

Sağlığın Ticari Belirleyicilerinden Biri Olarak Tütün Endüstrisi ve Türkiye’de Tütün Vergilerinin Tütün Tüketimine Etkileri ^{1 2}

Nihal KALAYCI OFLAZ ³ - Olcay ÖZEN ⁴

Başvuru Tarihi: 08.01.2024

Kabul Tarihi: 29.03.2024

Makale Türü: Araştırma Makalesi

Öz

Sağlığa zararlı ürünleri üreten ve bu ürünlerin kullanımını teşvik ederek halk sağlığına zarar veren faaliyetler gerçekleştiren şirketlerin izledikleri yönetsel yaklaşımlar sağlığın ticari belirleyicisi olarak ifade edilmektedir. Tütün endüstrisi de halk sağlığı için risk taşıyan ürünlerin üretildiği bir sektör olup tütün ve tütünden elde edilen mamuller hastalık yükünün artmasına, yaşam yılı kayıplarına, sağlık harcamalarının artmasına ve artan üretim kayıplarıyla birlikte ulusal ve küresel hasılanın azalmasına neden olmaktadır. Bu çalışmanın amacı, Türkiye’de tütün endüstrisinin halk sağlığı ve ekonomi açısından neden olduğu kayıpları Tütün Kontrolü Çerçeve Sözleşmesi kapsamında uygulanan MPOWER politika paketine ilişkin göstergelerden biri olan tütün ürünlerinin vergilendirilmesinin talepte neden olduğu etkiler açısından değerlendirmektir. Türkiye’de tütün ürünleri için uygulanan vergiler ve bu vergilerin talebe olan etkileri, sigaranın satın alınabilirliği yani en çok satılan markanın 100 paket (2.000) sigarasını satın almak için gereken Kişi Başına Düşen GSYİH yüzdesi ve asgari ücret ile olan ilişkisi gibi göstergeler açısından analiz edilecektir.

Anahtar Kelimeler: Sağlık Ekonomisi, Tütün, Vergiler, MPOWER

Atf: Kalaycı Oflaz, N. ve Özen, O. (2024). Sağlığın ticari belirleyicilerinden biri olarak tütün endüstrisi ve Türkiye’de tütün vergilerinin tütün tüketimine etkileri. *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 24(2), 525-544.

¹ Bu çalışma etik kurul izin belgesi gerektirmemektedir.

² Çalışmamız Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi tarafından 16-19 Kasım 2023 tarihleri arasında düzenlenen "I. Uluslararası Karaelmas Disiplinlerarası Sosyal Bilimler Kongresinde bildiri olarak sunulmuştur.

³ İstanbul Medipol Üniversitesi İşletme ve Yönetim Bilimleri Fakültesi Uluslararası Ticaret ve Finansman Bölümü, nkalayci@medipol.edu.tr, ORCID: 0000-0002-8252-5868

⁴ İstanbul Medipol Üniversitesi Sağlık Bilimleri Fakültesi Sağlık Yönetimi Bölümü, oozen@medipol.edu.tr, ORCID: 0000-0001-6562-8286

Tobacco Industry as a Commercial Determinants of Health and the Effects of Tobacco Taxes on Tobacco Consumption in Turkey

Nihal KALAYCI OFLAZ⁵ - Olcay ÖZEN⁶

Submitted by: 08.01.2024

Accepted by: 29.03.2024

Article Type: Research Article

Abstract

The managerial approaches followed by companies that produce products harmful to health and carry out activities that harm public health by promoting the use of these products are expressed as commercial determinants of health. The tobacco industry is a sector that produces products that carry risks for public health, and tobacco and products derived from tobacco cause an increase in the burden of disease, loss of life years, increase in health expenditures, and decrease in national and global output with increasing production losses. The aim of this study is to evaluate the losses caused by the tobacco industry in terms of public health and economy in Turkey in terms of the demand effects of taxation of tobacco products, which is one of the indicators of the MPOWER policy package implemented under the Framework Convention on Tobacco Control. The taxes imposed on tobacco products in Turkey and the effects of these taxes on demand will be analyzed in terms of indicators such as the affordability of cigarettes, i.e. the percentage of GDP per capita required to purchase 100 packs (2,000) of cigarettes of the most sold brand, and its relationship with the minimum wage.

Keywords: Health Economics, Tobacco, Taxes, MPOWER

⁵ İstanbul Medipol University, School of Business and Management Sciences, International Trade and Finance, nkalayci@medipol.edu.tr, ORCID: 0000-0002-8252-5868

⁶ İstanbul Medipol University, School of Health Science, Health Management, oozen@medipol.edu.tr, ORCID: 0000-0001-6562-8286

Giriş

Günümüzde şirketler iş hedeflerini destekleyen stratejiler doğrultusunda gerçekleştirdikleri politik ve ticari tutumları ile küresel sağlığa etki etmektedir (Freudenberg,2012, s. 245). Sağlığa zararlı ürün ve seçimleri teşvik etmek için özel sektör tarafından kullanılan strateji ve yaklaşımlar literatürde sağlığın ticari belirleyicileri olarak ifade edilmektedir (Kickbusch, Allen ve Franz, 2016, s. 895). Sağlığa zararlı mal ya da hizmet üreten şirketler neden olduğu sağlık sorunlarının küreselleşmesine ve endüstriyel bir salgına yol açmaktadır (Mialon, 2020, s. 2). Tütün Endüstrisi de sağlığın ticari belirleyicilerinden birini oluşturmaktadır. Tütün, tüketicisinin ölümüne neden olan ve buna rağmen kullanım oranının çok yüksek olduğu bir ürün olup neden olduğu sonuçlar itibarıyla küresel bir salgındır (Ergüder, 2018, s. 302). Tütün salgını tütün endüstrisinin sebep olduğu bir salgın olup bu endüstrinin hedefi sigarayı sosyal olarak kabul edilebilir hale getirerek dumansız politika reformunu engellemektir (Chapman ve Freeman, 2008, s. 25).

Dünya Sağlık Örgütü (DSÖ)'nün verilerine göre tütün ve tütün ürünlerine bağlı olarak her yıl 8 milyonu aşkın insanın hayatını kaybettiği bilinmektedir. Bu ölümlerin 7 milyondan fazlası doğrudan tütün kullanımından kaynaklanmaktadır. Yaklaşık 1,2 milyonluk kaybı ise aktif olarak sigara içmeyen ancak sigara dumanına maruz kalan bireyler oluşturmaktadır (World Health Organization [WHO], 2023a). Günümüzde tütüne ve dolayısıyla sigara içme salgınına bağlı hastalıklar gelişmiş ülkelerden düşük ve orta gelirli ülkelere doğru kaymış olup kıt kaynakların öncelikli alanlar yerine verimsiz alanlarda tükenmesine neden olmaktadır (Gilmore, 2015; Acharya ve diğerleri, 2016; Britton, 2017).

Tütün kullanımına bağlı olarak erken ölümler, hastalık yükündeki artışın neden olduğu yüksek sağlık harcamaları ve iş gücünün verimliliğindeki kayıplar ekonomileri olumsuz etkilemektedir (Jha ve Chaloupka, 2000). DSÖ, tütünün sağlık üzerindeki etkilerinin yanı sıra sağlık harcamaları ve üretkenlik kayıplarıyla birlikte toplam ekonomik maliyetinin yıllık yaklaşık 1,4 trilyon ABD doları olduğunu belirtmektedir. Bu rakamın dünyanın yıllık gayri safi yurtiçi hasılasının %1,8'ine eşdeğer olduğu tahmin edilmektedir (WHO, 2023a). Tütün endüstrisi küresel sağlığı bu denli tahrip etmesine rağmen ekonomik ve politik faktörler tütün tüketimin beklenen düzeyde kontrol edilememesine neden olmaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde tütün kullanım yaygınlığına bağlı olarak hastalık yükü de artış göstermektedir (Ergüder, 2008, s. 8).

Tütün kullanımının ekonomi ve insan sağlığı üzerinde neden olduğu yıkıcı etkilerin fark edilmesiyle tütün kullanımının kontrolüne yönelik küresel önlemler alınmaya başlamıştır. Tütün salgınının küreselleşmesi ve ulusal kontrol programlarının işlevsiz kalabileceğinin kabul edilmesiyle Mayıs 2003 tarihinde Dünya Sağlık Asamblesi'nde DSÖ Tütün Kontrolü Çerçeve Sözleşmesi (DSÖ TKÇS) kabul edilmiştir (WHO, 2003). Bu sözleşme kapsamında 182 ülkede MPOWER politika paketi uygulanmaktadır (WHO, 2023b). MPOWER politika paketi ile 2030 yılında tütün kullanımına bağlı kalp ve akciğer hastalıkları, kanser ve diyabet dahil olmak üzere bulaşıcı olmayan hastalıklardan kaynaklanan erken ölümlerin üçte bir oranında azaltılması hedeflenmektedir (WHO, 2017).

Tütün endüstrisinin ekonomi ve halk sağlığı açısından taşıdığı önem nedeniyle bu çalışmanın amacı tütün endüstrisinin mevcut durumunu ortaya koyarak tütünün halk sağlığına ve tütünle mücadele amacı taşıyan MPOWER politika paketinin en önemli basamaklarından biri olan vergilemeye ilişkin göstergeler üzerinden değerlendirilmesidir.

Çalışma iki bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, Sağlığın ticari belirleyicileri tanımlanarak, sağlığın ticari belirleyicilerinden biri olan tütün endüstrisine ilişkin küresel bir profil çizilmiş, dünyada tütüne bağlı hastalık yüküne değinilmiş ve küresel tütün politikaları çerçevesinde vergi politikasına yönelik değerlendirmelerde bulunulmuştur.

İkinci bölümde Türkiye özelinde bir analiz yapılarak halk sağlığına ilişkin verilere ve tütüne bağlı hastalıkların neden olduğu hastalık yüküne yönelik bilgilendirme yapılarak Türkiye’de uygulanan tütün kontrol politikaları yine vergi politikası açısından ele alınmıştır.

Sağlığın Ticari Belirleyicileri

Halk sağlığını olumsuz yönde etkileyen özel sektör faaliyetleri, bunu mümkün kılan politik ekonomik sistemler ve normlar DSÖ tarafından sağlığın ticari belirleyicileri olarak tanımlanmaktadır (WHO, 2022a). Ulusötesi tütün şirketleri itibar yönetimi, koalisyon yönetimi ve bilgi yönetimi stratejileriyle ilgilenerek çıkarlarını ilerletmeye çalışırken çözümün parçası olma yolunda mesajlar vermekte fakat bu mesajlar reel eylemleri ile uyuşmamaktadır (Hird ve diğerleri, 2022, s. 297). Chapman ve Freeman (2008)’a göre tütün endüstrisinin nihai anlamdaki hedefi sigara kullanımını sosyal olarak kabul edilebilir hale getirmek ve böylece dumansız politika uygulamalarını engellemektir (Chapman ve Freeman, 2008, s. 25). Bu kapsamda tütün endüstrisinin kullandığı strateji ve yaklaşımlar için 2000 yılında, DSÖ tütün endüstrisi uzmanları komitesi kurulmuştur. Komiteye göre endüstrinin tütün kontrolündeki ilerlemeleri önlemek için izlediği stratejilerden bazıları: DSÖ veya DSÖ görevlilerini itibarsızlaştırmak, mali güç kullanmak, paravan gruplar ve sendikalar gibi vekilleri kullanmak, DSÖ araştırmalarını çarpıtmak, dikkati tütün kontrolü girişimlerinden uzaklaştırmak için medya etkinlikleri düzenlemek şeklinde raporlanmıştır (WHO, 2009, s. 2).

2001 yılında 54. Dünya Sağlık Asamblesi’nde tütün kontrolünde şeffaflık kararı alınmıştır (WHO, 2009). Bu karar uyarınca, DSÖ’nün yayımladığı “Tütün endüstrisi ve kurumsal sosyal sorumluluk Doğal bir çelişki” raporu üye devletleri tütün endüstrisi faaliyetleri hakkında bilgilendirmek için yayınlanmış ve raporda, tütün endüstrisinin “kurumsal sosyal sorumluluk” faaliyetleri yoluyla etkisiz tütün kontrolü politika ve programlarını destekleyerek kamuoyundaki imajını iyileştirme girişimlerine vurgu yapılmıştır (WHO, 2004a).

Sağlığın Ticari Belirleyicilerinden Biri Olarak Tütün Endüstrisi

Tütün sağlığın ticari belirleyicilerinden biridir. Sağlığın ticari belirleyicileri, Birleşmiş Milletlerin, Bulaşıcı Olmayan Hastalıkların Önlenmesi ve Kontrolüne İlişkin İlerleme Raporunda (2017) sağlığa etki eden ticari koşullar, eylemler ve ihmaller olarak ifade edilmektedir (United Nations [UN], 2017). Sağlığın ticari belirleyicileri fikri zararlı emtia endüstrilerinin bulaşıcı olmayan hastalıkları artıran sağlıksız yaşam stillerinin benimsenmesine neden olmaktadır. Bu nedenle bu ürünleri üreten sektörlere yönelik politikaların halk sağlığı hedefleriyle uyumlu olması adına kontrol altında tutulması ve daha sık denetlenmesi gerekmektedir (Patay, Schram ve Friel, 2022).

Tütün endüstrisinin aktörleri mevcut durumunu koruyabilmek için tütün kontrol önlemlerine karşı uluslararası, bölgesel ve ulusal düzeylerde verilen siyasi taahhütlere ve tütün kontrol önlemlerine muhalefet etmektedir. Uyguladığı taktikler daha çok bu taahhütleri engellemek, uygulanmasını geciktirmek ve zayıflatmak yönündedir. Tütün endüstrisinin halk sağlığı ile arasında çıkar çatışması bulunduğu, 2011 yılında gerçekleştirilen Birleşmiş Milletler Genel Kurulunda da kabul edilmiştir (WHO, 2019, s. 60). DSÖ Tütün Kontrolü Çerçeve Sözleşmesi Madde 5.3’te “Taraflar, tütün kontrolü ile ilgili halk sağlığı politikalarını belirlerken ve uygularken, bu politikaları ulusal yasalara uygun olarak tütün endüstrisinin ticari ve diğer kazanılmış çıkarlarından korumak için hareket edeceklerdir.” hükmü ile tütün kontrolü ile ilgili halk sağlığı hedeflerine ulaşılabilmesi için tütün endüstrisinin manipülasyonuna karşı taraf ülkelere sorumluluklar yüklenmiştir. DSÖ Tütün Kontrolü Çerçeve Sözleşmesi 5.3 maddesi uyarınca hükümetlerin tütün endüstrisinden gelen etkilere nasıl yanıt verdiğinin ve halk sağlığı politikalarını ticari çıkarlardan nasıl

koruduğunun incelenmesi amacıyla Küresel Tütün Endüstrisi Endeksi hazırlanmaktadır. Bu endeks ile politika geliştirmeye katılım, kurumsal sosyal sorumluluk, sektöre faydalar, gereksiz etkileşim, şeffaflık önlemleri, çıkar çatışması, önleyici tedbirler olmak üzere 7 adet endüstri müdahalesi göstergesini kapsayan 20 soruluk bir anket üzerinden ülkelere puan verilmektedir (Assunta, 2023).

Madde 5.3'ü uygulayan ülkelerde hükümetlerin tütün endüstrisinin çıkarlarına karşı halk sağlığı politikalarının uygulanmasına yönelik çabalarını yansıtan endeksin 2022 yılı ile ilgili endeks sonuçları Tablo 1'de yer almakta olup yürüttüğü faaliyetleri belgeleyen 90 ülkeyi kapsamaktadır (Assunta, 2023, s. 3-4).

Tablo 1
Tütün Endüstrisi Endeksi Sonuçları

Ülke	Tütün Endüstrisinin müdahalesi Genel	Tütün endüstrisinin politika geliştirmeye
	Ülke sıralaması	müdahalesi (Sıralama)
	0-100	0-20
ABD	80	15
Bangladeş	72	7
Çin	73	20
Endonezya	84	15
Filipinler	60	16
Hindistan	58	7
Japonya	88	16
Rusya	-	-
Türkiye	72	16
Vietnam	57	12

Not. Assunta, 2023:10 ve 25.

Bir ülkenin endeksten düşük puan almış olması tütün endüstrisinin müdahale düzeyinin düşük olduğunu göstermesi açısından iyi bir gösterge olarak değerlendirilmektedir. Tütün endüstrisinin müdahalesinin genel ülke sıralamasında endeks 0-100 arasında değerler almaktadır. Endeks incelendiğinde karşılaştırılan ülkelerde müdahale düzeyinin en yüksek olduğu ülkelerin Japonya, Endonezya, ABD ve Çin olduğu görülmektedir.

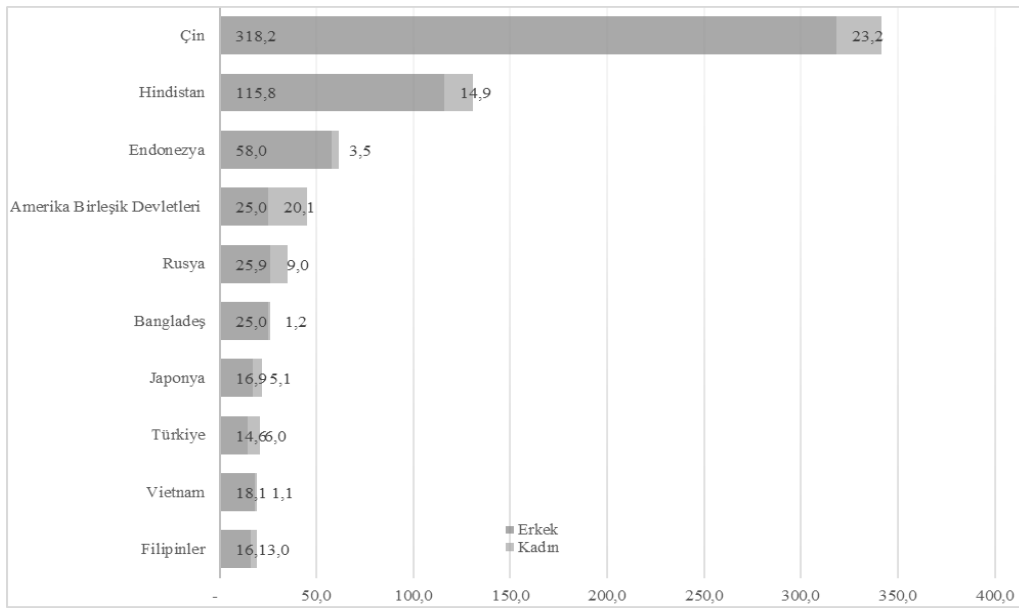
Tütün kullanım yaygınlığının en yüksek olduğu ülkelerde müdahale düzeyinin de yüksek olduğu görülmektedir. Tütün endüstrisinin politika geliştirmeye olan müdahalesi açısından ise endeks 0-20 arasında değerler almaktadır. Endekste en yüksek değer Çin'e aittir. Türkiye'nin endeks değerinin her iki kategoride de yüksek olması tütün endüstrisinin müdahalesinin yüksek olduğunu göstermektedir.

Halk Sağlığına İlişkin Küresel Göstergeler

Tütün, bulaşıcı olmayan hastalık yükünün artmasına neden olan faktörlerden biri olarak görülmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2018). Mathers ve Loncar (2006)'ın 2002-2030 yıllarına ilişkin küresel ölümler ve hastalık yüküne ilişkin projeleri kapsamında tütüne atfedilebilir öngörülen ölüm oranı, akciğer kanseri, üst solunum yolu hastalıkları ve diğer tüm kanserler, KOAH, diğer solunum yolu hastalıkları, kardiyovasküler hastalıklar, tüberküloz ve seçilmiş diğer hastalık nedenleri için yürüttükleri hastalık yükü çalışmanın sonuçlarına göre 2030 için öngörülen ölümler, iyimser senaryoda 7,4 milyon, kötümser senaryoda 9,7 milyon kişidir. Bununla birlikte çalışmada tütüne bağlı ölümlerin yüksek gelirli ülkelerde 2002 ile 2030 arasında %9 oranında azalacağı, ancak düşük ve orta gelirli ülkelerde iki katına çıkarak 3,4 milyondan 6,8 milyona ulaşacağı tahmin edilmektedir (Mathers ve Loncar, 2006, s. 2021).

Tütün bulaşıcı olmayan hastalıklardan kaynaklanan ölümlerin %16'sına etki etmektedir (WHO, 2017). 2011 yılında Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından kabul edilen Bulaşıcı Olmayan Hastalıklara İlişkin Siyasi Deklarasyonun ardından Dünya Sağlık Örgütü, bulaşıcı olmayan hastalıkların kontrolündeki ilerlemeyi takip edebilmek amacıyla küresel bir izleme çerçevesi geliştirmiştir. Dokuz küresel hedef ve 25 göstergeden oluşan bu çerçevede küresel olarak tütün kullanımının 15 yaş üstü bireylerde %30 azaltılması hedeflenmektedir (WHO, 2013).

Halk sağlığı için önemli bir tehdit olan tütün kullanımının yaygınlığına ilişkin bir profil çizmek açısından öncelikle küresel tütün pazarında en büyük paya sahip olan ülkelerin tütün kullanım yaygınlığı Şekil 1'de sunulmuştur.



Şekil 1. En Çok Sigara İçen Ülkeler (%), (15+, milyon olarak, 2019), The Tobacco Atlas, (06.02.2023).

Grafiğe göre Çin, tütün kullanımının yaygınlığının en yüksek olduğu ülkedir. Çin'de tütün kullanımı neden olduğu hastalıkların hastalık yükü açısından temel risk faktörlerinden birini oluşturmaktadır. Bu ülkede tütün endüstrisinin müdahaleleri nedeniyle tütün kontrolünü sağlamak son derece güç olmasına rağmen yasaklar ile toplumsal farkındalığı artırma yönünde gayret gösterilmektedir (Yang ve diğerleri, 2015).

Hindistan, tütün kullanımının en yaygın olduğu ülkelerden biri olmasının yanı sıra dünyanın en büyük tütün pazarlarından biridir. Hindistan, 5 Şubat 2004 tarihinde DSÖ Tütün Kontrolü Çerçeve Sözleşmesini onaylayan sekizinci ülkedir (Rao ve Chaturvedi, 2010, s. 7).

Endonezya, ABD, Rusya, Bangladeş, Japonya, Türkiye, Vietnam ve Filipinler tütün kullanım yaygınlığının en yüksek olduğu diğer ülkelerdir.

Tütün Kontrol Politikaları: MPOWER Politika Paketi

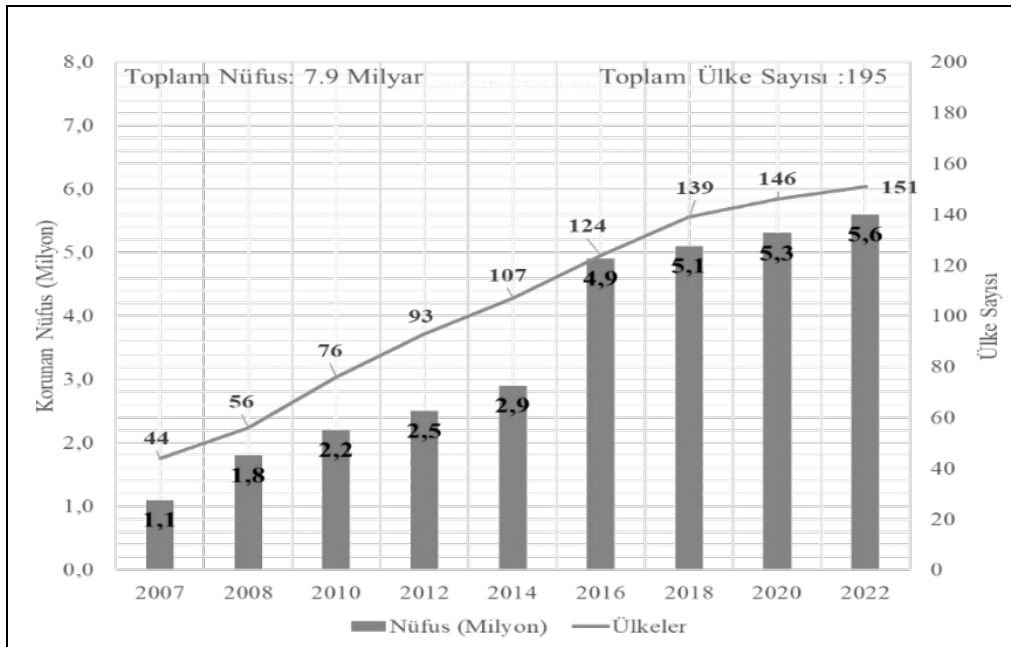
Dünya Sağlık Asamblesi'nin 61. oturumunda sunulan Bulaşıcı Olmayan Hastalıkların Önlenmesi ve Kontrolü için DSÖ Eylem Planı çerçevesinde üye ülkelere MPOWER (Monitor, Protect, Offer, Warn, Enforce, Raise Taxes on Tobacco) olarak adlandırılan bir politikalar bütününün uygulanması kararlaştırılmıştır (Ergüder, 2011, s. 16).

MPOWER politika paketi, ülkelere etkili tütün kontrolü sağlamak için tasarlanmış altı pratik uygulamadan oluşmaktadır. Bu uygulamalar;

- Tütün kullanımı politikalarını izlemek
- İnsanları pasif sigara dumanının zararlarından korumak
- Tütün kullanımından vazgeçmeleri için yardım önermek
- Tütünün zararları hakkında uyarmak
- Tütün reklam ve promosyon yasaklarını uygulamak
- Tütün ürünlerinin vergilerini artırmak

şeklinde özetlenebilir (WHO, 2004b).

Politikalar genel olarak ele alındığında Şekil 2’de görülebileceği gibi 2022 yılı itibariyle 5,6 milyardan fazla insan yani dünya nüfusunun %70’i en az bir MPOWER tedbiri tarafından en yüksek başarı seviyesinde korunmaktadır (WHO, 2023b).



Şekil 2. MPOWER Tedbirlerinin Kapsadığı Nüfus ve Ülke Sayısı (2007–2022), WHO, 2023b.

MPOWER politika paketinin uygulandığı ülke sayısı ve bu politikalar ile korunan küresel nüfusun 2007’den bu yana artış göstermektedir. Bu çalışmada tütün kontrolünü sağlamak amacıyla uygulanan vergi politikasının etkisinin incelenmesi amaçlandığından vergilemeye yönelik tedbirler ele alınmıştır.

Tütün Kontrol Politikası Olarak Vergiler

Dünya Sağlık Örgütüne göre tütün kullanımı her yıl sekiz milyon insanın ölümüne yol açmakta ve küresel ölçekte önlenemez ölümlerin önde gelen nedenlerinden birini oluşturmaktadır. Kanıtlar, tütün tüketim vergilerinin ve fiyatlarının önemli ölçüde artırılmasının, tütün kullanımını azaltmak için en etkili ve maliyet etkin tek önlem olduğunu göstermektedir (WHO, 2023b).

Tütün ürünleri üzerindeki vergilerin artırılması ve bunun sonucunda fiyatlarının yükselmesi, tütünün daha az satın alınabilir hale gelmesine neden olmaktadır. Tütünün daha az satın alınabilir hale gelmesiyle insanların tütün kullanımı yaygınlığı azaltılabilmekte ve gençlerin tütüne başlaması önlenebilmektedir. Gençler ve düşük gelirli gruplar tütün fiyatlarındaki artışlara daha duyarlıdır. Tütün fiyatlarını %10 oranında artıran bir vergi artışı, tütün tüketimini yüksek gelirli ülkelerde yaklaşık %4, düşük ve orta gelirli ülkelerde ise yaklaşık %5 oranında azaltmaktadır (WHO, 2023c).

Sigara kullanımının en yaygın olduğu ülkelerde en çok satılan sigara markalarının satış fiyatları üzerinden alınan vergiler yıllara göre Tablo 2’de sunulmuştur.

Tablo 2

Ülkelere Göre En Çok Satılan Sigara Markalarının Satış Fiyatları Üzerinden Alınan Vergiler

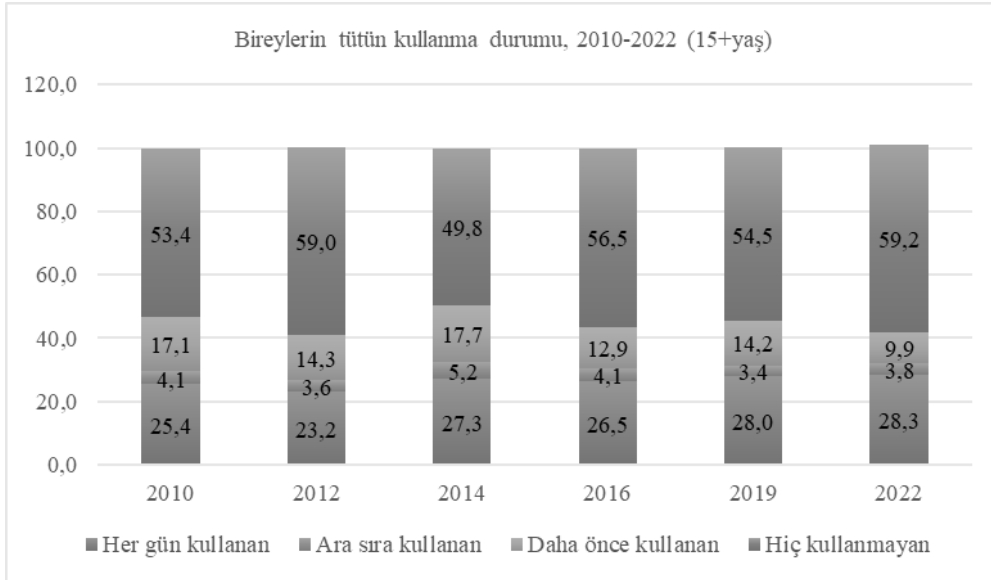
Ülke	2020	2018	2016	2014	2012	2010	2008
Bangladeş	0,73	0,71	0,66	0,58	0,54	0,48	0,47
Çin	0,54	0,56	0,56	0,52	0,50	0,49	0,41
Hindistan	0,58	0,54	0,53	0,41	0,42	0,45	0,46
Endonezya	0,62	0,53	0,57	0,53	0,51	0,54	0,53
Japonya	0,61	0,63	0,63	0,64	0,64	0,63	0,63
Filipinler	0,56	0,71	0,63	0,74	0,29	0,28	0,29
Rusya	0,56	0,57	0,51	0,48	0,40	0,35	0,30
Türkiye	0,85	0,81	0,83	0,82	0,80	0,78	0,73
ABD	0,40	0,43	0,43	0,43	0,43	0,45	0,37
Vietnam	0,39	0,37	0,36	0,32	0,32	0,32	0,32

Not. WHO, 2023d.

En çok satılan sigara markalarında fiyatın yüzdesi olarak vergi oranlarının 2008-2020 yılları arasındaki değişimi incelendiğinde en yüksek verginin sırasıyla Türkiye, Bangladeş, Filipinler ve Japonya’da alındığı görülmektedir.

Türkiye’de Tütün Kullanım Yaygınlığı ve Sağlık Göstergeleri

Türkiye’de tütün ile mücadele kapsamında 15 yaş üstü bireylerin tütün kullanım yaygınlığı izlenen temel parametrelerden biridir. Elde edilebilen veriler kapsamında 2010 ve 2022 yılları arasında Türkiye’de 15 yaş üstü bireylerin tütün kullanım yaygınlığı Şekil 3’te sunulmuştur.



Şekil 3. Türkiye’de Bireylerin Tütün Kullanma Durumu (%), 2010-2022 (15+), TÜİK (2023a).

Şekil 3’e göre Türkiye’de hedeflenenin aksine 2010-2022 yılları arasında tütün kullanım yaygınlığının artış gösterdiği görülmektedir. 2022 yılında nüfusun %28,3’ünün hergün tütün kullandığı, %3,8’inin ara sıra tütün kullandığı, %9,9’unun ise daha önce sigara kullandığı görülmektedir. Dolayısıyla sigara talebinin uygulanan tütün kontrol politikalarının kapsam olarak yoğunluğuna rağmen artış gösterdiğini söylemek mümkündür.

Türkiye’de gerçekleşen sağlık harcamaları incelendiğinde toplam sağlık harcamalarının yaklaşık yüzde 9’luk bir kısmının tütün kullanımıyla ilişkili olduğu ve tütün kullanımıyla ilişkili olarak ortaya çıkan hastalıklara bağlı olarak bu maliyetin yüzde 20,1’ini kanser hastalıklarının, yüzde 34,1’ini kalp ve damar hastalıklarının ve yüzde 42,9’unu solunum yolu hastalıklarının oluşturduğu bilinmektedir. Tütün kullanımının doğrudan sağlık maliyeti ise 2020 yılı için 25 milyar liradır (Öz, 2023).

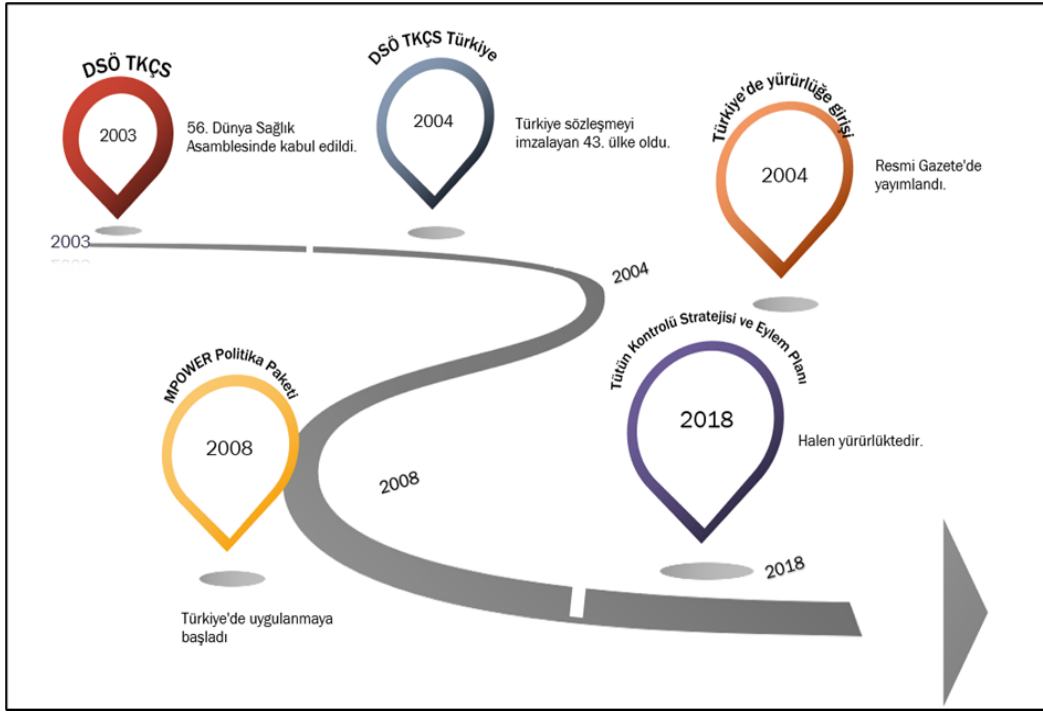
Türkiye’de Tütün Endüstrisi ve Tütün Kontrol Politikaları

Türkiye’de tütün endüstrisinin 85.5 (ton) üretim hacmi bulunmaktadır (TÜİK, 2023b). Tütün ürünlerine yönelik dış ticaret verileri incelendiğinde tütün ürünlerinin ihracatı miktar olarak toplam ihracatın %2’sini, tutar bazında ise toplam ihracatın %10’luk kısmını oluşturan en yüksek fiyatlı ürün grubudur. Kurutulmuş tütünde ise %13 olan ihracat payı ile Türkiye dünyada lider konumdadır. Türkiye, Irak ve Amerika’ya kurutulmuş tütün ihracatı gerçekleştirmekte ve Güney Amerika’dan da kurutulmuş tütün ithal etmektedir (Türkiye Bankalar Birliği, 2023).

Tütün endüstrisi 13,5 milyar dolarlık bir değere sahip olup tütün üzerinden alınan vergiler satış sonrasında tahsil edildiğinden tütünün arz tarafı politika tasarım sürecinde önemli bir rol oynamaktadır (TEPAV, 2020).

Türkiye’de tütün kontrolüne yönelik politikalar DSÖ TKÇS’ye paralel bir gelişim sergilemiştir. DSÖ TKÇS’nin 2003 yılında 56. Dünya Sağlık Asamblesinde kabul edilmesinin ardından 2004 yılında Türkiye sözleşmeyi imzalayan 43. ülke olmuştur (Sağlık Bakanlığı, 2018b).

Türkiye’de tütün kontrol politikalarının tarihsel seyri Şekil 4’te yer almaktadır.



Şekil 4. Türkiye’de Tütün Kontrol Politikalarının Gelişimi, Tütün Kontrolü Stratejisi ve Eylem Planı, 2018-2023’ten yararlanarak yazarlar tarafından oluşturulmuştur.

Sözleşmenin 2004 yılında Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmesinin ardından 2008 yılında MPOWER politika paketi Türkiye’de de uygulanmaya başlamıştır. Tütün kontrolüne yönelik politika paketinin gerekleri doğrultusunda pek çok hukuki ve kamusal düzenleme yapılmıştır. Tütün kontrol politikaları için belirlenen hedefler ulusal düzeyde Tütün Kontrolü Stratejisi ve Eylem Planlarıyla somutlaştırılmaktadır. DSÖ TKÇS’nin 27 Şubat 2005’te yürürlüğe girmesinden bu yana DSÖ TKÇS kapsamında her iki yılda bir üye ülkelerden alınan veriler doğrultusunda tütün kontrolü konusunda atılan adımlar rapor haline getirerek yayımlanmaktadır. Bu kapsamda iki tür rapor hazırlanmakta olup bu raporlar; küresel tütün salgını raporları ve küresel tütün politikaları konusunda ilerleme raporlarıdır. Küresel Tütün Salgını Raporunda, MPOWER politika paketi çerçevesinde tütün kontrol politikalarının en kapsamlı uygulandığı ülkelerden birinin Türkiye olduğu belirtilmektedir (WHO, 2023b). 2023 ilerleme raporunda ise Türkiye’de öne çıkan tedbirlerden bazıları; 25 Şubat 2020 tarihi itibarıyla her türlü tütün ürününün tüketiminde kullanılan elektronik cihaz, bileşen ve yedek parçaların Türkiye’de ithalatının yasaklanması, bir tütün ürününün hukuka aykırı satışının tespiti durumunda reklam ve tanıtımların durdurulması ve ilgili firmaya idari para cezası uygulanması, nargile hizmeti veren işletmelerin çapraz denetim modeli ile denetlenmesi gibi uygulamalardır (WHO, 2023c). Bunun dışında Türkiye’de gerçekleştirilen düzenlemeler 2008 yılında 5727 sayılı Kanun ile 4207 Sayılı Tütün Ürünlerinin Zararlarının Önlenmesi ve Kontrolü Hakkında Kanununda yapılan düzenlemeler ile evler hariç kamuya açık tüm kapalı mekanlarda sigara içmenin yasaklanması ve 2013 yılında özel araçların sürücü koltuklarının da bu yasak kapsamına alınması gibi uygulamalardan oluşmaktadır (Durmaz, 2020, s. 1042).

Türkiye’de Tütün Vergileri ve Sigara Fiyatları

Türkiye, tütünle mücadele kapsamında MPOWER politika paketini en kapsamlı uygulayan ülkelerden biridir (WHO, 2023c). Türkiye’de DSÖ TKÇS kapsamında uygulanan vergi oranları DSÖ’nün tütün ürünleri üzerinden alınmasını önermiş olduğu %75 vergi eşliğinin üstündedir. Tütün üzerinden alınan küresel medyan

vergi yükü %60 olup DSÖ'nün standardına göre Avrupa bölgesinde %75 eşliğinin üstünde vergi alınırken Afrika bölgesinde bu oran %30'dur (WHO, 2023c). Türkiye'de vergi oranları DSÖ'nün saptadığı eşğin üstünde uygulanmasına rağmen tütüne olan talep artış göstermektedir.

Tütüne olan talebin azalmamasının ya da kayıt dışı alternatiflere yönelim olmasının nedenleri incelendiğinde DB'nin "Türkiye'de Tütünün Vergilendirilmesi" başlıklı raporu bu konuda ilgi çekici bir tespitte bulunmaktadır. Türkiye'de kişi başına sigara tüketim oranının 2003-2013 yılları arasında yüzde 26 gibi önemli bir düşüş gösterdiği ancak 2013-2016 yılları arasında nispi sigara fiyatı düştüğü için kullanım oranının yüzde 10 arttığı belirtilmiştir. Türkiye'de daha yüksek nispi fiyatlar uygulanmadığı takdirde tütün vergilerinin etkisiz olacağı belirtilmektedir (Çetinkaya ve Marquez, 2017, s. 14).

Evrengil (2022, s. 158-159), DB'nin 2013-2016 yılları arasında tütünün satın alınabilirliğinin arttığı savını 2017-2021 yılları arasındaki genel Tüketici Fiyat Endeksi (TÜFE) ve alkollü içecekler ve tütün TÜFE'sini karşılaştırarak incelemiş ve tütünde meydana gelen fiyat artışlarının genel fiyat artışlarının altında kaldığını ifade etmiştir. Fakat 2019 yılı için genel fiyatlar %11,8 oranında artarken, sigara fiyatlarının %43 oranında arttığını ve buna rağmen yasal sigara tüketiminin artış gösterdiğini belirtmiştir (Evrengil, 2022, s. 158-159).

Literatürde tütün üzerinden alınan vergilerin enflasyon oranının üzerinde belirlenmesinin; 1. fiyatın reel olarak daha yüksek olmasına neden olacağı, 2. sigaraya olan talebin satın alma eğilimindeki düşüşe bağlı olarak azalacağı belirtilmektedir (Uğur ve Kömürcüler, 2015, s. 329).

Türkiye'de tütün ürünleri üzerinden alınan vergiler dolaylı vergiler olup spesifik (maktu) vergi, ad valorem (nispi) vergi ve KDV şeklinde tahsis edilmektedir. Tütün ürünlerinde nihai satış fiyatı hesaplanırken; üretici fiyatı, perakendeci-toptancı payı, nispi ve maktu ÖTV ile KDV tutarları toplanmaktadır (Atuk, Çebi ve Özmen, 2011, s. 3).

En çok satılan sigara markasının fiyatının yüzdesi olarak alınan vergiler Tablo 3'te sunulmuştur.

Tablo 3
Türkiye'de En Çok Satılan Sigara Markasının Fiyatının Yüzdesi Olarak Vergi Oranları

Yıllar	En çok satılan sigara markasının fiyatının yüzdesi olarak vergiler					
	Spesifik Vergi (Maktu Vergi) (%)	Ad Valorem Vergi (Nispi Vergi) (%)	Katma Değer Vergisi/Satış Vergisi (%)	İthalat Vergileri (%)	Diğer Vergiler (%)	Toplam Vergi (%)
2008	0,00	58,00	15,25	0,00	0,00	73,25
2010	0,00	63,00	15,25	0,00	0,00	78,25
2012	0,00	65,00	15,25	0,00	0,00	80,25
2014	1,63	65,25	15,25	0,00	0,00	82,13
2016	2,55	65,25	15,25	0,00	0,00	83,05
2018	3,11	63,00	15,25	0,00	0,00	81,37
2020	2,62	67,00	15,25	0,00	0,00	84,88
2022	3,00	63,00	15,25	0,00	0,00	80,80

Not. WHO, 2022c; WHO,2024.

Tablo 3'de görülebileceği gibi 2008-2022 yılları arasında en çok satılan sigara markasının fiyatının yüzdesi olarak vergiler incelendiğinde yıllar içerisinde DSÖ'nün önerdiği %75 eşliğinin üzerinde vergi alındığı görülmektedir. Ancak, 2018 yılında ulusal tütün kontrol stratejisi hedefleri doğrultusunda tütün ürünleri üzerinden alınan vergi oranlarında ve vergi tutarlarında değişiklik yapılmıştır. Bu değişik ile uluslararası vergi

ortalamalarına yakınsamak yanında enflasyon ile mücadelede para ve maliye politikasının eş güdümlü bir şekilde yönetilmesi amaçlanmaktadır. Böylece, nispi ÖTV oranı 2018 yılında %63'e düşürülmüş, maktu ÖTV ise artırılmıştır. Bununla birlikte 2020 yılında (84,88%) olan toplam vergi oranı, 2022 yılında (80,80%)'e düşmüştür. 2023 yılının sonunda yapılan düzenlemeyle nispi ÖTV'nin 2022 yılındaki (%63) olan değeri (%57)'ye düşürülmüştür. Nispi ÖTV'de yapılan değişiklikler mali çarpana etki etmektedir. Mali çarpan, maktu vergilerde meydana gelen artışın satış fiyatına olan etkisini belirlemekte olup 2023 yılında yapılan düzenleme mali çarpanın 7,50'den 5,17'ye gerilemesine bu da firmaların satış fiyatını daha az artırarak tütün ürünlerinin enflasyonist etkisinin azalmasına etki etmektedir (TCMB, 2018, s. 37; TCMB, 2024, s. 42-43). Yeni uygulama enflasyon ile mücadele kapsamında tütün ürünlerinin fiyatlarını kontrol altında tutmayı hedeflemektedir. Bununla birlikte, eski uygulama tütün ürünleri üzerinden alınan nispi verginin payının yüksek olmasına ve sigara üreticisi firmalardan alınan verginin kurumlar vergisi ile birlikte %97'yi aşmasına neden olmaktadır. Bu durum karlılığı olumsuz etkilenen üreticinin maruz kaldığı vergi artışını ürettiği ürünün fiyatını aşırı artırarak karşılamasına neden olurken, tüketicinin daha düşük fiyatlı ya da kaçak ürünlere yönelmesi ile sonuçlanmaktadır (Uğur ve Kömürçü, 2015, s. 340).

Tütün üzerinden alınan vergilere yönelik yeni değişiklikten hareketle, vergi politikasının aslında tütün üzerinden alınan vergilerin etkin bir şekilde yönetilmesini ifade ettiği anlaşılmaktadır. Vergi oranlarının ise tütün mamullerinin fiyatlarına yansımaktadır. Enflasyonu stabilize edebilmek için uygulanan politikalar tütün ürünlerinin doğru fiyatlandırılması ve özellikle satın alım gücü düşük olan ya da sigara kullanımına başlaması muhtemel gençler gibi riskli gruplar için sigaranın satın alınabilirliğinin düşürülmesini sağlayacak şekilde belirlenebilirse halk sağlığı açısından önemli kazançlar elde edilmesine de hizmet edebilir (The Smoke Free Partnership, 2012).

Fiyatlar doğrudan sigaranın satın alınabilirliği ölçütü ile ilişkilidir. DSÖ'nün tanımlamasına göre sigaranın satın alınabilirliği, bir ülkede en çok satılan markaya sahip sigaralardan 100 paket (2000 adet sigara) satın almak için gerekli olan Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (GSYİH)'nin kişi başına düşen yüzdesi olarak ifade edilmektedir. Bu ölçüte göre hesaplanan yüzde ne kadar yüksekse sigaralar o kadar pahalı olmaktadır (WHO, 2023e). MPOWER önlemleri için DSÖ tarafından her iki yılda bir üye devletlerden toplanan vergi ve fiyat bilgileri kapsamında Türkiye'de en çok satılan markanın 100 paket (2.000) sigarasını satın almak için gereken kişi başına düşen GSYİH yüzdesi yani satın alınabilirlik ve Kişi Başına Düşen GSYİH Tablo 4'te sunulmuştur.

Tablo 4
Kişi Başına Düşen GSYİH ve Tütün Satın Alınabilirliği

Yıllar	Kişi başına düşen GSYİH (\$)	Kişi Başına GSYİH (TL)	Sigaranın Satın Alınabilirliği	En çok satılan markanın bir paketinin Fiyatı (20 Sigara), (TL)
2008	11.018,00	14.113,00	2,41	3,0
2010	10.629,00	15.964,00	2,84	4,5
2012	11.675,00	21.037,00	3,11	6,5
2014	12.178,00	26.624,00	3,02	8,0
2016	10.964,00	33.131,00	3,04	10,0
2018	9.799,00	46.202,00	2,95	13,5
2020	8.600,00	60.546,00	3,06	18,5
2022	10.659,00	176.651,00	1,89	31,5

Not. WHO, 2023e; TÜİK, 2023c; WHO, 2022b; WHO, 2024.

DSÖ'nün küresel tütün salgını raporuna göre; Türkiye'de en çok satılan sigara markasının 2000 sigarasını (100 paket) satın almak için gereken kişi başına düşen GSYİH karşılaştırıldığında Türkiye'de 2012 ve 2020 yılları arasında sigaraların satın alınabilirliğinde önemli bir trend değişikliği bulunmamaktadır (WHO, 2023b). Türkiye'de sigaranın satın alınabilirliğinin 2020 yılına kadar %2,5-3,5 bandında olduğu görülmektedir. 2022 yılında ise sigaranın satın alınabilirliği 1,89 (DSÖ'nün ilan edilen verilerinde satın alınabilirlik oranı hesaplanırken 31,5 TL esas alınmıştır) olarak hesaplanmıştır. Bu durumun sebepleri, gelirden meydana gelen artışın sigaranın fiyatında meydana gelen artıştan yüksek olması ve vergi oranlarındaki düşüş ile açıklanabilir. Tütün Kontrolü Strateji Belgesi ve Eylem Planı (Sağlık Bakanlığı, 2018b)'nda tütün ürünlerine uygulanan vergi yükünün yükseltilerek tütün ürünlerinin fiyatının artırılması yoluyla talebinin düşürülmesi için saptanan hedefler arasında sigaranın satın alınabilirliğini düşürmek ve asgari ücretin en düşük fiyatlı 30 paket sigara fiyatına oranının düşürülmesi yer almaktadır (Sağlık Bakanlığı, 2018b). Bu hedeflerin yıllar içindeki gerçekleşme durumu Tablo 5'te sunulmuştur.

Asgari ücret; 2018 (1.603,12 TL), 2020 (2.324,71 TL) ve 2022 (01.07.2022-31.12.2022 tarihleri arası 5.500,35 TL, 01.01.2023-31.12.2023 tarihleri arası 8.506,80 TL) ve en düşük sigara fiyatları; 2018 (7,5 TL), 2020 (11,00 TL) ve 2022 yılı (23,0 TL ve 31,5 TL) rakamları üzerinden hesaplamalar yapılmıştır (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2023).

Tablo 5

Tütün Kontrolü Strateji Belgesi ve Eylem Planı (Sağlık Bakanlığı: 2018b) Fiyat Göstergeleri

Gösterge	Mevcut Durum		Hedefler (H: Hedeflenen, G: Gerçekleşen)				
	2017	2018 H	2018 G	2020 H	2020 G	2022 H	2022 G
100 paket ortalama mamul sigara fiyatının kişi başı yurt içi hasılaya oranı (%)	2,7	2,74	2,95	2,85	3,06	3,1	1,89
1 aylık asgari ücret tutarının en düşük fiyatlı 30 paket sigara fiyatına oranı	6,24	6,19	7,12	5,97	7,04	5,52	7,97 /9,0

Not. Sağlık Bakanlığı,2018a, 29, WHO,2024.

Tablo 5 incelendiğinde sigaranın satın alınabilirliği yani 100 paket ortalama mamul sigara fiyatının kişi başı yurt içi hasılaya oranı (%) 2018 ve 2020 yılları için hedefin üstünde gerçekleşmiş yani sigaranın satın alınabilirliği düşmüştür. 2022 yılında ise sigaranın satın alınabilirliği yükselmiştir. 2022 yılında asgari ücrette iki kez artış yapılmış olup iki ücret düzeyi için de hesaplama yapılmıştır. Her iki veri göz önünde bulundurularak 1 aylık asgari ücret tutarının en düşük fiyatlı 30 paket sigara fiyatına oranının yıllar içinde düşürülmesi hedefi doğrultusunda asgari ücret ile alınabilecek en düşük fiyatlı 30 paket sigara oranının düşmesi beklenirken tam tersine artış gösterdiği görülmektedir.

Her iki gösterge için de hedefler ve bu hedeflerin gerçekleşme durumu arasında sapmalar olduğu ve bu sapmaların talebi azaltma hedefini sağlayacak şekilde gerçekleşmediği görülmektedir. Bu nedenle de tütünün arz tarafına odaklanılmalıdır. Özellikle tütün endüstrisinde kayıt dışı sigaraların üretimi ve kaçakçılığa neden olan faktörlerin irdelenmesi gerekmektedir. Türkiye, sigara kaçakçılığının en yüksek olduğu ülkelerden biri olup dünyada 10. sırada yer almaktadır (Sigara ve Sağlık Ulusal Komitesi, 2023).

Sonuç

Bu çalışmada Türkiye için özellikle MPOWER politika paketinin uygulandığı yıllara ilişkin veriler incelenmiştir. Çalışmadan elde edilen bulgular sonucunda Türkiye’de sigara kullanım yaygınlığının düşmemesinin nedenleri, tütün ürünlerine olan talebin fiyat artışlarına duyarsız olması ve fiyat artışlarının sigaranın satın alınabilirliğine olan etkisinin sınırlı olması, tütün üzerinden alınan vergilerdeki artışın gelir artışının altında kalması, vergi oranlarındaki artışın sonucu olarak bireylerin düşük kaliteli ya da kaçak ürün alternatiflerine yönelmesi ve ekonomik faktörler ile açıklanamayan ancak talep artışına neden olan sosyal faktörler şeklinde sıralanabilir.

Türkiye’de tütün ürünlerine olan talebin fiyat artışlarına duyarsız olması ve fiyat artışlarının etkisi sigaranın satın alınabilirliği göstergesinden yararlanarak incelenmiş ve Türkiye’de söz konusu dönemde sigaraların satın alınabilirliğinin yüksek olduğu ve özellikle 2022 yılında artış gösterdiği tespit edilmiştir.

Tütün üzerinden alınan vergilerin etkin bir şekilde yönetilmesinin tütün mamullerinin doğru fiyatlanması ile mümkün olduğu anlaşılmakla birlikte elde edilen verilerden hareketle 2018 yılında yapılan düzenlemeyle nispi vergiye yapılan indirimle paralel olarak tütün ürünleri üzerinden alınan toplam ÖTV oranının düştüğü görülmüştür. Bu düşüğe rağmen Türkiye’de tütün üzerinden alınan toplam vergi oranı DSÖ’nün belirlediği %75 vergi eşliğinin üstünde olup tütün talebi artış göstermektedir.

Asgari ücretle alınabilecek sigara miktarı göstergesi üzerinden tütün üzerinden alınan vergilerdeki artışların sigara fiyatlarını gelir artışının üzerine çıkaracak kadar yüksek olmadığı görülmüştür. Nitekim 1 aylık asgari ücret tutarının en düşük fiyatlı 30 paket sigara fiyatına oranı incelendiğinde oranın düşmesi beklenirken artış gösterdiği saptanmıştır. Dolayısıyla, MPOWER politika paketi kapsamında uygulanan vergi politikasının tütünle mücadelede Türkiye için henüz beklenen etkiyi sağlayamadığını söylemek mümkündür.

Tütün kontrolünü sağlayacak talep yönlü tedbirler, artan sigara fiyatları karşısında talep esnekliğinin düşük olmasına dayalı olarak yetersiz kalmaktadır. Bu nedenle sigara talebinin artışına etki eden sosyal ve ekonomik faktörler ile mücadele etmek önem taşımakla birlikte tütün endüstrisinin faaliyetlerini kısıtlayan yani tütün arzına etki eden tedbirler alınması daha etkin sonuçlar elde edilmesini sağlayabilir. Tütünle mücadelede ve özellikle kayıt dışı tütün ile ilgili ulusal politikaların başarıyla yürütülebilmesi için hem talep hem de arza etki eden faktörlerin Sağlık Bakanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı, Adalet Bakanlığı ve Merkez Bankası gibi kurumların kurumlararası eş güdümü ile yönetilmesi önemli bir faktördür. Bu çalışmanın sınırları içerisinde mümkün olmadığından gelecek çalışmalar için tütün endüstrisinin faaliyetlerini önleyecek arz yönlü politikaların, bireylerin yasal olmayan alternatiflere yönelmesini önlemek için alınabilecek tedbirlerin ve kayıt dışı faaliyetlerin irdelenmesi önem taşımaktadır.

Kaynakça

- U.S. National Cancer Institute and World Health Organization. The Economics of Tobacco and Tobacco Control. National Cancer Institute Tobacco Control Monograph 21. NIH Publication No. 16-CA-8029A. Bethesda, MD: U.S. Department of Health and Human Services, National Institutes of Health, National Cancer Institute; and Geneva, CH: World Health Organization; 2016.
- Assunta, M. (2023). *Global tobacco industry interference index 2023*. Bangkok, Thailand: Global Center for Good Governance in Tobacco Control.
- Atuk, O., Çebi, C. ve Özmen, M.U. (2011). Tütün ürünlerinde özel tüketim vergisi uygulaması. TCMB Ekonomi Araştırma Notları No.1116, <https://ideas.repec.org/cgi-bin/refs.cgi>.
- Britton, J. (2017). Death, disease, and tobacco. *The Lancet*, 389(10082), 1861-1862. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(17\)30867-X](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(17)30867-X)
- Chapman, S. and Freeman, B. (2008). Markers of the denormalisation of smoking and the tobacco industry. *Tobacco control* 17(1), 25–31. doi: 10.1136/tc.2007.021386 25.
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (2023). Yıllar itibarıyla net ve brüt asgari ücretler. Erişim adresi: <https://www.csgeb.gov.tr/media/35787/yillar-itibariyle-net-brut-asgari-ucretler.pdf>.
- Cetinkaya, V. and Marquez, P.V. (2017). *Tobacco taxation in Turkey: an overview of policy measures and results*. Washington, D.C.: World Bank Group
- Durmaz, S. (2020). Tütün endüstrisi taktikleri ve etkili mücadele: Güncel değerlendirmeler, S. Üner, ve P. Okyay (Ed.), *Türkiye sağlık raporu 2020* içinde (s. 1041-1046). Ankara: Hipokrat Yayıncılık.
- Evrengil, E. (2022). Tütün kontrolünde vergi ve fiyat politikaları üzerine değerlendirme, E. Dağlı, P. Bostan ve A. G. Dilektaşlı (Ed.). *Tütün kontrolünde güncel tehditler* içinde (s. 136-167). Ankara: Toraks Kitapları.
- Ergüder T. (2008). *Tütün kontrolü çerçeve sözleşmesi: küresel sağlık için küresel eylem* (Yayın No:731), Erişim adresi: http://www.ssuk.org.tr/eski_site_verileri/belgeler/tutun_kontrolu_cerceve_sozlesmesi.pdf
- Ergüder, T. (2011). DSÖ tütün kontrolü çerçeve sözleşmesi ve Türkiye. *Sağlık Düşüncesi ve Tıp Platformu Dergisi*, 17(14-17). Erişim adresi: <https://www.sdplatform.com/Dergi/447/DSO-Tutun-Kontrolu-Cerceve-Sozlesmesi-ve-Turkiye.aspx>
- Ergüder, T. (2018). Global tobacco epidemic and tobacco control. *Turkish Journal of Family Medicine and Primary Care*, 12(4), 301-306. doi:10.21763/tjfm.465777.
- Freudenberg, N. (2012). The manufacture of lifestyle: The role of corporations in unhealthy living. *Journal of Public Health Policy*, 33, 244-256. <https://doi.org/10.1057/jphp.2011.60>.

- Gilmore, A. B., Fooks, G., Drope, J., Bialous, S. A. and Jackson, R. R. (2015). Exposing and addressing tobacco industry conduct in low-income and middle-income countries. *The Lancet*, 385(9972), 1029-1043. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(15\)60312-9](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(15)60312-9).
- Hird, T., Gallagher, A., Evans-Reeves, K., Zatonski, M., Dance, S., Diethelm, P. A., Edwards, R. and Gilmore, A. (2022). Understanding the long-term policy influence strategies of the tobacco industry: two contemporary case studies. *Tobacco Control*, 31(2), 297-307. <http://dx.doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2021-057030>.
- Jha, P. and Chaloupka, F. J. (2000). The economics of global tobacco control. *Bmj*, 321(7257), 358-361. <https://doi.org/10.1136/bmj.321.7257.358>.
- Kalkınma Bakanlığı, Sağlıklı Yaşam ve Bağımlılıkla Mücadele Çalışma Grubu (2018). 11. *Kalkınma Planı, 2019-2023* (Yayın No: KB: 3024-ÖİK: 805). Erişim adresi: https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/08/Saglikli-Yasam_ve_Bagimlilikla-Mucadele-Calisma-Grubu-Bagimlilikla-Mucadele-Alt-Calisma-Grubu-Raporu.pdf
- Kickbusch, I., Allen, L. and Franz, C. (2016). The commercial determinants of health. *The Lancet Global Health*, 4(12), e895-e896. [https://doi.org/10.1016/S2214-109X\(16\)30217-0](https://doi.org/10.1016/S2214-109X(16)30217-0).
- Mathers, C. D. and Loncar, D. (2006). Projections of global mortality and burden of disease from 2002 to 2030. *PLoS medicine*, 3(11), e442. <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.0030442>.
- Mialon, M. (2020). An overview of the commercial determinants of health. *Globalization and Health*, 16, 1-7. <https://doi.org/10.1186/s12992-020-00607-x>
- Öz, E. (2023). Tütün kullanımı giderek artıyor: Sigara endüstrisi her 1 saniyede, 100 dolar kazanıyor. Erişim adresi: <https://www.indyturk.com/node/581771/>.
- Patay, D., Schram, A. and Friel, S. (2022). The role of causal ideas in the governance of commercial determinants of health. A qualitative study of tobacco control in the pacific. *Social Science and Medicine*, 314, 115481. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2022.115481>.
- Rao, V. and Chaturvedi, P. (2010). Tobacco and health in India. *Indian Journal of Cancer*, 47 (Suppl 1), (3-8). doi:10.4103/0019-509X.64373.
- Sağlık Bakanlığı (2018a). *2019-2023 stratejik planı güncellenmiş versiyon* (Yayın No: 1223). Erişim adresi: <https://sgb.saglik.gov.tr/TR-61668/tc-saglik-bakanligi-2019-2023--stratejik-plani-guncellenmis-versiyonu.html>.
- Sağlık Bakanlığı. (2018b). *Tütün kontrolü strateji belgesi ve eylem planı (2018-2023)*. Erişim adresi: https://havanikoru.saglik.gov.tr/havanikoru/dosya/eylem_plani/ulusal-tutun-kontrol-programi-eylem-plani.pdf.
- Sigara ve Sağlık Ulusal Komitesi (2023). *Sigara kaçakçılığını önlemek hayat kurtarır*, Erişim adresi: http://www.ssuk.org.tr/content.php?haber_id=1454.

- TEPAV, TEPAV Tobacco Control Policy Research Team (2020). *The economics of curbing smoking in Turkey: A scoping review supply, demand, health, and public policy aspects*. Erişim adresi: <https://www.tepav-he.org/files/1-626a7f723d7c9.pdf>.
- The Tobacco Atlas (2023). *Prevalance*. Erişim adresi: <https://tobaccoatlas.org/challenges/prevalance/>.
- The Smoke Free Partnership (2012). Tütünün vergilendirilmesi ve yasa dışı ticaret. Erişim adresi: https://www.smokefreepartnership.eu/images/TobTaxy/SFP-KIT_TK_v1-turkish.pdf
- TÜİK (2023a). Türkiye sağlık araştırması. Erişim adresi: <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Turkiye-Saglik-Arastirmasi-2022-49747>.
- TÜİK (2023b). Bitkisel Üretim İstatistikleri, Erişim adresi: <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Bitkisel-Uretim-Istatistikleri-2022-45504>.
- TÜİK (2023c). Kişi Başına Bölgesel Gayrisafi Yurt İçi Hasıla, Erişim adresi: <https://data.tuik.gov.tr/Search/Search?text=gayri%20safi%20yurt%20i%C3%A7i%20has%C4%B1la>.
- Türkiye Bankalar Birliği (2023). Tarım Sektörü Raporu, Erişim adresi: https://www.tbb.org.tr/Content/Upload/Dokuman/8960/Tarim_Sektor_Raporu_130723.pdf
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası. (2008-2022). Tüketici fiyatları. Erişim adresi: <https://www.tcmb.gov.tr>.
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası. (2018). *Enflasyon Raporu, 2018-III*, Erişim adresi: <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/TR/TCMB+TR/Main+Menu/Yayinlar/Raporlar/Enflasyon+Raporu/2018/Enflasyon+Raporu+2018-III/>
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası. (2024). *Enflasyon Raporu, 2024-I*, Erişim adresi: <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/TR/TCMB+TR/Main+Menu/Yayinlar/Raporlar/Enflasyon+Raporu/2024/Enflasyon+Raporu+2024+-+I>
- Uğur, A. ve Kömürcüler, E. (2015). Türkiye’de sigaranın vergilendirilmesinin etkinliği. *Suleyman Demirel University The Journal of Faculty of Economics and Administrative Sciences*, 20(4), 327-346. Erişim adresi: <https://iibfdergi.sdu.edu.tr/assets/uploads/sites/352/files/yil-2015-cilt-20-sayi-4-yazi17-18122015.pdf>
- United Nations Secretary General (2017). Progress on the prevention and control of non-communicable diseases. Erişim adresi: https://www.drugsandalcohol.ie/29403/1/UN_Progress_on_the_prevention_and-control_of_non-communicable_diseases.pdf.
- Yang, G., Wang, Y., Wu, Y., Yang, J. and Wan, X. (2015). The road to effective tobacco control in China. *The Lancet*, 385(9972), 1019-1028. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(15\)60174-X](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(15)60174-X).

- World Health Organization. (2003). The world health report 2003: shaping the future. Erişim adresi: <https://fctc.who.int/publications/i/item/9241591013>
- World Health Organization. (2004a). Tobacco Industry and Corporate Social Responsibility... an Inherent Contradiction. <https://escholarship.org/uc/item/6kf7q7v9>
- World Health Organization. (2004b). WHO framework convention on tobacco control (Report No. SEA-Tobacco-6). South-East Asia, New Delhi: WHO Regional Office. Erişim adresi: <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/206081/B3677.pdf>
- World Health Organization. (2009), Tobacco industry interference with tobacco control. Erişim adresi: <https://escholarship.org/uc/item/98w687x5>.
- World Health Organization. (2013). Bulaşıcı olmayan hastalıkların önlenmesine ve kontrolüne ilişkin küresel eylem planı 2013-2020. Erişim adresi: <https://ekutuphane.saglik.gov.tr/Yayin/544>
- World Health Organization (2017). World No Tobacco Day 2017: Beating tobacco for health, prosperity, the environment and national development. Erişim adresi <https://www.who.int/news-room/detail/30-05-2017-world-no-tobacco-day-2017-beating-tobacco-for-health-prosperity-the-environment-and-national-development>.
- World Health Organization. (2019). WHO report on the global tobacco epidemic, 2019: offer help to quit tobacco use. Erişim adresi: <https://www.who.int/publications/i/item/9789241516204>
- World Health Organization. (2022a). Commercial determinants of health. Erişim adresi: https://www.who.int/health-topics/commercial-determinants-of-health#tab=tab_1
- World Health Organization. (2022b). The Global Health Observatory. Erişim adresi: <https://www.who.int/data/gho/data/indicators/indicator-details/GHO/gho-tobacco-control-raise-taxes-retail-price-for-a-pack-of-20-cigarettes>.
- World Health Organization. (2022c), The Global Health Observatory. Erişim adresi: <https://www.who.int/data/gho/data/indicators/indicator-details/GHO/gho-tobacco-control-raise-taxes-national-taxes-pack-of-20>.
- World Health Organization. (2023a). Tobacco. Erişim adresi: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/tobacco>.
- World Health Organization. (2023b). WHO report on the global tobacco epidemic, 2023: protect people from tobacco smoke. Erişim adresi: <https://www.who.int/publications/i/item/9789240077164>.
- World Health Organization. (2023c). Global progress report on implementation of the WHO framework convention on tobacco control. Erişim Adresi: <https://fctc.who.int/publications/m/item/2023-global-progress-report>

World Health Organization. (2023d), The Global Health Observatory. Erişim adresi: <https://www.who.int/data/gho/data/themes/topics/raise-taxes-on-tobacco>.

World Health Organization (2023e). Tobacco affordability. Erişim adresi: <https://www.who.int/data/gho/indicator-metadata-registry/imr-details/4613>.

World Health Organization (2024). Most sold brand of cigarettes: National taxes and retail price for a pack of 20 cigarettes. Erişim adresi: <https://www.who.int/data/gho/data/indicators/indicator-details/GHO/gho-tobacco-control-raise-taxes-national-taxes-pack-of-20>.

Extended Abstract

Purpose

This study aims to evaluate the current situation of the tobacco industry, which is one of the commercial determinants of health, based on taxation indicators, one of the most important steps of the MPOWER policy package implemented to struggle with tobacco consumption.

Design and Methodology

In this study, the main focus was on demand-side tobacco control policies. The factors affecting tobacco demand have been analyzed with the data obtained for global and Turkey within the framework of the tax policy, which is one of the most important steps of the MPOWER policy package. The taxes applied to tobacco products in Turkey and the effects of these taxes on demand have been explained by indicators such as the affordability of cigarettes, the percentage of GDP per capita, and the relationship with the minimum wage.

Findings

The study first analyzes taxes as a percentage of the price of the best-selling cigarette brand in Turkey during the years when the MPOWER policy package was implemented between 2008 and 2022. It is observed that Turkey has been taxed above the 75% threshold recommended by the WHO over the years. However, in 2018, tax rates and tax amounts on tobacco products were changed in line with the targets of the national tobacco control strategy. This change aims to converge to international tax averages and to manage monetary and fiscal policies in a coordinated manner in the fight against inflation. Thus, the relative SCT rate was reduced to 63% in 2018, while the specific duty SCT was increased. As a result, the total tax rate decreased from (84.88%) in 2020 to (80.80%) in 2022. At the end of 2023, the relative SCT was reduced from (63%) in 2022 to (57%). The fiscal multiplier decreased from 7.50 to 5.17, which reduces the inflationary impact of tobacco products by reducing the inflationary impact of tobacco products by increasing the selling price less. An analysis of the impact of this anti-inflationary policy on the affordability of cigarettes shows that the affordability of cigarettes in Turkey was between 2.5-3.5% until 2020. In 2022, the affordability of cigarettes is calculated as 1.89. This can be explained by the fact that the increase in income is higher than the increase in the price of cigarettes and the decrease in tax rates. As a matter of fact, the minimum wage was increased twice in 2022, and in the calculations made for both wage levels, it is seen that the ratio of 30 packs of cigarettes with the lowest price that can be purchased with the minimum wage is expected to decrease, but on the contrary, it is seen to increase.

Research Limitations

Depending on the frequency of publication of health data in the study, the period 2008-2020 was taken as a reference in some tables as the data range. Since the databases where health-related indicators are shared have updates depending on the reports published by the World Health Organization, similar data can be shared in Turkey as a country that provides reports to such organizations.

Implications (Theoretical, Practical and Social)

Based on the findings, the reasons why the prevalence of cigarette use has not decreased in Turkey can be listed as follows: the demand for tobacco products is insensitive to the increase in prices and the effect of the increase in prices on the affordability of cigarettes is limited, the increase in taxes on tobacco remains below the increase in income, individuals turn to low quality or smuggled product alternatives as a result of the increase in tax rates, and social factors that cannot be explained by economic factors but cause an increase in demand.

It is possible to say that the tax policy implemented within the scope of the MPOWER policy package has not yet achieved the expected effect for Turkey in the fight against tobacco.

Demand-side measures to ensure tobacco control are insufficient in the face of increasing cigarette prices due to the low elasticity of demand. For this reason, while it is important to combat the social and economic factors that affect the increase in demand for cigarettes, taking measures that restrict the activities of the tobacco industry, that is, measures that affect the supply of tobacco, may provide more effective results. In order to successfully carry out national policies in the fight against tobacco and especially against informal tobacco, it is important to manage the factors affecting both demand and supply through inter-institutional coordination of institutions such as the Ministry of Health, the Ministry of Treasury and Finance, the Ministry of Trade, the Ministry of Justice and the Central Bank.

Originality/Value

There are few studies in the literature examining the correlation Tobacco Taxes On Tobacco Consumption In Turkey.

Araştırmacı Katkısı: Nihal KALAYCI OFLAZ (%50), Olcay ÖZEN (%50).