

# Temamøte: Et faglig blikk på avgifter og helsepolitikk

Sentralen 28.02.2024

# Agenda

- *Effektive kostholdstiltak. Anbefalingene fra helse- og omsorgsministerens ekspertgruppe*  
Leder av gruppen og professor Geir Sverre Braut
- *Bruk av avgifter i folkehelsepolitikken* Seniorforsker  
Snorre Kverndokk, Frischsenteret.
- *Samfunnsøkonomisk vurdering av helsebegrunnet sukkeravgift*  
Erland Skogli, partner i Menon Economics
- *Oppsummering*  
Petter Haas Brubakk, administrerende direktør,  
NHO Mat og Drikke



# Effektive kosthaldstiltak

Geir Sverre Braut

Frokostseminar, NHO Mat og Drikke

Oslo, 28. februar 2024

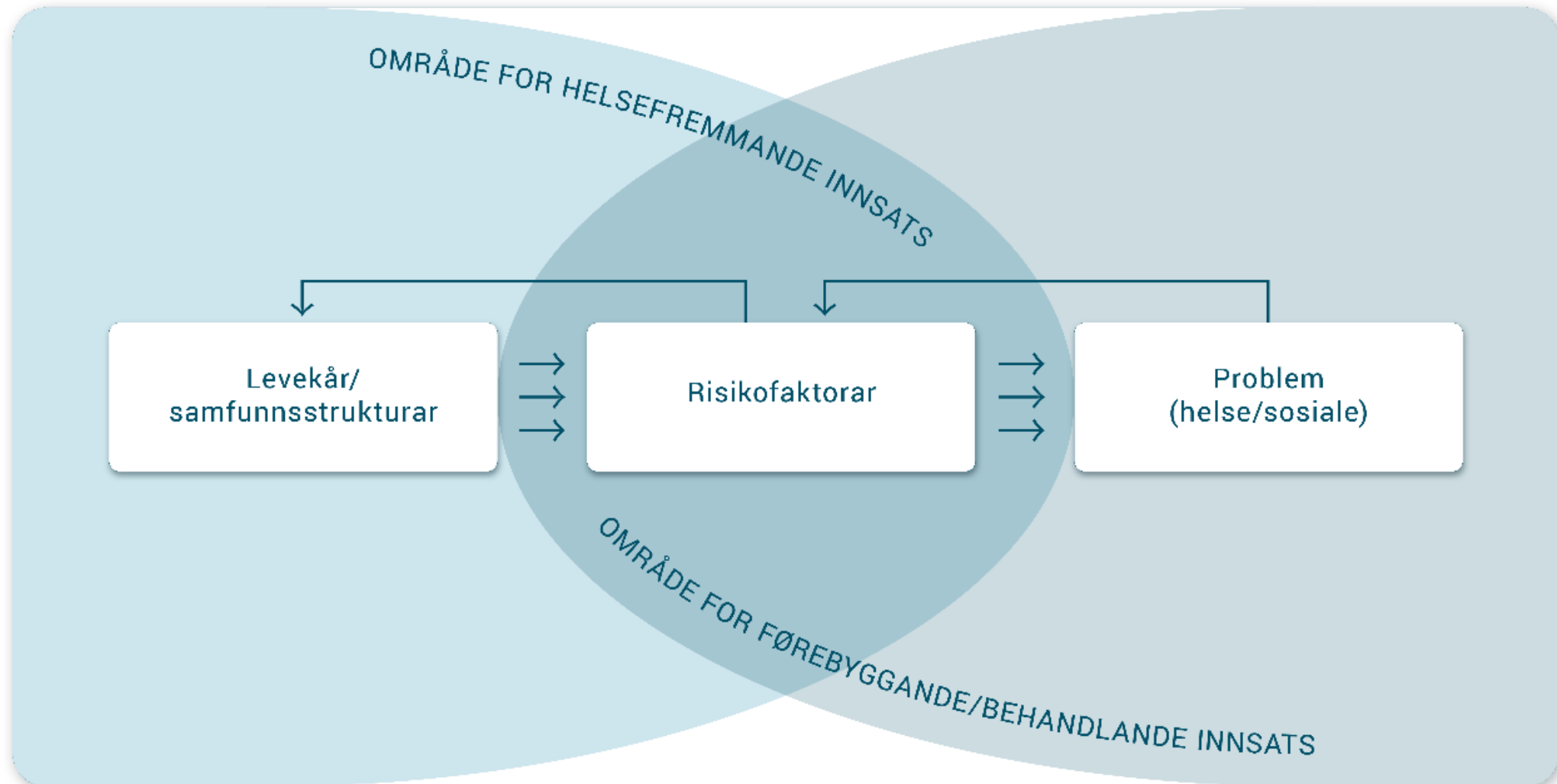
# Ekspertgruppa og sekretariatet

- Geir Sverre Braut (leiar), professor, Høgskulen på Vestlandet og seniorrådgivar, Stavanger universitetssjukehus
  - Kyrre Dybdal, president i Norske Kokkers Landsforening og adjunkt Ole Vig vgs., Trondheim
  - Mathias Ekström, professor, NHH, Bergen
  - Kristin Hollung, forskningssjef, Nofima
  - Steinar Krokstad, professor, NTNU
  - Hans Olav Melberg, professor, UiT
  - Vigdis Brit Skulberg, seksjonsleiar, Oslo kommune, Helseetaten
  - Sinne Smed, lektor, Københavns Universitet
  - Tine Sundfør, klinisk ernæringsfysiolog, Ph.d., Bærum sykehus
  - Liv Elin Torheim, avdelingsdirektør, Folkehelseinstituttet og professor, OsloMet
- 
- Guro Berge Smedshaug, seniorrådgivar, Helsedirektoratet (sekretariatsleiar)
  - Annlaug Selstø, seniorrådgivar, Folkehelseinstituttet
  - Kathrine Syse, rådgivar, Helsedirektoratet
  - Kjartan Sælensminde, spesialrådgivar, Helsedirektoratet

# Utdrag frå mandatet

- Basert på **tilgjengelege kunnskapsoppsummeringar** skal ekspertgruppa lage ei utgreiing med konkrete forslag til **kostnadseffektive tiltak** som vil bidra til eit **betre kosthald og utjamne sosiale forskjellar** i kostholdet i Norge. Ekspertgruppa bør både vurdere tiltak for å **fremme sunn åtferd** og tiltak for å **redusere usunn åtferd**.
- Ekspertgruppa skal **ikkje vurdere endringar i meirverdiavgiftssystemet**.
- Utgreiinga skal innehalde **samfunnsøkonomiske vurderingar**. For dei tiltaka ekspertgruppa vurderer som dei mest effektive, skal ekspertgruppa foreslå korleis desse kan gjennomførast i kosthaldsarbeidet i Noreg. Ekspertgruppa skal vurdere dei økonomiske og administrative konsekvensane av forslaga.

# Årsakskjedemodell (Jf. NOU 1991:10)



Helse



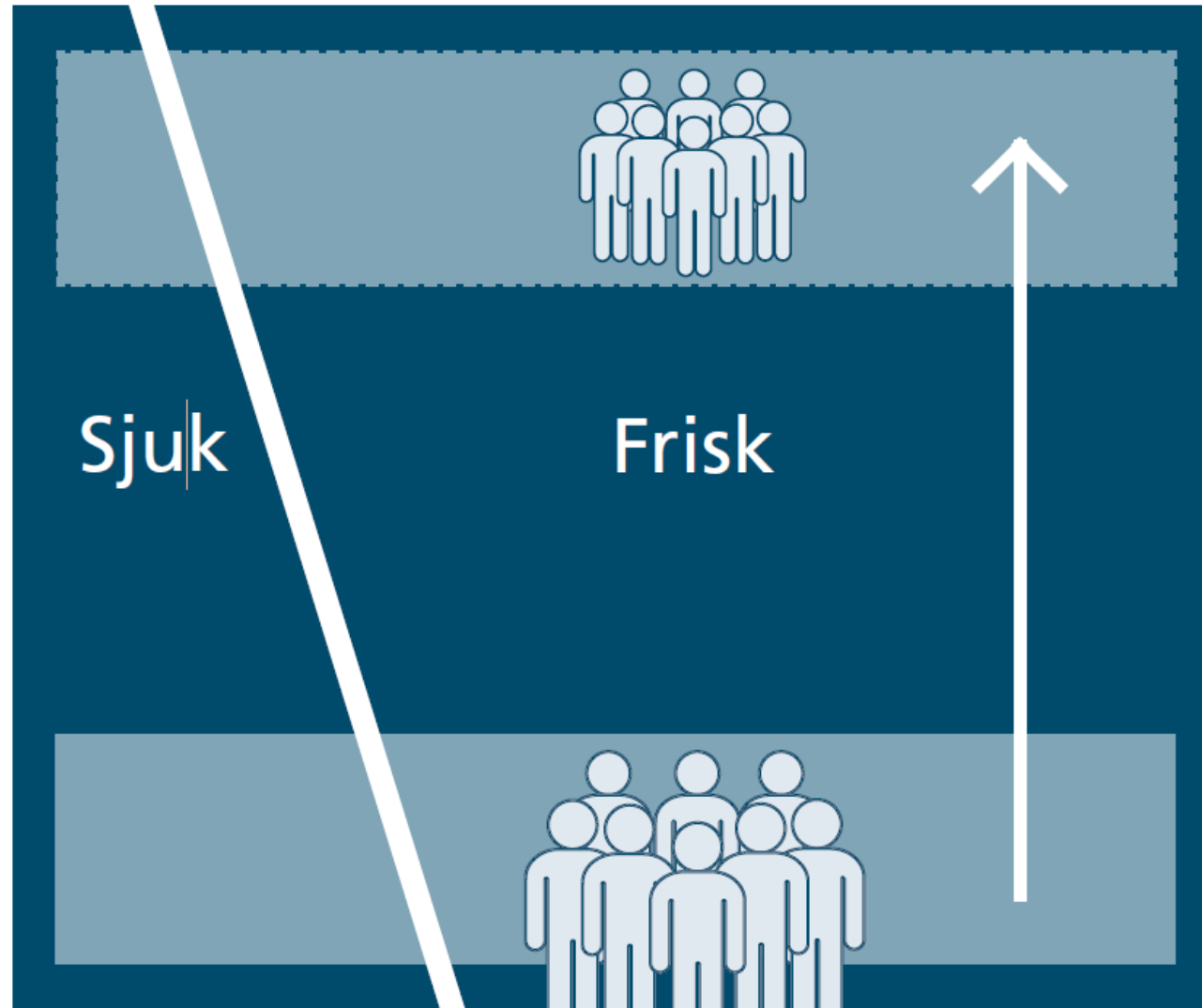
Sjuk

Frisk

Kurativ helseteneste

Uhelse

Helse



Sjuk

Frisk

Uhelse



# Kva er problemet og kva vil vi oppnå?

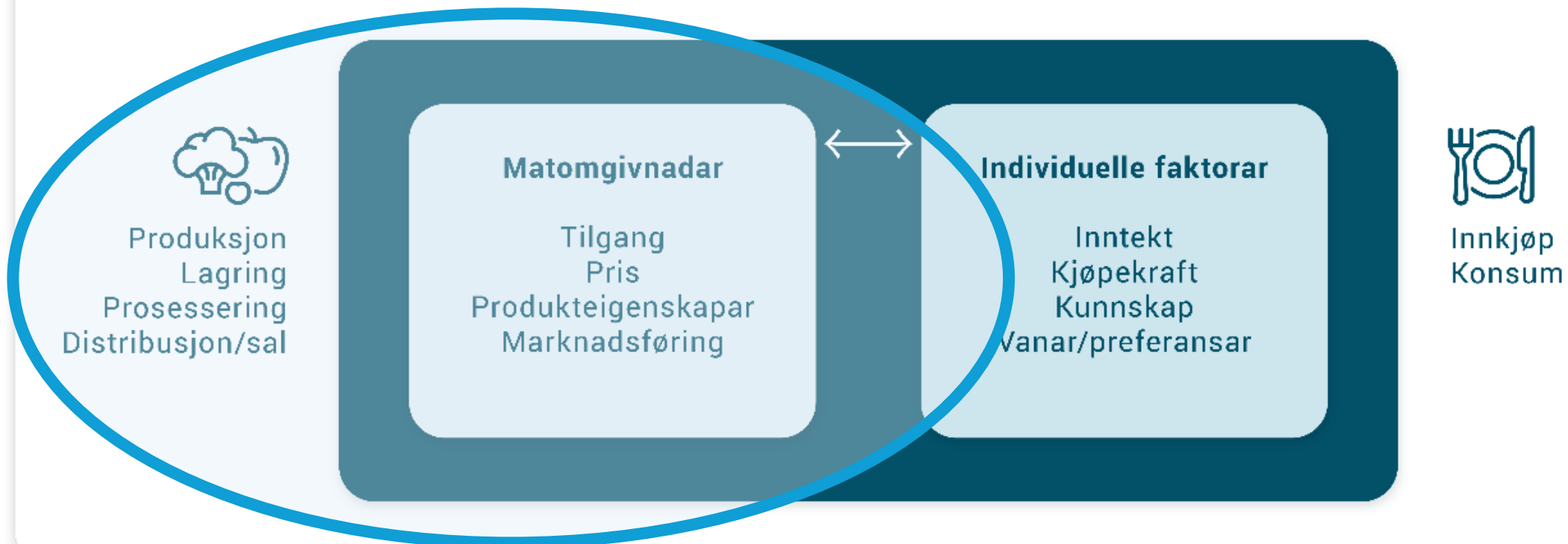
- Det er for få som følgjer kostråda
  - Fedme er eit aukande helseproblem
  - For grønsaker og frukt og bær og fullkorn er det berre om lag ein fjerdedel som oppfyller kostråda
  - Måla i handlingsplanen for betre kosthald er ikkje nådd
- 
- Målet er at befolkninga skal oppleve fleire leveår med god helse
  - Dersom ein fyljer kostråda vil ein kunne oppnå fleire friske leveår (> 2 år?)
  - Dette kan gje ein samfunnsgevinst på 250-300 milliardar kroner kvart år

# Prinsipp og prosess

- Utgangspunkt i rapporten «Samfunnsgevinster av å følge Helsedirektoratets kostråd» og metodikken der (DALY/QALY)
- Gjennomgang av eksisterende kunnskapsoppsummeringar på kostnads-effektivitet av kostholdstiltak (til dømes WHO «Best buys»)
- Biblioteksøk
- **Kriteria for val av tiltak:**
  - Kunnskapsbaserte
  - Korrigerer for eksternalitetar og reduserer internalitetar
  - Tiltak som kan redusere andre samfunnskostnader og treffer barn og unge
  - Retta mot dei fysiske/sosiale –ytre matomgivnadene (sjå figur)

# Matsystemet

## Matsystemet



# **Ekspertgruppas tilråding**

- **Gratis frukt og grønt til barn og unge**
- **Helsebegrunna avgift på sukkerhaldig drikke**
- **Forbod mot marknadsføring av usunn mat og drikke til barn og unge**
- **Obligatorisk matmerke**
- **Reformulering og redusert porsjonsstorleik**

# Tiltak som kan støtte, supplere eller forsterke hovudtiltaka

- Gratis skulemåltid
- Styrke mat- og helsefaget
- Offentlege innkjøp
- Subsidiar og andre prisverkemiddel
- Forbod mot kjøp og sal av koffeinhaldig drikke til barn og unge
- Menymerking
- Kampanjar
- Ernæringskompetanse i utdanningar og i kommunar
- Dulting

# Mine refleksjoner i etterkant

- Sunn skatteveksling?
  - Subsidiert gjennom refusjon «i kassa»?
  - Subsidiert på grossistleddet?
  - Heller: Gradvis utprøving av målretta einskildtiltak?
- Kva er no sukker egentleg då?
  - Spissa inn mot sukker i drikkevarer
  - Monosakkarid: Glukose (dextrose), fruktose, galaktose
  - Disakkarid: Sakkarose («sukrose»), maltose, laktose
  - OBS: Også her ekspertgruppas allmenne råd om gradvis utprøving?
- Kor blei det av fisken?
  - Vanskeleg å finne isolerbare enkelttiltak
  - Unngår debatten om miljøgifter i feit fisk
- Effektive tiltak?
  - Efficacy («verksame») // Effectiveness («gjennomførbare») // Efficiency («lønnsame»)

# Bruk av avgifter i folkehelsepolitikken

*Snorre Kverndokk*

*Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning  
Ragnar Frisch Centre for Economic Research  
[www.frisch.uio.no](http://www.frisch.uio.no)*



# 1. Problemstilling

- 90% av sykdomsbyrden og 2/3 av dødsfall i Norge skyldes ikke-smittsomme sykdommer (f.eks. kreft, diabetes, hjerte/karsykdom)
  - Risikofaktorer kan forebygges bl.a. ved omlegging av kosthold, redusert røyking og alkoholforbruk
- Usunt kosthold: Høyt inntak av salt, mettet fett og sukker
- Positive trender over tid, men likevel er den største utfordringen å øke sunt forbruk (grønnsaker, frukt, bær grove kornprodukter og fisk) og redusere usunt
- WHO og Helsedirektoratet anbefaler sunn skatteveksling som et virkemiddel for å endre kosthold
  - Avgiftsbelegge usunt konsum og subsidiere sunt konsum



## 2. Skattlegging av usunt kosthold i Norge

- Tre ulike *sukkeravgifter* (to første avskaffet i 2021)
  - Særagift på sjokolade og sukkervarer (1922)
  - Avgift på alkoholfrie drikkevarer (1924, 1987)
  - Avgift på sukker (1981)
- Begrunnet fiskalt, men også vist til helseeffekter
- Problemene med avgiftene har vært avgrensninger. Flertallet i to utvalg har foreslått en generell avgift på tilsatt sukker i mat og drikkevarer, men administrative problemer med dette.
- *Alkohol*: avgifter på brennevin (1849), øl (1913) og vin (1942)
  - Begrunnet fiskalt, men også pga. helseeffekter og sosiale problemer
- Ingen avgift på *salt eller kjøtt*

### 3. Skattlegging av usunt kosthold internasjonalt

- Avgifter på alkoholfrie drikkevarer mest utbredt
- Få land som har sukkeravgifter
- Danmark hadde avgift på mettet fett, men ble avskaffet etter to år. Dette utredes nå på nytt
- Noen land har subsidier på sunn mat

## 4. Kan avgifter og subsidier brukes i kostholdspolitikken?

- Økonomisk teori: Konsumentene er suverene i sitt valg. Hvis myndighetene skal gripe inn må de ha gode grunner
- *Forbud/påbud*: Brukes ved store konsekvenser av valg – overprøve valg
- *Avgifter/subsidier*: Tre begrunnelser
  - *Fiskale avgifter*: Finansiere offentlig sektor
    - Ikke vridende: legges på alle varer/tjenester eller lite prisfølsomme varer
  - Positive/negative eksternaliteter:
    - Konsumentene tar ikke hensyn til alle konsekvensene
  - Internaliteter:
    - Konsumentene er ikke rasjonelle nok til å ta de valgene som er gunstige for seg

## 4. Kan avgifter og subsidier brukes i kostholdspolitikken? (forts.)

- Kan man forsvare virkemiddelbruk i kostholdspolitikken?
  - Man tar ikke nødvendigvis inn over seg kostnadene man påfører andre (offentlige utgifter, arbeidsproduktivitet, familie og venner)
  - Man tar ikke nødvendigvis inn over seg alle konsekvensene av usunt konsum for seg selv (svak viljestyrke, impulskjøp)
  - Subsidier kan begrunnes som avgifter

# 5. Virkninger av avgifter og subsidier

- Effektene på forbruket av avgifter og subsidier avhenger av hvor prisfølsomme varene er (priselastisiteter)
  - *Substitusjonseffekt*: Vrir forbruket i retning av andre varer når prisen går opp
  - *Inntektseffekt*: Får mindre å rutte med ved en prisstigning, noe som vil redusere forbruket generelt
- Virkningene blir større jo flere nære substitutter som finnes
- Mindre virkninger for nødvendighetsvarer, større virkninger for luksusvarer
- Priselastisiteten er større for de som har et begrenset forbruk enn for storforbrukere
- Lavinntektshusholdninger er mer priselastiske enn høvinnteksthusholdninger

## 6. Ulemper ved avgifter og subsidier i kostholdspolitikken

- Alt konsum av sukker, salt eller fett er ikke skadelig
  - Overforbruk burde ideelt avgiftsbelegges, men vanskelig
- Uønskede fordelingseffekter hvis de med lav inntekt rammes mest
  - Tilbakeføre hele eller deler av avgiftsprovenyet?
  - Lavinntektsgrupper er mest priselastiske og vil derfor også få den største helsegevinsten

## 6. Ulemper ved avgifter og subsidier i kostholdspolitikken (forts.)

- Problemer ved bruk av avgifter ved internaliteter:
  - Hvis internaliteter skal korrigeres, bør de være ønsket av konsumentene
  - Produkter som er avhengighetsdannende vil være vanskelig å korrigere ved avgifter. De vil da bare gi en ekstra økonomisk belastning.
  - Avgifter kan likevel være nyttige for å hindre spontankjøp eller at flere begynner med avhengighetsdannende produkter
- Andre virkemidler kan være mer effektive enn avgifter i noen tilfeller
  - Plassering i butikken ved manglende viljestyrke
  - Intensjonsavtale med næringslivet

## 6. Ulemper ved avgifter og subsidier i kostholdspolitikken (forts.)

- Grensehandel
  - Særavgifter har betydning, men også andre forhold
- Internasjonale avtaler
  - EUs statsstøtteregulativ
- Subsidier
  - Redusere merverdiavgift for nøkkelhullmerkede produkter?



# 7. Konklusjon

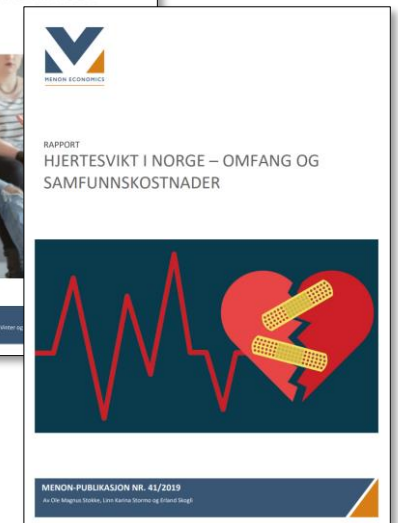
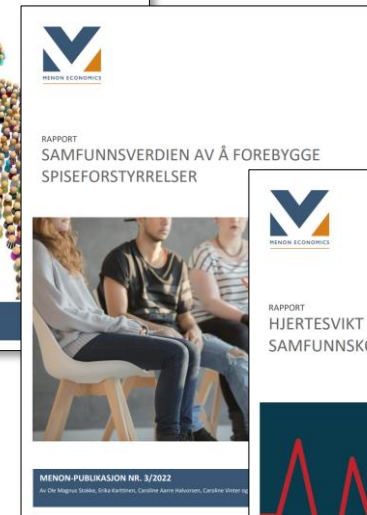
- Det kan være fornuftig å følge anbefalingene til WHO, Helsedirektoratet og tidligere utvalg (NOU 2007:8 og NOU 2019:8) og bruke avgifter og subsidier mer i kostholdspolitikken
- For å avgiftsbelegge sukkerprodukter, må tilsatt mengde sukker komme fram på produktpakningene, noe som ikke er tilfelle i dag – andre alternativer bør utredes
- Andre muligheter enn subsidier gjennom lavere merverdiavgift bør også utredes
- Avgifter bør brukes i kombinasjon med andre virkemidler



# Samfunnsøkonomisk vurdering av en helsebegrunnet avgift på sukker



# «Overvekt og fedme er et økende folkehelseproblem, derfor trenger vi sukkeravgift!»





Rapport

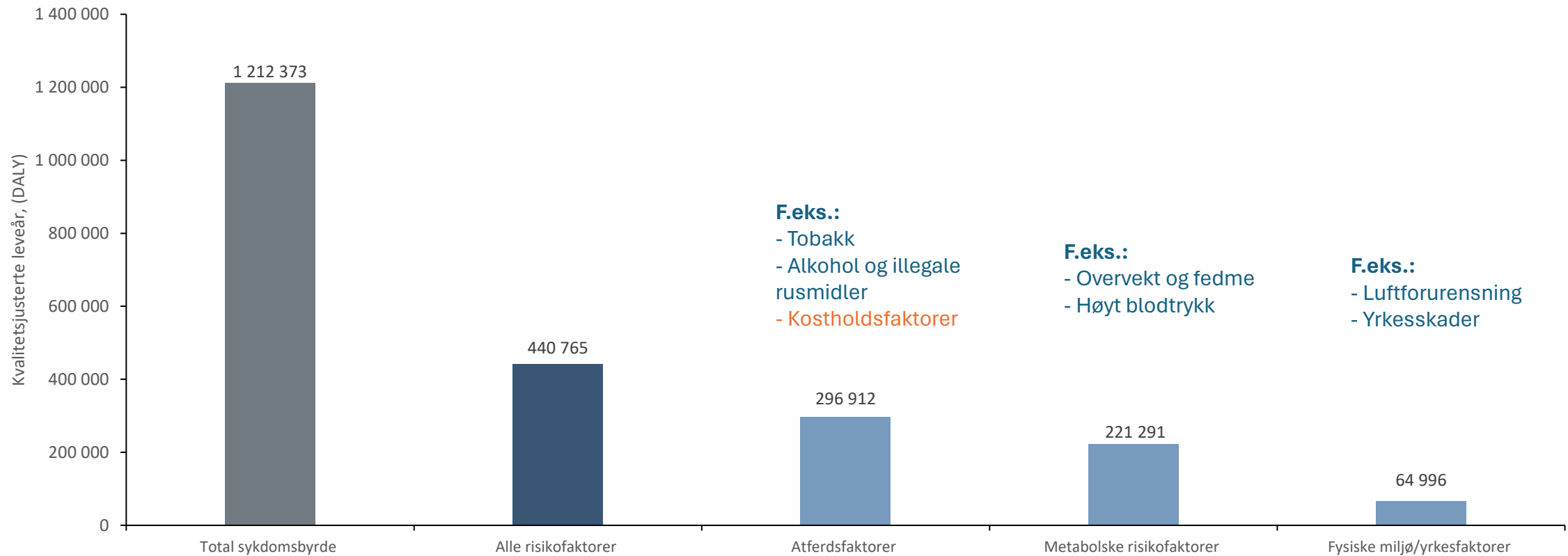
## Effektive kosthaldstiltak

Rapport frå ekspertgruppa om kostnadseffektive tiltak som kan føre til eit betre kosthald og jamne ut sosiale forskjellar i kosthaldet

### *Sterke sider*

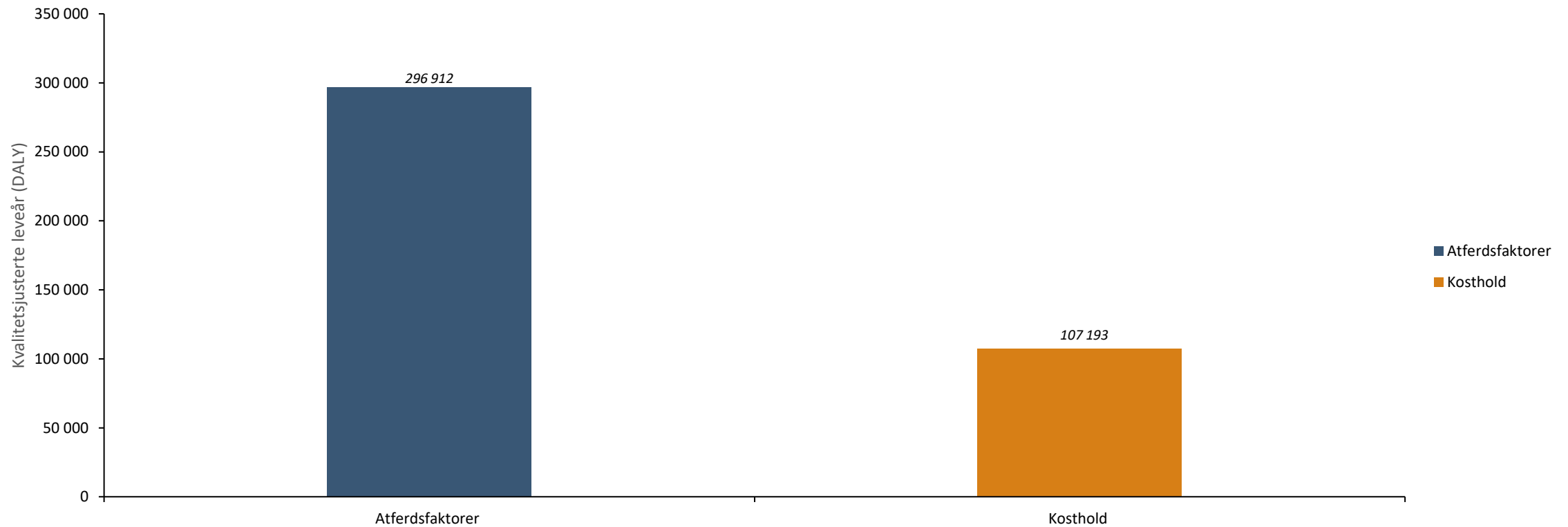
Avgift på sukra drikke er eit tiltak som ein reknar med er kostnadseffektivt, ifølge WHO (98). Særavgiftsutvalet tilrådde i 2022 at det bør bli innført ei helsemessig grunnleggj og differensiert avgift på alkoholfrie drikkevarer (14). Ei slik sukkeravgift kan bidra til helsemessig gevinst, men ho må vere utforma slik at dei positive verknadene, i form av samfunnsøkonomisk nytte frå helsegevinstar, er høgare enn dei potensielt negative verknadene (139).

# Samlet sykdomsbyrde og påvirkbare risikofaktorer



Kilde: Folkehelseinstituttet (2018): Sykdomsbyrden i Norge 2016 – Resultater fra Global Burden of Diseases, Injuries, and Risk Factors Study (GBD 2016)

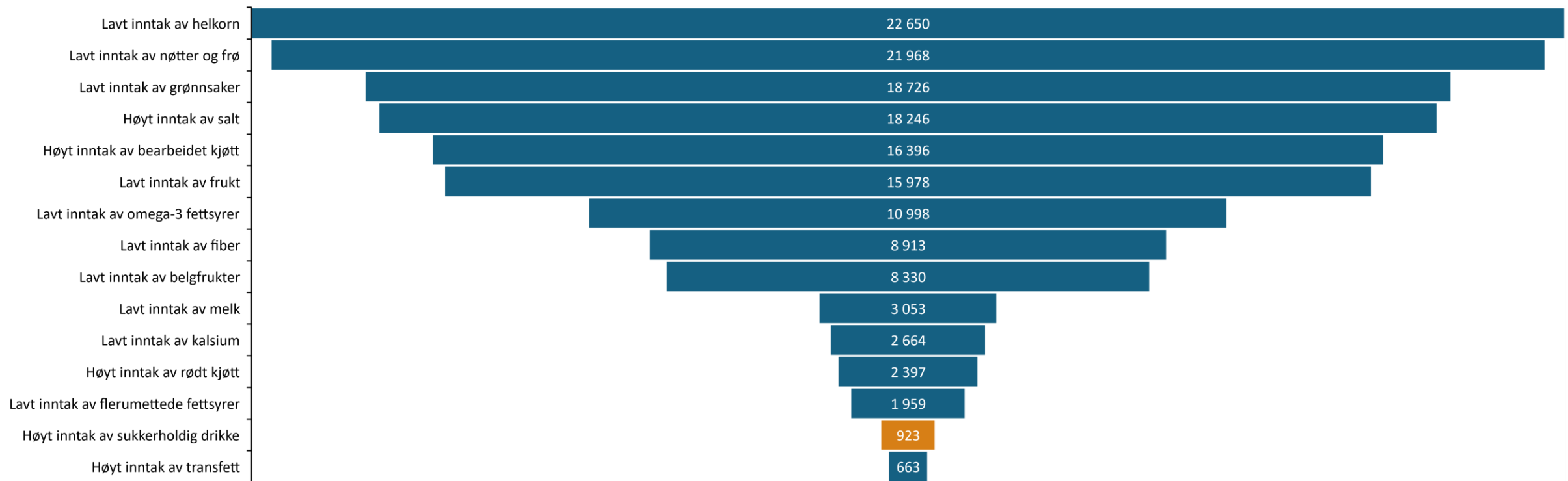
# Kostholdsfaktorer kan forklare ca. 10 % av sykdomsbyrden



**Kilde:** Folkehelseinstituttet (2018): Sykdomsbyrden i Norge 2016 – Resultater fra Global Burden of Diseases, Injuries, and Risk Factors Study (GBD 2016)

# Høyt inntak av sukkerholdig drikke kan forklare ca. 0,08 % av sykdomsbyrden

Oversikt over 15 ulike kostholds faktorer etter forventet bidrag til tap av kvalitetsjusterte leveår i Norge i 2016.



Kilde: Folkehelseinstituttet (2018): Sykdomsbyrden i Norge 2016 – Resultater fra Global Burden of Diseases, Injuries, and Risk Factors Study (GBD 2016)

# God utforming av avgift som økonomisk virkemiddel

1

Korrigere for  
markedssvikt



Pigou-avgift: «Forurensere betaler», f.eks.:

- Naturavgift
- CO2-avgift

Er det markedssvikt knyttet til sukkerholdig drikke?

- Økte kostnader for fellesskapet (helsetjenestekostnader og trygdeoverføringer)
- Manglende kunnskap om konsekvenser eller

viljestyrke  
29.02.2024

2

Målrettet mot  
problemet



Målrettede avgifter

- Tobakksavgift
- Rushtidsavgift

Er sukkeravgift målrettet?

- Målet er å redusere livsstilssykdommer
- Sukkerinntak er én av mange årsaker til problemet

3

Nytten er større  
enn kostnaden



Avgifter har negative konsekvenser, f.eks.

- Administrasjonskostnader
- Utilsiktete vridninger

Negative konsekvenser av sukkeravgift

- Tapt verdiskaping, grensehandel
- Nyttetap for innbyggerne
- Omfordelingseffekter



# God utforming av avgift som økonomisk virkemiddel

1

## Korrigere for markedssvikt



Pigou-avgift: «Forurensere betaler», f.eks.:

- Naturavgift
- CO2-avgift

Er det markedssvikt knyttet til sukkerholdig drikke?

- Økte kostnader for fellesskapet (helsetjenestekostnader og trygdeoverføringer)
- Manglende kunnskap om konsekvenser eller viljestyrke

2

## Målrettet mot problemet



Målrettede avgifter

- Tobakksavgift
- Rushtidsavgift

Er sukkeravgift målrettet?

- Målet er å redusere livsstilssykdommer
- Sukkerinntak er én av mange årsaker til problemet

3

## Nytten er større enn kostnaden



Avgifter har negative konsekvenser, f.eks.

- Administrasjonskostnader
- Utilsiktete vridninger

Negative konsekvenser av sukkeravgift

- Tapt verdiskaping, grensehandel
- Nyttetap for innbyggerne
- Omfordelingseffekter

# God utforming av avgift som økonomisk virkemiddel

1

Korrigere for  
markedssvikt



Pigou-avgift: «Forurensere betaler», f.eks.:

- Naturavgift
- CO2-avgift

Er det markedssvikt knyttet til sukkerholdig drikke?

- Økte kostnader for fellesskapet (helsetjenestekostnader og trygdeoverføringer)
- Manglende kunnskap om konsekvenser eller viljestyrke

2

Målrettet mot  
problemet



Målrettede avgifter

- Tobakksavgift
- Rushtidsavgift

Er sukkeravgift målrettet?

- Målet er å redusere livsstilssykdommer
- Sukkerinntak er én av mange årsaker til problemet

3

Nytten er større  
enn kostnaden



Avgifter har negative konsekvenser, f.eks.

- Administrasjonskostnader
- Utilsiktete vridninger

Negative konsekvenser av sukkeravgift

- Tapt verdiskaping, grensehandel
- Nyttetap for innbyggerne
- Omfordelingseffekter

# God utforming av avgift som økonomisk virkemiddel

1

Korrigerer for  
markedssvikt



Pigou-avgift: «Forurensere betaler», f.eks.:

- Naturavgift
- CO2-avgift

Er det markedssvikt knyttet til sukkerholdig drikke?

- Økte kostnader for fellesskapet (helsetjenestekostnader og trygdeoverføringer)
- Manglende kunnskap om konsekvenser eller viljestyrke

2

Målrettet mot  
problemet



Målrettede avgifter

- Tobakksavgift
- Rushtidsavgift

Er sukkeravgift målrettet?

- Målet er å redusere livsstilssykdommer
- Sukkerinntak er én av mange årsaker til problemet

3

Nytten er større  
enn kostnaden



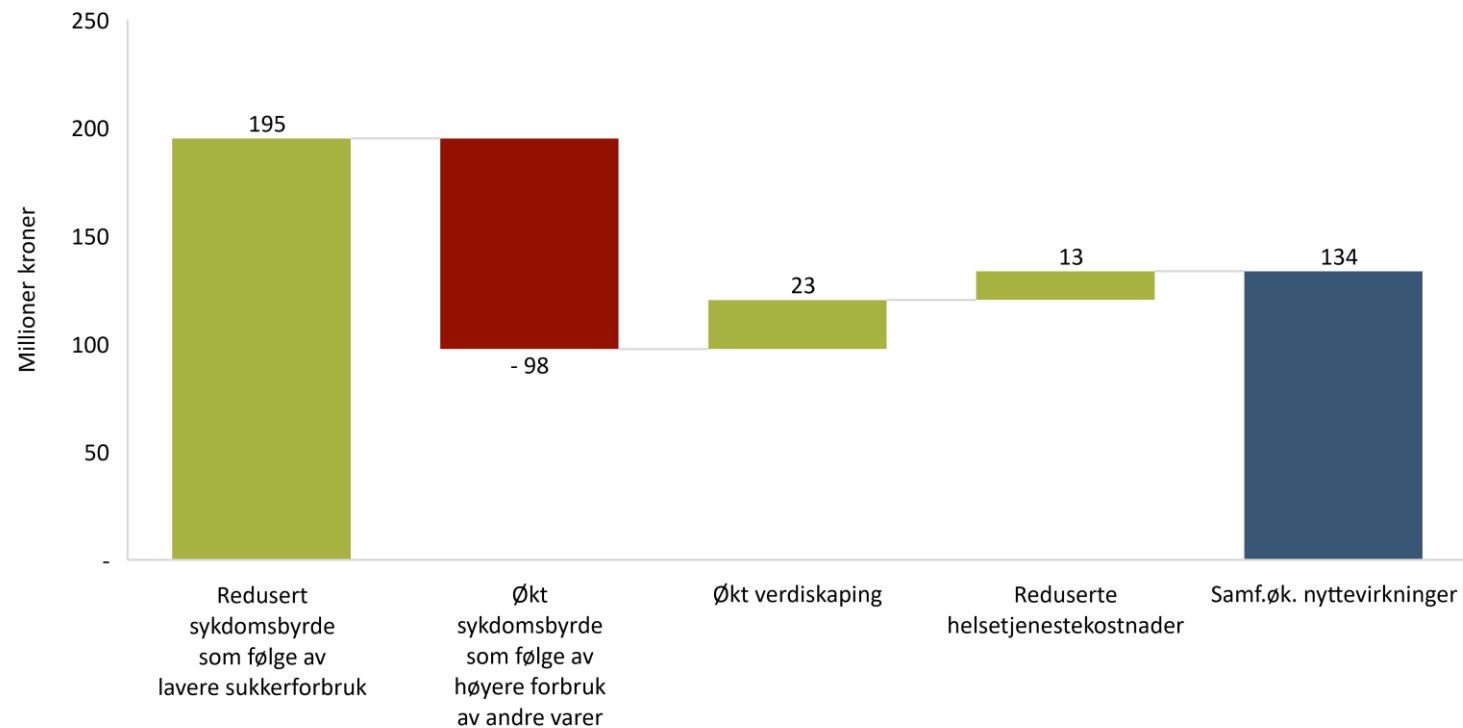
Avgifter har negative konsekvenser, f.eks.

- Administrasjonskostnader
- Utilsiktete vridninger

Negative konsekvenser av sukkeravgift

- Tapt verdiskaping, grensehandel
- Nyttetap for innbyggerne
- Omfordelingseffekter

# Nyttevirkinger knyttet til en sukkeravgift som reduserer sukkerforbruk med 7 %



# Samfunnsøkonomiske kostnader og fordelingsvirkninger



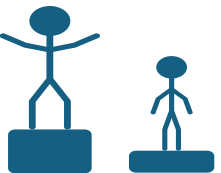
## Norsk næringsliv: Lavere verdiskaping og tapte arbeidsplasser

- Økning i grensehandel
- Konkurransesvridende effekter



## Norske konsumenter: Tapt nytte i tilfeller der avgiften ikke korrigerer en markedssvikt

- Konsumenter som ikke har et helseskadelig konsum/er bevist på helsemessige konsekvenser
- Vridning til konsum som gir lavere konsumentnytte



## Fordelingsvirkninger: Regressiv skatt og økte sosiale forskjeller

- Overføring fra innbyggere og næringsliv til staten
- Treffer innbyggere fra lavere sosioøkonomiske grupper hardest

