

Дмитро Боярчук та Наталія Лещенко

Сигарети, контрабанда і акцизи: європейські практики гармонізації акцизних ставок*

У 2014 році Україна підписала Угоду про асоціацію з ЄС. Цей крок відкрив широке вікно можливостей для нашої країни. Однак Угода накладає на підписантів цілу низку зобов'язань, виконання яких, власне, й повинно перетворити Україну на європейську державу. Одне із зобов'язань, яке передбачено в Угоді про асоціацію, стосується гармонізації акцизних ставок на тютюнові вироби у відповідності до європейського законодавства (до 90 євро за 1000 сигарет проти ~13 євро в Україні станом на 2015 рік). Така умова стимулювала дискусію щодо необхідності миттєвого підвищення акцизних ставок до європейського рівня з метою боротьби з тютюнопалінням. Однак в цій дискусії оминаються побічні наслідки підвищення акцизних ставок – контрабанда сигарет. Щоб розібратись в питанні, ми підготували цей звіт, у якому пропонуємо вашій увазі низку факторів, які варто враховувати при розробці акцизної політики.

Перший важливий момент у цьому контексті стосується самих вимог Угоди. На поточному етапі Україна зобов'язана випрацювати продуманий графік гармонізації акцизних ставок та подати його на затвердження Ради Асоціації до середини 2016 року. Ні про яке підвищення акцизів уже зараз в Угоді не йдеться. Більше того, Угода про Асоціацію наголошує, що підвищення ставок має бути «поступовим» та наскільки це можливо «з урахуванням регіонального контексту».

Другий важливий момент – це регіональний контекст. Минулого року Україна перетворилася з нетто-імпортера нелегального тютюну на нетто-експортера. Значну роль у цьому відіграла девальвація гривні, оскільки мінімальне акцизне оподаткування на сигарети в Україні тепер у два рази менше, ніж навіть у Росії (304 грн за 1000 сигарет проти 1330 руб. (~560 грн)). Однак, на нашу думку, чи не ключова причина подвоєння нелегального експорту сигарет – це поява «сірої зони» на Сході країни. Прозора лінія фронту, економічна несамоодатність окупованого регіону, вихід до моря роблять Східний Донбас «чорною дірою» контрабандних потоків. Окрім того, в наших умовах це не лише питання контрабанди як такої, а вже проблема фінансування тероризму.

Третій важливий момент – це міжнародний досвід. Як показує нещодавня інтеграція країн Центральної та Східної Європи, рівень доходів та розвиненість інституцій є важливими факторами спроможності швидко підвищувати акцизні ставки. Деякі країни, як-от Болгарія, Румунія та Литва, через свої особливості не змогли виконати вимоги агресивного підвищення акцизних ставок на тютюн,

що змусило ЄС пом'якшити вимоги та переглянути термін виконання Директиви.

З огляду на міжнародний досвід та особливий регіональний контекст України, ми пропонуємо розробити графік підвищення акцизних ставок, який буде враховувати потенційну динаміку доходів населення в Україні. Зважаючи на те, що в довгостроковій перспективі реальні доходи будуть рости не швидше, ніж 7–8% на рік (до цього моменту середньорічний ріст доходів українців становив 7.5%), ми вважаємо, що оптимальні темпи підвищення акцизних ставок складатимуть близько 16% на рік (ці темпи випереджатимуть темпи зростання доходів). У такому випадку період гармонізації акцизних ставок на сигарети буде тривати близько 18 років, що навіть менше, ніж середні терміни адаптації акцизного законодавства до вимог ЄС у нових країнах-членах.

** Звіт підготовлено в рамках діяльності Бізнес-ради «Ціни держави». Тема дослідження ухвалена рішенням Правління Бізнес-ради.*

Вступ: про «європейськість»

Слово «європейський» в українській культурі вже стало брендом із певним сакральним забарвленням. Незалежно від контексту, в якому це слово використовують, воно додає змісту певного позитивного звучання. Цим словом користуються ріелтори, коли «обґрунтовують» шалені ціни на житло в одній із найбідніших країн світу: виявляється, що це «європейські ціни». Так з'явилася приємна назва для звичайного секонд-хенду – «одяг із Європи». Подібним чином народжуються багато інших цікавих уявлень про те, що є «європейським», а що ні.

Після підписання Угоди про асоціацію з Європейським Союзом цікавість до «європейськості» природно отримала новий поштовх. По-перше, з'явився певний документ, який чітко окреслює, у якому напрямку рухається країна і що з нею буде відбуватися (фактично Угода – це збірка наших зобов'язань). По-друге, саме усвідомлення серйозності європейського вибору українців каталізує вже зовсім нетеоретичну цікавість до питання: «Як це жити за європейськими правилами?».

Проте, чи то складність європейського законодавства, чи то об'ємність самої Угоди про асоціацію (скажемо відверто, що не всі читали документ) породжують цілу низку міфів та спекуляцій про те, що є правильним та які зобов'язання накладає на нас інтеграція.

Одним із таких питань, яке дуже жваво пов'язується з європейським вибором, є питання акцизного оподаткування. Чуємо заклики миттєво підняти ставки акцизних зборів в Україні до «європейського рівня», щоб якомога швидше досягнути «європейських стандартів життя». Саме з огляду на поширеність таких ідей ми й підготували цей звіт, який покликаний, з одного боку, дати більш детальну інформацію про акцизну політику в ЄС, а з іншого, – привернути увагу громадськості до того, що навіть із таким очевидним питанням, як акцизні ставки, не завжди можна миттєво перенестися з української реальності в принципово іншу.

Про європейські правила: директиви vs. регуляції

Для того, щоб краще розуміти, що таке європейське законодавство, потрібно сказати кілька слів про інструменти. Фактично Єврокомісія використовує два основні засоби регулювання відносин у країнах-членах. Перший інструмент – це директиви (directives). Другий інструмент – це регуляції (regulations).

У чому різниця між першим та другим, і чому це важливо знати? Справа в тому, що тільки один із цих інструментів (регуляція) жорстко зобов'язує країну робити певні речі та визначає, як їх потрібно робити. Інший інструмент (директиви) лише визначає мету та терміни досягнення цієї мети. Директива жодним чином не вказує, що робити та яким чином це робити, залишаючи широке поле для маневрів країнам-членам: вони самі можуть приймати рішення щодо механізмів виконання директиви з огляду на унікальну ситуацію в кожній країні. Позатим після закінчення терміну виконання директива стає законом для кожної країни-члена. Іншими словами, директива каже: робіть, що хочете та як хочете, але на таку-то дату ви повинні бути в такій-то точці.

Оскільки акцизне законодавство ЄС регулюється саме директивами, то цей нюанс дуже важливо усвідомлювати. Також важливо розуміти, що директиви (так само як і регуляції) будуть стосуватися України не раніше, ніж ми станемо дійсним членом ЄС.

Графік 1. Відмінність між директивами та регуляціями у ЄС



Джерело: Як працює Європейський Союз. Довідник інституцій ЄС.

Акцизне законодавство в ЄС та Угода про асоціацію

Отже, у 2014 році Україна підписала Угоду про асоціацію з ЄС. Відповідно до статті 352 глави 4 «Оподаткування» Розділу 5 «Економічне та галузеве співробітництво» Угоди України про асоціацію з ЄС¹ Україна взяла на себе зобов'язання гармонізувати акцизи на тютюнові вироби у відповідності до Європейського законодавства. Нагадаємо, що на сьогоднішній день мінімальне акцизне зобов'язання в Україні по сигаретам становить 304.1 грн на 1000 сигарет (близько 13 євро). Директива ЄС² говорить, що з 1 січня 2014 року мінімальне акцизне зобов'язання у країнах-членах повинно бути не менше, ніж 90 євро на 1000 сигарет. При чому розмір акцизного навантаження не повинен бути меншим 60% середньої вартості сигарет. Окрім того, ставки для цигарок із фільтром та без фільтру мають бути уніфіковані. Отже, зобов'язання по акцизним ставкам взяті, і є чіткий орієнтир, до чого нам потрібно прагнути.

Проте, відповідно до Угоди про асоціацію всі особливості, включаючи структуру податків та графік гармонізації, темпи підняття ставок акцизів на тютюнові вироби для України, має затвердити Рада Асоціації протягом двох років із дати набрання чинності Угоди (до середини 2016 року). Більше того, Угода про асоціацію наголошує, що підвищення ставок має бути «поступовим» та наскільки це можливо «з урахуванням регіонального контексту».

¹ http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=246581344

² Пункт 2 Статті 10 Директиви Ради № 2011/64/ЄС.

Окрім того, як ми з'ясували вище, директива, яка регулює акцизні відносини в ЄС, не вказує, яким чином потрібно досягати поставленої мети, і ця ж сама директива містить кілька пунктів, які дуже яскраво демонструють принцип гнучкості по відношенню до окремо взятої країни.

Кілька цитат із Директиви 2011/64/ЄС:

«(21) Перехідний період повинен дозволити Країнам-Членам поволі адаптуватися до рівня загального акцизного навантаження і тим самим зменшити можливі побічні ефекти»;

«Стаття 10. Пункт 2. Параграф 3. Болгарія, Естонія, Греція, Латвія, Литва, Угорщина, Польща та Румунія повинні мати право на перехідний період до 31 грудня 2017 року, щоб мати можливість адаптуватися до вимог... (ідеться про ставку податку 90 євро на 1000 сигарет)»;

«Стаття 12. Пункт 1. Португалія може застосовувати ставку до 50% нижчу, ніж у статті 10 (ідеться про ставку податку 90 євро на 1000 сигарет) до сигарет, які споживаються у віддалених регіонах Азори та Мадейри, вироблені невеликими виробниками, чий річний обсяг виробництва не перевищують 500 тон»;

Іншими словами, навіть із самої директиви, яка регулює акцизні відносини в ЄС, ми бачимо, що існує цілий ряд винятків із правил (при всій повазі європейців до рівних правил гри), які дають широке поле для маневру. Зрозуміло, що Єврокомісія робить знижку на певні особливості країн: нерозвинені інституції, низький рівень доходів, потреби місцевих громад.

Як бачимо з переліку країн, які отримали відтермінування виконання вимог Директиви, це є країни, які або порівняно недавно приєдналися до ЄС, або пережили значні економічні проблеми (Греція).

Повертаючись до нашого контексту, відповідно до Угоди про асоціацію і відповідно до Директиви 2011/64/ЄС ідеться про невідворотне, але поступове підвищення акцизних ставок із урахуванням регіонального контексту. І на поточному етапі (до середини 2016 року) основне зобов'язання України – визначити зручний графік гармонізації акцизних ставок, який буде мінімізувати побічні ефекти. Цей графік буде затверджений Радою Асоціації. У цьому контексті важливо нагадати, що поки що Україна навіть у довгостроковій перспективі (на нашу думку, більше 20 років) не розглядається як кандидат для вступу в ЄС.

Акциз в Україні: джерело миттєвих доходів?

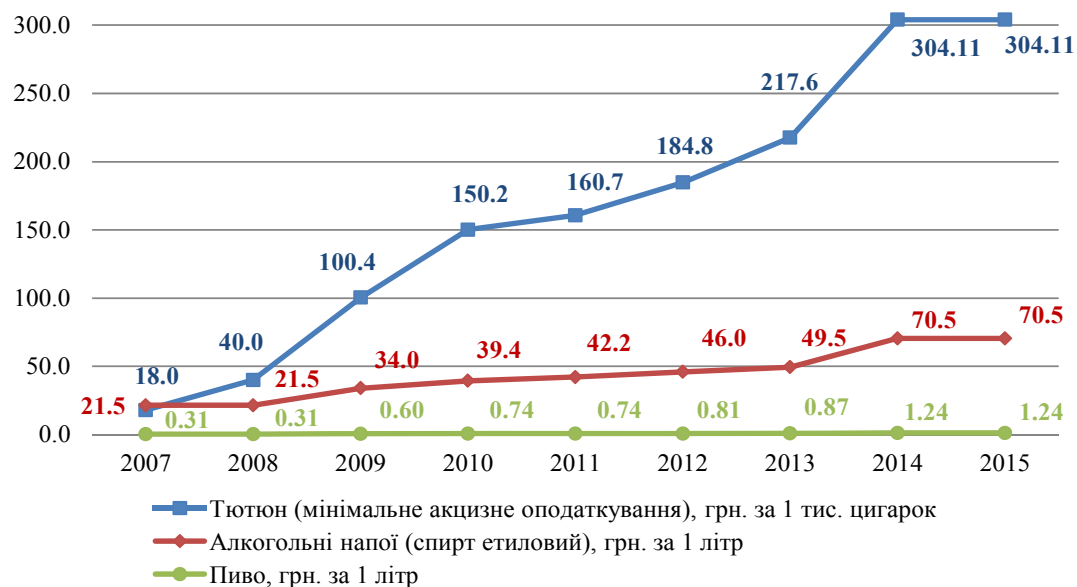
Перед тим, як почати більш предметну розмову про потенційний графік гармонізації акцизних ставок, потрібно освіжити бачення акцизної політики в Україні.

Нагадаємо, що акциз – це «державна націнка» на ті товари, від яких людині важко відмовитися. Більш науково: акциз стягується з товарів, які мають низьку еластичність по

ціні. Наприклад, щодо сигарет незалежні дослідження дають оцінку еластичності попиту на тютюн в Україні на рівні -0.28^3 . Іншими словами, це означає, що збільшення середньої ціни на 1% призводить до скорочення споживання сигарет на 0.28%. Для порівняння, оцінки еластичності для інших країн переважно в проміжку від -0.2 до -0.6^4).

Саме через низьку еластичність підакцизних товарів акциз дуже часто використовують як джерело миттєвого вирішення бюджетних проблем. Як видно на Графіку 2, стрибки акцизних ставок в Україні дивним чином співпадають із кризовими періодами, коли потрібно було за будь-яку ціну компенсувати втрати бюджету від падіння економіки. І дійсно, як і в період 2008–2010 років, так і у 2014 році (див. Графік 4) спостерігаємо стрибок загальних акцизних надходжень.

Графік 2. Акцизні ставки для деяких видів товарів в Україні, грн



Джерело: Податковий кодекс.

Проте, якщо у 2008–2010 рр. акцизи на тютюн були основним джерелом росту (див. Графік 4), то минулого року ситуація змінилася. Фактично, незважаючи на 40%-й ріст акцизних ставок на сигарети, надходження від оподаткування тютюну зросли на мізерні 1.1% (+190 млн грн). Замість тютюну на перший план вийшли паливно-мастильні матеріали. У 2014 році доходи від акцизів на паливо подвоїлися (+95.5%, або 7.6 млрд грн), що і стало ключовою причиною вражаючого зростання загальних акцизних зборів за рік (+23.0%, або 8.4 млрд грн).

³ Ross, H., M. Stoklosa, and K. Krasovsky. 2012. "Economic and Public Health Impact of 2007–2010 Tobacco Tax Increases in Ukraine." *Tobacco Control* 21 (4): 429–35.

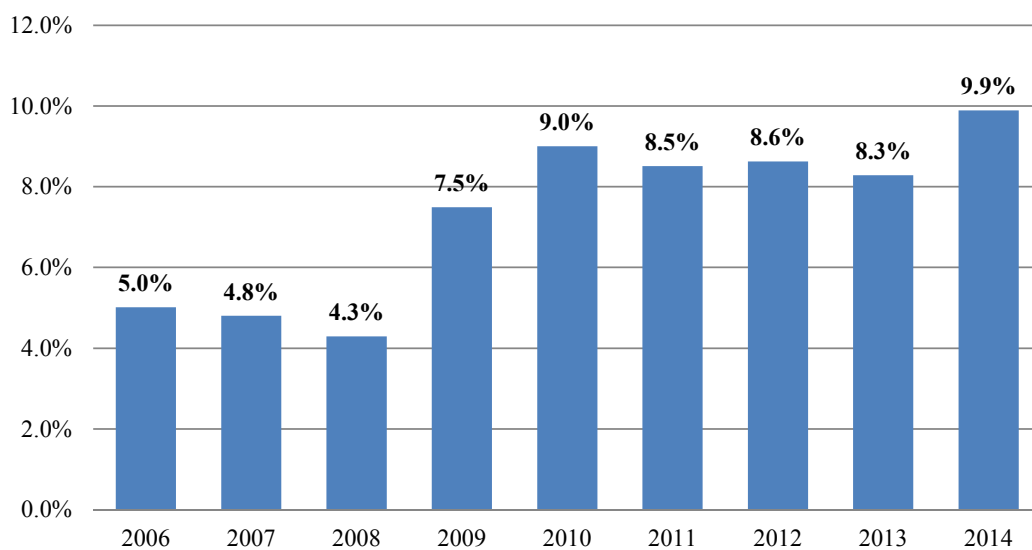
⁴ World Health Organization, 2013, WHO technical manual on tobacco tax administration. Geneva, pp.162–164.

Виникає питання: чому у випадку з паливно-мастильними матеріалами спостерігаємо такий успіх, а у випадку з тютюном картина зовсім інша.

У першому випадку відповідь досить очевидна: (а) зросла вартість імпортного палива через знецінення валюти (гривня девальвувала за рік на 50% до UAH 16/USD на кінець 2014 року), (б) було знищено багато тіньових схем імпорту палива (фізичний обсяг легального імпорту нафтопродуктів збільшився на 44.1% у 2014 році), (в) акцизні ставки на паливно-мастильні матеріали деноміновані у євро, що дало відповідний ефект на фоні знецінення гривні.

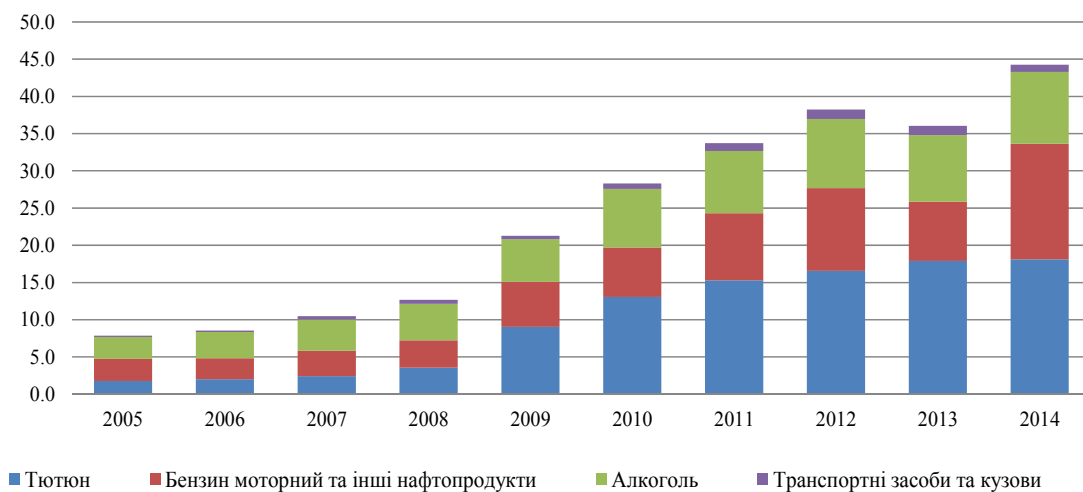
Що стосується тютюну, то тут історія дещо складніша. Про неї читайте нижче.

Графік 3. Роль акцизних податків у структурі доходів бюджету в Україні, %



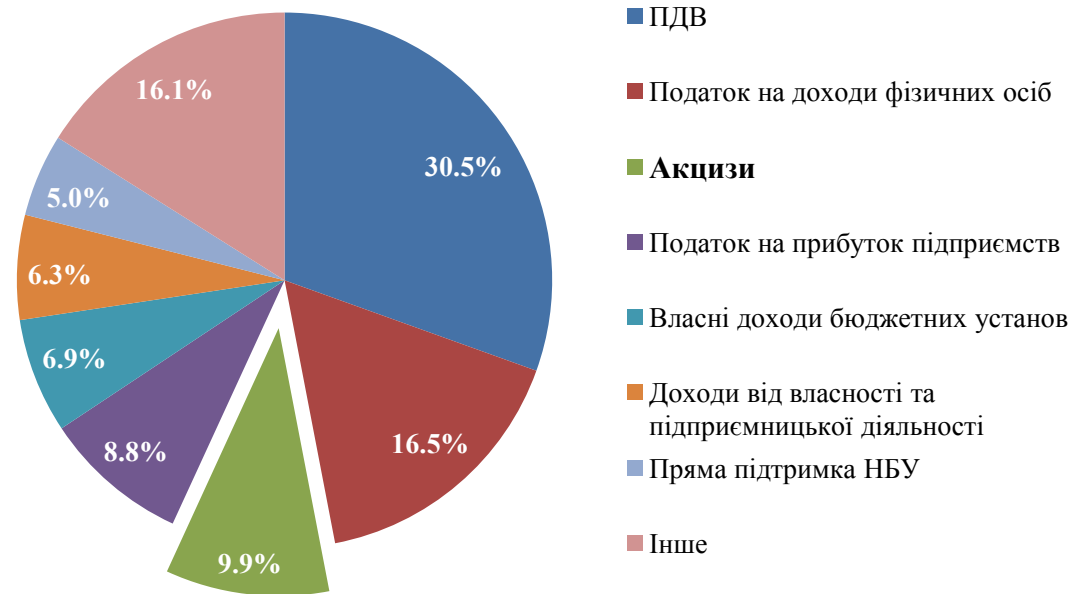
Джерело: Мінфін.

Графік 4. Структура акцизних надходжень в Україні, млрд грн



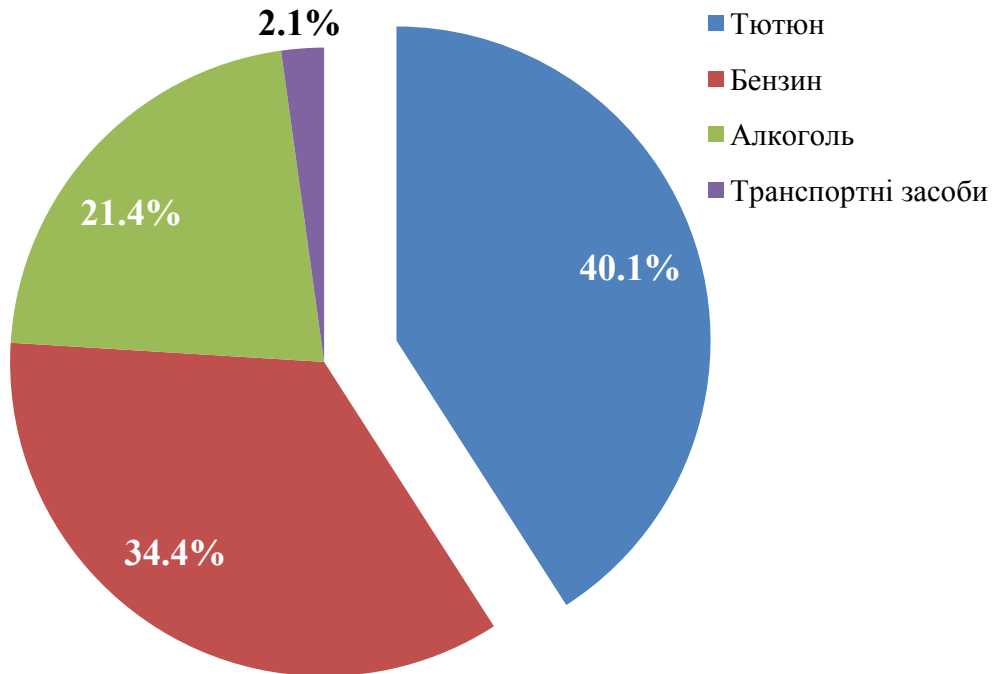
Джерело: Мінфін.

Графік 5. Акциз – третє за значимістю джерело наповнення бюджету в Україні, 2014 рік



Джерело: Мінфін.

Графік 6. Структура акцизних доходів, Україна, 2014 рік



Джерело: Мінфін.

Регіональний контекст: «сіра зона» тютюнового акцизу

Результати 2014 року підняли дуже непросте питання щодо тютюнового акцизу. Загадка полягає в тому, що акциз на тютюн за рік зріс на 40%, а доходи бюджету від тютюнового акцизу зросли всього на 1.1%. При цьому офіційна статистика говорить про те, що виробництво сигарет у країні стабілізувалося (див. Графік 9), а легальне споживання (за вирахуванням легального експорту/ імпорту) навіть дещо зросло (+1.2%). Так говорять цифри Державної служби статистики України⁵.

Що ж відбулося насправді? І як могло так статися, що податкова база зросла, а податки ні?

Уже традиційна проблема – контрабанда та фальсифікат тютюну – зникнення потенційних акцизних доходів не пояснює. Причини дві. По-перше, контрабанда мала б значення, якщо б зменшувалось офіційне виробництво, а цього не відбулося. По-друге, через девальвацію гривні та зниження вартості українських сигарет рівень нелегального ринку тютюну скоротився до 5.6% загального споживання проти 8.5% рік тому (див. Графік 8). Іншими словами, контрабанда не «з'їдала» потенційні доходи бюджету у 2014 році.

Контрабанда⁶ – це адміністративне правопорушення щодо незаконного переміщення товару через митний кордон на/з території України.

Фальсифікат – це нелегальне виготовлення/підробка товару.

У цьому контексті найбільш вірогідним поясненням стагнації бюджетних доходів на фоні стійкого виробництва та зростання акцизів є нелегальний експорт. Альтернативних оцінок нелегально експорту ми не зустрічали, однак, якщо брати цю гіпотезу за базову (а інших логічних пояснень феномену поки не існує), то ми можемо непрямыми методами⁷ оцінити масштаб проблеми. Фактично, за нашими розрахунками, обсяг нелегального експорту сигарет із України у 2014 році майже подвоївся до 6–7 млрд шт. проти 4 млрд шт. минулого року. У цьому випадку ми можемо говорити про реальне скорочення споживання сигарет (за нашими оцінками приблизно на 6%), адже у випадку правильності нашої гіпотези (зростання нелегального експорту) значна частина виробленого тютюну не споживалася на внутрішньому ринку.

Вартість контрабанди

- загальний нелегальний ринок тютюну: контрабанда (незаконний імпорт/експорт) та фальсифікат) – становив більше 10 млрд шт сигарет у 2014 році;

⁵ Важливо, що дані за 2014 рік наводяться без АР Крим та окупованих територій Донецької та Луганської області. З урахуванням цього фактора відсутність скорочення легального споживання виглядає ще більш вражаючим.

⁶ Дані терміни, тут і далі, використовуються з метою простоти викладення матеріалу.

⁷ Ми порівнювали реальні доходи бюджету від тютюнового акцизу з потенційними доходами, які мали б бути з урахуванням обсягу виробництва та ефективної ставки акцизу у 2014 році.

- обіг нелегального ринку: близько 1.5 млрд євро для нелегального експорту та близько 3 млрд грн для нелегального імпорту та реалізації фальсифікату в Україні;
- втрати бюджету від нелегального ринку у 2014 році близько 2 млрд грн;

Що ж знову перетворило Україну з нетто-імпортера на нетто-експортера (див. Графік 10)? У першу чергу, звісно, це різниця цін на тютюн в Україні та регіоні (наприклад, у Росії мінімальний акциз становить 1330 руб (~560 грн) за 1000 сигарет, що майже в два рази більше, ніж акцизна ставка в Україні (304.1 грн)). Проте, на нашу думку, значну роль у такому процесі відіграла також поява «сірої зони» на східному кордоні.

Про нетто-експорт сигарет

Традиційно Україна розташована між двома умовними ринками тютюну. На Заході є країни ЄС, де рівень акцизів значно вищий, що стимулює заробляти на різниці цін. А з іншого боку є Росія, Молдова, Білорусь, які традиційно постачали свою нелегальну продукцію в Україну. В минулі роки на хвилі значного підвищення акцизних ставок нелегальний експорт скорочувався, а обсяги контрабанди в Україну зростали (див. [«Скільки коштують сигарети, або Акцизний «ефект кобри»](#)). Як наслідок такої ситуації, вже у 2013 році Україна стала більше імпортувати нелегального тютюну, ніж експортувати (див. Графік 10). Однак, після девальвації 2014 року ситуація змінилася. Вартість українських сигарет зменшилась і країна знову перетворилася з нетто-імпортера контрабанди на нетто-експортера.

Звісно й до початку військових дій кордон із Росією відзначився своєю «прозорістю». Однак існував мінімально облаштований кордон із пропускними пунктами та певною (хоча й слабкою) системою протидії нелегальному руху товарів. На сьогоднішній день ми маємо справу з досить «прозорою» і в багатьох випадках незафіксованою лінією фронту, з неконтрольованими озброєними угрупованнями на окупованих територіях та не завжди чесними представниками силових структур з боку України. Такий стан справ вочевидь полегшує процес контрабанди тютюну і, що ще гірше, ставить рюба питання фінансування тероризму через схеми нелегальної торгівлі.

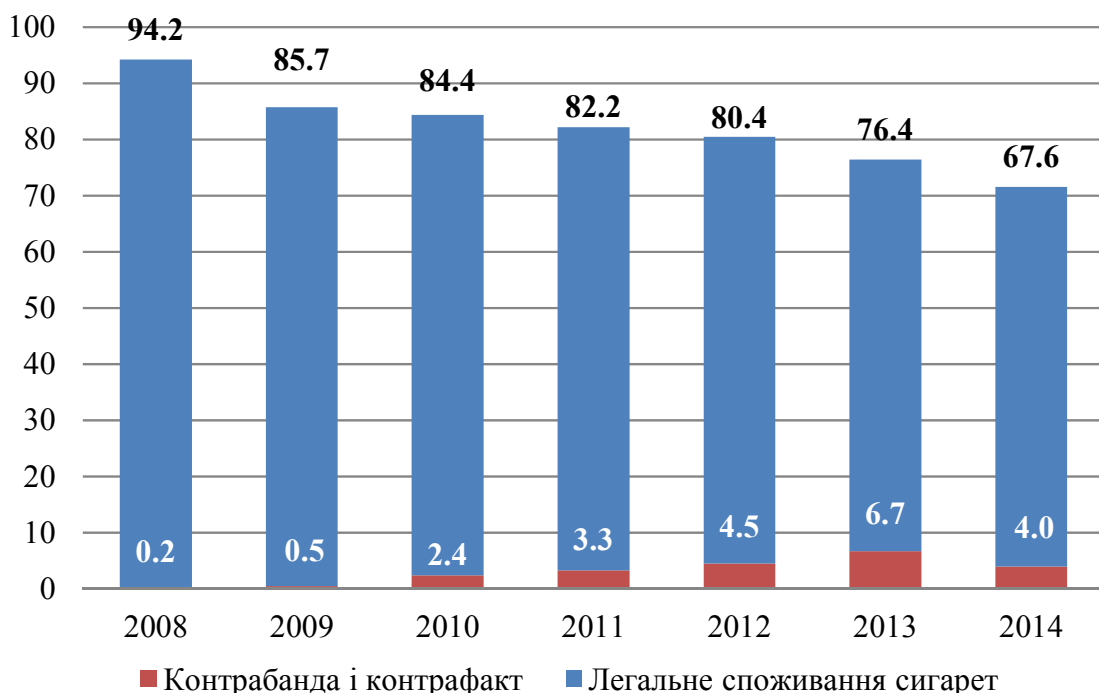
Наш звіт, звісно, не передбачає заглиблення в питання фінансування тероризму в контексті виникнення «сірих зон» та появи умов для поширення контрабандних потоків. Тим паче, що, на жаль, не існує достовірних даних (окрім певних журналістських спостережень) щодо того, що саме відбувається на окупованих територіях. Однак, з огляду на те, що йдеться про випрацювання довгострокової політики гармонізації акцизних ставок, потрібно висловити кілька тез, які, на нашу думку, важливо враховувати при розробці плану гармонізації:

- 1) «Сіра зона» не є економічно самодостатньою, а тому мешканці окупованих територій будуть масово шукати можливості заробити. Контрабанда товарів (не тільки тютюну) – це буде друга (після військового найманства) очевидна відповідь на питання, «як вижити в такій ситуації?»;

- 2) «Сіра зона» має вихід до моря, що означає «доступ» не тільки до російського та українського ринків, а також можливість постачати нелегальні товари і в інші країни регіону;
- 3) Враховуючи геополітичний контекст, не варто очікувати активної протидії нелегальному руху товарів у «сірій зоні» з боку Росії, оскільки це одне із небагатьох швидких джерел покращення фінансового стану бандформувань на окупованих територіях;
- 4) За наявності достатньої різниці цін на товари «сіра зона» зможе ефективно працювати, як у бік нелегального експорту з України (якщо в сусідніх країнах товар дорожчий), так і в бік контрабанди на територію України (якщо ціни в Україні будуть вищі).

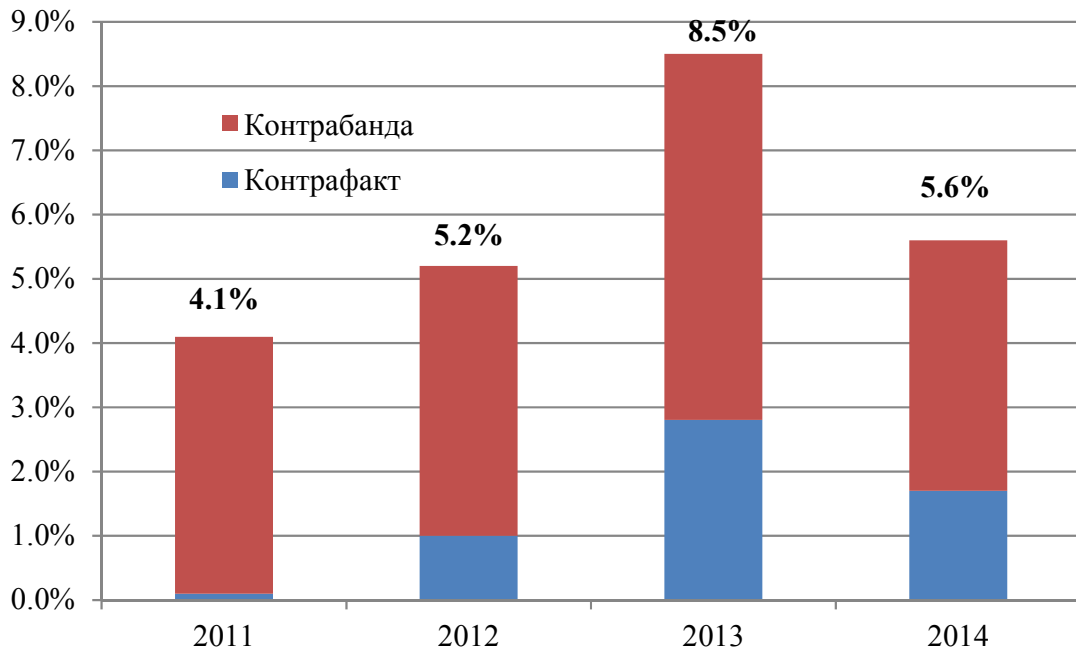
Підсумовуючи, регіональний контекст України значно ускладнився з огляду на події 2014 року. Якщо раніше при розробці акцизної політики потрібно було враховувати три фактори: як-от зменшення споживання тютюну, рівень контрабанди та доходи бюджету. То, починаючи з минулого року, до загального аналізу потрібно додавати фактор «сірої зони», який поки ще є погано вивченим у контексті податкової політики.

Графік 7. Споживання сигарет в Україні, млрд шт.



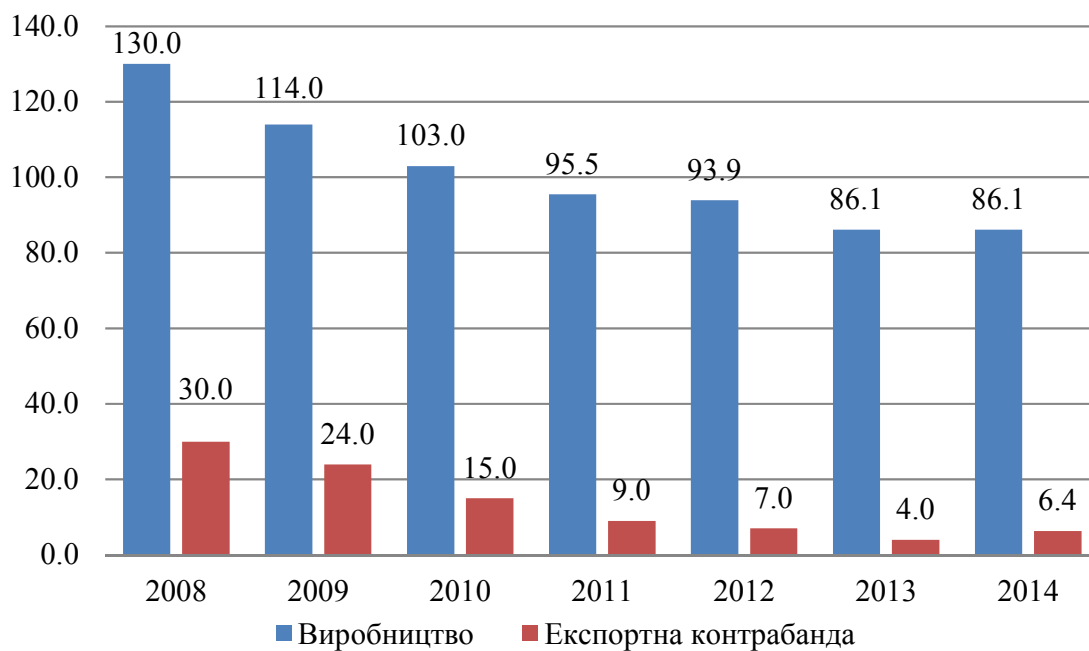
Джерело: Держкомстат.

Графік 8. Нелегальний ринок тютюну в Україні, % загального споживання



Джерело: TNS.

Графік 9. Виробництво та «експорт» сигарет в Україні, млрд шт.



Джерело: Держкомстат, власні оцінки.

Графік 10. Баланс контрабанди тютюну в Україні, млрд шт. сигарет



Джерело: Мінфін, власні оцінки.

Міжнародні практики: пошуки акцизної панацеї

Міжнародний досвід показує, що розробка акцизної політики є нетривіальним завданням, і навіть розвинені країни з високим рівнем добробуту, сильними інституціями та багатим досвідом акцизного оподаткування не завжди успішно з цим завданням справляються. Нижче ми наводимо приклади цікавого акцизного досвіду в різних регіонах, який нам допоможе зрозуміти можливості та обмеження на шляху акцизної гармонізації.

Країни-члени: проблема акцизів актуальна

Проблема акцизного оподаткування є однією з гострих тем податкової політики для розвинених країн Європи. Хоча країни-члени вже давно перебувають у пошуку зручної формули оподаткування тютюну, ми спостерігаємо досить різноманітний досвід акцизної політики в цій частині світу. Нижче наведено цікаві факти з Великобританії та Німеччини.

Великобританія⁸: високий акциз – багато контрабанди

Акцизні ставки у Великобританії є одними з найвищих у Європі (див. Графік 11). Як і уряди інших країн, уряд Великобританії ставить перед собою завдання за допомогою акцизів (а) зменшувати рівень тютюнопаління, (б) наповнювати бюджет. З цією метою з

⁸ “Global “Best Practice” in Tobacco Tax Policy: Insight from Tax Practitioners Around the World”, Oxford Economics, International Tax & Investment Center, September 2013.

початку 90-х років у країні почали проводити так звану політику «ескалатора», коли акцизні ставки підвищуються випереджуючими темпами (швидше, ніж інфляція). Споживання сигарет скоротилося до 19% серед дорослого населення станом на 2013 рік. Проте, тютюновий ринок Великобританії став ласим шматком для контрабандистів. Нелегальний ринок сягнув близько 20% споживання сигарет. А доходи від акцизів на тютюн з 1992 року по 2012 рік скоротилися на 6% у реальному виразі відповідно до оцінок Oxford Economics.

Німеччина: рівень доходу важливий для акцизної політики

Історія з незаконною торгівлею тютюном у Східній Німеччині заслуговує на особливу увагу. Після об'єднання в 1989 році Німеччина уніфікувала оподаткування та контроль за обігом тютюну. Однак, як відомо, Західна Німеччина є більш заможною, і ця різниця дуже чітко відобразилася на рівні контрабанди сигарет: як показують дослідження, у 2012 році споживання нелегальних сигарет у східній частині країни сягнуло 44.2% ринку, в той час як у західній – всього 13.7%⁹. Цей приклад є яскравим підтвердженням того, що схильність до споживання нелегального товару дуже сильно залежить від доходів споживачів. Тому, якщо підвищення податків відбувається без врахування рівня доходів, є ризик, що найбільш вразливі споживачі не оцінять державну турботу про їхнє здоров'я і будуть палити щось дешевше та менш якісне.

Графік 11. Доступність сигарет у Великобританії, Ірландії, Німеччині, Японії у 2013 році



Джерело: Oxford Economics.

⁹ “Global “Best Practice” in Tobacco Tax Policy: Insight from Tax Practitioners Around the World”, Oxford Economics, International Tax & Investment Center, September 2013.

Нові країни-члени: суперечливий досвід швидкої гармонізації

Досвід нових країн-членів ЄС є чудовою збіркою прикладів того, як може відбуватися пристосування до норм Європейського Союзу. З досвіду країн Центральної та Східної Європи (ЦСЄ) ми можемо побачити, яких успіхів можна досягати на шляху інтеграції та які побічні ефекти можуть виникати через певні регіональні особливості. Цікаво, що у випадку з 10-ма країнами, які отримали членство у 2004 році¹⁰ Європейська комісія від початку зайняла досить жорстку позицію, вимагаючи підняття акцизних ставок до 64 євро за 1000 сигарет вже до кінця 2009 року¹¹. Більшість країн виконали цю вимогу успішно (див. Таблицю 1). Однак деякі нові країни-члени мали проблеми з процесом гармонізації (Литва, Румунія, Болгарія) через свої особливості, а тому термін виконання Директиви ЄС було відкладено до початку 2018 року (для деяких країн до початку 2014 року) з одночасним збільшенням мінімальної акцизної ставки до 90 євро за 1000 сигарет.

Таблиця 1. Середнє акцизне навантаження (євро на 1000 сигарет) в нових країнах ЄС у 2004–2014 рр.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Польща	27	33	43	45	54	64	64	77	75	87	93
Чехія	29	31	41	58	66	75	76	82	83	84	84
Словаччина	39	40	52	50	60	78	78	86	83	91	93
Угорщина	42	46	51	49	61	68	67	67	78	89	89
Словенія	47	50	56	61	64	67	71	80	86	97	101
Литва	21	21	20	25	37	45	68	65	69	73	73
Латвія	12	14	16	23	45	68	69	72	76	80	83
Естонія	26	30	34	35	48	64	67	75	85	88	94
Румунія	14	17	28	39	45	55	74	79	77	80	84
Болгарія	2	19	37	35	41	51	76	77	77	79	79

Джерело: МЦПД, звіт «Вплив зміни акцизних ставок на тютюнові вироби на деякі економічні та соціальні показники в контексті Угоди про асоціацію з ЄС».

Болгарія: обсяг контрабанди стимулював зниження акцизів

Досвід Болгарії з підняттям акцизних ставок на вимогу ЄС став хрестоматійним¹². Країна приєдналася до Європейського союзу у 2007 році разом із Румунією. Відповідно до взятих зобов'язань акцизні ставки почали стрімко рости. Але ще швидшими темпами почали зростати обсяги контрабанди тютюну (за оцінками нелегальне споживання становило близько 30%¹³). Як наслідок, уряд Болгарії кілька разів був змушений призупинити процес підняття акцизів і навіть знижував акцизні ставки (див. Таблицю 1). Що цікаво, що при цьому доходи бюджету від тютюнового акцизу фактично стагнували, починаючи з 2008

¹⁰ Кіпр, Чехія, Естонія, Угорщина, Латвія, Литва, Мальта, Польща, Словаччина і Словенія.

¹¹ «Аналіз оподаткування та цінової доступності тютюнових виробів в Україні», Оксфорд Економікс, Центр міжнародних податків та інвестицій, жовтень 2011 р.

¹² «Change in tobacco excise policy in Bulgaria: the role of tobacco industry lobbying and smuggling», Valeria Skafida, Karin E. Silver, Boika P. D. Rechel, Anna B. Gilmore, December, 2012.

¹³ KPMG Project Star Report 2012 (April 2013).

року¹⁴, а поширеність паління майже не змінилася, залишаючись на рівні близько 36% людей серед дорослого населення¹⁵.

Румунія: зростання обсягів контрабанди на фоні стрімкого росту доходів

Румунія теж випереджуючими темпами намагалася виконати умови приєднання до ЄС. На відміну від Болгарії, Румунія не вдавалася до зниження акцизних ставок, але також відчула стрімке зростання нелегального ринку тютюну. Рівень контрабанди сягнув свого піку (27% споживання) у 2010 році¹⁶, а поширеність споживання тютюну майже не змінилася, залишаючись на рівні 30% у 2012 році (31% у 2006 році). Проте втішним для румунського уряду виявився ріст доходів бюджету від тютюнового акцизу, який, починаючи з 2006 року, показував двозначні темпи росту.

Литва: найгірший досвід серед країн-членів

Найгірші наслідки гармонізації акцизної політики з Європейськими нормами спостерігались у Литві. Країна протягом двох років (2002–2004) стрімко підвищила акцизні ставки на тютюн на 121%, а середня ціна на сигарети перевищила білоруську і російську в 2.0–2.5 рази. Реакція ринку була миттєвою: у 2004 році споживання контрабандної продукції збільшилося до 40% загального споживання. Для порівняння, у 2001 році контрабанда тютюну на ринку Литви становила лише 3%!

Цікаво, що рівень поширеності куріння серед населення в цей період помітно не змінився, оскільки на момент вступу Литви до ЄС поза увагою державної політики залишалися програми підтримки екс-курців та антитютюнові молодіжні ініціативи. Такі невтішні наслідки миттєвої гармонізації акцизної політики змусили уряд Литви відмовитися від подальшого підвищення акцизних ставок аж до 2007 року. Окрім того, уряд Литви був змушений звернути більше уваги на необхідність соціальних програм із популяризації здорового способу життя.

Низькі доходи населення та слабкі інституції – головні причини невдалого досвіду

На фоні описаного вище досвіду країн ЦСЄ виникає питання: «Чому в одних країнах процес гармонізації пройшов успішно, а інші країни змусили ЄС корегувати свої плани»? На нашу думку, серед низки факторів потрібно звернути увагу (а) на рівень доходів у країні та (б) на рівень інституційного розвитку, що включає в себе здатність боротися з корупцією. Як бачимо з Графіку 12 усі три країни, які мали проблеми з гармонізацією акцизних ставок, мають найнижчий рівень доходів серед усіх нових країн-членів ЄС. Нагадаємо, що у своєму попередньому звіті (див. [«Скільки коштують сигарети, або Акцизний «ефект кобри»](#)) ми дійшли висновку, що рівень добробуту є важливим фактором схильності до споживання контрабанди. Окрім цього, потрібно звернути увагу на рівень розвитку інституцій, оскільки саме цей фактор визначає спроможність країни боротися з

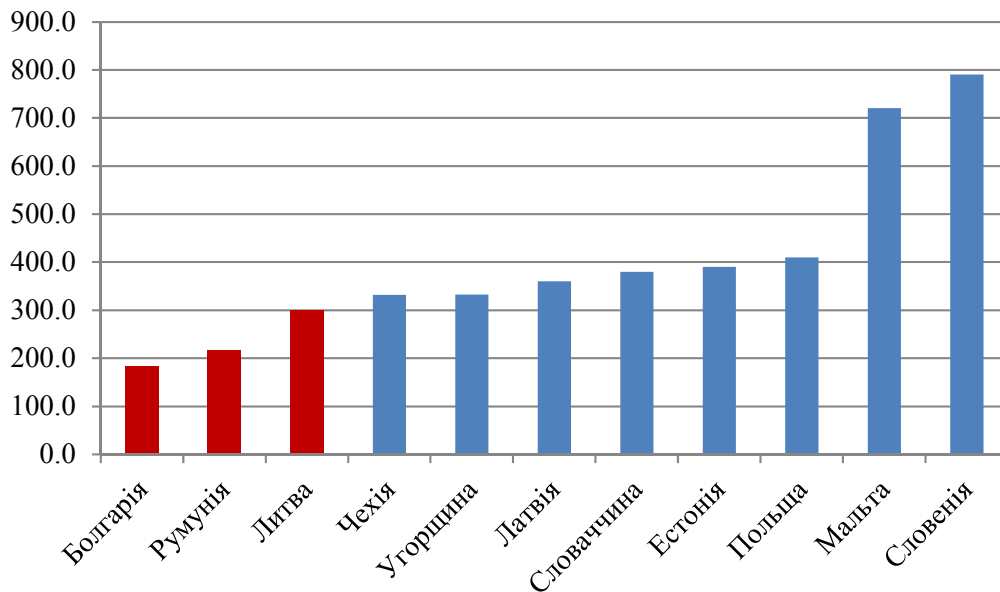
¹⁴ “Excise taxation of tobacco products in Bulgaria – review and recommendations”, Institute for market economics, Petar Ganev, October 2013.

¹⁵ Eurobarometr (average smoking prevalence), 2012.

¹⁶ Novel Research.

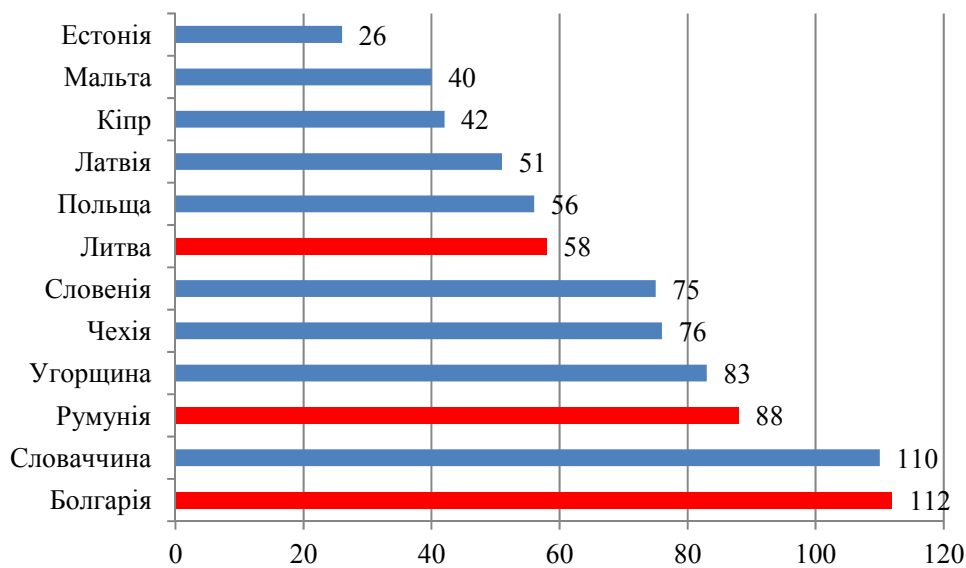
контрабандою. Як бачимо (див. Графік 13), Румунія та Болгарія за версією Світового економічного форуму мають найменш розвинуті інституції в порівнянні з іншими новими країнами-членами ЄС.

Графік 12. Рівень мінімальної зарплати в нових країнах-членах ЄС, початок 2015 року, євро



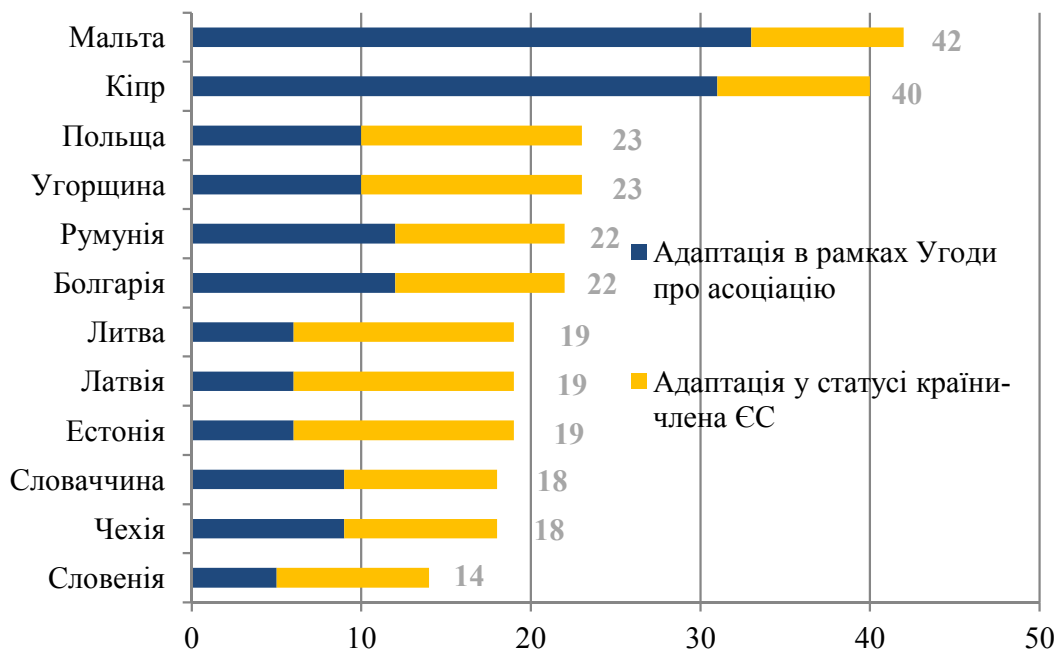
Джерело: Євростат.

Графік 13. Рівень розвитку інституцій, позиція у рейтингу Глобальної конкурентоспроможності



Джерело: Світовий економічний форум.

Графік 14. Адаптація до акцизного законодавства ЄС нових країн-членів, роки



Джерело: <http://eeas.europa.eu/>

Колеги по «асоціації»: Грузія, Молдова

Розглядаючи міжнародний досвід, не можна обійти питання Грузії та Молдови, які одночасно з Україною підписали Угоду про асоціацію. Фактично обидві країни теж на сьогодні повинні активно працювати над питанням розробки графіку гармонізації акцизних ставок з нормами ЄС. Однак зібрана нами інформація говорить про те, що в Грузії ця дискусія поки активно не ведеться, а керівництво Молдови поки говорить про гармонізацію акцизних ставок до 90 євро за 1000 сигарет протягом наступних десяти років (до 2025 року) з можливістю подовження цього терміну.

Цікаво, що в Грузії рівень мінімального акцизного оподаткування вищий, ніж в Україні – більше 450 грн на 1000 сигарет. Однак, рівень нелегального ринку сигарет на дуже низькому рівні (близько 1%). Що стосується Молдови, то рівень мінімального акцизного зобов'язання в цій країні становить близько 145 грн за 1000 сигарет. І поки йдеться про потенційне рівномірне збільшення акцизу на сигарети в середньому на 8 євро на рік.

Пропозиція графіку гармонізації: увага до «сірої зони» та орієнтир на рівень доходів

Отже, до яких висновків щодо гармонізації акцизних ставок нас підштовхують міжнародний досвід та український контекст:

- 1) Потрібно наблизити акцизи до регіонального рівня. З огляду на девальвацію 2014–2015 років та зростання нелегального експорту, в Україні дійсно назріла потреба

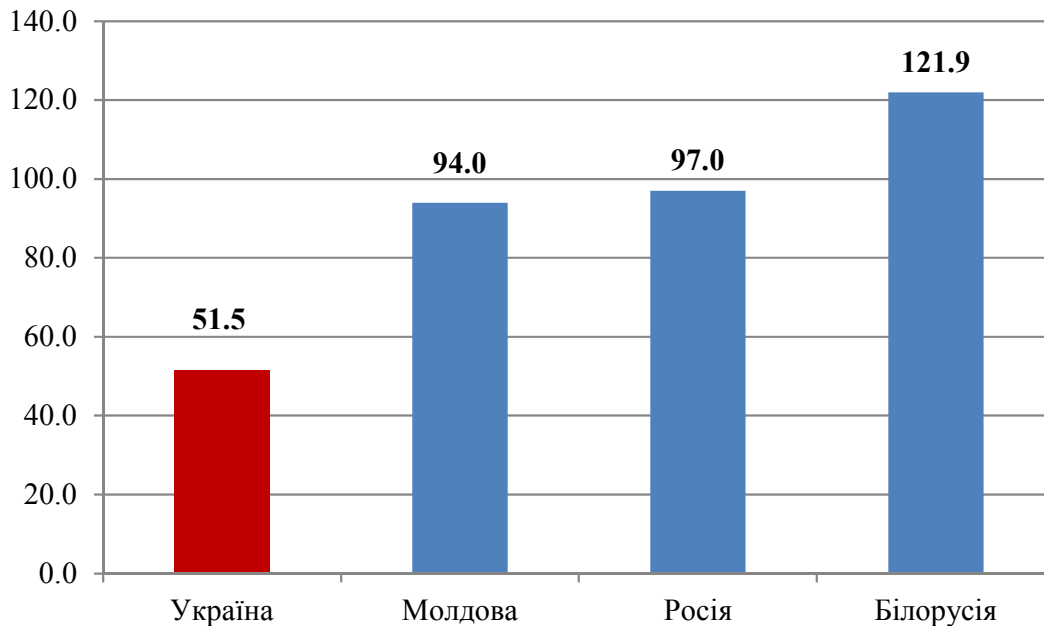
наблизити рівень акцизних зборів на тютюн до середнього в регіоні. На даному етапі це дозволить зменшити нелегальні потоки, збільшити доходи бюджету та перекрити одне з джерел фінансування тероризму в «сірій зоні». За орієнтир можна брати акцизні ставки в Росії, оскільки це є найбільший ринок регіону, однак не потрібно забувати про Молдову та Білорусь, які поки тримають акцизні ставки на нижчому рівні. У цьому контексті важливо зазначити, що Росія має графік підвищення акцизних ставок до 2017 року. Цей графік передбачає збільшення мінімальної акцизної ставки на 26.3% у 2016 році та на 14.9% у 2017 році. Однак, з огляду на стрімке зростання контрабанди тютюну до Росії із сусідніх країн російські урядовці все частіше говорять про ризик виконання запланованого підвищення акцизних ставок. З огляду на це, ми пропонуємо розглядати поточний рівень (станом на 2015 рік) мінімального акцизного оподаткування сигарет у Росії 1330 рублів за 1000 сигарет як орієнтир, до якого потрібно наблизитися (припускаємо, що значного підвищення акцизів на тютюн у Росії не відбудеться);

- 2) *Потрібно підвищувати акцизи в унісон з країнами регіону.* Подальший графік підняття акцизів потрібно визначати з огляду на акцизну політику сусідніх країн. На сьогодні Україна є нетто-експортером нелегального тютюну. Однак після наближення акцизів, наприклад, до російського рівня, подальше зростання акцизів буде стимулювати зростання контрабанди через «сіру зону», а це не тільки нелегальний ринок, але й створення умов для покращення фінансового стану бандформувань на Східному Донбасі;
- 3) *Орієнтир на рівень доходів.* Як ми з'ясували, окрім рівня акцизних ставок у сусідніх країнах, вагомим фактором попередження контрабанди та й власне відмови від тютюнопаління є рівень добробуту населення. Якщо заробітків вистачає не тільки на харчі та базові потреби, то суспільство починає більше уваги приділяти своєму здоров'ю, не кажучи вже про відсутність бажання шукати більш дешеві сигарети. Для бідних країн це правило працює у зворотному напрямку: «пастка бідності» сприяє поширенню шкідливих звичок і стимулює до споживання дешевих товарів. Саме тому, окрім уваги до «сірої зони» при визначенні графіку гармонізації акцизних ставок на тютюн, потрібно враховувати реальні темпи зростання зарплат та доходів населення. У цьому контексті важливо звернути увагу, що для України може бути доречним використовувати механізм «ескалатора» (підвищувати акцизи дещо швидше, ніж ростуть доходи). На відміну від західноєвропейських країн (як-от Великобританія), акцизні ставки в Україні поки не належать до найвищих у регіоні, а тому, на нашу думку, «ескалатор» повинен дати можливість дійсно знизити рівень споживання тютюну без додаткових побічних ефектів;

Отже, окреслені вище критерії, а також прогнозована динаміка розвитку економіки, доходів населення та обмінного курсу гривні (див Додаток) підштовхують до висновку, що найбільш оптимальний та безпечний підхід до адаптації акцизних ставок до вимог ЄС передбачає графік із середніми темпами підвищення акцизних ставок на рівні 16% на рік.

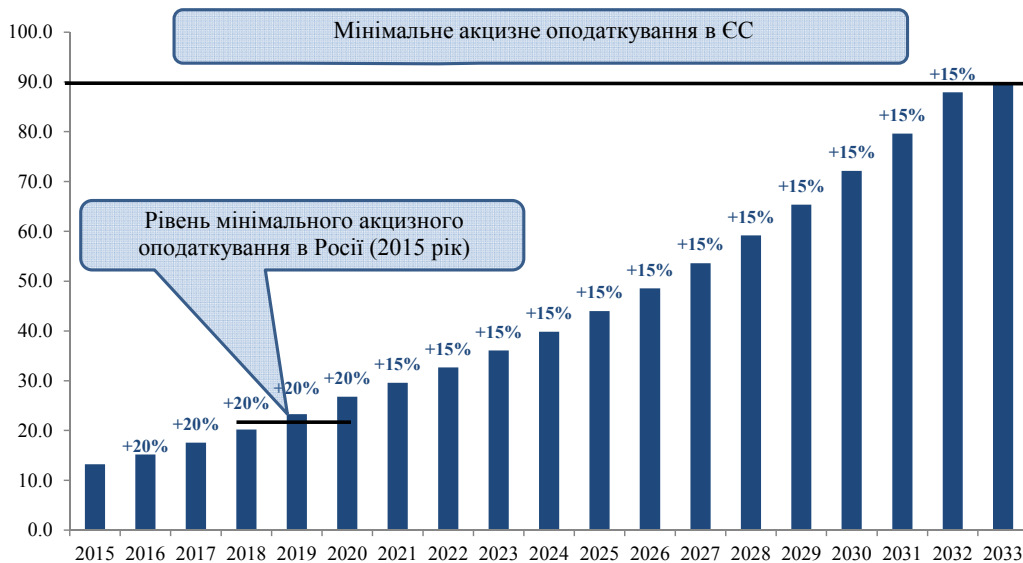
При чому, протягом перших п'яти років підвищення акцизів може бути дещо вищим, ніж середньорічне (див Графік 16). Такий графік буде відображати підхід «ескалатора» (акцизи зростають швидше за доходи), а період гармонізації акцизних ставок на сигарети буде тривати близько 18 років, що навіть менше, ніж середні темпи гармонізації, які ми спостерігали в нових країнах-членах ЄС.

Графік 15. Рівень мінімальної зарплати, початок 2015 року, євро




Джерело: <http://www.fedee.com/>

Графік 16. Пропозиція графіку гармонізації акцизних ставок на сигарети з вимогами ЄС



Джерело: оцінки CASE Україна.

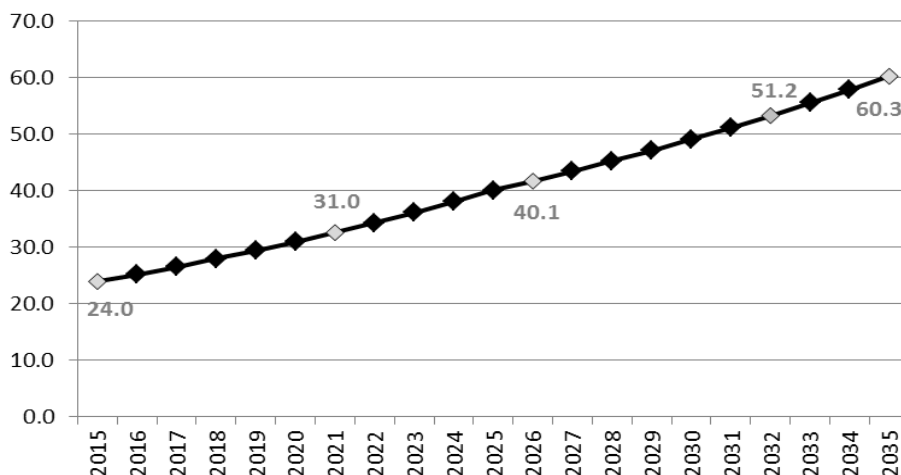
Післямова: зміна цінностей замість хаотичної податкової політики

Розробка акцизної політики, особливо по відношенню до товарів, які шкодять здоров'ю, є досить складним завданням. Хотілося, щоб люди не палили тютюн і від того не хворіли. Однак прості рішення (прямі заборони, високі акцизи тощо) мають досить обмежений вплив (про це ми писали у звіті [«Скільки коштують сигарети, або Акцизний «ефект кобри»](#)). Тому акцизний інструмент у боротьбі з тютюнопалінням потрібно радше використовувати як додатковий важіль, водночас акцентуючи увагу на зміні цінностей. Так, зміна цінностей! Бо для українців висока ціна товару може просто означати, що цей товар є статусним, а від того ще більш бажаним. На такій основі буде процвітати і контрабанда, і підробка товарів (фальсифікат). Тому підняття акцизів – це важливо, однак потрібно пам'ятати, що основа попиту все-таки не ціна товару, а бажання його споживати. 

Додаток: Припущення прогнозу

- 1) *Середньорічна девальвація на 5%:* Гривня буде продовжувати поступово девальвувати. За останні 20 років середньорічні темпи девальвації національної валюти становили близько 10% (по відношенню до долара США). Девальвація генерується фундаментальними хворобами нашої економіки (високе споживання імпортованих енергоносіїв, погана якість українських споживчих товарів тощо), а тому поступове послаблення валюти буде продовжуватися. У наших оцінках ми виходимо з припущення, що започатковані реформи матимуть позитивний вплив на економічну систему, а тому закладаємо 5% середньорічної девальвації на наступні 20 років (див. Графік 17).

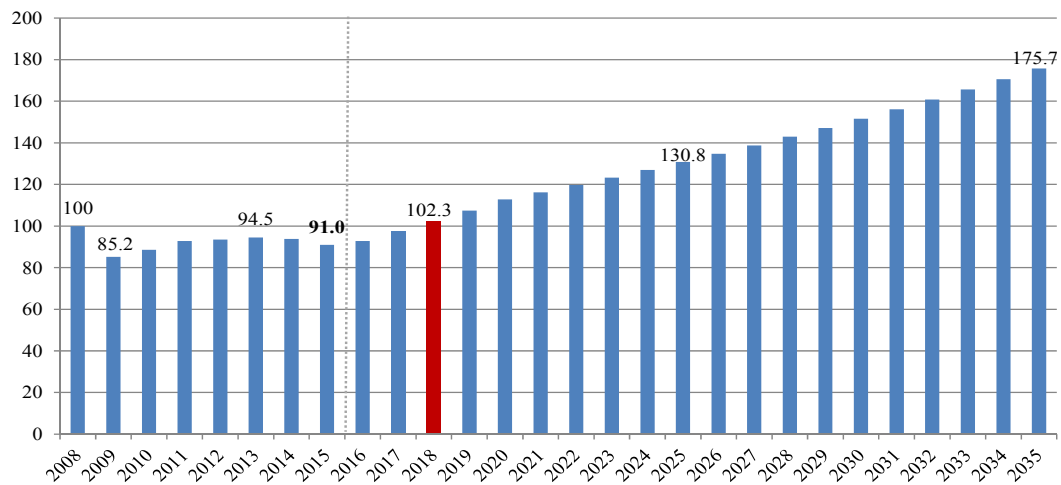
Графік 17. Обмінний курс гривні по відношенню до євро



Джерело: власні оцінки.

- 2) *Економіка зростатиме на 3.5% в середньому протягом наступних 20 років.* На кінець 2015 року економіка України скоротиться приблизно до 90% обсягів виробництва 2008 року (за вирахуванням окупованих територій). Починаючи з 2016 року, очікується відновлювальний ріст. Враховуючи вільні потужності після падіння економіки в 2014–2015 роках, відновлювальне зростання очікується досить інтенсивне – на рівні 5% на рік, починаючи з 2017 року. Проте, коли обсяги виробництва значно перевищать докризовий рівень (орієнтовно до 2020 року), ми стикнемося з проблемою обмежених потужностей, що спричинить уповільнення середньорічних темпів зростання економіки. Ми припускаємо, що починаючи з 2021 року середньорічні темпи зростання ВВП становитимуть близько 3% на рік.

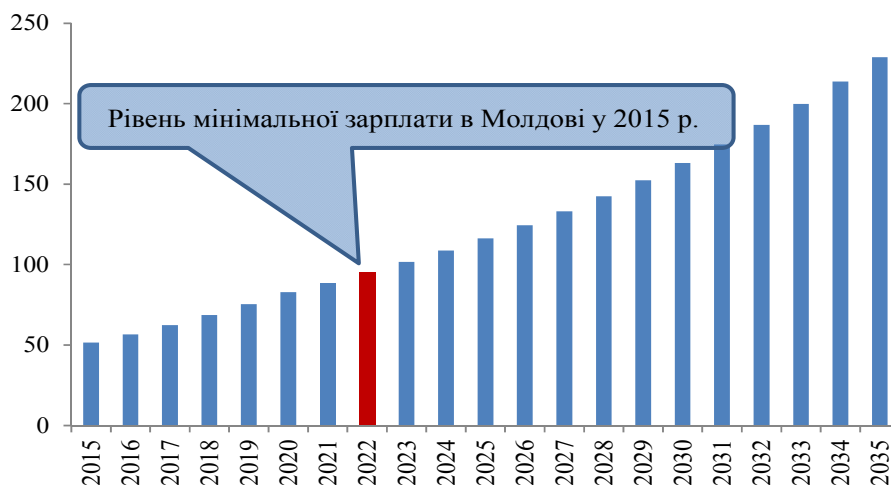
Графік 18. Індекс реального ВВП без окупованих територій, 2008=100,



Джерело: Державна служба статистики України, власні оцінки.

- 3) *Доходи населення зростатимуть не більше 7% на рік:* З 1995 року по кінець 2014 року темпи зростання реальної зарплати в Україні були в середньому 7.5% на рік. Звісно були періоди, коли зарплата зростала швидшими темпами (в період ресурсного буму), однак випереджуюче зростання доходів «компенсувалося» кризовими явищами. Тому загалом реальне зростання зарплати за останні 20 років було досить помірне. З огляду на такі історичні дані та з урахуванням очікуваної динаміки ВВП (див. вище) ми можемо розраховувати на зростання реальних зарплат близько 10% на рік (завдяки відновлювальному росту) протягом наступних 5 років з подальшим уповільненням темпів росту (припускаємо 7% на рік).

Графік 19. Прогнозна динаміка мінімальної зарплати в Україні, євро



Джерело: власні оцінки.

CASE УКРАЇНА
вул. Полтавська 10, офіс 34
Київ, 01135

Тел.: +38 044 227-53-17

Публікація підготовлена в рамках діяльності Бізнес-ради «Ціни держави». Зміст публікації є винятковою відповідальністю CASE Україна та не може розглядатися як такий, що відображає погляди Бізнес-ради «Ціни держави».