



НЕИНФЕКЦИОННЫЕ ЗАБОЛЕВАНИЯ: ЧТО НУЖНО ЗНАТЬ МИНИСТЕРСТВАМ ФИНАНСОВ, НАЛОГОВ И СБОРОВ

Справочный документ
для финансовых и
налоговых ведомств

ОСНОВНЫЕ ТЕЗИСЫ

- Неинфекционные заболевания (НИЗ) тормозят развитие экономики.
- Налогово-бюджетная политика позволяет правительству получать дополнительные доходы, при этом улучшая здоровье населения.
- Профилактика НИЗ имеет экономический смысл.
- Ценовые и налоговые меры эффективно побуждают людей отказываться от табака и сокращать потребление алкоголя и вредных для здоровья пищевых продуктов и напитков.
- Ценовые и налоговые меры можно использовать для активного стимулирования более здорового образа жизни и потребления более полезных продуктов.
- Серьезную угрозу представляет вмешательство отраслевых групп интересов: министерства финансов, налогов и сборов должны критически рассматривать мифы, распространяемые заинтересованными отраслями.
- Для оценки воздействия налоговой и ценовой политики министерствам финансов, налогов и сборов необходимо собирать надежные данные.

1. НИЗ тормозят развитие экономики

- НИЗ уменьшают производительность труда и замедляют экономический рост – как из-за потерь рабочей силы по причине болезни и преждевременной смерти, так и из-за плохого самочувствия сотрудников, являющихся на работу. По оценкам, если не будут приняты надлежащие меры, то суммарные экономические потери стран с низким и средним уровнем доходов (СНСУД) от четырех основных категорий НИЗ за период с 2011 по 2025 гг. превысят 7 трлн. долл. США, что эквивалентно ежегодной потере примерно 4% совокупного ВВП (на 2010 год)¹.
- Преждевременная смертность от НИЗ приводит к потере доходов для семей, сообществ и стран. С 2000 г. смертность от НИЗ повысилась по всему миру и в каждом регионе². Необходимо срочно принимать меры.
- Расходы на здравоохранение, связанные с НИЗ, ложатся серьезным бременем на государственный бюджет. По оценке, прямые расходы на лечение диабета по всему миру превышают 827 млрд. долл. США³.

Цель в области устойчивого развития 3, касающаяся здоровья и благополучия, включает задачи по профилактике и лечению НИЗ. Выполнение этих задач принесет общие выгоды для всех аспектов Повестки дня – 2030, учитывая разнонаправленные взаимосвязи между проблемами НИЗ, бедности и неравенства и другими целями и задачами.

2. Налогово-бюджетная политика позволяет правительству получать дополнительные доходы, при этом улучшая здоровье населения

- В той или иной форме табачные изделия уже облагаются налогами почти во всех странах. Однако налогообложение табака не реализуется в достаточной мере. Акцизы на табак – основной инструмент повышения цен на табачные изделия относительно цен на другие товары и услуги⁵. Повышение акцизов на сигареты на 0,75 долл.

ЧТО ТАКОЕ НИЗ И ПОЧЕМУ НЕОБХОДИМО СОТРУДНИЧЕСТВО МЕЖДУ ВСЕМИ МИНИСТЕРСТВАМИ И ВЕДОМСТВАМИ?

Существует четырех основных типа НИЗ: сердечно-сосудистые (включая болезни сердца и инсульт), онкологические, хронические респираторные заболевания и диабет.

Каждый год от НИЗ умирает 38 миллионов человек, из которых 16 миллионов умирают слишком рано – в возрасте до 70 лет. Более 80% случаев преждевременной смерти от НИЗ происходит в странах с низким и средним уровнем доходов. Большинство таких случаев объясняется четырьмя основными поведенческими факторами риска: употреблением табака, вредным употреблением алкоголя, недостаточной физической активностью и нездоровым режимом питания.

Подверженность населения этим поведенческим факторам риска НИЗ в большой степени определяется проводимой политикой в области торговли, труда, налогообложения, городского планирования, образования и в других областях вне здравоохранения. Это означает, что преждевременную смертность и инвалидность из-за НИЗ можно предотвращать, если политика в различных секторах будет более согласованной.

Учитывая социальное, экономическое и экологическое бремя НИЗ, можно определить стратегии и подходы, приносящие положительные результаты для всех задействованных ведомств.

В июле 2015 г. Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций одобрила Аддис-Абесскую программу действий, принятую по итогам третьей Международной конференции по финансированию развития.

Отмечая огромное бремя НИЗ в мировом масштабе, авторы итогового документа признали, «... что в рамках всеобъемлющей стратегии предупреждения этих заболеваний и борьбы с ними ценовые и налоговые меры в области борьбы против табачных изделий могут выступать эффективным и важным средством для сокращения потребления табака и соответствующих расходов на лечение, а также представляют собой источник поступлений для финансирования развития во многих странах»⁴.

США за пачку во всех странах привело бы к увеличению бюджетных поступлений в мировом масштабе на 141 млрд. долларов⁶. Согласно рекомендации ВОЗ, акцизные сборы должны составлять не менее 70% от розничной цены табачных изделий.

- В большинстве стран спиртные напитки уже облагаются теми или иными налогами.

1 WHO, WEF (2011). "From burden to "best buys": reducing the economic impact of NCDs in LMICs." http://www.who.int/nmh/publications/best_buys_summary.pdf?ua=1

2 ВОЗ (2014 г.). «Доклад о ситуации в области неинфекционных заболеваний в мире» <http://apps.who.int/nmh/publications/ncd-status-report-2014/ru/>

3 WHO (2016). «Глобальный доклад по диабету». <http://www.who.int/diabetes/global-report/ru/>

4 A/RES/69/313. Аддис-Абесская программа действий третьей Международной конференции по финансированию развития (Аддис-Абесская программа действий). Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 27 июля 2015 года. http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/69/313&referer=/english/&Lang=R

5 Руководящие принципы осуществления Статьи 6 РКБТ ВОЗ. Ценовые и налоговые меры по сокращению спроса на табак. http://www.who.int/fctc/guidelines/adopted/Guidelines_article_6.pdf

6 Goodchild, M, Perucic, A, and Nargis, N (2016). "Modelling the impact of raising tobacco taxes on public health and finance." Bull World Health Organ, 94: 250–257.

Но сохраняя налоги на алкоголь на низком уровне, эти страны упускают миллиарды долларов бюджетных поступлений⁷.

- Повышение налогов на вредные для здоровья пищевые продукты и сахаросодержащие напитки тоже генерирует значительные дополнительные доходы.
- В 2012 году во всем мире от причин, связанных с воздействием окружающей среды, умерли 12,6 млн. человек, из них 8,2 млн. – от НИЗ, вызванных загрязнением воздуха⁸. Отмена субсидий на добычу ископаемого топлива, введение систем сборов с участников дорожного движения / платежей за проезд внутри города и взимание налогов на топливо и автотранспортные средства повышает бюджетные поступления.

Доходы от этих налогов позволяют увеличивать государственное финансирование здравоохранения и образования, достигать всеобщего охвата медико-санитарным обслуживанием, обеспечивать школы здоровым питанием и безопасной питьевой водой, расширять программы укрепления здоровья и финансировать начальное и среднее образование. Например, на Филиппинах поступления по известному «закону о налогах на пороки» используются для финансирования всеобщего охвата медико-санитарными услугами и повышения качества здравоохранения.

3. Профилактика НИЗ имеет экономический смысл

Стоимость бездействия в области НИЗ намного перевешивает объем инвестиций, необходимых для предотвращения ущерба от них и обеспечения здорового и продуктивного общества.

- По оценкам, государство Барбадос только из-за диабета и сердечно-сосудистых заболеваний каждый год теряет 2,6% своего ВВП (за счет потерь производительности труда и затрат на здравоохранение)⁹.
- Согласно исследованию Всемирного банка, опубликованному в 2011 г., в Египте хронические болезни уводят с рынка труда почти 20% рабочей силы. Соответствующий ущерб для ВВП страны оценивается в 12%¹⁰.
- В Намибии, согласно выводам исследования, проведенного в 2009–2010 гг. среди 7 тысяч работников, основной причиной невыходов на

работу является высокий уровень глюкозы в крови и диабет¹¹.

ФАКТЫ ОБ ОКУПАЕМОСТИ ИНВЕСТИЦИЙ¹²

Факт 1. Экономические последствия НИЗ – огромны.

- По оценкам, если не будут приняты надлежащие меры, то суммарные экономические потери для СНСУД от четырех основных категорий НИЗ за период с 2011 по 2025 гг. превысят 7 трлн. долл. США, что эквивалентно ежегодной потере примерно 4% совокупного ВВП (на 2010 год).

Факт 2. Расходы на расширение профилактики и борьбы с НИЗ очень невелики по сравнению с бременем этих болезней.

- Принятие во всех СНСУД общепопуляционных мер по сокращению потребления табака и злоупотребления алкоголем, а также по содействию правильному питанию и физической активности, по оценкам, обойдется в 2 млрд. долл. США в год – меньше чем по 40 центов на душу населения.
- Проведение во всех СНСУД наиболее эффективных медико-санитарных мероприятий по профилактике НИЗ стоит 11,4 млрд. долл. США в год (размер ежегодных инвестиций составляет от 1 доллара на человека в странах с низким уровнем доходов до 3 долларов в странах с доходами выше среднего).

Факт 3. Расширение программ профилактики и лечения окупается в разы.

- С экономической точки зрения доходность таких инвестиций выражается в увеличении ВВП на миллиарды долларов. Например, по оценкам, снижение смертности от ишемической болезни сердца и инсульта на 10% уменьшает экономические потери в СНСУД на 25 млрд. долл. США в год, что в три раза превышает инвестиции в необходимые для этого мероприятия.
- С точки зрения здравоохранения эффективность этих затрат выражается в миллионах предотвращенных случаев преждевременной смерти.

7 Stenberg, K. et al. (2010). "Responding to the challenge of resource mobilization – mechanisms for raising additional domestic resources for health." World Health Report. Background Paper 13. Geneva: WHO. <http://www.who.int/healthsystems/topics/financing/healthreport/13Innovatedomfinancing.pdf>

8 ВОЗ, 2016 г. «Боле 12 миллионов ежегодных случаев смерти вызваны воздействием нездоровой окружающей среды». <http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2016/deaths-attributable-to-unhealthy-environments/ru/>

9 Nation news (2016). "Barbados losing GDP to NCDs." <http://www.nationnews.com/nationnews/news/81654/barbados-losing-gdp-ncds>

10 World Bank (2011). "Chronic Diseases and Labor Market Outcomes in Egypt." <http://documents.worldbank.org/curated/en/925961468021862909/pdf/WPS5575.pdf>

11 Guariguata, L. et al. (2012). "Diabetes, HIV and other health determinants associated with absenteeism among formal sector workers in Namibia." BMC Public Health, 12:44-44.

12 WHO, WEF (2011). "From burden to 'best buys': reducing the economic impact of NCDs in LMICs." http://www.who.int/nmh/publications/best_buys_summary.pdf?ua=1

4. Ценовые и налоговые меры эффективно побуждают людей отказываться от табака и сокращать потребление алкоголя и вредных для здоровья пищевых продуктов и напитков

Многие страны проводят разумную налоговую политику, не способствующую потреблению вредных для здоровья продуктов и в то же время приносящую значительные доходы в бюджет.

- В 2015 г. правительство Китая повысило ставку налога на оптовые продажи сигарет с 5 по 11%. За год после этого продажи сигарет упали на 3,3%. Благодаря этому налогу центральное правительство за год получило дополнительные поступления на сумму 70 млрд. юаней (11 млрд. долл. США)¹³. Филиппины за первые три года после введения «закона о налогах на пороки» получили дополнительные доходы на 3,9 млрд. долл. США, большую часть из которых составили налоги на табачные изделия¹⁴.
- В 2013 г. в Мексике был введен налог на сахаросодержащие напитки в размере 1 песо за литр, что привело к концу 2014 г. к уменьшению их потребления на 12%, а в малообеспеченных домохозяйствах – еще больше (на 17%)¹⁵. Благодаря новому налогу бюджет Мексики получил в 2014 г. дополнительные поступления на 1,3 млрд. долл. США.
- В Венгрии в 2011 г. был введен налог на пищевые продукты с избыточным содержанием сахара, соли и некоторых других ингредиентов. Потребление вредных продуктов существенно уменьшилось, а 40% пищевых производителей либо снизили содержание вредных ингредиентов в своей продукции (28%), либо полностью исключили их (12%). За первые четыре года после введения налога было собрано 219 млн. долл. США в пользу общественного здравоохранения¹⁶.

Налоговая политика, ориентированная на охрану здоровья, является относительно недорогой в реализации и более эффективной с точки зрения затрат, чем ожидание развития заболеваний. Так, налоги на табачные изделия экономически эффективны, а их сбор не требует больших вложений. Согласно недавнему исследованию, стоимость введения и администрирования

Принятие налоговых мер в интересах малоимущих посылает четкий сигнал о том, что влиятельным группам, в том числе табачной промышленности, не будет позволено наживаться за счет самых уязвимых слоев общества.

повышенного табачного налога в СНСУД составляет 0,05 доллара США на душу населения, что делает его самой малозатратной из всех мер борьбы с табакокурением¹⁷. Независимые аналитики классифицируют повышение налогов на табак как меру с «феноменальной» эффективностью, поскольку есть надежные данные о том, что выгоды от нее в 15 раз превышают стоимость ее реализации¹⁸.

5. Ценовые и налоговые меры можно использовать для активного стимулирования более здорового образа жизни и потребления более полезных продуктов

Странам следует оценить и рассмотреть возможность:

- Осуществления налогово-бюджетных мер, стимулирующих потребление полезной еды и напитков (например, субсидий для выращивания и продаж фруктов и овощей, снижения импортных пошлин на свежую рыбу);
- Введения акцизов на производство переработанных пищевых продуктов, стимулирующих производство продуктов с меньшим содержанием соли, сахара и жиров. Потенциально такое изменение состава продуктов может оказать большое воздействие на здоровье населения¹⁹;
- Постепенного смещения регулирования цен в сторону полезных продуктов как нейтрального с точки зрения бюджетных поступлений способа улучшения здоровья населения. В настоящее время во многих странах действуют субсидии или контроль цен в отношении таких продуктов, как сахар, соль, пальмовое масло и рафинированная мука, что снижает доступность более полезных альтернатив²⁰.

13 WHO (2016). "Tobacco tax increase results in decreased tobacco consumption." <http://www.wpro.who.int/china/mediacentre/releases/2016/20160510/en/>

14 WHO. "Earmarking revenues for health: a finance perspective on the Philippine Sin Tax Reform." http://www.who.int/health_financing/topics/public-financial-management/D2-S4-JPaul-earmarking.pdf

15 Colchero, MA, et al. (2016). "Beverage purchases from stores in Mexico under the excise tax on sugar sweetened beverages: observational studies." *BMJ*, 352: h6704.

16 ВОЗ. «Акцизный налог на вредные для здоровья продукты питания в Венгрии: пример успешной межсекторальной работы». http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0015/301281/HSS-NCDs-Policy-brief-HUNGARY-ru.pdf

17 WHO (2011). "Scaling up action against noncommunicable diseases: how much will it cost?" http://www.who.int/nmh/publications/cost_of_inaction/en/

18 Copenhagen Consensus (2015). "Preliminary Benefit-Cost Assessment for the 12th Session OWG Goals." http://www.copenhagenconsensus.com/sites/default/files/owg12.cost-benefit-assessment_0.pdf

19 Pomeranz, JL (2013). "Taxing food and beverage products: a public health perspective and a new strategy for prevention." *University of Michigan Journal of Law Reform*, 46(3).

20 Выводы совместных страновых миссий ПРООН и ВОЗ, 2016 г.

6. Серьезную угрозу представляет вмешательство отраслевых групп интересов: министерства финансов, налогов и сборов должны критически рассматривать мифы, распространяемые заинтересованными отраслями

Компании табачной, алкогольной и пищевой промышленности часто пытаются повлиять на правительства, приводя разнообразные ложные доводы против налогообложения вредных продуктов²¹. Например, они утверждают, что эти налоги по своей сути являются регрессивными и несправедливыми по отношению к бедным, у которых они съедают большую долю доходов. В реальности несправедливым по отношению к бедным является отсутствие регулирования, потому что именно в таких условиях сохраняется и «окостеневает» неравенство в распределении НИЗ и их факторов риска среди населения. Среди самых малоимущих и исключенных групп заболеваемость значительно выше. Кроме того, у бедных людей болезни чаще остаются недиагностированными и невылеченными, что усиливает сложившееся неравенство.

Вредные для здоровья продукты облагаются не по регрессивной шкале.

Как раз наоборот. По всему миру бремя НИЗ в большей степени несут самые бедные жители. Табачные, алкогольные и продовольственные компании ориентируются на бедные страны и на группы населения с низкими уровнями доходов. Кроме того, бедные люди чаще живут в условиях, затрудняющих здоровый выбор.

Налоги сглаживают это неравенство. Многочисленные выгоды от них – с точки зрения здравоохранения, борьбы с нищетой, образования и создания возможностей – достаются преимущественно бедным. При этом более состоятельные люди, которые, как правило, не так сильно сокращают свое потребление при повышении цен, в итоге оплачивают большую часть увеличенных налогов.

Поступления от этих налогов затем можно reinvestировать в программы, рассчитанные на бедные слои, что еще больше усиливает их прогрессивный характер.

Развенчание мифов табачной промышленности²²

Миф 1. Повышение налога на табачные изделия уменьшит налоговые поступления (из-за спада в потреблении).

Это не так. На самом деле налоговые поступления увеличиваются (поскольку снижение продаж происходит непропорционально повышению цен). Как видно на примере Филиппин и многих других стран по всему миру, повышение налогов на табак ведет к увеличению доходов бюджета.

Миф 2. Налоги на табак приведут к снижению экономической активности.

Это не так. Вместо табачных изделий потребители будут покупать другие товары и услуги.

Миф 3. Налоги накладывают финансовое бремя на малоимущих курильщиков, так как вынуждают их тратить на табачные изделия большую долю своих доходов.

Не совсем так. Поскольку люди с низким уровнем дохода более чувствительны к повышению цен, они будут менять свои потребительские привычки (бросая курить совсем или потребляя меньше табака) в большей степени, чем состоятельные покупатели. Следовательно, повышение налогов поможет им сократить личные траты на табак, а также улучшить свое здоровье.

Миф 4. Различия в налогах и ценах между странами стимулируют нелегальную торговлю табачными изделиями.

Не совсем так. Есть и другие, более важные факторы, поощряющие нелегальную торговлю, такие как слабость государства / отсутствие политической воли, плохая собираемость таможенных и акцизных сборов, коррупция и соучастие производителей сигарет в такой торговле.

Поэтому повышение налогов нужно вводить вместе с мерами по усилению налогового администрирования (такими как упрощение налогообложения, мониторинг рынка табачных изделий, укрепление таможенной службы и полиции), чтобы дестимулировать уклонение от налогов производителями и сделать контрабанду не столь привлекательным источником доходов для преступных организаций.

22 WHO (2014). "Raising tax on tobacco – what you need to know." http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/112841/1/WHO_NMH_PND_14.2_eng.pdf

21 Smith, K, et al. (2016). "Tobacco, alcohol and processed food industries – Why do public health practitioners view them so differently?" *Front Public Health*, 4:64.





7. Для оценки воздействия налоговой и ценовой политики министерствам финансов, налогов и сборов необходимо собирать надежные данные

Необходимо проводить мониторинг и оценку налоговой политики, чтобы понимать, как она влияет на цены, и при необходимости корректировать ее. Это также позволяет иметь независимые данные о воздействии принятых мер и опровергать распространенные доводы, которыми заинтересованные отрасли пытаются помешать их введению или расширению.

8. Первые шаги...

В первую очередь, министерствам финансов, налогов и сборов следует:

- В сотрудничестве с министерством здравоохранения рассчитать окупаемость инвестиций в расширение мер по профилактике НИЗ и борьбе с ними.
- Выступать ключевыми партнерами в государственных мероприятиях по борьбе с НИЗ, в полной мере участвуя в разработке и реализации политики и планов действий;
- Нарастивать политический капитал для проведения ценовых и налоговых мер по борьбе с НИЗ;
- Обеспечивать наличие механизмов для защиты от вмешательства отраслей в разработку государственной политики.

Нарастивание политического капитала для проведения ценовых и налоговых мер по борьбе с НИЗ

- **Не преуменьшайте значимость гражданского общества и общественного мнения.** Успех введения налога на сахаросодержащие напитки в Мексике был обеспечен привлечением авторитетных экспертных организаций, разъяснительной работой в СМИ и среди политических партий, стратегической подготовкой информационной кампании и вовлечением широкой общественности. Следует использовать накопившееся недовольство общества деятельностью компаний соответствующих отраслей.
- **Показывайте обратную сторону вопроса.** Общественная поддержка повышения налогов, как правило, бывает выше, когда (дополнительные) поступления от них расходуются прозрачно и направляются на укрепление здоровья или социальную сферу.
- **Объясняйте, какие выгоды будут получены в других областях.** НИЗ и их факторы риска не только влияют на здоровье населения, но также тормозят экономический рост, снижают трудоспособность населения, замедляют прогресс в борьбе с нищетой и повышении качества образования. Предложения налогового ведомства, в которых сформулированы эти выгоды, обычно получают более широкую поддержку.



© Всемирная организация здравоохранения и Программа развития Организации Объединенных Наций, 2016 г. Все права сохраняются.

Разработка настоящего справочного документа координировалась совместной группой сотрудников ВОЗ и ПРООН. Он предназначен для целей информационно-разъяснительной работы и описывает набор вариантов возможных действий. Он не представляет официальную позицию ВОЗ или ПРООН и не рассылался их руководящим органам для ознакомления. Упоминания государств-членов и партнеров не следует понимать как одобрение ими настоящего документа.

WHO/NMH/NMA/16.94

