



RAHANDUSMINISTEERIUM

Tervisekäitumist mõjutava maksustamise analüüs ning magustatud jookide maksu kontseptsioon

Kadri Klaos
Dina Isand
Risto Kaarna

Tallinn 2017

Sisukord

Lühikokkuvõte	3
Sissejuhatus	5
1. Probleemipüstitus	7
2. Sisendid	9
3. Tegevused.....	9
3.1. Võimalikud maksutehnilised lahendused.....	12
3.2. Maksuobjekt.....	13
3.3. Maksumäära valik.....	15
4. Väljundid.....	18
4.1. Stsenaarium 1 – ühetaoline maksumudel.....	18
4.2. Stsenaarium 2 – kahe astmega maksumudel, väike suhkrusisaldus on maksuvaba.....	18
4.3. Stsenaarium 3 – kolme astmega maksumudel.....	19
4.4. Ülevaade erinevatest maksustsenaariumidest	20
5. Tulemused	21
5.1. Maksumudelite mõju tervisele.....	21
5.2. Suhkruga magustatud jookide tarbimine ja selle mõju tervisele	21
5.3. Täiendavad karastusjookide maksu mõjutavad tegurid	22
5.3.1. Maksutulu sihtotstarbeline kasutamine.....	22
5.3.2. Maksukoormuse nihutamine	23
5.3.3. Seaduskuulekus	23
5.3.4. Taskukohasus	24
5.3.5. Mõju madala sissetulekuga elanikele.....	24
5.3.6. Mõju ettevõtetele	26
5.3.7. Rahvusvaheline koostöö.....	27
5.3.8. Üleilmne maksustamispraktika	28
Lisa 1. Tervisekäitumist mõjutav maksustamine teiste riikide näitel.....	29

Lühikokkuvõte

Analüüsis on käsitletud tasakaalustamata toitumisest tulenevat tervisekahju. Väga paljude uuringutega on tõendatud ülekaalulisuse leviv probleem nii arenenud kui ka arenevas maailmas. Samas on kasvanud teadlikkus tasakaalustamata toitumise negatiivsetest mõjudest tervisele ja ravikuludele ning järjest enam on teadvustatud probleemi suurust. Toitumisuuringud üle maailma näitavad, et just lisatud suhkruga toidu- ja joogitooted on peamised liigsete kalorite allikad inimeste toitumises, eriti aga laste ja noorte täiskasvanute seas.

Eestis on probleemistik sarnane. Võrreldes teiste Euroopa Liidu liikmesriikidega on Eestis täiskasvanute rasvumise kasv üks suuremaid ning enamiku suhkru liigtarbimisega seostatud haiguste levimus on kiiresti kasvanud. Koolilaste seas on ülekaalulisus kasvanud veelgi kiiremini kui täiskasvanute hulgas.

Tervisekäitumist on võimalik mõjutada mitmete erinevate meetmetega, näiteks otseste piirangutega, maksu kehtestamisega, müügi või turunduse piiramisega, tarbijate ja tootjate teadlikkuse tõstmisega. Kõige paremini mõjub aga mitmete erinevate meetmete kombineerimine üheskoos. Erinevate uuringute tulemused näitavad, et kõige suurem ja mõõdetavam mõju tervisekäitumisele oli suhkruga magustatud jookide maksustamisel, mille tulemusel on vähenenud erinevates riikides maksustatud toote tarbimine 20-50% ja puu- ja köögiviljade subsideerimisel, mis on suurendanud subsideeritud toote tarbimist 10-30%. Suurim mõju oli sellel meetmel madala sissetulekuga, vähemharitud noorukite ning kõrgendatud ülekaalulisuse riskiga isikute hulgas.

Riigi rahanduse seisukohalt on kõik meetmed peale maksustamise avaliku sektori jaoks käsitletav kuluna. Maksustamise puhul aga toimub negatiivsete välismõjude internaliseerimine. See tähendab, et kulu jäetakse rohkem selle kanda, kes selle tekitab. Sel põhjusel on ka järjest enam populaarsust kogunud just maksu kehtestamine tervisekäitumise mõjutajana.

Analüüsis on käsitletud erinevaid maksuobjekte. Soovitatud maksuobjektiks on suhkru ja magusainetega magustatud joogid, mis määratletakse tollitariifistiku nomenklatuuri abil. Sellist määratlust võib lähtekohana pidada üldiselt neutraalseks valikuks, mis identifitseerib maksuobjekti üheselt ja selgelt. Täiendavalt soovitatakse ka teatud lihtsustatud viisil toitainepõhise aktsiisi kehtestamist, kuna sellel on tervisekäitumuslikult ulatuslikum mõju. Toitainepõhise aktsiisi oluliseks puuduseks on, et maksukohustuse täitmise järelevalve eeldab suhkru kindlaksmääramist tootes, mis on keerulisem ning kulukam. Eraldi küsimuseks on, kuidas maksustada muu magusaine. Kõigis esitatud maksustsenaariumites muu magusaine maksustatud, et vältida stiimuleid nende suurenenud kasutamiseks.

Konkreetsemalt on esitatud kaalumiseks kolm maksumudelit, vastavalt ühe-, kahe- ja kolmeastmeline. Üheastmelise maksumudeli kohaselt maksustatakse kõik magustatud joogid võrdselt. Maksumudeli eelis on selle lihtsus. Samas ei motiveeri üheastmeline maksumudel tootjaid tootma madalama suhkruisaldusega karastusjooke, kuid suunab sellest hoolimata tarbijakäitumist maksustamata toote suunas. Kuna selle stsenaariumi kohaselt maksustatakse nii lisatud suhkruid kui ka magusaineid, siis tõenäoliselt puudub tootjal huvi asendada

karastusjookides lisatud suhkur magusainetega. Seda varianti on soovitanud Maksu- ja Tolliamet, kuna halduskulud on oluliselt madalamad.

Mitmeastmeliste maksumudelite mõju on tervisele suurem kui üheastmelisel maksustamisel, kuna lisaks tervisekäitumise muutmisele tekib tootjatel stiimul langetada madalama maksumäära saamiseks toodetesse lisatud suhkrute sisaldust. Kahe- ja kolmeastmelise mudeli põhimõtteline vahe on selles, kas maksustamine algab mingist teatud suhkrusisaldusest (5g/100ml) või kohe algusest. Viimasel on tõenäoliselt suurim mõju tervisele, kuna tootjad on motiveeritud tootes olevate lisatud suhkrute sisaldust vähendama ning seetõttu on see ka eelistatuim maksustsenaarium.

Analüüsi lõpus esitatakse võimalikud tulemused ning maksustamisega kaasnevad nähtused. Samuti antakse teaduskirjanduse põhjal ülevaade õiguslikest küsimustest, mõjust hõivele ja tööstusele, tarbijakäitumisele, tervisele ja muule.

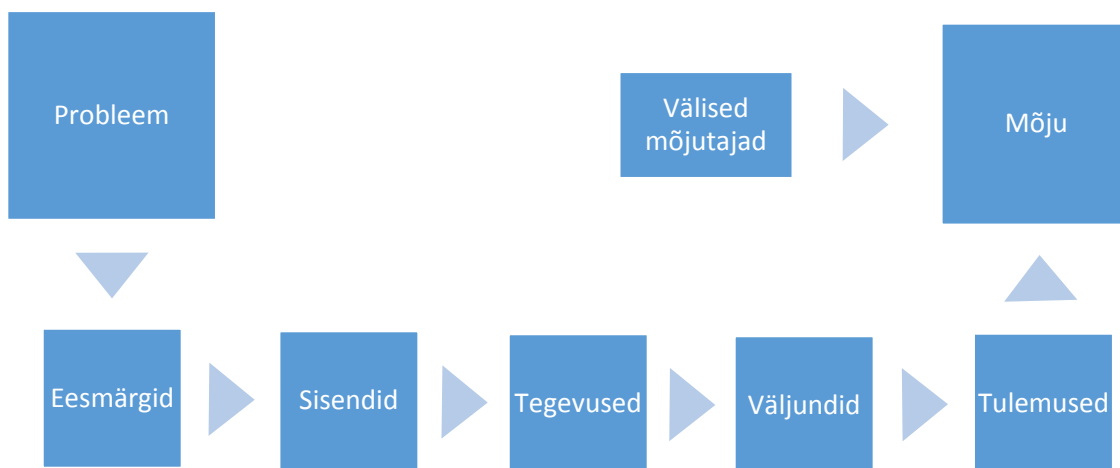
Autorid tänavad sisendi eest Sotsiaalministeeriumi, Tervise Arengu Instituudi, Maaeluministeeriumi ja WHO töötajaid.

Sissejuhatus

Käesolev analüüs on koostatud toetamaks Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi (2016-2019) punkti 2.21.6., mille järgi *maksustatakse kõrge suhkrusisaldusega joogid*. Analüüsis käsitletakse tervisekäitumist mõjutavat maksustamist laiemalt, täpsemalt, kas ja mil määral on tervisekäitumist mõjutav maksustamine põhjendatud ning mida ja kuidas täpselt maksustada? Kõrvale jäetakse juba kehtivad tervisekäitumist mõjutavad maksud ja maksusoodustused nagu alkoholi- ja tubakaaktsiis ning töandjate tervisekulude erisoodustusvabastus.

Analüüs baseerub asjakohastel teadusuuringutel, analüüsidel, raportitel ning erinevate institutsioonide seisukohtadel. Analüüs on struktureeritud, kasutades poliitikamuudatuste kujundamisel, seires ning hindamisel laialt levinud ning ka Euroopa Komisjoni poolt soovitatud muutuste teooria (i.k. *theory of change*¹) loomist ning sekkumisloogika mudeli (ka loogikamudel, i.k. *logic model*²) koostamist. Selles mudelis seotakse üheks loogiliseks mõõdetavaks ahelaks lahendatav probleem, eesmärgid, vajalikud sisendid, tegevused, väljundid, tulemused ning mõju nagu on näidatud alljärgneval joonisel.

Joonis 1. Sekkumisloogika mudel.



Probleem, mida käsitletakse, on tasakaalustamata toitumisest tulenev tervisekahju. Analüüsis antakse alapunktide kaupa ülevaade kõikidest loogikamudeli osadest, mis puudutavad toitumisega seotud tervisekäitumist ning selle mõjutamist maksustamisega. Ülevaate eesmärgiks on hinnata ja näidata, kuidas vastav maksustamine võiks parima teadmise järgi vähendada tervisekahju.

¹ https://en.wikipedia.org/wiki/Theory_of_change

² https://en.wikipedia.org/wiki/Logic_model

Mõisted

- **Suhkur** – kokkuleppeline käibemõiste, mida kasutatakse peamiselt sahharoosi (nn lauasuhtur), aga ka teiste magusamaitsetiste vees lahustuvate lihtsüsivesikute (mono- ja disahhariidide nagu glükoos, fruktoos, laktoos, maltoos) kohta.
- **Lisatud suhkur** – suhkrud, mida lisatakse toidule töötlemise ja/või valmistamise käigus.
- **Magusained** kuuluvad toidu lisaainete (E-ainete) hulka. Enamike magusainete kasutusele võtmise peamiseks põhjuseks on see, et paljud neist ei anna energiat või on nad nii magusad, et kasutatavast kogusest saadav energia on imeväikene. Magusamaitsetiste lisaainetena tuntud polüalkoholide hulka kuuluvad mannitool, sorbitool, ksülitool, maltitool, isomalt, erütritool ja laktitool. Kõrge intensiivsusega magusainete hulka kuuluvad atsesulfaam K, aspartaam, tsüklamaadid, sahhariin, sukraloos, taumatiin, neohesperediin, neotaam, aspartaam-atsesulfaamsool, polüglütsitoolsiirup, stevioolglükosiidid, advantaam.
- **Suhkruga magustatud jook** – mittealkohoolne jook millele on lisatud suhkruid nt limonaad, spordi-, energia-, cola- ja mahlajook, jäätee, maitse vesi, maitsepiim, alkoholi vabad siider jne.
- **Magusainetega magustatud jook** – mittealkohoolne jook, millele on lisatud magusaineid nt limonaad, spordi-, energia-, cola- ja mahlajook, jäätee, maitse vesi, maitse piim, alkoholi vabad siider jne.
- **Suhkru ja magusainetega magustatud jook** – mittealkohoolne jook, millele on lisatud suhkruid ja magusaineid.
- **Karastusjook** – tollitariifistiku nomenklatuuri rubriiki 2202 kuuluv toidugrupp "Vesi, k.a mineraalvesi ja gaseeritud vesi suhkru- või muu magusainelisandiga või maitse- ja lõhnaainetega ja muud mittealkohoolsed joogid" ja rubriiki 2009 kuuluv toidugrupp „Kääritamata, alkoholilisandita marjamahlad, puu- ja köögiviljamahlad (k.a viinamarjavirre)" lisatud suhkru või muu magusaine lisandiga. Karastusjoogid on muu hulgas lisatud suhkru või magusainega limonaadid, cola- ja energijaogid, mineraalveed, mahlad ja mahla kontsentraadid, nektarid ja mahlajoogid, smuutid, spordijoogid, maitse- ja vitamiiniveed, alkoholivaba õlu, siider, kali, magustatud ja maitsestatud piima- ja taimepõhised joogid
- **Maitsestatamine** - näiteks kakao, maitseainete või puuviljade joogile lisamine.
- **Maitsestatamata taimepõhised joogid** on tariifi- ja statistikanomenklatuuri ja ühtse tollitariifistiku kohta kehtestatud nõukogu määruse (EMÜ) nr 2658/87 lisa I muutmisest välja antud komisjoni rakendusmääruse (EL) 2015/1754 järgsesse nomenklatuuri 2202 99 11 kuuluvad vähemalt 2,8 kaaluprotsendilise valgusisaldusega sojapõhised joogid või nomenklatuuri 2202 99 15 kuuluvad alla 2,8 kaaluprotsendilise valgusisaldusega sojapõhised joogid ja 8. rühma pähklitel, 10. rühma viljadel või 12. rühma seemnetel põhinevad joogid, mis on maitsestatamata ja sisaldavad maksimaalselt 4,8 grammi suhkrut 100 milliliitris.

1. Probleemipüstitus

Huvi tasakaalustatud toitumist mõjutavate maksude vastu on viimastel aastatel selgelt tõusnud kogu maailmas. Maailma Terviseorganisatsioon (WHO) on viimastel aastatel avaldanud mitu uuringut³ ning vastavad soovitusel⁴, Euroopa Komisjonis on vastavat maksustamist uuritud⁵, OECD on avaldanud vastava teemapaberi⁶ ⁷ mitmed riigid (vt Lisa 1) on tasakaalustatud toitumise mõjutamise meetmena võtnud kasutusele maksustamise. Samuti on Eestis tekitanud toidu ja jookide maksustamine viimastel aastatel elavat avalikku arutelu. Üheks põhjuseks on suurem teadlikkus tasakaalustamata toitumise negatiivsest mõjust ning järjest enam on teadvustatud ka probleemi suurust. Mitmed allikad viitavad ülekaalulisuse epideemiale nii arenenud kui ka arenevas maailmas.

Vastavalt 2013. aasta Globaalse Haiguskoormuse Raportile⁸ on mittenakkuslikud haigused peamiseks suremuse ning enneaegsete surmade põhjustajaks. Sealjuures on tasakaalustamata toitumine nende osas suuremaks käitumuslikuks riskifaktoriks kui alkoholi või tubaka tarbimine või vähene liikumine. 2014. aastal⁹ oli 39% täiskasvanud elanikest maailmas ülekaalulised (kehamassiindeks üle 25) ning ajavahemikul 1980 kuni 2014 on see näitaja kahekordistunud. Diabeet põhjustas 2012. aastal otseselt 1,5 miljonit surma ning see põhjustas 89 miljonit tervisekaoga eluaastat. Diabeedi esines maailmas 2014. aastal 9% elanikest. Kaloririkka toidu liigtarbimine, täpsemalt, sellise toidu liigtarbimine, mis sisaldab suurel määral küllastunud rasvasid, transrasvasid, lisatud suhkruid või soola, on nii eraldiseisvana kui ka koosmõjus vähese liikumisega peamine ülekaalulisuse, diabeedi ja muude mittenakkuslike haiguste põhjustaja. **Toitumisuuringud üle maailma näitavad, et just lisatud suhkruga toidu- ja joogitooted on peamine liigsete kalorite allikas inimeste toitumises, eriti aga laste ja noorte täiskasvanute seas.** Euroopa eripärana viimastest aastatest toob Nielsen¹⁰ välja, et aastatel 2012-2014 vähenes Euroopas tasakaalustatud toidu¹¹ tarbimine, kui samal ajal igal pool mujal maailmas see kasvas.

³ Using price policies to promote healthier diets. WHO 2015

http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0008/273662/Using-price-policies-to-promote-healthier-diets.pdf?ua=1

⁴ Taxes on sugary drinks: Why do it? WHO 2016.

<http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/250303/1/WHO-NMH-PND-16.5-eng.pdf>

⁵ <http://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/fat-taxes-do-work-eu-report-finds/>

⁶ OECD Health working papers No. 48, Improving lifestyles, tackling obesity: the health and economic impact of prevention strategies <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/220087432153.pdf?expires=1486122328&id=id&accname=guest&checksum=AEBD65A1CD6966F677B21276A30A672B>

⁷ OECD, Obesity and the economics of prevention <http://www.oecd.org/els/health-systems/obesity-and-the-economics-of-prevention-9789264084865-en.htm>

⁸ Technical guide on food and drink taxation to promote healthy diets. WHO 2016.

⁹ <http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/250131/1/9789241511247-eng.pdf?ua=1>

¹⁰

<https://www.nielsen.com/content/dam/niensenglobal/eu/nielseninsights/pdfs/Nielsen%20Global%20Health%20and%20Wellness%20Report%20-%20January%202015.pdf>

¹¹ Valik teatud tervislikke kaubagruppe

Eestis on probleemistik sarnane. Tuginedes Tervise Arengu Instituudi (TAI) viimastele täiskasvanute ja kooliõpilaste tervisekäitumise uuringutele^{12 13} on 52% 16-64-aastastest ning 13,6% 11-, 13- ja 15-aastastest Eesti elanikest ülekaalulised või rasvunud (2014). Ülemäärase kehakaaluga elanike osatähtsus Eesti rahvastikus on kasvanud kiiresti – 1992. aastal oli see näitaja täiskasvanute hulgas 42% (kasv 23 protsenti) (vt Lisa 1 joonist 1). Eesti Rahvastiku toitumisuuringule tuginedes on olukord veelgi murettekitavam: 6-9-aastastest poistest 32% ja tüdrukutest 30%, 10-13-aastastest poistest 34% ja tüdrukutest 35% ning 14-17-aastastest poistest 21% ning tüdrukutest 22% on ülekaalulised või rasvunud. Võrreldes teiste Euroopa Liidu liikmesriikidega on Eestis rasvunud täiskasvanute osakaal üks kõrgemaid. Euroopa 2008. aasta terviseuuringu kohaselt oli rasvumise levik Eestist suurem vaid Maltal ja Ungaris.

Koolilaste seas on ülekaalulisus kasvanud Eestis veelgi kiiremini kui täiskasvanute hulgas. Haigekassa poolt kogutavate koolitervishoiu aruannete andmetel oli 2004. aastal koolilastest 6,5% ülekaalulised, kuid 2015. aastaks oli see näitaja kasvanud juba 11,8%-ni - kasv on olnud ligi 50%. 2016. aasta kevadel Eesti 1-klassi laste hulgas läbi viidud esialgsetele mõõtmisuuringu andmetele tuginedes olid 7-aastastest tüdrukutest 23,4% ja poistest 28,6% ning 8-aastastest tütarlastest 22,8% ning poisslastest 29,8% ülekaalulised või rasvunud.

Enamiku suhkru liigtarbimisega (vt ka alapunkt 5.2.) seostatud haiguste levimus on Eestis kiiresti kasvanud.

- Südame-veresoonkonna haigused on Eestis peamine surma ja haiguskoormuse põhjus, mille arvele langes 2015. aastal 52% kõigist surmadest¹⁴ ja 35% tervisekaotusest 2013. aastal¹⁵. Aastate jooksul on vähenenud suremus südame-veresoonkonna haigustesse, kuid võrreldes teiste Euroopa Liidu liikmesriikide keskmise näitajaga on Eesti näitaja endiselt kõrgem.
- Esmahaigestumus rasvumise ja muude liigtoimumise vormidesse (RHK 10 koodid E65-E68) on alates 2002. aastast kasvanud kõigis vanuserühmades ning 2015. aastal diagnoositi 582,3 uut juhtu 100 000 elaniku kohta (2002. aastal oli see näitaja 61,2) (vt Lisa 1 joonist 6).
- Esmahaigestumus 2. tüüpi diabeeti on Eestis kiiresti kasvanud 247 juhust 100 000 elaniku kohta 2004. aastal 467 juhuni 100 000 elaniku kohta 2015. aastal (6139 uut diagnoositud juhtu) (vt Lisa 1 joonist 6). Hinnanguliselt on Eesti elanikkonnast diabeedi levimus elanikkonnas kokku 4-4,5%, kuid on arvatud, et umbes sama palju veel on diagnoosimata^{16 17}. Prognooside kohaselt kasvab diabeedi levimus Eestis 2030. aastaks 10,3%ni. Kuigi enamusest on sellest on 2. tüüpi diabeet, sisaldab see näitaja ka 1. tüüpi diabeeti, mis ei tulene tervisekäitumisest.
- 2014. aasta Eesti täiskasvanud rahvastiku tervisekäitumise uuringu kohaselt puudub 72,5%-l Eesti elanikest vähemalt üks hammas, sh 26%-l puudub vähemalt kuus või

¹² Eesti kooliõpilaste tervisekäitumise uuring 2013/2014. õppeaastal, TAI 2015.

https://intra.tai.ee//images/prints/documents/144776947825_HBSC_2014_kogumik.pdf

¹³ Eesti täiskasvanud rahvastiku tervisekäitumise uuring 2014, TAI 2015.

<http://rahvatervis.ut.ee/bitstream/1/6049/1/Tervisek%C3%A4itumine2015.pdf>

¹⁴ Statistikaameti rahvastikusündmuste andmebaas <http://pub.stat.ee/px-web.2001/Database/Rahvastik/03Rahvastikusundmused/10Surmad/10Surmad.asp>

¹⁵ Tervise Arengu Instituudi Tervisestatistika ja terviseuuringute andmebaas

http://pxweb.tai.ee/PXWeb2015/pxweb/et/01Rahvastik/01Rahvastik_07Tervisekaotus/?tablelist=true&rxid=bacd20a9-22be-4997-bceb-64cb142f4a8e

¹⁶ http://ec.europa.eu/health/newsletter/172/focus_newsletter_et.htm

¹⁷ <http://digileht.epl.delfi.ee/tervis/iga-teine-diabeetik-ei-tea-oma-haigusest?id=72905325>

rohkem hammast. Aja jooksul on olukord aga veidi paranenud: 2000-2002. aastal oli nende elanike osatähtsus, kel puudub vähemalt kuus hammast 31,9%. Laste hambatervise olukord ei ole pajutöötav. Eesti haigekassa andmetel oli 2014. aastal kaaries 20,5%-l lastest, kes käisid ennetavas hammast kontrollis (2013.aastal 19%. 2012. aastal 20%).

Eesti kohta läbi viidud uuringu kohaselt olid 2015. aastal ülemäärasest kehakaalust tingitud haigustega otseselt seotud kulud konservatiivse hinnangu alusel 45,5 miljonit eurot, moodustades 0,22% sisemajanduse koguproduktist ja 3,7% tervishoiu kogukuludest¹⁸.

2. Sisendid

Sisenditeks käesolevas probleemikäsitluses on avaliku sektori ressursid, mida kasutakse poliitikamuudatuste väljatöötamiseks ning rakendamiseks. Nende hulgas on tüüpiliselt:

- Ametnike ja spetsialistide ettevalmistav töö, sealhulgas konsultatsioonid sihtgruppidega, institutsioonidega
- Õigusaktide väljatöötamine ning rakendamine, valitsuse menetlusprotsess, Riigikogu menetlusprotsess
- Rakendusametuse (näit Maksu- ja Tolliamet) täiendav ressurss muudatuse rakendamiseks
- Avalikkuse teavitamine
- Järeltegevused, seire, võimalikud tulevikumuudatused

3. Tegevused

Tegevuseks sekkumisloogika mõistes on mingisuguse muudatuse esile kutsumine mingi vahendiga, olgu selleks siis piirang, stiimul, informatsioon vms. Tervisekahjude vähendamise puhul on vajalik tervisekäitumise muutus, mida saab esile kutsuda väga mitme põhimõtteliselt erinevate lähenemistega:

- Teatud tegevuste või tarbimise keelamine (näiteks narkootikumide tootmine, ost, müük, omamine ja tarbimine),
- Teatud ainete sisaldusele piirnormide kehtestamine (näiteks transrasvhapete või muude ainete sisaldus),
- Tervist kahjustavatele toodetele piirhindade kehtestamine tarbijakäitumise mõjutamiseks (näiteks alkohoolse joogi miinimumhind müügil),
- Soovitud asendustoodete või käitumise subsideerimine (näiteks tervisekulude erisoodustusvabastus ettevõtetele);

¹⁸ http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/52218/partei_margit.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- Tervist kahjustavatele toodetele maksu kehtestamine (näiteks aktsiisid);
- Tervist kahjustavate toodete müügi piiramine (näiteks koolides või ajalised piirangud);
- Tervist kahjustavate toodete turunduse piiramine (näiteks alkoholi reklaamipiirangud);
- Tarbijate ja tootjate teadlikkuse tõstmine (näiteks avalikud kampaaniad).

Mõistagi on erinevaid võimalikke meetmeid palju ning nad mõjutavad käitumist erineval määral, erineva liberaalsusastmega, mõjutavad erinevaid sihtrühmasid erinevalt, mõjutavad erineva ajahorisondiga ning on erineva halduskoormusega. Suhkruga magustatud jookide parima meetme valikut on analüüsinud WHO¹⁹ ning on leidnud, et sobivalt disainitud fiskaalpoliitika (maksud või subsiidiumid, ehk toodete hinna mõjutamine), koos teiste võimalike poliitiliste meetmetega, mõjutab oluliselt tervisekäitumist. 11 hiljutise süstemaatilise tervisekäitumise uuringu ülevaade näitab (Tabel 1), et kõige suurem mõju tervisekäitumisele oli suhkruga magustatud jookide maksustamisel, mille tulemusel vähenes maksustatud toote tarbimine 20-50% ja puu- ja köögiviljade subsideerimisel, mis suurendas subsideeritud toote tarbimist 10-30%. Suurim mõju oli sellel meetmel madala sissetulekuga, vähemharitud noorukite ning kõrgendatud ülekaalulisuse riskiga isikute hulgas.

Tabel 1: 11 hiljutise süstemaatilise tervisekäitumise uuringu ülevaade

	Toidu/joogi maksud	Toitainepõhised maksud	Subsiidiumid
Mõju tarbimisele	Kõige tugevamini on tõendatud suhkruga magustatud jookide maksustamine – tarbimine väheneb maksumääraga samas ulatuses.	Maksuobjekti tarbimise vähenemine, aga sellega võib kaasneda asendustoodete tarbimise kasv; toimib paremini koos subsiidiumitega.	Subsiidiumid suurendavad tervisliku toidu tarbimist. Kõige suurem mõõdetav mõju on puu- ja juurviljade tarbimise subsiidiumitel.
Mõju kehakaalule/tervisele	Asendustooted mõjutavad kalorete tarbimist. Kõige efektiivsem mõju on suhkruga magustatud jookide maksustamisel. Tervise mõjude kohta on piiratud andmed.	Asendustoote tarbimisel on mõju tervisele – toitainete profiilimaksudel on selgem mõju, kui ühe toitaine põhistel maksudel.	Subsiidiumid võivad suurendada kalorete tarbimist kokku ja ka kehakaalu. Tõenäoliselt vähendab mittenakkuslike haiguste (NCD) riskifaktoreid.
Erinevad mõjud	Tõenäoliselt kõige suurem mõju madala sissetulekuga isikutele; suurem mõju liigtarbijatele.	Suurema tõenäosusega tekib regressiivne mõju, kuna tõenäoliselt	Sotsiaalmajandusliku staatuse mõjul võivad jõukamad sellest enam kasu saada. Madala

¹⁹ <http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/250131/1/9789241511247-eng.pdf?ua=1>

kohandub põhitoitudele.	maks sissetulekuga isikutele subsiidiumid on efektiivsemad.
----------------------------	--

Vastavalt WHO uuringule on fiskaalpoliitiline efekt (maksud või subsiidiumid) tervisekäitumisele ning hinnaelastsuse põhinäitajad järgmised²⁰:

- Suhkruga magustatud jookide nõudlus on üldiselt elastne, hinnaelastsusega -0,9 kuni -1,3²¹;
- Hinnaelastsus on kõrgem madalama sissetulekuga tarbijate, nooremate ning ülekaaluliste inimeste hulgas;
- Suhkruga magustatud jookide liigtarbijad on tõenäolisemalt hinnatundlikud.

Eesti kohta koostatud tõenduspõhisuse ülevaade suhkruga magustatud jookide tarbimise ja sellest põhjustatud tervisekahjude vähendamise kohta Eestis pakub neli põhimõttelist poliitikavalikut²²:

1. Toiduturunduse meetmed;
2. Suhkruga magustatud jookide märgistus ja teadlikkuse tõstmine nende tervisemõjudest;
3. Koolides ja koolieelsetes lasteasutustes rakendatavad sekkumismeetmed ja toidupoliitika;
4. Suhkruga magustatud jookide maksustamine, teiste toidugruppide (puuviljad, juurviljad) subsideerimine ja/või nende asendamine muude jookidega.

Ülevaade toob välja, et kõik vaadeldud poliitikavalikud aitavad mõningal määral vähendada suhkruga magustatud jookide tarbimist, kuid parima tervisetulemuse saavutamiseks tasub neid kasutada üheskoos – kõik meetmed täiendavad üksteist ning aitavad ühiselt rakendatuna eesmärki saavutada (parandada tervist). Poliitikavalikuid tuleb rakendada kõikehõlmava tervisliku toitumise strateegia/kava (toitumise ja liikumise roheline raamat) osana.

Riigi rahanduse seisukohalt on kõik eelpoolloetletud lähenemised peale maksustamise avaliku sektori jaoks otsene rahaline kulu. Maksustamise puhul aga toimub negatiivsete välismõjude internaliseerimine – sekkumise kulu ei maksa kogu ühiskond vaid rohkem see sihtgrupp, kes sekkumist vajab. Kehvad tervisenäitajad ei ole ainult tarbija otsene kulu, vaid laiem, kogu ühiskonna probleem (näiteks kulu haigete ravile tuleb solidaarsest panustamisest tervisesüsteemi). Sel põhjusel on ka järjest enam populaarsust kogunud just maksu kehtestamine tervisekäitumise mõjutajana. Lisaks sellele näitavad empiirilised kogemused, et kui tervisekäitumist mõjutavad maksud on kehtestatud piisaval tasemel, siis muudavad need ka tarbimiskäitumist. Lisaks on sellistel maksudel potentsiaalselt lai maksubaas, mis omakorda võib tähendada olulist maksutulu kasvu riigile.²³

²⁰ <http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/250131/1/9789241511247-eng.pdf?ua=1>

²¹ 1-protsendine hinnatõus toob kaasa tarbimise vähenemise 0,9 kuni 1,3 protsenti.

²² Tõenduspõhisuse ülevaade: suhkruga magustatud jookide tarbimine ja sellest põhjustatud tervisekahjude vähenemine Eestis. WHO 30.06.2016

²³ OECD CTPA/CFA/WP2(2016)9 06.05.2016

3.1. Võimalikud maksutehnilised lahendused

Eelnevalt selgus, et kõikidest toitumisega seonduvatest sekkumistest on kõige tugevamini on tõendatud suhkruga magustatud jookide maksustamise mõju tervisekäitumisele. Sellest tulenevalt keskendutakse edaspidi just nende maksustamise erinevatele võimalustele, maksuobjekti määratlemisele, tõhusate maksumäärade väljaselgitamisele ning leitakse ka mõju toodete hinnale, tarbijatele, tootjatele ning riigieelarvele.

Suhkru ja magusainetega magustatud jookide puhul maksustatakse tarbimist, mille puhul kasutatakse kaudseid makse. Jookidele on võimalik kehtestada aktsiis või standardmäärast erinev käibemaksu määr. Näiteks on Ühendkuningriigis kehtestatud enamikule toitudest maksumäär 0%, kuid teatud „ebatervislikud toidud“ s.h. jäätis, kondiitritooted, kartulikröpsud ja soolatud pähklid on maksustatud standardmääraga.²⁴

Eestis rakendatakse kõikidele toiduainetele käibemaksu standardmäära. Seega käibemaksu kaudu muutuse saavutamine tervisekäitumises oleks raskendatud. Vastavalt ELi käibemaksudirektiivile ei saa standardmäärast kõrgemat käibemaksu kehtestada, mistõttu „kahjulike“ toodete eristamiseks tuleks kehtestada kõikidele teistele madalam määr. See aga tähendaks suurt mittesihipärast riigieelarvetulude vähenemist. „Ebatervislikud“ tooted muutuks ainult suhteliselt kallimaks, mitte absoluutselt, mis ei pruugi kaasa tuua muutusi käitumises isegi väiksel määral. Täiendavalt on üldine rahvusvaheline kogemus tarbimismaksude langetamisega üldjuhul olnud see, et selle mõju kandub pigem tootjatele, mitte tarbijatele.

Aktsiis on rohkem eesmärgile suunatud maks. Aktsiis on maksumeetmena väiksema halduskuluga, lihtsamini teostatav ja paindlikum. Sellest tulenevalt on mõistlikum kasutada Eestis suhkruga magustatud jookide maksustamisel aktsiisi. Aktsiisiga on võimalik mõjutada nii teatud kaupade tootmist, müüki, kasutamist kui ka levikut. Aktsiisiobjektiks võib olla nii toitainet (suhkur) kui ka toode (suhkruga magustatud jook). Üldjuhul toimub maksustamine vahetult enne lõplikku müüki ning üldjuhul kantakse maks ostu hetkel üle tarbijale.²⁵

Kuna tervisekahju põhjustab suhkruga magustatud joogis sisalduva suhkru ülemäärane tarbimine, mitte aga toode ise, oleks toitainepõhine aktsiis paremini suunatud probleemi lahendamisele. Samuti oleks toitainepõhise aktsiisi eeliseks asjaolu, et suhkru maksustamine motiveeriks maksude vältimise eesmärgil tootjaid tegelema tootearendusega ning leidma võimalusi toode muuta tasakaalustatumaks vähendades lisatud suhkru kogust või asendades see tervislikuma ainega. Samas võib aga suhkru maksustamine suhkruga magustatud joogis suunata tootjaid kasutama rohkem magusaineid²⁶, mille tervise mõjusid pole veel piisavalt uuritud, kuid mis on ühiskonnas ebapopulaarsed. Toitainepõhise aktsiisi oluliseks puuduseks on, et maksukohustuse täitmise järelevalve eeldab suhkru kindlaksmääramist tootes, mis on keeruline ning kallis võrreldes toote enda maksumusega. Seetõttu kaasneksid suhkrupõhise aktsiisiga paratamatult kõrged administratiiv- ja nõuetelevastavusega seotud kulud.

²⁴ OECD CTPA/CFA/WP2(2015)36

²⁵ Technical guide on food and drink taxation to promote healthy diets. WHO 2016.

²⁶ Magusaineteks nimetatakse suhkruasendajaid

Tootepõhise aktsiisi puhul on võtmeküsimuseks, kuidas määratleda maksustatav toode ehk maksuobjekt. Maksuobjektiks võib olla tootegrupp, mis sisaldab probleeme tekitavat toitainet. Samas võib maksuobjektiks olla ka teatav toode mingist tootegrupist, milles on probleeme tekitava aine sisaldus eriti kõrge. Administratiivsete ja nõuetele vastavuse kulude seisukohast peaks toode olema lihtsalt ja üheselt määratletav. Maksuobjekti määratlemiseks võiks seetõttu kasutada tollitariifistiku nomenklatuuri.

Kombineeritud maksuobjekt tootest ja selles sisalduvast probleemsest toitainest võimaldaks kasutada nii toote kui ka toitainepõhise maksu eeliseid. Seega võiks aktsiisiobjektiks olla lisatud suhkru sisaldus suhkruga magustatud joogis. Sellise maksuobjekti puhul on oluline, et tootele oleks olemas tervislik asendustood. Suhkruga magustatud joogi tervislikuks asendustooteks on vesi. Eelnimetatud põhjustel on paljud riigid valinud maksuobjektiks suhkruga magustatud joogis sisalduva suhkru koguse.²⁷

Selleks, et vähendada teatud aine tarbimist peaks toodet maksustama *ad quantum* ehk ühikupõhiselt (gramm, liiter jms), sest probleeme tekitab aine kogus, mitte selle väärtus (hind). Kui eesmärk on maksustada karastusjoogis sisalduv suhkur, siis kuna üldjuhul sisaldab nii kallis kui ka odav karastusjook sama palju suhkrut, on maksukoormus mõlemale joogile sama. *Ad valorem* ehk väärtusepõhise maksu puhul on kallim karastusjook maksustatud kõrgemalt ning suunab tarbimise seetõttu kallimalt tootelt odavamale, mitte aga väiksema suhkru sisaldusega tootele. Lisaks võib väärtuspõhine maksustamine isegi suurendada odavamate magustatud jookide tarbimist. Samas võiks eeldada, et kallimad magustatud joogid võiksid olla tervislikumad, kuna on kasutatud kvaliteetsemaid toitaineid või tervislikke lisandeid biotoitainete näol. Sellisel juhul pärsiks väärtuspõhine maksustamine nende tarbimist. Väärtuspõhine maks pärsiks ka tootja motivatsiooni toodet tervislikumaks arendada. Ühikupõhise maksu eeliseks on maksutulude parem prognoositavus. Samuti on ühikupõhise maksu kergem hallata, mistõttu on väiksemad ka halduskulud.

Eelpool toodust järeldub, et selleks et väheneks suhkru tarbimine magustatud jookides, oleks kõige tõhusam rakendada kombineeritud toote- ja toitainepõhist maksu tooteühikult.

3.2. Maksuobjekt

Aktsiisiga maksustamine on suunatud selle objektiks valitud toodetele ning mõjutab seega toote hinda ja konkurentsipositsiooni võrreldes maksuvabade toodetega. Kahe teineteisega sarnase toote erinev maksukohtlemine on riigiabi seisukohalt õigustatud vaid siis, kui see on maksu eesmärgi kontekstis põhjendatud. Kuna magustatud jookide aktsiisi eesmärk on mõjutada tervisekäitumist, peaks maks olema suunatud võimalikult ühesugustele toodetele – mittealkohoolsetele jookidele, millele on lisatud suhkruid või magusained. Piiri tõmbamist maksustamisele kuuluvatele ja maksustamisest välja jäävate toodete vahel on püütud määratleda piisavalt täpselt, rajades selle tollitariifistiku nomenklatuurile. Maksuobjektiks on valitud olemasolevaid tooterühmi, ehk nomenklatuure, mille abil on võimalik täpselt määratleda maksustamisele kuuluvate toodete kogum. Maksustamisele kuuluvate toodete piiritlemisel on eesmärgiks ka maksusüsteemi lihtsus, ühene tõlgendatavus ja prognoositavus.

²⁷ OECD, CTPA/CFA/WP2(2016) 9

Maksustatavate toodete kogumiks on nn „karastusjook“, mis on määratletud tollitariifistiku nomenklatuuri abil. Aktsiisiga maksustatakse tollitariifistiku nomenklatuuri 2202 kuuluvat toidugruppi ”vesi, k.a mineraalvesi ja gaseeritud vesi, suhkru- või muu magusainelisandiga või maitse- ja lõhnaainetega, ja muud mittealkohoolsed joogid, v.a rubriigi|2009|puu- ja juurviljamahlad” ning nomenklatuuri 2009 kuuluvat tootegruppi “Kääritamata, alkoholilisandita marjamahlad, puu- ja köögiviljamahlad (k.a viinamarjavirre) lisatud suhkru- või muu magusainelisandiga.” Seega maksustatakse aktsiisiga selliseid karastusjooke nagu lisatud suhkru või magusainega limonaadid, cola- ja energijaogid, mineraalveed, nektarid ja mahlajoogid, smuutid, spordijoogid, maitse- ja vitamiiniveed, alkoholivaba õlu, -siider, kali, samuti magusatud ja maitsestatud piimajoogid ja taimepõhised joogid (sojajoogid, tollitariifi 8 rühma pähklitel, 10 rühma viljadel või 12. rühma seemnetel põhinevad joogid, nagu näiteks kookos-, kaera- ja riisijoogid) ning joogid, mille alkoholisisaldus on üle 0,5 mahuprotsendi ja maksimaalselt kuni 1,2 mahuprotsenti (tollitariifistiku nomenklatuuri gruppidesse 2204, 2205, 2206 ja 2208 kuuluvad tooted).

Piima ja seda asendavate taimepõhiste jookide erineva maksukohtlemise kõrvaldamiseks peaks piima asendavad maitsestatud taimepõhised joogid jätma maksustavate toodete seast välja. Maitsestatud taimepõhised joogid kuuluksid ka edaspidi maksustamisele, samamoodi nagu maitsestatud piimapõhised joogid. Maksualuse piiramine viidaks läbi alates 2016.a. algusest kohaldatavate tariifi- ja statistikanomenklatuuride ning ühtse tollitariifistiku kohta kehtestatud nõukogu määruse (EMÜ) No 2658/87 lisa I muutmise kohta kehtestatud Komisjoni rakendusmääruse (EL) 2015/1754 kahe uue nomenklatuuri abil. Nomenklatuuri 2202 99 11 kuuluvad sojapõhised joogid, mille valgusisaldus on vähemalt 2,8 kaaluprotsenti. Nomenklatuuri 2202 99 15 kuuluvad sojapõhised joogid, mille valgusisaldus on alla 2,8 kaaluprotsendi ning tollitariifi 8. rühma pähklitel, 10. rühma viljadel või 12. rühma seemnetel põhinevad joogid. Niisugused joogid on muuhulgas kookos-, kaera- ja riisijoogid. Kuna uued nomenklatuurid hõlmavad nii maitsestatud kui ka maitsestatud jooke, tuleks piirangut täpsustada nii, et maksustamisest jääksid välja ainult maitsestatud piima asendavad tooted. Piirangu võiks kehtestada nii, et taimsed joogid, mis on maitsestatud ja milles on lisatud suhkrut maksimaalselt 4,8 grammi 100 milliliitris joogis, jääksid maksustamisest välja. Suhkrusisalduse piir vastab piimale tüüpilisele suhkrusisaldusele. Maitsestatamine tähendaks näiteks kakao, maitseainete või puuviljade joogile lisamist. Suhkru, muude magusainete või soola lisamist ei peetaks maitsestatamiseks. Sojajookide ja muude taimepõhiste jookide maitsestatamine tähendaks, et tooted kuuluksid seejärel maksu alla, samamoodi nagu maitselisanditega piim. Maksustamisele kuuluvate toodete rühm oleks pärast muudatust endiselt ulatuslik ja vastaks maksu riigimajanduslikele eesmärkidele.

Kirjeldatud määratlust võib lähtekohana pidada üldiselt neutraalseks valikuks, mis identifitseerib maksuobjekti üheselt ja selgelt. Samas, kuna karastusjookide maks on muude aktsiisimaksudega sarnaselt teatud piiritletud tooterühmale kohalduv aktsiis, võib maksustatavate ja maksust väljapoole kuuluvate toodete vahelise piiri tõmbamisel individuaalsete toodete lõikes alati esineda tooteid, mille maksustamine tekitab küsimusi.

Maksuobjekti alla ei kuulu:

- tollitariifi rühma 04 tootegrupp, mis hõlmab piima ja meiereitooted;
- nomenklatuuri 2201 kuuluv tootegrupp, mis hõlmab vett ja mineraalvett;
- 2009 rubriiki kuuluvad ilma lisatud suhkru ja magusaineteta puu- ja köögivilja mahlad;

- maitsestatamata taimsed joogid, milles on maksimaalselt lisatud 4,8 g/100 ml suhkrut;
- spetsiifilised dieettoidud, mille kohta on kehtestatud eritoiduks toodetud toiduainete Euroopa Parlamendi ja nõukogu 2009/39/EÜ ning põhjal jõustunud täpsemad erimäärused.

Aktiisist on vabastatud ka karastusjoogid:

- mida kaustatakse teiste karastusjookide valmistamiseks;
- mida kasutatakse toorainena muude toiduainete töötuslikuks tootmiseks;
- mida kasutatakse ravimiseaduses mainitud ravimite valmistamiseks;
- alkoholijookide valmistamiseks.

3.3. Maksumäära valik

Maksumäära valiku puhul on mitu otsustuskohta. Näiteks maksumäära suurus, astmete olemasolu, nende paigutus ja nende omavaheline suhe. Maksumäära valik oleneb eelkõige püstitatud eesmärgist. Kui eesmärk on üksnes fiskaalne, on mõistlik valida võimalikult lai maksubaas ja võimalikult kõrge maksumäär, mis veel tervisekäitumist oluliselt ei mõjuta. Juhul kui eesmärk on suunata ka tarbija tervisekäitumist, peaks maksustama nii kõrgelt ja vajadusel ka progresseeruvalt, et käitumine soovitud suunas muutuks. Uuringud on näidanud, et selleks, et tarbijakäitumist suhkruga magustatud joogi tarbimisel mõjutada, peaks sellele rakendatav maksumäär tõstma toote hinda tarbijale vähemalt 20%.²⁸ Karastusjoogi tüüpiline ja keskmine hind on ca 1 euro liitri kohta, mis teeks minimaalseks käitumist mõjutavaks maksumääraks 20 senti liitri kohta. Samas on liiga kõrge maksumäära vastu ka mõned olulised argumendid:

- kõrge määr võib liialt koormata madala sissetulekuga tarbijaid;
- kõrge määr võib avaldada mõju piirikaubanduse tekkeks;
- ka madal maksumäär võib olla indikatsiooniks tarbijale, et maksustatakse nn „ebatervislikku“ toodet, kuid sel juhul peaks maksuga koosmõjus rakendama „maksunähtavuse“ printsiipi²⁹.

Järgmiseks otsustuskohaks on maksuastmete olemasolu. On üsna selge, et selleks, et suunata tootjaid oma tooteretsepte muutma, peaks olema sama tooteliigi osas mitu erinevat maksuastet, mis sõltuksid suhkruisaldusest joogis.

„Eesti toitumis- ja liikumissoovituste“³⁰ kohaselt peaks „keskmise inimese“ toidust saadavast energiast moodustada lisatud suhkrud päevas maksimaalselt 10% ja ideaalis 5%. See teeb 2000 kcal juures vastavalt 50g või 25g lisatavaid suhkruid päevas. Pooleliitrise karastusjoogi (mis on kõige tüüpilisem joogi suurus, mida Eesti poodides müüakse) puhul ületatakse ühe toote tarbimisel ideaalne suhkrukogus juba siis, kui joogi suhkruisaldus on üle 5g/100ml kohta. Kuigi keegi ei keela inimestel korraga tarbida rohkem kui ühte toodet korraga või kasvõi päeva jooksul, on just ühe tüüpilise toote puhul nõ „tervislikkuse“ ja „ebatervislikkuse“ piiri tõmbamine psühholoogilises mõttes siiski oluline. Kui toode sisaldab alla 5g/100ml kohta suhkrut, on ühe sellise toote tarbimine päevas veel „tervislik“; kui see sisaldab aga rohkem

²⁸ OECD, CTPA/CFA/WP2(2016) 9

²⁹ OECD, CTPA/CFA/WP2(2016) 9

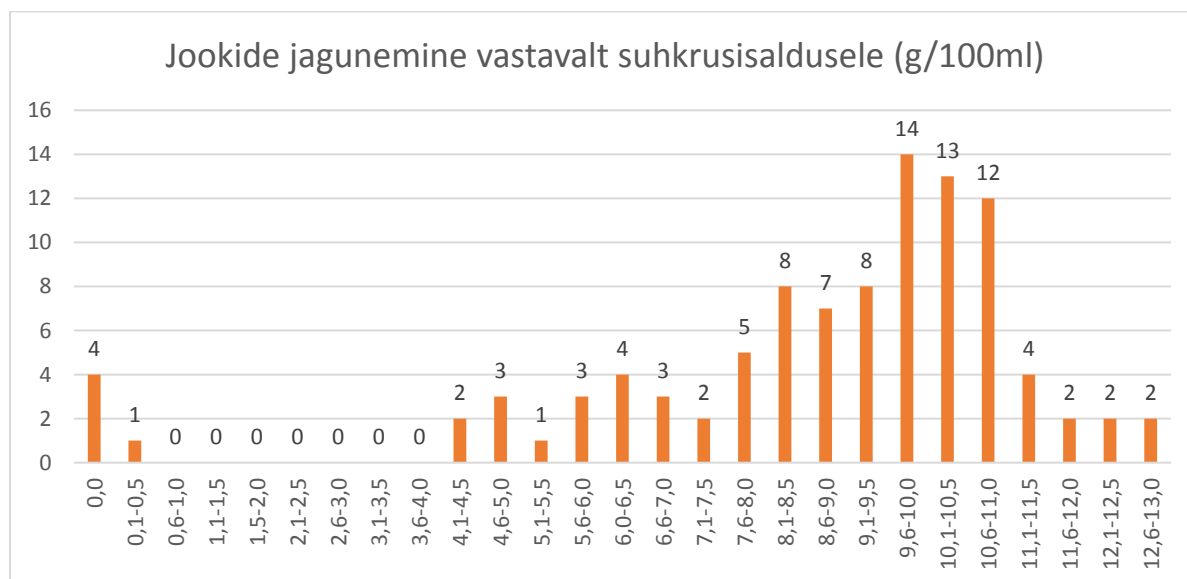
³⁰ http://www.terviseinfo.ee/images/ETLS_avalikuks_aruteluks.pdf

suhkrut, ületatakse juba ühe tootega „tervislikkuse“ piir. See 5g/100ml kohta piir võiks olla üks maksustamise sõlmpunkte, kuna on ühe väga levinud suurusega toote näitel lihtsasti tervisekäitumuslikult mõistetav.

Väga kõrge lisatud suhkrusaldusega joogi puhul on ilmselt vähetõenäoline, et tootja oleksid huvitatud selle suhkrusalduse vähendamisest alla 5g/100ml kohta, kuna see muudaks liiga palju toote maitset, mis võib vähendada liialt selle toote tarbijaskonda. Väiksem vähendamine poleks aga mõttekas, kuna sellest ei tekiks maksuvõitu.

Seetõttu võib olla mõistlik ka täiendav diferentseerimine maksustamise mõttes nõ „ebatervislike“ ja „väga ebatervislike“ toodete vahel. Selle piiri tõmbamisel tasub lähtuda empiirikast. Alljärgnevalt on esitatud ülevaade, kuidas karastusjoogid jagunevad vastavalt suhkrusaldusele³¹.

Joonis 1. Jookide jagunemine vastavalt suhkrusaldusele.



Enamus karastusjooke sisaldavad suhkrut üle 8g/100ml kohta. Suurim kontsentratsioon tooteid (39% kõigist) on 9,6-11,0g vahemikus. Nende toodete hulka kuuluvad muude seas tuntumatest näiteks mahlajoogid Aura Multinektar, Põltsamaa õunajook, Aura ploominektar, limonaadid Coca-Cola, Pepsi-Cola, Lotte Limonaad, energijoojad Red Bull, Battery, Monster Energy, Starter ja Dynami:t. Et saavutada suuremat tervisekäitumuslikku efekti, ei saa murdepunkti sättida nendele toodetele liiga lähedale, kuna tootja saaks liiga väikese suhkrusalduse vähendamisega nõ „väga ebatervislikust“ tootegrupist välja. Pole olemas head objektiivset alust, kuhu see piir sättida, kuid 8g/100ml on hinnanguliselt hea piir, kuna asub umbes poolel teel nõ „tervislikkuse piiri“ ning suurima kontsentratsiooniga „ebatervisliku“ tootevaliku vahel. Samuti on vähe tooteid suhkrusaldusega alla 8g/100ml kohta (28% kõigist), mis tähendab, et see piir mõjutaks enamikku tooteid ja seega ka tarbijaid oma retsepti või harjumust muutma, mis teeb selle maksustamise laiapõhjalisemaks ja seega tõhusamaks eelarve tulueesmärgi mõttes.

³¹ Analüüs on koostatud kahe tüüpilise suure kaubanduskeskuse tootavaliku põhjal.

Sellist maksuastmete valikut kinnitab Ühendkuningriigi valitsuse teade oma 2016. a. eelarves teatanud alates 2018. a. aprillist aktsiisimaksu kehtestamisest jookidele, mis sisaldavad 100 ml kohta üle 5 grammi suhkrut. Maksu mõjupiirist plaanitakse välja jätta puuviljamahlad ja piimatooted. Maks on kavandatud astmelisena nii, et 100 milliliitri kohta üle 8 grammi suhkrut sisaldavad joogid kuuluvad ülejäänutest kõrgemasse maksuklassi.

Täpsem määrade valik jäetakse siinkohal lahtiseks ning alljärgnevalt tuuakse välja erinevad variandid koos vastavate eelarvemõjuhinnangutega. Mõjuhinnangutes on kasutatud vastavate jookide tarbimisstatistika UNESDalt ja Euromonitorist. Käitumuslik tarbimiselastsus hinna suhtes on -0,9 (10% hinnatõusu vähendab tarbimist 9%). Oleme ka eeldanud, et kui tekitada maksuastmed, liiguvad pooled tooted kõrgemast maksuastmest madalamasse. Tegemist on lihtsustatud hinnanguga, mis ei tugine otseselt numbrilisel empiirikal, vaid lihtsalt teadmisel, et rahvusvahelised karastusjookide tootjad müüvad erinevates regioonides sama toodet erineva suhkrusisaldusega, ja seda tulenevalt kohalikest maksustamise reeglitest. Samuti on teada Ungari kogemus analoogse maksuga (maksustati laiem tootevalik kui karastusjoogid), kus 40% tootjatest pärast maksu kehtestamist muutsid oma toodetes maksualust koostisosa.

4. Väljundid

Väljundid sekkumisloogika mudelis on mõõdetavad otsesed muudatused, mis tegevustele järgnevad. Tulemused ja mõju rohkem seostatud eesmärgiga ning on abstraktsemad ja üldisemad. Praegusel juhul on nendeks konkreetseteks väljunditeks maksusüsteemi rakendumine ja maksu laekumine, ka otsene tootjate ja tarbijate käitumise muutus. Alljärgnevalt on antud ülevaade eelpoolkirjeldatu põhjal koostatud maksustsenaariumidest, mis oleksid Eestis praktikas rakendatavad. Selleks, et neid stsenaariumeid paremini teineteisest eristada, on siin peatükis ka välja toodud lühiülevaade nende võimalikust mõjust, mis üldjuhul sekkumisloogika mudeli lähenemises väljundi all ei käi.

4.1. Stsenaarium 1 – ühetaoline maksumudel

Mudeli kohaselt maksustatakse kõik lisatud suhkruga, magusaine või nii suhkruga kui ka magusainega magustatud joogid määruga 0,2 eurot liitri kohta.

Halduskulu: maksumudeli eelis on haldamise lihtsus. Üheastmelise maksu halduskulud on kõige madalamad, sest puudub vajadus maksuobjektide koostise kontrolli ning suhkruisalduse määramise järele.

Mõju tootjatele ja müüjatele: üheastmeline maksumudel ei motiveeri tootjaid tootma madalama suhkruisaldusega karastusjooke. Kuna selle stsenaariumi kohaselt maksustatakse nii lisatud suhkruid kui ka magusaineid, siis tõenäoliselt puudub tootjal ka huvi asendada karastusjookides suhkruga muude magusainetega. Maks kantakse üldjuhul edasi tarbijale, kuid võib veidi vähendada tootjate kasumeid, kuna maksuvaba alternatiivtoode vee näol on olemas. Võimalik mõju ettevõttele on laiemalt lahti kirjutatud tulemuste peatükis (vt alapunkt 5.3.6).

Mõju tarbijale: maksu kehtestamise tulemusel tõuseb hind ning hinnatõusu tõttu väheneb teoreetiliselt tarbimine. Asendustootena valitakse kas odavam sama tootekategooria toode või „tervislik“ alternatiiv, näiteks vesi. Maksustamine võib tõsta tarbija teadlikust sellest, et tegemist on „ebatervisliku“ joogiga.

Mõju eelarvele: 2018. aastal ca 19 miljonit eurot.

4.2. Stsenaarium 2 – kahe astmega maksumudel, väike suhkruisaldus on maksuvaba

Maksumudeli kohaselt maksustatakse kõik lisatud suhkruga või magusainega karastusjoogid, mille suhkruisaldus on võrdne või ületab 5g/100ml kohta. Joogid, mis sisaldavad suhkrut alla selle, on maksuvabad, välja arvatud juhul kui nad sisaldavad magusaineid. Kõik tooted, mis sisaldavad magusaineid, on maksustatud maksumääruga 0,2 eurot liitri kohta. Viimane on vajalik selleks, et vältida olulise stiimuli tekkimist asendamaks maksuvõidu saamise eesmärgil suhkruga muu magusainega. Kui toote suhkruisaldus on võrdne või ületab 5g/100ml kohta, on

maksumäär 0,2 eurot liitri kohta. Karastusjoogid, mis sisaldavad lisatud suhkruid 8g/100ml kohta või rohkem, on maksustatud määraga 0,4 eurot liitri kohta. Juhul kui toode sisaldab nii lisatud suhkrut kui ka magusaineid maksustatakse toodet kõrgema maksumäära järgi (0,4 eurot liitri kohta).

Halduskulu: kaheastmelise maksuobjekti haldus- ja nõuetele vastavuse kulud on üheastmelise mudeli omadest suuremad, kuna lisaks lisatud suhkrule või magusaine olemasolule tuleb kontrollida ka suhkru kogust. Keerulisem ja kallim on maksu rakendamine nii süsteemide ehitamise kui ka järelevalve mõttes.

Mõju tootjatele ja müüjatele: kaheastmeline maksumudel motiveerib tootjaid tootma madalama suhkrusisaldusega karastusjooke või muutma olemasolevate toodete retsepte. Motivatsioon asendada tavaline suhkur muu magusainega peaks olema väike, kuna ka magusaine on maksustatud. Maks kantakse üldjuhul edasi tarbijale, kuid võib vähendada tootjate kasumeid, kuna suure tõenäosusega väheneb tarbimine. Ka tootearenduse kulud võivad vähemalt esialgu kasvada. Võimalik mõju ettevõtlusele on laiemalt lahti kirjutatud tulemuste peatükis (vt alapunkt 5.3.6).

Mõju tarbijale: maksu kehtestamise tulemusel tõuseb toote hind ning hinnatõusu tõttu väheneb teoreetiliselt tarbimine. Kuna maksutõus on suurem kui esimese stsenaariumi puhul, on ka mõju tarbimisele suurem. Asendustootena valitakse kas odavam sama tootekategooria toode või „tervislikum“ alternatiiv, näiteks vesi. Võrreldes esimese stsenaariumiga vähenevad ilmselt paljude toodete suhkrusisaldused, mis tähendab, et „tervislikumaid“ alternatiive tekib tarbijale maksu tulemusena juurde. Maksustamine võib tõsta tarbija teadlikust sellest, et tegemist on „ebatervisliku“ joogiga.

Mõju eelarvele: 2018. aastal ca 23 miljonit eurot.

4.3. Stsenaarium 3 – kolme astmega maksumudel

Maksumudeli kohaselt maksustatakse kõik lisatud suhkrule või magusainega karastusjoogid määraga 0,2 eurot liitri kohta. Kui toote suhkrusisaldus on võrdne või ületab 5g/100ml kohta, on maksumäär 0,3 eurot liitri kohta. Karastusjoogid, mis sisaldavad lisatud suhkruid 8g/100ml kohta või rohkem, on maksustatud määraga 0,5 eurot.

Halduskulu: kolmeastmelise maksuobjekti haldus- ja nõuetele vastavuse kulud on sarnased kaheastmelise mudeliga, kuna lisaks lisatud suhkrule või magusaine olemasolule tuleb kontrollida ka suhkru kogust, toimingud on laias laastus samad. Esimesest stsenaariumist keerulisem ja kallim on maksu rakendamine nii süsteemide ehitamise kui ka järelevalve mõttes.

Mõju tootjatele ja müüjatele: kolmeastmeline maksumudel motiveerib tootjaid tootma madalama suhkrusisaldusega karastusjooke või muutma olemasolevate toodete retsepte. Motivatsioon asendada tavaline suhkur muu magusainega peaks olema väike, kuna ka magusaine on maksustatud. Samas võrreldes stsenaariumiga 2 on siin võimalik siiski tulla alla poole lisatud suhkrute kogusega asendades need magusainetega ning saades madalam

maksumäär (nt kui tootes on nii magusained kui ka lisatud suhkrud 5g/100 ml kohta on maksumäär madalam (0,3 eurot liitri kohta) kui siis kui seal on nii magusaineid kui ka lisatud suhkruid 8g/100 ml kohta (0,5 eurot liitri kohta). Samuti siis kui asendada kõik lisatud suhkrud magusainetega (maksumäär on 0,2 eurot liitri kohta)). Maks kantakse üldjuhul edasi tarbijale. Võimalik mõju ettevõtlusele on laiemalt lahti kirjutatud tulemuste peatükis (vt alapunkt 5.3.6).

Mõju tarbijale: maksu kehtestamise tulemusel tõuseb hind ning hinnatõusu tõttu väheneb teoreetiliselt tarbimine. Kuna maksumäär on suurem kui esimese stsenaariumi puhul, on ka mõju tarbijale suurem. Asendustootena valitakse kas odavam sama tootekategooria toode või „tervislikum“ alternatiiv, näiteks vesi. Võrreldes esimese kahe stsenaariumiga vähenevad ilmselt paljude toodete lisatud suhkru sisaldused, mis tähendab, et „tervislikumaid“ alternatiive on rohkem. Samas soodustab see ka madalama kcal hulgaga ent magusainetega magustatud toodete suuremat tarbimist, kuna neile kehtivad madalamad maksumäärad. Peamine erinevus teise stsenaariumiga on see, et ükski suhkru või magusainetega magustatud toode pole maksuvaba, mistõttu on kõige tugevam motivatsioon liikuda just vee tarbimise poole, kuid võimalikuks ohuks on ka magusainetega magustatud jookide laialdasem tarbimine kuna nende puhul on maksumäär madalam. Maksustamine võib tõsta tarbija teadlikust sellest, et tegemist on „ebatervisliku“ joogiga.

Mõju eelarvele: 2018. aastal on ca 27 miljonit eurot.

4.4. Ülevaade erinevatest maksustsenaariumidest

Tabelis on toodud eeldatavad mõjud eelarvele erinevate maksustsenaariumite korral. Kõik stsenaariumid mõjutavad eeldatavasti nii tootjaid kui ka tarbijaid, kuid kõige suurema tervisekäitumusliku mõjuga on teine stsenaarium, mistõttu on see ka eesmärgist tulenevalt kõige eelistatum stsenaarium. Nimetatud stsenaarium on ka kõige suurema mõjuga eelarvele.

Tabel 2. Maksustsenaariumide koond.

	Maksumäär; suhkrusisaldus tootes või magusainetega joogid	Mõju 2018 eelarvele (miljonit eurot)
Stsenaarium 1	0,2 €/l; maksustatakse kõik suhkrusisaldusega või magusainega magustatud karastusjoogid	19
Stsenaarium 2	0 €/l; suhkrusisaldus < 5g ja magusainega magustamata karastusjook 0,2 €/l; 5g =< suhkrusisaldus < 8g ja magusainega magustatud joogid 0,4 €/l; 8g =< suhkrusisaldus	23
Stsenaarium 3	0,2 €/l; suhkrusisaldus < 5g 0,3 €/l; 5g =< suhkrusisaldus < 8g 0,5 €/l; 8g =< suhkrusisaldus 0,2 €/l; magusainetega joogid	27

5. Tulemused

Alljärgnevalt on antud ülevaade erinevatest võimalikest tulemustest, mida tervisekäitumuslik maksustamine võib teaduskirjanduse põhjal kaasa tuua.

5.1. Maksumudelite mõju tervisele

Kõikide stsenaariumide eesmärk on vähendada suhkru kogust karastusjookides ning vähendada suhkru tarbimist elanikkonna hulgas. Eelpool kirjeldati suhkru ülemäärasest tarbimisest tingitud tervisekahjusid. Järgnevalt kirjeldatakse suhkruga magustatud jookide tarbimise trende ning mõju kogu tervisele. Toitumise ja tervisega seotud muutused on pikaajaline protsess, mistõttu võib vastavate maksumeetmete efektiivsus ilmnedas alles aastakümnete möödudes. Seetõttu peaks kasutama erinevate maksustsenaariumite mõju hindamiseks modellerimismeetodeid. Eestispetsiifilise analüüsi eelpool kirjeldatud maksustsenaariumite mõjust tervisele ja tervisehoiule teeb Queenslandi Ülikooli vanemteadur Dr Lennert Veerman.

5.2. Suhkruga magustatud jookide tarbimine ja selle mõju tervisele

Suhkruga magustatud jookide tarbimine on kasvanud kogu maailmas, samuti on kasvanud ülekaalulisuse ja rasvumise levimus, välja arvatud riikides, kus on kasutusele võetud edukaid poliitikameetmeid nende tarbimise vähendamiseks. Hinnanguliselt annavad suhkruga magustatud joogid suurima osatähtsuse toidust saadavast energiahulgast. Ameeriklaste seas moodustab lisatud suhkru keskmine tarbimine 15,8% toidust saadavast energiahulgast ning peamine lisatud suhkru allikas on mitte-dieetkarastusjoogid, mille arvele langeb 47% tarbitavast lisatud suhkrust. Euroopas näitas kaheksas riigis tehtud suhkruga magustatud jookide uuring, et noorukid said neist keskmiselt 221 kcal päevas. Veel ühes Euroopa noorte uuringus toodi esile asjaolu, et suhkruga magustatud jookide arvele langeb suurem osa päeva jooksul toidust saadavast energiahulgast kui ühegi muu joogi arvele. Suurbritannia 4-18 aastased lapsed saavad jookidest 14% päeva jooksu toidust saadavast energiahulgast ning sellest suurema osa moodustavad suhkruga magustatud joogid. Suhkruga magustatud jookide tarbimine on eriti suur noorukite seas³².

Suhkruga magustatud jookide tarbimist seostatakse toidust saadava energiahulga suurenemise, ülekaalulisuse ja rasvumisega ning nende tarbimist seostatakse kehakaalu suurenemisega tugevamini, kui ühegi teise toidu või joogi tarbimisega. Suhkruga magustatud jookide tarbimist seostatakse rasvumisega seotud krooniliste ainevahetushaiguste tekkega, nagu ainevahetussündroom, 2. tüüpi diabeet. Samuti seostatakse neid südame-veresoonkonnahaigustega ning teatud vähitüüpidega. Lisaks seostatakse suhkrut, eelkõige suhkruga magustatud jooke, hammaste erosiooni ning kaariesega noorukieas,

³² Tõendus põhise ülevaade: suhkruga magustatud jookide tarbimine ja sellest põhjustatud tervisekahjude vähenemine Eestis. WHO 30.06.2016

mittealkohoolse rasvmaksa, kusihaige kõrge taseme ning podagra⁸. Rasedate puhul võib suhkruga magustatud jookide liigne tarbimine olla ebasoodsa toimega rasedusele³³.

Suhkruga magustatud jookide ostmise ja tarbimisega on seotud mitmes sotsiaalsed ja keskkonnategurid. Nende tegurite hulka kuuluvad suhkruga magustatud jookide turundus, televiisori vaatamine, suhkruga magustatud jookide suurem kättesaadavus kodus ja koolis, nende hind, lapsevanemate soosiv suhtumine suhkruga magustatud jookidesse, kõnealuste jookide tarbimine lapsevanemate poolt ja vähesed teadmised suhkruga magustatud jookide tervismõjudest, eriti lapsevanemate seas. Suhkruga magustatud jookide tarbimist kooliealiste laste hulgas mõjutavad eelkõige maitse-eelistused, lapsevanemate ja sõprade tarbimisharjumused, suhkruga magustatud jookide kättesaadavus kodus ja koolis ning televiisori vaatamine.

Suhkruga magustatud jookide tarbimine on seotud hinnaga ning kõrgem hind seondub väiksema nõudlusega nende jookide järele. Mida suurem on hinnatõus, seda rohkem väheneb tarbimine. Praegu soosivad finantsstiimulid töödeldud energiarikka toidu tarbimist, sest selline toit on energiasalduse ja hinna suhte poolest oluliselt odavam kui väiksema energiasaldusega ja sageli toitainerikkam toit.

Suhkruga magustatud jookide tarbivad rohkem väiksema sissetulekuga leibkondadesse kuuluvad nooremad lapsed ja täiskasvanud. Seda seaduspära toetab fakt, et HBSC 2013/2014³⁴. aasta uuringu kohaselt on ülekaaluliste ja rasvunud koolilaste osatähtsus Eestis suurem just kehvemast majanduslikust olukorrast pärit laste seas (hea majandusliku olukorraga peredes oli vastav osatähtsus 11% võrreldes halvemast majanduslikult olukorrast pärit peredega 17%). Magustatud joogid võivad olla siiski vaid osa sellest probleemist.

Siiski on leitud, et madalama sissetulekuga inimesed tarbivad rohkem suhkruga magustatud jookide ning juhul kui nad tarbivad selliseid jooke vähem, võib tervise näitajate paranemine olla progressiivne ja vähendada eksisteerivat terviseebavõrdsust. Madalama sissetulekuga leibkonnad on ka enam hinnatundlikud ning ebatervislike toodete kõrgem hind võib muuta nende tarbimisharjumusi³⁵.

5.3. Täiendavad karastusjookide maksu mõjutavad tegurid

Alljärgnevalt on antud ülevaade erinevatest muudest tervise eesmärgiga otseselt mitteseotud tulemustest, mida tervisekäitumuslik maksustamine võib teaduskirjanduse põhjal kaasa tuua.

5.3.1. Maksutulu sihtotstarbeline kasutamine

Tervisekäitumist mõjutava maksustamiselt teenitud tulude kasutamine sihtotstarbelist tervishoiusüsteemi tugevdamiseks, tervisliku toitumise ja füüsilise tegevuse propageerimiseks

³³ Pitsi *et al.* Eesti toitumis- ja liikumissoovitused 2016. Tervise Arengu Instituut. Tallinn, 2016.

http://www.terviseinfo.ee/images/ETLS_avalikuks_aruteluks.pdf

³⁴ HBSC- Health Behaviour in School-aged Children, Study

³⁵ Tõendus põhise ülevaade: suhkruga magustatud jookide tarbimine ja sellest põhjustatud tervisekahjude vähenemine Eestis. WHO 30.06.2016

või maksu administreerimisvõime katteks võib suurendada rahva poolehoidu maksu kehtestamisele. Samuti võib see tõsta maksu efektiivsust ning kestvust.

Majandusteadlased ning riigiametnikud on enamasti maksude sihtotstarbelise kasutamise vastu, kuna selle tulemusel ei kasutata saadud vahendeid optimaalselt ning sellega kaasneb eelarve jäikus ning menetlemise ajamahukus. Sihtotstarbelise maksustamisega kaasneb tavaliselt ka administreerimiskulude kasv ning väheneb kulude jaotamise läbipaistvus. Maksumaksjate suhtumine sihtotstarbelistesse maksudesse on aga teaduslikest uuringutest teadaolevalt parem kui sihtotstarbeta maksudesse, kui maksumaksjate suhtumine sihtotstarbega seotud kuludesse on heakskiitv.

5.3.2. Maksukoormuse nihutamine

Maksude modelleerimisel on sageli oletatud, et tootjad kannavad 100% tervisekäitumist mõjutavate toidumaksude lisakulu edasi tarbijatele, mis peaks toimima konkurentsituru tingimustes. Kuid toiduturul konkurents täielikult ei toimi, sest turul domineerib väike arv väga suuri tootjaid (eksisteerib oligopol)³⁶. Nendel suurtel ettevõtetel on võimalik kasutada strateegilist hinnakujundust ning seeläbi anda vaid osa koormusest tarbijatele^{37 38 39}. Lihtsaim on maksukoormuse kandmine nende toodete tarbijatele, mis on mitte-elastsed, kuna selliste toodete tarbijad taluvad suuremat hinda^{40 41}.

Ettevõtetel on 3 võimalust: kanda maksukulu täielikult edasi tarbijale, võtta osa kuludest enda kanda või suurendada hinda maksutõusust enam. Uuringud näitavad, et erinevates riikides on ettevõtted reageerinud erinevalt. Iirimaa ettevõtted⁴², Prantsusmaa ja USA⁴³ ettevõtted on võtnud osa maksukoormusest enda kanda. Samas Taani küllastunud rasva maksu kehtestamisel hakkasid tarbijad samu kaupu ostma odavamatest poodidest, mille tulemusel odavamate kaupade jaemüüjad tõstsid kaupade hindu maksutõusust enam.⁴⁴

5.3.3. Seaduskuulekus

Tervisekäitumisest mõjutavast maksust teenitud tulu sõltub valitsuse võimekusest jälgida seaduste täitmist ning korraldada maksude sissenõudmist. Seaduse mittetäitmise põhjused võivad olla teadmatuses, hoolimatuses, kergemeelsuses või tahtlikkuses. Seetõttu on väga

³⁶ Stuckler D, Nestle M. Big food, food systems, and global health. *PLoS medicine*. 2012 19; 9(6):678.

³⁷ Seade J. Profitable cost increases and the shifting of taxation: equilibrium response of markets in Oligopoly. University of Warwick, Department of Economics. 1985.

³⁸ Anderson SP, de Palma A, Kreider B. Tax incidence in differentiated product oligopoly" *Journal of Public Economics*, 81;(2): 173-192.

³⁹ Ecorys. 2014. Ibid.

⁴⁰ Griffith R, Nesheim L, O'Connell M. Sin taxes in differentiated product oligopoly: an application to the butter and margarine market. UCL Institute for Fiscal Studies. Working paper, November 30. 2010

⁴¹ Carbonnier, C., 2006. Optimal taxation and impact. Theoretical analysis and estimates from the French VAT and business rates reform 1987-2004. Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Paris-jourdan Sciences Economiques.

⁴² Bahl R, Bird R, Walker MB. The uneasy case against discriminatory excise taxation: soft drink taxes in Ireland. *Public Finance Rev.* 2003;31:510–533.

⁴³ Bonnet C, Réquillart V. Sugar Policy Reform, Tax Policy and Price Transmission in the Soft Drink Industry. Working Paper No. 4, Transparency of Food Pricing (TRANSFOP) project. Brussels, European Commission. 2012.

⁴⁴ Dejgaard Jensen, Jørgen, and Sinne Smed (2013): The Danish tax on saturated fat – short run effects on consumption, substitution patterns and consumer prices of fats, published in *Food Policy* 42 (2013), 18-31.

oluline välja töötada strateegiad ja süsteemid seaduse mittetäitmise vähendamiseks⁴⁵, näiteks tootjate, eksportijate ja importijate registreerimine ja litsentsid; toodete monitoorimine, maksumärkide kasutamine või kontode auditeerimine; õigeaegne maksutagastuste deklareerimine.

Maksudest kõrvalehoidmine on tahtlik ebaseaduslik tegevus, näiteks salaturg ja toote maksustatavate koguste aladeklareerimine, samas kui maksude vältimine on maksukohustuse vähendamine seaduslike vahenditega, näiteks piiriülene kaubandus lubatud piirmäärades.⁴⁶ Mõlema tegevuse tulemusel väheneb maksutulu ning kaup muutub kättesaadavamaks, eriti hinnatundlikumatele noortele ning madala sissetulekuga peredele.^{48 49}

5.3.4. Taskukohasus

„Ebatervislikud“ toidud nagu suhkruga magustatud joogid on suhteliselt odavad ning selleks, et toodete hind tõuseks olulisel määral, mis mõjuks tarbimisele pärssivalt, peab kehtestatud maks olema piisavalt kõrge.⁵⁰ Juhul kui maksust tulenevad hinnatõusud on näiteks väiksemad kui teiste kaupade inflatsioonist tulenevad hinnatõusud, võib toodete tegelik hind hoopis langeda. Mitmel pool on „ebatervisliku“ toidu tegelikud jaemüügihinnad aja jooksul langenud ning tasakaalustatud toitumine muutunud järjest kallimaks.⁵¹ Suurenev sissetulekute tase viib toiduhindade suhtelise vähenemiseni, mille tulemusel väheneb toidumaksude mõju. Selle vältimiseks peaks siduma maksu tarbijate ostujõu indeksiga või SKT-ga elaniku kohta ning inflatsiooni määraga⁵², et maks ei kaotaks oma väärtust ajas.

5.3.5. Mõju madala sissetulekuga elanikele

Tervisekäitumist mõjutavaid makse kritiseeritakse sageli, kuna ebaproportsionaalselt suur osa maksust jääb ühiskonna vaesemate liikmete kanda, kes kulutavad oma sissetulekust suurema osa toidule.^{53 54} Vaesemad tarbivad sageli suurema tõenäosusega „ebatervislikku“

⁴⁵ Center for Tax Policy and Administration. Forum on tax administration: Compliance sub-group. Final report. Monitoring taxpayers' compliance: A practical guide based on Revenue body experience. Washington DC, CTPA. 2013.

⁴⁶ United Nations. E/C.18/2011/CRP.11/Add. Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters, Seventh Session. Geneva, UN. 28 October. 2011.

⁴⁷ Trepelkov A, Tonio H, Halka D. United Nations handbook on selected issues in protecting the tax base of developing countries. New York, UN. 2015.

⁴⁸ Andreyeva et al. 2010. Ibid.

⁴⁹ Thow et al. 2014. Ibid.

⁵⁰ Thow et al. 2014. Ibid.

⁵¹ Jones R, Conklin A, Suhrcke M, Monsivais P. The growing price gap between more and less healthy foods: analysis of a novel longitudinal UK dataset. Plos One. 2014;9(10):1-7.

⁵² WHO. Essential tax facts. 2015. http://global.tobaccofreekids.org/files/pdfs/en/TAX_essential_facts_en.pdf

⁵³ Nnoaham KE, Sacks G, Rayner M, et al. Modelling income group differences in the health and economic impacts of targeted food taxes and subsidies. Int J Epidemiol. 2009;38:1324–1333.

⁵⁴ Lacroix A, Muller L, Ruffieux B. To what extent would the poorest consumers nutritionally and socially benefit from a global food tax and subsidy reform? A framed field experiment based on daily food intake. Grenoble, Grenoble Applied Economics Laboratory. 2010.

toitu ja seetõttu on nende hulgas enam levinud „ebatervisliku“ toitumisega seotud kahjulikud mõjud tervisele (ja suhteliselt kõrged tervisega seotud kulutused)^{55 56}.

Inimeste harimisele suunatud kampaaniad mõjutavad tõenäolisemalt rikkamate ja kõrgemalt haritud isikute käitumist, kes elavad juba niigi enamasti tervislikumat elu.^{57 58} Vaesemad isikud on sageli hinnatundlikumad⁵⁹ ning seetõttu reageerivad nad suurema tõenäosusega maksumäärade kehtestamisele kui jõukamate isikute grupid^{60 61} ning maksu kehtestamise tervisekasu võib olla oluliselt suurem just vaesemate isikute hulgas.^{62 63 64 65 66 67 68} Kõige enam maksutulu teenitakse, kui odavam „ebatervislik“ toit on suunatud suurema sissetulekuga leibkondadele tingimusel, et nad muudavad väiksema tõenäosusega oma tarbimiskäitumist kui madala sissetulekuga leibkonnad.^{69 70}

Mõju madala sissetulekuga isikutele sõltub maksustruktuurist, toitumisharjumustest ja erinevate sotsiaalmajanduslike gruppide reageeringutest maksu kehtestamisele. Suhkruga magustatud jookide uuringud tõendavad, et selliste maksude tegelik mõju sissetulekule on tõenäoliselt madal.^{71 72}

⁵⁵ Dinsa G, Goryakin Y, Fumagalli E, Suhrcke M. Obesity and socioeconomic status in developing countries: a systematic review. *Obesity Reviews*. 2012;13(11):1067-1079.

⁵⁶ Pechey R, Jebb SA, Kelly MP, Almiron-Roig E, Conde S, Nakamura R, et al. Socioeconomic differences in purchases of more vs. less healthy foods and beverages: analysis of over 25,000 British households in 2010. *Social Science and Medicine*. 2013;92:22-6.

⁵⁷ de Walle H, van der Pal K, de Jong-van den Berg L, Jeeninga W, Schouten J, de Rover C, et al. Effect of mass media campaign to reduce socioeconomic differences in women's awareness and behaviour concerning use of folic acid: cross sectional study. *British Medical Journal* 1999;319:291-292.

⁵⁸ Macintyre S (2007) Inequalities in health in Scotland: what are they and what can we do about them? Glasgow: MRC Social & Public Health Sciences Unit. 2007.

⁵⁹ Thow. 2014. Ibid.

⁶⁰ Powell LM, Chriqui JF, Khan T, Wada R, Chaloupka FJ. 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*. 2013;14(2):110-28.

⁶¹ Eyles H, Ni Mhurchu C, Nghiem N, Blakely T. Food Pricing Strategies, Population Diets, and Non-Communicable Disease: A Systematic Review of Simulation Studies. *PLoS Med*. 2012;9(12).

⁶² Cabrera Escobar M, Veerman J, Tollman S, Bertram M, Hofman K. Evidence that a tax on sugar sweetened beverages reduces the obesity rate: a meta-analysis. *BMC Public Health*. 2013;13(1):1072.

⁶³ Kotakorpi K, Härkänen T, Pietinen P, Reinivuo H, Suoniemi I, Pirttilä J. Health and distributional effects of differentiated food taxation. *National Institute for Health and Welfare Report*. 2011;7:2011.

⁶⁴ Nnoaham et al. 2009. Ibid.

⁶⁵ Kotakorpi K, Härkänen T, Pietinen P, et al. The welfare effects of health-based food tax policy. CESifo Working Paper No. 3633. Paper presented at: CESifo Area Conference on Public Sector Economics; April 8–10, 2011; Munich; 2011

⁶⁶ Sturm R, Powell LM, Chriqui JF, et al. Soda taxes, soft drink consumption, and children's body mass index. *Health Aff*. 2010;29:1052–1058.

⁶⁷ Nordström J, Thunström L. Can targeted food taxes and subsidies improve the diet? Distributional effects among income groups. *Food Policy*. 2011;36:259– 271.

⁶⁸ Sharma A, Hauck K, Hollingsworth B, Siciliani L. 2014. The effects of taxing sugar-sweetened beverages across different income groups. *Health Economics* 21: 1159-1184.

⁶⁹ Finkelstein EA, Zhen C, Nonnemaker J. Impact of targeted beverage taxes on higher- and lower-income households. *Arch Intern Med*. 2010;170:2028– 2034.

⁷⁰ Thow. 2014. Ibid.

⁷¹ Lin B.H., T.A. Smith, J.Y. Lee, and K.D. Hall. 2011. "Measuring weight outcomes for obesity intervention strategies: the case of a sugar-sweetened beverage tax" *Econ Hum Biol* 9 (4):329-41. doi: 10.1016/j.ehb.2011.08.007.

⁷² Briggs AD, Mytton OT, Kehlbacher A, Tiffin R, Rayner M, Scarborough P. Overall and income specific effect on prevalence of overweight and obesity of 20% sugar sweetened drink tax in UK: econometric and comparative risk assessment modelling study. *BMJ*; 2013 31;347:f6189.

5.3.6. Mõju ettevõtetele

Tootjad on enamasti tervisekäitumist mõjutavate maksude vastu, väites, et need on kahjulikud nii toidutööstusele kui ka majandusele laiemalt.⁷³ Mõned nende argumendid on põhjendatud: tõhusa ja tulemusliku maksu tulemusel väheneb maksustatud toodete tarbimine ja tõenäoliselt kogutarbimine. Lisaks on väidetud, et maksu kehtestamise tulemusel väheneb töökohtade arv ning teenitud kasum toiduainetööstuses.⁷⁴ Tarbimismustrite muutumise tulemusel luuakse aga tõenäoliselt uusi töökohti teistes valdkondades. Tööstuse vastuargumentidest karastusjookide maksustamisele saab hea ülevaate UNESDA kodulehelt.⁷⁵ UNESDA esindab Euroopa karastusjookide tootjaid.

Töötuse määra ning majandustulemusi mõjutavad mitmed näitajad, s.h. majanduse üldine seis, hooajalisus, tarbijate muutuvad eelistused ja tööstuste ümberstruktureerimine meetoditele, mis vajavad vähem töötajad.⁷⁶ Piiratud vaatlusandmete põhjal, mida on kogutud toidumakse rakendanud riikidest, ei ole võimalik kindlalt väita, et maksu kehtestamise, tööhõive ning sektori üldised muutused on põhjuslikult seotud. Tootjate esindajad väidavad küll, et toidumaksud viivad töökohtade kaotamiseni, kuid tööhõive andmed näitavad palju nüansirikkamat pilti,⁷⁷ rõhutades eriti näiteks siseriikliku üldise majandustegevuse mõju.⁷⁸

Maksust põhjustatud töötuse majanduslikud seosed on nõrgad. Raha, mida enam ei kasutata „ebatervislikule“ toidule, ei ole majandusest kadunud, vaid seda kasutatakse teistele kaupadele ning teenustele s.h. asenduskaupadele, mille tulemusel tekib vastavates tööstustes töökohti juurde. Tegelik mõju tööhõivele sõltub suurel määral tööstuse struktuurist: toidutööstuses domineerivad vähesed suured, laia tootevalikuga konglomeraadid. „Ebatervislike“ toodete vähenenud nõudlus tasakaalustatakse sama ettevõtte „tervislikumate“ toodetega. Juhul kui sama ettevõtte sisene tööjõu asendamine ei ole võimalik, suurendab kasvanud nõudlus teiste ettevõtjate kaupade järele töökohtade arvu nendes ettevõtetes.⁷⁹ Laiemad makromajanduslikud mõjud on samuti tõendamata⁸⁰ ning nende leidmisel tuleb arvestada nii tootlikkuse oletatavat kasumi marginaalidega kui vähenenud kulutustega tervishoiu sektorile.

Halvasti kavandatud maksudega kaasnevad märkimisväärsed administratiivkulud ja näiteks Taani valitsus nimetas küllastunud rasvade maksust loobumise peamiseks põhjuseks administratiivseid vaidlusi ettevõtetele.⁸¹ Ressursid, mida kasutatakse uue toidu- või joogimaksu rakendamiseks, sõltuvad maksubaasist ja maksu keerukusest, samas kui administratiivsed kulud on isegi kõige lihtsama maksu korral märkimisväärsed.⁸²

⁷³ Niederdeppe J, Gollust SE, Jarlenski MP, Nathanson AM, Barry CL. News coverage of sugar-sweetened beverage taxes: pro- and antitax arguments in public discourse. *Am J Public Health.* 2013;103(6):e92–e98.

⁷⁴ Thow et al. 2011. Ibid.

⁷⁵ <http://www.unesda.eu/socio-economic-impact/#taxation>

⁷⁶ <http://www.ecorys.com/sites/all/sites/default/files/files/Impact%20of%20Food%20Taxes%20-%20Final%20Report.pdf>

⁷⁷ Jensen JD, Smed S. The Danish tax on saturated fat – Short run effects on consumption, substitution patterns and consumer prices of fats. *Food Policy.* 2013;42:18-31.

⁷⁸ <http://www.ecorys.com/sites/all/sites/default/files/files/Impact%20of%20Food%20Taxes%20-%20Final%20Report.pdf>

⁷⁹ Powell LM, Wada R, Persky JJ, Chaloupka FJ. Employment impact of sugar-sweetened beverage taxes. *American journal of public health.* 2014 Apr;104(4):672-7.

⁸⁰ <http://www.ecorys.com/sites/all/sites/default/files/files/Impact%20of%20Food%20Taxes%20-%20Final%20Report.pdf>

⁸¹ Pedersen T. Resolution B3. Proposal for a parliamentary resolution: the elimination of the tax on saturated fat (fat tax). 4th October 2013.

⁸² <http://www.ecorys.com/sites/all/sites/default/files/files/Impact%20of%20Food%20Taxes%20-%20Final%20Report.pdf>

Administratiivkulud mõjutavad enam väikeseid ja keskmise suurusega ettevõtteid, kuna sisaldavad püsikulude elemente. Näiteks Taani küllastunud rasvade maksu administratiivkulud olid väidetavalt 10% teenitud maksutulust.⁸³ Soomes väitis ettevõtte Nestle, et on kulutanud perioodil 2011-2014 80 000€, et viia tootmine maksuga kooskõlla.⁸⁴

Ungaris leidis Tööstuse Liidu tellitud ülevaade, et tervisekäitumist mõjutava maksuga (maks kondiitritoodetele) kaasnesid müügikäivete, kasumlikkuse ja konkurentsivõime langused.⁸⁵ Euroopa Komisjoni ettevõtluse ja tööstuse peadirektoraadi⁸⁶ läbiviidud sõltumatu raport tõi välja veel mitmeid tegureid, mis mõjutavad maksustamise tulemusi Taanis, Prantsusmaal ja Ungaris.

Kokkuvõtlikult võib öelda, et uute tervisekäitumist mõjutavate toitude ja jookide maksudega kaasnevad administreerimise kulud tööstusele, mis võivad viia töötajate koondamiseni teatud valdkondades. Väide, et uued maksud vähendavad üldist tööhõivet, on suuresti põhjendamata, kuna töökohtade kaotus tasakaalustatakse uute töökohtade loomisega teistes sektorites. Laiemale majandusele ei ole tänini tuvastatud uute maksude olulist ja püsivat mõju, kuna hindade muutus on väike ning mõjutab vähe tööhõive ning tootlikkuse näitajaid.

5.3.7. Rahvusvaheline koostöö

Tervisekäitumist mõjutavad maksud võivad tugevdada või kahjustada riikidevahelisi suhteid. Koostöö teadus- ja õigusvaldkondades, ekspertide, informatsiooni, teadmiste vahetamine ning ühised lähenemised maksuobjekti defineerimisel ja maksu jõutamistingimustes aitavad kaasa maksu efektiivsusele ning vähendavad salakaubanduse ja piiriülese kaubanduse võimalusi.⁸⁷

Kaks olulisemat õiguslikku alust rahvusvahelise kaubanduse reguleerimisel on Euroopa Liidu toimimise lepingu siseturu regulatsioon⁸⁸ ning Maailma Kaubandusorganisatsiooni (WTO) Üldine Tolli- ja Kaubanduskokkulepe (GATT)⁸⁹. Olulisemad argumendid, millega on praktikas tekkinud probleeme tervisekäitumist mõjutavate maksude kehtestamisel, on, et meetmed ei tohi olla diskrimineerivad ega ebaproportsionaalsed. Diskrimineerimine tähendab, et ei tohi eelistada kodumaiseid tooteid ning ebaproportsionaalsus, et kehtestatav maks ei tohi olla liiga suur ning kahjustada konkurentsi, vaid piisav eesmärkide saavutamiseks.

Maailma valuutakursside kõikumised, globaalne soojenemine, geopoliitika ning kaubanduse tariifid ja piirangud, võivad kõik mõjutada kodumaiseid toiduhindasid. Näiteks Euroopa Liidu ühine põllumajanduspoliitika kehtestab imporditud kaubale tollitariifid vahemikud 5-20%, et

⁸³ Snowdon. 2013. Ibid.

⁸⁴ Ecorys Interviews: ETL, Nestlé, Ministry of Economic Affairs, 2014. Reported in Ecorys. 2014. Ibid

⁸⁵ Price Waterhouse Coopers. "Public Health Product Tax Study" Association of Hungarian Confectionery Manufacturers. 2013.

⁸⁶ <http://www.ecorys.com/news/food-taxes-reduce-consumption-products-high-sugar-salt-and-fat>

⁸⁷ WHO. Guidelines for implementation of article 6 of the WHO FCTC.

http://www.who.int/fctc/guidelines/adopted/Guidelines_article_6.pdf

⁸⁸ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>

⁸⁹ https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/gatt_ai_e/art3_e.pdf

säilitada konkurentsivõimelist Euroopa turgu⁹⁰. See tõstab aga kunstlikult puu- ja juurviljade hindu võrreldes maailmaturu hindandega. Samal ajal, planeeritud suhkrosektori reformide tulemusel langevad suhkru jaemüügihinnad järgneva paari aasta jooksul 20-35%⁹¹. Sellised rahvusvahelised kaubanduslepped kahjustavad suhkrumaksu efektiivsust ning tervislikumate asenduskaupade stimuleerimise eesmärki.

5.3.8. Üleilmne maksustamispraktika

Paljude riikide valitused on alates 1980ndatest püüdnud vähendada maksumäärasid ning laiendada maksubaasi⁹². Tulenevalt vananevast rahvastikust, töötuse kõrgest tasemest, tõusvast rahvusvahelisest võlakoormusest ning amortiseeruvast infrastruktuurist on valitsustel pakiliselt vaja suurendada maksutulu. Peamised soovitud maksutulu suurendamiseks on maksumäärade ning erandite vähendamine tootlikkuse ja töökohtade loomise stimuleerimiseks ning kvalifitseeritud tööjõu ja välisinvesteeringute meelitamiseks⁹³. Erandite ja erinevate maksumäärade jälgimine suurendab administratiivkulusid ning annab rohkem võimalusi maksudest kõrvalehiilimiseks ning maksupettusteks, seetõttu soovitatakse laia baasiga ning ühetaolisi makse.⁹⁴

Uued maksud peavad vastama riigi pikaajalisele majanduspoliitikale ning fiskaaleesmärkidele.⁹⁵ Lisaks peab maks üldiselt vastama järgmistele kriteeriumitele:⁹⁶

- Lihtsus – kerge administreerimine ning seadusetäitmine
- Õiglus, võrdsus, erapooletus
- Efektiivsus – minimaalne mõju majanduslikule käitumisele (v.a soovitud suunas regulatiivse eesmärgiga maksude puhul) ja maksubaasile, madalad administreerimise ja seadusetäitmise kulud

Tervisekäitumist mõjutavaid makse on edukamalt aktsepteeritud, juhul kui need on kooskõlas nimetatud trendidega ja olemasolevates administratiivsüsteemides teostatavad.⁹⁷

⁹⁰ European Union. Commission regulation No 1006/2011 amending Annex I to Council Regulation (EEC) No 2658/87 on the tariff and statistical nomenclature and on the Common Customs Tariff. Official Journal of the European Union; 2011.

⁹¹ DEFRA. Implementation of CAP reform in England. Department for Environment, Food and Rural Affairs, 2013.

⁹² OECD. 2003. Tax policy conclusions. <http://www.oecd.org/slovakia/37154675.pdf>

⁹³ OECD. 2014. Consumption tax trends. <http://www.oecd.org/tax/consumption/consumption-tax-trends-19990979.htm>

⁹⁴ OECD. 2014. Ibid.

⁹⁵ Thow et al. 2010. Ibid.

⁹⁶ Gale WG, Rohaly J. Effects of Tax Simplification Options on Equity, Efficiency, and Simplicity: A Quantitative Analysis. In Aaron HJ, Slemrod J, editors. The crisis in tax administration. Washington DC, Brookings Institution Press. 2004.

⁹⁷ Thow et al. 2010. Ibid.

Lisa 1. Tervisekäitumist mõjutav maksustamine teiste riikide näitel

Järgnev tabel esitab ülevaate erinevatest toiduga seotud maksudest, mida on rakendatud erinevates riikides (Tabel).

Tabel 3: Erinevate riikide näited^{98 99 100 101 102 103 104}

Riik	Kehtivus	Maksuobjekt	Maksutüüp	Maksumäär (USD)
Iirimaa	1975-1992	Karastusjoogid	Aktsiis	\$0.73/liiter
Norra	1981	Suhkur, šokolaad, suhkruga magustatud joogid	Aktsiis	Muutuv
Samoa	1984-2012	Karastusjoogid, Kõrge rasvasisaldusega kalkuni sabad	Aktsiis Impordi tollimaks	\$0.17/liiter 100%
Austraalia	2000	Karastusjoogid, kondiitritooted, küpsised, pagaritooted	GST	10%
Prantsuse Polüneesia	2002	Magustatud joogid, kondiitritooted, jäätis	Impordi tollimaks	\$0.66/liiter imporditud jookidele
Fidži	2006	Karastusjoogid	Impordi tollimaks Aktsiis	5% \$0.04/liiter
Nauru	2007	Suhkur, kondiitritooted, karboniseeritud joogid, maitsestatud piim	Impordi tollimaks	30%
Soome	2011	Karastusjoogid, jäätis, kondiitritooted	Aktsiis	\$0.26/liiter karastusjookidele \$1.13/kg kondiitritoodetele ja jäätisele

⁹⁸ Ecorys. 2014. Ibid.

⁹⁹ Mytton O, Clarke D, Rayner M. Taxing unhealthy food and drinks to improve health. *BMJ* 2012;344:e2931

¹⁰⁰ World Cancer Research Fund International. Use economic tools to address food affordability and purchase incentives. http://www.wcrf.org/sites/default/files/3_Economic%20Tools_Final.pdf

¹⁰¹ Mauritius revenue authority. Aktsiis tax on sugar content of Karastusjoogid. <http://www.mra.mu/index.php/importexport-a-others/331-soft-drinks>

¹⁰² Ministry of information and communication. 2013. Tonga raises "health" taxes on lard, fizzy drinks, tobacco. 20/8/2013. <http://mic.gov.to/news-today/press-releases/4587-tonga-raises-qhealthq-taxes-on-lard-fizzy-drinks-tobacco>

¹⁰³ Institute of Public Health in Ireland. *Proposed Sugar Sweetened Drinks Tax: Health Impact Assessment*. 2013. Available from: <http://www.thehealthwell.info/node/471201>

¹⁰⁴ Institute of Public Health in Ireland. *Proposed Sugar Sweetened Drinks Tax: Health Impact Assessment*. 2013. Available from: <http://www.thehealthwell.info/node/471201>

				Aastased kasvud
Ungari	2011	Suhkruga magustatud joogid, kõrge suhkrusisaldusega toidud, sool ja rasv	Aktsiis	\$0.05 toote kohta \$0.03/liiter karastusjookidele \$0.76/liiter kontsentraatidele/siirupitele \$0.97/kg soolased snäkid \$1.93/kg keedised \$0.50/toode pakendatud suhkruga magustatud toote kohta
Taani	2011-2013	Toit küllastunud rasvasisaldusega >2.3%: liha, piimatooted, loomsed rasvad, õlid	Aktsiis	\$2.84/kg küllastunud rasva kohta
Prantsusmaa	2012	Suhkru ja kunstainetega magustatud joogid	Aktsiis	\$0.77/liiter \$1.19/liiter energiajookidele indekseeritud inflatsiooniga
Mauritius	2013	Karastusjoogid	Aktsiis	\$0.01/g suhkur
Tonga	2013	Karastusjoogid, loomsete rasvadega tooted, näiteks searasv	Aktsiis	\$0.50/liiter karastusjookides \$1/kg loomsete rasvadega toodetes
Cooki saared	2014	Karastusjoogid	Aktsiis Impordi tollimaks	\$6.41/kg suhkur suhkrusisaldusega jookides 15% aastase kasvuga 2%
Mehhiko	2014	Suhkruga magustatud joogid, kõrge kalorisaldusega toidud	Aktsiis Käibemaks	\$0.07/liiter suhkruga magustatud joogid 8% käibemaks kõrge kalorisaldusega toitudele
USA 33 osariigis	Erinev	Suhkruga magustatud joogid	Erinev	1-8%
USA Berkley, California	2014	Suhkruga magustatud joogid	Aktsiis	\$0.35/liiter
USA Navajo Nation	2015	Minimaalse või toiteväärtuseta tooted, s.h. suhkruga magustatud joogid ja „ebatervislikud“ toidud	Müügimaks	2%

Barbados	2015	Suhkruga magustatud joogid	Ad valorem aktsiis	10%
Tšiili	2015	Suhkruga magustatud joogid	Ad valorem aktsiis	18%
Belgia	2016	Suhkruga, magusainetega ja magustamata joogid	Aktiis	Erinevad ¹⁰⁵

GST; Goods and services tax. *Aktiis*; fikseeritud aktsiismaks, juhul kui ei ole nimetatud teisiti

Tabelist 2 on näha, et karastusjoogid (suhkruga või muude magusainetega joogid) and suhkruga magustatud joogid (mõnel juhul on lisatud puuviljamahlad) on levinud maksuobjektid ja tarbimismaksud (fikseeritud ja proportsionaalne aktsiis) on kõige enam levinud maksustamise vorm.¹⁰⁶

Taanis maksustatakse kondiitritooteid, jäätist ja šokolaadi. Aastani 2014 maksustati ka lisatud suhkruga ning magusainetega magustatud jooke. Küllastunud rasvade maks kehtestati aastal 2011 ning see kattis peaaegu 90% Taanis tarbitud küllastunud rasvadest. Küllastunud rasvade maks tunnistati kehtetuks 01. jaanuaril 2013 peale valitsuse vahetust. Uuringud näitasid, et maksustamine vähendas kõrge küllastunud rasvade sisaldusega toitude tarbimist. Peamisteks põhjusteks, miks loobuti suhkruga ja magusainetega magustatud jookide maksustamisest, olid piirikaubandusest tingitud tarbimise moonutused.

Soomes maksustatakse hetkel suhkruga, magusainetega ning mitte-magustatud mittealkohoolseid vedelikke (s.h. energijaooke, mineraalvett ja mahlasid), nagu ka jäätist (defineeritud vastavalt EL tollideklaratsiooni nomenklatuurile). Maksud kehtestati peamiselt eesmärgiga teenida riigile tulu, kuigi teadvustati ka potentsiaalset positiivset mõju tervisekäitumisele, eriti nooremate inimeste hulgas. Jookidele suhkrusisaldusega kuni 0,5 grammi 100 grammi toote kohta on kehtestatud madalam maksumäär. 01. jaanuarist 2017 on maiustuste ja jäätise maks tunnistatud kehtetuks, kuna tekkis kahtlus, et maiustuste ja jäätise maks võib olla vastuolus EL riigiabi reeglitega.

Ungaris maksustatakse suhkruga magustatud jooke (s.h. siirupid ja energijaogid), suhkruga sisaldusega kakaod, kondiitritooteid ja suhkruga sisaldusega küpsiseid, soolaseid snäkke, maitseaineid ja keediseid. Maksud kehtestati 2011 eesmärgiga parandada elanike tervisekäitumist. Maksude kehtestamisega plaaniti ka piirata tarbimise kasvu. Maksude kehtestamise tulemusel on vähenenud maksustatud toodete tarbimine 25-35% ning muudetud on maksustatud toodete retsepte, kuid sageli on suhkur asendatud magusainetega.

Norras maksustatakse suhkruga ja magusainetega magustatud jooke, suhkrut, teatud šokolaade ja suhkrupõhiseid tooteid vastavalt EL kombineeritud nomenklatuuri koodidele. Maksud kehtestati algselt tulu teenimise eesmärgil, kuid nende rakendamist jätkatakse rahva tervisekäitumise argumentidel. Norras plaanitakse ka toitainepõhiste maksude rakendamist,

¹⁰⁵ <https://home.kpmg.com/content/dam/kpmg/pdf/2016/07/Non-alcoholic-beverages-and-coffee-as-of-1-January-2015-new.pdf>

¹⁰⁶ Technical guide on food and drink taxation to promote healthy diets.

kuid on leitud, et selleks on vaja eelnevalt kehtestada spetsiifiline toodete märgistamise seadus.

Mehhikos kehtestati ad quantum maks suhkruga magustatud jookidele ning ad valorem maks kõrge kalorisaldusega töödeldud toidule aastal 2014. Magusainetega magustatud joogid ei ole maksustatud. Kõrge kalorisaldusega töödeldud maks kehtib mitte-põhitoiduainetele, mille kalorisaldus on enam kui 275 Kcal 100 grammi toote kohta.¹⁰⁷

¹⁰⁷ OECD CTPA/CFA/WP2(2016)9 06.05.2016