



И.П.И
Институт за пазарна икономика

Изследване на ценовата еластичност и достъпност на тютюневите изделия в България в рамките на общата европейска акцизна политика (2007-2018)

Докладът е изготвен в рамките на проект на ИПИ „Право и икономика на незаконната търговия с тютюневи изделия в България”

Проектът на ИПИ е подкрепен от PMI IMPACT¹, световна инициатива за предоставяне на финансова подкрепа на организации, разработващи и изпълняващи проекти за борба с незаконната търговия и свързаните с нея престъпления.

Институт за пазарна икономика

декември 2018

¹ PMI IMPACT (www.pmi-impact.com) is a grant award initiative of Philip Morris International (“PMI”). In the performance of its research, IME maintained full independence from PMI. The views and opinions expressed in this document are those of IME and do not necessarily reflect the views of PMI. Responsibility for the information and views expressed in this publication lies entirely with IME

Съдържание

Въведение.....	2
Акцизната политика и ефектите върху пазара на тютюневите изделия.....	3
Ценова достъпност на тютюневите изделия	4
Артур Лафер и ценовата достъпност на тютюневите изделия	5
Цената на кутия цигари в ЕС.....	6
Ценова достъпност на цигарите в ЕС.....	7
Методологически коментар за цените	8
Макроикономически подход към ценовата достъпност	8
Време работа за една кутия цигари.....	12
Кутия цигари като процент от дневния доход.....	13
Разликата в цени и достъпност между стари и нови страни-членки.....	15
Ефекти върху потреблението от промените в ценовата достъпност	16
Ценова еластичност	17
Еластичността на търсенето в България.....	19
Потребление по ценови категории.....	22
Нагласи на потребителите	23
Хармонизацията в рамките на ЕС	24
Изводи и препоръки	26

Въведение

Тютюневите изделия са на практика най-тежко обложените продукти в страните-членки на ЕС. Пазарът на тютюневи изделия е силно доминиран от фабричните цигари, като в България над 85% от цената на кутия цигари всъщност са данъци. Огромните приходи в бюджета от облагането на цигарите – близо 10% от всички данъчни и осигурителни приходи в България, правят тенденциите на пазара на цигари особено важни от гледна точка на публичните политики. Въпросите за еластичността на търсенето и ценовата достъпност на тютюневите изделия са от огромен интерес както за компаниите в бранша, така и за целите на публичните политики и в частност на здравните и данъчните политики.

В наскоро публикуван анализ² на акцизната политика ясно показахме, че рязкото покачване на данъчната тежест върху цигарите и съответно тяхното поскъпване може да доведе до множество негативни ефекти – спад в данъчните приходи, ръст на незаконната търговия и в крайна сметка подкопаване на здравните цели. Детайлният анализ на еластичността на търсенето на тютюневи изделия е нужен, за да се вникне в дълбочина в нагласите на потребителите и да се оценят по-точно потенциалните ефекти от една или друга промяна в провежданите политики. Изследването на различни групи, в т.ч. най-рисковите групи от гледна точка на нелегално потребление, позволява да се предотвратят потенциални негативни ефекти.

Задълбочената оценка на ценовата достъпност на тютюневите изделия е особено важна и от гледна точка на процесите на хармонизация на акцизната политика в рамките на ЕС. Големите различия в благосъстоянието на страните-членки прави изключително трудно провеждането на единна политика, която се превръща в сериозно предизвикателство за по-бедните страни. Анализът на ценовата достъпност позволява да се даде трезва оценка на процеса на хармонизация и обективно сравнение между по-богатите и по-бедните страни в ЕС. България като страната с най-ниски цени на тютюневите изделия в ЕС е особено интересен случай в това отношение.

Настоящото изследване е в голяма степен концентрирано върху цигарите, където са фокусирани и огромна част от потреблението и данъчните приходи. Представянето на методологията в детайли цели както да изчисти всякакви потенциални въпросителни, така и да позволи използването на предоставените данни и тяхната проверка от всяка заинтересована страна. Считаме, че анализът и използваните данни ще допринесат за дебата по бъдещата европейска политика в процеса на хармонизиране на облагането на тютюневите изделия. В тази посока е направен и кратък преглед на текущата дискусия в рамките на ЕС по отношение развитието на тази политика в средносрочен план.

² Виж [Икономически анализ на акцизната политика спрямо тютюневите изделия в България и ефектите върху незаконната търговия \(2007-2017\)](#), ИПИ (2018)

Акцизната политика и ефектите върху пазара на тютюневите изделия

Настоящият доклад е на практика продължение на икономическия анализ на ИПИ на акцизната политика върху тютюневите изделия в България и ефектите върху незаконната търговия³. В първия доклад направихме детайлен преглед на акцизната политика в България през последните десет години, като основният фокус беше поставен върху незаконната търговия, която подкопава както бюджетната, така и здравната цел пред държавните власти. Изводите от анализа, в т.ч. прегледът на някои примери за данъчни шокове в новите страни-членки, ясно посочиха, че недалновидната акцизна политика може да има силно негативни ефекти върху пазара.

Прекомерното и рязкото покачване на акцизната тежест неизменно води до ръст на незаконния пазар, който не може да бъде овладян само с контролни механизми. Общо за целия 10-годишен период (2007-2016 г.), незаконната търговия на цигари в България е генерирала приходи за криминалния свят между 2,5 млрд. лв. и 3,5 млрд. лв. по оценки на ИПИ. Големият бум на незаконната търговия е през 2010 г., когато криминалните приходи са между 450 и 640 млн. лв. Макар към момента нивата на незаконната търговия на цигари в България да се оценяват в рамките на 5-6% от пазара⁴, криминалните приходи от тази дейност не са за пренебрегване, като се изчисляват на 100-140 млн. лв. за 2017 г. Това е ресурс, който в голямата си част се влива в организираната престъпност и създава възможности за корумпиране по високите и по-ниските етажи на властта.

От прегледа на развитието и ефектите на акцизната политика в България могат да се вземат и някои поуки за общоевропейските политики. Така например, анализът показва, че е силно препоръчително в процеса на хармонизиране да се отчитат разликите в социално-икономическите фактори и особено разликите в платежоспособността. Огромният ръст на нелегалната търговия в България и други страни от Източна Европа в първите години на членството най-вероятно можеше да бъде избегнат при по-внимателно поставяне на целите и далновидна политика по догонване на акцизните нива.

Именно последният извод лежи в основата на настоящия анализ, който разглежда акцизната политика на ниво ЕС и нейното отражение в България от гледна точка на ценовата достъпност и еластичността на търсенето на тютюневите изделия. Изследванията на ценовата достъпност в Европа са важни от гледна точка на развитието на бъдещата акцизна рамка и процеса на хармонизация. Към момента

³ Виж [Икономически анализ на акцизната политика спрямо тютюневите изделия в България и ефектите върху незаконната търговия \(2007-2017\)](#), ИПИ (2018)

⁴ Виж KPMG, [Project Sun: A Study of the Illicit Cigarettes Market in the European Union, Norway and Switzerland](#)

липсват достатъчно фокусирани анализи и данни в тази посока. Доколкото ни е известно, не са правени и скорошни изчисления за ценовата еластичност на тютюневите изделия в България, която има пряко отношение към провежданите политики, най-малкото защото България е страната с най-ниски доходи в рамките на ЕС и реакцията на потребителите би следвало да е от особен интерес е при изработването на общата европейска рамка. Целта на този анализ е именно да допринесе за по-добро разбиране на пазара на тези изделия в България от гледна точка на ценовата еластичност и потребителските решения.

Ценова достъпност на тютюневите изделия

Анализът на акцизната политика ясно показва, че повишаването на цените в резултат на по-висока акцизна тежест може да има сериозни ефекти както върху легалния, така и върху нелегалния пазар на тютюневи изделия. Промяната в цените на тютюневите изделия обаче следва да се разглежда спрямо движението на доходите в страната, тоест да се отчита и промяната в покупателната способност на населението. Казано с други думи, има разлика между това да се повиши акцизът и съответно цената на изделията в година на криза – когато безработицата расте и доходите стагнират или дори намаляват, и това покачването да се случи в година на икономически бум, когато се създават нови работни места и доходите нарастват.

Фокусът върху ценовата достъпност позволява да се правят и по-точни международни сравнения. В рамките на Европейския съюз има големи разлики както при нивата на доходите, така и при нивата на акцизите върху тютюневите изделия, които не позволяват просто сравнение без да се отчита ценовата достъпност. Именно това е и една от целите на този анализ – поставяне на българските потребители в сравнителен план спрямо картината в ЕС, което ще ни даде възможност да коментираме в повече дълбочина добрите и лошите европейски практики.

Конкретно случаят с България от гледна точка на ценовата достъпност на продуктите е особено интересен поради поне две причини. Първата е, че такъв анализ може да стъпи върху наблюдения за сравнително голям период на промени в акцизите върху тютюневите изделия, който обхваща както времена на криза, така и такива на възход. Това ще позволи да се обособи ефектът от промените в акцизите, в т.ч. върху незаконната търговия, като се изчисти максимално от въздействието на икономическия цикъл. Втората е, че България остава сред страните с най-ниски доходи и цени на тютюневите изделия в ЕС. Съответно изследването на ценовата достъпност ще даде възможност както за по-ясна съпоставка с различните примери в рамките на ЕС, така и за повече знание по отношение на процеса на хармонизация на нивата на акцизите върху тютюневите изделия.

Артър Лафер и ценовата достъпност на тютюневите изделия

През 2014 г. известният американски икономист Артър Лафер прави детайлен преглед на изследванията за ценовата достъпност и еластичността на търсенето на цигарите⁵. Тук ще представим някои от основните му изводи, като ще ги коментираме в европейския контекст, тъй като Лафер разглежда тенденциите на световно ниво, а някои процеси са различават в рамките на ЕС поради политиката на хармонизация на акцизната политика. Освен преглед на различни изследвания до момента, Лафер анализира и динамични данни за цените на цигарите на отделните пазари по различни ценови категории.

На първо време Лафер коментира, че цените на цигарите са чувствително по-високи в богатите държави, но това само по себе си не е определящо, тъй като е важно да се отчетат разликите в доходите в отделните страни, тоест да се изследва ценовата достъпност на цигарите, а не просто тяхната цена. Интересно е обаче, че на база на номиналните данни за цените, Лафер разкрива, че относителната разлика в цените между най-евтините цигари и премиум марките е по-ясно изразена в страните с ниски приходи, като цената на най-евтините е средно под 50% от цената на премиум марките.

Въпреки големите различия в доходите в Европа обаче, този извод по-скоро не важи в рамките на ЕС. Причината е, че общата акцизна политика задава такива правила, че по-бедните държави (новите страни-членки) покачиха чувствително своите акцизни нива, в т.ч. с твърд минимум на акцизната тежест, което не позволява да се появи подобна разлика между евтини и премиум цигари. Такива големи различия са по-скоро видими в някои развиващи се пазари в Латинска Америка и Далечния Изток.

Лафер използва три метода за изчисляване на достъпността на цигарите, които сме последвали и приложили в настоящето изследване. Въпросните методи, които в някои детайли са модифицирани, така че да са приложими към европейските пазари и наличните данни, са описани детайлно по-долу в доклада. Общият извод на Лафер потвърждава тезата, че въпреки наглед по-ниските цени, достъпността на цигарите е по-ниска в по-бедните държави, като разликите допълнително се задълбочават, ако се разглеждат по-нискодоходни групи от населението. Страните с по-големи нива на доходно неравенство следва да бъдат по-внимателно изследвани в това отношение, тъй като отделни групи могат да реагират по-рязко на промени на пазара. Подобен разрез за България е направен в настоящия анализ.

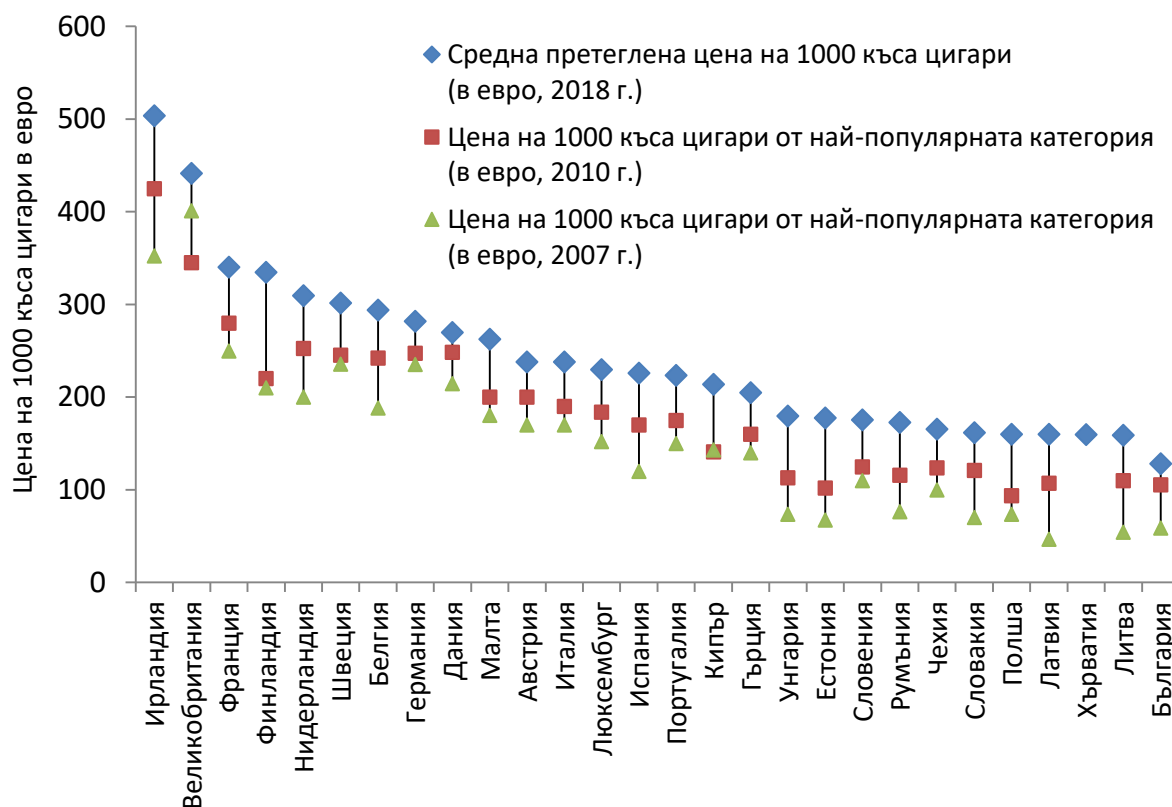
⁵ Виж Arthur B. Laffer, Handbook of Tobacco Taxation: Theory and Practice, The Laffer Center at the Pacific Research Institute (2014)

Цената на кутия цигари в ЕС

Сравненията на цената и достъпността на кутия цигари ще бъдат направени в рамките на ЕС, тъй като фокусът на този анализ попада върху процеса на хармонизация на акцизната политика спрямо тютюневите изделия в ЕС. Големите разлики в цената на кутия цигари в страните-членки в текущи цени са ясно видими, ако се използва претеглената средна цена, която е налична в акцизните таблици на Европейската комисия⁶. Към 1 януари 2018 г. средната претеглена цена в България на 1000 цигари е 128,3 евро и остава най-ниската в рамките на ЕС.

Другите страни-членки в Централна и Източна Европа, както и прибалтийските републики, също имат сравнително ниски за ЕС цени на цигарите – в рамките на 25-30% над средната цена в България. Това са Литва – 159 евро на 1000 къса, Хърватия – 159,6 евро на 100 къса, Латвия – 160 евро на 1000 къса, Полша – 160,2 евро на 1000 къса, Словакия – 161,7 евро на 1000 къса и Чехия – 165,4 евро на 1000 къса. Близко 40% по-скъпи спрямо България са цените в Румъния – 172,8 евро на 1000 къса, Словения – 175,5 евро на 1000 къса, Естония – 177,5 евро на 100 къса и Унгария – 179,6 евро на 1000 къса.

Графика 1: Цена на 1000 къса цигари в страните-членки на ЕС



Източник: [Excise Duties Tables](#), European Commission

⁶ Виж [Excise Duties Tables](#), European Commission (2007-2018)

В началото на 2018 г. в рамките на ЕС има 11 страни със средна цена на цигарите в рамките до 200 евро на 1000 къса, като всички те са се присъединили към ЕС след 2004 г. Отделно има 11 страни със средна цена в рамките между 200 и 300 евро на 1000 къса и 6 страни с цени над 300 евро на 1000 къса. Най-високите цени се наблюдават в Ирландия – 503,5 евро на 1000 къса и Великобритания – 441,6 евро на 1000 къса. Последните обаче са по-скоро изключения за ЕС, тъй като чувствително превишават третата страна в рамките на съюза с най-високи цени на цигарите – Франция с 340,3 евро на 1000 къса. На практика в Ирландия цигарите са с близо 50% по-скъпи спрямо цигарите във Франция.

Цените на цигарите в България достигат до 70-75% от средното равнище в Централна и Източна Европа и прибалтийските републики, и около 50% от цените в Западна Европа. В случая изключваме Ирландия и Великобритания, където цените са извънредно високи дори за рамките на ЕС. Още тук можем да направим уговорката, че сравнението спрямо достъпността на цигарите, тоест имайки предвид и доходите в отделните страни, ще е изключително важно. Брутният вътрешен продукт по пазарни цени на човек от населението в България е едва около 25% от средноевропейското равнище (ЕС-28). Последното показва, че въпреки чувствително по-ниските цени на цигарите у нас спрямо Западна Европа, достъпността на тези продукти най-вероятно ще бъде осезаемо по-ниска.

Ценова достъпност на цигарите в ЕС

Има различни методи да се сравни достъпността на цигарите на различни пазари. Водещият принцип е да се съпоставят ценовите равнища спрямо доходите в отделните страни. Можем да открием следните методи:

1) отнасянето на цената на цигарите спрямо националните доходи в отделните страни – класическо сравнение, като в случая се визират по-скоро макроикономически показатели;

2) изчислението на времето, което е необходимо да се работи, за да се закупи една кутия цигари – тук фокусът е върху трудовите доходи и конкретно върху почасовото заплащане в отделните страни;

3) процентът от дневния доход, необходим за закупуването на кутия цигари – популярен и разбираем метод, който обхваща всички групи в обществото.

Всеки един от посочените по-горе методи е приложен в текущия анализ. За някои показатели са използвани консервативни прогнози на ИПИ за 2018 г., като целта е изчисленията на достъпността да бъдат актуални към днешна дата.

Към тези методи можем да прибавим и някои по-интересни като отнасянето на цената на цигарите към индекса „Биг Мак“, тоест колко цигари могат да се купят на цената на

един Биг Мак в съответната страна. Макар и забавен метод за изчисление, последният няма да бъде ползван в текущия анализ поради високата степен на субективност и зависимост от цената на един конкретен продукт, който не е задължително да отразява точно доходните разлики между отделните страни.

Моментното състояние на ценовата достъпност на тютюневите изделия разкрива разликите в рамките на ЕС, но не дава ясна представа за промените през годините и по-конкретно – рязката промяна в ценовата достъпност в новите страни-членки (присъединилите се след 2004 г.). Анализът на динамиката на ценовата достъпност ще покаже доколко общата тенденция за повишаване на акцизите върху тютюневите изделия в ЕС е променила действителната покупателна способност на пушачите в отделните страни.

Методологически коментар за цените

Във всеки един от методите за изчисляване на ценовата достъпност на цигарите в рамките на ЕС ще използваме една и съща база данни с ценовите равнища в отделните страни. Това са данни, извлечени от т. нар. Акцизни таблици на Европейската комисия към 1 юли всяка година за периода 2007-2018 г. Във въпросните таблици са представени две цени на цигарите за всяка страна: 1) цената на най-популярната кутия цигари на съответния пазар (MPCC) и 2) средна претеглената цена на всички кутии цигари на съответния пазар (WAP).

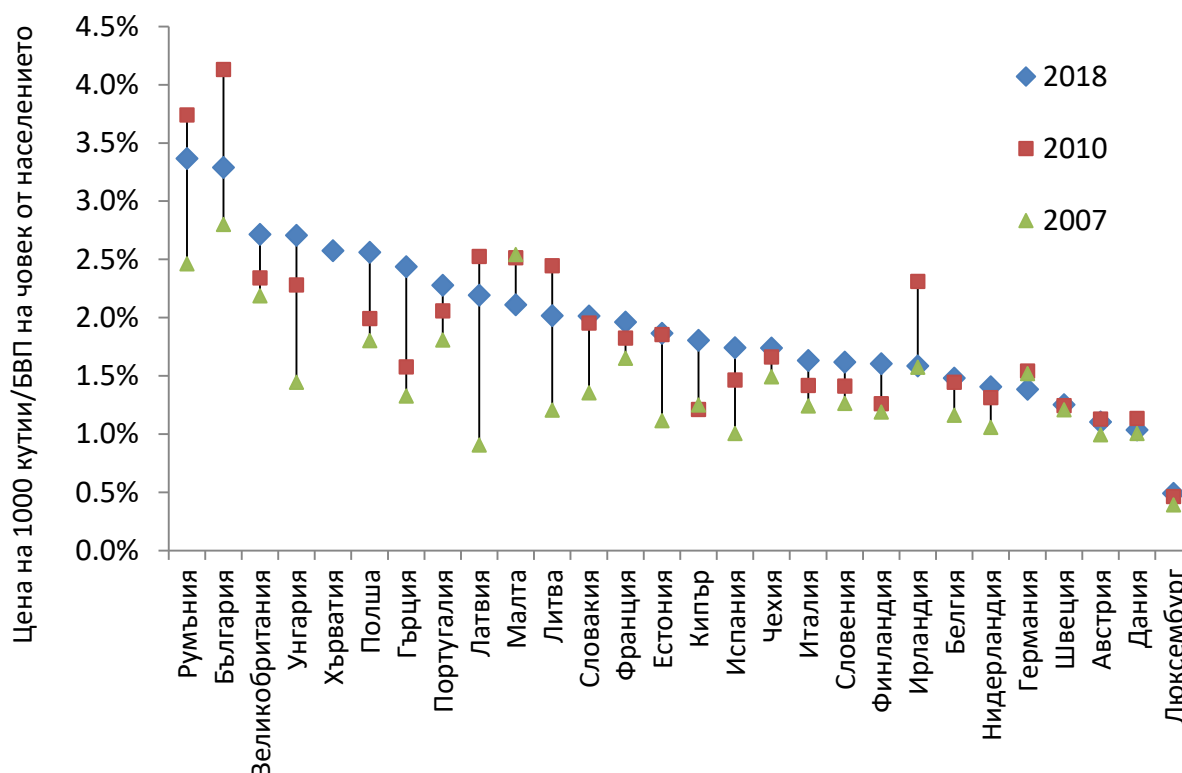
От методологическа гледна точка е по-правилно да се използва втората цена – средната за пазара, тъй като тя обхваща процесите на всички ценови сегменти, а не се фокусира само в най-желаната категория. Затова и ние използваме основно тази цена. Тъй като средната цена е налична в Акцизните таблици само за периода след 2011 г., то за целите на нашето изследване ще ползваме MPCC за периода 2007-2010 г. и WAP за периода 2011-2018 г. Тази разбивка напълно отговаря и на периодите на провежданата акцизна политика, тъй като точно 2010 е годината, в която всички държавни-членки достигнаха минималните нива на акцизите по действащата тогава акцизна рамка – последно това направи именно България.

Макроикономически подход към ценовата достъпност

Един от най-лесните начини да се оцени ценовата достъпност на цигарите в отделните страни е да се съпоставят цените на цигарите с различията в доходите и стандарта на живот. Сметката е на пръв поглед лесна, тъй като макроикономическите данни – в случая най-често се визира показателя брутен вътрешен продукт (БВП) на човек от населението, са достъпни и навременни, тоест могат да се намерят актуални данни за всички страни-членки без проблем. Задължително е, разбира се, да се гледа БВП на човек от населението, а не общият показател на съвкупното производство за страната.

Конкретният показател, който обикновено се използва, съпоставя цената на сто кутии цигари спрямо БВП на човек от населението по текущи цени. В рамките на ЕС показателят варира средно от 1,4-1,5% през 2007-2008 г. до 1,9-2,0% през последните години (цена на 100 кутии цигари/БВП на човек от населението по текущи цени). По-интересна е, обаче, не просто общата тенденция в достъпността на цигарите, а различията и динамиките в отделните страни-членки. Въпреки наглед по-ниските цени на цигарите в България, показателят за страната е 3,3% през 2018 г., което поставя страната на второ място в ЕС след Румъния.

Графика 2: Ценова достъпност на цигарите спрямо БВП на човек от населението в ЕС



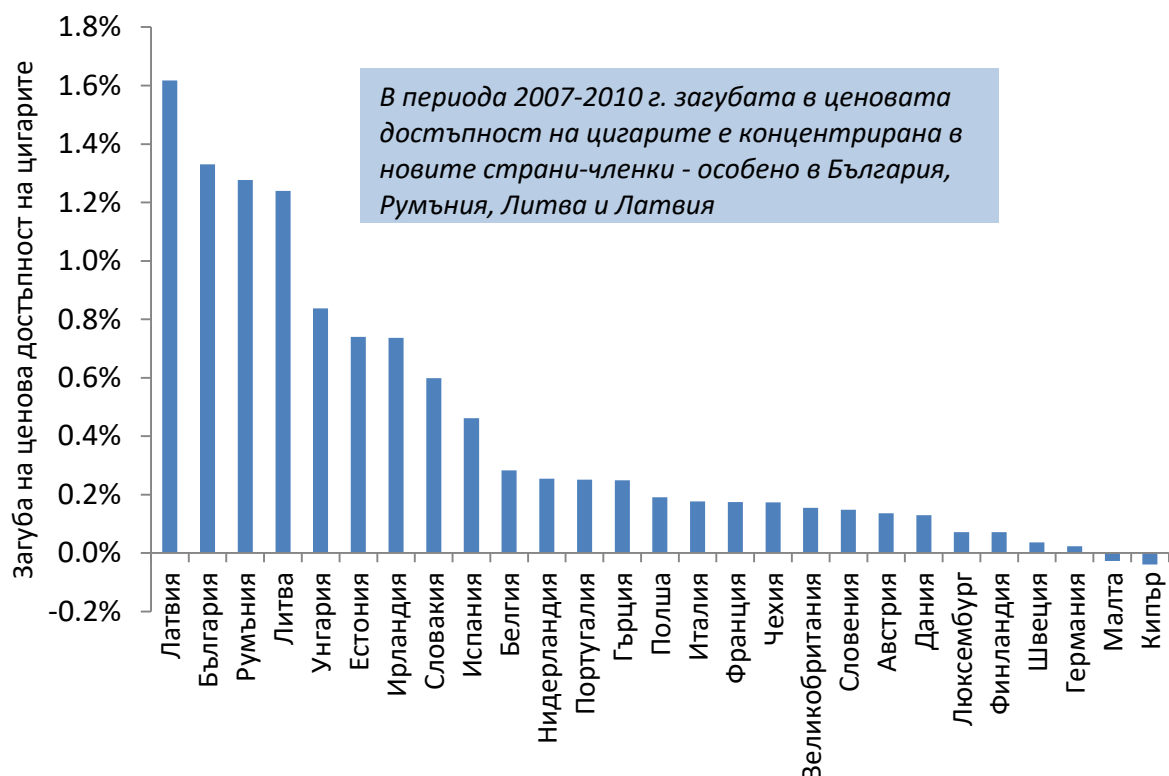
Източник: [Excise Duties Tables](#), European Commission; Eurostat

Чувствително по-динамичен е периодът от 2007 до 2010 г., когато новите страни-членки увеличават рязко акцизите върху цигарите. В този период достъпността на цигарите намалява драстично в новите страни членки, като през 2010 г. достига рекордни нива – цената на 100 кутии цигари от най-търсената категория достига 4,1% от БВП на човек от населението в България при нива от 2,8% през 2007 г. Много сходна е картината и в Румъния, където показателят достига 3,7% през 2010 г. Огромна спад в достъпността на цигарите се наблюдава и в прибалтийските републики – Латвия, Литва и Естония.

Важно е да се отбележи, че причината за големия спад в достъпността на цигарите в новите-страни членки в периода 2007-2010 г. е не само рязкото покачване на акцизите

върху цигарите в този период, но и ефектът от икономическата криза през 2009-2010 г. Във всички цитирани страни се наблюдава свиване на икономиката, което понижава и показателя БВП на глава от населението в разглеждания период. Единствено в България няма намаление на показателя БВП на човек от населението в този период, но и почти липсва растеж през 2009 и 2010 г., когато са по-сериозните покачвания на акцизите върху цигарите.

Графика 3: Ръст в процентни пунктове на съотношението на цената на 100 кутии цигари към БВП на човек (2010 спрямо 2007 г.)



Източник: [Excise Duties Tables](#), European Commission; Eurostat

Казано с други думи, в периода 2007-2010 г. имаме много негативна комбинация от покачване на акцизите върху цигарите и икономическа криза, която резултира в спад на достъпността. Това е особено видимо в новите страни членки, където акцизите се увеличават твърде рязко. Ефектът е голяма загуба на покупателна способност спрямо цигарите, което води до бум в нелегалния пазар – в някои от новите страни-членки като България потреблението на незаконни цигари достига над 30% от пазара⁷.

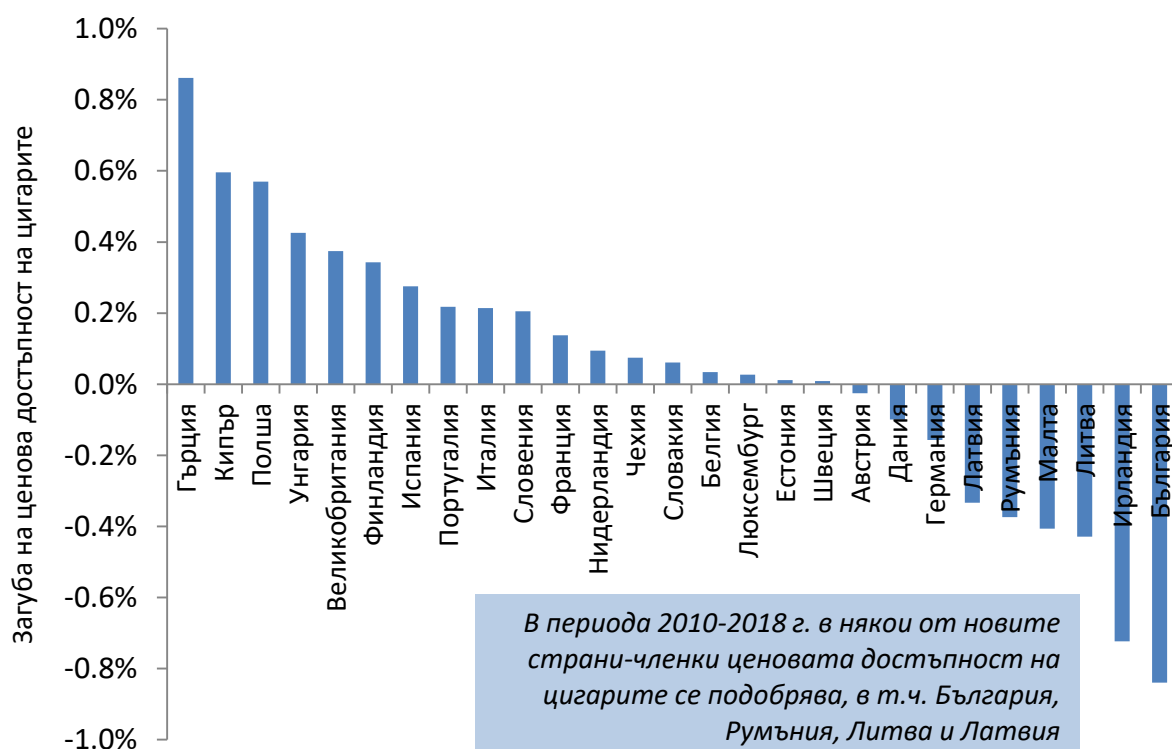
След 2010 г. пазарът се стабилизира, в т.ч. в новите страни-членки, спрямо периода преди това. Достъпността на цигарите се задържа сравнително стабилна в периода до 2014-2015 г., като от една страна липсват резки промени по отношение на акцизите и

⁷ Виж [Икономически анализ на акцизната политика спрямо тютюневите изделия в България и ефектите върху незаконната търговия \(2007-2017\)](#), ИПИ (2018)

съответно цените на цигарите, а от друга се наблюдава скромнен икономически растеж, който компенсира някои изолирани случаи на по-високи цени. Показателят за достъпност в България остава в рамките на 4% (цена на 100 кутии цигари към БВП на човек от населението). Това е и период, в който нелегалната търговия намалява и се връща към по-нормални нива.

Периодът 2015-2018 г. е интересен, тъй като в тези години се наблюдава ново увеличение на акцизите, макар и не толкова драстично, а в същото време и икономическият растеж в Европа се засилва, което води и до добър темп на нарастване на показателя БВП на глава от населението. На практика това е период, в които масово достъпността на цигарите в новите-страни членки се подобрява, тоест ръстът на икономиката изпреварва покачването на цените. В България показателят се свива до 3,3% през 2018 г., което все пак остава относително високо ниво на фона на данните за ЕС. Покачването на акцизите в Румъния е по-сериозно и макар достъпността също да се подобрява през последните три години, Румъния вече е на последно място по достъпност в ЕС – показателят през 2018 г. е 3,4%.

Графика 4: Ръст в процентни пунктове на съотношението на цената на 100 кутии цигари към БВП на човек (2018 спрямо 2010 г.)



Източник: [Excise Duties Tables](#), European Commission; Eurostat

Общата картина показва, че ценовата достъпност на цигарите в България към 2018 г. е в рамките на 1,7 пъти по-ниска спрямо средната за ЕС. Подобна е била и разликата през 2008-2009 г. В пиковия момент - 2010 и 2011 г., разликата в ценовата достъпност е

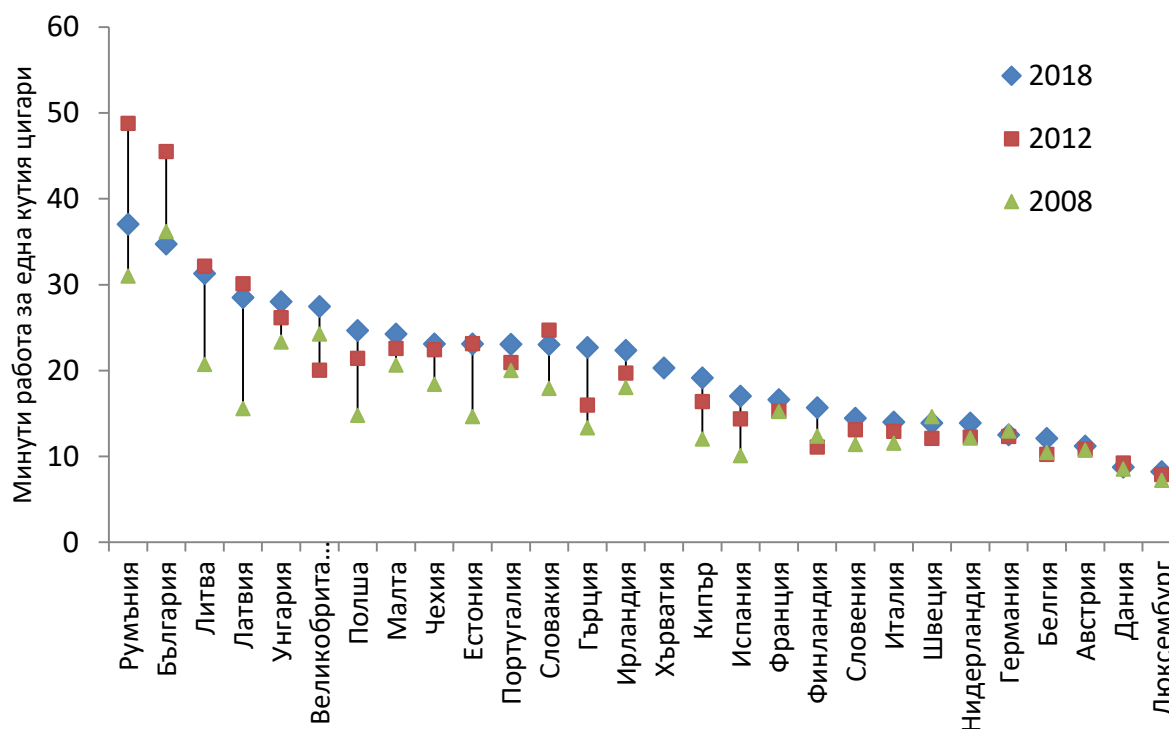
достигала 2,2 пъти. Очакванията за 2019 г. са достъпността допълнително да се подобри, тъй като промени в акцизите не са предвидени, а в същото време се очаква икономическият растеж да остане добър.

Време работа за една кутия цигари

Този подход е в известна степен по-разбираем, тъй като слиза от макроикономическите данни на микро ниво, използвайки показателите за работна заплата и цена на цигарите. Проблемът тук е, че сметката пропуска всички доходи, различни от трудовите (например тези от пенсии), и е изцяло за работещите, тоест получаващите заплати. Безработните или пенсионерите не влизат в тази сметка, а при тях може да се очаква много по-ниска ценова достъпност на цигарите. Въпреки това този подход дава ясна представа за достъпността на цигарите по отношение на работещите, което в крайна сметка отразява достатъчно добре различията по страни и също е ценно.

В случая ще използваме данните за общите разходи за заплати на работодателите за един отработен час по страни в рамките на ЕС. Конкретно използваме данните за заплатите в индустрията, строителството и услугите, които изключват някои публични сектори като отбрана или публична администрация. Данните са от Евростат, като не са прилагани никакви допълнителни сметки, които да предизвикат методологически спорове.

Графика 5: Ценова достъпност на цигарите спрямо работната заплата в ЕС



Източник: [Excise Duties Tables](#), European Commission; Eurostat

Разходите за заплата за един отработен час в България за 2017 г. са в рамките на 4,1 евро на час, докато средното ниво за ЕС-28 е 20,3 евро на час, тоест разликата е близо 5 пъти. Оценката за 2018 г. показва, че в България са нужни близо 35 минути работа, за да се изработят достатъчно средства за покупката на една кутия цигари. В рамките на ЕС средно са нужни около 20 минути, тоест в България трябва да се работи 1,7 пъти повече време спрямо ЕС за да се осигурят средствата за една кутия цигари.

Прави впечатление, че при заплатите възстановяването на достъпността на цигарите в България е чувствително по-бързо. Това се дължи на факта, че ръстът на заплатите е по-бърз от ръста на икономиката – разходите за заплати на човек на час нарастват с почти двоен темп спрямо ръста на икономиката в периода 2008-2018 г. На практика по отношение на разходите за заплати на човек на час достъпността на цигарите в България през 2018 г. вече е по-добра спрямо нивата от 2008 г., тоест непосредствено преди рязкото вдигане на акциза от 2009 и 2010 г.

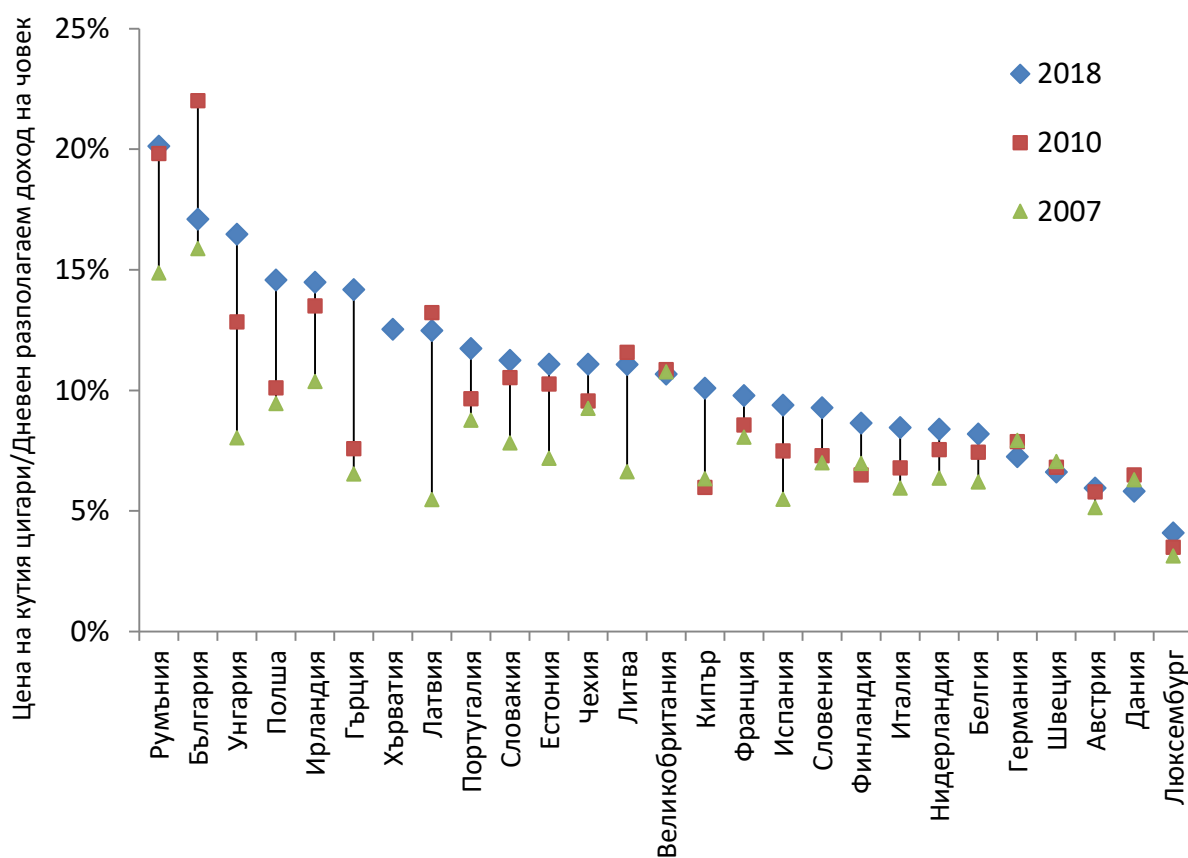
Интересното тук е, че по този метод на изчисление България почти постоянно стопява разликата в ценовата достъпност на цигарите спрямо ЕС – през 2008 г. разликата е била 2,2 пъти, докато през 2018 г. вече е 1,7 пъти. Това се дължи на по-бързия ръст на заплатите спрямо икономиката, което е видимо и през годините на икономическа криза. Последното е очаквано за страна, която се стреми да догони средноевропейските доходи.

Кутия цигари като процент от дневния доход

Интересен подход в определянето на достъпността на цигарите е отнасянето на цената на кутия към разполагаемия нетен дневен доход на човек от населението. В случая ще използваме данните за нетен разполагаем доход на човек на ден. Този доход се изчислява по стандартизирана методика от Евростат и позволява добро сравнение, което не се фокусира само върху работещите, а включва всички доходи в обществото. Крайният резултат е и много по-разбираем спрямо първия метод – сравнението с БВП на глава от населението, така че в този доклад често ще реферираме именно към този подход.

Изчисленията за 2018 г. показват, че средно за ЕС-28 цената на кутия цигари е равна на около 11% от дневния разполагаем доход на човек, докато за България този показател е 17%. И тук двата периода на влошаване на ценовата достъпност в ЕС-28 са 2009-2010 г. заради стръмното покачване на акцизите в новите страни членки и икономическата криза, и 2012-2013 г. заради покачването на акцизите в някои от най-големите пазари на цигари в ЕС. През 2010 г. ценовата достъпност е най-ниска в България – цената на кутия цигари достига 22% от дневния разполагаем доход на човек, а през 2018 г. на последно място вече е Румъния – цената на кутия цигари е 20% от дневния разполагаем доход на човек.

Графика 6: Ценова достъпност на цигарите спрямо дневния разполагаем доход I

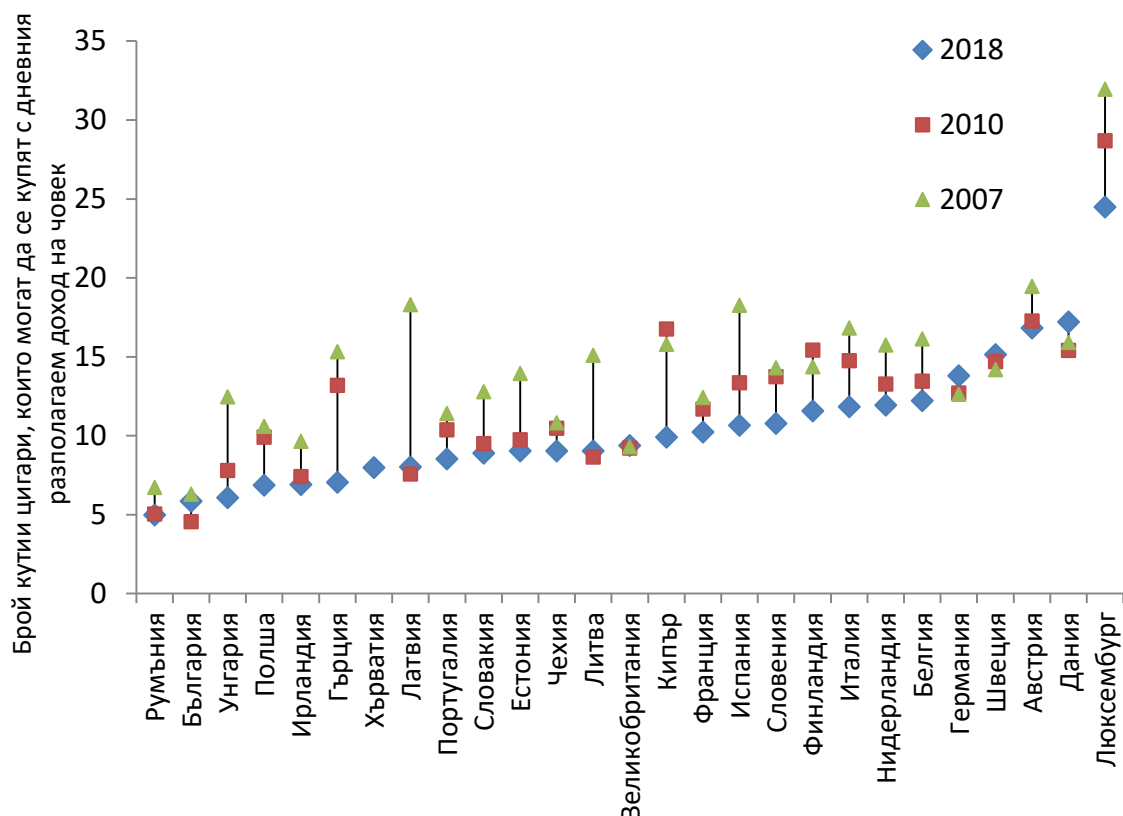


Източник: [Excise Duties Tables](#), European Commission; Eurostat

Подобряването на ценовата достъпност в България е отчетливо в периода 2015-2018 г., което съвпада с положителни тенденции на цигарения пазар – свиване на незаконна търговия, увеличаване на легално потребление и повече приходи в хазната. По този показател България още не е достигнала нивата на ценова достъпност отпреди 2010 г., но движението е в тази посока и при липсата на промени в акцизите за 2019 г. се очаква цената на кутия цигари да е около 15-16% от дневния разполагаем доход на човек.

Като цяло в рамките на ЕС-28 за последните 10 години се наблюдава по-ниска ценова достъпност на цигарите, която най-отчетливо се проявява в новите-страни членки, както и в южните държави – Португалия, Испания, Франция, Италия и Гърция отчетливо губят по отношение на ценовата достъпност на цигарите. След 2015 г. обаче има обръщане на тенденцията, като много от страните успяват да се стабилизируют или дори да спечелят по отношение на ценовата достъпност на цигарите – в някои от новите страни-членки, в т.ч. България, има ясна тенденция за подобряване на ценовата стабилност, което е резултат от доброто представяне на икономиката през последните 3-4 години.

Графика 7: Ценова достъпност на цигарите спрямо дневния разполагаем доход II



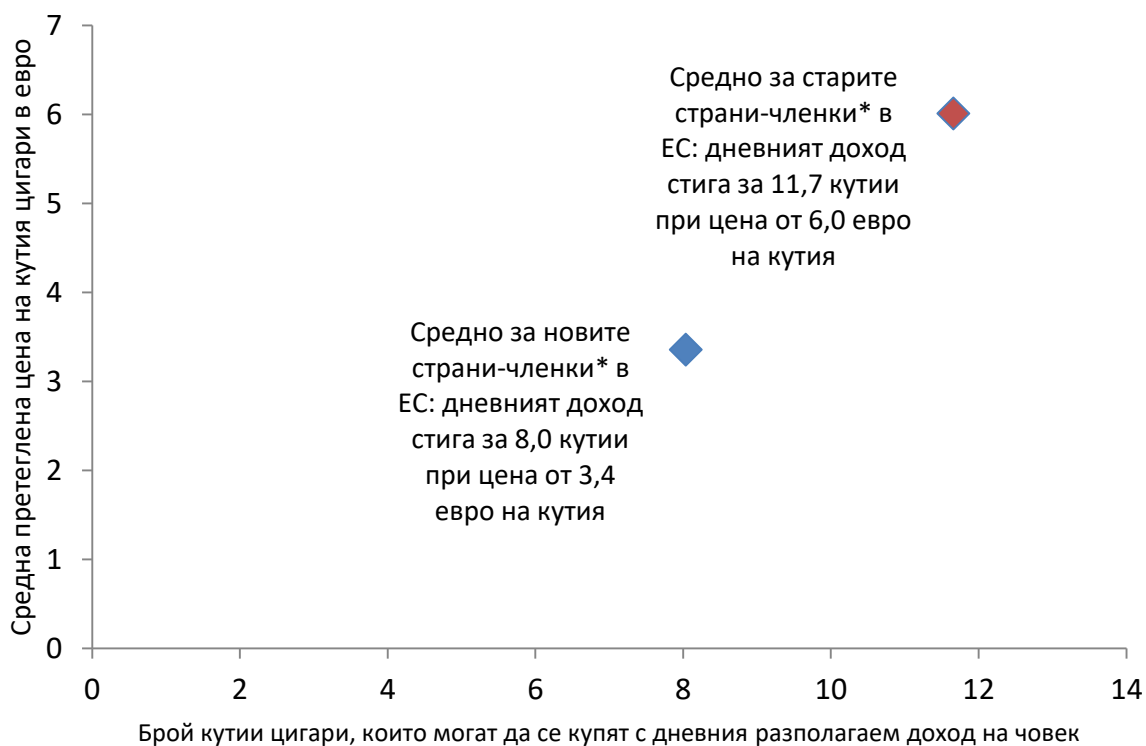
Източник: [Excise Duties Tables](#), European Commission; Eurostat

Ценовата достъпност на цигарите в България, изчислена като брой кутии, които могат да бъдат закупени с нетния дневен доход на човек от населението, е 1,6 пъти по-малка спрямо средното ниво за ЕС през 2018 г., а в пиковия момент (2010 г.) е достигала 2,3 пъти разлика. Казано по друг начин, през 2018 г. с разполагаемия нетен дневен доход на човек от населението в България могат да се закупят 5,8 кутии цигари, докато средно за ЕС-28 могат да се закупят 9,3 кутии цигари. Най-много кутии цигари могат да се закупят в Люксембург и Дания.

Разликата в цени и достъпност между стари и нови страни-членки

Прегледът на цените и ценовата достъпност на цигарите ясно показва различията между старите и новите страни-членки. В случая под стари страни-членки визираме страните, които са част от ЕС преди 2004 г. (ЕС-15), докато под нови страни-членки - всички, които се присъединиха след това. Делението при цените е категорично – всички стари страни-членки са със средна претеглена цена над 200 евро на 1000 къса цигари, докато новите-страни членки, с изключение на Кипър и Малта, са със средна претеглена цена под 200 евро на 1000 къса. Границата от 200 евро на 1000 къса е на практика цена от 4 евро на кутия цигари. Въпреки това ценовата достъпността на цигарите в старите страни-членки остава в рамките на 1,4-1,5 пъти по-висока спрямо тази в новите.

Графика 8: Цени и достъпност в стари и нови страни-членки на ЕС



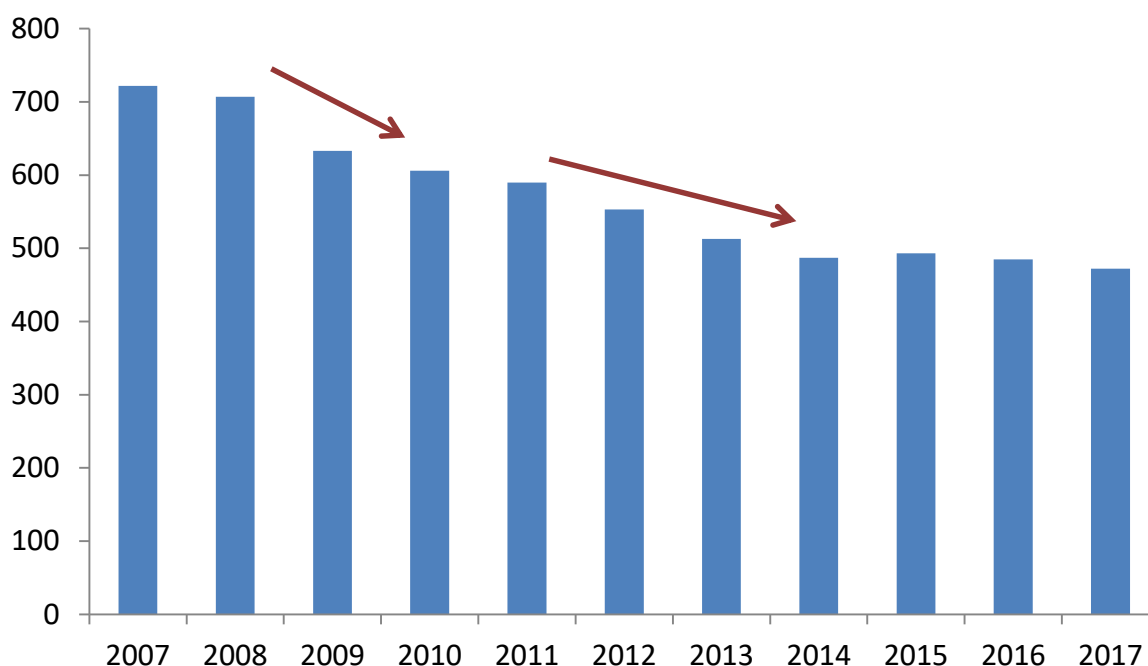
Източник: [Excise Duties Tables](#), European Commission; Eurostat

В представените по-горе изчисления са включени всички стари страни-членки (ЕС-15) с изключение на Люксембург и всички нови страни-членки с изключение на Малта. За улеснение цената е показана на кутия цигари, а не на 1000 къса. Данните показват, че с разполагаемия дневен доход в старите страни-членки могат да се купят 11,7 кутии цигари на средна цена от 6,0 евро на кутия, докато с разполагаемия дневен доход в новите страни-членки могат да се купят 8,0 кутии цигари на средна цена от 3,4 евро на кутия.

Ефекти върху потреблението от промените в ценовата достъпност

Данните за потреблението на цигарите в ЕС следват общата логика на движението на достъпността. Големият спад в легалното потребление е първо през 2009-2010 г., когато е шоковото вдигане на акцизи и големият спад в достъпността в новите-страни членки, както и през 2012-2014 г., когато се наблюдава увеличение на акцизите и свиване на достъпността в някои от най-големите пазари в Европа, начело с Испания, Франция, Италия, Полша и Великобритания. В единия период спадът в легалното потребление е в рамките на 101 млрд. къса, а в другия – 103 млрд. къса. В тези два периода на практика се концентрира над 80% от спада на легалното потребление в периода 2007-2017 г. Общо спадът е от 722 милиарда къса през 2007 г. до 471 млрд. къса през 2017 г.

Графика 9: Потребление на цигари в ЕС-28, млрд. къса



Източник: [Excise Duties Tables](#), European Commission

Показателен е и периодът 2015-2018 г., като това се отнася особено за България. Новото покачване на акцизите, този път с поносими темпове, беше направено в години на стабилен икономически ръст, което на практика подобри достъпността. Това, наред с по-строгия контрол върху незаконните цигари, доведе до ръст на легалното потребление и съответно ръст на приходите в бюджета. Тази комбинация от ръст на акцизите и ръст на потреблението отразява именно подобрието на достъпността. Можем спокойно да твърдим, че наред с всички принципи за успешна акцизна политика, коментирани в предходния доклад, следва да се добави и оценка за икономическата среда и ефекта върху достъпността, тоест да се ограничи покачването на акцизите в лоши години за икономиката, тъй като тогава негативните ефекти (изразени в бум на незаконната търговия и загуба на приходи за бюджета) се реализират изключително силно.

Ценова еластичност

Ценовата еластичност на търсенето измерва промяната в търсеното количество (потреблението) от дадена стока в резултат на промяна в цената на въпросната стока. Зависимостта между движението на цената и търсеното количество от дадена стока в общия случай е обратнопропорционална, което означава, че еластичността най-често е отрицателна величина. Конкретната стойност за еластичността се получава, когато разделим процентното изменение в търсеното количество на процентното изменение на цената.

Така, ако 10% увеличение в цената на дадена стока води до под 10% свиване в потреблението, то еластичността ще бъде между -1 и 0. Това означава, че стоката е относително нееластична – промените в цената водят до по-малки по мащаб промени в потреблението. Например, ако имаме 10% намаление в цената и спад от 5% в потреблението, то еластичността в случая е -0,5. Обратно, ако 10% увеличение на цената води до по-голямо свиване в потреблението – например спад от 20% в потреблението, то еластичността ще бъде по-ниска от -1 (в случая -2), което означава, че стоката е с относително висока еластичност – промените в цената водят до по-големи по мащаб промени в потреблението. Ако двете съвпадат, тоест 10% увеличение на цената води до 10% спад в потреблението, тогава еластичността е точно -1, което се дефинира като единична еластичност или “unit elastic”.

Два ефекта трябва да се вземат под внимание, когато говорим за ценова еластичност на търсенето и отнасяме дискусията към тютюневите изделия. Първият е т. нар. ефект върху дохода. Това всъщност е ефектът, който обуславя обратната зависимост между промяната в цената и промяната в търсените количества. Покачването на цената на дадена стока на практика води до промяна в покупателната способност на потребителите – ако запазят своето потребление непроменено, то техният разполагаем доход и съответно покупателната им способност ще се свие. Именно затова е важен и фокусът върху ценовата достъпност, която взима под внимание и промените в покупателната способност на пушачите. В анализа на ценовата еластичност следва да се взима под внимание не просто промяната в цената на цигарите, но промяната в ценовата достъпност на цигарите.

Вторият ефект е т. нар. ефект на заместването. Покачването на цената на даден продукт означава, че той става относително по-скъп спрямо всички останали продукти и особено спрямо потенциални свои заместители. По този начин потребителите, в зависимост от еластичността на търсенето на конкретния продукт, могат да решат да намалят потреблението на поскъпналите продукти за сметка на техни по-евтини заместители. Това е изключително важно по отношение на ценовата еластичност на тютюневите изделия и по-конкретно на цигарите, тъй като ефект на заместването при цигарите може да се наблюдава както по отношение на други тютюневи изделия – например тютюн за свиване, така и по отношение на по-евтини фабрични цигари, които не са обложени с акциз (или са обложени с по-нисък такъв).

Накратко, ценовата еластичност на цигарите трябва да отчита промените в покупателната способност – т. нар. ценова достъпност на легалните цигари и търсенето не само на легалния пазар на фабрични цигари, но също така и на пазара на потенциални заместители, в т.ч. нелегални цигари. В крайна сметка реакцията на потребителите при покачване на акцизите и съответно на цените на цигарите на легалния пазар, при равни други условия, ще бъде комбинация от двата ефекта – на дохода и на заместването и ще зависи от това кой ефект доминира.

Еластичността на търсенето в България

Някои от най-често цитираните изследвания⁸ на ценовата еластичност на търсенето на цигари разкриват еластичност в рамките на -0,3 до -0,5, което говори за относителна нееластичност на търсенето. Това би следвало да означава, че увеличение на цената на цигарите – обикновено породено от покачване на акцизите, води до по-малък по мащаб спад в търсенето на цигари. Казано с други думи пушачите се влияят в сравнително по-малка степен от покачването на цените и не са склонни с лекота да ограничат своето потребление. Подобна хипотеза може да се каже, че е от полза за данъчните власти, тъй като им позволява да покачват акцизите върху цигарите и да събират повече приходи в бюджета, тъй като промените в потреблението не са толкова драстични.

По-внимателен преглед на литературата обаче показва, че за конкретни страни, групи потребители и времеви периоди еластичността на търсенето на тютюневи изделия и конкретно на цигари може да се бъде чувствително по-висока⁹. Всички дълбочинни изследвания показват, че има големи разлики в еластичността на търсенето по групи потребители и съответно по ценови категории на изделията, като в общия случай при хората с по-ниски доходи се наблюдава по-висока относителна еластичност. Това означава, че дори на пазар, който в общ план се разглежда като нееластичен, има групи, чието поведение може да бъде силно повлияно от промени в цената. Тези групи са и най-рискови за формиране на търсене на по-евтини заместители, в т.ч. незаконни тютюневи изделия.

Единственото налично до момента и цитирано в международен план изследване на ценовата еластичност на търсенето на цигари в България¹⁰ дава средна еластичност от -0,8, която е значително по-висока спрямо цитираните средни стойности по-горе. Нещо повече, разбивката показва, че ценовата еластичност при населението с високи доходи в страната е -0,52 (т.е. близка до цитираните средни стойности), докато при тези с ниски доходи тя е -1,33, което вече попада като стойност в дефиницията на относително висока еластичност на потреблението, тоест търсене, което е силно зависимо от цената.

Данните за България в разглеждания период (2007-2018 г.) показват една много шарена картина. Това е период, в които имаме данъчен шок при цигарите (основно през 2010 г.), променлива икономическа среда (криза и последващо възстановяване), както и ефект от мерки срещу незаконните цигари (конкретно през 2015 г.). Всичко

⁸ Виж WHO Technical Manual on Tobacco Tax Administration, World Health Organization (2011)

⁹ Виж Arthur B. Laffer, Handbook of Tobacco Taxation: Theory and Practice, The Laffer Center at the Pacific Research Institute (2014)

¹⁰ Виж Sayginsoy, Yurekli, de Beyer, Cigarette Demand, Taxation, and the Poor. A Case Study of Bulgaria, Health, Nutrition and Population Discussion Papers, World Bank and World Health Organization (2002)

това прави картината изключително турбулентна и съответно е много трудно да бъде изчислена ценовата еластичност на търсенето в относително чист вид.

По-общият поглед към периода обаче показва ценова еластичност на търсенето на цигари, която е по-висока от първоначално очакваната. Според нашите изчисления, ценовата еластичност на търсенето на цигари в България достига средно до -0,95 за периода 2007-2017 г., тоест търсенето реагира с темп, сходен на промените в ценовата достъпност на цигарите. Изчисленията се базират на:

✓ данни за потреблението на цигари, които отчитат промените в населението на страната (т.е. намаляването му); при равни други условия свиването на населението следва да доведе и до спад в потреблението, така че това трябва да бъде взето под внимание при отчитане на реалните промени в търсенето;

✓ Данни за цените на цигарите, които са претеглени спрямо достъпността – в случая са използвани данни за цените на най-търсената категория цигари (MPCC), съотнесени към БВП на глава от населението, което е и най-консервативният подход за оценка на достъпността. Използвани са конкретно данните за най-търсената категория цигари, тъй като този ред е наличен за целия период – средната претеглена цена се изчислява след 2011 г., което в случая не е от полза;

✓ Изглаждане на данните в началото и края на периода с тригодишна плъзгаща се средна, която цели да ни предпази от конкретни отклонения във всяка една година – без подобно изглаждане резултатите ще бъдат силно зависими от избора на години, спрямо които се правят сметките; Конкретните периоди, които изглаждаме и сравняваме, са: 1) 2007-2009 г., тоест това е периодът преди данъчния шок от 2010 г. и 2) 2015-2017 г., което е последният наличен период и обхваща годините след стабилизирането на пазара от 2015 г.

Спадът в търсенето на легални цигари за периода 2015-2017 г. спрямо периода 2007-2009 г. е 27,6%. В същото време, макар цените на цигарите да се удвояват в периода 2007-2017 г., загубата на ценова достъпност в периода 2015-2017 г. спрямо периода 2007-2009 г. е 29%. Можем да заключим, имайки предвид всички условия през годините, че ценовата еластичност на цигарите в България е сравнително висока – в рамките на -0,95, особено на фона на оценките в литературата по въпроса.

Може би най-важният момент в направеното изчисление на еластичността е изглаждането на потребените количества цигари и то заслужава специално внимание. Официалните данни за България по години могат да се колебаят много, като отразяват различни ефекти – например презапасяване с цигари на старите цени преди покачване на акцизите. Опитът показва, че такива могат да бъдат намерени на пазара през първото и второто тримесечие на новата година. Именно затова се налага изглаждане на данните. Този подход се прилага и от други източници, които дават собствени

изчисления за потреблението на цигари – например ежегодния доклад „Project Sun: A Study of the Illicit Cigarette Market in the European Union, Norway and Switzerland“¹¹ на KPMG LLP. Данните за потреблението на цигари по години в България в доклада на KPMG са много сходни с изгладените от ИПИ официални данни на българските институции.

Анализът на потребителското поведение по години, вече базирано на официалните неизгладени данни, показва различни периоди. През 2008 г., въпреки нарастването на цените, се наблюдава и ръст в потреблението. Причината е в бързия ръст на доходите през 2008 г., тоест реално достъпността се подобрява въпреки по-високите цени. През 2009 и 2010 г. има голям спад на достъпността и съответно сериозен спад в потреблението. Интересното е, че през 2011 г. на практика има сравнително малка промяна в цените, но ново свиване на потреблението, което най-вероятно е провокирано и от инерционни процеси от покачването на цените през 2010 г. Тези инерционни ефекти са видими през годините и отново подсказват, че е по-правилно да се търси еластичността в по-голям период, а не за конкретна година.

След 2010-2011 г. на практика имаме подобрене на достъпността във всяка една година с изключение на 2013 г. Това относително задържане на цените на цигарите позволява на пазара да се стабилизира и количествата нарастват, особено след 2015 г., когато ръстът в доходите е по-сериозен. През 2015 г. ръстът в легалните количества е свързан и със свиването на незаконната търговия, тоест тук виждаме ясно ефекта и на други политики върху търсенето на легалния пазар.

Разбивката на потреблението на законни и незаконни цигари ни позволява да проследим до каква степен промените в цените водят до проявления на ефекта на доходите (по-ниско потребление) и ефекта на заместването (пренасочване на потреблението). През 2009 и 2010 г., които са и годините с най-осезаем спад в потреблението, данните показват сходна картина – близо 75% от свиването на легалното потребление е резултат от по-малко потребление на цигари¹², докато останалото е пренасочване към пазара на незаконни цигари. През 2008 г. се наблюдава ръст на потреблението както на легални цигари, така и на незаконни такива – това се обяснява с покачването на достъпността заради високия икономически растеж и доходите, но и с повишението на акциза и съответно на цените. В случая ефектът на дохода е довел до повече легално потребление, а ефектът на заместването - до ръст в потреблението на незаконни цигари, най-вероятно сред групи, които не са усетили в подобен мащаб ръста на доходите.

¹¹ Виж KPMG, Project Sun: A Study of the Illicit Cigarettes Market in the European Union, Norway and Switzerland .

¹² Тук влиза и ефектът от пренасочване на потребление от пазара на цигари към пазара на тютюн за свиване. Този ефект е важен, но той все пак има ограничено влияние – под 1/10 от общото намаление на пазара на легални и нелегални цигари през 2010 г. е насочено към тютюна за свиване.

По-сериозното свиване на общото потребление се наблюдава и през 2011 г., но в тази година то е изцяло обвързано със свиване на незаконната търговия, в която свръх количествата незаконни цигари от 2009 и 2010 г. на практика изчезват. Последната по-осезаема промяна е през 2015 г., когато ръстът в легалното потребление е поделен:половината идва от ръст на пушенето, а другата половината - от свиване на незаконния пазар. В случая повишаването на достъпността води и до двата разисквани ефекта – трябва да се отбележи все пак и по-добрата работа на контролните органи в ограничаване на незаконния пазар.

Потребление по ценови категории

Детайлните данни от Агенция „Митници“ на потреблението на цигари по ценови категории за периода 2009-2016 г. дават възможност да се проследят потребителските предпочитания през годините. В България се наблюдава силна концентрация на потреблението на цигари в ниския ценови сегмент. През 2016 г. например при общо потребление от 13,8 млрд. къса цигари, 9,2 млрд. къса или 2/3 от всички са с цена в рамките на 4,60 до 5,00 лева. Към това можем да прибавим и още близо 3 млрд. къса, които са с 50 стотинки над или под този интервал.

Интересно е движението през 2015 г., когато реално няма сериозна промяна в цените, но има едно преливане на потребление от нелегалния към легалния пазар – най-вероятно в резултат от физическия контрол във фабриките за производство на цигари¹³. Ръстът в потреблението на легалния пазар се концентрира предимно в двата най-предпочитани сегмента – между 4 и 5 лв. цена на кутия, което показва, че пушачите са се завърнали от нелегални продукти към ниския сегмент на легалния пазар. В същото време обаче се наблюдава и ръст в по-високия сегмент (5,60-6,00 лв.), което показва лоялност към определени марки и е подкрепено от повишената достъпност на цигарите през 2015 г.

През 2017 г. вече има огромна концентрация в потреблението на цигари конкретно в ценовия сегмент 4,60-5,00 лв., като потреблението на цигари в тези ценови рамки достига над 10 млрд. къса или близо $\frac{3}{4}$ от целия пазар на цигари. Това е резултат от покачването на акцизите и съответно почти пълното изчезване на цигари с цени под 4,60 лв. от пазара. Данните за 2018 г., където имаше ново покачване на акциза, показват, че пазарът в ниския клас сега е разделен почти поравно между сегментите 4,60-5,00 лв. и 5,10-5,50 лв. До месец септември 2018 г. в първия сегмент са продадени 4,7 млрд. къса, а във втория – 4 млрд. къса.

¹³ Виж [Икономически анализ на акцизната политика спрямо тютюневите изделия в България и ефектите върху незаконната търговия \(2007-2017\)](#), ИПИ (2018)

Нагласи на потребителите

Проведеното социологическо проучване¹⁴ сред 5200 пушачи в България съдържаше въпрос за нагласите спрямо евентуални промени в цената на цигарите. Получените отговори дават известна представа за потенциалната реакция на потребителите при четири различни сценария за покачване на цените на цигарите – с 20 ст. (около 4% поскъпване), 50 ст. (около 10% поскъпване), 1 лев (около 20% поскъпване) и 2 лв. (около 40% поскъпване). Поскъпването в проценти е дадено спрямо средната цена за пазара. Отговорите на респондентите по-скоро служат за ориентир, тъй като понякога оценката на потребителите за потенциалната им реакция при промяна в цените се различава от това, което се случва на практика.

Това, което се наблюдава при различните варианти на поскъпване, е, че относителната еластичност на търсенето постепенно се покачва с по-високата стъпка на евентуално повишение на цената. Ако обединим отговорите „ще спра да пуша“, „ще премина на друга алтернатива – тютюн за свиване“ и „ще премина на цигари без бандерол“, то при поскъпване на цигарите с 4% и 10% имаме съответно 2,2% и 5% от пушачите, които са дали един от трите отговора, което означава, че ще преустановят употребата на легални фабрични цигари. Ако оставим останалите ефекти настрана, това би означавало ценова еластичност на търсенето в рамките на -0,46/-0,47. В случая използваме този метод по-скоро за сравнение в поведението на отделните групи, а не толкова като най-точен за определяне на еластичността на търсенето по принцип.

При поскъпване на цигарите с 20% и 40% реакциите са много по-отчетливи, като съответно 25% и 44% от пушачите избират една от трите опции, тоест ценовата еластичност на търсенето скача чувствително до -1,07/-1,16. Следва да се има предвид, че това е хипотетична реакция на хората, която най-вероятно е преувеличена в отговор на вариантите, които предвиждат шоково поскъпване на цигарите.

Интересно в случая е, че ефектът на заместването в посока нелегални цигари и тютюн за пушене доминира в първите два сценария – поскъпване съответно с 20 и с 50 стотинки, докато ефектът на дохода, тоест нагласите да се спрат цигарите, се проявява все по-силно при по-голямо покачване на цените и доминира в евентуалното поведение на пушачите. По-горе вече установихме от практиката, че при по-сериозно покачване на цените, ефектът на дохода доминира. Важно е да се отбележи също така, че във всеки един от вариантите, алтернативата да се премине на незаконни цигари е по-предпочитана спрямо преминаването към тютюн за свиване.

Разбивката на пушачите по доход ни позволява да проверим и евентуалното им поведение при различното ниво на доход. Наличните доходни интервали не ни позволяват да разделим пушачите на две равностойни групи – спрямо медианния

¹⁴ Проучването е проведено от Алфа Рисърч в периода март-април 2018 г. (виж [Тук](#)).

доход например, затова те са разделени условно на горните два квинтила – 40-те процента пушачи с по-високи доходи и долните три квинтила – 60-те процента пушачи с по-ниски доходи.

Данните показват различно поведение, което се проявява особено силно при по-ниските промени в цените, тоест тези, които не нарушават в голяма степен достъпността на цигарите за хората с по-високи доходи, но явно са в тежест при тези с по-ниски доходи. В първите два варианта – покачване с 20 и 50 стотинки на цигарите, „по-богатите“ регистрират еластичност от -0,24, докато при „по-бедните“ тя е -0,61/-0,62. При по-голямо покачване на цените – с 1 или 2 лева, ценовата еластичност при „по-богатите“ е -0,96/-1,01, докато при „по-бедните“ достига -1,11/-1,30.

Наблюденията са сходни и при разбивката между работещи пушачи и пушачи пенсионери. При работещите ценовата еластичност варира от -0,39 до -0,79 при различните варианти, докато при пенсионерите еластичността варира от -0,61 до -1,32. Интересно е, че при пенсионерите се наблюдава много малка склонност към преминаване към незаконни цигари, като при тях е много по-вероятно да спрат пушенето, отколкото да преминат към незаконни цигари.

Хармонизацията в рамките на ЕС

Процесът на хармонизация на акцизите върху тютюневите изделия в ЕС премина през два основни периода в последните 15-20 години. Първият беше с поставянето на целите за минимални нива на акцизите, които новите страни членки трябваше да достигнат до 2010 г. Новите страни членки (присъединили се с разширяванията на ЕС от 2004 и от 2007 г.) следваше да предприемат шокови покачвания на акцизите, което имаше множество негативни ефекти. Незаконната търговия с цигари в някои страни – например България, Литва и Латвия, скочи до над 30% през 2010 г. В периода непосредствено преди 2010 г. в новите страни-членки се наблюдаваше сериозно свиване на ценовата достъпност на цигарите, която в общия случай сериозно изостана спрямо тази в старите членки на ЕС.

Вторият период беше до 2018 г., когато имаше поставена нова цел, макар и вече чувствително по-постижима спрямо тази от 2010 г. В този период (2010-2018 г.) се наблюдава нормализиране на пазарите в почти всички нови-страни членки. През последните години, въпреки някои стъпки за повишаване на акцизите, икономическият растеж и съответно ръстът на доходите, които са традиционно по-силни в новите страни-членки, доведоха до покачване на ценовата достъпност на цигарите. Последната обаче все още остава чувствително под тази в Западна Европа, тоест пушачите от новите страни-членки и конкретно от България трябва да отделят чувствително повече от своя доход, за да покрият своето потребление на цигари.

През 2018 г. се проведе публична консултация за евентуална промяна в директивата, отнасяща се до акцизите върху тютюневите изделия. Макар в по-голямата си част консултацията да беше насочена към нормативната рамка за новите продукти – нагряваемите изделия и електронните цигари, на обсъждане бяха подложени и някои от основните моменти в европейската акцизна рамка спрямо традиционните изделия. Важно е да уточним, че подобни консултации не отразяват мнението на всички граждани в Европа, а по-скоро мнението на заинтересованите страни, които активно са представили своята позиция.

От гледна точка на настоящото изследване темата с цените на тютюневите изделия е особено важна. Въпреки че се наблюдава известна поляризация между групите респонденти по отношение на цените, преобладават тези, които защитават позиция, че цените на цигарите са по-скоро високи. Като водещ проблем при евентуално повишаване на облагането и съответно поскъпване на цигарите най-често се посочва нарастването на потреблението към нелегални цигари. Това означава, че централно място в дискусиата за акцизите върху цигарите продължава да заема размерът на незаконния пазар и съответно всяка политика трябва да се съобразява с този потенциален ефект.

Интересен е въпросът за основната цел на европейското законодателство в областта на акцизите върху тютюневите изделия. Това на практика е централен въпрос, който очевидно остава отворен за дискусия. Целта, която получава отчетлива подкрепа от абсолютно всички групи, е да се установят строги и ясни дефиниции на тютюневите изделия на ниво ЕС. Други цели, които срещат подкрепа от отделните групи участници в консултацията, са: да се гарантира, че акцизната рамка във всяка страна-членка в достатъчна степен защитава здравето на гражданите; да се подпомогнат страните-членки в борбата с нелегалната търговия; да се гарантира, че данъчните режими в отделните страни няма да попречат на свободната конкуренция на пазара.

Интересно е, че целта, която среща силно ограничена подкрепа, е да се намали разликата в акцизното облагане и съответно в цените в отделните страни-членки. Резултатът от консултацията е в унисон с логиката, че сляпото преследване на номинална хармонизация в акцизи и цени всъщност не взима под внимание икономическите различия в страните по отношение на достъпността на цигарите и реално може да е катастрофално за другите основни цели, особено по отношение на незаконната търговия. Всъщност една от основните тези на настоящото изследване, която среща подкрепа и в представения анализ, е именно в тази посока – икономическите различия между страните трябва да се отчитат, за да бъде ефективна европейската политика.

По отношение на въпросите за минималните нива на акциза върху цигарите преобладават мненията, че те към момента не трябва да се променят. Това важи както за 90-те евро минимален акциз на 1000 къса цигари, така и за правилото акцизната

тежест да е поне 60% от крайната цена. Може би очаквано, мненията за увеличение на минималните акцизни нива идват по-скоро от страните, в които номиналната акцизната тежест е по-висока – в тези страни подобна мярка реално няма да има и ефект.

Данните показват, че като цяло второто акцизно правило за минимум 60% от цената (т.нар. пропорционално правило) среща повече скептицизъм, като някои от групите направо предлагат неговото премахване. Опитът на новите страни-членки показва, че правилото, което води до повишаване на акцизите, е всъщност номиналното такова. Пропорционалното правило само по себе си не е толкова ефективно от гледна точка на въздействието му върху покачването на акцизната тежест.

Макар да липсва одобрение за евентуално покачване на минималния акциз, много по-ясно изразено е неодобрението от евентуалното рязко вдигане на акцизната тежест в опит да се свие чувствително потреблението. Отговорите за потенциалните ефекти от покачването на акцизите върху цигарите показват, че очакванията са не толкова за намаляване на потреблението на традиционните продукти, колкото за търсене на алтернативи – най-много хора отговарят в посока иновативни продукти (например нагреваемите изделия) или незаконни цигари.

Изводи и препоръки

Настоящото изследване цели да хвърли повече светлина върху акцизната политика спрямо тютюневите изделия в ЕС, като се фокусира върху ценовата достъпност на цигарите в ЕС през последните 10 години и конкретно върху ценовата еластичност на цигарите в България. Данните в доклада са актуални към 2018 г., което ги прави релевантни към текущия дебат за посоката на акцизната политика спрямо тютюневите изделия в Европа. В тази връзка е разгледана и наскоро завършилата публична консултация на ЕК за евентуални промени в акцизната рамка в ЕС, които потенциално могат да засегнат и традиционните тютюневи продукти.

Прегледът на ценовата достъпност на цигарите в ЕС ясно показва, че последната е доста по-ниска в новите страни-членки и конкретно в България, въпреки по-ниските цени на цигарите. Макар в България цените да са средно с 25-30% по-ниски от тези в новите страни-членки и наполовина спрямо средните цени за ЕС (без Великобритания и Ирландия), ценовата достъпност на цигарите остава по-ниска – в рамките на 1,6-1,7 пъти по-ниска от тази в ЕС-28. Единствената страна, в която се наблюдава по-ниска ценова достъпност на цигарите от тази в България, е Румъния, което е следствие от относително по-сериозното увеличение на акцизите там през 2015 и 2016 г.

Като цяло в рамките на ЕС-28 за последните 10 години се наблюдава влошаване на ценовата достъпност на цигарите, която най-отчетливо се проявява в новите-страни членки, както и в южните държави – Португалия, Испания, Франция, Италия и Гърция.

След 2015 г. обаче има обръщане на тенденцията, като много от страните успяват да се стабилизират или дори да спечелят по отношение на ценовата достъпност на цигарите – в някои от новите страни-членки, в т.ч. България, има ясна тенденция за подобряване на ценовата достъпност, което е резултат от доброто представяне на икономиката през последните 3-4 години.

Ценовата достъпност на цигарите в България, изчислено като брой кутии, които могат да бъдат закупени с нетния дневен доход на човек от населението, е 1,6 пъти по-негативна спрямо ЕС през 2018 г., а в пиковия момент (2010 г.) е достигала 2,3 пъти разлика. Казано по друг начин, през 2018 г. с разполагаемия нетен дневен доход на човек от населението в България могат да се закупят 5,8 кутии цигари, докато средно за ЕС-28 могат да се закупят 9,3 кутии цигари.

Изчисленията показват сравнително висока ценова еластичност на цигарите в България, като за периода 2007-2018 г. тя достига -0,95. Спадът в търсенето на легални цигари за периода 2015-2017 г. спрямо периода 2007-2009 г. е 27,6%. В същото време, макар цените на цигарите да се удвояват в периода 2007-2017 г., загубата на ценова достъпност в периода 2015-2017 г. спрямо периода 2007-2009 г. е 29%. Можем да заключим, имайки предвид всички условия през годините, че ценовата еластичност в България е сравнително висока, особено на фона на оценките в литературата по въпроса.

Проведеното от ИПИ с помощта на Алфа Рисърч социологическо проучване сред 5200 пушачи в България през март-април 2018 г. ни позволява да разкрием повече детайли за потребителското поведение при евентуално покачване на цената на цигарите. Прави впечатление, че еластичността на търсенето постепенно се увеличава при различните стъпки на покачване на цените – от около -0,50 при увеличение с 4% или 10% до над -1,00 при увеличение с 20% и 40%. В случая следва да се има предвид и това, че най-вероятно респондентите реагират по-остро на думи, отколкото биха го направили на дела. Видима обаче е разликата в еластичността между по-богати и по-бедни, както и между работещи и пенсионери. Последното показва, че различията в социалния статус и дохода водят до различно поведение и следва да се взимат предвид при провеждането на политиката.

Прегледът на дискусията за евентуалните промени в европейската акцизна рамка, в т.ч. проведената консултация от ЕК, показва ясно обвързването на целите на европейската политика не толкова с номиналното изравняване в облагането, колкото с установяването на общи дефиниции, предпазването на общественото здраве и ограничаване на незаконната търговия. Последното означава, че въпросите за достъпността и еластичността са ключови, тъй като спрямо тях може да се разглежда евентуалното поведение на пушачите, в т.ч. обръщането към незаконни алтернативи.

Общата дискусия към момента говори по-скоро за запазване на основната рамка, което, в условията на продължаващ ръст на европейските икономики (според последните прогнози), би следвало да подобрява ценовата достъпност и да потиска незаконния пазар.

Изводите за новите страни-членки и конкретно за България разкриват, че през последните 3-4 години на практика има възстановяване на ценовата достъпност на цигарите въпреки покачването на акцизите. През 2019 г. в България не са предвидени промени в акцизната тежест, което означава, че ценовата достъпност допълнително ще се подобри спрямо очаквания ръст на икономиката. В средносрочен план, дори и без поставянето на нова цел в европейската директива, дискусията за плавно покачване на акцизите върху цигарите най-вероятно ще продължи.

Нереалистично би било да очакваме изравняване на ценовата достъпност на тютюневите изделия в рамките на ЕС-28 в средносрочен период. Не това е и непосредствената цел пред общата европейска политика. Въпреки това промените в европейското законодателство, както и в националните политики следва да отчитат различията в покупателната възможност и да не залагат правила, които биха оцетили по-бедните страни. Новите страни-членки, в т.ч. и България, следва да се придържат към политика, която от една страна да залага на предвидимост и постепенност в акцизните промени, а от друга да отчита промяната в доходите на гражданите, като предприема покачване на акцизите в добрите години, когато нарастващите доходи могат да притъпят негативните ефекти от евентуалната загуба на ценова достъпност спрямо тютюневите изделия.