

ŞEKERLİ İÇECEK TÜKETİMİ VE HALK SAĞLIĞI POLİTİKALARI:

TÜRKİYE İÇİN KÜRESEL BİR KARŞILAŞTIRMA VE STRATEJİK DEĞERLENDİRME



SAĞLIKTA DAVRANIŞ EĞİLİMLERİ 5

SAĞLIKTA DAVRANIŞ EĞİLİMLERİ 5

ŞEKERLİ İÇECEK TÜKETİMİ VE HALK SAĞLIĞI POLİTİKALARI:

TÜRKİYE İÇİN KÜRESEL BİR KARŞILAŞTIRMA VE
STRATEJİK DEĞERLENDİRME

ARALIK 2025
Ankara

YAZARLAR

Doç. Dr. Hasan DURMUŞ
Doç. Dr. Neslihan ÖNER
Doç. Dr. Mehmet Enes GÖKLER

TASARIM VE MİZANPAJ
Merve DEMİRÖZÜ KAPLAN

SAĞLIKTA DAVRANIŞ EĞİLİMLERİ 5

ŞEKERLİ İÇECEK TÜKETİMİ VE HALK SAĞLIĞI POLİTİKALARI:

TÜRKİYE İÇİN KÜRESEL BİR KARŞILAŞTIRMA VE
STRATEJİK DEĞERLENDİRME

Aralık 2025
Ankara

ISBN: 978-625-44323-6-1
TÜSEB Sertifika No: 52277

Bu yayın; Türkiye Sağlık Enstitüleri Başkanlığı Türkiye Halk Sağlığı ve Kronik Hastalıklar Enstitüsü tarafından hazırlanmıştır. Her türlü yayın hakkı Türkiye Halk Sağlığı ve Kronik Hastalıklar Enstitüsü'ne aittir.

© Bu çalışmanın her hakkı saklıdır. TÜSEB'in izni ve onayı olmadan bu rapor kısmen veya tamamen çoğaltılamaz.

Sağlık Bakanlığı Sağlıkın Geliştirilmesi Genel Müdürlüğü Dijital Baskı Merkezinde Basılmıştır.

YÖNETİCİ ÖZETİ

Bu rapor, şekerli içecek (Şİ) tüketiminin yol açtığı küresel halk sağlığı krizini ve bu krizle mücadelede kullanılan mali politikaları, Türkiye'nin mevcut durumunu ve potansiyel stratejilerini merkeze alarak kapsamlı bir şekilde analiz etmektedir. Aşırı şeker tüketiminin obezite, tip 2 diyabet ve kardiyovasküler hastalıklar gibi bulaşıcı olmayan hastalıklarla (BOH) olan güçlü bilimsel ilişkisi, hükümetleri müdahaleye zorlamaktadır. Dünya Sağlık Örgütü (DSÖ), bu müdahalelerin en etkililerinden biri olarak şekerli içeceklere yönelik tüketim vergilerini önermektedir.

Raporun temel bulguları, uluslararası alanda uygulanan Şİ vergilerinin, özellikle kademeli (tiered) yapıya sahip olanların, hem tüketici davranışlarını değiştirmede hem de endüstriyi ürünlerini yeniden formüle etmeye teşvik etmede kayda değer bir başarı gösterdiğini ortaya koymaktadır. Meksika'da uygulanan hacimsel vergi, özellikle düşük sosyoekonomik gruplarda tüketimi anlamlı ölçüde azaltırken; Birleşik Krallık'ta uygulanan ve üreticiyi hedef alan kademeli vergi, piyasadaki içeceklerin şeker içeriğinde kitlesel bir düşüşe yol açarak endüstriyel bir dönüşümü tetiklemiştir. Bu modeller, doğru tasarlanmış bir vergi politikasının sadece tüketimi caydırmakla kalmayıp, aynı zamanda gıda arzını daha sağlıklı hale getirebilen güçlü bir endüstriyel politika aracı olabileceğini kanıtlamaktadır.

Türkiye'nin durumu incelendiğinde, Türkiye Beslenme ve Sağlık Araştırması (TBSA) verileri, günlük şeker tüketiminin DSÖ'nün önerdiği üst sınırların yakınında veya üzerinde seyrettiğini göstermektedir. Mevcut mali çerçeve olan Özel Tüketim Vergisi'nin (ÖTV) içecekleri kapsayan yapısı, halk sağlığı hedeflerinden ziyade mali gelir elde etme amacına hizmet etmektedir. Fiyat bazlı (ad valorem) olması ve şeker içeriğine göre farklılaşmaması, üreticiler için şeker miktarını azaltma yönünde hiçbir teşvik sunmamaktadır. Ayrıca, yüksek miktarda serbest şeker içeren %100 meyve sularının vergiden muaf olması, DSÖ'nün modern halk sağlığı anlayışıyla çelişen önemli bir politika boşluğudur.

Bu kapsamlı analizin sonucunda, Türkiye için stratejik bir yol haritası önerilmektedir. Mevcut ÖTV yapısının, Birleşik Krallık modeli temel alınarak tasarlanmış, şeker içeriğine göre kademelendirilmiş ve üreticiyi hedef alan bir "Sağlıklı İçecek Teşvik Vergisi" ile değiştirilmesi tavsiye edilmektedir. Bu yeni vergi yapısı, 5 g/100 ml altında şeker içeren içecekleri vergiden muaf tutarak, 5-8 g/100 ml arasında standart bir oran ve 8 g/100 ml üzerine daha yüksek bir oran uygulayarak, endüstriyi kitlesel bir yeniden formülasyona teşvik edecektir. Politikanın duyurusu ile yürürlüğe girmesi arasında 24 aylık bir süre tanınması, endüstrinin bu dönüşüme uyum sağlaması için kritik öneme sahiptir. Bu kanıt dayalı politika değişikliği, Türkiye'nin bulaşıcı olmayan hastalıklarla mücadelesinde önemli bir dönüm noktası oluşturma, uzun vadede sağlık harcamalarını azaltma ve gelecek nesillerin sağlığını koruma potansiyeline sahiptir.



1. KÜRESEL HALK SAĞLIĞI KRİZİ: ŞEKER, BULAŞICI OLMAYAN HASTALIKLAR VE MÜDAHALE GEREKÇESİ

Modern toplumun karşı karşıya olduğu en büyük sağlık tehditlerinden biri, sessiz ve yavaş ilerleyen, ancak sonuçları yıkıcı olan bulaşıcı olmayan hastalıklar (BOH) salgınıdır. Bu salgının merkezinde yer alan temel risk faktörlerinden biri de, özellikle işlenmiş gıdalar ve şekerli içecekler aracılığıyla gerçekleşen aşırı şeker tüketimidir. Konuyu bilimsel, epidemiyolojik ve politik çerçevelerde ele almak, müdahalenin aciliyetini ve meşruiyetini ortaya koymak açısından elzemdir.

AŞIRI ŞEKER TÜKETİMİNİN PATOFİZYOLOJİSİ

Aşırı şeker tüketiminin sağlık üzerindeki olumsuz etkileri, basit bir kalori hesabı veya kilo alımının ötesinde, karmaşık biyokimyasal süreçlere dayanmaktadır. Vücut, özellikle fruktoz formundaki şekeri metabolize ederken bir dizi zorlukla karşılaşır ve bu durum kronik hastalıkların temelini oluşturan patolojik mekanizmaları tetikler.¹

İlave şekerlerin, özellikle de şekerli içecekler yoluyla sıvı formda hızla alınması, kan şekerinde ani yükselmelere neden olur. Pankreas, bu durumu dengelemek için yoğun bir şekilde insülin salgılar. Zamanla, bu sürekli insülin bombardımanı hücrelerin insüline karşı duyarsızlaşmasına, yani insülin direncine yol açar.² İnsülin direnci, tip 2 diyabetin en temel öncülüdür ve metabolik sendromun ana bileşenlerinden biridir.¹

Ayrıca, fruktozun büyük bir kısmı karaciğerde metabolize edilir. Aşırı fruktoz alımı, karaciğerin bu şekeri enerjiye dönüştürme kapasitesini aşar ve fazlası yağa (trigliseritlere) dönüştürülerek depolanır. Bu süreç, alkole bağlı olmayan karaciğer yağlanması (NAFLD) riskini artırır ve karaciğer fonksiyonlarını bozabilir.¹ Yüksek trigliserit seviyeleri ve "kötü" LDL kolesteroldeki artışlar, kalp ve damar hastalıkları için önemli risk faktörleridir.²

Son olarak, aşırı şeker tüketimi vücutta düşük dereceli, kronik bir inflamasyon (iltihaplanma) durumunu tetikler. Kronik inflamasyon, diyabet, kalp hastalıkları, bazı kanser türleri ve Alzheimer gibi birçok BOH'nin gelişiminde merkezi bir rol oynar.² Dolayısıyla, şekerli içecekler sadece "boş kalori" kaynakları değil, aynı zamanda vücutta sistemik metabolik bozulmalara ve kronik hastalıklara zemin hazırlayan biyokimyasal ajanlardır. Bu bilimsel temel, şeker tüketimini azaltmaya yönelik halk sağlığı müdahalelerinin neden estetik bir kilo kontrolü meselesi değil, temel bir hastalık önleme stratejisi olduğunu açıkça ortaya koymaktadır.

YÜKÜN NİCELLEŞTİRİLMESİ: KÜRESEL VE BÖLGESEL EĞİMLER

BOH'ların oluşturduğu yük, küresel ölçekte endişe verici boyutlara ulaşmıştır. Bu hastalıklar, erken ölümlerin ve engelliliğin önde gelen nedenidir ve sağlık sistemleri üzerinde muazzam bir ekonomik baskı yaratmaktadır.³ Bu küresel salgının arkasındaki itici güçlerden biri, beslenme alışkanlıklarındaki dönüşümdür. Özellikle son on yılda, çok uluslu gıda ve içecek şirketlerinin küresel pazarlara girmesi, piyasa liberalizasyonu ve kentleşme gibi faktörler, ultra işlenmiş, yüksek şekerli ürünlerin tüketimini hızla artırmıştır.³

Bu durum yalnızca yüksek gelirli ülkelerle sınırlı kalmamıştır. Meksika gibi orta gelirli ülkeler, dünyanın en yüksek şekerli içecek tüketim oranlarından birine sahip olup, yetişkin nüfusunun yaklaşık %75'inin aşırı kilolu veya obez olduğu ve diyabet prevalansının Amerika kıtasındaki en yüksek seviyelerden birinde olduğu bir tablo ile karşı karşıyadır.⁴ Bu durum, ekonomik gelişmenin her zaman daha iyi sağlık sonuçları getirmediğini, aksine bazen sağlıksız beslenme ortamları yaratarak BOH yükünü artırabildiğini göstermektedir.

Orta Doğu ve Kuzey Afrika (MENA) bölgesi de benzer bir eğilim sergilemektedir. Bölgedeki ortalama ilave şeker tüketimi, DSÖ'nün önerdiği seviyenin %70 üzerindedir, bu da bölgenin BOH salgını açısından yüksek risk altında olduğunu göstermektedir.³ Bu veriler, aşırı şeker tüketiminin artık belirli bir coğrafya veya gelir grubuyla sınırlı olmayan, küresel bir sorun olduğunu ve acil, ölçeklenebilir müdahaleler gerektirdiğini kanıtlamaktadır.

DÜNYA SAĞLIK ÖRGÜTÜ'NÜN (DSÖ) ÇERÇEVESİ

Artan bilimsel kanıtlar ışığında, Dünya Sağlık Örgütü, şeker tüketimine ilişkin rehberlerini güncelleyerek ülkelere net bir yol haritası sunmuştur. DSÖ'nün 2015 yılında yayınladığı ve halen geçerliliğini koruyan rehberi, "serbest şeker" kavramını merkeze almaktadır. Serbest şekerler, üreticiler, aşçılar veya tüketiciler tarafından yiyecek ve içeceklere eklenen tüm mono- ve disakkaritlerin yanı sıra, bal, şuruplar ve meyve sularında doğal olarak bulunan şekerleri de kapsar.³ Bu tanımın önemi, politika tasarımındaki potansiyel boşlukları kapatma amacından kaynaklanmaktadır. Örneğin, %100 meyve sularının "doğal" olduğu algısıyla sağlıklı kabul edilmesi yaygındır. Ancak, meyvenin lifli yapısından ayrıştırıldığında, meyve suyundaki şeker de vücut tarafından ilave şeker gibi hızla emilir ve benzer metabolik etkilere yol açar. DSÖ'nün "serbest şeker" tanımı, bu bilimsel gerçeği yansıtarak, politikaların sadece bariz şekilde şeker eklenmiş ürünlere değil, aynı zamanda bu "gizli" şeker kaynaklarına da odaklanması gerektiğini vurgular. Bu yaklaşım, politika yapıcılarının endüstrinin "doğal şeker" argümanlarıyla yanıltılmasını önleyerek daha kapsamlı ve etkili düzenlemeler yapmasına olanak tanır.

DSÖ, serbest şeker alımının toplam günlük enerji alımının %10'unu geçmemesini şiddetle tavsiye etmektedir. Bu, ortalama bir yetişkin için yaklaşık 50 gram veya 12 çay kaşığı şekere denk gelmektedir. Ayrıca, ek sağlık faydaları için bu oranın %5'in altına (yaklaşık 25 gram veya 6 çay kaşığı) düşürülmesini önermektedir.³ Bu net hedefler, ulusal beslenme politikaları için ölçülebilir bir temel oluşturmaktadır. DSÖ, bu hedeflere ulaşmada mali politikaların, özellikle de şekerli içeceklere yönelik vergilerin, en etkili araçlardan biri olduğunu açıkça belirtmektedir. Haziran 2024'te yayınlanan sağlıklı beslenmeyi teşvik etmek için mali politikalar hakkındaki kılavuzunda DSÖ, ilave şekerli yiyecek ve içecekleri vergilendiren politikaların uygulanmasını "şiddetle tavsiye etmekte" ve bu tür vergilerin satın alımlarda ve tüketimde azalmalara yol açtığına dair kanıtlara atıfta bulunmaktadır.³ Bu, DSÖ'nün konuya verdiği önemi ve mali müdahalelerin meşruiyetini küresel düzeyde teyit etmektedir.

2. HALK SAĞLIĞI İÇİN MALİ KALDIRAÇLAR: ŞEKERLİ İÇECEK VERGİLENDİRMESİNİN KÜRESEL BİR DEĞERLENDİRMESİ

Halk sağlığı sorunlarıyla mücadelede hükümetlerin elindeki en güçlü araçlardan biri mali politikalardır. Özellikle tütün ve alkol kontrolünde on yıllardır başarıyla kullanılan tüketim vergileri, son yıllarda beslenme alanında da, özellikle şekerli içecek tüketimini azaltmak amacıyla etkin bir şekilde kullanılmaya başlanmıştır. Bu vergilerin arkasındaki ekonomik mantığı ve farklı tasarım mimarilerini anlamak, etkinliklerini değerlendirmek için kritik öneme sahiptir.



ŞEKERLİ İÇECEK TÜKETİMİNİ AZALTMAK

SAĞLIK ODAKLI TÜKETİM VERGİLERİNİN TEORİSİ VE MEKANİĞİ

Sağlık odaklı vergiler, genellikle "günah vergisi" (sin tax) olarak adlandırılan bir özel tüketim vergisi (ÖTV) türüdür.⁵ Bu vergilerin temel amacı, tüketimleri toplum üzerinde negatif dışsallıklar (negative externalities) yaratan ürünleri hedef almaktır. Negatif dışsallık, bir ekonomik faaliyetin (örneğin, bir şii tüketiminin) bu faaliyete doğrudan katılmayan üçüncü taraflar üzerinde yarattığı maliyettir. Şii tüketimi bağlamında bu maliyetler, obezite ve diyabet gibi hastalıkların tedavisi için kamu sağlık sistemleri tarafından yapılan harcamalar ve bu hastalıklar nedeniyle kaybedilen iş gücü verimliliği olarak ortaya çıkar.³

Bu vergiler, dolaylı vergiler kategorisindedir; yani vergi yasal olarak üretici veya ithalatçıdan alınsa da, mali yükün büyük bir kısmının daha yüksek perakende fiyatları aracılığıyla nihai tüketiciye yansıtılması beklenir.⁷ Fiyat artışı, temel talep kanunu uyarınca, tüketicilerin ilgili üründen daha az satın almasına yol açar. DSÖ, tüketim üzerinde anlamlı bir etki yaratmak için bir verginin nihai perakende fiyatını en az %20 oranında artırması gerektiğini önermektedir.⁵ Bu yaklaşım, bireylerin tüketim kararlarını, ürünün sadece kişisel maliyetini değil, aynı zamanda toplumsal maliyetini de yansıtacak şekilde yeniden şekillendirmeyi hedefler. Dolayısıyla bu vergiler, sadece gelir elde etme aracı değil, aynı zamanda davranış değişikliğini teşvik eden güçlü bir halk sağlığı aracıdır.

VERGİ TASARIM MİMARİSİ: FARKLI MODELLERİN KARŞILAŞTIRILMASI

Bir şii vergisinin başarısı, büyük ölçüde tasarımının mimarisine bağlıdır. Verginin türü, matrahı ve yapısı, hem tüketiciler hem de üreticiler üzerindeki etkilerini kökten değiştirir. Üç ana model öne çıkmaktadır: ad valorem, hacimsel (volumetric) ve kademeli (tiered) vergiler.³

• AD VALOREM VERGİLER:

Ürünün fiyatının belirli bir yüzdesi olarak hesaplanır. Bu modelin uygulanması kolaydır ancak halk sağlığı açısından ciddi zafiyetleri vardır. Çünkü vergi, ürünün fiyatına bağlıdır, şeker içeriğine değil. Bu durum, üreticilerin vergiden kaçınmak için ürün fiyatını düşürmesini teşvik edebilir, ancak şeker içeriğini azaltmaları için doğrudan bir teşvik sunmaz. Hatta daha ucuz ve genellikle daha yüksek şekerli ürünlerin, pahalı ve daha az şekerli premium ürünlere göre daha az vergiye tabi olması gibi ters bir etki bile yaratabilir.

- **HACİMSEL (VOLUMETRIC) VERGİLER:**

Ürünün hacmine (örneğin, litre başına sabit bir miktar) göre hesaplanır. Meksika'da uygulanan model budur. Bu yaklaşım, ad valorem vergilere göre daha etkilidir çünkü vergi miktarı, ürünün fiyatından bağımsızdır ve tüm şekerli içecekleri eşit şekilde etkiler. Temel amacı, genel bir fiyat artışı yoluyla tüketimi caydırmaktır.

- **KADEMELİ (TIERED) VERGİLER:**

Bu, en gelişmiş ve halk sağlığı açısından en etkili model olarak kabul edilmektedir. Vergi oranı, ürünün 100 ml'sindeki şeker miktarına göre belirlenen eşiklere göre değişir. Örneğin, Birleşik Krallık'ta uygulanan modelde, 5 g/100 ml'den az şeker içeren içecekler vergiden muaftır, 5-8 g/100 ml arası standart bir vergiye, 8 g/100 ml üzeri ise daha yüksek bir vergiye tabidir.³



Bu kademeli yapının en önemli avantajı, üreticiler için güçlü bir yeniden formülasyon (reformulation) teşviki yaratmasıdır. Şirketler, ürünlerindeki şeker miktarını vergi eşiklerinin hemen altına çekerek vergiden tamamen kaçınabilir veya daha düşük bir vergi dilimine geçebilirler. Bu durum, verginin sadece bireysel tüketici davranışlarını hedeflemesini değil, aynı zamanda piyasadaki ürünlerin genel kompozisyonunu değiştirerek tüm gıda arzını daha sağlıklı hale getirmesini sağlar.

Ayrıca, verginin üretici veya ithalatçı düzeyinde uygulanması (Birleşik Krallık modelinde olduğu gibi) ile doğrudan tüketiciye yansıtılan bir satış vergisi arasında önemli bir fark vardır. Üretici düzeyindeki bir vergi, mali teşviki doğrudan ürünün formülünü kontrol eden ekonomik aktöre yönlendirir. Bu, değişimin yükünü milyonlarca bireysel tüketicinin omuzlarından alıp, kararları daha merkezi olan birkaç düzine üreticinin sorumluluğuna bırakır.

Bu stratejik tasarım tercihi, bir vergi politikasını, tüm gıda ortamını yeniden şekillendiren güçlü bir endüstriyel politikaya dönüştürür. Bu, sadece sağlıksız seçimleri daha pahalı hale getirmekten çok daha derin ve adil bir sonuçtur, çünkü en sağlıklı seçeneği pazardaki standart ve en kolay seçenek haline getirir.

Aşağıdaki tablo, farklı ülkelerde uygulanan şeker vergi yapılarının temel özelliklerini karşılaştırmaktadır.

TABLO 1. ULUSLARARASI ŞEKER VERGİ YAPILARININ KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ

ÜLKE/BÖLGE	VERGİ ADI/TÜRÜ	YÜRÜRLÜĞE GİRİŞ	VERGİ TİPİ	VERGİ MATRAHI	SPESİFİK ORANLAR/KADEMELER	BİRİNCİL BELİRTİLEN AMAÇ
MEKSİKA	Özel Üretim ve Hizmet Vergisi (IEPS)	2014	Hacimsel	Üretici/İthalatçı	Litre başına 1 peso	Tüketimi Azaltma
BİRLEŞİK KRALLIK	Alkolsüz İçecek Endüstri Vergisi (SDIL)	2018	Kademeli	Üretici/İthalatçı	5-8 g/100ml için	Yeniden Formülasyon
POLONYA	Şeker Vergisi	2021	Kademeli	Üretici/İthalatçı	Şeker ve tatlandırıcı içeriğine göre karmaşık formül	Tüketimi Azaltma
ABD (BERKELEY)	Şekerli İçecek Vergisi	2015	Hacimsel	Dağıtıcı	Ons başına 1 sent	Tüketimi Azaltma
SUUDİ ARABİSTAN	Seçici Ürün Vergisi	2017	Ad Valorem	Üretici/İthalatçı	Şekerli içecekler için %50; enerji içecekleri için %100	Tüketimi Azaltma

Bu tablo, politika tasarımının hedeflenen sonuçla ne kadar yakından ilişkili olduğunu açıkça göstermektedir. Birleşik Krallık'ın yeniden formülasyon odaklı kademeli yapısı ile Meksika'nın tüketim azaltma odaklı hacimsel yapısı arasındaki fark, bu stratejik tercihin önemini vurgulamaktadır.

3. DERİNLEMESİNE VAKA ANALİZLERİ: ULUSLARARASI Şİ VERGİLENDİRME MODELLERİ

Şekerli içecek vergilerinin teorik çerçevesinin ötesinde, bu politikaların gerçek dünyadaki etkilerini anlamak için uluslararası uygulamaların sonuçlarını incelemek esastır. Özellikle Meksika ve Birleşik Krallık'taki deneyimler, farklı vergi tasarımlarının nasıl farklı ancak eşit derecede önemli başarılarla yol açabileceğini gösteren iki zıt ve öğretici model sunmaktadır.

MEKSİKA MODELİ: TÜKETİMİ AZALTMA VE SAĞLIKTA EŞİTLİK ODAKLI YAKLAŞIM

2014 yılında Meksika, ilave şeker içeren tüm alkolsüz içeceklere litre başına 1 peso tutarında sabit bir hacimsel vergi uygulamaya koydu.⁸ Dünyanın en yüksek obezite ve şeker tüketim oranlarından birine sahip bir ülke için bu, cesur bir halk sağlığı adımıydı. Politikanın sonuçları, hem tüketim alışkanlıkları hem de sağlıkta eşitlik açısından dikkat çekici olmuştur.

Verginin yürürlüğe girmesinin ilk yılında, vergiye tabi içeceklerin satın alımında ortalama %6'lık bir düşüş gözlemlendi. Bu düşüş, yıl sonuna doğru ivme kazanarak Aralık ayında %12'ye ulaştı.⁹ Daha da önemlisi, bu düşüş ikinci yılda da devam etti ve ortalama %8-10 seviyelerinde istikrar kazandı.⁸ Bu veriler, verginin etkisinin geçici bir şok olmadığını, kalıcı bir davranış değişikliğine yol açtığını göstermektedir.

Politikanın en çarpıcı sonucu ise sosyoekonomik dağılımda ortaya çıktı. Vergiye bağlı satın alım düşüşleri, en yoksul hanelerde en belirgin şekilde görüldü. Düşük sosyoekonomik statüdeki hanelerde şeker alımları ortalama %9 ile %17 arasında azaldı.⁸

Bu bulgu, bu tür vergilerin "gerileyici" (regressive) olduğu, yani yoksul kesim üzerinde orantısız bir mali yük oluşturduğu yönündeki yaygın eleştiriye karşı güçlü bir argüman sunmaktadır. Vergi mali olarak gerileyici olsa da, yani yoksul bir kişinin gelirin daha büyük bir yüzdesini oluştursa da, sağlık faydaları açısından "ilerici" (progressive) bir etki yaratmıştır. Çünkü en büyük tüketim düşüşleri ve dolayısıyla en büyük potansiyel sağlık kazanımları, diyetle ilişkili hastalıklardan en çok etkilenen en savunmasız gruplarda gerçekleşmiştir.

Aynı dönemde, vergiye tabi olmayan içeceklerin, özellikle de şişelenmiş suyun alımında %4 ila %16 arasında bir artış kaydedildi.⁹ Bu, tüketicilerin sadece daha az şeker tüketmekle kalmayıp, aynı zamanda aktif olarak daha sağlıklı alternatiflere yöneldiğini gösteren önemli bir ikame etkisidir.

Bu davranış değişikliklerinin uzun vadeli sağlık etkilerine ilişkin modelleme çalışmaları da oldukça umut vericidir. Verginin on yıl içinde yüz binlerce obezite ve tip 2 diyabet vakasını önleyeceği ve sağlık harcamalarında yaklaşık 1 milyar dolarlık bir tasarruf sağlayacağı öngörülmektedir.⁴ Meksika deneyimi, nispeten mütevazı bir hacimsel verginin bile ulusal ölçekte satın alma davranışını önemli ölçüde değiştirebileceğinin ve sağlıkta eşitliği artırma potansiyeline sahip olduğunun canlı bir kanıtıdır.

BİRLEŞİK KRALLIK ALKOLSÜZ İÇECEK ENDÜSTRİSİ VERGİSİ (SDIL): ENDÜSTRİ ÇAPINDA BİR YENİDEN FORMÜLASYON PARADİGMASI

Birleşik Krallık'ın 2018'de uygulamaya koyduğu Alkolsüz İçecek Endüstrisi Vergisi (SDIL), politika tasarımında farklı bir felsefeyi benimsemiştir. Temel amaç, doğrudan tüketimi cezalandırmaktan ziyade, üreticileri ürünlerindeki şeker miktarını azaltmaya teşvik etmektir. Bu amaçla, şeker içeriğine dayalı, üretici düzeyinde uygulanan kademeli bir vergi tasarlandı.¹⁴

Bu politikanın belki de en güçlü yönü, duyurusu (Mart 2016) ile yürürlüğe girmesi (Nisan 2018) arasında iki yıllık bir süre bırakılmasıydı.¹⁴ Bu gecikme, verginin bir ceza olmaktan çıkıp, şirketler için bir iş planlama teşvikine dönüşmesini sağladı. Şirketlere net bir seçenek sunuldu: Önümüzdeki iki yılı Ar-Ge'ye yatırım yaparak ürünlerinizi yeniden formüle etmek için harcamaya ya da gelecekte süresiz olarak Hazine'ye vergi ödeyin. Bu uzun vadeli finansal hesaplama karşısında, çoğu büyük üretici, sürekli vergi maliyeti yerine tek seferlik Ar-Ge maliyetini tercih etti.

Sonuçlar, bu stratejinin ne kadar başarılı olduğunu gözler önüne serdi. Vergi yürürlüğe girdiğinde, piyasadaki birçok ürün zaten vergi eşiklerinin altına çekilmişti.¹⁴ Toplamda, vergi kapsamındaki içeceklerin şeker içeriğinde ortalama %46'lık şaşırtıcı bir düşüş sağlandı.¹⁴ Bu, Birleşik Krallık gıda tedarik zincirinden her yıl 47.000 tondan fazla şekerin kaldırılması anlamına geliyordu.¹⁶

Tüketici davranışları da bu endüstriyel dönüşüme paralel olarak değişti. Yüksek şekerli içeceklerin satışı çökerken, düşük ve sıfır şekerli içeceklerin satışı fırladı. İlginç bir şekilde, satılan toplam alkolsüz içecek hacmi bir miktar artarken, bu içeceklerden alınan toplam şeker miktarı azaldı.¹⁴ Bu, politikanın endüstrinin genel satış hacmine zarar vermeden halk sağlığı hedeflerine ulaşabildiğini göstermektedir. Birleşik Krallık vakası, iyi tasarlanmış bir verginin talepten çok arza odaklanarak, tüm pazarı yeniden şekillendirebileceğini ve sağlıklı seçeneği tüketiciler için varsayılan seçenek haline getirebileceğini kanıtlayan, dünya çapındaki politika yapımcılar için en önemli derslerden biridir.

Diğer Ülkelerden Karşılaştırmalı Bulgular

Meksika ve Birleşik Krallık'ın öncü modellerinin yanı sıra, diğer ülkelerdeki uygulamalar da Şİ vergilerinin küresel bir ivme kazandığını ve farklı bağlamlarda olumlu sonuçlar verdiğini göstermektedir.

- **Amerika Birleşik Devletleri:** Federal bir vergi olmamasına rağmen, Berkeley, Philadelphia gibi şehirlerde uygulanan yerel vergiler önemli etkiler yaratmıştır. Yapılan bir araştırma, vergi uygulanan beş şehirde perakende fiyatlarda ortalama %33.1'lik bir artışa ve buna paralel olarak satın alma hacminde %33'lük bir düşüşe yol açtığını bulmuştur.³
- **Polonya:** 2021'de yürürlüğe giren yeni bir vergi, üreticileri hızla yeniden formülasyona itmiştir. Bir araştırma, verginin ardından gazlı içeceklerdeki medyan şeker içeriğinin 100 ml'de 8.6 gramdan 6.9 grama düştüğünü göstermiştir.³
- **Orta Doğu ve Kuzey Afrika (MENA):** Bu bölge, yüksek şeker tüketim oranlarına rağmen politika benimsemeye geride kalmaktadır. Bölge nüfusunun sadece %21.6'sı bir Şİ vergisi kapsamındadır.³ Bu durum, Türkiye'nin de içinde bulunduğu coğrafyada önemli bir politika boşluğu olduğunu ve müdahale için büyük bir potansiyel bulunduğunu göstermektedir.

Aşağıdaki tablo, bu vaka analizlerinden elde edilen temel sonuçları özetlemektedir.

TABLO 2. ULUSLARARASI Şİ VERGİ POLİTİKALARINDAN ELDE EDİLEN TEMEL SONUÇLARIN ÖZETİ

ÜLKE	TEMEL POLİTİKA ÖZELLİĞİ	FİYATLAR ÜZERİNDEKİ ETKİ	SATIŞ/SATIN ALMA ÜZERİNDEKİ ETKİ (% DEĞİŞİM)	YENİDEN FORMÜLASYON KANITI	BELGELENMİŞ/ ÖNGÖRÜLEN SAĞLIK SONUÇLARI
MEKSİKA	Hacimsel Vergi	Fiyatlarda ~%10-11 artış	-%6 ila - %10 düşüş	Sınırlı	Obezite ve diyabet vakalarında azalma, sağlık harcamalarında tasarruf öngörüsü.
BİRLEŞİK KRALLIK	Kademeli, Üretici Vergisi	Yüksek şekerli ürünlerde fiyat artışı	Yüksek şekerli ürün satışlarında çöküş, genel hacimde hafif artış	Çok Yüksek (İçeceklerde %46 şeker azalması)	Çocukluk obezitesinde azalma ile ilişkilendirildi.
ABD (ŞEHİRLER)	Hacimsel Vergi	Fiyatlarda ~%33 artış	-%33 düşüş	Sınırlı	Tüketimdeki düşüşe bağlı olumlu sağlık etkileri bekleniyor.
POLONYA	Kademeli Vergi	Fiyatlarda artış	Belirtilmemiş	Yüksek (Gazlı içeceklerde medyan şeker içeriğinde düşüş)	Belirtilmemiş.

Bu uluslararası kanıtlar, Şİ vergilerinin artık teorik bir öneri olmadığını, farklı tasarımlarla farklı hedeflere ulaşabilen, kanıta dayalı ve etkili bir halk sağlığı aracı olduğunu ortaya koymaktadır.

4. TÜRKİYE'DEKİ TÜKETİM DURUMU (ŞEKERLİ İÇECEK TÜKETİMİ)

Türkiye'nin şekerli içecek tüketimi ve buna bağlı halk sağlığı politikalarını değerlendirmek için öncelikle mevcut tüketim alışkanlıklarının güvenilir verilerle ortaya konulması gerekmektedir. Bu bağlamda, Türkiye'deki en yetkin ulusal veri kaynağı olan Türkiye Beslenme ve Sağlık Araştırması (TBSA), ülkedeki şeker tüketim eğilimlerini anlamak için temel bir referans noktasıdır.

TÜRKİYE BESLENME VE SAĞLIK ARAŞTIRMASI (TBSA) VERİLERİNİN ANALİZİ (2010-2017)

TBSA'nın 2010 ve 2017 yıllarında yapılan çalışmaları, Türkiye'de 15 yaş ve üzeri bireylerin şeker tüketimine ilişkin önemli veriler sunmaktadır. Bu veriler, hem genel eğilimleri hem de demografik farklılıkları gözler önüne sermektedir.³

2017 TBSA sonuçlarına göre, 15 yaş ve üzeri bireylerde günlük ortalama toplam şeker alımı 30.6 gram olarak rapor edilmiştir. Bu rakam, 2010 yılında kaydedilen 33.0 gramlık ortalama göre hafif bir düşüşe işaret etmektedir. Bu genel ortalamanın içinde, doğrudan çay, kahve gibi içeceklere eklenen sofr şeker (sakkaroz) tüketimi yaklaşık 20 gram/gün düzeyindedir. Bu veriler, yedi yıllık bir periyotta şeker tüketiminde sınırlı da olsa olumlu bir eğilim olduğunu göstermekle birlikte, tüketimin hala önemli bir seviyede olduğunu ortaya koymaktadır.³

Veriler cinsiyet ve yaş gruplarına göre incelendiğinde, daha belirgin farklılıklar ortaya çıkmaktadır. Özellikle 19–64 yaş arası yetişkin grubunda, erkeklerin kadınlara kıyasla anlamlı derecede daha fazla şeker tükettiği görülmektedir. Bu yaş grubunda günlük ortalama şeker tüketimi erkeklerde 24.4 gram iken, kadınlarda 17.6 gram olarak hesaplanmıştır. 2010 yılı verileriyle karşılaştırıldığında, her iki cinsiyette de bir azalma eğilimi mevcuttur; 2010'da erkeklerde 36.6 gram ve kadınlarda 28.7 gram olan tüketim, 2017'de sırasıyla 34.9 gram ve 26.4 grama gerilemiştir.³ Bu cinsiyet farkı, halk sağlığı müdahalelerinin hedef kitle belirlerken bu demografik özelliği göz önünde bulundurması gerektiğini göstermektedir.

TÜRKİYE'NİN TÜKETİM DÜZEYLERİNİN DSÖ ÖNERİLERİYLE KIYASLANMASI

Türkiye'deki tüketim verilerini bir bağlama oturtmak için, bu rakamları Dünya Sağlık Örgütü'nün küresel önerileriyle karşılaştırmak zorunludur. DSÖ, serbest şeker alımının toplam günlük enerjinin %10'unu aşmamasını, ideal olarak ise %5'in altına düşürülmesini önermektedir. Ortalama 2000 kalorilik bir diyet için bu sınırlar sırasıyla yaklaşık 50 gram ve 25 gram şeker karşılık gelmektedir.

Türkiye'de 2017 yılı için raporlanan 30.6 gramlık günlük ortalama toplam şeker tüketimi, DSÖ'nün daha katı olan %5'lik (yaklaşık 25 gram) hedefinin üzerindedir, ancak %10'luk (yaklaşık 50 gram) üst sınırının altındadır. Bu durum, ilk bakışta Türkiye'nin



kritik bir tehlike bölgesinde olmadığı şeklinde yorumlanabilir. Ancak bu yorum, önemli bir metodolojik detayı gözden kaçırma riski taşır. TBSA verileri "toplam şeker" ve "sofra şekeri"ni raporlamaktadır. DSÖ'nün hedefi ise daha kapsamlı bir tanım olan "serbest şeker" içindir. Serbest şeker, TBSA'nın ölçtüğü ilave şekerlerin yanı sıra, tüketiciler tarafından genellikle "ilave şeker" olarak algılanmayan meyve suları ve konsantrelerdeki şekerleri de içerir.³

Türkiye'de meyve nektarları ve %100 meyve suları gibi ürünlerin tüketimi oldukça yaygındır. Bu ürünler, TBSA'nın "toplam şeker" rakamlarına tam olarak yansımayan önemli bir serbest şeker kaynağıdır.

Dolayısıyla, Türkiye'deki gerçek serbest şeker tüketiminin, raporlanan 30.6 gramlık ortalamadan daha yüksek olması kuvvetle muhtemeldir. Bu durum, ortalama bir Türk tüketicisinin DSÖ'nün 25 gramlık ideal sınırını aştığını ve hatta 50 gramlık üst sınıra tehlikeli bir şekilde yaklaştığını düşündürmektedir. Bu nedenle, TBSA verilerindeki hafif düşüş eğilimi memnuniyetle karşılanırsa da, bu durum bir rehavete yol açmamalıdır. Aksine, verilerin muhtemel bir eksik ölçümü işaret etmesi, politika müdahalesi ihtiyacının, verilerin yüzeyde gösterdiğinden daha acil ve gerekli olduğunu ima etmektedir. Raporun da belirttiği gibi, "günlük tüketim miktarlarının hâlen Dünya Sağlık Örgütü'nün önerdiği sınırların üzerinde olduğu göz önünde bulundurulduğunda, halk sağlığı açısından daha etkili önleyici politika ve uygulamalara ihtiyaç duyulduğu söylenebilir".³

Aşağıdaki tablo, TBSA verilerini yıllara ve cinsiyete göre özetlemekte ve DSÖ'nün önerileriyle doğrudan bir karşılaştırma sunmaktadır.

TABLO 3. TÜRKİYE'DE ŞEKER TÜKETİM EĞİLİMLERİ (TBSA 2010 VS. 2017)

GÖSTERGE	2010 (G/GÜN)	2017 (G/GÜN)	% DEĞİŞİM	DSÖ ÖNERİLEN SINIR (G/GÜN)
ORTALAMA TOPLAM ŞEKER (TÜM YETİŞKİNLER)	33.0	30.6	-7.3%	< 50 (ideal < 25)
ORTALAMA TOPLAM ŞEKER (ERKEKLER 19- 64)	36.6	34.9	-4.6%	< 50 (ideal < 25)
ORTALAMA TOPLAM ŞEKER (KADINLAR 19- 64)	28.7	26.4	-8.0%	< 50 (ideal < 25)
SOFRA ŞEKERİ (TÜM YETİŞKİNLER)	Veri Yok	~20.0	-	-

Not: TBSA 2017 verilerinde 19-64 yaş grubu için verilen değerler (erkek: 24.4 g, kadın: 17.6 g) ile tüm yetişkinler için verilen değerler (erkek: 34.9 g, kadın: 26.4 g) arasında bir tutarsızlık bulunmaktadır. Tabloda, zaman serisi karşılaştırması için daha kapsamlı olan tüm yetişkin verileri kullanılmıştır. DSÖ sınırı, 2000 kalorilik bir diyete göre hesaplanmıştır.

Bu tablo, Türkiye'deki durumun nüanslı bir resmini çizmektedir: kaydedilen bir ilerleme vardır, ancak politika boşluğu ve halk sağlığı riski devam etmektedir.

5. TÜRKİYE'NİN MEVCUT MALİ ÇERÇEVESİ: ÖZEL TÜKETİM VERGİSİ'NİN (ÖTV) HALK SAĞLIĞI BAĞLAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ

Türkiye'de şekerli içecekler de dahil olmak üzere bazı tüketim malları, Özel Tüketim Vergisi (ÖTV) kapsamında vergilendirilmektedir. Ancak, bu verginin mevcut yapısı, amacı ve kapsamı incelendiğinde, modern bir halk sağlığı aracı olarak işlev görmekten uzak olduğu ve temel olarak mali gelir elde etme hedefine yönelik tasarlandığı açıkça görülmektedir. Bu bölüm, ÖTV'nin içecekler üzerindeki uygulamasını detaylandırarak ve bu yapıyı, uluslararası alanda başarıya ulaşmış sağlık odaklı vergilerle karşılaştırarak etkinliğini değerlendirecektir.

ÖTV'NİN YAPI SÖKÜMÜ: İÇECEKLER İÇİN KAPSAM, ORANLAR VE MUAFİYETLER

Türkiye'de içeceklere uygulanan ÖTV, belirli ürün kategorilerini hedef alan ve bu ürünlerin fiyatı üzerinden yüzde olarak hesaplanan bir ad valorem vergidir.¹⁹ Mevcut düzenlemeler uyarınca, kolalı gazozlar, meyveli ve sade gazozlar, enerji içecekleri, soğuk çay ve benzeri tatlandırılmış veya aromalandırılmış içecekler ÖTV kapsamındadır.¹⁹ Vergi oranı, ürünün vergisiz satış bedeli üzerinden belirli bir yüzde olarak uygulanır (örneğin, bir sirkülerdeki hesaplama %35'lik bir oranı örnek olarak kullanmaktadır).¹⁹

Ancak ÖTV'nin halk sağlığı perspektifinden en kritik yönü, kapsamı ve muafiyetleridir. Mevcut yasal çerçeve, önemli miktarda serbest şeker içerebilen bazı içecek kategorilerini vergiden muaf tutmaktadır. Bunların en başında, Türk Gıda Kodeksi'ne göre %100 meyve suyu sayılan ürünler ve sebze suları gelmektedir.¹⁹ Ayrıca, doğal mineralli maden suyu ile üretilmiş bazı meyveli gazlı içecekler de kapsam dışındadır.¹⁹

Bu muafiyetler, verginin bir "şeker vergisi" olarak tasarlanmadığını açıkça göstermektedir. DSÖ'nün "serbest şeker" tanımının da vurguladığı gibi, %100 meyve suları, liflerinden ayrıştırıldığı için ilave şekerli içeceklerle benzer metabolik etkilere sahip önemli bir serbest şeker kaynağıdır. Bu ürünlerin vergiden muaf tutulması, tüketicilere bu içeceklerin sağlıklı olduğu yönünde yanlış bir sinyal göndermekte ve politikanın genel halk sağlığı etkinliğini baltalamaktadır. Verginin temel amacının obezite ile mücadele olmadığı, daha ziyade mali bir araç olduğu çeşitli kaynaklarda belirtilmiştir.²¹

KARŞILAŞTIRMALI BİR ANALİZ: ÖTV'NİN TASARIM VE NİYETİNİN SAĞLIK ODAKLI VERGİLERLE ZITLIĞI

Türkiye'nin ÖTV modelini, Birleşik Krallık'ın başarılı SDIL modeli gibi kanıta dayalı sağlık odaklı vergilerle karşılaştırmak, mevcut çerçevenin eksikliklerini net bir şekilde ortaya koymaktadır.

- **Amaç Farklılığı:** ÖTV'nin birincil amacı devlet gelirlerini artırmaktır.²¹ Buna karşılık, SDIL'nin birincil amacı halk sağlığını iyileştirmek için endüstriyi yeniden formülasyona teşvik etmektir.²¹ Bu temel niyet farkı, tasarımdaki tüm diğer farklılıkların kaynağıdır.

- **Mekanizma ve Teşvik:** ÖTV, bir ad valorem vergidir; yani ürünün fiyatına göre yüzde olarak alınır. Bu yapı, üreticiye şeker içeriğini azaltması için hiçbir teşvik sunmaz. Aynı fiyattaki 100 ml'sinde 11 gram şeker olan bir içecek ile 6 gram şeker olan bir içecek aynı miktarda vergiye tabi olabilir. Hatta bu yapı, ters bir teşvik bile yaratabilir. Üreticiler, daha ucuz (ve genellikle daha kalitesiz, yüksek şekerli) içerikler kullanarak ürünün vergi öncesi fiyatını düşürerek toplam vergi yükünü azaltabilirler. SDIL ise şeker içeriğine göre kademeli bir yapıya sahiptir. Bu, üreticilere şeker miktarını belirli eşiklerin (5g ve 8g) altına düşürdüklerinde doğrudan ve anlamlı bir finansal kazanç sağlar. Bu, en güçlü yeniden formülasyon teşvikidir.¹⁴
- **Ad Valorem Yapının Ters Etkisi:** ÖTV'nin fiyat bazlı yapısı, halk sağlığı hedefleriyle çelişen bir sonuç doğurabilir. Örneğin, her ikisi de 100 ml'de 11 gram şeker içeren iki içecek düşünelim. Biri 10 TL'lik premium bir marka, diğeri ise 5 TL'lik bir market markası olsun. %25'lik bir ÖTV oranında, premium ürün 2.5 TL vergi öderken, ucuz ürün 1.25 TL vergi öder. Sağlığa zararlı olan bileşen (şeker) aynı miktarda olmasına rağmen, vergi yükü daha pahalı üründe daha fazladır. Sağlık odaklı bir vergi, en ucuz şeker kaynaklarını en etkili şekilde hedeflemelidir. ÖTV'nin mevcut yapısı ise bunu başaramamaktadır.
- **Muafiyetler:** ÖTV'nin %100 meyve suyu gibi yüksek serbest şeker kaynaklarını muaf tutması, politikanın bilimsel temelden ne kadar uzak olduğunu göstermektedir.¹⁹ SDIL'nin muafiyetleri ise (süt bazlı içecekler gibi) besinsel profilleri farklı olan ürünlere yöneliktir ve hatta bu muafiyetler bile şu anda etkinliği artırmak amacıyla gözden geçirilmektedir.¹⁷



Aşağıdaki tablo, Türkiye'nin ÖTV'si ile Birleşik Krallık'ın SDIL'si arasındaki temel tasarım farklılıklarını ve bunların halk sağlığı üzerindeki potansiyel etkilerini özetlemektedir.

TABLO 4: TÜRKİYE'NİN ÖTV'Sİ İLE BİRLEŞİK KRALLIK'IN SDIL'SİNİN İÇECEKLER İÇİN KARŞILAŞTIRILMASI

POLİTİKA ÖZELLİĞİ	TÜRKİYE- ÖZEL TÜKETİM VERGİSİ (ÖTV)	BİRLEŞİK KRALLIK ALKOLSÜZ İÇECEK ENDÜSTRİSİ VERGİSİ (SDIL)	HALK SAĞLIĞI AÇISINDAN ANLAMI
BİRİNCİL AMAÇ	Mali Gelir Elde Etme	Halk Sağlığını İyileştirme (Yeniden Formülasyon)	ÖTV, sağlık hedeflerini önceliklemez; SDIL, doğrudan sağlık kazanımlarını hedefler.
VERGİ TİPİ	Ad Valorem (Fiyat Yüzdeleri)	Kademeli (Şeker İçeriğine Göre)	ÖTV, şeker azaltımını teşvik etmez; SDIL, üreticilere güçlü bir yeniden formülasyon teşviki sunar.
VERGİ MATRAHI	Ürünün Vergisiz Fiyatı	Litre Başına Şeker Miktarı	ÖTV, en ucuz şeker kaynaklarını yeterince hedeflemez; SDIL, doğrudan sağlığa zararlı bileşeni (şeker) hedefler.
YENİDEN FORMÜLASYON TEŞVİKİ	Yok	Çok Yüksek	ÖTV, endüstriyi dönüştürme potansiyeline sahip değildir; SDIL, pazarın tamamını daha sağlıklı hale getirmek için tasarlanmıştır.
YÜKSEK ŞEKERLİ İÇECEKLERİN DURUMU	Fiyatına göre vergilendirilir.	En yüksek vergi oranına tabidir.	ÖTV, şeker miktarına duyarlıdır; SDIL, en zararlı ürünleri en çok cezalandırır.
DÜŞÜK ŞEKERLİ İÇECEKLERİN DURUMU	Fiyatına göre vergilendirilir.	Düşük vergi oranına tabi veya vergiden muaf .	ÖTV, sağlıklı alternatifleri ödüllendirmez; SDIL, düşük şekerli ürünleri teşvik eder.
TEMEL MUAFİYETLER	%100 Meyve Suları, Sebze Suları	Süt Bazlı İçecekler (Gözden Geçiriliyor)	ÖTV'nin muafiyetleri, önemli bir serbest şeker kaynağını göz ardı ederek büyük bir politika boşluğu yaratır.

Bu karşılaştırma, Türkiye'nin mevcut mali çerçevesinin bir halk sağlığı aracı olarak yetersiz kaldığını ve uluslararası en iyi uygulamalardan önemli ölçüde saptığını net bir şekilde ortaya koymaktadır. ÖTV, bir "şeker vergisi" değildir ve bu şekilde değerlendirilemez.

6. KÜRESEL DERSLERİN TÜRKİYE HALK SAĞLIĞI STRATEJİSİ İÇİN SENTEZLENMESİ

Uluslararası vaka analizleri ve Türkiye'nin mevcut durumunun değerlendirilmesi, ülkenin şeker tüketimini azaltma ve BOH yükünü hafifletme konusunda önemli bir fırsatla karşı karşıya olduğunu göstermektedir. Türkiye, diğer ülkelerin deneyimlerinden ders çıkararak, ilk nesil politika denemelerini atlayıp doğrudan kanıta dayalı ve en etkili modellere geçme avantajına sahiptir. Bu bölüm, küresel dersleri Türkiye bağlamında sentezleyerek uygulanabilir bir stratejik çerçeve sunmaktadır.

YENİDEN FORMÜLASYONUN KAÇINILMAZLIĞI: ARZ ODAKLI BİR YAKLAŞIM

Uluslararası deneyimlerin en güçlü dersi, doğru tasarlanmış bir verginin en büyük etkisinin talep (tüketim) üzerinde değil, arz (üretim) üzerinde olduğudur. Birleşik Krallık'ın SDIL modeli, kademeli yapısı ve üreticiyi hedef alması sayesinde, içecek endüstrisinde kitlesel bir yeniden formülasyon dalgasını tetiklemiştir.¹⁴ Türkiye'de de benzer bir modelin uygulanması, Türk içecek pazarında benzer bir dönüşüme yol açacaktır. Üreticiler, daha yüksek vergi dilimlerinden kaçınmak için ürünlerindeki şeker miktarını düşürmeye yönelecektir. Bu, tüketicilerin bireysel olarak daha sağlıklı seçimler yapmasını beklemek yerine, pazarın kendisini daha sağlıklı hale getirir. Tüketici, favori markasını satın almaya devam etse bile, farkında olmadan daha az şeker tüketmiş olur. Bu yaklaşım, endüstrinin toplam satış hacmini önemli ölçüde etkilemeden (İngiltere'de hacim artmıştır)¹⁴, nüfus düzeyinde şeker maruziyetini azaltmanın en etkili ve en adil yoludur.

EŞİTLİK VE TÜKETİCİ ETKİSİNİ ELE ALMAK: SAĞLIK KAZANIMLARININ İLERİCİLİĞİ

Şeker vergilerine yönelik en yaygın endişelerden biri, düşük gelirli haneler üzerinde orantısız bir mali yük oluşturacağıdır. Ancak Meksika deneyimi, bu endişeye karşı güçlü bir kanıt sunmaktadır. Vergi, en büyük tüketim düşüşlerini ve dolayısıyla en büyük potansiyel sağlık kazanımlarını, diyetle ilişkili hastalıklardan en çok etkilenen düşük gelirli gruplarda sağlamıştır.⁸ Politika, mali olarak gerileyici olsa da, sağlık sonuçları açısından ilericidir. Türkiye'de de benzer bir verginin, obezite ve diyabet yükünün daha ağır olduğu sosyoekonomik gruplarda en büyük olumlu etkiyi yaratması beklenir.

Ayrıca, vergiden elde edilecek gelirin, bu eşitlikçi etkiyi daha da güçlendirmek için akılcıca kullanılması mümkündür. Vergi gelirleri, genel bütçeye aktarılmak yerine, doğrudan halk sağlığı programlarına "tahsis edilebilir" (earmarking). Örneğin, bu gelirler okullarda sağlıklı beslenme programlarını finanse etmek, düşük gelirli mahallelerde taze meyve ve sebze erişimi artırmak veya diyabet önleme ve tarama programlarını desteklemek için kullanılabilir.³ Bu, verginin sadece caydırıcı bir araç olmasını sağlamakla kalmaz, aynı zamanda toplum sağlığını iyileştirmek için proaktif bir yatırım kaynağına dönüşmesini de sağlar.

ÇOK YÖNLÜ BİR STRATEJİ OLUŞTURMAK: VERGİNİN ÖTESİ

Şekerli içecek vergisi, BOH ile mücadelede son derece güçlü bir araç olsa da, tek başına bir sihirli değnek değildir. Maksimum etki için, daha geniş ve kapsamlı bir halk sağlığı stratejisinin bir parçası olarak uygulanmalıdır. Uluslararası deneyimler, mali politikaların diğer düzenleyici ve eğitici önlemlerle birleştirildiğinde daha etkili olduğunu göstermektedir.³



Bu strateji şu unsurları içermelidir:

1. Zorunlu ve Anlaşılır Ön Yüz Etiketlemesi: Tüketicilerin bir ürünün şeker, tuz ve yağ içeriğini hızlı ve kolay bir şekilde anlamalarını sağlayan "trafik ışığı" veya "sağlık yıldızı" gibi sistemler.

2. Çocuklara Yönelik Pazarlamanın Kısıtlanması: Özellikle televizyon ve dijital platformlarda, yüksek şekerli ürünlerin çocukları hedef alan reklamlarının yasaklanması veya sıkı bir şekilde düzenlenmesi.

3. Okul Ortamlarının Sağlıklı Hale Getirilmesi: Okul kantinlerinde ve otomatlarda şekerli içeceklerin ve sağlıksız atıştırmalıkların satışının yasaklanması.

4. Kamuoyu Bilinçlendirme Kampanyaları: Aşırı şeker tüketiminin sağlık riskleri konusunda halkı eğitmeye yönelik sürekli ve etkili kampanyalar.

Bu çok yönlü yaklaşım, hem bireylerin bilinçli seçimler yapmasını sağlayacak hem de yaşadıkları çevreyi bu sağlıklı seçimleri destekleyecek şekilde dönüştürecektir. Vergi, bu dönüşümün en güçlü katalizörü olacaktır.

POTANSİYEL ENDÜSTRİ ARGÜMANLARINA KARŞI KANITA DAYALI YANITLAR

Türkiye'de bir şeker vergisi önerisi, kaçınılmaz olarak içecek endüstrisi tarafından bazı argümanlarla karşılanacaktır. Politika yapımcıların, bu argümanlara uluslararası kanıtlarla hazırlıklı olması, kamuoyu tartışmasını doğru bir zeminde yürütmek için hayati önem taşır.

- **Endüstri Argümanı 1: "Vergi iş kayıplarına yol açacak ve ekonomiye zarar verecektir."**

Kanıt Dayalı Yanıt: Birleşik Krallık deneyimi, bu iddianın tersini kanıtlamaktadır. SDIL sonrası, endüstrinin toplam satış hacmi düşmemiş, aksine hafifçe artmıştır.¹⁴ Tüketim, yüksek şekerli ürünlerden düşük/sıfır şekerli ürünlere kaymıştır. Endüstri çökmemiş, adapte olmuştur. Yeniden formülasyon, Ar-Ge ve pazarlama alanlarında yeni iş fırsatları bile yaratabilir.

- **Endüstri Argümanı 2: "Bu vergi adaletsizdir ve yoksulları cezalandırır."**

Kanıt Dayalı Yanıt: Meksika deneyimi, verginin en büyük sağlık faydalarını en yoksul kesimlere getirdiğini göstermiştir.⁹ BOH'ların yükü zaten yoksul kesimlerde daha ağırdır. Bu nedenle, bu hastalıkları önleyen bir politika, temelde sağlıkta eşitliği artırıcı bir müdahaledir. Ayrıca, elde edilen gelirin sağlık programlarına yönlendirilmesi, bu etkiyi daha da güçlendirecektir.

Politika yapıcılar, bu uluslararası verileri proaktif bir şekilde kullanarak, tartışmayı endüstrinin ekonomik kaygılarına değil, politikanın kanıtlanmış halk sağlığı kazanımlarına odaklayabilirler.

7. STRATEJİK ÖNERİLER VE GELECEĞE BAKIŞ

Bu rapor boyunca sunulan kapsamlı analizler, Türkiye'nin şekerli içecek tüketimi kaynaklı halk sağlığı sorunlarıyla mücadelede kanıta dayalı ve etkili bir politika değişikliği yapması için güçlü bir zemin oluşturmaktadır. Mevcut ÖTV yapısının yetersizlikleri ve uluslararası modellerin başarısı, Türkiye için net bir yol haritası çizmektedir. Bu son bölüm, somut, uygulanabilir politika önerileri sunmakta ve bu önerilerin potansiyel etkilerini özetlemektedir.

TÜRKİYE İÇİN KADEMELİ BİR Şİ VERGİSİ ÖNERİSİ

Türkiye'nin, mevcut içecek ÖTV'sini lağvederek yerine, Birleşik Krallık'ın SDIL modelini temel alan, halk sağlığı odaklı, kademeli bir vergi sistemi getirmesi şiddetle tavsiye edilmektedir.

Bu yeni verginin temel mimarisi aşağıdaki gibi tasarlanmalıdır:

- **Verginin Adı:** Politikanın cezalandırıcı bir "günah vergisi" olarak algılanmasını önlemek ve olumlu amacını vurgulamak için "Sağlıklı İçecek Teşvik Vergisi" veya benzeri bir isimlendirme tercih edilebilir.
- **Vergi Matrahı ve Tipi:** Vergi, ürünün fiyatına göre değil, doğrudan sağlığa zararlı olan bileşene, yani 100 ml'deki toplam şeker miktarına göre hesaplanan kademeli bir yapıya sahip olmalıdır. Vergi, üretici veya ithalatçı düzeyinde uygulanmalıdır.

- **Vergi Kademeleri:** Uluslararası en iyi uygulamalarla uyumlu olarak üç kademeli bir yapı önerilmektedir:

Muafiyet Kademesi: 100 ml'de 5 gramdan az şeker içeren içecekler vergiden tamamen muaf tutulmalıdır. Bu, üreticiler için ulaşılabilir ve güçlü bir yeniden formülasyon hedefi sunar.

Standart Kademe (Kademe 1): 100 ml'de 5 gram ile 7.9 gram arasında şeker içeren içecekler için litre başına standart bir vergi oranı uygulanmalıdır.

Yüksek Kademe (Kademe 2): 100 ml'de 8 gram veya daha fazla şeker içeren içecekler için litre başına daha yüksek bir vergi oranı uygulanmalıdır. Bu, en zararlı ürünleri hedef alarak tüketimi caydırır ve yeniden formülasyonu en çok teşvik eden kademedir.

- **Uygulama Takvimi:** Politikanın başarısı için endüstrinin adaptasyonuna zaman tanımak kritik öneme sahiptir. Bu nedenle, verginin yasal olarak kabul edildiği tarihten itibaren **24 aylık bir geçiş süreci** öngörülmelidir. Bu süre, şirketlere ürünlerini yeniden formüle etmek, yeni pazarlama stratejileri geliştirmek ve tedarik zincirlerini ayarlamak için yeterli zamanı tanıyacaktır. Bu yaklaşım, Birleşik Krallık modelinin başarısındaki en önemli faktörlerden biri olmuştur.
- **Kapsam ve Muafiyetlerin Gözden Geçirilmesi:** Yeni vergi, mevcut ÖTV'nin kapsadığı tüm şekerli içecekleri içermelidir. En önemlisi, **%100 meyve sularına yönelik mevcut muafiyetin kaldırılması** ve bu ürünlerin de serbest şeker içerikleri temelinde vergi sistemine dahil edilmesi bilimsel bir zorunluluktur. Süt ve süt bazlı içeceklerin durumu, besinsel profilleri göz önünde bulundurularak ayrı bir değerlendirmeye tabi tutulabilir, ancak ilave şeker içeren aromalı sütler ve benzeri ürünlerin vergi kapsamında olması hedeflenmelidir.

ÖNGÖRÜLEN ETKİLER

Bu önerilen politikanın Türkiye'de uygulanması durumunda, uluslararası kanıtlara dayanarak aşağıdaki etkilerin ortaya çıkması kuvvetle muhtemeldir:

- **Endüstriyel Dönüşüm ve Yeniden Formülasyon:** Türk içecek endüstrisinin, vergi maliyetinden kaçınmak için kitlesel bir yeniden formülasyon sürecine girmesi beklenir. Bu, Birleşik Krallık'ta görülen %46'lık şeker azaltma oranlarına benzer şekilde, piyasada satılan içeceklerin ortalama şeker içeriğinde önemli bir düşüşe yol açacaktır.¹⁶
- **Tüketici Davranışlarında Değişim:** Yeniden formüle edilemeyen veya edilmeyen yüksek şekerli ürünlerin fiyatı artacaktır.

Bu durum, Meksika'da gözlemlenen %6-10'luk satın alım düşüşlerine benzer şekilde, bu ürünlerin tüketiminde bir azalmaya neden olacaktır.⁸ Tüketiciler, fiyat avantajı ve artan bulunabilirlik nedeniyle düşük/sıfır şekerli alternatiflere yönelecektir.

- **Halk Sağlığı Kazanımları:** Nüfus düzeyinde şeker alımının azalması, uzun vadede obezite ve tip 2 diyabet prevalansında düşümlere yol açacaktır. Modelleme çalışmaları, bu tür vergilerin on binlerce yeni diyabet ve obezite vakasını önleyebileceğini göstermektedir.³
- **Ekonomik Etkiler:** BOH'ların önlenmesi, sağlık sistemi üzerindeki yükü hafifleterek uzun vadede milyarlarca liralık sağlık harcaması tasarrufu sağlayacaktır. Vergiden elde edilecek gelir, ek bir kaynak olarak sağlık sisteminin güçlendirilmesi ve önleyici hizmetlerin finanse edilmesi için kullanılabilir.



SONUÇ

Türkiye, bulaşıcı olmayan hastalıkların artan yüküyle mücadelede kritik bir kavşaktadır. Mevcut politikaların yetersiz kaldığı ve tüketim alışkanlıklarının halk sağlığı için bir tehdit oluşturduğu bir ortamda, statükoyu korumak bir seçenek değildir. Uluslararası deneyimler, iyi tasarlanmış bir şekerli içecek vergisinin, sadece bir mali araç olmanın ötesinde, gıda ortamını dönüştüren, endüstriyi yeniliğe teşvik eden ve en savunmasız vatandaşların sağlığını koruyan güçlü bir politika kaldırıcı olduğunu kanıtlamıştır. Bu raporda önerilen kademeli, üretici odaklı vergi modeli, Türkiye'ye bu küresel başarı hikayesinin bir parçası olma fırsatı sunmaktadır. Bu, popülist veya cezalandırıcı bir önlem değil, bilime ve kanıta dayalı, pro-aktif bir halk sağlığı stratejisidir. Bu adımı atmak, Türkiye'nin vatandaşlarının sağlığına yaptığı en önemli yatırımlardan biri olacak ve gelecek nesiller için daha sağlıklı bir gelecek inşa etme yolunda atılmış tarihi bir adım olarak kayıtlara geçecektir.

KAYNAKLAR

- 1) Şekerin Zararları Nelerdir? - Medical Park, erişim tarihi Eylül 23, 2025, <https://www.medicalpark.com.tr/saglik-rehberi/sekerin-zararlari>
- 2) Şekerin Zararları: Sağlık Üzerindeki Olumsuz Etkileri ve Alternatifler - Acıbadem, erişim tarihi Eylül 23, 2025, <https://www.acibadem.com.tr/ilgi-alani/sekerinzararlari-nelerdir/>
- 3) Halk Sağlığı Açısından Türkiye’de Yiyecek ve İçeceklerde Şeker Miktarının Değerlendirilmesi.docx
- 4) Mexico's Soda Tax Could Reduce Diabetes, Heart Disease and Health Costs, New Study Finds | UC San Francisco, erişim tarihi Eylül 23, 2025, <https://www.ucsf.edu/news/2016/11/404746/mexicos-soda-tax-could-reducediabetes-heart-disease-and-health-costs-new-study>
- 5) Dünyada Şeker Vergilendirmelerinin İçecek Sektörüne Ve Tüketici Eğilimlerine Etkileri - Aromsa, erişim tarihi Eylül 23, 2025, <https://www.aromsa.com/dunyadaseker-vergilendirmelerinin-icecek-tuketimleri-ve-tuketici-egilimlerine-etkileri>
- 6) The Sin Tax, erişim tarihi Eylül 23, 2025, <http://web.uncg.edu/dcl/courses/viccrime/m2/The%20Sin%20Tax.html>
- 7) HVERGİ TEORİSİ AÇISINDAN ÖZEL TÜKETİM VERGİLERİ VE TÜRK ÖZEL TÜKETİM VERGİSİ UYGULAMASI - Hukuk Fakültesi, erişim tarihi Eylül 23, 2025, <https://hukuk.deu.edu.tr/dosyalar/dergiler/dergimiz-12-ozel/1-mali/12-yildirimtaylar.pdf>
- 8) Sustained consumer response: evidence from two-years after implementing the sugar sweetened beverage tax in Mexico - PMC, erişim tarihi Eylül 23, 2025, <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC5442881/>

- 9) Study finds Mexico's sugar-sweetened beverage tax reduced purchases of sugary drinks, erişim tarihi Eylül 23, 2025, <https://www.globalfoodresearchprogram.org/study-finds-mexicos-sugarsweetened-beverage-tax-reduced-purchases-of-sugary-drinks/>
- 10) Mexico's sugar tax – did it make a difference? – World Cancer Research Fund, erişim tarihi Eylül 23, 2025, <https://www.wcrf.org/about-us/news-andblogs/mexicos-sugar-tax-did-it-make-a-difference/>
- 11) Taxes, Health-Warning Labels May Help Limit Consumption of Sugary Beverages and Improve Health – PRB.org, erişim tarihi Eylül 23, 2025, <https://www.prb.org/resources/taxes-health-warning-labels-may-help-limitconsumption-of-sugary-beverages-and-improve-health/>
- 12) mfter Mexico Implemented a Tax, Purchases of Sugar-Sweetened Beverages Decreased and Water Increased: Difference by Place of Residence, Household Composition, and Income Level – PMC, erişim tarihi Eylül 23, 2025, <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC5525113/>
- 13) Tax on sugar-sweetened beverages in Mexico is expected to reduce obesity, diabetes, erişim tarihi Eylül 23, 2025, <https://news.umich.edu/tax-on-sugarsweetened-beverages-in-mexico-is-expected-to-reduce-obesity-diabetes/>
- 14) Sugar tax | Institute for Government, erişim tarihi Eylül 23, 2025, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainer/sugar-tax>
- 15) Changes in soft drinks purchased by British households associated with the UK soft drinks industry levy: a controlled interrupted time series analysis | BMJ Open, erişim tarihi Eylül 23, 2025, <https://bmjopen.bmj.com/content/13/12/e077059>
- 16) Soft Drinks Industry Levy uprating – GOV.UK, erişim tarihi Eylül 23, 2025, <https://www.gov.uk/government/publications/increasing-the-rates-of-the-softdrinks-industry-levy/soft-drinks-industry-levy-uprating>

- 17) Strengthening the Soft Drinks Industry Levy consultation - GOV.UK, erişim tarihi Eylül 23, 2025, <https://www.gov.uk/government/consultations/strengthening-the-soft-drinks-industry-levy/strengthening-the-soft-drinks-industry-levyconsultation>
- 18) Looking back at 5 years of the UK Soft Drinks Industry Levy - World Cancer Research Fund, erişim tarihi Eylül 23, 2025, <https://www.wcrf.org/about-us/newsand-blogs/looking-back-at-5-years-of-the-uk-soft-drinks-industry-levy/>
- 19) Özel Tüketim Vergisi Kapsamına Giren İçeceklere İlişkin Önemli ..., erişim tarihi Eylül 23, 2025, <https://www.roedl.com.tr/tr/tema/sirkuler/2021/ozel-tuketim-vergisikapsamina-giren-iceceklere-iliskin-onemli-hatirlatmalar>
- 20) 20'nci yılında Özel Tüketim Vergisi'nin anatomisi: Hangi üründen ne kadar ÖTV alınıyor, bugüne kadar ne kadar gelir elde edildi?, erişim tarihi Eylül 23, 2025, <https://www.indyturk.com/node/515476/ekonomi%CC%87/20nci-y%C4%B1l%C4%B1nda-%C3%B6zel-t%C3%BCketim-vergisinin-anatomisihangi-%C3%BCr%C3%BCnden-ne-kadar-%C3%B6tv>
- 21) Obezite ile Mücadelede Şekerli İçecek Vergilerinin ... - DergiPark, erişim tarihi Eylül 23, 2025, <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/2487445>
- 22) Şekerli içecekler: Genç nesli korumak için vergi engellerine ihtiyaç var - Vietnam.vn, erişim tarihi Eylül 23, 2025, <https://www.vietnam.vn/tr/do-uong-co-duong-canhang-rao-thue-de-bao-ve-the-he-tre>

SAĞLIKTA DAVRANIŞ EĞİLİMLERİ 5

ŞEKERLİ İÇECEK TÜKETİMİ VE HALK SAĞLIĞI POLİTİKALARI: TÜRKİYE İÇİN KÜRESEL BİR KARŞILAŞTIRMA VE STRATEJİK DEĞERLENDİRME

ARALIK
2025



 tuseb.gov.tr

 tuhke@tuseb.gov.tr

 +90 (312) 920 15 15