



Afhverju sykurskattur?
- Ákvörðun stjórnvalda um sykurskatt á Íslandi

Þóra Steina Jónsdóttir
Þórunn Mjöll Jónsdóttir

B.Sc. í viðskiptafræði

Vor 2013
Leiðbeinandi:
Haukur Freyr Gylfason

Þóra Steina Jónsdóttir
Kt. 220590-2409
Þórunn Mjöll Jónsdóttir
Kt. 061290-2069

Þetta rannsóknarverkefni er B.Sc. verkefni í viðskiptafræði við Háskólann í Reykjavík. Höfundar hennar eru Þóra Steina Jónsdóttir og Þórunn Mjöll Jónsdóttir. Ritgerðin var unnin frá janúar til maí árið 2013. Við viljum þakka leiðbeinanda okkar, Hauki Frey Gylfasyni, kærlega fyrir góða handleiðslu við gerð ritgerðarinnar og fyrir að vera okkur til handar þegar þess þurfti. Einnig viljum við þakka Sigurbjörgu Elínu Hólmarsdóttur sagnfræðingi, fyrir yfirllestur á ritgerðinni. Að lokum viljum við þakka öllum þeim sem veittu okkur stuðning á meðan ritun hennar stóð.

Reykjavík, 17. maí 2013

Þóra Steina Jónsdóttir

Þórunn Mjöll Jónsdóttir

Efnisyfirlit

| | |
|--|-----------|
| 1. Inngangur | 2 |
| 2. Heilsufarsvandamálið offita..... | 3 |
| 2.1 Þróun offitu á Íslandi..... | 3 |
| 2.2 Heilsukvillar af völdum offitu..... | 4 |
| 2.3 Offita meðal OECD ríkja | 6 |
| 2.4 Tíu staðreyndir um offitu | 7 |
| 2.5 Hvað er sykur? | 9 |
| 3.Frumvarp Alþingis..... | 11 |
| 3.1 Frumvarp til laga um breytingu á vörugjöldum | 11 |
| 3.1.1 Um frumvarpið..... | 11 |
| 3.1.2 Auknar ríkisstekjur | 13 |
| 3.1.3 Aðferð við gerð tillögu að álagningu vörugjalda | 13 |
| 3.1.4 Verðbreyting á einstökum vörum | 14 |
| 3.2 Hækkun á verðtryggðum lánum | 15 |
| 4. Hagfræðikenningar..... | 16 |
| 4.1 Eftirspurn eftir vöru og áhrif skattlagningar | 16 |
| 4.2 Víxlteygni | 17 |
| 4.3 Giffen vara | 17 |
| 4.4 Neikvæð ytri áhrif | 18 |
| 4.5 Gjöld á innfluttar og innlendar vörur..... | 19 |
| 5. Rannsóknir | 19 |
| 5.1 Rannsóknir erlendis..... | 19 |
| 5.2 Skaðsemi sykurs | 29 |
| 5.3 Mun sykurskatturinn leysa offituvandann?..... | 30 |
| 5.4 Samantekt rannsókna..... | 30 |
| 5.5 Samanburður rannsókna og tillögur Alþingis | 34 |
| 6. Stefna nágrannaþjóða | 35 |

| | |
|---|-----------|
| 6.1 Stefna nágrannaþjóða okkar í ríkisfjármálum..... | 35 |
| 6.1.1 Danir..... | 35 |
| 6.1.2 Finnland..... | 36 |
| 6.1.3 Frakkland..... | 36 |
| 6.1.4 Ungverjaland..... | 36 |
| 7. Aðrar leiðir stjórnvalda | 37 |
| 7.1 Aðrar leiðir í átt að betri heilsu | 37 |
| 7.2 Leiðbeiningar fyrir stjórnvöld | 37 |
| 8. Niðurstaða..... | 38 |
| 9. Lokaorð..... | 43 |
| Heimildaskrá | 45 |

Yfirlit yfir myndir

| | |
|--|----|
| Mynd 1. Offita (BMI \geq 30) kvenna á Íslandi..... | 4 |
| Mynd 2. Offita (BMI \geq 30) karla á Íslandi..... | 4 |
| Mynd 3. Dánir af völdum offitu á árunum 1996-2009 á Íslandi..... | 5 |
| Mynd 4. Yfirþyngd barna á aldrinum 5-17 ára innan OECD ríkja..... | 7 |
| Mynd 5. Meðalneysla heimila á sykri, sælgæti og súkkulaði..... | 10 |
| Mynd 6. Dánartíðni af völdum offitu og meðalneysla sykurs, súkkulaðis og sælgætis..... | 10 |
| Mynd 7. Innfluttur sykur árin 2000-2011..... | 11 |
| Mynd 8. Áhrif skattlagningar á vöru..... | 18 |

Yfirlit yfir töflur

| | |
|--|----|
| Tafla 1. Yfirlit yfir álagningu vörugjalda á matvæli..... | 13 |
| Tafla 2. Verðbreyting á þremur vörutegundum..... | 14 |
| Tafla 3. Breytilegt módel sem mælir tengsl hitaeininga og þyngdar..... | 26 |
| Tafla 4. Samantekt Edwards (2011)..... | 27 |
| Tafla 5. Samantekt rannsókna á sykrudum drykkjum í Bandaríkjunum..... | 33 |

Útdráttur

Meginmarkmið ritgerðarinnar var annars vegar að rannsaka hvort að raunverulegur offitu- og heilsufarsvandi væri til staðar hér á landi og hins vegar að rannsaka hvort að sykurskattur sé líklegur til árangurs við að draga úr sykurneyslu og þannig úr hinum vaxandi vanda offitunnar sem heimurinn stendur frammi fyrir. Umræða um sykurskatt hefur verið mikil á undanförunum árum og sitt sýnist hverjum. Hafa bæði gagnrýnendur skattsins og meðmælendur komið með góð rök fyrir sínu máli.

Til að ná markmiðum ritgerðarinnar var aflað ítarlegra upplýsinga um offituvandann bæði hér á landi og erlendis og þær áhættur sem stafa af slíkum heilsufarsvanda skoðaðar, en margar erlendar þjóðir hafa innleitt sykurskatt í löggjöf sína til þess að reyna að sporna gegn offituvandanum. Einnig var kannað hvort að sykurskattur hefði áhrif á kauphegðun fólks eða leiddi til jákvæðrar breytingar á þyngd.

Niðurstöður leiddu í ljós að vaxandi offituvandi er til staðar bæði hér á landi og í stórum hluta heimsins. Offita hefur rúmlega þrefaldast síðastliðna tvo áratugi á Íslandi og hefur offita barna sérstaklega verið vaxandi vandamál. Milljónir manna deyja á ári hverju af völdum offitu, auk þess að stórum hluta af hjartasjúkdómum, sykursýki og krabbameini má rekja til offitu. Rannsóknir sýna að nauðsynlegt er að grípa í taumana til að stöðva vandann en fáar rannsóknir benda til þess að aukinn skattur á sykur hafi veruleg áhrif á kauphegðun eða leiði til jákvæðrar breytingar á þyngd. Sumar rannsóknir benda jafnvel til þess að skattur á sykri leiði til þess að neytendur neyti meira af þessum vörum.

1. Inngangur

Alþjóða heilbrigðisstofnunin, sem gengur undir skammstöfuninni WHO í daglegu tali (*World health organization*), skilgreinir offitu sem sjúkdóm þeirra einstaklinga sem eru með BMI stuðul yfir 30, BMI stuðull er reiknaður með eftirfarandi jöfnu: kg/m^2 (hæð deild í tvöfalda þyngd þína í metrum) til dæmis $75 \text{ kg} / (1,8 \text{ m} \times 1,8 \text{ m}) = 23,1$ („BMI Líkamsþyngdarstuðull“, e.d.). Offita hefur slæm áhrif á heilsu og lífsgæði fólks og er talið að offitusjúkdómurinn sé meðal alvarlegustu heilsufarsvandamála nútímans, en offita er fimmta algengasta dánarorsök í heiminum. Ofþyngd og offita eru tengd við fleiri dauðsföll heldur en undirvigt og nær offitan nú ekki einungis til hátekju- og miðtekjuríkja heldur einnig lágtekjuríkja (WHO, 2013a). Umræðan um sykurskattinn hefur verið ofarlega á baugi frá 2009, þegar fyrst var lagt til að sykurskattur yrði innleiddur í íslenska löggjöf (Samtök atvinnulífsins, 2009). Frumvarpið frá árinu 2009 tók þó ýmsum breytingum og var það frumvarp sem tók gildi 1. mars 2013 lagt fyrir á þingi árið 2012. Meginefni frumvarpsins má skipta í þrjá þætti. Í fyrsta lagi álagningu vörugjalda á innfluttum vörum hjá tollstjóra og innlendum vörum hjá Ríkisskattstjóra. Í öðru lagi er komið á skipun tollskrár þannig að vörur til sambærilegra nota beri samskonar vörugjöld. Í þriðja lagi á álagning vörugjalda að vera þannig háttuð að hún sé í réttu hlutfalli við viðbættan sykur (Þingskjal 611, 2012-2013).

Framkvæmdar hafa verið fjölmargar rannsóknir til að kanna áhrif þess að hækka skatt á sykur á kauphegðun einstaklinga (sjá meðal annars Andreyva, Chaloupka og Brownell, 2011; Levy og Friend, 2012 og Marlow, 2012) og hvort að hækkunin hafi jákvæð áhrif á þyngdarbreytingu þeirra (sjá meðal annars Finkelstein o.fl., 2013 og Lin, Smith, Lee og Hall, 2011). Einnig hefur verið rannsakað hvort að aðrar lausnir séu líklegri til að skila meira ávinningi en að innleiða sykurskatt (sjá meðal annars Andreyeva, Long og Brownell, 2010; Jacky, 2011 og Powell o.fl., 2012).

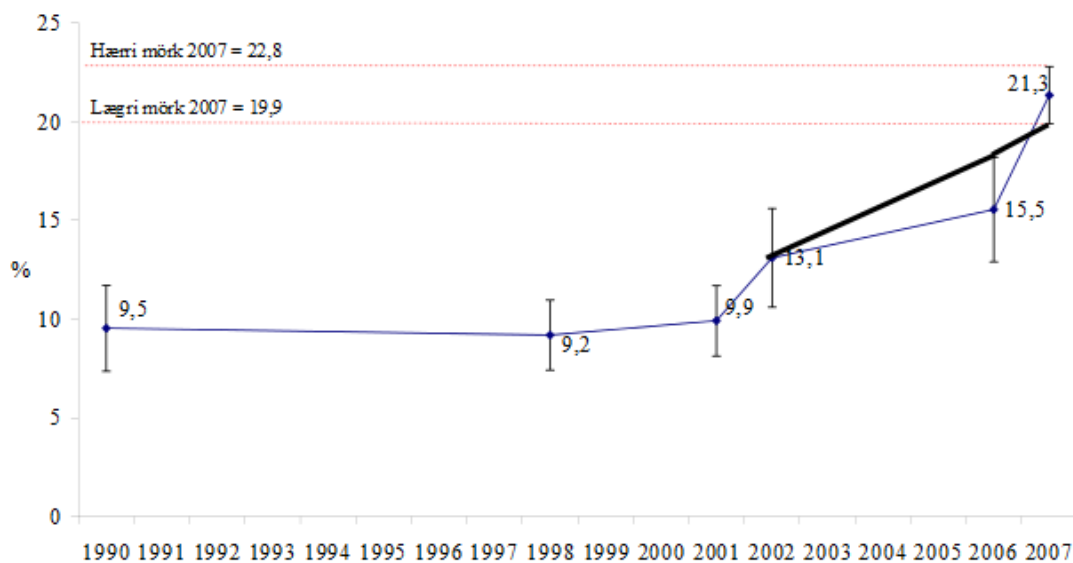
Það var þegar það frumvarp um sykurskattinn sem lagt var fram á Alþingi árið 2012 sem hugmynd ritgerðarinnar spratt fram á sjónarsviðið, en höfundum þótti hin íhugaða ákvörðun stjórnvalda að hækka vörugjald á sykri til að sporna gegn offitu- og heilsufarsvandanum afar áhugaverð. Auk þess hafa báðir höfundar mikinn áhuga á hagfræði og heilsu. Markmið ritgerðarinnar er annars vegar að kanna hvort að raunverulegur offitu- og heilsufarsvandi sé til staðar hér á landi og hins vegar að svara hinni eiginlegu rannsóknarspurningu ritgerðarinnar; er ákvörðun stjórnvalda, að hækka vörugjald á allar matvörur sem innihalda ákveðið magn af sykri, líkleg leið til árangurs til þess að draga úr offituvandamálinu (Þingskjal 611, 2012-2013).

Uppbygging ritgerðarinnar er þannig háttað að í byrjun verður fjallað um offituvandann hér á landi og í heiminum og þeim hættum og heilsufarsvanda sem af honum stafar. Þar á eftir verður rætt um frumvarp Alþingis um breytingu á vörugjöldum nr. 97/1987 og tollalögum nr. 88/2005, þar sem verður gert ítarlega grein fyrir þeim lagabreytingum sem áttu sér stað þann 1. mars síðastliðinn (Þingskjal 611, 2012-2013). Í framhaldi verður fjallað um lögmál hagfræðinnar þar sem ýmsum hagfræðikenningum verður beitt á sykurskattinn og í kaflanum þar á eftir verður hinni eiginlegu rannsóknarspurningu svarað þar sem gert verður grein fyrir fyrri rannsóknum á sykurskatt og áhrifum hans. Undir lokin verður stefna nágrannaþjóða Íslands skoðuð í samskonar málum og bent verður á aðrar leiðir stjórnvalda sem líklegri hefðu verið til árangurs. Að lokum verður umfjöllunin dregin saman í umræðu og lokaorð.

2. Heilsufarsvandamálið offita

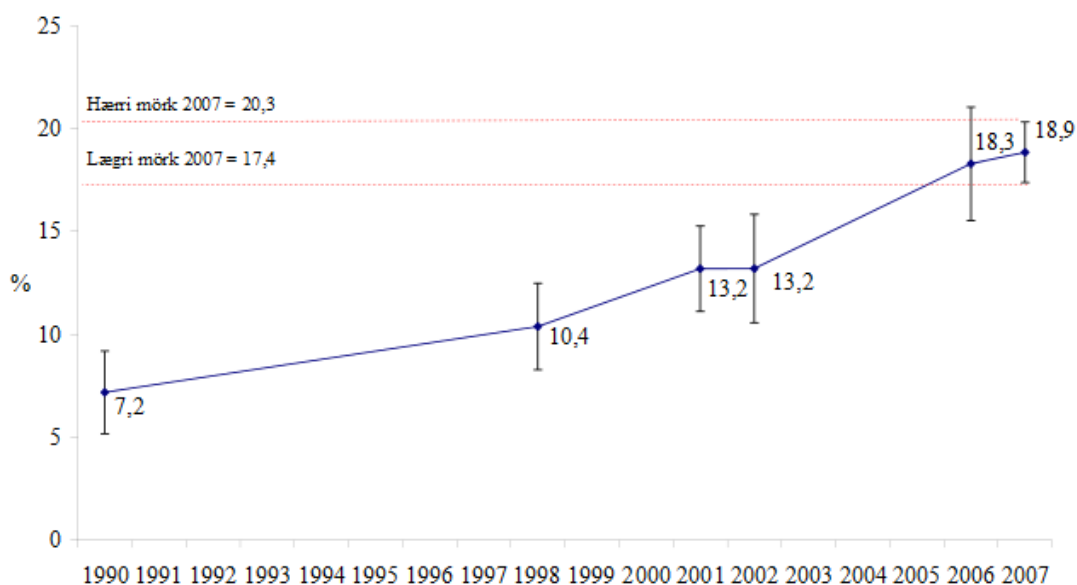
2.1 Þróun offitu á Íslandi

Síðustu 23 ár hefur hlutfall offitu á Íslandi þrefaldast, en undanfarin ár hefur dregið töluvert úr þessari þróun. Árið 1990 glímdu rúmlega 8% þjóðarinnar við offitu samkvæmt tölum Landlæknis, en árið 2002 hafði hlutfallið hækkað í 13%. Árið 2007 var hlutfallið komið upp í 20% og hefur það hækkað lítilega eftir það. Hlutfall offitu hjá konum er hærra en hjá körlum, en árið 2007 var það 21,3%, á meðan það var 18,9% hjá körlum (sjá myndir 1 og 2). Flestir íslenkir karlar voru of þungir árið 2007 eða með BMI stuðul 27, miðað við árið 1990 þegar meðal BMI stuðull íslenskra karlmannna var 24. Flestar íslenskar konur voru í kjörþyngd árið 2007 með BMI stuðul 23, en árið 1990 var þessi tala 21 (Lýðheilsustöð, 2009). Með áframhaldandi þróun má búast við að eftir 20 ár muni rúmlega 70% þjóðarinnar glíma við offitu. Það er því ljóst að grípa þarf í taumana og reyna að draga úr þessari þróun en hvort að sykurskattur sé rétta lausnin er svo allt önnur spurning.



Mynd 1. Offita (BMI \geq 30) kvenna á Íslandi

Heimild: Lýðheilsustöð (2009)



Mynd 2. Offita (BMI \geq 30) karla á Íslandi

Heimild: Lýðheilsustöð (2009)

2.2 Heilsukvillar af völdum offitu

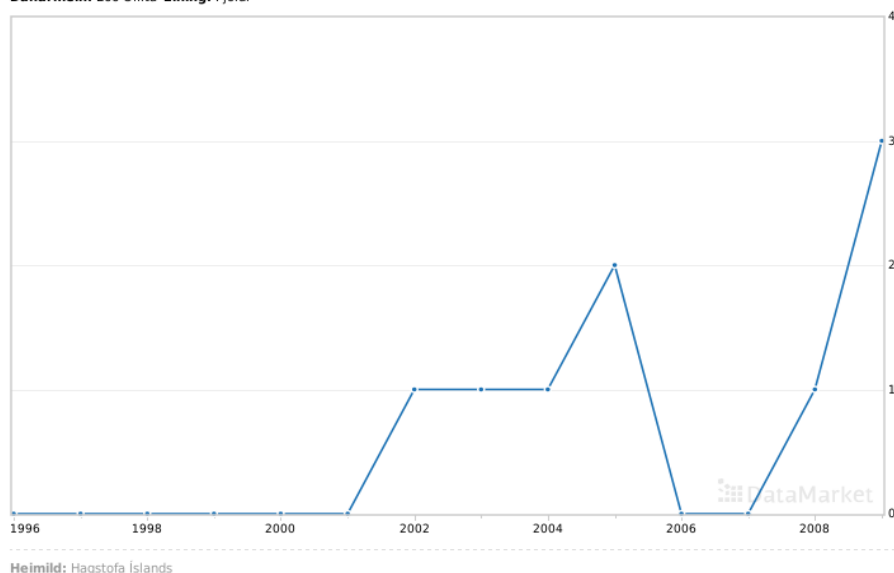
Offita hefur slæm áhrif á heilsu fólks og lífsgæði. Að minnsta kosti 2,8 milljónir fullorðinna manna, 20 ára og eldri, deyja á hverju ári af völdum offitu. Þar að auki má rekja um 44% af

sykursýki, 23% af hjartasjúkdómum og milli 7% til 41% af ákveðnum krabbameinstegundum til offituvandans. Árið 2008 áætlaði WHO að meira en 1,4 milljarða fullorðinna væru of þungir. Af þeim voru yfir 200 milljónir karla of feitir og 300 milljónir kvenna. Á heildina litið voru það meira en 10% fullorðinna manna í heiminum árið 2008, sem voru í yfirvigt. Árið 2011 voru meira en 40 milljónir barna undir 5 ára aldri of þung.

Ofþyngd og offita eru tengd við fleiri dauðsföll heldur en undirvigt. Má nefna hér því til stuðnings að 65% af íbúum heimsins búa í löndum þar sem ofþyngd og offita eru orsök fleirri dauðsfalla en undirvigt. Þetta gildir um öll hátekju- og flest miðtekju ríki (WHO, 2013a). Þetta má sjá á skýrningarmynd 3.

Dánir eftir dánarorsökum (ICD-10), kyni og aldri 1996-2009

Dánarmein: E66 Offita Eining: Fjöldi



Mynd 3. Dánir af völdum offitu á árunum 1996-2009 á Íslandi.

Heimild: Capacent Gagnatorg (e.d.-a)

Tengsl á milli offitu og sjúkdómsins sykursýki er mjög mikil og eykst áhættan á sykursýki 2, mikið við offitu, en sá sjúkdómur ógnar stöðugt meir og meir heilsu manna í heiminum í dag. Sykursýki 2 hefur nýlega komið fram á sjónarsviðið í kjölfar þyngdaraukningu manna. Sykursýki og offita fara sívaxandi og segir í grein Alþjóðlegrar stofnunar gegn offitu (*International association for the study of obesity*) að nauðsynlegt sé að stjórnvöld grípi í taumana og stoppi þennan faraldur með ýmsum forvarnaraðferðum (IASO, e.d).

Þann 27. ágúst árið 2012 birtist í *Daily Express* grein skrifuð af bandarískum sérfræðingum innan heilbrigðisgeirans þar sem segir að sykur sé svo skaðlegur manninum að honum ætti að vera stjórnað og skattleggjast á sama hátt og tóbak og áfengi. Greinin er byggð á athugasemdum bandarískra vísindamanna um heilbrigði, sem halda því fram að það hafi verið gríðarleg aukning á sjúkdómum eins og hjartasjúkdómum, krabbameini og sykursýki síðan mannfólkið fór að borða sykur í meira magni, til dæmis sem er að finna í unnum mat. Greinahöfundarnir halda því fram að margir af þeim heilsukvillum sem fylgja inntöku mikils magns sykurs sé svipuð og við neyslu áfengis, þar af leiðandi ætti neyslu hans að vera stjórnað og varan skattlögð með svipuðum hætti. Þeir halda því fram að sykurneysla sé jafn ávanabindandi og neysla áfengis og tóbaks og geti því leitt til fíknar. Þeir tala fyrir því að leggja skuli skatta á unnin matvæli með viðbættum sykri, takmarka ætti sölu þeirra á skólatíma barna og setja aldurstakmörk við kaup. Höfundarnir telja sykur vera hættulegri heilsunni heldur en mettuð fita og salt. Í Bandaríkjunum er neysla sykurs með því mesta sem gerist í heiminum, yfir 600 hitaeyningar á dag hjá meðal manni. Áætlað er að á síðustu 50 árum hefur neysla sykurs þrefaldast um allan heim og er meginorsök þess að sykri hefur verið bætt í unnar matvörur. Í greininni er litið á neyslu sykurs frá hnattrænu sjónarhorni og þar sést að neysla sykurs í Bretlandi er tiltölulega lág miðað við restina af heiminum (Dearne o.fl., 2012).

2.3 Offita meðal OECD ríkja


Efnahags- og framfarastofnunin í París (*Organisation for Economics Co-operation and Development* eða OECD) hefur gefið út ritið *Health at a glance 2011, OECD indicators*. Í ritinu má finna margvíslegar upplýsingar um heilbrigðismál í aðildarríkjum stofnunarinnar, sem nú eru 34 talsins. Þar kemur fram að þó að margt hafi áunnist í að bæta heilsufar aðildarríkjanna þá eigi lífshættir eins og reykingar, áfengisneysla, offita, óhollt mataræði og hreyfingarleysi stóra sök af sjúkdómabyrði ríkjanna í dag. Rúmlega helmingur fullorðinna er nú talinn of þungur eða of feitur í 19 af 34 löndum OECD, þar á meðal er Ísland. Árið 2009 var hlutfall of feitra hæst í Bandaríkjunum eða 34%, en lægst í Kóreu og Japan, um 4%. Á sama tíma var hlutfallið 20% á Íslandi sem er svipað og í Finnlandi, á meðan það var 10-13% á hinum Norðurlöndunum. Tíu aðildarlönd voru með hærra hlutfall of feitra en Ísland, samkvæmt skýrslu OECD. Eitt af hverjum fjórum íslenskum barna á aldrinum 5-17 ára hér á landi teljast of þung (OECD, 2011). Á mynd 4 má sjá tölur yfir börn á aldrinum 5-17 ára sem eru í yfirþyngd innan OECD ríkjanna (OECD, 2011).

2.4 Tíu staðreyndir um offitu

Heilbrigðisstofnunin WHO (2013b) hefur gefið út rit um 10 staðreyndir um offitu sem er ætlað að auka vitund fólks um offituvandann sem við stöndum frammi fyrir. Áður fyrir þekktist offita einungis í hátekjuríkjum en nú er hún einnig til staðar í lág- og miðtekjuríkjum. Offita meðal barna er eitt alvarlegasta heilbrigðisvandamálið á 21. öld, en of feit börn eru líklegri til að verða of þung sem fullorðnir. Þau eru einnig líklegri til að þróa með sér sykursýki eða hjarta- og æðasjúkdóma fyrir á lífsleiðinni, sem eykur möguleika á ótímabærum dauða og örorku (WHO, 2013b).



Source: International Association for the Study of Obesity (2011).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932523994>

Mynd 4. Yfirþyngd barna á aldrinum 5-17 ára innan OECD ríkja.

Heimild: OECD (2011)

Rit WHO um tíu staðreyndir offitu leiðir í ljós að nauðsynlegt er fyrir stjórnvöld að grípa í taumanna til þess að sporna við vaxandi offitu- og heilsufarsvanda en einnig gefur það

góðar leiðbeiningar fyrir einstaklinga um hvernig hægt er að lifa betra og reglusamara líferni.

Hér fyrir neðan má sjá þessar umtöluðu tíu staðreyndir um offitu (WHO, 2013b):

1. Ofþyngd og offita eru skilgreind sem „óeðlileg eða óhófleg fitusöfnun sem getur skaðað heilsu“.
2. Meira en 1,4 milljarðar fullorðinna manna voru of þungir árið 2008 og meira en hálfur milljarður þjáist af offitu.
3. Yfir 40 milljónir leikskólabarna á heimsvísu voru of þung árið 2008.
4. Ofþyngd og offita eru tengd við fleiri dauðsföll um allan heim en þeir sem eru vannærðir.
5. Fyrir einstakling að þá er offita oftast afleiðing af ójafnvægi milli hitaeyninga sem neytt er og hitaeyningar sem menn nota.
6. Stuðningur frá samfélaginu er grundvallaratriði til að móta val fólks og koma í veg fyrir offitu. Með því er átt við að hagsmunaaðilar gegna mikilvægu hlutverki í að móta heilbriggt umhverfi og gera heilbrigðari matarkosti aðgengilegri og á viðráðanlegra verði.
7. Val barna varðandi mataræði og hreyfingu er undir áhrifum frá umhverfinu.
8. Það að borða hollt getur komið í veg fyrir offitu. Meðal annars með því að:
 - 1) halda heilbrigðri þyngd.
 - 2) takmarka fitu inntöku og skipta fituneyslu frá mettaðri fitu í ómettaða fitu.
 - 3) auka neyslu á ávöxtum, grænmeti, belgjurtum, kornfæði og hnetum.
 - 4) að takmarka neyslu á sykri og salti.
9. Regluleg hreyfing hjálpar til við að viðhalda heilbrigðum líkama. Að minnsta kosti 30 mínútur af reglulegri hreyfingu flesta daga, dregur úr hættu á hjarta- og æðasjúkdómum, sykursýki, krabbamein í ristli og brjóstakrabbameini. Vöðvastyrkingar og jafnvægisþjálfun getur bætt hreyfanleika meðal eldri borgara. Ef ætlunin er að létta sig þá getur meiri þjálfun verið nauðsynleg.

10. Sífelld fleiri í heiminum eru orðnir hættulega þungir og því verður að grípa inn í til að draga úr þeirri þróun. Þrjár leiðir eru til þess: fyrsta leiðin gengur út á að heilbrigðiskerfið og matarvenjur fólks verði þróað til hins betra, önnur er að kljást við vandamálið til dæmis með sálfræðiaðstoð handa þeim sem þjást við matarfíkn. Síðasta leiðin tengist mismunandi hefðum og venjum landa sem getur haft áhrif á heilbrigði, sem dæmi má nefna að á Íslandi notast menn mest megnis við einkabílinn á meðan að í Bretlandi ferðast fleiri í almenningssamgöngum, þurfa Bretar þar af leiðandi að ganga meira og fá þannig meiri hreyfingu.

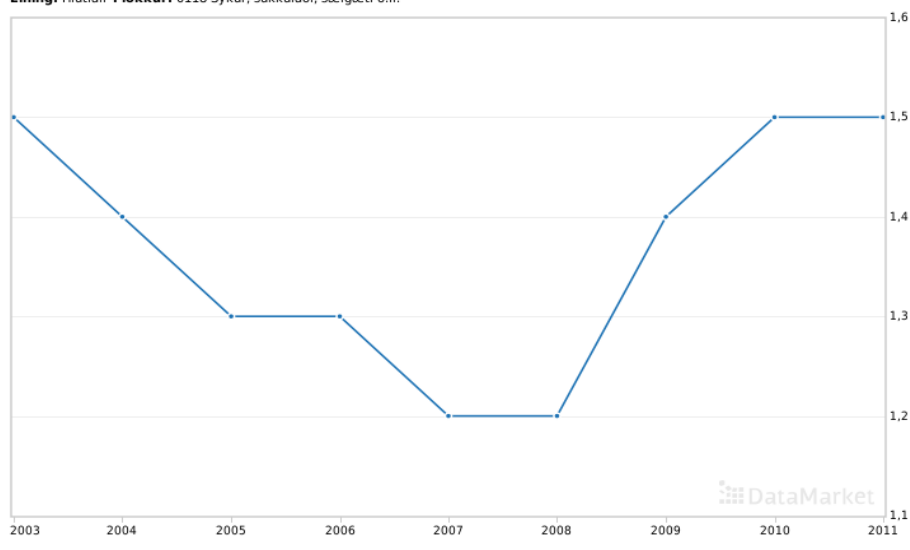
2.5 Hvað er sykur?

Viðbættur sykur í matvælum og drykkjum er oft kallaður tómar hitaeyningar í daglegu tali, það er sykur sem bættur er í matvöru við framleiðslu. Þessir drykkir og matvæli veita litla sem enga næringu en mikla orku í óæskilega miklu magni. Viðbættur sykur ætti ekki að veita meira en 10% af heildarorku dagsins. Viðbættur sykur getur verið af ýmsu tagi, en þar má nefna hvítan sykur, síróp, hrásykur, púðursykur, glúkósa, ávaxtasýkur og agavesíróp. Sykurneysla unglingsstráka er 143 grömm af viðbættum sykri á dag og á mikil neysla gosdrykkja stærstan þátt í þessari óhóflegu sykurneyslu. Viðbættan sykur má finna í hinum ýmsu matvælum, en helst má nefna sykraða gosdrykki, sykraða svaladrykki, sælgæti, sykraðar mjólkurvörur á borð við jógúrt og kókómjólk, kex, kökur og sykrað morgunkorn (Landlæknisembættið, e.d.). Á mynd 5 má sjá að neysla á sykri, súkkulaði og sælgæti lækkaði töluvert frá árunum 2003 til 2008 en jókst þá gríðarlega aftur. Athyglisvert er að á árunum 2002 til 2007 jókst offita aftur á móti úr 13% í 20% (OECD, 2012).

Einnig er athyglisvert að þegar mynd 6 er skoðuð að þá helst sykurneysla og dánartíðni af völdum offitu ekki saman. Á meðan að meðalneysla heimila á sykri, súkkulaði og sælgæti helst tiltölulega stöðug að þá hefur dánartíðni af völdum offitu bæði lækkað töluvert á árunum 2005 til 2006 og hækkað gífurlega á árunum 2008 til 2009. Taka verður þó tillit til þess að um stutt tímabil er að ræða en gera má ráð fyrir því að á þessu tímabili sé ekki að finna tengsl á milli offitu og sykurneyslu.

Meðalneysla og -stærð heimila á ári eftir tekjufjórðungum frá 2003

Eining: Hlutfall Flokkur: 0118 Sykur, súkkulaði, sælgæti o.fl.



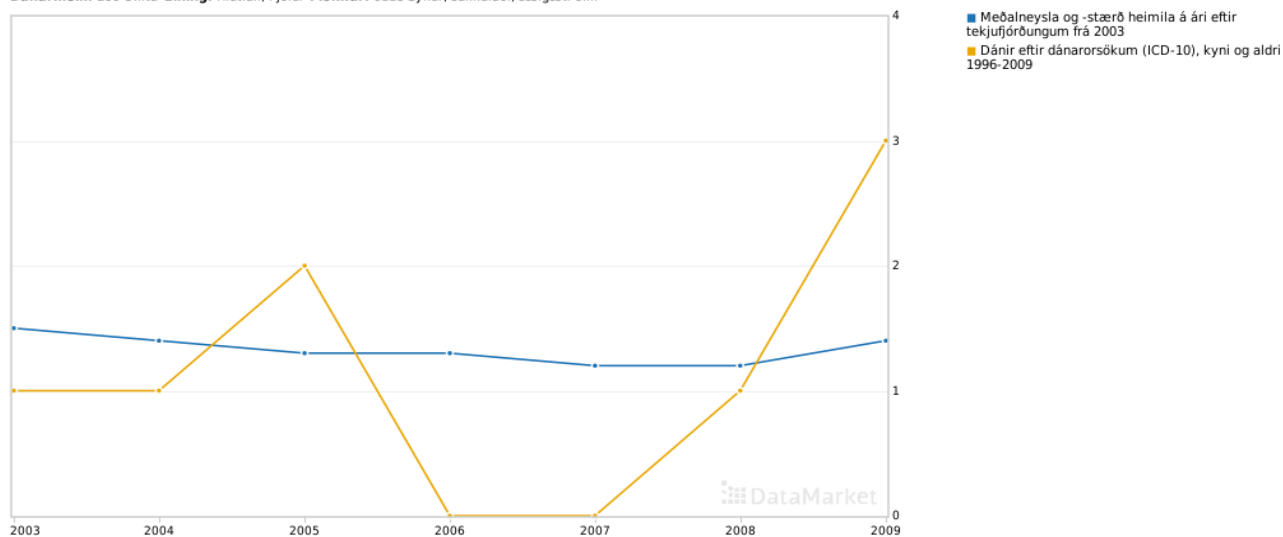
Heimild: Hagstofa Íslands

Mynd 5. Meðalneysla heimila á sykri, sælgæti og súkkulaði.

Heimild: Capacent Gagnatorg (e.d.-b)

Meðalneysla og -stærð heimila á ári eftir tekjufjórðungum frá 2003; Dánir eftir dánarorsökum (ICD-10), kyni og aldri 1996-2009

Dánarmein: E66 Offita Eining: Hlutfall; Fjöldi Flokkur: 0118 Sykur, súkkulaði, sælgæti o.fl.



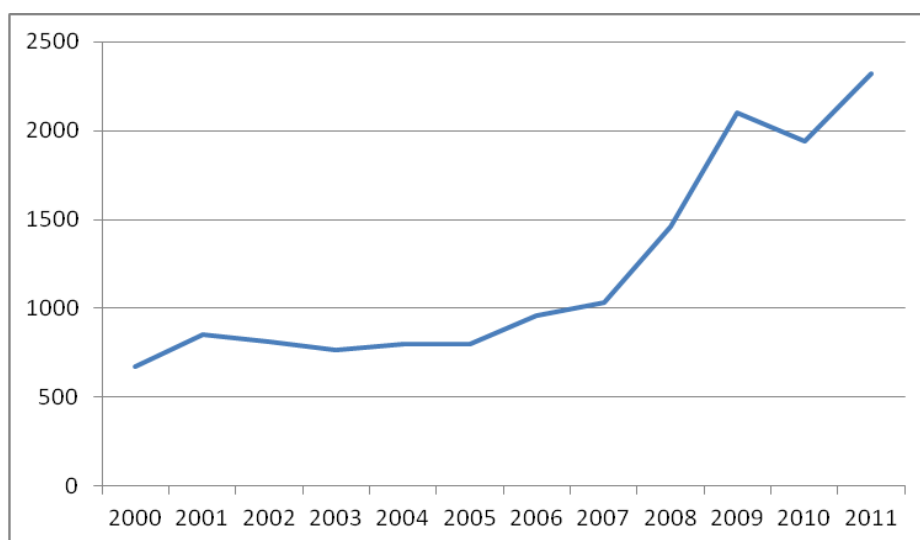
Heimild: Hagstofa Íslands

Mynd 6. Dánartíðni af völdum offitu og meðalneysla sykurs, súkkulaðis og sælgætis.

Heimild: Capacent Gagnatorg (e.d.-c)

Vísindamenn við Háskólann í Kaliforníu, San Fransisco, birtu greinina *The Toxic Truth About Sugar*, þar sem þeir spyrja um stjórnun og skattlagningu sykurs. Þar leggja þeir fram rök fyrir því að frúktósi, eða svokallaður ávaxtasykur, geti kallað fram eiturvekanir í lifur og fjölda annarra langvarandi sjúkdóma. Þeir vilja því meina að smá sykur drepi ekki en í miklu magni drepi hann hægt (Lindell, 2012).

Innflutt magn sykurs, sykurvöru og hunangs hefur aukist gríðarlega á Íslandi í gegnum árin, eins og sjá má á mynd 7. Innflutningur jókst úr 669,7 milljónum árið 2000, í 2323 milljónir árið 2011 sem nemur 247% hækkun („Útfluttar og innfluttar vörur eftir vörudeildum SITC Rev. 4, 1999-2011“, 2012).



Mynd 7. Innfluttur sykur árin 2000-2011.

Heimild: „Útfluttar og innfluttar vörur eftir vörudeildum SITC Rev. 4, 1999-2011“ (2012)

3. Frumvarp Alþingis

3.1 Frumvarp til laga um breytingu á vörugjöldum

3.1.1 Um frumvarpið

Í frumvarpi sem lagt var fyrir á Alþingi árið 2009 voru lagðar til breytingar á lögum um tekjuöflun ríkissjóðs og greiðslum úr ríkissjóði með það markmið að ná að jafna út ríkisfjármálin. Í 4.gr. frumvarpsins var lagt til að virðisaukaskattur á tiltekin matvæli yrði

hækkaður í hærra þrep skattsins sem var þá 24,5%, eða fyrst og fremst þær vörur sem innihalda sykur, og hefur því þetta frumvarp gengið undir nafninu sykurskatturinn (Samtök atvinnulífsins, 2009). Frumvarpið hefur þó tekið nokkrum breytingum síðan það var lagt fyrst fram.

Breytt útgáfa af frumvarpinu til laga um breytingu á lögum um vörugjöld nr. 97/1987 og tollalögum nr. 88/2005 var svo lögð fyrir Alþingi á 141. löggjafarþingi 2012-2013. Meginmarkmið frumvarpsins er að „dreifa gjöldum í auknum mæli í samræmi við manneldissjónarmið, samræma betur álagningu gjaldsins og að mæta tekjumarkmiðum fjárlagafrumvarpsins fyrir árið 2013“. Meginefni frumvarpsins má skipta í þrjá þætti. Í fyrsta lagi álagningu vörugjalda á innfluttum vörum hjá tollstjóra og innlendum vörum hjá ríkisskattstjóra. Í öðru lagi er komið á skipun tollskrár þannig að vörur til sambærilegra nota beri samskonar vörugjöld. Í þriðja lagi á álagning vörugjalda á matvæli að vera þannig háttuð að hún sé í réttu hlutfalli við viðbættan sykur. Sykraðar mjólkurvörur og morgunkorn munu bera vörugjald í hlutfalli við sykurinnihald, sem hefur ekki verið gert hingað til. Einnig verður lagt af vörugjald á matvælum sem ekki innihalda viðbættan sykur líkt og hreinir ávaxtasafar og bragðbætt vatn án sykurs (Þingskjal 611, 2012-2013).

Frumvarpið tók gildi 1. mars 2013. Að mati tollstjóra kallar þessi lagabreyting á 3 stöðugildi til viðbótar við núverandi mannafla, auk stofnkostnaðar við breytingar á tölvukerfum. Frumvarpið snertir fyrst og fremst framleiðendur og innflytjendur þeirra vara sem álagningin beinist að.

Innlendir framleiðendur verða annaðhvort í betri stöðu en áður og losna við reglubyrði vegna gjaldsins eða þeir verða í sömu stöðu og áður. Innflytjendur verða í sömu stöðu og áður kjósi þeir að greiða vörugjald samkvæmt tollflokki en kjósi þeir að tilgreina magn viðbætts sykurs eða sætuefna þurfa þeir að uppfæra tölvukerfi og aukin vinna gæti orðið við gerð tollskýrslna miðað við núgildandi kerfi (Þingskjal 611, 2012-2013).

Neytendasamtökin áttu nokkra fulltrúa við tillögur að breytingu á frumvarpinu og höfðu þeir harðlega gagngrýnt þriðja hluta frumvarpsins eða það að leggja á sérstakan sykurskatt. Í umsögn Neytendasamtakanna um frumvarpið sagði meðal annars;

Í greinargerð með frumvarpinu er vísað til manneldissjónarmiða með tillögu um sykurskatt. Neytendasamtökin hafa enga trú á að þær breytingar sem lagðar eru til breyti innkaupamynstri heimilanna nema í sáralitlu mæli. Þó tveggja lítra gosflaska hækki um ca. 20 krónur og dós af

jógúrt um einhverjar fáar krónur breytir það litlu um innkaupamunstur og veldur því einu að matarinnkaup verða enn stærri útgjaldaliður en nú er (Jóhannes Gunnarsson, 2012).

3.1.2 Auknar ríkisstekjur

Gert er ráð fyrir að frumvarpið afli ríkissjóði 800 m.kr. tekna umfram það sem vörugjöld gera nú. Kostnaður við breytingar á tölvukerfum er áætlaður um 10 m.kr., sem er einskiptiskostnaður og kostnaður við aukin mannafla mun nema 25 m.kr. á ári. Nettóáhrif á afkomu ríkissjóðs eru því auknar tekjur sem nema 775 m.kr. á ári (Þingskjal 611, 2012-2013). Nú þegar eru lagðar 2303,5 milljónir króna á drykkjarvörur og önnur matvæli sem þýðir að hækkunin mun nema rúmlega 35%, en þetta má sjá í töflu 1. Þar má sjá hvernig álagningin skiptist milli vörugjalda á matvælum.

Tafla 1. Yfirlit yfir álagningu vörugjalda á matvæli.

| Yfirlit yfir álagningu vörugjalda á matvæli, m.kr. | 2011 | 2013 |
|--|---------------|---------------|
| Drykkjarvörur og ís sem bera vörugjald og munu gera það áfram | 894,3 | 1173,7 |
| Drykkjarvörur sem munu ekki bera vörugjald | 240,0 | 0,0 |
| Önnur matvæli sem bera vörugjöld og munu gera það eftir sykurinnihaldi | 1169,2 | 1763,2 |
| Matvæli sem ekki bera vörugjöld nú en munu gera það | 0,0 | 200,0 |
| Samtals | 2303,5 | 3136,9 |

Heimild: Þingskjal 611, 2012-2013.

3.1.3 Aðferð við gerð tillögu að álagningu vörugjalda

Í maí 2012 skipaði fjármálaráðherra tvo starfshópa sem falið var að leggja fram tillögur að álagningu vörugjalda sem lögð eru á samkvæmt lögum um vörugjald. Starfshópur eitt hafði það hlutverk að fjalla um álagningu vörugjalda á matvæli en starfshópi tvö var falið það verkefni að fjalla um álagningu annarra vara í vörugjaldslögum. Báðum starfshópum var ætlað að gera tillögur um hvaða breytingar væru æskilegar til að gera álagningu vörugjalda þannig að tillagan yrði einföld, gangsa, samræmd og hlutlaus með tilliti til vöruvals. Einnig

var starfshópi eitt ætlað að gera tillögur um hækkun vörugjalda á þau matvæli þar sem neyslustig samræmist ekki mannelissjónarmiðum. Starfshópur eitt hafði ekki lokið störfum sínum þegar frumvarpið var lagt fram en ekki var fyrirsjáanlegt að áframhaldandi starf hans myndi leiða til nokkurra niðurstaða þar sem hagsmunaraðilar innan hans gátu ekki komið sér saman um það hvernig uppbygging vörugjaldakerfisins á matvælum á Íslandi ætti að vera.

Starfshópur tvö skilaði niðurstöðu hópsins til fjármálaráðherra þann 27. september síðastliðinn, eða rúmum fimm mánuðum eftir skipan starfshópsins (Þingskjal 611, 2012-2013).

3.1.4 Verðbreyting á einstökum vörum

Floridana-heilsusafi er dæmi um safa sem vörugjald verður lagt af. Lægsta verð á einum lítra af Floridana safa, samkvæmt vefkönnun ASÍ frá október 2012, er 222 kr. Ef vörugjaldið yrði lagt af myndi verðið lækka um 8%. Samkvæmt greiningu ráðuneytisins á verðteygni þessarar vöru gæti neysla aukist um 5-6%. Gosdrykkir munu hinsvegar hækka í verði og sem dæmi má taka að hálf líters flaska af Fanta, sem nú er ódýrust samkvæmt vefkönnun ASÍ 108 kr., mun hækka um 2,5%, eða í 110 kr. sem gæti þýtt samdrátt í neyslu um 1,6%.

Mjólkurvörur með viðbættum sykri munu bera vörugjald í hlutfalli við sykurrinnihald. Lægsta verð á til dæmis ABT-mjólk með jarðarberjabragði, samkvæmt vefkönnun ASÍ, er 118 kr. en gera má ráð fyrir að hún muni hækka í 121 kr. eða um 2,9% og að eftirspurn eftir þessari vöru gæti þar af leiðandi dregist saman um 1,9%. Gert er ráð fyrir að vörugjald á hvert kíló á sykri sé 210 kr. fyrir allar þessar vörur (Þingskjal 611, 2012-2013). Þetta má sjá í töflu 2.

Tafla 2. Verðbreyting á þremur vörutegundum.

| Verðbreyting á þremur vörutegundum | Verð fyrir breytingu | Breyting í prósentum | Verð eftir breytingu |
|------------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Floridana Heilsusafi | 222,00 | -8,00% | 204,24 |
| Fanta, 1/2 líters flaska | 108,00 | 2,50% | 110,70 |
| ABT mjólk með jarðarberjum | 118,00 | 2,90% | 121,42 |

Í frumvarpinu er vitnað í Landlækni þar sem segir að ýmislegt bendi til þess að hærri skattlagning á sykraðar vörur leiði til aukinnar neyslu á þessum sömu vörum, en í hagfræði er það kallað verðvixlteygni. Þannig veldur verðhækkun á einni vöru því að eftirspurn eftir annarri vöru eykst, þar sem fólk velur hlutfallslega ódýrari vöru. Sem dæmi er hægt að hugsa sér einstakling sem er vanur að kaupa sér Tromp súkkulaði fyrir verðhækkun en eftir verðhækkun velur hann sér hlutfallslega ódýrara sælgæti eins og til dæmis Euro Shopper súkkulaði. Ekki virðist sem athugasemd Landlæknis hafi haft áhrif á frumvarpið. Embætti Landlæknis telur að þessi skattbreyting muni ekki bera mikinn árangur í stríðinu gegn offitu þótt aðgerðin sé í sjálfu sér jákvætt skref, sem meðal annars hefur í för með sér að vörugjöld á sykurlausum ávaxtasöfum falla alveg niður („Sykurskattur gæti aukið neyslu á sælgæti“, 2012). Gosdrykkir og sælgæti eru hinsvegar meðal þeirra vara sem vega hvað þyngst í sykurneyslu landsmanna, eða um 50% samkvæmt niðurstöðu landskönnunar 2010-11 („Hvað borða Íslendingar?“, 2011). Landlæknisembættið telur að hækka þurfi vörugjöld á gosdrykki og sælgæti talsvert meira en gert er með sykurskattinum, ef að áætlunin sé að minnka sykurneyslu Íslendinga („Sykurskattur gæti aukið neyslu á sælgæti“, 2012).

3.2 Hækkun á verðtryggðum lánnum

Í fréttatilkynningu frá Samtökum atvinnulífsins segir að skattahækkunin af hinum svokallaða sykurskatti muni leiða til þess að neysluverðsvísitala muni hækka um 0,125% („Skattahækkanir ýta undir verðbólgu“, e.d.). Neysluverðsvísitala er notuð til þess að meta almennar verðlagsbreytingar í landinu (Vísitala neysluverðs, e.d). Skattahækkunin mun koma til með að hækka lán heimilanna um 1,3 milljarða vegna tilstuðlan verðtryggingarinnar („Ríkið ætlar að hala inn 800 milljónir með sykurskatti“, 2012). Með því er átt við að verðtryggð lán eða verðtryggðar bankainnistæður eru tengdar við vísitölu neysluverðs, þar að segja lánin hækka í sama hlutfalli og verðbólga (Lög um vexti og verðtryggingu nr. 38/2001). Tökum sem dæmi að þegar verð á strásykri hækkar, þá hækkar vísitala neysluverðs og þar af leiðandi hækka verðtryggðu lánin og greiðslubyrði þyngist hjá greiðendum þeirra. Samtök atvinnulífsins telja að skuldir ríkisins muni þannig hækka og þar með ýta enn frekar undir verðbólgu. Samtökin segja mikilvægt að lækka tolla og önnur opinber gjöld á nauðsynjavöru og skila með því auknum kaupmætti í vasa almennings („Skattahækkanir ýta undir verðbólgu“, e.d.).

Á síðu Neytendasamtakanna kemur einnig fram að álögur á gosdrykki munu ekki draga úr neyslu þeirra, en myndi hins vegar hækka vísitölu neysluverðs tímabundið og þar

með höfuðstól verðtryggðra lána. Neytendasamtökin mæla með að ef lýðheilsusjónarmið eigi að ráða för að þá eigi frekar að leggja niður virðisaukaskatt á ávöxtum og grænmeti og hollustumerkingar á matvæli yrði tekin upp („Sykurskattur er ekki rétta leiðin“, 2009). Hollustumerkið *Skráargatið* var tekið upp árið 2012, en Neytendasamtökin höfðu barist fyrir innleiðingu þess frá árinu 2008 (Neytendasamtökin, 2012). Merkingar líkt og *Skráargatið* eiga að auðvelda neytendum að velja hollari matvæli. En óhófleg sykurneysla er ekki eina vandamálið sem Íslendingar standa frammi fyrir, sem rekja má til rangs mataræðis. Saltneysla landans er fyrir ofan öll mörk og óholla fitu er að finna í mörgum tegundum matvæla („Sykurskattur er ekki rétta leiðin“, 2009).

Þegar haft var samband við Hagstofu Íslands til þess að fá staðfestingu á framangreindum áhrifum þess að vísitala neysluverðs hækki um 0,125% og verðtryggð lán hækki þar með í kjölfarið fékkst eftirfarandi svar: „Við höfum ekki lagt mat á verðáhrifin af sykurskatti (áhrifin á vísitölu neysluverðs). Gjaldið leggst bæði á hráefni og endanlega vöru og því er erfitt að greina hver endanleg áhrif á útselt verð vöru verður“ (Guðrún Ragnheiður Jónsdóttir, deildarstjóri Hagstofunnar, munnleg heimild, tölvupóstur, 19.mars 2013).

4. Hagfræðikenningar

4.1 Eftirspurn eftir vöru og áhrif skattlagningar

Með því að leggja skatt á vöru eða þjónustu er hægt að hafa áhrif á neyslu. Samkvæmt hefðbundnum hagfræðikenningum er lögun eftirspurnarferils almennt þannig háttað að þegar verð á vöru hækkar að þá dregur úr eftirspurnu magni og þegar verð lækkar að þá eykst eftirspurn magn. Með þessa kenningu að vopni mætti því álykta svo að með því að sykraðar matvörur hækki í verði, ætti eftirspurn þeirra jafnframt að minnka (Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, 2004).

Verðteygni segir hversu mikil áhrif tiltekin prósentubreyting í verði hefur á prósentubreytingu í magni. Þegar vara er teygin er sagt að prósentubreytingin í verði hafi mikil áhrif á eftirspurn eftir vöru og ef vara er óteygin hefur prósentubreyting í verði lítil áhrif á eftirspurn eftir vöru. Matvara hefur almennt verið talin frekar óteygin vara (Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, 2004). Teygni getur aukist þegar litið er til lengri tíma og því mætti gera ráð fyrir að í kjölfar þess að sykurskattur sé lagður á muni eftirspurn haldast óbreytt fyrst um sinn en til lengri tíma verða áhrifin meiri. Framleiðendur geta þá jafnvel

brugðist við með meira framboði af sykurlausum vörum. Nágrannar okkar Danir lögðu á sykurskatt árið 2010 en afnámu hann áramótin 2012-2013, þar sem hann þótti ekki ná því markmiði að draga úr offituvandamáli þjóðarinnar. Samkvæmt lögmálum hagfræðinnar mætti því segja að þeir hafi lagt árar í bát allt of snemma, þar sem horfa verður á áhrifin til lengri tíma til að sjá árangur (OECD, 2012). Hér má þó athuga að mismunandi ríkisstjórnir geta haft áhrif á hluti líkt sem þessa. Núverandi ríkisstjórn Dana í dag hefur kannski haft vilja til að sjá fyrir endann á verkum fyrri ríkisstjórnar.

Hefðbundnar hagfræðikenningar leggja áherslu á að neytendur séu best bærir að ákvarða neyslu sína sjálfir og taka ákvarðanir sínar byggðar á mati kostnaðar og ábata hegðunnar sinnar. Samkvæmt sömu kenningum mun ákvörðun neytandans leiða til hagkvæmari ráðstöfunar auðlinda samfélagsins og eru því afskipti yfirvalda af neysluvali neytenda ekki talin æskileg nema að eitthvað að framantöldu bresti (Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, 2004).

4.2 Víxlteygni

Verðbreytingar á einni vöru geta haft áhrif á eftirspurn eftir öðrum vörum. Verðhækkun á einni vöru leiðir til raunlækkunar tekna, þannig að almennt dregur úr eftirspurn, ekki einungis eftir þeirri vöru sem hækkaði í verði heldur einnig öðrum. Þetta kallast tekjuáhrif. Einnig geta tvær vörur komið í stað hvors annars þannig að verðhækkun á einni vöru veldur því að eftirspurn eftir annarri vöru eykst. Það kallast verðvíxlteygni. Þegar að víxláhrifin eru sterkari en tekjuáhrifin, þá breytist neyslumynstur ekki þar sem að fólk velur hlutfallslega ódýrari staðkvæmdarvöru í staðinn fyrir upphaflegu vöruna (Ágúst Einarsson, 1994). Hægt er að hugsa sér þetta á þann hátt að ef Coca Cola myndi hækka í verði, að þá kysi fólk frekar að versla Pepsi, þar sem það væri hlutfallslega ódýrara.

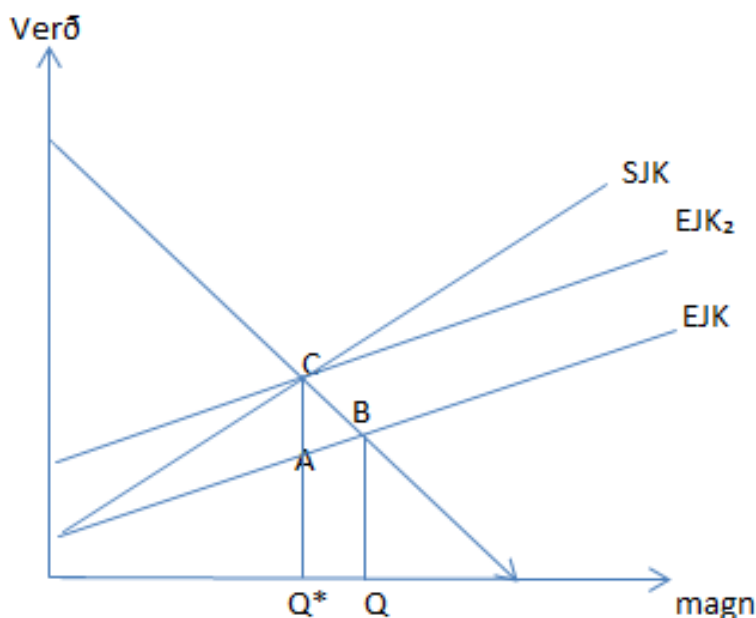
4.3 Giffen vara

Frægt er orðið tilvik þar sem verðhækkun á vöru leiddi til þess að eftirspurn eftir henni jókst, þvert á allar kenningar. Það var brot á lögmáli eftirspurnar, þar sem segir að eftirspurn eigi að minnka þegar verð á vöru hækkar. Þetta er kallað Giffen-þversögnin, en hún er kennd við Robert Giffen sem tók eftir því árið 1845 á Írlandi að neytendur juku neyslu sína á kartöflum, þrátt fyrir að þær hækkuðu í verði. Ástæðan var sú að kartöflur var fæða fátæka mannsins, sem gerði það að verkum að þegar allt hækkaði í verði, að þá þurfti fólk að minnka enn frekar við sig í dýrari fæðu eins og kjöti og kaupa meira af kartöflum í staðinn. Þannig yfirstigu

tekjuáhrifin víxláhrifin og meira seldist af kartöflum, þrátt fyrir verðhækkun (Ágúst Einarsson, 1994). Það sama má hugsa sér að ef súkkulaði hækkaði í verði og þeir tekjulægstu hefðu ekki efni á að kaupa grænmeti og ávexti í staðinn, að þá gæti það mögulega leitt til þess að einstaklingar myndu auka neyslu á súkkulaði og minnka enn frekar neyslu á grænmeti og ávöxtum. Landlæknir benti á þessi áhrif fyrir álagningu sykurskattsins og sagði að ýmislegt lægi til grundvallar þess að hærri skattlagning á sykraðar vörur gæti leitt til aukinnar sælgætisneyslu („Sykurskattur gæti aukið neyslu á sælgæti“, 2012).

4.4 Neikvæð ytri áhrif

Neikvæð ytri áhrif eru áhrif sem skapast af samfélagslegum kostnaði, en það er kostnaður sem er borinn af öðrum en sjálfum neytendanum. Of mikil neysla af sykri, fitu og salti getur haft skaðleg áhrif á heilsu og afleiðingar geta verið ýmis heilsufarsvandamál, til dæmis offita. Það veldur því að heilbrigðiskostnaður verður hærri, bæði fyrir þá sem eiga við vandamál að stríða vegna ofneyslu á sykri, fitu eða salti og aðra samfélagsþegna sem þurfa að greiða hærri skatta og tryggingariðgjöld. Ofneysla getur því valdið neikvæðum ytri áhrifum og því er hægt að nota það sem rök fyrir því að stjórnvöld þurfi að grípa í taumana til að sporna gegn þessum heilsufarsvanda (Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, 2004).



Mynd 8. Áhrif skattlagningar á vöru

Á mynd 8 má sjá áhrif skattlagningar á vöru. Jafnvægi er á markaði þar sem Q og EJK mætast eða þar sem jaðarábáti af neyslu vöru er jafn jaðarkostnaði einstaklingsins (EJK). Ef um er að ræða vöru sem veldur neikvæðum ytri áhrifum eins og sykur gerir, þá er jaðarkostnaður samfélagsins (SJK) meiri en jaðarkostnaður einstaklinga. Það veldur því að neysla er meiri en það sem hagkvæmt er fyrir samfélagið og það myndast velferðartap, eins og sést á þríhyrningnum hér að ofan. Til að bregðast við þessu gætu yfirvöld lagt skatta á vöruna þannig að jaðarkostnaður samfélagsins sé jafnur jaðarkostnaði einstaklingsins og niðurstaðan yrði við selt magn Q^* . Jaðarkostnaður einstaklingsins EJK hliðrast þá og það myndast ný lína, EJK_2 (Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, 2004).

4.5 Gjöld á innfluttar og innlendar vörur

Það eru ýmis gjöld og skattar sem leggjast á vöru og þjónustu en þeir helstu eru virðisaukaskattur og vörugjöld, en einnig er lagður á tollur á innfluttar vörur. Virðisaukaskattur er almennur neysluskattur og leggst á öll viðskipti innanlands, á öllum stigum og við innflutning á vöru og þjónustu. Með almennum neysluskatti er átt við að neytandinn, það er kaupandi vöru eða þjónustu, sé sá sem endanlega greiðir skattinn. Seljandi vörunnar eða þjónustunnar sér hins vegar um að innheimta skattinn og skila honum í ríkissjóð. Talað er um að seljandinn sé virðisaukaskattskyldur því hann er skyldugur til þess að innheimta skattinn. Virðisaukaskattur er kallaður óbeinn skattur vegna þess að kaupendur vöru og þjónustu borga skattinn ekki beint í ríkissjóð, eins og til dæmis tekjuskatt, heldur óbeint með neyslu sinni („Virðisaukaskattur“, e.d.).

Vörugjald er gjald sem er lagt er á sumar vörur við innflutning eða innanlandsframleiðslu. Annars vegar er lagt á magngjald, sem er þá í samræmi við magn vörunnar eða svokallað verðgjald, sem er í hlutfalli við verðmæti vörunnar („Hvað er vörugjald?“, e.d.).

5. Rannsóknir

5.1 Rannsóknir erlendis

Að velja hollari og heilsusamlegri mat og drykki er ein leið til þess að halda sér í kjörþyngd. Við lesningu á rökræðum greinar sem birtist í tímaritinu *Scholastic News* má sjá mismunandi

rök manna með og á móti sykurskatti. Sumir vilja meina að börn drekki óheilbriggt magn af sykrudum gosdrykkjum. Þeir sömu segja að skattlegja skuli gos til þess að hindra fólk í að kaupa slíkar vörur. Aðrir vilja meina að það sé óréttlátt því það sé ekki eina sykraða matvaran eða drykkjarvaran sem börn neyta. Ef að kostnaður við neyslu gosdrykkja væri meiri hefðu neytendur ekki jafn mikið bolmagn til að versla sama magn af gosdrykkjum og það gæti ella. Það er mikilvægt að vera heilbrigður en spurningin er sú hvort að skattlagning á gosdrykkjum sé góð leið til þess að fá fólk til þess að lifa heilbrigðara lífi? („Debate of the week: Should soda be taxed?“, 2006).

Offita barna hefur valdið vaxandi áhyggjum síðustu ár. Eitt af hverjum fjórum börnum á aldrinum 5-17 ára á Íslandi teljast of þung (OECD, 2011). Heilbrigðisráðuneytið í Bandaríkjunum hefur lagt til að allir skyndibitastaðir séu neyddir til að gefa upp hitaeiningafjölda á matnum sem þeir bjóða upp á. Einnig vilja þeir að lagður sé aukinn skattur á gosdrykki. Allt að 6 mánaða gömlum börnum er nú gefið bæði drykki og mat sem innihalda mikinn sykur. Ástæðuna fyrir því telur heilbrigðisráðuneytið ekki vera illsku, heldur vanþekkingu, fólk viti yfirleitt ekki hversu margar hitaeiningar leynast í þessum matvælum (Vousden, 2011).

Margar rannsóknir (sjá meðal annars Andreyeva, Chaloupka og Brownell, 2011; Brownell o.fl., 2009 og Jacky, 2011) hafa verið framkvæmdar til að skoða hvort að skattur á sykraðar drykkjarvörur eða matvörur hafi áhrif á neysluval fólks og hvaða aðrar leiðir stjórnvöld geta gripið í þessum málum. Færri rannsóknir (sjá meðal annars Finkelstein o.fl., 2013 og Lin, Smith, Lee og Hall, 2011) hafa þó verið gerðar til að kanna hversu mikil áhrif hækkun sykurskatts hefur á líkamsþyngd fólks. Hér á eftir verður fjallað um nokkrar af þeim.

Sykurskatturinn kom fram í dagsljósið vegna þess að áhyggjur manna af offitu og vandamálum tengt henni hafa farið vaxandi, aðallega varðandi offitu ungs fólks. Sykraðir drykkir hafa orðið auðveld skotmörk offitunnar, en þeir eru vísbending um vaxandi þróun ofneyslu sykurs. Búið hefur verið til módel um hækkun vörugjalds sem gæti dregið úr offitu. Við gerð módelisins um áhrif skattlagningar og neyslu voru fengnar bestu fánlegu upplýsingar um svæðisbundna drykkjarneyslu, sögulega þróun og nýlegt mat á verðteygni eftirspurnar eftir sykrudum drykkjum. Niðurstöður sýndu að áhrif á lýðheilsu gæti orðið umtalsverður sérstaklega í hópi þeirra sem glíma við offitu eða meðal lágtekjufólks. Áætlað er að neysla á sykrudum drykkjum muni minnka um 24% í Bandaríkjunum á einu ári við 20% skattlagningu á slíkum vörum. Ef að engar staðkvæmdarvörur eru fyrir valinu mun sykrudum drykkjum verða skipt út fyrir aðra drykki eða matvörur þannig að neysla hitaeininga gæti lækkað úr 190-200 kcal niður í 145-150 kcal. Niðurstöður módelisins sýna að hóflegur

skattur á sykraða drykki gæti hækkað verulega tekjur þjóðarinnar og minnkað offitu (Andreyeva, Chaloupka og Brownell, 2011).

Í rannsókn Brownell o.fl. (2009) var kannað hvort að skattur á sykur gæti dregið úr neyslu á sykruðum drykkjum. Niðurstöður leiddu í ljós að skilvirkasta leiðin til að draga úr heilsufarsvandamálum eins og offitu, hjartavandamálum og sykursýki væri að leggja á aukinn skatt á sykraðar matvörur og minnka þar af leiðandi neyslu þessara vara. Með auknum tekjum inn í ríkissjóð væri hægt að nota þær í uppbyggingu heilsugeirans. Andreyeva, Chaloupka og Brownell (2011) bentu einnig á að með því að innheimta sykurskatt væri meðal annars hægt að nota þær tekjur í forvarnarstarf til að fyrirbyggja offitu og til að koma til móts við sjúkrakostnað offitusjúklinga.

Í grein Marlow (2012) er vitnað í nýlega rannsókn sem gerð var af fimm fræðimönnum en rannsóknin þeirra birtist í tímaritinu *Health Affairs*. Niðurstaða þeirrar rannsóknar var sú að skattar á sykraðar drykkjarvörur gæti fækkað ótímabærum dauðsföllum í Bandaríkjunum um 26 þúsund á 10 ára tímabili. Þessir skattar gætu einnig sparað heilbrigðiskerfinu 17 milljarða dollara í lækniskostnað vegna offitu, sykursýki, hjarta- og æðasjúkdóma. Marlow áætla að 10% skattahækkun á sykruðum drykkjum minnki neyslu þeirra um 8% og að 20% hækkun gæti minnkað neyslu allt að 15%. Hann telur þó að breytingin sé of lítil til að segja fyrir um hvort að offita dragist saman í kjölfarið og að líklegast sé markmið ríkisstjórna einungis að auka tekjur sínar. Í rannsókn Andreyeva, Chaloupka og Brownell (2011) fengu þeir hins vegar þær niðurstöður að neyslu á sykruðum drykkjum muni dragast saman um 24% við 20% skattaálagningu. Skýringin á bakvið mismun þessara tveggja rannsókna gæti verið sú að í rannsókn Andreyeva, Chaloupka og Brownell er miðað út frá neyslu á öllum drykkjum sem innihalda viðbættan sykur, líkt og gosdrykki, orkudrykki og sykraða ávaxtasafa, en Marlow styðst einungis við neyslu á gosdrykkjum.

Í rannsókn Brownell o.fl. frá árinu 2009 er talað um að bæði bandarísk börn og fullorðnir neyti daglega um 172-175 hitaeiningar af sykruðum drykkjarvörum. Rannsókn sýndi fram á jákvæð tengsl á milli aukinnar neyslu þessarar drykkja og aukinnar þyngdar meðal fullorðinna, en á meðal barna var ekki að finna nein tengsl þar á milli. Í rannsókninni var fjallað um nokkrar leiðir til að skattleggja þessar vörur. Í fyrsta lagi væri hægt að hækka vörugjaldið með prósentuhækkun. Önnur leið væri að leggja á aukinn skatt á vörur sem innihéldu meira en ákveðin mörg grömm af sykri. Mælt var með að viðmiðunarmörkin yrðu sett við 1 grömm af sykri á 30 ml. Þessi leið gæti þó orðið dálítið snúin en gæti aftur á móti leitt til þess að almenningur myndi frekar kjósa að drekka ósykraðar drykkjarvörur eins og vatn og þar af leiðandi innbyrða 172-175 grömmum minna af sykri á dag. Þriðja leiðin væri

að leggja skatt á framleiðendur og heildsala og með því væri auðveldast að innheimta hann. Talað er um að með því að leggja á aukinn skatt á vörugjöld, fasta krónutölu á vörur eftir sykurmagni, hvetji það til kaupa á smærri einingum. Neysluskattur, líkt og virðisaukaskattur, hvetur aftur á móti til kaupa á staðkvæmdarvörum sem eru ódýrari eða stærri einingum af vörunni. Sykurskatturinn sem lagður var á hér á landi er eins og talað er um hér að framan, aukinn skattur á vörugjöld eða föst krónutala eftir sykurmagni og ætti skatturinn samkvæmt rannsókn Brownell því að hvetja til kaupa á smærri einingum.

Í grein Jacky (2011) var einnig fjallað um, eins og í rannsókn Brownell o.fl (2009) að viðmiðunarmörkin yrðu sett við 1 cent á hvern 30 ml þar sem sykurrinn færi yfir 1 grömm af sykri á 30 ml eða 66 hitaeiningar á 500 ml. Flestir gosdrykkir innihalda á milli 53 til 130 gr af sykri eða í kringum 210-290 hitaeiningar sem að þýðir að skatturinn gæti verið 20 cent á hvern gosdrykk. Það var nefnd sem starfar við að hanna stefnur í lýðheilsumálum við Yale háskólann í Bandaríkjunum sem mælti með slíkri skattlagningaráðferð, en hún benti einnig á að það væri skilvirkari leið að skattleggja gosdrykki eftir því sem sykurrinnihaldið væri hærra heldur en að skattleggja alla gosdrykki jafnt. Ef að allir gosdrykkir væru skattlagðir með flötum skatti að þá myndi fólk einfaldlega velja sér ódýrari staðkvæmdarvöru eða kaupa meira magn og því dragi það ekki úr hitaeininganeyslu sinni. Nefndin benti einnig á að það þyrfti að breyta markaðssetningu matvæla til barna. Mikið af sælgætis-, snakk- og gosdrykkjaauglýsingum er sérstaklega beint að börnum og ætti að reyna að forðast að sýna slíkar sjónvarpsauglýsingar á þeim tíma sem börn væru líkleg til að horfa mest á sjónvarp. Alþjóðleg stofnun gegn offitu leggur til að auglýsingar af þessu tagi ættu að vera bannaðar á kvöldin milli klukkan 18-21.

Í rannsókn Lin, Smith, Lee og Hall (2011) var notað líkan þar sem 1 pund eða 0,45 kg af líkamsþyngd samsvarar 3500 hitaeiningum. Áætlað er að með því að skattprósentan hækki um 20% muni hitaeiningar lækka í kjölfarið sem nemur daglega um 34-47 hitaeiningum hjá fullorðnu fólki og 40-51 hitaeiningum hjá börnum. Það gefur til kynna að þyngd fólks muni minnka. Í rannsókninni voru notuð tvö módel, annars vegar kyrrstætt módel (*static*) og hins vegar breytilegt módel (*dynamic*) til þess að mæla áhrif þyngdartaps. Bæði módelin sýndu fram á að 20% skattlagning hafi meiri áhrif á neyslu lágtekjufólks en hátekjufólks, á meðal fullorðinna einstaklinga. Til dæmis má nefna að samkvæmt breytilega módelinu (*dynamic*) gæti fullorðinn einstaklingur í hópi hátekjufólks misst 0,95 kg á 1 ári eftir skattlagningu, 1,74 kg á 5 árum og 1,8 kg á 10 árum. Fullorðinn einstaklingur í hópi lágtekjufólks gæti misst 1,04 kg á 1 ári, 1,88 kg á 5 árum og 1,96 kg á 10 árum. Það sem vakti athygli er að skattahækkunin hefur meiri áhrif á börn í hópi hátekjufólks en börn í hópi lágtekjufólks.

Einnig fengust svipaðar niðurstöður úr rannsóknum Dharmasena og Capps (2010) og Zhen o.fl. (2011).

Í rannsókn Finkelstein o.fl. (2013), sem er samskonar rannsókn og Lin, Smith, Lee og Hall (2011) var kannað hvort að 20% skattlagning á sykrudum drykkjum hefði áhrif á kauphegðun neytenda. Niðurstöður leiddu í ljós að skatturinn myndi leiða til þess að neytendur keyptu almennt um 24,3 hitaeiningar minna á dag en áður, sem nemur um 4,7% lækkun. Það er tæplega helmingi minni hitaeiningafjöldi en fékkst úr rannsókn Lin, Smith, Lee og Hall (2011). Séu tölur Finkelstein og félaga notaðar myndi það leiða til þyngdartaps sem nemur 0,72 kg á 1 ári og 1,3 kg á 10 árum hjá almenningi. Verðteygnin var -1,32 sem er sambærilegt og í öðrum rannsóknum. Skoðaðar voru 12 vörutegundir, meðal annars sælgæti, ávaxtasafar og kartöfluflogur, en ekki fannst nein vísbending um að neytendur keyptu aðrar staðkvæmdarvörur í staðinn.

Levy og Friend (2012) komust að því að 20% skattur á sykraða drykki væri ætlað að draga úr neyslu sem nemur að meðaltali 32 hitaeiningum á dag. Gert er ráð fyrir að neyslan minnki um á bilinu 4-84 hitaeiningar á dag, en það fer allt eftir verð gosdrykkjanna, neyslu neytenda og áhrif staðkvæmdarværa. Einnig rannsökuðu þeir áhrif nýrra stefna í skólum um betra fæði og nýjar menntunarstefnur með það markmiði að draga úr neyslu á gosdrykkjum, en báðar þær stefnur höfðu minni áhrif en að leggja á sykurskatt.

Í rannsókn Sturm og Datar (2008) voru skoðuð áhrif 20% skattlagningar á alla sykraða drykki ef neytendur væru grunnskólanemar á yngsta skólastigi og voru niðurstöður þær að hitaeiningafjöldi myndi minnka um 15,2 kcal á dag. Höfundar töldu þó að það væri áreiðanlegri leið að lækka verð á grænmeti og ávöxtum þar sem það kæmi í veg fyrir þyngdaraukningu.

Rannsókn Nederkorn o.fl. (2011) var gerð til þess að kanna hvort að skattur á matvæli sem inniheldur mikið af hitaeiningum hafi áhrif á kauphegðun fólks í stórmörkuðum og hvort að kauphegðun sé stjórnað af fjárhagsstöðu fólks og þyngd þess. Niðurstöður sýndu að eftir að skatturinn var lagður á þá drógst saman verslun á hitaeiningaríkum vörum. Helsti samdrátturinn var á hitaeiningaríkum mat og matvörum sem innihéldu mikið af kolvetnum, í stað matvæla sem innihéldu mikið af hitaeiningum vegna fitu eða próteins. Skatturinn hafði engin áhrif á verslun á hitaeiningasnaudum matvörum. Í þessari rannsókn hafði BMI stuðull, þyngd og fjárhagsstaða fólks ekki áhrif á kauphegðun þess. Það gefur til kynna að skattur á matvæli sem inniheldur mikið af hitaeiningum er jákvæður og stuðlar að heilbrigðara mataræði. Rannsókn Kuchler, Tegene og Harris (2004) leiddi í ljós að 10% hækkun skatts á

kartöfluflogum gæti leitt til þess að einstaklingur missti 0,1-0,5 kg á hverju ári auk þess sem skatturinn myndi skila 1 milljarði dollara í brúttó tekjur.

Í rannsókn Powell o.fl. (2012) voru könnuð tengsl á milli annars vegar aukinnar skattálagningar á sykurdrykki, skyndibitafæði, ávexti og grænmeti og hins vegar líkamsþyngdar fólks. Til að finna verðteygni þessara vara var fundin út meðaltalsverðsteygni úr 14 rannsóknum frá árunum 2007-2012. Sykraðir drykkir voru að meðaltali með verðteygnina -1,21, skyndibitafæði með verðteygnina -0,52, grænmeti -0,49 og svo loks ávextir með verðteygnina -0,48. Jafnframt voru gerðar tuttugu rannsóknir til að finna út tengsl á milli líkamsþyngdar og verðhækkunar á þessum vörum á árunum 2007-2012. Niðurstöður rannsóknarinnar voru þær að hækkun skatta á sykurdrykkjum höfðu lítil áhrif á líkamsþyngd. Aðeins ein rannsókn af 14 sýndi fram á að með því að skattleggja sykurdrykki kæmi það í veg fyrir þyngdaraukningu, en í þeirri rannsókn var einblínt á börn sem glíma við offitu. Aukin skattaálagning skyndibitafæðis gaf hins vegar jákvæðari niðurstöður úr fjórum af fimm rannsóknum sem sýndu fram á þyngdartap, sérstaklega á meðal fullorðinna. Engin tengsl voru á milli verðhækkanna á skyndibitafæði og þyngd barna á aldrinum 2-9 ára. Einnig sýndi lækkun vöruverðs á grænmeti og ávöxtum í öllum sjö rannsóknunum á börnum fram á jákvæða breytingu á líkamsþyngd og í öllum nema tveimur rannsóknum á fullorðnum fram á jákvæða breytingu á líkamsþyngd. Þannig er sýnt fram á að með því að lækka verð á grænmeti og ávöxtum þá er það skilvirkasta leiðin til að draga úr offituvandanum. Niðurstaða ein af sjö af rannsóknunum á grænmeti og ávöxtum sýndi fram á að lækkun verðs á grænu grænmeti sýndi fram á jákvæð áhrif á þyngd en lækkun verðs á mjölvaríkjum grænmeti til dæmis kartöflum, sýndi aftur á móti ekki fram á jákvæð áhrif. Þegar uppi er staðið að þá hafði lækkun verðs á grænmeti og ávöxtum mestu áhrifin til jákvæðrar breytingar á líkamsþyngd en hækkun verðs á sykurdrykkjum hafði minnst eða enginn áhrif (Powell o.fl., 2012). Í rannsókn Pesa og Turner (2001) sem gerð var á börnum og unglíngum var einnig sýnt fram á jákvæðar þyngdarbreytingar, sérstaklega meðal stelpna, þar sem neysla á grænmeti og ávöxtum var aukin. Rannsókn Andreyeva, Long og Brownell (2010) sýndi líka fram á að miðað við verðteygni á ávöxtum sé 0,7 og 0,58 á grænmeti myndi neysla þessara vara aukast um 7% á ávöxtum og 5,8% á grænmeti, ef skattur yrði lækkaður um 10%.

Rannsókn Fletcher, Frisvold og Tefft (2009) sýndi fram á að aukin verðhækkun í formi skatts á sykraðar drykkjarvörur hefur lítil áhrif á BMI stuðulinn. Þegar skattur á þessum vörum var hækkaður um 1% hafði það þau áhrif að BMI lækkaði um 0,003 og offita og yfirþyngd drógst saman um 0,01-0,02%. Þeir skoðuðu einnig hvernig skatturinn hefur áhrif á einstaklinga með mismiklar tekjur. Eitt prósent skattahækkun á sykurdrykkjum fyrir

lágtekjufólk, með tekjur undir 20.000 dollurum á ári hafði þau áhrif að BMI minnkaði um rúmlega 0,01. Aftur á móti voru minni áhrif á BMI stuðulinn hjá einstaklingum með tekjur í hærri kantinum, eða yfir 50 þúsund dollara á ári, eða lækkun sem nam tæplega 0,01. Hjá þeim sem voru með lægstu tekjurnar, undir 10 þúsund dollara á ári, lækkaði offita um 0,08% og yfirþyngd um 0,10%. Hjá þeim sem voru með hæstu tekjurnar, yfir 50 þúsund dollara á ári, lækkaði offita um 0,05% og yfirþyngd um 0,08%. Þetta þýðir að skattahækkunin virðist hafa mest áhrif á þá tekjulægstu. Þeir fundu einnig út að áhrifin eru mismikil eftir ákveðnum hópum. Hærri skattur á sykurdrykki hafði þannig meiri áhrif á konur, miðaldra- og eldri einstaklinga, einstaklinga með meiri menntun en einnig voru niðurstöður mismunandi eftir kynþáttum. Eitt prósent hækkun á sykurdrykkjum, lækkaði BMI stuðulinn um tæplega 0,02 hjá mönnum af spænskum uppruna, 0,003 hjá hvítu fólki og 0,001 hjá svertingjum. Niðurstöðurnar eftir kynþáttum voru þó ekki eins áræðanlegar eins og með tekjur.

Í rannsókn Powell og Chaloupka (2009) var því, eins og greint hefur verið frá áður, sýnt fram á að lítil skattahækkun mun ekki hafa veruleg áhrif á BMI stuðul en aftur á móti að verðhækkun á sykri og skyndibita hafi meiri jákvæð áhrif á börn og unglunga, lágtekjufólk og þeirra sem glíma við offitu. Þó að áhrifin séu ekki mikil meðal hvers einstaklings geta þau hins vegar haft mikil áhrif á heildarmyndina ef litið er á myndina í víðu samhengi. Þar sem að börn og unglingar drekka mest af gosdrykkjum og eru næmari fyrir verðbreytingum má búast við að sjá meiri áhrif og meira þyngdartap hjá þeim hópi og mögulega breyttu neyslumynstri til framtíðar. Í rannsókn Powell, Chiqui og Chaloupka (2009) sýndi skattahækkun á gosdrykkjum einnig lítil áhrif á BMI stuðul en þar kom líka fram lítil áhrif á þá sem glíma við offitu.

Þegar rannsókn Powell og Chaloupka (2009) er borin saman við rannsókn Lin, Smith, Lee og Hall (2011) þá sést að niðurstöður þeirra eru ólíkar. Lin, Smith, Lee og Hall (2011) notuðu átta vörutegundir og reiknuðu verðteygni þeirra vara bæði fyrir lágtekju- og hátekju fólk. Allar vörurnar höfðu neikvæða verðteygni og voru allar tölfræðilega marktækar. Verðteygni eftir diet sykurdrykkjum hjá lágtekjufólki var meiri en hjá hátekjufólki (-0,7 á móti -0,46). Verðteygnin var aftur á móti minni hjá lágtekjufólki eftir sykrudum drykkjarvörum, en hjá hátekjufólki (0,95 á móti -1,29) sem eru aðrar niðursöður en Fletcher, Frisvold og Tefft (2009) og Powell og Chaloupka (2009) komust að. Samkvæmt þeirra rannsókn var verðteygni eftir sykrudum drykkjarvörum hjá hátekjufólki minni en hjá lágtekjufólki. Með því að nota breytilegt módel sem mælir tengsl hitaeininga og þyngdar (*dynamic calorie-to-weight model*) fengust þær niðurstöður í rannsókninni að offita drógst saman um 4,1% á einu ári með 20% skattlagningu.

Við beitingu móðelsins (*a dynamic calorie-to-weight model*) má sjá að með því að ½ lítra fanta flaska á Íslandi mun hækka um 2,5% mun það leiða til þess að offita dragist saman um 0,513% á einu ári (Sjá töflu 3).

Tafla 3. Breytilegt módel sem mælir tengsl hitaeininga og þyngdar

| Offita dregst saman % | Aukinn skattur á sykurdrykki % |
|-----------------------|--------------------------------|
| 4,100 | 20,00 |
| 2,050 | 10,00 |
| 1,025 | 5,00 |
| 0,513 | 2,50 |

Edwards (2011) fjallar um það að skattlagning á sykur hafi sérstaklega mikil áhrif á fólk í hópi þeirra tekjulægstu. Það er óvíst hvort að skattahækkunin geti leitt til jákvæðrar breytingar á offitu en skatturinn mun í öllu falli auka útgjöld heimilanna. Edwards (2012) telur að hærri skattlagning á sykraðar drykkjarvörur geti jafnvel leitt til aukinnar neyslu því neytendur skipti yfir í ódýrari hitaeiningar eða vörur. Það mun því ekki eitt og sér hafa áhrif á offitu- og ofþyngdar vandamál. Hér er því um að ræða verðvixlategni þar sem verðhækkun á einni vöru veldur því að eftirspurn eftir annarri vöru eykst (Ágúst Einarsson, 1994). Scroheter, Lusk og Tyner (2008) tóku undir þessa fullyrðingu en þeir töldu einnig að sykurskattur gæti leitt til þess að neytendur skiptu einfaldlega yfir í ódýrari vörur sem gætu jafnvel haft meiri hitaeiningar en þær fyrri og þar af leiðandi leitt til aukinnar hitaeininganeyslu.

Edwards (2012) vitnar í Adam Smith í grein sinni, en Smith er einn af frumkvöðlum hagfræðinnar og taldi að markaðurinn ætti að vera frjáls því að þannig yrði hagnaður neytenda sem mestur. Edwards skrifar að Smith hafi skilgreint sykur, áfengi og tóbak sem góðærisvörur með aukinni skattaálagningu, því að þessar vörur hafi verið lúxus vörur á sínum tíma. Smith hefði aldrei stutt þá leið að leggja misháa skattprósentu á staðkvæmdarvörur, eins og gert er með því að leggja skatt á sykurdrykki fremur en hitaeiningar. Áður fyrr hafi verið lagður hærri skattur á frönsku hrásykursvöruna, molasykur (*molasses*). Í kjölfar þess gerðist tvennt, annars vegar keyptu ameríkanar meiri sykur frá Bretlandi, þar sem hann varð nú ódýrari en sá franskir og hins vegar var skatturinn sem var lagður ofan á franska hrásykurinn notaður til þess að borga skuldir úr stríði. Smith var á móti slíkum kaupauðgisstefnum vegna

þess að hann taldi þær pólitískar og að það væru frekar ríkisstjórnirnar sem nytu góðs af þeim en almenningur.

Íslenska ríkisstjórnin mun auka tekjur sínar um rúmlega 800 milljónir með auknum álögum á vörur með viðbættum sykri (Þingskjal 611, 2012-2013). Ísland er skuldum vafin þjóð, líkt og Bandaríkjamenn voru á þeim tíma er Adam Smith var uppi. Því má spyrja sig hvort að þær 800 milljónir sem munu skila sér í ríkissjóðinn fari raunverulega í uppbyggingu heilbrigðisgeirans, til að aðstoða fólk við offituvandamál eða í fyrirbyggjandi aðferðir er varða offitu, eins og mælt er með í rannsókn Andreyeva, Chaloupka og Brownell (2011) eða hvort þessar tekjur fari til að greiða niður skuldir þjóðarinnar eftir efnahagshrunið, þar sem lýta má á tekjuöflunina sem fjárfestingu til lengri tíma litið.

Edwards (2011) tók saman niðurstöður mismunandi rannsókna og skoðaði hversu mikil 20% skattlagning á gosdrykki hefði á BMI stuðulinn.

Tafla 4. Samantekt Edwards (2011)

| Rannsóknir | Úrtak | Staðkvæmdarvörur | Breyting á BMI % |
|---------------------------|------------|------------------|------------------|
| Andreyeva o.f.l (2011) | Þýði | Nei | -3,29 |
| Finkelstein o.f.l. (2010) | Heimilin | Já | -0,46 |
| Fletcher o.f.l. (2010) | Þýði | Já | -0,23 |
| Flecther o.f.l. (2010) | Fullorðnir | Já | 0,00 |
| Scroeter o.f.l. (2008) | Fullorðnir | Já | 0,00 |
| Sturm o.f.l. (2010) | Heimilin | Já | -0,22 |

Sú rannsókn sem sýndi mestu áhrifin á BMI, eða minnkun um 3,29%, var rannsókn Andreyeva o.fl. (2010) en það var líka eina rannsóknin sem mældi ekki áhrif staðkvæmdarvara sælgætis eða gosdrykkja. Allir hinar rannsóknirnar sýndu fram á lítil eða engin áhrif eins og í tilviki Fletcher o.fl. (2010) og Scroeter o.fl. (2008).

Könnun sem gerð var í Bandaríkjunum átti að kanna viðbrögð fólks við 20% skattlagningu á sykraða drykki. Þátttakendurnir voru 592 talsins, búsettir víða um Bandaríkin. Rannsóknin var framkvæmd með handahófskenndum úthringingum þar sem spurt var um neyslu viðmælandans á sykrudum drykkjum og hver hugsanleg viðbrögð hans yrði við 20%

skattaálagningu. 91% þátttakenda töldu að neysla á sykrudum drykkjum yki hættuna á offitu. Meirihluti þeirra 36% þátttakenda sem voru fylgjandi aukinni skattlagningu á þessar vörur voru á aldrinum 18-24 ára, með BMI stuðul yfir 30 og þar með of feitir og með herra menntunarstig. Þriðjungur þátttakenda sagðist draga úr neyslu sinni á gosdrykkjum ef lagður yrði 20% skattur á þessar vörur (Rivard o.fl., 2012).

Lögð var fyrir önnur opinber könnun á netinu í Bandaríkjunum í janúar til mars árið 2011 þar sem náð var til margra þátttakenda. Markmið könnunarinnar var að kanna viðbrögð almennings við ýmsum skattaáðgerðum. Þar voru 60% sammála um að skattur á gosdrykki væri handahófskenndur þar sem hann kæmi ekki í veg fyrir neyslu á öðrum óhollum matvælum. Meirihlutinn var einnig sammála um að skatturinn væri auðveld leið fyrir stjórnvöld til að mæta fjárhagsáætlunum sínum. 53% þátttakenda taldi skattinn vera óviðeigandi afskipti stjórnvalda af einkaneyslu (Barry, Niederdeppe og Gollust, 2013). 51% þátttakenda taldi sykurskattinn hafa slæm áhrif á fjárhag þeirra tekjulægstu. 49% þátttakenda töldu gosdrykki vera einu helstu ástæðu offitu og 41% þátttakenda taldi skattinn vera ásættanlegan ef hann myndi hækka ríkistekjur og nýtast í forvarnir gegn offitu (Barry, Niederdeppe og Gollust, 2013). Hérna má þó gera ráð fyrir að þeir sem eru á annað borð að fara á netið og svara svona könnunum séu með fyrirfram myndaðar skoðanir á málunum og því úrtakið ekkert sérlega handahófskennt. Aðrar kannanir hafa einnig leitt í ljós að almenningur er tilbúin til þess að borga aukinn skatt ef að hagnaðurinn sé notaður í forvarnir gegn offitu barna (Cawley, 2008).

Í rannsókn sem Parker framkvæmdi árið 2009 greindi hann athugasemdir samskiptasíðunnar Twitter. Á þeirri síðu voru flestir sammála því að það hefði lítil áhrif á neyslumynstur fólks að skattleggja óhollustu eins og sykur. Einn tístarinn, Emily Boss, benti á reykingar sem dæmi um lélega skattaálagningu, því þrátt fyrir að verðið hafi snarhækkað á þeim að þá reyki fjöldi manns enn þann dag í dag. Hinsvegar hefur reykingamönnum farið fækkandi seinustu ár. Emily vill einnig meina að ef að fólk þráir eitthvað nógu mikið, hvort sem það er hollt eða ekki, að þá eru þeir aðilar tilbúnir til þess að borga meira fyrir þær vörur. Niðurstöður vísindamanna við Háskóla í Svíþjóð leiddu í ljós að sykur væri jafn ávanabindandi og kokaín („Addiction to cocaine“, 2012). Þegar að sykurfíknin er orðin virkilega sterk þá er mjög líklegt að fólk sé tilbúið að reiða út fúlgur fjár fyrir matvörur með viðbættum sykri. Emily bætti við að hennar mati væri þetta leið stjórnvalda til að fá auka tekjur í kassann, en hinsvegar reyndu þau að láta þetta lýta út sem hag þjóðarinnar. Aðrir meðlimir tóku undir með henni en þó skipti máli hvort að tekjurnar yrðu notaðar við uppbyggingu heilbrigðiskerfisins. Annar tístari, Jill Donovan Clark, lagði til skattalækkunar á

líkamsræktarstöðvar sem að hans mati myndi ýta undir reglulega hreyfingu almennings. Aðrir meðlimir tóku undir og sögðu að vörur eins og áfengi, tóbak og sykur væru vörur sem yrðu alltaf freistandi fyrir fólk en með því að lækka skatta á „hollustu“ og hreyfingu myndu fleiri nýta sér þá þjónustu og velja frekar hollari matvörur (Parker, 2009).

5.2 Skaðsemi sykurs

Dr. Robert Lustig er barnalæknir í Bandaríkjunum og hefur hann sérhæft sig í ofþyngd barna. Hann hefur í 16 ár rannsakað áhrif sykurs á miðtaugakerfið, efnaskipti og sjúkdóma. Hann lýsir sykri sem eiturlýfi, sykur sé jafn ávanabindandi og eitradur og eiturlýfin kókaín og heróín (Boseley, 2013). Niðurstöður vísindamanna við Uppsalaháskóla í Svíþjóð sýna fram á að sama skýring kunni að liggja að baki truflanna í heilaboðum á sykurfíkn og eiturlýfjafíkn („Addiction to cocaine“, 2012). Matvælaíðnaðurinn hafi því bætt sykri í matvörur til að auka sölu á þeim. Ef framleiðandi morgunkorns myndi bæta morfíni út í morgunkornið til þess að auka sölu þess, hver yrði viðbrögð fólks? Lustig telur að það sé sambærilegt við það sem framleiðendur eru að gera með sykur. Í bók sinni *The Bitter truth about sugar* greinir hann frá því að neysla ungs fólks á Coca-Cola og Pepsi sé jafn mikill valdur offitu og hamburgarar. Matvörur sem hækka insúlínið í líkamanum séu vandamálið, en Lustig kennir insúlíni um 75-80% af offitu heimsins. Insúlín er hormón sem veldur orku sem geymir fitufrumur. Sykur er mesti skaðvaldurinn, en þrjú aðrir flokkar valda þessu einnig, en það eru transfitusýrur, áfengi og amínósýrur. Skilaboð Lustigs eru þau að ódýr sykur sé að stofna lífi manna í hættu. Í löndum þar sem fólk hefur meiri aðgang að sykri hefur sykursýki aukist til muna. Tíðni sykursýkis hækkaði um 1,1% fyrir hverja 150 kcal af sykri í boði fyrir hvern einstakling á hverjum degi – eða eina dós af Coca-Cola. Lustig telur að ekki þurfi að uppræta allan sykur úr mat- og drykkjarvörum heldur að fá það niður á það stig að það sé ekki eitrad. Bandaríkjamenn innbyrða í dag 22 teskeiðar af sykri á dag, en það þyrfti að minnka það niður í 6 teskeiðar fyrir konur og 9 fyrir karla. Neyslan færi með því undir eiturlýfjafíkn (Boseley, 2013).

Í grein Gearhardt, Roberts og Ashe (2013) var fjallað um fleiri rannsóknir sem gerðar hafa verið til þess að kanna hina ávanabindandi fíkn í sykur, en flestar þessara rannsókna hafa notast við dýr. Í einni af rannsóknunum voru rottur mataðar á sykri en niðurstöður sýndu fram á að þörfin kallaði á sífellt meira magn eftir efninu. Fóru þær að neyta sykurs í meira magni auk þess sem þær sýndu mikil viðbrögð þegar þeim var hætt að gefa sykur. Í greininni er einnig fjallað um það að neytendur séu best bærir til að ákvarða neyslu sína sjálfir, en

hinsvegar séu upplýsingar um vörurnar oft ábótavant. Einnig er því kastað fram að sé sykur jafn ávanabindandi eins og það þyki búið að sanna að þá beri stjórnvöldum að setja upp reglugerðir sem ákvarði hvaða upplýsingum um vörurnar framleiðendum séu skylt að veita neytendum og í hvernig formi. Þar gæti verið hægt að notast við viðvörumerki, staðreyndir um sykur utan á sælgæti eða önnur miðlunartæki sem virka á áhrifaríkan hátt. Reykingarmönnum eru veittar slíkar upplýsingar um skaðsemi reykinga og hversu ávanabindandi nikótín sé. Ef að sykur er líka ávanabindandi ætti ekki neytendum að vera veittar upplýsingar um skaðsemi sykurs? Gæti það verið áhrifameiri lausn en að skattleggja sykur?

5.3 Mun sykurskatturinn leysa offituvandann?

Í grein sem gefin var út að OECD (2012) var fjallað um það hvort að aðgerðir stjórnvalda um að leggja skatt á vörur sem innihalda fitu og sykur séu raunveruleg lausn við offituvandanum. Þar segir að það byggist allt á verðteygni en það getur hins vegar reynst erfitt að vita hvernig neytendur bregðast við þegar lagður er aukinn skattur á vöru. Sumir bregðast þannig við að þeir draga úr neyslu á hollum matvörum og fara beinlínis að kaupa meira af skattlögðu, óhollu matvörunum. Aðrir skipta yfir í staðkvæmdarvörur, en þær geta verið jafn óhollar og upprunalega varan, jafnvel verri. Að lokum þykir ljóst að neytendur eiga eftir að sitja annaðhvort uppi með meiri fjárhagslega byrði eða þeir eiga eftir að breyta neyslu sinni á vörum með viðbættum sykri. Áhrif skattlagningar á framleiðenda byggir einnig á teygni eftirspurnar hjá neytendum fyrir skattlögðu vörunni. Í grein OECD segir einnig að ef skatturinn sé vel hannaður, þannig að hann nái yfir allar staðkvæmdarvörur, að þá muni neytendur draga úr neyslu sinni og á sama tíma borga meira fyrir óhollu vörurnar sem þeir neyttu áður.

5.4 Samantekt rannsókna

Þegar skoðaðar eru niðurstöður rannsókna sést að meginástæða þess að leggja á skatt á matvörur með viðbættum sykri sé tilraun til þess að draga úr offitu í heiminum. Þá er aðallega verið að rannsaka áhrif sykraðra drykkja, en rannsóknir sýna að neysla þeirra er gríðarleg í heiminum öllum og þessir drykkir einn stærsti orsakavaldur offitu. Margar rannsóknir hafa verið gerðar til þess að kanna áhrif á bæði neyslu og þyngdaráhrifa í kjölfar sykurskattsins og eru niðurstöðurnar jafn misjafnar og þær eru margar (sjá meðal annars Andreyeva, Chaloupka

og Brownell, 2011; Brownell o.fl., 2009; Finkelstein o.fl., 2013; Jacky, 2011 og Lin, Smith, Lee og Hall, 2011).

Sumar niðurstöður rannsókna sem gerðar hafa verið gefa til kynna að aukin skattaálagning á mat- og drykkjavörur með viðbættum sykri muni hafa jákvæð áhrif á offitufaraldurinn, neysla á sykrudum matvælum muni dragast saman en offita minnka ekki nema lítillega (sjá meðal annars Lin, Smith, Lee og Hall, 2011; Powell og Chaloupka, 2009 og Powell, Chriqui og Chaloupka, 2009). Rannsóknir Finkelstein o.fl. (2013) og Lin, Smith, Lee og Hall (2011) gáfu til kynna að áhrifin geta verið töluverð til skamms tíma en til lengri tíma eru þau lítil. Í heildina litið eru þetta þó töluverðar breytingar og þar af leiðandi munu heilsufarsvandamál, sykursýki, hjarta- og æðasjúkdómar í heiminum fara fækkandi og í kjölfarið mun kostnaður vegna þessara sjúkdóma, auk offitu, dragast saman. Fræðimenn þessara rannsókna segja að við skattlagningu muni fólk annað hvort skipta út sykrudu vörum fyrir hollari vörur, sem eru þar af leiðandi ódýrari, eða einfaldlega halda áfram að kaupa skattlögðu vörurnar, en kaupa þær í minna magni. Einnig tala þeir um að tekjur í ríkiskassana muni hækka töluvert við innleiðingu skattsins og gætu þær tekjur nýst vel við uppbyggingu heilbrigðiskerfisins og í forvarnir gegn offitu.

Aðrir fræðimenn eru hins vegar á öðru máli og hafa komist að þeim niðurstöðum í rannsóknum sínum að skattlagningin mun hafa lítil sem engin áhrif á neyslumynstur og heilsu manneskjunnar (sjá meðal annars Edwards 2011 og Powell o.fl 2012). Fólk muni hreinlega skipta yfir í staðkvæmdarvörur og þær séu svo ef til vill óhollari en upprunalega varan. Þar af leiðandi munu engin jákvæð áhrif verða á offitu. Komið hefur fram í rannsóknum að sykur sé, líkt og kókaín, ávanabindandi og ef að einstaklingurinn vill eitthvað að þá muni hann kaupi sér það, sama hvað það kostar (Parker, 2009). Sumar rannsóknir sýndu að sykurskatturinn hefði engin áhrif á fjárhagsstöðu fólks og BMI stuðul (Nederkorn o.fl., 2011) meðan aðrar rannsóknir sýndu fram á að skatturinn hefði meiri áhrif á fólk í lágtekjuhópi (sjá meðal annars Fletcher, Frisvold og Tefft, 2009). Við gerð rannsókna á samskiptamiðlum kom einnig í ljós að sumum fannst sykurskattur vera of mikil afskipti stjórnvalda af frelsi einstaklingsins og leið ríkisstjórna til þess að fá auka tekjur inn í ríkiskassann til að borga eldri skuldir (Marlow, 2012 og Parker, 2009).

Í þessum rannsóknum hafa komið fram fjölda annarra hugmynda um hvernig megi draga úr offitu án aukinnar skattlagningu á vörur með viðbættum sykri (sjá meðal annars Andreyeva, Long og Brownell, 2010; Jacky, 2011; Powell o.fl., 2012 og Sturm og Datar, 2008). Sýnt var fram á það í rannsókn Powel o.fl. (2012) að lækkun verðs á grænmeti og ávöxtum leiddi til meiri þyngdartaps fólks, heldur en að leggja á sykurskatt og sömuleiðis

fengust jákvæðari niðurstöður við að leggja skatt á skyndibitafæði. Andreyeva, Long og Brownell (2010) sýndu fram á að með því að lækka verð á grænmeti og ávöxtum um 10%, ykist neysla ávaxta um 7% og grænmetis um 5,8%. Aðrar rannsóknir (sjá meðal annars Jacky, 2011) lögðu fram tillögur um að breyta þyrfti markaðssetningu auglýsinga á óhollu fæði til barna.

Tafla 5. Samantekt rannsókna á sykrudum drykkjum í Bandaríkjunum

| Rannsóknir | Teygni | Nálgun | Þýði | Skattprósenta á gosdrykki | Minnkun á neyslu % | Fækkun á Kcal | Breyting á þyngd (kg)/BMI á ári 1 | Fylgjandi |
|---|-----------|---|---------------------------|---------------------------|--------------------|---------------|-----------------------------------|-----------|
| Andreyeva, Chaloupka og Brownell (2010) | -0,79 | Skattur á gosdrykki án staðkvæmdarvæðinga | Allir | 10% | 8%-10% | 25-30 kcal | Ekki mælt | Já |
| Andreyeva, Chaloupka og Brownell (2011) | -0,8 | Skattur á alla sykraða drykki án staðkvæmdarvæðinga | Allir | 20% | 24% | 45-50 kcal | Ekki mælt | Já |
| Marlow (2012) | Ekki mælt | Skattur á alla sykraða drykki með staðkvæmdarvæðingum | Allir | 20% | 15% | Ekki mælt | Ekki mælt | Nei |
| Lin, Smith, Lee og Hall (2011) | -1,29 | Skattur á alla sykraða drykki með staðkvæmdarvæðingum | Hátekjufólk - fullorðnir | 20% | Ekki mælt | 33 kcal | 0,95 kg | Nei |
| | -0,95 | Skattur á alla sykraða drykki með staðkvæmdarvæðingum | Lágtekjufólk - fullorðnir | 20% | Ekki mælt | 37 kcal | 1,04 kg | Nei |
| Finkelstein o.fl. (2013) | -1,32 | Skattur á alla sykraða drykki með staðkvæmdarvæðingum | Allir | 20% | 4,7% | 24,3 kcal | 0,72 kg | Já |
| Levy og Friend (2012) | -0,9 | Skattur á alla sykraða drykki með staðkvæmdarvæðingum | Allir | 20% | 18% | 32 kcal | Ekki mælt | Já |
| Sturm og Datar (2008) | Ekki mælt | Skattur á alla sykraða drykki án staðkvæmdarvæðinga | Yngstu grunnskólanemar | 20% | Ekki mælt | 15,2 kcal | Ekki mælt | Nei |
| Powell, Chiqui, Khan o.fl. (2012) | -1,21 | Skattur á alla sykraða drykki með staðkvæmdarvæðingum | Allir | 20% | 25% | Ekki mælt | Ekki mælt | Nei |
| Fletcher, Frisvold og Tefft (2009) | Ekki mælt | Skattur á sykraða drykki með staðkvæmdarvæðingum | Hátekjufólk | 1% | Ekki mælt | Ekki mælt | >0,01 BMI | Nei |
| | Ekki mælt | Skattur á sykraða drykki með staðkvæmdarvæðingum | Lágtekjufólk | 1% | Ekki mælt | Ekki mælt | <0,01 BMI | Nei |
| | Ekki mælt | Skattur á sykraða drykki með staðkvæmdarvæðingum | Allir | 20% | Ekki mælt | Ekki mælt | 0,06 BMI | Nei |

Höfundar ritgerðarinnar báru saman niðurstöður níu helstu rannsóknanna sem rætt hefur verið um í ritgerðinni. Allar rannsóknirnar voru framkvæmdar í Bandaríkjunum á árunum 2008 til 2013. Hér er aðeins um að ræða þær rannsóknir sem mældu áhrif aukins skatts á sykraða drykki. Fimm rannsóknir af níu voru ekki fylgjandi því að leggja á sykurskatt, þrátt fyrir að niðurstöður þeirra gáfu til kynna að neysla drógst saman þar sem áhrifin voru óveruleg til lengri tíma. Fjórar rannsóknir voru fylgjandi sykurskatti, en tvær af þeim rannsóknum mældu ekki áhrif staðkvæmdarvæðis og þar af leiðandi má gera ráð fyrir að niðurstöður þeirra rannsókna hafi gefið jákvæðari niðurstöður en ef það hefði verið mælt áhrif staðkvæmdarvæðis. Ekki hafa verið gerðar neinar samskonar rannsóknir hér á landi og því aðeins hægt að horfa til rannsókna erlendis. Því má búast við að Alþingi hafi horft á samskonar rannsóknir og fjallað er um í þessari ritgerð og hafi byggt ákvarðanir sínar á þeim. Setja má spurningarmerki við það hvort að rannsóknarnefnd Alþingis hefði átt að leggja á eigin rannsóknir á áhrifum sykurskatts á Íslandi og byggja ákvörðun sína á þeim í stað þess að horfa til rannsókna erlendis þar sem áhrifin eru ekki þau sömu milli landa. Offita í Bandaríkjunum var 35,4 % á árunum 2007-2009 (Shields, Carroll og Ogden, 2011) á meðan hún var 20% á Íslandi (Lýðheilsustöð, 2009). Þannig má gera ráð fyrir að offita í heild sinni dragist meira saman í Bandaríkjunum en á Íslandi.

5.5 Samanburður rannsókna og tillögur Alþingis

Sykurskatturinn sem leggst á hér á landi á matvörur er í réttu hlutfalli við viðbættan sykur eins og í grein Brownell o.fl. (2009). Einnig á að afnema vörugjöld á þeim matvælum sem ekki innihalda viðbættan sykur til dæmis hreina ávaxtasafa. Jacky (2011) benti á að það væri skilvirkari leið að skattleggja gosdrykki eftir því sem sykurinnihaldið færi upp fyrir ákveðin mörk, heldur en að skattleggja alla gosdrykki. Þannig geta neytendur skipt út sykrudu vörum sem skattlagðar voru fyrir hollari vörur. Málið er þó ekki alveg svo einfalt þar sem neytendur hafa enn kost á því að kaupa sér óhollar matvörur eins og skyndibita (Edward, 2012). Samkvæmt greiningu Alþingis á neysla gosdrykkja að dragast saman um 1,6% þegar gosdrykkir hækka í verði um 2,5%. Í rannsókn Finkelstein o.fl. (2013) leiddu niðurstöður þess í ljós að ef sykur hækkaði um 20% myndi neysla dragast saman um 4,7%, sem nemur um 24,3 hitaeiningum á dag. Það myndi leiða til 0,72 kg á 1 ári og 1,3 kg á 10 árum. Þarna er verið að miða við að neysla dragist saman um 4,7%. Ef við notumst við þennan ramma fyrir greiningu ráðuneytisins að þá mun 1,6% samdráttur í neyslu á vörum með viðbættum sykri leiða til þess að Íslendingar léttist um 0,25 kg á 1 ári eða 0,45 kg á 10 árum. Þannig má draga

Þá ályktun að sykurskatturinn ætti annars vegar að hafa enginn áhrif þar sem neytendur skipti einfaldlega yfir í ódýrari staðkvæmdarvörur eða hins vegar leiða til þess að neytendur kaupa minna magn af sætindum þar sem að skatturinn leggst á allar vörur með viðbættum sykri, en breytingin yrði það lítil að hún mun ekki ná að draga úr offituvandamáli þjóðarinnar. Þó mun sykurskatturinn hafi jákvæðar breytingar í för með sér þó hann dragi ekki einn og sér úr offituvandamáli þjóðarinnar, þ.e.a.s hann gæti snúið þróuninni við þannig að Íslendingar sem heild hætti að þyngjast.

6. Stefna nágrannaþjóða

6.1 Stefna nágrannaþjóða okkar í ríkisfjármálum

Margar þjóðir í heiminum hafa gripið til þeirra aðgerða að skattleggja óhollustu. Danir hafa nýlega innleitt sykurskatt eða á árinu 2010, en afnámu hann hinsvegar um áramótin 2012/2013 (OECD, 2012). Noregur leggur skatt á sykur og súkkulaði og Finnland leggur einnig skatt á ís og önnur sætindi. Nýlega hóf Frakkland að skattleggja sykraða drykki og einnig hafa nokkur fylki í Bandaríkjunum tekið upp hið sama. Það land sem hefur hins vegar gengið lengst í þessari baráttu er Ungverjaland, en þeir hafa tekið upp á því að skattleggja allan mat sem er með hátt hlutfall fitu, sykurs og salts. Á Írlandi, Ítalíu, Bretlandi og Rúmeníu hefur einnig verið til umræðu að skattleggja óhollustu en frumvarp þess efnis í Rúmeníu náði þó ekki fram að ganga („Skattur á óhollustu“, 2012).

6.1.1 Danir

Nágrannar okkar Danir lögðu á sykurskatt árið 2010 en þá hækkuðu þeir skatta á súkkulaði, ís og nammi um 25% (OECD, 2012). Skatturinn var lagður á með það að markmiði að draga úr offitu þjóðarinnar. Þeir ákváðu að afnema skattinn þar sem ekki var hægt að sýna fram á bein tengsl á milli minni sykurneyslu og aukinnar skattbyrði neytenda, auk þess sem aðferðin var bæði flókin og kostnaðarsöm bæði fyrir skattayfirvöld og neytendur (Bjarni Már Gylfason, 2012). Niðurfelling sykurskattsins tók gildi um áramót 2012-2013.

Fituskatturinn sem lagður var á í Danmörku árið 2011 var 2,15 evrur eða 16 danskar krónur á hvert kíló af mettaðri fitu á matvörum sem eru meðal annars smjör, mjólk, pizza,

olíur, kjöt og foreldaður matur. Skatturinn vegna álagningar á fitu og sykur skilaði í kringum 200 milljónum evrum inn í ríkissjóð árið 2011 (OECD, 2012).

6.1.2 Finnland

Frá 2011 tók Finnland upp aftur skattaálagningu á sælgæti, sem hafði verið fyrir hendi árið 1999, en hann jafngildir 0,75 evrum á hvert kíló. Gildandi skattar á gosdrykkjum voru hækkaðir úr 4,5 sentum í 7,5 sent á hvern líter og skilgreiningin víkkuð til að ná yfir helstu flokka drykkjarfanga (EPHA, 2012). Upprunalega átti að leggja tæplega eina evru á hvert kílógram af sælgæti, en það var lækkað niður í 0,75 evrum á hvert kílógram (OECD, 2012). Eftir að Danmörk innleiddi skattinn á mettaðri fitu, hafa ríkisstjórnir Finnlands og Svíþjóðar verið að íhuga að innleiða svipaðan skatt (EPHA, 2012).

6.1.3 Frakkland

Í Frakklandi var lagður á skattur á sykraða drykki í janúar 2012. Skatturinn nær bæði til drykkjavara sem eru með viðbættum sykri og gervisykri. Skatturinn er 0,072 evrum á hvern líter fyrir báða flokkanna og á að skila ríkinu 280 milljónum evra inn í ríkissjóð á ári hverju (OECD, 2012).

6.1.4 Ungverjaland

Árið 2011 var lagður á skattur í Ungverjalandi á allar vörur með miklum sykri, salti og koffeíni, þar á meðal sykruðum drykkjum. Skatturinn á aðeins að ná yfir til þeirra vara sem neytendur hafa kost á hollari vöru í staðinn. Skatturinn mun skila ungversku ríkisstjórninni árlega 70 milljónum evra í tekjur (OECD, 2012). Það eru rúmlega 11,8 milljarðar íslenskra króna miðað við gengi í árslok 2012 (Seðlabankinn, e.d). Tekjurnar sem skila sér í ríkissjóð munu vera notaðar í uppbyggingu heilbrigðiskerfisins sem hefur orðið fyrir miklum áhrifum af völdum efnahagshrunsins (EPHA, 2012).

7. Aðrar leiðir stjórnvalda

7.1 Aðrar leiðir í átt að betri heilsu

Lögð hefur verið fram tillaga á Alþingi að skyndibitastöðum sé skylt að upplýsa um hitaeiningafjölda í þeim réttum sem þeir bera fram. Í Bandaríkjunum er gert ráð fyrir að skyndibitakeðjur sem eru með fleiri en 20 staði upplýsi um hitaeininga innihald á skömmtunum sem þar eru seldir. Talið er að þetta hafi jákvæða þróun í för með sér þar sem neytendur velji sér frekar hollari skyndibita. Gert er ráð fyrir að upplýsingum sé komið fyrir á einfaldan hátt við hvern rétt á matseðli, veggspjöldum eða við afgreiðsluborðið. Reiknað er með að yfir 200.000 skyndibitastaðir í Bandaríkjunum verði með hitaeiningamerkingar á skömmtum sínum á næstunni (Þingskjal 30, 2012-2013). Í Bretlandi gerði *Food Standards Agency* skoðanakönnun árið 2008 sem sýndi að 85% aðspurða töldu að veitingastaðir, kaffihús og krár ættu að bera ábyrgð á að upplýsa um innihald matvöru og 80% töldu að það myndi hafa áhrif á hvar þeir myndu borða (FSA, 2009). Breska ríkisstjórnin hefur í kjölfarið gert samkomulag við stærstu veitingahúsakeðjurnar þar í landi að þeir gefi upp næringarinnihald matarskammtanna. Reiknað er með að minnsta kosti 17 veitingahúsakeðjur veiti þessar upplýsingar á yfir 350 sölustöðum um Bretland (Þingskjal 30, 2012-2013).

Hér á landi hefur nú þegar verið stigið það skref að setja upp ráðleggingu af hæfilegum skammti af sætindum fyrir bæði börn og fullorðna fyrir ofan nammibarinn í Krónunni. Verslunin Víðir hefur ákveðið að taka nammibarinn niður með það að leiðarljósi að sýna samfélagslega ábyrgð (Karen D. Kjartansdóttir, 2012).

7.2 Leiðbeiningar fyrir stjórnvöld

Gefnar hafa verið út leiðbeiningar af WHO um það hvernig stjórnvöld skuli hanna stefnur til að stuðla að hollara mataræði og meiri hreyfingu í samfélaginu. Möguleikarnir sem Alþjóðaheilbrigðisstofnunin hefur sett fram eru að draga úr auglýsingum á mat og drykkjum sem eiga að höfða til barna, takmarka mat sem inniheldur mikla fitu eða mikinn sykur í skólum, yfirfara landbúnaðarstefnur til að tryggja að þær séu ekki að hafa óæskileg áhrif á þyngd landsmanna og skattleggja óhollari matvæli, samanber sykurskatt og fituskatt. Stjórnvöld þurfi einnig að tryggja nægilegt framboð af hollum matvörum og auðvelt aðgengi að þeim („Health agency presents global plan to fight obesity“, 2004).

Einstaklingar eru hvattir til að auka neyslu á grænmeti og ávöxtum, heilhveiti,

baunum og hnetum og draga úr neyslu á sykri, fitu og salti. Auk þess hvetur Alþjóðaheilbrigðisstofnun fólk til að hreyfa sig að minnsta kosti 30 mínútur á dag („Health agency presents global plan to fight obesity“, 2004).

Í grein Buhler o.fl. (2013) var fjallað um nokkur góð ráð fyrir stjórnvöld til þess að stuðla að heilbrigðari matarvenjum og til að draga úr eftirspurn af sælgæti. Þá þarf að hanna og breyta þeim stefnum sem hafa áhrif á skólakerfi, vinnustaði og almenningssvæði. Í fyrsta lagi, líkt og WHO, leggja höfundar greinarinnar til þess að hækkað verði vörugjald af sykri um \$0,05 á hvern 100 ml. Lögðu þeir einnig til um sérmerkingar utan á pakkingum sem segja til um hve mikið varan hefur hækkað í verði af völdum sykurskatts til þess að neytendur geri sér betur grein fyrir því. Í öðru lagi leggja þeir til að minnsta kosti helmingur af tekjuöflun vegna skattsins verði notaður til þess að efla heilbrigðiskerfið og til frekar umbreytinga á umhverfi í kringum mat til þess að stuðla að hollara fæðuvali. Það væri til dæmis hægt að gera með því að niðurgreiða hollari máltíðir í skólum eða niðurgreiða ávexti og grænmeti, til þess að það sé auðkjósanlegri kostur. Í þriðja lagi leggja þeir áherslu á að draga úr markaðssetningu á óhollum matvörum sem höfða til barna, eins og Alþjóðaheilbrigðisstofnunin gerir. Í fjórða og síðasta lagi leggja þeir áherslu á að mikilvægt sé að mæla áhrif þyngdarbreytingar og offitu fyrir og eftir álagningu skattsins.

8. Niðurstaða

Niðurstöður rannsóknarverkefnisins leiddu í ljós að vaxandi offitu- og heilsufarsvandi er til staðar á Íslandi og ljóst er í ljósi rannsókna að stjórnvöld þurfa að grípa inn í með því meðal annars að skattleggja óhollustu, bæta merkingar á umbúðum og auka fræðslu og vitund fólks á óhollum matvörum. Fleiri rannsóknir (sjá meðal annars Finkelstein o.fl., 2013; Lin, Smith, Lee og Hall, 2011 og Powell o.fl., 2012) en færri bentu til þess að aukin skattlagning ein og sér á sykur hefur lítil áhrif á þyngdar- og heilsufarsbreytingar. Sumar rannsóknir (Edwards, 2011 og Scroheter, Lusk og Tyner, 2008) bentu jafnvel til þess að aukin skattlagning gæti leitt til þess að eftirspurn eftir óhollustu aukist þar sem neytendur velji sér hlutfallslega ódýrari staðkvæmdarvörur. Offita hefur þrefaldast á síðustu 23 árum en dregið hefur úr henni undanfarið. Árið 1990 var hlutfall offitu á Íslandi 8% en árið 2007 var það komið upp í 20% og hefur það hækkað lítilega eftir það (Lýðheilsustöð, 2009). Hlutfall offitu kvenna er ögn hærri en hjá körlum eða árið 2007 var það 21,3% hjá konum á meðan það var 18,9% hjá körlum. Með þessari þróun mætti því búast við því að eftir 20 ár muni rúmlega 70%

þjóðarinnar vera of feit. Offita hefur slæm áhrif á lífsgæði og heilsu fólks en offita er talin vera meðal alvarlegustu heilsufarsvandamálum nútímans (WHO, 2013a). Rúmlega helmingur fullorðinna í dag eru of þungir í 19 af 34 löndum OECD. Árið 2009 var hlutfallið hæst í Bandaríkjunum 34% en lægst í Kóreu og Japan 4%. Á sama tíma var hlutfallið 20% á Íslandi sem er svipað og í Finnlandi en var 10-13% á hinum Norðurlöndunum (OECD, 2011). 2,8 milljónir manna deyja á ári hverju af völdum offitu auk þess sem 44% af sykursýki, 23% af hjartasjúkdómum og milli 7% til 41% af ákveðnum krabbameinstegundum má rekja til offitu (WHO, 2013a). Vaxandi offita meðal barna hefur vakið miklar áhyggjur út um allan heim en árið 2011 voru meira en 40 milljónir barna undir 5 ára aldri of þung. Áður fyrr þekktist offita einungis meðal hátekju- og miðtekjuríkja en nú fyrirfinnst hún einnig í lágtekjuríkjum (WHO, 2013a).

Sykurneyslan jókst úr 669,7 milljónum árið 2000 í 2323 milljónir árið 2011 sem nemur 247% hækkun („Útfluttar og innfluttar vörur eftir vörudeildum SITC Rev. 4, 1999-2011“, 2012). Margir vísindamenn hafa komist að þeirri niðurstöðu að sykur sé jafn ávanabindandi og virki svipað á heilann og eiturlyf. Orsök eiturlyfjafíkla getur legið í truflun á heilaboðum og sama skýring kann að liggja að baki að sykurfíkn („Addiction to cocaine“, 2012). Þannig er ljóst að gríðarlegur vandi er til staðar og því mikilvægt að stjórnvöld grípi inn í og reyna að stöðva hann á eimhvern hátt.

Athyglisvert þótti að þegar skoðaðar voru tölur um dánartíðni af völdum offitu á Íslandi og sykurneyslu að þá haldast þær tölur ekki í hendur. Á meðan að meðalneysla heimila á sykri, súkkulaði og sælgæti helst tiltölulega stöðug að þá hefur dánartíðni af völdum offitu bæði lækkað töluvert á árunum 2005 til 2006 og svo hækkað gífurlega á árunum 2008 til 2009. Þannig má gera ráð fyrir að offituvaldur Íslendinga stafi að meiri hluta af öðrum ástæðum en of mikilli sykurneyslu, til dæmis of mikilli fitu og salti, þó skoða þyrfti lengra tímabil til að staðfesta það með vissu.

Í kjölfar vaxanda offitu- og heilsufarsvanda var ákvörðun íslenskra stjórnvalda sú að leggja á hinn svokallaða sykurskatt. Frumvarpið var lagt fyrir Alþingi árið 2012 en tók ekki gildi fyrr en 1.mars 2013 (Þingskjal 611, 2012-2013). Sykurskatturinn tekur bæði til innlendra- og innfluttra vara. Vörur til sambærilega nota bera samskonar vörugjald auk þess sem álagning vörugjalda á matvæli skiptist eftir réttu hlutfalli af sykri. Morgunkorn ber þannig vörugjald í hlutfalli við sykurinnihald, sem ekki hafði verið gert hingað til, en lagt verður af vörugjald á þeim matvælum sem ekki innihalda viðbættan sykur til dæmis af hreinum ávaxtasöfum. Nettóáhrif á afkomu ríkissjóðs af sykurskattinum eru auknar tekjur sem nema 775 m.kr. á ári sem gerir um 35% hækkun (Þingskjal 611, 2012-2013). Rannsókn

Andreyeva, Chaloupka og Brownell (2011) réttlætti áhrif sykurskattsins þannig að hægt væri að nota tekjur ríkissjóðs af skattinum í uppbyggingu heilbrigðisgeirans. Verðbreytingin er þó ekki mikil á hverri vöru fyrir sig. Sem dæmi má taka að hálfur líter af Fanta, sem ódýrust var samkvæmt vefkönnun ASÍ í október 2012 108 kr., mun hækka um 2,5% eða í 110 kr (Þingskjal 611, 2012-2013). Samkvæmt greiningu ráðuneytisins á verðteygni þessarar vöru gæti neysla dregist saman um 1,6%. Í rannsókn Finkelstein o.fl. (2013) leiddu niðurstöður þess í ljós að ef sykur hækkaði um 20% myndi neysla dragast saman um 4,7% sem nemur um 24,3 hitaeiningum á dag. Það myndi leiða til 1,6 pund eða rúmlega 0,72 kg á 1 ári og 2,9 pund eða 1,3 kg á 10 árum. Þarna er miðað við að neysla dragist saman um 4,7% og ef við notum þessa kenningu á Íslendinga þá mun 1,6% samdráttur í neyslu leiða til þess að Íslendingar léttist um 0,25 kg á 1 ári og 0,45 kg á 10 árum. Þessar tölur gefa ekki raunhæfa mynd á því að sykurskattur gæti dregið úr offitu. Í flestum rannsóknum sem fjallað var um hér voru könnuð áhrif 20% skattlagningar þar sem lægri skattahækkun þótti ekki sýna árangur. Með því að beita breytilegu módeli sem mælir tengsl hitaeininga og þyngdar (*dynamic calorie-to-weight-model*) úr rannsókn Lin, Smith, Lee og Hall (2011) fengust þær niðurstöður að offita gæti dregist saman um 0,513% með 2,5% hækkun á gosdrykkjum, en ef skattlagning væri aftur á móti 20% gæti offita dregist saman um 4,1% á ársgrundvelli.

Þetta hefur valdið Neytendasamtökunum og Landlækni áhyggjum þar sem þau telja einnig að hækkunin þurfi að vera mun meiri til þess að hún hafi áhrif á neyslumynstur Íslendinga. Einnig sýndu rannsóknir Finkelstein o.fl. (2013) og Lin, Smith, Lee og Hall (2011) fram á að lítil verðhækkun muni ekki stjórna neyslumynstri fólks.

Hefðbundnar hagfræðikenningar gera almennt ráð fyrir því að neytendur séu einna best bærir til þess að ákvarða eigin neyslu og að þeir taki upplýstar og skynsamlegar ákvarðanir byggðar á mati kostnaðar og ábata hegðun sinnar. Afskipti yfirvalda af neysluvali neytenda eru þannig ekki talin skynsamleg nema að eitthvað að framantöldu forsendum bresti. Sömu kenningar gera þó ráð fyrir að einstaklingur neyti ekki vöru ef hún hefur slæm áhrif á heilsufar þeirra. Of mikil neysla ákveðinna matartegunda til dæmis sykurs getur haft skaðleg áhrif á heilsu þeirra og afleiðingarnar eru meiri heilbrigðiskostnaður fyrir þann einstakling og aðra samfélagsþegna sem borga þá hærri skatta og tryggingariðgjöld. Þannig er hægt að færa rök fyrir bæði með eða án sykurskatts (Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, 2004). Teygni getur verið meiri til lengri tíma lítið og því mætti gera ráð fyrir að í kjölfar þess að sykurskattur sé lagður á mun eftirspurn haldast óbreytt fyrst en til lengri tíma verða áhrifin meiri og framleiðendur geta jafnvel brugðist við með meira framboði á sykurlausum vörum. Verðvixltingni kallast það þegar að vöruhækkun á einni vöru leiðir til þess að neyslumynstur

fólks breytist ekki heldur velja neytendur sér hlutfallslega ódýrari staðkvæmdarvörur. Þessi áhrif komu fram í rannsókn Edwards (2011). Einnig hafa komið upp dæmi um að verðhækkun á vöru leiði til þess að eftirspurn hennar eykst eins og í rannsókn Scroheter, Lusk og Tyner (2008). Þetta kallast Giffen-þversögn. Við nefndum áður dæmi þar sem hægt væri að hugsa sér að þegar súkkulaði hækkar í verði hafa þeir tekjulægstu þrátt fyrir allt ekki efni á að kaupa grænmeti og ávexti í staðinn, sem gæti leitt til þess að þeir myndu auka neyslu á súkkulaði og minnka þar með ennþá meira neyslu á grænmeti og ávöxtum.

Sumar niðurstöður rannsókna sem framkvæmdar hafa verið gefa þó til kynna að skatturinn muni hafa jákvæð áhrif og gæti leitt til þess að offita dragist saman og þar af leiðandi munu heilsufarsvandamál dragast saman í heiminum. Þar má nefna rannsókn Brownell o.fl. (2009) og Jacky (2011) en þeirra rannsókn sýndi fram á jákvæð tengsl á milli aukinnar neyslu á gosdrykkjum og aukinnar þyngdar. Báðir lögðu þeir til að sykurskatturinn yrði lagður á þegar sykurinnihald vara er komið upp fyrir viss viðmiðunarmörk. Jacky (2011) lagði ekki til þess að allir gosdrykkir yrðu skattlagðir því þá velji fólk sér einfaldlega ódýrari staðkvæmdarvöru. Einnig benti hann á að það þarf einnig að breyta markaðssetningu vara með viðbættum sykri til barna, en auglýsingar um slík matvæli eru oft stíluð inn á börn og ungmenni. Tekjur ríkissjóðs munu hækka töluvert við innleiðingu skattsins og er talið að tekjurnar myndu nýtast mjög við uppbyggingu heilbrigðiskerfisins og eins í forvarnir gegn offitu. Fletcher, Frisvold og Tefft (2009) komust að þeirri niðurstöðu að skattlagning á sykur hafði meiri áhrif á lágtekjufólk, konur, miðaldra- og eldri einstaklinga, einstaklinga með meiri menntun en einnig voru niðurstöður mismunandi eftir kynþáttum.

Aðrir fræðimenn hafa komist að öðrum niðurstöðum, þ.e.a.s að skattlagning muni hafa lítil sem engin áhrif á neyslumynstur og heilsu þjóðanna þar á meðal vegna þess að neytendur skipti einfaldlega yfir í ódýrari staðkvæmdarvörur. Powell o.fl. (2012) gerðu 14 rannsóknir til að kanna hvort að tengsl væri á milli þess að leggja á aukinn skatt á gosdrykki og líkamsþyngd fólks og aðeins ein rannsókn af 14 sýndi fram á að með því að skattleggja gosdrykki kæmi það í veg fyrir aukinnar þyngdar. Aftur á móti sýndu niðurstöður hans að skattlagning á skyndibitaefni leiddu til þyngdartaps í fjórum af fimm rannsóknum. Það sem sýndi aftur á móti mestu áhrifin var lækun verðs á grænmeti og ávöxtum eins og í rannsókn Pesa og Turner (2001). Önnur rannsókn sýndi (Andreyeva, Long og Brownell, 2010) fram á að með því að lækka verð á ávöxtum og grænmeti gæti neysla þessara vara aukist um 7% á ávöxtum og 5,8% á grænmeti. Eins hefur komið fram að skattahækkun hefur mest áhrif á lágtekjufólk, til dæmis rannsókn Lin, Smith, Lee og Hall (2011) og ætti þar af leiðandi skattalækkun einnig að hafa meiri áhrif á lágtekjufólk. Grænmeti og ávextir yrðu þannig

auðkjósanlegri kostur fyrir fátækara fólk, sem hefur sýnt að leiðir til þyngdartaps innan þess hóps.

Aðrar leiðir sem ríkisstjórnir geta stigið til þess að koma í veg fyrir vaxandi offitu eru margar. Möguleikarnir sem Alþjóðaheilbrigðisstofnunin hefur sett eru meðal annars að breyta markaðssetningu á óhollustu á þeim auglýsingum sem eiga að höfða til barna, skattleggja óhollari matvæli samanber fituskatt og hvetja til aukinnar neyslu á grænmeti og ávöxtum („Health agency presents global plan to fight obesity“, 2004). Einnig þarf að sjá til þess að það sé nóg framboð af hollri matvöru til dæmis með því að niðurgreiða hollari máltíðir í skólum og hanna og breyta stefnum til að stuðla að heilbrigðari matarvenjum og draga úr eftirspurn eftir sælgæti (Buhler o.fl, 2013).

Draga má þá niðurstöðu í ljósi fyrrum rannsókna að verðhækkun á sykrudum matvælum getur haft í för með sér jákvæðar breytingar á þyngd og heilsufar fólks, þó í það litlum mæli að þær muni ekki draga úr offituvanda íslensku þjóðarinnar þó að sykurskatturinn gæti snúið við þróuninni þannig að Íslendingar sem heild hætti að þyngjast. Hægt er að draga þá ályktun að aðrar ráðstafanir hefðu verið betri, þar á meðal að lækka skatta á grænmeti og ávöxtum, niðurgreiða líkamsræktarkort, bæta merkingar á umbúðum þannig að innihald óhollari vara skili sér betur til neytandans og síðast en ekki síst að takmarka mat sem inniheldur mikla fitu eða sykur í skólum.

9. Lokaorð

Það er okkar niðurstaða að það þarfnast frekari rannsókna, bæði á Íslandi og erlendis hvort að sykurskattur geti dregið úr offituvandamálinu, með því að reyna að stýra neyslumynstri í átt að hollari matvörum eða minna magni af þeim óhollu. Margar rannsóknir erlendis og þá aðallega í Bandaríkjunum hafa verið gerðar til að kanna hvort að neysla dragist saman með því að leggja á sykurskatt og þá sérstaklega á sykraða drykki.

Færri rannsóknir hafa þó verið gerðar til að skoða hver þyngdarbreyting einstaklinga verður og engin rannsókn hefur verið framkvæmd hér á landi, hvorki til að rannsaka kauphegðun eða þyngdarbreytingu í kjölfar þess að leggja á sykurskatt. Við innleiðingu skattsins í íslenska löggjöf var því aðeins horft til samanburðar við rannsóknir erlendis og þá aðallega í Bandaríkjunum. Við setjum spurningarmerki við það hvort að rannsóknarnefnd Alþingis hefði ekki átt að leggjast í eigin rannsóknir á áhrifum sykurskatts á Íslandi frá árinu 2009 þegar umræðan um sykurskatt fór fyrst af stað og byggja ákvörðun sína á þeim rannsóknum í stað þess að horfa til rannsókna erlendis þar sem áhrifin eru ekki þau sömu milli landa. Offita í Bandaríkjunum er talsvert hærri en hér á landi og því heildaráhrifin af völdum sykurskattsins meiri í Bandaríkjunum en á Íslandi. Flestar rannsóknir í Bandaríkjunum gáfu til kynna að neysla dragist saman í kjölfar skattsins. Breytingin er þó ekki mikil á hvern einstakling en yfir heildina getur hún verið töluverð. Þær rannsóknir sem að rannsökuðu þyngdarbreytingu af völdum sykurskatts gáfu til kynna að með því að hækka sykraða drykki um 20% gæti einstaklingur misst rétt undir einu kíló á fyrsta ári og upp í 1-2 kíló eftir 10 ár. Við teljum því að breytingin geti verið nokkur til skemmri tíma en til lengri tíma er hún sáralítill. Ljóst er að við getum ekki beðið í nokkra áratugi heldur þurfa stjórnvöld að stöðva vaxandi offitu- og heilsufarsvanda strax og grípa til annarra leiða. Við viljum því alveg eins draga þá ályktun að ákvörðun stjórnvalda hafi meira verið í átt að leið til þess auka tekjur ríkisins heldur en raunverulega að draga úr offitu- og heilsufarsvandamáli þjóðarinnar. Að lokum teljum við mikilvægt að sykurskatturinn sem á að skila ríkissjóð tæplega 800 milljónum á ársgrundvelli verði nýttur í uppbyggingu heilbrigðiskerfisins og til að stuðla að hollara og heilsusamlegra lífni fólks. Þar má nefna styrk til einstaklinga til kaupa á líkamsræktarkortum þar sem það hefur sýnt sig að hreyfing er nauðsynleg í átt að heilbrigðari lífni. Einnig mætti nefna að nota tekjur í fræðslu og forvarnir gegn offitu, draga úr markaðssetningu á óhollum vörum sem höfða til barna, niðurgreiða skólamáltíðir í skólum þannig að skólarnir geti boðið hollari máltíðir og síðast en ekki síst lækka skatta á grænmeti

og ávexti. Við teljum síðasta kostinn mjög áreiðanlega leið til að koma í veg fyrir vaxandi offituvanda þar sem rannsóknir hafa sýnt að með því að lækka skatta á ávöxtum og grænmeti hafa fleiri neytendur kost á því og komið þannig í staðinn fyrir neyslu á sykri sem leiðir svo til þyngdartaps.

Heimildaskrá

Addiction to cocaine and sugar could be caused by the same faulty ‘circuit’ in the brain.

(2012, 13. mars). *Mail online*. Sótt 10.mars 2013 af:

<http://www.dailymail.co.uk/sciencetech/article-2114342/Addiction-cocaine-sugar-caused-faulty-circuit-brain.html>

Andreyeva, T., Chaloupka, F.J. og Brownell, K.D. (2011). Estimating the potential of taxes on sugar-sweetened beverages to reduce consumption and generate revenue.

Preventive Medicine, 52(6), 413-416. Sótt 20. febrúar 2013 af:

<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S009174351100123X>

Andreyeva, T., Long, M.W. og Brownell, K.D. (2010). The impact of food prices on consumption: A systematic review of research on the price elasticity of demand for food.

American Journal of Public Health, 100(2), 216-222. Sótt 30.apríl 2013 af:

<http://search.proquest.com/docview/903343408/13DD04B5B663F804407/1?accountid=28419>

Ágúst Einarsson. (1994). *Þættir í rekstrarhagfræði*. Reykjavík: Framtíðarsýn hf.

Barry, C.L., Niederdeppe, J. og Gollust, S.E. (2013). Taxes on sugar-sweetened beverages:

Results from a 2011 national public opinion survey. *American Journal and Preventive Medicine*, 44(2), 158-163. Sótt 27.apríl 2013 af:

<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0749379712008021>

Bjarni Már Gylfason. (2012). *Útilokað að draga úr offitu með sköttum*. Sótt 14.desember 2012 af:

<http://www.mbl.is/vidskipti/pistlar/bjarnigylfason/1269727/>

BMI Líkamsþyngdarstuðull. (e.d.). *Body.is*. Sótt 14.maí 2013 af:

http://body.netberg.is/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=91

Boseley, S. (2013, 21.mars). Food: Sugar, not fat, exposed as the real villain in the obesity epidemic: It's addictive and toxic like cocaine and we need to wean ourselves off it, says US doctor. *The Guardian*. Sótt 24.apríl 2013 af:

<http://search.proquest.com/docview/1318607190/13DA6F1204D6EAED086/1?accountid=135943>

- Brownell, K.D, Farley T., Willett, W.C, Popkin, B.H., Chaloupka, F.J., Thompson, J.W. o.fl. (2009). The Public Health and Economic Benefits of Taxing Sugar-Sweetened Beverages. *The New England Journal of Medicine*, 361,1599-1605. Sótt 14.desember 2012 af:
<http://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMhpr0905723>
- Buhler, S., Raine, K.D., Arango, M., Pellerin, S. og Neary, N.E. (2013). Building a strategy for obesity prevention one piece at a time: The case of sugar-sweetened beverage taxation. *Canadian Journal of Diabete*, 37(2), 97-102. Sótt 24.mars 2013 af:
<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1499267113002049>
- Capacent Gagnatorg. (e.d.-a). *Dánir eftir dánarorsökum (ICD-10), kyni og aldri 1996-2009*. Sótt 20.janúar 2013 af:
<http://gagnatorg.capacent.is/data/set/wnt/danir-efrir-danarorsokum-icd-10-kyni-og-aldri-1996-2009#!display=line&ds=wnt!4ff=6:4fg=7t:4fh=3>
- Capacent Gagnatorg. (e.d.-b). *Meðalneysla og -stærð heimila á ári eftir tekjufjórðungum frá 2003*. (e.d.) Sótt 20.janúar 2013 af:
<http://gagnatorg.capacent.is/data/set/3d6r/medalneysla-og-staerd-heimila-a-ari-efrir-tekjufjordungum-fra-2003#!display=line&ds=3d6r!643f=b:643g=2:643h=5>
- Capacent Gagnatorg. (e.d.-c). *Meðalneysla og -stærð heimila á ári eftir tekjufjórðungum frá 2003; Dánir eftir dánarorsökum (ICD-10), kyni og aldri 1996-2009*. Sótt 20. janúar 2013 af:
<http://gagnatorg.capacent.is/data/set/3d6r/medalneysla-og-staerd-heimila-a-ari-efrir-tekjufjordungum-fra-2003#!display=line&ds=3d6r!643f=b:643g=2:643h=5/wnt!4ff=6:4fg=7t:4fh=3&e=azp&s=9at>
- Cawley, J. (2008). Contingent valuation analysis of willingness to pay to reduce childhood obesity. *Economics & Human Biology*, 6(2), 281-292. Sótt 30.apríl 2013 af:
<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1570677X08000257>
- Dearne, Mexborough og Rawmarsh o.fl. (2012, 27.ágúst). Call to 'tax sugar like alcohol'. *South Yorkshire Times*. Sótt 25.apríl 2013 af:
<http://search.proquest.com/docview/1035124701/13DA6C2DE7C57D39E0C/5?accountid=135943>

- Debate of the week: Should soda be taxed? (2006, 8.maí). *Scholastic News*. Sótt 24.apríl 2013 af:
<http://search.proquest.com/docview/212789260/13DA1A9B80D2FF29448/4?accountid=28419>
- Dharmasena, S. og Capps, O. (2010). On taxing sugar-sweetened beverages to combat the obesity problem agribusiness. *Food and Consumer Economics Research Center, Department of Agricultural Economics, Texas A&M University, College Station*. Sótt 30.apríl 2013 af:
[http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/61322/2/Dharmasena%20and%20Capps%20AEA%202010%20Paper%20\(Sugar%20Sweetened%20Beverages\)%20AEA%2311389x.pdf](http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/61322/2/Dharmasena%20and%20Capps%20AEA%202010%20Paper%20(Sugar%20Sweetened%20Beverages)%20AEA%2311389x.pdf)
- Edwards, R.D. (2011). Commentary: Soda taxes, obesity, and the shifty behavior of consumers. *Preventive Medicine*, 52(6), 417-418. Sótt 26.apríl 2013 af:
<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0091743511001642#>
- Edwards, R.D. (2012). Sugar-sweetened beverage taxes raise demand for substitutes and could even raise caloric intake. *Preventive Medicine*, 54(3-4), 284-285. Sótt 28.febrúar 2013 af:
<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0091743511004816>
- European Public Health Alliance. (2012). *Overview of the discussions and/or implementation of such measures in European countries*. Sótt 20.janúar af:
<http://www.eph.org/a/4814>
- Finkelstein, E.A., Zhen, C., Bilger, M., Nonnemaker, J., Farooqui, A.M. og Todd, J.E. (2013). Implications of a sugar-sweetened beverage (SSB) tax when substitutions to non-beverage items are considered. *Journal of Health Economics*, 32(1), 219-239. Sótt 25.apríl 2013 af:
<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S016762961200166X>
- Fletcher, J.M., Frisvold, D. og Tefft, N. (2009). Can soft drink taxes reduce population weight? *Contemporary Economic Policy*, 28(1), 23-35. Sótt 3.mars 2013 af:
<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1465-7287.2009.00182.x/full>

Food Standard Agency. (2009). *Food outlets introduce calories on menus*. Sótt 24.apríl 2013 af:

<http://www.food.gov.uk/scotland/news-updates/news/pressreleases/2009/apr/foodoutletscaloriesmenus#.UYKr4rU70wo>

Gearhardt, A., Roberts, M. og Ashe, M. (2013, 16.apríl). If sugar is addictive... What does it mean for the law? *The journal of Law, Medicine & Ethics*, 41(1), 46-49. Sótt 25.apríl 2013 af:

<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/jlme.12038/pdf>

Hagfræðistofnun Háskóla Íslands. (2004). *Fjármögnunarmöguleikar fyrir Lýðheilsustöð*. Sótt 6.febrúar 2013 af:

<http://hhi.hi.is/sites/hhi.hi.is/files/C-Series/2004/C0405-Fjarmognunarmoguleikar-fyrir-Lydheilsustod.pdf>

Health agency presents global plan to fight obesity. (2004). *USATODAY*. Sótt 3.febrúar 2013 af:

http://usatoday30.usatoday.com/news/health/2004-05-17-who-obesity_x.htm

Hvað borða Íslendingar? (2011). *Embætti landlæknis, Matvælastofnun og Rannsóknarstofa í næringarfræði*. Sótt 15.maí 2013 af:

http://www.landlaeknir.is/servlet/file/store93/item14901/Hva%C3%B0%20bor%C3%B0a%20%C3%8Dslendingar_april%202012.pdf

Hvað er vörugjald ? (e.d.). *Tollstjóri*. Sótt 1.febrúar af:

http://www.tollur.is/displayer.asp?cat_id=2816&module_id=210&element_id=10141

International Association for the Study of Obesity. (e.d.). *Diabetes and obesity*. Sótt 9.febrúar 2013 af:

<http://www.iaso.org/iotf/obesity/obesitydiabetes/>

Jacky, J. (2011, 25.október). Why tax on sugar is a sweet idea for health. *Irish Time*. Sótt 25.apríl 2013 af:

<http://search.proquest.com/docview/900319167/13DE9E9D0505C56C46D/1?accountid=28419>

- Jóhannes Gunnarsson. (2012). Frumvarp til laga um breytingu á lögum um vörugjald og tollalögum (sykurskattur). *Neytendasamtökin*. Sótt 20. janúar 2013 af:
http://www.ns.is/ns/ns/frettir/?cat_id=12981&ew_0_a_id=396043
- Karen D. Kjartansdóttir. (2012, 7.júní). Sýna samfélagslega ábyrgð með því að taka nammibarinn niður. *Vísir*. Sótt 3.mars 2013 af:
<http://www.visir.is/syna-samfelagslega-abyrgd-med-thvi-ad-taka-nammibarinn-nidur/article/2012120609242>
- Kuchler, F., Tegene, A. og Harris, J.M. (2004). Taxing snack foods: What to expect for diet and tax revenues. *Economic Research Service*. Sótt 30.apríl 2013 af:
http://www.ers.usda.gov/media/306707/aib74708_1_.pdf
- Landlæknisembættið. (e.d.). *Sætmeti, orkudrykkir og skyndibitar*. Sótt 15. febrúar 2013 af:
<http://www.landlaeknir.is/servlet/file/store93/item11536/Saetmeti,-orkudrykkir-og-skyndibitar.pdf>
- Levy, D.T. og Friend, K.B. (2012, 19.júlí). Simulation modeling of policies directed at youth sugar-sweetened beverage consumption. *American Journal of Community Psychology*. Sótt 26.apríl 2013 af:
<http://link.springer.com/article/10.1007/s10464-012-9535-5/fulltext.html>
- Lin, B.H., Smith, T.A., Lee, J.Y. og Hall, K.D. (2011). Measuring weight outcomes for obesity intervention strategies: The case of a sugar-sweetened beverage tax. *Economics & Human Biology*, 9(4), 329-341. Sótt 20. febrúar 2013 af:
<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1570677X11000906>
- Lindell, C. (2012). Must be 21 or older to enter this candy store. *Candy Industry*. Sótt 26.apríl 2013 af:
<http://search.proquest.com/docview/952876843/13DA1A9B80D2FF29448/7?accountid=28419>
- Lýðheilsustöð. (2009). *Líkamsþyngd og holdarfar Íslendinga*. Sótt 1.mars 2013 af:
<http://www.landlaeknir.is/servlet/file/store93/item11582/version4/Holdafar.kynning.v ef.pdf>
- Lög um vexti og verðtryggingu nr. 38/2001. Sótt 1.mars 2013 af:
<http://www.althingi.is/lagas/140a/2001038.html>

- Marlow, M. (2012, 18.febrúar). Your turn: Sugar-coating the effects of soda tax on public health. *Oakland Tribune*. Sótt 26.apríl 2013 af:
<http://search.proquest.com/docview/922066248/13DAC0654A227AF8063/5?accountid=135943>
- Nederkorn, C., Havermans, R.C., Giesen, J.C.A.H., og Jansen, A. (2011). High tax on high energy dense foods and its effects on the purchase of calories in a supermarket. An experiment [★] *Appetite*, 56(3),760-765. Sótt 26.apríl 2013 af:
<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0195666311001061>
- Neytendasamtökin. (2012). *Neytendasamtökin skýrsla um starfið 2010-2012*. Sótt 26.mars 2013 af:
http://ns.is/ns/upload/files/pdf-skrar/ns_skyrsla2010-2012.pdf
- Parker, T. (2009, 19.september). Should sugar and sweets be taxed more? *The Times – Transcript*. Sótt 25.apríl 2013 af:
<http://search.proquest.com/docview/423029174/13DA1A9B80D2FF29448/1?accountid=28419>
- Pesa, J.A. og Turner, L.W. (2001). Fruit and vegetable intake and weight-control behaviors among US youth. *American Journal of Health Behavior*,25(1), 3-9 . Sótt 12.febrúar 2013 af:
http://apps.webofknowledge.com/full_record.do?product=WOS&search_mode=GeneralSearch&qid=1&SID=Q11Pf2pJlkIhEec@32g&page=1&doc=1
- Powell, L.M. og Chaloupka, F.J. (2009). Food prices and obesity: Evidence and policy implications for taxes and subsidies. *The Milbank Quarterly*,87(1), 229-257. Sótt 25.mars 2013 af:
<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-0009.2009.00554.x/full>
- Powell, L.M., Chiqui, J. og Chaloupka, F.J. (2009). Associations between state-level soda taxes and adolescent body mass index. *Journal of Adolescent Health*, 45(3), S57-S63. Sótt 25.mars 2013 af:
<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1054139X09001062>

- Powell, L.M., Chriqui, J.F., Khan, T., Wada, R og Chaloupka, F.J. (2012). Assessing the potential effectiveness of food and beverage taxes and subsidies for improving public health: a systematic review of prices, demand and body weight outcomes. *Obesity reviews*, 14(2), 110-128. Sótt 9.mars 2013 af:
<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/obr.12002/full>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2011). *Health at a glance 2011: OECD indicators*. Sótt 20. febrúar 2013 af:
<http://www.oecd.org/health/health-systems/healthataglance2011.htm>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2012). *Obesity update 2012*. Sótt 8. mars 2013 af:
<http://www.oecd.org/health/49716427.pdf>
- Rivard, C., Smith, D., McCann, S.E. og Hyland, A. (2012). Taxing sugar-sweetened beverages: a survey of knowledge, attitudes and behaviours. *Public Health Nutrition*, 15(8), 1355-1361. Sótt 24.apríl 2013 af:
http://apps.webofknowledge.com/full_record.do?product=WOS&search_mode=GeneralSearch&qid=1&SID=R1k4ICLbmccEFjlg87k&page=1&doc=1
- Ríkið ætlar að hala inn 800 milljónir með sykurskatti - Lánin hækka um 1,3 milljarð. (2012). *Pressan*. Sótt 25.mars 2013 af:
<http://eyjan.pressan.is/frettir/2012/12/07/stjornvold-aetla-ad-hala-inn-800-milljonir-med-sykurskatti/>
- Samtök atvinnulífsins. (2009). *Efni: Umsögn um frumvarp til laga um ráðstafanir í ríkisfjármálum, 118.mál*. Sótt 20. janúar 2013 af:
http://www.sa.is/files/118.%20m%C3%A1l%20r%C3%A1%C3%B0stafanir%20%C3%AD%20r%C3%ADkisfj%C3%A1rm%C3%A1lum_1344814195.pdf
- Schroeter, C., Lusk, J. og Tyner, W. (2008). Determining the impact of food price and income changes on body weight. *Journal of Health Economics*, 27(1), 45-68. Sótt 25.apríl 2013 af:
<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0167629607000355>

Seðlabankinn (e.d.). *Gengi gjaldmiðla*. Sótt 23. apríl 2013 af:

<http://www.sedlabanki.is/default.aspx?pageid=4695b8f3-cd54-4435-8812-5179369c410a>

Skattahækkunar ýta undir verðbólgu - Fréttatilkynning. (e.d.). *Samtök verslunar og þjónustu*.

Sótt 25.mars 2013 af:

<http://www.svth.is/content/view/1540/132/>

Skattur á óhollustu. (2012). *Neytendasamtökin*. Sótt 23.janúar 2013 af:

<http://ns.is/ns/upload/files/neytendabladid/2012/matvaelafrettir.pdf>

Skattur á vöru og þjónustu. (e.d.). Sótt 14.desember 2012 af:

<http://www.island.is/fjarmal-fjolskylda.is/skattar/skattar-a-voru-og-thonustu>

Sturm, R. og Datar, A. (2008). Food prices and weight gain during elementary school: 5-year update. *Public Health*, 122(11), 1140-1143. Sótt 30.apríl 2013 af:

<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0033350608001030>

Sykurskattur er ekki rétta leiðin. (2009). *Neytendasamtökin*. Sótt 6.febrúar 2013 af:

http://ns.is/ns/ns/frettir/frettir_2009/?ew_news_onlyarea=Content&ew_news_onlyposition=3&cat_id=79801&ew_3_a_id=324256

Sykurskattur gæti aukið neyslu á sælgæti. (2009). Sótt 14.desember 2012 af:

<http://www.dv.is/frettir/2012/12/8/sykurskattur-gaeti-aukid-neyslu-saelgaeti/>

Útfluttar og innfluttar vörur eftir vörudeildum SITC Rev. 4, 1999-2011. (2012). *Hagstofa Íslands*. Sótt 14.janúar 2013 af:

<http://www.hagstofa.is/temp/Dialog/varval.asp?ma=UTA01305&ti=%20Útfluttar%20og%20innfluttar%20v%20F6rur%20eftir%20v%20F6rudeildum%20SITC%20Rev.%204,%201999-2011&path=../Database/utanrikisverslun/VoruskiptiAR/&lang=3&units=Fob%20ED%20millj%20kr%20na>

Vousden, P. (2011, 25.júlí). 'Sugar tax' on soft drinks may help win the war on obesity [Eire Region]. *Daily Mail*. Sótt 25.apríl 2013 af:

<http://search.proquest.com/docview/878804763/13DA64F1B066E880751/11?accountid=135943>

Virðisaukaskattur. (e.d.). Sótt 14. desember 2012 af:

<http://www.rsk.is/einstaklingar/skattar-og-gjold/virdisaukaskattur/>

Vísitala neysluverðs. (e.d.). *Hagstofan*. Sótt 8. mars 2013 af:

<http://www.hagstofa.is/Nanar-um-flokk-Verdlag-og-neysla>

World Health Organization. (2013a). *Obesity and overweight*. Sótt 26. mars 2013 af:

<http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs311/en/>

World Health Organization. (2013b). *10 facts of obesity*. Sótt 8. mars 2013 af:

<http://www.who.int/features/factfiles/obesity/en/>

Zhen, C., Wohlgenant, M.K., Karns, S. og Kaufman, P. (2010). Habit formation and demand for sugar-sweetened beverages. *American Journal of Agricultural Economics*, 93(1), 175-193. Sótt 30. apríl 2013 af:

<http://ajae.oxfordjournals.org/content/93/1/175.abstract>

Þingskjal 611. (2012-2013). Frumvarp til laga um breytingu á lögum um vörugjald nr.

97/1987, og tollalögum nr. 88/2005, með síðari breytingum. *Alþingistíðindi A-deild*.

Sótt 15. janúar 2013 af:

<http://www.althingi.is/altext/141/s/0611.html>

Þingskjal 30. (2012-2013). Tillaga til þingsályktunar. *Alþingistíðindi A-deild*. Sótt 12. mars 2013 af:

<http://www.althingi.is/altext/141/s/0030.html>