Оценка на въздействието
на
предлагани промени в чл. 35
от
Закон за тютюна, тютюневите и свързаните с тях изделия

Октомври 2016 г.,

София

Съдържание

Въведение ... 3

1. Дефиниране на проблема: ... 4

1.1. Кратко описание на проблема, причини за неговото възникване и аргументи, които оправдават нормативната промяна ... 4

1.2. Описание на проблемите в приложението на съществуващото законодателство, които налагат приемането на промените ... 8

1.3. Информация за изготвени последващи оценки на нормативния акт или анализи за изпълнението на политиката и какви са резултатите от тях ... 11

2. Цели ... 11

2.1. Намаляване на учениците, употребяващи тютюневи изделия – между 4 350 и 8 100. ... 11

2.2. Намаляване на разходите за здравеопазване на групи заболявания, за които тютюнопушенето е основен рисков фактор. ... 12

3. Идентифициране на заинтересованите страни ... 13

3.1. Преки заинтересовани страни ... 13

4. Регулаторна тежест ... 14

5. Варианти на действие ... 14

6. Източници ... 17

7. Приложения ... 18

СПИСЪК НА ИЗПОЛЗВАНИТЕ СЪКРАЩЕНИЯ

GYTS	Глобално проучване на тютюнопушенето сред младите хора / Global Youth Tobacco Survey /
ДДС	Данък добавена стойност
ESPAD	Европейският училищен изследователски проект за алкохол и други наркотици / European School Survey Project on Alcohol and Other Drugs/
ЕС	Европейски съюз
ЗТТСИ	Закон за тютюна, тютюневите и свързаните с тях изделия
ЗТР	Закон за търговския регистър
ЗИД	Закон за изменение и допълнение
НАП	Национална агенция по приходите
НСИ	Национален статистически институт
НЗОК	Национална здравноосигурителна каса
РККТ	Рамкова конвенция за контрол на тютюна
РЗИ	Регионална здравна инспекция
СЗО	Световна здравна организация

СПИСЪК НА ТАБЛИЦИТЕ

Таблица №1	Очаквано намаление на брой ученици до 10 клас, редовно употребяващи цигари
Таблица №2	Предложение за изменение на ЗТТСИ
Таблица №3	Препоръки на СЗО в РККТ

Въведение

Настоящата предварителна Оценка на въздействието е изготвена по поръчка на Коалиция за живот без тютюнев дим във връзка с предлагани промени в чл. 35 от ЗТТСИ. Оценката е изготвена от консултантска компания „Ла Фит“ ООД с участието на проф. д-р Румен Брусарски, д-р Снежана Димитрова, д-р София Ангелова. При изготвяне на оценката е ползван проектът на формуляр за частична оценка на въздействието, публикуван за обществено обсъждане в Портала за обществени консултации (www.strategy.bg).

Предложението е направено във връзка с необходимостта от въвеждане на пълна забрана за реклама на тютюневи изделия с цел превенция на въздействието сред младите хора, които са най-податливи на рекламните послания. Въвеждането на тази забрана е въпрос на време с оглед изпълнението на задълженията на България като страна по Рамковата конвенция за контрол на тютюна (РККТ) на Световната здравна организация (СЗО). Предвид последиците и статистиката за България по отношение на пушачите, въвеждането на тази забрана не търпи отлагане, защото здравето на нацията е най-важния показател за състоянието на държавата.

В настоящата Оценка на въздействието са използвани данни от НСИ, Евростат, СЗО, НЗОК и други официални източници. Очертани са проблемите в сегашното законодателство и са представени очакваните ползи от предлаганата промяна. Идентифицирани са заинтересованите страни и са разгледани три сценария на действие.

1. Дефиниране на проблема:

1.1. Кратко описание на проблема, причини за неговото възникване и аргументи, които оправдават нормативната промяна

България заема водещо място сред страните членки на Европейския съюз в класациите за тютюнопушене. Статистиката на Евростат по отношение на потреблението на тютюн („Tobacco consumption statistics“)[1] определя България между 1-во и 3-то място в различните класации за потреблението на цигари. На фона на това, страната ни е с едно от най-ниските нива на средна продължителност на живот сред страните-членки[2], и води класацията по едно от най-високи нива на смъртност.

Въпреки положителните промени в българското законодателство през последните години, сред които забрана на тютюнопушене на обществени места, частична забрана

[1] http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Tobacco_consumption_statistics
[2] http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Mortality_and_life_expectancy_statistics

за реклама на тютюневи изделия, въвеждане на комбинирани здравни предупреждения и други промени, отразяващи европейското законодателство по въпроса, постигнатият ефект не е достатъчен. От една страна, това се дължи на неефективното прилагане на законодателство и неефективния контрол. От друга страна, промените в законодателството не са достатъчно превантивни за намаляване броя на пушачите в България.

Високият дял на пушачите в България е функция на един от основните проблеми, а именно - ранната възраст, на която се формира вредния навик. Тъй като броя на редовните пушачи се увеличава в по-горните класове, се правят отдени изследвания за възрастовите групи в училище. Според данни на Европейския училищен изследователски проект за алкохол и други наркотици (ESPAD) за 2015 г.[3], **7% от учениците до 13 г. употребяват ежедневно цигари**. По данни на НСИ, общият брой на учениците до 7 клас в България през 2015/2016 учебна година е 387 524, което означава, че броят на редовните пушачи в тази възрастова категория е над 27 хил. ученици. Следващата възрастова категория, която подлежи на изследване, са **учениците между 13 и 15 години в България,** като данните от Глобалното проучване на тютюнопушенето при учениците (GYTS) за 2015 г. показват, че **10,9% от учениците в тази възрастова категория употребяват редовно цигари[4].** По данни на НСИ, общият брой на учениците в 7, 8 и 9 клас за 2015??е 179 287, което означава, че почти 20 хил. ученици в тази възрастова категория употребяват редовно цигари. Следващата и най-засегната възрастова група от ученици, които редовно употребяват тютюневи изделия са тези от 10 клас. Данните показват, че **с навършване на 16 години** техният брой започва да расте значително, като според изследването на ESPAD от 2015 г. **делът им се увеличава до 25%**. Тенденцията продължава до навършване на 25-годишна възраст[5] и това е основната причина почти всеки трети българин (29,2%) на възраст 15 – 84 години да пуши[6]. По данни на НСИ, общият брой на учениците в 10 клас за 2015/2016 г., е 62 196, което означава, че над 15 хил. от тази възрастова категория редовно употребяват цигари.

Причините за високия дял на учениците, употребяващи тютюневи изделия, са подробно изследвани от Световната здравна организация (СЗО) в Рамковата конвенция за контрол над тютюна (РККТ), влязла в сила през 2005 г. **Една от водещите**

[3] http://www.anketi.info/images/folder/espad_report_2015_presentation_bg_final.pdf
[4] „Глобално проучване на тютюнопушенето сред младите хора, България 2015“ /Global Youth Tobacco Survey (GYTS), Bulgaria 2015
[5] http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Proportion_of_daily_smokers_of_cigarettes,_persons_aged_15_and_over,_by_sex_and_age,_2008_or_nearest_year_(%C2%B9)_(%25)_Health2015.png
[6] http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Proportion_of_daily_smokers_of_cigarettes,_persons_aged_15_and_over,_2008_or_nearest_year_Health2015.png

препоръки на СЗО в Конвенцията е въвеждането на пълна забрана за реклама на тютюневите изделия[7]. Според СЗО над 78% от младите хора в света на възраст 13-15 години са изложени на редовна реклама на тютюневи изделия[8]. Проучвания показват, че отказът от тютюнопушене значимо увеличава средната продължителност на живот – общо и в добро здраве на лицата, на които им предстоят поне 15 години живот, т.е. колкото по-рано се спре тютюнопушенето, толкова по-голяма е ползата от това.[9]

Предвид статистиката, че повечето пушачи развиват своята зависимост към никотина преди да навършат 20 години, СЗО призовава правителствата за спешни мерки и въвеждане на пълна забрана за всякаква форма на реклама на цигари. В България бяха въведени редица ограничения по отношение на рекламата на цигари, но ефектът от тях е крайно недостатъчен. Както в България, така и в световен мащаб, тенденциите в тютюневата индустрия са заобикаляне на частичните забрани, чрез иновативни методи за реклама, част от които включват: т.нар. „Стелт“ (Stealth) маркетинг (начин на рекламиране на продукт, без всъщност да изглежда, че той бива рекламиран); промоции в нощни заведения и клубове; участие в благотворителни кампании и т.н. Тези тенденции в рекламата непрекъснато се променят с развитието на технологиите и частичната забрана в момента е предпоставка за заобикаляне на закона и намирането на нов подход в таргетирането на потенциалните пушачи. Становището на СЗО по въпроса е категорично – следва да се въведе пълна забрана за реклама на тютюневи изделия под каквато и да е форма.

Данните на СЗО показват, че в страните, в които е въведена пълната забрана, се наблюдава спад със **средно около 7%**[8] в потреблението на тютюневи изделия. Този процент варира и зависи от културните особености на населението в отделните страни, като в съседна Турция делът на пушачите е намалял с **13% след серия от ограничителни мерки**[8], вкл. пълна забрана за реклама, или над 1,2 млн. потребители по-малко. В доклада „Глобална перспектива за препятстване на смъртните случаи от тютюнопушене“ (Avoidable Deaths from Smoking: A Global Perspective), се посочва, че **забраната за реклама на тютюневи изделия намалява броя на пушачите със 7%**[10] **в развитите страни, а в развиващите се процентът е до два пъти по-голям, т.е. около 14%.** В доклада се посочва категорично, че частичната забрана има нулев или незначителен ефект и пренасочва тютюневата индустрия към нови техники за реклама. Положителни резултати от предприети мерки за забрана на рекламата на тютюневите изделия се наблюдават и в Ирландия. Въведената забрана в Ирландия за излагането на тютюневите изделия на витрини и рафтове през 2009 г. дава най-добри резултати в

[7] http://www.who.int/tobacco/control/measures_art_13/en/
[8] http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2013/who_ban_tobacco/en/
[9] http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1361023/
[10] Public Health Reviews, Vol. 33, №2, с. 589
http://www.publichealthreviews.eu/upload/pdf_files/10/13_Jha.pdf

групата на тийнейджърите – само за три месеца споменът за тези витрини намалява с над 60%[11] - от 81% до 22% при младите хора на възраст 13 – 15 г. (при възрастните намалява от 49% до 22%), а 38% от тях смятат, че това ще помогне на децата да не пушат. Данните от тези проучвания са показателни за огромния ефект, който оказва рекламата особено върху младите хора.

При запазване на световните тенденции за България – намаляване броят на пушачите между 7% и 13% при въвеждане на пълна забрана, **очакваната полза от промяната ще бъде между 4 350 и 8 100 по-малко ученици до 10 клас, редовно употребяващи тютюневи изделия.**

Резултатите са направени след разбивка по възрастови категории за отделните ученици с оглед техния общ дял и информацията за дела на редовно употребяващи тютюневи изделия. В табличен вид, изчисленията могат да бъдат представени по следния начин:

Таблица №1: Очаквано намаление на брой ученици до 10 клас, редовно употребяващи цигари

Възраст	Клас ученици	Общ брой	Редовни пушачи	Намаление на дела (между 7% и 13%)	Очаквано намаление (брой ученици)
< 13 г.	< 7 клас	387 524	7%	0,49% - 0,91%	1900 – 3530
13 – 15 г.	7 – 9 клас	179 287	10,9%	0,76% - 1,42%	1360 – 2550
16 г.	10 клас	62 196	25%	1,75% - 3,25%	1090 – 2020
ОБЩО					
7 – 16 г.	1 – 10 клас	629 007	10,01%	0,69% - 1,29%	**4350 - 8100**

Източници: НСИ (брой ученици), ESPAD (редовни пушачи до 13 г., редовни пушачи 16 г.), GYTS (редовни пушачи 13 – 15 г.)

С оглед гореизложеното, България следва да направи необходимите поправки в Закона за тютюна, тютюневите и свързаните с тях изделия за въвеждане на пълна забрана за реклама на тютюневи изделия. Като страна по Конвенцията, въвеждането на тази забрана е въпрос на време с цел адаптиране към световните тенденции. В Глобалния доклад за напредъка по изпълнението на РКТТ от 2014 г.[12], България фигурира предимно като негативен пример в изпълнението на Конвенцията, като например, че **по-малко от 1% от приходите от акциз на тютюна се използват за намаляване на употребата на тютюневи изделия и алкохолни зависимости** чрез финансиране на кампании. Нещо повече – въпреки, че в чл. 53, ал. 3 от Закона за здравето е уредено: „*Едно на сто от средствата, постъпили в държавния бюджет от акцизите върху тютюневите изделия и спиртните напитки, се използват за*

[11] Evaluation of the removal of point-of- sale tobacco displays in Ireland
[12] http://www.who.int/fctc/reporting/2014globalprogressreport.pdf

финансиране на националните програми за ограничаване на тютюнопушенето, злоупотребата с алкохол и недопускане употребата на наркотични вещества“, на практика този текст не се спазва, а вместо това обществото е свидетел на кампании за купуване на цигари с бандерол. Цялостното забавяне при въвеждането на препоръките от Конвенцията отдалечава България от останалите страни-членки на ЕС в това отношение. Предвид европейските и национални политики за ограничаване на тютюнопушенето, България трябва да увеличи ограниченията, за да достигне водещите страни при изпълнението на Конвенцията и възможно най-скоро да въведе пълната забрана за реклама на тютюневите и свързаните с тях изделия.

Освен поетите ангажименти на европейско и световно ниво, законодателят в България следва да осигури **израстването на здрава нация като дълг към обществото**. Тютюнопушенето е най-големият риск за здравето в Европейския съюз, който може да бъде избегнат, а ограниченията на рекламирането на тютюневи изделия е сред приоритетните мерки, с които всички държави-членки се съобразяват. Намаляването на броя подрастващи, които започват с вредния навик още от ученически години, ще спаси десетки хиляди животи в България и ще гарантира изграждането на една по-здрава нация. В допълнение, това ще спести средства на здравната система в бъдеще за лечение на повече от 20 заболявания, като най-мащабни са белодробните, сърдечно-съдовите, стомашно чревните заболявания, онкологичните.

Всичко това налага чл. 35 от Закона за тютюна, тютюневите и свързаните с тях изделия, да бъде променен в посока въвеждане на пълна забрана за реклама.

1.2. ОПИСАНИЕ НА ПРОБЛЕМИТЕ В ПРИЛОЖЕНИЕТО НА СЪЩЕСТВУВАЩОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО, КОИТО НАЛАГАТ ПРИЕМАНЕТО НА ПРОМЕНИТЕ.

В момента ограничителния характер на чл. 35, ал. 1 от Закона за тютюна, тютюневите и свързаните с тях изделия, дава възможност за извършване на широк спектър от рекламни дейности, спонсорство и промоционални кампании за популяризиране на цигари и други тютюневи изделия. По този начин, ефектът от частичната забрана е минимален и води единствено до „заобикаляне“ на регулациите.

В много от случаите рекламите са на ръба на закона и това препятства тяхното санкциониране. Това се отнася особено за външната реклама, която е видима от всички, включително и от деца. Изображението и видимостта на тютюневите изделия в местата за продажба представляват сами по себе си реклама и стимулиране на продажбите.

Актуализираният текст на чл. 35, ал. 1, в сила от 20.05.2016 г. дава възможност за „заобикаляне“ на закона, като включи допълнителния текст „чрез други външни признаци на рекламната визия с конкретна или специална отличителност, която да е разпознаваема предимно или само от лица под 18 години“ (т. 2, към ал. 1 на чл. 35).

Съществуващите текстове към чл. 35 от ЗТТСИ са взимно обвързани. Предложени са промени в алинеи 1, 2 и 5 на чл. 35, както следва:

Таблица №2: Предложение за изменение на ЗТТСИ

Съществуващ текст	Предложение за нов текст
(1) Забранява се рекламирането на тютюн, тютюневи и свързани с тях изделия, с изключение на: 1. територията на предприятия, където се произвеждат тютюн, тютюневи или свързани с тях изделия, и обектите, в които се извършва търговия с тютюн, тютюневи и свързани с тях изделия; 2. използването на търговска марка, когато в рекламата не участват лица под 18 години и тя не е предназначена или насочена към тях чрез други външни признаци на рекламната визия с конкретна или специална отличителност, която да е разпознаваема предимно или само от лица под 18 години; 3. места или мероприятия, на които достъпът на лица под 18 години е забранен.	***(1) Забранява се рекламирането на тютюн, тютюневи и свързани с тях изделия под каквато и да е форма в пресата, в други печатни издания, чрез радиото и телевизията, чрез услугите на информационното общество, както и чрез външна реклама, независимо от вида на рекламното съоръжение и местоположението му, уточнени в Правилника за прилагане на Закона.***
(2) Забранява се рекламирането на тютюн, тютюневи и свързани с тях изделия в радио- и телевизионни предавания.	***(2) Забранява се представянето на тютюневи и свързани с тях изделия и тяхната видимост в местата за продажба, както под формата на витрини, така и по рафтове и стелажи. Информацията за наличните тютюневи изделия в мястото на продажба се установява със списъци на тютюневите и свързани с тях изделия, на които се указват цените им, без каквито и стимулиращи продажбата елементи.***
(3) Рекламирането на тютюн, тютюневи и свързани с тях изделия в пресата и в други печатни издания и чрез услугите на информационното общество се допуска само за публикации, които са: 1. предназначени изключително за професионалисти в областта на	(3) Рекламирането на тютюн, тютюневи и свързани с тях изделия в пресата и в други печатни издания и чрез услугите на информационното общество се допуска само за публикации, които са: 1. предназначени изключително за професионалисти в областта на

Съществуващ текст	Предложение за нов текст
търговията с тютюн, тютюневи изделия, електронни цигари и контейнери за многократно пълнене или за лица, чийто основен предмет на дейност е производството или търговията с тютюн и тютюневи, тютюневи изделия, електронни цигари и контейнери за многократно пълнене; 2. отпечатани или публикувани в трета държава и не са предназначени за пазара на държава - членка на Европейския съюз, и на други държави - страни по Споразумението за Европейското икономическо пространство.	търговията с тютюн, тютюневи изделия, електронни цигари и контейнери за многократно пълнене или за лица, чийто основен предмет на дейност е производството или търговията с тютюн и тютюневи, тютюневи изделия, електронни цигари и контейнери за многократно пълнене; 2. отпечатани или публикувани в трета държава и не са предназначени за пазара на държава - членка на Европейския съюз, и на други държави - страни по Споразумението за Европейското икономическо пространство.
(4) Друга реклама на тютюн, тютюневи и свързани с тях изделия в пресата и в други печатни издания и чрез услугите на информационното общество е забранена.	(4) Друга реклама на тютюн, тютюневи и свързани с тях изделия в пресата и в други печатни издания и чрез услугите на информационното общество е забранена.
(5) Забранява се спонсорирането от лица, чийто основен предмет на дейност е производството или търговията с тютюн, тютюневи и свързани с тях изделия, на: 1. радио- и телевизионни предавания; 2. събития или дейности, които се провеждат в няколко държави - членки на Европейския съюз, и в други държави - страни по Споразумението за Европейското икономическо пространство, или имат по друг начин трансграничен ефект.	(5) Забранява се спонсорирането от лица, чийто основен предмет на дейност е производството или търговията с тютюн, тютюневи и свързани с тях изделия, на: 1. радио- и телевизионни предавания; 2. събития или дейности, които се провеждат в няколко държави - членки на Европейския съюз, и в други държави - страни по Споразумението за Европейското икономическо пространство, или имат по друг начин трансграничен ефект. ***3. събития или дейности на територията на страната, независимо от вида и характера им.***
(6) Забранява се всякаква форма на разпространение на тютюневи изделия в случаите по ал. 5, т. 2 с цел пряко или косвено популяризиране на тютюневи изделия.	(6) Забранява се всякаква форма на разпространение на тютюневи изделия в случаите ***по ал. 5*** с цел пряко или косвено популяризиране на тютюневи изделия.
(7) Забраняват се аудио-визуалните търговски съобщения за електронните цигари и за контейнерите за многократно	(7) Забраняват се аудио-визуалните търговски съобщения за електронните цигари и за контейнерите за многократно

Съществуващ текст	Предложение за нов текст
пълнене. За съобщенията се прилага Законът за радиото и телевизията.	пълнене. За съобщенията се прилага Законът за радиото и телевизията.

Видно е, че сега действащия чл. 35 от ЗТТСИ не съответства на принципите на Конвенцията и е необходима промяна в посока пълна забрана: „Всяка страна, в съответствие със своята конституция и конституционни принципи, ще налага всеобхватната забрана на всякаква реклама, промоция и спонсорство на тютюневи изделия“ (т. 2 от чл. 13 от РКТТ). Така предложените промени имат за цел пълното синхронизиране на българското законодателство с принципите на Конвенцията.

1.3. Информация за изготвени последващи оценки на нормативния акт или анализи за изпълнението на политиката и какви са резултатите от тях

Няма извършена последваща оценка на ЗТТСИ.

По данни от „Глобално проучване на тютюнопушенето сред младите хора, България 2015“ Global Youth Tobacco Survey (GYTS), Bulgaria 2015, България продължава да поддържа висок дял сред пушачите на възраст между 13 и 15 години. Това е и причина общото ниво на тютюнопушенето в страната да се задържа на едно от най-високите в Европейския съюз, въпреки предприетите мерки за ограничаването му.

2. Цели

Целите, които си поставя промяната в измерими резултати, са следните:

2.1. Намаляване на учениците от 1 до 10 клас, употребяващи тютюневи изделия – между 4 350 и 8 100.

Резултатите се очаква да бъдат постигнати в рамките на 5-годишен период, считано от въвеждането на пълна забрана за реклама на тютюневи изделия. Резултатите са получени след прилагане на световните тенденции за спад между 7% и 13% по данни на СЗО, посочени в т. 1.1 и систематизирани в Таблица №1. Данните се потвърждават и от Доклада на Световната банка „Тютюн или здраве в Европейския Съюз“, където ясно е посочено, че забраната за реклама в ЕС ще „**намали потреблението на цигари с около 7%**“[13]. Ефектът ще бъде по-голям в дългосрочен план, предвид тенденцията този процент да е значително по-висок в развиващите се страни – двойно или тройно. Така

[13] „Тютюн или здраве в Европейския Съюз“, стр. 16
http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/Tobacco/Documents/tobacco_fr_en.pdf

например, Иконометричен анализ от 2008 г.[14] обединява данни за 21 развити и 30 развиващи се страни и установява средно ограничаване на консумацията на тютюневи изделия след забрана на реклами в размер на 6.7% – в период от 14 години. Но специално **в развиващите се страни, ограничената забрана на рекламите води до спад на консумацията от 13.6% за периода, а всеобхватна забрана – до 23.5% спад**. Доколкото България попада в групата на развиващите се страни, според Международния валутен фонд[15], при въвеждане на пълната забрана за реклама на тютюневи изделия и нейното ефективно прилагане, не трябва да пропускаме възможността очакваният ефект да надвиши прогнозните данни.

2.2. НАМАЛЯВАНЕ НА РАЗХОДИТЕ ЗА ЗДРАВЕОПАЗВАНЕ НА ГРУПИ ЗАБОЛЯВАНИЯ, ЗА КОИТО ТЮТЮНОПУШЕНЕТО Е ОСНОВЕН РИСКОВ ФАКТОР.

Намаляването на дела на пушачите ще има фискално отражение върху бюджета в две основни направления: намаляване на разходите за здравеопазване и намаляване на приходите от акциз. Резултатите от изследването и методологията, по която са направени изчисленията, са представени в **Приложение №1** и **Приложение №2**.

В период от 10 години, ежегодно ще бъдат спестявани по 1,61 млн. лв.[16] от намаляване на публичните разходи за лечение на белодробни, сърдечно-съдови и стомашно-чревни заболявания. В същото време, загубите ще бъдат 18,39 млн. лв.[17] от акциз, ДДС и други данъци за бюджета. Въпреки че очакваното намаление на приходите от акциз е по-голямо от намаляване на публичните разходи за лечение на заболявания, свързани с тютюнопушене, следва да се отчете и неравнопоставеността в двата показателя.

От една страна, здравето на нацията е показател, който не може да бъде оценен в парично измерение. Здравето не може да бъде измерима величина във финансовите оценки, тъй като няма стойност и в този смисъл при съпоставката „фискални загуби – добро здраве“ паричната стойност не може да бъде водеща. Част от неизмеримите ползи са намаляване на тежестта върху здравната система чрез увеличаване средната продължителност на живота в **добро здраве**. Също така намаляване на преждевременната смъртност ще предотврати намаляването на работещите и съответно ще допринесе за нарастване на БВП.

Българското законодателство продължава да е едно от малкото в Европейския съюз, което прави компромис със здравето на нацията, за сметка на

[14] Evan Blecher. “The impact of tobacco advertising bans on consumption – a cross country approach including developing countries”.
[15] http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/01/weodata/groups.htm
[16] Приложение №2, Анюализирана стойност на съвкупните фискални ползи – AV_{TFB}
[17] Приложение №2, Анюализирана стойност на съвкупните фискални загуби /разходи/ – AV_{TFC}

приходите от акциз. От всички държави-членки в ЕС, само България, Литва, Чехия и Холандия не са въвели пълната забрана за реклама на тютюневи изделия.

От друга страна, високите приходи от акциз не могат да бъдат аргумент за свободна реклама на цигари по билбордове и витрини. Зависимост на държавния бюджет от акцизните приходи поради високия брой пушачи е негативен атестат за икономиката на страната и отдалечава България от средноевропейските стандарти. Приходите в бюджета могат да запазят своите нива и дори да се повишат, с прилагането на препоръките на СЗО за промяна в структурата на акциза върху тютюневите изделия чрез неговото увеличение. Зависимостта на държавата от акцизните приходи е видима – липсват широки обществени кампании, насочени към отказване от тютюнопушенето, а вместо това институциите насочват своите усилия и ресурси в кампании за превенция на контрабандата.

Всичко това налага извода, че **очакваната ежегодна нетна загуба на държавния бюджет от въвеждането на пълна забрана за реклама на тютюневи изделия с около 16 млн. лв. може да бъде компенсирана и едновременно с това да бъде намален делът на пушачите**. Държавата има достатъчно механизми, които може да приложи в това отношение, като спазва препоръките на Рамковата конвенция за контрол над тютюна.

Не на последно място, следва да се отбележи и очакваният положителен принос за икономиката от въвеждането на пълна забрана за реклама. Предвидените ресурси от производителите на тютюневи изделия и дистрибутори за реклама, ще бъдат преразпределени за други разходи и/или ще бъдат основа за облагане с корпоративен данък.

3. Идентифициране на заинтересованите страни

3.1. Преки заинтересовани страни

1) Публичен сектор

Министерство на икономиката, Министерство на здравеопазването (НЗОК, РЗИ), Министерство на финансите (Агенция „Митници“, НАП), Министерство на земеделието и храните, Комисия за защита на потребителите, Общински администрации.

2) Бизнес

Българска асоциация на тютюневата индустрия, регистрираните търговци на цигари – **над 42 хил. юридически лица по ЗТР**[18], регистрирани в териториалните митнически управления, дистрибутори на тютюневи изделия, рекламни агенции, промоутърски компании, медии и представители на средствата за масова информация.

3) Нестопански сектор

Учениците, граждани – непушачи и такива в процес на отказване, потребители на тютюневи изделия, неправителствени организации за борба с тютюнопушенето, Общности за обществено здраве, Българска асоциация на тютюневата индустрия.

4. РЕГУЛАТОРНА ТЕЖЕСТ

Със Законопроекта не се предвижда увеличаване на регулаторната тежест, както и не се предвижда създаване на нови органи за контрол. В действащия ЗТТСИ е въведена частична забрана за реклама. С предлаганите текстове се разширява приложното поле на забраната.

5. ВАРИАНТИ НА ДЕЙСТВИЕ

Сценарий 1: Не се предприемат действия

В случай, че не бъдат приети предлаганите промени в Закона, рекламата на тютюневи изделия ще продължи, заедно с тенденцията към предприемането на оригинални и модерни начини в посока създаване на положителни нагласи у обществото към цигарите. Най-засегнатата група отново ще бъде подрастващото поколение и проблемите ще се задълбочат с времето**. Около 78% от младите хора на възраст 13-15 години**[19] **ще бъдат подложени на периодична реклама от производители и търговци на тютюневи изделия, което ще осигури израстването на цяло ново поколение с положителни нагласи към тютюневите изделия.** В дългосрочен план, това ще се отрази негативно в редица аспекти. На първо място това е задържане на високия дял на пушачите в страната, повишаване на заболяванията, свързани с тютюнопушенето – белодробни, сърдечно-съдови, стомашно-чревни, онкологични и други заболявания. На второ място, това е общото влошаване на здравето на нацията, като се вземат предвид и потърпевшите „пасивни“ пушачи. Разходите на НЗОК по клиничните пътеки за лечение на заболяванията, свързани с

[18]Агенция Митници, Регистър на фирмите, търгуващи с тютюневи изделия http://extlb.bacis.customs.bg/BACIS/dtiregisters/tobacco.html

[19] http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2013/who_ban_tobacco/en/

тютюнопушенето, ще се увеличат. В допълнение, България ще продължава да бъде негативен пример в прилагането на поетите ангажименти за противодействие на тютюнопушенето в страната.

Сценарий 2: Предложените изменения и допълнения в ЗТТИ се приемат

Въвеждането на пълната забрана за тютюнопушене ще намали дела на пушачите сред младото поколение до 20-годишна възраст. Ще бъде ограничено въздействието върху групата на учениците между 13 и 15 години, която е подложена на най-висок риск от пристрастяване към тютюневите изделия. При запазване на световните тенденции, въвеждането на пълна забрана за реклама на тютюневи изделия ще доведе до **намаляване на пушачите между 7% и 13%. По отношение на младите в България, това означава между 4 350 и 8 100 ученици от 1 до 10 клас по-малко, редовно употребяващи тютюневи изделия**, съгласно посочените данни в т. 1.1. Ще бъдат намалени разходите за здравеопазване по отношение на клиничните пътеки за лечение на заболявания, свързани с тютюнопушенето: белодробни заболявания, сърдечно-съдови заболявания и стомашно-чревни заболявания. Ефектът включва ежегодно намаление на разходите за всяка една от трите най-значими групи заболявания с по 1%, в периода от 2017 г. до 2026 г.[20] Не на последно място, това ще бъде крачка напред в прилагането на мерките от Конвенцията на СЗО, което ще позволи на България да продължи с изпълнението на препоръките. Ограничаването на вредите от тютюнопушенето неминуемо ще доведе до изграждането на по-здрава нация, по-работоспособно население с по-висока средна продължителност на живота и осигуряването на бъдещите поколения по-добър живот. Не на последно място и насочване на публичните разходи за здравеопазване от лечение към превенция.

Сценарий 3 Изготвя се нов ЗИД на ЗТТИ, в който ограниченията се разширяват и контролната дейност се затяга.

Въвеждането на пълна забрана за реклама на тютюневи изделия е само една от мерките, които са посочени в Конвенцията. Въпрос на време е те да бъдат приложени изцяло, от всички страни по нея. Част от тях вече са въведени от България, но за друга част все още няма яснота кога и по какъв механизъм ще бъдат приложени. Препоръките са в следните направления:

Таблица №3: Препоръки на СЗО в РККТ

№	Област на препоръка	Референция към РККТ
1	Общи задължения *„При изработването и прилагането на техните политики за обществено здраве по отношение на*	Член 5.3

[20] Приложение №1 – намаляване на годишните публични разходи за лечение

№	Област на препоръка	Референция към РККТ
	контрола на тютюна страните членки трябва да предприемат действия, които да ***предпазват тези политики от търговските и други интереси на тютюневата промишленост*** *при спазване на националното законодателство.*“	
2	Ценови и данъчни мерки за намаляване на търсенето на тютюн Неценови мерки за намаляване на търсенето на тютюн	Член 6, 7
3	Предпазване от пасивното тютюнопушене	Член 8
4	Регулиране разкриването на съдържанието на тютюневите изделия	Член 10
5	Регулиране на съдържанието на тютюневите изделия Опаковка и етикетиране на тютюневите изделия	Член 9, 11
6	Образование, комуникация, обучение и обществена информираност	Член 12
7	Реклама, промоция и спонсориране на тютюн	Член 13
8	Мерки за намаляване на търсенето, отнасящи се до зависимостта от тютюна и спиране	Член 14
9	Незаконна търговия с тютюневи изделия	Член 15
10	Продажби на и от малолетни и непълнолетни лица	Член 16
11	Изследователска дейност, наблюдение, контрол и обмен на информация Сътрудничество в научната, техническата и юридическата област и предоставяне на свързана експертиза	Член 20, 22

Законът за тютюна, тютюневите и свързани с тях изделия и Законът за здравето в България на пръв поглед покриват изискванията на СЗО за голяма част от препоръките. **Все още липсват механизми за ограничаване търговските и други интереси на тютюневата индустрия при изработването и прилагане на политиките за обществено здраве, въвеждането на широко достъпни програми за отказване от зависимостта, мащабна обществена информираност за вредите от тютюнопушенето и намаляване на търсенето чрез повишаване на акциза**. По отношение на останалите препоръки, сериозен проблем остава контролът по спазването на забраната за тютюнопушене в закрити обществени и работни места и обществения транспорт, както и продажбата на цигари на непълнолетни. В случай, че бъдат въведени серия от ограничителни мерки чрез разширяване на ограниченията и затягане на контролната дейност с изготвянето на нов ЗИД на ЗТТИ, това ще доведе до рязко намаляване на броя на пушачите в страната и то за по-кратък времеви хоризонт от този между 5 до 10 години. Серия от такива мерки бяха въведени в Турция през 2008 г. и за

5 г. делът на пушачите намаля с 13%[21]. Това ще бъде най-добрия вариант за ограничаване на тютюнопушенето, но остава неясно дали ще може да се постигне подобен ефект толкова рязко, предвид недоволството от страна на бизнеса и практиката от въвеждането на забраната за тютюнопушене в закрити пространства.

България е страна с изключително висок дял на пушачите и най-оптималният вариант е поетапното въвеждане на ограничителни мерки, тъй като в противен случай няма да може да бъде постигнат ефект от законодателните промени. Очакванията са и за голям отпор от групата на пушачите, което може да ескалира напрежение и да породи отрицателно въздействие сред колебаещите се по чисто психологически причини на съпротивата.

6. Източници

1. Световна здравна организация / www.who.int
2. Евростат / http://ec.europa.eu/eurostat/
3. Глобално проучване на тютюнопушенето сред младите хора, България / GYTS
4. Рамковата конвенция за контрол над тютюна (РКТТ)
5. „Оценка на премахването на екраните с места за продажба на цигари в Ирландия“
6. „Глобална перспектива за препятстване на смъртните случаи от тютюнопушене“
7. Национален статистически институт / www.nsi.bg
8. Агенция „Митници“ / www.customs.bg
9. Национална здравноосигурителна каса / www.nhif.bg
10. Министерство на образованието / www.minedu.government.bg
11. Национален център за биотехнологична информация / www.ncbi.nlm.nih.gov
12. Public Health Reviews / www.pubichealthreviews.eu
13. Европейска Комисия / www.ec.europa.eu
14. Европейският училищен изследователски проект за алкохол и други наркотици (ESPAD) / www.espad.com
15. Международен валутен фонд / www.imf.org

[21] http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2013/who_ban_tobacco/en/

7. Приложения

Приложение №1:

Фискално въздействие на пълната забрана за реклама на тютюн и тютюневи изделия

Оценката на фискалното въздействие на проекта на ЗИД на Закона за тютюна, тютюневите и свързаните с тях изделия (Обн., ДВ, бр. 101 от 30.11.1993 г.) е изготвена в съответствие със: Закон за нормативните актове (Обн., ДВ, бр. 27 от 03.04.1973 г.), Указ № 883 за прилагане на Закона за нормативните актове (Обн., ДВ, бр. 39 от 21 май 1974 г.), Правилник за организацията и дейността на народното събрание (Обн., ДВ, бр. 97 от 25 ноември 2014 г.), Устройствен правилник на министерския съвет и на неговата администрация (Обн., ДВ, бр. 78 от 2 октомври 2009 г.), European Commission, Better Regulation Guidelines, SWD(2015) 111, 2015 и European Commission, Better Regulation "Toolbox", 2015.

Основна цел на настоящата оценка е да се измери въздействието на въпросния законопроект върху фиска.

В рамките на настоящата частична оценка на въздействието, са изследвани две групи фискални въздействия:

- разходи, в т.ч.:
  - намаляване на приходите от акциз;
  - намаляване на приходите от данък върху добавената стойност (ДДС);
  - намаляване на приходите от други данъци (корпоративен подоходен данък).
- ползи, в т.ч.:
  - намаляване на публичните разходи за лечение на белодробни заболявания;
  - намаляване на публичните разходи за лечение на сърдечно-съдови заболявания;
  - намаляване на публичните разходи за лечение на стомашно-чревни заболявания.

За оценка на въздействието са използвани *два метода* (препоръчани в: European Commission, Better Regulation Guidelines, SWD(2015) 111, 2015):

- анализ „разходи – ползи" (нетна настояща стойност);
- сравняване на анюализираните стойности на разходите и ползите.[22]

Докладът има следната *структура:*

- изходни данни и допускания;

[22] Анюализираните стойности са фиксирани (постоянни) парични суми (разход / полза) в края на всяка година от времевия хоризонт на изследването, чиито сбор в настояща стойност е равен на сбора от настоящите стойности на оригиналния поток от разходи / ползи, който се анюализира.

- резултати;
- изводи;
- приложение

1. Изходни данни и допускания

Изходните данни и допускания за целите на анализа могат да бъдат систематизирани така:

- времеви хоризонт на изследването: 10 години (2017 – 2026 г.).
- парична единица: BGN.
- годишна норма на дисконт: 4% (препоръчана от: European Commission, *Better Regulation "Toolbox",* 2015).
- годишно потребление на цигари (2015 г.): 12 млрд. къса (обложени с акциз и ДДС). Източник: МФ.
- намаляване на годишното потребление на цигари: 0,7% (6,78% за периода 2017 – 2026 г.)[23].
- продажна цена на 1 кутия цигари от най-търсената ценова категория през 2016 г.: 4,90 лв., в т.ч.: 3,26 лв. акциз (1,40 лв. специфичен и 1,86 лв. адвалорен компонент) и 0,82 лв. ДДС (изчислено въз основа на: Закон за акцизите и данъчните складове /чл.39/ и Закон за данъка върху добавената стойност /чл. 66/).
- продажна цена на 1 кутия цигари от най-търсената ценова категория през 2017 г.: 5,10 лв., в т.ч.: 3,44 лв. акциз (1,40 лв. специфичен и 2,04 лв. адвалорен компонент) и 0,85 лв. ДДС (изчислено въз основа на: Закон за акцизите и данъчните складове /чл.39/ и Закон за данъка върху добавената стойност /чл. 66/).
- продажна цена на 1 кутия цигари от най-търсената ценова категория през 2018 – 2026 г.: 5,30 лв., в т.ч.: 3,63 лв. акциз (1,40 лв. специфичен и 2,23 лв. адвалорен компонент) и 0,88 лв. ДДС (изчислено въз основа на: Закон за акцизите и данъчните складове /чл.39/ и Закон за данъка върху добавената стойност /чл. 66/).
- облагаема печалба в 1 кутия цигари от най-търсената ценова категория: 0,20 – 0,30 лв. (средно 0,25 лв.).[24]
- годишни публични разходи за лечение на белодробни заболявания (2015 г.): 101,87 млн. лв.;
- дял на публичните разходи за лечение на белодробни заболявания, свързани с тютюнопушенето в общите публични разходи за лечение на белодробни заболявания: 85%.[25]

[23] European Commission, *Tobacco of Health in the European Union: Past, Present and Future*, 2004, p. 16.
[24] Собствени изчисления.

- намаляване на годишните публични разходи за лечение на белодробни заболявания, свързани с тютюнопушенето: 1%.[26]
- годишни публични разходи за лечение на сърдечно-съдови заболявания (2015 г.): 268,93 млн. лв.;
- дял на публичните разходи за лечение на сърдечно-съдови заболявания, свързани с тютюнопушенето в общите публични разходи за лечение на сърдечно-съдови заболявания: 25%.[27]
- намаляване на годишните публични разходи за лечение на сърдечно-съдови заболявания, свързани с тютюнопушенето: 1%.[28]
- годишни публични разходи за лечение на стомашно-чревни заболявания (2015 г.): 134,91 млн. лв.;
- дял на публичните разходи за лечение на стомашно-чревни заболявания, свързани с тютюнопушенето в общите публични разходи за лечение на стомашно-чревни заболявания: 10%.[29]
- намаляване на годишните публични разходи за лечение на стомашно-чревни заболявания, свързани с тютюнопушенето: 1%.[30]

2. Резултати

Оценката на въздействието генерира следните резултати:

- съвкупни фискални разходи (без сконтиране): 183,65 млн. лв.;
- съвкупни фискални разходи (сконтирани): 149,16 млн. лв.;
- съвкупни фискални ползи (без сконтиране): 16,00 млн. лв.;
- съвкупни фискални ползи (сконтирани): 13,02 млн. лв.;
- нетна настояща стойност: –136,14 млн. лв.;
- анюализирана стойност на съвкупните фискални разходи: 18,39 млн. лв. (ежегодната загуба на акцизи, ДДС и др. данъци за бюджета /с отчитане на стойността на парите във времето/).
- анюализирана стойност на съвкупните фискални ползи: 1,61 млн. лв. (това е ежегодната полза за бюджета от намаляване на разходите за лечение на трите групи заболявания /с отчитане на стойността на парите във времето/).

3. Изводи

[25] Експертна оценка.
[26] Експертна оценка.
[27] Експертна оценка.
[28] Експертна оценка.
[29] Експертна оценка.
[30] Експертна оценка.

Очевидно, ***от гледна точка на фиска,*** предлаганият проект на ЗИД на Закона за тютюна, тютюневите и свързаните с тях изделия (Обн., ДВ, бр. 101 от 30.11.1993 г.) е ***неатрактивен!*** Аргументи:

- нетната настояща стойност е *отрицателна величина.* В конкретен план, държавният бюджет ще регистрира нетна загуба в размер на ***136,14 млн. лв. в настояща стойност – за 10 години.***

Анюализираната стойност на съвкупните фискални разходи *превишава* анюализираната стойност на съвкупните фискални ползи с ***16,78 млн. лв.*** Това число е мярка за ежегодната нетна загуба на държавния бюджет (с отчитане на стойността на парите във времето).

Приложение №2:

Оценка на фискалното въздействие на проекта на ЗИД на Закона за тютюна, тютюневите и свързаните с тях изделия (Обн., ДВ, бр. 101 от 30.11.1993 г.)

Аналитичен модел за оценка на фискалното въздействие на проекта на ЗИД на Закона за тютюна, тютюневите и свързаните с тях изделия (Обн., ДВ, бр. 101 от 30.11.1993 г.) в среда MS Excel 2010.

(млн. лв.)

№	Променлива	Общо	Години									
			2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
1.	Намаляване на приходите от акциз	146,95	14,45	15,14	15,03	14,92	14,81	14,74	14,63	14,52	14,41	14,30
2.	Намаляване на приходите от данък върху добавената стойност /ДДС/	35,69	3,57	3,67	3,64	3,62	3,59	3,57	3,55	3,52	3,49	3,47
3.	Намаляване на приходите от други данъци	1,01	0,11	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10
4.	**Съвкупни фискални загуби /разходи/ – TFC (р.1+р.2+р.3)**	**183,65**	**18,13**	**18,91**	**18,77**	**18,64**	**18,50**	**18,41**	**18,28**	**18,14**	**18,00**	**17,87**
5.	**Настояща стойност на съвкупните фискални загуби /разходи/ – PV_{TFC} (сконтиран р.4, r=4%)**	**149,16**	**17,43**	**17,48**	**16,69**	**15,93**	**15,21**	**14,55**	**13,89**	**13,25**	**12,65**	**12,07**

(млн. лв.)

№	Променлива	Общо	Години									
			2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
6.	Намаляване на публичните разходи за лечение на белодробни заболявания	8,28	0,87	0,85	0,85	0,84	0,83	0,83	0,81	0,81	0,80	0,79
7.	Намаляване на публичните разходи за лечение на сърдечно-съдови заболявания	6,43	0,67	0,67	0,66	0,65	0,64	0,64	0,64	0,62	0,62	0,62
8.	Намаляване на публичните разходи за лечение на стомашно-чревни заболявания	1,29	0,13	0,14	0,13	0,13	0,13	0,13	0,13	0,12	0,13	0,12
9.	**Съвкупни фискални ползи – TFB (р.6+р.7+р.8)**	**16,00**	**1,67**	**1,66**	**1,64**	**1,62**	**1,60**	**1,60**	**1,58**	**1,55**	**1,55**	**1,53**
10.	**Настояща стойност на съвкупните фискални ползи – PV_{TFB} (сконтиран р.9, r=4%)**	**13,02**	**1,61**	**1,53**	**1,46**	**1,38**	**1,32**	**1,26**	**1,20**	**1,13**	**1,09**	**1,03**

(млн. лв.)

№	Променлива	Общо	Години									
			2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
11.	**Нетна настояща стойност на фискалното въздействие – NPV_{FI} (р.10, колона „Общо“ – р.5, колона „Общо“)**	**-136,14**										
12.	**Анюализирана стойност на съвкупните фискални загуби /разходи/ – AV_{TFC}**	**18,39**										
13.	**Анюализирана стойност на съвкупните фискални ползи – AV_{TFB}**	**1,61**										