

Эффективность государственного регулирования монопольного и конкурентного алкогольного рынка

Р.Ю. СКОКОВ, кандидат экономических наук, Волгоградский государственный аграрный университет, Волгоград. E-mail: rskokov@mail.ru

В статье представлен ретроспективный анализ социально-экономической эффективности регулирования алкогольного рынка в России. За период 1993–2015 гг. интегральный показатель эффективности достигал наибольшей величины в 70% в 2012 г. Общим резервом роста эффективности является сокращение нелегального сектора. В 1960–2015 гг. уровень теневой деятельности был наименьшим за время государственной монополии (1960–1992 гг.), за исключением антиалкогольной реформы (1985–1989 гг.). Снижение масштабов теневого сектора на современном этапе обеспечит рост поступлений налогов и эффективности легального бизнеса, уменьшение правонарушений и диспаритета цен.

Ключевые слова: государственное регулирование, эффективность, оценка, алкогольный рынок, показатели, государственная монополия, конкуренция, запрет

С позиции органов государственной власти

Одной из главных целей государственной алкогольной политики является снижение потребления алкоголя до относительно безопасного уровня – 8 л этанола на взрослого человека в год, который установлен экспертами ВОЗ. В 1960 г. в России фактическое потребление алкогольной продукции составило 4,6 л абс. алк./чел [1], или 6,5 л абс. алк. на взрослого человека в год, что ниже относительно безопасного уровня. В 1970–1985 гг. оно превышало относительно безопасный уровень (в 1975 г. – 13,97 л абс. алк. на взрослого человека в год, в 1980 г. – 13,43 л). С введением в СССР в 1985 г. сухого закона потребление в России значительно сократилось, составив в 1988 г. 5,71 л. Однако, по расчетам Госкомстата РСФСР, в 1988 г. населением было изготовлено 57 млн дкл самогона (в 1984 г. – 46 млн) [2. С. 94], с учетом которого потребление составило 7,73 л против 15,01 л в 1984 г., т. е. сократилось практически в два раза. С 1990 г. отмечается дальнейший рост уровня потребления алкоголя на взрослого человека: с 7,01 л абс. алк. до максимальных значений: в 1995 г. – 11,99 л и в 2007 г. – 11,46 л.

Важным индикатором является уровень легальности рынка крепкой алкогольной продукции. Доля легально выпущенной



продукции на нем колебалась от 59% в 1999 г. до 72% в 2015 г., тогда как в 1960 г., 1970 г., 1975 г., 1980–1984 гг. она составляла 80–100%.

С 1985 г. (начало административного ограничения производства и розничной продажи легальной крепкой алкогольной продукции) увеличивается теневой сектор, который в 1985–1989 гг. был представлен главным образом продукцией домашней выработки и суррогатами алкоголя. С 1990 г. происходит постоянная переориентация теневого рынка алкоголя из сферы самогонварения и суррогатов (1986–1990 гг.) – сначала в сферу импортной и отечественной, изготовленной из импортного сырья фальсифицированной и контрафактной алкогольной продукции (1994–1998 гг.), затем – в сферы отечественного промышленного производства «освобожденной от акцизов» алкогольной продукции (1999–2009 гг.) и спиртосодержащих товаров «двойного назначения» (2010–2016 гг.) (аптечные настойки, парфюмерно-косметическая, кондитерская продукция, технические и бытовые средства и др.).

О степени достижения экономических интересов государства свидетельствует эффективная ставка акциза, которая должна быть сопоставима с действующей ставкой акциза за один литр безводного спирта. В 1998–2015 гг. их соотношение составляет от 0,23 до 0,62, что говорит о низкой эффективности акцизной политики государства.

Увеличение эффективности с позиции государственных органов должно сопровождаться снижением уровня смертности от случайных отравлений алкогольной продукцией и от болезней, связанных с ее употреблением [3]. В 1990–2015 гг. число умерших от случайных отравлений алкоголем в РФ составляло около 30 тыс. чел. в год. Максимальный показатель наблюдался в 1994 г. – 55,47 тыс. чел., минимальный – в 2013 г. – 14,55 тыс. чел. Число умерших от болезней, связанных с употреблением алкоголя, сократилось со 104,66 тыс. чел. в 2005 г. до 52,8 тыс. чел. в 2013 г. Однако затем начался рост до 56,96 тыс. чел. в 2014 г. и 58,69 тыс. чел. – в 2015 г.

В состоянии алкогольного опьянения ежегодно совершаются многочисленные преступления. В 1990-е годы доля преступлений, совершенных лицами, находящимися в состоянии алкогольного опьянения, в общем количестве зарегистрированных за тот же период, в среднем составила 19,6%, в 2000-е годы – 10,2%, в 2010–2015 гг. – 13,7%. Наибольшее значение было достигнуто в 1996 г. (24,3%), наименьшее – в 2008–2009 гг. (7,2%).

В 1970 г. численность впервые выявленных больных с диагнозом «алкоголизм» и «алкогольный психоз» составила 95,8 чел. на 100 тыс. населения, на учете в медицинских учреждениях состояли 462 чел. на 100 тыс. населения. К 1985 г. впервые

выявленных стало в 2,8 раза больше – 266,2 чел. на 100 тыс. населения; стоящих на учете – в 4,2 раза больше – 1959,2 чел. Предпринятые государством с 1986 г. антиалкогольные меры позволили остановить рост заболеваемости, и до 1993 г. ее уровень постепенно снижался: в 1992 г. впервые выявленных алкоголиков было по сравнению с 1985 г. в 2,6 раза меньше (103,3 чел. на 100 тыс. населения); поставленных на учет – на 15% меньше (1662,7 чел. на 100 тыс. чел. населения).

Далее тенденция менялась: в 1993–1994 гг. показатели увеличивались; в 1995–1999 гг. – уменьшались, сменившись ростом в 2000–2003 гг. С 2004 г. по 2014 г. численность впервые выявленных больных с диагнозом «алкоголизм» и «алкогольный психоз» по сравнению с 2003 г. сократилась на 53% (74,7 чел. на 100 тыс. чел. населения); состоящих на учете в медицинских учреждениях стало на 25% меньше (1155,4 чел.). Таким образом, с 1970 г. показатель численности впервые выявленных больных с диагнозом «алкоголизм» и «алкогольный психоз» в 2014 г. достиг своего минимума, однако общее количество больных с данным диагнозом в 2014 г. стало в 2,5 раза выше.

При оценке эффективности должны сопоставляться затраты и результаты деятельности государства. Экономическим результатом является величина собранных акцизов, лицензионных и таможенных сборов и другие затраты – государственные расходы на администрирование алкогольной продукции, обеспечиваемое государственным регулированием и организацией единой системы контроля над производством и оборотом подакцизной продукции (Росалкогольрегулирование), контролем за своевременным и полным поступлением акцизов в бюджет (налоговые органы) и др. Отсутствие статистики по государственным расходам не позволяет оценить эффект от государственной деятельности.

На рисунке 1 представлена динамика эффективности государственного регулирования алкогольного рынка с позиции органов государственной власти.

За период 1960–2015 гг. самая высокая эффективность алкогольного рынка с позиции государства наблюдалась в 1960 г., благодаря одному из самых низких уровней потребления алкогольной продукции и отсутствию теневой деятельности на нем. В 1970 г. эффективность составила 87%, в 1975 г. снизилась до 64%, в 1980 г. – до 56%. В 1985 г., когда начали проводить

меры по борьбе с пьянством и алкоголизмом, эффективность составила 55%. В 1988 г. сократились потребление алкогольной продукции, заболеваемость алкоголизмом и алкогольным психозом, однако рост нелегальной деятельности и сохраняющаяся на неизменно высоком уровне численность больных алкоголизмом, состоящих на учете в медицинских учреждениях, обеспечили незначительное увеличение эффективности до 56%.

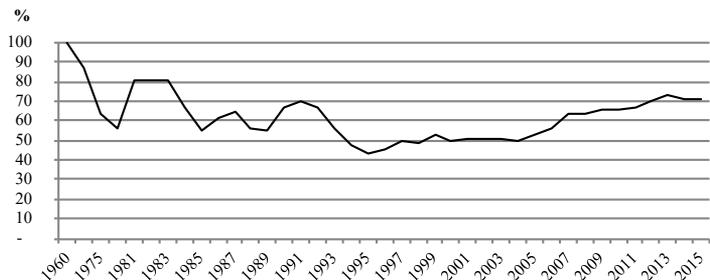


Рис. 1. Эффективность государственного регулирования алкогольного рынка с позиции органов государственной власти в 1960–2015 гг., %

Тем не менее во многом благодаря государственной антиалкогольной кампании, часть мер которой действовала до 1992 г., эффективность государственной политики на данном рынке в 1990–1991 гг. увеличилась и составила соответственно 67% и 70%. С 1992 г. отмена государственной алкогольной монополии, либерализация торговли, приватизация, устранение государства из сферы регулирования алкоголя, в целях улучшения в интересах здоровья и безопасности населения, формирование в дополнение к нелегальному производству самогона масштабного криминального алкогольного рынка привели к падению эффективности алкогольного рынка с позиции государства с 66% в 1992 г. до 48% в 1998 г. В 1999–2006 гг. эффективность сначала стабилизировалась, составив к 2005 г. в среднем 51%, а затем стала расти: в 2005 г. — 53%, в 2006 г. — 56%, в 2007 г. — 63%, в 2014 г. — 71%.

В 2014 г. относительно высокую эффективность обеспечили снизившиеся показатели потребления алкогольной продукции, смертности населения от случайных отравлений и болезней, заболеваемости алкоголизмом и алкогольным психозом. Но поскольку на низком уровне остаются легальность рынка и эффективная

ставка акциза, высока алкогольная преступность, заболеваемость алкоголизмом и алкогольным психозом, рекомендуются государственные меры по противодействию нелегальному производству и обороту алкогольной продукции. Для снижения потребления алкоголя населением, особенно молодежью, необходима федеральная целевая программа. В целях повышения эффективности государственного управления целесообразно организовать учет государственных и местных расходов на регулирование рынка и реализацию мер по снижению уровня потребления алкоголя.

С позиции бизнеса

В советский период план производства продукции в натуральном выражении, общий фонд заработной платы, прибыль и рентабельность производства входили в перечень директивных плановых показателей, утверждаемых вышестоящей государственной организацией [4. С. 277, 301, 331], поэтому они несли иные функции по сравнению с рыночной экономикой. Официальная статистика в разрезе данных показателей на предприятиях алкогольной отрасли в советский период не приводится.

Постановлением Правительства РФ от 02.08.2012 № 786 установлен минимальный уровень рентабельности производства алкогольной продукции с использованием этилового спирта в размере 5% [5]. При этом анализ деятельности филиала ФГУП «Росспиртпром» ликероводочного завода «Волгоградский» в 2002–2007 гг. показал, что нормативная рентабельность, достаточная для расширенного воспроизводства, в тот период составляла 17–20%. Наблюдение за динамикой рентабельности важно для алкогольной отрасли, так как целесообразен такой уровень налоговой нагрузки, при которой потребитель будет способен нести акцизное бремя, а предприятия и организации при этом достигнут уровня рентабельности, достаточного для расширенного воспроизводства. В 2004–2015 гг. рентабельность проданной алкогольной продукции изменялась от 10,46% в 2005 г. до 18,32% в 2015 г.

Удельный вес прибыльных крупных и средних предприятий и организаций, производящих алкогольную продукцию (без пива), на начало 2006 г. составлял 51%, 2016 г. — 69%.

В алкогольной сфере государство, законодательно определяя порядок выдачи лицензий на производство алкогольной продукции

и другие условия деятельности производителей, напрямую влияет на их количество и соответственно уровень использования действующих мощностей. В Бюллетене Счетной палаты РФ говорится, что «при использовании мощностей менее чем на треть производство алкогольной продукции становится нерентабельным и экономически бессмысленным» [6]. Постановлением Правительства РФ от 02.08.2012 № 786 установлена норма минимального использования производственных мощностей (в декалитрах) при производстве алкогольной продукции с использованием этилового спирта (водки) – 20%. В 1982–1984 гг. и 1990–1993 гг. загрузка мощностей по водке и ликероводочным изделиям была наибольшей – 83–92% [7]. Затем произошло снижение показателя с 54% в 1994 г. до 33% в 1996 г. За 1998–2014 гг. максимальная загрузка мощностей наблюдалась в 2002 г. – 34%, а минимальная – в 2014 г. – 22%.

В 2007–2015 гг. отставание оплаты труда работников алкогольной отрасли от средней заработной платы по стране увеличивается. Если в 2007–2010 гг. заработки были практически равны, то в 2015 г. оплата труда в отрасли стала на 20% ниже средней по стране.

Число выявленных правонарушений российского законодательства (налогового, таможенного и пр.) хозяйствующими субъектами в сфере производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции сократилось с 630,7 тыс. в 2000 г. до 126,4 тыс. в 2015 г. Минимальный уровень на анализируемом периоде отмечен в 2012 г. – 85,1 тыс. правонарушений.

На рисунке 2 представлена динамика эффективности государственного регулирования алкогольного рынка с позиции бизнеса.

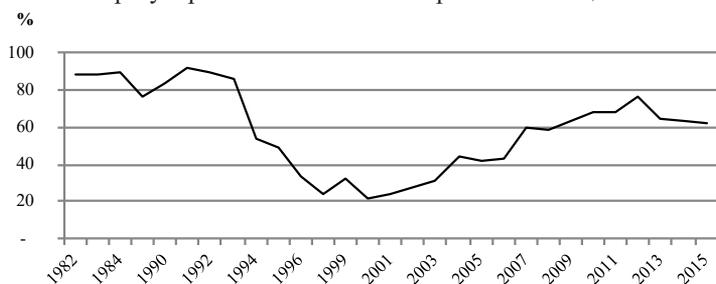


Рис. 2. Эффективность государственного регулирования алкогольного рынка с позиции бизнеса в 1982–2015 гг., %

Наибольшая эффективность с позиции бизнеса наблюдалась в 1982–1984 гг. и в 1991–1992 гг. – 88–92%. Затем, после резкого спада, она увеличивалась с 42% в 2005 г. до 76% в 2012 г.; с 2013 г. по 2015 г. – снижалась с 65% до 62%. Увеличения комплексной эффективности с позиции бизнеса можно достичь путем роста прибыльности организаций, лучшего использования производственных мощностей и сокращения числа правонарушений. Как и в случае эффективности с позиции государства, резервы роста бизнеса связаны с государственными мерами противодействия нелегальному производству и обороту алкогольной продукции.

С позиции потребителей

Цель для потребителя заключается в возможности получения качественной продукции по доступной цене.

В 2000–2015 гг. ценовая доступность легальной алкогольной продукции населению по среднему денежному доходу повышается с 72% до 89%. В 1992–1996 г. наблюдался большой диспаритет между ценой нелегальной и легальной алкогольной продукции, поскольку акциз устанавливался в процентах (80–90%) к цене изделия. С 1997 г. произошел переход от адвалорных ставок к фиксированным единым ставкам в рублях за литр безводного этилового спирта, содержащегося в готовой алкогольной продукции. В среднем за 1997–2015 г. цена нелегальной продукции составляла 39% от уровня легальной.

О качестве отечественных и импортных алкогольных напитков, поступивших на потребительский рынок, свидетельствует доля алкогольной продукции, соответствующей стандарту качества, в общем объеме проинспектированной. За 1995–2015 гг. доля качественной алкогольной продукции в розничной сети выросла с 63% до 98%.

Россия имеет «северный» тип потребления алкоголя, который отличает высокая доля крепких напитков в структуре потребления. В 2015 г. сложилась следующая пропорция потребления чистого алкоголя: 48% приходится на крепкие алкогольные напитки, 15% – на вина и шампанское, 37% – пиво и слабоалкогольные напитки. По результатам исследования Института экономической политики Е. Т. Гайдара, наименьшее негативное влияние на здоровье оказывает следующая структура потребления – 15 : 35 : 50 [8].

«Северный» тип потребления характерен также для жителей Швеции, Норвегии, Финляндии, Дании, Шотландии. Для преобразования северной культуры потребления алкоголя в южноевропейскую в 1969 г. Финляндия либерализовала доступность пива, т. е. ценовая и физическая доступность пива стала выше по сравнению с крепким алкоголем [9]. За последние несколько десятков лет скандинавским странам, в основном благодаря применению дифференцированного налога и доступности пива, удалось перейти из числа стран, потребляющих в основном крепкие напитки, в разряд тех, где их преобладание осталось в прошлом [10].

В России в 1960 г. пропорция потребления чистого алкоголя была такой: 51% приходился на крепкие алкогольные напитки, 42% – вина и 7% – пиво; в 1970 г. – 65 : 26 : 9; в 1975 г. – 41 : 53 : 6 соответственно. В 1980–1989 гг., несмотря на антиалкогольные государственные меры, структура потребления чистого алкоголя не претерпевала кардинальных изменений и в среднем удерживалась пропорция 60 : 27 : 13. В 1990–1999 гг. среднее соотношение было – 78 : 10 : 12. С 2000 г. по 2015 г. доля крепкой алкогольной продукции снизилась с 75% до 48%, доля вин увеличилась с 8% до 15%; пива – с 17% до 37%. Таким образом, в стране структура потребления алкогольной продукции в последние годы имеет тенденцию к улучшению, однако долю потребления крепкой алкогольной продукции пока не удалось сократить до уровня 1975 г.

На рисунке 3 представлена динамика эффективности государственного регулирования алкогольного рынка с позиции потребителя. С 1995 г. по 2015 г. этот показатель вырос в 2,2 раза – с 29% до 64%. Резервы роста эффективности с позиции потребителей также связаны с государственными мерами противодействия нелегальному производству и обороту алкогольной продукции.

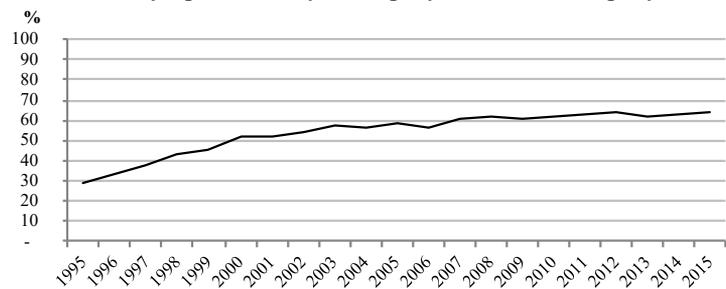


Рис. 3. Эффективность государственного регулирования алкогольного рынка с позиции потребителя в 1995–2015 гг., %

Интегральная социально-экономическая эффективность регулирования

В 1985–1989 гг. нарушалось условие сбалансированности интересов субъектов, которое должно учитываться в государственном регулировании (правда, за этот период отсутствуют статистические данные, позволяющие с такой же достоверностью, как в 2000–2015 гг., судить об изменении этого показателя). Антиалкогольная политика в основном сводилась к значительному сокращению государственного производства и продажи алкогольных напитков без учета интереса предприятий отрасли (снижались планы по выпуску и реализации, сокращались площади виноградников, закрывались производства), а также к заметному повышению цен, снижению доступности продукции для покупателей (сокращалось число магазинов, торгующих алкоголем, время продажи), т. е. не учитывались интересы покупателей алкогольной продукции. Был сдвиг в мерах по регулированию в сторону государственных органов, тем не менее экономические интересы государства страдали, поскольку снизились легальность рынка и доходы государства от налогообложения отрасли.

На рисунке 4 показана динамика интегральной социально-экономической эффективности государственного регулирования алкогольного рынка с 1990 г. по 2015 г.

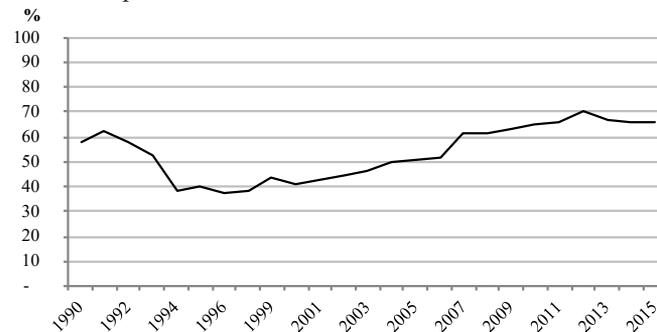


Рис. 4. Интегральная социально-экономическая эффективность государственного регулирования алкогольного рынка в 1990–2015 гг., %

После отмены ряда антиалкогольных мер социально-экономическая интегральная эффективность государственного

регулируемая увеличилась с 58,4% в 1990 г. до 62,5% в 1991 г. Однако затем последовал период значительного снижения этого показателя: с 58,4% в 1992 г. до 38,4% в 1998 г. за счет сокращения эффективности с позиции государства. С 1999 г. по 2012 г. интегральная эффективность увеличивалась с 43,7% до 70,0% за счет роста эффективности с позиции бизнеса в 2,3 раза, с позиции потребителя – на 40%, с позиции государственных органов – на 32%. С 2013 г. по 2015 г. показатель снизился с 66,6% до 65,8% за счет сокращения коэффициента эффективности с позиции государства и эффективности с позиции бизнеса.

Заключение

Для интегрального повышения социально-экономической эффективности, с учетом позиций государства, бизнеса и потребителей, рекомендуются государственные меры противодействия нелегальному производству и обороту алкогольной продукции, которые позволят увеличить легальность рынка, поступления налогов и сборов, прибыльность и использование мощностей легальных организаций, сократить преступность в состоянии алкогольного опьянения и правонарушения в алкогольной сфере, диспаритет цен.

В 1960–2015 гг. уровень теневой деятельности был наименьшим в те периоды, когда действовала государственная монополия на производство, оборот и розничную торговлю (1960–1992 гг.), за исключением антиалкогольной реформы в годы перестройки (1985–1989 гг.). Поэтому государственная монополия на производство и обращение алкогольной продукции и в современных условиях может стать действенной мерой сокращения теневой деятельности и повышения социально-экономической эффективности регулирования алкогольного рынка.

Для снижения масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактики алкоголизма среди взрослого населения и молодежи необходима федеральная целевая программа. В сфере производства и продажи алкогольной продукции рекомендуется организовать учет государственных расходов на регулирование рынка (осуществляемых муниципальной, региональной и федеральной властью) и на реализацию мер по снижению потребления алкогольной продукции и ослаблению негативных последствий от этого. Важно, чтобы система учета позволяла последовательно

рассматривать цепочку эффективности государственных мер, выделяя ее отдельные звенья и составляющие.

Литература

1. Немцов А. Сколько алкоголя потребляют в России? // Демоскоп Weekly. – URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2006/0263/tema01.php>
2. Народное хозяйство РСФСР с 1988 г.: Стат. ежегодник / Госкомстат РСФСР. – М.: Финансы и статистика, 1989. – С. 94.
3. Указ Президента РФ от 09.10.2007 № 1351 (ред. от 01.07.2014) «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» / КонсультантПлюс. – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=165069&fld=134&dst=100014&rnd=214990.7759741190820932&>
4. Кочубеева М. Т. Экономика, организация и планирование спиртового и ликерно-водочного производства. – М.: Пищевая пром-сть, 1977. – 344 с.
5. Постановление Правительства РФ от 02.08.2012 № 786 «О минимальном уровне рентабельности производства этилового спирта и алкогольной продукции с использованием этилового спирта и о нормах минимального использования производственных мощностей» / КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base=LAW; n=133688>
6. Пансков В. Г. Проблемы развития налоговой базы по сбору акцизов на спирт и ликероводочную продукцию и пути совершенствования государственного регулирования производства и оборота алкогольной продукции // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. – 2001. – № 1 (37). – 13 с.
7. Определение объемов продажи отдельных товаров с учетом объемов скрытой и неформальной деятельности на федеральном уровне / Федеральная служба государственной статистики. URL: http://www.gks.ru/bgd/free/B99_10/IssWWW.exe/Stg/d010/i010160r.htm
8. Соколов И. А. Акцизная политика заставляет россиян выбирать водку / Институт экономической политики имени Е. Т. Гайдара. URL: http://www.iep.ru/index.php?searchword=Edwards&option=com_search&Itemid=78
9. Tigerstedt C. Discipline and Public Health. Broken Spirits: Power and Ideas in Nordic Alcohol Control / Ed. by P. Sulkunen, C. Sutton, C. Tigerstedt, and K. Warpenius. Helsinki: Nordic Council for Alcohol and Drug Research. – 2000. – P. 93–112.
10. Рум Р. Алкогольная политика: положение дел и проблемы в Европе и Северной Азии. URL: <http://www.arhiv.tvreza.info/science/papers/rum08a.pdf>