УДК 614.2:613.846.000.32(477)

К.С. Красовський

АНАЛІЗ ПОЛІТИКИ ЩОДО ТЮТЮНОВИХ АКЦИЗІВ В УКРАЇНІ У 2013–2016 РОКАХ З ТОЧКИ ЗОРУ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

ДУ «Український інститут стратегічних досліджень Міністерства охорони здоров'я України», м. Київ, Україна

Протягом 2013–2016 рр. в Україні неодноразово підвищувалися ставки акцизного податку на тютюнові вироби. Така політика була досить успішною як із фіскальної точки зору (у І половині 2016 р. Державний бюджет отримав від тютюнових акцизів 15,9 млрд грн, майже стільки ж, як і за весь 2012 р.), так і з точки зору охорони здоров'я.

***Мета** – проаналізувати акцизну політику щодо тютюнових виробів в Україні за 2013–2016 рр. з точки зору охорони здоров'я.*

***Метод**: статистичний.*

***Результати**. Опитування Державної служби статистики свідчать, що кількість курців в Україні суттєво зменшилася: з 8,1 млн осіб у 2013 р. до 6,2 млн осіб у 2015 р., що пояснюється як скороченням поширеності куріння (на 14% за два роки), так і тимчасовою окупацією частини території України. Проте річні обсяги реалізації оподаткованих сигарет в Україні за ці роки не зменшилися. Цей парадокс зумовлений різким падінням обмінного курсу національної валюти, через що ціна сигарет, незважаючи на зростання ставок акцизу, в Україні стала набагато меншою, ніж у сусідніх країнах, тому обсяг незаконного вивозу сигарет із України суттєво зріс.*

***Висновки**. Для забезпечення подальшого зменшення споживання тютюну в Україні та скорочення обсягів нелегального вивозу потрібно законодавчо забезпечити, щоб зростання ставок акцизу відбувалося щорічно та суттєво випереджало рівень інфляції, відповідно до вимог Рамкової Конвенції із боротьби проти тютюну та Угоди про асоціацію між Україною та Євросоюзом.*

***Ключові слова**: акцизний податок на тютюнові вироби, охорона здоров'я.*

ВСТУП

За даними Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ) [21], тютюн вбиває до половини своїх споживачів: щорічно у світі понад 5 млн людей помирає від наслідків безпосереднього споживання тютюну і ще більше 600 тис. гине через перебування під впливом вторинного тютюнового диму.

За даними Світового Банку [14], вживання тютюну є значною перешкодою для розвитку по всьому світу. Пов'язані з курінням хвороби створюють тяжкий економічний тягар для країн і коштують мільярди доларів щороку через втрату продуктивності праці, передчасні смерті досвідчених працівників і більш високі витрати на охорону здоров'я. На лікування пов'язаних із курінням захворювань у глобальному масштабі витрачається 2,1 трильйона доларів США шляхом прямих і непрямих витрат системи охорони здоров'я [20].

Для протистояння тютюновій епідемії у 2003 р. ухвалено Рамкову конвенцію із боротьби проти тютюну (РКБТ) [9] – перший у світі міжнародний правовий договір у сфері громадського здоров'я, що накладає юридичні зобов'язання. Мета цієї конвенції та її протоколів полягає в захисті нинішнього та майбутніх поколінь від руйнівних наслідків для здоров'я людей, а також від соціальних, екологічних і економічних наслідків споживання тютюну й впливу тютюнового диму. Це має бути зроблено за допомогою заходів боротьби проти тютюну на національному, регіональному й міжнародному рівнях, які здатні постійно та істотно скорочувати поширеність уживання тютюну й впливу тютюнового диму.

Україна ратифікувала Рамкову Конвенцію ВООЗ із боротьби проти тютюну у 2006 р. Стаття 6 Рамкової конвенції визнає, що цінові й податкові заходи є ефективним і важливим засобом скорочення споживання тютюну різними групами населення, особливо молоддю, і визначає, що країни мають здійснювати податкову політику і, у разі доцільності, цінову політику стосовно тютюнових виробів, для того щоб сприяти досягненню цілей у галузі охорони здоров'я, спрямованих на скорочення споживання тютюну. Таким чином, основною метою податкової політики стосовно тютюнових виробів є скорочення їх споживання. На додаток до цієї основної мети податкова політика має сприяти зростанню надходжень до Державного бюджету та скороченню нелегального обігу сигарет між країнами.

У 2014 р. Конференцією Сторін РКБТ ухвалено керівні принципи для виконання Статті 6 РКБТ [15]. У розділі 3.2 Керівних принципів зазначено: «Податкові ставки мають зростати на регулярній основі, потенційно щорічно, з урахуванням інфляції і зростання доходів населення з метою зниження споживання тютюнових виробів».

У 2000–2007 рр. акцизи на тютюнові вироби в Україні підвищувалися дуже повільно, в результаті чого реальні (з врахуванням інфляції) ціни на сигарети зменшилася за цей період майже удвічі. Підвищення цінової доступності сигарет привело до зростання їх споживання [19].

Підвищення середнього акцизного навантаження на пачку сигарет із 0,5 грн до 3 грн у період із серпня 2008 р. по липень 2010 р. (у 6 разів за 2 роки) призвели як до суттєвого зменшення поширеності куріння, так і до

швидкого зростання надходжень до Державного бюджету від тютюнових акцизів: з 2,5 млрд грн 2007 р. до 13,1 млрд грн у 2010 р., або на 424% за три роки при зменшенні обсягу оподаткованих сигарет з 125 млрд до 95 млрд.

У 2011–2012 рр. темпи підвищення акцизів значно уповільнилися: у 2012 р. середній акциз на пачку сигарет становив 4,04 грн (зростання на 30% за 2 роки), а надходження до бюджету від тютюнових акцизів зросли до 16,6 млрд грн, або на 27%.

Досвід підвищення акцизів в Україні у 2008–2012 рр. та його вплив на зменшення споживання тютюну детально проаналізовано в роботах [1, 14, 19].

Мета роботи – проаналізувати акцизну політику щодо тютюнових виробів в Україні за 2013–2016 рр. з точки зору її сприяння досягненню цілей у галузі охорони здоров'я, спрямованих на скорочення споживання тютюну.

МАТЕРІАЛИ ТА МЕТОДИ

Для аналізу використано статистичні дані матеріалів Державної служби статистики України, звіти Державного казначейства про доходи Державного бюджету, законодавчі акти України з бази даних Верховної Ради України.

З 2000 р. Державна служба статистики України проводить щорічні вибіркові опитування домашніх господарств із питаннями про паління і оприлюднює дані про поширеність тютюнопаління серед населення старше 12 років. У роботі використано дані звітів про результати опитувань 2013–2015 рр. [10–12].

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ТА ЇХ ОБГОВОРЕННЯ

Оподаткування тютюнових виробів у 2013–2014 рр.

У грудні 2012 р. Верховною Радою України ухвалено Закон № 5503 [7], яким запроваджено нові ставки акцизу, що набули чинності 1 січня 2013 р. Мінімальну специфічну ставку акцизу на сигарети з фільтром збільшено з 3,69 грн до 4,35 грн за пачку. Мінімальну ставку на пачку сигарет без фільтру збільшено з 1,41 грн до 1,91 грн. Проте зменшено адвалерну ставку акцизу з 25% (для сигарет із фільтром) та 20% (для сигарет без фільтру) до 12%.

Законом № 5503 запроваджено авансові платежі зі сплати тютюнових акцизів: якщо раніше акциз сплачувався виробниками або імпортерами при поданні податкової чи митної декларації з фактично реалізованих сигарет, то з січня 2013 р. акциз сплачується при придбанні марок акцизного збору, тобто на кілька місяців раніше. Авансові платежі створили ілюзію зростання надходжень до бюджету, бо в перші місяці 2013 р. суми надходжень значно зросли, що добре видно на рис. 1. У січні-квітні 2013 р. надходження різко збільшилися – загалом на 2,6 млрд грн *більше*, ніж за ті ж чотири місяці 2013 р., тоді як за наступні 8 місяців загалом надходження зменшилися – на 1,3 млрд грн *менше*.

Про штучний характер зростання надходжень у січні-квітні 2013 р. свідчить і те, що у ці місяці кількість реалізованих сигарет майже не змінилася (рис. 2).

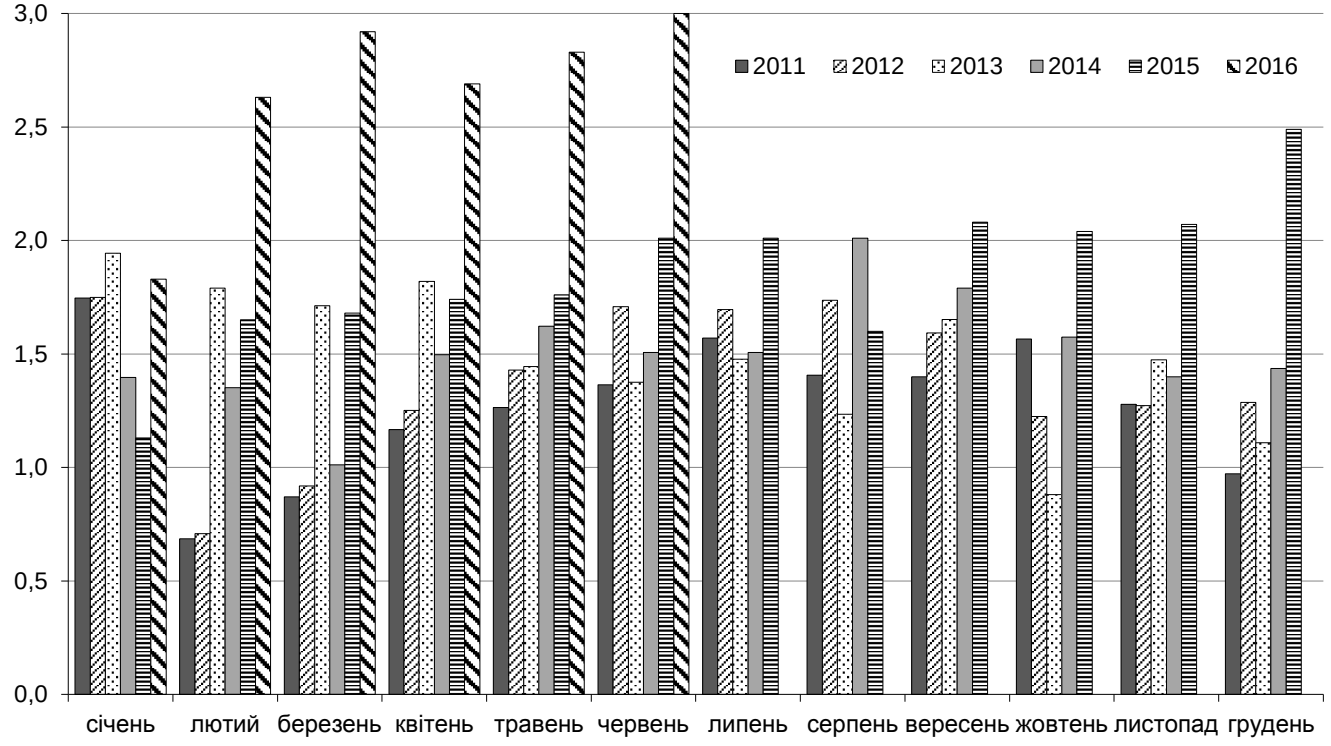

Рис. 1. Надходження до Державного бюджету від тютюнових акцизів по місяцях за 2011–2016 рр. (млрд грн)

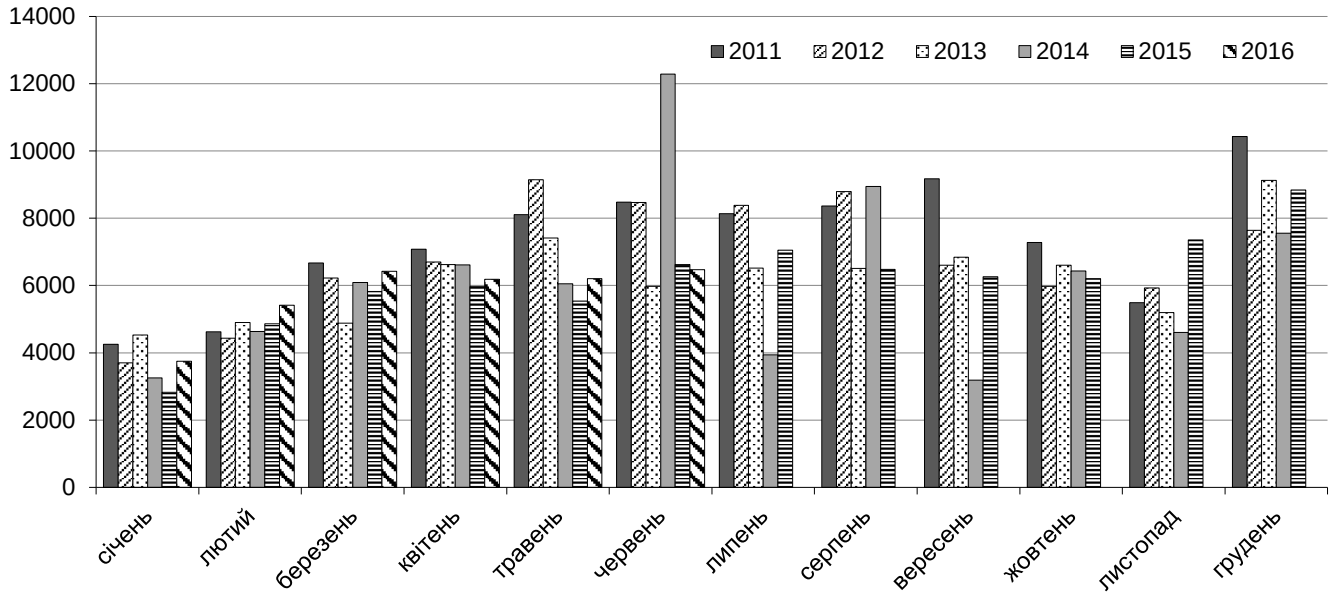

Рис. 2. Реалізація сигарет (вітчизняних та імпортних) в Україні по місяцях за 2011–2016 рр. (млн штук)

У 2013 р. середній акциз дорівнював 2,15 грн на 1000 сигарет, реалізовано 75 млрд сигарет, тобто доходи 2013 р. від тютюнових акцизів мали бути: 75*2,15= 16,1 млрд грн, що менше, ніж у 2012 р. Зменшення надходжень відбулося тому, що середній акциз зріс на 6,4%, тоді як реалізація сигарет зменшилася на 8,5% (переважно через запровадження у грудні 2012 р. заборони куріння в багатьох громадських місцях). Фактична ж сума надходжень від акцизів у 2013 р. дорівнювала 17,9 млрд грн, тобто розмір «акцизного авансу» становив приблизно 1,8 млрд гривень.

19 грудня 2013 р. Верховною Радою України за скороченою процедурою ухвалено законопроект № 3757 щодо ставок окремих податків, яким не передбачено жодних змін до ставок тютюнових акцизів у 2014 р., хоча ще 16 грудня з'явилася інформація про готовність уряду до значного підвищення акцизів, зокрема на тютюн – до 40%. Акцизи на сигарети з 1 січня 2014 р. збільшено лише на 6,5%, відповідно до перехідних положень Податкового кодексу, ухвалених ще у 2012 р. [3]. Таке підвищення не було здатне ані суттєво наповнити бюджет 2014 р., ані сприяти зниженню рівня споживання шкідливої для громадського здоров'я продукції.

Тому в березні 2014 р. Верховною Радою України ухвалено Закон «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» [8], яким, серед іншого, підвищено ставку специфічного акцизного податку на 25% (з 1 липня 2014 р.). 31 липня 2014 р. Верховною Радою ухвалено Закон «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України» [6], яким збільшено ще на 5% ставки акцизу на сигарети (з 1 вересня 2014 р.). Загалом протягом 2014 р. мінімальну ставку акцизного податку на пачку сигарет із фільтром збільшено з 4,35 грн до 6,08 грн, або на 40%.

За І півріччя 2014 р. бюджет отримав від тютюнових акцизів на 1,7 млрд грн *менше*, ніж у І півріччі 2013 р. Основною причиною скорочення надходжень до бюджету у І півріччі 2014 р. є те, що надходження 2014 р. порівнюються зі штучно завищеними (завдяки авансовим платежам) надходженнями перших місяців 2013 р. Якщо ж взяти до уваги розмір «акцизного авансу» (1,8 млрд грн), то фактично надходження в І половині 2014 р. були приблизно такими ж, як і рік тому.

У результаті підвищень ставок акцизу з 1 липня та 1 вересня 2014 р., у ІІ півріччі 2014 р. доходи від тютюнових акцизів були на 1,9 млрд грн більшими, ніж у відповідний період 2013 р. У серпні 2014 р., вперше за всю історію України, місячні надходження від тютюнових акцизів перевищили рівень 2 млрд гривень.

Протягом 2014 р. реалізовано 67,1 млрд сигарет (внутрішнє виробництво) + 6,2 млрд сигарет імпорт, разом 73,3 млрд сигарет, тоді як у 2013 р. реалізовано 69,9+5,2=75,1 млрд сигарет (включаючи Крим і Донбас). Таким чином, навіть незважаючи на скорочення числа курців через тимчасову окупацію частини території України, зростання ставок акцизу у 2014 р. призвело до дуже помірного скорочення реалізації сигарет. Експорт зріс у 2014 р. із 17,5 млрд сигарет до 18,0 млрд сигарет, імпорт – з 5,2 до 6,2 млрд сигарет. Виробництво сигарет залишилось стабільним – 86,1 млрд у 2013 р., 86,0 млрд – у 2014 р. При цьому виробництво сигарет у І півріччі зросло на 3 млрд штук порівняно з відповідним періодом 2013 р., а в ІІ півріччі – зменшилося на 3 млрд штук.

Проте у 2014 р. реалізація сигарет із фільтром становила 12,6 млрд штук, на 5,1 млрд більше, ніж за відповідний період 2013 р. У січні-червні акциз на 1000 сигарет без фільтру був на 130 грн меншим, ніж на 1000 сигарет із фільтром, а у вересні 2014 р. ця різниця зросла до 170 грн. Зростання реалізації сигарет без фільтру на 5,1 млрд штук із відповідним зменшенням реалізації сигарет із фільтром призвела до скорочення надходжень приблизно на 700 млн гривень. Це ще раз показало хибність політики низьких акцизів на сигарети без фільтру.

Надходження від тютюнових акцизів у 2014 р. могли бути більшими, якби тютюнова індустрія не використала «форестелінг» – штучне збільшення реалізації сигарет напередодні підвищення ставки акцизу. У березні 2014 р. тютюновій індустрії вдалося відтермінувати зростання ставки акцизу на 1 липня і у них було три місяці для реалізації сигарет за старими ставками акцизу (рис. 2). Наприклад, у червні 2014 р. реалізовано 11 млрд сигарет із фільтром, а в липні – лише 2,5 млрд, тоді як у червні та липні 2013 р. – відповідно 5,6 та 5,7 млрд сигарет. Таким чином, лише в червні 2014 р. надлишкова реалізація сигарет із фільтром склала приблизно 5 млрд штук. З 1 липня акциз на 1000 сигарет із фільтром зріс на 58 грн і, таким чином, завдяки «форестелінгу» бюджет втратив приблизно 290 млн грн. Аналогічним чином приблизно на 2,5 млрд сигарет підскочила реалізація сигарет у серпні 2014 р. (рис. 2), через що бюджет втратив ще приблизно 40 млн гривень.

У 2014 р. надходження до Державного бюджету від тютюнових акцизів склали 18,1 млрд грн, на 0,2 млрд більше, ніж у 2013 р., коли було отримано 17,9 млрд гривень. Проте якщо врахувати ефекти: 1) акцизного авансу (1,8 млрд); 2) форестелінгу (0,3 млрд); 3) заміщення сигарет із фільтром сигаретами без фільтру (0,7 млрд), то надходження 2014 р. мали б становити 19,1 (18,1+0,3+0,7) млрд грн, що на 3 млрд грн (або на 19%) *більше*, ніж безавансові надходження 2013 р.: 16,1 (17,9–1,8) млрд гривень.

Проведений аналіз показав, що завдяки ініційованим Кабінетом Міністрів України підвищенням ставки тютюнових акцизів у липні та вересні 2014 р., вдалося переломити негативні тенденції акцизної політики, яка проводилася попереднім урядом у 2013 р., і компенсувати втрати надходжень, які мали місце у перші місяці 2014 р. Усе це вказує на доцільність подальшого суттєвого підвищення ставок тютюнових акцизів у 2015 р.

28 грудня 2014 р. Верховною Радою України ухвалено Закон «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» [4], яким, зокрема, передбачено, що з 1 січня 2015 р.:

1. Ставки акцизу на сигарети без фільтру підвищуються до рівнів сигарет з фільтром.

2. Реалізація суб'єктами господарювання роздрібної торгівлі підакцизних товарів (зокрема, тютюнових виробів) обкладається додатковим акцизним податком у розмірі 5% від вартості (з податком на додану вартість).

Оподаткування тютюнових виробів у 2015–2016 рр.

За січень-грудень 2015 р. Державний бюджет України отримав від тютюнових акцизів 22,2 млрд грн, що на понад 4 млрд більше, ніж рік тому.

Збільшення надходжень відбулося без зростання реалізації сигарет, яка залишилася на рівні 2014 р. – 73 млрд сигарет. Доходи зросли, бо в І півріччі 2015 р. ставки акцизу були суттєво вищими, ніж у попередньому році, бо у 2014 р. ставки підвищено в липні та вересні. Крім того, у січні 2015 р. ставки на сигарети без фільтру підвищено до рівнів ставок сигарет із фільтром. У результаті середня ціна пачки сигарет без фільтру зросла з 6 до 11 грн, а їх реалізація зменшилася з 12,7 млрд штук у 2014 р. до 5,8 млрд штук у 2015 р. Також у 2015 р. зменшився імпорт: з 6,5 млрд сигарет до 4 млрд сигарет. Виробництво у 2015 р. зросло на 8%: з 86 млрд сигарет до 93 млрд сигарет, що зумовлено зростанням експорту з 18 млрд сигарет у 2014 р. до 23 млрд сигарет у 2015 р., і скороченням імпорту.

Слід зауважити, що у IV кварталі реалізація сигарет зросла до 22 млрд сигарет, тоді як у попередні три квартали вона становила в середньому 17 млрд (рис. 2). Зростання реалізації було штучним, спровокованим «ціновими війнами», які влаштували тютюнові корпорації, починаючи з жовтня, з метою не допустити високого зростання ставок акцизу у 2016 р. У попередні роки тютюнові корпорації зазвичай підвищували свою (неподаткову) частку ціни вище за рівень інфляції [1], що забезпечувало їм зростання прибутків навіть при зменшенні реалізації сигарет. Але наприкінці 2015 р. вони вирішили змінити тактику: якщо у січні-вересні ціни на сигарети щомісячно зростали (хоча у 2015 р. підвищено ставки акцизу лише на сигарети з фільтром), то, починаючи з жовтня, ціни на деякі марки сигарет стали поступово зменшуватися (рис. 3).

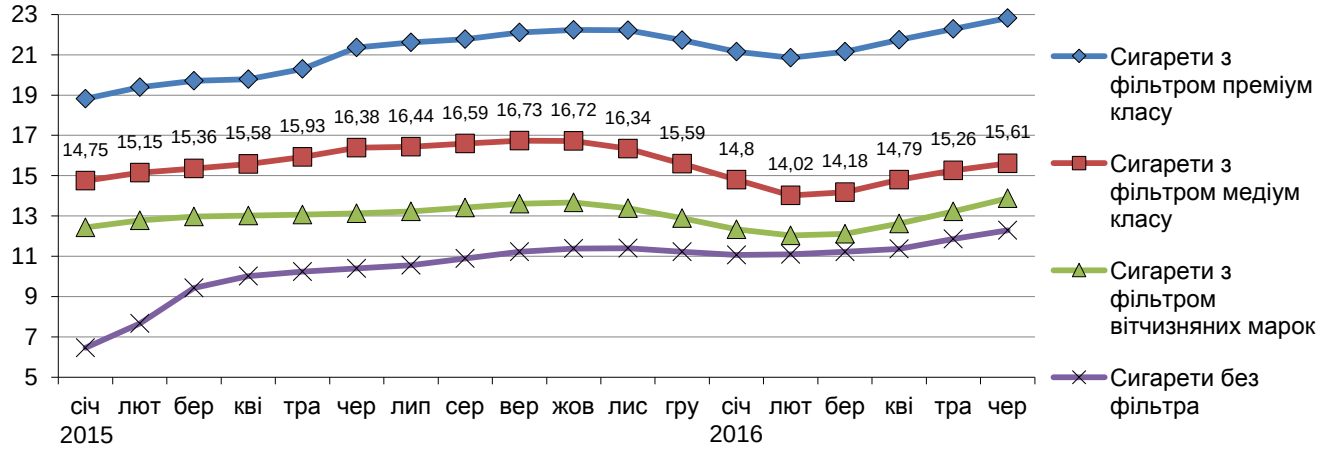

Рис. 3. Середньомісячні ціни на сигарети в Україні за 2015–2016 рр. (дані Державної служби статистики)

Штучне збільшення реалізації сигарет у IV кварталі 2015 р. зроблено в очікуванні різкого збільшення акцизу з січня 2016 р., щоб сплатити акциз за ставками 2015 р., проте залишити сигарети на складах та відправити в роздрібний продаж вже в 2016 р. Незважаючи на «цінові війни», надходження до бюджету за IV квартал зросли до 6,6 млрд грн, тоді як у попередні квартали вони в середньому становили 5,2 млрд гривень.

Загалом протягом 2015 р., незважаючи на збільшення акцизів, реальні ціни на тютюнові вироби не зросли (з врахуванням інфляції): у 2015 р. індекс споживчих цін склав 143,3%, при цьому ціни на тютюнові вироби зросли лише на 18,4%.

24 грудня 2015 р. Верховною Радою України ухвалено Закон «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році» [5], яким, зокрема, передбачено, що з 1 січня 2016 р.: 1) специфічні ставки акцизу на всі тютюнові вироби підвищуються на 40% (стаття 215.3.2 Податкового кодексу), зокрема, мінімальний акциз на сигарети (стаття 215.3.3 ПК) зростає з 304,11 грн на 1000 сигарет до 425,75 грн на 1000 сигарет (або 8,52 грн на пачку з 20 сигарет); 2) змінюється порядок розрахунку адвалерного акцизу на сигарети: з січня 2016 р. він розраховується як визначений Податковим кодексом відсоток від встановленої виробником або імпортером максимальної роздрібної ціни з урахуванням податку на додану вартість (стаття 214.1 ПК). Реально це означає збільшення ставки адвалерного акцизу з 10% до 12% від максимальної роздрібної ціни.

На початку 2016 р. тютюнові корпорації продовжували «цінові війни» і ціни на сигарети в січні-лютому продовжували зменшуватися (рис. 3). Максимальні роздрібні ціни на деякі марки сигарет у січні 2016 р. встановлено на рівні 8,5–10 грн за пачку, хоча мінімальний акциз на пачку з 1 січня становив 8,52 грн, а з урахуванням ПДВ ціни на пачку сигарет менше 10,5 грн були свідомо збитковими для виробників. «Цінові війни» було продовжено з метою тиску на уряд, який мав, відповідно до Прикінцевих положень Закону № 909 [5], встановити мінімальні роздрібні ціни на сигарети (15–17 грн на пачку сигарет), що мало компенсувати виробникам втрати, яких вони зазнали під час задіяних ними самими «цінових війн». Проте встановлення зазначених мінімальних цін не збільшуватиме акцизних надходжень до Державного бюджету, бо у 2016 р. на всі сигарети, які коштують менше 18 грн за пачку, діє однакова мінімальна ставка акцизу (8,52 грн на пачку). До того ж Верховна Рада не передбачила покарань для тих продавців, які будуть продавати сигарети дешевше мінімальної ціни, тому ця норма реально не буде діяти. Враховуючи вищевикладене, мінімальні ціни на сигарети не встановлені, а тютюнові корпорації змушені були самостійно підвищити ціни на свої марки сигарет, наприклад, деякі марки сигарет, які в січні мали ціни 9 грн за пачку, у квітні вже коштували 14–15 грн за пачку. Протягом січня-квітня 2016 р. максимальні роздрібні ціни на сигарети зросли в середньому на 3 грн за пачку, що відповідає зростанню податкового навантаження (2,43 грн акциз + 0,4 грн ПДВ). За даними Державної служби статистики, у квітні-липні середні ціни на тютюнові вироби зросли на 14,3%, тоді як рівень інфляції за ці місяці становив 3,3%.

Ініційоване тютюновими корпораціями штучне зменшення цін на сигарети у I кварталі 2016 р. (рис. 3) призвело до зростання їх реалізації. Виробництво сигарет в Україні у січні-квітні 2016 р. становило 29,6 млрд сигарет, на 3,8 млрд сигарет більше, ніж у відповідний період 2015 р., хоча це частково було зумовлене зростанням експорту на 1,7 млрд сигарет. Зростання реалізації сигарет у поєднанні із суттєвим зростанням ставок акцизів призвело до рекордного зростання надходжень: у січні-червні 2016 р. Державний бюджет отримав від акцизів на вироблені в Україні та імпортовані тютюнові вироби 15,9 млрд грн, що на 60%, або майже на 6 млрд грн більше, ніж у січні-червні 2015 року.

Збільшення цін на сигарети, яке врешті змушені були запровадити тютюнові корпорації, призведе до зменшення їх реалізації в наступні місяці 2016 р., проте збільшення ставки акцизу на 40% забезпечуватиме зростання надходжень до бюджету. Навіть якщо в 2016 р. реалізація сигарет зменшиться до 70 млрд сигарет (на 3 млрд менше, ніж у 2015 р.), то загальні акцизні надходження до Державного бюджету у 2016 р. становитимуть не менше 31 млрд грн, на 9 млрд більше, ніж у 2015 році.

Вплив акцизної політики на споживання тютюну в Україні

У 2016 р. Державна служба статистики України опублікувала щорічний звіт «Самооцінка населенням стану здоров'я та рівня доступності окремих видів медичної допомоги у 2015 році (за даними вибіркового опитування домогосподарств у жовтні 2015 року)» [10]. За даними звіту, кількість курців серед населення України (без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та частини зони проведення антитерористичної операції) становила у 2015 р. 6,2 млн осіб. Поширеність куріння серед населення України віком 12 років і старше у 2015 р. становила 18,4%, на 2,9 відсоткових пункти, ніж у 2013 р., тобто скоротилася на 14% за два роки. Аналіз поширеності куріння в групах, які відрізняються за рівнем доходів, показав, що у 2014 р. поширеність куріння зменшилася переважно в найменш заможних групах, а у 2015 р. поширеність куріння різко скоротилася у всіх економічних групах.

Поступове зростання ставок акцизів у 2014–2015 рр. відбулося на фоні суттєвого зменшення рівнів доходів серед багатьох верств населення України. Усе це зменшило цінову доступність сигарет, що призвело до зменшення поширеності куріння спочатку серед найменш заможних груп населення у 2014 р., а згодом і серед усіх груп населення у 2015 р.

Політика оподаткування тютюнових виробів, яка проводилася в Україні у 2013–2016 рр., була досить успішною з фіскальної точки зору: в I половині 2016 р. Державний бюджет отримав від тютюнових акцизів 15,9 млрд грн, майже стільки ж, як і за весь 2012 р. (16,6 млрд). Проте реалізація сигарет в Україні за ці роки не зменшилася. У I половині 2016 р. обсяг оподаткованих

сигарет (включаючи імпорт) в Україні становив 34 млрд, стільки ж, як і в І половині 2013 року.

Дані опитувань Державної служби статистики свідчать, що кількість курців в Україні суттєво зменшилася: з 8,1 млрд осіб у 2013 р. до 6,2 млн осіб у 2015 р. [10–12], що пояснюється як скороченням поширеності куріння (на 14% за два роки), так і тимчасовою окупацією частини території України.

Цей парадокс можна пояснити різким падінням обмінного курсу національної валюти, через що ціна сигарет в Україні, незважаючи на зростання ставок акцизу, стала набагато меншою, ніж у сусідніх країнах.

Ціни на сигарети в Україні наразі набагато менші, ніж у сусідніх країнах. Наприклад, ціна на пачку сигарет марки Winston Blue в липні 2016 р. становила: Україна – 21 грн; Росія – 105 рублів (=41 грн); Білорусь – 2,3 нових біл. руб (=29 грн); Молдова – 22 лей (=28 грн). У сусідніх країнах Євросоюзу середні ціни на сигарети: Румунія – 3,15 євро; Словаччина – 3,12 євро, Польща – 3,13 євро, Угорщина – 3,38 євро (у середньому 90 грн). Така ситуація створює передумови для масової контрабанди сигарет з України, тоді як контрабанда сигарет до України не має сенсу.

Всесвітня митна організація (ВМО) опублікувала в грудні 2015 р. черговий звіт про нелегальну торгівлю «2014 Illicit Trade Report» [14]. Серед іншого, звіт ВМО містить дані кількість та обсяги конфіскації контрабандних сигарет та інших тютюнових виробів. Україна у 2014 р. посіла перше місце у світі як країна походження контрабандних сигарет – 354 випадки конфіскацій. Дані звіту свідчать про значне зростання обсягів контрабанди сигарет з України у 2014 році.

У червні 2016 р. маркетингова компанія KPMG видала черговий звіт [14] про обсяги нелегальної торгівлі в країнах Європи. За даними цього звіту, обсяги контрабанди сигарет із України до країн Євросоюзу у 2015 р. значно зросли порівняно з 2014 р., наприклад, з України до Польщі – у 10 разів.

Переважна більшість контрабандних сигарет вироблена легальними виробниками, але через значну різницю акцизів і цін ці сигарети намагалися нелегально перевезти до тих країн, де акцизи та ціни вищі. Для того щоб Україна перестала бути країною походження контрабандних сигарет, існує лише один надійний шлях – суттєве підвищення ставок акцизів на сигарети, щоб зробити їх контрабанду економічно невигідною. Ініційоване Міністерством фінансів підвищення акцизів на 40% із січня 2016 р. – це лише перший крок на цьому шляху.

16 вересня 2014 р. ратифіковано Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Євросоюзом і їхніми державами-членами, з іншої сторони [13]. Стаття 427 Угоди передбачає, що співробітництво між Україною та Євросоюзом, зокрема, охоплює такі сфери, як попередження та контроль за неінфекційними хворобами через обмін інформацією та найкращими практиками, пропагування здорового способу життя, визначення основних детермінант здоров'я та проблем у галузі охорони здоров'я, … зокрема, через імплементацію Рамкової конвенції з контролю над тютюном. Стаття 428 Угоди встановлює, що Україна поступово наближує своє законодавство та практику до принципів acquis Євросоюзу, зокрема у сфері тютюну.

Стаття 352 Угоди про асоціацію передбачає «поступове наближення акцизних ставок на тютюнові вироби, наскільки це можливо, беручи до уваги обмеження регіонального контексту, у тому числі шляхом діалогу на регіональному рівні та відповідно до Рамкової конвенції ВООЗ про контроль над тютюном 2003 року».

Акцизна політика Євросоюзу передбачає систематичне підвищення ставок акцизу для скорочення споживання тютюнових виробів. З 1 липня 2006 р. мінімальний рівень акцизу на 1000 сигарет встановлено на рівні 64 євро, а з 1 січня 2014 р. цей рівень підвищено до 90 євро [2].

В Україні мінімальна ставка акцизу на 1000 сигарет із фільтром становить: 2013 р. – 217,6 грн (20 євро), 2014 р. (липень-серпень) – 289,63 грн (18 євро), з вересня 2014 р. – 304,11 грн (13 євро), з 1 січня 2016 р. – 425,75 грн (15 євро). Таким чином, ставки акцизу реально не гармонізуються, бо ставка в євро у 2016 р. є меншою, ніж у 2013 р. Для досягнення чинного мінімального рівня оподаткування сигарет в Євросоюзі (1,8 євро на пачку сигарет) рекомендується щорічно підвищувати специфічну та мінімальну специфічні ставки акцизів на 30% у 2017–2022 рр., а адвалерну ставку – на 2 відсоткові пункти щороку.

ВИСНОВКИ

У 2013–2016 рр. надходження до Державного бюджету України суттєво зросли, а поширеність тютюнокуріння в Україні скоротилася.

Головним фактором скорочення поширеності тютюнокуріння, особливо серед незаможних верств населення, стало зменшення цінової доступності сигарет, як завдяки різкому зростанню акцизів на тютюнові вироби, так і через скорочення реальних доходів населення в певні роки.

Проте обсяги реалізації сигарет в Україні за 2013–2016 рр. залишаються досить стабільними, що зумовлено зростанням обсягів незаконного вивозу сигарет з України.

Запроваджене з січня 2016 р. підвищення ставок акцизів на всі тютюнові вироби дозволить і надалі скорочувати їх цінову доступність, проте податкові заходи слід підсилити іншими заходами контролю над тютюном.

ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Для забезпечення подальшого зменшення споживання тютюну в Україні, відповідно до вимог Рамкової Конвенції із боротьби проти тютюну, потрібно законодавчо забезпечити, щоб зростання ставок акцизу відбувалося щорічно та суттєво випереджало рівень інфляції.

ЛІТЕРАТУРА

1. Контроль над тютюном в Україні. Другий національний звіт / К. С. Красовський, Т. І. Андрєєва, А. А. Григоренко [та ін.]. – Київ : МОЗ України, ДУ «УІСД МОЗ України», 2014. – 128 с.

2. Красовський К. С. На що спрямувати політику контролю над тютюном в Україні / К. С. Красовський, Т. І. Андреєва, А. П. Скіпальський // Європейський інформаційно-дослідницький центр. – Київ, 2015. – 40 с.

3. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – 10 грудня, № 92, т. 1. – С. 9, ст. 3248, код акту 53775/52010.

4. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи : Закон України від 28.12.2014 р. № 71-VIII // Офіційний вісник України. – 2015. – № 3. – С. 18, ст. 46, код акту 75327/2015.

5. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році : Закон України від 24.12.2015 р. № 909-VIII // Офіційний вісник України. – 2016. – 15 січня, № 3. – С. 99, ст. 152, код акту 80242/2016.

6. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України : Закон України від 31.07.2014 р. № 1166-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – 15 серпня, № 63. – С. 102, ст. 1732, код акту 73421/2014.

7. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо перегляду ставок деяких податків і зборів : Закон України від 20.12.2012 р. № 5503-VI // Офіційний вісник України. – 2013. – № 1. – С. 36, ст. 5, код акту 65227/2013.

8. Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні : Закон України від 27.03.2014 р. № 1621-VII // Офіційний вісник України. 2014 р. – 11 квітня, № 28. – С. 9, стаття 783, код акту 72060/2014.

9. Рамкова конвенція ВООЗ із боротьби проти тютюну // Офіційний вісник України. – 2006. – № 13. – С. 128, ст. 861.

10. Самооцінка населенням стану здоров'я та рівня доступності окремих видів медичної допомоги у 2015 році (за даними вибіркового опитування домогосподарств у жовтні 2015 р.). – Київ : Державна служба статистики України, 2016. – 149 с.

11. Самооцінка населенням стану здоров'я та рівня доступності окремих видів медичної допомоги у 2013 р. (за даними вибіркового опитування домогосподарств у жовтні 2012 р.). – Київ : Державна служба статистики України, 2014. – 149 с.

12. Самооцінка населенням стану здоров'я та рівня доступності окремих видів медичної допомоги у 2014 році (за даними вибіркового опитування домогосподарств у жовтні 2014 р.). – Київ : Державна служба статистики України, 2015. – 149 с.

13. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони // Офіційний вісник України. – 2014. – 26 вересня, № 75, т. 1. – С. 83, ст. 2125.

14. Global Tobacco Control: A Development Priority for the World Bank Group / World Bank. – 20 July 2016 [Electronic resource]. – Access mode : http://www.worldbank.org/en/topic/health/brief/tobacco. – Title from screen.

15. Guidelines for implementation of Article 6 of the WHO FCTC / World Health Organization [Electronic resource]. – Access mode : http://who.int/entity/fctc/treaty_instruments/Guidelines_Article_6_English.pdf?ua=1. – Title from screen.

16. Illicit Trade Report World Customs Organization. 2014 [Electronic resource]. – Access mode : http://www.wcoomd.org/en/media/newsroom/2015/december/~/media/6FDFF08E365E49D49C0B6DC375C492B5.ashx. – Title from screen.

17. KPMG. Project Sun Report. 2016 [Electronic resource]. – Access mode : https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/pdf/2016/06/project-sun-report.pdf. – Title from screen.

18. Krasovsky K. Sharp changes in tobacco products affordability and the dynamics of smoking prevalence in various social and income groups in Ukraine in 2008–2012 / K. Krasovsky. – Tobacco Induced Diseases. – 2013, doi:10.1186/1617-9625-11-21. 18 October 2013.

19. Krasovsky K. The story of Ukraine / K. Krasovsky // Tobacco Control in Practice. – Article 6: Price and tax measures to reduce demand for tobacco. – Copenhagen : WHO Regional Office for Europe, 2013. – P. 6–15.

20. Savedoff W. The Single Best Health Policy in the World: Tobacco Taxes / W. Savedoff, A. Alwang. – CGD Policy Paper 062. – Washington DC : Center for Global Development, 2015. – P. 62.

21. Tobacco / World Health Organization. – Fact sheet № 339, 6 July 2015 [Electronic resource]. – Access mode : http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs339/en. – Title from screen.

***Дата надходження рукопису до редакції**: 05.07.2016 р.*

Анализ политики в отношении табачных акцизов в Украине в 2013–2016 годах с точки зрения здравоохранения

К.С. Красовский
ГУ «Украинский институт стратегических исследований Министерства здравоохранения Украины»,
г. Киев, Украина

В течение 2013–2016 гг. в Украине неоднократно повышались ставки акцизного налога на табачные изделия. Такая политика была достаточно успешной как с фискальной точки зрения (в первой половине 2016 г. государственный бюджет получил от табачных акцизов 15,9 млрд грн, почти столько же, как и за весь 2012 г.), так и с точки зрения здравоохранения.

Цель – проанализировать политику в отношении табачных акцизов в Украине за 2013–2016 гг. с точки зрения здравоохранения.

Метод: статистический.

Результаты. Опросы Государственной службы статистики свидетельствуют, что количество курильщиков в Украине существенно уменьшилось: с 8,1 млн человек в 2013 г. до 6,2 млн человек в 2015 г., что объясняется как сокращением распространенности курения (на 14% за два года), так и временной оккупацией части территории Украины. Однако годовые объемы реализации облагаемых сигарет в Украине за эти годы не снизились. Этот парадокс обусловлен резким падением обменного курса национальной валюты, из-за чего, несмотря на рост ставок акцизов, цена сигарет в Украине стала меньше, чем в соседних странах, поэтому объем незаконного вывоза сигарет из Украины существенно вырос.

Выводы. Для обеспечения дальнейшего уменьшения потребления табака в Украине и сокращение объемов нелегального вывоза нужно законодательно обеспечить, чтобы рост ставок акциза происходил ежегодно и существенно опережал уровень инфляции, в соответствии с требованиями Рамочной Конвенции по борьбе против табака и Соглашения об ассоциации между Украиной и Евросоюзом.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: акцизный налог на табачные изделия, здравоохранение.

Analysis of tobacco excise tax policy in Ukraine in 2013–2016 years from the public health perspective

K.S. Krasovsky
PE «Ukrainian Institute of Strategic Researches MHC of Ukraine», Kyiv, Ukraine

During 2013–2016 Ukraine has repeatedly raised the excise tax rates for tobacco products. This policy has been quite successful as fiscally (in the first half of 2016 the national budget has received 15.9 bn. UAH from tobacco excises, almost as many as for the whole 2012) and in terms of public health.

Purpose – to analyse of tobacco excise tax policy on in Ukraine in 2013–2016 years from the public health perspective.

Method: statistical.

Results. Surveys, conducted by the State Statistics Service, demonstrated that the number of smokers in Ukraine has decreased significantly, from 8.1 million people in 2013 to 6.2 million people in 2015, both due to smoking prevalence reduction (14% in two years) and temporary occupation of the territory of Ukraine. However, annual sales of taxed cigarettes in Ukraine over those years have not diminished. This paradox is caused by a sharp fall in the exchange rate of the national currency, so, despite excise rate increases, the cigarettes prices in Ukraine became much lower than in neighboring countries and therefore the amount of illegal cigarette export from Ukraine highly increased.

Conclusions. To ensure a further tobacco consumption reduction in Ukraine and reduction of the illegal export, legislation should ensure that excise rates are increased annually and significantly outpaced the rate of inflation, according to the requirements of the Framework Convention on Tobacco Control and the Association Agreement between Ukraine and the EU.

KEY WORDS: excise tax rates for tobacco products, public health.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРА

Красовський Костянтин Сергійович – завідувач сектору по контролю над тютюном ДУ «Український інститут стратегічних досліджень МОЗ України»; пров. Волго-Донський, 3, м. Київ, 02099, Україна.