

H. Ekrem Cunedioğlu<sup>1</sup>  
Kalkınma Programı Direktörü

## POLİTİKA NOTU

**TÜRKİYE'DE TÜTÜN KONTROLÜNÜN MEVCUT DURUMU VE GELECEĞİ**

Tütün kontrolü hem bireysel hem de toplumsal düzeyde yaşam kalitesini doğrudan etkileyen temel bir halk sağlığı meselesidir. Türkiye’de bu alandaki düzenlemeler tütün mamulü kullanımını azaltma hedefine önemli katkılar sağlasa da 2016’dan beri tütün mamulü kullanım oranında belirgin bir artış yaşanmaktadır. Ayrıca e-sigara, tütün ısıtmalı ürünler ve nikotin keseleri gibi yeni teknolojilerin ortaya çıkması, risk-fayda dengesinin yeniden değerlendirilebilmesini zorunlu kılmaktadır. Bu politika notu, tütün mamulü kullanımına ilişkin mevcut durumu bütüncül bir bakış açısıyla ele alarak; uygulamadaki güçlü ve zayıf yönleri tespit etmeyi, yeni nesil ürünlere yönelik yaklaşımları karşılaştırmalı olarak incelemeyi ve elde edilen bulgular ışığında somut politika önerileri geliştirmeyi amaçlamaktadır.

Çalışma beş ana bölümde yapılandırılmıştır. İlk bölümde Türkiye’de tütün mamulü kullanımındaki genel eğilimler ve ortaya çıkan yeni dinamikler ele alınmakta; ikinci bölümde demografik ve sosyoekonomik farklılıkların tüketim alışkanlıklarına nasıl yansıdığı irdelenmektedir. Üçüncü bölüm, mevcut tütün kontrol politikalarının uygulama deneyimlerini ve sonuçlarını değerlendirmektedir. Dördüncü bölüm, e-sigara, ısıtılmış tütün mamulleri ve nikotin keseleri gibi yeni nesil ürünlerin risk-fayda dengesini tartışmaktadır. Son bölümde ise gelir grupları açısından adil yürütme ilkeleri esas alınarak koordinasyonu güçlendirecek ve etkinliği artıracak politika güncellemeleri ile izleme-değerlendirme mekanizmaları önerilmektedir.

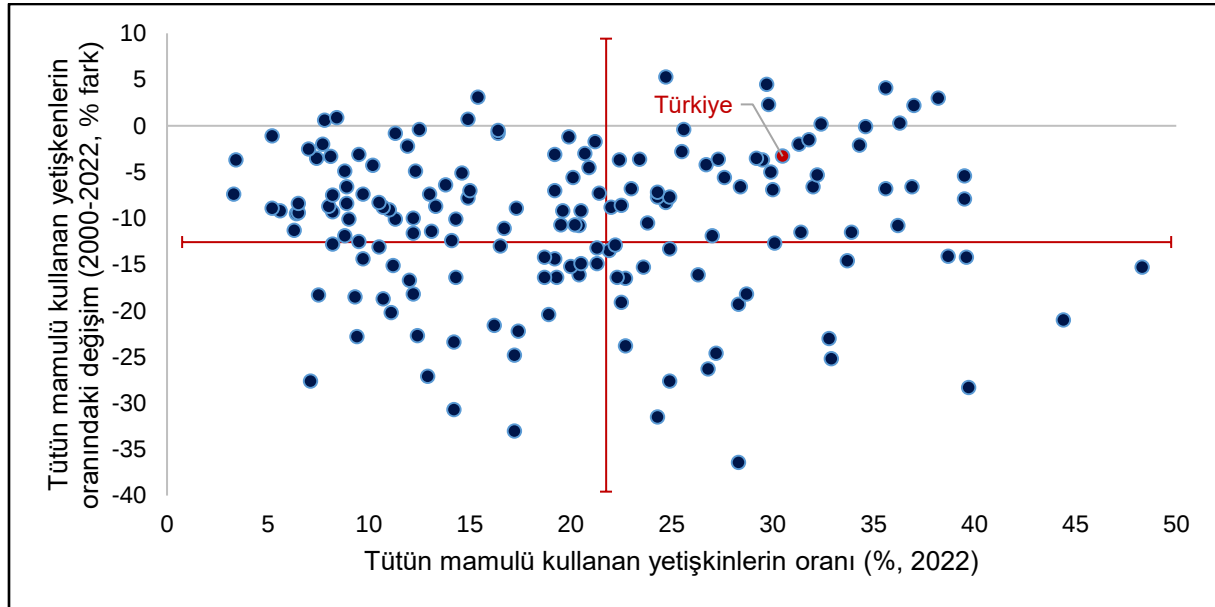
<sup>1</sup> <https://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1459>

Bu çalışmada ifade edilen bulgular, yorumlar, sonuçlar, öneriler ve görüşler tamamen yazarına aittir. TEPAV’ın resmi görüşü değildir. © TEPAV, aksi belirtilmedikçe her hakkı saklıdır.

## 1. Türkiye’de Tütün Mamulü Kullanım Oranı Oldukça Yüksek

Dünya Sağlık Örgütü’nün 2022 verilerine göre verisi bulunan 165 ülke arasında Türkiye, 15+ yaş nüfusta tütün mamulü (sigara, sarma sigara, puro, pipo, ısıtılmalı tütün ürünleri, nargile vb.) kullanım oranının en yüksek olduğu 27. ülkedir. Aynı yılda Türkiye’de bu oran %30,5 olup, dünya ortalaması olan %22,7’nin oldukça üzerindedir. Bu oranın yüksekliğinin diğer bir göstergesi de 15+ yaştaki nüfusun en fazla olduğu 18. ülke olmasına rağmen Türkiye’nin aynı yaş grubunda tütün mamulleri kullananların sayısı açısından 10. sırada olmasıdır. Ancak Türkiye için bu değişken açısından dikkat çekici olan sadece oranın yüksek olması değil, 2000’den 2022’ye değişimdeki azalmanın da küresel ortalamanın oldukça altında olmasıdır. Söz konusu 22 yıllık dönemde Türkiye’de tütün mamulü kullanım oranı sadece 3,3 puan azalırken aynı değişim küresel ortalama da 12,6 puan azalma şeklinde gerçekleşmiştir. Şekil 1’de görüleceği üzere Türkiye 2022 itibarıyla tütün kullanımı hem düzey olarak yüksek olan hem de yeterince azalmayan ülkeler arasında yer almaktadır.

**Şekil 1. 15+ yaş grubunda tütün mamulü kullanma oranının düzeyi (% , 2022) ve değişimi (% fark, 2000-2022)**



**Kaynak:** Dünya Sağlık Örgütü, TEPAV görselleştirmesi.

Türkiye’de tütün mamulü kullanım oranı 2000’lerin başında uygulanmaya başlanan kapsamlı tütün kontrol politikalarıyla bir miktar gerilemiş, ancak ardından yeniden yükseliş eğilimi göstermiştir. Tablo 1’de Küresel Yetişkin Tütün Araştırması (GYTA) ve TÜİK’in Türkiye Sağlık Araştırması verilerinin 2008-2022 dönemi için tütün kullanımına yönelik sunduğu değişimler gösterilmiştir. Görüleceği üzere 2008’de yetişkinlerde tütün mamulü kullanım oranı %30,1 iken 2012’de %26,9’a düşmüştür. Bu düşüş, 2008’de yürürlüğe giren kapsamlı tütün kontrol yasasının etkisi olarak değerlendirilebilir. Ancak 2016’da aynı oranın %31,6’ya yükseldiği ve sonraki yıllarda da %31’in altına gerilemediği dikkat çekmektedir. Bu veriler, 2012 sonrasında tütün kullanımında yeniden bir artış ya da duraklama dönemine girildiğini göstermektedir. Diğer taraftan, nüfus artışı ile birleşen bu yüksek prevalans, mutlak sigara içen kişi sayısının çok yüksek seviyelerde kalmasına neden olmaktadır. Örneğin, Sağlık Araştırması anketi sonuçlarına göre 15+ yaş grubunda olup her gün veya ara sıra tütün mamulleri kullandığını belirtenlerin sayısı 2019 anketinde 19,36 milyon kişi olarak tahmin edilirken bu sayı 2022’de 20,82 milyon kişiye yükselmiştir.

**Tablo 1. Türkiye'de yetişkinlerin (15+ yaş) tütün kullanım alışkanlıklarındaki ve aylık sigara harcamalarındaki genel değişiklikler**

|                                                                                                   | KYTA 1<br>(2008) | KYTA 2<br>(2012) | KYTA 3<br>(2016) | TSA<br>(2019) | TSA<br>(2022) |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|------------------|------------------|---------------|---------------|
| Tütün mamulü kullanım oranı (%)                                                                   | 30,1             | 26,9             | 31,6             | 31,34         | 32,04         |
| Her gün tütün mamulü kullananların oranı (%)                                                      | 27,4             | 23,8             | 29,5             | 27,97         | 28,27         |
| Sigarayı bırakma girişiminde bulunanların oranı (%)                                               | 46,9             | 46               | 24,6             | 42,3          | 32,7          |
| Gelecekte bırakmayı düşünenlerin oranı (%)                                                        | 53               | 55,2             | 32,8             | -             | -             |
| Sigaraya aylık ortalama harcama (TL)                                                              | 86,5             | 146,1            | 264,4            | -             | -             |
| Sigara harcaması yapan hane başına aylık ortalama sigara harcaması (TL, bütçe anketi)             | 102,9            | 170,0            | 268,8            | 387,3         | 716,7         |
| Tütün mamulü harcaması yapan hane başına aylık ortalama tütün mamulü harcaması (TL, bütçe anketi) | 101,5            | 166,7            | 260,4            | 377,7         | 692,2         |
| Tütün mamulü harcaması yapan hanelerde tütün harcamasının toplam harcamadaki payı (%)             | 6,0              | 6,7              | 7,1              | 7,0           | 5,1           |

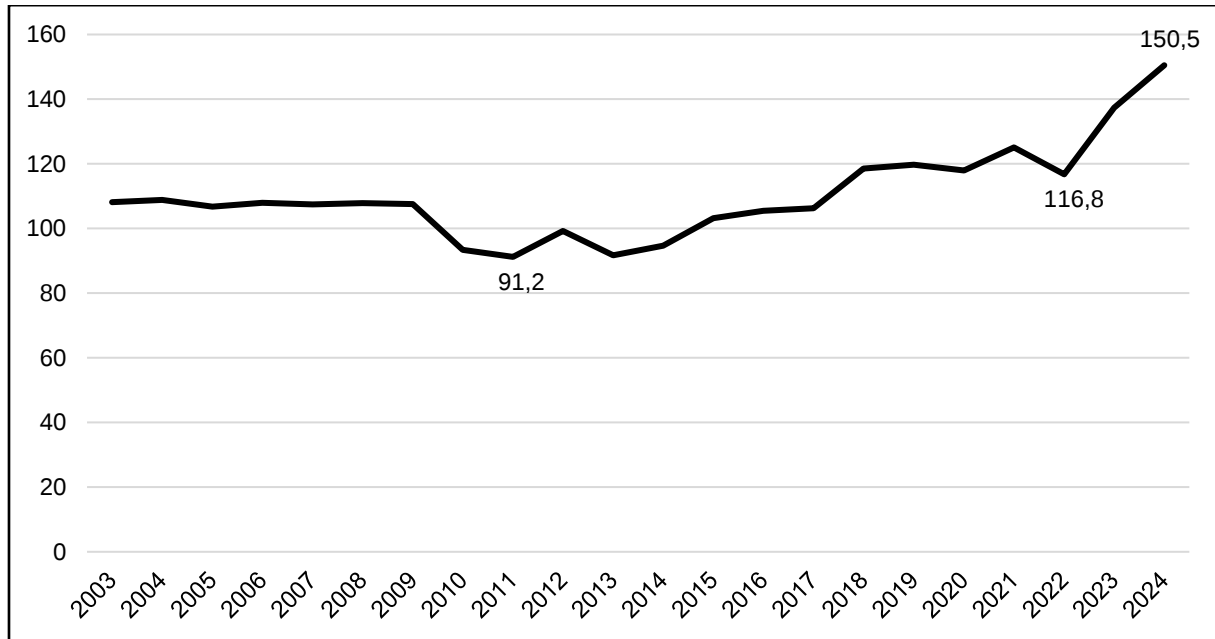
**Kaynak:** Satpathy vd. (2024), TÜİK Sağlık Araştırması, TÜİK Hanehalkı Bütçe Anketi, TEPAV hesaplamaları.

Her gün tütün mamulü kullandığını belirtenlerin oranı da benzer bir eğilim izlemektedir. 15+ yaş grubunda 2012'de %23,8 olan bu oran 2016'da %29,5 olarak gerçekleşmiştir. Sağlık Araştırması verileri ise 2019'dan 2022'ye bu oranın 0,3 puan artarak 2022'de %28,27 olduğunu göstermektedir (Tablo 1). Her gün sigara kullandığını beyan edenlerin günlük ortalama kullandıkları sigara sayısı da 2019'da 17,1 adet iken 2022'de 17,8 adede yükselmiştir. Prevalans oranları ve kullanım yoğunluğu 2016'dan beri katılık sergilerken sigarayı bırakma girişiminde olanların oranının 2019'dan 2022'ye sert şekilde gerilemesi Türkiye'deki sigara bırakmaya destek olma uygulamalarının etkinliğini sorgulatmaktadır. Tablo 1'de sunulan tütün harcama verileri ise özellikle yüksek enflasyon dönemini de içeren 2019 sonrasında tütün mamullerindeki fiyat artışının genel enflasyonun gerisinde olduğuna ve bu nedenle tütün harcamalarının bu harcamaları yapan hanelerin toplam harcaması içindeki payının azaldığını göstermektedir. Nitekim aylık fiyat endeksi yıllık ortalamalarının 2005-2019 dönemindeki yıllık bileşik büyüme hızı TÜFE'de %9,5 iken TÜFE'nin sigaralar grubunda %12,9 olmuş; 2019-2024 döneminde ise aynı oran TÜFE'de %41,4, sigaralar grubunda %37,4 şeklinde gerçekleşmiştir.

TÜİK'in en güncel Türkiye Sağlık Araştırması 2022 yılına ait olduğundan 2022 sonrasına yönelik prevalans tahminleri henüz bulunmamaktadır. Ancak sigara satış verileri hem sigara hem de genel olarak tütün mamulü kullanım prevalansının artmış olabileceğine işaret etmektedir. Örneğin, Şekil 2'de görüleceği üzere sigara satışları 2022-2024 döneminde hızlı şekilde artmıştır. İç pazarda satılan sigara adedi 2003-2009 dönemi boyunca yataya yakın seyretmiş ve ortalamada yıllık 107,8 milyar adet olmuştur. 2010-2012 döneminde sürekli azalan iç satışlar neticesinde yıllık satış miktarı 91,2 milyar adede kadar gerilemiş, 2014 sonrasında ise genel bir artış eğilimi başlamıştır. Sigara tüketiminde hızlı artış olarak

nitelenebilecek iki dönemden 2014-2018'de iç satışların yıllık bileşik büyüme hızı %5,8 iken 2022-2024 döneminde aynı oran %13,5 olarak gerçekleşmiştir. Sigara satışlarının 2022 sonrasında bu kadar hızlı artması birkaç faktörden etkilenmiş olabilir: 1) Kayıt dışının azalması, 2) sigara kullananların ortalama tüketimlerinin artması ve 3) sigara kullanan kişi sayısının artması. Türkiye'de 15+ yaş grubunda tütün mamulleri kullanan kişi sayısı TÜİK Sağlık Araştırması 2019 verilerine göre 19,4 milyon kişi iken 2022 verilerine göre 20,8 milyon kişidir. Bu verilere göre tütün mamulleri kullanan kişi başına sigara iç satış miktarı 2019'da yıllık 6185 adet iken 2022'de 5607 adettir. 2023 ve 2024'te bu miktarın 2019 düzeyinin %10 üzerine çıktığını varsaysak bile 2024'te sigara kullanan kişi sayısı 22,1 milyon kişi olmaktadır. Bu da sigara kullanan kişi oranının %32,7'ye artmış olması ihtimaline işaret etmektedir. Nitekim TEPAV'ın 2023'te yaptığı bir ankette de (Güven vd., 2023) her gün tütün mamulü kullananların oranı %32,8 olarak hesaplanmıştır.

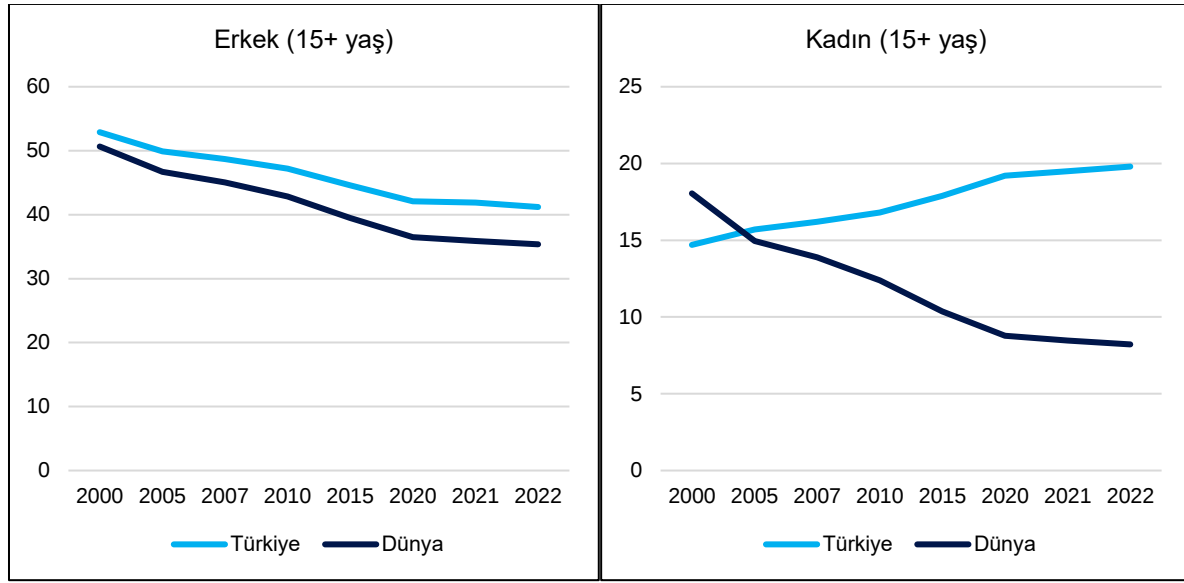
## Şekil 2. Sigara iç satış miktarı (milyar adet)



**Kaynak:** Tarım ve Orman Bakanlığı.

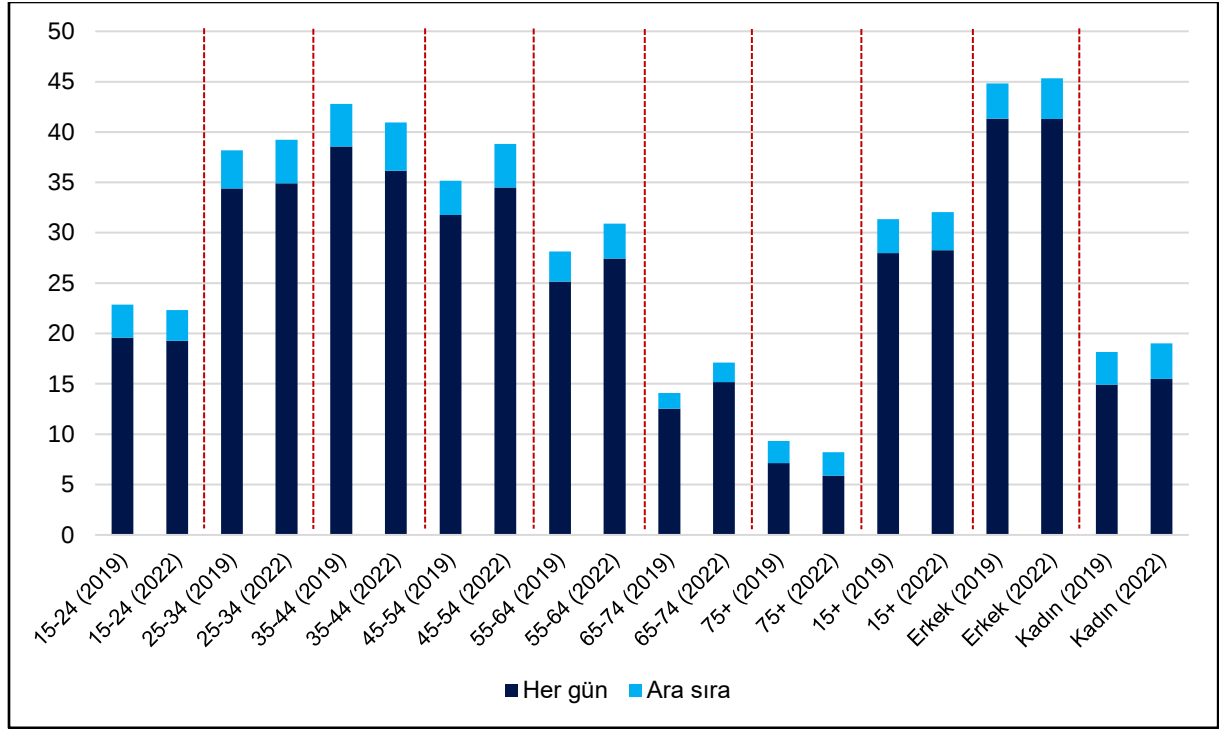
## 2. Türkiye'de Tütün Ürünleri Kullananların Sosyoekonomik ve Demografik Yapısı

Tütün tüketimi Türkiye'de demografik gruplar arasında önemli farklılıklar göstermektedir. DSÖ'nün 2022 verilerine göre yetişkin erkeklerdeki tütün mamulü kullanım oranı Türkiye'de halen çok yüksek olup %41,2 iken aynı oran yetişkin kadınlarda ise %19,8 seviyesindedir. Bu büyük cinsiyet farkı, tütün mamulü kullanımının Türkiye'de tarihsel ve kültürel olarak erkekler arasında daha kabul görmüş olmasının bir sonucudur. Ancak son yıllarda kadınlar arasındaki kullanım artış eğilimi dikkat çekmektedir. Şekil 3'te görüleceği üzere 2000'den beri dünya genelinde kadınlar arasında tütün kullanım oranı azalma eğilimi sergilerken Türkiye'de aksi bir durum söz konusudur. 2000'den 2022'ye erkeklerde tütün kullanım oranı dünya genelinde 15,3 puan azalırken Türkiye'de 11,7 puan azalmış; kadınlarda ise küresel tütün kullanım oranı 9,8 puan azalırken Türkiye'de 5,1 puan artmıştır. Verisi bulunan 165 ülke arasında Türkiye 2000'den 2022'ye erkeklerde tütün kullanım oranı değişimi açısından 93, kadınlardan tütün kullanım oranı değişimi açısından 160. sırada yer almaktadır. 165 ülke arasında kadınlarda tütün kullanım oranının arttığı sadece on ülke bulunmaktadır ve Türkiye bunlardan biridir.

**Şekil 3. Türkiye’de ve dünya genelinde tütün mamulü kullanım oranı (cinsiyete göre, %)****Kaynak:** Dünya Sağlık Örgütü

Yaş grupları açısından bakıldığında, genç yetişkinlerde tütün mamulü kullanımının en yüksek, daha ileri yaşlarda ise büyük ihtimalle sağlık koşullarına bağlı olarak bırakma oranlarının artması sonucu biraz daha düşük olduğu görülmektedir. Şekil 4’te görüleceği üzere tütün mamullerini hem düzenli hem de genel olarak kullanma oranı 35-44 yaş grubunda tepe noktaya çıkmakta, yaş ilerledikçe azalma eğilimi göstermektedir. Düzenli sigara kullandığını beyan edenlerin ortalama yaşı TÜİK’in 2019 Sağlık Araştırması’nda 40,08 iken, tütün kullandığını beyan edenlerde 40,04’tür. 2022 çalışmasında ise ortalama yaş hem düzenli hem de ara sıra tütün mamulü kullananlarda 40,95’e yükselmiştir. Bu bulgu Şekil 4’te görülen 15-24 yaş grubunda tütün kullanım oranı düşüşüyle ve 45+ yaş gruplarındaki kullanım oranı artışıyla uyumludur.

Yaş grupları açısından dikkat çeken bir husus satış yasağı olsa da 15-17 yaş grubunda tütün kullanım oranının 2019’da %9,38’den 2022’de %9,45’e artmasıdır. Sağlık Araştırması anketi verilerine göre 15-17 yaş grubunda olup tütün mamulü kullananların sayısı 2019’dan 2022’ye 45.860 kişi artmış ve 2022’de 390.834 kişi olmuştur. Tablo 2’de yaş grubu ve cinsiyete göre 2019’dan 2022’ye tütün mamulü kullanan kişi sayısının değişimi sunulmuştur. Görüleceği üzere 15-17, 45-54 ve 55-64 yaş gruplarındaki hem erkek hem de kadınlarda tütün mamulü kullanan kişi sayısı söz konusu 3-yıllık dönemde %10’un üzerinde artmıştır. 65-74 yaş grubunda ise kadınlardaki artışın %8,9, erkeklerdeki artışın %54,3 olduğu görülmektedir. Dolayısıyla yaş gruplarına göre tütün kullanımı oranları Türkiye’de tütün kullanımı kaynaklı sağlık riskleri açısından kısa ve uzun vadede farklı sinyaller vermektedir. 45+ yaş gruplarında kullanımın yaygınlaşması kısa vadede sağlık risklerinin arttığına işaret ederken 18-44 yaş grubunda tütün kullanımının daha yavaş artması ya da azalması uzun vadede ülkedeki tütün kullanımının azalabileceğini göstermektedir. Diğer taraftan 18 yaş altındaki bireylerde tütün kullanma eğiliminin artması 18-44 yaş grubundaki iyileşmeyi azaltabilecek bir gelişme olarak da değerlendirilebilir. Bu nedenle özellikle 18 yaş altındaki bireylerde tütün kullanımıyla daha etkin mücadele edilmesi önem arz etmektedir.

**Şekil 4. Kullanım sıklığına göre tütün mamulü kullanım oranı (% , yaş gruplarına ve cinsiyete göre)**

Kaynak: TÜİK Sağlık Araştırması, TEPAV hesaplamaları.

**Tablo 2. Yaş grubu ve cinsiyete göre tütün mamulü kullandığını beyan eden kişi sayısının 2019-2022 değişimi (%)**

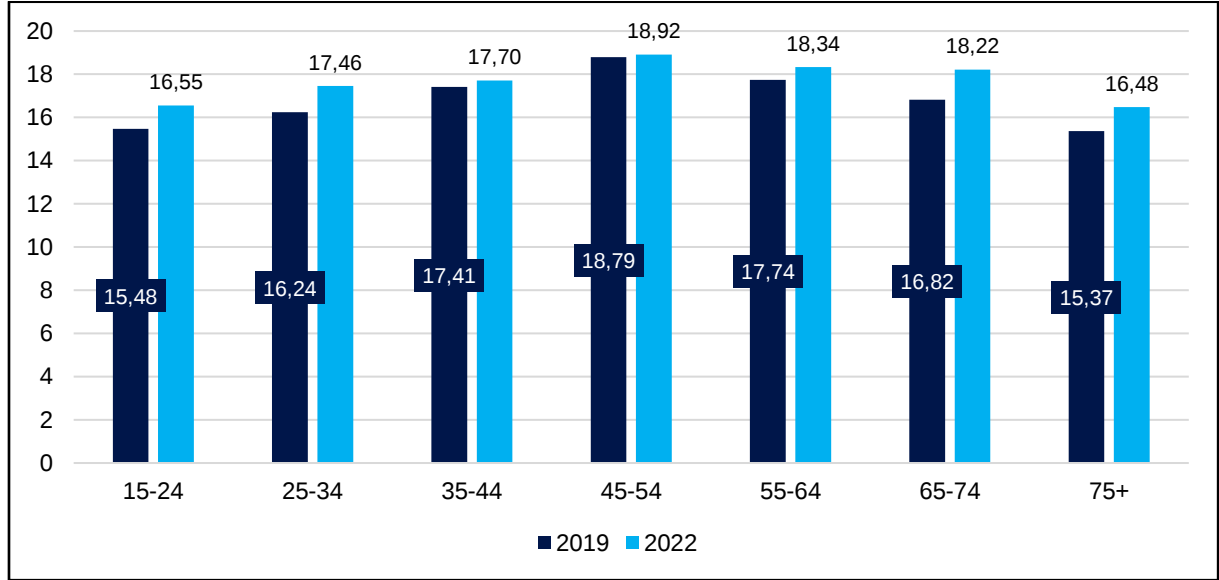
| Yaş grubu | Erkek | Kadın  | Toplam |
|-----------|-------|--------|--------|
| 15-17     | %11,6 | %19,6  | %13,3  |
| 18-24     | -%4,7 | %7,0   | -%2,0  |
| 25-34     | %4,4  | %6,1   | %4,9   |
| 35-44     | -%2,0 | %2,1   | -%0,6  |
| 45-54     | %13,8 | %24,4  | %17,0  |
| 55-64     | %16,9 | %21,2  | %18,1  |
| 65-74     | %54,3 | %8,9   | %41,1  |
| 75+       | %3,1  | -%23,0 | -%4,9  |

Kaynak: TÜİK Sağlık Araştırması, TEPAV hesaplamaları. Yaş-cinsiyet gruplarından azalma yaşananlar yeşille, %10'a kadar artış yaşananlar maviyle, %10'dan fazla artış yaşananlar kırmızı ile vurgulanmıştır.

Şekil 4 ve Tablo 2'de düzenli ya da ara sıra tütün mamulü kullandığını beyan edenlerin oranı ve sayısındaki değişim gösterilmiştir. Ancak spesifik olarak sigaraya bakıldığında, düzenli sigara kullandığını beyan edenlerin günlük ortalama sigara tüketimlerinin 2019'dan 2022'ye her yaş grubunda arttığı görülmektedir. Düzenli paket ya da sarma sigara kullananların günlük ortalama sigara tüketimi 2019'da 17,12 adet iken 2022'de 17,84 adede yükselmiştir. Yaş gruplarına bakıldığında ise kullanım yoğunluğundaki en büyük artışın 65-74 yaş grubunda (1,4 adet artış), 2022 itibarıyla en çok sigara tüketiminin ise 45-54 yaş grubunda (18,92 adet)

olduğu görülmektedir (Şekil 5). Bu bulgular sigara iç satışlarındaki artışın sadece ürünleri kullanan kişi sayısındaki artıştan değil, sigara kullananların tüketim yoğunluğundaki artıştan da kaynaklandığına işaret etmektedir.

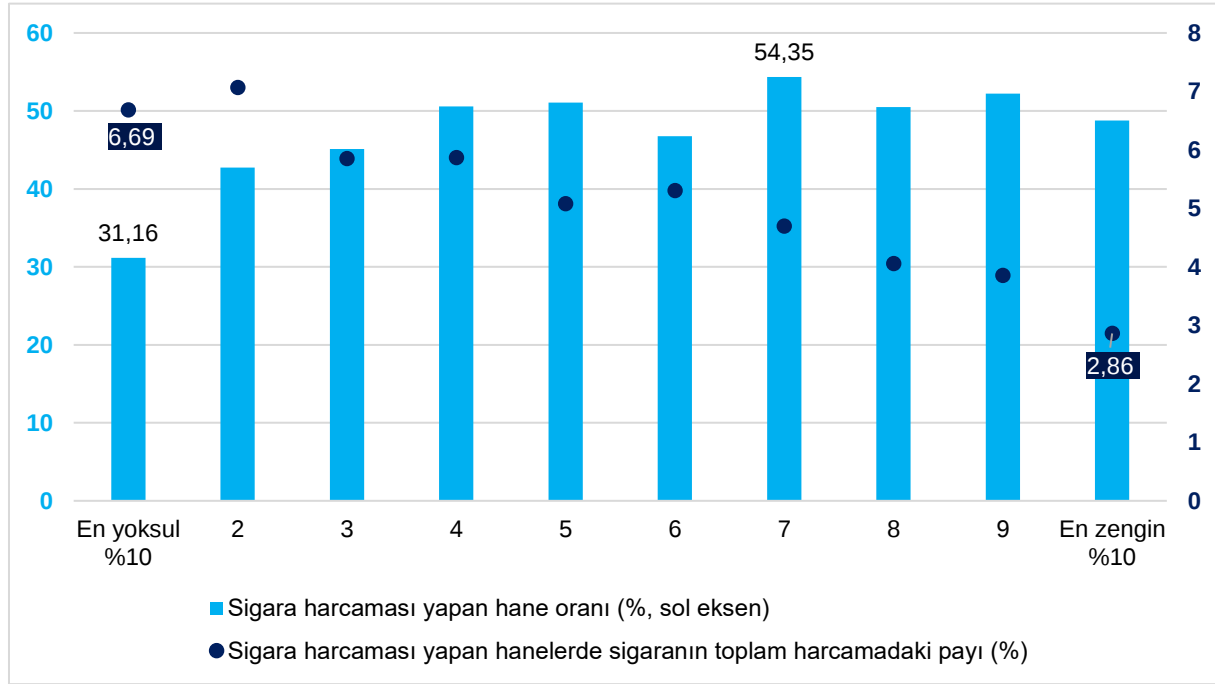
**Şekil 5. Her gün paket ya da sarma sigara kullananların günlük ortalama sigara kullanımı (adet, yaş gruplarına göre)**



**Kaynak:** TÜİK Sağlık Araştırması, TEPAV hesaplamaları.

Sosyoekonomik durum da sigara kullanımını ve sigaranın hane bütçesindeki etkisini belirleyen faktörlerden biridir. Şekil 6'da kişi başına gelire göre sıralı %10'luk gelir gruplarında sigara kullanım oranı ve sigaranın toplam harcamalar içindeki payı bilgileri 2023 yılı için sunulmuştur. Gelir grubundaki haneler içinde sigaraya harcama yapanların oranının düşük gelirden orta gelir gruplarına doğru, gelir düzeyi arttıkça artma eğiliminde olduğu dikkat çekmektedir. En yoksul %10'luk gelir grubunda olan hanelerin %31,2'si sigaraya harcama yaptığını beyan ederken aynı oran yedinci %10'luk gelir grubunda %54,4'e çıkmaktadır. Diğer tarafta sigara harcaması düşük gelirli gruplardaki hanelerin harcamalarında daha fazla paya sahip olmaktadır. En düşük gelir grubunda olup sigara harcaması yaptığını beyan eden hanelerin 2023'teki aylık ortalama sigara harcaması 768 TL olmasına rağmen bu meblağ söz konusu hanelerin toplam aylık harcamasının %6,7'si kadardır. İkinci %10'luk gelir grubundaki hanelerin yaptığı aylık ortalama 992 TL sigara harcaması ise ortalama aylık harcamalarının %7,1'ini oluşturmaktadır. En zengin %10'daki hanelerin aylık ortalama sigara harcaması 1321 TL olmasına rağmen bu harcamanın toplam harcamadaki payı %2,9'dur.

**Şekil 6. Kişi başına gelire göre sıralı %10'luk gruplarda sigara harcaması yapma oranı ve sigara harcaması yapan hanelerde bu harcamanın toplam harcamadaki payı (%)**



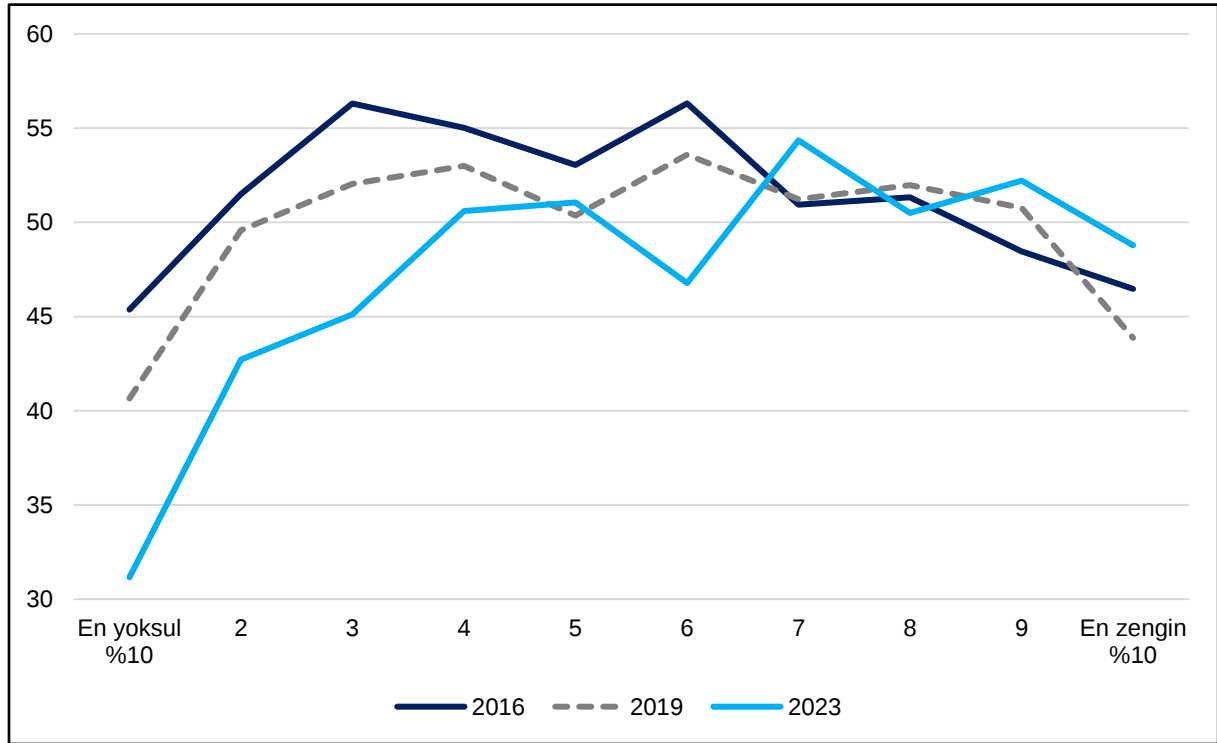
**Kaynak:** TÜİK Hanehalkı Bütçe Anketi 2023, TEPAV hesaplamaları.

Hanelerde sigara harcaması yapma durumunun zaman içindeki gelişimi incelendiğinde 2016'dan 2023'e kişi başına gelire göre toplumun geliri yüksek %40'lık kesiminde sigara harcaması eğiliminin arttığı, düşük gelirli %60'lık kesimde ise azaldığı Şekil 7'de görülmektedir. Hanelerdeki bu asimetrik duruma rağmen toplam nüfusta sigara kullanımının artması, hanelerde sigara kullanan kişi sayısının artmış olabileceği ihtimaline işaret etmektedir. Nitekim Sağlık Araştırması 2019 ve 2022 anketleri kullanılarak yapılan analizler hanelerdeki tütün mamulü kullanan kişi sayısı payının ağırlıklı ortalamasının 2019'da %31,9'dan 2023'te %32,9'a yükseldiğini göstermektedir. Tütün mamulü kullanan en az bir kişinin bulunduğu hanelerin toplam hane sayısı içindeki payı ise 2019'da %51,8 iken 2022'de %53,5'e yükselmiş, aynı dönemde hanedeki tüm fertleri sigara içen hane sayısının toplam hane sayısı içindeki payı ise %15,56'da %15,75'e çıkmıştır.

Gelir grubuna göre sigara kullanım oranı değişimindeki farklılaşma sigara talebinin gelir ve fiyat esnekliklerinin gelir gruplarına göre farklılaşma ihtimali olduğunu göstermektedir. Örneğin Pesko vd. (2017) ABD için yaptıkları çalışmada daha genç, yüksek gelirli ve eğitilmiş yetişkinlerde sigara fiyatlarına duyarlılığın daha yüksek olduğunu tespit etmiştir. Bu çalışmada özellikle düşük sosyoekonomik statüye sahip bireyler için sigara fiyatlarının talep üzerindeki etkisinin düşük olması kaygı verici olarak tanımlanmış ve bu kategorideki bireylerin sigarayı bırakmalarına yardımcı olmak için daha özel yardımlar sağlanması gerektiği ileri sürülmüştür. Diğer taraftan Choi (2016) Kore için yaptığı çalışmada aksi bir bulgu tespit etmiştir. Choi'nin çalışmasına göre Kore'de sigara içen bireylerin ortalama fiyat esnekliği -0,425 tahmin edilmiş ama sigara talebinin fiyat esnekliğinin en düşük gelirli %25'lik kesimde -0,812, en yüksek gelirli %25'lik kesimde ise -0,325 olduğu belirtilmiştir. Şekil 7'deki dinamikler Türkiye'de de Kore'ye benzer şekilde düşük gelirli hanelerdeki sigara talebi fiyat esnekliğinin yüksek gelirli gruplardan fazla olabileceğini göstermektedir. Nitekim Önder (2002) ile Önder ve Yürekli (2016) gibi çalışmalar Türkiye'de yoksul hanelerin varlıklı hanelere kıyasla sigara fiyatlarına daha duyarlı olduğunu ölçmüştür. Önder (2002) hanelerin %20'lik gelir gruplarına ayırmış ve sigaranın fiyat

esnekliğini genel ortalama -0,41, en yoksul %20'de -0,47, en zengin %20'de -0,16; gelir esnekliğinin ise genel ortalama 0,095, en yoksul %20'de 0,09, en zengin %20'de ise 0,03 olduğunu tahmin etmiştir. Gelir esnekliği ikinci ve dördüncü %20'lik gruplarda negatif ölçülmüştür. Önder ve Yürekli (2016) ise 2003 Hanehalkı Bütçe Anketini kullanarak fiyat esnekliğini yoksul hanelerde -1,41, orta gelirli hanelerde -0,82, zengin hanelerde -0,74; gelir esnekliğini ise yoksullarda 0,23, orta gelirlielerde 0,078, zengin hanelerde -0,03 olarak tahmin etmiştir.

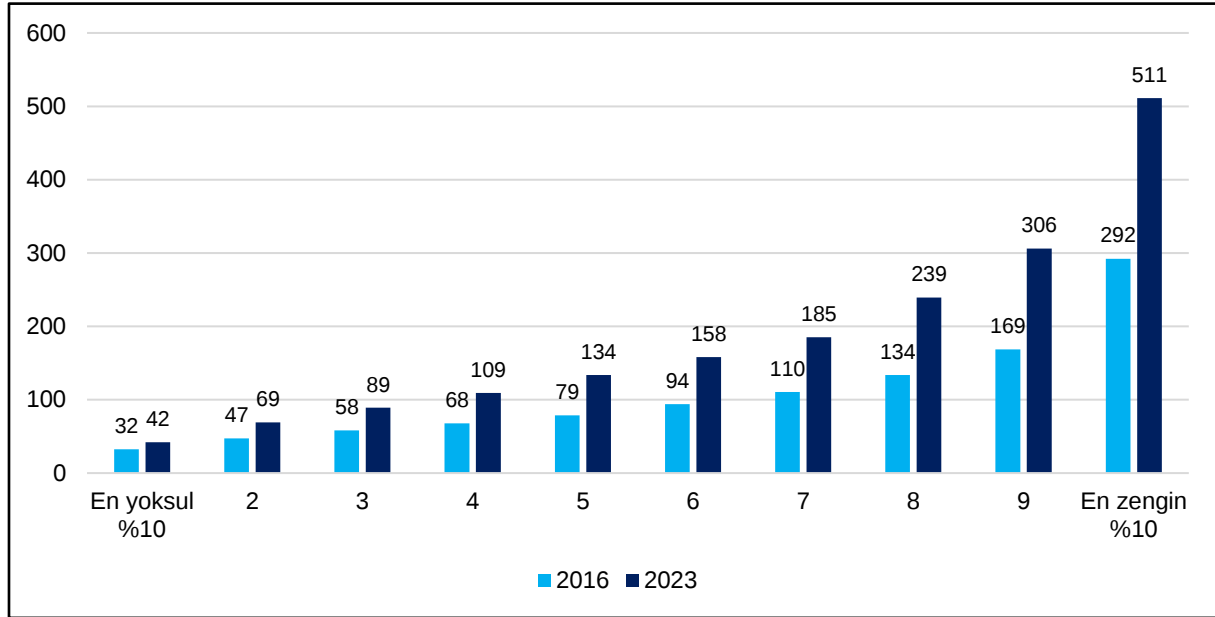
**Şekil 7. Kişi başına gelire göre sıralı %10'luk gruplarda sigara harcaması yapan hanelerin toplam hane sayısı içindeki payı (%)**



**Kaynak:** TÜİK Hanehalkı Bütçe Anketi 2023, TEPAV hesaplamaları.

2016-2023 döneminde sigara kullanımının yoksul hanelerde daha çok azalması üzerinde gelir ve fiyat farklı etkiler yaratmış olabilir. 2016'dan 2023'e 12 aylık ortalama TÜFE dikkate alınarak hane başına toplam harcamanın reel değişimi hesaplandığında en yoksul %10'daki hanelerin harcamasının azaldığı, diğer gelir gruplarında ise artış yaşandığı görülmektedir. Yıl sonu TÜFE dikkate alındığında ise en yoksul %30'daki hanelerin ortalama harcamasının reel olarak azaldığı sonucuna varılmaktadır. Bu haneler için gelirdeki ya da harcamalardaki reel kaybın sigara tüketimini azaltması beklenir. Ancak aynı dönemde hanelerin sigaraya erişilebilirliğindeki artışın da tüketimi yukarı çekme ihtimali söz konusudur. Şekil 8'de görüleceği üzere tüm gelir gruplarında kişi başına aylık harcama ile alınabilecek sigara miktarı 2016'dan 2023'e artmıştır. Buna rağmen yoksul hanelerde sigara kullanım oranının azalması söz konusu hanelerde gelir etkisinin, fiyat etkisinden baskın olduğuna işaret etmektedir. Gıda ve barınma gibi zorunlu harcama gruplarının toplam gelirleri içindeki payı artan yoksul haneler, fiyat hareketlerine uyum stratejisi olarak sigara harcamasını kısma eğilimi göstermiş olabilir.

**Şekil 8. Kişi başına gelire göre sıralı %10'luk gelir gruplarındaki ortalama kişi başına aylık harcama ile kaç paket sigara\* alınabilir?**



**Kaynak:** Tarım ve Orman Bakanlığı, TÜİK Hanehalkı Bütçe Anketi, TEPAV hesaplamaları. \*Sigara satışı istatistiklerinden hesaplanan ortalama sigara fiyatı kullanılmıştır.

### 3. Türkiye’de Tütün Mamulleriyle Mücadele Politikaları Ne Kadar Etkin?

Türkiye, tütün kontrolü alanında 2000’li yıllarda attığı cesur adımlarla dünya çapında takdir toplayan bir ülke olmuştur. Dünya Sağlık Örgütü Tütün Kontrolü Çerçeve Sözleşmesi’nin (FCTC) ilk imzacılarından olan Türkiye, 2004’te bu sözleşmeyi onaylamış ve gereklerini yerine getirmek üzere ulusal mevzuatını güçlendirmeye başlamıştır. Aralık 2007’de duyurulan Ulusal Tütün Kontrol Programı ve Eylem Planı (2008–2012), tüm MPOWER (tütün kullanımını izleme, tütün maruziyetini önleme, bırakmaya yardımcı olma, uyarma, uygulama ve vergileri artırma) bileşenlerini kapsayan stratejik bir yol haritası sunmuştur. Özellikle 2008 yılında yürürlüğe giren 5727 sayılı Kanun ile 4207 sayılı Tütün Mamullerinin Zararlarının Önlenmesine Dair Kanun’da yapılan değişiklikler, tütün kontrolünde bir dönüm noktasıdır. Bu yasa ile tüm kapalı alanlarda sigara içme yasağı kapsamı genişletilmiş (kahvehane, kafe, restoran, bar gibi mekanlar dahil), tütün ürünleri reklam, tanıtım ve sponsorluk faaliyetleri tamamen yasaklanmış, paketlere konulacak sağlık uyarıları büyütülmüş ve daha caydırıcı hale getirilmiştir. Yine bu dönemde ulusal düzeyde “Dumansız Hava Sahası” kampanyası hayata geçirilerek kamuoyunda sigara içmenin normal karşılanmaması yönünde bir kültürel dönüşüm hedeflenmiştir. 2003–2013 arasında yapılan tütün ÖTV reformları, fiyatları sistematik olarak yükselterek tüketimi caydırırken bütçe gelirlerini de artırmıştır. 2012’de paket üzerindeki grafik sağlık uyarıları %65’e çıkarılarak risk iletişimi güçlendirilmiştir. 5 Aralık 2018’de kabul edilip 5 Ocak 2020’de uygulamaya giren düz paket düzenlemesi, ambalaj çekiciliğini azaltmayı hedeflemiştir. 2 Ocak 2018’de onaylanan FCTC Kaçakçılıkla Mücadele Protokolü, yasa dışı ticareti engellemeyi amaçlamıştır. 25 Şubat 2020’de ise elektronik sigara ve benzeri ürünlerin ithalatı, satışı ve reklamı yasaklanmıştır. Tablo 2’de görüleceği üzere atılan her bir adım DSÖ’nün MPOWER stratejisinin ilgili bileşenleriyle doğrudan örtüşmekte ve Türkiye’nin tütün kontrolünün temel yapı taşlarını oluşturmaktadır. Tüm bu çabalar kısa sürede etkisini göstermiş, 2008-2012 arasında Türkiye, dünyada tütün kullanımını en hızlı azaltan ülkelerden biri olmuştur. Bu başarısı nedeniyle DSÖ tarafından Türkiye’ye 2010, 2012, 2013, 2015 ve

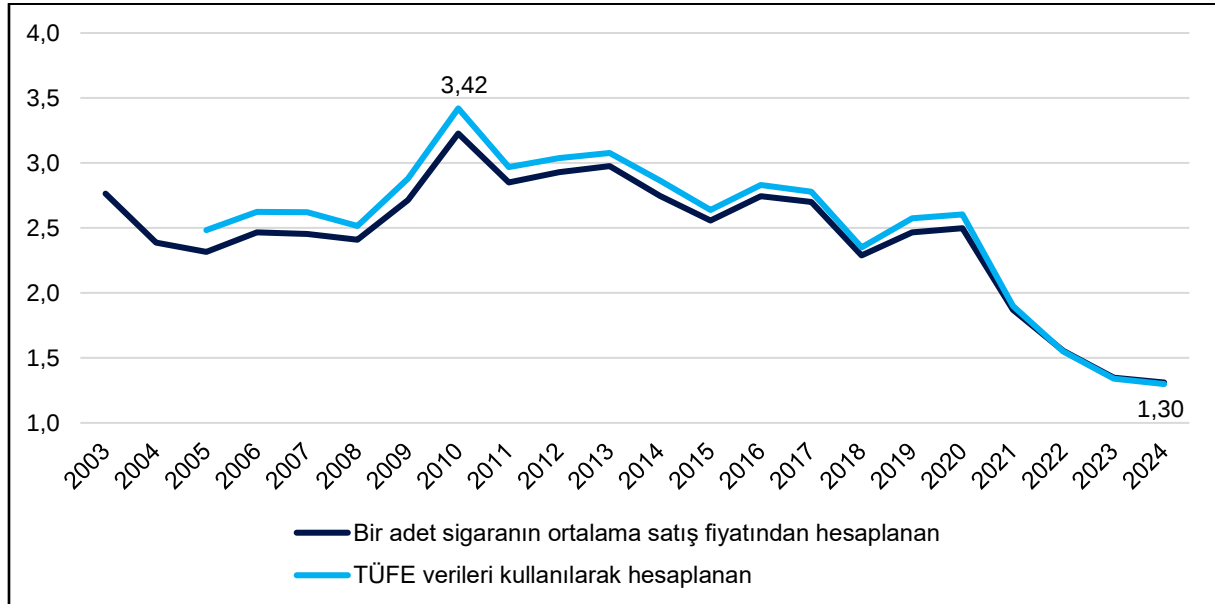
2021 yıllarında Dünya Tütünsüz Günü kapsamında ödüller verilmiş, Türkiye MPOWER politikalarının tamamını uygulayan nadir ülkelerden biri olarak raporlara geçmiştir.

**Tablo 3. Türkiye'nin tütün kullanımını kontrol altına almaya yönelik son 30 yılda aldığı aksiyonlar**

| Aksiyon                                                                                                                   | MPOWER Bileşeni          | Yürürlüğe Giriş Tarihi               | Amaç                                                             |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|--------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| <b>4207 Sayılı Kanun:</b> Kapalı alanlarda sigara yasağı; reklam, tanıtım ve sponsorluk yasakları                         | Protect (P), Enforce (E) | 10 Aralık 1996                       | Pasif içiciliği engellemek; halkı pazarlama baskısından korumak  |
| <b>Yaş Sınırı (18 yaş altına satış yasağı):</b> Tütün ürünlerinin 18 yaş altına satışının yasaklanması                    | Enforce (E)              | 10 Aralık 1996                       | Gençler arasında tütün başlangıcını önlemek                      |
| <b>Tütün ÖTV Reformları</b>                                                                                               | Raise (R)                | 2003'ten başlayan periyodik artışlar | Fiyatları yükselterek tüketimi azaltmak ve gelir artışı sağlamak |
| <b>WHO FCTC (Tütün Kontrolü Çerçeve Sözleşmesi) İmza ve Onay</b>                                                          | Monitor (M)              | 28 Nisan 2004 (imza)                 | Küresel tütün kontrol çerçevesine katılmak                       |
|                                                                                                                           |                          | 31 Aralık 2004 (onay)                |                                                                  |
| <b>Ulusal Tütün Kontrol Programı ve Eylem Planı (2008–2012)</b>                                                           | M, P, O, W, E, R         | Aralık 2007 (tanıtım)                | Kapsamlı stratejik yol haritası oluşturmak                       |
| <b>5727 Sayılı Kanun'da Değişiklik:</b> Genişletilmiş kapalı alan yasaları; ihlallere ağır para cezaları                  | Protect (P), Enforce (E) | 3 Ocak 2008 (kanun)                  | Korunma alanlarını genişletmek; caydırıcılığı artırmak           |
|                                                                                                                           |                          | 19 Temmuz 2009 (tam uygulama)        |                                                                  |
| <b>Grafik Sağlık Uyarılarının Artırılması:</b> Paketlerde uyarı alanının %65'e çıkarılması                                | Warn (W)                 | 2012                                 | Tütünün zararları konusunda risk bilincini güçlendirmek          |
| <b>FCTC Kaçakçılıkla Mücadele Protokolü Onayı</b>                                                                         | Enforce (E)              | 12 Ocak 2018                         | Kaçak tütün ticaretini önlemek ve vergi kaybını azaltmak         |
| <b>Plain Packaging (Düz Paketleme) Uygulaması:</b> Standartlaştırılmış, logo ve marka unsurlarından arındırılmış paketler | Warn (W)                 | 5 Aralık 2018 (kanun)                | Paket çekiciliğini azaltmak ve markalaşma etkisini kırmak        |
|                                                                                                                           |                          | 5 Ocak 2020 (uygulama)               |                                                                  |
| <b>Elektronik Sigara ve Benzerlerinin Yasağı:</b> İthalat, satış, reklam ve tanıtımın tümüyle yasaklanması                | Enforce (E)              | 25 Şubat 2020                        | Gençler ve yeni kullanıcıların bu ürünlere erişimini engellemek  |

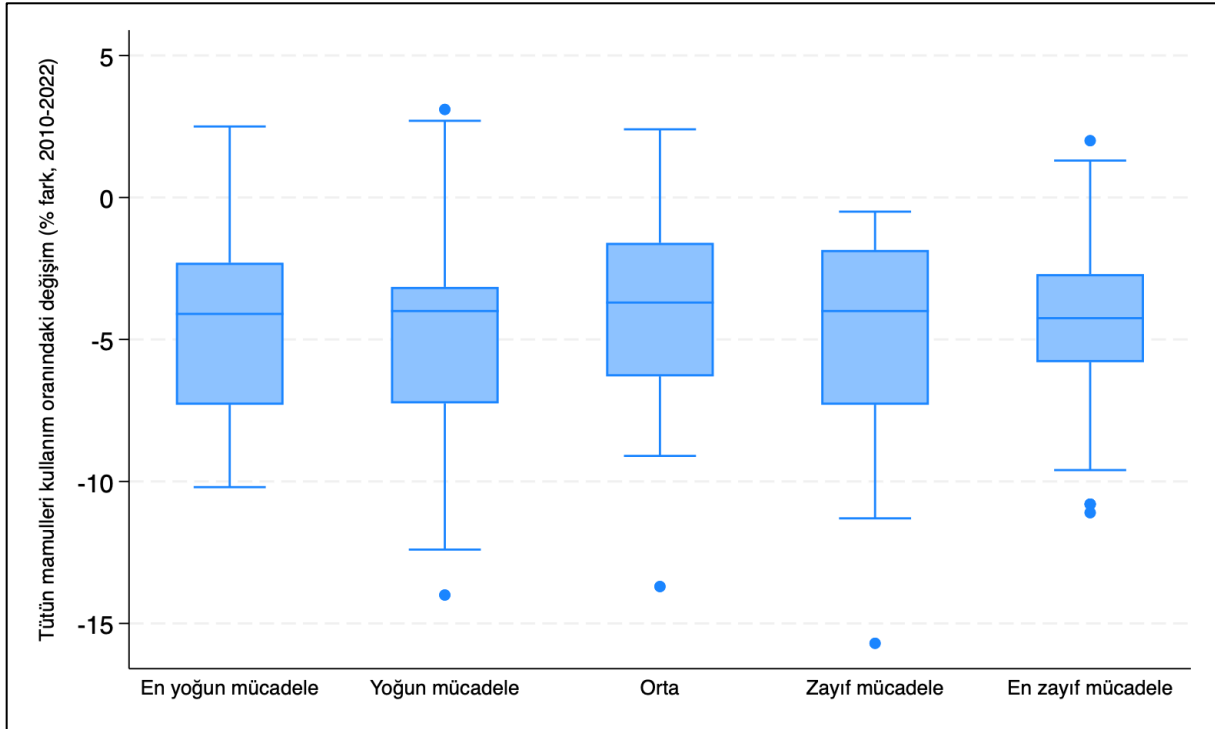
Türkiye'nin sigarayla mücadelesinin şiddetindeki gelişmeyi incelemek üzere 4 değişkene dayalı bir analiz yapılmıştır. “Sigarayı veya tütün kullanımını bırakmaya yönelik ulusal destek”, “tütün reklamlarına getirilen yasakların düzeyi”, “sigaranın perakende fiyatına uygulanan vergi oranı” ve “kişi başına GSYH'ye oran olarak yüz paket sigaranın fiyatı” değişkenleri DSÖ'nün veri sunduğu tüm ülkeler için 4 kategoriye ayrılmıştır. Her değişkende sigara ile mücadele açısından en zayıf düzeyde olan ülkeler 1, en güçlü düzeydeki ülkeler 4 puanını almıştır. Dört değişkenden hesaplanan “sigara ile mücadelenin yoğunluğu” değişkeni için bir ülkenin alabileceği en düşük puan 4, en yüksek puan ise 16'dır. Bu değişkene göre Türkiye 2012'den 2020'ye kadar 14 puan alırken 2022'de 13 puana gerilemiştir. 2020'de dünya genelinde sigara ile mücadele yoğunluğu en yüksek ülke 16 tam puanla Ürdün iken, Ürdün'ün aralarında Türkiye'nin de bulunduğu 14 puan alan 10 ülke takip etmiştir. 2022'de ise Ürdün ve Morityus 15 puanla ilk sırada yer alırken onları 14 puanla yine 10 ülke ve 13 puanla aralarında Türkiye'nin de yer aldığı 20 ülke takip etmiştir. Sigara ile mücadelenin yoğunluğu değişkeni 2020'den 2022'ye verisi bulunan 160 ülkenin 2'sinde 2, 31'inde 1 puan gerilemiş, 105'inde değişmemiş, 18'inde 1 puan, 4'ünde ise 2 puan artmıştır. Türkiye'deki gerileme, her ne kadar Türkiye bu alandaki en yüksek vergi oranlarına sahip ülkelerden biri olsa da sigaraya erişimin kolaylığını temsil eden “kişi başına GSYH'ye oran olarak yüz paket sigaranın fiyatı” değişkenindeki düşüşten kaynaklanmaktadır. Bir sigaranın fiyatının yaklaşık %80'inin çeşitli vergilerden oluştuğu Türkiye'de Şekil 9'da görüleceği üzere sigaraya erişim 2010'dan beri kolaylaşmaktadır ve bu eğilim özellikle 2020 sonrasında hızlanmıştır. Bu, üreticilerin Türkiye'de diğer ülkelere kıyasla düşük kâr ile fiyatlama yaptıkları anlamına gelebilir. Yaşanan bu gerilemeyi daha iyi anlamak üzere “Şekil 9'da sunulan 2024 yılı değeri 2010'daki ile aynı olsaydı bir adet sigaranın ortalama fiyatı ne kadar olurdu” sorusu sorulabilir. Bu durumda Türkiye'deki bir adet sigaranın ortalama perakende satış fiyatının 3,33 TL değil de 8,19 TL olması gerekecekti.

**Şekil 9. 100 tane ortalama sigara paketi fiyatının\* kişi başına GSYH'ye oranı (%)**



**Kaynak:** Tarım ve Orman Bakanlığı, TÜİK, TEPAV hesaplamaları. \*TÜİK'in Nisan 2022'de sigaralar grubu için açıkladığı ortalama fiyat verisi olan 25,05 TL, aynı grubun fiyat endeksi kullanılarak her ay için tahmin edilmiş ve bu aylık değerlerin yıllık ortalaması kullanılmıştır. Bu yöntemle hesaplanan Nisan 2025 için ortalama sigara fiyatı 82,1 TL olup, piyasa fiyatlarıyla uyumludur.

**Şekil 10. Sigara ile mücadele yoğunluğu gruplarında tütün mamulü kullanma oranındaki değişimin dağılımı**



| Sigara ile mücadele yoğunluğu grubu | Ülke sayısı | Tütün kullanım oranındaki değişim (% fark, 2010-2022) |         |          |        |
|-------------------------------------|-------------|-------------------------------------------------------|---------|----------|--------|
|                                     |             | Maksimum                                              | Minimum | Ortalama | Medyan |
| En yoğun mücadele                   | 29          | 2,5                                                   | -10,2   | -4,6     | -4,1   |
| Yoğun mücadele                      | 32          | 3,1                                                   | -14,0   | -4,9     | -4,0   |
| Orta                                | 33          | 2,4                                                   | -13,7   | -4,0     | -3,7   |
| Zayıf mücadele                      | 24          | -0,5                                                  | -15,7   | -5,0     | -4,0   |
| En zayıf mücadele                   | 28          | 2,0                                                   | -11,1   | -4,5     | -4,3   |
| Toplam                              | 146         | 3,1                                                   | -15,7   | -4,6     | -4,1   |

**Kaynak:** Dünya Sağlık Örgütü, TEPAV hesaplamaları. Üç değişkenle (reklam yasağının şiddeti, sigara üzerindeki vergi oranı ve sigara bırakma desteğinin düzeyi) hesaplanan sigara ile mücadele yoğunluğu endeksine dayalı gruplandırma şu şekildedir: Endeks değeri  $\geq 10$  ise “en yoğun mücadele”;  $[9,10)$  ise “yoğun mücadele”,  $[8,9)$  ise “orta”,  $[7,8)$  ise “zayıf mücadele” ve  $< 7$  ise “en zayıf mücadele”.

Sigaranın erişilebilir olması elbette kullanım yoğunluğunun artışını tetikleme ihtimali olan faktörlerden biridir. Ancak sigara ile mücadelenin şiddetini ölçmek üzere kullan dört değişken arasından erişilebilirlik bileşeni çıkarıldığında Türkiye’nin 2012’den beri sigara ile en yoğun mücadele eden ülkelerden biri olduğu görülmektedir. Üç değişkenden alınabilecek maksimum puan 12 olup, Türkiye’nin puanı 2008’de 8, 2010’da 11 iken 2012’den beri 12’dir. Bu tanıma göre 2022 itibarıyla Türkiye ile aynı kategoride yer alan, yani sigara ile en yoğun mücadele eden diğer ülkeler Morityus, Hollanda, Ürdün ve Brezilya’dır. Peki, sigara ile bu kadar yoğun mücadele prevalansta bir azalma yaratıyor mu? Türkiye verileri tek başına incelendiğinde politikalardaki sertliğin tek başına yeterli olmadığına işaret etmektedir. Benzer şekilde verisi

bulunan tüm ülkeler için yapılan analiz de mücadele sertliğinin prevalansı azaltmada tek başına yeterli olmadığını göstermektedir. Şekil 10'daki kutu grafiğinde mücadele yoğunluğuna göre tanımlanmış beş ülke kategorisi için 2010-2022 dönemindeki tütün kullanım oranı değişiminin dağılımı sunulmaktadır. Gruplamada, üç değişkenle hesaplanan sigara ile mücadelenin yoğunluğu endeksi skorunun 2010-2022 dönemi ortalamaları kullanılmış ve ortalama skorlara göre ülkeler beş gruba ayrılmıştır. Türkiye'nin de dahil olduğu "en yoğun mücadele" kategorisindeki ülkelerin ortalama prevalans değişimi -4,6 puan iken, aynı oran "yoğun mücadele" kategorisinde -4,9, "orta" kategorisinde -4, "zayıf mücadele" kategorisinde -5 ve "en zayıf mücadele" kategorisinde -4,5 puandır. Bu ortalamalar arasındaki farkların istatistiksel açıdan anlamlı olmadığı da tespit edilmiştir. Öyleyse, prevalansı etkileyenin politikaların sertliği değil, etkinliği olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Hem küresel bulgular hem de Türkiye örneği tütün salgınıyla mücadelede politika şiddetinin etkinlik için yeterli olmadığını göstermektedir. TEPAV'ın 2020'de yayımladığı "Türkiye'de Tütün Kullanımını Kontrol Altına Almanın Ekonomisi" adlı raporda da Türkiye'nin MPOWER kapsamındaki önlemlerin tamamını en üst düzeyde yürürlüğe koyan ilk ülke olduğu ancak uygulamada beklenen etkinliğin sağlanamadığı belirtilmiştir. MPOWER önlemleri arasında en çok gelişim ihtiyacının ise tütün kullanımını izleme alanında olduğu dikkat çekmektedir. Örneğin Türkiye'nin 2020'de yasakladığı yeni nesil ürünlerin hem sokakta hem de kapalı alanlarda kullanımının giderek yaygınlaşması bu durumu destekler niteliktedir.

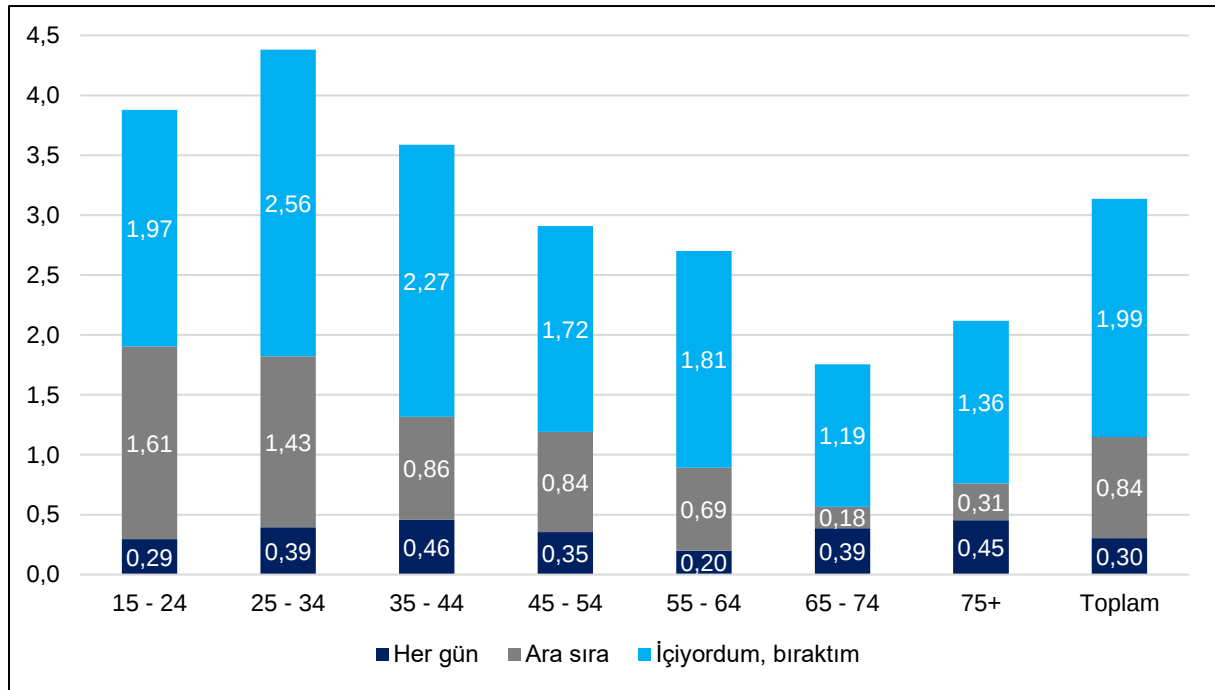
#### 4. Sigaraya Alternatif Yeni Nesil Ürünlere Yaklaşım Nasıl Olmalı?

Son yıllarda geleneksel tütün mamullerine alternatif olarak geliştirilen "yeni nesil ürünler", tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de politika yapımcılar için zorlu bir sınav ortaya koymuştur. Bu ürünlerin başlıcaları elektronik sigaralar (e-sigaralar, vaping cihazları; örneğin Vuse ve Vozol gibi) ve ısıtılmış tütün ürünleridir (ısıtılarak içilen ve dumansız aerosol veren ürünler; örneğin IQOS, GLO gibi). Ayrıca nikotin içeren ancak tütün içermeyen (örneğin Velo ve Zyn), özellikle İskandinav ülkeleri başta olmak üzere birçok Avrupa ülkesinde uzun süredir kullanımda olan nikotin keseleri de bu kapsamda düşünülebilir. Türkiye, bu yeni ürünlere yönelik yaklaşımında oldukça katı bir tutum benimsemiş ve 25 Şubat 2020 tarihli 2149 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı ile elektronik sigara ve tütün ısıtılmalı ürünler ile benzeri cihazların ithalini ve satışını yasaklamıştır. Hatta karar metninde bu cihazların ülke içinde bulundurulması ve kullanımına dair de yasaklayıcı ifadeler yer almıştır. Dolayısıyla yasal açıdan bakıldığında, Türkiye'de elektronik sigara ve ısıtılmış tütün ürünlerinin piyasası fiilen bulunmamaktadır ve bu ürünlerin tüm dolaşımı kaçak statüsündedir.

Kullanımları yasak olmasına rağmen Sağlık Araştırması 2022 sonuçlarına göre toplam nüfusta elektronik sigara ya da benzeri elektronik ürün kullananların oranı %1,15 olup, nüfusun %1,99'u da bu tür ürünleri kullandığını ama kullanmayı bıraktığını beyan etmiştir. Şekil 11'de görüleceği üzere bu tür ürünlerin kullanımı gençlerde daha yaygındır. Diğer taraftan, 2023 yılı sonunda TEPAV tarafından 12 ilde 2004 yetişkinle yapılan anket çalışması (Güven vd., 2023), toplumda bu ürünlere dair farkındalığın %47,5 gibi oldukça yüksek bir düzeyde olduğunu ortaya koymuştur. Yani her iki yetişkinden biri elektronik sigara veya benzeri alternatif ürünleri duymuştur. Üstelik üniversite gençliğinin yoğun olduğu yerlerde bu farkındalığın daha da yüksek olduğu, genel olarak erkek, genç ve çalışan kesimlerin bu ürünlerden haberdar olma olasılığının anlamlı derecede fazla olduğu belirtilmiştir. Daha çarpıcı olan, kullanım yaygınlığına dair bulgulardır: Aynı çalışmada yeni nesil ürünler hakkında farkındalığı olan katılımcıların %6,1'i halihazırda bu ürünleri kullandığını, %18,9'u ise hayatında en az bir kez

denediğini bildirmiştir. Bu oranlar, Türkiye’de yasal olmayan bu ürünlerin dikkat çekici bir kullanıcı kitlesi edindiğini göstermektedir. Farkındalık sahipleri arasındaki %6,1’lik aktif kullanım oranı, 15+ nüfus içinde yaklaşık 1,9 milyon yetişkine tekabül etmektedir. Bu kişilerin cihaz ve sarf malzemelerini tamamen kayıt dışı yollarla temin ettiği anlaşılmaktadır. Nitekim kullanıcıların en çok arkadaş çevresi ve sosyal medya aracılığıyla bu ürünleri öğrendikleri, internet üzerinden sipariş veya yurt dışından getirme şeklinde tedarik sağladıkları belirtilmektedir. Yaşanan kayıt dışılığın, bu ürünlerin vergilendirmesinin ve kullanım yoğunluklarının sigara ile benzerlik arz edeceği, ürün ortalama fiyatının 170 TL olacağı varsayımları altında kamu maliyesine senelik 2025 fiyatlarıyla 76 milyar TL maliyeti olduğu düşünülmektedir.<sup>2</sup>

**Şekil 11. Türkiye’de elektronik sigara ya da benzer elektronik ürün kullananların oranı (% , 2022)**



**Kaynak:** TÜİK Türkiye Sağlık Araştırması, TEPAV hesaplamaları.

Türkiye’de e-sigara kullananların önemli bir kısmı aynı zamanda sigara içmeye devam eden çifte kullanıcılarıdır. TEPAV’ın 2023 raporu, alternatif ürünleri deneyenlerin bir kısmının “daha az zararlı olduğunu düşündüğü” için veya “sigarayı bırakmaya yardımcı olacağı” ümidiyle bunlara yöneldiğini de göstermektedir. Ancak bu beklenti her zaman gerçekleşmeyebilmektedir. Zira çifte kullanım (hem sigara hem e-sigara birlikte) yaygın olup, bazı kullanıcılar için e-sigara sadece kapalı alanlarda sigara yerine kullanabilecekleri bir araç haline gelmektedir. Öte yandan, tamamen e-sigaraya geçip sigarayı bırakan azınlık bir grup da mevcuttur. Sağlık Bakanlığı henüz bu konuda resmi bir tutum değişikliğine gitmese de hekimler/uzmanlar arasında da bu yeni ürünlerin nasıl ele alınacağı tartışılmaktadır. Bazı uzmanlar, kararlı sigara tiryakilerinin daha az zararlı bir alternatifine geçmesini bir kazanım olarak görürken bazıları ise bu ürünlerin normalleşmesinin gençler için diğer tütün mamullerine bir giriş kapısı olmasından endişe etmektedir.

<sup>2</sup> Yaşanan kaybın Özel Tüketim Vergisi, Katma Değer Vergisi ve bandrol ücreti kaynaklı olacağı hesaplanmıştır.

Yeni nesil ürünlerin sağlık riskleri ve faydaları, dünya genelinde yoğun araştırmaların ve tartışmaların konusu halindedir. İngiltere Halk Sağlığı Kurumu (Public Health England) tarafından elektronik sigaralara yönelik yapılan bir uzman incelemesi (McNeil vd., 2015) ve ABD Ulusal Bilimler Akademisi'nin 2018 tarihli raporu (National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine, 2018) gibi çalışmalar yeni nesil ürünlerin daha az zararlı olabileceğine yönelik sonuçlar sunsa da bu tür değerlendirmelerde öne çıkan “daha az zararlı” ifadesinin, söz konusu ürünlerin tamamen güvenli olduğu anlamına gelmediği unutulmamalıdır. Nitekim nikotin, bu cihazlar aracılığıyla da yüksek oranda alındığından, bağımlılık potansiyeli aynen sürmektedir ve kardiyovasküler riskler nikotin etkisiyle devam edebilir. Ayrıca bu ürünlerin uzun vadeli sağlık etkilerinin tam olarak bilinmediğini de vurgulamak gerekmektedir. Özellikle genç yaşta bu ürünleri kullananlarda nikotinin beyin gelişimine olumsuz etkileri ve ileride başka maddelere bağımlılık riskini artırıcı etkileri olabileceği düşünülmektedir.

Dünya Sağlık Örgütü, ihtiyatlı bir yaklaşımla, yeni nesil ürünlerin henüz tütün salgınını çözmede kanıtlanmış bir araç olmadığı, aksine sigara kullanımını azaltma çabalarını saptırabileceği uyarısını yapmaktadır. Öte yandan Birleşik Krallık ve İsveç gibi bazı ülkeler ise e-sigaralar başta olmak üzere yeni nesil ürünleri kontrollü biçimde sigarayı bırakma aracı olarak teşvik etmektedir. Örneğin İngiltere’de sağlık otoriteleri, e-sigaranın binlerce sigara tiryakisinin sigarayı bırakmasına yardımcı olduğunu ve sigaraya göre çok daha düşük risk taşıdığını ifade ederek, dumansız ürünleri tütün kontrol stratejilerine entegre etmişlerdir. Benzer şekilde İsveç’teki politika yapıcılar, kültürel olarak kullanım yaygınlığı bulunan tütünsüz nikotin keseleri ürünlerini sigarayla mücadele politikalarına entegre ederek bu alanda önemli sonuçlar almışlardır. Buradaki kamu politikası tercihinin, sigara kullanıcılarının kanserojenliği kanıtlanmış bir ürün yerine alternatif bir ürüne yönlendirilmesi yönünde olduğu anlaşılmaktadır. Ancak Birleşik Krallık özellikle gençler arasında kullanım yaygınlığının artması ve aşırı plastik atık oluşumu gerekçeleriyle 1 Haziran 2025 itibarıyla tüm tek kullanımlık e-sigara satışının tüm satış kanallarında yasaklanmasına karar vermiştir.

Tablo 4’te ülkelerin yeni nesil ürünlere ilişkin ulusal politikalarının çeşitliliği görülmektedir. Tam yasak uygulayan Singapur, Brezilya ve Hindistan gibi ülkeler, gençler başta olmak üzere sigara içmeyenleri bu ürünlere başlamaktan korumak üzere ihtiyat ilkesini benimsemiş; etki belirsizliği süresince tüm erişim yollarını kapatmayı tercih etmiştir. Kısmi yasak modelleri (Avustralya, Fransa), özellikle tek kullanımlık e-sigaralar ile nikotin keseleri gibi gençler arasında hızla popülerleşen alt segmentleri hedef alarak bu hedef doğrultusunda stratejiler geliştirmiştir. Diğer taraftan, düzenleyerek kontrol yaklaşımını benimseyen Birleşik Krallık, ABD, Japonya, İtalya ve İsveç gibi ülkeler, zarar azaltma paradigması ile sigarayı bırakma yollarını desteklerken reklam, yaş kısıtlaması, paket ve içerik standartları aracılığıyla yeni ürünlerin topluma entegrasyonunu denetim altında tutmaktadır.

Tablo 4’te sunulan politika ayrışmaları dört temel nedene bağlanabilir:

1. **Sağlık Öncelikleri ve Bilimsel Belirsizlik:** Tam yasakçılar, uzun vadeli sağlık etkilerine dair veri eksikliğini “en düşük zarar” tercihi haline getirerek erişimi sınırlamayı tercih ederken; düzenleyerek kontrol edenler, mevcut kanıtları (e-sigara satışının sigaraya kıyasla daha az toksik olduğu çalışmaları) baz alarak risk-bazlı bir denge oluşturmuştur.

2. **Genç Koruması, Tiryaki Desteği:** Gençlerin moda algısıyla nikotin bağımlılığına başlamasını önlemek bazı ülkelerde birincil hedef iken, diğer ülkeler mevcut sigara kullanıcılarının daha az zararlı alternatiflere geçişini kolaylaştırmayı vurgulamıştır.
3. **Ekonomi ve Bütçe Dinamikleri:** ABD ve AB'de, yeni ürünlerden ek vergi geliri elde etme potansiyeli, düzenleyici çerçevenin şekillenmesinde etkili olurken; tam yasakçılar, bu geliri feda ederek sağlık maliyetlerinde uzun vadeli tasarrufu önceliklendirmiştir.
4. **Siyasi ve Hukuki Kapsam:** Ulusal yasa koyucuların endüstri lobisi, uluslararası sözleşme yükümlülükleri (WHO FCTC) ve kamuoyunun algısı, ülkeler arası farklılığın arka planını oluşturmuştur.

Tablo 4. Bazı ülkelerin yeni nesil ürünlere yönelik yasal yaklaşımlar

| Ülke       | Yaklaşım              | Tarih                                         | Kapsam / Ürünler                                      | Kısa Açıklama ve Amaç                                                                                                                                        |
|------------|-----------------------|-----------------------------------------------|-------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| AB (Genel) | Düzenleme ve standart | Mayıs 2016                                    | E-sigara, ısıtmalı tütün ürünleri (HTP)               | TPD 2014/40/EU ile e-sigara ve HTP'ler direktif kapsamına alındı; nikotin keseleri TPD dışında bırakılarak üye devletlerin özgür düzenlemesine izin verildi. |
| Singapur   | Tam yasak             | Şubat 2018                                    | E-sigara, HTP, nikotin keseleri                       | Yeni bağımlılık riski ve gençleri koruma önceliğiyle ürünlerin ithalatı, satışı, bulundurulması, kullanımı ve reklamı tamamen yasaklandı.                    |
| Brezilya   | Tam yasak             | 2009 (2024'te revizyon ve kapsam genişlemesi) | E-sigara ve tüm elektronik nikotin dağıtım sistemleri | Çocuk ve genç koruması amacıyla ANVISA kararına istinaden ürünlerin üretimi, ithalatı, satışı ve reklamı engellendi.                                         |
| Hindistan  | Tam yasak             | Eylül 2019                                    | E-sigara cihazları                                    | Gençleri öncelikli koruma gerekçesiyle çıkarılan PECA 2019 ile üretim, ithalat, satış ve reklam yasaklandı.                                                  |
| Belçika    | Tam yasak             | Ocak 2025                                     | E-sigaralar, Nikotin keseleri                         | TPD dışında kalan nikotin keseleri "yeni nikotin ürünü" olarak tanımlanıp ithalat ve satış yasaklandı.                                                       |
| Almanya    | Tam yasak             | Mayıs 2023                                    | Nikotin keseleri                                      | "Novel foods" kapsamında değerlendirilen nikotin keselerinin satış ve reklamı tamamen engellendi.                                                            |
| Hollanda   | Tam yasak             | Ocak 2025                                     | Nikotin keseleri                                      | TPD dışında kalan nikotin keseleri tamamen yasaklanarak satışı engellendi.                                                                                   |
| Avustralya | Kısmi yasak           | Şubat 2024                                    | Tek kullanımlık e-sigara, HTP                         | Gençlerde yaygınlaşan vaping krizini önlemek üzere HTP'lere ve e-sigaralara ithalat yasağı ve ancak reçeteli eczane satışıyla kontrollü erişim getirildi.    |

|                         |                          |                                                |                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-------------------------|--------------------------|------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Birleşik Krallık</b> | Düzenleme ve teşvik      | Mayıs 2016 (TPD)                               | E-sigara, HTP, nikotin keseleri                           | TPD standartları, NHS destekli bırakma programları; aroma kısıtlamaları ve yaş sınırıyla genç koruma şeklinde başlayan yaklaşım, yine gençleri korumak ve plastik atık miktarını azaltmak amaçlarıyla tek kullanımlık e-sigara ve HTP'nin Haziran 2025'ten itibaren tamamen yasaklanması şeklinde sertleşti. E-sigara ve HTP TPD'ye; nikotin keseleri ise tütün veya ilaç kanunlarına değil, genel tüketici güvenlik düzenlemesine tabidir. |
| <b>Fransa</b>           | Düzenleme ve kısmi yasak | Mayıs 2016 (TPD)                               | E-sigara, HTP, tek kullanımlık cihazlar, nikotin keseleri | TPD ile uyumlu olan yaklaşıma, genç erişimini sınırlama amacıyla 2025'te tek kullanımlık cihaz ve nikotin keseleri yasağı planı eklendi.                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>ABD</b>              | Düzenleme                | Ağustos 2016 (Deeming Rule), Eylül 2020 (PMTA) | E-sigara, HTP                                             | FDA yetkisi genişletildi ve PMTA süreciyle piyasa öncesi denetim ve sağlık risklerini yönetme hedefi güdüldü.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>Japonya</b>          | Düzenleme ve kısıtlama   | Nisan 2020                                     | HTP ve sigara                                             | Kapalı alan yasağı uygulandı; HTP ile sigaraya ayrı muamele edilerek zarar azaltma stratejisi izleniyor.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>Avusturya</b>        | Düzenleme                | Mayıs 2016 (TPD)                               | E-sigara, HTP, nikotin keseleri                           | TPD'ye ek olarak, nikotin keseleri gıda güvenliği kapsamında düzenleniyor.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>Danimarka</b>        | İzin ve düzenleme        | Ocak 2022                                      | E-sigara, HTP, nikotin keseleri                           | TPD'ye uyumlu. Nikotin keseleri tüketici güvenliği yasalarıyla bildirim ve etiket zorunluluğuna tabi olarak düzenleniyor.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Finlandiya</b>       | İzin (Tıbbi kayıt)       | Nisan 2023'e kadar                             | Nikotin keseleri                                          | Nikotin keseleri başlangıçta ilaç sınıfındaydı. Nisan 2023'ten sonra bu ürünler gıda mevzuatına alındı ve ürünlere bildirim ve reklam kısıtlaması getirildi.                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>İtalya</b>           | Düzenleme                | Şubat 2022                                     | E-sigara, HTP, nikotin keseleri                           | 15/2022 sayılı yasa ile nikotin keseleri yeni vergilendirilebilir kategoriye alındı ve Ticaret Bakanlığı denetimine verildi.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>Polonya</b>          | İzin (Serbestlik)        | Süreklilik                                     | E-sigara, HTP, nikotin keseleri                           | TPD kapsamı ürünler sıkı kontrol altındadır. Nikotin keseleri tütün yasasının dışında bırakılmıştır ve bildirim ya da satış kısıtlaması bulunmamaktadır.                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>İspanya</b>          | Sıkı düzenleme           | Aralık 2024 (taslak)                           | E-sigara, HTP, nikotin keseleri                           | Royal Decree taslağıyla nikotin seviyesi ( $\leq 0,99$ mg), aroma ve hacim sınırlamaları (%2 ml) getirilecek ve bu                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |

|       |           |                  |                                 |                                                                                                                                                                                     |
|-------|-----------|------------------|---------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|       |           |                  |                                 | düzenleme fiili olarak çoğu ürünü pazar dışı bırakacak.                                                                                                                             |
| İsveç | Düzenleme | Mayıs 2016 (TPD) | E-sigara, HTP, nikotin keseleri | "Tobacco Free Nicotine Products Act" ile nikotin keseleri için bildirim, ürün onayı ve yaş kısıtlaması zorunludur ve bu ürünler tütünsüz nikotin adı altında ayrı mevzuata tabidir. |

Sonuç olarak, tam yasak mı yoksa düzenleyerek kontrol mü sorusunun yanıtı, her ülkenin tütün salgını profili, yasal kapasitesi, kamusal risk toleransı ve ekonomik öncelikleri ile sıkı şekilde bağlantılıdır. Gelecek dönemde, kanıta dayalı esneklikle hem halk sağlığını koruyacak hem de bilinen zarar azaltma fırsatlarını değerlendirecek hibrit modellerin gelişmesi beklenmektedir.

Tüm bu bulgular ışığında Türkiye'nin yeni nesil ürünler konusunda karşı karşıya olduğu açmaz, temel olarak yasaklama ile düzenleyerek kontrol altına alma seçenekleri arasında bir tercihe dayanmaktadır. Mevcut durum, yasaklama stratejisinin uygulanmakta olduğunu göstermektedir. Bu stratejinin avantajı, resmi olarak bu ürünlerin piyasada bulunmaması sayesinde gençlere ve geniş kitlelere ulaşmasının zorlaşması ve başarısından bağımsız olarak ülkenin "dumansız" hedeflerine odaklanabilmesidir. Nitekim birçok toplumda e-sigaranın popüler hale gelmesiyle gençler arasında yeni bir bağımlılık dalgası olduğu, ABD'de lise öğrencileri arasında 2022'de %14'lere varan e-sigara kullanım oranları (2024'te %7,8'e düşmüştür) görüldüğü rapor edilmiştir.

Türkiye'nin yasakla birlikte en azından açık reklam ve mağaza/çevrimiçi satışı da olmadığından, böyle bir gençlik salgını engellediğini düşünebilir. Ancak yasak stratejisinin ciddi dezavantajları da ortaya çıkmaktadır:

- **Kaçak Tüketim ve Kontrolsüzlük:** Yasak, talebi ortadan kaldırmamış olup aksine yukarıda görüldüğü gibi milyonlarca kişi bu ürünleri kullanmaya devam etmektedir. Ancak bu kullanım kayıt dışı olduğu için devlet ne vergilendirebilmekte ne de denetleyebilmektedir. Kaçak yollarla gelen likitlerin ve cihazların içeriği belirsizdir ve bu nedenle sağlık açısından ek riskler (standart dışı kimyasallar, cihaz patlamaları gibi) söz konusu olabilir. Ayrıca devlet bu ticaretten vergi geliri elde edemediği gibi, kaçakçılık yapanlara kaynak sağlamış olmaktadır.
- **Fırsat Maliyeti:** Düzenleme seçeneği benimseyen ülkeler, e-sigara ve diğer yeni ürünler üzerinden vergi alarak hem gelir elde etmekte hem de fiyat mekanizmasıyla tüketimi kontrol edebilmektedir. Türkiye ise bu fırsattan yararlanamamaktadır. Örneğin Avrupa Birliği ülkeleri, nikotin keselerine, tütün ısıtılabilir ürünlere ve elektronik sigara likitlerine özel tüketim vergisi uygulamakta ve her yıl bu alandan ciddi gelirler elde etmektedir.
- **Zarar Azaltma Potansiyeli:** Henüz üzerinde uzlaşma oluşmasa da özellikle uzun süreli ve ağır sigara tiryakilerinin alternatif bir ürüne geçiş yapmalarının sağlık risklerini azaltabileceği ve sigarayı tamamen bırakmaları için bir ara basamak işlevi görebileceği; benzer şekilde pasif içicilik gibi dışsalıkları azaltmada önemli rol oynayabileceği yönünde bulgular bulunmaktadır. Türkiye'de yasak nedeniyle sağlık otoriteleri bu enstrümanı kullanamamaktadır. İlk olarak bu alandaki objektif araştırmaların merkezi

yönetim tarafından desteklenmesi ve şayet pozitif etki kanıtlanırsa söz konusu ürünlerin birinci basamakta veya sigara bırakma polikliniklerinde kontrollü kullanımı düşünülebilir. Dolayısıyla sigarayı bırakmakta zorlanan birçok kişi belki de daha az zararlı bir alternatifte yasal ve kamu kontrolündeki yollardan erişemeyerek sigaraya devam etmektedir.

- **Endüstri ve Yatırım Boyutu:** Dünyada geleneksel sigara tüketiminin azalması tütün çiftçilerinin ürünlerinin farklı ürünler altında değerlendirilmesini zorunlu kılmaktadır. Bununla birlikte küresel tütün endüstrisi yeni nesil ürünlere büyük yatırımlar yapmaktadır. Ticari boyutunun yanında çeşitli sorumlu pazarlama ilkeleri çerçevesinde müşterilerine daha az zararlı ürünler sunmak üzere geliştirilen ürünler için yeni yatırımlar planlanmaktadır. Dünya genelinde büyük şirketler bu alanda AR-GE harcamalarıyla ve yeni yatırımlarla pazar paylarını artırma peşindedir. Türkiye’de yasak, aynı zamanda bu alanda yasal herhangi bir ticari faaliyet olmadığı için, potansiyel inovasyon, üretim, teknoloji yatırımlarını ve Türk tütününe olan talebin artmasını da engellemektedir. Örneğin komşu Avrupa ülkelerinde bazı yeni ürünlere yönelik çeşitli üretim tesisleri kurulurken, Türkiye bu yatırımlardan ve yatırımların getireceği ihracat potansiyelinden mahrum kalarak kendisini tamamen dışa kapatmaktadır.

Bu açmazda diğer uçta yer alan düzenleyerek serbest bırakma stratejisinin de kendi riskleri bulunmaktadır. Eğer Türkiye yarın yeni nesil ürünleri yasal hale getirecek olsa, bunların ürün denetimi ve vergilendirmesi için sağlam bir çerçeve gerekecektir. Bu noktada çok sayıda kamu otoritesinin iş birliği içerisinde düzenlemeleri hayata geçirmesi beklenecektir. Aksi halde, özellikle genç nüfus arasında hızlı bir yaygınlaşma görülebilir. Ayrıca tütün endüstrisinin bu ürünler üzerinden “sigara imajını rehabilite etme” çabasına alet olunabileceği, halk sağlığı savunucuları tarafından dile getirilen bir endişedir. Bu nedenle bazı ülkeler, e-sigaraya ve tütün ısıtmalı ürünlere izin verirken bile aroma kısıtlamaları (özellikle gençleri çeken tatlı/çekici aromaların yasaklanması), nikotin düzeyi sınırlamaları (AB’nin e-likit nikotin oranı %2’den yüksek olamaz kararı), sağlık uyarıları bulundurulması gibi önlemler almışlardır. Türkiye de düzenlemeye geçecekse benzer veya daha sıkı önlemleri en baştan uygulamalıdır.

## 5. Sonuç ve Politika Önerileri

Attığı tüm güçlü adımlara rağmen Türkiye’de tütün kontrol politikalarının tam anlamıyla başarıya ulaştığını söylemek mümkün değildir. 2012’deki düşüşün ardından 2016’da sigara kullanma oranlarının yeniden yükselmesi ve 2020’lerde oldukça yüksek bir düzeyde plato yapması, politikalarda yeni güncellemeler ve eksik kalan noktaların giderilmesi gerektiğine işaret etmektedir. Başlıca eksik/geliştirmeye açık alanlar şunlardır:

- **Kadınlarda ve Gençlerde Artan Trend:** Özellikle kadınlar arasındaki sigara tüketimi son yıllarda sürekli artış eğilimindedir. Bu artış, tütün endüstrisinin kadınlara yönelik pazarlama taktiklerinin geçmişte etkili olmuş olabileceğini, ayrıca kadınların işgücüne katılımı ve sosyal hayata entegrasyonu ile sigara kullanımının da arttığını düşündürmektedir. Politika cephesinde ise kadınlara özel farkındalık kampanyaları veya anne sağlığı merkezli tütün kontrol programları çok sınırlı kalmıştır. Gençler için de okul müfredatlarında tütünün zararları işlenmekle birlikte, özellikle lise düzeyinde sigara ve nargile kullanımının yaygın olduğu bilinmektedir. Nargile kafelerin denetimi ve 18 yaş altının buralara girişi konusu da ciddi bir sorun olmaya devam etmektedir.

- **Nargile ve Diğer Tütün Ürünleri:** Türkiye’de tütün kontrolü denince odak genellikle sigara üzerinde olmuştur oysa nargile kullanımı son on yılda özellikle metropollerde moda haline gelmiştir. Başlangıçta turistik mekanlarda yaygın olan nargile, gençler arasında bir sosyalleşme aracı olarak benimsenmeye başlamıştır. Örneğin Mutlu vd. (2023), 2019 yılında 2477 üniversite öğrencisiyle yaptıkları anket çalışmasında öğrencilerin %15,6’sının nargile kullandığını tespit etmiştir. 18 yaş altına satış yasağının ise teoride var olsa da pratikte uygulanmasının zor olduğu anket sonuçlarına yansımaktadır. Göktalay vd. (2020) 2011 yılında Manisa şehir merkezindeki 11-17 yaş grubunda 4718 ortaokul veya lise öğrencisine uyguladıkları ankette 18 yaş altındaki yaklaşık olarak her üç erkekten birinin, her altı kadından birinin nargile kullandığını ölçmüştür. DSÖ’nün 2017 yılındaki Küresel Gençlik Tütün Anketi sonuçlarına göre ise Türkiye’den ankete katılan 17 yaş altı grupta olup son 30 gün içinde nargile kullandığını beyan edenlerin oranı %14,2, son 30 günden 10 veya daha fazlasında nargile içtiğini beyan edenlerin oranı %2,8’dir. Nargile sunumuna ilişkin tek kullanımlık marpuç zorunluluğu gibi düzenlemeler getirilse de nargilenin bir kültürel tüketim olarak algılanması engellenememiştir. Sağlık açısından nargile tütününün de en az sigara kadar zararlı olduğunu vurgulayan mesajlar daha güçlü verilmelidir ve bu bağlamda nargile kafelere lisans sınırlamaları da düşünülebilir.
- **Kaçak ve Eşitsiz Vergilendirme:** Yukarıda tartışıldığı üzere kaçak ürünler halen büyük bir sorundur. Bu, sadece vergi kaybı değil, aynı zamanda ucuz kaçak ürünlere erişim demek olduğu için tüketimi de körüklemektedir. Ayrıca geçmişte sigara ile sarmalık tütün arasında vergi makası bırakılması (sarmalık tütünde verginin daha düşük olması) pek çok içiciyi “kendin sar” yöntemine yöneltmişti. Bu açık büyük ölçüde kapansa da halen tamamen kapanmış değildir. İleride hiçbir tütün formunun düşük vergiden kaçamadığı bir sisteme ihtiyaç vardır.
- **Vergi Politikasında İnce Ayar:** Vergiler düzenli ve öngörülebilir şekilde belirlenmeli, enflasyona endeksleme devam etmelidir. Ancak aşırı dalgalanmalar veya kısa sürede fiyatı katlama gibi durumlarda kaçakçılık riskine karşı proaktif önlemler alınmalıdır. Gerekirse vergi artışlarından ya da yeni ürünlerin vergilendirilmesinden elde edilecek gelirin bir kısmı doğrudan kaçakla mücadeleyle ve sigara bırakma hizmetlerine aktarılabilir. Bu, kamuoyunun vergi artışlarını desteklemesini de kolaylaştıracaktır.
- **Sürdürülebilir Toplum Desteği:** Tütün kontrolü politikaları, güçlü siyasi ve toplumsal irade gerektirir. 2008-2012 döneminde bu irade üst düzeydeydi ve sonrasında ekonomik kaygılar ya da farklı öncelikler nedeniyle tütün kontrolü bir ölçüde ikinci plana düştü. Bu alanda özellikle gençlere yönelik yeni tanıtım faaliyetleriyle sigarayla mücadeleye zemin oluşturulması önemlidir.
- **Bakanlıklar Arası Koordinasyon:** Türkiye’de tütün kontrolü, Sağlık Bakanlığı’nın 4207 sayılı Kanun ile kapalı alan yasağı ve reklam yasakları üzerinden halk sağlığını koruma, Maliye Bakanlığı’nın ÖTV ve KDV artışlarıyla fiyat mekanizması kullanarak tüketimi caydırma, Tarım ve Orman Bakanlığı’nın tütün mamulleri üretim lisans ve denetimini yürütme, Ticaret Bakanlığı’nın sektör düzenlemeleri, İşçileri Bakanlığı’nın kaçakçılıkla mücadele ve Millî Eğitim Bakanlığı’nın okullarda farkındalık eğitimleri düzenleme sorumluluklarıyla çeşitlenen çok aktörlü bir yapıya yaslanmaktadır. Ancak

bakanlıklar arası iletişim ve eşgüdüm eksikliği, stratejilerde tutarsızlıklara ve uygulama boşluklarına yol açmaktadır. Mevcut düzenlemeler FCTC Madde 5.2 uyarınca tam koordinasyonu sağlayamadığından, bu açığı kapatmak amacıyla Cumhurbaşkanlığı düzeyinde; sekreteryasını Sağlık Bakanlığı Tütün ve Bağımlılıkla Mücadele Dairesi'nin yürüteceği, Hazine ve Maliye, Tarım ve Orman, Ticaret, İçişleri, Millî Eğitim, Ulaştırma ve Kültür bakanlıkları ile Gümrük ve Ticaret ve SGK temsilcilerinin yer alacağı "Ulusal Tütün Kontrol Koordinasyon Kurulu" kurulması; böylece politika geliştirme, kaynak tahsisi, izleme-denetim ve uluslararası işbirliklerinin tek çatı altında toplanarak eşgüdümün ve FCTC yükümlülüklerinin tam hayata geçirilmesinin sağlanması düşünülebilir.

- **Bırakma Hizmetleri ve Tedavi:** Sigara bırakma konusunda ücretsiz danışmanlık hattı (ALO 171) ve bazı hastanelerde klinikler mevcuttur ancak bunların etkinliği artırılabilir. İlaç ve nikotin replasman desteği bir dönem ücretsiz sağlandıysa da kesintiye uğradı. Kronik sigara içicilerini tedavi etmek, en az yeni başlamayı önlemek kadar önemli. Bu alanda belki aile hekimlerinin daha aktif rol oynadığı, her muayenede sigara içme durumunun sorgulanıp müdahale edildiği bir sistem teşvik edilmelidir. Diğer taraftan ülkedeki tütün kontrol bütçesinden önemli bir payının sigara bırakma programlarına ayırması da düşünülebilir. Zira araştırmalar, profesyonel destekle bırakma başarı oranının birkaç kat yükseldiğini göstermektedir.
- **Sigaraya Alternatif Ürün Stratejisi:** Yukarıda tartışıldığı gibi, Türkiye bir zarar azaltma stratejisi geliştirebilir. Geliştirilecek bu strateji net olmalı ve tutarlı şekilde uygulanmalıdır. Örneğin eğer mevcut yasak devam ederse bunun etkin uygulanması ve bilgi kirliliğinin önlenmesi için daha sıkı çaba gösterilmelidir. Yok eğer bir düzenlemeye geçilecekse, bunun hazırlıkları önceden yapılmalı ve düzenleme kamuoyuna iyi anlatılarak uygulamaya geçilmelidir. Ancak öncü bulguların bu ürünlerin doğrudan yasaklanmasının hem kamu sağlığı hem de vergi gelirleri açısından risk ihtiva ettiğini gösterdiği dikkate alınarak yeni ürünlere yönelik Avrupa Birliği'ndekilere benzer düzenleme sürecine girdi sağlayacak akademik çalışmaların artırılması da yararlı olacaktır.
- **Uluslararası İş Birlikleri:** Tütün kaçakçılığı başta olmak üzere pek çok konuda uluslararası iş birliği şart. Türkiye, sınır ötesi kaçakçılıkla mücadele için komşularıyla ve uluslararası kuruluşlarla (INTERPOL, Dünya Gümrük Örgütü gibi) ortak operasyonlar yapmaya devam etmelidir. Ayrıca Türkiye küresel en iyi uygulamaları izleyip kendi dinamiklerini de dikkate alarak mevzuatına uyarlamalıdır. DSÖ'nün her yıl yayınladığı Küresel Tütün Salgını raporlarındaki öneriler takip edilmelidir.
- **Tarım Politikası ve Geçimlik Konular:** Türkiye bir tütün üreticisi ülke olduğundan tütün kontrolü politikalarının üretici üzerindeki etkileri de düşünülmüştür. Son 20 yılda tütün ekim alanları ve üretici sayısı azalmış ve buna mukabil diğer ürünlere yönelim teşvik edilmiştir. Ancak halen yaklaşık 40 bin tütün üreticisi vardır ve bu kesimin alternatif geçim kaynaklarına yönlendirilmesi ya da tütünün alternatif alanlardaki üretimde kullanılması sürdürülebilir kalkınma açısından önemlidir.
- **Medya Kampanyaları:** Son yıllarda sigaranın zararlarına dair kamu spotları ve kampanyalar azalmış durumdadır. 2010'ların başında çok görünür bir kampanya olan

“Dumansız Hava Sahası” ile benzer yoğunlukta güncel kampanyalar yapılarak sigaranın normalleştirilmesinin önüne geçilmelidir. Özellikle sosyal medyanın etkin kullanımı, gençlere yaratıcı mesajlarla ulaşılması gerekmektedir.

- **Değerlendirme ve İzleme:** Uygulanan politikaların etkisi bilimsel olarak değerlendirilmelidir. Belirli aralıklarla (2 ya da 3 yılda bir) ulusal tütün araştırmaları (GYTS, GATS veya Sağlık Bakanlığı’nın Sağlık Araştırmaları) yapılmaya devam edilmelidir. Elde edilen veriler şeffaf biçimde kamuoyu ile paylaşılmalı ve tüm paydaşların katkısıyla oluşturulacak politika yapımında referans alınmalıdır. Örneğin 2012’de elde edilen başarı verisi, politikaların devamı için motivasyon sağlamıştı; 2016’daki artış verisi ise uyarı niteliğinde olup belki daha erken aksiyon alınmasını gerektiriyordu. Bu yüzden veriye dayalı yönetim önemlidir.

Türkiye’de tütün ve tütün mamulleri kullanımını azaltmak hem halk sağlığının korunması hem de ekonomik sürdürülebilirlik için kritik önemdedir. 2016 sonrasındaki gelişmeler bu mücadelenin durağanlaştığını ve yeni sınamalarla karşı karşıya olduğumuzu göstermektedir. Ancak ülkenin geçmişte elde ettiği başarılar, doğru adımlar atıldığında toplumun olumlu karşılık verdiğini de kanıtlamıştır. Yeniden benzer bir ivme yakalamak mümkündür. Bunun için güncel bilimsel veriler ışığında sonuç vermekte yetersiz kaldığı görülen politika seti güncellenmeli, eksik kalan alanlar tamamlanmalı ve yeni politikalar kararlı bir şekilde uygulamaya konmalıdır.

Türkiye’nin kendi koşullarına uygun, yenilikçi ama aynı zamanda kanıta dayalı bir tütün kontrol stratejisi oluşturması, gelecekte daha sağlıklı nesiller ve daha güçlü bir toplum için yatırımdır. Tütün salgını ile mücadelenin tek seferlik bir savaş değil, sürekli bir çaba gerektiren bir yolculuk olduğu unutulmamalıdır. Bu yolculukta başarı, değişen şartlara uyum sağlayabilen, toplumun tüm kesimlerini işin içine katabilen ve en önemlisi insan hayatını merkeze koyan politikalarla gelecektir.

## Kaynakça

Choi, S. E. (2016). Are lower income smokers more price sensitive?: the evidence from Korean cigarette tax increases. *Tobacco Control*, 25(2), 141-146.

Göktalay, T., Coşkun, A. Ş., Havlucu, Y., & Horasan, G. D. (2020). Use of tobacco products in Turkish children and young people: Is there an alarm for hookah use?. *Turkish Thoracic Journal*, 21(4), 234.

Güven, S., İnan, F., Uzunırmak, İ. Y. & Alemdar, Y. T. (2023). An assessment of public awareness and perceptions regarding alternative tobacco products (ATPs) in Türkiye. TEPAV Raporu. <https://www.tepav-he.org/files/an-assessment-of-public-awareness-and-perceptions-regarding-alternative-tobacco-products-atps-in-turkiye-660bce694f66e.pdf>

McNeil, A., Brose, L. S., Calder, R., Hitchman, S. C., Hajek, P., & McRobbie, H. (2015). E-cigarettes: an evidence update. A report commissioned by Public Health England. *Public Health England*, 111, 14-15.

Mutlu, A., Önsüz, M. F., Metintaş, S., Gedik, S. A., Muz, F. N. Ö., & Torba, T. A. (2023). Determination of the frequency of tobacco products and electronic cigarette use of university students and the evaluation of related factors. *Addicta: The Turkish Journal on Addictions*, 10(3), 229-236.

National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine. (2018). *Public health consequences of e-cigarettes*. Washington, DC: The National Academies Press.

Önder, Z. (2002). The economics of tobacco in Turkey: new evidence and demand estimates. World Bank Health Nutrition and Population (HNP) Discussion Paper/Economics of Tobacco Control Paper, No. 2. Washington, DC: World Bank.

Önder, Z., & Yürekli, A. A. (2016). Who pays the most cigarette tax in Turkey. *Tobacco control*, 25(1), 39-45.

Pesko, M. F., Tauras, J. A., Huang, J., & Chaloupka, F. J. (2016). The influence of geography and measurement in estimating cigarette price responsiveness (No. w22296). National Bureau of Economic Research.

Satpathy, N., Jena, P. K., Sahoo, M., Agarwal, S. J., Raut, K., Sahu, M., ... & Patel, A. (2024). Changes in Smoking Patterns in Turkey Before and After the Ban on Loose Cigarettes: An Ecological Perspective From Global Tobacco Surveillance Data. *Cureus*, 16(9).

Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı. (2020). Türkiye'de tütün kullanımını kontrol altına almanın ekonomisi: İnceleme raporu: Arz, talep, sağlık ve kamu politikası boyutları. TEPAV Raporu. <https://www.tepav-he.org/files/2-626a7f725f3a3.pdf>