

ПОДОБРУВАЊЕ НА ДАНОЧНАТА ПОЛИТИКА ЗА ТУТУНСКИ ПРОИЗВОДИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

ВОВЕД

Македонија е меѓу највисоко рангираните земји во светот¹, врз основа на преваленцата (распространетоста) на пушење и вкупниот број испушени цигари дневно по пушач. Податоците од Министерството за финансии покажуваат значително зголемување на приходите од акцизи на тутунски производи во периодот 2000-2017 година, особено од 2010 година, кога приходите беа двојно зголемени. **Со проценето учество од 3%, Македонија е позиционирана меѓу осумте земји со најголемо производство на тутун во светот.** И покрај тоа што Владата сеуште го субвенционира одгледувањето на тутун, производството на тутун, во согласност со меѓународните трендови, опаѓа во изминатите години. Површината под тутун зафаќа 3,4% од вкупното обработливо земјиште во земјата, додека тутунот опфаќа над 70% од вкупната површина засадена со индустриски култури.²

Република Македонија е една од 168-те земји во светот што ја ратификуваше **Рамковната конвенција за контрола на тутунот во 2006 година.**³ Во однос на препораките од конвенцијата, голем дел од истражувањата покажуваат дека значителното зголемување на даноците и цените на тутунските производи е најефикасниот начин за намалување на употребата на тутунот и неговите катастрофални последици по здравјето.⁴ Зголемувањето на цената на тутунските производи и даночните мерки можат да бидат ефикасен начин за подобрување на здравјето на луѓето а со тоа и намалување на трошоците за здравствена заштита, и истовремено зголемување на даночните приходи.

Во рамките на истражувањето спроведено од Аналитика тинк тенк, кое е прво од тој тип во Македонија, се анализираше ценовната еластичност и другите клучни детерминанти на побарувачката за тутунски производи во Република Македонија и се процени до кој степен побарувачката за цигари може да се контролира со цената и други стратешки мерки. Истражувањето покажува дека со зголемување на акцизата на тутунските производи за 50% **потрошувачката на истите може да се намали за 19,2%, додека истовремено ќе се зголемат приходите од акциза на тутунски производи за околу 100 милиони евра.**⁵

¹<http://www.gimedph.com/uploads/O3%20-Vo3No4.pdf>; <https://www.telegraph.co.uk/travel/maps-and-graphics/world-according-to-tobacco-consumption/>

²Центар за соработка за научни истражувања поврзани со тутун - Производство на тутун во Македонија (2016)

³Закон за ратификација на Рамковната конвенција за контрола на тутунот на Светската здравствена организација, Службен весник на Република Македонија бр. 68,2006, член 6. 6 Цена и даночни мерки за намалување на побарувачката за тутунски производи (стр.7):

"Страните признаваат дека цените и даночните мерки се ефикасно и важно средство за намалување на потрошувачката на тутун на различни сегменти од населението, особено младите".

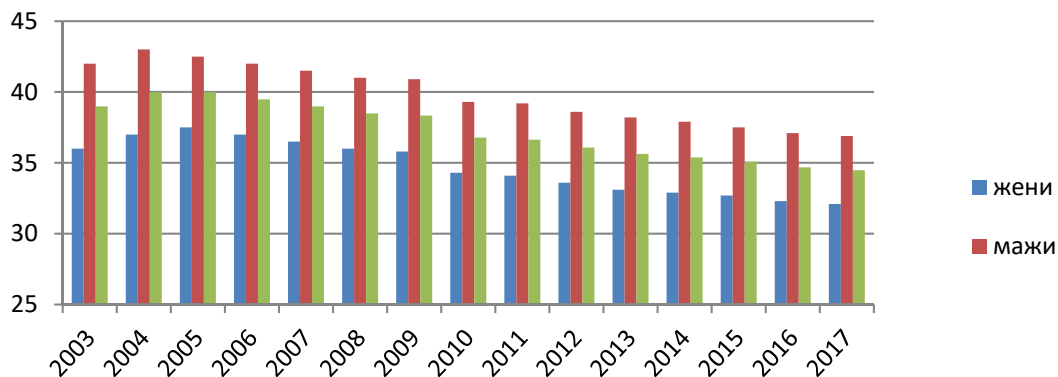
⁴Оданочувањето на тутунот може да ја намали потрошувачката на тутун и да помогне да се постигнат целите на одржливиот развој, документ за политики, август 2018 година

⁵Економија на тутун и оданочување на тутун, национална студија - Македонија (2018 година), истражување извршено во рамките на проектот Забрзување на напредокот во ефективните политики за данок на тутун во земјите со низок и среден доход

ПОБАРУВАЧКА ЗА ТУТУНСКИ ПРОИЗВОДИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Потрошувачката на тутунски производи покажува опаѓачки тренд од 2006 година, што е видно од Графиконот 1. Во 2017 година, просечниот пушач во Македонија пушел 21,3 цигари дневно.⁶ Со вкупен број од 571.000 пушачи, преваленцата на пушење изнесува околу 35% во 2017 година.⁷ И покрај умерениот пад на преваленцата на пушењето, според Тобасо Atlas⁸, Македонија е сеуште меѓу првите 10 земји на глобално ниво⁹, врз основа на преваленцата на пушење и потрошувачката на цигари по глава на жител. Особено загрижувачка е преваленцата на пушење кај младите и малолетните лица (на возраст од 13-17 години).¹⁰ Според најновата студија на ESPAD¹¹ во 2015 година, процентот на малолетници кои пушеле најмалку еднаш во својот живот изнесува 38,4%, додека оние кои одговориле дека пушеле 1-2 пати во својот живот е 14,7%.

Графикон1: Преваленца на пушење (возраст 15-64) мажи и жени 2000 – 2017 година (% од возрастна популација)



Извор: Проценки на авторите, врз основа на извори на податоци од: ИМЕКС ДАТА довел Скопје, Институтот за јавно здравје, проценки на СЗО; Global Journal of Medicine and Public Health

Анализата на Светската здравствена организација укажува на тоа дека во Македонија во рок од 15 години, преку зголемување на учеството на акцизата во цената на цигарите од сегашното ниво од 58,8% на 75%, преваленцата на пушење ќе се намали за 17,9% и ќе спречи многу млади да воопшто

⁶Проценки на авторите, врз основа на извори на податоци од: ИМЕКС ДАТА довел Скопје, Институтот за јавно здравје, проценки на СЗО; Global Journal of Medicine and Public Health;

⁷ Проценки на авторите, врз основа на извори на податоци од: ИМЕКС ДАТА довел Скопје, Институтот за јавно здравје, проценки на СЗО; Global Journal of Medicine and Public Health; http://www.healthdata.org/sites/default/files/files/research_articles/2014/JAMA_Smoking_prevalence_and_cigarette_consumption_in_187_countries_1980-2012.pdf

⁸<https://tobaccoatlas.org/country/fyr-macedonia>, Извештај на Тобасо Atlas, шесто издание, 2018 American Cancer Society, Inc. and Vital Strategies

⁹<http://www.gimedph.com/uploads/03%20-Vo3No4.pdf>; <https://www.telegraph.co.uk/travel/maps-and-graphics/world-according-to-tobacco-consumption/>

¹⁰ <http://iph.mk/wp-content/uploads/2018/06/GYTS-publikacija-en-2016-finale.pdf>

¹¹ <http://iph.mk/wp-content/uploads/2016/12/ESPAD-izvestaj-final-final.compressed.pdf>

почнат да пушат.¹² Дополнително, со зајакната политика во согласност со РККТ на СЗО¹³, преваленцата на пушење може да се намали за 29% во рок од 5 години, за 37% во рок од 15 години и за 45% во рок од 40 години. Речиси 139 000 смртни случаи може да бидат избегнати на долг рок.¹⁴

Периодот помеѓу 2000 и 2005 година се карактеризираше со зголемување на потрошувачката на цигари (Графикон 2). Во 2006 година имаше зголемување на цената на цигарите за 21,6% како резултат на зголемената акциза на цигарите за 10% во Јануари истата година, согласно Директивите на ЕУ. Како последица на ова драстично зголемување на цените на цигарите, до крајот на 2006 година, имаше и нагло опаѓање во конзумирањето/потрошувачката на цигари. Слично на ова, во периодот од 2014 до 2017 година, имаше пад на потрошувачката на цигари годишно поради новите стапки на акциза кои беа применети во 2013 и 2014 година.

Графикон 2: Оданочување на цигари и движење на цена / потрошувачка на цигари



Извор: Министерство за финансии; Државен завод за статистика на Република Македонија

ОДАНОЧУВАЊЕ НА ТУТУНСКИ ПРОИЗВОДИ

Во Македонија, оданочувањето на тутунските производи вклучува акциза (специфична акциза и пропорционална акциза) и данок на додадена вредност (ДДВ). Според Министерството за финансии, ДДВ кој се наплаќа за тутунски производи е 15,25% од малопродажната цена. Законот за акцизи го регулира оданочувањето на тутунските производи и пропишува постепено зголемување на специфичната акциза во период од 10 години, почнувајќи од 2013 до 2023 година (стапките на специфичната и минималната акциза за цигарите се зголемуваат за 4 денари (0.065 евра)¹⁵ по кутија цигари годишно). Пропорционалната (Ad valorem) акцизата е 9% од малопродажната цена на

¹²Преглед за контрола на тутунот, Република Македонија, Влијание на политиките за контрола на тутунот врз здравјето во согласност со Рамковната конвенција за контрола на тутунот на СЗО

¹³СЗО РККТ, Женева: Секретаријат на Конвенцијата и Светската здравствена организација; 2016 (<http://www.who.int/fctc/en/>)

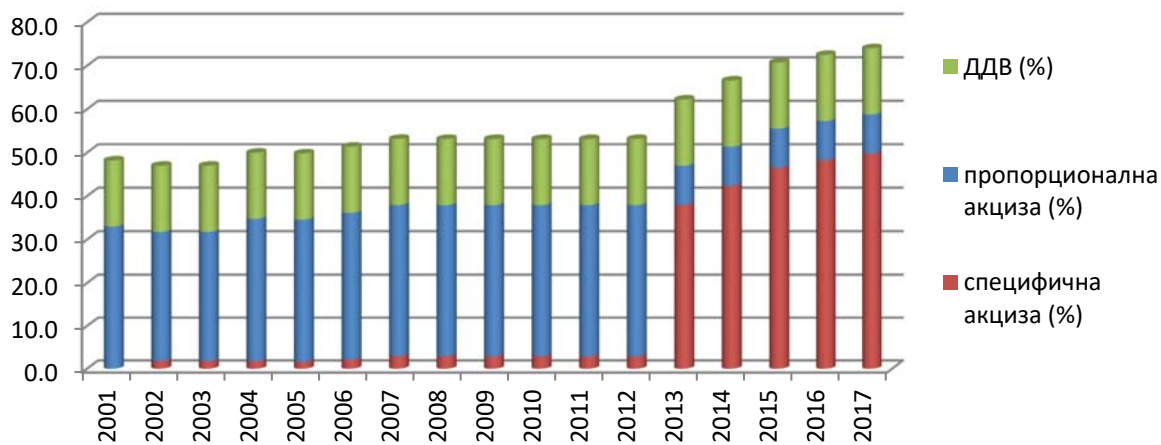
¹⁴Листа за контрола на тутунот, Република Македонија, Влијание на политиките за контрола на тутунот врз здравјето во согласност со Рамковната конвенција за контрола на тутунот на СЗО

¹⁵ Врз основа на курсот од 2018 година од 0,016 ЕУР / МКД

цигари, а специфичната акциза (апсолутен износ по единица) постепено се зголемува до 2023 година според Законот за акцизи.

Вкупното акцизно оптоварување во моментот изнесува 39,4 евра за 1000 цигари (или 0,78 евра по кутија) и 58,8% од пондерираната просечна малопродажна цена. Ова е далеку под референтната вредност на СЗО од 70%. Како што е прикажано на Графиконот 3, процесот на прилагодување со регулативите на ЕУ е бавен и треба да следи значителен пораст на акцизите за да се постигне минималниот пропишан износ на акциза од 90 евра за 1000 цигари (1,8 евра по кутија од 20 цигари).

Графикон 3: Структура на даночен товар кај цигари



Извор: Министерство за финансии на Република Македонија

Тековната даночна политика има релативно скромно влијание врз зголемувањето на малопродажни цени на цигарите. Заедно со релативно слабата имплементација на националната законска регулатива за контрола на тутунот, нотирана во последниот Извештај за напредок на ЕУ¹⁶, се покажаа како неефикасни за значително намалување на потрошувачката на цигари. Согласно ова, новата Стратегија за контрола на тутунот, која се очекува да се донесе во 2020 година, треба да се заснова на забрзани прилагодувања на регулативата на ЕУ.

РЕЗУЛТАТИ ОД ИСТРАЖУВАЊЕТО БАЗИРАНО НА ДОКАЗИ

Аналитика тинк тенк спроведе истражување врз основа на податоци за потрошувачката, доходот, цените и политиките за контрола на тутунот за периодот 2002-2017 година. Резултатите всушност ја потврдија ценовната нееластичност на побарувачката за тутунски производи, покажувајќи дека

¹⁶ Извештај за напредокот на Република Македонија од 2018 година - Дел 28: "... Во однос на контрола на тутунот националното законодавство е делумно усогласено со законодавството на ЕУ. Примената на контрола на тутунот е влошена во текот на извештајниот период, а пушењето на јавни места не се казнува

ценовната еластичност на побарувачката за цигари е околу -0,4, што значи дека 50% зголемување на цените на цигарите доведува до пад на потрошувачката на цигари за 19,2%.

Истовремено, коефициентот на доходовна еластичност изнесува -0,16, што е невообичаено за земја со среден доход како Македонија, но веројатно ова се должи на многу кратките временски серии кои се користени во анализата. Резултатот укажува дека 20% зголемување на приходот (доходот) ќе доведе до пад на потрошувачката на цигари за 3,2%. Ова сугерира дека зголемувањето на доходот нема да го намали влијанието што повисоките даноци би го имале на потрошувачката.

Врз основа на анализата на Аналитика и добиените резултати од истражувањето, **зголемувањето на цената на цигарите ќе има корисен ефект и врз намалувањето на потрошувачката како и за генерирање на нови приходи од акцизи.** Така, зголемувањето на данокот од 19,8%, со што се зголемуваат цените за 10%, ќе ги зголеми приходите за 13,7%. Згора на тоа, зголемувањето на данокот од 94,8%, со што се зголемуваат цените за 50%, ќе ѝ обезбеди на Владата 100 милиони евра дополнителни приходи од акцизи (зголемување од 55,9%).

Дополнително, нашите резултати покажаа дека усвојувањето на Законот за заштита од пушење во 2010 година, кога беше воведена забрана за пушење во сите јавни затворени простории, значително негативно влијаело врз потрошувачката на цигари, односно истата се намалила, при сите други фактори непроменети. Ова го потврдува фактот дека политиките за контрола на тутунот се важни детерминанти на потрошувачката на тутунски производи.

Имајќи ги предвид горенаведените резултати, при планирањето на даночната политика за тутунски производи, Владата треба да го земе предвид директното влијание што зголемувањето на акцизите го има врз зголемувањето на цените, што може да доведе до вистинско намалување на достапноста на тутунските производи и истовремено до намалување на нивната потрошувачка.

ЗАВРШНИ СОГЛЕДУВАЊА И МОЖНИ ПРЕПОРАКИ ЗА ПОДОБРУВАЊЕ НА ДАНОЧНАТА ПОЛИТИКА ЗА ТУТУНСКИ ПРОИЗВОДИ

Република Македонија е можеби единствен пример за водење на двојна политика, имајќи ја предвид рестриктивната забрана за пушење во согласност со регулативите на ЕУ и истовремено високите земјоделски субвенции чија цел е стимулирање на производство на тутун, што секако треба да биде предмет на понатамошно истражување.¹⁷ Во Република Македонија, податоците за преваленца на пушење не се собираат на редовна основа, иако Македонија е рангирана меѓу првите десет земји на глобално ниво според стапките на преваленца на пушење, вклучувајќи ја и стапката од 40% преваленца на пушење кај здравствените работници.¹⁸ Истовремено, постои недоволно вклучување и координација на релевантните чинители и засегнати страни. Министерството за здравство, Институтот за јавно здравје и други релевантни институции практично немаат моќ во

¹⁷Социјални детерминанти на пушењето кај населението во Република Македонија - резултатиод вгнездена студија за контрола на случај Данче Гудева Никовска, Моме Спасовски, Драган Ѓорѓев, Јованка Караџинска Бислимовска, Розалинда Исјановска, Фимка Тозија

¹⁸Социјални детерминанти на пушењето кај населението во Република Македонија - резултатиод вгнездена студија за контрола на случај Данче Гудева Никовска, Моме Спасовски, Драган Ѓорѓев, Јованка Караџинска Бислимовска, Розалинда Исјановска, Фимка Тозија

креирањето на акцизната политика (даночна политика за тутунски производи). Применетата даночна политика за тутунските производи, која се карактеризира со постепено зголемување на акцизата, не помага во намалување на потрошувачката на цигари.

Според горенаведеното, **критични прашања** на постојниот систем за контрола на тутунот се следните:

- Политиката за оданочување на тутунски производи не се базира на истражувања засновани на докази кои јасно ја потврдија потребата за повисоки акцизи како ефективно средство за намалување на потрошувачката, а со тоа и реализирање на заштеди во здравствениот систем.
- Политиката за оданочување на тутунски производи е делумно усогласена со законодавството на ЕУ и препораките на СЗО, додека пак одредени мерки во рамки на контрола на тутунот дури и се влошија (Владата ја либерализираше политиката за превенција од пушење).

Креаторите на политиките треба да посветат особено внимание на наодите на оваа студија дека зголемувањето на цената на цигарите за 50%, со сите други фактори непроменети, ќе ги зголеми приходите од акцизи за околу 100 милиони евра. По таков пораст на цените ќе следи намалување на потрошувачката за 19,2%. Ова би предизвикало дополнителни заштеди во здравствениот систем, што треба да биде предмет на понатамошни истражувања. Затоа, ревидирањето на постојната даночна политика ќе доведе до зголемување на даночните приходи и ќе има многу други позитивни ефекти поврзани со пониската потрошувачка на тутунски производи.

Новата стратешка рамка треба да биде во согласност со Рамковната конвенција на СЗО за контрола на тутунот и исто така треба да придонесе за постепено усогласување на националното законодавство со постојното законодавство на ЕУ. Во процесот на креирање и спроведување на нова политика за контрола на тутунот треба да се обезбеди учество и координација на сите засегнати страни (Министерство за финансии, Министерство за здравство, Царинска управа, Институт за јавно здравје, граѓанско општество и други). Сите податоци за контрола на тутунот треба редовно да се собираат и јавно да се достапни со цел да се овозможи понатамошни истражувања во оваа област, базирани на докази.

Автори:

Овој документ за политики е изготвен од истражувачите на Аналитика тинк тенк од Македонија: м-р Тамара М. Спасова и м-р Бојана Мијовиќ Христовска

За проектот

Аналитика тинк тенк е финансиски подржана од Универзитетот Илиноис во Чикаго (UIC), Институтот за истражување и здравствена политика, за спроведување на економски истражувања за оданочување на тутунските производи во Република Македонија. UIC е клучен партнер на Bloomberg Philanthropies за намалување на употребата на тутун. Ставовите изразени во овој документ не може да се припишат, ниту ги претставуваат ставовите на UIC, Институтот за истражување и здравствена политика, или Bloomberg Philanthropies.