

თამბაქოს პოლიტიკისა და კონტროლის ფინანსური საკითხები

ლალი ხურცია

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის
ასისტენტ პროფესორი, ეკონომიკის დოქტორი

ვანო ცერცვაძე

პროფესორი, სოციალურ მეცნიერებათა დოქტორი, ჯიპა

თამბაქოს კონტროლის პოლიტიკის საერთო მიზანი თამბაქოს მოხმარების პრევენციის შემცირება და თამბაქოს მოხმარებით გამოწვეული სიკვდილიანობისა და დაავადებების თავიდან აცილებაა. საკანონმდებლო დონეზე განხორციელებული ცვლილებების პარალელურად, საქართველოში მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადაიდგა თამბაქოს დაბეგვრის სფეროში. სტატია დამუშავებულია საქართველოს დაავადებათა კონტროლის ცენტრის ჯანმრთელობის ხელშეწყობის პოლიტიკის ჩარჩოს მიხედვით. მასში შესწავლილია საგადასახადო განაკვეთების გავლენა თამბაქოს პროდუქტების მოხმარებაზე, ჩანაცვლების ეფექტი, ქართული მონაცემები შედარებულია უკრაინისა და მოლდოვას ანალოგიურ მონაცემებს. თამბაქოს პოლიტიკა გაანალიზებულია ხელმისაწვდომობის, ინფლაციისა და გაზრდილი შემოსავლების გათვალისწინებით. შემოთავაზებულია ე.წ. ეარმარკინგის მოდელი და მიზნობრივი ჯანდაცვის ფონდის შექმნა.

საკვანძო სიტყვები: თამბაქო, აქციზი, საგადასახადო, პოლიტიკა, ჯანდაცვა, შემოსავალი, ბიუჯეტი, ეარმარკინგი, მიზნობრივი ფონდი, ხელმისაწვდომობა, ინფლაცია, თუთუნი, სიგარეტი

თამბაქოს კონტროლის პოლიტიკის საერთო მიზანი საქართველოში, ისევე როგორც მსოფლიოს ნებისმიერ სხვა ქვეყანაში, არის თამბაქოს მოხმარების პრევენციის შემცირება და ამით თამბაქოს მოხმარებით გამოწვეული სიკვდილიანობისა და დაავადებების თავიდან აცილება. ამ მიზნების მისაღწევად აქტიურად გამოიყენება თამბაქოს მოთხოვნისა და მიწოდების შემცირების ღონისძიებები.

2017 წლიდან, თამბაქოს მოხმარებით გამოწვეული ჯანმრთელობის ზემოქმედებისა და ეკონომიკური დანახარჯების შემცირების მიზნით, საქართველომ მიიღო მნიშვნელოვანი ცვლილებები საკანონმდებლო სივრცეში (კანონები „თამბაქოს კონტროლის შესახებ“, „რეკლამის შესახებ“, „მაუწყებლობის შესახებ“, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი). ახალი საკანონმდებლო ზომებით აიკრძალა მოწვევა საზოგადოებრივ ადგილებში; აიკრძალა თამბაქოს ნაწარმის, თამბაქოს აქსესუარების ან/და თამბაქოს მოხმარების მოწყობილობების ყველა სახის რეკლამა; თამბაქოს მწარმოებლებს შეეზღუდათ ნებისმიერი აქტივობის სპონსორობა; სიგარეტის კოლოფებზე გამოსახული ჯანმრთელობის გაფრთხილების ვიზუალის ფართობი 30%-დან 65%-მდე გაიზარდა. 2023 წლის იანვრიდან ამოქმედდება ახალი რეგულაცია „თამბაქოს ნაწარმისა და მისი შეფუთვის სტანდარტიზაციის შესახებ“ და საქართველოში გასაყიდად განკუთვნილი ყველა თამბაქოს ნაწარმი სტანდარტიზებულ ტექნიკურ მახასიათებლებს დაექვემდებარება (შეფუთვის ფერი, ყუთის ზომა, წონა და წარწერა).

თამბაქოს დაბეგვრის საგადასახადო სტრუქტურა საქართველოში

საკანონმდებლო შეზღუდვებთან ერთად მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადაიდგა თამბაქოს დაბეგვრის სფეროში. საქართველოს საგადასახადო კოდექსი (188-ე მუხლი) და საგარეო ეკონომიკური საქმიანობის ეროვნული სასაქონლო ნომენკლატურა განსაზღვრავს თამბაქოს ნაწარმის შემდეგ სახეობებს, რომლებიც სხვა ქვეყნების მსგავსად გაერთიანებულია საგარეო ეკონომიკური საქმიანობის ეროვნული სასაქონლო ნომენკლატურის კოდექსში. საქართველოში თამბაქოს ნაწარმის დაბეგვრის სტრუქტურა მარტივია. გამოიყენება გადასახადების შემდეგი ოთხი ტიპი: დღგ, ფიქსირებული აქციზი, ადვალური აქციზი და იმპორტის გადასახადი. ყველა გადასახადი და მათი განაკვეთები განსაზღვრულია საქართველოს საგადასახადო კოდექსში.

დღგ – დამატებული ღირებულების გადასახადი, რომელიც ვრცელდება ყველა საქონელზე, მათ შორის თამბაქოზე. დღგ-ის გამოთვლის საფუძველია თამბაქოს ნაწარმის საცალო ფასი და ის შეადგენს 18%-ს.

იმპორტის გადასახადი – მისი გაანგარიშების საფუძველია CIF ღირებულება, რომელიც შეადგენს 12%-ს თამბაქოს ყველა ნაწარმზე.

აქციზი – ფიქსირებული და ადვალური. აქციზი არის ეფექტური ინსტრუმენტი თამბაქოს პოლიტიკის მენეჯმენტში. საქართველოში, 1991-1997 წლებში, არ არსებობდა აქციზის გადასახადი არც ადგილობრივად წარმოებულ და არც იმპორტირებულ სიგარეტზე. სიტუაცია შეიცვალა 1997 წლიდან, როდესაც იმპორტირებულ სიგარეტზე დაწესდა სპეციალური აქციზი და იმპორტის გადასახადი (0.25 ლარი იმპორტირებულ ფილტრიან სიგარეტზე და 0.19 ლარი იმპორტირებულ უფილტრო სიგარეტზე, რაც 1997 წლის გაცვლითი კურსის მიხედვით შეადგენდა – 0.17 ევროს და 0.13 ევროს, შესაბამისად). ადგილობრივი წარმოების სიგარეტი კი, თავის მხრივ, დაექვემდებარა აქციზის გადასახადს, რომელიც ადგილობრივი სიგარეტის წარმოების ხარჯების 100 პროცენტი იყო. მომდევნო წელს, როგორც იმპორტირებულ, ისე ადგილობრივ სიგარეტზე დაწესდა სპეციალური აქციზის გადასახადი, რომელიც ადგილობრივი წარმოების სიგარეტებისთვის მნიშვნელოვნად დაბალი იყო. საქართველოში თამბაქოს დაბეგვრის ახალი ხანა დაიწყო 2010 წელს, როდესაც მთავრობამ გაათანაბრა ფიქსირებული აქციზის განაკვეთები იმპორტირებულ და ადგილობრივ წარმოებულ სიგარეტებზე, ადგილობრივი სიგარეტის აქციზის განაკვეთის იმპორტულის დონემდე აწევით. მეორე მხრივ, ფილტრიან და უფილტრო სიგარეტებზე გადასახადის განაკვეთებს შორის სხვაობა კვლავ შენარჩუნდა, რამაც, მოწვევის შემცირების ნაცვლად სტიმული მისცა მოხმარების გადასვლას სიგარეტის შედარებით მდარე პროდუქტზე (უფილტრო სიგარეტზე).

2015 წელს საქართველომ შემოიღო თამბაქოს შერეული გადასახადის სისტემა აქციზში ადვალური კომპონენტის დამატებით. ადვალური გადასახადის გამოთვლის საფუძველს წარმოადგენს ფინანსთა სამინისტროს ბრძანებით ყოველწლიურად დადგენილი საცალო ფასები.

2015-2019 წლებში მოხდა თამბაქოს სააქციზო განაკვეთების მნიშვნელოვანი ზრდა, რომლის მიზანი იყო თამბაქოს ფასები ეტაპობრივად მიახლოებოდა ევროკავშირის საგადასახადო დონეს (მინიმუმ. 90 ევრო 1000 სიგარეტზე ან 1.8 ევრო კოლოფზე 2025 წლისთვის). აქციზის ზრდამ გამოიწვია გადასახადის უფრო მაღალი წილი თამბაქოს პროდუქციის საცალო ფასში და გაზარდა საგადასახადო შემოსავალი. 2019 წლის იანვრის მდგომარეობით დღემდე, ყველა სახის იმპორტირებულ და ადგილობრივ სიგარეტის 20 ლერიან კოლოფს ეკისრება ფიქსირებული აქციზის გადასახადი 1,70 ლარის ოდენობით (2019 წელს 0,63 ევრო). გარდა ამისა, თითოეული კოლოფი ასევე იბეგრება 30 პროცენტიანი ადვალური აქციზით.

აქციზის გადასახადი ასევე ეკისრება ყალიონით მოსაწევი ან გასახვევი თამბაქოს ნაწარმს 60 ლარის ოდენობით კილოგრამზე (22 ევრო 2019 წელს). თუ მოვახდენთ ნედლი თამბაქოს კონვერტირებას სიგარეტის ღერებსა და კოლოფებში (თუ ვივარაუდებთ, რომ ერთი ღერი სიგარეტი არის 0.8-1.0 გრ. თამბაქოს ეკვივალენტი), მაშინ ნედლი თამბაქოს ამგვარად კონვერტირებული აქციზი 1 კოლოფზე 1 ლარს უტოლდება (€0,37 – 2019), რაც ჩვეულებრივი სიგარეტის განაკვეთზე დაბალი განაკვეთია (1,7 ლარი კოლოფზე – 0,63 ევრო).

თამბაქოს დაბეგვრის ევოლუცია საქართველოში მოცემულია ქვემოთ ცხრილში 1.

		1997	1998	2001	2005	2006	2010	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 2022
სიგარეტი (1 კოლოფი/20 ღერი, GEL)	იმპ. ფილტრიანი, ფიქსირებული აქციზი	0.25	0.25	0.4	0.9	0.6	0.6	0.75	0.75	0.9	1.1	1.7	1.7	1.7
	იმპ. უფილტრო, ფიქსირებული აქციზი	0.19	0.19	0.2	0.25	0.15	0.15	0.2	0.2	0.25	0.3	0.6	0.6	1.7
	ადგილობრივი ფილტრიანი, ფიქსირებული აქციზი	ნარმოების ღირებულების 100%	0.15	0.2	0.7	0.4	0.6	0.75	0.75	0.9	1.1	1.7	1.7	1.7
	ადგილობრივი უფილტრო, ფიქსირებული აქციზი	ნარმოების ღირებულების 100%	0.05	0.07	0.15	0.1	0.15	0.2	0.2	0.25	0.3	0.6	0.6	1.7
	ადვალური აქციზი %									5%	10%	10%	10%	30%
ყალიონით მოსაწევი /გასახვევი თამბაქო	ფიქსირებული აქციზი (ლარი 1 კგ-ზე)									20	25	35	35	60
გახურებადი თამბაქო	ფიქსირებული აქციზი											1.7	1.7	1.7
	ადვალური აქციზი. %											10%	10%	30%
ელექტრო სითხეები	ფიქსირებული (ლარი 1 მლ-ზე)											0.2	0.2	0.2

ცხრილი 1. თამბაქოს პროდუქტის აქციზის განაკვეთების ევოლუცია საქართველოში (ლარი)

მეტი სიცხადისთვის, საქართველოში თამბაქოს ნაწარმზე გადასახადები (ფიქსირებული აქციზი, ადვალური აქციზი და დღგ) შედარებულია უკრაინასა და მოლდოვას ანალოგიურ მაჩვენებლებთან. შედარებითი მიზნებისთვის ამ სახელმწიფოების მაჩვენებლების გვერდიგვერდ განხილვა განპირობებულია სამივე ქვეყნის მიერ ევროკავშირში გაწევრიანების გაცხადებული სურვილით, რაც თავისთავში გულისხმობს ევროკავშირთან სხვადასხვა პოლიტიკური და ეკონომიკური ასპექტების ჰარმონიზაციას, მათ შორის თამბაქოს ნაწარმის დაბეგვრის თანხვედრას ევროკავშირის მოთხოვნებთან.

გადასახადი	თამბაქოს საქონელი			საგადასახადო განაკვეთი		
	GEO	UKR	MDA	GEO	UKR	MDA
დღგ	ექვემდებარება თამბაქოს ყველა სახეობა			18%	20%	20%
ფიქსირებული აქციზი	2401* – ნედლი თამბაქო; თამბაქოს ნარჩენები		-	€ 17.00 1 კგ	€ 43,00 1 კგ	-
	2402 10 000 01 – სიგარები, სიგარები მოჭრილი ბოლოებით, რომლებიც შეიცავს თამბაქოს;		-	€ 0.50 1 სიგარა	€ 43,00 1 კგ	-
	2402 10 000 02 სიგარილოები, რომლებიც შეიცავს თამბაქოს;	2402100090 სიგარილოები, რომლებიც შეიცავს თამბაქოს;	-	€ 30.0 - 1000 ცალი	€ 34,22 - 1000 ცალი	-
	2402 20* – თამბაქოს შემცველი სიგარეტი			€ 22.5 - 1000 ცალი	€ 34,22 - 1000 ცალი	€ 29,68 - 1000 ცალი
	2403* (გარდა 2403 99 9*) – ყალიონით მოსაწევი, ჰომოგენიზებული ან აღდგენილი თამბაქო, თამბაქოს სალექი ან საწუნნი			€ 17.0 1 კგ	€ 43,00 1 კგ	€ 7,54 1 კგ
	2403 99 9* – გახურებადი თამბაქო			€ 22.5 - 1000 ცალი	€ 45,78 - 1000 ცალი	€ 39,87 - 1000 ცალი
	3824 90 980 01 სითხეები, ნიკოტინით ან მის გარეშე, ელექტრონულ სიგარეტთან გამოსაყენებლად	3824909720 სითხეები, ნიკოტინით ან მის გარეშე, ელექტრონულ სიგარეტთან გამოსაყენებლად	-	€ 52.94 - 1000 მლ	€ 94,31 - 1000 მლ	-
ადვალური აქციზი	2402 20* – თამბაქოს შემცველი სიგარეტი			30%	12%	13%
	-	2402100090 სიგარილოები, რომლებიც შეიცავს თამბაქოს;	240210000 სიგარილოები, რომლებიც შეიცავს თამბაქოს;	-	12%	41%
	-	-	2402 10 000 00 სიგარილოები, რომლებიც შეიცავს თამბაქოს;	-	-	41%

ცხრილი 2. საგადასახადო განაკვეთები საქართველოში, უკრაინაში და მოლდოვაში 2021 წელს. წყარო: საგადასახადო კოდექსი, საქართველო, უკრაინა და მოლდოვა. ცხრილში გამოყენებულია ანგარიში: “Налогообложение Табачных Изделий: Опыт Украины и Рекомендации для Молдовы” 2021

საგადასახადო ტვირთის სიმძიმე

როგორც მე-2 ცხრილიდან ჩანს, საქართველოში საგადასახადო განაკვეთები უფრო დაბალია უკრაინასა და მოლდოვასთან შედარებით. თუმცა, თუ გავითვალისწინებთ საგადასახადო ტვირთის წილს თამბაქოს საცალო ფასში, მაშინ სურათი სხვაგვარად წარმოგვიდგება. საქართველოში სიგარეტის, როგორც საქონლის საგადასახადო ტვირთი 72-76% ფარგლებში მერყეობს. იმავე ბრენდის სიგარეტებზე საგადასახადო ტვირთი უფრო დაბალია მოლდოვაში (57-68%) და უკრაინაში (63-66%). ერთადერთი გამონაკლისი არის საგადასახადო ტვირთი გახურებად თამბაქოზე უკრაინაში, რომელიც შეადგენს 78%-ს და მოიცავს საერთო და საცალო აქციზს, დღგ-ს და საბაჟო გადასახადს (ცხრილი 3).

ქვეყნები	საცალო ფასი და საგადასახადო ინგრედიენტები	სიგარეტის ბრენდები			
		Winston	Sobranje	Parliament	გახურებადი თამბაქო
საქართველო	საცალო ფასი	€ 1.73	€ 2.00	€ 2.00	€ 1.73
	იმპორტი	€ 0.06	€ 0.08	€ 0.08	€ 0.06
	ფიქსირებული აქციზი	€ 0.45	€ 0.45	€ 0.45	€ 0.45
	ადვალური აქციზი	€ 0.52	€ 0.6	€ 0.6	€ 0.52
	დღგ	€ 0.26	€ 0.30	€ 0.30	€ 0.26
	საგადასახადო ტვირთი	75%	72%	72%	75%
უკრაინა	საცალო ფასი	€ 1.98	€ 2.31	€ 2.28	€ 2.15
	იმპორტი	0	0	0	€ 0.32
	ფიქსირებული აქციზი	€ 0.92	€ 0.95	€ 0.94	€ 0.92
	ადვალური აქციზი	€ 0.29	€ 0.39	€ 0.41	€ 0.34
	დღგ	€ 0.09	€ 0.11	€ 0.11	€ 0.10
	საგადასახადო ტვირთი	66%	63%	64%	78%
მოლდოვა	საცალო ფასი	€ 1.73	€ 2.36	€ 2.46	1.88
	იმპორტი	€ 0.06	€ 0.06	€ 0.06	€ 0.10
	ფიქსირებული აქციზი	€ 0.82	€ 0.90	€ 0.91	€ 0.80
	ადვალური აქციზი	€ 0.29	€ 0.39	€ 0.41	€ 0.31
	დღგ	0	0	0	0
	საგადასახადო ტვირთი	68%	57%	56%	64%

ცხრილი 3. საცალო ფასი, საგადასახადო ინგრედიენტები და საგადასახადო ტვირთი საქართველოში, უკრაინასა და მოლდოვაში. წყარო: მონაცემები აღებულია ანგარიშიდან *“Налогообложение Табачных Изделий: Опыт Украины и Рекомендации для Молдовы”* 2021. ამ ანგარიშში, საერთო ჯამში გაანალიზებულია 15 სხვადასხვა სახეობის სიგარეტის ფასი. ცხრილი 3-ში შედარებულია საქართველოში პოპულარული ოთხი ტიპის ბრენდი, უკრაინისა და მოლდოვის ანგარიშის ანალოგიურ ბრენდებთან.

მიუხედავად იმისა, რომ საგადასახადო ტვირთი საქართველოში ზემოთდასახელებულ ქვეყნებთან მიმართებაში მაღალია, თამბაქოს დაბეგვრის განაკვეთები საქართველოში უცვლელი რჩება 2019 წლიდან. ამან გამოიწვია ორი არასასურველი შედეგი 2021 წლისთვის. ჯერ ერთი, თამბაქოს ნაწარმის ხელმისაწვდომობა გაიზარდა 2020 და 2021 წლებში და მეორე, დაუბალანსებელი საგადასახადო განაკვეთები ჩვეულებრივ სიგარეტზე (მათ შორის გახურებად თამბაქოზე) და თამბაქოს სხვა ნაწარმზე, ამცირებს დაბეგვრის ეფექტს და ასტიმულირებს მომხმარებლებს გადავიდნენ თამბაქოს ნაწარმის იაფ ჩამანაცვლებლებზე. ამ მხრივ აღსანიშნავია, რომ საგადასახადო

ტვირთი გასახვევი თამბაქოს პროდუქტებსა და ელექტრონულ სითხეებზე საკმაოდ დაბალია: გასახვევი თამბაქო-56%, ელექტრო სითხეები (1მლ) – 40%, ერთჯერადი ელექტრონული სიგარეტი (2მლ, 500 ნაფაზი) – 17% (ცხრილი 4).

სიგარეტის შემცველები	საცალო ფასი	ფიქს. აქციზი	ადვალ. აქციზი	დღგ	გადასახადის წილი
გასახვევი თუთუნი (სიგარეტის ეკვივალენტი კოლოფი – 20 ლერი)	2.2	0.9	0	0.34	56%
ელექტრო-სითხე (1მლ)	0.8	0.2	0	0.12	40%
ერთჯერადი ე-სიგარეტი (2მლ, 500 ნაფაზი)	18	0.4	0	2.75	17%

ცხრილი 4. სიგარეტის შემცველების საგადასახადო ტვირთი

ხელმისაწვდომობა

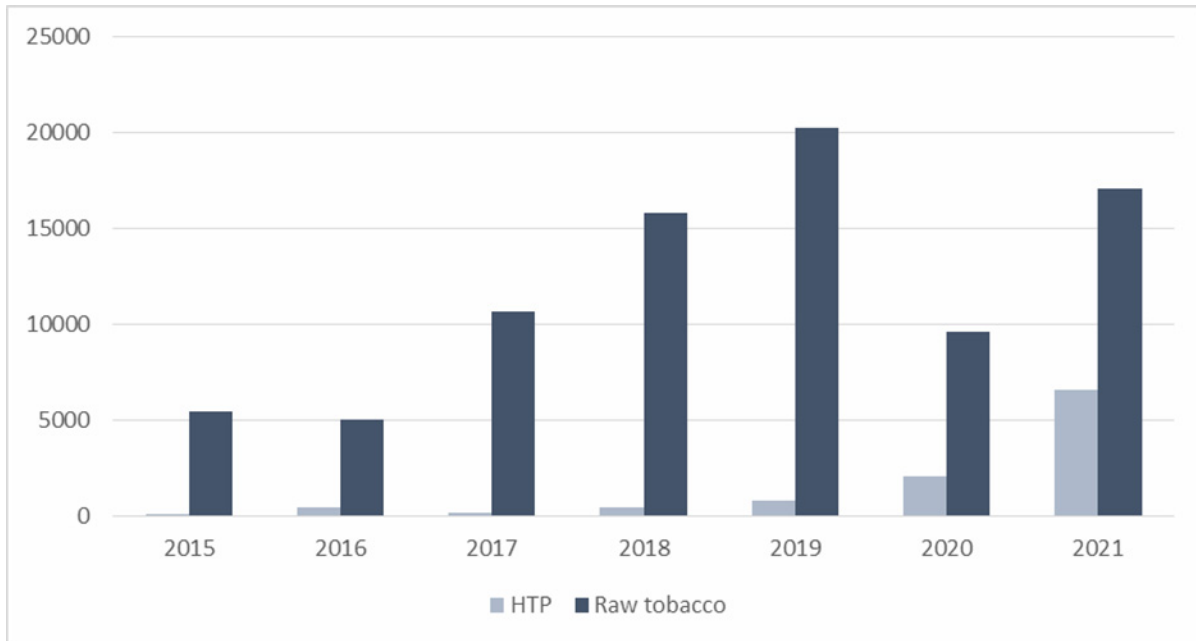
ხელმისაწვდომობა არის კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ფაქტორი, რომელიც გასათვალისწინებელია თამბაქოს დაბეგვრისა და ფასების განხილვისას. ხელმისაწვდომობა გამოითვლება როგორც ერთ სულზე მშპ-ს წილი, რომელიც საჭიროა 100 კოლოფი სიგარეტის შესაძენად. ცხრილი 4 აჩვენებს, რომ ხელმისაწვდომობა გაიზარდა 2020 წლიდან 2021 წლამდე ყველა სახის თამბაქოს ნაწარმზე, გარდა გასახვევი თამბაქოს და ელექტრონული სითხეების (მრავალჯერადი სისტემებისთვის) პროდუქტისა, თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ ეს უკანასკნელი იყიდება უფრო დაბალ ფასებში (და, შესაბამისად, უფრო ხელმისაწვდომის) თამბაქოს სხვა ნაწარმთან შედარებით.

ხელმისაწვდომობა 100 კოლოფ სიგარეტზე						ხელმისაწვდომობა: ელექტრო სითხეები	
წელი	ადგილობრივი უფილტრო	ადგილობრივი ფილტრიანი	იმპორტული ფილტრიანი	გახურებადი თამბაქო	გასახვევი თუთუნი*	50 ცალი ერთჯერადი გამოყენების, 2მლ, 500 ნაფაზი	100 მლ ელექტრო სითხე (მრავალჯერადი სისტემებისთვის)
2017	1.21%	2.98%	3.77%				
2018	2.31%	3.34%	4.18%				
2019	2.66%	3.40%	4.15%				
2020	2.80%	3.63%	4.53%	4.91%	1.37%	6.80%	0.60%
2021	2.41%	3.10%	4.02%	4.02%	1.41%	5.57%	0.74%

ცხრილი 4. ხელმისაწვდომობის მაჩვენებლები თამბაქოს საქონელზე საქართველოში

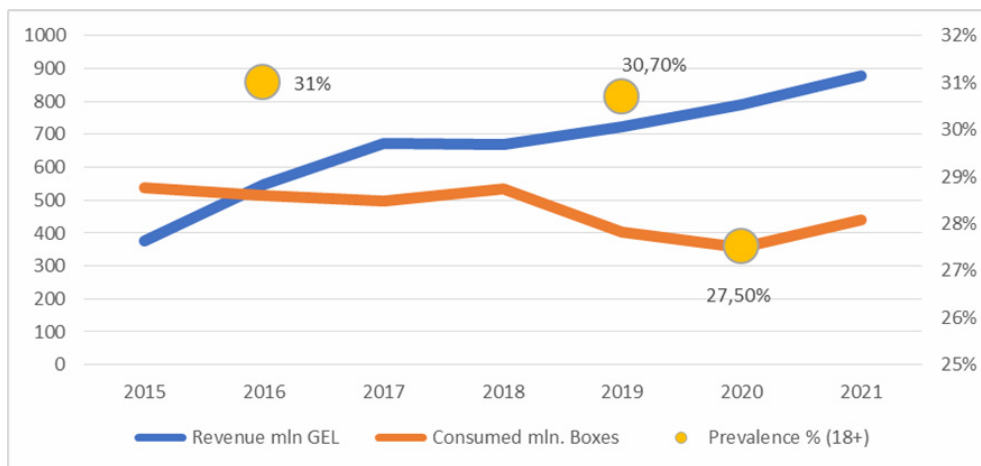
* გასახვევი თუთუნის ხელმისაწვდომობის გამოსათვლელად თუთუნის წონა გადაყვანილია სიგარეტის ლერებში (0.8-1.0 გრ = 1 ლერი). ცხრილში მოყვანილი ინდიკატორი აჩვენებს ხელმისაწვდომობას 20 ლერიან 100 კოლოფ თუთუნზე.

ხელმისაწვდომობისა და საგადასახადო ტვირთის კომბინაცია აჩვენებს თუ საით გადაინაცვლებს მოთხოვნა – არსებული შეფასებები აჩვენებს, რომ თუთუნის შეიძლება გახდეს პროდუქტი, რომელზეც უფრო მაღალი მოთხოვნა იქნება. 2015 წლიდან თუთუნის იმპორტის მონაცემები ადასტურებს ამ პროგნოზს (სურათი 1). სურათი 1 ასევე აჩვენებს, რომ ხელმისაწვდომობის ზრდა ხელს უწყობს გახურებადი თამბაქოს იმპორტის გაზრდის ტენდენციას.



სურათი 1. იმპორტირებული გასახვევი თუთუნი და გახურებადი თამბაქო საქართველოში (ათასი აშშ დოლარი). წყარო: საქსტატი.

და ბოლოს, სურათი 2 ნათლად აჩვენებს საქართველოს თამბაქოს დაბეგვრის პოლიტიკის დადებით და უარყოფით შედეგებს და მის გავლენას მოხმარებასა და ბიუჯეტის შემოსავლებზე. 2020 წლამდე აშკარად შეიმჩნევა როგორც თამბაქოს მოხმარების შემცირება, ასევე საგადასახადო შემოსავლების ზრდა. თამბაქოს მოხმარება 2020 წელს 2015 წელთან შედარებით 34%-ით შემცირდა, ხოლო ბიუჯეტის შემოსავლები 2015 წლიდან წლამდე იზრდებოდა. თუმცა, თამბაქოს მოხმარების მაჩვენებლები 2021 წელს გაუარესდა. პრევალენტობის ზრდის სტიმულირების მთავარ ფაქტორებს შორის არის აქციზის გაყინული განაკვეთები და თამბაქოს ნაწარმის მეტი ხელმისაწვდომობა, რომელიც თავის მხრივ წახალისებულია ინფლაციისა (საშუალო წლიური მაჩვენებელი 9% 2021 წელს) და ერთ სულზე გაზრდილი შემოსავლების (13% მეტი 2021 წელს, ვიდრე წინა წელს) გამო. პლატოს მრუდები 2017-2018 წლებში ასახავს შემცვლელების გავლენას თამბაქოს მოხმარებაზე. ფილტრიან სიგარეტზე აქციზის გაზრდის გამო მომხმარებელი თუთუნზე გადავიდა. თუმცა, 2019 წელს თუთუნის აქციზის (71%-ით მეტი 2018 წელთან შედარებით) და უფილტრო სიგარეტის (2018 წელთან შედარებით 183%-ით მეტი) აქციზის ერთდროულმა ზრდამ გამოიწვია ამ ტიპის საქონელზე მოხმარების კლების ტენდენცია. სამაგიეროდ, 2019 წლის შემდეგ, აქციზის განაკვეთი უცვლელი დარჩა ყველა სახის თამბაქოზე და აღნიშნულმა ფაქტორებმა, გაზრდილმა ინფლაციამ, ერთ სულზე შემოსავლებმა და ხელმისაწვდომობამ, კვლავ განაპირობა მოხმარების ზრდა 2021 წელს.



სურათი 2. ბიუჯეტის შემოსავლები (აქციზი, მლნ ლარი), თამბაქოს მოხმარება (მლნ კოლოფი) და მოწევის პრევალენტობა საქართველოში. წყარო: საქსტატი, ISSA 2020.

ეარმარკინგი

თამბაქოს გადასახადის მიზნობრივი განაწილება ანუ ეარმარკინგი თამბაქოს მოხმარებით გამოწვეული პრობლემების მოგვარების კიდევ ერთი ფისკალური ინსტრუმენტია. გადასახადების განაწილება გულისხმობს შემოსავლების ნაწილის მიმართვას საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის კონკრეტული ღონისძიებებისთვის. თამბაქოს გადასახადებისგან შემოსული თანხების მიზნობრივი განაწილების შედეგად ხდება ჯანდაცვის პირდაპირი (მკურნალობა) და არაპირდაპირი (დაკარგული მწარმოებლურობა და ნაადრევი სიკვდილიანობა) ხარჯის დაფინანსება.

მსოფლიოში 40 ქვეყანა, რომლებიც ახორციელებს თამბაქოს კონტროლის შესაბამის ღონისძიებებს, ჯანმრთელობის სექტორისა და ჯანმრთელობის პროგრამების ფინანსური მხარდაჭერის უზრუნველსაყოფად, იყენებს თამბაქოს გადასახადის მიზნობრივი განაწილების მექანიზმს. აქედან უმრავლეს მათგანში გადასახადების განაწილება მიმართულია ჯანდაცვის მიზნებისკენ, რაც ხშირად კომბინირებულია თამბაქოს ან არაგადამდები დაავადებების კონტროლთან და სპორტისა და კულტურის ნახალისებასთან.

გადასახადების ამგვარი განაწილება წარმოადგენს პროგრესული გადასახადის ტიპს. მაშინ, როცა დაბალშემოსავლიანი თამბაქოს მომხმარებლები თამბაქოს გაზრდილი გადასახადის საპასუხოდ წვეტენ ან ამცირებენ თამბაქოს მოხმარებას, თამბაქოს გადასახადის სახით გადახდილი თანხა ეზრდება მათ, ვინც აგრძელებს მოხმარებას. ანუ სხვა სიტყვებით, გადასახადის ამგვარი განაწილების შედეგად მკურნალობისა და პრევენციული პროგრამების დაფინანსების ტვირთი გადადის მომხმარებლებზე, რომლებიც ასეთი გადასახადით აფინანსებენ მოწევით გამოწვეული საკუთარი ჯანმრთელობის გაზრდილ რისკებს. იმ ქვეყნებში, სადაც სახელმწიფო აფინანსებს საზოგადოებრივ ჯანდაცვას, ეს წარმოადგენს სახელმწიფოს მხრიდან მწვევლების ჯანმრთელობის პრობლემების დაფინანსების ვალდებულების მნიშვნელოვან შემსუბუქებას.

თამბაქოს მოხმარების შედეგად გამოწვეული ავადობის მკურნალობის პირდაპირი ხარჯი საქართველოში ჯანდაცვის სექტორში საერთო ხარჯის 13%-ია (NCDC, გაეროს განვითარების პროგრამა, 2018). ქვემოთ ცხრილში მოცემულია სხვადასხვა საბიუჯეტო ინდიკატორული მაჩვენებლები, მათ შორის ჯანდაცვის საბიუჯეტო ხარჯები 2015-2021 წლებში სოციალური დაცვის მუხლების ხარჯებისა და 2020-21 წლებში კოვიდის პრევენციისა და მკურნალობის ხარჯების გამოკლებით; ასევე ამ წლებში თამბაქოს აქციზით შემოსული თანხები. აღსანიშნავია, რომ თამბა-

ქოს აქციზით შემოსული თანხა სხვადასხვა პროგრამულ საბიუჯეტო ხარჯებზე ნაწილდება, საიდანაც მხოლოდ თამბაქოს მოხმარებით გამოწვეული დაავადებების მკურნალობასა და პრევენციაზე გაწეული ხარჯის წილი 1.2%-ის ფარგლებშია. რაც ნიშნავს რომ თამბაქოს უშუალო მოხმარების შედეგად მობილიზებული თანხების მიზერულად მცირე წილი ხმარდება ამავე თამბაქოს მოხმარებით გამოწვეული ზიანის შედეგებთან ბრძოლას. ამასთან აღსანიშნავია, რომ საქართველოს ბიუჯეტი ღიად ითვალისწინებს მხოლოდ ჯანმრთელობის ხელშეწყობის – თამბაქოს პრევენციული ღონისძიებების ხარჯებს. მაშინ როცა თამბაქოს მოხმარებით გამოწვეული ჯანმრთელობის მკურნალობა ჯანდაცვის საერთო ბიუჯეტის ფარგლებში ხორციელდება. ცხრილი №5-ში ასახულია თამბაქოს მოხმარების შედეგად მკურნალობის პირდაპირი ხარჯი, რაც ჯანდაცვის მთლიანი ბიუჯეტის 13%-ია (ეს მაჩვენებელი ეყრდნობა ექსპერტულ შეფასებას (NCDC, გაეროს განვითარების პროგრამა, 2018). შემოსავლებისა და ხარჯების ანალიზის შედეგად ხარჯ-ეფექტურობის თავალსაზრისით სიტუაცია კიდევ უფრო დრამატული ხდება თუ თამბაქოს მოხმარების პირდაპირ ხარჯთან ერთად გავითვალისწინებთ ნაადრევი სიკვდილიანობითა და პროდუქტიულობის დაკარგვით გამოწვეულ არაპირდაპირ ხარჯებსაც, რაც 2018 წლისთვის 800 მილიონ ლარს აჭარბებდა (NCDC, გაეროს განვითარების პროგრამა, 2018) და აღემატებოდა თამბაქოს აქციზით მობილიზებულ შემოსავლებს. ასეთი კუთხიდან დანახული შედარება თამბაქოს აქციზიდან შემოსული თანხებისა და თამბაქოს მოხმარებით გამოწვეული პირდაპირი და არაპირდაპირი ხარჯებისა, გვაჩვენებს რომ აქციზით მიღებული ზღვრული სარგებლიანობა ჩამოუვარდება თამბაქოს ზიანით გამოწვეულ ჯანმრთელობის ზღვრულ ხარჯებს. ეფექტურობის მისაღწევად გამოსავლის პირველი ნაბიჯი არის სააქციზო განაკვეთში ეარმარკინგის კომპონენტის დამატება თამბაქოს მოხმარებით გამოწვეული ზიანის პირდაპირი დანიშნულებით დასაფინანსებლად.

მლნ ლარებში	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
სახელმწიფო ბიუჯეტი	9620.00	10292.23	11764.84	12590.18	13469.69	16174.64	19796.13
თამბაქოს აქციზით შემოსული თანხები	377.35	548.62	672.38	669.26	724.40	792.13	878.44
ჯანდაცვის ბიუჯეტი (სოციალის გარეშე)*	872.21	1008.53	1046.19	1115.94	1285.01	1522.37*	1750.00*
ჯანმრთელობის ხელშეწყობა (მხოლოდ თამბაქოს პრევენცია)	0.09	0.10	0.04	0.80	0.86	0.39	0.34
თამბაქოს მოხმარების პირდაპირი ხარჯი – მკურნალობა	4.45	6.99	7.78	7.75	9.03	9.71	10.11
აქციზის შემოსავლის წილი თამბაქოს მკურნალობა/პრევენციაში	1.18%	1.27%	1.16%	1.16%	1.25%	1.23%	1.15%

ცხრილი 5. საქართველოს ბიუჯეტი, თამბაქოს პრევენციის ხარჯები და მკურნალობის წილი

* შენიშვნა: ჯანდაცვის ბიუჯეტში არაა გათვალისწინებული მოსახლეობის სოციალური დაცვის 27 02 კოდით გათვალისწინებული ხარჯები. ასევე 2020-2021 წლებში ჯანდაცვის ბიუჯეტიდან გამოკლებულია კოვიდის მკურნალობისთვის გამოყოფილი სახსრებიც.

სხვა ქვეყნებში, სადაც ეარმარკინგის სქემა დანერგულია და მუშაობს, მიზნობრივი სახსრების მობილიზება ძირითადად ხდება აქციზურ განაკვეთზე ეარმარკინგის წილის დამატებით. დამატებული განაკვეთი მთლიანი აქციზის 2%-ის ფარგლებშია. თუ ანალოგიურ მოდელს გადმოვიტანთ საქართველოში, ეარმარკინგის წილი ასევე შესაძლოა ასახულ იქნას აქციზში, საიდანაც იგი მიმართული იქნება მიზნობრივ ფონდში. მაგალითად, თუ ყველა ფაქტორი უცვლელი დარჩება (ფასისა და სხვა ჩამანაცვლებლების მიმართ ელასტიკურობა, ინფლაცია, შემოსავალი, ხელმისაწვდომობა), მაშინ მიმდინარე ფიქსირებული აქციზის ზრდა 5%-ით გამოიწვევს შემოსავლების მატებას 3%-ით (დაახლოებით 30 მლნ ლარით), საიდანაც ერთი მესამედი ანუ აქციზის გაზრდილი ახალი კომპონენტის 1.6% შესაძლოა განაწილდეს ეარმარკინგის ფონდში და მოხმარდეს თამბაქოს მკურნალობასა და პრევენციას, ხოლო დანარჩენი -ბიუჯეტით გათვალისწინებულ სხვა ხარჯებს. ასეთი განაწილების ეფექტურობა აშკარაა, ვინაიდან, გარდა ბიუჯეტის შემოსავლების მატებისა, მოხდება თამბაქოს მკურნალობისა და პრევენციის ღონისძიებების დაფინანსების გაორმაგება, ხოლო მეორეს მხრივ ადგილი ექნება მოხმარების შემცირებას 1%-ის ფარგლებში, რაც თავის მხრივ ზეგავლენას იქონიებს მკურნალობის ხარჯების შემცირებაზეც.

	2021 წელი	აქციზის ზრდა და ეარმარკინგის წილი						
აქციზის ზრდა	0.00%	1.00%	2.00%	3.00%	4.00%	5.00%	7.00%	10.00%
სიგარეტის ფასების ზრდა (საშუალო)	0.00	0.53%	1.05%	1.58%	2.11%	2.63%	3.68%	5.26%
მოხმარების შემცირება (ელასტიკურობა -0.5)	0.00	-0.27%	-0.53%	-0.79%	-1.06%	-1.32%	-1.84%	-2.63%
რეალიზებული თამბაქო კოლოფებში, მლნ კოლოფი	439	438	437	436	434	433	431	427
აქციზიდან შემოსავალი (ფიქსირებული+ადვალური), მლნ ლარი	878	884	891	897	903	910	922	940

ცხრილი 6. აქციზში ეარმარკინგის წილის დამატებით გამოწვეული ცვლილებები მოხმარებასა და შემოსავლებში

წარმოდგენილ ცხრილში ნაჩვენებია ფიქსირებულ აქციზში ეარმარკინგის კომპონენტის მატება, და ის გავლენა, რასაც ამგვარი მატება ცვლილება მოახდენს მოხმარებისა და შემოსავლების ოდენობაზე.

დასკვნა

სხვადასხვა ქვეყანაში ჩატარებულმა კვლევებმა ნათლად აჩვენა დაბეგვრის ეფექტურობა თამბაქოს მოხმარებისა და მისი მავნე შედეგების შესამცირებლად. საქართველოს თამბაქოს საგადასახადო პოლიტიკის ანალიზიც ნათლად ადასტურებს, რომ აქციზის მნიშვნელოვანი ზრდა, რაც იწვევს თამბაქოს ფასების ზრდას, თამბაქოს მოხმარების შემცირების ყველაზე ეფექტური მექანიზმია.

2017 წლიდან მოყოლებული, აქციზის მნიშვნელოვანი ზრდის გავლენა თამბაქოს მოხმარებაზე გაძლიერდა ისეთი პოლიტიკის ზომებით, როგორიცაა ყოვლისმომცველი მონევის პოლიტიკა ყველა საჯარო სივრცეში, თამბაქოს რეკლამის სრული აკრძალვა, თამბაქოს კომპანიების პოპულარიზაცია და სპონსორობა, მკაცრი შეზღუდვები. თამბაქოს შეფუთვა და ა.შ.

თამბაქოს მაღალი გადასახადების საზოგადოებრივ ჯანმრთელობაზე ზემოქმედების მაქსიმალურად გაზრდის მიზნით, საქართველოს მთავრობამ უნდა გაითვალისწინოს შემოსავლის ზრდის ტემპი და ინფლაცია, რაც იწვევს თამბაქოს ნაწარმის ხელმისაწვდომობის გაზრდას. საქართველოს გამოცდილება აჩვენებს, რომ თამბაქოს მოხმარება იზრდება შემოსავალთან ერთად და რამდენადაც შემოსავალი უფრო სწრაფად იზრდება, ვიდრე თამბაქოს ნაწარმის ფასები, ეს პროდუქტები უფრო ხელმისაწვდომი ხდება. ხელმისაწვდომობის შესამცირებლად, გადასახადების ზრდა უნდა აისახოს რეალური ფასებში. გადასახადების ზრდა თამბაქოს საქონელზე, რეალური შემოსავლის ზრდაზე მაღალი უნდა იყოს. მეორე მხრივ, აქციზის განაკვეთის ზრდა იწვევს საგადასახადო შემოსავლების ზრდას. საქართველოს მაგალითმა დაამტკიცა, რომ გადასახადების გაზრდის პოლიტიკამ, მათ შორის 2019 წელს, მნიშვნელოვნად გაზარდა ბიუჯეტის შემოსავლები.

საქართველოს მთავრობამ ასევე უნდა გაითვალისწინოს თამბაქოს ყველა პროდუქტზე დაბეგვრის გაზრდის მნიშვნელობა შესაძარებელ საფუძველზე. მხოლოდ ერთი ტიპის პროდუქტის დაბეგვრის გაზრდა იწვევს შედარებით ნაკლებად ძვირადღირებული პროდუქტებით ჩანაცვლებას. თამბაქოს ყველა პროდუქტზე გადასახადების შედარებითი ზრდა მაქსიმალურად გაზრდის თამბაქოს გადასახადის ზრდის გავლენას საზოგადოებრივ ჯანმრთელობაზე, ჩანაცვლების შესაძლებლობების მინიმიზაციის გზით და გამოიწვევს შემოსავლების უფრო დიდ ზრდას.

ეარმარკინგის მოდელის დანერგვა ერთი მხრივ ხელს შეუწყობს მკურნალობისა და პრევენციული ღონისძიებების ეფექტურ დაფინანსებასა და აღსრულებას, ხოლო მეორეს მხრივ დადებითად იმოქმედებს მოხმარების მაჩვენებლების შემცირებაზე იმ პირობით, რომ ეარმარკინგის კომპონენტის დამატებას, თან უნდა ახლდეს დაბალანსებული საგადასახადო განაკვეთების მატება თამბაქოს ყველა ჩამანაცვლებელზე.

ლიტერატურა:

1. NCDC, გაეროს განვითარების პროგრამა. (2018). თამბაქოს კონტროლის პოლიტიკის საინვესტიციო შემთხვევა. საქართველო: გაეროს განვითარების პროგრამა, RTI international, თამბაქოს კონტროლის ჩარჩო კონვენციის სამდივნო.
2. საქართველოს კანონი თამბაქოს კონტროლის შესახებ. კონსოლიდირებული ვერსია. 2022 წელი
3. საქართველოს კანონი რეკლამის შესახებ. კონსოლიდირებული ვერსია. 2022 წელი
4. საქართველოს კანონი მაუწყებლობის შესახებ. კონსოლიდირებული ვერსია. 2021 წელი
5. საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი. კონსოლიდირებული ვერსია. 2022 წელი
6. საქართველოში გასაყიდად განკუთვნილი თამბაქოს ნაწარმისა და მათი შეფუთვის სტანდარტიზაციის ტექნიკური რეგლამენტი. 18/05/2022
7. საქართველოს საგადასახადო კოდექსი. კონსოლიდირებული ვერსია. 2022 წელი
8. საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური. გარე საქონლის ვაჭრობა. ამოღებულია <https://www.geostat.ge/en/modules/categories/765/external-merchandise-trade> 25/09/2022
9. ISSA. თამბაქოს მოხმარების კვლევა საქართველოში, 2020. სოციალური კვლევებისა და ანალიზის ინსტიტუტი.
10. Tsertsvadze V., Khurtsia L. Success and challenges of Georgian tobacco taxation policy. Journal of Politics and Democratization. Vol 5. Issue 3. Jul 2022. E-ISSN 2449-2671

11. Council directive 2011/64/eu of 21 june 2011 on the structure and rates of excise duty applied to manufactured tobacco (codification). Official journal of the European Union 05/07/2011
12. Association agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their member states, of the one part, and Georgia, of the other part. Official journal of the European Union. Legislation. Volume 57. 30 August 2014. English edition.
13. Little M, Ross H, Bakhturidze G, Kachkachishvili I. Analysis of the illicit tobacco market in Georgia in response to fiscal and non-fiscal tobacco control measures. Tob Control. 2021 Jun 10. Epub ahead of print. PMID: 34112646.
14. Pavlo Yavorsky. Tobacco taxation: Ukrainian experience and recommendations for Moldova. Kyiv School of economics (Kyiv, school of economics). Report. 2021
15. WHO. WHO technical manual on tobacco tax policy and administration. 2021

Financial Issues of Tobacco Policy and Control

Lali Khurtsia

Ivane Javakhishvili Tbilisi State University

Assistant Professor, Doctor of Economics

Vano Tsertsvadze

Professor, Doctor of Social Sciences, GIPA

SUMMARY

The overall goal of tobacco control policies is to reduce the prevalence of tobacco use and prevent tobacco-related deaths and illnesses. Along with the changes implemented at the legislative level, significant steps were taken in the field of tobacco taxation in Georgia. The article was prepared according to the Health Promotion Policy Framework of the Center for Disease Control of Georgia. It studies the impact of tax rates on the consumption of tobacco products, the effect of substitution, Georgian data is compared with similar data of Ukraine and Moldova. Tobacco policy is analyzed in terms of affordability, inflation and increased income. The article analyses earmarking model and the creation of a targeted healthcare fund.