



ЕКСПЕРТЕН КЛУБ ЗА
ИКОНОМИКА И ПОЛИТИКА

Намаляване на вредите:

Диференцирана регулация в
тютюневия дебат у нас и в Брюксел

Автор: Стоян Панчев

София, 2022 г.

1. Контекст

Наближава важен момент за потребителите на тютюн и тютюневи изделия в Европейския съюз. Очаква се през декември тази година Европейската комисия да представи проект за обновяване на Директивата за акцизите върху тютюневите изделия 2011/64/ЕС. В следващите месеци европейските институции, в лицето на Съвета чрез държавите-членки и Европейският парламент ще дебатира и работят съвместно с Комисията, за да се определят новите правила и минималните изисквания за нивата на облагане на тютюневите изделия в ЕС.

Двете основните цели, залегнали в настоящата Директива 2011/64/ЕС, обаче ще останат непроменени:

- (i) подобряване на общественото здраве, т.е. намаляване на тютюнопушенето в страните-членки,
- (ii) подобряване на функционирането на Общия пазар, т.е. хармонизиране или сближаване на облагането между страните.

За постигане на напредък по тези две цели, три са основните казуса, които ще са в основата на преразглеждането на настоящата рамка.

- » **На първо място** е казусът, отнасящ се до номиналните размери на минималните ставки за облагането на традиционните тютюневи изделия за пушене на фона на разликите в икономическото развитие, покупателната способност и инфлацията между страните-членки. Тези разлики създават условия за все по-трудно хармонизиране на фискалната рамка, поради което се очаква да се обсъди въвеждане на нов елемент, а именно индекс, отчитащ тези финансови и икономически показатели за диференциация между страните, тъй като номинално минимално ниво на облагане (застъпено в сегашната версия на директивата) и всяко ново по-високо ниво може да се окаже твърде недостижимо за едни или твърде ниско за други страни-членки.
- » **Вторият казус**, който се очаква да се адресира при обновяването на директива, е свързан с инкорпорирането на новопоявили се иновативни тютюневи продукти и техни никотинови заместители, излезли на пазара след последната ревизия

през 2011 г. Прилага се принципът, че обонвяването на европейското законодателство трябва реалистично да отразява промените в потреблението и пазара. Нещо повече, в основната европейска Директива за тютюневите и свързаните изделия 2014/40/ЕС са включени и дефинирани част от новите продукти, а самите страни-членки са акумулирали законодателна и пазарна практика в отговор на новите тенденции, като става дума основно за негоримите изделия, съдържащи тютюн или несъдържащи тютюн, а само никотин. За митнически цели в Комбинираната номенклатура (КН) на ЕС за 2022 г. също бяха въведени промени, за да се нова позиция 2404, която обхваща новите продукти съобразно общите им характеристики, диференцирайки ги от всички останали тютюневи продукти в Глава 24 на КН, както следва¹:

„Продукти, съдържащи тютюн, възстановени тютюни, никотин или заместители на тютюна или никотина, предназначени за вдишване без горене на продуктите; други продукти, съдържащи никотин, предназначени за въвеждане на никотин в човешкото тяло“;

С оглед на развитието на законодателството и динамиката на пазара и потреблението, новата Директива за акцизите се оказва догонваща, поради което се очаква да включи новите изделия в своя обхват с цел облагането им с акциз. Това са нагрявани тютюневи изделия, течности за електронни цигари, никотинови торбички и други, набиращи все по-голямо разпространение в отговор на потребностите на потребителите и на пазарното предлагане, които въвеждат никотин в човешкото тяло по алтернативен начин, без горене, и без да имат терапевтичен ефект за отказ от тютюнопушене, поради което не са медицински продукти.

» **И трето**, чрез актуализиране на Директивата за акцизите трябва да се внедрят добрите прак-

...въвежда [се] разбирането, че може да се постигне положителен ефект за здравето на пушещия не единствено чрез отказ, но и чрез субституция на вредните традиционни тютюневи изделия за пушене с по-малко вредни...

1 <https://customs.bg/wps/portal/agency/media-center/on-focus/31-01-kh2022-vape>

тики за пропорционални и подходящи данъчни и ценови мерки, които да водят до ограничаване на тютюнопушенето и до намаляване на вредите от тютюна, като цяло, посредством прилагане на основния принцип на ЕС за добро регулиране. Концепцията за намаляване на вредите постепенно и устойчиво намира своето място в политиките на редица държави-членки и допълва регулаторните и фискалните мерки и практики, целящи единствено изкореняване или ограничаване на тютюнопушенето. Намаляването на вредата е изпитана здравна стратегия, прилагана успешно при много от рисковите поведения и фактори, които са свързани с влошаване на здравето. По отношение на тютюна и намаляване на вредата от него, тя не измества основната стратегия за превенция и отказ, а заменя старото двоишно мислене, което разглежда човека само като пушещ или непушещ. Тя въвежда разбирането, че може да се постигне положителен ефект за здравето на пушещия не единствено чрез отказ, но и чрез субституция на вредните традиционни тютюневи изделия за пушене с по-малко вредни, чрез въвеждане на политики за повлияване на потреблението чрез „побутване“ на пушачите с помощта на регулаторни и/или фискални мерки към по-малко рисковите алтернативи.

2. Намаляване на вредите от тютюнопушене

Концепцията за „намаляване на вредите“ (harm reduction) води началото си от опитите за адресиране на заболявания и негативни ефекти, свързани с употреба на наркотични вещества в развитите общества, засилила се след 60-те години на XX век², имайки предвид трудностите и дългосрочните усилия за преодоляване на адикцията. В този си смисъл тя се дефинира в този конкретен контекст, като „набор от политики, програми и практики, целящи да минимизират негативните здравни, социални и правни последици, свързани употребата на наркотици, нарко-политиките и законодателството, регулиращо употребата на наркотични вещества.“³

От правителствени програми и дейността на неправителствени

2 Lenton S, Single E. 1998. The definition of harm reduction. *Drug and Alcohol Review* 17(2):213.

3 Harm Reduction International (2022) *Global State of Harm Reduction 2022*. London: Harm Reduction International

движенията, фокусирани върху намаляването на вредите от употребата на наркотиците и поради неефективните прохибиционистки стратегии за овладяване на проблемите, свързани със зависимости, постепенно стратегията за намаляване на вредите се разраства като подход с по-широко приложение в правенето на политики (policy making).

Намаляването на вредите, в смисъла на рамка за изграждане на политика в наши дни, може да се дефинира като „действия в посока намаляване на пораженията, произтичащи от вредно поведение на отделни индивиди и на обществото като цяло.“⁴ Терминът вече има приложение в много сфери като алкохол, сигурност на пътя, замърсяване, ниска физическа активност, хранене, сексуални навици и други⁵.

Политиките за намаляване на вредите като средство за адресиране на редица проблеми на общественото здраве, свързани с адиктивни вредни навици е обусловено от постепенно изчерпване на ефективността на другите възможни (най-често ограничителни или забранителни) политики. Това следва да важи с пълна сила за България, където преглед на въведените мерки показва липса на сериозен ефект от натрупването на повече и по-ограничаващи мерки⁶.

Самата вреда от тютюнопушенето в България може да бъде представена чрез здравни и чрез финансови измерители. Според проучване на нашия екип от 2021 г., на годишна база към четири заболявания, свързани с тютюнопушене, може да се причислят над 10 000 смъртни случая, над 250 000 болнични дни и почти 450 000 засегнати здравно осигурени лица. Икономическите измерители са още по-красноречиви, годишните пропуснати ползи за стопанството, свързани с тютюнопушене, възлизат на 4,4 млрд. лв. или 3,7% от БВП⁷.

Според скорошен доклад⁸ на екип от научни и здравни експерти за най-разпространените рискови фактори, възможните стратегии за адресиране на риска от пушене са следните:

-
- 4 Levesque, R. J. R. (2018). 'Harm Reduction'. In R. J. R. Levesque (ed.), *Encyclopedia of Adolescence*, 1716-1718. New York: Springer.
 - 5 Institute of Medicine (US) Committee to Assess the Science Base for Tobacco Harm Reduction; Stratton K, Shetty P, Wallace R, et al., editors. *Clearing the Smoke: Assessing the Science Base for Tobacco Harm Reduction*. Washington (DC): National Academies Press (US); 2001. 2, Principles of Harm Reduction
 - 6 Шарков (2020), „Намаляване на вредите от тютюна: Преглед на регулаторните рамки и иновациите“, ЕКИП
 - 7 Panchev S., Sharkov. A, Measuring the public-health and economic effects of the switch in consumption habits from traditional tobacco products from smoking to new non-combustible nicotine alternatives, author, EJPP Vol. 12, No 3 (2021), Sofia University
 - 8 „(Не)победими пандемии“, Георгиева М., Момеков Г., и др., ПанЕвропа, 2022

- Образователни инициативи относно вредата от пушенето, целящи повишаване на здравната култура;
- Лекарствено лечение с цитизин, варениклин и буприон (които обаче са ограничено въздействие и значителни странични ефекти);
- Индивидуално консултиране, групови терапия и специални програми за специфични целеви групи, като бременни жени, младежи и хора със заболявания, като хронична обструктивна белодробна болест, сърдечносъдови болести и др.;
- Подходи за замяна на цигарите или другите изделия за пушене с различни форми на употреба на тютюн или никотин, при които не протича горене и излагането на токсични, канцерогенни или други вредни вещества е по-ниско;
- Замяна на пушенето с бездимни/негорими изделия ще предотврати пасивното пушене. Вторичният дим, отделян в околната среда, подобно на цигарите след основната димна струя, съдържа хиляди токсични вещества;
- Базирано на риска регулиране на маркетинга и етикиране на продуктите, както и фискални мерки за различните видове продукти съобразно на нивото на риска, свързан за с употребата им.⁹

Един от препоръчаните подходи вече е тестван като ефекти, поне под формата на вече споменатото изследване за размера на вредата от тютюнопушенето в България¹⁰. Става дума за ефекта от регулиране на риска чрез замяната на цигари и други изделия за пушене с новите негорими продукти. При преминаване на само 15% от пушачите към по-малко вредни алтернативи, ефектът върху средногодишния брой заболявания в четирите основни болестни групи, свързани с тютюнопушене, се намалява с близо 56 000 здравно осигурени лица (или 12%), засегнати от болести, свързани с тютюнопушенето. Пълният потенциален ефект от промяната на потребителските навици (преминаване към по-малко вредни алтернативи) възлиза на 1,8 млрд. лв. намаление на отрицателните ефекти или спад във финансовото измерение на вредата от 41%.

Нещо повече, според скорошно клинично проучване на Университета

⁹ Подходи за намаляване на вредата от тютюнопушенето

¹⁰ Виж 6

„Кралица Мери“ в Лондон за един от продуктите от групата на негоримите алтернативи, електронните цигари, те са почти двойно по-ефективен инструмент за подпомагане спиране на пушенето от медицински продукти, като никотинови лепенки и никотинови дъвки.

...резултатите трябва да стимулират медицинските специалисти да ползват по-смело този подход за отказ от тютюнопушене.

При тестваните пациенти, които спират да пушат, използването на електронните цигари, като алтернативен продукт на пушенето на традиционни цигари е в пъти по-голямо от другите никотинови продукти (79,8% срещу 9,1%). Закljučението е, че резултатите трябва да стимулират медицинските специалисти да ползват по-смело този подход за отказ от тютюнопушене¹¹. Важно е да се отбележи, че

процесът на промяна на потребителските навици се случва по естествен пазарен път и в момента, без подпомагане, породено директно от здравната осведоменост, нагласи за повишаване на качеството на живот и избор на потребителите. В този смисъл се предоставя възможност за равновесие и естествена компенсация между търсените здравни ефекти, естествените потребителски нужди и, не на последно място, интереса на компании, които са разработили и произвеждат алтернативни продукти. Тоест, вместо да се провежда пасивна политика или против желанията и потребностите на потребителите, чрез контриращи рестриктивни мерки, може да се получи по-силен и по-бърз положителен ефект чрез стимулиране на вече съществуващата и автономно развиваща се система от стимули.

3. Различна вреда – различна регулация

Ключова регулация за контрол върху тютюна и тютюневи изделия е акцизното облагане. Ако, обаче, едно покачване на облагането бъде абсорбирано от производителите и стигне до потребителските цени, това може да пренасочи потребителските канали в различна посока – към търсене на същия продукт на по-ниска цена,

11 'A randomised trial of e-cigarettes versus nicotine replacement therapy'. Peter Hajek, PhD, Anna Phillips-Waller, BSc, Dunja Przulj, PhD, Francesca Pesola, PhD, Katie Myers Smith, DPsych, Natalie Bisal, MSc, Jinshuo Li, MPhil, Steve Parrott, MSc, Peter Sasieni, PhD, Lynne Dawkins, PhD, Louise Ross, Maciej Goniewicz, PhD, PharmD, Qi Wu, MSc, Hayden James McRobbie, PhD. [New England Journal of Medicine](https://doi.org/10.1056/NEJMoa1808779). DOI: 10.1056/NEJMoa1808779

която често се оказва с неплатени данъци, незаконен или фалшив. Размерът на промяната в потребителското поведение се измерва чрез ценовата еластичност на търсенето.

Глобален преглед на наличната научна литература по въпроса през 2019 г., показва че ценовата еластичност на тютюневите продукти варира между $-0,2$ и $-0,8$, като в развитите страни е около $-0,4$ ¹². При ценова еластичност от $-0,4$ увеличение на

цените от 10% ще доведе до спад на потреблението от 4%. Многократните увеличения на акциза и цените в България през изминалите години, обаче, не доведе до ограничаване на тютюнопушенето, поради по-ниската ценова еластичност у нас. При значителни увеличения на данъчната тежест и цените, пушачите се пренасочват към нерегламентирани продукти, подхранващи незаконните и престъпни дейности. В този смисъл, диференцираното данъчно облагане между традиционните и по-малко вредните продукти може да бъде стимул за замяна на по-опасния с по-малко опасния продукт, освен посигтане на целта за намаляване на вредата.

Друго изследване на ниво търсене в магазини на дребно също потвърждава относително високото ниво на ценова еластичност при търсенето на електронни цигари¹³. Според него увеличение на цената от 10% намалява търсенето на многократни електронни цигари с 14% и на еднократни с 16%. Тези данни подчертават важността на акцизната политика и посочват възможностите за иновативна политика на намаляване на вредите чрез различно регулиране на по-малко вредните никотинови алтернативи.

Нещо повече акцизната диференциация с по-ниски ставки за по-малко вредните никотинови изделия може да няма особено голям негативен фискален ефект. Т.е. при правилни разчети и последователна здравно-икономическа и фискална политика, нетният фискален ефект може да е нулев или дори положителен чрез спестявания от разходи в сферата на здравеопазването и социалното осигуряване. Според наши

12 Chaloupka, F. J., Powell, L. M., & Warner, K. E. (2019). 'The use of excise taxes to reduce tobacco, alcohol, and sugary beverage consumption'. Annual Review of Public Health, 40, 187-201

13 Huang, J., Gwarnicki, C., Xu, X., Caraballo, R. S., Wada, R., & Chaloupka, F. J. (2018). 'A comprehensive examination of own- and cross-price elasticities of tobacco and nicotine replacement products in the U.S'. Preventive Medicine, 117, 107-114.

При значителни увеличения на данъчната тежест и цените, пушачите се пренасочват към нерегламентирани продукти, подхранващи незаконните и престъпни дейности.

Ключово в процеса на изграждане на фискална и регулаторна политика е да не се прибегва до реактивни и еквивалентни рестрикции по асоциация с традиционните тютюневи изделия за пушене.

изчисления, при преминаване на 50% от пушачите към по-малко вредни алтернативи, ефектът върху публичните финанси е спад на разходите със средно близо 51 млн. лв. на годишна база¹⁴.

Ключово в процеса на изграждане на фискална и регулаторна политика е да не се прибегва до реактивни и еквивалентни рестрикции по асоциация с традиционните тютюневи изделия за пушене. Употребата на иновативните по-малко вредни алтернативи на тютюнопу-

шене имат свои характеристики, които изискват различен регулаторен подход. Вместо да се прилага принципа на предпазливостта, с който често се злоупотребява, може да се замести с принципа на стимулиране на иновациите, който е дефиниран по следния начин: **„Нови или иновативни технологии не трябва да се оценяват по стандарт за сигурност, който е по-висок от този за вече съществуващите, когато нивото на риск е сравнимо, освен ако не може да бъде правдоподобно показано, че те увеличават риска от съществуващите технологии. Иначе, потенциалът на иновациите да донесат ползи ще се изгуби.“**¹⁵

4. Препоръки за провеждане на политики

Възприемането на принципа за намалява на вредите като водещ в политиката за борба с разпространение на тютюневия дим минава през възприемането и прилагането на конкретни политики в сферата на здравеопазването, данъчното облагане и директната потребителска регулация на сектора. Ето няколко предложения в тази посока, които би било препоръчително да залегнат и в обновената версия на Директивата за акцизите 2011/64/ЕС, както и при последващото обновяване на Директивата за тютюневите и свързаните изделия 2014/40/ЕС:

14 Виж 6

15 Hewson, V. and Snowdon, C. (2022) Vaper Trails: New nicotine products and the innovation principle. London: Institute of Economic Affairs.

- Въвеждане на принципа за намаляване на вредите като допълващ, но и ключов в тютюневата политика;
- Промотиране на политика за консумация на бездимни продукти с по-нисък рисков профил;
- Замяна на принципа за предпазливост с принципа на иновациите, където това е релевантно;
- Диференцирано третиране на негоримите алтернативи, заедно с всички иновативни по-малко вредни продукти, различно от традиционните тютюневи изделия;
- Ревизия на правилата за минимални ставки на акцизите, така че те да отразяват разликата в рисковия профил между различните продукти;
- Използване на калкулации за възможни спестяванията по линия на по-ниска смъртност и заболяемост при изготвяне на разчетите за облагането на акцизни стоки.

Най-общо, нашата препоръка е в посока възприемане на парадигмата за намаляване на вредите като заместващата остарелите и изчерпали полезността си виждания и политики за забрани и рестрикции. Такъв подход включва диференцирано третиране на иновативните по-малко вредни продукти от гледна точка на регулация и конкретно от гледна точка на данъчно третиране.



ЕКСПЕРТЕН КЛУБ ЗА
ИКОНОМИКА И ПОЛИТИКА

© 2022 г.