

Svar på skriftligt spørgsmål SSS 390/2021 rd

Svar på skriftligt spørgsmål om en hälsoskatt

Till riksdagens talman

I det syfte som anges i 27 § i riksdagens arbetsordning har Ni, Ärade talman, till den minister som saken gäller översänt följande skriftliga spørgsmål SS 390/2021 rd undertecknat av riksdagsledamot Marko Asell /sd:

Ämnar regeringen införa en hälsoskatt?

Som svar på detta spørgsmål anför jag följande:

Det huvudsakliga målet med skatter är att samla in skatteintäkter. Skatter kan dessutom användas som ett ekonomiskt styrmedel om man vill styra konsumtionsbeteendet. För att en styrande skatt ska vara effektiv måste den ha ett konstaterat samband med målet. I fråga om en hälsoskatt borde skatten bevisligen påverka främjandet av befolkningens hälsa.

I den statliga läskedrycksskatten inkluderades i början av 2014 hälsostyrning, när skatten graderades till två nivåer på basis av dryckens totala sockerhalt. Sötsaker har beskattats två gånger i Finland, 1926–1998 och 2011–2016, då man också beskattade glass. För skatten på sötsaker och glass uppställdes inga hälsomål utöver det statsfinansiella målet. Skatten ansågs dock ha positiva effekter på folkhälsan genom den minskade konsumtionen av dessa produkter. Första gången slopades sötsaksskatten på grund av de problem som uppstod på den finländska marknaden för sötsaker, och dessutom handlade det om problem i anslutning till den EU-rättsliga principen om icke-diskriminering. Andra gången avstod man från skatten på grund av osäkerheten kring tillämpningen av unionsrättens bestämmelser om statligt stöd.

Skatt på livsmedelsingredienser tillämpas inte i någon EU-medlemsstat. Det skulle alltså handla om en helt ny typ av skatt. Det är en utmaning att utveckla skattemodellen, inte bara när det gäller att beskatta vissa beståndsdelar, utan även när det gäller beskattningen av vissa produkter. Skatten skulle lätt inriktas på en stor del av livsmedlen och administrativt sett vara mycket tung. Om skatten gäller flera beståndsdelar, såsom socker, salt och fett, kan skattestyrningen förbli oklar och därför eventuellt ha ringa konsekvenser.

Livsmedel med fattigt näringsvärde är vanligen billigare än hälsosamma livsmedel, och deras konsumtion är sannolikt vanligare i lägre socioekonomiska klasser. En skatt på sådana produkter skulle därför också få inkomstfördelningseffekter och omfatta frågor om social rättvisa. Det är också värt att notera att livsmedel för närvarande omfattas av mervärdesskatt som är lägre än den

allmänna skattesatsen. Det skulle i viss mån vara motsägelsefullt att införa en särskild punktskatt för samma produkter.

En hälsobaserad beskattning av socker har utretts tidigare. Den av finansministeriet tillsatta omfattande sockerskattearbetsgruppen utredde beskattningen av socker för att öka statens skatteinkomster och främja hälsosam kost. Arbetsgruppen konstaterade i sin enhälliga slutrapport 2013 att det skulle med tanke på effekterna på hälsan samt ur EU-juridisk och skatteadministrativ synpunkt vara mycket utmanande att ersätta den dåvarande punktskatten på sötsaker och glass med en hälsobaserad sockerskatt (Finansministeriets publikationer 3/2013). Arbetsgruppen konstaterade att man för att åstadkomma hälsoeffekter bör tillämpa andra verktyg, såsom lagstiftning, rekommendationer, handledning och kommunikation. De ramvillkor som EU-rätten ställer och som sockerskattearbetsgruppen lyft fram samt de administrativa utmaningarna i anslutning till skatten existerar fortfarande.

Inte heller styrbarheten av en allmän hälsoskatt har fått stöd i undersökningar som genomförts under den senaste tiden. Effekterna av punktskatten på läskedrycker, sötsaker och glass på produkternas priser och konsumtion utreddes i en undersökning som publicerades 2019 (Kosonen T. & Savolainen R., Makeisveron vaikutus makeisten hintoihin ja kulutukseen, Löntagarnas forskningsinstitut, Rapporter 38, 2019). Enligt undersökningen överfördes den skatt på sötsaker och glass som infördes 2011 och höjdes 2012 allmänt taget till konsumentpriserna till fullt belopp. Även om skatten hade en tydlig inverkan på produkternas pris, hade den ingen inverkan på efterfrågan. Det är uppenbart att skatten inte har någon hälsofrämjande effekt om den inte påverkar efterfrågan. I samma undersökning utreddes också effekterna av den skatteförhöjning av sockerhaltiga drycker som genomfördes 2014. Även i samband med denna höjning steg priserna tydligt, dessutom minskade efterfrågan på sockerhaltiga läskedrycker betydligt och förbrukningen av sockerfria läskedrycker utanför höjningen ökade. I undersökningen konstaterades att skatten kan påverka konsumtionen uttryckligen om det finns en tillräckligt nära och ur hälsosynpunkt bättre ersättande produkt för en produkt som omfattas av skatten.

I den andra undersökningen som publicerades 2019 gick man igenom delfaktorerna och styrmedlen i den finländska matmiljön (Statsrådets publikationsserie för utrednings- och forskningsverksamhet 2019:51). Enligt forskningsrapporten borde styrningen riktas i synnerhet till de viktigaste utmaningarna i den finländska kosten. Till dessa identifierades överdriven användning av salt, för liten användning av grönsaker och frukter och användning av rött kött särskilt bland män. Det konstaterades att forskningsbevisen talar för en kombination av olika styrmedel. Som exempel på dessa nämndes standarder, bestämmelser och märkning av näringsinnehåll, genom vilka konsumenterna kunde ändra sina nuvarande konsumtionsvanor. Som metoder ansågs också till exempel matens placering och portionsstorlekar, promotioner och reklam begränsningar. I fråga om styrning som påverkar priset, såsom beskattning och stöd, konstaterades slutsatserna i forskningslit-

teraturen variera. Även i denna rapport framfördes att prisstyrningen ska beakta de primära alternativen och den prisskillnad som dessa bildar. Om man vill styra förändringen bort från något måste man hitta ett bättre alternativ för att ersätta detta livsmedel ur en hälsosynpunkt.

Utifrån ovan nämnda undersökningar och utredningar är det inte klart i vilken mån punktskatter över huvud taget kan styras mot en hälsosammare kost. Dessutom måste man vid beredningen av skattelagstiftningen beakta många sådana faktorer som kan vara i konflikt med det näringsmässiga målet, såsom skattens inverkan på näringslivet, sysselsättningen, medborgarnas ställning och den administrativa bördan för såväl näringslivet som skattemyndigheterna.

Styrande skatter kan vara motiverade, men för- och nackdelarna med en styrande skatt ska övervägas noggrant. Att införa skatter leder alltid till snedvridningar. Snedvridningar kan vara till nytta för samhället om de korrigerar negativa externa effekter till exempel på hälsan, eller skadliga om de medför kostnader som stör den ekonomiska verksamheten och till exempel leder till oönskade följder med tanke på inkomstfördelningen.

Den nuvarande forskningen visar att det näringsmässiga problem som skulle medföra de största fördelarna för folkhälsan och samhällsekonomin, om det åtgärdas, inte är klart definierat. Hälsomålet borde dessutom kunna konkretiseras på livsmedelsnivå så att man vet vilken livsmedelskonsumtion som borde ändras. Samtidigt borde skattestyrningen kunna riktas så att man skapar en skatteskillnad till produkter som är tillräckligt nära men som är annorlunda med tanke på hälsan. Med andra ord borde det finnas en tillräckligt nära liggande men ersättande produkt som är bättre med tanke på hälsan för livsmedel som anses vara skadliga. Om hälsomålet, målgruppen för de livsmedel som ska styras och tillräckligt nära liggande substitut inte kan fastställas, finns det en risk att fördelarna med skattestyrningen inte uppväger de skador som skatten orsakar.

I utredningen av en hälsoskatt är det också möjligt att framskrida till exempel stegvis så att man i det första skedet utreder en ändring av den nuvarande läskedrycksskatten till en hälsoskatt. Detta vore det snabbaste sättet att gå vidare mot en hälsofrämjande beskattning: Det skulle vara fråga om en ändring av den redan befintliga skatten på ett sätt som sannolikt skulle kunna motiveras av forskningsbevis (å ena sidan om till exempel sockerhaltiga dryckers skadlighet för hälsan och å andra sidan om skattens styrande effekt på drycker med låg sockerhalt som tillräckligt nära liggande substitut). Motsvarande skatter används dessutom redan i andra medlemsstater.

För en hälsobaserad beskattning behövs alltså mer forskningsbaserat bakgrundsarbete. Regeringen fortsätter i enlighet med regeringsprogrammet att utreda om det är möjligt att införa en skatt som främjar folkhälsan.

Helsingfors 8.7.2021

Finansminister Annika Saarikko