigara İçen Sayısındaki Azalma		590.631	972.804
Yetişkinler Arasında Sigaradan Kaynaklı Ölüm Sayısındaki Azalma		165.377	272.385
Gençler Arasında Geleceğin Sigara Kullanıcıları (milyon)	6,4	5,98	5,69
Gelecekte Sigara İçenler Arasında Sigara İçme Nedeni ile Olan Ölümler (milyon)	2,6	2,39	2,28
Gelecekte Sigara İçenlerin Sayısındaki Azalma (bin)		437.746	720.994
Gelecekte Sigara İçenler Arasındaki Azalan Ölümler		175.099	288.398
Sigara Kaynaklı Ölümlerdeki Toplam Azalma		340.475	560.783

Not: Yuvarlamadan dolayı tahmin toplamı genel toplam ile aynı olmayabilir, Mevcut yetişkin ve gelecekte sigara kullananların sigara içme nedeni ile erken ölümleri ile ilgili yapılan tahminler ve alternatif senaryolar için yapılan öngörüler için metne bakınız,

ve bunlardan 2,57 milyonu sigaradan kaynaklanan hastalıklardan dolayı hayatını kaybedecektir.

Önder (2002)’in hesapladığı sigara fiyatının yetişkinlerin sigara içme yaygınlığı üzerinde %30 oranında etkili olması tahminini kullanarak, bu raporda fiyat artışının ortalama yaygınlık esnekliğinin -0,12 olduğunu tahmin ettik.²⁰ Bu durumda, 2010 vergi rejiminde (Senaryo 1) belirtilen fiyat artışlarının sigara içme yaygınlık oranını %3,5 azaltacağı ve sigara içen yetişkin sayısında 590.631 azalma olacağını öngörmekteyiz. Sigaranın bırakılması ile sağlanan sağlık yararlarının mevcut kanıtlarına göre, sigaraya bağlı hastalıklardan dolayı ortaya çıkacak erken ölümlerin %70’i sigarayı bırakmakla beraber ortadan kalkabilecektir. Böylelikle, fiyat artışıyla hali hazırda sigara içen yetişkinlerin bir kısmının sigarayı bırakmaları sonucu erken ölümlerin sayısının 165.377 azalacağını öngörmekteyiz.

Alternatif olarak önerilen vergi rejimi (Senaryo 2) ile fiyatların artması sonucunda, sigara kullanımı nedeniyle oluşacak erken ölümlerin sayısında daha fazla azalma olacaktır. İkinci senaryoya göre, sigara kullanımı yetişkinler arasında %5,5 düşecek, sigara içen yetişkin sayısı yaklaşık 970.000 azalacak, sigara kaynaklı 272.000 erken ölüm önlenilebilecektir.

Yapılan çok sayıda araştırma, sigara içen gençlerin sigara fiyatlarına yetişkinlere göre çok daha fazla duyarlı olduğunu göstermektedir. Yüksek gelir grubundaki ülkelerde yapılan araştırmalara göre, gençlerin sigara talep fiyat esnekliği, yetişkinlerin esnekliğinden iki-üç kat daha yüksektir.²³ Türkiye’de gençlerin sigara talebi fiyat esnekliğinin yetişkinlerin esnekliğinin iki katı olduğunu kabul edecek olursak, 2010 yılı vergi rejimindeki (senaryo 1), fiyat artışı ile gençler arasında sigara kullanım yaygınlık oranının %7 azalmasını ve yaklaşık olarak 437.000 gencin sigara içmeye başlamayacağını tahmin etmekteyiz. Gençler arasında sigara içmekten kaynaklanan tüm erken ölümler başlamadan engellenebilecek (yetişkin olarak sigaraya başlayan gençlerin %40’nın sigara kaynaklı hastalıklar nedeni ile erken öleceğini tahmin etmekteyiz) ve vergi

... paket başı 3,10 TL maktu vergi ve %65 oransal vergi ile gençler arasında sigara kullanım yaygınlığı %11 azalabilecek, 720.000 gencin sigaraya başlaması engellenebilecek ve 288.000 erken ölümün önüne geçilebilecektir.

artışı nedeni ile sigara içmeye başlamayan 280.000 hayat kurtarılacaktır.

Tekrar edilecek olursa, maktu verginin paket başına 3,10 TL ve oransal verginin %65’e yükseltilmesi (ikinci senaryo) durumunda halk sağlığına yararları daha fazla olacaktır. Bu durumda, gençler arasında sigara kullanım yaygınlık oranı %11 düşerken, 720.000 gencin sigaraya başlaması engellenecek ve dolayısı ile sigara kaynaklı 288.000 erken ölümün önüne geçilecektir.

Özetleyecek olursak, maktu verginin paket başına 3,10 TL’ye ve oransal verginin %65’e çıkarılması, Türkiye’de 0,9 milyon sigara içen kişinin sigarayı bırakmasını sağlayabilirken, 0,7 milyon gencin sigaraya başlamasını engelleyebilecek ve 0,5 milyon kişinin erken ölümünün önüne geçilebilecektir. Ayrıca, 4,1 milyar TL ek vergi geliri elde edilebilecektir.

Yoksullar Üzerindeki Etkisi

Sigara vergilerinin yükseltilmesine karşı olarak, artan sigara fiyatlarının yoksullar üzerindeki etkisi gündeme getirilmektedir. 2003 yılında yapılan Ulusal Hane Halkı Harcama Araştırması verilerini kullanarak, Önder ve Yürekli (2007) yapılacak vergi artırımlarının değişik gelir gruplarındaki hane halklarına olan yükünü, bu gruplardakilerin sigaradan toplanan tüketim vergilerindeki paylarına bakarak incelemişlerdir.²¹ Araştırmacılar, hane halklarını harcamalarına göre üç gruba ayırmışlar ve her grubun toplam sigara vergilerindeki paylarını mevcut durum ile %25 ve %50

vergi artışı olduğu durumları karşılaştırmışlardır (bakınız Tablo 8.2). Mevcut vergi oranlarında en düşük harcama grubundaki hanelerin (en alt üçte-birlik grup) toplam sigara vergisinin yaklaşık %28'ini, en üst üçte-birlik grubun ise %37'sini ödediği tespit edilmiştir. Alt gelir grubundaki kişilerin fiyat artışlarına daha fazla tepki vermesi göz önüne alındığında (Tablo 2.6'da gösterildiği gibi), vergiler artırıldığında en alt grupta bulunan hanelerin ödediği vergi payı %16'ya düşerken, en üst grubun ödediği vergi payı %46'ya yükselmektedir. Bu tahminler, Türkiye'de sigara vergilerinin artırılmasının regresif olmadığını ve vergi artırım yükünün çoğunun yüksek gelir grubundaki haneler tarafından karşılanacağını göstermektedir.

Yukarıdaki bulgulardan da anlaşılacağı gibi, vergi reformu üzerinde yapılan çalışmalarda, tütün ürünlerinden alınacak tüketim vergisinin, gerek vergi eşitliğini geliştireceği, gerekse sağlık açısından yararlı olacağı vurgulanmaktadır.^{24,25} Yoksul kitle üzerinde vergi artışı ile ilgili kaygılara cevap olarak, vergilerin artırılmasıyla elde edilen vergi gelirlerinin yoksul kesimin yararına kullanılması gösterilebilir. Yeni vergi gelirlerinin hükümet tarafından yoksullara yönelik eğitim, sağlık ve sosyal yardım programlarına harcanması, vergi artışlarının düşük gelirli sigara kullanıcıları veya sigara kullanmayan yoksul kitle üzerindeki olumsuz etkisini

giderebilir. Tütün ürünlerinden elde edilen vergilerin halk sağlığına ayrılması veya aktarılması yeni bir kavram değildir ve bu yöntem son yıllarda artan sayıda ülke tarafından kullanılmaktadır.

Halk Sağlığına Ayrılan veya Aktarılan Vergiler

Tütün ürünlerine olan talep, pek çok ülkede ve Türkiye'de göreceli olarak esnek değildir. Bu nedenle, sigara fiyatının belirli bir yüzdesini oluşturan vergilerde yapılan artışlarla yeni vergi gelirleri elde edilir. Diğer taraftan, tütün ürünlerinden alınan verginin artmasıyla vergi kaçakçılığının ve vergi kaçırmanın arttığı dünyanın her yerinde elde edilen tecrübelerle bilinmektedir.

2000 yılına kadar Türkiye'de pek çok tahsisli vergi uygulanmış ve bu vergiler değişik fonlara aktarılmıştır (Tablo 7.2). Hükümet bu tahsisli fonları ortadan kaldırarak gerekli olan harcamalar için genel bütçe içerisinde ihtiyaca göre ödenek ayırmaktadır. Ayrılmış vergiler daha önceden belirlenen harcama kalemlerini destekledikleri veya tamamı ile finanse ettikleri için tahsisli vergilerden farklıdır.²⁶ Ayırma işlemi zayıf (tamamı ile yapısal, sistemi daha şeffaf hale getirmek için yapılabilir ve hizmetin maliyeti hakkında mükellefe bilgi verir), kuvvetli (gelir harcamayı belirler), geniş (tüm harcama programını kapsar) veya dar (bir program içerisinde belli bir proje) şeklinde olabilir.²⁷

Tablo 8.2: Gelir gruplarına göre, hane halkları tarafında ödenen sigara vergi payları.

Harcama Kademesi	Ödenen Sigara Vergisi Payı	Özel Tüketim Vergisinin Yükseltilmesi Durumunda Ödenen Vergi Payları	
Hane Halkı		%25	%50
En fakir	%27,80	%17,10	%16,19
2nci	%35,33	%38,04	%38,21
En Zengin	%36,87	%44,86	%45,61

Kaynak: Önder ve Yürekli (2007)

... ayırma işlemi, sağlık harcamalarına yönlendirilmesi veya özellikle nikotin bağımlılığının tedavisi ve önleme programları gibi etkinliklere, özellikle yoksul kesimi hedef alması durumunda daha yararlı olacaktır.

Pek çok kamu maliyesi uzmanı, esnek olmadıkları ve genel gelirlerden birbirleri ile yarışan kullanım alanları için ayırım yapma olanağı vermediği için ayrılmış vergilere karşı çıkmaktadır.²⁸⁻³⁰ Ancak, tütün vergilerinin bir çeşit ayrılarak kullanılmasını destekleyen bazı görüşlerde bulunmaktadır. İlk olarak, ayırma yöntemi, istenen hükümet fonksiyonu için en az düzeyde masraf yapılmasına olanak sağlarken yönetim üzerinde ihtiyaç duyulan lüzumsuz ve tekrar eden baskıyı ortadan kaldırır³¹. İkinci olarak, ayrılmış tütün vergileri düşük gelir seviyesinde bulunan kitleleri hedef alan programlar için fon temin ederek eşitliğin sağlanmasında yardımcı olur (örneğin sigaranın bırakılması veya halk sağlığı sigortası), vergi sisteminin geneli ile uyumludur ve yatay eşitliğin aktarılmasına yardımcı olur.³² Son olarak, ayırma işlemi, sağlık işlerine veya özellikle nikotin bağımlılığının tedavisi ve önleme programları gibi etkinliklerin özellikle sigara içiminin daha yaygın olduğu ve fiyat artışlarına daha hassas olan yoksul kesimi hedef alması durumunda daha da yararlı olacaktır.³³

Tütün vergilerinin ayrılması: ülke örnekleri

Tütün vergileri bazı ülkelerde ayırma yöntemi ile kullanılmaktadır. Örneğin ABD’deki bazı eyaletler (özellikle California, Massachusetts, Arizona ve Oregon) ve bazı ülkeler (örneğin, Ekvator, Mısır, Estonya, Finlandiya, İzlanda, Hindistan, Kore, Nepal ve Tayland) tütünden elde edilen vergi gelirlerinin tamamını veya bir kısmını değişik amaçlarda kullanmak üzere ayırırlar. Sağlık programları, genel olarak tütün kullanımını kontrol ve/veya sağlık promosyon programlarını

içermektedir. Örneğin, Sırbistan’da paket başına 1 Dinar sağlık sigortası ve finansman sistemine ve tütün kontrol programlarına aktarılır. Nepal’da (yerli veya ithal) sigara üzerinden 1 Paisa sağlık vergisi tahsil edilerek, kanser kontrolünde kullanılmak üzere ayrılır. Arjantin, Kosta Rica, Jamaika, Panama, Moğolistan ve Filipinler gibi bazı ülkelerde ayrılmış vergiler çocukları, yaşlıları ve engellileri (Kosta Rica) hedef alan sağlıkla ilgili program ve etkinliklerde kullanılırken, vergi gelirleri eğitim (Kosta Rica, İzlanda, Kore) acil sağlık hizmetleri (El Salvador, Paraguay) ve spor etkinlikleri (Kolombiya, Estonya, İsviçre) için de kullanılmaktadır. (DSÖ, 2009)

Tayland tütün vergisini (ve alkol vergisini) belirli bir amaç için ayıran belki de en iyi örneğe sahiptir. 2001 yılında, Tayland Hükümeti Sağlık Teşvik Vakıf Kanunu yürürlüğe sokarak ThaiHealth Teşvik Vakfını kurmuştur. ThaiHealth alkol ve tütün vergilerinden elde edilen toplam vergi gelirinin %2’sini almaktadır ve bu oran yaklaşık 35 milyon ABD \$ civarındadır. ThaiHealth katalizör olarak hareket etmektedir ve halen halk sağlığı konuları üzerinde çalışan grup ve kuruluşları desteklemektedir. Doğrudan Bakanlar Kurulu ve parlamentoya bağlıdır. ThaiHealth’in başarısı diğer pek çok ülkeyi de harekete geçirmiş ve benzer politikaları benimsemelerine neden olmuştur. Moğolistan ThaiHealth yapısını benimsemiş ve politikanın uygulanması için ThaiHealth’den teknik yardım almıştır.

Tütün ürünleri vergi gelirleri ve bu gelirlerin sağlık harcamalarına ayrılması

Tütün ürünleri tüketim vergi gelirleri tek başına Türkiye’nin sağlık sistemine önemli derecede katkıda bulunabilir. Türkiye’de 2008 yılındaki özel tüketim vergi rejiminden elde edilen sigara tüketim vergi gelirleri, 2006 yılında Türkiye’de halk sağlığı için yapılan harcamaların %47’sini karşılamaktadır.* 2010’da hazırlanan vergi rejimi (1. Senaryo) ve buna alternatif olarak hazırlanan (2. Senaryo) vergi senaryolarındaki artırılan özel tüketim vergileri ile halk sağlığı harcamalarının %12’si (2010 vergi rejimine göre) veya %15,5’i (ön görülen vergi rejimine göre) karşılanabilir.

* 2006 yılında ki, kamu sağlık harcamaları (26,4 milyar TL seviyesinde) GSMH’nin (gayri safi yurtiçi hasılası) %3,48’ine eşittir (758,4 milyar TL).

2010 yılında vergi artışları ile sağlanan vergi gelirlerinin bir kısmı ve ikinci senaryoda önerilen daha yüksek vergi oranlarından elde edilen gelirler Türkiye’de kolaylıkla sağlık programlarına fon yaratma amacı ile kullanılabilir. Toplam tüketim vergi gelirlerinin %10’nun sağlık programları (2010 vergi uygulamasında, 15,5 milyar TL’nin 1,55 milyar TL veya 16,8 milyar liranın 1,68 milyar lirası) için ayrılması veya aktarılması halinde bile, Maliye Bakanlığı sigaradan 14 - 15 milyar TL vergi geliri elde edecektir ve bu rakam 2009 yılında elde ettiği vergi gelirlerinin üzerindedir.

Yasadışı Ticaret

Yasadışı Ticaretin Belirleyici Nedenleri

Pek çok kişi, sigara vergilerinin sigara kaçakçılığının ana nedeni olduğunu ileri sürerken, mevcut kanıtlar çok çeşitli diğer faktörlerin geniş çaplı organize kaçakçılık, vergi kaçakçılığı, taklit ve yasadışı sigara ticaretini belirlediğini göstermektedir.¹⁴ Örneğin, sigara vergilerindeki değişik uygulamalar, düşük vergi uygulanan ülkelere yüksek vergi uygulanan ülkelere sigara kaçakçılığına yol açarken, vergi öncesi fiyat farklılıkları da çoğu zaman kaçakçılık için finansal teşvik kaynağı olmaktadır. (bakınız Ek Şekil A7). Araştırmacılar, bir ülkedeki rüşvetçilik seviyesinin en az vergi ve fiyat seviyeleri kadar kaçakçılığı açıklayabildiğini göstermişlerdir.³⁴⁻³⁵ Diğer önemli etkenler arasında, ülke içerisinde formal olmayan dağıtım kanallarının bulunması, gümrüklerde teknolojinin ve iletişimin az gelişmiş olması, zayıf veya olmayan kanun uygulamaları ve yasadışı ticaret gerçekleştirenlere verilen cezaların çok az seviyelerde olması sayılabilir.³⁶ Euromonitor International (2008)’e göre, Türkiye’de kaçakçılığın önemli belirleyici unsurları gümrük kontrol noktalarında ortaya çıkan teknik eksikler ve verilen küçük cezalardır.³⁷

Türkiye’de Yasadışı Ticaret

Türk Gümrük yetkililerine göre Türkiye’de kaçak sigara üretimi yoktur. Fakat gerçek veya sahte yerli ve

yabancı marka sigaralar kaçak olarak satılmaktadır. Türkiye’de üretilen sigaralar Irak başta olmak üzere Orta Doğu ülkelerine ihraç edilmekte, daha sonra dağ yolları üzerinden yasadışı yollarla ihraç edilen sigaralar ve sahte sigaralar Irak üzerinden Türkiye’ye girmektedir. Bu durum Irak savaşının başlamasından sonra hız kazanmıştır.³⁷ Türkiye’nin güneydoğusunda devam eden olaylar, bu bölgede kaçakçılığa karşı konulmasını zorlaştırmaktadır. Türkiye’deki diğer ana kaçakçılık noktaları, batıda İzmir ve güneyde Mersin illerinde bulunan serbest bölgelerdir. Türk gümrüklerine göre, serbest bölgelere gönderilen sigaralar ortadan kaybolmakta veya yasadışı olarak ülkeye sokulmadan önce Orta Doğu ülkelerine ihraç edilmektedir. Türk gümrük yetkililerinin üzerinde durdukları en önemli konu, sigara kaçakçılığında elde edilen karların terörist faaliyetlerin finansmanında kullanılmasıdır.

İçişleri Bakanlığına göre, 2007 yılı içerisinde 10 milyon paket yasadışı sigaraya el konmuştur ve bu rakam 2006 yılında el konulan paket sayısının (2,5 milyon paket) oldukça üzerindedir (bakınız Tablo 8.3). 2003 yılından bu yana el konulan yasa dışı sigara sayısı artmaktadır. Yabancı sigaraların ortalama perakende satış fiyatı kullanıldığında 2007 yılında el konulan sigaraların değeri 43 milyon TL ve kaybedilen özel tüketim ve katma değer vergilerinin toplamı 31,5 milyon TL olduğu tahmin edilmektedir. Kaçak sigaraların sadece az miktarının yakalandığı göz önüne alınırsa, gerçek kayıpların çok daha yüksek olabileceği düşünülmektedir. Tablo 8.4’te, el konan sigaraların yasadışı ticaretin sadece %1’i ve %5’i olduğu oldukça tutucu varsayımlarla hesaplanan kayıp tahminleri bulunmaktadır. Bu varsayımlara göre, kaçak sigara miktarının vergisi ödenmiş olan sigara satışlarının %4’ü ile %20’si arasında olduğu tahmin edilmektedir. Buna göre, yasadışı ticaret nedeni ile sigaradan elde edilen toplam vergi gelirlerinin %5 - %26’sının kayıp olduğu tahmin edilmektedir. Hesaplanan bu aralık Euromonitor tarafından yapılan kaçak ve sahte sigaraların Türkiye sigara pazarının %14’ünü oluşturduğu tahmini ile uyumludur.³⁷

Tablo 8.3: Türkiye’de El Konulan Kaçak Sigaralar (2000-2007)

Yıllar	El konulan Sigara (Paket) [1] (000)	Ortalama fiyat / Paket [2]	Sigaraların Yaklaşık Değeri [3]=[1]*[2]		Toplam Gelir Kaybı (Milyon TL)	Gelir Kaybının Toplam Vergi Gelirleri içerisindeki payı
			TL (000)	USD(000)		
2000	2.134	0,63	1.344	2.158		
2001	2.776	1,35	3.747	3.050		
2002	1.332	1,70	2.247	1.492		
2003	3.641	2,10	7.645	5.124	5,1	%0,08
2004	4.316	2,60	11.005	7.739	7,9	%0,10
2005	4.843	2,90	14.044	10.480	10,6	%0,11
2006	7.213	3,30	23.947	16.734	17,9	%0,16
2007	10.747	4,00	42.987	34.389	31,5	%0,26

Kaynak: Yazarın hesaplamaları, El konulan kaçak sigara miktarı İçişleri Bakanlığı’ndan elde edilmiştir

* Kaçak sigara değeri, yabancı marka sigaraların ortalama fiyatı ve yıl ortası Amerikan doları kullanılmıştır, Yaklaşık ABD \$ değeri yarı yıl döviz kuru kullanılarak hesap edilmiştir.

Tablo 8.4: Kaçakçılığın Boyutu ve Etkisi

	Varsayım: El Konulan Kaçak Sigaraların Toplam Kaçak Sigara İçerisindeki Oranı	
	%5	%1
Sigara (Paket, milyon)	214,9	1.074,7
Yaklaşık Değer (milyon TL)	859,5	4.298,7
Toplam Gelir Kaybı (Milyon TL)	630,2	3.151,0
Toplam Sigara Vergi Gelirleri içerisindeki payı (%)	5	26
Toplam Vergisi Ödenmiş Satış içerisindeki payı (%)	4	20

Kaynak: Yazarların hesaplamaları, El konan sigara miktarı paket sayısı İç İşleri Bakanlığı tarafından sağlanmıştır.

Sigaradaki Vergi Artışından Elde Edilecek Yeni Gelirlere Kaçakçılığın Etkisi

Mevcut çalışmalar, sigaradan alınan vergilerin önemli miktarda artırılması, kaçakçılığı artırsa bile, hükümetin sigaradan elde ettiği vergi gelirlerini yükselteceğini göstermektedir.^{34,35} Yukarıdaki simülasyon modeli kullanılarak, kaçakçılığın Türkiye’de sigaradan elde edilen vergi gelirlerini nasıl etkileyeceği mevcut durum ve değişik senaryolarla tahmin edilebilir. Yapılan fiyat artışı sonrasında kaçakçılığın arttığını ve vergilendirilmiş sigara satışlarının %25 oranında azalacağını varsayalım. Bu simülasyon analizinin

sonuçları Tablo 8.5’te gösterilmektedir. 2010 vergi rejimi ile (ilk senaryo), kaçakçılığın olmadığı varsayımı altında devlet gelirlerinin %20,9 artacağı ve ikinci senaryonun uygulaması durumunda ise gelirin yaklaşık %29,7 daha fazla olacağı tahmin edilmişti. Vergi uygulamasından sonra kaçakçılığın arttığı varsayılırsa, devletin elde ettiği gelirler birinci senaryo için %16,6, ikinci senaryo içinse %22 artacağı tahmin edilmektedir.

Simülasyon analizlerinin gösterdiği gibi, sigaradan alınan vergi artışının gelir üretme potansiyeli, yasadışı ticaret en aza indirilirse, en yükseğe çıkacaktır. Perakende satışa sunulan sigara paketlerinde görünür ve yüksek

Tablo 8.5: Vergi Artışının Devletin Vergi Gelirleri ve Kaçakçılık Üzerindeki Etkileri^a

	Fiyat esnekliği – 0,39 Gelir esnekliği 0,565		
	2009	Senaryo 1: 2010	Senaryo 2: İLERİYE YÖNELİK
	Maktu: 2,05 TL Oransal %58	Maktu: 2,65 TL Oransal: %63	Maktu: 3,10 TL Oransal: %65
Gelirlerdeki Artış, (%) Kaçakçılığın olmadığı durumda	Baz	%20,9	%29,7
Gelirlerdeki Artış, (%) Kaçakçılığın olduğu durumda	Baz	%16,6	%22,0

Notlar

^a Kaçakçılığın artması, ödenen vergilerde %25 ek azalma öngörürken vergi artışından elde edilebilecek gelir kaçak sigara ile azalmaktadır.

teknolojiye sahip bandrollerin takılması, daha güçlü sınır kontrolü ve kaçakçılığa karşı mevcut kanunların uygulanması, para aklamaya karşı politikaların geliştirilmesi, dağıtım kanalları ile sigaraların daha iyi takip edilebilir hale getirilmesi ve yasadışı sigara ticareti yapan kişilere daha ciddi cezaların verilmesi yasadışı ticaretin ortadan kaldırılması için etkin yönetmeler arasında bulunmaktadır. Türkiye ileri teknoloji bandrol uygulamasına 2006 yılında başlamıştır. TAPDK yetkilileri ileri teknoloji bandrol uygulamasının yasadışı sigara ticaretini %90 oranına yaklaşan değerlerde azaltılabileceğini öne sürmektedir. Bunu başarabilmek için, Gümrük Müşavirliği, Maliye Bakanlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı, TAPDK ve Türkiye'deki bütün büyük sigara

üreticileri ile gerçekleştirilen kaçakçılık ile mücadele protokolü gibi etkinliklerle birlikte uygulanması gerekmektedir. Sigara şirketleri de yasadışı tütün ticaretinin sonuçları hakkında tüketicileri bilgilendirmeye başlamıştır.³⁷ Sigaradan elde edilen vergi gelirlerinin ufak bir yüzdesinin ilgili kanunların yürütülmesi ya da benzer amaçlara ayrılarak harcanması durumunda, kaçakçılığının azalması ile birlikte harcanan oranın çok üzerinde gelir elde edilebilecektir. Ayrıca yasadışı ticaret için küresel olarak devam eden TKÇS protokolünün geliştirilme çabaları sigaraya karşı küresel mücadeleyi daha etkin kılacak, vergi artışı gelirleri artırırken halk sağlığını da iyileştirecektir.

Bölüm VIII için Dip Notlar

²³ Chaloupka FJ. The effects of pricing and tax policies on youth tobacco use. In Effective Youth Tobacco Control Policy Interventions. Geneva: Dünya Sağlık Örgütü. Basımı devam etmekte.

²⁴ Stotsky J, WoldeMariam, A. Central American Tax Reform Trends and Possibilities, Working Paper, No. WP/02/227 Washington, D.C.: Uluslararası Para Fonu; 2002.

- ²⁵ Owen D, Bassett S, Lane C, Mumssen C, Weisfeld H, Fassina S, Ishikawa S. Georgia: Recent Economic Developments and Selected Issues. IMF Ülke Raporları. 2001;211.
- ²⁶ Gwilliam K, Kumar A. How effective are second generation road funds? A preliminary appraisal. The World Bank Research Observer, 2003;18:113-128.
- ²⁷ Wilkinson M. Paying for Public Spending: Is there a role for earmarked taxes? Fiscal studies. 1994;15:119-35.
- ²⁸ Chen B, Lee S. General fund financing, earmarking, economic stabilization and welfare. Public Finance Review. 2009; doi:10
- ²⁹ Slama K. Background information for adopting a policy encouraging earmarked tobacco and alcohol taxes for the creation of health promotion foundations. Document commissioned by the International Union for Health Promotion and Health Education, Paris, December 2005.
- ³⁰ Waddington C. Does earmarked donor funding make it more or less likely that developing countries will allocate their resources towards programmes that yield the greatest health benefits? Dünya Sağlık Örgütü Bülteni. 2004;82:703-706.
- ³¹ Enoch MP, Potter S. Unfair solutions: taxing vices to solve the transport crisis. In Sucharov, LJ and Brebbia, CA, eds. Urban Transport IX, WIT Press, Boston USA; 2003:667-676.
- ³² Yürekli A. Design and administer tobacco taxes. In: The World Bank Economics of Tobacco toolkit; 2002.
- ³³ Orleans CT. Preventing tobacco- caused cancer: call for action. Environmental Health Perspective. 1995;103:8:149-152.
- ³⁴ Merriman D, Yurekli A, Chaloupka FJ. How big is the worldwide cigarette smuggling problem? In: Jha P, Chaloupka FJ, eds. Tobacco Control in Developing Countries. Oxford, UK: Oxford University Press; 2000:365-392.
- ³⁵ Yürekli A, Sayginsoy Ö. 2008. "Worldwide Organized Cigarette Smuggling: An Empirical Analysis." Applied Economics. 2008.
- ³⁶ Joossens L, Chaloupka FJ, Merriman D, Yurekli A (2000). Issues in the smuggling of tobacco products. In: Jha P, Chaloupka FJ, eds. Tobacco Control in Developing Countries. Oxford, UK: Oxford University Press; 2000.
- ³⁷ Euromonitor International. Cigarettes – Turkey: Country Sector Briefing. London: Euromonitor International. 2008.

Özet ve Öneriler

Özet

Türkiye’de tütün ortamı geçtiğimiz son on yıllar içerisinde dramatik olarak değişiklik göstermiştir. 1990’lı yılların başına kadar sigara üretimi ve dağıtımı bir devlet kuruluşu olan TEKEL’in elindeydi. 2008’in başında, TEKEL özelleştirildi ve birkaç uluslararası tütün şirketi Türk sigara pazarında birbirleri ile rekabet içerisine girdiler. Yeni milenyum başlamadan önce, tütün yaprağı üreticiliği hükümet tarafından desteklenmekte idi; geçtiğimiz yıllarda, bu destek büyük ölçüde ortadan kaldırıldı ve tütün yaprağı yetiştiren üreticilerin ekim alanlarında başka ürünlere yönelmeleri için hükümet çeşitli yardımlarda bulundu. 1996 yılına kadar Türkiye’de tütün kontrol politika ve programları bulunmamaktaydı; 2008 yılının başlarında hükümet tütün kullanımının azaltılmasına yönelik olarak kapsamlı bir program başlattı. Bu program çerçevesinde sigara kullanımının halka açık kapalı alanlarda gerçekleştirilmesini, tütün reklâm ve promosyonlarının yapılmasını, reşit olmayanlara sigara satılmasını yasakladı, sigara paketlerinin üzerine belirgin uyarı ibarelerinin konulmasını ve tütün kullanımının tehlikeleri hakkında uyarı içerikli eğitim yayınlarının toplu iletişim araçlarında yapılmasını sağladı. Bu çalışmaların sonucu 1999 yılından bu yana kişi başına düşen sigara tüketiminde azalma görülmektedir.

Mamafih Türkiye’de tütün ürünlerinin kullanılması ciddi sağlık ve ekonomik yüklere neden olmaktadır. Yetişkinlerin yaklaşık olarak üçte biri sigara içmektedir ve pek çok kişi diğer tütün ürünlerini de kullanmaktadır. Sigara kullanımasından kaynaklanan hastalıklar ortalama her sene 55.000 kişinin ölümüne neden olurken, sigara içme yaygınlığında bir değişiklik olmaması durumunda bu rakamın 2050 yılında iki katına çıkacağı tahmin edilmektedir. Genç nüfusun %8’i sigara içmektedir ve sigaraya başlama yaşı giderek daha erken yaşlara inmektedir. Sigaraya başlama ve sigara kaynaklı hastalıkların baş göstermesi arasında belirli bir zaman olması ve yüksek oranda genç nüfusun sigara içmesi

nedeni ile Türkiye gelecek yıllar içerisinde beklenmedik oranlarda sağlık ve ekonomik problemlerin sonuçlarına katlanmak zorunda kalacaktır.

Artan sayıda ülkede yapılan kapsamlı araştırmalar, sigaradan alınan vergilerin ve sigara fiyatlarının artırılmasının, tütün kullanımının azaltılmasında etkin olduğunu göstermektedir. Türkiye istisna değildir; yapılan çalışmalar ve analizler, son yıllarda sigara talebinin artan oranlarda fiyata bağımlı olduğunu ve sigara fiyatlarının yükseltilmesinin sigara tüketimini ve sigara kullanma yaygınlığını azalttığını açıkça göstermektedir. Yaptığımız tahminlere göre sigara fiyatlarında %10 seviyesindeki artış toplam sigara tüketimini yaklaşık %4 azaltacaktır. Türkiye için son zamanlarda yapılan araştırmalar, bu azalmanın %30’unun sigara içen sayısındaki azalmadan, geri kalan kısmının ise içilen sigara sayısındaki azalmadan kaynaklandığını göstermiştir. Ekonomik teorinin tahmin ettiği gibi, yapılan çalışmalar Türkiye’de sigara fiyatlarının yükselmesi en fazla yoksul hane halklarının sigara tüketiminde etkili olmaktadır.

**... Sigara fiyatlarının %10 oranında artması
ile sigara tüketimi %4 oranında azalacaktır...
bu azalmanın %30’u sigara içenlerin
sayısındaki düşüşten kaynaklanırken geri
kalani içilen sigara sayısının azaltılmasından
kaynaklanmaktadır.**

Son on yıl içerisinde sigaradan alınan vergilerin seviyesi ve yapısı dramatik değişikliklere uğramıştır. Sigaradan alınan ve belli fonlara aktarılan vergiler kaldırılarak özel tüketim vergisi olarak tahsil edilmeye başlanmıştır. Özel tüketim vergisi perakende satış fiyatının %63,4’ü olarak belirlenmiştir. Vergi yapısının değiştirilmesi, sigaradaki özel tüketim vergisine yapılan artışlar sonucu Türkiye’de sigaranın reel satış fiyatı son yıllar içerisinde yükselmiştir. Bu yükselme son yıllarda görülen tüketim düşüşünün nedenlerinden biri olarak değerlendirilmiştir.

Sigara talebi ile ilgili diğer çalışmalar ve bu raporda elde edilen veriler kullanılarak, sigaradan alınan tüketim vergisinin ve perakende fiyatlarının yükseltilmesinin etkileri, 2010 yılında geçerli olacak vergi rejimi ile ona alternatif olan başka bir vergi rejimi ile incelenmiştir. 2010 vergi rejimi ve önerilen vergi rejimi olarak, tüketim vergisinin sırası ile % 63,4 ve %65,4 oranına yükseltilmesi üzerinde durulmuştur. Bu ölçekte yapılan küçük bir vergi artışının 2009 yılı ile karşılaştırıldığında, sırası ile sigara tüketimini %12 ve %20 azaltacağı, 590.631 – 972.804 arasında sigara tiryakisinin sigarayı bırakacağı ve 437.746 - 720.000 gencin sigaraya başlamasının engelleneceği tahmin edilmektedir. Talebin esnek olmayışı da göz önüne alındığında, Türk hükümetinin sigaradan alınan tüketim vergisindeki artıştan %22,5 - %32 arasında (sırası ile 15,5 milyar TL ve 16,8 milyar TL) daha fazla gelir sağlayacağı hesaplanmıştır. Yapılacak vergi artışından dolayı kaçakçılık artsa bile, elde edilecek gelir azalmasına rağmen, önceki duruma göre artış göstereceği; kaçakçılığın önüne geçilmesi için yapılan çalışmalarla vergi gelirleri ve sağlığı etkileri de en yüksek seviyelere ulaşabilecektir. Vergi artışının sağlığı etkilerinin önemli ölçüde olması düşünülmektedir. Artan vergilerle sigaranın bırakılmasının artacağı, sigaraya başlanmanın önleneyeceği, sigara nedeni ile olan 340.475 - 560.783 erken ölümün önüne geçilebileceği tahmin edilmektedir.

Eldeki bu bulgular ışığında aşağıdaki önerileri sunmaktayız:

1. ÖTV’nin maktu tutarı periyodik olarak yükseltilmeli ve otomatik olarak enflasyona denk gelecek şekilde

ayarlanmalıdır. Ayrıca, en iyi uygulama fiyat artış oranının enflasyon oranının üzerinde olmasıdır.

2. ÖTV zaman içerisinde artırılarak, ÖTV’nin perakende satış fiyatının en az % 70’ini oluşturması sağlanmalıdır. Sigara talebinin elastik olmayan durumu göz önüne alındığında, bu büyüklükteki vergi artışı, sigaradan elde edilen devlet gelirlerini artırırken, pek çok yetişkinin sigarayı bırakmasına, birçok gencin sigaraya başlamasını engelleyerek, sigara nedeniyle oluşan sağlık ve ekonomik yükleri azaltacaktır.
3. Sigara üreticilerinin kendi ürünlerinin fiyatlarına yapacakları zamlar yerine, ÖTV’de yapılacak artışlarla gelirleri artırmak yerinde olacaktır.
4. Sigaradan alınan ÖTV gelirlerindeki artışın bir kısmı sağlık hizmetleri ve tütün kontrol programlarının desteklenmesine yönelik kullanılabilir. Önerilen vergi artışı ile elde edilebilecek ÖTV gelirin %10’u, toplam halk sağlığı harcamalarının yaklaşık %5,6’sını karşılamaktadır.
5. Süregelen yasadışı yollardan yapılan sigara ticaretini önleyici çalışmalar artırılmalıdır. Yasadışı ticaretin azaltılması, özel tüketim vergi artışı ile elde edilen vergi gelirlerini ve sağlık üzerindeki etkilerini daha da artıracaktır. Bu çalışmalar, kaçakçılığı önlemek amacı ile bölgesel ortaklıkları geliştirip güçlendirerek Türkiye’nin TKÇS protokolü kapsamında yasadışı ticaret konusunda belirgin bir rol almasını da içermektedir.

Teşekkürler

Bloomberg Global Initiative to Reduce Tobacco Use grubuna bağlı The International Union Against Tuberculosis ve Lung Disease (The Union), bu rapor için kaynak sağlamıştır. Bu raporun daha önceki taslaklarına katkıda bulunan Bloomberg Philanthropies'den Kelly Henning ve Neena Prasad'a, Johns Hopkins Bloomberg Halk Sağlığı Okulu'ndan Rajeev Cherukupalli ve Hugh Waters'a, daha önce IMF'te görev yapan Emil Sunley'e, Baltimore Üniversitesi'nden David Levy'e, Illinois Üniversitesi Chicago kampüsünden Richard Peck'e ve Amerikan Kanser Derneği'nden Rijo Johnfor'a, ayrıca Gallagher Associates'den Richard Gallagher'a editörlük yardımları için teşekkür ederiz. Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu ile T.C. Maliye Bakanlığı'nda çalışan meslektaşlarımıza bu raporun oluşması için verdikleri destek ve yaptıkları katkılar için teşekkür ederiz.

Bu rapor içerisinde sunulan görüşler yazarların kendi görüşleri olup tamamen veya kısmen bağlı oldukları kuruluşların veya yukarıda bahse konu olan diğer kurumların görüşlerini yansıtmaz.

İlgili Yazar: Ayda Yürekli (Ayda Yurekli (yurek lia@who.int)).

Kaynakça

- ABD Sağlık Eğitim ve Sosyal Yardımlaşma Bakanlığı. Smoking and Health: Report of the Advisory Committee to the Surgeon General of ABD Sağlık Eğitim ve Sosyal Yardımlaşma Bakanlığı, Halk Sağlığı Hizmetleri, Hastalık Kontrol Merkezi; 1964
- ABD Sağlık ve İnsan Hizmetleri Dairesi. The Health Consequences of Smoking: A Report of the Surgeon General. Atlanta, Georgia: U.S. Department of Health and Human Services, Public Health Service, Centers for Disease Control and Prevention, National Center for Chronic Disease Prevention and Health Promotion, Office on Smoking and Health; 2004.
- Bilir N, Dogan BG, Yıldız AN. Smoking behavior and attitudes. Hacettepe Halk Sağlığı Vakfı Yayını, Ankara.1997;8.
- Chaloupka FJ. The effects of pricing and tax policies on youth tobacco use. In Effective Youth Tobacco Control Policy Interventions. Geneva: Dünya Sağlık Örgütü. Basımı devam etmekte.
- Chen B, Lee S. General fund financing, earmarking, economic stabilization and welfare. Public Finance Review. 2009; doi:10
- Delipalla S, Keen M. The Comparison between ad valorem and specific taxation under imperfect competition, Journal of Public Economics. 1992; 49:351-367.
- Devlet Planlama Teşkilatı. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı. Tütün ve Tütün Ürünleri Sanayi Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Ankara. 2000.
- Devlet Planlama Enstitüsü. Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013. İçki, Tütün ve Tütün Ürünleri Sanayii Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Ankara. 2007.
- Dünya Bankası. Curbing the Epidemic: Governments and the Economics of Tobacco Control: Dünya Bankası Yayını. Washington DC: The International Bank for Construction and Development;1999.
- Dünya Sağlık Örgütü. MPOWER: WHO Report on the Global Tobacco Epidemic. Geneva, Switzerland:World Health Organization; 2008.
- Enoch MP, Potter S. Unfare solutions: taxing vices to solve the transport crisis. In Sucharov, L J and Brebbia, CA, eds. Urban Transport IX, WIT Press, Boston USA; 2003:667-676.
- Euromonitor International. Tobacco – Turkey: Country Market Insight. London: Euromonitor International. 2008.
- Euromonitor International. Cigarettes – Turkey: Country Sector Briefing. London: Euromonitor International. 2008.
- Hastalık Kontrol ve Önleme Merkezleri. Küresel Gençlik Tütün Araştırması, 2000 – 2007, Hastalık ve Ölüm Oranları Haftalık Rapor, Araştırma Özetleri, 2008; 57(SS01); 1-121
- Küresel Gençlik Tütün Araştırması (KGTA). Türkiye Küresel Gençlik Tütün Araştırması – Bilgi Notu, 2003
http://www.cdc.gov/tobacco/global/GYTS/factsheets/2003_pdfs/TurkeyFactsheet2003.pdf. Erişim Ocak 25, 2010
- Küresel Yetişkin Tütün Araştırması (KYTA), Türkiye, 2009
- Gwilliam K, Kumar A. How effective are second generation road funds? A preliminary appraisal. The World Bank Research Observer, 2003;18:113-128.
- Joossens L, Chaloupka FJ, Merriman D, Yurekli A (2000). Issues in the smuggling of tobacco products. In: Jha P, Chaloupka FJ, eds. Tobacco Control in Developing Countries. Oxford, UK: Oxford University Press; 2000.
- Keen M. The balance between specific and ad valorem taxation, Fiscal Studies. 1998; 19:1-37.
- Lopez AD, Collishaw NE, Piha TA. A descriptive model of the cigarette epidemic in developed countries, Tobacco Control. 1994; 194:242-247.
- Merriman D, Yurekli A, Chaloupka FJ. How big is the worldwide cigarette smuggling problem? In: Jha P, Chaloupka FJ, eds. Tobacco Control in Developing Countries. Oxford, UK: Oxford University Press; 2000:365-392.
- Önder Z. Economics of tobacco control in Turkey. HNP Discussion Paper, Economics of Tobacco Control Paper, Washington D. C.: The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank. 2002; 2.
- Önder Z, Yürekli A. "Is Price Increase an Effective Tool to Combat the Tobacco Epidemic among the Youth in Turkey? Evidence using GYTS data; Paper presented at the 13th World Congress on Tobacco or Health, Washington DC, 2006.
- Önder Z, Yürekli A. Regressivity of Cigarette Excise Taxes and Tobacco Control: A Case Study in Turkey. Working paper. 2007.
- Orleans CT. Preventing tobacco- caused cancer: call for action. Environmental Health Perspective. 1995;103:8:149-152.
- Owen D, Bassett S, Lane C, Mumssen C, Weisfeld H, Fassina S, Ishikawa S. Georgia: Recent Economic Developments and Selected Issues. IMF Ülke Raporları. 2001;211.
- Peto R, Lopez AD, Boreham J, Thun M, Heath C. Jr. Mortality from Smoking in Developing Countries 1950-2000. Oxford: Oxford University Press; 1994.
- Royal College of Physicians. Smoking and Health: Summary and Report of the Royal College of Physicians of London on Smoking in Relation to Cancer of the Lung and Other Diseases. London: Pittman Medical;1962.
- Sağlık Bakanlığı 2004. Burden of Disease. National Burden of Disease and Cost Effectiveness Project.
http://www.toraks.org.tr/pdf/ulusal_hastalik_yuku_burdenofdiseaseENG.pdf. Erişim Ocak 25, 2010
- Shafey O, Dolwick S, Guindon GE. Tobacco Control Country Profiles, Second Edition. Atlanta: American Cancer Society, World Health Organization, and International Union Against Cancer; 2003.

- Slama K. Background information for adopting a policy encouraging earmarked tobacco and alcohol taxes for the creation of health promotion foundations. Document commissioned by the International Union for Health Promotion and Health Education, Paris, December 2005.
- Stotsky J, WoldeMariam, A. Central American Tax Reform Trends and Possibilities, Working Paper, No. WP/02/227 Washington, D.C.: Uluslararası Para Fonu; 2002.
- Tansel, A. "Cigarette demand, health scares and education in Turkey," *Applied Economics*. 1993; 25: 521-529.
- Waddington C. Does earmarked donor funding make it more or less likely that developing countries will allocate their resources towards programmes that yield the greatest health benefits? *Dünya Sağlık Örgütü Bülteni*. 2004;82:703-706.
- Wilkinson M. Paying for Public Spending: Is there a role for earmarked taxes? *Fiscal studies*. 1994;15:119-35.
- Yürekli A. Design and administer tobacco taxes. In: *The World Bank Economics of Tobacco toolkit*; 2002.
- Yürekli A, Sayginsoy Ö. 2008. "Worldwide Organized Cigarette Smuggling: An Empirical Analysis." *Applied Economics*. 2008.

Eylül 2010

ISBN: 978-2-914365-76-5