

# თამბაქოს ნაწარმის დაბეგვრის პოლიტიკა

დაავადებათა კონტროლისა და  
საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის  
ეროვნული ცენტრი



ზრუნის, ჯანმრთელობისა და  
სოციალური დაცვის სამინისტრო

The Union

International Union Against  
Tuberculosis and Lung Disease  
*Health solutions for the poor*



## წინასიტყვაობა

დოკუმენტი მომზადებულია პროექტის „ხელშეწყობი გარემოს შექმნა თამბაქოს ეფექტური საგადასახადო პოლიტიკის შემუშავებისა და დანერგვისათვის საქართველოში“ ფარგლებში.

პროექტი ხორციელდებოდა საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვისა და ფინანსთა სამინისტროებთან, აგრეთვე საქართველოს პარლამენტის ჯანმრთელობისა და სოციალურ საკითხთა დაცვის კომიტეტთან მჭიდრო თანამშრომლობით.

პროექტი შესაბამისობაშია თამბაქოს ჩარჩო-კონვენციის მე-6 მუხლთან „თამბაქოზე არსებული მოთხოვნის შესამცირებელი სატარიფო და საგადასახადო ზომები“ და მიზნად ისახავდა ქვეყნისთვის ოპტიმალური თამბაქოს გადასახადების მოდელის შემუშავებას საერთაშორისო და ადგილობრივი ექსპერტების დახმარებით, პოლიტიკის დოკუმენტის ფინანსთა სამინისტროსთვის წარდგენას დასამტკიცებლად და შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებების დასანერგად; პარტნიორ ორგანიზაციებთან და დაინტერესებულ მხარეებთან თანამშრომლობას საგადასახადო პოლიტიკაში თამბაქოს კონტროლის ეროვნულ სამოქმედო გეგმასთან შესაბამისად ცვლილებების პოპულარიზაციისა და ცვლილებების გატარების აუცილებლობის მხარდასაჭერად. პროექტი ასევე ითვალისწინებდა სამოქალაქო საზოგადოებისა და მედიის ჩართულობის გაძლიერებას და მათი ინფორმირებულობის დონის ამაღლებას პოლიტიკის დანერგვის მხარდასაჭერად. დოკუმენტმა გაიარა ადგილობრივი და საერთაშორისო ექსპერტიზა.

თამბაქოს ნაწარმზე გადასახადების ოპტიმალური პოლიტიკის შემუშავების მიზნით დოკუმენტზე იმუშავა მრავალსექტორულმა სამუშაო ჯგუფმა. სამუშაო ჯგუფში მოწვეულნი იყვნენ შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის, ფინანსთა, სოფლის მეურნეობის სამინისტროების, საბაჟო დეპარტამენტის შემოსავლების სამსახურის, სახელმწიფო მინისტრის აპარატის წარმომადგენლები ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში, მსოფლიო ბანკის, ჯანმრთელობის მსოფლიო ორგანიზაციის, არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლები და ადგილობრივი და საერთაშორისო ექსპერტები.

დაავადებათა კონტროლისა და საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის ეროვნული ცენტრი დოკუმენტის შემუშავებისათვის განსაკუთრებულ მადლობას უხდის ავტორებსა და ექსპერტებს:

*კაჟა პეტრიაშვილს, ნათია შამუგიას, გიორგი ბახტურიძეს, კახა ღვინიაშვილს, ქეთევან გოგინაშვილს, იოსებ არჩვაძეს, ნინო მოროშკინას, ნინო მაღლაკელიძეს, ჯინ ტაშეს, ლიზა ვუდს.*

განსაკუთრებულ მადლობა პროექტის მხარდაჭერისათვის საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს, საქართველოს პარლამენტის ჯანმრთელობისა და სოციალურ საკითხთა დაცვის კომიტეტს, პროექტის სამუშაო ჯგუფის თოთოეულ წევრს.

განსაკუთრებული მადლობა ფილტვის მსოფლიო ფონდისა და ტუბერკულოზისა და ფილტვის დაავადებების წინააღმდეგ ბრძოლის საერთაშორისო კავშირს (The Union-North America) პროექტის ტექნიკური და ფინანსური მხარდაჭერისათვის, კერძოდ, ბატონ ეჰსან ლატიფს და ქალბატონ ანჯელა ჯექსონ-მორისს, ფილტვის მსოფლიო ფონდს (World Lung Foundation) და ფონდს Bloomberg Philanthropies.

## სარჩევი

|                                                                                                                                                                               |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. შესავალი (სიტუაციური ანალიზი) .....                                                                                                                                        | 3  |
| 1.1 თამბაქოს მოხმარების გავრცელება .....                                                                                                                                      | 3  |
| 1.2 თამბაქოს გავლენა ჯანმრთელობაზე და ტვირთი .....                                                                                                                            | 3  |
| 1.3 მოსახლეობის დამოკიდებულება .....                                                                                                                                          | 4  |
| 1.4 არაპირდაპირი გადასახადები თამბაქოს ნაწარმზე საქართველოში .....                                                                                                            | 5  |
| 1.5 სხვა ქვეყნების გამოცდილება.....                                                                                                                                           | 8  |
| 1.6 თამბაქოს ნაწარმით უკანონო ვაჭრობის აღმოფხვრის ოქმზე მიერთება და ლიცენზირების სისტემის შემოღება თამბაქოს საგადასახადო პოლიტიკის ზემოქმედების მაქსიმალურად გაზრდისთვის..... | 10 |
| 1.6.1 თამბაქოს ნაწარმის უკანონო ვაჭრობის აღმოფხვრის ოქმის მიმოხილვა.....                                                                                                      | 10 |
| 1.6.2 თამბაქოს ნაწარმზე ლიცენზირების საკითხის მიმოხილვა.....                                                                                                                  | 17 |
| 1.6.3 დასკვნა.....                                                                                                                                                            | 19 |
| 2. თამბაქოს ნაწარმზე საგადასახადო პოლიტიკის საკანონმდებლო ბაზა.....                                                                                                           | 20 |
| 2.1 ეროვნული კანონმდებლობა .....                                                                                                                                              | 20 |
| 2.2 საერთაშორისო ვალდებულებები .....                                                                                                                                          | 20 |
| 2.2.1 თამბაქოს კონტროლის ჩარჩო კონვენცია.....                                                                                                                                 | 20 |
| 2.2.2 საქართველოსა და ევროკავშირის ასოცირების ხელშეკრულება.....                                                                                                               | 21 |
| 3. თამბაქოს ნაწარმის დაბეგვრის პოლიტიკის მიზნები და ამოცანები.....                                                                                                            | 23 |
| 4. თამბაქოს ნაწარმის დაბეგვრის პოლიტიკის მოდელი.....                                                                                                                          | 24 |
| 4.1 დაშვება.....                                                                                                                                                              | 24 |
| 4.2 მოდელის აღწერა.....                                                                                                                                                       | 29 |
| 4.3 მოდელის შედეგები და გამოწვევები.....                                                                                                                                      | 30 |
| 4.3.1 მოდელის შედეგები (გავლენა თამბაქოს მოხმარებაზე და ფისკალური ეფექტები).....                                                                                              | 30 |
| 4.3.2 შესაძლო გამოწვევები და პასუხი მათზე.....                                                                                                                                | 34 |
| 5. თამბაქოს გადასახადები, როგორც არაგადამდები დაავადებების ტვირთის შემცირებისთვის საჭირო მდგრადი დაფინანსების უზრუნველყოფის წყარო.....                                        | 35 |
| 5.1 ისტორია საქართველოში.....                                                                                                                                                 | 35 |
| 5.2 არაგადამდები დაავადებების პრევენციისა და კონტროლის მდგრადი დაფინანსების მოდელები და წყაროები.....                                                                         | 37 |
| 5.3 დაფინანსების ალოკაციის მექანიზმები.....                                                                                                                                   | 39 |
| 5.4 ჯანმრთელობის ხელშეწყობის/თამბაქოს კონტროლის ფონდები.....                                                                                                                  | 42 |
| 5.5 რა ფინანსური სახსრებია საჭირო?.....                                                                                                                                       | 43 |
| 5.6 დასკვნა.....                                                                                                                                                              | 44 |
| 6. ზედამხედველობა და შეფასება.....                                                                                                                                            | 45 |
| 6.1 ინდიკატორები.....                                                                                                                                                         | 45 |
| გამოყენებული ლიტერატურა.....                                                                                                                                                  | 48 |

## 1. შესავალი (სიტუაციური ანალიზი)

### 1.1 თამბაქოს მოხმარების გავრცელება

მსოფლიოში 15 წლის და უფროსი ასაკის 1.3 მილიარდი ადამიანია დამოკიდებული თამბაქოზე. მათი უდიდესი ნაწილი მცირე და საშუალოშემოსავლიან ქვეყნებზე მოდის. მე-20 საუკუნეში თამბაქომ ასი მილიონი ადამიანის სიცოცხლე შეიწირა; თუ არსებული ტენდენცია გაგრძელდება, 21-ე საუკუნეში იგი ერთ მილიარდ ადამიანს შეიწირავს. გადაუდებელი ღონისძიებების გაუტარებლობის შემთხვევაში, 2030 წლისთვის თამბაქოთი გამოწვეული სიკვდილის შემთხვევების წლიური მაჩვენებელი 8 მილიონს მიაღწევს (ჯანმო, 2015).

თამბაქოს მოხმარების კუთხით საქართველოს ერთ-ერთი “მოწინავე” ადგილი უჭირავს ევროპის რეგიონის ქვეყნებს შორის. ჯანმრთელობის მსოფლიო ორგანიზაციის STEPS მეთოდოლოგიით საქართველოში 2010 წელს ჩატარებული კვლევის მიხედვით, ამჟამად თამბაქოს რომელიმე პროდუქტს (მოსაწევს და უკვამლოს) მოიხმარს ზრდასრული მოსახლეობის 30.3% (მამაკაცების 55.5% და ქალების 4.8%), რაც 8%-ით მეტია საშუალო გლობალურ და 2%-ით საშუალო ევროპულ მაჩვენებელზე. ამავე კვლევით ზრდასრულ მწეველთა 40% წარუმატებლად ცდილობს თავი დაანებოს მოწევას (დკეც<sup>1</sup>, 2010).

თამბაქოს მოხმარება უაღრესად დიდ პრობლემას წარმოადგენს არასრულწლოვნებშიც; 16 წლის თბილისელ მოზარდებში 2008 წელს თამბაქოს მოხმარების გავრცელება 16%-ს შეადგენდა, ხოლო 12% რეგულარული მწველი იყო. მოზარდთა 1.1% დღეში 20 ან მეტ ღერ სიგარეტს ეწეოდა. 60%-ისთვის სიგარეტის ყიდვა ადვილი იყო. 30% თამბაქოს მოიხმარდა 13 წლის და უმცროსი ასაკიდან, ხოლო 10% - 9 წლის და უმცროსი ასაკიდან. მოზარდთა 87% აცხადებდა, რომ მისი მეგობარი ეწევა (ESPAD<sup>2</sup> 2009; GYTS<sup>3</sup> 2008). 2014 წელს ჩატარებული თამბაქოს გლობალური კვლევა ახალგაზრდებში (GYTS 2014) აჩვენებს, რომ 13-15 წლის მოზარდთა 12.3% რეგულარულად მოიხმარს თამბაქოს ნაწარმის რაიმე სახეობას, მათ შორის ბიჭების 16.5%, ხოლო გოგონების 7.8%.

არამწველი მოსახლეობის, მათ შორის ბავშვების 40%-ზე მეტი ყოველდღიურად იმყოფება თამბაქოს მეორადი კვამლის ზეგავლენის ქვეშ (ESPAD 2009; GYTS 2008, 2014; ბერგი<sup>4</sup> 2014), ხოლო 77% მარტივად ყიდულობს თამბაქოს ნაწარმს სავაჭრო პუნქტებში (GYTS 2014).

<sup>1</sup> არაგადამდებ დაავადებათა რისკ-ფაქტორების კვლევა STEPS 2010

<sup>2</sup> European School Project on Alcohol and Other Drugs - ალკოჰოლისა და სხვა ნარკოტიკული ნივთიერებების მოხმარების შემსწავლელი ევროპის სკოლების კვლევის პროექტი

<sup>3</sup> Global Youth Tobacco Survey - თამბაქოს გლობალური კვლევა ახალგაზრდებში

<sup>4</sup> ბერგი, კ. (2014). რეაქცია ნაწილობრივ თამბაქოსაგან თავისუფალი პოლიტიკაზე თბილისში: სადოქტორო ნაშრომის კვლევა. ატლანტა, აშშ: აშშ ემორის უნივერსიტეტი; საქართველოს დაავადებათა კონტროლის და საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის ეროვნული ცენტრი; თბილისის სახელმწიფო სამედიცინო უნივერსიტეტი

## 1.2 თამბაქოს გავლენა ჯანმრთელობაზე და ტვირთი

თამბაქოს მოხმარება საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი პრობლემაა მსოფლიოში. თამბაქოს მოხმარება იწვევს ფილტვის და სხვა ორგანოთა კიბოს, ინსულტს, ინფარქტს და გულ-სისხლძარღვთა სხვა დაავადებებს, ფილტვის ქრონიკულ ობსტრუქციულ დაავადებებს. თამბაქოს მოხმარება დაკავშირებულია უშვილობასთან, თანდაყოლილ ანომალიებთან, ქრონიკულ სნეულებებთან და ჯანმრთელობის სხვა მძიმე პრობლემებთან (აშშ ჯამდ<sup>5</sup>, 2014). ამ დაავადებათა მკურნალობაზე გაწეული ხარჯები წარმოადგენს თამბაქოთი გამოწვეულ პირდაპირ ეკონომიკურ ზარალს და იგი ძალზე დიდია.

თამბაქოს გლობალური ეპიდემია დაახლოებით 6 მილიონ ადამიანს კლავს ყოველწლიურად, აქედან 600,000-ზე მეტი მეორადი კვამლით იღუპება. ამ ადამიანების დაახლოებით 80% დაბალ- და საშუალოშემოსავლიან ქვეყნებში ცხოვრობს. თამბაქოს მწვევლების ნახევარი თამბაქოსთან დაკავშირებული დაავადებებით იღუპებიან. თამბაქოს გამო მწვევლები საშუალოდ 15 წლით ნაკლებს ცოცხლობენ (ჯანმო<sup>6</sup>, 2015).

საქართველოში თამბაქოს მოხმარება ყოველწლიურად 9,000-დან 11,000-მდე ადამიანის სიკვდილს იწვევს (გ. ბახტურიძე, როს, ჰ., ვოთ, ჯ., 2008<sup>7</sup>). შესაბამისად, თამბაქოს მოხმარება წარმოადგენს ქვეყნის ერთ-ერთ მთავარ დემოგრაფიულ პრობლემასაც. სიკვდილიანობასთან ერთად თამბაქოს არაპირდაპირ ზარალს მიეკუთვნება დაკარგული სიცოცხლის წლები და დაავადებებით გამოწვეული შრომისუუნარობა და პროდუქტიულობის დაქვეითება, რომლებიც როგორც სოციალური, ისე ეკონომიკური დანაკარგია. გარდა ზემოაღნიშნული სერიოზული ადამიანური და ჯანდაცვითი დანაკარგებისა, თამბაქოსთან დაკავშირებულია ეკოლოგიური ზარალი, როგორიცაა ხანძრები და ნიადაგის გამოფიტვა (შაფეი<sup>8</sup>, 2009; ჯონ<sup>9</sup>, 2013).

ეკონომიკურ განზომილებაში ყოველივე ეს კატასტროფულ ხარჯებს შეადგენს და დიდ ტვირთად აწევს ქვეყნების, განსაკუთრებით კი განვითარებადი ქვეყნების ეკონომიკას. ყოველწლიურად თამბაქოს 500 მილიარდი აშშ დოლარის პირდაპირი ზარალი მოაქვს მსოფლიო ეკონომიკისთვის. აშშ-ში ეს ზარალი ყოველწლიურად 96, გერმანიაში 7, ხოლო ავსტრალიაში 1 მილიარდ აშშ დოლარს შეადგენს (შაფეი, 2009). ბაზისური მონაცემების არარსებობის გამო ანალოგიური მაჩვენებლების კალკულაცია საქართველოში შეფერხებულია; თუმცა, გამომდინარე თამბაქოს მოხმარების და მეორადი კვამლის ზემოქმედების არსებული მასშტაბებიდან, დაავადებათა საერთო სტრუქტურაში თამბაქოსთან

<sup>5</sup> მოწვევის გავლენა ჯანმრთელობაზე: პროგრესის 50 წელი. აშშ-ს მთავარი ქირურგის ანგარიში. ატლანტა: აშშ-ს ჯანმრთელობის და ადამიანის მომსახურებათა დეპარტამენტი; დაავადებათა კონტროლის და პრევენციის ეროვნული ცენტრი, მოწვევის და ჯანმრთელობის ოფისი.

<sup>6</sup> ჯანმოს ანგარიში, გლობალური თამბაქოს ეპიდემია: ჯანმრთელობის მსოფლიო ორგანიზაცია.

<sup>7</sup> ბახტურიძე, გ., როს, ჰ., ვოთ, ჯ. (2008). თამბაქოს ეკონომიკის და პოლიტიკის კვლევა საქართველოში (pp. 4-22). თბილისი: სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტი; თამბაქოს კონტროლის ჩარჩო კონვენციის იმპლემენტაციის და მონიტორინგის ცენტრი საქართველოში.

<sup>8</sup> შაფეი, ო., ერიქსონი, მ., როსი, ჰ., მაკკეი, ჯ. (2009). თამბაქოს ატლასი, მე-3 გამოცემა. ატლანტა: ამერიკის კიბოს ასოციაცია.

<sup>9</sup> ჯონ, რ., ჰოლ, ჯ. (2013). მოსაწვევი მასალებით გამოწვეული ხანძრების პრობლემა: აშშ ხანძრისგან დაცვის ეროვნული ასოციაცია.

დაკავშირებული დაავადებების 80%-იანი წილიდან და, აგრეთვე, სახელმწიფოს და ოჯახების სერიოზული ჯანდაცვითი დანახარჯებიდან, ყოველწლიური ზარალი, სავარაუდოდ, ძალზე დიდია.

### 1.3 მოსახლეობის დამოკიდებულება

საქართველოს მოსახლეობის დიდი ნაწილი მხარს უჭერს ქვეყანაში თამბაქოს კონტროლის ღონისძიებების გაძლიერებას, მათ შორის თამბაქოზე გადასახადების ზრდას. 2008 წლის კვლევის შესაბამისად, საზოგადოებრივი თავშეყრის, სამუშაო ადგილებში, რესტორნებსა და საზოგადოებრივ ტრანსპორტში მოწვევისა და თამბაქოს რეკლამის მაქსიმალური აკრძალვების შესახებ და საჯარიმო სანქციების გაზრდის საკითხებისადმი მოსახლეობის დამოკიდებულებამ უჩვენა, რომ მოწვევისა და თამბაქოს რეკლამის აკრძალვის მიმართ მხარდაჭერის დონე საშუალოდ 83%-ია. ყველაზე დიდი მხარდაჭერის დონე დაფიქსირდა 56-70 წლის ასაკობრივ ჯგუფში და შეადგინა 98.2%. თამბაქოს ნაწარმის და მოწვევის ყველა სახის რეკლამის აკრძალვას მხარს უჭერს ყოფილ და არამწევრელ რესპონდენტთა 88.6%-98.9%, ხოლო ყოველდღიური მწევრელების 73%-82% (გ. ბახტურიძე, მიტელმარკი, მ., აარო, ლ.ე., ფეიქრიშვილი, ნ.<sup>10</sup>, 2013).

ანალოგიურად, 2012 წელს გამოქვეყნებულმა კვლევამ “მოსახლეობის დამოკიდებულება თამბაქოს პროდუქტების გაყიდვების შეზღუდვის მიმართ საქართველოში” უჩვენა, რომ მოსახლეობის მხარდაჭერა თამბაქოს პროდუქტების გაყიდვების შეზღუდვის მიმართ, მაგალითად არასრულწლოვანებზე მიყიდვის აკრძალვა, ღერებით გაყიდვის აკრძალვა, თამბაქოს რეალიზაციის დაშვება გეოგრაფიულად დაშორებულ მანძილებზე და სპეციალურ მაღაზიებში და საჯარიმო სანქციების გაზრდა თამბაქოს კონტროლის კანონმდებლობის დარღვევის შემთხვევაში, საკმაოდ მაღალია და საშუალოდ შეადგინა 85.2% (გ. ბახტურიძე, ფეიქრიშვილი, ნ., მიტელმარკი, მ., აარო, ლ.ე.<sup>11</sup>, 2012).

2014 წელს ჩატარებული კვლევის (რეაქცია ნაწილობრივ თამბაქოსაგან თავისუფალი პოლიტიკაზე თბილისში: სადოქტორო ნაშრომის კვლევა) მიხედვით მოსახლეობის 36% მხარს უჭერს თამბაქოზე ფასების და გადასახადების გაზრდას, 35%-ს უჭირს პასუხის გაცემა და მხოლოდ 29% არ ეთანხმება ფასების ზრდის პოლიტიკას (ბერგი, 2014).

<sup>10</sup> ბახტურიძე, გ., მიტელმარკი, მ., აარო, ლ.ე., ფეიქრიშვილი, ნ. (2013). საქართველოს მოსახლეობის დამოკიდებულება მოწვევის შეზღუდვის და თამბაქოს რეკლამის აკრძალვისადმი. *ბრიტანეთის სამედიცინო ჟურნალი*. doi: 10.1136/bmjopen-2013-003461

<sup>11</sup> ბახტურიძე, გ., ფეიქრიშვილი, ნ., მიტელმარკი, მ., აარო, ლ.ე. (2012). საზოგადოები დამოკიდებულება თამბაქოს გაყიდვების აკრძალვებისადმი: ყოფილ საბჭოთა ქვეყანაში, საქართველოში ჩატარებული ეროვნული რეპრეზენტატიული კვლევის ფაქტები. *თამბაქოს კონტროლი და საზოგადოებრივი ჯანდაცვა აღმოსავლეთ ევროპაში*, 2(2), 99-108. doi: 10.6084/m9.figshare.97675

#### 1.4 არაპირდაპირი გადასახადები თამბაქოს ნაწარმზე საქართველოში

საქართველოში თამბაქოს ნაწარმი იბეგრება არაპირდაპირი გადასახადებით: აქციზის გადასახადი და დამატებული ღირებულების გადასახადი (დღგ). დღგ-თი დაბეგვრის განაკვეთი სტანდარტულია - 18%, ხოლო დაბეგვრის მომენტი არის თამბაქოს იმპორტის განხორციელების მომენტი ან ადგილობრივი წარმოების თამბაქოს შემთხვევაში - მისი მიწოდების მომენტი. აქციზი გადაიხდება იმპორტის განხორციელების მომენტში, ხოლო თამბაქოს ადგილობრივი წარმოების შემთხვევაში თამბაქოს მოწოდების ან საწყობიდან სარეალიზაციოდ გატანის მომენტში (საქართველოს საგადასახადო კოდექსი).

საქართველოში აქციზის ე.წ. კომბინირებული სისტემა, რომელიც 2015 წლიდან მოქმედებს, გულისხმობს თამბაქოს ნაწარმის დაბეგვრას როგორც სპეციფიკური, ასევე ადვალური (პროპორციული) აქციზით. სპეციფიკური აქციზის განაკვეთი არ არის დამოკიდებული თამბაქოს ფასზე და განისაზღვრება ფიქსირებულად 1 კოლოფ სიგარეტზე. ადვალური აქციზის განაკვეთი, რომელიც ძალაშია 2015 წლის იანვრიდან, წარმოადგენს პროპორციულ განაკვეთს და განისაზღვრება სიგარეტის საცალო გასაყიდი ფასის მიხედვით.

სპეციფიკური აქციზის მოცულობა საქართველოში, როგორც ფილტრიან, ასევე უფილტრო ადგილობრივ თუ იმპორტულ თამბაქოზე 2001 წლის შემდეგ რამდენჯერმე შეიცვალა (ცხრილი 1).

ცხრილი 1. აქციზის განაკვეთები სსკ-ში ცვლილების განხორციელების პერიოდების მიხედვით (თეთრი<sup>12</sup>, კოლოფზე ანუ 20 ღერზე)

|                       | 2001 | 07.2004 | 01.2005 | 05.2006 | 01.2010 | 09.2013 | 01.2015 | 01.2016 |
|-----------------------|------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| ადგილობრივი ფილტრიანი | 20   |         | 70      | 40      | 60      | 75      | 90      | 110     |
| ადგილობრივი უფილტრო   | 7    | 10      | 15      | 10      | 15      | 20      | 25      | 30      |
| იმპორტული ფილტრიანი   | 40   |         | 90      | 60      |         | 75      | 90      | 110     |
| იმპორტული უფილტრო     | 20   |         | 25      | 15      |         | 20      | 25      | 30      |

აქციზის განაკვეთების პირველი მნიშვნელოვანი ზრდა დაფიქსირდა 2005 წელს, როდესაც განაკვეთი ფილტრიან ადგილობრივ სიგარეტზე 250%-ით (20 თეთრიდან 70 თეთრამდე), უფილტრო ადგილობრივ სიგარეტზე - 50%-ით (10 თეთრიდან 15 თეთრამდე), იმპორტულ ფილტრიან სიგარეტზე - 125%-ით (40 თეთრიდან 90 თეთრამდე) და იმპორტულ უფილტრო სიგარეტზე - 25%-ით (20 თეთრიდან 25 თეთრამდე) გაიზარდა. თუმცა გაზრდილი განაკვეთები მხოლოდ 2006 წლის მაისამდე მოქმედებდა. ამ პერიოდში აქციზის განაკვეთები ისევ შემცირდა (40 და 10 თეთრამდე ადგილობრივზე და 60 და 15 თეთრამდე იმპორტულზე). აქციზის კლების ერთ-ერთ მიზეზად დასახელდა თითქოსდა 2005 წელს საქართველოში გაზრდილი კონტრაბანდა, თუმცა ეს მოსაზრება ვერ დასტურდება რაიმე პირდაპირი კვლევით (უშუალოდ მოსახლეობის მიერ კონტრაბანდული ნაწარმის მოხმარების კვლევა). არსებობს მხოლოდ არაპირდაპირი მონაცემები, რომ 2005 წელს თამბაქოს მოხმარების მაჩვენებელი<sup>13</sup> დაბალი იყო - 88.6 მლნ კლოფი. 2006 წელს კი ერთბაშად 137%-ით იზრდება და შეადგენს 209.7 მლნ კოლოფს. ზრდა

<sup>12</sup> 1 თეთრი = 1 ლარი (GEL)/100

<sup>13</sup> თამბაქოს მოხმარებაში იგულისხმება თამბაქოს იმპორტირებული და ადგილობრივი წარმოების თამბაქოს მიწოდების ჯამური მაჩვენებელი, რომლის დაანგარიშების მეთოდოლოგიაც ახსნილია 4.1 თავში.

გადასახადების შემცირების შემდეგაც გაგრძელდა და 2007 წელს გაყიდვების 58% შეადგინა. შემდგომ პერიოდში ეს მაჩვენებელი შედარებით სტაბილურია. თუ ამ მონაცემებს დავეყრდნობით, მოხმარების ასეთი დიდი ზრდა შესაძლოა განპირობებული იყო იმ ფაქტით, რომ 2005 წელს მოსახლეობა ძირითადად კონტრაბანდული სიგარეტის მოხმარებაზე გადავიდა. თუმცა, აქვე უნდა ითქვას, რომ 2004 წელს და წინა წლებში, მოხმარების მაჩვენებელი ბევრად ნაკლები იყო 2005 წლის მონაცემთან შედარებით. ამიტომაც, 2005-2007 წლებში მისი ზრდის ეს ფაქტი შეიძლება იმითაც აიხსნას, რომ ამ პერიოდში ხდებოდა ადმინისტრირების რეალური სრულყოფა და, შესაბამისად, თანდათან მცირდებოდა კონტრაბანდა და იზრდებოდა პროდუქტის ლეგალიზაცია და რეგისტრაცია. შესაბამისად, არაკორექტული იქნებოდა გვესაუბრა 2005 წელს კონტრაბანდის მასშტაბის ზრდაზე და, მითუმეტეს, მის ცალსახად გადასახადების ზრდასთან დაკავშირებაზე. ამ აზრს ისიც ამყარებს, რომ აქციზის განაკვეთი ზოგიერთ მეზობელ ქვეყანასთან შედარებით მაინც მაღალი იყო და შემდგომ წლებში კიდევ უფრო გაიზარდა, ხოლო კონტრაბანდა ნულოვანი დარჩა. ასე მაგალითად, 2010 წელს სააქციზო გადასახადის ზრდის მიუხედავად, კონტრაბანდული სიგარეტის მოცულობა არ გაზრდილა, რადგან ადმინისტრირების დონე საგრძნობლად გაუმჯობესებული იყო. უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ 2005 წელთან შედარებით 2006 წელს აქციზის განაკვეთის კლებას თამბაქოს კონტროლის სფეროში მომუშავე ორგანიზაციები ინდუსტრიის ზეგავლენას და მათი მხრიდან შესაძლო მანიპულირებას უკავშირებენ.

2010 წლის იანვრამდე იმპორტული და ადგილობრივი წარმოების სიგარეტი საქართველოში განსხვავებული განაკვეთებით იბეგრებოდა და მეტი საგადასახადო წნეხი იმპორტულ სიგარეტზე მოდიოდა. 2010 წლიდან ადგილობრივი წარმოების სიგარეტზე აქციზის განაკვეთები იმპორტული სიგარეტის განაკვეთებს გაუტოლდა (60 თეთრი ფილტრიანზე და 15 თეთრი უფილტროზე).

სიგარეტზე სპეციფიკური აქციზის განაკვეთის სტაბილურად ზრდა დაიწყო 2010 წლის იანვრიდან, როდესაც აქციზის განაკვეთი ადგილობრივი წარმოების როგორც ფილტრიან, ასევე უფილტრო სიგარეტზე 50%-ით გაიზარდა და იმპორტული სიგარეტის აქციზის განაკვეთებს (60 თეთრი ფილტრიანზე და 15 თეთრი უფილტროზე) გაუტოლდა. განაკვეთების შემდგომი ზრდა მოხდა 2013 წელს და ფილტრიან სიგარეტზე განაკვეთი გაიზარდა 25%-ით, უფილტროზე კი-33%-ით. 2015 წლის იანვრიდან განაკვეთები კიდევ 20 და 25 პროცენტით გაიზარდა და შეადგენდა 90 თეთრს ფილტრიან, ხოლო 25 თეთრს უფილტრო სიგარეტზე. 2016 წელს საქართველოს საგადასახადო კოდექსში შესული ცვლილების თანახმად სპეციფიკური აქციზი კვლავ გაიზარდა და გახდა 1.1 ლარი ფილტრიან სიგარეტზე და 30 თეთრი უფილტროზე.

აღსანიშნავია, რომ 2015 წლის ივლისამდე თამბაქო იბეგრებოდა მხოლოდ სპეციფიკური აქციზით. 2015 წლის 1 ივლისიდან სპეციფიკურ გადასახადთან ერთად ამოქმედდა ადვალური აქციზის გადასახადიც, რომელიც როგორც ფილტრიანი, ასევე უფილტრო სიგარეტებისთვის კოლოფზე (20 ღერზე) შეადგენდა საცალო სარეალიზაციო ფასის 5%-ს (საქართველოს საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 188, ნაწილი 1<sup>1)</sup>). 2016 წლის 1 იანვრიდან საქართველოს საგადასახადო კოდექსში შესული ცვლილების მიხედვით კი ადვალური აქციზი გაიზარდა და გახდა საცალო სარეალიზაციო ფასის 10%. აქციზის საცალო სარეალიზაციო ფასი დგინდება საქონლის მწარმოებლის/იმპორტიორის მიერ საგადასახადო ორგანოში წარდგენილი საცალო სარეალიზაციო ფასების და საგადასახადო ორგანოში არსებული სხვა ინფორმაციის საფუძველზე. მწარმოებლები/იმპორტიორები თამბაქოს საცალო სარეალიზაციო ფასებს

ბრენდების მიხედვით ყოველი წლის 1 დეკემბრამდე წარადგენენ საგადასახადო ორგანოში და ამ ფასების გამოყენება ხდება მომდევნო წლის ადვალური აქციზის გაანგარიშების მიზნით.

აქციზის საერთო გადასახადის (სპეციფიკური და ადვალური) წილი კოლოფის საშუალო ფასში ბოლო ათი წლის განმავლობაში საშუალოდ 35%-ს შეადგენდა (ცხრილი 2). განსაკუთრებით მაღალი იყო აქციზის წილი კოლოფის ფასში 2005 წელს, როდესაც აქციზის განაკვეთი ყველაზე მაღალი იყო. შემდგომ პერიოდებში საგადასახადო წნეხი ნელ-ნელა მცირდებოდა. 2014 წელს კი განაკვეთის ზრდამ საგადასახადო წნეხის ზრდა გამოიწვია და 32% შეადგინა. თუმცა ეს მაჩვენებელი მაინც ბევრად დაბალია ევროკავშირის დირექტივით “წარმოებული თამბაქოს აქციზური გადასახადების სტრუქტურისა და ტარიფების შესახებ” მოთხოვნილ ნორმაზე (დირექტივის მოთხოვნები უფრო დეტალურად განხილულია დოკუმენტის 2.2.2 თავში). ამ დირექტივის თანახმად, აქციზური გადასახადი უნდა შეადგენდეს საშუალო შეწონილი საცალო ფასის არანაკლებ 60%-ს.

## ცხრილი 2. აქციზის საშუალო შეწონილი განაკვეთები და სხვა მაჩვენებლები

|                                 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| აქციზის განაკვეთი <sup>14</sup> | 0.80 | 0.54 | 0.50 | 0.50 | 0.50 | 0.60 | 0.60 | 0.60 | 0.63 | 0.75 |
| კოლოფის ფასი <sup>15</sup>      | 1.41 | 1.41 | 1.63 | 1.55 | 1.50 | 1.66 | 1.79 | 2.01 | 2.23 | 2.32 |
| აქციზის წილი კოლოფის ფასში      | 57%  | 38%  | 31%  | 32%  | 33%  | 36%  | 33%  | 30%  | 28%  | 32%  |

წყარო: დაანგარიშებული ფინანსთა სამინისტროს და სტატისტიკის სამსახურის მიერ მოწოდებულ მონაცემებზე დაყრდნობით

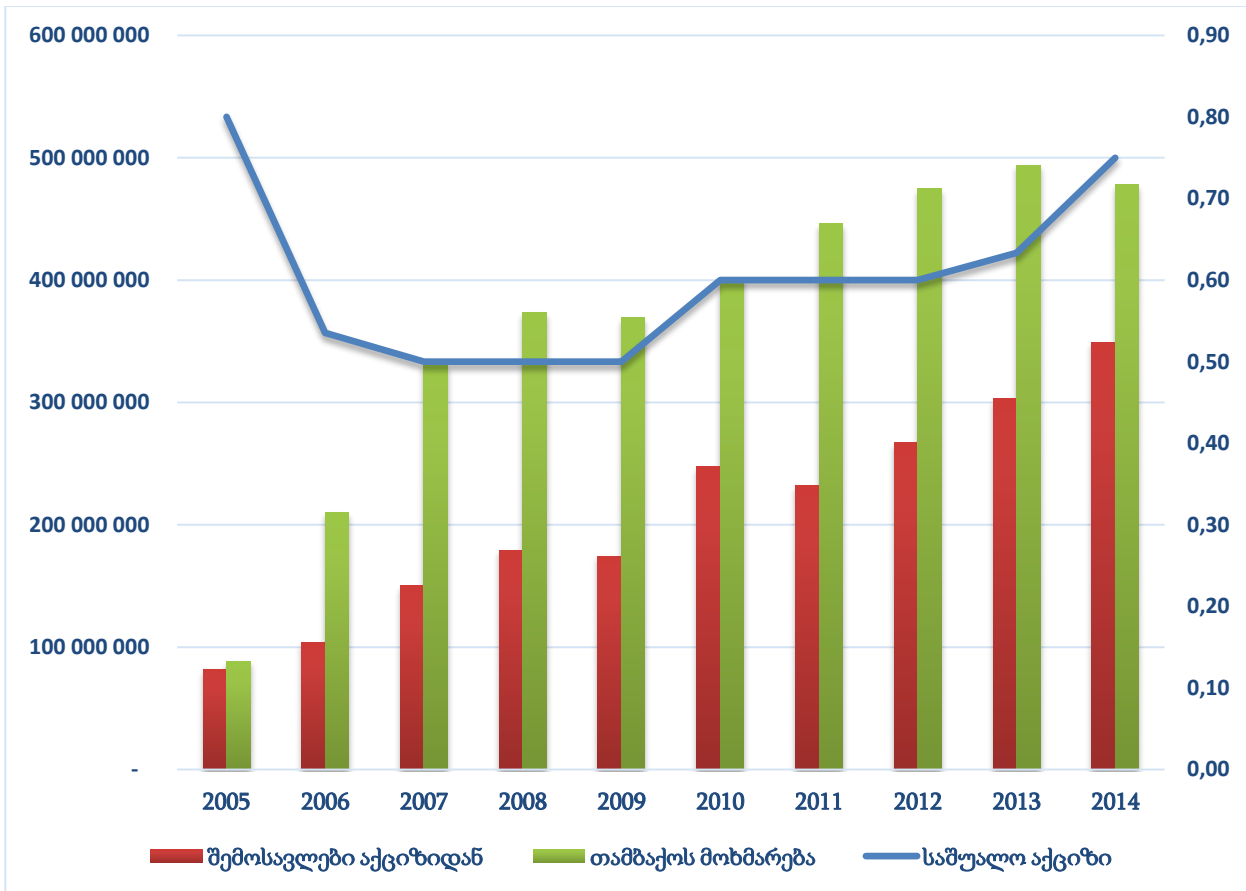
მოსალოდნელია, რომ აქციზის განაკვეთის ზრდა დადებით გავლენას მოახდენს თამბაქოს აქციზიდან მიღებულ საბიუჯეტო შემოსავლებზე. 2005-2013 წლებში საქართველოში ფიქსირდება თამბაქოს მოხმარების 20%-ით ზრდა, მხოლოდ 2014 წელს დაფიქსირდა მცირედი კლება. ამ მაჩვენებლის ყველაზე დიდი შემადგენელი ქვეყნის შიგნით თამბაქოს მოხმარებაა, თუმცა ის ასევე მოიცავს კონტრაბანდას სხვა ქვეყნებში, ინდუსტრიის მარაგების მართვას და სხვა. გასათვალისწინებელია ისიც, რომ ადმინისტრირების გაძლიერებასთან ერთად მცირდებოდა კონტრაბანდა და იზრდებოდა ლეგალიზაცია და რეგისტრაცია. 2010 წელს აქციზის განაკვეთის ზრდამ 42.1%-ით გაზარდა თამბაქოს აქციზიდან მიღებული შემოსავლები და პარალელურად დაფიქსირდა მოხმარების მაჩვენებლის 8.9%-ით ზრდაც (გრაფიკი 1)<sup>16</sup>. ასევე, 2013 წელს აქციზის განაკვეთის ზრდამ გამოიწვია საბიუჯეტო შემოსავლების ზრდა 13.5%-ით; მოხმარების მაჩვენებლის ზრდა კვლავ გრძელდებოდა და შეადგინა 4%. 2014 წელს აქციზი გაიზარდა 18.4%-ით, საბიუჯეტო შემოსავლები კი გაიზარდა 15.4%-ით და გაყიდვების მაჩვენებელი დაფიქსირდა 3.2%-ით ნაკლები. შესაბამისად, შეიძლება დავასკვნათ, რომ სხვა თანაბარ პირობებში აქციზის ზრდა გამოიწვევს საბიუჯეტო შემოსავლების ზრდას მომავალში.

<sup>14</sup> ეს მაჩვენებელი არის შეწონილი საშუალო - ფილტრიანი იმპორტული და ფილტრიანი ადგილობრივი წარმოების სიგარეტების განაკვეთები შეწონილია მოხმარების მიხედვით

<sup>15</sup> ეს მაჩვენებელი არის შეწონილი საშუალო - ფილტრიანი იმპორტული და ფილტრიანი ადგილობრივი წარმოების სიგარეტების ფასები შეწონილია მოხმარების მიხედვით

<sup>16</sup> ცხრილი ეფუძნება საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ მოწოდებულ მონაცემებს

გრაფიკი 1. საშუალო აქციზი (გადაზომილია მარჯვენა ღერძზე, ლარებში), საბიუჯეტო შემოსავლები თამბაქოს აქციზიდან (ლარი) და თამბაქოს მოხმარება (კოლოფი)



### 1.5 სხვა ქვეყნების გამოცდილება

მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყანაში ჩატარებული კვლევებით დადასტურებულია, რომ თამბაქოს ნაწარმზე გადასახადების და ფასების ზრდა ამცირებს თამბაქოს მოხმარებას. თამბაქოზე ფასების 10%-იანი ზრდა განვითარებულ ქვეყნებში საშუალოდ 4%-ით, ხოლო განვითარებად ქვეყნებში საშუალოდ 5%-ით ამცირებს მოხმარებას. შემცირების დაახლოებით ნახევარი მოდის ყოფილ მწვევლებზე, რომლებიც გაზრდილი ფასების გამო წყვეტენ მოხმარებას, ხოლო მეორე ნახევარს შეადგენს პირები, რომელთაც შეამცირეს მოხმარებული ღერების რაოდენობა.

მაგალითისთვის, აშშ-ში 1990 წლიდან თამბაქოზე გადასახადები 350%-ით გაიზარდა, რამაც გაანახევრა მოხმარება და მესამედით დასწია მწველთა რიცხვი. თამბაქოს მოხმარების შემცირებასთან ერთად გადასახადების მატება ზრდის საბიუჯეტო შემოსავლებს. ევროკავშირში ჩატარებული კვლევით ფასების 10%-იანი რეალური ზრდა გადასახადების ზრდის ხარჯზე, იწვევს თამბაქოს მოხმარების 5-7%-იან კლებას და იმავდროულად იზრდება საბიუჯეტო შემოსავლები. იგივე ტენდენციებია ყველა სხვა ქვეყანაში, სადაც ანალოგიურ პრაქტიკას ჰქონდა ადგილი. სწორედ ამიტომ, ჯანმრთელობის მსოფლიო ორგანიზაცია და მსოფლიო ბანკი თამბაქოზე გადასახადების ზრდას აღიარებენ თამბაქოს მოხმარების

შემცირების ყველაზე ეფექტურ და ხარჯთ-ეფექტურ მეთოდად და რეკომენდაციას უწევს ქვეყნებს გაზარდონ გადასახადები თამბაქოს ფასის მინიმუმ 75%-მდე (IARC<sup>17</sup>, 2011; ორჟეჩოვსკი&ვოლკერი<sup>18</sup>, 2014; ჯანმო, 2015).

2015 წლის 1 ივლისის მდგომარეობით ევროკომისიის მონაცემებით ევროკავშირის ზოგიერთ ქვეყანაში შემდეგი მონაცემები დაფიქსირდა:

- სიგარეტზე საშუალო შეწონილი ყველაზე ნაკლები საცალო ფასი - 2.4 ევრო ერთ კოლოფზე - ფიქსირდება ბულგარეთში, ყველაზე მაღალი - 9 ევრო - ბრიტანეთში, ხოლო საშუალო ფასი 4.4 ევროა. ევროკავშირის ახალ წევრ ქვეყნებში ეს მაჩვენებელი, საშუალოდ, 2.9 ევროა.
- აქციზის წილი სიგარეტის საშუალო შეწონილ საცალო ფასში მინიმუმ 69.61% (ლუქსემბურგი) და მაქსიმუმ 85.69%-ია (დიდი ბრიტანეთი), საშუალოდ კი 79.6%-ს შეადგენს. ევროკავშირის ახალ წევრ ქვეყნებში ეს მაჩვენებელი საშუალოდ 79.8%-ია.
- მინიმალური აქციზური გადასახადი 1 კოლოფ სიგარეტზე ყველაზე მცირე არის - 1.5 ევრო - ბულგარეთში, ყველაზე მაღალი - 5.8 ევრო - ირლანდიაში, საშუალოდ კი 2.5 ევროა. ახალ წევრ ქვეყნებში კი საშუალოდ 1.8 ევროა.

ევროკავშირის ახალ წევრ სახელმწიფოებში თამბაქოზე გადასახადების ზრდა 2004 წლიდან დაიწყო და მინიმალური მოთხოვნები 3-4 წელიწადში დაკმაყოფილდა, გარდა მაშინ დაწესებული 64 ევროიანი მინიმალური ზღვარისა 1000 ლერ სიგარეტზე, რომელსაც ამ ქვეყნებმა ოდნავ მოგვინებით, 2010 წელს მიაღწიეს.

სააქციზო გადასახადის ზრდამ გარკვეული ზეგავლენა მოახდინა სიგარეტის მოხმარებაზე ამ ქვეყნებში. ევროკავშირის ახალ წევრ ქვეყნებში (მალტის და კვიპროსის გარდა) სიგარეტის საშუალო მოხმარება ერთ სულ მოსახლეზე 2004-დან 2009 წლამდე პერიოდში დაეცა 7.6%-ით. ამ ქვეყნებში სიგარეტის მოხმარების ასეთი, შედარებით მოკრძალებული, შემცირება, ფასების ზემოაღნიშნული მნიშვნელოვანი ზრდის ფონზე, იმის შედეგია, რომ პარალელურად ადგილი ჰქონდა შემოსავლების ზრდასაც, რამაც გავლენა იქონია სიგარეტის ხელმისაწვდომობაზე.

ჩვენს მეზობელ ქვეყნებში კი, 2015 წლის მდგომარეობით, შემდგომი მაჩვენებლები ფიქსირდება (კრასოვსკი<sup>19</sup>, 2015):

- თურქეთში 1 კოლოფ ფილტრიან სიგარეტზე გადასახადი საშუალოდ 3 ლარია, ადვალური გადასახადის წილი კი 65%-ს შეადგენს. ფასები საქართველოზე დაახლოებით 2.6-ჯერ მაღალია. 2008 წლიდან 2012 წლამდე მოწვევის გავრცელების მაჩვენებელი თურქეთში 33%-დან 27.1%-მდე შემცირდა.
- რუსეთში 1 კოლოფ ფილტრიან სიგარეტზე აქციზური გადასახადი 1 ლარს შეადგენს და 2018 წლამდე 80%-ით უნდა გაიზარდოს. სადღეისოდ სიგარეტის ფასები საქართველოსთან შედარებით 17%-ით მაღალია. 2010 წლის მონაცემით მოწვევის გავრცელების მაჩვენებელი რუსეთში 39%-ს შეადგენდა.

<sup>17</sup> IARC. (2011). საგადასახადო და სატარიფო ზომების ეფექტურობა თამბაქოს კონტროლისათვის. IARC handbooks of cancer prevention, 14.

<sup>18</sup> ორჟეჩოვსკი&ვოლკერი. (2014). თამბაქოს გადასახადების ტვირთი. ისტორიული კომპილაცია, 49.

<sup>19</sup> კრასოვსკი, კ. (2015). თამბაქოს სააქციზო გადასახადები საქართველოში: 2015 წელი. კიევი.

- აზერბაიჯანში ოფიციალური აქციზური გადასახადი სიგარეტზე 0.2 ლარია, მაგრამ ფასები 40%-ით მაღალია ვიდრე საქართველოში. 2013 წლის მონაცემით მოწევის გავრცელების მაჩვენებელი აზერბაიჯანში 23.5%-ს შეადგენდა.
- სომხეთში აქციზური გადასახადი 0.5 ლარია და ფასები საქართველოზე 20%-ით დაბალია. ამასთან, სომხეთში დაგეგმილია აქციზური გადასახადის მნიშვნელოვანი ზრდა. 2010 წელს მოწევის გავრცელების მაჩვენებელი სომხეთში იყო 29%.

უკრაინაში, საიდანაც საქართველოში იმპორტული თამბაქოს 80% შემოდის, 2008-2012 წლის პერიოდში თამბაქოს ნაწარმზე სააქციზო გადასახადის განაკვეთები 8-ჯერ გაიზარდა. თამბაქოს გადასახადებიდან უკრაინის საბიუჯეტო შემოსავლები 7-ჯერ გაიზარდა. აქციზური გადასახადის წილი კოლოფის საშუალო საცალო ფასში 19%-დან (2008 წელს) 45%-მდე გაიზარდა (2012 წელს), ხოლო ყველა გადასახადის ჩათვლით 59%-ს შეადგენს. 12 წელზე უფროსი მწვევლების რიცხვი 2008-დან 2012 წლამდე 1.75 მილიონი ადამიანით, ანუ 17%-ით შემცირდა.

## 1.6 თამბაქოს ნაწარმით უკანონო ვაჭრობის აღმოფხვრის ოქმზე მიერთება და ლიცენზირების სისტემის შემოღება თამბაქოს საგადასახადო პოლიტიკის ზემოქმედების მაქსიმალურად გაზრდისთვის

### 1.6.1 თამბაქოს ნაწარმის უკანონო ვაჭრობის აღმოფხვრის ოქმის მიმოხილვა

წინამდებარე თამბაქოს საგადასახადო პოლიტიკის დოკუმენტის ეფექტის მაქსიმალურად გაზრდისთვის, ეროვნულ დონეზე მნიშვნელოვანია გათვალისწინებული და მოგვარებული იქნას სხვა ასპექტებიც, როგორიცაა თამბაქოს ნაწარმით უკანონო ვაჭრობა. თამბაქოს ნაწარმით უკანონო ვაჭრობით, შესაძლებელია ამ ნაწარმის უფრო იაფად ხელმისაწვდომობა, პირველ რიგში მთავრობისთვის გადასახადების თავიდან აცილების შედეგად კონტრაბანდის, უკანონო წარმოების და ფალსიფიცირების გზით. უფრო იაფი თამბაქო წახალისებს ახალგაზრდებს (რადგან მათ ნაკლები შემოსავალი აქვთ) მისი მოხმარებისკენ და ამცირებს მთავრობის შემოსავალს, რაც თავის მხრივ ამცირებს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარებისთვის საჭირო რესურსებს, განსაკუთრებით დაბალი შემოსავლის მქონე ქვეყნებში, რომლებიც უფრო მეტად სამომხმარებლო გადასახადებზე არიან დამოკიდებულნი. ის ფული, რომელიც აკლდება სახელმწიფოს, შესაძლოა დახარჯულიყო საზოგადოებრივი სერვისების უზრუნველსაყოფად, ჯანდაცვის სერვისების ჩათვლით. ჯანმო-ს მიხედვით თამბაქოს ნაწარმით უკანონო ვაჭრობის აღმოფხვრა “მთავრობებისთვის წელიწადში 31 მილიარდი აშშ დოლარუს გენერირებას მოახდენს, გააუმჯობესებს საზოგადოებრივ ჯანმრთელობას, ხელს შეუწყობს კრიმინალის შემცირებას და შეაჩერებს თამბაქოს ინდუსტრიის მნიშვნელოვანი შემოსავლის წყაროს.”

თამბაქოს ნაწარმით უკანონო ვაჭრობის წინააღმდეგ და მის აღმოსაფხვრელად, ჯანმო-ს თამბაქოს კონტროლის ჩარჩო კონვენციას ხელთ აქვს უნიკალური სამართლებრივი ინსტრუმენტი თამბაქოს ნაწარმით უკანონო ვაჭრობის აღმოფხვრის ოქმის სახით. მისი სრული აღსრულების შემთხვევაში, მთავრობებს მიეცემათ შემოსავლების შევსების საშუალება და შესაძლებელი გახდება ჯანდაცვაზე მეტი დანახარჯების გაწევა.

თამბაქოს ნაწარმით უკანონო ვაჭრობის აღმოფხვრის ოქმი საერთაშორისო ხელშეკრულებაა, საკუთარი უფლებით, რომელიც შეთანხმებული იქნა ჯანმო-ს თამბაქოს კონტროლის ჩარჩო კონვენციის მხარეებს

შორის (კონვენცია რატიფიცირებულია 180 ქვეყნის მიერ). კონვენციის მე-15 მუხლი მხარეებს ავალდებულებს აღმოფხვრან თამბაქოს ნაწარმით უკანონო ვაჭრობის ყველა ფორმა. 2016 წლის ივლისისათვის თამბაქოს ნაწარმით უკანონო ვაჭრობის აღმოფხვრის ოქმზე ხელი მოწერილი აქვს 54 ქვეყანას, ხოლო მისი წევრია 19 ქვეყანა. იმისათვის, რომ ოქმი იქცეს საერთაშორისო კანონად, საჭიროა იგი რატიფიცირებული იყოს სულ მცირე 40 ქვეყნის მიერ. როდესაც ოქმის რატიფიცირებას საკმარისი რაოდენობით ქვეყანა მოახდენს, ამოქმედდება მარაგის ჯაჭვის დაცვა, გაუმჯობესებული საერთაშორისო თანამშრომლობა და სხვა დამცავი მექანიზმები<sup>20</sup>.

ჯანმო-ს თამბაქოს ნაწარმით უკანონო ვაჭრობის ოქმი უკანონო ვაჭრობის წინააღმდეგ ბრძოლის სამი ძირითადი ელემენტისგან შედგება: (1) თამბაქოს ნაწარმის მარაგის ჯაჭვის კონტროლი სათვალთვალო სისტემით (მუხლი 6-13); (2) უკანონო ქმედებასა და სისხლის სამართლის დანაშაულზე საპასუხო რეაგირება აღსრულების მექანიზმებით, როგორცაა ტვირთის ჩამორთმევა და ჩამორთმეული ტვირთის განკარგვა (მუხლი 14-19); და (3) საერთაშორისო თანამშრომლობის ხელშეწყობა ინფორმაციის გაზიარების, ადმინისტრაციული და სამართლებრივი ურთიერთდახმარების, და ექსტრადიციის გზით (მუხლი 20-31)<sup>21</sup>.

თამბაქოს ნაწარმის მარაგის ჯაჭვთან დაკავშირებით ოქმი საჭიროებს ღონისძიებათა ფართო სპექტრს, რაც მოიცავს თამბაქოს ნაწარმის იმპორტის, ექსპორტის და წარმოების ლიცენზირებას; სათვალთვალო სისტემების დანერგვას; უკანონო ვაჭრობაზე პასუხისმგებელთათვის საჯარიმო სისტემების შემოღებას. ოქმის შესაბამისად, ასევე კრიმინალიზებულია თამბაქოს ნაწარმის უკანონო წარმოება და საზღვრისპირა კონტრაბანდა.

მიუხედავად იმისა, რომ სათვალთვალო სისტემები აღიარებულია როგორც უკანონო ვაჭრობის შემცირების უმთავრეს მიდგომა, მათი განხორციელება არცთუ ისე ფართოდ გავრცელებულია. ზოგიერთ ქვეყანას შესაძლოა არ ქონდეს საკმარისი რესურსი იმისათვის, რომ იქონიონ სრულყოფილად ფუნქციონირებადი სათვალთვალო სისტემა, ან შესაძლოა ზოგიერთ ქვეყანაში უკვე არსებობდეს ალტერნატიული სტრუქტურა. მაგ: ევროკავშირში ფუნქციონირებს შემცვლელი კომპიუტერიზებული სისტემა, აქციზის მოძრაობისა და კონტროლის სისტემა, რომელიც განსხვავდება სტანდარტული სათვალთვალო მოდელისგან, აქციზს დაქვემდებარებული საქონლის შესახებ მხოლოდ ლიმიტირებული ინფორმაციის შეგროვებით; ამ სისტემის მეშვეობით არ ხდება ისეთი ნაწარმის მონიტორინგი, რომელზეც გადასახადი გადახდილია, და უფრო მსუბუქი მოთხოვნები დაწესებული ნაწარმის მარკერებზე. ზოგიერთ ქვეყანას და ევროკავშირს თამბაქოს კომპანიებთან გაფორმებული აქვს ხელშეკრულება იმ მიზნით, რომ შეამცირონ გადასახადებიდან თავის აცილება; თუმცა, მტკიცებულება აჩვენებს, რომ ინდუსტრიის მიერ ოპერირებულ მონიტორინგის სისტემას ახასიათებს შეზღუდული გამჭვირვალობა და არასაკმარისი სათვალთვალო შესაძლებლობები. თურქეთი იმ ქვეყნებს შორისაა, რომლებმაც ახლახანს მნიშვნელოვანი წარმატებით დანერგეს სათვალთვალო სისტემა; ამ სისტემის მეშვეობით უკანონო ვაჭრობის მოცულობა კონტროლირდება, მიუხედავად მზარდი თამბაქოს გადასახადებისა.

ჯანმო-ს თამბაქოს კონტროლის ჩარჩო კონვენციის ხელმძღვანელის განცხადებით „ოქმი განიცდის დაფარულ და ღია წინააღმდეგობას თამბაქოს ინდუსტრიის მხრიდან, რადგან მწარმოებლებმა იციან,

<sup>20</sup> <http://www.who.int/fctc/protocol/about/en/>

<sup>21</sup> <http://www.cdc.gov/mmwr/preview/mmwrhtml/mm6420a3.htm>

რომ ოქმის განხორციელების შემთხვევაში, ბევრად უფრო რთული იქნება ახალგაზრდებისა და ღარიბი მოსახლეობის თამბაქოზე დამოკიდებულების გაჩენა.“

მიუხედავად იმისა, რომ თამბაქოს ინდუსტრია საჯაროდ მხარს უჭერს თამბაქოს ნაწარმით უკანონო ვაჭრობის წინააღმდეგ ბრძოლას, ქცევა განსხვავებულია თამბაქოს ინდუსტრიის კულისებს მიღმა. სასამართლო შემთხვევების შედეგად გამოქვეყნებული თამბაქოს ინდუსტრიის შინაგანი დოკუმენტები აჩვენებს, რომ ინდუსტრია გლობალურად უწყობს ხელს უკანონო ვაჭრობას. ინდუსტრია ასევე მუშაობს, რომ რაც შეიძლება დაბლოკოს თამბაქოს კონტროლის ისეთი ღონისძიებების განხორციელება, როგორიცაა გადასახადების გაზრდა და თამბაქოს ნაწარმის კოლოფებზე გრაფიკული სამედიცინო გაფრთხილებების გამოსახვა, იმ არგუმენტით, რომ ეს გააძლიერებს თამბაქოს ნაწარმით უკანონო ვაჭრობას. პოლიტიკის შემქმნელებმა უნდა აღიარონ, რომ თამბაქოს ნაწარმით უკანონო ვაჭრობა ამწვავებს ჯანმრთელობასთან დაკავშირებულ გლობალურ ეპიდემიას და მას თან ახლავს უსაფრთხოების სერიოზული გართულებები. ამ ორი პრობლემის დასამარცხებლად თამბაქოს ნაწარმით უკანონო ვაჭრობის ოქმის რატიფიცირება აუცილებელი ნაბიჯია.

თამბაქოს კონტროლის ჩარჩო კონვენციის ერთობლივი შეფასების მისიის ანგარიშის მიხედვით თამბაქოს ნაწარმით უკანონო ვაჭრობის ოქმის რატიფიცირების და აღსრულებისთვის საქართველოში არსებობს მყარი საფუძველი; ანგარიშში აღნიშნულია, რომ საქართველოში ადგილზეა სათვალთვალო სისტემა. საგადასახადო მარკები ქარხანაში ეკვრება როგორც იმპორტირებულ, ასევე ადგილობრივი წარმოების ნაწარმს. ეს მარკები აჩვენებს წარმოების ქვეყანას და თითოეულ კოლოფზე არსებული ბარ-კოდი მიუთითებს დანიშნულების ქვეყანას, მიუხედავად იმისა, რომ ქვეყანა ასოებით არ წერია კოლოფზე. როგორც საბაჟო, ასევე შემოსავლების სამსახურს შეუძლია თვალყური ადევნოს სიგარეტის მარაგის ჯაჭვს მისი წარმოებიდან, ან იმპორტიდან საბოლოო გაყიდვის წერტილამდე. საქართველო მსოფლიო საბაჟო ორგანიზაციის წევრია; პროცესშია ეროვნული კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაცია. გამომდინარე აქედან, საქართველოს კარგი პოზიცია უკავია და აქვს საკმარისი სიმძლავრე, რომ ოქმის ყველა მოთხოვნა დააკმაყოფილოს და მოახდინოს თამბაქოს ნაწარმით უკანონო ვაჭრობის პრევენცია, რაც მაქსიმუმამდე გაზრდის თამბაქოს საგადასახადო პოლიტიკის დოკუმენტის განხორციელების შედეგს.

საქართველოში არსებული თამბაქოს ნაწარმით უკანონო ვაჭრობის წინააღმდეგ არსებული ღონისძიებების მიმოხილვა და არსებული საჭიროებები მოცემულია ცხრილში #3.

ცხრილი 3. საქართველოში თამბაქოს ნაწარმზე უკანონო ვაჭრობის საწინააღმდეგო ღონისძიებების მიმოხილვა

| მე-15<br>მუხლის<br>პუნქტი | შინაარსი                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | შესრულების<br>დონე          | კომენტარები და<br>იდენტიფიცირებული<br>ხარვეზები                                                                                                                            |
|---------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>2</b>                  | თითოეული მხარე მიიღებს და განახორციელებს ეფექტურ საკანონმდებლო, აღმასრულებელ, ადმინისტრაციულ ან სხვა ზომებს, რათა უზრუნველყოს თამბაქოს ნაწარმის თითოეულ პაკეტსა და შეკვრაზე, ასევე ასეთი ნაწარმის გარეკანსა და ეტიკეტზე სპეციალური აღნიშვნების გაკეთება, რაც მხარეებს, ეროვნული კანონმდებლობისა და შესაბამისი ორმხრივი და მრავალმხრივი შეთანხმებების შესაბამისად, თამბაქოს ნაწარმის წარმოშობის დადგენის, მონიტორინგის ჩატარების, თამბაქოს ნაწარმის მოძრაობის დინამიკის აღრიცხვის, გაკონტროლებისა და იურიდიული სტატუსის დადგენის შესაძლებლობას მისცემს. | ვალდებულება<br>შესრულებულია | საგადასახადო კოდექსის მიხედვით ყველა ადგილობრივი წარმოების და იმპორტირებულ სიგარეტზე უნდა იყოს აქციზური მარკა, რომელზეც მითითებულია წარმოშობის ქვეყანა კოდის მიხედვით.     |
| <b>2(a) და 3</b>          | მოითხოვს, რათა ცალკეობით ან საბითუმო წესით შიდა ბაზარზე გაყიდული თამბაქოს ნაწარმის თითოეულ პაკეტზე და შეკვრაზე გაკეთდეს შემდეგი სახის წარწერა: „რეალიზაცია ნებადართულია მხოლოდ: (ქვეყნის, რეგიონის ან ფედერაციული სუბიექტის დასახელება), ან უზრუნველყოფს თამბაქოს ნაწარმის საბოლოო დანიშნულების ადგილის მითითებას ან სპეციალური აღნიშვნის გაკეთებას, რომელიც შესაბამის ორგანოებს დაეხმარება იმის დადგენაში, მოხვდა თუ არა თამბაქოს ნაწარმი შიდა ბაზარზე გასაყიდად კანონიერი გზით.                                                                      | ვალდებულება<br>შესრულებულია | სიგარეტის თითოეული კოლოფის შტრიხ კოდზე მითითებულია გაყიდვის ქვეყანა, რაც ნიშნავს რომ ამის განსაზღვრა შესაძლებელია. თუმცა, ქვეყნის სახელი არ არის მითითებული ტექსტის სახით. |
| <b>2(b) და 3</b>          | განიხილავს მოკვლევისა და ზედამხედველობის მეთოდების შემუშავების შესაძლებლობას სადისტრიბუციო სისტემის გამართულად მუშაობისა და უკანონო ვაჭრობის გამოაშკარავების მიზნით.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | ვალდებულება<br>შესრულებულია | სამარკო სისტემა, რომელიც წაკითხვადია ელექტრონული დანადგარების მეშვეობით, ეფექტური გზაა წარმოებისა და იმპორტის თვალყურის დევნებისთვის.                                      |
| <b>4(a)</b>               | უზრუნველყოფს თამბაქოს ნაწარმით ტრანსსასაზღვრო ვაჭრობის, ასევე უკანონო ვაჭრობის შესახებ მონაცემთა შეგროვებას და მონიტორინგის ჩატარებას, ასევე ინფორმაციის გაცვლას საბაჟო, საგადასახადო და სხვა ორგანოებს შორის, ეროვნული კანონმდებლობისა და შესაბამისი ორმხრივი ან მრავალმხრივი შეთანხმებების საფუძველზე.                                                                                                                                                                                                                                               | ვალდებულება<br>შესრულებულია | თამბაქოს ნაწარმით ტრანსსასაზღვრო ვაჭრობის შესახებ მონაცემები შეგროვებულია და შესაძლებელია მისი გაზიარება სხვადასხვა უწყებებს შორის.                                        |
| <b>4(b)</b>               | თამბაქოს ნაწარმით, მათ შორის ფალსიფიცირებული და კონტრაბანდული სიგარეტებით უკანონო ვაჭრობის წინააღმდეგ აამოქმედებს კანონებს, რომლებშიც                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | ვალდებულება<br>შესრულებულია | შესულია საგადასახადო კოდექსსა და ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში.                                                                                               |

|      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|      | გათვალისწინებულია შესაბამისი სასჯელები და ჯარიმები.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| 4(c) | მიიღებს სათანადო ზომებს ყველა სახის ჩამორთმეული, ფალსიფიცირებული და კონტრაბანდული სიგარეტების და თამბაქოს სხვა ნაწარმის ან მათი დასამზადებელი აპარატურის გარემოს დაცვის თვალსაზრისით უსაფრთხო საშუალებებით განადგურების ან ეროვნული კანონმდებლობის შესაბამისად გასხვისების მიზნით.                                                                                                                                                                                                             | ვალდებულია ნაწილობრივ შესრულებულია | ყველა სახის ჩამორთმეული, ფალსიფიცირებული და კონტრაბანდული სიგარეტის და თამბაქოს სხვა ნაწარმის ან მათი დასამზადებელი აპარატურა ექვემდებარება განადგურებას. თუმცა გარემოს და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს მიერ არ არის განსაზღვრული გარემოს დაცვის თვალსაზრისით უსაფრთხო განადგურების მეთოდები. |
| 4(d) | გაატარებს ზომებს თამბაქოს იმ ნაწარმის შენახვასა და დისტრიბუციაზე მონიტორინგისა და კონტროლის განხორციელების, ასევე მასთან დაკავშირებული დოკუმენტაციის შედგენის მიზნით, რომლის ფლობა ან ტრანსპორტირება არ ექვემდებარება ბაჟისა და მოსაკრებლის გადასახადს მისი იურისდიქციის ფარგლებში.                                                                                                                                                                                                            | ვალდებულია შესრულებულია            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| 4(e) | მიიღებს სათანადო ზომებს თამბაქოს ნაწარმის უკანონო ვაჭრობით მიღებული შემოსავლების კონფისკაციის მიზნით.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | ვალდებულია არ არის შესრულებული     | მოქმედ კანონმდებლობაში არ არის მსგავსი ჩანაწერი.                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 5    | წინამდებარე მუხლის მე-4(ა) და მე-4(დ) ქვეპუნქტების შესაბამისად შეგროვებულ ინფორმაციას მხარეები ერთიანი სახით გადასცემენ მხარეთა კონფერენციას 21-ე მუხლის შესაბამისად შედგენილ პერიოდულ ანგარიშებში.                                                                                                                                                                                                                                                                                            | არ არის განხორციელებული            | ინფორმაცია თამბაქოს ნაწარმით უკანონო ვაჭრობის შესახებ საქართველოს მიერ არ არის მიწოდებული არცერთ კონვენციის განხორციელების ანგარიშში.                                                                                                                                                                    |
| 6    | თამბაქოს ნაწარმით უკანონო ვაჭრობის აღმოფხვრის მიზნით, მხარეები, ეროვნული კანონმდებლობის შესაბამისად, ხელს შეუწყობენ თანამშრომლობის გაღრმავებას როგორც ეროვნულ სამსახურებს, ისე რეგიონულ და საერთაშორისო მთავრობათაშორის ორგანიზაციებს შორის, გამოძიებისა და სამართლებრივი დევნის განხორციელების საკითხებში. განსაკუთრებული მნიშვნელობა მიენიჭება როგორც რეგიონულ, ასე სუბრეგიონულ დონეზე განხორციელებულ თანამშრომლობას თამბაქოს ნაწარმით უკანონო ვაჭრობის წინააღმდეგ ზომების გატარების მიზნით. | ვალდებულია შესრულებულია            | საქართველო მსოფლიო საბაჟო ორგანიზაციის წევრია                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 7    | თითოეული მხარე გაატარებს შესაბამის ზომებს, ლიცენზირების ჩათვლით, თამბაქოს ნაწარმის დამზადებისა და დისტრიბუციის რეგულირებისა და კონტროლის მიზნით, რაც ხელს შეუშლის უკანონო ვაჭრობის განვითარებას.                                                                                                                                                                                                                                                                                               | ვალდებულია არ არის შესრულებული     | ამჟამად საქართველოში არ არსებობს ლიცენზირების სისტემა თამბაქოს ნაწარმის წარმოების, იმპორტირების, დისტრიბუციის და გაყიდვის გაკონტროლების ან რეგულირებისთვის.                                                                                                                                              |

### 1.6.2 თამბაქოს ნაწარმზე ლიცენზირების საკითხის მიმოხილვა

ლიცენზირება არის ნებართვა, რომელიც გაიცემა კომპეტენტური ორგანოების მიერ განაცხადის და/ან სხვა დოკუმენტაციის საფუძველზე. მთავრობებს შეუძლიათ მარაგის ჯაჭვის ნებისმიერი დონის მონაწილეს (მაგ: თამბაქოს მომყვანები, მწარმოებლები, დისტრიბუტორები, საბითუმო მოვაჭრეები, საცალო მოვაჭრეები) დაუწესოს ლიცენზიის აღების ვალდებულება ადმინისტრაციული, სამოქალაქო ან სისხლის სამართლის ჯარიმების დაწესების გზით.

ლიცენზირების სისტემის შემოღების უმთავრესი ლოგიკა იმაში მდგომარეობს, რომ იგი ამარტივებს თამბაქოს კონტროლის სხვა რიგი ღონისძიებების განხორციელებას (მაგ: არასრულწლოვანთათვის თამბაქოს ნაწარმის მიყიდვის აკრძალვა, თამბაქოს ნაწარმის სარეალიზაციო პუნქტებისთვის უფლებამოსილების მინიჭების რეგულაცია და ა.შ.). ამ ფონზე ლიცენზირება განიხილება როგორც გზა: 1) აზრის გაძლიერებისა, რომ თამბაქოს გაყიდვა არის პრივილეგია და არა უფლება; 2) ჯანდაცვის ორგანოებისთვის თამბაქოს ნაწარმის რეალიზატორთა მისამართების უზრუნველყოფისა, და ამით მათ მიერ კანონის აღსრულების მონიტორინგის და თამბაქოს გამყიდველებთან ორგანოების მხრიდან პირდაპირი კომუნიკაციის გამარტივება (მაგ: აცნობონ მათ კანონში შესული ცვლილებების შესახებ და ა.შ.); 3) მარეგულირებელი მექანიზმების უზრუნველყოფისა, გაყიდვის წესების პირობების დაწესებისთვის და გაყიდვის უფლებამოსილების შეწყვეტისათვის.

ლიცენზირების სისტემის დაკავშირება აღრიცხვის, საგადასახადო მარკების და თვალყურის დევნების სისტემასთან უფრო ეფექტურად ამცირებს ფორმალურ საცალო გაყიდვის პუნქტებში გაყიდული კონტრაბანდული სიგარეტის რაოდენობას. მუდმივი გადამოწმება, გაუმჯობესებული აღსრულება და ნულოვანი ტოლერანტობა ასევე უფრო ეფექტურს ხდის ლიცენზირების სისტემას.

საქართველოში თამბაქოს ნაწარმის რეგულირება რეალურად მხოლოდ 90-იანი წლების ბოლოს დაიწყო. პირველი მარეგულირებელი დოკუმენტი - საქართველოს პრეზიდენტის 28 ივნისის #391 ბრძანებულება “საქართველოში თამბაქოს ნაწარმის წარმოების, იმპორტის, საბითუმო და საცალო ვაჭრობის მოწესრიგების ზოგიერთ ღონისძიებათა შესახებ”<sup>22</sup> 1998 წელს გამოიცა.

ბრძანებულების მიხედვით სავალდებულო ლიცენზირება შემოღებულ იქნა თამბაქოს ნაწარმის წარმოებაზე, იმპორტსა და საბითუმო ვაჭრობაზე. წარმოების ლიცენზიას გაცემდა საქართველოს სოფლის მეურნეობისა და სურსათის სამინისტროს შესაბამისი ორგანოები, ხოლო იმპორტსა და საბითუმო ვაჭრობაზე ლიცენზიას კი მაშინდელი საქართველოს ვაჭრობისა და საგარეო-ეკონომიკური ურთიერთობების სამინისტრო. ამავდროულად დადგინდა თამბაქოს ნაწარმის დიზაინის წესები; კერძოდ, პროდუქტის შესახებ ინფორმაცია დატანილი უნდა ყოფილიყო ქართულ ენაზე და მოიცავდა: ადამიანის ჯანმრთელობისათვის მავნე ნივთიერებათა შემადგენლობის ჩამონათვალსა და ოდენობას; გამოშვების თარიღსა და ვარგისიანობის ვადას; ტექსტს თამბაქოს მოწვევის მავნელობის შესახებ - „ჯანმრთელობის დაცვის სამინისტრო გაფრთხილებთ, რომ მოწვევა მავნებელია თქვენი ჯანმრთელობისათვის“, აგრეთვე მითითებული უნდა იყოს ერთ-ერთი მოთხოვნა თამბაქოს მავნელობის შესახებ; მაგალითად, „მოწვევა იწვევს კიბოს“, „მოწვევა იწვევს ნაადრევ სიკვდილს“, „მოწვევა ორსულობის დროს საფრთხეს უქმნის ნაყოფის ჯანმრთელობას“ და სხვ. ამ ბრძანებულების ამოქმედებიდან 2010 წლამდე კოლოფების აბსოლუტურ უმრავლესობაზე წვრილი შრიფტით

<sup>22</sup> <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1239546>

დატანილი იყო მხოლოდ ერთი მესიჯი: „მოწევა ორსულობის დროს საფრთხეს უქმნის ნაყოფის ჯანმრთელობას“.

აღნიშნული ბრძანებულებით საქართველოს ტერიტორიაზე აიკრძალა თამბაქოს ნაწარმით ვაჭრობა სასწავლო, საბავშვო და სამკურნალო პროფილაქტიკური დაწესებულებების ტერიტორიაზე, სასწავლო, სამკურნალო პროფილაქტიკური დაწესებულებების სასადილოებსა და ბუფეტებში. ასევე აიკრძალა ზუსტი მარკირებისა და მწარმოებლის მითითების გარეშე ვაჭრობა; ვარგისიანობის ვადის გასვლის შემდეგ რეალიზაცია და 18 წლამდე ასაკის მოქალაქეებზე მიყიდვა. თუმცა, ამ ნორმებს არ მოჰყოლია შესაბამის კანონმდებლობაში ცვლილებების განხორციელება ადმინისტრირების კუთხით და მისი ზედამხედველობა რეალურად არ განხორციელებულა. ბრძანებულება ძალადაკარგულად 2006 წლის 29 სექტემბერს გამოცხადდა.

1999 წელის 25 ივნისს მიღებულ იქნა კანონი “სურსათისა და თამბაქოს შესახებ”<sup>23</sup>. კანონის მიზანი და ამოცანები თამბაქოსთან მიმართებაში იყო მომხმარებელთა ხარისხიანი თამბაქოთი უზრუნველყოფის ხელშეწყობა, მათი ჯანმრთელობის უსაფრთხოებისა და სამომხმარებლო ბაზრის დაცვა მავნე და ფალსიფიცირებული პროდუქციისაგან; თამბაქოს მიმართ ზოგადი მოთხოვნებისა და აკრძალვების, ხარისხობრივი მაჩვენებლებისა და მახასიათებლების დადგენა და ამ სფეროში სახელმწიფო ორგანოთა როლის განსაზღვრა. თავად ტერმინი „ხარისხიანი თამბაქო“, ნონსენსია, რადგან ეს არის პროდუქტი, რომელიც მოხმარების შემთხვევაში კლავს მისი მომხმარებლების მინიმუმ ნახევარს. საერთაშორისო პრაქტიკაში დამკვიდრებულია არა ხარისხი, არამედ სტანდარტებთან შესაბამისობა. ამ კანონით, აიკრძალა ფალსიფიცირებული სურსათისა და თამბაქოს წარმოება, შენახვა, ტრანსპორტირება და რეალიზაცია. თამბაქო ფალსიფიცირებულად ითვლება, თუ მათი შემადგენლობა, მახასიათებლები, ასორტიმენტი და წარმოშობა არ შეესაბამება დადგენილ მოთხოვნებს ან თანდართულ დოკუმენტებსა და ეტიკეტებზე აღნიშნულ მონაცემებს.

საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს დაევალა განესაზღვრა თამბაქოს ნაწარმში და მის კვამლში ტოქსიკური ნაერთების, ნიკოტინისა და ფისის შემცველობის ზღვრულად დასაშვები დონეები; დონეები განისაზღვრა, თუმცა მისი შემოწმება ფაქტიურად არ წარმოებდა. კანონის მოქმედება შეჩერდა 2005 წელს და ძალადაკარგულად 2010 წლის 29 დეკემბერს გამოცხადდა.

2003 წლის 7 მაისს მიღებულ იქნა კანონი “კვების პროდუქტებისა და თამბაქოს წარმოების სფეროში ლიცენზიის გაცემის შესახებ”. კანონით ლიცენზია დაწესდა თამბაქოს გადამამუშავებასა და/ან დაფასოებაზე. სამწუხაროდ ამ კანონმა ძალა დაკარგა 2005 წლის 28 დეკემბრის კანონის საუბველზე<sup>24</sup>.

2005 წლის 24 ივნისს მიღებულ იქნება ახალი კანონი “ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ”, რომელშიც ლიცენზიას ან ნებართვას დაქვემდებარებული საქმიანობიდან თამბაქოს არც წარმოებაზე, არც იმპორტზე და არც საბითუმო ვაჭრობაზე არანაირი ნებართვა თუ ლიცენზია საჭირო აღარ იყო.<sup>25</sup> 2005 წლისათვის გაუქმდა სტანდარტიზაციის დეპარტამენტი, რომელსაც ეხებოდა თამბაქოს მზა პროდუქტის შემადგენლობის კონტროლი, ხოლო იმავე წელს თამბაქო აღარ მოხვდა სოფლის

<sup>23</sup> <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/11938>

<sup>24</sup> <http://matsne.gov.ge/ka/document/view/14812>

<sup>25</sup> <http://matsne.gov.ge/ka/document/view/26824>

მეურნეობის სამინისტროს რეგულაციის სფეროში და, შესაბამისად, ნედლეულის შემადგენლობის კონტროლიც გაუქმდა. ხოლო სერტიფიცირება გახდა ნებაყოფლობითი. შესაბამისად, მოხდა ჯანმრთელობისათვის საშიში პროდუქტის დანაშაულებრივი სრული დერეგულაცია.

2006 წლის 15 მაისიდან საქართველოში ძალაში შევიდა ჯანმრთელობის მსოფლიო ორგანიზაციის თამბაქოს კონტროლის ჩარჩო კონვენცია, რომლის მე-15 მუხლის მე-7 პუნქტი წევრ ქვეყნებს ავალდებულებს თამბაქოს უკანონო ვაჭრობის თავიდან აცილების მიზნით განახორციელოს შესაბამისი ზომები ლიცენზირების ჩათვლით, რათა გააკონტროლოს ან არეგულიროს თამბაქოს ნაწარმის დამზადება და დისტრიბუცია.<sup>26</sup>

სამწუხაროდ, კონვენციის მოქმედებიდან 10 წლის თავზეც კი საკითხი არ დაძრულა მიუხედავად იმისა, რომ 2008 და 2013 წლებში მომზადებული იყო შესაბამისი საკანონდებლო ინიციატივები. საკითხი ასევე აღნიშნულია საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 30 ივლისის #196 და 29 ნოემბრის #304 დადგენილებებში. ჯერჯერობით ქვეყანას არანაირი ნაბიჯი არ გადაუდგამს თამბაქოს ნაწარმის წარმოების, იმპორტისა და საბითუმო ვაჭრობის რეგულაციის თვალსაზრისით და არ ასრულებს კონვენციით ნაკისრ ვალდებულებებს, რომელიც უკანონო ვაჭრობის აღკვეთის ეფექტურ ზომადაა მიჩნეული.

### 1.6.3 დასკვნა

რეკომენდირებულია, საქართველომ განახლოს ლიცენზირების სისტემა, რათა მოხდეს თამბაქოს ნაწარმის წარმოების და დისტრიბუციის ეფექტური კონტროლი და რეგულირება, რაც ხელს შეუწყობს თამბაქოს ნაწარმით უკანონო ვაჭრობის აღმოფხვრას. ასევე, რეკომენდირებულია, საქართველომ ხელი მოაწეროს თამბაქოს ნაწარმით უკანონო ვაჭრობის აღმოფხვრის ოქმს, რასაც მოყვება მასზე მიერთება, და ამით ხელი შეუწყოს საერთაშორისო ორმხრივ და მრავალმხრივ თანამშრომლობას თამბაქოს ნაწარმით უკანონო ვაჭრობის შეჩერების საკითხში.

---

<sup>26</sup> WHO Framework Convention on Tobacco Control [www.fctc.org.ge](http://www.fctc.org.ge)

## 2. თამბაქოს ნაწარმზე საგადასახადო პოლიტიკის საკანონმდებლო ბაზა საქართველოში

### 2.1 ეროვნული კანონმდებლობა

2013 წელს საქართველოს მთავრობის მიერ მიღებულ იქნა ორი დადგენილება, რომლებიც განსაზღვრავენ თამბაქოს კონტროლის ძირითად მიმართულებებს საქართველოში. “თამბაქოს კონტროლის ეროვნული სტრატეგიის დამტკიცების შესახებ” საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 30 ივლისის #196 დადგენილებით დამტკიცდა ეროვნული სტრატეგიის და სამოქმედო გეგმის კონკრეტული თვლადი სამიზნეები, აგრეთვე დადგინდა თამბაქოს ნაწარმზე სატარიფო და საგადასახადო ზომები, კერძოდ დადგენილების 3.1. მუხლის მიხედვით:

*“თამბაქოს პროდუქტებზე ხელმისაწვდომობის პოლიტიკა უნდა შეესაბამებოდეს ჯანდაცვის ამოცანების განხორციელებას, რომლებიც მიმართულია თამბაქოს მოხმარების შემცირებისკენ და ამ მიზნით დამატებით იქნება შესწავლილი და გაანალიზებული თამბაქოს პროდუქტებზე ფასის მატების მიზნით გადასახადების თანდათანობითი გაზრდის შესაძლებლობები, შემუშავდება და დაინერგება ოპტიმალური მიდგომები კონვენციისა და ქვეყნის ინტერესების გათვალისწინებით”*

ეროვნული სტრატეგიის განსახორციელებლად 2013 წლის 29 ნოემბერს საქართველოს მთავრობის მიერ #196 დადგენილებით მიღებულ იქნა თამბაქოს კონტროლის ეროვნული სამოქმედო გეგმა. ამ გეგმის მე-2 მუხლით კონკრეტულადაა გაწერილი თამბაქოს ნაწარმის დაბეგვრის ზომები; კერძოდ, განსაზღვრულია თამბაქოს ყველა სახის ნაწარმზე ყოველწლიური გადასახადების თანდათანობითი და მდგარდი მატება, რომელიც ზრდის ყოფილ მწვევლთა (და თამბაქოზე თავის დანებების მსურველთა) წილს (არსებული 40%-დან 50%-მდე), ამცირებს ახალგაზრდების წილს, რომელთაც საკუთარი მოხმარებისთვის იყიდეს სიგარეტი (არსებული 60%-დან 20%-მდე); და არ არის ყოველწლიური ინფლაციის მაჩვენებელზე ნაკლები. აგრეთვე განსაზღვრულია ფიზიკური პირის ინდივიდუალური საჭიროებისათვის 10 კოლოფზე მეტი სიგარეტის, 10 ღერზე მეტი სიგარის ან სიგარილას დაუბეგრავი იმპორტის აკრძალვა.

### 2.2 საერთაშორისო ვალდებულებები

#### 2.2.1 თამბაქოს კონტროლის ჩარჩო კონვენცია

საქართველოს პარლამენტმა ჯანმრთელობის მსოფლიო ორგანიზაციის თამბაქოს კონტროლის ჩარჩო-კონვენციის რატიფიცირება 2005 წლის დეკემბერში მოახდინა, იგი ძალაში შევიდა 2006 წლის 15 მაისიდან. თამბაქოს კონტროლის ჩარჩო კონვენციით განსაზღვრულია თამბაქოს ნაწარმზე სატარიფო და საგადასახადო ზომები. კერძოდ, კონვენციის მე-6 მუხლის მიხედვით, თამბაქოს მოხმარების შესამცირებლად, ქვეყნებმა უნდა განახორციელონ საგადასახადო და, შესაძლებლობის შემთხვევაში, ფასების პოლიტიკა, (გაერო<sup>27</sup>, 2003 წლის 21 მაისი). ამ მუხლის შესაბამისი გაიდლაინით მოცემულია

<sup>27</sup> გაერო. (2003 წლის 21 მაისი). ჯანმრთელობის მსოფლიო ორგანიზაციის თამბაქოს კონტროლის ჩარჩო კონვენცია. Retrieved from [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IX-4&chapter=9&lang=en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IX-4&chapter=9&lang=en)

პრინციპები და რეკომენდაციები ქვეყნის მიერ თამბაქოს გადასახადების პოლიტიკის განსახორციელებლად (ჯანმო<sup>28</sup>, 2014 წლის 16 ოქტომბერი).

გაიდლაინის მიხედვით ქვეყნების მიერ თამბაქოზე საგადასახადო პოლიტიკის განხორციელების ძირითადი პრინციპებია მხარეთა სუვერენული უფლებები, პოლიტიკის მიზნობრიობა და ეფექტურობა (თამბაქოს მოხმარების შემცირება), საზოგადოებრივჯანდაცვითი ინტერესი და ამ პროცესის თამბაქოს ინდუსტრიის კომერციული ან სხვა ინტერესებისაგან დაცვა.

გაიდლაინი კონკრეტულ რეკომენდაციებს აძლევს მხარეებს ეფექტური საგადასახადო პოლიტიკის საწარმოებლად, კერძოდ:

1. გადასახადების ტარიფის დადგენისას სხვა საკითხებთან ერთად გათვალისწინებულ იქნეს ფასების ელასტიურობა და შემოსავლების ელასტიურობა მოთხოვნაზე, აგრეთვე ინფლაცია, შემოსავლები, რეგულარული განახლება და ტარიფების რეგულარული გადაფასების პროცედურები.
2. გამოიყენონ უმარტივესი და ყველაზე ეფექტური სისტემა, მათ შორის სპეციფიური ან შერეული სააქციზო გადასახადი, დაადგინონ მინიმალური ზღვრული ტარიფი.
3. შეიმუშაონ თამბაქოს გადასახადების სტრუქტურის თანმიმდევრული გრძელვადიანი პოლიტიკა და მოახდინონ რეგულარული კომპლექსური მონიტორინგი.
4. თამბაქოს ყველა პროდუქტი დაიბეგროს შესაბამისად, ჩანაცვლების რისკის და თამბაქოს იაფ ნაწარმზე გადასვლის მინიმიზაციისათვის.
5. უზრუნველყოფილ იქნეს ლიცენზირების ან მისი ეკვივალენტური გამჭვირვალე სისტემა.
6. უზრუნველყოფილ იქნეს სასაწყობო შესაძლებლობები აქციზის კონტროლისათვის. გადასახადების გადახდის დრო უნდა დადგინდეს კანონით და გადახდა მოხდეს თვის ფიქსირებულ დროს ან ინტერვალით და შესაძლოა მოიცავდეს წარმოების და/ან გაყიდვის რაოდენობის ანგარიშს, ფასებს ბრენდების მიხედვით და სხვა მონაცემებს. ეს ინფორმაცია უნდა იყოს შეძლებისდაგვარად საჯარო, კანონით დადგენილი კონფიდენციალურობის წესების გათვალისწინებით.
7. გადასახადების გაზრდის მოლოდინის გათვალისწინებით წინასწარ უნდა განხორციელდეს მომარაგების საწინააღმდეგო ეფექტური ღონისძიებები.
8. უზრუნველყოფილ იქნეს ფისკალური მარკირება.
9. განისაზღვროს გადასახადების ამომღები უწყება შესაბამისი უფლებამოსილებით, აგრეთვე სათანადო საჯარიმო სისტემა გადასახადების თავიდან ასარიდებლად.
10. კანონმდებლობის გათვალისწინებით მიმართონ შემოსავალი თამბაქოს კონტროლის პროგრამებისაკენ.
11. აკრძალონ ან შეზღუდონ საერთაშორისო მგზავრთა მიერ გადასახადებისგან თავისუფალი თამბაქოს ნაწარმის შემენა და/ან იმპორტი.

<sup>28</sup> ჯანმო. (2014 წლის 16 ოქტომბერი). *თამბაქოს კონტროლის ჩარჩო კონვენციის მე-6 მუხლის დანერგვის სახელმძღვანელო. სატარიფო და საგადასახადო ზომები თამბაქოზე მოთხოვნის შესამცირებლად*. მოსკოვი: Retrieved from [http://www.who.int/fctc/treaty\\_instruments/Guidelines\\_article\\_6.pdf](http://www.who.int/fctc/treaty_instruments/Guidelines_article_6.pdf)

### 2.2.2 საქართველოსა და ევროკავშირის ასოცირების ხელშეკრულება

2013 წლის 27 ივნისს ხელი მოეწერა „ერთის მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებსა და მეორეს მხრივ, საქართველოს შორის ასოცირების შესახებ“ შეთანხმებას, რომელიც მოიცავს ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის (Deep and Comprehensive Free Trade Area - DC FTA) კომპონენტს (საქ. მთავრობა<sup>29</sup>; ევროკავშირი, 2013 წლის 27 ივნისი).

ამ ხელშეკრულების რატიფიცირება საქართველოს პარლამენტმა 2014 წლის 17 ივლისს მოახდინა. ამჟამად მიმდინარეობს ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების მიერ ხელშეკრულების რატიფიცირების პროცედურები, რომლის დასრულების შემდეგ ხელშეკრულება სრულად შევა ძალაში.

ამასთან, 2014 წლის 1 სექტემბრიდან ძალაში შევიდა ასოცირების შესახებ შეთანხმების დიდი ნაწილი, მათ შორის ასოცირების შეთანხმების ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის ნაწილი.

ასოცირების ხელშეკრულებით განსაზღვრულია თამბაქოს კონტროლის ღონისძიებათა გაძლიერების მიმართულებით მხარეებს შორის თანამშრომლობის გაღრმავების, აგრეთვე ამ სფეროში კანონმდებლობის ჰარმონიზაციის ვალდებულებები. კერძოდ 283-ე მუხლის მიხედვით:

*“მხარეები გააძლიერებენ თავიანთ თანამშრომლობას და განახორციელებენ პოლიტიკის ჰარმონიზაციას აქტიურ საქონელთან დაკავშირებული თაღლითობისა და კონტრაბანდის წინააღმდეგ საპასუხო ქმედებების განსახორციელებლად და მის წინააღმდეგ საბრძოლველად. ეს თანამშრომლობა მოიცავს, მათ შორის, თამბაქოს პროდუქციაზე აქციზის ტარიფების, შეძლებისდაგვარად, ეტაპობრივ დაახლოებას, რეგიონულ კონტექსტში შესაძლებლობების გათვალისწინებით და “თამბაქოს კონტროლის შესახებ” ჯანდაცვის მსოფლიო ორგანიზაციის ჩარჩო კონვენციის შესაბამისად. ამ მიზნით, მხარეები შეეცდებიან გააძლიერონ თავიანთი თანამშრომლობა რეგიონული კონტექსტის ფარგლებში.”*

ხელშეკრულების 356-ე მუხლი:

*“(c) არაგადამდებ დაავადებათა პრევენცია და კონტროლი, ძირითადად ინფორმაციისა და საუკეთესო პრაქტიკის გაცვლის, ჯანსაღი ცხოვრების წესისა და ფიზიკური აქტივობის ხელშეწყობისა და ჯანმრთელობის იმ მთავარი განმსაზღვრელი ფაქტორების გათვალისწინებით, როგორიცაა კვება, ალკოჰოლის, ნარკოტიკებისა და თამბაქოს მიმართ დამოკიდებულება;*

*(f) ჯანმრთელობის სფეროში იმ საერთაშორისო შეთანხმებების ეფექტური იმპლემენტაცია, რომლებიც აღიარებულია მხარეებს შორის, კერძოდ, ჯანმრთელობის შესახებ საერთაშორისო რეგულაციები და „თამბაქოს კონტროლის შესახებ“ ჩარჩო კონვენცია”*

ხელშეკრულებით საქართველოს მხარე იღებს ვალდებულებას ხელშეკრულების ძალაში შესვლიდან 5 წელიწადში დანერგოს ევროსაბჭოს 2011 წლის 21 ივნისის #2011/64/EU დირექტივა “მანუფაქტურული

<sup>29</sup> საქ.მთავრობა; ევროკავშირი. (2013 წლის 27 ივნისი). „ერთის მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებსა და მეორეს მხრივ, საქართველოს შორის ასოცირების შესახებ“ შეთანხმება. ბრიუსელი.

თამბაქოს აქციზური გადასახადების სტრუქტურისა და ტარიფების შესახებ” (ევროსაბჭო<sup>30</sup>, 2011 წლის 21 ივნისი), გარდა 7(2), 8, 9, 10, 11, 12, 14(1), 14(2), 14(4), 18 და 19 მუხლებისა. ამ უკანასკნელ მუხლებზე ქვეყანამ ხელშეკრულების ძალაში შესვლიდან 1 წელიწადში უნდა წარადგინოს დანერგვის გეგმა-გრაფიკი, მათ შორის კონტრაბანდის წინააღმდეგ ბრძოლის და შემოსავლების დაცვის საკითხში საქართველოს საჭიროებათა გათვალისწინებით.

დირექტივის ის მუხლები, რომელთა დანერგვა ხელშეკრულების ძალაში შესვლიდან 5 წლის ვადაში უნდა მოხდეს, ძირითადად მოიცავს თამბაქოს ნაწარმის კლასიფიცირებას და ტერმინოლოგიას; ხოლო მუხლებით, რომლებზეც წარსადგენი და შესათანხმებელია გეგმა-გრაფიკი, განსაზღვრულია შემდეგი:

- სიგარეტებზე ორივე სახის აქციზური გადასახადი უნდა იყოს ყველა სახეობაზე ერთნაირი და შეადგენდეს საშუალო შეწონილი საცალო ფასის არანაკლებ 60%-ს, მაგრამ არანაკლებ 90 ევროსი 1000 ლერ სიგარეტზე. აქციზური გადასახადი შესაძლოა მოიცავდეს ან არ მოიცავდეს საბაჟო მოსაკრებელს და დღგ-ს;
- სიგარეტებზე და სიგარილოებზე ყველა გადასახადი საცალო ფასის 5% ან 12 ევრო 1000 ლერზე ან კილოგრამზე;
- შესახვევ თამბაქოზე საშუალო შეწონილი საცალო ფასის 46% ან 54 ევრო კილოგრამზე 2015 წლიდან, 48% ან 60 ევრო კილოგრამზე 2018 წლიდან და 50% ან 60 ევრო კილოგრამზე 2020 წლიდან;
- სხვა მოსაწევ თამბაქოზე ყველა სახის გადასახადი საცალო ფასის 20% ან 22 ევრო კილოგრამზე.

გარდა ამისა, ძალაში შესვლიდან 3 წელიწადში საქართველო ვალდებულია დანერგოს ევროსაბჭოს 2007 წლის 20 დეკემბრის #2007/74/EU დირექტივა “მესამე ქვეყნებიდან მოგზაურ პირთა მიერ იმპორტირებულ საქონელზე დღგ-სა და სააქციზო გადასახადზე თავისი არიდების შესახებ” (ევროსაბჭო<sup>31</sup>, 2007 წლის 20 დეკემბერი).

საქართველოს მთავრობა ასოცირების შეთანხმებასა და ასოცირების დღის წესრიგს ყოველწლიური ეროვნული სამოქმედო გეგმის საფუძველზე ახორციელებს. 2014 წლის ივნისში, საქართველო და ევროკავშირი შეთანხმდნენ ასოცირების დღის წესრიგზე, რომელიც ადგენს საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების შესახებ შეთანხმებითა და მისი ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის კომპონენტით გათვალისწინებული ვალდებულებების განხორციელების პრიორიტეტებს 2014-2016 წლებისთვის.

2014-2016 წლების შეთანხმება, სხვა საკითხებთან ერთად, დაბეგვრის ნაწილში ითვალისწინებს ზომების მიღებას აქციზურ საქონელთან დაკავშირებული თაღლითობისა და კონტრაბანდის წინააღმდეგ საპასუხო ქმედებების განსახორციელებლად და მის წინააღმდეგ საბრძოლველად. ამ დოკუმენტის საფუძველზე შემუშავებული 2015 წლის ეროვნული სამოქმედო გეგმით განსაზღვრულია თამბაქოზე აქციზის განაკვეთების ეტაპობრივი ზრდა და ევროკავშირის მოთხოვნებით გათვალისწინებულ

<sup>30</sup> ევროსაბჭო. (2011 წლის 21 ივნისი). დირექტივა #2011/64/EU დირექტივა “მანუფაქტურული თამბაქოს აქციზური გადასახადების სტრუქტურისა და ტარიფების შესახებ”.

<sup>31</sup> ევროსაბჭო. (2007 წლის 20 დეკემბერი). დირექტივა #2007/74/EU დირექტივა “მესამე ქვეყნებიდან მოგზაურ პირთა მიერ იმპორტირებულ საქონელზე დღგ-სა და სააქციზო გადასახადზე თავისი არიდების შესახებ”

განაკვეთთან დაახლოება (285-ე მუხლის ვალდებულებები), აგრეთვე საქართველოს თამბაქოს კონტროლის 2013–2018 წლების ეროვნული სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ღონისძიებების განხორციელება (356-ე მუხლის “f” პუნქტის ვალდებულებები) (საქ.მთავრობა<sup>32</sup>, 2015 წლის 26 იანვარი).

### 3. თამბაქოს კონტროლის საგადასახადო პოლიტიკის მიზნები და ამოცანები

მოცემული დოკუმენტის ჭრილში, თამბაქოს ნაწარმის დაბეგვრის პოლიტიკის საბოლოო მიზანია თამბაქოს მოხმარების შემცირება, თამბაქოს გადასახადების მატების საშუალებით, რაც შეამცირებს თამბაქოსთან ასოცირებული სიკვდილობასა და ავადობას საქართველოში და, ამავდროულად, გაზრდის საბიუჯეტო შემოსავლებს. გაზრდილი საბიუჯეტო შემოსავლებით შესაძლებელი გახდება თამბაქოსთან ბრძოლის ხელშეწყობი ღონისძიებების დაფინანსება ან, ზოგადად, ჯანდაცვითი პროექტების განხორციელება.

ასოცირების ხელშეკრულებით საქართველომ აიღო ვალდებულება დანერგოს ევროკავშირის დირექტივა “მანუფაქტურული თამბაქოს აქციზური გადასახადების სტრუქტურისა და ტარიფების შესახებ”. დირექტივის მე-10 მუხლის შესაბამისად, სიგარეტზე აქციზურმა გადასახადმა უნდა შეადგინოს საშუალო შეწონილი საცალო ფასის არანაკლებ 60%, მაგრამ არანაკლებ 90 ევროსი 1000 ლერ სიგარეტზე. შესაბამისად, ეს მაჩვენებელი წარმოადგენს გარკვეულ სამიზნეს, რომელსაც ქვეყანამ გარკვეული პერიოდის განმავლობაში უნდა მიაღწიოს (პერიოდის ხანგრძლივობა დამოკიდებულია მუხლის დანერგვის გეგმა-გრაფიკზე, რომელიც ჯერ ცნობილი არ არის).

ასევე, “თამბაქოს კონტროლის ეროვნული სტრატეგიის დამტკიცების შესახებ” საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 30 ივლისის #196 დადგენილებით განსაზღვრულია, რომ მოზრდილებში მოწევის გავრცელება ყოველწლიურად 2%-ით უნდა შემცირდეს.

მოდელი აგებულია ამ ორი თვლადი სამიზნის გათვალისწინებით და გარკვეულ დაშვებებზე დაყრდნობით.

---

<sup>32</sup> საქ.მთავრობა. (2015 წლის 26 იანვარი). *განკარგულება #59 "ერთის მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმებისა და საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ასოცირების დღის წესრიგის განხორციელების 2015 წლის ეროვნული სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ"*. თბილისი

## 4. თამბაქოს ნაწარმის დაბეგვრის პოლიტიკის მოდელი

### 4.1 დაშვებები

მოდელი აგებულია თამბაქოს მოხმარებაზე, თამბაქოს ფასებზე, კონტრაბანდაზე, ეკონომიკურ ცვლადებზე და თამბაქოს მოხმარებაზე მოქმედ ფასისმიერ და არაფასისმიერ ფაქტორებზე გაკეთებული დაშვებების გათვალისწინებით.

### თამბაქოს მოხმარება, ფასები და აქციზი

გამომდინარე იქიდან, რომ მოხმარებული სიგარეტის შესახებ სტატისტიკური ინფორმაცია კვლევების შედეგების მიხედვით მნიშვნელოვნად ვარიებს, გამოვიყენეთ იმპორტირებული სიგარეტის და ადგილობრივად წარმოებული სიგარეტის მოცულობა, რომლებიც მიწოდებული იყო მოხმარებლებისთვის. პირობითად დავუშვით, რომ თამბაქოს მთლიანი მოხმარება შეადგენს აქციზს დაქვემდებარებული იმპორტირებული და ადგილობრივი წარმოების სიგარეტის რაოდენობის ჯამს. ეს ინდიკატორი არ გამოსახავს მოხმარებული სიგარეტის რეალურ რიცხვს, რადგან ის მოიცავს იმპორტირებული სიგარეტის მოცულობას და არ ითვალისწინებს კომპანიების მარაგებს. ასევე, ეს ინდიკატორი მოიცავს უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა (ტურისტების) მიერ მოხმარებული სიგარეტის რაოდენობას და არ ითვალისწინებს საქართველოდან კონტრაბანდით გატანილი სიგარეტის რაოდენობას. ყოველივე ზემოთხსენებული გათვალისწინებული რომ იყოს, სიგარეტის მოხმარების მაჩვენებელი უფრო ნაკლები იქნებოდა. თუმცა ჩვენი აზრით, მოცემულ პირობებში, ეს საუკეთესო ინდიკატორია სიგარეტის მოხმარების შესაფასებლად<sup>33</sup>.

შესყიდული მარკების შესახებ მონაცემებზე დაყრდნობით შეიძლება ითქვას, რომ იმპორტირებული სიგარეტებისათვის შესყიდული მარკებიდან უფილტრო სიგარეტების მარკების წილი 2013 წელს საშუალოდ 0.3% იყო, 2014 წელს - 0.4%, ხოლო 2015 წლის აგვისტოს ჩათვლით - 0.5%. შესაბამისად, შეიძლება ჩავთვალოთ, რომ უფილტრო სიგარეტების წილი იმპორტირებულ სიგარეტებში იმდენად უმნიშვნელოა, რომ შეიძლება მათი უგულებელყოფა. ანუ ჩავთვალოთ, რომ იმპორტზე შემოდის მხოლოდ ფილტრიანი სიგარეტი.

რაც შეეხება ადგილობრივი წარმოების ფილტრიან სიგარეტს, მისი მოცულობა გამოვიანგარიშეთ აქციზის დეკლარაციის მონაცემებზე დაყრდნობით, რადგან ადგილობრივი წარმოების სიგარეტები ექვემდებარება აქციზის გადასახადს მწარმოებლის საწყობიდან სადისტრიბუციოდ მიტანის ან გაგზავნის დროს. გადასახდელი აქციზიდან (აქციზის დეკლარაციის მე-3 განაყოფის მე-3 გრაფა) გამოვყავით ფილტრიანი სიგარეტის აქციზის წილი (შესყიდულ მარკებში ფილტრიანის და უფილტროს წილების მიხედვით) და შესაბამისი პერიოდის აქციზის განაკვეთზე გაყოფით მივიღეთ ადგილობრივი ფილტრიანი თამბაქოს მოცულობა.

<sup>33</sup> ყველგან, სადაც მოცემული და წარმოდგენილია გათვლები/პროგნოზები თამბაქოს მოხმარების სტატისტიკური მონაცემის შესახებ, მოხმარებაში იგულისხმება იმპორტირებული და ადგილობრივი წარმოების სიგარეტის მოცულობის ჯამი და არა რეალურად მოხმარებული სიგარეტის მოცულობა.

ამ მეთოდოლოგიით გამოთვლილი მოხმარების მაჩვენებელი 3-ჯერ, 4-ჯერ, 5-ჯერ და ზოგ წლებში 6-ჯერაც კი აღემატება სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მიერ მოწოდებულ მონაცემებს. წლების მიხედვით ჩვენს მიერ გამოთვლილი მონაცემი შემდეგნაირია:

ცხრილი 4. თამბაქოს მოხმარება (კოლოფი) საქართველოში; 2005-2014

| წელი | თამბაქოს მოხმარება (კოლოფი) |
|------|-----------------------------|
| 2005 | 88,607,207                  |
| 2006 | 209,661,228                 |
| 2007 | 331,054,423                 |
| 2008 | 373,646,783                 |
| 2009 | 369,190,643                 |
| 2010 | 401,883,056                 |
| 2011 | 445,932,710                 |
| 2012 | 475,016,220                 |
| 2013 | 493,942,458                 |
| 2014 | 478,062,256                 |

ფილტრიანი თამბაქოს საცალო სარეალიზაციო ფასების შესახებ მონაცემები მოგვაწოდა სტატისტიკის ეროვნულმა სამსახურმა. ფასები ცალ-ცალკე იყო განსაზღვრული როგორც ადგილობრივი, ისე იმპორტული ფილტრიანი სიგარეტებისთვის. საშუალო საცალო სარეალიზაციო ფასის გამოსაყვანად ეს ფასები შევწონეთ მთლიან მოხმარებაში ადგილობრივი და იმპორტული თამბაქოს მოხმარების წილებით. 2015 წლის საცალო სარეალიზაციო ფასი კი გამოვიანგარიშეთ სსკ-ის 188-ე მუხლის 1<sup>1</sup> ნაწილის შესაბამისად ფინანსთა სამინისტროს მიერ დადგენილი საცალო სარეალიზაციო ფასების მიხედვით. კერძოდ კი, 2015 წლის საშუალო სარეალიზაციო ფასი წარმოადგენს ნუსხაში მოცემული ფილტრიანი სიგარეტების ფასების საშუალოს.

აქციზის საშუალო განაკვეთის დასადგენად, ასევე მოხმარებით შევწონეთ იმპორტული და ადგილობრივი წარმოების თამბაქოს აქციზის განაკვეთები. ამასთან, დავუშვით, რომ 2016 წლიდან ადვალური აქციზის განაკვეთი არის 10% სსკ-ში შესული ცვლილების შესაბამისად.

#### ფასების გავლენა თამბაქოს მოხმარებაზე

კვლევებით დადასტურებულია, რომ თამბაქოზე აქციზის განაკვეთის ზრდა და, შესაბამისად, თამბაქოს ფასის ზრდა უარყოფით გავლენას ახდენს თამბაქოს მოხმარების დონეზე. ფასის გავლენა თამბაქოს მოხმარებაზე აისახება ელასტიურობის კოეფიციენტში. თამბაქოს ფასისმიერი ელასტიურობის კოეფიციენტი გვიჩვენებს თუ რამდენი პროცენტით იცვლება თამბაქოს მოხმარება თამბაქოს ფასის 1%-ით ზრდის შემთხვევაში. თამბაქოს ფასის ზრდის შემთხვევაში ცხადია, მისი მოხმარება მცირდება. თუმცა, ზოგადად, თამბაქო ნაკლებად ელასტიურ საქონელს წარმოადგენს; რაც იმას ნიშნავს, რომ მასზე მოხმარება უფრო ნაკლებად მცირდება, ვიდრე ფასის ზრდის მაჩვენებელია (ელასტიურობის კოეფიციენტი არის 0-1 შუალედში).

იქიდან გამომდინარე, რომ საქართველოში არ არსებობს ემპირიულად შეფასებული თამბაქოს მოხმარების ფასისმიერი ელასტიურობის კოეფიციენტი, მოდელში გამოყენებულია ჯანმრთელობის მსოფლიო ორგანიზაციის თამბაქოს სიმულაციის მოდელში (WHO Tobacco Tax Simulation Model, June

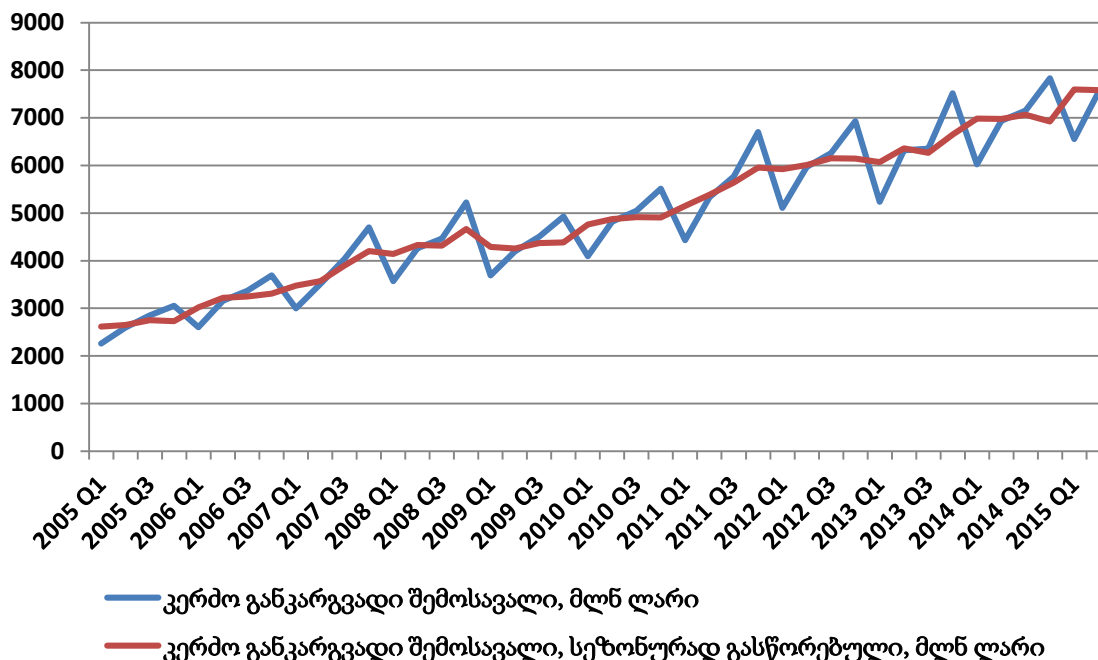
2013) მოცემული ელასტიურობის კოეფიციენტი, რომელიც გათვალისწინებულია საშუალო ბრენდის სიგარეტის მოხმარებლებისთვის. ეს კოეფიციენტი არის -0.5 და გვიჩვენებს, რომ თამბაქოს საშუალო ფასის 1%-ით გაზრდის შემთხვევაში თამბაქოს მოხმარება შემცირდება 0.5%-ით, თამბაქოს მოხმარებაზე მოქმედი ყველა სხვა ფაქტორის უცვლელობის პირობებში.

### შემოსავლის გავლენა თამბაქოს მოხმარებაზე

თამბაქოს მოხმარება იზრდება მომხმარებელთა შემოსავლების ზრდასთან ერთად; რადგან თამბაქო, ისევე როგორც სხვა დანარჩენი პროდუქტები, უფრო ხელმისაწვდომი ხდება. მომხმარებელთა შემოსავლების კარგი მაჩვენებელია კერძო განკარგვადი შემოსავალი (კგშ). კგშ-ის სტატისტიკურ მონაცემებს საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური არ აქვეყნებს. შესაბამისად, ამ მაჩვენებლის გაანგარიშება მოვახდინეთ ფინანსთა სამინისტროს მიერ მოწოდებული ეროვნული ანგარიშების, საგადახდელო ბალანსის და ბიუჯეტის ანალიტიკური მონაცემების გამოყენებით. შემდეგ კგშ-ის ზრდის გავლენა თამბაქოს მოხმარებაზე შევაფასეთ დროითი მწკრივის რეგრესული მეთოდის გამოყენებით. ჩვენს ხელთ არსებობდა თამბაქოს მოხმარების და კგშ-ის მონაცემები 2005-2014 წლების ჩათვლით; ასევე, 2015 წლის პირველი ორი კვარტლის მონაცემები. თუმცა რეგრესული ანალიზი განხორციელდა მხოლოდ 2008 წლიდან არსებულ კვარტალურ მონაცემებზე. 2005-2007 წლების უგულვებელყოფა მოხდა იმის გამო, რომ ამ წლებში თამბაქოს მოხმარება ხასიათდებოდა უჩვეულოდ მაღალი ზრდის ტემპით (2006 წელს 137%-ით 2005 წელთან შედარებით, ხოლო 2007 წელს 58%-ით 2006 წელთან შედარებით). ამის მიზეზი, სავარაუდოდ, სიგარეტის კონტრაბანდაა, რომელსაც ადგილი ჰქონდა 2005-2006 წლებში. ცხადია, ეს ფაქტი არ აისახა სტატისტიკაში, რის გამოც 2005 წლის თამბაქოს მოხმარების მაჩვენებელი უჩვეულოდ დაბალია, 2006 და 2007 წლებში კი ეს მონაცემი ძალიან იზრდება და სტაბილურია მხოლოდ 2008 წლიდან. შესაბამისად, 2005-2007 წლების რეგრესიაში გათვალისწინება მოგვცემდა მიკერძოებულ ელასტიურობის კოეფიციენტს, რომელიც გადაჭარბებულად გვიჩვენებდა კგშ-ის გავლენას თამბაქოს მოხმარებაზე.

ასევე გასათვალისწინებელია, რომ კერძო განკარგვადი შემოსავალი, ისევე როგორც მთლიანი შიდა პროდუქტი (მშპ), სეზონურობით ხასიათდება. სეზონური ცვლადის რეგრესიაში გათვალისწინება მოგვცემდა მიკერძოებულ კოეფიციენტს. ამის გამო მოვახდინეთ კგშ-ის კორექტირება სტანდარტული მეთოდის გამოყენებით (ე.წ. ცენტრალურად მოძრავი საშუალოს მეთოდი (central moving average)). ეს არის სტატისტიკური მეთოდი, რომელიც დროითი მწკრივის მონაცემებს აშორებს სეზონურობის კომპონენტს. სეზონურად კორექტირებულ კგშ-ს გააჩნია შედარებით გლუვი ზრდის ტრენდი (გრაფიკი 2).

გრაფიკი 2. კერძო განკარგავადი შემოსავალი სეზონურობის კომპონენტის მოშორებამდე და სეზონურობის კომპონენტის მოშორების შემდეგ (I კვ.2005-II კვ.2015)



დროითი მწკრივის რეგრესულმა ანალიზმა გვიჩვენა, რომ მოხმარებული თამბაქოს კოლოფების რაოდენობა 0.59%-ით იზრდება კვმ-ის 1%-ით ზრდასთან ერთად. ეს კოეფიციენტი შესაძლოა იყოს ცოტა გადაჭარბებული, ვინაიდან მოხმარებული თამბაქოს კოლოფების რაოდენობა, რომელიც არის დამოკიდებული ცვლადი, ჩვენს მიერ გამოთვლილი სიდიდეა და წარმოადგენს თამბაქოს მოხმარების საუკეთესო შესაძლო შეფასებას. მოდელის შედეგები გვიჩვენებს, რომ კვმ სტატისტიკურად მნიშვნელოვანი ცვლადია (ალბათობა რომ ეს ცვლადი არ ახდენს გავლენას თამბაქოს მოხმარებაზე არის ნული), შესაბამისად მას ნამდვილად გააჩნია გავლენა თამბაქოს მოხმარებაზე.

### გადასახადის გავლენა ფასებზე და მწარმოებლის ფასები

მოდელში დაშვებულია, რომ გადასახადის ზრდა პირდაპირ აისახება სამომხმარებლო ფასებზე. მწარმოებლებმა შესაძლოა მოახდინონ ფასის ადაპტირება, თუმცა მწარმოებლის ფასი დამოკიდებულია მოგების მაქსიმიზაციის გეგმაზე და ბევრ სხვა ფაქტორზე, რის გამოც მოდელში ამის გათვალისწინება ტექნიკურად შეუძლებელია. ასევე, მოდელში დაშვებულია, რომ მწარმოებლის ფასი იზრდება ინფლაციის და რეალური მშპ-ის ზრდის ტემპით.

### სიგარეტის კონტრაბანდა

აქციზის ზრდამ შეიძლება გამოიწვიოს ქვეყანაში კონტრაბანდული სიგარეტის იმპორტის ზრდა, რაც უარყოფით გავლენას იქონიებს ბიუჯეტის შემოსავლებზე. ასევე, აქციზის ზრდის შედეგად თამბაქოს მოხმარების შემცირება შესაძლოა რეალურად გამოწვეული იყოს მომხმარებლების მიერ კონტრაბანდულ სიგარეტზე გადასვლით. თუმცა, კონტრაბანდის მოსალოდნელი დონის შეფასება მოცემული პროექტის ფარგლებში შეუძლებელია, რადგან იგი სხვა არაფასისმიერ ფაქტორებზეც არის დამოკიდებული (მაგალითად, საგადასახადო ადმინისტრირების დონე, ორგანიზებული დანაშაულის არსებობა ქვეყანაში, თამბაქოს ინდუსტრიის ძალაუფლების დონე და ა.შ.). ასევე, კონტრაბანდის დონე

დამოკიდებულია მეზობელ ქვეყნებში არსებულ თამბაქოს ფასებზე. ვინაიდან ჩვენთვის არ არის ხელმისაწვდომი მეზობელ ქვეყნებში თამბაქოს ფასების სამომავლო პოლიტიკა, ამის გათვალისწინება მოდელში ასევე შეუძლებელია. ასევე შეუძლებელია მოდელში გავითვალისწინოთ საქართველოდან კონტრაბანდის ექსპორტის დონეც. არსებობს ვარაუდი იმისა, რომ საქართველოდან კონტრაბანდული სიგარეტის ექსპორტი ხდება თურქეთში, მაგრამ კონტრაბანდის მოცულობა შეფასებული არ არის.

აქედან გამომდინარე, მოდელში პირობითად დაშვებულია, რომ საქართველოში არ შემოდის კონტრაბანდული სიგარეტი და საქართველოდან არ ხდება კონტრაბანდული სიგარეტის ექსპორტი. ანუ ვუშვებთ, რომ მოდელში თამბაქოს მოხმარების დონე ასახავს რეალობას და მოხმარების შემცირება სრულად გამოწვეულია თამბაქოს მომხმარებლების მიერ მოხმარებული სიგარეტის რაოდენობის შემცირებით.

### ეკონომიკური ცვლადები

მოდელში გამოყენებულია რეალური მშპ-ის ზრდის, კერძო განკარგვადი შემოსავლის (კგშ) ზრდის და ინფლაციის (სამომხმარებლო ფასების ინდექსი, პერიოდის საშუალო) საპროგნოზო მაჩვენებლები 2015-2025 წლის ჩათვლით. საპროგნოზო მაჩვენებლები 2019 წლის ჩათვლით აღებულია ძირითადი ეკონომიკური და ფინანსური ინდიკატორებიდან, რომელიც გამოქვეყნებული იყო ფინანსთა სამინისტროს ვებ-გვერდზე 2015 წლის დეკემბრის მდგომარეობით. ხოლო 2020-2025 წლებში ზრდის იგივე ტემპებია დაშვებული (ცხრილი 5).

ცხრილი 5. მოდელში გამოყენებული ეკონომიკური ცვლადების საპროგნოზო მაჩვენებლები

| წელი | კერძო განკარგვადი შემოსავლის ზრდა | რეალური მშპ-ს ზრდა | საშუალო წლიური ინფლაცია |
|------|-----------------------------------|--------------------|-------------------------|
| 2015 | 7.5%                              | 2.8%               | 4.0%                    |
| 2016 | 8.4%                              | 3.0%               | 5.5%                    |
| 2017 | 10.7%                             | 5.5%               | 5.0%                    |
| 2018 | 9.5%                              | 5.5%               | 4.5%                    |
| 2019 | 9.7%                              | 5.5%               | 4.0%                    |
| 2020 | 9.7%                              | 5.5%               | 4.0%                    |
| 2021 | 9.7%                              | 5.5%               | 4.0%                    |
| 2022 | 9.7%                              | 5.5%               | 4.0%                    |
| 2023 | 9.7%                              | 5.5%               | 4.0%                    |
| 2024 | 9.7%                              | 5.5%               | 4.0%                    |
| 2025 | 9.7%                              | 5.5%               | 4.0%                    |

ასევე დაშვებულია, რომ ევროსთან მიმართებაში ლარის ოფიციალური გაცვლითი კურსი მთელი საპროგნოზო პერიოდის განმავლობაში შენარჩუნდება 2015 წლის საშუალო კურსის დონეზე (1 ევრო= 2.52 ლარი). 2015 წლის საშუალო გაცვლითი კურსი ლარის ევროსთან მიმართებაში გამოვიანგარიშეთ საქართველოს ეროვნული ბანკის თვიური გაცვლითი კურსების მონაცემებზე დაყრდნობით.

## 4.2 მოდელის აღწერა

მოდელი აგებულია ევროკავშირის მოთხოვნაზე დაყრდნობით, რომელიც ითვალისწინებს, რომ აქციზის საერთო გადასახადი (სპეციფიკური და ადვალური) უნდა შეადგენდეს მოხმარებაში გაშვებული სიგარეტის საშუალო შეწონილი ფასის სულ მცირე 60%-ს, მაგრამ მინიმუმ 90 ევროს 1000 ლერ სიგარეტზე, ანუ 1.8 ევროს 1 კოლოფ სიგარეტზე. ევროსთან მიმართებაში ლარის ოფიციალური გაცვლითი კურსის ზემოაღნიშნული დაშვების გათვალისწინებით, აქციზის საერთო გადასახადი 1 კოლოფ სიგარეტზე უნდა იყოს მინიმუმ 4.54 ლარი.

გარდა ამისა, როგორც ზემოთ უკვე აღინიშნა, თამბაქოს სახელმწიფო სტრატეგიით გათვალისწინებულია, რომ მოწვევის გავრცელება მოზრდილებში ყოველწლიურად 2%-ით უნდა შემცირდეს. მოწვევის გავრცელების შემცირებაში, სავარაუდოდ, იგულისხმება მწვეველი მოსახლეობის (მოზრდილების) რაოდენობის შემცირება. მწვეველი მოსახლეობის რაოდენობის პროგნოზირება დაკავშირებულია მომავალი პერიოდების დემოგრაფიულ პროგნოზებზე, რაც შეუძლებელი იქნებოდა აღნიშნული პროექტის ფარგლებში. შესაბამისად, მოხმარების გავრცელების 2%-იანი შემცირების ნაცვლად ჩვენს მოდელში ერთ-ერთ ვარიანტად დავუშვით თამბაქოს მოხმარების ყოველწლიურად 2%-ით შემცირება.

ამ სამიზნეების გათვალისწინებით აქციზის გადასახადის ზრდის პოლიტიკის 4 სცენარი შევიშუქეთ:

1. აქციზის საერთო გადასახადის ზრდა თანაბარი თანხებით ისე, რომ ევროკავშირის მოთხოვნები დაკმაყოფილდეს 5 წელიწადში (2020 წელს)
2. აქციზის საერთო გადასახადის ზრდა თანაბარი თანხებით ისე, რომ ევროკავშირის მოთხოვნები დაკმაყოფილდეს 10 წელიწადში (2025 წელს)
3. აქციზის საერთო გადასახადის ზრდა ისეთი ტემპით, რომ ევროკავშირის მოთხოვნები დაკმაყოფილდეს 10 წელიწადში (2025 წელს)
4. აქციზის საერთო გადასახადის ზრდა იმგვარად, რომ მოხმარება ყოველწლიურად შემცირდეს 2%-ით (10 წლიანი გეგმა)

მოდელის პირველ და მეორე სცენარებში საბოლოო მიზნად დასახულ იქნა საშუალო გასაყიდ ფასში აქციზის წილისა (60%) და მინიმალური აქციზის დონის (1.8 ევრო 1 კოლოფზე) მიღწევა. იმისათვის, რომ ევროკავშირის მოთხოვნები 5 წელიწადში დაკმაყოფილდეს, საერთო აქციზის მოცულობამ 2020 წელს უნდა შეადგინოს მინიმუმ 4.54 ლარი. იმისათვის, რომ ევროკავშირის მოთხოვნები 10 წლის თავზე დაკმაყოფილდეს, საერთო აქციზის მოცულობამ 2025 წელს უნდა შეადგინოს მინიმუმ 6.10 ლარი.

ზემოთაღნიშნულ ორივე სცენარში საერთო აქციზის მოცულობა ყოველწლიურად თანაბარი თანხებით იზრდება. საერთო აქციზის მოცულობის დადგენის შემდეგ ვადგენთ თამბაქოს საშუალო სარეალიზაციო ფასს. ყოველწლიურად თამბაქოს საშუალო საცალო სარეალიზაციო ფასს ვადგენთ შემდეგნაირად: მწარმოებლის საშუალო ფასს ემატება საშუალო საერთო აქციზის თანხა და დღგ. ფასის გამოანგარიშების შემდეგ უკვე შესაძლებელი ხდება დადგინდეს თამბაქოს საშუალო მოხმარება საფასო და შემოსავლის ელასტიურობების გათვალისწინებით. ასევე, რადგან უკვე ცნობილია საშუალო საცალო სარეალიზაციო ფასი, ვანგარიშობთ დღგ-ს საშუალო მოცულობას, საშუალო ადვალურ აქციზს და საშუალო სპეციფიკურ აქციზს. ბოლო ეტაპზე ვადგენთ საგადასახადო შემოსავლების საშუალო

მოცულობას. მოდელის მესამე სცენარში, აქციზის საშუალო საერთო გადასახადი იზრდება თანაბარი პროცენტულობით ისე, რომ 2025 წელს ვაღწევთ ევროკავშირის მოთხოვნილ დონეს. ხოლო მეოთხე სცენარში გამოყვანილია თამბაქოს საშუალო სარეალიზაციო ფასი, საშუალო სპეციფიკური და საშუალო ადვალური აქციზი მოხმარების ყოველწლიური 2%-იანი შემცირების გათვალისწინებით.

### 4.3 მოდელის შედეგები და გამოწვევები

#### 4.3.1 მოდელის შედეგები (გავლენა თამბაქოს მოხმარებაზე და ფისკალური ეფექტები)

მოდელის პირველი სცენარის შედეგები მოცემულია მე-6 ცხრილში. იმისათვის, რომ 2020 წელს დაკმაყოფილდეს ევროკავშირის მოთხოვნები სიგარეტის საშუალო საცალო სარეალიზაციო ფასში საერთო აქციზის წილის და ასევე აქციზის მინიმალური მოცულობის შესახებ, საერთო აქციზის მოცულობა (რომელიც საშუალო განაკვეთს წარმოადგენს) 2016 წლიდან ყოველწლიურად 70 თეთრით უნდა გაიზარდოს. იმ დაშვებით, რომ გადასახადის ეს ზრდა მთლიანად აისახება სამომხმარებლო ფასებზე, ფილტრიანი სიგარეტის 1 კოლოფის საშუალო სარეალიზაციო ფასი 2020 წლისთვის 7.22 ლარს მიაღწევს. ფასის ასეთი ზრდა ასევე გამოწვეულია მწარმოებლის ფასის მუდმივი სტაბილური ზრდით, რომელიც დაფუძნებულია მოდელში. აქციზის ზრდის პოლიტიკის ეს ვარიანტი თამბაქოს მოხმარებას ეტაპობრივად შეამცირებს. თუმცა, მოხმარების კლებას ექნება შემცირებადი ტრენდი, რადგან ჩვენი დაშვებით სტაბილურად მაღალი ტემპით იზრდება კერძო განკარგვადი შემოსავალი, რომელიც ზრდის მოხმარებას. 5 წლიანი გეგმით, 2019 წელს უკვე ვაღწევთ ევროკავშირის მოთხოვნილ მინიმალურ წილს საერთო აქციზის საშუალო საცალო სარეალიზაციო ფასში (იგი შეადგენს 61.6%-ს), ხოლო 2020 წელს ვაღწევთ მინიმალური საერთო აქციზის მოთხოვნილ დონეს (მინ. 1.8 ევრო კოლოფზე). ასევე იმატებს საცალო ფასში დღგ-ის და აქციზის წილი და 2020 წელს უკვე საცალო ფასის 78.1%-ს აღწევს.

გაზრდილი აქციზის გადასახადი ზრდის საბიუჯეტო შემოსავლებს აქციზიდან და დღგ-დან (ვინაიდან დღგ ერიცხება სიგარეტის სარეალიზაციო ფასს, რომელშიც უკვე შედის სპეციფიკური აქციზი). 2016 წელს საგადასახადო შემოსავლები თამბაქოს აქციზიდან და დღგ-დან 37.6%-ით გაიზრდება, 2017 წელს 26.8%-ით და ა.შ. საბიუჯეტო შემოსავლების ზრდს ტემპი ნელ-ნელა მცირდება და 2020 წელს 15.2%-ს შეადგენს. საგადასახადო შემოსავლების საშუალო ზრდის ტემპი 2016-2020 წლებში იქნება 23.4%, ხოლო თანხობრივად დამატებით მიღებული შემოსავლების მოცულობა იქნება სულ 1,248 მლნ ლარი.

ცხრილი 6. I სცენარი - 5 წლიანი გეგმა და საერთო აქციზის თანაბარი თანხებით ზრდა

| წელი | საშუალო ფასი | თამბაქოს მოხმარების ცვლილება | საერთო აქციზი | საერთო აქციზის ზრდა | საერთო აქციზის წილი ფასში | აქციზის და დღგ-ის წილი ფასში | დამატებითი საგადასახადო შემოსავლები აქციზიდან და დღგ-დან |
|------|--------------|------------------------------|---------------|---------------------|---------------------------|------------------------------|----------------------------------------------------------|
| 2014 | 2.32         | -3.2%                        | 0.75          | 0.12                | 32.4%                     | 47.6%                        | 46,330,340                                               |
| 2015 | 2.37         | 3.3%                         | 1.02          | 0.27                | 43.0%                     | 58.2%                        | 153,797,255                                              |
| 2016 | 3.30         | -14.7%                       | 1.72          | 0.70                | 52.2%                     | 67.4%                        | 255,870,920                                              |
| 2017 | 4.27         | -8.3%                        | 2.43          | 0.70                | 56.8%                     | 72.1%                        | 250,769,575                                              |
| 2018 | 5.24         | -5.8%                        | 3.13          | 0.70                | 59.7%                     | 74.9%                        | 240,601,173                                              |
| 2019 | 6.22         | -3.7%                        | 3.83          | 0.70                | 61.6%                     | 76.8%                        | 246,571,030                                              |
| 2020 | 7.22         | -2.3%                        | 4.54          | 0.70                | 62.8%                     | 78.1%                        | 254,152,337                                              |

მოდელის მეორე სცენარში 10 წლის განმავლობაში საერთო აქციზის მოცულობა ყოველწლიურად უფრო მცირე თანხით - 51 თეთრით იზრდება (ცხრილი 7). 2025 წელს უკვე მიღწეული იქნება გადასახადის 60%-იანი წილი საცალო სარეალიზაციო ფასში, ხოლო საერთო აქციზის მოცულობა 2025 წლისათვის იქნება 6.1 ლარი, რომელიც აღემატება ევროკავშირის მოთხოვნილ მინიმალურ მოცულობას (1.8 ევროს ექვივალენტს). აქციზისა და დღგ-ის წილი კი საცალო სარეალიზაციო ფასში 75.3%-მდე იზრდება.

ამ ვარიანტში თამბაქოს მოხმარების დონის კლებას უფრო სტაბილური დადმავალი ტრენდი აქვს, ხოლო 2023 წლიდან თამბაქოს მოხმარება ისევ მატებას იწყებს იმის გამო, რომ ფასების ზრდის ტემპი არის კლებადი, ხოლო კგშ-ის ზრდის ტემპი არის სტაბილურად ზრდადი (2019 წლიდან ყოველწლიური 9.7%-იანი ზრდაა დაშვებული). შესაბამისად, ფასების ეფექტი ვეღარ ფარავს კგშ-ის ეფექტს და საბოლოო ჯამში თამბაქოს მოხმარება ისევ იზრდება.

საბიუჯეტო შემოსავლები თამბაქოს აქციზიდან და დღგ-დან 2016 წელს 30.3%-ით გაიზრდება, ხოლო შემდგომ წლებში ზრდის ტემპი მცირდება. 2025 წელს შემოსავლების ზრდა წინა წელთან შედარებით 10.3% იქნება. საგადასახადო შემოსავლების საშუალო ზრდის ტემპი 2016-2015 წლებში იქნება 16.1%, ხოლო თანხობრივად დამატებით მიღებული შემოსავლების მოცულობა იქნება სულ 2,310 მლნ ლარი.

ცხრილი 7. II სცენარი - 10 წლიანი გეგმა და საერთო აქციზის თანაბარი თანხებით ზრდა

| წელი | საშუალო ფასი | თამბაქოს მოხმარების ცვლილება | საერთო აქციზი | დამატებითი საერთო აქციზი | საერთო აქციზის წილი ფასში | აქციზის და დღგ-ის წილი ფასში | დამატებითი საგადასახადო შემოსავლები აქციზიდან და დღგ-დან |
|------|--------------|------------------------------|---------------|--------------------------|---------------------------|------------------------------|----------------------------------------------------------|
| 2014 | 2.32         | -3.2%                        | 0.75          | 0.12                     | 32.4%                     | 47.6%                        | 46,330,340                                               |
| 2015 | 2.37         | 3.3%                         | 1.02          | 0.27                     | 43.0%                     | 58.2%                        | 153,797,255                                              |
| 2016 | 3.07         | -9.8%                        | 1.53          | 0.51                     | 49.7%                     | 65.0%                        | 206,703,498                                              |
| 2017 | 3.81         | -5.6%                        | 2.03          | 0.51                     | 53.4%                     | 68.7%                        | 210,402,931                                              |
| 2018 | 4.55         | -4.2%                        | 2.54          | 0.51                     | 55.9%                     | 71.1%                        | 204,170,635                                              |
| 2019 | 5.30         | -2.5%                        | 3.05          | 0.51                     | 57.6%                     | 72.8%                        | 210,939,683                                              |
| 2020 | 6.07         | -1.5%                        | 3.56          | 0.51                     | 58.7%                     | 73.9%                        | 218,281,606                                              |
| 2021 | 6.85         | -0.7%                        | 4.07          | 0.51                     | 59.4%                     | 74.7%                        | 227,571,577                                              |
| 2022 | 7.65         | -0.1%                        | 4.58          | 0.51                     | 59.8%                     | 75.1%                        | 238,444,151                                              |
| 2023 | 8.46         | 0.3%                         | 5.08          | 0.51                     | 60.1%                     | 75.3%                        | 250,690,195                                              |
| 2024 | 9.30         | 0.7%                         | 5.59          | 0.51                     | 60.1%                     | 75.4%                        | 264,187,528                                              |
| 2025 | 10.17        | 1.1%                         | 6.10          | 0.51                     | 60.0%                     | 75.3%                        | 278,865,759                                              |

მოდელის მესამე სცენარში (ცხრილი 8) დაშვებულია საერთო აქციზის ზრდის სტაბილური ტრენდი 10 წლის განმავლობაში ისე, რომ 2025 წელს აქციზის საერთო მოცულობამ საშუალო სარეალიზაციო ფასის მინიმუმ 60% შეადგინოს, ხოლო აქციზის მინიმალურმა მოცულობამ 1 კოლოფ სიგარეტზე - 1.8 ევრო. ასეთ შემთხვევაში, საერთო აქციზი 2016 წლიდან ყოველწლიურად 20%-ით უნდა გაიზარდოს. თანხობრივად კი საერთო აქციზის ზრდა იქნება 20 თეთრი 2016 წელს, 24 თეთრი 2017 წელს და ა.შ.

სიგარეტის დაბეგვრის ასეთი პოლიტიკის შემთხვევაში მიღწეული იქნება თამბაქოს მოხმარების საშუალოდ 2.3%-იანი შემცირება ყოველწლიურად. საგადასახადო შემოსავლების საშუალო ზრდის

ტემპი 2016-2025 წლებში იქნება 16.3%, ხოლო თანხობრივად დამატებით მიღებული შემოსავლების მოცულობა იქნება სულ 2,406 მლნ ლარი.

ცხრილი 8. III სცენარი - 10 წლიანი გეგმა და საერთო აქციზის თანაბარი ზრდის ტემპი

| წელი | საშუალო ფასი | თამბაქოს მოხმარების ცვლილება | საერთო აქციზი | დამატებითი საერთო აქციზი | საერთო აქციზის წილი ფასში | აქციზის და დღ-ის წილი ფასში | დამატებითი საგადასახადო შემოსავლები აქციზიდან და დღ-დან |
|------|--------------|------------------------------|---------------|--------------------------|---------------------------|-----------------------------|---------------------------------------------------------|
| 2014 | 2.32         | -3.2%                        | 0.75          | 0.12                     | 32.4%                     | 47.6%                       | 46,330,340                                              |
| 2015 | 2.37         | 3.3%                         | 1.02          | 0.27                     | 43.0%                     | 58.2%                       | 153,797,255                                             |
| 2016 | 2.71         | -2.3%                        | 1.22          | 0.20                     | 45.1%                     | 60.3%                       | 108,008,959                                             |
| 2017 | 3.14         | -1.5%                        | 1.47          | 0.24                     | 46.8%                     | 62.0%                       | 135,162,547                                             |
| 2018 | 3.63         | -2.2%                        | 1.76          | 0.29                     | 48.5%                     | 63.8%                       | 150,432,535                                             |
| 2019 | 4.19         | -2.1%                        | 2.11          | 0.35                     | 50.4%                     | 65.6%                       | 176,726,653                                             |
| 2020 | 4.86         | -2.2%                        | 2.53          | 0.42                     | 52.2%                     | 67.4%                       | 205,114,645                                             |
| 2021 | 5.64         | -2.3%                        | 3.04          | 0.51                     | 54.0%                     | 69.2%                       | 237,899,665                                             |
| 2022 | 6.55         | -2.4%                        | 3.65          | 0.61                     | 55.7%                     | 70.9%                       | 275,740,157                                             |
| 2023 | 7.63         | -2.5%                        | 4.38          | 0.73                     | 57.4%                     | 72.6%                       | 319,391,762                                             |
| 2024 | 8.91         | -2.6%                        | 5.26          | 0.88                     | 59.0%                     | 74.3%                       | 369,721,786                                             |
| 2025 | 10.41        | -2.7%                        | 6.31          | 1.05                     | 60.6%                     | 75.8%                       | 427,725,826                                             |

მოდელის მეოთხე სცენარი ეყრდნობა “თამბაქოს კონტროლის ეროვნული სტრატეგიის დამტკიცების შესახებ” მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრულ მიზანს - მოწევის გავრცელება ყოველწლიურად უნდა შემცირდეს 2%-ით. იმისათვის, რომ მოხმარება ყოველ წელს 2%-ით შემცირდეს, საშუალო სარეალიზაციო ფასი ყოველ წელს საშუალოდ 15.3%-ით უნდა გაიზარდოს (ფასის და შემოსავლის მიმართ ელასტიურობების გათვალისწინებით). თუმცა, ამ ვარიანტის შემთხვევაში 2025 წლისთვის აქციზის წილი საცალო ფასში 60%-ს ვერ აღწევს, თუმცა კმაყოფილდება ფასში აქციზის მოცულობის მინიმალური მოთხოვნა.

საბიუჯეტო შემოსავლები თამბაქოს აქციზიდან და დღ-დან 10 წლის მანძილზე საშუალოდ 15.9%-ით გაიზარდება, ხოლო თანხობრივად დამატებით მიღებული საგადასახადო შემოსავლების მოცულობა იქნება 2,289 მლნ ლარი.

ცხრილი 9. IV სცენარი - 10 წლიანი გეგმა და თამბაქოს მოხმარების 2%-იანი შემცირება

| წელი | საშუალო ფასი | თამბაქოს მოხმარების ცვლილება | საერთო აქციზი | დამატებითი საერთო აქციზი | საერთო აქციზის წილი ფასში | აქციზის და დღგ-ის წილი ფასში | დამატებითი საგადასახადო შემოსავლები აქციზიდან და დღგ-დან |
|------|--------------|------------------------------|---------------|--------------------------|---------------------------|------------------------------|----------------------------------------------------------|
| 2014 | 2.32         | -3.2%                        | 0.75          | 0.12                     | 32.4%                     | 47.6%                        | 46,330,340                                               |
| 2015 | 2.37         | 3.3%                         | 1.02          | 0.27                     | 43.0%                     | 58.2%                        | 153,797,255                                              |
| 2016 | 2.70         | -2.0%                        | 1.21          | 0.19                     | 44.9%                     | 60.1%                        | 104,089,814                                              |
| 2017 | 3.15         | -2.0%                        | 1.48          | 0.27                     | 46.9%                     | 62.2%                        | 142,802,434                                              |
| 2018 | 3.63         | -2.0%                        | 1.76          | 0.28                     | 48.5%                     | 63.8%                        | 146,645,420                                              |
| 2019 | 4.19         | -2.0%                        | 2.11          | 0.35                     | 50.3%                     | 65.6%                        | 174,517,360                                              |
| 2020 | 4.83         | -2.0%                        | 2.51          | 0.41                     | 52.0%                     | 67.2%                        | 199,898,409                                              |
| 2021 | 5.57         | -2.0%                        | 2.99          | 0.48                     | 53.6%                     | 68.9%                        | 228,791,651                                              |
| 2022 | 6.43         | -2.0%                        | 3.54          | 0.56                     | 55.1%                     | 70.4%                        | 261,670,972                                              |
| 2023 | 7.42         | -2.0%                        | 4.20          | 0.65                     | 56.6%                     | 71.8%                        | 299,073,338                                              |
| 2024 | 8.56         | -2.0%                        | 4.96          | 0.76                     | 58.0%                     | 73.2%                        | 341,607,125                                              |
| 2025 | 9.88         | -2.0%                        | 5.86          | 0.89                     | 59.3%                     | 74.5%                        | 389,961,547                                              |

პირველ სცენარში აქციზი უფრო მეტად იზრდება ვიდრე დანარჩენ სცენარებში. თუ გავითვალისწინებთ, რომ თამბაქოს ნაწარმის დაბეგვრის აღნიშნული პოლიტიკის საბოლოო მიზანი თამბაქოს მოხმარების შემცირებაა, შესაძლოა ეს ვარიანტი უკეთესიც იყოს, ვინაიდან ჩვენი მოსაზრებით მომხმარებელს ხშირად ფასების მიმართ შეგუებითი ქცევა ახასიათებს. ფასების მიმართ შეგუებითი ქცევა გამოიხატება იმაში, რომ ფასების მცირე მოცულობებით ზრდას მომხმარებელი ადვილად ეგუება და კონკრეტულ საქონელზე მოთხოვნას ძალიან მცირედით ან საერთოდ არ ამცირებს. ხოლო ფასის მყისიერი ზრდა იწვევს მეტ სენსიტიურობას მომხმარებელში და მოთხოვნა უფრო მცირდება. განსაკუთრებით დიდი შანსია, რომ ამ თეორიამ გაამართლოს ისეთი პროდუქტის შემთხვევაში, როგორიც არის თამბაქო, ვინაიდან თამბაქო ისედაც ნაკლებად ელასტიურ საქონელს მიეკუთვნება. თუმცა ასევე გასათვალისწინებელია, რომ გადასახადის დიდი ზრდა კონტრაბანდის თვალსაზრისით მეტად რისკის შემცველი იქნება და შესაძლოა კონტრაბანდული სიგარეტის ზრდის გამო გადასახადების მოცულობა არათუ გაიზარდოს, არამედ შემცირდეს კიდევ.

#### 4.3.2 შესაძლო გამოწვევები და პასუხი

არსებული მოდელი მთლიანად ეფუძნება იმ დაშვებას, რომ საქართველოში არ შემოდის და საქართველოდან არ გადის კონტრაბანდული სიგარეტი. შესაბამისად, მიღებული შედეგები მხოლოდ კონტრაბანდის ნულოვანი დონის არსებობის შემთხვევაში იქნება მიღწეული.

თუმცა, რეალურად აქციზის განაკვეთის მყისიერი ზრდა დიდი ალბათობით გამოიწვევს კონტრაბანდული სიგარეტის იმპორტის გაზრდის მცდელობებს მეზობელი ქვეყნებიდან, თუ საქართველოში სიგარეტის ფასი მეზობელ ქვეყნებში დაფიქსირებულ ფასს მკვეთრად გადააჭარბებს. სწორედ ეს არის მთავარი რისკი და გამოწვევა აღნიშნული პოლიტიკისთვის. ვინაიდან ჩვენთვის არ

არის ცნობილი მეზობელი ქვეყნების საგადასახადო პოლიტიკა თამბაქოს ნაწარმის დაბეგვრის კუთხით უახლოესი რამდენიმე წლის განმავლობაში, შეუძლებელია ვივარაუდოთ რომელი ქვეყნიდან და რა მოცულობით შემოვა კონტრაბანდული სიგარეტი საქართველოში.

მიუხედავად იმისა თუ რომელი სცენარის არჩევა მოხდება, აუცილებელია განხორციელდეს კონტრაბანდის მკაცრი კონტროლი. ასევე აუცილებელია, რომ არჩეულ საგადასახადო პოლიტიკას თან ახლდეს გაუმჯობესებული საგადასახადო და საბაჟო ადმინისტრირება, რათა განხორციელდეს კონტრაბანდის სათანადო კონტროლი. თუ რომელიმე ეტაპზე დაფიქსირდება კონტრაბანდა (თუნდაც 5-10%-ის ფარგლებში), შესწავლილი უნდა იქნეს მისი გამომწვევი მიზეზები. თუ მიზეზი იქნება სუსტი ადმინისტრირების ხარისხი, მუშაობა უნდა გაგრძელდეს ადმინისტრირების გაუმჯობესების მიმართულებით. ხოლო თუ არ იარსებებს ადმინისტრირების გაუმჯობესების შესაძლებლობა, აუცილებლად უნდა გადაიხედოს თამბაქოს ნაწარმის დაბეგვრის პოლიტიკა.

## **5. თამბაქოს გადასახადები, როგორც არაგადამდები დაავადებების ტვირთის შემცირებისთვის საჭირო მდგრადი დაფინანსების უზრუნველყოფის წყარო**

### **5.1. ისტორია საქართველოში**

საქართველოში ჯანმრთელობისათვის მავნე პროდუქტზე გადასახადის დაწესებას 20 წელზე ხანგრძლივი ისტორია აქვს. გასული საუკუნის 90-იანი წლებიდან აქტიურად მიმდინარეობდა საუბარი ასეთი სახის გადასახადის დაწესების თაობაზე, რათა მომხდარიყო შესაბამისი ზიანის პრევენცია და ასეთი ღონისძიებების მდგრადი დაფინანსების ხელშეწყობა.

1995 წლის 4 აპრილს მიღებულ იქნა კანონი “ჯანმრთელობისათვის მავნე პროდუქციის წამროებისა და რეალიზაციის შესახებ”. კანონის მიხედვით წესდებოდა ჯანმრთელობისათვის მავნე პროდუქციის წარმოებისა და რეალიზაციის გადასახადი, როგორც არაპირდაპირი რესპუბლიკური მიზნობრივი გადასახადი, რომელიც ჩაირიცხებოდა ჯანმრთელობის დაცვის სახელმწიფო ფონდში და გამიზნული დაფინანსებისათვის.<sup>34 35</sup>

ჯანმრთელობისათვის მავნე პროდუქციის ნუსხას და გადასახადის ოდენობას ადგენდა საქართველოს რესპუბლიკის ჯანმრთელობის დაცვის სამინისტრო და ამტკიცებდა საქართველოს რესპუბლიკის მინისტრთა კაბინეტი. იმავე 1995 წელს მინისტრთა კაბინეტმა დაადგინა ჯანმრთელობისათვის მავნე პროდუქციის ნუსხა, რომელშიც შევიდა თამბაქოს, ალკოჰოლისა და აზბესტის პროდუქტები. მაგალითისათვის, თამბაქოს კოლოფზე დაწესდა გადასახადი 1 კუპონის ოდენობით. სამწუხაროდ, ეროვნული ვალუტის სუროგატის სწრაფი დევალვაციის გამო ასეთი გადასახადის მობილიზაციის პრაქტიკა აღარ გაგრძელებულა.

საქართველოს პრეზიდენტის 2001 წლის 23 თებერვლის # 69 ბრძანებულების შესაბამისად განისაზღვრა, ჯანმრთელობისათვის მავნე პროდუქტიაზე (საწვავი, სიგარეტი, ალკოჰოლური სასმელები და ა.შ.) დაწესებული აქციზის გადახდის ნაწილი აკუმულირებულიყო სამედიცინო დაზღვევის სახელმწიფო

<sup>34</sup> <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/29746>

<sup>35</sup> <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/37546>

კომპანიის ანგარიშზე, მაგრამ კონკრეტულად არ განსაზღვრულა აქციზის რა ნაწილი უნდა გადარიცხულიყო და, ასევე, რა ცვლილება უნდა მოყოლოდა შესაბამის კანონმდებლობაში. 2012 წლის 16 ივლისს კი ეს ბრძანებულება გაუქმდა.<sup>36</sup>

2004 წლიდან ახალმა ხელისუფლებამ შექმნა მკაცრი ფულად-საკრედიტო სისტემა და გააუქმა ყველა მიზნობრივი ფონდი. შესაბამისად, საუბარი სპეციალური გადასახადის დაწესების და ჯანმრთელობის ხელშეწყობის ღონისძიებების მდგრადად დაფინანსების შესახებ შეუძლებელი გახდა.

მიუხედავად არასამთავრობო სექტორის მრავალი მცდელობისა ზემოაღნიშნული კანონის ამოქმედებისა და შესაბამისი ფონდის ან არსებულ სტრუქტურებში სპეციალური გადასახადების მობილიზაციის მიმართულებით, შედეგად მოყვა ის, რომ 2009 წლის 25 თებერვალს გაუქმდა კანონი “ჯანმრთელობისათვის მავნე პროდუქციის წამროებისა და რეალიზაციის შესახებ”.<sup>37</sup>

2012 წელს ხელისუფლების მორიგი ცვლილების შემდგომ, ჯანმრთელობის ხელშეწყობისა და განათლების ფონდმა (არასამთავრობო ორგანიზაცია, რომელიც 2005 წლიდან ადვოკატირებას უწევდა ზემოაღნიშნულ საკითხს) მიმართა ახალ ხელისუფლებას და მოითხოვა ჯანმრთელობის ხელშეწყობის 2009 წელს შემუშავებული სტარტეგიის გადამუშავება და ამ სტარტეგიის განსახორციელებლად დაფინანსების მდგრადი სისტემის შექმნა. სტარტეგიის გადამუშავების პროცესი განახლდა და 2013 წლის ბოლოს დასრულდა, მაგრამ ჯერჯერობით იგი მთავრობას არ დაუმტკიცებია. რაც შეეხება თამბაქოს კონტროლისა და ჯანმრთელობის ხელშეწყობის მდგრადი დაფინანსების აუცილებლობას, ეს საკითხი აღნიშნულია 2013 წლის ორ დადგენილებაში, რომელიც თამბაქოს კონტროლის საკითხებს ეხება.<sup>38 39</sup>

მხოლოდ 2015 წლის ბოლოსათვის გახდა შესაძლებელი სახელმწიფოს ჯანმრთელობის ხელშეწყობის პროგრამებისათვის გამოეყო სიმბოლური დაფინანსება 200,000 ლარის ოდენობით, რაც ამ მხრივ არსებულ პრობლემებს რეალურად ვერ შეცვლის, პრევენციასა და ჯანმრთელობის ხელშეწყობის მიმართულებაში საჭიროა ბევრად მეტი ინვესტიციის განხორციელება. ეს ჩვენი აზრით შესაძლებელი განხორციელდეს რამოდენიმე გზით:

1. პრევენციული პროგრამების მდგრადად დაფინანსებისათვის ჯანდაცვის ბიუჯეტის 10% ყოველწლიურად მიემართოს ჯანმრთელობის ხელშეწყობის პროგრამების დასაფინანსებლად. რესურსების მობილიზებასა და განკარგვას მოახდენს ჯანდაცვის სამინისტრო (ლატვიური მოდელი);
2. მთავრობა აფუძნებს ჯანმრთელობის ხელშეწყობის ფონდს სახელმწიფო და კერძო რესურსების (კომპენსაციების (მაგ. თამბაქოს ინდუსტრიის მიერ გადახდილი) ან შენაწირების) მობილიზებისა და ჯანმრთელობის ხელშეწყობის მიზნების განსახორციელებლად (პოლონეთის მოდელი);

<sup>36</sup> The order #69 of the President of Georgia of February 23, 2001 <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/114604>

<sup>37</sup> About abolishing the law on “production and distribution of harmful products for health” <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/17854>

<sup>38</sup> Governmental Decree #196 of 2013, July 30 [http://gov.ge/files/276\\_37824\\_942493\\_196300713.pdf](http://gov.ge/files/276_37824_942493_196300713.pdf)

<sup>39</sup> Governmental Decree #304 of 2013, November 29 <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2096830>

3. თამბაქოს ინდუსტრიას დაეკისროს კომპენსაციის გადახდა თამბაქოსაგან გამოწვეული ზარალისათვის. ყოველწლიურად მოხდება ამ თანხის გადაანგარიშება და ამ ინდუსტრიის წარმომადგენლები შეიტანენ იმდენ პროცენტს, რაც უჭირავთ ბაზარზე. ეს თანხა ასევე მიემართება სპეციალურ ფონდში და სტრატეგიის მიხედვით მოხდება მისი განაწილება პრევენციულ პროგრამებზე (შვეიცარიის და ნაწილობრივ აშშ მოდელი);
4. აღდგეს 2009 წლამდე მოქმედი კანონი და დადგინდეს ჯანმრთელობისათვის მავნე პროდუქტის ახალი სია და დაწესდეს შესაბამისი გადასახადი, რომელიც მიემართება სპეციალურად ამისათვის შექმნილ ფონდში. ფონდის ზედამხედველი ორგანო შეიძლება იყოს პრემიერთან არსებული საბჭო. ფონდი ტენდერების ან კონკურსის საფუძველზე დააფინანსებდა შესაბამის ორგანიზაციებს ჯანმრთელობის ხელშეწყობის სტრატეგიის შესაბამისად. (ტაილანდისა და კორეის მოდელი);
5. შესაძლებელია შერეული მოდელების ან ახალის შექმნა, რომელიც უფრო მიესადაგება ჩვენს რეალობას.

## 5.2. არაგადამდები დაავადებების პრევენციისა და კონტროლის მდგრადი დაფინანსების მოდელები და წყაროები

თამბაქოთი გამოწვეული ჯანმრთელობის და სოციალური ტვირთი უზარმაზარი ფინანსური წნეხის ქვეშ აყენებს მთავრობებს და ჯანდაცვის სისტემებს და, ზოგადად, ჯანმრთელობას. ბევრ ქვეყანაში ჯანდაცვის ბიუჯეტი უფრო და უფრო გაზრდას საჭიროებს, რათა გაუმკლავდეს ჯანდაცვის სერვისების და მკურნალობის მზარდ ფასს და არაგადამდები დაავადებების ეპიდემიის ტვირთს. თამბაქოს ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი, მაგრამ თავიდან აცილებადი სიკვდილობისა და ავადობის მიზეზია მთელს მსოფლიოში. ის წარმოადგენს უზარმაზარ სოციალურ და ეკონომიკურ ტვირთს ჯანდაცვის სისტემებისთვის, მთავრობებისთვის და საზოგადოებისთვის.

თამბაქოს მოხმარების შემცირება მნიშვნელოვან როლს თამაშობს არაგადამდები დაავადებების შემცირებასა და, შესაბამისად, მდგრადი განვითარების მიზნების (მგმ; Sustainable Development Goals - SDGs) მიღწევაში. თამბაქოსა და არაგადამდები დაავადებების სხვა რისკ-ფაქტორების კონტროლს ასევე შეუძლია დიდი წვლილი შეიტანოს სიღარიბის შემცირებაში და ხელი შეუწყოს ეკონომიკის ზრდას.

არაგადამდები დაავადებების ტვირთისა და თამბაქოს მოხმარების შესამცირებლად საჭიროა გრძელვადიანი ყოვლისმომცველი ღონისძიებების გატარება; ეს საჭიროებს გარანტირებულ და მდგრად დაფინანსებას საჭირო ქცევის ხელშესაწყობად, გარემოს და პოლიტიკის ცვლილებების მისაღწევად.

ყველა ქვეყანას, მათ შორის ყველაზე ღარიბ ქვეყნებსაც, აქვთ საშუალება შეამცირონ თამბაქოს მოხმარება თუ გაზრდიან თამბაქოს ნაწარმზე გადასახადს და მიღებულ შემოსავალს მიმართავენ არაგადამდები დაავადებების რისკ-ფაქტორების პრევენციისა და კონტროლის ყოვლისმომცველ პროგრამებზე.

თამბაქოს გადასახადების გაზრდა და აქედან მიღებული სახსრების მთლიანად ან ნაწილობრივ (სულ მცირე 1%-ს) მიმართვა თამბაქოსა და არაგადამდები დაავადებების კონტროლის პროგრამებზე ერთ-ერთი ყველაზე სამართლიანი, ლოგიკური და ხარჯთეფექტური მიდგომაა. გლობალურმა გამოცდილებამ აჩვენა, რომ თამბაქოს კონტროლის ღონისძიებების ეფექტიანობა დღემდე რჩება მოწყვლადი, თუ მისი დაფინანსება დამოკიდებულია მოკლევადიან ფინანსურ, იქნება ის სახელმწიფო თუ ფილატროპული ორგანიზაციები, ან სხვა წყაროებზე. თამბაქოს და არაგადამდები დაავადებების

სხვა რისკ-ფაქტორების კონტროლი ნიშნავს დაფინანსების, შესაძლებლობებისა და გრძელვადიანი სტრატეგიების ერთიანობას. ამიტომ, თამბაქოსა და სხვა არაგადამდები დაავადებების კონტროლზე ძალისხმევის ეფექტურობისთვის ეს პროცესი უნდა იყოს მრავლისმომცველი და გრძელვადიანი. შესაბამისად, უნდა ხდებოდეს კომპლექსური ქცევითი, გარემო და პოლიტიკური ცვლილებების მხარდაჭერის მდგრადი დაფინანსება.

ამ კუთხით მსოფლიოს 20 ქვეყანაზე მეტს უკვე აქვს ნაბიჯები გადადგმული იმის აღიარებით, რომ საჭიროა თამბაქოს კონტროლის, ჯანმრთელობის ხელშეწყობის და არაგადამდები დაავადებების პრევენციისა და კონტროლის ტრადიციული დაფინანსების წყაროების გაძლიერება უფრო ინოვაციური, მდგრადი ფისკალური მექანიზმების შექმნით. თამბაქოსა და არაგადამდები დაავადებების სხვა რისკ-ფაქტორების კონტროლისა და პრევენციის მდგრადი დაფინანსების წყაროების განსაზღვრა მნიშვნელოვანი გამოწვევაა და საჭიროებს ქვეყნის სპეციფიური ნორმატიული, პოლიტიკური და ეკონომიკური ფაქტორების გათვალისწინებას. ჯანმრთელობის ხელშეწყობის მდგრადი დაფინანსების უზრუნველყოფისთვის სხვადასხვა ქვეყანაში განსახვავებული წყარო და მიდგომა გამოიყენება.

თამბაქოს კონტროლის ღონისძიებების დაფინანსებისთვის ყველაზე ფართოდ გავრცელებული და ყველაზე ლოგიკური წყარო თამბაქოს ნაწარმის გადასახადებია. გარდა ამისა, თამბაქოს ნაწარმზე გადასახადების მატება შესაძლოა ორ მიზანს ემსახურებოდეს, შეამციროს ქვეყნებში თამბაქოს მოხმარება და, ამავედროულად, მოახდინოს თამბაქოს კონტროლის/ჯანმრთელობის ხელშეწყობის ღონისძიებების დაფინანსებისთვის ფინანსური წყაროების მობილიზაცია.

თამბაქოს ნაწარმზე გადასახადის მატება საგრძნობლად ზრდის სიგარეტის საცალო ფასს, რაც ამცირებს თამბაქოზე მოთხოვნას და მის მოხმარებას. უფრო მაღალი ფასები ახდენენ მოწვევის გავრცელების შემცირებას, რადგანაც ფასის ზრდა იწვევს მოწვევისთვის თავის დანებების ინტერესის გაღვივებას და თავის დანებების მცდელობებს, ხშირად წარმატებულად. სიგარეტის მაღალი ფასი ასევე იწვევს მოხმარების შემცირებას მწვევლებს შორის, რადგან ყოველდღიური მწვევლები უფრო ნაკლებს ეწევიან. მაგალითად, გათვლილია, რომ ფასის 33%-იანი მატება გამოიწვევს 22-65 მილიონი თამბაქოსთან დაკავშირებული სიკვდილის შემთხვევების თავიდან აცილებას მთელს მსოფლიოში, რომელთა 90% იქნება დაბალ და საშუალო შემოსავლიან ქვეყნებში.

თუმცა, კიდევ უფრო ეფექტურია, როდესაც ხდება გადასახადებიდან მიღებული შემოსავლის მთლიანად ან ნაწილობრივ თამბაქოს კონტროლის პროგრამებში ინვესტირება. ზოგიერთ ქვეყანაში სახსრების ეს ახალი წყარო ასევე გამოიყენება ჯანდაცვის სხვა თავიდან აცილებადი პრიორიტეტების დასაფინანსებლად, როგორიცაა არაგადამდები დაავადებები (ესტონეთი, ტაილანდი, მონღოლეთი).

ჯანმრთელობის ხელშეწყობის და თამბაქოს კონტროლის ღონისძიებების დაფინანსების კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი წყაროა გადასახადები ჯანმრთელობისთვის საზიანო სხვა პროდუქტებზე (Tax on other goods harmful for health) (ირლანდია, ფილიპინები) (ცხრილი 10).

თამბაქოს კონტროლისა და ჯანმრთელობის ხელშეწყობის ღონისძიებების დაფინანსებისთვის ასევე გამოიყენება შემდეგი წყაროები: სახაზინო ასიგნებები; დამატებითი ღირებულების გადასახადი (დღგ) (ავსტრია, ინგლისი), საქველმოქმედო შემოწირულობები (ბლუმბერგ ინიციატივა, ბილ და მელინდა გეიტსების ფონდი), ჯანმრთელობის/ავადმყოფობის ან საყოველთაო დაზღვევის შემოწირულობები

(შვეიცარია, ხორვატია), პირადი, კორპორატიული და დონორული წყაროები (კორეა), კანონმდებლობის დარღვევის ჯარიმებიდან მოპოვებული სახსრები (ინდოეთი) (ცხრილი 10).

ზემოაღნიშნულის მნიშვნელობაზე მეტყველებს სხვადასხვა ქვეყნის წარმატებული მაგალითები. ბანგლადეშში 2013 წელს შესაძლებელი გახდა 12 მილიონი აშშ დოლარის ოდენობის სახსრების მიმართვა თამბაქოს კონტროლის ფონდში თამბაქოს პროდუქტზე გადასახადების მეშვეობით. ე.წ. „ცოდვის გადასახადების“ შემოღებით, ფილიპინები ყოველწლიურად საშუალოდ 790 მილიონი აშშ დოლარის ოდენობის თანხას იყენებს თამბაქოს მოხმარების შემცირებისთვის.

რაც შეეხება საქართველოს, როგორც ზემოთ აღნიშნა, საქართველოში თამბაქოს ნაწარმი იბეგრება აქციზის განაკვეთით; 2016 წლის ივლისიდან თამბაქოს ნაწარმზე, ხოლო 2018 წლის იანვრიდან კი თამბაქოს ნედლეულზე დაწესდება იმპორტის გადასახადი. ამასთან, თამბაქოს კონტროლის ღონისძიებების შეუსრულებლობის გამო, მოქმედებს საჯარიმო სანქციები. ყველა ეს წყარო და ასევე ბიუჯეტის ზოგადი ასიგნებები და ფილანტროპული დონაციები შესაძლებელია გამოყენებულ იქნეს თამბაქოსა და არაგადამდები დაავადებების სხვა რისკ-ფაქტორების კონტროლისა და პრევენციის ღონისძიებების დასაფინანსებლად.

თუმცა, ქვეყანაში სახელმწიფო ბიუჯეტს ახასიათებს ე.წ. უნივერსალობა – ბიუჯეტის ყველა შემოსულობის მიმართვა ხდება საერთო გადასახდელების დასაფინანსებლად. ამიტომ, არაგადამდები დაავადებებისა და მათ შორის თამბაქოს კონტროლის აქტოვობების დაფინანსების წყარო შეიძლება იყოს ბიუჯეტის ზოგადი შემოსავლები და ამჟამად მოქმედი კანონმდებლობა არ იძლევა თამბაქოს გადასახადის (tobacco tax) და ჯანმრთელობაზე სხვა მავნე პროდუქტებზე გადასახადის (Tax on other goods harmful for health) გამოყენების საშუალებას.

### 5.3. დაფინანსების ალოკაციის მექანიზმები

თამბაქოს ნაწარმზე გადასახადის გაზრდა მხოლოდ პირველი ნაბიჯია თამბაქოს კონტროლის და არაგადამდები დაავადებების პრევენციის მდგრადი დაფინანსების უზრუნველყოფისთვის, რადგან მნიშვნელოვანია გადასახადებიდან შემოსული სახსრების ისე მიმართვა, რაც უზრუნველყოფს მათ ყველაზე ეფექტური და მტკიცებულებაზე დაფუძნებული გზით ხარჯვას. სხვადასხვა ქვეყანაში დაფინანსების ალოკაციის მექანიზმები განსხვავებულია (ცხრილი 10).

უმეტეს შემთხვევაში, ფონდების განაწილება ხდება სახელმწიფოს მიერ. დღეისათვის მიზნობრიობა წარმოადგენს თამბაქოს კონტროლისათვის ალოკაციის ყველაზე უფრო ხშირად გამოყენებულ ტიპს. მაგალითად, არსებითი მიზნობრივი გადასახადი მოქმედებს ტაილანდში, მონგოლეთსა და კატარში, სადაც თამბაქოს გადასახადიდან შემოსული ყველა სახის შემოსავლის 2% მიმართულია თამბაქოსა და ალკოჰოლის კონტროლზე ან ჯანმრთელობის ხელშეწყობის ღონისძიებებზე. თუმცა, ლაოსის თამბაქოს კონტროლის ფონდი და ისლანდიის თამბაქოს კონტროლის საბჭო იყენებენ სიმბოლურ მიზნობრივ ფონდებს (ცხრილი 10).

ალოკაციის სხვა მეთოდს წარმოადგენს სპეციალური სახსრები, რომლებიც განეკუთვნება ისეთ სახსრებს, რომლებიც კოსოლიდირებული შემოსავლიდან არის გადადებული სპეციალური მიზნებისთვის, როგორიცაა თამბაქოს კონტროლი, მაგრამ განსხვავდება მიზნობრივი ალოკაციის

ტიპისგან, რადგან მათი ოდენობა ან ასიგნებების მეთოდი ხშირად კანონმდებლობით არ არის განსაზღვრული. განაცხადის საფუძველზე დაფინანსება ხდება ზოგადი შემოსავლებიდან. თანხა არ არის გათვალისწინებული/ფიქსირებული საკანონმდებლო აქტებში, ამიტომ არ არის გარანტირებული. ის სპეციალური დაფინანსებისგან იმით განსხვავდება, რომ არ არსებობს დაფინანსების საბაზისო დონე, მისი ალოკაცია ხდება ადმინისტრაციული ორგანოს მთავრობისადმი განაცხადის წარდგენის საფუძველზე.

ალოკაციის მეთოდის არჩევა დამოკიდებულია ქვეყნის პოლიტიკურ ნებაზე, ნორმატიულ, სოციალურ და ეკონომიკურ გარემოზე, საბიუჯეტო და საგადასახადო სისტემის მოწყობაზე. იდეალურ შემთხვევაში, სასურველია შეიქმნას ჯანმრთელობის ხელშეწყობის ფონდი მყარ ფინანსურ საფუძველზე, გამოყენებული იქნას ალოკაციის ის მექანიზმები, რომლებიც მოითხოვს საკანონმდებლო მხარდაჭერას და განისაზღვროს ფინანსების ოდენობა, რომლის მოდიფიცირება მოხდება სამომხმარებლო ფასების ინდექსის (Consumer Price Index) ცვლილების შესაბამისად.

აღნიშნულის კარგი მაგალითია ვიეტნამი, სადაც გადაწყდა, რომ თამბაქოს მიზნობრივი გადასახადი ყველაზე ადეკვატური დაფინანსების წყარო იქნებოდა ვიეტნამის თამბაქოს კონტროლის ეროვნული ფონდისთვის. გადასახადების შეგროვების მეთოდი და თანხა განსაზღვრული იქნა თამბაქოს ზიანის პრევენციისა და კონტროლის კანონით, რომელშიც აღნიშნულია, რომ თანხა განსაზღვრული უნდა იყოს მოცემული ფასების აქციზის გადასახადის პროცენტის მიხედვით. ეს თანხა განსაზღვრულია 1%-თ 2013 წლის მაისიდან, 1.5%-თ 2016 წლის მაისიდან და 2%-თ 2019 წლის მაისიდან.

საქართველოს კანონმდებლობა (საბიუჯეტო კოდექსი) არ იძლევა საშუალებას, რათა თამბაქოს გადასახადი გამოყენებული იქნეს არაგადამდები დაავადებების პრევენციისა და კონტროლის ღონისძიებების დასაფინანსებლად, რადგან არც ერთი შემოსულობა, გარდა დონორების მიერ დაფინანსებული შემოსულობებისა, არ უნდა იქნეს მიმართული მიზნობრივად, კონკრეტული გადასახდელის (ღონისძიებების) დასაფინანსებლად.

**ცხრილი 10. ჯანმრთელობის ხელშეწყობის/თამბაქოს კონტროლის დაფინანსების წყაროები და ალოკაციის მექანიზმები**

| დაფინანსების წყარო                                                                                                                                                               | ალოკაციის პროცესი                                                                                    | ქვეყნები                                                               |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| <b>გადასახადი თამბაქოს ნაწარმზე - მიზნობრივი გადასახადები (ძირითადი)</b>                                                                                                         | გამოიყოფა ხაზინიდან საგადასახადო შემოსავლების ნაწილი ჯანმრთელობის ხელშეწყობის/თამბაქოს კონტროლისთვის | ესტონეთი, ფინეთი, ტაილანდი, მონგოლეთი, ვიეტნამი, კორეა, ნეპალი, ყატარი |
| <b>გადასახადი ჯანმრთელობისათვის სხვა მავნე საქონელზე - მიზნობრივი გადასახადები (ძირითადი)</b>                                                                                    | გამოიყოფა ხაზინიდან საგადასახადო შემოსავლების ნაწილი ჯანდაცვისთვის                                   | ტაილანდი, ფილიპინები                                                   |
| <b>გამოყოფილი თანხები - მიზნობრივი გადასახადები, კანონმდებლობით გამოყოფილი თამბაქოს კონტროლისთვის ან ჯანმრთელობის ხელშეწყობის მხარდაჭერისთვის (სიმბოლური მიზნობრივი ფონდები)</b> | სახაზინო თანხები კონსოლიდირებული შემოსავლების ფორმით                                                 | Healthway (1996-2006) ირლანდია, ლაოსი                                  |
| <b>სპეციალური ფონდები (კონსოლიდირებული შემოსავლებიდან განაწილებული)</b>                                                                                                          | ასიგნებები/მთავრობიდან ან ხაზინიდან გამოყოფილი (ასიგნებების)                                         | Healthway 2006 წლის შემდეგ                                             |

|                                                                         |                                                                                                          |                                                                                                                       |
|-------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                         | ოდენობა/მეთოდი, რომელიც არ არის განსაზღვრული კანონმდებლობით)                                             |                                                                                                                       |
| <b>დღგ/ფისკალური კორექტირება</b><br>(სამომხმარებლო გადასახადის ფორმა)   | შეიძლება იყოს მიზნობრივად შეგროვილი ან გამოყოფილი                                                        | ავსტრია, აფრიკის თამბაქოს კონტროლის ალიანსი, ინგლისი                                                                  |
| <b>მთავრობის დეპარტამენტის დაფინანსება</b>                              | არ არის გამოყოფილი, მაგრამ ხდება თანხების პერიოდული გამოყენება განაცხადის საფუძველზე                     | სინგაპური, ახალი ზელანდია, მალაიზია, ტონგა                                                                            |
| <b>სოციალური დაზღვევის გადასახადი</b>                                   |                                                                                                          |                                                                                                                       |
| <b>ჯანმრთელობის კერძო დაზღვევა</b>                                      | შეიძლება იყოს მიზნობრივი ან გამოყოფილი                                                                   | შვეიცარია, ხორვატია,                                                                                                  |
| <b>საერთაშორისო დაფინანსება</b> (მაგ. მსოფლო ბანკი და ევრო გაერთიანება) | გრანტები ან სესხი განაცხადის საფუძველზე                                                                  |                                                                                                                       |
| <b>დონორული დახმარება</b> - შიდა და გარე არასამთავრობო ორგანიზაციები    | არასამთავრობო ორგანიზაციების დაფინანსება                                                                 | კორეა                                                                                                                 |
| <b>ფილანტროპული ფონდები</b>                                             | ფილანტროპული დონაციები გრანტის სახით                                                                     | ბლუმბერგის ინიციატივა თამბაქოს მოხმარების შემცირებაზე; ბილ და მელინდა გეიტსების ფონდის დაფინანსება თამბაქოს კონტროლზე |
| <b>კორპორაციები</b>                                                     |                                                                                                          | კანადა                                                                                                                |
| <b>კანონმდებლობის დარღვევის გამო ჯარიმებით შეგროვილი თანხები</b>        | ჯარიმები და სასამართლო ხარჯები გადაცემული თამბაქოს წინააღმდეგ ბრძოლისთვის ან პრევენციული პროგრამებისთვის | ინდოეთი                                                                                                               |

წყარო: International Union against Tuberculosis and Lung Diseases. Sustainable Funding Models for Tobacco Control: a Discussion Paper, 2014

#### 5.4. ჯანმრთელობის ხელშეწყობის/თამბაქოს კონტროლის ფონდები

თამბაქოს კონტროლის/ჯანმრთელობის ხელშეწყობის/არაგადამდები დაავადებების რისკ-ფაქტორთა კონტროლის ფონდების ჩამოყალიბება წარმოადგენს მდგრადი დაფინანსების დილემის გადაწყვეტის საფუძველს. ისინი აღიქმება როგორც ფონდები, რომელთა დანიშნულებაა „ჯანდაცვის პრობლემების გადაჭრა, რომელიც ასევე წარმოადგენს პოლიტიკურ პრობლემას“.

ფონდის შექმნისას, მისი მისია, მიზანი და ამოცანები განსაზღვრული უნდა იყოს. აქტივობების არეალი და ფონდის როლი კარგად უნდა იყოს ჩამოყალიბებული, ასევე განსაზღვრული უნდა იყოს ფონდი მიემდგვნება თამბაქოს კონტროლს, ჯანდაცვის მხარდაჭერას თუ იმ ღონისძიებების განხორციელებას, რომლებიც ეხება არაგადამდები დაავადებების რისკ-ფაქტორების პრევენციასა და კონტროლს. გარდა ამისა, ღონისძიებების განხორციელებისათვის საჭირო დაფინანსების წყარო, მოცულობა, პერიოდულობა და ადამიანური რესურსები კარგად უნდა იყოს განსაზღვრული.

ფონდის ჩამოყალიბებისთვის მეტად მნიშვნელოვანია ადმინისტრირების მოდელის განსაზღვრა. დაგროვილმა გამოცდილებამ აჩვენა, რომ ფონდების მიერ, ძირითადად, ადმინისტრირების სამი ტიპის მოდელის გამოყენება ხდება: ავტონომიური, ნაწილობრივ-ავტონომიური და შესაბამისი სამინისტროს და სამთავრობო დეპარტამენტის ერთეული (ცხრილი 11). საერთაშორისო გამოცდილების

გათვალისწინებით ყველაზე სასურველი მოდელი ავტონომიური მოდელია. უაღრესად მნიშვნელოვანია, რომ ფონდი მკაფიოდ, კანონმდებლობით ან რეგულაციებით იყოს გამიჯნული მთავრობის დეპარტამენტის სხვა ფონდებისა და აქტივობებისგან.

როგორც მე-11 ცხრილიდან ჩანს, იმ ქვეყნებში (ავსტრია, კანადა, ესტონეთი და ა.შ), სადაც მოქმედებს თვითმართული ანუ ნაწილობრივ ავტონომიური ფონდები, მათი მართვა, როგორც წესი, ხდება დირექტორთა საბჭოს მიერ. მმართველობის სტრუქტურა განსაზღვრავს სხვადასხვა დაინტერესებული მხარის, როგორიცაა დირექტორთა საბჭო, მენეჯერები, აუდიტორები, იურისტები და სხვ. უფლებებსა და პასუხისმგებლობებს. მაგალითად, ვიეტნამის თამბაქოს კონტროლის ფონდი, რომელიც დაარსდა 2013 წელს, არის ნაწილობრივ-ავტონომიური, იგი წარმოადგენს სააგენტოს და, ამავდროულად, ერთეულს ჯანმრთელობის სამინისტროში. მისი მართვა ხდება ინტერსექტორული მმართველი საბჭოს მიერ, რომელსაც ხელმძღვანელობს ჯანმრთელობის მინისტრი. სავალდებულო კონტრიბუციას წარმოადგენს ყველა სიგარეტის კოლოფის ქარხნული ფასის 1-2%. შესაბამისად, 2013-2016 წლებში თამბაქოს კონტროლის ღონისძიებებისთვის მოხერხდა 4.3 მილიონი დოლარის მობილიზება.

მეტად მნიშვნელოვანია განისაღვროს ფონდის მიზნები და ფოკუსი. ზოგიერთ ქვეყანაში (ვიეტნამი, აფრიკის თამბაქოს კონტროლის ალიანსი და კანადის თამბაქოს კონტროლის კომისია) ხორციელდება მხოლოდ თამბაქოს კონტროლის ღონისძიებებზე აქცენტი. ვიეტნამი ახდეს თამბაქოსა და ალკოჰოლის კონტროლს, ThaiHealth, VicHealth, Healthway ახორციელებს ჯანმრთელობის ხელშეწყობის ღონისძიებების დაფინანსებას. რაც შეეხება TongaHealth-ს მისი ფოკუსია არაგადამდები დაავადებების კონტროლი.

საქართველოში, თამბაქოსა და ალკოჰოლის მაღალი მოხმარების, არაგადამდები დაავადებების მაღალი სიკვდილიანობისა და ავადობის ტვირთის გამო, ქვეყანა დგას არაგადამდები დაავადებების კონტროლისათვის საჭირო ფონდის შექმნის აუცილებლობის წინაშე. მიუხედავად იმისა, რომ ქვეყანაში, 2015 წლიდან უკვე მოქმედებს ჯანმრთელობის ხელშეწყობის სახელმწიფო პროგრამა. ეს საკმარისი არ არის. პროგრამის დაფინანსების წყაროა ბიუჯეტის ასიგნებები, შემოსავლების ალოკაცია ხდება სახელმწიფო ხაზინაში. ადმინისტრირებას ახორციელებს დაავადებათა კონტროლისა და საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის ეროვნული ცენტრი. პროგრამის მიზანია მოსახლეობის ჯანმრთელობის შესახებ განათლებასა და ცნობიერების ამაღლება და ჯანმრთელობის ხელშეწყობი გარემოს შექმნა.

## 5.5. რა ფინანსური სახსრებია საჭირო?

კვლევებით დადასტურებულია, რომ რაც უფრო მეტს ხარჯავენ მთავრობები სრულყოფილი თამბაქოს კონტროლის პროგრამების განხორციელებაზე, მით უფრო მეტად მცირდება მოწვევის გავრცელება, და რაც უფრო გრძელვადიანი ინვესტირება ხდება ასეთ პროგრამებში, უფრო სერიოზული და სწრაფია მისი ეფექტი.

დაფინანსების წყარო და მოცულობა იცვლება ქვეყნების მიხედვით. მაგალითად, კალიფორნიის თამბაქოს კონტროლის პროგრამის ღირებულებაა 1.4 მილიარდი ლარი, მაშინ როდესაც, საქართველოში ჯანმრთელობის ხელშეწყობის პროგრამის ბიუჯეტი 2015 წელს იყო 200 ათასი ლარი, ხოლო 2016 წელს არის 400 ათასი ლარი.

ბევრი სხვა ქვეყნების მსგავსად, საქართველოსთვის მნიშვნელოვანია განისაზღვროს პოლიტიკა როგორც თამბაქოს კონტროლის, ისე არაგადამდები დაავადებების სხვა რისკ-ფაქტორების მიმართულებით. როგორც მე-12 ცხრილიდან ჩანს, 0.9%-დან - 3.2%-მდე ვარიებს იმ თანხების წილი, რომელიც სხვადასხვა ქვეყანაში თამბაქოს გადასახადებიდან თუ თამბაქოს გაყიდვებიდან მიღებული შემოსავლებიდან მიიმართება თამბაქოს კონტროლის ფონდებში. საქართველოსთვისაც მეტად მნიშვნელოვანია ასეთი ზღვარის განსაზღვრა თამბაქოს ნაწარმზე აქციზის განაკვეთიდან და იმპორტის გადასახადიდან ან დაფინანსების სხვა წყაროს დადგენა და დაკანონება.

თამბაქოს ატლასის მიხედვით, დაბალ-საშუალო შემოსავლიან ქვეყნებში ერთ სულ მოსახლეზე \$0.11-ია საჭირო, რომ თამბაქოს კონტროლის ყველაზე ეფექტური ღონისძიებები (საუკეთესო შენაძენი - best buys) გატარდეს: გადასახადების გაზრდა, თამბაქოს კვამლისგან თავისუფალი პოლიტიკა, სამედიცინო გაფრთხილებები თამბაქოს კოლოფებზე, რეკლამირების აკრძალვა, სხვ. თუმცა, ეს მხოლოდ მინიმუმია და მეტი სახსრებია საჭირო თამბაქოს კონტროლის სხვა ღონისძიებების გატარებისთვის. ჯანმო-ს გაანგარიშებით, საქართველოს შეძლებს ერთ სულ მოსახლეზე წელიწადში 0.30 ლარზე ნაკლებად (სულ 1.1 მილიონი ლარი) დააფინანსოს თამბაქოს კონტროლის ოთხი ყველაზე ეფექტური ღონისძიება: თამბაქოს ნაწარმზე გადასახადის გაზრდა; სრულყოფილი ეროვნული თამბაქოსგან თავისუფალი კანონმდებლობის აღსრულება; თამბაქოს რეკლამირების და პოპულარიზაციის აკრძალვა და თამბაქოს კოლოფებზე დიდი ზომის გრაფიკული სამედიცინო გაფრთხილებების განთავსება. ეს მცირეოდენი ინვესტიცია მოიტანს უზარმაზარ სარგებელს ჯანმრთელობასა და კეთილდღეობაში.

გამომდინარე იქიდან, რომ არსებობს თამბაქოს კონტროლისა და ჯანდაცვის მხარდაჭერის ინიციატივებში ინვესტირების პოლიტიკური ნება, სოციალური და ინტერსექტორული მხარდაჭერა კრიტიკულად მნიშვნელოვანია. ბევრ ქვეყანაში არასამთავრობო ორგანიზაციები და საზოგადოებრივი ჯგუფებიც დიდ როლს თამაშობენ საინფორმაციო და ადვოკატირების კამპანიების წარმოებაში. საქართველოს მნიშვნელოვან, როგორც ფინანსურ ისე ტექნიკურდახმარებას, უწევენ ჯანმრთელობის მსოფლიო ორგანიზაცია და გაეროს სხვა სააგენტოები, ბლუმბერგის ფონდი, მსოფლიო ბანკი, აშშ-ის განვითარების სააგენტო და ა.შ.

ცხრილი 12. ჯანმრთელობის ხელშეწყობის/თამბაქოს კონტროლის ფონდები სხვადასხვა ქვეყნებში

| სახელი                                           | ადმინისტრირება                           | მმართველობა                                                                                  | ფინანსების წყარო და მოცულობა (სადაც შესაძლებელია)                                                         |
|--------------------------------------------------|------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ავსტრიის ჯანმრთელობის ხელშეწყობის ფონდი, 1998    | თვითმმართველი/ავტონომიური სააგენტო       | საბჭო ჯანდაცვის მინისტრის თავმჯდომარეობით                                                    | დღგ, რომელიც ნაწილდება ფინანსთა სამინისტროს მიერ; ბიუჯეტი \$10 მლნ (2013) (ერთ სულზე \$1.18)              |
| თამბაქოს კონტროლის კანადის საბჭო, 1974           | ნახევრად ავტონომიური                     | არასამთავრობო, დირექტორთა საბჭო და თავმჯდომარე                                               | თამბაქოს ნაწარმზე გადასახადი და კორპორატიული სპონსორობა; საგადასახადო შემოსავლები \$6.34 მლრდ (2012-2013) |
| ესტონეთის ჯანმრთელობის ხელშეწყობის კომისია, 1994 | ნახევრად სამთავრობო/ავტონომიური სააგენტო | სოციალური და ჯანდაცვის სამინისტრო; ჯანმრთელობის დაზღვევის ფონდი და ჯანმრთელობის დაცვის საბჭო | თამბაქოს ნაწარმზე გადასახადი (3.5%)                                                                       |

|                                                          |                                                              |                                                                      |                                                                                                                       |
|----------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ლუის და ანდრე ჩაგონების ფონდი, კანადა, 2000              | ავტონომიური                                                  | არასამთავრობო, დირექტორთა საბჭო                                      | საქველმოქმედო ორგანიზაცია; ბიუჯეტი \$17 მლნ (2012) (ერთ სულზე \$2.10)                                                 |
| ირლანდიის თამბაქოს კონტროლის საბჭო, 1996                 | სახელმწიფო დეპარტამენტი                                      | თამბაქოს კონტროლის საბჭო (კეთილდღეობის სამინისტრო)                   | თამბაქოს ნაწარმზე გადასახადი (0.9%)                                                                                   |
| კორეის თამბაქოს კონტროლი                                 | ავტონომიური სააგენტო ჯანდაცვის სამინისტროს დაქვემდებარებაში  | დირექტორთა საბჭო პრეზიდენტის ხელმძღვანელობით                         | სახელმწიფო ხაზინა და დონაციები; ბიუჯეტი \$10 მლნ; (ერთ სულზე \$0.20)                                                  |
| მალაიზიის ჯანმრთელობის ხელშეწყობის საბჭო, 2006           | ნახევრად ავტონომიური სააგენტო ჯანდაცვის სამინისტროს ქვეშ     | დირექტორთა საბჭო, თავმჯდომარე ინიშნება პრემიერ მინისტრის წარდგინებით | ხაზინის ბიუჯეტი; \$5 მლნ (2011-2012) (ერთ სულზე \$0.17)                                                               |
| სინგაპურის ჯანმრთელობის ხელშეწყობის საბჭო, 2001          | ნახევრად ავტონომიური სააგენტო ჯანდაცვის სამინისტროს ქვეშ     | თავმჯდომარე და დირექტორთა საბჭო                                      | სახელმწიფო, ჯანდაცვის სამინისტროს ბიუჯეტი (თამბაქოს აქციზი) (\$0.31 თითოეული სოგარეტის აქციზიდან); ბიუჯეტი \$55.3 მლნ |
| ყატარის თამბაქოს კონტროლი, 2002                          | სახელმწიფო დეპარტამენტი                                      | ჯანდაცვის სამინისტროს საზოგადოებრივი ჯანდაცვის დეპარტამენტი          | თამბაქოს გაყიდვების გადასახადის 2%                                                                                    |
| შვეიცარიის ჯანმრთელობის ხელშეწყობა, 1994                 | ნახევრად ავტონომიური სააგენტო                                | ფონდის საბჭო და დამოუკიდებელი თავმჯდომარე                            | ჯანმრთელობის დაზღვევა; ბიუჯეტი \$19.4 მლნ (2012) (ერთ სულზე \$2.60)                                                   |
| ვიეტნამის თამბაქოს კონტროლის ფონდი                       | ნახევრად ავტონომიური სააგენტო, ჯანდაცვის სამინისტროს ერთეული | ინტერსექტორული საბჭო ჯანდაცვის მინისტრის ხელმძღვანელობით             | სავალდებულო შენატანები კოლოფზე საქარხნო ფასის 1-2%; ბიუჯეტი \$4.3 მლნ (2013-2016) (ერთ სულზე \$0.05)                  |
| დასავლეთ ავსტრალიის ჯანმრთელობის ხელშეწყობის ფონდი, 1991 | ავტონომიური სააგენტო                                         | საბჭო და ჯანდაცვის მინისტრის მიერ წარდგენილი თავმჯდომარე             | სახელმწიფო ხაზინის რეგულარული ტრანსფერი; ბიუჯეტი \$19.24 მლნ (2013); (ერთ სულზე \$7.64)                               |

წყარო: International Union against Tuberculosis and Lung Diseases. Sustainable Funding Models for Tobacco Control: a Discussion Paper, 2014

## 5.6. დასკვნა

ჯანმრთელობის ხელშეწყობისა და თამბაქოს კონტროლის ღონისძიებების მდგრად დაფინანსებას მნიშვნელოვანი როლი გააჩნია არაგადამდები დაავადებებით ნაადრევი სიკვდილიანობის შემცირებაში.

ყველა ქვეყანას აქვს საშუალება ხელი შეუწყოს არაგადამდები დაავადებების პრევენციას და თამბაქოს მოხმარების შემცირებას თამბაქოს ნაწარმზე გადასახადების ზრდით და მიღებული შემოსავლებით თამბაქოს კონტროლისა და ჯანმრთელობის ხელშეწყობის პროგრამების დაფინანსებით.

არაგადამდები დაავადებების რისკ-ფაქტორების მართვის მდგრადი დაფინანსების ნებისმიერი მიდგომა უნდა ეფუძნებოდეს სახელმწიფო ინიციატივებს და სტრატეგიებს და უნდა ხორციელდებოდეს სახელმწიფოს, არასამთავრობო ორგანიზაციების და სამოქალაქო საზოგადოების ერთნაირი ჩართულობით, სხვა დაინტერესებულ მხარეებთან მჭიდრო თანამშრომლობით.

საქართველოში მნიშვნელოვანია შეიქმნას არაგადამდები დაავადებების კონტროლის ავტონომიური ან ნაწილობრივ-ავტონომიური სააგენტო შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის სამინისტროს ქუდის ქვეშ, რომლის მართვა მოხდება დირექტორთა საბჭოს მიერ და რომელსაც უხელმძღვანელებს პრემიერ-მინისტრი. ქვეყნის დღევანდელი კანონმდებლობიდან გამომდინარე, არაგადამდები დაავადებების კონტროლის პროგრამის დაფინანსების მთავარი წყარო შეიძლება იყოს ბიუჯეტის ასიგნებები, რომლის ალოკაციაც განხორციელდება ხაზინაში. შესაძლო წყაროდ ასევე შეიძლება განიხილულ იქნეს ფილანტროპიული შემოწირულობები. პროგრამული ბიუჯეტირებიდან გამომდინარე, პროგრამის დაფინანსების მოცულობის განსაზღვრა მოხდება ყოველწლიურად და მისი ოდენობა არ უნდა იყოს ჯანდაცვის სახელმწიფო პროგრამების დაფინანსების 10%-ზე ნაკლები, რაც ერთ სულზე გადანგარიშებით \$8.25-ს შეადგენს.

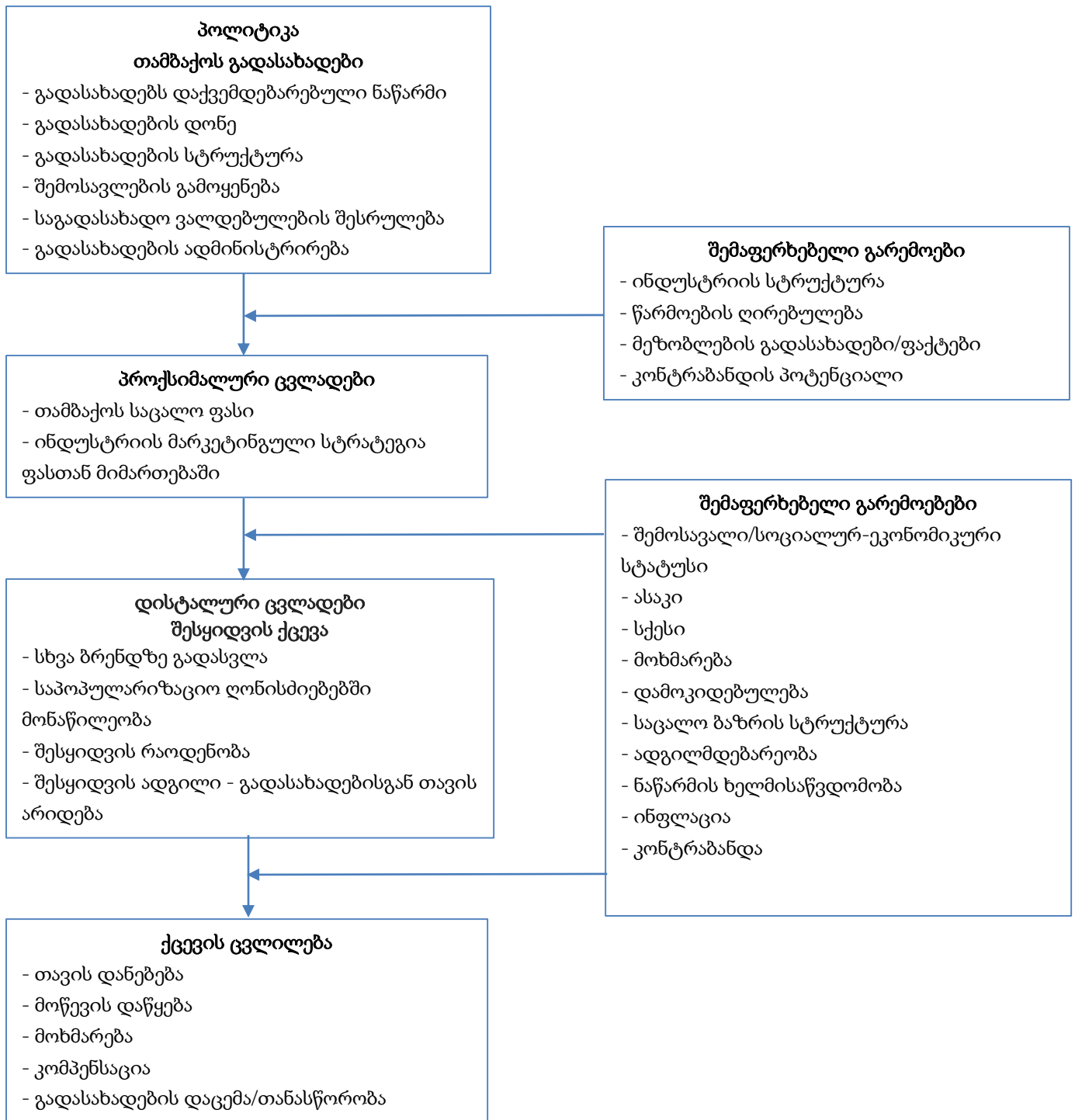
## 6. ზედამხედველობა და შეფასება

### 6.1 ინდიკატორები

თამბაქოს საგადასახადო პოლიტიკის საბოლოო მიზნებისა და პოტენციური შედეგების შესაფასებლად საჭიროა ზოგიერთი შედეგობრივი ინდიკატორის გაზომვა. ამისათვის გამოყენებული იქნება კიბოს კვლევის საერთაშორისო სააგენტოს (International Agency for Research on Cancer – IARC) კიბოს პრევენციის სახელმძღვანელოში აღწერილი თამბაქოს საგადასახადო პოლიტიკის შეფასების ღონისძიებებში მოცემული თამბაქოს საგადასახადო პოლიტიკის შეფასების კონცეპტუალური ჩარჩო, რომელიც ქვემოთაა მოცემული. გარდა კონცეპტუალურ ჩარჩოში მოცემული ცვლადებისა, არსებობს თამბაქოს საგადასახადო პოლიტიკის ცვლილების სხვა შედეგებიც, თუმცა მათი შეფასება სცდება მოცემული დოკუმენტის შეფასების მიდგომების არეალს.

აღნიშნული თავის შევსება შესაძლებელი იქნება მას შემდეგ, რაც გადაწყდება თამბაქოს ნაწარმის დაბეგვრის პოლიტიკის რომელი ვარიანტის განხორციელებაზე გაკეთდება არჩევანი.

## თამბაქოს საგადასახადო პოლიტიკის შეფასების კონცეპტუალური ჩარჩო



## გამოყენებული ლიტერატურა

1. IARC. (2011). საგადასახადო და სატარიფო ზომების ეფექტურობა თამბაქოს კონტროლისათვის. *IARC handbooks of cancer prevention*, 14.
2. აშშდკც. (2008). ახალგაზრდებში თამბაქოს გლობალური ზედამხედველობა. ატლანტა: აშშ დაავადებათა კონტროლის და პრევენციის ეროვნული ცენტრი; საქართველოს დაავადებათა კონტროლის და საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის ეროვნული ცენტრი.
3. აშშჯამდ. (2014). მოწვევის გავლენა ჯანმრთელობაზე: პროგრესის 50 წელი. აშშ-ს მთავარი ქირურგის ანგარიში. ატლანტა: აშშ-ს ჯანმრთელობის და ადამიანის მომსახურებათა დეპარტამენტი; დაავადებათა კონტროლის და პრევენციის ეროვნული ცენტრი, მოწვევის და ჯანმრთელობის ოფისი.
4. ბახტურიძე, გ., მიტელმარკი, მ., აარო, ლ.ე., ფეიქრიშვილი, ნ. (2013). საქართველოს მოსახლეობის დამოკიდებულება მოწვევის შეზღუდვის და თამბაქოს რეკლამის აკრძალვისადმი. *ბრიტანეთის სამედიცინო ჟურნალი*. doi: 10.1136/bmjopen-2013-003461
5. ბახტურიძე, გ., როს, ჰ., ვოთ, ჯ. (2008). თამბაქოს ეკონომიკის და პოლიტიკის კვლევა საქართველოში (pp. 4-22). თბილისი: სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტი; თამბაქოს კონტროლის ჩარჩო კონვენციის იმპლემენტაციის და მონიტორინგის ცენტრი საქართველოში.
6. ბახტურიძე, გ., ფეიქრიშვილი, ნ., მიტელმარკი, მ., აარო, ლ.ე. (2012). საზოგადოები დამოკიდებულება თამბაქოს გაყიდვების აკრძალვისადმი: ყოფილ საბჭოთა ქვეყნაში, საქართველოში ჩატარებული ეროვნული რეპრეზენტატიული კვლევის ფაქტები. *თამბაქოს კონტროლი და საზოგადოებრივი ჯანდაცვა აღმოსავლეთ ევროპაში*, 2(2), 99-108. doi: 10.6084/m9.figshare.97675
7. ბერგი, კ. (2014). რეაქცია ნაწილობრივ თამბაქოსაგან თავისუფალი პოლიტიკაზე თბილისში: სადოქტორო ნაშრომის კვლევა. ატლანტა, აშშ: აშშ ემორის უნივერსიტეტი; საქართველოს დაავადებათა კონტროლის და საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის ეროვნული ცენტრი; თბილისის სახელმწიფო სამედიცინო უნივერსიტეტი.
8. გაერო. (2003 წლის 21 მაისი). *ჯანმრთელობის მსოფლიო ორგანიზაციის თამბაქოს კონტროლის ჩარჩო კონვენცია*. შენევა: გაერო Retrieved from [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IX-4&chapter=9&lang=en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IX-4&chapter=9&lang=en).
9. დკეც. (2011). არაგადამდებ დაავადებათა რისკ ფაქტორების კვლევა საქართველოში (Georgia STEPS Survey 2010). თბილისი: დაავადებათა კონტროლის და საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის ეროვნული ცენტრი.
10. ევროკომისია. (2015 წლის ივლისი). ევროკავშირის ქვეყნების აქციზური გადასახადების ცხრილები. ბრიუსელი.
11. ევროსაბჭო. (2007 წლის 20 დეკემბერი). დირექტივა #2007/74/EU დირექტივა “მესამე ქვეყნებიდან მოგზაურ პირთა მიერ იმპორტირებულ საქონელზე დღგ-სა და სააქციზო გადასახადზე თავისა არიდების შესახებ”
12. ევროსაბჭო. (2011 წლის 21 ივნისი). დირექტივა #2011/64/EU დირექტივა “მანუფაქტურული თამბაქოს აქციზური გადასახადების სტრუქტურისა და ტარიფების შესახებ”.
13. კრასოვსკი, კ. (2015). თამბაქოს სააქციზო გადასახადები საქართველოში: 2015 წელი. კიევი.
14. ორჟეჩოვსკი&ვოლკერი. (2014). თამბაქოს გადასახადების ტვირთი. *ისტორიული კომპილაცია*, 49.
15. საქ.მთავრობა. (2013 წლის 29 ნოემბერი). დადგენილება #304 “2013 - 2018 წლების თამბაქოს კონტროლის სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ”. თბილისი.
16. საქ.მთავრობა. (2013 წლის 30 ივლისი). დადგენილება #196 “თამბაქოს კონტროლის ეროვნული სტრატეგიის დამტკიცების შესახებ”. თბილისი.
17. საქ.მთავრობა. (2015 წლის 26 იანვარი). განკარგულება #59 “ერთი მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირის და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმებისა და საქართველოსა და ევროკავშირის შორის ასოცირების დღის წესრიგის განხორციელების 2015 წლის ეროვნული სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ”. თბილისი.

18. საქ.მთავრობა:ევროკავშირი. (2013 წლის 27 ივნისი). „ერთის მხრივ, ევროკავშირის და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებსა და მეორეს მხრივ, საქართველოს შორის ასოცირების შესახებ“ შეთანხმება. ბრიუსელი.
19. შაფეი, ო., ერიქსონი, მ., როსი, ჰ., მაკკეი, ჯ. (2009). თამბაქოს ატლასი, მე-3 გამოცემა. ატლანტა: ამერიკის კიბოს ასოციაცია.
20. ჯანმო. (2014 წლის 16 ოქტომბერი). თამბაქოს კონტროლის ჩარჩო კონვენციის მე-6 მუხლის დანერგვის სახელმძღვანელო. სატარიფო და საგადასახადო ზომები თამბაქოზე მოთხოვნის შესამცირებლად. მოსკოვი: Retrieved from [http://www.who.int/fctc/treaty\\_instruments/Guidelines\\_article\\_6.pdf](http://www.who.int/fctc/treaty_instruments/Guidelines_article_6.pdf).
21. ჯანმო. (2015). ჯანმოს ანგარიში, გლობალური თამბაქოს ეპიდემია: ჯანმრთელობის მსოფლიო ორგანიზაცია.
22. ჯონ, რ., ჰოლ, ჯ. (2013). მოსაწევი მასალებით გამოწვეული ხანძრების პრობლემა: აშშ ხანძრისგან დაცვის ეროვნული ასოციაცია.
23. ფილტვის და ტუბერკულოზის საერთაშორისო კავშირი. თამბაქოს კონტროლის დაფინანსების მდგრადი მოდელები: სადისკუსიო ნაშრომი. სექტემბერი, 2014
24. ჩაროენკა ნ. კუნესკულნიტი ნ. მოკ ჯ., ჰამან ს., ვატესატოგკიტ პ. როგორ შექმან ტაილანდის უფრო მეტად გაერთიანებამ მდგრადი დაფინანსება ახლად აღმოცენებული ჯანმრთელობის პრიორიტეტებისთვის, რომლებიც გამოწვეულია გლობალიზაციით. Global Health Action. 8:28630, 1-7
25. სრიტამონგსავატ ს. ეკპლავორნ ვ. იონგუდომსუკ პ., ტამატაკ-არე ტ., პაცჰარანარუმოლ ვ. ვინაი სვადიწორნ ვ. და ტანგვკაროენსატიენ ვ. ჯანდაცვის ხელშეწყობის და პრევენციის დაფინანსება - ტაილანდური გამოცდილება. ჯანმრთელობის მსოფლიო ორგანიზაცია. ჯანმრთელობის მსოფლიო ანგარიში, 2010
26. ჯანმოს ტექნიკური სახელმძღვანელო თამბაქოს გადასახადების ადმინისტრირების შესახებ. 2010
27. ამერიკის გულის ასოციაცია, ამერიკის ინსულტის ასოციაცია. ფაქტები , თამბაქოს ტვირთის შემცირება, თამბაქოსთვის თავის დანებების და პრევენციის პროგრამებისთვის მდგრადი დაფინანსების შექმნა [www.heart.org/policyfactsheets](http://www.heart.org/policyfactsheets)
28. ვუდ ლ. პრეზენტაცია არსებული ფონდების შესახებ რა გაკვეთილების სწავლაა შესაძლებელი, 2016
29. ვუდ ლ. პრეზენტაცია მსოფლიოში არსებული მდგრადი დაფინანსების მოდელების მიმოხილვა. 2016
30. ვუდ ლ. რატომ არის საჭირო თამბაქოს კონტროლის მდგრადი დაფინანსება საჭირო, 2016
31. თამბაქოს ატლასი, თამბაქოს კონტროლში ინვესტირება T [http://www.resmedjournal.com/article/S0954-6111\(13\)70005-2/abstract](http://www.resmedjournal.com/article/S0954-6111(13)70005-2/abstract)
32. ირენ პატრიცია ნიდუა რეის. Open Archive OP016 SOLDIER ON: THE FIGHT FOR SUSTAINABLE FUNDING FOR TOBACCO CONTROL. J. Respiratory Medicine, vol. 107, Supp. 1, pp S2-S3, September 2013. [http://www.resmedjournal.com/article/S0954-6111\(13\)70005-2/abstract](http://www.resmedjournal.com/article/S0954-6111(13)70005-2/abstract)
33. საქართველოს კანონი ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ. 2011
34. საქართველოს კანონი - საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი. 2009
35. საქართველოს საგადასახადო კოდექსი, 2010
36. ჯანმო, თამბაქოს ნაწარმით უკანონო ვაჭრობის აღმოფხვრის პროტოკოლის შესახებ. Retrieved from: <http://www.who.int/fctc/protocol/about/en/>
37. აშშ დევე (2015) თამბაქოს ნაწარმით უკანონო ვაჭრობის კონტროლის მიდგომები - 9 ქვეყანა და ევროკავშირი May 29, 2015 / 64(20);547-550 Retrieved from: <http://www.cdc.gov/mmwr/preview/mmwrhtml/mm6420a3.htm>
38. საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანება (28 ივნისი,1998) # 391 <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1239546>
39. საქართველოს კანონი "ჯანმრთელობისთვის მავნე პროდუქტების წარმოებისა და დისტრიბუციის შესახებ" <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/29746>
40. პარლამენტის დადგენილენა კანონზე "ჯანმრთელობისთვის მავნე პროდუქტების წარმოებისა და დისტრიბუციის შესახებ"

---

<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/37546>

41. საქართველოს პრეზიდენტის 2001 წლის 23 თებერვლის ბრძანებულება #69  
<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/114604>
42. კანონის "ჯანმრთელობისთვის მავნე პროდუქტების წარმოებისა და დისტრიბუციის შესახებ" გაუქმების შესახებ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/17854>
43. კანონი "სურსათისა და თამბაქოს შესახებ" <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/11938>
44. კანონი "კვების პროდუქტებისა და თამბაქოს წარმოების სფეროში ლიცენზიის გაცემის შესახებ" <http://matsne.gov.ge/ka/document/view/14812>
45. კანონი ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ <http://matsne.gov.ge/ka/document/view/26824>
46. ჯანმო თამბაქოს კონტროლის ჩარჩო კონვენცია [www.fctc.org.ge](http://www.fctc.org.ge)
47. ჯანმო, გადასახადების სიმულაციის მოდელი, (June 2013)
48. საქართველოს პრეზიდენტის 1998 წლის 28 ივნისის #391 ბრძანებულება  
<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1239546>

# თამბაქოს ნაწარმის დაბეგვრის პოლიტიკა

დაავადებათა კონტროლისა და  
საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის  
ეროვნული ცენტრი

შრომის, ჯანმრთელობისა და  
სოციალური დაცვის სამინისტრო

საქართველო 0177, ქ. თბილისი, მ. ასათიანის ქ. #9

ტელ/ფაქსი : (+99532) 398946 / 433059

ელ.ფოსტა: [ncdc@ncdc.ge](mailto:ncdc@ncdc.ge); ვებ-გვერდი: [www.ncdc.ge](http://www.ncdc.ge)

