



Всемирная организация
здравоохранения

Европейское региональное бюро

Борьба против табака в действии

Статья 6.

Ценовые и налоговые меры по сокращению спроса на табак

Практические примеры осуществления Рамочной конвенции
ВОЗ по борьбе против табака в Европейском регионе ВОЗ

Запросы относительно публикаций Европейского регионального бюро ВОЗ следует направлять по адресу:

Publications

WHO Regional Office for Europe

UN City, Marmorvej 51

DK-2100 Copenhagen Ø, Denmark

Кроме того, запросы на документацию, информацию по вопросам здравоохранения или разрешение на цитирование или перевод документов ВОЗ можно заполнить в онлайн-режиме на сайте Регионального бюро (<http://www.euro.who.int/pubrequest>).

© Всемирная организация здравоохранения 2012 г.

Все права защищены. Европейское региональное бюро Всемирной организации здравоохранения охотно удовлетворяет запросы на получение разрешения на воспроизведение или перевод публикаций ВОЗ, частично или полностью.

Обозначения, используемые в настоящей публикации, и приводимые в ней материалы не отражают какого-либо мнения Всемирной организации здравоохранения относительно юридического статуса какой-либо страны, территории, города или района или их органов власти, либо относительно делимитации их границ. Пунктирные линии на географических картах обозначают приблизительные границы, в отношении которых пока еще может быть не достигнуто полное согласие.

Упоминание конкретных компаний или продукции некоторых изготовителей не означает, что Всемирная организация здравоохранения поддерживает или рекомендует их, отдавая им предпочтение по сравнению с другими компаниями или продуктами аналогичного характера, не упомянутыми в тексте. За исключением случаев, когда имеют место ошибки и пропуски, названия патентованных продуктов выделяются начальными прописными буквами.

Всемирная организация здравоохранения приняла все разумные предосторожности для проверки информации, содержащейся в настоящей публикации. Тем не менее, опубликованные материалы распространяются без какой-либо четко выраженной или подразумеваемой гарантии. Ответственность за интерпретацию и использование материалов ложится на пользователей. Всемирная организация здравоохранения ни в коем случае не несет ответственности за ущерб, возникший в результате использования этих материалов. Мнения, выраженные в данной публикации авторами, редакторами или экспертными группами, необязательно отражают решения или официальную политику Всемирной организации здравоохранения.

АВТОРЫ

Andrew Hayes

Консультант по вопросам борьбы против табака, Всемирная организация здравоохранения

Andrew Hayes работает в сфере борьбы против табака с 1990 г. В период с 1990 по 2004 гг. занимался адвокатской деятельностью в сфере борьбы против табака в Европейском союзе, представляя интересы Международного союза против рака и Ассоциации Европейских лиг борьбы против рака. В качестве руководителя по региональной политике в отношении табака в Лондоне (2004–2011 гг.) отвечал за реализацию в столице Соединенного Королевства национальной стратегии по борьбе против табака, охватывающей шесть направлений.

Konstantin Krasovsky

Руководитель отдела по борьбе против табака Украинского института стратегических исследований при Министерстве здравоохранения Украины

Консультант Отдела по борьбе против алкоголя, наркотиков и табака Европейского регионального бюро ВОЗ (1994 г.). Директор украинского Информационного центра по вопросам алкоголя и наркотиков (1995–2007 гг.). Национальный сотрудник по борьбе против табака Странового офиса ВОЗ на Украине (2007–2009 гг.). Руководитель отдела по борьбе против табака Украинского института стратегических исследований при Министерстве здравоохранения Украины (2009–). В 2000–2007 гг. был координатором Коалиции НПО за Украину, свободную от табака. В 2001 г. координировал проект Всемирного банка по экономическим аспектам борьбы против табака на Украине. В 2003–2004 гг. был научным сотрудником Института «Открытое общество» (Будапешт) по вопросам экономики и адвокации в сфере борьбы против табака. В 2002–2010 гг. был консультантом Ресурсного центра по борьбе против табака для русскоговорящих стран. Автор 60 публикаций по вопросам борьбы против табака.

Volodymyr V. Ryaboshlyk

Профессор Академии финансов и права, Киев, Украина

В 2005 г. Volodymyr Ryaboshlyk был заместителем министра экономики Украины, а в настоящее время является профессором Академии финансов и права, продолжая выступать в поддержку политики, направленной на увеличение цен на табачную продукцию. Он является автором двух книг по проблемам экономики и множества статей. Лауреат премии украинского агентства печати «Днипро» за публикации в области анализа политики. Был также одним из главных кандидатов на присуждение медали Глобальной конференции по развитию (GDN2000) в Токио, Япония.

Radmyla Hrevtsova

Директор и доцент Института медицинского права, фармацевтического права и биоэтики Академии адвокации Украины, Киев, Украина

Radmyla Hrevtsova преподает в Академии дисциплины, связанные с медицинским правом.

Основатель и президент Медицинской и правовой ассоциации Украины, созданной в 2006 г. Член правления Совета адвокатов Украины, в котором возглавляет комиссию по новым разделам права. Также является заместителем председателя Общественного совета при Министерстве здравоохранения Украины. Глава Украинского отделения Кафедры биоэтики ЮНЕСКО, руководитель Всемирной ассоциации медицинского права и член Европейской ассоциации по вопросам законодательства в области здравоохранения.

Статья 6: Ценовые и налоговые меры по сокращению спроса на табак

Andrew Hayes

Как известно, повышение налогов на табачную продукцию приводит к сокращению потребления табака гораздо быстрее, чем любое другое отдельно взятое мероприятие, хотя наиболее эффективным подходом, как отмечается в Рамочной конвенции ВОЗ по борьбе против табака (РКБТ ВОЗ), является сочетание мер. Регулярное повышение налогов особенно сильно влияет на покупательную способность молодежи и может, таким образом, выступать фактором, сдерживающим употребление табака. Эта мера также создает вторичную добавленную стоимость, что позволяет увеличить доход государства.

Статья 6 требует от Сторон введения фискальной политики, направленной на устойчивое повышение розничных цен на табачные изделия, включая возможные запреты или ограничения на безналоговую и беспошлинную торговлю.

Руководящие принципы по применению Статьи 6? Находятся в процессе разработки.

Сроки осуществления Статьи? Не определены, но Стороны обязаны регулярно отчитываться (см. Статью 21), например, о ставках налогообложения для табачных изделий и тенденциях в области употребления табака.

Прогресс в области применения Статьи в Европейском регионе ВОЗ

В большинстве стран Региона (42) в настоящее время доля налога в розничной цене составляет не менее 50%. Некоторые из этих стран (22) добились увеличения доли налога до 75% или выше; с 2008 г. число таких стран возросло на 7.

Украина

| | |
|---|---|
| Население | 45,4 млн |
| Распространенность (взрослые, стандартизированная по возрасту) | Мужчины 50% Женщины 13% Всего 32% |
| Розничная цена (за 1 пачку, 20 сигарет) | Наиболее продаваемые 0,90 долл. США Самые дешевые 0,48 долл. США |
| Дата ратификации РКБТ ВОЗ | 6 июня 2006 г. |

Опыт Украины

В 1993–1994 гг. транснациональные компании сумели убедить правительство Украины снизить табачный налог. Однако это не привело к росту доходов, как обещали компании. Ситуация изменилась в период с 2008 по 2011 г., когда акциз увеличился в общей сложности более, чем в шесть раз. Опыт Украины показывает, что совместные действия нескольких заинтересованных сторон внутри страны могут изменить ситуацию и помогают преодолеть устойчивое сопротивление.

Konstantin Krasovsky

Вопросы к данному аналитическому обзору

Какие выводы удалось извлечь из удачного и неудачного опыта?

Как был определен размер ставки повышения налогов?

Кто сыграл наиболее важную роль в достижении успеха?

Почему усилия были направлены на повышение налогов, а не цен?

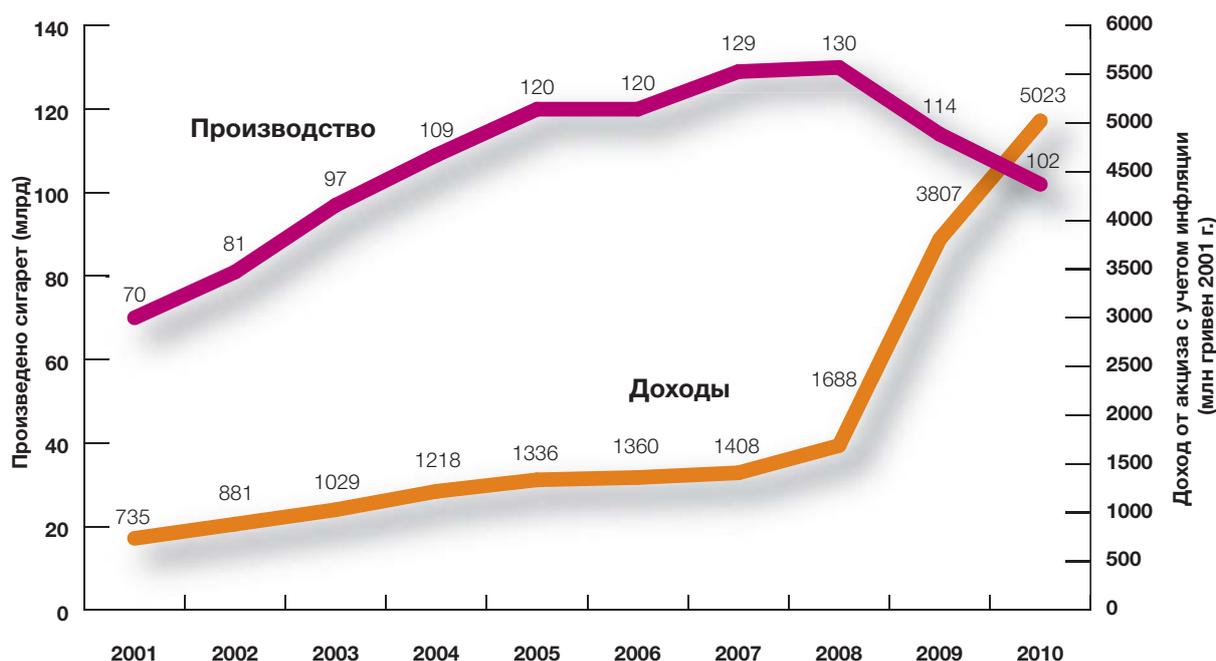
Ситуация в стране

После того как Украина в 1991 г. стала независимой и начала переходить к рыночной экономике, транснациональные табачные компании постепенно прибрали к рукам почти все сигаретное производство в стране (1). В начале (наивысший уровень в Европейском регионе за тот год) и 20% среди женщин (3).

Несмотря ни на что

Еще до своего появления на украинском рынке транснациональные табачные компании предпринимали усилия для того, чтобы изменить систему налогообложения в стране (4). В 1993–1994 гг. они успешно лоббировали решение Правительства Украины о снижении акциза на табак. Однако это не привело к росту доходов, как они обещали правительству. Из-за лоббистских усилий транснациональных табачных компаний в период с 1999 по 2007 г. повышение налога было очень умеренным, что привело к росту потребления табака (2). Вторым важным компонентом роста доходов было резкое увеличение нелегального экспорта сигарет с Украины. Производство увеличилось с 70 млрд сигарет в 2001 г. до 129 млрд. в 2007 г. (рис. 1), но только 85–95 млрд сигарет потреблялось внутри страны. В 2000-х гг. Украина столкнулась с ростом распространенности курения (2). В 2005 г. распространенность курения достигла 67% среди мужчин. Остальные 30–40 млрд сигарет нелегально вывозились за границу, в первую очередь, в страны Европейского союза (ЕС). Это был нелегальный вывоз сигарет с уплаченным акцизом, и он обеспечивал более 25% доходов Украины

Рис. 1. Производство сигарет и доходы от акциза на табак с поправкой на инфляцию на Украине в 2001–2010 гг.



от акциза на табак. Власти были удовлетворены такой налоговой политикой, поскольку номинальный доход от акциза на табак вырос с 726 млн гривен в 2001 г. до 2,5 млрд гривен в 2007 г. Однако рост доходов с поправкой на инфляцию происходил параллельно с увеличением производства сигарет (4).

На Украине лоббистские усилия табачной промышленности привели к изменению налоговой системы в пользу табачной отрасли в 1993–1994 гг. и лишь к умеренному росту налогов в 1999–2007 гг.

Реальные цены снизились, поскольку общий индекс потребительских цен вырос в 1999–2007 гг. на 131%, в то время как цены на табачную продукцию увеличились только на 25%. Другими словами, в период между 1999 и серединой 2008 г. цена пачки сигарет с учетом инфляции снизилась почти на 50%.

От проблемы к успеху

Власти страны предприняли ряд мер в ответ на табачную эпидемию. В 2005 г. украинский парламент одобрил закон, направленный на предупреждение и сокращение употребления табака, и снижение его пагубных последствий для здоровья. В 2006 г. Украина ратифицировала РКБТ ВОЗ. В 2009 г. Кабинет министров одобрил государственные целевые социальные программы по сокращению вредного воздействия табака на период до 2012 г. Была запрещена табачная реклама на телевидении и радио (с 1996 г.), на общественном транспорте (с 2003 г.), наружная реклама (с 2009 г.) и реклама в печатных СМИ (с 2010 г.).

Упомянутый выше закон о борьбе против табака запретил использование таких описаний, как «легкие», на сигаретных пачках и ввел частичный запрет на курение, требование 30%-го текстового предупреждения о вреде для здоровья и другие меры (5).

Стратегии борьбы против табака, использовавшиеся на Украине с 2005 г., значительно сократили распространенность курения. Хотя важную роль сыграли все стратегии борьбы против табака, основным фактором, вызвавшим вышеупомянутое сокращение курения на Украине, по-видимому, стало повышение налогов и цен на табачную продукцию. В период между сентябрем 2008 г. и январем 2011 г. цены на сигареты выросли в три раза за счет повышения средней ставки акциза в семь раз (Вставка 2). Это повышение принесло двойную пользу, снизив потребление сигарет и увеличив налоговые поступления в бюджет (рис. 1).

Хотя важную роль сыграли все стратегии борьбы против табака, основным фактором, приведшим к сокращению курения на Украине в период с 2005 г., было повышение налога на табак.

Важнейшие события

2005 г. Вступил в силу закон о борьбе против табака

2006 г. Ратифицирована РКБТ ВОЗ

2009 г. Разработана правительственная программа по снижению вредного воздействия табака

2008–2011 гг. Акциз увеличен в семь раз, а цена сигарет выросла в три раза

Включение в повестку дня

В 2007 г. как правящая, так и оппозиционная партии представили несколько предложений по акцизам на табак, но все они предусматривали очень незначительное увеличение, с тем чтобы цена табачных изделий не повышалась в соответствии с темпами инфляции. Акцизы на табак не попадали в поле зрения СМИ. Чтобы привлечь внимание СМИ к вопросам акцизов на табак, Коалиция за Украину, свободную от табака, в феврале 2008 г. провела пресс-конференцию с целью предложить значительное повышение налога на табак, выступив с четырьмя информационными сообщениями. Пресс-конференция широко освещалась в СМИ, и население начало понимать ненормальность и опасность ситуации с низкими акцизами на табак.

Обсуждение нелегального экспорта нанесло вред табачной промышленности.

Основные факты

- Показатели курения на Украине чрезвычайно высоки.
- Цены на здоровые продукты стремительно растут, в то время как цены на смертоносные сигареты почти не меняются.
- Цены на сигареты на Украине гораздо ниже, чем в соседней Российской Федерации.
- Бюджетные доходы от табака очень низки: украинское государство получает с одной пачки столько же, сколько Польша получает с одной сигареты.

Позже, когда табачная промышленность привела свои привычные аргументы в отношении нелегального вывоза сигарет и повышения налога, Коалиция представила доказательства того, что количество сигарет, незаконно вывозимых с Украины, значительно превышает ввоз, и что повышение налога на Украине могло бы предотвратить контрабанду сигарет в страны ЕС.

Таким образом, развернутая в СМИ дискуссия по вопросам контрабанды обернулась против табачной промышленности. Должностным лицам государства пришлось давать ответ, и, хотя вначале они в основном использовали риторику табачной промышленности, Коалиция смогла убедить их обратиться к аргументам в пользу повышения налога. Были рассмотрены все аргументы против повышения налога, а затем последовал публичный ответ с фактами и цифрами, поскольку Коалиция подготовила серию профессиональных публикаций, размещенных в правительственных газетах, специализированных журналах и на популярных политических веб-сайтах. Эти аргументы были также представлены на телевидении и радио, а представители Коалиции присутствовали и выступали на заседаниях Парламентского комитета по налоговой политике и в других местах.

Члены Коалиции использовали пресс-конференции с участием высшего руководства Украины, чтобы привлечь внимание к вопросам табачного налогообложения. Решающее совещание с участием премьер-министра после пресс-конференции, проведенной Коалицией, состоялось в начале июля 2008 г. Премьер-министр убедилась, что сигареты на Украине стоят гораздо меньше, чем в соседних странах, и что население поддерживает повышение налога. В дальнейшем она стала одним из основных сторонников повышения акцизов на табак, и в ходе публичных выступлений акцентировала тот факт, что первоочередной целью повышения налога является забота о здоровье населения, хотя и финансовая сторона очень важна.

То, что премьер-министр Украины одобрила повышение акцизов на табак, стало ключевым фактором обеспечения политической поддержки этих стратегических изменений.

В период между 2008 и 2010 гг. сторонники борьбы против табака на Украине предприняли три безуспешные и три успешные попытки добиться повышения налога на табак.

Попытка 1

Весной 2008 г. Коалицией был подготовлен законопроект, предусматривающий повышение акцизов примерно в четыре раза. Три члена парламента подали законопроект, но Комитет по налоговой политике его заблокировал. Законопроекту воспротивилось Министерство финансов, а табачная промышленность атаковала

законопроект в СМИ. Хотя Коалиция публично отвечала в СМИ, официальные лица игнорировали эту информацию и, в конечном итоге, законопроект был похоронен. Основной причиной этого провала стало отсутствие политической поддержки. Оглядываясь назад, можно сказать, что предлагаемые ставки налога были, вероятно, слишком высокими, чтобы уже на начальном этапе получить поддержку.

Оглядываясь назад, можно сказать, что предлагаемые ставки налога были, вероятно, слишком высокими, чтобы уже на начальном этапе получить поддержку.

Успех 1

В июле 2008 г. премьер-министр стала сторонником повышения налога. Она использовала острую потребность в дополнительных бюджетных средствах для борьбы с последствиями наводнений на западной Украине и убедила парламент принять законопроект о повышении налога, подготовленный главой Комитета по налоговой политике. Этот законопроект повысил акцизы примерно в два раза с 1 сентября 2008 г. (рис. 2). Хотя ставки были ниже, чем предлагалось в предшествующем законопроекте, они были вполне удовлетворительными. Принятие законопроекта показало, что оппонентов из числа представителей табачной промышленности можно побеждать. Оно подтвердило также, что новые ставки налога позволяют значительно пополнить бюджет, что было особенно важно, поскольку во второй половине 2008 г. до Украины докатилась волна общемировой экономической рецессии. Хотя помощь со стороны премьер-министра сыграла ключевую роль, успех был также результатом политической и информационной поддержки, приобретенной благодаря усилиям Коалиции.

Средства, полученные в результате повышения налога на табак, пошли на ликвидацию последствий наводнения на западе Украины.

Попытка 2

Премьер-министр публично пообещала, что сентябрьское повышение налога будет не последним. Министерству финансов было предложено подготовить новый законопроект, предлагавший достаточно мягкое повышение налога. Похожие ставки налога предлагались в еще одном законопроекте, поданном главой Комитета по налоговой политике.

Коалиция публично назвала эти законопроекты «имитацией повышения налога» и обратилась к 12 членам парламента с просьбой подать законопроект, предлагающий повышение ставок в два раза. Во время парламентских слушаний всех трех законопроектов в первом чтении 16 декабря 2008 г. большинство членов парламента как

Рис. 2. Доход бюджета и налоговый доход от акциза на табак на Украине, 2008–2010 гг.



от правительственной, так и от оппозиционной партии поддержало законопроект, поданный 12-ю членами парламента, а законопроект правительства и Комитета были отклонены.

Глава Комитета по налоговой политике, отвечавший за подготовку законопроекта ко второму чтению, включил свои отклоненные предложения по акцизу на табак в проект закона об акцизе на алкоголь. Парламент поддержал законопроект во втором чтении. Это означало, что законопроект 12-ти членов парламента отклонен по формальным причинам. Хотя Коалиция выпустила пресс-релиз, посвященный этому обману, закон был принят и подписан президентом, и новые ставки вступили в силу 1 февраля 2009 г. Парадоксальным образом, этот провал подтвердил силу Коалиции, поскольку открытый бой оппоненты выиграть не могли.

Необходимы союзники среди тех, кто готовит налоговые законопроекты ко второму чтению в парламенте.

Успех 2

В марте 2009 г. первый заместитель председателя парламентского Бюджетного комитета обратился к Коалиции с просьбой подготовить проект закона, который был подан на этот раз семью членами парламента. Законопроект предусматривал те же ставки налога, что и отклоненный законопроект, который предлагался 12-ю членами парламента.

Буквально через несколько дней парламента принял законопроект в первом чтении, поскольку он был горячо поддержан премьер-министром. Важно, что подготовку обновленного законопроекта ко второму чтению осуществлял Бюджетный комитет, а не Комитет по налоговой политике, среди членов которого имелись убежденные союзники табачной промышленности.

Министерство финансов изначально выступило против законопроекта по формальным причинам, но затем согласилось, что законопроект может существенно повысить бюджетные доходы. Заместитель министра финансов просил о небольшом снижении предлагаемой адвалорной (сообразно цене) налоговой ставки, и по достижении этого незначительного компромисса Министерство поддержало законопроект во втором чтении. Табачная промышленность предприняла несколько решительных атак на законопроект, как в парламенте, так и в СМИ. Коалиция успешно отвечала на их аргументы, приводя цифры и факты. Например, когда бывший премьер-министр заявил о своем несогласии с законопроектом, поскольку он может привести к безработице в табачной отрасли, Коалиция представила официальную статистику, показывающую, что в период с 2001 по 2007 г. производство сигарет на Украине выросло, хотя число работающих на табачных фабриках сократилось.

Парламент поддержал законопроект во втором чтении 31 марта, и он вступил в силу 1 мая 2009 г. Ставки акциза были увеличены вдвое (рис. 2), а законопроект включал в себя положения, учитывающие годовую инфляцию применительно к конкретным ставкам акциза, поэтому с января 2010 г. ставки были подняты на 15%.

Табачная промышленность выступила со множеством публичных заявлений о том, что законопроект лишь усилит контрабанду, но не принесет доходов в бюджет. В начале 2010 г., когда стали доступны статистические данные за 2009 г., Коалиция публично представила прогнозы сторонников и противников законопроекта, чтобы показать, что ни один из прогнозов промышленности не оправдался, в то время как прогнозы экспертов по борьбе против табака оказались очень близки к реальным цифрам. Коалиция также проанализировала цены на сигареты, чтобы показать, что производители

табака подняли свои собственные (доналоговые) цены с целью сохранения прибыли. Коалиция довела эту информацию до населения по двум причинам: 1) чтобы разъяснить потребителям тот факт, что, когда они платят за свои сигареты больше, винить в этом следует табачную промышленность, а не правительство и не апологетов борьбы с табаком; и 2) чтобы стимулировать попытки отказаться от курения, повышая осознание курильщиками факта повышения цены на сигареты, поскольку для потенциально готовых отказаться от курения понимание того, что цены растут является более важным, чем реальное повышение цен. Основное коммуникативное сообщение было следующим: «Зарубежные акционеры табачных компаний хотят пожить за Ваш счет. Не платите им, лучше бросьте курить». Используя это сообщение, Коалиция подчеркивала, что главным оправданием высоких налогов на табак является охрана здоровья, а не бюджетный доход.

Основным фактором успеха в данном примере была активная поддержка со стороны правительства, включая Министерство финансов. Президент, со своей стороны, поддержал законопроект, в основном потому, что Международный валютный фонд порекомендовал повышение ставок акциза в качестве условия предоставления кредита.

Более того, сторонники налога контролировали процесс подготовки законопроекта ко второму чтению. Наконец, Коалиция смогла обеспечить мощную общественную поддержку законопроекта, включая сообщения от врачей, и эффективно отвечала на аргументы табачной промышленности.

Введенные ставки налога были даже выше тех, что предлагались в законопроекте 2008 г.

Попытка 3

Правительство не смогло предотвратить удар экономической рецессии по Украине и нуждалось в деньгах перед президентскими выборами 2010 г. В октябре 2009 г., после консультаций с экспертами коалиции, Министерство финансов предложило новый законопроект, направленный в основном на повышение адвалорных налоговых ставок.

Табачная промышленность использовала свои обычные аргументы, касающиеся контрабанды, чтобы заблокировать законопроект, и в начале октября один из представителей высшего руководства Таможенной службы заявил, что незаконный вывоз с Украины сигарет значительно превосходит по объему незаконный ввоз. Коалиция публично заявила, что ежегодный контрабандный вывоз 30-ти млрд законно продаваемых на территории Украины табачной промышленностью сигарет невозможен без ведома табачной промышленности. В конце октября парламент поддержал правительственный законопроект по повышению налога, а табачные компании в том же месяце значительно нарастили объемы производства сигарет, чтобы заплатить налоги по старым, а не по новым (повышенным) ставкам.

Табачная промышленность решила также воспользоваться возникшими трениями между президентом и премьер-министром как раз накануне выборов. В конечном итоге, президент наложил вето на законопроект якобы для того, чтобы предотвратить контрабанду, хотя СМИ предположили, что вето было призвано помешать правительству получить дополнительные доходы.

Хотя эта попытка провалилась, она стала отражением изменившейся позиции Министерства финансов, которое изначально противилось повышению налога (Попытки 1 и 2, Успех 1), а затем заняло нейтральную позицию (Успех 2), и позже стало одним из основных сторонников увеличения налога. Эта попытка также выявила необходимость заручиться союзниками на всех этапах прохождения законопроекта, т. е. не только в правительстве и ключевых парламентских комитетах, но и в администрации президента.

Позиция Министерства финансов менялась: на смену противодействию пришло отстаивание необходимости повышения налога.

Успех 3

В феврале 2010 г. на Украине был выбран новый президент и сформировано новое правительство. Ему потребовались дополнительные бюджетные средства, и на этот раз Министерство финансов предложило законопроект, не консультируясь с экспертами Коалиции. Некие лоббисты убедили правительство не повышать налоги на сигареты без фильтра (применительно к которым цены выросли в четыре раза за два года, и которые курят, в основном пожилые люди с низкими доходами). Табачная промышленность публично промолчала. Во-первых, ее представителям было понятно, что им больше не доверяют после того, как не сбылись их прежние прогнозы. Они также предположили, что широкое обсуждение повышения налоговых ставок в СМИ расширяло осведомленность потребителей, побуждая их к отказу от курения.

Табачная промышленность промолчала. Там понимали, что им больше не доверяют.

Правительство подало законопроект в апреле, парламент одобрил его в мае, президент подписал в июне, а в июле 2010 г. закон вступил в силу. Табачная промышленность использовала время до июня для наращивания производства и оптовой продажи сигарет, чтобы уплатить акцизы по старым ставкам. С апреля по июнь было продано 32 млрд сигарет, притом что с января по март было продано 17 млрд, а с июля по сентябрь – 21 млрд. Это привело к сообщениям о предполагаемом недополучении бюджетом 0,3 млн гривен. Данное явление называется упреждающим маневром, и его следует иметь в виду, рассматривая вопрос о предстоящем увеличении налогов.

Упреждающий маневр – выпуск больших объемов табака на рынок непосредственно перед увеличением налогов.

На этот раз устойчивая позиция Министерства финансов стала основным фактором. Новый премьер-министр, будучи членом парламента в 2008–2009 гг., выступал как один из основных оппонентов повышения налоговых ставок. Однако, в 2010 г. Министерство финансов смогло убедить его изменить позицию, представив факты и цифры в подтверждение предшествующих успехов.

Битва продолжается

Важно было не только внести вопрос о налогах на табак в политическую повестку дня, но и сохранять его актуальность в течение многих лет. Вопрос налогообложения табачной продукции удерживался на повестке дня с помощью пресс-релизов и других информационных мероприятий, акцентировавших рост бюджетных доходов, сокращение потребления, ценовую политику промышленности, проблему контрабанды и т. п. Велся мониторинг, и было организовано своевременное реагирование на информационные мероприятия табачной промышленности. Очень полезным оказался учет всех предшествующих заявлений и прогнозов промышленности, дающий возможность показать, что они оказались неверными и обманчивыми, и что промышленности не стоит доверять в вопросах налогообложения.

Однако в 2011–2012 гг. сторонники борьбы против табака изменили фокус своей деятельности. Вместо того, чтобы сконцентрировать внимание на налогах на табак, они начали предпринимать шаги по усилению запрета на табачную рекламу (вступившего в силу 16 сентября 2012 г.), введению графических предупреждений о вреде для здоровья (действует с 4 октября 2012 г.) и созданию полностью свободной от курения среды в большинстве общественных мест (вступил в силу с 16 декабря 2012 г.).

В первой половине 2011 г. цены на сигареты выросли на 2,6%, но затем снизились к середине года в результате «табачных войн» между компаниями, снижавшими цену на некоторые из своих сигарет в целях сохранения конкурентоспособности. В 2011 г. индекс потребительских цен (ИПЦ) на табачную продукцию на Украине достигал 102,4%, в то время как совокупный ИПЦ составлял 104,6%, что привело к реальному падению цен на сигареты (с учетом инфляции) в указанном году, несмотря на повышение ставок акциза.

На 1 января 2012 г. правительство повысило конкретные ставки акциза на табачную продукцию на 15,0% (с поправкой на инфляцию). Несмотря на 6%-е повышение цен на табак, в период с января по август 2012 г. было продано 56 млрд сигарет, что соответствовало объемам продаж за аналогичный период 2011 г. Сокращение продажи сигарет, наблюдавшееся в 2009–2011 гг. завершилось.

Благоприятные условия

Ключом к успеху в случае Украины стали импульсы, возникшие в связи с ратификацией РКБТ ВОЗ в 2006 г. и явившиеся дополнением к практике налогообложения табачной продукции и опыту его применения в стране и в соседних государствах. На все основные аргументы противников повышения налогов были даны ответы, что снизило доверие к табачной промышленности. Кроме того, правительство остро нуждалось в дополнительных бюджетных доходах, особенно в период экономической рецессии, и Международный валютный фонд в качестве условия предоставления значительного кредита посоветовал повысить акцизы на табак.

На Украине успеха удалось достичь только, когда все шесть категорий заинтересованных сторон начали работать совместно в рамках Коалиции за Украину, свободную от табака.

Экономические эксперты («мозг»)

Лица, уже располагающие данными об экономической стороне табачной проблемы (ценах, доходе государства и т. д.), представляют собой базовый фактор успеха. Изначально власти скептически отнеслись к активистам борьбы против табака, и только экономические аргументы помогли изменить это отношение.

Лоббисты («ноги»)

Это те, кто обеспечивал передачу разработанных экспертами предложений лицам, ответственным за принятие решений (должностным лицам в министерствах, членам парламента и министрам). Чем выше доступный им политический уровень, тем лучше.

СМИ («глаза и уши»)

Информационные кампании в СМИ, посвященные повышению налогов на табачную продукцию, были нужны не только для того, чтобы провести конкретное предложение, но и чтобы проинформировать население о росте цен. Эта информация могла бы стать для курильщиков толчком к отказу от курения.

Политики и должностные лица («руки»)

Надежные политические союзники необходимы на всех этапах процесса, связанного с внесением налоговых поправок.

Активисты в сфере общественного здравоохранения («сердце»)

Они помогают подчеркнуть, что основной целью повышения акциза на табак является здоровье, а не необходимость увеличить доходы бюджета.

Финансовые доноры («позвоночник»)

Привлеченные ресурсы позволили провести широкую информационную кампанию и квалифицированную экспертизу. На Украине ресурсы удалось привлечь лишь тогда, когда все шесть категорий заинтересованных сторон, символизирующих части человеческого тела,

начали работать совместно в рамках Коалиции за Украину, свободную от табака, объединившую несколько неправительственных организаций и заинтересованных лиц из числа представителей различных правительственных, академических и политических организаций.

Оценка

Анализ экономических данных должен быть проведен до и после повышения налогов, чтобы четко определить результативность и не полагаться

на табачную промышленность, всегда обладавшую большим объемом данных и умеющую ими манипулировать. Необходимы мониторинг и оценка следующих категорий данных.

Государственный доход

Для большинства правительств увеличение бюджетного дохода – это основная причина повышения налога на табак. Оценка украинского опыта показывает, что значительное повышение налога (в некоторых случаях ставки были повышены вдвое) обеспечивает существенные поступления

Как было принято решение о размере повышения налогов?

Не существует четких схем расчета того, насколько следует повысить налог. Однако известно, что употребление табака будет снижаться лишь в том случае, если происходит реальное (с учетом инфляции и, что еще лучше, с учетом доходов) повышение цен. То есть важно, чтобы новая ставка гарантировала повышение цен темпами, превосходящими уровень инфляции.

Например, если цена пачки сигарет в стране составляет 3 у. е., включая акцизный сбор в 1 у. е., налог на добавленную стоимость (НДС) в 0,5 у. е. и цену до налогообложения в 1,5 у. е., а предполагаемый уровень инфляции составит 10%, то повышение акциза должно привести к тому, что цена пачки сигарет превысит 3,3 у. е. Если ставка акциза повышена на 10% до 1,1 у. е., и промышленность сохраняет свою доналоговую цену, то конечная цена составит 3,12 у. е. (акциз – 1,1 у. е., НДС – 0,52 у. е. и цена до налогообложения – 1,5 у. е.). Чтобы гарантировать рост цены с опережением уровня инфляции, акциз должен быть повышен, по крайней мере, до 1,25 у. е., что обеспечить цену в 3,3 у. е. (акциз – 1,25 у. е., НДС – 0,55 у. е. и цена до налогообложения – 1,5 у. е.). В этом случае, минимальное повышение налога, рекомендуемое экспертами в области борьбы против табака, должно составить 25%.

Что касается верхнего предела для стран с умеренными налоговыми ставками, можно порекомендовать рассмотреть вариант такого повышения налоговой ставки, чтобы акциз составлял 70% розничной цены (уровень, рекомендуемый ВОЗ (6)). В приведенном выше примере, это означало бы повышение налога почти в восемь раз, чтобы цена составила 11 у. е. (акциз – 7,7 у. е., НДС – 1,8 у. е., и цена до обложения налогом – 1,5 у. е.). Такое повышение налога увеличивает цену сигаретной пачки почти в четыре раза за очень короткое время, что для большинства стран неприемлемо. Поэтому решение должно лежать где-то между попытками угнаться за уровнем инфляции и немедленным увеличением цены примерно на 70%. Опыт Украины показывает, что применительно к стране, не сталкивавшейся со значительными повышениями налогов в предшествующие годы, в качестве первого шага можно предложить умеренное увеличение, например, на 50%, с использованием расчетов, приведенных выше. Первый успех может убедить чиновников предложить новое повышение налога, возможно, более значительное, как это и произошло на Украине.

Разумно также провести расчет бюджетного дохода в результате предлагаемого повышения налоговых ставок. Для такого расчета необходима информация о доходах от акциза на табак и числе обложенных налогом сигарет за предшествующий год, а также о текущих ставках акцизного сбора. Затем следует рассчитать число облагаемых налогом сигарет после предлагаемого повышения налоговых ставок, причем следует учесть, что это число будет сокращаться по трем причинам: сокращение потребления табака, сокращение незаконного вывоза из страны (если подобное имеет место) и увеличение объема незаконно ввозимых в страну сигарет. Если доступны экспертные данные по эластичности цен, рассчитать снижение объемов потребления легко. Объемы контрабандного товара невозможно оценить точно, но рекомендуется рассчитать число облагаемых налогом сигарет с учетом высоких (но реалистичных) объемов контрабанды. Затем новые налоговые ставки следует умножить на число облагаемых налогом сигарет, чтобы подсчитать доходы бюджета. Обычно такие расчеты показывают, что даже при высоком уровне контрабандного ввоза повышение налоговых ставок, тем не менее, обеспечивает рост бюджетных доходов.

Почему нужно поднимать налоги, а не цены?

Хотя повышение исключительно цен на табак (сверх инфляции) позволяет эффективно снижать потребление табака, правительства обычно повышают налоги, а не цены. Основных причин тому две: в рамках рыночной экономики власть должна не регулировать рыночные цены, а устанавливать и собирать налоги для нужд государства; поэтому для большинства правительств финансовые интересы перевешивают интересы здоровья, а налоговое регулирование – это более надежный финансовый инструмент, чем регулирование цен. Повышение ставок акциза на табак должно привести и к повышению цен, однако увеличение цены ниже повышения акциза, поскольку акциз – это лишь часть цены. Чем меньше эта часть, тем меньше воздействие повышаемого акциза на цену.

в казну. Годовой доход от акциза на табак вырос с 2,44 млрд гривен в 2007 г. до 3,58 млрд гривен в 2008 г. и 9,06 млрд гривен в 2009 г. В 2010 г. бюджетный доход превысил 13,06 млрд гривен. Несмотря на сокращение среднемесячных продаж на 26% в 2008–2010 гг., среднемесячные поступления в бюджет выросли почти в пять раз (рис. 2).

Табачная промышленность утверждает, что если повышение налога будет «слишком высоким», то поступления в бюджет могут сократиться, как это произошло в Грузии и странах Балтии, которые столкнулись с краткосрочным сокращением бюджетных доходов после повышения ставок налога. Объяснением этого факта является упреждающий маневр. В результате, в течение первых месяцев налоговые поступления могут быть ниже, чем до повышения налога. Например, на Украине в 2010 г., в апреле было объявлено о том, что с 1 июля в силу вступает повышенный налог. Поступления в бюджет и выпуск товара для потребления составили: в I квартале 2,25 млрд гривен и 17 млрд. сигарет; во II квартале – 4 млрд гривен и 32 млрд сигарет (как раз перед налоговым повышением); в III квартале – 3,3 млрд гривен и 21 млрд. сигарет; и в IV квартале – 4 млрд гривен и 21 млрд сигарет. Если сравнить третий квартал со вторым кварталом, налоговые поступления явно сократились. Но при анализе данных за год в целом видно, что налоговые поступления начали расти до того, как вступили в силу новые ставки. Табачная промышленность часто манипулирует информацией, сообщаемой СМИ и правительству, сравнивая налоговые поступления исключительно на двух временных отрезках: непосредственно перед налоговым повышением и после него.

В 2011 г., несмотря на лишь номинальное повышение цен на сигареты и сокращение

продаж, поступления от налога на табак составили 15,3 млрд. гривен, на 17% больше, чем в 2010 г. Основной причиной этого роста были акцизные ставки в первой половине 2011 г., существенно превышавшие ставки в аналогичный период 2010 г., значительное увеличение которых произошло с 1 июля 2010 г. В период с января по сентябрь 2012 г. стабильные продажи сигарет и повышенные ставки акциза спровоцировали увеличение доходов от табака на 1,3 млрд гривен в сравнении с первыми 9-ю месяцами предшествующего года. Напротив, поскольку в октябре–декабре 2012 г. сокращение продаж (после реализации описанной выше политики борьбы против табака) не было компенсировано за счет более высоких ставок акциза, бюджетные поступления от продажи табачных изделий составили на 0,03 млрд гривен меньше, чем за аналогичный период 2011 г.

Потребление табака

Согласно результатам обследований домохозяйств, проведенных Государственным комитетом по статистике, распространенность ежедневного курения среди взрослых в возрасте 18 лет и старше в 2010 г. составляла 24,0% против 25,5% в 2009 г. и 27,5% в 2008 г. Обследование также выявило сокращение ежедневно выкуриваемого количества сигарет среднестатистическим курильщиком. В целом, сокращение потребления табака на Украине в 2008–2010 гг. может оцениваться не менее чем в 15%.

Цены

На Украине средний акциз на сигареты с фильтром увеличился в семь раз за три года, с 0,5 гривны до 3,5 гривен за пачку, в то время как номинальная средняя цена выросла в три раза. В начале 2008 г. средняя цена сигарет составляла примерно 3 гривны и состояла из акциза в 0,5 гривны, НДС в 0,5 гривны

Сигареты, налог на которые уплачен, контрабандой вывозятся в другие страны. Хорошо ли это с точки зрения государственных доходов?

Контрабандный вывоз за пределы страны представляется выгодным с точки зрения налоговых и производственных доходов, и можно предположить, что следует сохранять низкие налоги при высоких ценах. Однако, это ошибочное мнение.

В 2007 г. средний акциз на Украине составлял примерно 0,4 гривны за пачку, а число облагаемых налогом сигарет равнялось примерно 120 млрд штук, или 6 млрд пачек, включая примерно 40 млрд пачек, вывозимых контрабандой с территории Украины. Налоговые поступления составляли примерно 2,5 млрд гривен, включая 0,8 млрд гривен, уплачиваемых контрабандистами. В 2010 г. средний акциз составлял порядка 2,7 гривен за пачку, а число налогооблагаемых сигарет сократилось до 96 млрд (4,8 млрд пачек), включая примерно 30 млрд штук (1,5 млрд. пачек), вывозимых контрабандой за пределы Украины. Налоговые поступления составили 13 млрд гривен, включая 4 млрд. гривен, уплаченных контрабандистами. Таким образом, из-за повышения налогов в конце 2000-х гг. Украина смогла снизить объем продукции, незаконно вывозимой за пределы страны, и повысить бюджетный доход за счет средств собственных курильщиков и вывозящих продукцию контрабандистов. Если бы налоговые ставки продолжали расти, то, в конечном итоге, незаконный вывоз из страны мог бы прекратиться. Однако при повышении налоговых ставок дополнительный доход от внутреннего потребления будет больше, чем утрата налоговых сумм, уплачиваемых контрабандистами.

Важно, что сокращение продажи сигарет на Украине в период с 2008 по 2010 г. было вызвано в основном уменьшением потребления сигарет внутри страны и, в меньшей степени, сокращением незаконного вывоза сигарет за границу. Незаконный ввоз сигарет в страну увеличился, но в значительно меньших масштабах, чем заявляет промышленность: в 2010 г. 1,5% потребляемых сигарет были незаконно ввезенными (9).

и доналоговой цены в 2 гривны. В конце 2010 г. цена составляла 8 гривен: акциз – 3,5 гривны, НДС – 1,3 гривны и доналоговая цена – 3,2 гривны. Это показывает, что промышленность повысила доналоговую цену на 60%. Производители табака подняли собственные (доналоговые) цены, чтобы сохранить прибыль в условиях падающего спроса (7). Подтверждается лживость заявлений табачной промышленности о том, что более высокие налоги и цены стимулируют контрабандный ввоз сигарет в страну. Если бы она была заинтересована в сокращении этого незаконного ввоза, то сохранила бы доналоговые цены на прежнем уровне.

Табачная промышленность повысила свои доналоговые цены на 60% в период между 2008 и 2020 гг., чтобы сохранить прибыль при падении спроса.

Контрабанда

После увеличения налоговых ставок продажи табака обычно на короткий период сокращаются. Табачная промышленность уверяет, что это сокращение продаж происходит вследствие роста незаконного ввоза продукции в страну, в то время как на сокращение продаж табака после увеличения налога влияют три процесса: снижение потребления, снижение незаконного вывоза за рубеж и повышение незаконного ввоза в страну. Хотя точно измерить роль каждого из них невозможно, примерный расчет можно провести. На Украине было продано 124 млрд сигарет (включая законно ввезенные) в 2008 г. и 96 млрд сигарет в 2010 г. Сокращение продаж за это время составило 23%, а потребление табака снизилось на 15%. Повышение налогов на Украине могло способствовать сокращению незаконного вывоза из страны не только потому, что сократилась разница в цене (различие в цене со странами ЕС по-прежнему высокое), но также и потому, что контрабандисты изменили свои предпочтения и начали завозить в ЕС еще менее дорогие сигареты из Беларуси и Российской Федерации.

В 2011 г. продажи обложенных акцизом сигарет сократились до 88 млрд против 96 млрд в 2010 г., что, вероятнее всего, было вызвано сокращением незаконного вывоза сигарет за пределы Украины. Курс валюты в соседней Беларуси в 2011 г. упал в три раза, что привело к гораздо более низким ценам на сигареты, и обычной практикой стал контрабандный вывоз белорусских сигарет сперва на Украину, а затем в Польшу и другие страны ЕС. Предположительно, объем сигарет, обложенных налогом на Украине, но выкуренных в других странах, снизился с примерно 30 млрд в 2010 г. до примерно 20 млрд в 2011 и 2012 гг. Несмотря на это сокращение, число сигарет, незаконно вывозимых за пределы Украины, оставалось гораздо более высоким, чем число сигарет, незаконно ввезенных в страну.

Согласно докладу Всемирной таможенной организации (8) число сигарет, незаконно

вывезенных с Украины, в 2009 г. сократилось; тем не менее, Украина продолжает оставаться лидером по числу крупномасштабных изъятий сигарет. Повышение налогов и цен на Украине, вероятно, способствовали сокращению незаконного вывоза. Что же до незаконного ввоза сигарет в страну, Глобальное исследование распространенности употребления табака среди взрослых, проведенное в 2010 г. (9) показало, что только 1,5% курильщиков продемонстрировали пачки сигарет без украинских предупреждений о вреде курения.

Эксперты табачной промышленности считают, что 3,0–4,4% от общего числа сигарет, выкуренных на Украине в 2011–2012 гг., были контрабандными. Однако поскольку метод подсчета не раскрывается, это может быть неверным отражением доли незаконно ввезенных сигарет на рынке, и, значит, объемы незаконного ввоза в страну совсем не обязательно играют ключевую роль в снижении продаж.

Существенное повышение налоговых ставок должно продолжиться, чтобы сократить объемы продукции, незаконно вывозимой из страны.

Заключение

Украинский опыт показывает, что взаимодействие неправительственных организаций и государственных учреждений, СМИ и международных организаций может сформировать критическую массу, необходимую для того, чтобы добиться прорыва и преодолеть долгосрочное сопротивление повышению налогов на табак со стороны табачной промышленности.

Достиженные успехи и безуспешные попытки позволяют извлечь несколько уроков.

- Подготовить и представить законопроект о повышении налогов на табак легко. Однако для принятия такого законопроекта необходимы надежные союзники на всех этапах его рассмотрения.
- Представители Министерства финансов и политики могут стать сторонниками повышения налога, если им будут представлены убедительные аргументы. Основным аргументом в пользу повышения налога является доказанный успех предшествующего налогового повышения.
- Политики могут легко изменить свою позицию в отношении налогообложения в любую сторону, поэтому не считайте никого из них своим безусловным противником, и не полагайтесь ни на кого из них постоянно.
- Табачная промышленность манипулирует фактами и цифрами в отношении доходов, контрабанды и потребления. Поэтому для получения точной картины необходим постоянный мониторинг экономической статистики и заявлений промышленности.

- Хотя рост бюджетных доходов считается одним из основных успехов повышения налога на табак, налоги платят курильщики, а не промышленность. Любая возможность повысить осведомленность курильщиков и осознание ими факта увеличения цен на табак должна использоваться для того, чтобы стимулировать их отказ от курения.
- Для того, чтобы снизить потребление табака, недостаточно привести конкретные ставки акциза в соответствие с инфляцией; необходимо повышать ставки акциза на ежегодной основе и в значительно большей степени, чем это необходимо для противодействия инфляции.
- Неценовые меры, как это определено РКБТ ВОЗ, могут эффективно снижать потребление табака. Стратегии по осуществлению таких мер должны быть поддержаны увеличением ставок акциза на табак для того, чтобы избежать сокращения бюджетных поступлений.

Многое еще предстоит сделать. Несмотря на семикратное увеличение акциза и трехкратное увеличение цен, на Украине по-прежнему хватает

возможностей сократить потребление табака с помощью налоговой политики. Хотя ставки акциза на Украине превосходят ставки в соседних Российской Федерации, Республике Молдова и Беларуси, они, по-прежнему, ниже, чем в соседних странах ЕС.

2 декабря 2010 г. парламент принял новый налоговый кодекс, повысивший конкретные ставки акциза на 6,9%. Таким образом, с января 2011 г. минимальная ставка акциза для сигарет с фильтром выросла со 150 гривен до 160,35 гривен. Такое повышение налога не подняло цены на сигареты вместе с инфляцией.

Украинская политика налогообложения табачной продукции 2011–2012 гг. может считаться благоприятной с фискальной точки зрения, поскольку соответствующие налоговые поступления выросли с 13,06 млрд гривен в 2010 г. до 16,6 млрд гривен в 2012 г. Однако для обеспечения дальнейшего роста в 2013 г. необходимо более существенное повышение акцизов, чем повышения 2011 и 2012 гг.

Литература

1. Krasovsky K et al. *The economics of tobacco control in Ukraine from the public health perspective*. Kyiv, Alcohol and Drug Information Centre, 2002.
2. Andreeva TI, Krasovsky KS. Changes in smoking prevalence in Ukraine in 2001–5. *Tobacco Control*, 2007, 16:202–206.
3. *Tobacco in Ukraine: national survey of knowledge, attitudes and behavior*. Kiev, International Centre for Policy Studies, 2006.
4. Krasovsky K. «The lobbying strategy is to keep excise as low as possible» – tobacco industry excise taxation policy in Ukraine. *Tobacco Induced Diseases*, 2010, 8:10.
5. World Health Organization and Ministry of Health of Ukraine. *Tobacco control in Ukraine: national report*. Kyiv, Ministry of Health, 2009.
6. WHO technical manual on tobacco tax administration. Geneva, World Health Organization, 2010 (http://www.who.int/tobacco/publications/tax_administration/en/index.html, accessed 27 September 2012).
7. Ross H, Stoklosa M, Krasovsky K. Economic and public health impact of 2007–2010 tobacco tax increases in Ukraine. *Tobacco Control*, 2012;21:4:429–435..
8. *Customs and tobacco report 2009*. Brussels, World Customs Organization, 2010.
9. Andreeva T et al. *Global Adult Tobacco Survey (GATS), Ukraine 2010* (http://www.who.int/entity/tobacco/surveillance/en_tfi_gats_ukraine_report_2010.pdf, accessed 27 September 2012).

Европейское региональное бюро ВОЗ

Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) – специализированное учреждение Организации Объединенных Наций, созданное в 1948 г. и основная функция которого состоит в решении международных проблем здравоохранения и охраны здоровья населения. Европейское региональное бюро ВОЗ является одним из шести региональных бюро в различных частях земного шара, каждое из которых имеет свою собственную программу деятельности, направленную на решение конкретных проблем здравоохранения обслуживаемых ими стран.

Государства-члены

Австрия
Азербайджан
Албания
Андорра
Армения
Беларусь
Бельгия
Болгария
Босния и Герцеговина
Бывшая югославская
Республика Македония
Венгрия
Германия
Греция
Грузия
Дания
Израиль
Ирландия
Исландия
Испания
Италия
Казахстан
Кипр
Кыргызстан
Латвия
Литва
Люксембург
Мальта
Монако
Нидерланды
Норвегия
Польша
Португалия
Республика Молдова
Российская Федерация
Румыния
Сан-Марино
Сербия
Словакия
Словения
Соединенное Королевство
Таджикистан
Туркменистан
Турция
Узбекистан
Украина
Финляндия
Франция
Хорватия
Черногория
Чешская Республика
Швейцария
Швеция
Эстония

Всемирная организация здравоохранения
Европейское региональное бюро
Scherfigsvej 8, DK-2100 Copenhagen, Denmark
Тел.: +4539 17 17 17. Факс: +4539 17 18 18.
E-mail: contact@euro.who.int
Web site: www.euro.who.int

