

YENİ NESİL NEGATİF DIŞSALLIK, ŞEKER TÜKETİMİ

NEW GENERATION NEGATIVE EXTERNALITY AND SUGAR CONSUMPTION



Abdullah Hüseyin ARIS*

ÖZ

Son yıllarda şeker tüketimine bağlı olarak artan hastalıklar bilim insanlarınca mercek altındadır. İstatistikler incelendiğinde şeker tüketiminin obeziteye hipertansiyona, kalp hastalıklarına neden olduğu belirtilmiştir. Bu çalışma şeker tüketiminin halk sağlığı üzerindeki olumsuz etkileri nedeniyle şekerin erdemsiz mal olarak kabul edilmesi amacıyla yazılmıştır. Birçok ülke, şeker tüketimine potansiyel bir politika aracı olarak görülen mali önlemler (vergi ve sübvansiyon) uygulanmaya başlamıştır. Etkili bir mali araç olan vergiler yoluyla şeker tüketimine ne ölçüde müdahale edilebilir. Ampirik araştırmalar neticesinde mali önlemlerin olumlu sonuçlar verdiği görülmüştür. Türkiye’de bu doğrultuda uygulanacak ek vergiler tüketiciler açısından bütçeye ek gelir olarak algılanacak ve halk sağlığı ikinci planda kalacaktır.

Anahtar Kelimeler: Erdemsiz Mal, Negatif Dışsallık, Şeker Vergisi, Şeker Tüketimi, Obezite Vergisi

ABSTRACT

Scientists have been closely monitoring the adverse effects and health issues arising from sugar consumption. Statistical data suggests that sugar consumption causes obesity, high blood pressure and cardiovascular diseases. This study has been written due to the fact that sugar is now considered as a demerit good. Many countries started to take fiscal measures (tax and subvention) regarding sugar consumption. The effectiveness of taxes on sugar consumption may be seen as questionable, yet recent empirical researches show that these taxes have positive effects. However, such sugar taxes will be regarded additional source of public revenue, and public health side of the measure will remain in the shadow.

Keywords: Demerit goods, negative externality, sugar tax, sugar consumption, obesity tax

* Vergi Müfettiş Yardımcısı

GİRİŞ

Bilinçsiz şeker tüketimi birey ve toplum sağlığı açısından tehlike oluşturmaktadır. Dünya genelinde artan ve kronik bir hale gelen obezite hastalığının temelinde de gene bilinçsiz şeker tüketimi yer almaktadır. Bu sebeple devletler, obezite ile mücadelede sağlık kuruluşlarınca alınacak önlemlerin yanı sıra vergisel düzenlemelere de başvurmaktadır.

Toplum sağlığına yönelik vergisel düzenlemelerde ilk akla gelen tütün ve alkol olmakla birlikte bu ürünler erdemsiz mal kavramı ile özdeşleştirilmişlerdir. Ancak son yıllarda şeker tüketiminin neden olduğu sağlık problemleri dikkate alındığında; şekerin tütün ve alkol gibi bir erdemsiz mal olarak dikkate alınması gerekmektedir.

1- ERDEMSİZ MAL KAVRAMI

Modern devletlerde verginin fiskal fonksiyonlarının yanı sıra ekstra-fiskal fonksiyonlarının da öneminin artmasıyla birlikte devletin piyasaya müdahale anlayışı günümüzde giderek önemini artırmaktadır. Özellikle vergiler, geleneksel maliye yaklaşımlarında salt kamu harcamalarının finansmanı olarak kabul edilmişse de; zamanla kaynak tahsisi, gelir dağılımı, sağlık ve ekonomik istikrar gibi amaçlar için kullanımı, vergilerin etki alanını daha da genişletmiştir.

Modern mali yaklaşımlarda vergiler artık toplumun tüketim alışkanlıklarının düzenlenmesinde bir araç için kullanılabilir. Buna en iyi örnek Alman kökenli ABD'li ünlü bir ekonomist aynı zamanda kamu maliyesi teorisinin önemli bir profesörü olan Richard Abel Musgrave'in, maliye literatürüne erdemli-erdemsiz mal kavramını kazandırmasıdır. Musgrave'e göre toplumun sağlığı ve refahı açısından gerekli olduğu halde yeterli bilgi ve gelir düzeyi olmadığı için talebin yetersiz kaldığı mallar erdemli mal olmakla birlikte aksine toplum sağlığını ve genel ahlakını bozan, negatif dışsallığı olan mal veya hizmetleri de erdemsiz mal olarak nitelendirmiştir.

Bu malları biraz daha açıklayacak olursak; kamusal mallardan bazıları "toplum için yararlı özel mallar (merit goods)" niteliği taşımaktadır. Bu mallar erdemli mallar olarak adlandırılmakla birlikte; bölünebilen, tüketimden mahrum bırakma, yani dışlama ilkesinin uygulanabildiği ancak bir bedel karşılığında sunulması mümkün olmayan mallardır. Ücretsiz ya da düşük sağlık ve tedavi hizmetlerinin sunulması, tarımsal yardımlarda bulunulması, yaşlılara devlet tarafından yardımcı olunması bedava süt dağılımı ve karşılıksız burslar gösterilebilir. Toplum için yararlı sayılan özel malların finansmanı vergilerle sağlanmaktadır. ...Bir kısım malların tüketimi ve üretimi toplum için zararlı sayıldığından, sunumu devlet tarafından kontrol edilir. Çünkü negatif dışsal ekonomiler yaratırlar. Toplum için zararlı sayılan mallara (demerit goods) örnek olarak; uyuşturucu kullanımı, sigara ve alkol kullanımı, vb. hizmetler gösterilebilir. Toplum için zararlı özel malların üretiminde devlet düzenleyici bir rol üstlenebilir. Devlet özel kişi ve kuruluşların faaliyetlerinin belirli yasal kurallar çerçevesinde kontrol eder. Dolayısıyla vergiler bu konuda etkilidir¹

"Yasal ve yaygın tüketilen ancak toplumca uygun görülmeyen erdemsiz malların tüketimi üzerine konulan ve kişileri tüketimden vazgeçirerek tüketimi kısıtlamaya veya olumsuz dışsallığı azaltmayı amaçlayan günah vergileri², ekonomi literatüründe tüketimi kısıtlayıcı vergi (sumptuary tax), tüketimi

¹ Özhan Çetinkaya , Erhan Gümüş ve Nihat Edizdoğan, Kamu Maliyesi, 8.baskı, Bursa: Ekin Kitapevi Yayını, , 2017, s. 38-39

² Günah vergileri, genellikle belirli (alkol, tütün, şeker, vb gibi) tüketim malları üzerine bedel yüklemek amacıyla alınan vergilerdir.

düzenleyici vergi (regulatory taxes) ya da cezalandırıcı vergi (punitive tax) olarak da adlandırılmaktadır "(Hyman, 1999:146). En önemli örnekleri alkol, tütün ve kirlilik vergileridir³.

Tüm dünyada bu amaçla bir kısım tüketim malları vergiler yoluyla düzenlenmektedir. Türkiye'de erdemsiz mal olarak nitelendirilen sigara ve alkol kullanımı her ne kadar toplam talebi azaltılması amacıyla vergiler yoluyla düzenlense de Türkiye'de kamu gelirlerinde hatırı sayılır bir paya sahip olmuştur. *Sonuç olarak erdemsiz malların vergiler yoluyla düzenlenmesi neticesinde bu mallara olan toplam talep azaltılmadığı gibi kamu gelirlerinde artışla sonuçlanmıştır.* Ayrıca son yıllarda tütün mamullerindeki fiyat artışı karşısında kullanıcıların sigarayı bırakmadıkları; daha ucuz sigaraya yönelerek durumu ikame ettikleri görülmekle birlikte, alkollü içkilerde de durum değişmemiş aynı zamanda alkol tüketicilerin bireysel olarak bira ve rakı üretimini öğrenmelerine neden olmuştur.

Tablo 1: Türkiye 2011- 2017 Merkezi Yönetim Gelirleri

(Bin TL)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Merkezi Yönetim Gelirleri	279.026.426	329.844.817	370.094.536	403.174.813	451.979.400	540.818.580	598.273.690
Genel Bütçe Gelirleri	271.649.886	321.725.928	361.134.548	392.967.693	440.997.857	528.317.170	584.309.762
I-Vergi Gelirleri	232.219.804	277.676.933	317.948.666	348.352.781	389.501.090	459.150.250	511.085.194
b) Özel Tüketim Vergisi	61.145.524	70.590.257	83.136.752	89.391.049	93.991.450	116.303.522	136.355.358
Alkollü İçkiler (III-a)	3.760.198	4.501.539	5.973.741	5.881.840	5.937.178	8.221.820	8.687.565
Tütün Mamülleri (III-b)	14.694.662	19.218.153	21.344.823	21.971.471	23.500.000	29.999.031	36.597.305
Kolalı Gazozlar (III-c)	230.133	259.874	355.295	339.905	305.000	387.666	384.927

Kaynak: <http://www.bumko.gov.tr/TR,4534/merkezi-yonetim-butce-gelirleri-2006-2017.html> 30 Mayıs 2018

Tablo 1'de görüldüğü üzere 2017 bütçesi itibarıyla Alkollü İçkiler, Tütün Mamülleri ve Kolalı Gazozlar Merkezi Yönetim Vergi gelirlerinin yüzde 7,6'sını oluşturmaktadır. Kolalı gazozlara nazaran alkollü içkiler ve tütün mamullerinden olan gelirlerin yüzdesel olarak daha hızlı arttığı görülmektedir.

³ Deniz Turan, Ali Yurdakul, 'Zararlı Alışkanlığı Önlemeye Yönelik Bir Araç Olarak Günah Vergileri Ve Etkinliği ', Ekonomi Bilimleri Dergisi, Cilt 1, Sayı 2, (2009), s. 2

2- ŞEKER TÜKETİMİNİN NEDEN OLDUĞU SAĞLIK PROBLEMLERİ

Günümüzde şeker tüketimine bağlı olarak artan hastalıklar bilim insanlarınca mercek altındadır. İstatistikler incelendiğinde şeker tüketiminin obeziteye, hipertansiyona, kalp hastalıklarına neden olduğu belirtiliyor. Şekerin halk sağlığı üzerindeki bu negatif etkileri bunun bir erdemsiz mal olduğunu gösterir mi?

Evrimsel biyologların öne sürdüğü gibi modern insanların yağ, şeker, ve tuza olan ihtirası bu besin maddelerinin kıt bulunduğu buzul çağı boyunca seçilime maruz kalmıştı. Bir zamanlar adaptif olan bu ihtiras son zamanlarda yaygın bulunabilir olduğunda zararlı hale dönüşmüştür⁴.

Sağlık Bakanlığı'nın araştırmalarına göre son zamanlarda artan obezite ve kronik hastalıkların nedenlerini araştıran bilimsel çalışmalarda şeker metabolizması özellikle de sofralı şekeri ve NBS'in yapısında bulunan früktoz metabolizması üzerinde yoğunlaştığı gözlemlenmektedir⁵. Aşırı şişmanlık ve obezite, dünyada milyarlarca insanı etkisi altına almıştır. Özellikle şeker içerikli içecekler ve gıdalar önemli bir enerji kaynağı olup obeziteye neden olmaktadır. Ülkeler obezite ile mücadele konusunda çeşitli stratejiler belirlemeye başlamıştır. Gittikçe artan obeziteyi önlemek adına, birçok ülke tarafından potansiyel bir politika aracı olarak görülen mali önlemler (vergi ve sübvansiyon) uygulanmaya başlamıştır⁶.

IDF Diyabet Atlası tahminlerine göre 2015 yılında 11 yetişkinden 1'i diyabetli. 2 diyabetli yetişkinden 1'ine (%46,5) teşhis konulmamış yani diyabetli olduğunu bilmiyor. Küresel sağlık harcamalarının %12'si, diyabete harcanıyor. (673 milyar ABD Doları) Her 6 saniyede 1 kişi diyabet hastalığından hayatını kaybediyor. (hayatını kaybedenlerin sayısı 5 milyon) IDF tahminlerine göre 2040 yılında, 10 yetişkinden 1'i diyabet hastası olacak⁷.

Dünya Sağlık Örgütü'ne göre aşırı şişmanlık veya obez olmanın bir sonucu olarak her yıl en az 2,8 milyon insanın ölmesiyle obezite dünya çapında salgın oranlarına ulaşmıştır⁸.

Son on yıllık süre zarfında diyabet hastası oranı yaklaşık yüzde 100'lük artış göstererek yüzde 7.6'dan yüzde 13.4'e çıktı. Keza bireylerin büyük çoğunluğu hastalığı farkında olmadan yaşıyor. Kandaki şeker oranının kontrol altında tutulmaması kalp krizi, felç, böbrek yetmezliği, körlük, uzuvların kesilmesi gibi ve hamilelikte büyük sağlık sorunlarına sebep oluyor⁹.

Dünya genelinde obezite oranlarının şaşırtıcı bir şekilde artması, hükümetlerin etkili çözümler için çaba sarf etmesine neden olmuştur. Bugüne kadar çok az ülke obezite, sağlıksız beslenme konusunda bir kısım düzenlemelerin ötesine geçmemiştir. Obez bir kişinin, sağlıklı bir bireye nazaran en az % 30 daha fazla sağlık harcaması yapmasına neden olduğu tespit edilmiştir¹⁰.

⁴ Robert B. Edgerton, Hasta Toplamlar, Çev. Harun Turgut, 6.baskı, Ankara: Buzdağı Yayınevi, , 2017, s. 94

⁵ "T.C. Sağlık Bakanlığı "Nişasta Bazlı Şekerlerin (NBS) Sağlığa Etkileri" Hakkında Bilim Kurulu Raporu Basın Duyurusu", <http://sggm.saglik.gov.tr/TR,32855/tc-saglik-bakanligi-nisasta-bazli-sekerlerin-nbs-sagliga-etkileri-hakkinda-bilim-kurulu-raporu-basin-duyurusu-12-mart-2018.html>

⁶ Ersan Özkan, Simla Güzel, Türkiye'deki Özel Tüketim Vergisinin Obezite İle Mücadelede Kullanılabilirliği, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Nisan 2018 22(Özel Sayı): 693-705 <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/458052> (25.05.2018).

⁷ "Diyabet İstatistikleri", t.y, <http://www.diabetcemiyeti.org/c/diyabet-istatistikleri>, Erişim Tarihi: 06 Haziran 2018

⁸ "Will a sugar tax help reduce obesity?", 14 Mart 2018, <https://www.weforum.org/agenda/2018/03/will-a-sugar-tax-help-reduce-obesity/>, (04.06.2018)

⁹ Soner Yalçın, Saklı Seçilmişler, 2.baskı, İstanbul: Kırmızı Kedi Yayınevi, , 2018, s. 80

¹⁰ "Taxing sugar", 6 Ocak 2016, <https://www.bmj.com/content/352/bmj.h6904>, Erişim Tarihi: 04 Haziran 2018

2.1- Şeker Tüketimin Vergisel Araçlar ile Düzenlenmesi

Şeker tüketimine ilişkin birçok Avrupa ülkesi fiyatlara vergi yoluyla düzenlemede bulunmuştur. Kaldı ki fazla şeker tüketiminin obeziteyle birlikte birçok hastalığa yol açtığı açık bir gerçektir. Bu durum neticesinde şeker tüketimi birçok ülke tarafından obezite vergisi olarak uygulama alanı bulmuştur.

Tablo 2: Obezite Vergisi Uygulayan Ülkeler

Ülke	Uygulama Yılı	Vergilendirilen Gıda ve İçecekler	Vergi Oranı
ABD	Çeşitli	38 Eyalette Şekerli İçecekler	%1-8
Norveç	1981	Şeker, çikolata, şekerli içecekler	Değişken
Samoa	1984	Meşrubat	Litre başı 0,18 dolar
Avustralya	2000	Meşrubat, şekerleme, bisküvi, pastane ürünleri	%10
Nauru	2007	Şeker, Gazlı İçecekler, şekerlemeler	%30 İthalat Vergisi
Finlandiya	2011	Meşrubat ve Şekerleme	Meşrubat litre başı, 0,75 Euro, şekerleme kilo başı 0,75
Macaristan	2011	Şeker oranı yüksek gıdalar, yağ, tuz ve şekerli içecekler	Her ürün başı 0,05 dolar
Danimarka	2011*(Kaldırıldı)	Doymuş yağ oranı %2,3'ten yüksek olan et süt ürünleri, hayvani yağlar ve sıvı yağlar	Doymuş Yağ kilo başına 2,15 Euro
Fransa	2012	Şekerli ve Tatlandırıcı İçecekler	Litre Başına 0,72 Euro
Meksika	2014	Şekerli İçecekler ve Şekerlemeler	Litre başına bir peso (Şekerli içecek fiyatının %10'u, şekerlemeler için %8
Belçika	2016	Şekerli İçecekler	Litre başına 3 sent, kutu içecek başına 1 sent
İngiltere	2018 Mart Ayı itibarıyla yürürlüğe girdi	Şekerli İçecekler	100 mililitre içecek için 5 gramdan fazla şeker kullanılırsa 18 peni, 8 gramdan fazla şeker kullanılırsa 24 peni

Kaynak: AKÜ İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi – Cilt: 19, Sayı: 2, Yıl: Aralık 2017, S. 79

Tablo:2 incelendiğinde uygulanan vergilerde konu ve tür bakımından herhangi bir uyuma rastlanmamaktadır. Çoğunlukla vergilerin şekerli içecekler üzerinden alındığı görülmektedir. Şekerli içeceklerden sonra en fazla vergi konulan ürünler şekerlemeler (şeker, çikolata vs.)'dir. Ekonomik İlişkiler Enstitüsü raporuna göre şeker vergisi uygulanmasının (Institute Economic Affairs, 2016: 1) aşağıdaki sonuçlara neden olunacağı belirtilmiştir.

- Şekerli içeceklerin talebinin inelastik olduğu için kişilerin fiyatlarda anormal derece artış olmadığı sürece gıda alışverişlerinde değişikliğe gitmeyeceği ileri sürülmektedir.

İstatistikler, şeker kullanımının yaygın olduğu ürünlere yansıtılan vergilerin, şekerin fiyatlarını artırmakla birlikte şeker tüketimini düşürmeyi başardığını göstermektedir. Sonuçlar, mali idarelerin ekstra-fiskal amaçları ile uyumludur. Vergi yoluyla tüketim alışkanlıklarının düzenlenmesi olumlu sonuçlar vermiştir.

3- ŞEKER VERGİLERİNİN TÜRKİYE'DE UYGULANABİLİRLİĞİ

Türkiye'de uygulanma ihtimali bulunan "Obezite Vergisi" ile ilgili olarak, halkın düşüncelerini ölçmek amacı ile Türkiye genelinde ankete dayalı bir alan araştırması ve buna dayalı istatistiki çalışmalar yapılmıştır. Çalışmanın sonuçlarına göre halkın obezite ile mücadelenin gerekliliğine inandığı ancak verginin fiskal amaçla alınacağı endişesi taşıdığından bu mücadelenin vergi dışı araçlarla yapılmasını arzuladığı tespit edilmiştir¹⁵.

Şeker tüketiminin baskılanması için sırasıyla üç aşamalı bir yöntem geliştirilebilir:

- 1- Kamuoyunun hazırlanması: Şeker tüketiminin sağlık tahribatına yönelik halkın bilgilendirilmesi,
- 2- Vergi düzenlemelerine ilişkin Türkiye genelinde anketlerin yapılması,
- 3- Vergisel düzenlemelerin uygulamaya bölümler halinde konulması

Vergisel düzenlemelerin özellikle de Maliyenin ekstra-fiskal amaçlı müdahalelerinde halkın yeni gelecek uygulamalar öncesinde mutlaka bilinçlendirilmesi gerekmektedir. Kamuoyunda farkındalık yaratılarak gerçekleştirilecek düzenleme, verginin uyumunu kolaylaştıracak ve istenilen sonucun alınmasını kolaylaştıracaktır.

Şeker kullanımına ilişkin Türkiye'de özel bir vergi uygulaması olmamakla birlikte kolalı gazozlarda¹⁶ %20 oranında ÖTV uygulanmaktadır. Bu oran oldukça yüksek olmasına rağmen vergi kapsamı itibarıyla sınırlıdır. Ayrıca Türkiye'de alkolsüz içeceklerde ÖTV uygulaması nispidir. Yani satış bedeli dikkate alınarak ÖTV hesaplanması vergiyi sabit kılmaktadır.

Bilindiği üzere, ÖTV (III) sayılı listenin (A) Cetvelinde; kolalı gazozlar ile alkollü içkiler yer almaktaydı. Diğer taraftan kolalı gazozlar dışındaki gazozlar liste kapsamında yer almadığından ÖTV'ye tabi değildi. 1 Ocak 2018 tarihli ve 30288 sayılı Resmi Gazete 1 seri No.lu "Özel Tüketim Vergisi (III) Sayılı Liste Uygulama Genel Tebliğinde değişiklik yapıldı. İlgili düzenleme sonrasında, *meyvalı ve sade gazozlar, alkolsüz biralara, 20.09 ve 22.02 G.T.İ.P. numaralarında sınıflandırılan ambalajlanmış ve/veya toptan teslimatı konu edilen; meyve nektarları, meyveli içecekler, limonatalar, enerji içecekleri, sporcu içecekleri, soğuk çay, soğuk kahve, tonik ve tatlandırılmış veya aromalandırılmış benzeri içecekler* bu listeye dahil edilmiştir.

Özel tüketim vergisinin III sayılı listesine yönelik gerçekleştirilen bu değişiklik ile vergi kapsamının genişletilmesi obezite vergileri ile benzerlik gösterdiği görülmektedir. Ancak vergi düzenlemelerinin etkileri sayısal olarak önümüzdeki yıllarda sağlıklı bir sonuç verebilecektir.

¹⁵ Yaşar Ayyıldız, Yunus Demirli, " Obezite Vergisine İlişkin Halkın Düşünceleri: Türkiye'de Bir Alan Araştırması ", Business and Economics Research Journal, Yıl:2015, Cilt:6, Sayı:2, s.1, <https://www.berjournal.com/tr/obezite-vergisine-iliskin-halkin-dusunceleri-turkiyede-bir-alan-arastirmasi>

¹⁶ (30288 sayı ve 01/01/2018 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan değişiklikle birlikte kolalı gazozlar" ibaresi "alkolsüz içecekler olarak değiştirilmiştir

- 'T.C. Sağlık Bakanlığı "Nişasta Bazlı Şekerlerin (NBS) Sağlığa Etkileri" Hakkında Bilim Kurulu Raporu Basın Duyurusu", <http://sggm.saglik.gov.tr/TR,32855/tc-saglik-bakanligi-nisasta-bazli-sekerlerin-nbs-sagliga-etkileri-hakkinda-bilim-kurulu-raporu-basin-duyurusu-12-mart-2018.html>
- TURAN D., YURDAKUL, A. 'Zararlı Alışkanlığı Önlemeye Yönelik Bir Araç Olarak Günah Vergileri Ve Etkinliği ', Ekonomi Bilimleri Dergisi, Cilt 1, Sayı 2, (2009),s.2 "Diyabet İstatistikleri" , t.y , <http://www.diabetcemiyeti.org/c/diyabet-istatistikleri>,
- UK pushes ahead with sugar tax, BBC, 5 Aralık 2016, <http://www.bbc.com/news/health-38212608>,
- YALÇIN, S. Saklı Seçilmişler, 2.baskı, İstanbul: Kırmızı Kedi Yayınevi, , 2018, s.80