



Использование ценовой политики для стимулирования более здорового питания





Всемирная организация
здравоохранения

Европейское региональное бюро

Использование ценовой политики для
стимулирования более здорового питания

АННОТАЦИЯ

В предлагаемой публикации содержится информация об использовании ценовой политики для поощрения более здорового питания и прослеживается эволюция политики в странах Европейского региона ВОЗ. Приводится разбор экономической теории, лежащей в основе применения дотаций и налогообложения, и анализируются имеющиеся на сегодняшний день фактические данные. Эта публикация включает несколько примеров из практики государств-членов ВОЗ в Европейском регионе, в которых была принята ценовая политика. В заключение приводятся некоторые замечания в отношении содержания наиболее действенных образцов ценовой политики.

Ключевые слова

OBESITY

CHRONIC DISEASE

CASE STUDIES

DIET

FOOD

HEALTH POLICY

NUTRITION POLICY

TAXES

ISBN 978 92 890 5145 3

Запросы относительно публикаций Европейского регионального бюро ВОЗ следует направлять по адресу:

Publications

WHO Regional Office for Europe

UN City, Marmorvej 51

DK-2100 Copenhagen Ø, Denmark

Кроме того, запросы на документацию, информацию по вопросам здравоохранения или разрешение на цитирование или перевод документов ВОЗ можно заполнить в онлайн-режиме на сайте Регионального бюро: <http://www.euro.who.int/PubRequest?language=Russian>.

© Всемирная организация здравоохранения, 2015 г.

Все права защищены. Европейское региональное бюро Всемирной организации здравоохранения охотно удовлетворяет запросы о разрешении на перепечатку или перевод своих публикаций частично или полностью.

Обозначения, используемые в настоящей публикации, и приводимые в ней материалы не отражают какого бы то ни было мнения Всемирной организации здравоохранения относительно правового статуса той или иной страны, территории, города или района или их органов власти или относительно делимитации их границ. Пунктирные линии на географических картах обозначают приблизительные границы, относительно которых полное согласие пока не достигнуто.

Упоминание тех или иных компаний или продуктов отдельных изготовителей не означает, что Всемирная организация здравоохранения поддерживает или рекомендует их, отдавая им предпочтение по сравнению с другими компаниями или продуктами аналогичного характера, не упомянутыми в тексте. За исключением случаев, когда имеют место ошибки и пропуски, названия патентованных продуктов выделяются начальными прописными буквами.

Всемирная организация здравоохранения приняла все разумные меры предосторожности для проверки информации, содержащейся в настоящей публикации. Тем не менее, опубликованные материалы распространяются без какой-либо явно выраженной или подразумеваемой гарантии их правильности. Ответственность за интерпретацию и использование материалов ложится на пользователей. Всемирная организация здравоохранения ни при каких обстоятельствах не несет ответственности за ущерб, связанный с использованием этих материалов. Мнения, выраженные в данной публикации авторами, редакторами или группами экспертов, необязательно отражают решения или официальную политику Всемирной организации здравоохранения.

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|---|----|
| ВЫРАЖЕНИЕ БЛАГОДАРНОСТИ..... | IV |
| СОКРАЩЕНИЯ..... | IV |
| ПРЕДИСЛОВИЕ..... | V |
| ВВЕДЕНИЕ..... | 1 |
| ФАКТИЧЕСКИЕ ДАННЫЕ, ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ ПРИ ФОРМИРОВАНИИ ПОЛИТИКИ..... | 2 |
| Теоретические основы: краткий обзор..... | 2 |
| Виды имеющихся фактических данных..... | 3 |
| Важные соображения, касающиеся разработки ценовой политики..... | 7 |
| Резюме..... | 11 |
| ПРИМЕРЫ ДЕЙСТВИЙ В ОБЛАСТИ ПОЛИТИКИ В ЕВРОПЕ..... | 14 |
| Дания: налог на насыщенные жиры..... | 14 |
| Финляндия: налог на сладости, мороженое и безалкогольные напитки..... | 19 |
| Венгрия: налог на продукты в целях защиты общественного здоровья..... | 21 |
| Франция: налог на напитки, подслащенные сахаром и искусственными подсластителями..... | 24 |
| Программа обеспечения школ фруктами в Европейском союзе..... | 24 |
| Изменения в налоге на добавленную стоимость..... | 28 |
| Вмешательства в цепь поставок: глобальное видение..... | 30 |
| ЗНАЧЕНИЕ ДЛЯ ФОРМИРОВАНИЯ ПОЛИТИКИ..... | 32 |
| Мониторинг влияния политики на реальную ситуацию..... | 35 |
| ЗАКЛЮЧЕНИЕ..... | 36 |
| БИБЛИОГРАФИЯ..... | 37 |



ВЫРАЖЕНИЕ БЛАГОДАРНОСТИ

Данная публикация была подготовлена Европейским региональным бюро ВОЗ при непосредственном участии сотрудников Регионального бюро João Breda, Jason Calvert, Gauden Galea, Jo Jewell и Frederiek Mantingh.

Дополнительные материалы, рецензии и комментарии любезно предоставили Franco Sassi и Annalisa Belloni (Организация экономического сотрудничества и развития), Sinne Smed (Копенгагенский университет), Anne-Marie Thow (Сиднейский университет) и Corinna Hawkes (Всемирный фонд исследования рака).

За вклад в подготовку ситуационных исследований в отдельных странах также заслуживают благодарности Michel Chauliac (Генеральный директорат здравоохранения, Франция), Eva Martos (Национальный институт пищевых продуктов и питания, Венгрия), Else Molander (Министерство продовольствия, сельского хозяйства и рыбных промыслов, Дания), Szofia Pusztai (Страновой офис ВОЗ в Венгрии), Sirpa Sarlio-Lahteenkorva (Министерство социального обеспечения и здравоохранения, Финляндия) и Szabolcs Szigeti (Страновой офис ВОЗ в Венгрии).

IV

СОКРАЩЕНИЯ

| | |
|-----|--------------------------------|
| ВВП | Валовый внутренний продукт |
| ЕС | Европейский союз |
| ИМТ | Индекс массы тела |
| НДС | Налог на добавленную стоимость |
| НИЗ | Неинфекционные заболевания |

ПРЕДИСЛОВИЕ

Сегодня в Европе лица, формирующие политику, все чаще признают настоятельную необходимость поощрения здорового питания, чтобы таким образом снизить вызывающие тревогу показатели распространенности избыточной массы тела, ожирения и других алиментарно-зависимых неинфекционных заболеваний. Анализ новейших данных показывает, что нездоровое питание представляет собой ведущий фактор риска, подрывает здоровье и благополучие в Европейском регионе ВОЗ.

Имеются убедительные подтверждения связи между высококалорийными рационами питания, избыточным потреблением насыщенных жиров, транс-жиров, сахара и соли, низким потреблением фруктов и овощей с одной стороны и возросшим бременем ожирения, сердечно-сосудистых заболеваний, сахарного диабета и некоторых видов рака с другой стороны. По данным, полученным в рамках Инициативы ВОЗ по надзору за ожирением в детском возрасте, в обследованных странах в среднем каждый третий ребенок в возрасте 6–9 лет имеет избыточную массу тела или ожирение. Данные ВОЗ также показывают, что в 46 странах Европы избыточную массу тела или ожирение имеют более 50% взрослых. Еще более тревожным является тот факт, что эта проблема несоразмерно чаще наблюдается среди самых уязвимых групп в обществе и распространяется быстрее в восточной части Региона.

В этих условиях высокопоставленные лица, формирующие политику (в их числе было немало министров), из всех стран Региона вновь заявили о своей приверженности решению этой проблемы, приняв Венскую декларацию о питании и неинфекционных заболеваниях в контексте политики Здоровье-2020. Венская декларация, открывшая новый этап деятельности в этой области, призывает государства-члены к принятию решительных, согласованных мер для профилактики ожирения и алиментарно-зависимых неинфекционных заболеваний. Вот почему одним из приоритетов для Европейского регионального бюро ВОЗ остаются стратегии улучшения питания, такие как недавно принятый Европейский план действий в области пищевых продуктов и питания на 2015–2020 гг.

Фактические данные свидетельствуют о том, что значительное влияние на то, что едят люди, оказывает окружающая среда, в которой у людей формируется пищевое поведение и в которой они делают свой выбор пищевых продуктов. Государства-члены неизменно поднимают один вопрос, который вызывает у них серьезную озабоченность: это ценовая доступность здоровых пищевых продуктов. Поэтому они приняли на себя обязательство изучить, с учетом особенностей национального контекста, использование экономических мер и ценовых стимулов для поощрения здорового питания.

Для того, чтобы поддержать государства-члены в их деятельности в данной области, Региональное бюро подготовило предлагаемый доклад об использовании ценовой политики в различных формах. В нем

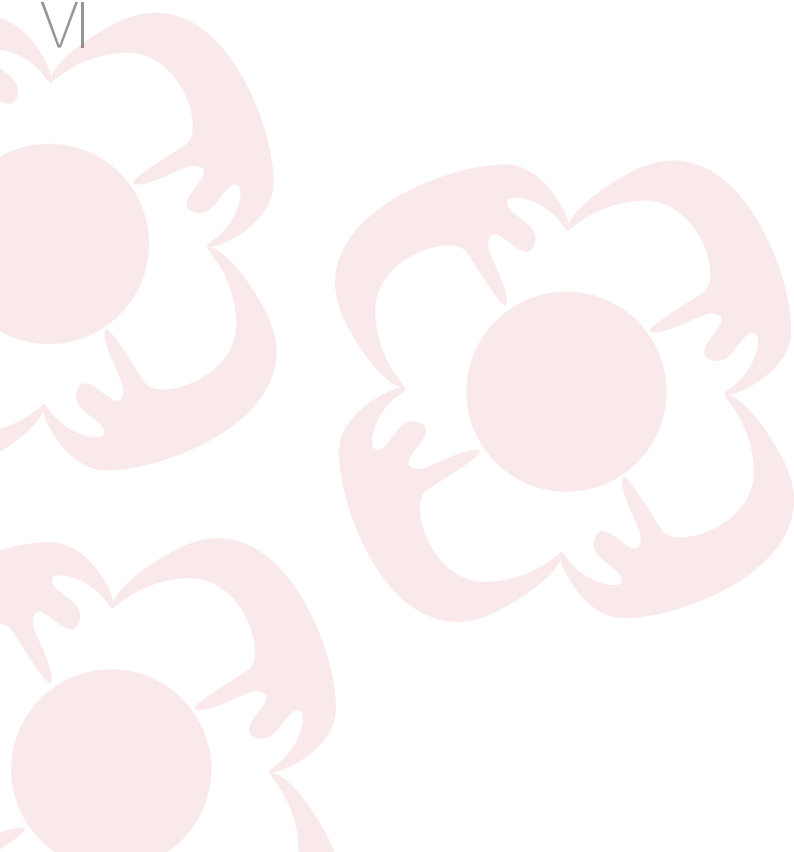
рассматривается экономическая теория, лежащая в основе ценовой политики как одного из инструментов защиты здоровья, и приводится углубленный анализ имеющихся данных об использовании налогообложения и дотаций для того, чтобы повлиять на приобретение и потребление пищевых продуктов. Регион занимает лидирующие позиции в разработке инновационных стратегий в данной области, и мы в полной мере воспользовались этим преимуществом, чтобы изучить опыт стран. На основе такого обстоятельного изучения вопроса в документе рассматривается, какое значение все это имеет для формирования политики.

Я полагаю, что этот доклад может оказаться весьма ценным для правительств и может также определить направления коллективной работы Регионального бюро и государств-членов. Его появление особенно своевременно теперь, когда мы переходим к осуществлению Европейского плана действий в области пищевых продуктов и питания на 2015–2020 гг. Демонстрируя огромный прогресс с точки зрения накопленных фактических данных о действенных стратегиях, этот доклад также побуждает нас шире применять ценовую политику для стимулирования здорового питания, чтобы построить более здоровую Европу.

Zsuzsanna Jakab

Директор Европейского регионального бюро ВОЗ

VI



ВВЕДЕНИЕ

Из всех регионов ВОЗ больше всех поражен неинфекционными заболеваниями (НИЗ) Европейский регион. На долю сердечно-сосудистых заболеваний, сахарного диабета, рака и респираторных заболеваний в совокупности приходится 77% бремени болезней и почти 86% преждевременной смертности (1). Ведущими факторами риска здесь являются избыточная масса тела (индекс массы тела (ИМТ) более 25) и чрезмерное потребление энергии, насыщенных жиров, *транс*-жиров, сахара и соли, а также низкий уровень потребления овощей, фруктов и цельнозерновых продуктов (2). Такая статистика обуславливает настоятельную необходимость разрабатывать действенные стратегии поощрения здорового питания как в Регионе, так и за его пределами.

53 государства-члена, входящие в Регион, договорились о единой рамочной основе политики в области здравоохранения, которая называется Здоровье-2020. Ее целью является «значительное улучшение здоровья и повышение уровня благополучия населения, сокращение неравенств в отношении здоровья, укрепление общественного здравоохранения и обеспечение наличия устойчивых систем здравоохранения, ориентированных на нужды людей и характеризующихся высоким качеством помощи и соблюдением принципов всеобщего охвата населения, социальной справедливости и устойчивости» (3). В соответствии с этой рамочной основой европейской политики в области здравоохранения и глобальной архитектурой политики ВОЗ в отношении НИЗ, был также разработан целевой европейский план действий, который направлен на борьбу с этими заболеваниями как с ведущей причиной смерти, болезни и инвалидности в Регионе

(4). Кроме того, государства-члены в Регионе, приняв Венскую декларацию и Европейский план действий в области пищевых продуктов и питания на 2015–2020 гг. (5, 6), обязались поддерживать политику в отношении пищевых продуктов в интересах профилактики ожирения и алиментарно-зависимых НИЗ.

В этих документах признается, что для уменьшения бремени алиментарно-зависимых заболеваний потребуются предпринять серию вмешательств на уровне политики в отношении пищевых продуктов. Одной из областей политики, в которых государства-члены договорились предпринять пробные шаги, является область экономических мер, с помощью которых можно было бы поощрять здоровое питание, включая ценовую политику для влияния на спрос на пищевые продукты с высоким содержанием насыщенных жиров, *транс*-жиров, сахара и соли и для стимулирования потребления фруктов и овощей.

Фактические данные свидетельствуют о том, что значительное влияние на то, что люди покупают и, соответственно, едят, оказывает окружающая среда, в которой у людей формируется пищевое поведение и в которой они делают свой выбор пищевых продуктов. Эти данные показывают, что цены на пищевые продукты влияют (в определенной степени) на то, какие пищевые продукты люди покупают и сколько (7). Поэтому ценовые стратегии, влияющие на ценовую доступность и создающие стимулы для покупки разных пищевых продуктов, считаются одним из ключевых инструментов политики. До недавнего времени в странах не очень широко применялась ценовая политика, поощряющая здоровое питание, а новые предложения часто наталкивались на серьезное сопротивление ключевых заинтересованных сторон.

Однако в последние годы в нескольких странах в Регионе были приняты различные формы ценовой политики с целью оказания влияния на покупки и потребление пищевых продуктов.

В предлагаемой информационной публикации в обобщенном виде представлены имеющиеся на сегодняшний день фактические данные, которые используются для формирования политики, и приведены в качестве примеров шесть небольших ситуационных исследований, отражающих опыт стран

Региона. Ввиду того, что база научных данных быстро расширяется и начинают вырисовываться первые уроки и выводы из этого опыта, лицам, формирующим политику, нужно быть в курсе как фактических данных, так и теоретических основ, касающихся использования ценовой политики для поощрения здорового питания. На основании описанных фактических данных и опыта стран в заключение рассматривается, какое значение имеют эти данные и опыт для формирования политики и дальнейших научных исследований.

2

ФАКТИЧЕСКИЕ ДАННЫЕ, ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ ПРИ ФОРМИРОВАНИИ ПОЛИТИКИ

Теоретические основы: краткий обзор

Ввиду того, что роль цены как движущей силы при выборе пищевых продуктов давно установлена, сохраняется значительный интерес к налогообложению и дотациям для улучшения питания и профилактики НИЗ. Специалисты по налогообложению признают, что налоговая система играет определенную роль в содействии достижению других целей политики (8), и многие экономисты и лица, определяющие государственную политику, продолжают изучать возможности, которые ценовая политика может предложить для общественного здравоохранения, включая улучшение здоровья и снижение затрат на здравоохранение (9,10).

Цена является краеугольным камнем классического экономического мышления. В наиболее фундаментальных теоретических моделях спроса

и предложения утверждается, что в упрощенном, идеально конкурентном мире, в котором имеют дело со стандартными продуктами, повышение цены приведет к снижению количества продаваемого продукта, и наоборот. Основополагающее обоснование налогообложения продуктов в интересах здоровья населения (таких как алкоголь, табачные изделия и определенные пищевые продукты) состоит в том, что потребление некоторых продуктов связано с «негативными внешними факторами», которые могут привести к таким затратам для общества, которые не покрывает ни производитель, ни потребитель. В таких случаях государство может быть заинтересовано в корректировке рыночных тенденций, которые побуждают потреблять продукты с документально подтвержденным негативным воздействием на здоровье. Налог будет оказывать свое влияние путем изменения цены для потребителей, тем самым снижая

спрос и смещая потребление на популяционном уровне.

Данную концепцию поясняет пример нездорового питания. Частое потребление высококалорийных продуктов, продуктов с высоким содержанием насыщенных жиров, *транс*-жиров, сахара или соли ассоциирует с повышенным риском избыточной массы тела, ожирения и некоторых НИЗ (11). Повышенная заболеваемость и инвалидность, ассоциирующие с избыточным потреблением таких продуктов, с большой вероятностью приведут, помимо потери экономической продуктивности, к повышению затрат на здравоохранение и социальную помощь. Например, фактические данные указывают, что для населения, страдающего ожирением, издержки на протяжении всей жизни могут быть выше, чем для населения, среди которого ожирение не распространено, особенно если наряду с преждевременной смертностью и прямыми затратами на медицинское обслуживание учесть непрямые издержки, такие как потеря производительности труда, инвалидность и качество жизни (10). Как таковые издержки потребления этих продуктов для общества (внешние издержки) могут быть существенными, но они не отражены ни в частных издержках производства продукта, ни в цене, которую платит потребитель. Это представляет собой пример «несостоятельности рынка», которая является экономическим обоснованием для вмешательства государства. В таких случаях для снижения спроса правительство может принять решение повысить цену на продукт с помощью налогообложения.

Корректирующая дотация действует схожим с налогообложением образом, но с противоположной стороны. В этом случае падение цены в точке покупки должно повышать спрос. Хорошим примером выступают фрукты и овощи. Низкий уровень

потребления фруктов и овощей представляет собой значительный фактор риска смертности в мировом масштабе. Было показано, что повышенное потребление фруктов и овощей препятствует развитию рака желудочно-кишечного тракта, ишемической болезни сердца и инсульта. Питание, в значительной степени основанное на продуктах растительного происхождения, содействует достижению и поддержанию здоровой массы тела у потребителя (11), что приводит к значительным выгодам для общества в целом. Однако без вмешательства государства цены на фрукты и овощи в точках покупки с высокой вероятностью будут превышать социально оптимальную цену, и проданное количество будет ниже уровня, требуемого для обеспечения максимальной выгоды для общества.

Потребители всегда могут заменять одни продукты на другие в диапазоне как основных (рекомендуемых в руководствах по питанию), так и неосновных, или нерекондуемых пищевых продуктов (пищевых продуктов, потребление которых в здоровом пищевом рационе должно быть ограничено). И именно эта возможность замены обеспечивает механизм, с помощью которого целенаправленная ценовая политика может использоваться для поощрения сдвига к здоровому питанию (12). Повышение цены приведет к снижению спроса и переориентации потребителей на схожие, но не облагаемые налогом заменители. Поэтому обоснованно можно сделать вывод, что питание и связанное с питанием здоровье и благополучие можно улучшить путем изменения относительной цены нерекондуемых высококалорийных пищевых продуктов с высоким содержанием насыщенных жиров, *транс*-жиров, сахара или соли и/или путем повышения ценовой доступности рекомендуемых пищевых продуктов, таких как фрукты, овощи и цельнозерновые продукты.

Виды имеющихся фактических данных

В данной области, особенно за последние годы, было опубликовано значительное количество исследований. Этот растущий массив фактических данных отражает всё разнообразие методов исследования, рассматриваемых исходов, типов и уровней налогообложения или субсидирования и намеченных в качестве цели пищевых продуктов или пищевых веществ (12,13). Такое разнообразие создает трудность не только при интерпретации результатов, но и при увязывании данных об изменениях в потреблении с влиянием ценовой политики. Обследования на индивидуальном уровне зачастую ограничиваются данными, получаемыми со слов респондентов, и обычно в них не собираются данные о ценах; данные о потреблении на популяционном уровне не дезагрегируются, сведения о продажах не позволяют получить много информации об изменении индивидуального поведения, а вмешательства в конкретных местах не позволяют получить информацию о влиянии на общее потребление (12,13). В идеальном случае исследование по этой теме должно рассматривать ценовые вмешательства, направленные на конкретные продукты или цели (а не изменения в общем налогообложении пищевых продуктов или в дотациях), принимать во внимание все потребляемые пищевые продукты и оценивать влияние на общее пищевое потребление или потребление калорий.

Тем не менее, несмотря на эти ограничения, определенные выводы можно сделать и на основании имеющихся фактических данных. При совокупном рассмотрении эти фактические данные с удовлетворительным уровнем достоверности показывают, что и отдельные потребители, и группы населения реагируют в соответствии с прогнозами и что целевые налоги и дотации обладают потенциалом влияния на решения, принимаемые потребителями, и

могут использоваться для стимулирования здорового питания на популяционном уровне (7,8,12,14–21). Однако в зависимости от размера и цели изменения цены существенно меняется размер и природа этого влияния (17,22–24). Наиболее распространенной и изученной мерой является введение налогов на подслащенные сахаром напитки как на легко определяемую категорию высококалорийных и бедных пищевыми веществами продуктов, для которых в то же время существуют близкие к ним более здоровые заменители. Также были проанализированы предложения по введению налогов на содержание пищевых веществ (таких как насыщенные жиры) и на пищевые продукты в более широком плане.

Данные экспериментальных исследований выбора и рандомизированных контролируемых испытаний показывают, что потребители могут быть чрезвычайно восприимчивыми к ценам на пищевые продукты и что налогообложение и субсидирование являются эффективными средствами влияния на потребление намеченных в качестве цели пищевых продуктов (25–29). Было показано, что манипулирование ценами на различные пищевые продукты в конкретных реальных условиях (например, в супермаркетах, кафетериях или торговых автоматах) или в лабораторных условиях приводит к существенным сдвигам в реакции потребителей на более здоровые варианты в точках покупки (12,14,17,19,30–32). Эти фактические данные применимы для демонстрации прямого влияния налогов и дотаций на поведение потребителей в данные моменты времени, но они ограничены средой, в которой проводятся исследования, не раскрывают влияния на общее потребление и не могут предсказывать, будет ли влияние устойчивым в долгосрочной перспективе (14,17,19).

Что касается налогов, некоторые *межгрупповые и продольные исследования* показали, что более

высокие цены на пищевые продукты ассоциируют с более низким уровнем потребления таких пищевых продуктов, более низким общим уровнем потребления калорий и более низким ИМТ на популяционном уровне, особенно среди определенных групп населения (например, люди с высоким ИМТ, чрезмерные потребители пищевых продуктов, люди с низким уровнем доходов и молодые люди) (20). Обзоры, в которых на основании налоговых данных и данных о массе тела на индивидуальном и популяционном уровне анализировалась связь цены на пищевые продукты и массы тела в популяции, показали, что существующие низкие налоги в Соединенных Штатах Америки не ассоциируют со значительными различиями или изменениями в потреблении и в итоговых показателях массы тела, но значимые или большие изменения цен, вероятно, будут оказывать большее влияние (20,33–35).

Имеются обширные фактические данные имитационных исследований, или *исследований методом моделирования*, показывающие, что изменение цены, вероятно, окажет влияние на принятие решений потребителем и на количество пищевых продуктов и напитков, которое они покупают. В некоторых случаях прогностическая ценность моделирования ограничена качеством доступных данных о пищевом потреблении, медицинских и экономических данных (14,19). Тем не менее, моделирование помогает перейти от экономической теории и экспериментальных условий к прогнозированию потенциальных исходов в реальных условиях и может выделить ключевые соображения, важные при разработке политики. Систематические обзоры данных исследований методом моделирования указывают на то, что налоги на нездоровые пищевые продукты или напитки в основном ассоциируют с благотворными изменениями в питании на популяционном уровне, которые потенциально могут привести к положительному

влиянию на здоровье (8,15). Оценки масштаба влияния варьируются в зависимости от моделируемого сценария изменения цены (36). Тем не менее, некоторые оценки указывают, что масштаб выгод может быть значительным (37). Также отмечается, что даже в случаях, когда изменения в приобретении/потреблении пищевых продуктов невелики, они все же могут приводить к значимым изменениям в важных факторах риска во всем населении и приносить существенные выгоды для здоровья и снижать издержки (19). Более того, за скромными усредненными изменениями могут скрываться более значимые изменения среди определенных подгрупп населения: исследования показали, что молодые потребители и частые потребители в наибольшей степени изменяют свое потребление в ответ на налоги (8,20,37–39).

В самом последнем опубликованном систематическом обзоре было установлено, что все исследования методом моделирования по изучению налогов на подслащенные сахаром напитки показали снижение в потреблении, пропорциональное применяемому налогу, а многие исследования показали снижение общего потребления калорий (12). Также было показано, что налоги на широкий ряд менее здоровых пищевых продуктов, определенных с помощью модели профиля пищевых веществ, снижают потребление намеченных в качестве цели пищевых продуктов при общем улучшении качества питания, в то время как налоги на конкретные пищевые вещества были менее эффективными в снижении потребления и потенциально могли повысить потребление других нездоровых пищевых веществ в результате замещения (12).

До недавнего времени имелось очень мало фактических данных из *примеров реального мира*, касающихся внедрения налогов на пищевые продукты

в интересах здоровья, что отражает ограниченное применение ценовой политики в качестве инструмента политики в области пищевых продуктов для стимулирования более здорового питания. В одном исследовании, проведенном в Ирландии, изучалась реакция потребителей на изменение в налогообложении подслащенных сахаром напитков в течение длительного времени, при одновременном внесении поправок на другие потенциальные примешивающиеся факторы. На основании данных реального потребления в исследовании было показано, что повышение цены, связанное с налогом, приводило к снижению потребления, в то время как последующее снижение цены после отмены налога приводило к существенному повышению потребления (40). Новые фактические данные, которые начинают поступать из стран, проводящих эксперименты с ценовой политикой, по-видимому, согласуются с основными выводами экспериментальных исследований или исследований методом моделирования. Эти новые фактические данные будут описаны ниже.

В отношении дотаций на пищевые продукты существует лишь ограниченное число примеров введения дотаций для всего населения с заявленной целью повысить потребление здоровых пищевых продуктов, но имеется несколько примеров целевых дотаций на фрукты и овощи для определенных групп населения. Последние фактические данные указывают, что дотации на более здоровые заменители в розничной торговле эффективно влияют на потребление и ведут к большей доле расходов на здоровые продукты питания (41,42). Включение более здоровых пищевых продуктов в программы содействия здоровому питанию (т.е. программы для наиболее обездоленных или программы выдачи продовольственных талонов) также может стимулировать сдвиги в потребления

среди потребителей (43). Было установлено, что наибольшими были сдвиги к близким и более здоровым заменителям (например, от молока с 2-процентным содержанием жира к обезжиренному молоку и от белого хлеба к цельнозерновому хлебу), но также наблюдалось и повышение уровня потребления фруктов и овощей (42,44).

Имитационные исследования также показали, что дотации могут быть эффективным средством увеличения потребления более здоровых вариантов продуктов (8,15). Результаты последнего систематического обзора указывают, что дотации ведут к увеличению потребления намеченных в качестве цели пищевых продуктов по крайней мере на половину размера применяемой дотации, хотя влияние дотаций на общее потребление калорий остается невыясненным (12).

Наконец, имеются фактические данные, показывающие, что потенциал положительного влияния может быть усилен в случае, если налог на намеченные в качестве цели пищевые продукты комбинируется с дотацией на фрукты и овощи или на другие рекомендуемые пищевые продукты. Например, в публикации Nordström & Thunström (45) прогнозируется, что 50-процентная дотация на более здоровые продукты, маркированные символом в виде замочной скважины, подтверждающим сертификацию здорового продукта (на основании содержания жиров, сахара, пищевых волокон и калорийности), может повысить среднее потребление пищевых волокон до рекомендуемого уровня (т.е. на 38 %). Авторы предложили ввести 114-процентный налог на хлебобулочные изделия и готовые к употреблению продукты, который следует использовать для финансирования дотации, а также для предотвращения нежелательного повышения потребления жиров, соли и сахара, ассоциирующего

только с дотацией. Аналогичным образом, Pnoaham и соавт. (46) установили, что комбинация налога на намеченные в качестве цели пищевые продукты и дотации на фрукты и овощи может снизить смертность от сердечно-сосудистых заболеваний и рака.

Важные соображения, касающиеся разработки ценовой политики

Рассмотренная выше совокупность фактических данных показывает, что ценовая политика обладает потенциалом оказывать влияние на изменение структуры потребления в нужном направлении. Для демонстрации причинно-следственного воздействия изменения цен лучше подходят экспериментальные исследования, в которых производится случайное распределение по комбинации условий эксперимента и устраняется большинство потенциальных примешивающихся эффектов. С помощью обсервационных исследований лучше демонстрировать условия реальной жизни, в то время как исследования методом моделирования позволяют лучше понять потенциальную эффективность различных подходов, выявить непредвиденные последствия и избежать их.

Сочетание результатов таких исследований убедительнее всего подтверждает заявленное влияние изменения цен и больше, чем каждый метод в отдельности, помогает подтвердить гипотезу о том, что изменение цен непременно должно улучшить питание. Однако есть целый ряд других соображений, которые необходимо принимать во внимание при осуществлении действий, направленных на достижение максимальных потенциальных выгод для общественного здоровья:

- ценовая эластичность спроса;
- влияния потенциального замещения;
- влияние на неравенства в отношении здоровья;

- перекладывание налога или дотации на потребителя;
- выбор механизма.

Ценовая эластичность спроса

Величина, на которую изменение цены изменяет объем продаж, будет, скорее всего, разной для разных продуктов. Это определяется ценовой эластичностью спроса. Ценовая эластичность спроса означает процент, на который потребитель изменит свое потребление данного продукта в случае изменения цены на 1%. Например, потребление продукта с высокой эластичностью спроса при повышении цены уменьшится намного, а потребление продукта с низкой эластичностью спроса уменьшится лишь ненамного.

Ценовая эластичность спроса на продукты может колебаться в зависимости от предпочтений и привычек людей и от числа имеющихся альтернатив; она также может меняться с течением времени. Это может иметь значение для уровня, на котором должно устанавливаться налогообложение с таким расчетом, чтобы вызвать изменение в поведении потребителей. На большинство пищевых продуктов спрос неэластичен (пропорциональное изменение в спросе меньше, чем пропорциональное изменение в цене), однако ценовая эластичность повышается, когда имеются в наличии заменители. Так, ценовая эластичность спроса на некоторые пищевые продукты может быть выше, чем на остальные, поскольку потребители могут заменять их на другие типы продуктов (9).

Ценовая эластичность спроса – это ключевое соображение при разработке политики, поскольку может понадобиться сделать изменения в ценах на пищевые продукты значительными (например, в пределах 10-20%), чтобы эти изменения затем выразились в реальных изменениях в объемах покупки

и потребления пищевых продуктов и в общем влиянии на здоровье (14, 15, 17, 19, 47). Фактические данные указывают на пропорционально большее влияние более высоких налогов (12). В настоящее время во всем мире есть много примеров установления налогов на безалкогольные напитки (например, в Соединенных Штатах Америки) на слишком низких уровнях (например, 5%), чтобы серьезно повлиять на их покупку потребителями, и такие налоги служат только механизмом получения доходов (20, 33–35).

Влияния замещения

Результаты исследований также показывают, что общий эффект от налога или дотации во многом зависит от замысла политики. Потенциал непредвиденных последствий для потребления других пищевых продуктов/пищевых веществ (в случае налогов – в результате замещения продуктами, не облагаемыми налогом, или более дешевыми) необходимо принимать во внимание с самого начала процесса разработки политики (9, 14, 15, 19, 46). В некоторых исследованиях (например, Mytton (48)) было показано, что выигрыш от обложения налогом одного пищевого вещества, например, насыщенных жиров, может быть сведен к нулю замещением другими пищевыми веществами, например, солью или рафинированными крахмалами, и при этом могут возникнуть негативные последствия для общего рациона питания или отсутствовать положительные последствия.

Вот почему в качестве первой цели часто рекомендуются пищевые продукты с высоким содержанием жиров, сахара и/или соли, для которых имеются близкие к ним более здоровые заменители (например, вода из крана и другие некалорийные напитки являются заменителями напитков, подслащенных сахаром) (7, 12, 47). Альтернативой является введение более широких налогов на более

широкий спектр пищевых продуктов и безалкогольных напитков с высоким содержанием жиров, *транс*-жиров, сахара или соли с целью улучшения общего качества питания (48, 49). Наиболее действенными в стимулировании благотворных для здоровья изменений в потреблении представляются налоги на безалкогольные напитки и целевые дотации на фрукты и овощи (12). Налоги на отдельно взятые пищевые вещества с таким же успехом могут распространяться на основные рекомендуемые пищевые продукты, как и на менее здоровые продукты, и поэтому возможно возникновение непредвиденных последствий; этого можно избежать путем продуманной разработки политики и внимательного выбора пищевых веществ в качестве цели, но предвидеть это нужно с самого начала, чтобы не возросло потребление не облагаемых налогом нездоровых пищевых веществ. Возникновение непредвиденных последствий или распространение действия налогов на основные рекомендуемые пищевые продукты наименее вероятно, когда в налогах применяются модели на основе профиля пищевых веществ или когда налоги охватывают более широкий спектр пищевых веществ, поскольку выбор пищевых продуктов в качестве цели базируется на учете всего состава нутриентов в пищевом продукте.

Неравенства в отношении здоровья

Центральным вопросом при разработке налоговой политики является регрессивность, и ей следует уделять особое внимание при изучении возможности введения налогов на потребление, особенно единых налогов на определенные пищевые продукты (9). Поскольку налог взимается один и тот же, независимо от дохода данного лица, если богатый человек и бедный человек покупают одно и то же количество облагаемого налогом продукта, бедный потратит на уплату этого налога относительно более высокий процент своего дохода. Поэтому

важным соображением является влияние на менее обеспеченных потребителей.

Люди, входящие в низшие социально-экономические группы, обычно тратят на еду больший процент своего располагаемого дохода, чем люди в группах с высокими доходами, и поэтому они больше страдают от повышения цен. Исследования, посвященные последствиям налогов на пищевые продукты, указывают на разные уровни регрессивности: наибольший потенциал регрессивности возникает в тех случаях, когда налоги нацелены на группы пищевых продуктов, содержащие основные рекомендуемые продукты, целиком (например, молочные продукты), а не на конкретно определенные нерекондуемые продукты (например, подслащенные сахаром напитки) (12).

Однако в методиках оценки регрессивности налога учитываются только совершаемые налоговые платежи. В них не учитываются выгоды для тех же людей, извлекаемые в результате ценовой политики. При тех плохих алиментарно-зависимых итоговых показателях здоровья, которые ассоциируют с низким социально-экономическим статусом, эти группы могут получать непропорционально больше выгод от улучшений в питании в результате введения налога на пищевые продукты, а улучшения в состоянии здоровья в результате введения налогов на пищевые продукты могут быть прогрессивными и способствовать снижению неравенств в отношении здоровья (19). Фактические данные действительно указывают на то, что повышенная чувствительность к ценам у низших социально-экономических групп означает, что они могут живее реагировать на введение налога и в результате с большей вероятностью будут сокращать свое потребление (7, 12, 22, 50). Это особенно заметно в тех случаях, когда налог имеет очень узкую направленность (например, на подслащенные сахаром

напитки) и имеются более здоровые заменители, не облагаемые налогом (22, 36). В таких случаях более выраженные позитивные последствия для питания наблюдаются именно среди потребителей с низкими доходами (12).

Систематические обзоры данных моделирования показывают, что общие улучшения в потреблении пищевых продуктов и пищевых веществ и польза для здоровья наблюдаются в низких социально-экономических группах, и это свидетельствует о том, что налоги обладают потенциалом снижения неравенств в отношении итоговых показателей здоровья (8, 15). В принципе, такие улучшения здоровья поддаются оценке и количественному измерению и могут иметь денежное выражение.

Налоги на пищевые продукты также являются для государства потенциальным источником дополнительных поступлений, которые могут быть направлены целевым образом на поддержку дотаций, стратегий, программ и услуг по укреплению здоровья или программ продовольственной помощи, нацеленных на уязвимые группы, что позволит частично облегчить бремя, которое испытывают группы с низкими доходами (37). Более того, было установлено, что налогово-бюджетные меры позволяют экономить затраты в нескольких группах населения, классифицируемых по уровням доходов, и могут приводить к улучшениям в социально-экономическом плане (2, 39).

И хотя можно утверждать, что подобные налоги как фискальный механизм финансирования бюджета являются несправедливыми, нет никаких убедительных доказательств того, что корректирующие налоги, которые генерируют доход в государственный бюджет, не могут одновременно оказывать и положительного и прогрессивного влияния на

итоговые показатели общественного здоровья. Такое генерирование поступлений в бюджет государства наряду с положительным влиянием на итоговые показатели здоровья могло бы, по сути дела, еще больше усилить общественные выгоды, тогда как другие подходы к генерированию этих же самых поступлений могут иметь меньший коэффициент полезного действия или вызывать неблагоприятные последствия, не создавая никаких прогрессивных эффектов (51). Организация экономического сотрудничества и развития пришла к заключению, что из всех мер профилактики ожирения во всех странах, где проводились исследования, фискальные меры являются «единственным вмешательством, неизменно приводящим к более значимым улучшениям здоровья среди менее обеспеченных людей» (12).

Сочетание налогов и дотаций на пищевые продукты могло бы помочь ослабить потенциальную обеспокоенность в отношении регрессивности (46). Фактические данные показывают, что дотации должны быть строго направленными (например, предоставляться в рамках программ содействия здоровому питанию и продовольственной помощи), чтобы уменьшить неравенства в отношении здоровья между потребителями с низким и с высоким уровнями доходов. Дотации общего характера могут приводить к расширению этого разрыва, поскольку они могут быть непропорционально более выгодными для потребителей с высоким уровнем доходов, а не для малообеспеченных групп (12).

Перекладывание налогов на потребителя

Для того, чтобы налоги и дотации могли воздействовать на потребление, они должны приводить к повышению цен в точке покупки (9). В зависимости от того, как осуществляется ценовая политика, поставщики могут по коммерческим соображениям решить, что изменять цены на

полную сумму налога или дотации не нужно. Решения, касающиеся перекладывания налогов на потребителя, могут быть связаны с конкурентной структурой рынка, а также с характеристиками спроса на данный товар. Если фирмы ориентированы на максимизацию прибыли и считают, что полное перекладывание величины налога приведет к значительному снижению объема продаж, они могут предпочесть переложить на потребителя лишь некоторую часть этой величины с меньшей прибылью с каждой проданной единицы товара, чтобы уплатить налог, поскольку в определенных обстоятельствах это может максимизировать их общую прибыль. И хотя государство все равно сможет получать прогнозируемые доходы от этого налога в таких обстоятельствах, прогнозируемые изменения в потреблении могут быть не достигнуты, поскольку потребители будут реагировать только на окончательную цену, которую они платят.

Производители и розничные продавцы пищевых продуктов и напитков обычно перекладывают на потребителя в полном размере повышение цен, связанное с введением налога, и во многих случаях повышение цен для потребителей в точке покупки оказывается больше, чем только величина повышения налога (9). Однако после того, как в Дании был введен налог на насыщенные жиры, а во Франции на безалкогольные напитки, были отмечены некоторые различия в перекладывании налога на потребителей между разными типами розничных продавцов (52, 53).

Выбор механизма

Налоги, целью которых является поощрение здорового питания, можно применять по-разному. Это одно из стратегических соображений, которым часто пренебрегают при рассмотрении вопроса о применении ценовой политики, несмотря на существование различных подходов, имеющих

большой потенциал минимизации административных расходов (13, 54). Поскольку цель вмешательств по поощрению здорового питания в интересах укрепления общественного здоровья заключается в том, чтобы влиять на потребление пищевых продуктов (на их качество и количество), большинство рекомендаций касаются налогов на потребление. Налоги могут вводиться в любом звене в цепи поставок, однако, в принципе, чем ближе точка приложения налога находится к потребителю, тем вероятнее (при прочих равных условиях), что налог будет иметь благотворные последствия (9). Три наиболее распространенных подхода представлены в таблице 1.

Следует отметить, что эти налоговые механизмы не исключают друг друга и могут использоваться в самых разных комбинациях. Например, в большинстве стран, где к конкретным товарам применяются акцизные сборы, могут также уплачиваться НДС и импортные пошлины (55). Однако специфические и адвалорные акцизные сборы тоже могут комбинироваться, чтобы генерировать минимальную, или «нижнюю» величину налогообложения, которая все же сохраняет динамичный характер, что чаще делается в странах с высоким уровнем доходов (3).

Хотя специфические акцизные сборы легки в применении и генерируют предсказуемые поступления, они требуют регулярной оценки и корректировки в соответствии с уровнем инфляции и могут стимулировать производителей к изменению характеристик продукта (например, к повышению размера плиток шоколада, если налог вводится на каждую продаваемую плитку), чтобы подорвать действие налога (9). С другой стороны, адвалорные акцизные сборы автоматически корректируются в соответствии с инфляцией и оказывают большее влияние на прибыли предприятий, но генерируют

менее предсказуемые поступления, их труднее осуществлять, они стимулируют производителей к снижению цен для поддержания объемов и могут порождать широкий разрыв между дешевыми и дорогими продуктами (что может, например, поощрять потребителей к переориентации на более дешевые продукты, которые могут быть такими же вредными) (55).

Для того, чтобы минимизировать административное бремя, необходимо также продумать выбор продуктов или пищевых веществ в качестве цели. Может оказаться, например, что применение налогов на подслащенные сахаром напитки и целевых дотаций на фрукты и овощи будет менее обременительным, если учесть, что будет проще и легче определить выбираемые в качестве цели пищевые продукты. И наоборот, применение налогов, базой для которых являются пищевые вещества или ингредиенты, может быть более обременительным, учитывая, что могут потребоваться значительные ресурсы для оценки состава пищевых веществ широкого спектра пищевых продуктов. Помочь в достижении желаемого повышения цен при одновременной минимизации административного бремени могут налоги, которыми облагаются производители (например, взимаемый с производителей налог на сахар), хотя в этом случае нужно будет тщательно взвесить способность производителей и розничных продавцов амортизировать повышение цен.

Резюме

- В совокупности имеющиеся фактические данные показывают, что ценовая политика, применяемая в отношении пищевых продуктов, может влиять на то, что покупают потребители, и может вносить вклад в улучшение здоровья тем, что смещает потребление в нужном направлении и поддерживает более здоровое питание.

- Главное действие ценовой политики состоит в том, чтобы влиять на решения, принимаемые в точке покупки, путем изменения цены, которую уплачивает потребитель. Это влияет на покупку как пищевых продуктов и/или пищевых веществ, определенных в качестве цели налога, так и близких к ним заменителей и других пищевых продуктов.
- Конечный эффект ценовой политики будет зависеть от того, в какой степени повышение или снижение цен будет перекладываться на потребителей.
- Последствия налогов и дотаций также в большой степени зависят от того, как они разработаны, и вполне возможно косвенное влияние на пищевые продукты и/или пищевые вещества, которые не были выбраны в качестве цели налогов или дотаций. Поэтому в экономических анализах и оценках различных направлений политики необходимо учитывать влияние на покупки как продуктов, определенных в качестве цели, так и остальных продуктов, и влияние на рационы питания в целом. При разработке политики нужно принимать во внимание возможность покупки компенсирующих пищевых продуктов.
- Фактические данные свидетельствуют о том, что налоги более эффективны, если облагать ими нерекомендуемые пищевые продукты, для которых имеются близкие здоровые альтернативы, не облагаемые налогом (например, подслащенные сахаром напитки – диетические газированные воды или обыкновенная вода). Целевые дотации на фрукты и овощи успешно приводят к увеличению потребления. Такие целевые подходы могут быть менее обременительными с административной точки зрения.
- Для достижения ощутимого влияния на покупки, питание и общественное здоровье может потребоваться, чтобы налоги были значительны.
- Абсолютное влияние налогов на низшие социально-экономические группы может быть благоприятным для здоровья и потребления адекватных пищевых продуктов и пищевых веществ и тем самым снижать риск НИЗ. На эти же группы может быть сильнее и относительное влияние, что может способствовать уменьшению неравенств в отношении здоровья.
- Средства, собираемые за счет корректирующих налогов, могут быть зарезервированы для целевых дотаций или иных мероприятий, укрепляющих здоровье населения. В любом случае корректирующие налоги могут и давать поступления в бюджет государства, и оказывать позитивное воздействие на итоговые показатели здоровья.

Таблица 1. Краткая сводка налоговых механизмов

| Налоговый механизм | Описание | Сильные стороны | Слабые стороны | Источник |
|-------------------------------------|---|--|--|--------------------|
| Специфический (фиксированный) акциз | Фиксированная величина налога на данное количество продукта (например, 1€ за килограмм или 1€ за единицу продукта) или на определенные ингредиенты. | Потенциально предсказуемый поток поступлений. Повышает цены на все продукты на фиксированную величину. | Без регулярной корректировки инфляция может уменьшить эффект. Уменьшить эффект могут изменения в характеристиках продукта (например, размер упаковки или состав), причем в большей степени в случае акциза на единицу продукта, чем на килограмм продукта или ингредиента. | Yurekli, 2000 (55) |
| Адвалорный акциз | Налог, взимаемый с продажи товаров или услуг, величина которого определяется как процент от валовой стоимости продукта в точке продажи (например, 30% от цены, уплачиваемой потребителями). | Автоматически корректируется в соответствии с уровнем инфляции. Снижает размер прибыли промышленности от последующего повышения цен. | Менее предсказуемый поток поступлений. Порождает большие различия в цене между дешевыми и дорогими продуктами. | Yurekli, 2000 (55) |
| Налог на добавленную стоимость | Налог с каждого этапа производства, на котором продукту или процессу добавляется стоимость, с возмещением уплаченных налогов предыдущим поставщикам в цепи поставок. | Рационален, т.к. он взимается только с добавленной стоимости и позволяет избежать каскадных эффектов. | Обычно применяется ко всем товарам по фиксированной ставке, поэтому нет возможности вызывать относительные изменения цен между товарами и изменять поведение. | ВОЗ, 2012 г. (3) |

ПРИМЕРЫ ДЕЙСТВИЙ В ОБЛАСТИ ПОЛИТИКИ В ЕВРОПЕ

14

Многие страны применяют налоги и дотации на пищевые продукты, причем во многих различных звеньях цепи поставок пищевых продуктов (например, поставки сельскохозяйственного сырья) и при этом необязательно с целью изменить покупательские или пищевые привычки потребителей или итоговые показатели здоровья. Основной целью является получение дохода в бюджет государства, и многие правительства не устанавливают ставки налога настолько высокими, чтобы изменить поведение (8,35). Тем не менее, на основании описанных выше фактических данных несколько стран в Регионе ввели связанные со здоровьем налоги на определенные пищевые продукты и/или пищевые вещества с целью повлиять на то, что люди покупают и что едят. Другие страны установили особые налоги на уровне, достаточно высоком для того, чтобы можно было признать их потенциальное влияние на здоровье и потребление, хотя основной целью этих налогов является получение дохода. Опыт этих стран применим для дальнейшего формирования европейскими государствами-членами политики в данной области. В настоящем разделе описан подход, принятый каждой из этих стран, и, где это было возможно, представлены документально подтвержденные результаты.

Дания: налог на насыщенные жиры

В октябре 2011 г. Дания стала первой страной в мире, в которой был введен «налог на жиры» – налог в размере 16 датских крон (2,15 евро) на килограмм насыщенных жиров, в налогооблагаемую базу которого входили все пищевые продукты, содержащие насыщенные жиры (например, мясо, молочные продукты, пищевые масла и жиры, маргарин и

смешанные спреды). Обложению данным налогом не подлежали продукты, содержащие менее 2,3 г насыщенных жиров на 100 г (такие как большинство видов молока), а также пищевые продукты, предназначенные для экспорта, и непищевые продукты (такие как лекарственные средства или корм для животных) (56). После введения налог привлек к себе всеобщее внимание во всем мире и привел к разногласиям в некоторых кругах, в которых он объявлялся нерациональным, неэффективным и приводящим к непреднамеренным нежелательным последствиям (57) (таблица 2).

Введение налога было предложено назначенной правительством Комиссией по профилактике, которая в 2009 году издала серию из 52 рекомендаций, касающихся увеличения ожидаемой продолжительности жизни и улучшения состояния здоровья в пожилом возрасте. Они включали рекомендацию по введению налога на насыщенные жиры и иные продукты, такие как табак, алкоголь, сахар и подслащенные сахаром напитки (56). Впоследствии при более всеобъемлющем обзоре датской системы налогообложения, начатом в том же году, данная рекомендация была пересмотрена (58).

Цель реформы налоговой системы заключалась во внесении разнообразных изменений и в снижении различных налогов для улучшения обеспеченности трудовыми ресурсами и смягчения влияния мирового финансового кризиса. Идеология всего пакета изменений состояла в том, что можно снизить ставки налога на маргинальный доход, а снижение поступлений в бюджет компенсировать

Таблица 2. Краткое описание налога на насыщенные жиры в Дании

| Область | Описание |
|---|--|
| Обоснование | Цели: обеспечить дополнительное поступление дохода в бюджет для снижения бремени подоходного налога и снизить потребление насыщенных жиров. |
| Механизм | Акцизный налог в размере 16 датских крон (2,15 евро) на килограмм насыщенных жиров в продуктах, содержащих более 2,3 г насыщенных жиров на 100 г. |
| Отношение со стороны населения/промышленности | Отрицательное. |
| Состояние на сегодняшний день | Отменен. |
| Получение поступлений | 1 миллиард датских крон (134 миллиона евро) с ноября 2011 г. по август 2012 г. |
| Воздействие на потребление/здоровье | Эконометрический анализ позволяет сделать вывод, что в краткосрочной перспективе потребление некоторых продуктов, подпавших под налог, снизилось на 10-15 %. |
| Непредвиденные последствия | Предполагаемые, но неподтвержденные поездки за покупками за границу, потеря рабочих мест и негативное воздействие на уровень прибыли производителей. |
| Официальная оценка | Насколько известно, проведение официальной оценки не запланировано. |
| Дальнейшие планы | Неизвестны. Налог на подслащенные сахаром напитки тоже был отменен, как и предложенный налог на сахар. |

за счет дополнительных налогов в других областях, которые одновременно могли бы использоваться для достижения иных результатов действия рынка. Моделирование показало, что комбинация снижения налоговых ставок в одних областях и введения новых или повышенных налогов в других областях будет примерно нейтральной для государственных доходов. В целом Дания является страной с относительно высоким уровнем налогообложения, и соотношение налогов и валового внутреннего продукта (ВВП) на протяжении последних 15-20 лет было относительно постоянным – оно колебалось в пределах 48-50 %, причем более половины налоговых поступлений в бюджет приходится на подоходный налог с физических лиц (59).

На основании рекомендаций Комиссии по профилактике в пакете реформ было предложено повысить два ранее существовавших налога, связанных с охраной здоровья, и ввести два новых налога (60):

- повышение налога на табачные изделия на 3 датских кроны (0,4 евро) с каждых 20 сигарет;
- повышение налога на сладости, мороженое и шоколад на 25 %;
- новый налог на безалкогольные напитки, пропорциональный содержанию сахара (фактически изменение действующего налога: увеличение ставки для подслащенных сахаром безалкогольных напитков и снижение ставки для безалкогольных напитков, подслащенных искусственными подсластителями);
- новый налог на насыщенные жиры («налог на жиры»).

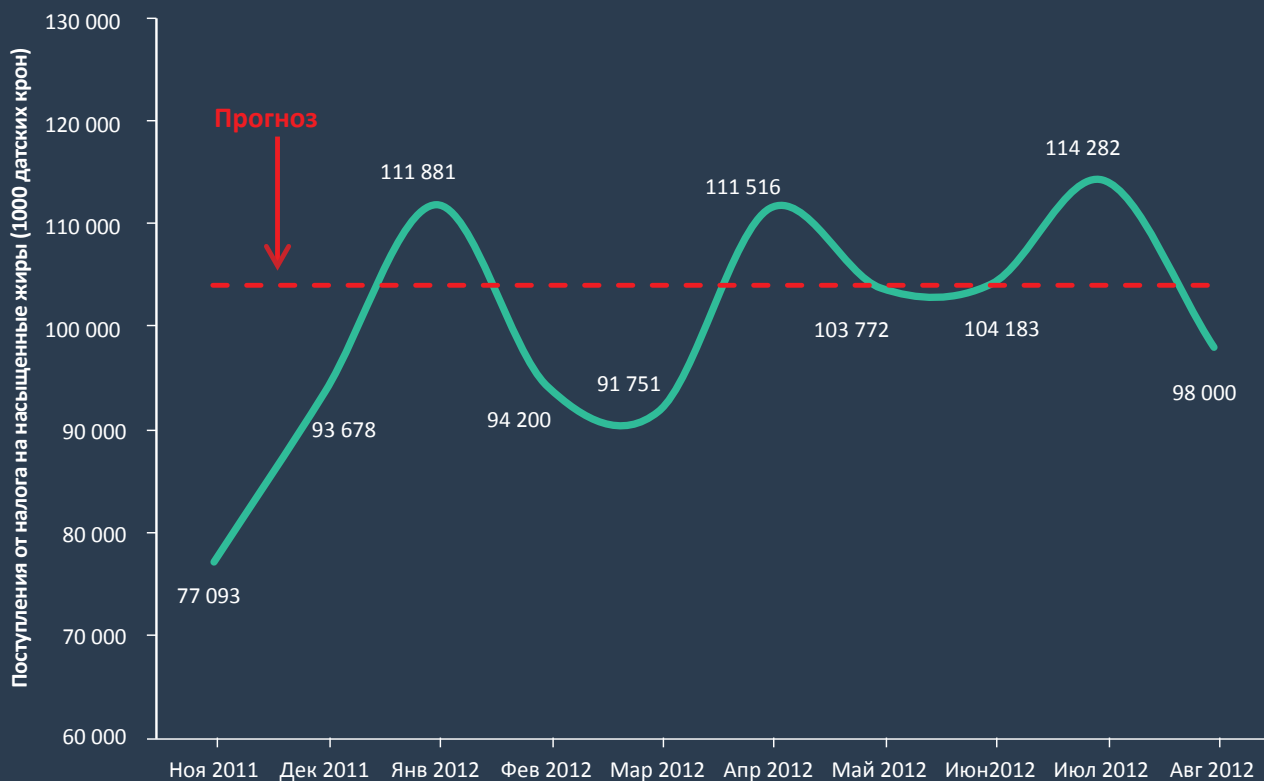
До окончательного определения суммы налога и решения административных вопросов налог на насыщенные жиры подвергся множеству пересмотров.

Первоначальное предложение предусматривало налог в 25 датских крон (3,36 евро) на килограмм насыщенных жиров в пищевых продуктах, за исключением мяса и питьевого молока. Однако это предложение подверглось бурным обсуждениям ввиду значительного вклада этих двух продуктов в общее потребление насыщенных жиров в Дании (18 % и 16 %, соответственно). Кроме того, Европейской комиссией было отмечено, что исключение мяса не соответствует правилам оказания государственной помощи, ориентированной на защиту конкуренции, при таких рыночных вмешательствах. Это привело к пересмотру суммы налога до 13,5 датских крон (1,81 евро) на килограмм и включению мяса в налоговую базу (56).

В работе Smed (56) описываются дальнейшие проблемы, вызванные таким пересмотром налога, которые в конечном итоге привели к разработке окончательного предложения, которое было одобрено парламентом. Новая мясная составляющая налога на жиры должна была основываться на предварительно определенных величинах содержания насыщенных жиров в зависимости от вида животного, а не от определенной вырезки продаваемого мяса. Это решение вызвало споры, поскольку в налоге не были дифференцированы различные виды вырезки мяса одного и того же животного, и подорвало стимулы для потребителей выбирать более здоровую вырезку. Кроме того, выяснилось, что заранее определенные уровни насыщенных жиров в одном животном были установлены необычно высокими. Все эти вопросы привели к принятию окончательного варианта налога на жиры, описанного выше.

С ноября 2011 г. по август 2012 г. за счет налога на насыщенные жиры в бюджет поступило около одного миллиарда датских крон (134 миллиона евро) (рис. 1). Эта цифра близка к ожидавшейся сумме 1,04

Рис. 1. Поступления в бюджет от налога на насыщенные жиры, Дания



Источник: Министерство по налогам (61).

миллиарда датских крон, которую правительство предполагало получить за тот же самый период (пунктирная линия на рис. 1). Это самые последние данные о поступлениях в бюджет, имеющиеся на ноябрь 2012 г. Низкий уровень поступлений в первый период, вероятно, объясняется эффектом накопления запасов в течение месяцев, предшествовавших введению налога, что также могло оказать незначительное влияние на оценки потребления в первые несколько месяцев (61).

Отраслевые ассоциации и профсоюзы призывали к отмене налога, поскольку он способствовал поездкам за покупками за границу, которые, по их утверждению, оказывали негативное влияние на рынок труда и на экономику в более широком смысле (62). Кроме того, Торговая палата Дании и Совет по сельскому хозяйству и продовольствию, основываясь на проведенном ими опросе в произвольной выборке, утверждали, что 80 % респондентов отметили, что налог не вынудил их изменить свои привычки в отношении совершения покупок и что после введения налога произошло увеличение доли людей, совершающих покупки за рубежом. Они утверждали, что этому способствовали немецкие магазины, рассылавшие брошюры по датским домам и соблазнявшие их совершать покупки за рубежом. Кроме того, они ссылались на собственный анализ, согласно которому налог с момента его введения привел к потере 1300 рабочих мест (63). Однако не было представлено ни методики опроса, ни метода анализа рынка труда, на которые была сделана ссылка, и до настоящего времени не опубликовано никаких научных данных, которые позволили бы подтвердить любое из этих утверждений.

Сообщалось, что было также крайне сложно правильно рассчитать налог, контролировать его применение и не допустить дискриминации между

датскими и импортными продуктами¹. В ноябре 2012 г. было объявлено, что налог будет отменен, а недобор поступлений в бюджет будет компенсирован за счет повышения подоходного налога и уменьшения вычетов из подоходного налога на физических лиц. Это решение было принято в отсутствие каких-либо фактических данных об эффективности налога, и этот шаг подвергся жесткой критике со стороны сообщества специалистов по общественному здравоохранению (60). Предложенный налог на сахар также был отменен.

Проведенный после отмены налога анализ полученных данных показал, что потребление жиров в результате введения налога снизилось на 10-15 %. Данный анализ был сосредоточен на потреблении сливочного масла, растительных масел и жиров, которые входят в список продуктов, в наибольшей степени затронутых налогом на насыщенные жиры, но следует помнить, что налог также затронул бы цены на ряд других пищевых продуктов, включая подвергшиеся технологической обработке пищевые продукты (такие как готовые блюда, хлеб, мучные кондитерские изделия, полуфабрикаты и закуски), поскольку они основаны на ингредиентах, подпадающих под налогообложение. Это могло усилить влияние налога. Налог также ассоциировал с переориентацией от дорогих супермаркетов на магазины дешевых товаров (дискаунтеры), а это в свою очередь ассоциировало в некоторых случаях с повышением в таких магазинах цен на сливочное масло и маргарин на величину, превышающую чистое повышение налога (52). Учитывая короткий срок действия данной политики, невозможно определить, были бы такие снижения устойчивыми в более долгосрочной перспективе или нет. Интересное дополнительное влияние налога на насыщенные жиры наблюдалось в отношении размера упаковки. Например, размер упаковки или порции

¹ Переписка с Датским ветеринарным и продовольственным управлением.

сливочного масла и шоколада уменьшился, что могло бы усилить влияние на потребление самого налога.²

Финляндия: налог на сладости, мороженое и безалкогольные напитки

Финляндия имеет давнюю историю обложения налогами пищевых продуктов: так, налог на сладости и безалкогольные напитки действовал в стране с 1926 по 1999 г. (64). Однако в 2000 г. компонент сладостей в налоге был отменен, и остались только безалкогольные напитки. Одним из обоснований для этого было то, что было предоставлено освобождение от налога ксилитолу (заменителю сахара).

Европейское управление безопасности пищевых продуктов сообщило, что замена сахара ксилитолом ассоциирует с положительными воздействиями на здоровье, однако Европейская комиссия посчитала, что освобождение от налога кондитерских изделий, содержащих ксилитол, представляет собой несправедливую дискриминацию против других подсластителей, не являющихся сахаром. В конце 2010 г. парламент утвердил восстановление «налога на сладости» (64). В настоящее время налог распространяется на кондитерские изделия, шоколад и мороженое, но не охватывает такие продукты, как печенье, хлебобулочные изделия, йогурты, пудинги, желе, муссы и сахарный песок (65).

Налоги введены главным образом для того, чтобы генерировать поступление доходов в государственный бюджет, хотя и признается их потенциальное воздействие на здоровье и потребление (65). Размеры налогов повышались в 2012 и 2014 гг. (таблицы 3 и 4).

В 2013 г. Рабочая группа по налогу на сахар изучила три возможные модели налога и оценила их способность увеличить поступления в бюджет центрального правительства и содействовать

здоровому питанию, а также проанализировала их приемлемость и возможный эффект. В заключительном отчете рассматривались варианты широкого налога на общее содержание сахара (например, данное количество сахара на килограмм определенных продуктов), акцизного сбора за конкретные продукты, содержащие сахар (например, данное количество на килограмм или литр конкретно указанного продукта), и налоговой модели, в которой сочетаются два предыдущих варианта. Рабочая группа пришла к выводу, что, по ее оценкам, комбинированная модель была бы оптимальной с точки зрения интересов укрепления здоровья, тогда как модель акцизного сбора была бы наиболее простой с точки зрения практической реализации. Группа посчитала, что и налог на сахар, и комбинированная модель повлекли бы за собой значительное административное бремя. В конце концов, на основании рекомендаций Рабочей группы министерства финансов по налогу на сахар было принято окончательное решение: расширить акцизный сбор на напитки, содержащие более 0,5% сахара (66).

В 2010 г., когда налог все еще распространялся только на безалкогольные напитки, поступления от него составили 37 млн евро (67). В 2011 г. эта сумма возросла до 134 млн евро после добавления налога на сладости и мороженое (35 млн евро от безалкогольных напитков плюс 100 млн евро от сладостей и мороженого). В 2012 г. сумма поступлений выросла до 197 млн евро, превысив прогнозы министерства финансов. Воздействие налога на покупку, потребление или здоровье официально не оценивалось, но имеются неофициальные сообщения, согласно которым налог привел к снижению объема продаж и потребления безалкогольных напитков, а с момента возобновления его применения к сладостям – и потребления сладостей (68, 69). Одновременно

² Переписка с Датским ветеринарным и продовольственным управлением.

Таблица 3. Краткое описание налога на сладости, мороженое и безалкогольные напитки в Финляндии

| Область | Описание |
|--|--|
| Обоснование | Главная цель: обеспечить поступление дохода в бюджет центрального правительства. |
| Механизм | Акцизный налог на сладости и мороженое (0,95 евро на килограмм), безалкогольные напитки (0,11 евро на литр) и напитки, содержащие более 0,5% сахара (0,22 евро на литр). |
| Отношение со стороны населения/промышленности | Определенное негативное отношение со стороны промышленности. |
| Состояние на сегодняшний день | Активно применяется. |
| Получение поступлений | В 2013 г. 204 млн евро. Прогноз на 2014 г. – 250 млн евро. |
| Воздействие на объем покупок, потребление или здоровье | Сообщается о снижении потребления сладостей и безалкогольных напитков в 2011 и 2014 гг., но для вывода о причинно-следственных связях нет официальной оценки. |
| Непредвиденные последствия | Утверждения промышленности о том, что налог искажает конкуренцию, т.к. возникает дискриминация против отдельных компаний в пищевой промышленности. |
| Официальная оценка | По состоянию на декабрь 2012 г. официальной оценки проведено не было. |
| Дальнейшие планы | Постоянный анализ политики. |

20

Таблица 4. Размеры налога на сладости, мороженое и напитки с сахаром и без сахара в Финляндии

| Продукт | Размер налога в 2011 г. | Размер налога в 2012 г. | Размер налога в 2014 г. | % повышения |
|-----------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-----------------------|
| Сладости и мороженое (€/кг) | 0,750 € | 0,950 € | 0,950 € | 27% |
| Напитки с сахаром (€/литр) | 0,075 € | 0,110 € | 0,220 € | 47%, затем еще на 50% |
| Напитки без сахара (€/литр) | 0,075 € | 0,110 € | 0,110 € | 47% |

промышленность выразила озабоченность по поводу того, что вследствие нацеленности налога на такие конкретно определенные продукты он ведет к несправедливой дискриминации отдельных производителей в пищевой промышленности и поэтому искажает справедливую конкуренцию (70).

Венгрия: налог на продукты в целях защиты общественного здоровья

В 2011 г. правительство, обеспокоенное высоким уровнем потребления населением соли (этот уровень на душу населения один из самых высоких в мире), тем фактом, что около двух третей взрослого населения имеют ожирение, а также, в общем плане, чрезмерным потреблением пищевых продуктов с высоким содержанием жиров, соли и сахаров, приняло решение ввести налог на продукты в целях защиты общественного здоровья (таблица 5) (71).

Налог был введен в 2011 г., и обложению этим налогом подлежат продукты, для замены которых имеются более здоровые альтернативные продукты. Он преследует конкретные цели укрепления здоровья: способствовать как потреблению гражданами более здоровых пищевых продуктов, так и изменению рецептуры продуктов на уровне производителей. Поступления от этого налога направляются в бюджет здравоохранения и в настоящее время используются для увеличения зарплаты медицинских работников. Категории продуктов, на которые распространяется этот налог, включают подслащенные сахаром напитки, энергетические напитки, кондитерские изделия, соленые легкие закуски, приправы, ароматизированные алкогольные напитки и фруктовые джемы.

Первоначально налог предполагал более широкое применение и должен был охватывать продукты быстрого приготовления, чипсы и хлебобулочные

изделия, однако промышленности удалось исключить эти категории (71). Механизмы действия налога по состоянию на январь 2012 г. кратко описаны в таблице 6. Следует отметить, что с момента первоначального введения налога пороговые величины и суммы изменились.

В 2013 г. поступления от налога составили 18,9 млрд форинтов (61,5 млн евро) (72). Компании, производящие обычные и энергетические напитки, отреагировали на новую политику постоянными изменениями в рецептуре своей продукции, особенно энергетических напитков, чтобы избежать уплаты налога. Значительная доля населения полагает, что налог был введен главным образом как инструмент сбора новых поступлений в бюджет, а не как инструмент защиты общественного здоровья. Как и в случае других налогов аналогичного характера, промышленность критически относится к этому налогу, указывая в качестве доводов на вопросы социальной справедливости, дискриминацию продуктов и возможное сокращение рабочих мест/доходов (71).

В 2013 г. при поддержке Европейского регионального бюро ВОЗ была проведена оценка воздействия на здоровье и финансовых последствий. Согласно результатам этой оценки воздействия, продажа продукции, облагаемой налогом в целях защиты общественного здоровья, сократилась на 27%, и на 20–35% снизилось потребление. Был отмечен еще один положительный эффект – реакция производителей, которые изменили рецептуру своей продукции и целиком убрали из нее облагаемые налогом ингредиенты или существенно уменьшили их количество. Кроме этого, было показано, что налог повлиял на осведомленность и установки потребителей в отношении здоровых и не очень здоровых пищевых продуктов. Из тех потребителей, которые стали потреблять меньше продуктов,

Таблица 5. Краткое описание налога на продукты в целях защиты общественного здоровья в Венгрии

| Область | Описание |
|--|--|
| Обоснование | Цели налога: способствовать потреблению более здоровых продуктов и поощрять изменение рецептуры продуктов, обеспечить поступление дохода в государственный бюджет; поступления от налога использовать для нужд системы здравоохранения. |
| Механизм | Налогом облагаются подслащенные сахаром напитки, энергетические напитки, содержащие метилксантины или таурин, кондитерские изделия, соленые легкие закуски и приправы, алкогольные напитки с высоким содержанием сахара, фруктовые джемы и мороженое. |
| Отношение со стороны населения/ промышленности | Негативное. |
| Состояние на сегодняшний день | Активно применяется. |
| Получение поступлений | 18,9 млрд форинтов (61,5 млн €) в период с января по декабрь 2013 г. |
| Воздействие на потребление/здоровье | Документально подтверждено снижение потребления облагаемых налогом продуктов. Также наблюдаются изменения в рецептуре продуктов. Обследования населения и оценки указывают на снижение потребления пищевых веществ, создающих проблемы здоровья населения. |
| Непредвиденные последствия | Возможное уклонение от уплаты налога. Изменение рецептуры продуктов, содержащих ингредиенты, не облагаемые налогом, но такие же нездоровые. |
| Официальная оценка | Первая официальная оценка проведена в 2013 г. |
| Дальнейшие планы | Продолжение принятого курса, на данный момент без каких-либо объявленных значительных изменений. Проводится вторая оценка, в которой особое внимание уделяется заменителям. |

Таблица 6. Размеры налога в Венгрии по состоянию на январь 2012 г.

| Категория продуктов | Продукты | Пороговые величины | Сумма |
|---------------------------------------|--|---|--|
| Подслащенные сахаром напитки | Сиропы или концентраты для подслащенных сахаром напитков | Исключаются напитки с содержанием фруктов выше 25% | 200 Ft/л (0,64€/л) |
| | Другие подслащенные сахаром напитки | Добавленный сахар >8 г/100 мл | 7 Ft/л (0,02€/л) |
| Энергетические напитки | Содержащие метилксантины Содержащие таурин | >1 мг/100 мл | 250 Ft/л (0,80€/л) |
| | | >100 мг/100 мл | 250 Ft/л (0,80€/л) |
| Кондитерские изделия | Подслащенный какао-порошок Шоколад | Пороговой величины нет | Ft 70/kg (0,22€/л) |
| | | Добавленный и общий сахар >40 г/100 г и содержание какао <40 г/100 г | Ft 130/kg (0,41 €/кг) Ft 130/kg (0,41 €/кг) |
| | Другие продукты | Добавленный и общий сахар >25 г/100 г | |
| Соленые легкие закуски | Содержащие соль | >1 г/100 г | Ft 250/kg (0,80 €/кг) |
| Приправы | Содержащие соль | >5 г/100 г (исключение для горчицы и кетчупа) | Ft 250/kg (0,80 €/кг) |
| Ароматизированные алкогольные напитки | Алкогольные напитки, содержащие добавленный сахар | Общее содержание сахара >5 г/100 мл | Ft 20/л (0,06€/л) |
| Фруктовые джемы | Фруктовые джемы | Исключение для джема экстра, желе экстра, конфитюра апельсинового и джемов особого качества | Ft 500/kg (1,59 €/кг) |

облагаемых этим налогом, 80% в качестве причины указали повышение цен, а 20% отметили, что закон заставил их лучше осознать последствия для здоровья того, что они потребляют (71). Согласно оценке, закон повлиял на потребление соли и сахара на популяционном уровне, особенно среди тех, кто привык употреблять соль и сахар в больших количествах (например, молодые мужчины, которые больше всех потребляют подслащенные сахаром напитки) (71).

Франция: налог на напитки, подслащенные сахаром и искусственными подсластителями

В 2011 г. французское правительство, обеспокоенное высокими уровнями потребления сахара среди населения, ввело налог на газированную воду. Затем было решено распространить этот налог на «легкие» газированные напитки, содержащие подсластители, и таким образом были охвачены все безалкогольные напитки с добавленным сахаром или подсластителями (таблица 7). Налог вступил в действие в январе 2012 г., его размер составляет 7,16 евро на гектолитр напитка, подслащенного обычным и диетическим сахаром (это эквивалентно примерно 0,11 евро на 1,5 л). Налог должны уплачивать французские производители, импортеры и предприятия розничной торговли и общественного питания, в которых подаются приготовленные напитки с добавленным сахаром или подсластителями. И хотя этот налог изначально вводился как средство сбора поступлений в бюджет государства, была отмечена его согласованность с целями снижения распространенности избыточной массы тела и ожирения, особенно применительно к ожирению среди детей и подростков (53).

Данный налог обеспечивает поступление доходов в размере почти 280 млн евро в год. В первый год повышение цен было переложено на потребителей полностью в случае газированных

вод, но лишь частично в случае фруктовых напитков и ароматизированных вод, причем размер этого перекаладывания был разным у разных розничных торговцев и для разных брендов (53). В полной мере влияние налога еще предстоит оценить. Однако продажа подслащенных сахаром напитков в период с января по май 2012 г. снизилась на 3,3%. Это произошло после повышения цен на 5% – в два раза большего повышения, чем наблюдавшееся в целом повышение цен на другие пищевые продукты, и это означает, что налог оказался действенным средством увеличения цены для потребителей в точке покупки. И хотя причины такого снижения продаж точно установить нельзя, эконометрическое моделирование, выполненное в Школе экономики в г. Тулуза перед введением налога, предсказало значительное снижение потребления вследствие этого налога. Школой экономики запланированы дальнейшие экономические исследования, а также проведение оценки отношения населения и эффекта от введения налога (74).

Население не выразило никаких серьезных возражений против налога. Промышленность вначале выступила против него: после того, как правительство объявило о введении налога, компания «Кока-Кола» опубликовала заявление, в котором угрожала отменить значительные инвестиции в расположенный во Франции завод, но потом быстро отказалась от этого заявления. Что касается правительства, то оно считает этот налог в первую очередь механизмом получения доходов в бюджет (74).

Программа обеспечения школ фруктами в Европейском союзе

В ноябре 2008 г. Совет министров сельского хозяйства Европейского союза (ЕС) дал согласие на осуществление Программы обеспечения школ фруктами – программы выплаты субсидий для

Таблица 7. Налог на безалкогольные напитки с добавленным сахаром или подсластителями во Франции

| Область | Описание |
|--|--|
| Обоснование | Главным образом для получения дохода в бюджет, но было отмечено его соответствие целям снижения распространенности избыточной массы тела и ожирения среди детей и подростков. |
| Механизм | Налог в сумме 7,16 евро на гектолитр (100 литров) должны уплачивать французские производители, импортеры и предприятия розничной торговли и общественного питания, в которых подаются приготовленные ими самими напитки с добавленным сахаром или добавленными подсластителями, включая газированные воды, фруктовые напитки, ароматизированные воды и «легкие» напитки. |
| Отношение со стороны населения/промышленности | Население относится нейтрально. Промышленность высказалась решительно против какого-либо представления налога как инициативы в интересах общественного здоровья, указывая, что для того, чтобы называть его налогом в интересах улучшения питания, нет достаточных доказательств (73). |
| Состояние на сегодняшний день | Активно применяется. |
| Получение поступлений | С 2012 г. сумма поступлений составляет около 300 млн евро в год. |
| Воздействие на покупки, потребление или здоровье | После многих лет роста объема продаж было зафиксировано немедленное снижение продаж этих продуктов после введения этого налога. Ранее снижение вследствие введения налога прогнозировалось эконометрическим моделированием. |
| Непредвиденные последствия | На сегодняшний день каких-либо значительных непредвиденных последствий отмечено не было. |
| Официальная оценка | Официальная оценка планируется. |
| Дальнейшие планы | Предполагаются дополнительные экономические исследования. |

предоставления детям в школе бесплатных фруктов и овощей (таблица 8). В свою очередь школы должны преподавать детям такие предметы, как здоровое питание и производство пищевых продуктов (это называется сопутствующими мерами). Осуществление программы началось в 2009/2010 учебном году, первоначально ее годовой бюджет в целом по ЕС составлял 90 млн евро, причем в каждой стране предусматривалось совместное финансирование (в размере либо 50%, либо 75%) из национальных или частных фондов. Сегодня программа охватывает более 8 миллионов детей в более чем 54000 школ в 25 участвующих государствах-членах ЕС (75).

Сначала Программа обсуждалась в Белой книге под названием «Стратегия решения проблем здравоохранения, связанных с питанием, избыточной массой тела и ожирением, в Европе», опубликованной Европейской комиссией (76). В документе отмечается значительный рост распространенности избыточной массы тела и ожирения во всей Европе, особенно среди детей, и предлагается целый ряд инициатив, направленных на решение этой проблемы. Одно из предложений заключалось в разработке и осуществлении программы обеспечения школ фруктами и овощами для того, чтобы в школах не было проблемы доступа к здоровым пищевым продуктам. Программа предусматривает бесплатную раздачу фруктов и овощей детям в участвующих в ней школах и выполнение связанных с ней сопутствующих мер. К сопутствующим мерам относятся меры по распространению знаний (например, развешивание плакатов и проведение учебных занятий по вопросам питания, здоровья и сельского хозяйства) и меры, ориентированные на практику (например, работа на пришкольных садовых и огородных участках, посещение ферм и занятия по кулинарии). В результате проведенной недавно оценки было установлено, что Программа позволила в краткосрочном плане

увеличить общее потребление детьми фруктов и овощей (75). Главными факторами успеха Программы были признаны следующие:

- наличие широкого ассортимента фруктов и овощей для поддержания интереса у детей;
- частота предоставления (чаще, чем раз в неделю, в идеале – три раза в неделю);
- непрерывность предоставления;
- бесплатная раздача.

Данные, полученные из Норвегии (где программа бесплатной раздачи фруктов в школах действовала еще до принятия Европейской программы обеспечения школ фруктами), показали, что результатом программы бесплатной раздачи фруктов также явилось статистически значимое снижение потребления нездоровых закусок (77). Осенью 2014 г. норвежская программа предоставления бесплатных фруктов в школах будет заменена программой субсидирования.

В рамках Европейской программы обеспечения школ фруктами разработка сопутствующих мер на уровне школ приводит к появлению широкого спектра разнообразных мер, и пока неясно, насколько они важны для успеха Европейской программы в целом. Оценка показывает, что необходимо провести дополнительную работу по документальному учету и количественному оцениванию сопутствующих мер, чтобы можно было для целей оценки отделить их от обычных образовательных программ (75). Возможно, школам не помешали бы дополнительные методические указания относительно структуры и плана их дополнительных мер.

Различия между участвующими странами в системах бухгалтерского учета, издержках по распределению продуктов и стоимости продуктов означают,

Таблица 8. Краткое описание Европейской программы обеспечения школ фруктами

| Область | Описание |
|---|--|
| Обоснование | Цель программы – остановить рост распространенности избыточной массы тела и ожирения среди детей в ЕС путем обеспечения доступности для них здоровых вариантов пищевых продуктов. |
| Механизм | Предоставление бесплатных фруктов и овощей в школах; поставки оплачиваются за счет объединенных взносов от ЕС, стран, частных фондов и родителей. Осуществление сопутствующих мер: обучение детей по вопросам питания, здоровья и сельского хозяйства. |
| Отношение со стороны населения/промышленности | Положительное. |
| Состояние на сегодняшний день | Действует. |
| Расходы | В 2010/2011 гг. ЕС израсходовал 55,4 млн евро из 90 млн евро, выделенных на Программу; неизрасходованный остаток составил примерно 39% от целевого бюджета. Сумма дополнительного совместного финансирования из государственных, родительских и частных средств составила 44,5 млн евро; таким образом, общая сумма расходов составила в 2010/2011 гг. чуть меньше 100 млн евро. |
| Воздействие на потребление/здоровье | В краткосрочном плане возросло потребление фруктов и овощей. Долгосрочное воздействие на потребление и здоровье пока определить невозможно. |
| Непредвиденные последствия | Административное и организационное бремя, особенно в связи с заключением контрактов, логистикой и отчетностью. |
| Официальная оценка | Опубликована Европейской комиссией в 2012 г. Выполнена компаниями AFC Management Consulting AG и CO CONCEPT Marketing Consulting. |
| Дальнейшие планы | Продолжать программу. О каких-либо значительных изменениях объявлено не было. |

что отдача от Европейской программы в плане полученных конечных результатов в сопоставлении с затрачиваемыми деньгами в Регионе существенно различается. Диапазон расходов на килограмм распределяемых фруктов показан на рис. 2. Благодаря программе возник дополнительный спрос на фрукты и овощи в объеме почти 44 тысячи тонн – это эквивалентно 0,06% суммарного предложения в 2010/2011 гг. в странах, входящих в ЕС после января 2007 г.

В оценке было отмечено административное и организационное бремя. Чаще всего оно возникало во время процедуры выбора поставщиков и переговоров о заключении контрактов, поскольку ответственность за заключение сделок с поставщиками возложена на отдельные школы. Наибольшим такое бремя было в небольших провинциальных школах, располагающих меньшими ресурсами для ведения таких контрактов и порой сталкивающимися с трудностями при заключении договоров с местными поставщиками. Другие виды бремени были связаны с документальным учетом и отчетностью о работе, проводимой в рамках Европейской программы (75).

Поскольку программа разрабатывалась по согласованию с ключевыми заинтересованными сторонами, отношение к ней общественности и отрасли вполне положительное (78). Однако дотации воспринимаются общественностью лучше, чем налоги(79), хотя дотации могут обходиться в значительные суммы денег, в отличие от налогов, благодаря которым генерируются поступления.

В настоящее время программа продолжается, и ее бюджет возрос с 90 млн евро до 150 млн евро в 2014/2015 гг. Крупнейшими бенефициарами (в порядке убывания) являются Италия, Германия, Польша, Франция, Испания и Румыния. Процент

софинансирования колеблется от 75% до 90%. В начале 2014 г. Европейская комиссия объявила о планах слияния Программы ЕС по обеспечению школ фруктами с Программой ЕС по обеспечению школ молоком в единую структуру под лозунгом «Хорошо ешь – хорошо себя чувствуешь». Общий бюджет после объединения составит 230 млн евро (150 млн евро на фрукты и овощи и 80 млн евро на молоко).

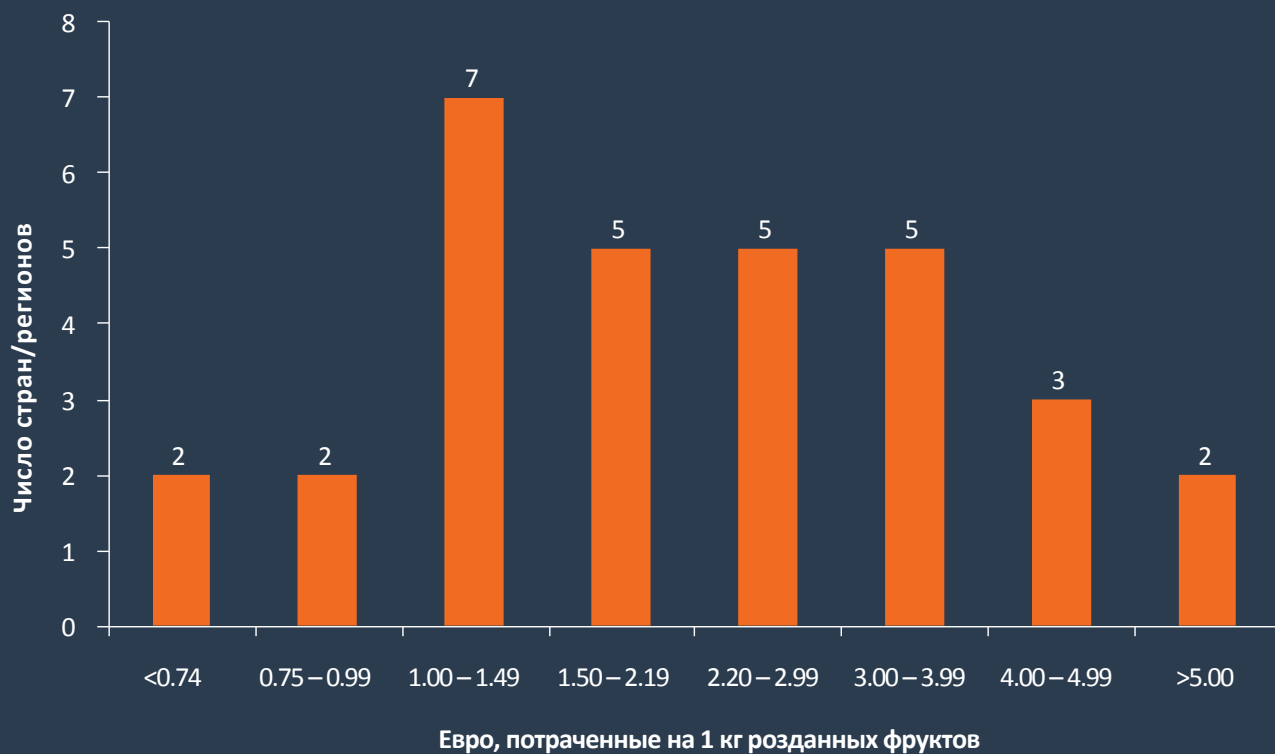
Такие результаты оценки Программы обеспечения школ фруктами совпадают с более широкими данными, которые свидетельствуют о том, что стратегии, ведущие к большей доступности фруктов и овощей в школах, оказывают положительное, хотя и скромное воздействие на общее суточное потребление, и это указывает на положительный эффект как в школе, так и за ее стенами (80–83).

Изменения в налоге на добавленную стоимость

В ответ на тяжелые экономические условия, сложившиеся в Европе, стали раздаваться призывы к тому, чтобы все 28 государств-членов ЕС повысили ставки налога на добавленную стоимость (НДС). Повышение НДС является относительно популярной мерой среди правительств, поскольку оно воздействует на потребление, а не на сбережения, его реализация стоит сравнительно недорого и оно снижает корпоративные налоги, что воспринимается как поощрение глобальной промышленности (считается, что при этом в экономику вливается поток выгод). За последние несколько лет крупные повышения НДС произошли в Германии, Греции, Испании, Италии, Нидерландах, Португалии, Соединенном Королевстве и Франции.

Хотя такие повышения НДС обычно затрагивают все товары и услуги, они также могут вводиться для некоторых категорий продукции. Одним из вариантов здесь может быть корректировка действующего

Рис. 2. Распределение расходов на 1 кг раздаваемых фруктов (в евро)



налогового режима. Например, может быть повышен НДС, уплачиваемый на нерекомендуемые пищевые продукты, и/или отменен НДС на фрукты и овощи (8). Так сделали в Португалии, где был значительно увеличен НДС для ресторанов и на пищевые продукты (например, подслащенные сахаром напитки, молочные десерты, консервированные фрукты, джемы, желе, легкие закуски, растительно-маргариновые спреды) (84). Однако против дифференциации ставок НДС обычно выступают министерства финансов, поскольку она связана с дополнительными административными издержками и потенциально искажающими эффектами, хотя многие страны, тем не менее, дифференцируют ставки в попытке достичь целей в сфере распределения.

В подобных случаях повышение НДС представляет собой всего лишь механизм получения доходов, а потенциальное влияние на здоровье почти не обсуждается. Кроме того, такое повышение налогов, как это, редко оценивается с точки зрения его воздействия на здоровье населения, поскольку не это является его главной целью. Но такие повышения (или снижения/льготы для фруктов и овощей) способны породить существенные сдвиги в потреблении, как показано в данной публикации, если их вводят с достаточно высоким процентом изменения, чтобы можно было повлиять на поведение потребителей и, возможно, принести пользу для их здоровья. Поэтому требуется уделять больше внимания тому, какую роль в воздействиях на здоровье или в изменении состава пищевого рациона играют повышение НДС и льготы по НДС.

Вмешательства в цепь поставок: глобальное видение

Значительным – хотя и во многом не востребуемым – потенциалом влиять на цены на пищевые продукты в

точке покупки обладает также подход, охватывающий продовольственные системы целиком, при котором применяются стратегии, влияющие на производство исходного сырья, готовой продукции и распределение пищевых продуктов. Такой потенциал существует благодаря тому, что продовольственные системы и сельскохозяйственная политика, образующие начальный уровень в цепи причин и следствий, влияют на то, что выращивается, перерабатывается, рекламируется, распределяется, находится в торговом обороте и продается, а это в свою очередь влияет на то, что доступно для потребителей физически и по цене (85). В отсутствие примеров из Европейского региона в публикации рассмотрены примеры вмешательств в цепь поставок с целью изменения цен в интересах здоровья населения из международной практики.

Национальные и международные стратегии, влияющие на цепь поставок жиров, которые осуществляются в первую очередь ради достижения экономических целей, привели к растущему доминированию на мировых рынках в последние десятилетия соевого масла и пальмового масла и к все большему их использованию в производстве пищевых продуктов как наиболее дешевых растительных масел (86, 87). У соевого масла относительно здоровый профиль по содержанию жирных кислот, но оно широко используется в частично гидрогенизированных растительных маслах, в которых высоки уровни *транс*-жиров. Аналогичным образом, пальмовое масло содержит большое количество насыщенных жиров и тоже может частично гидрогенизироваться в *транс*-жиры. Во вставке 1 приводится пример из опыта Сингапура, показывающий, как правительства могут решать этот вопрос.

Вставка 1. Вмешательство с целью снижения содержания насыщенных жиров в кулинарном растительном масле в Сингапуре

Озабоченность Комиссии по укреплению здоровья в Сингапуре вызвали высокие уровни потребления насыщенных жиров, наблюдаемые среди населения. В 2010 г. было проведено национальное обследование питания, в ходе которого 57% респондентов отметили, что они обычно как минимум один раз в день питаются в дешевых харчевнях на базаре или на улице (88). При приготовлении блюд в таких харчевнях, как правило, используется много пальмового масла. Люди, питающиеся в уличной харчевне четыре раза в неделю или чаще, потребляют в среднем 36 г насыщенных жиров в день.

Комиссия по укреплению здоровья провела работу с местными производственными компаниями и с Сингапурской ассоциацией производителей пищевых продуктов с целью повышения доступности кулинарного растительного масла с более низким содержанием насыщенных жиров. Однако такое масло обычно стоит примерно на 20% дороже, чем пальмовое масло (разница составляет 50 сингапурских долларов в месяц), и выяснилось, что это является препятствием для его использования в уличных харчевнях.

Поэтому Комиссия по укреплению здоровья приняла меры к тому, чтобы цены на кулинарное растительное масло с меньшим содержанием насыщенных жиров оставались на уровне, позволяющем ему конкурировать с пальмовым маслом. Производителям кулинарных растительных масел с пониженным содержанием насыщенных жиров было предложено установить партнерство с производителями других основных ингредиентов для приготовления пищи и совместно пользоваться логистическими услугами. Совместное пользование ресурсами складского хранения и доставки и создание единого контактного центра, где хозяева уличных харчевен могут заказывать необходимые им ингредиенты, помогло повысить производительность и добиться экономии затрат. Производители также получили возможность подключиться к государственной программе финансирования, не связанной со здравоохранением, которая находится в ведении Комиссии по стандартам, производительности и инновациям. В результате цена растительного масла с более здоровыми характеристиками по жирам стала соотносимой с ценой пальмовых масел, и теперь не менее 30% уличных харчевен покупают такое более здоровое масло.

Источник: адаптировано из Hawkes et al. (85).

ЗНАЧЕНИЕ ДЛЯ ФОРМИРОВАНИЯ ПОЛИТИКИ

32

Представленная в начале публикации экономическая теория показывает, что в условиях, когда потребление (или недостаточное потребление) пищевых продуктов связано с каким-либо негативным внешним фактором, действенным и рациональным механизмом изменения структуры потребления может служить ценовая политика. Имеющиеся данные научных исследований во многом подтверждают экономическую теорию, показывая, что изменение цены пищевых продуктов может изменить потребление в нужную сторону. В публикации рассмотрено несколько примеров использования ценовой политики для стимулирования здорового питания, появившихся в Регионе в последнее время. Постоянная нехватка достоверных данных мониторинга и оценки может затруднять определение влияния на выбор пищевых продуктов или выявление изменений в потреблении, связанных с позитивными исходами для здоровья. Кроме того, ценовая политика по отношению к пищевым продуктам испытывает широкое противодействие со стороны как населения, так и промышленности, что еще больше ограничивает ее применение и действенность. Тем не менее, в тех случаях, когда имеются фактические данные, полученные в странах, эти данные вполне соответствуют экономической теории и имеющимся данным научных исследований, и уже есть несколько примеров изменений в структуре покупок и потребления, связанных с ценовой политикой. Приоритетной задачей остается проведение мониторинга и оценки политики, применяемой в настоящее время в странах Региона.

Учитывая обязательства, которые приняли все 53 государства-члена ВОЗ в Европейском регионе в соответствии с Европейским планом действий в

области пищевых продуктов и питания на 2015–2020 гг., очень важно, чтобы вопросу о применении ценовой политики для стимулирования здорового питания было уделено самое серьезное внимание. В данной публикации выделено несколько важных моментов, которые необходимо иметь ввиду лицам, формирующим политику, когда они принимают решения о налоговых-бюджетных мерах: это, в частности, необходимость 1) поставить ясные программно-стратегические цели и 2) выделить в качестве цели некоторые пищевые продукты (один или несколько) и/или пищевые вещества и предвидеть любые более широкие последствия.

Маршрут распространения ожидаемого влияния цен пищевых продуктов на пищевой статус и конечные показатели здоровья населения может быть проиллюстрирован схемой, показанной на рис. 3.

Судя по имеющимся фактическим данным, наиболее точные и действенные *цели ценовой политики* всегда предусматривают обеспечение ее способности оказывать влияние на начальном этапе в цепи причин и следствий, т.е. на поведение при покупке и потреблении, а не на конечном этапе, когда проявляются такие последствия, как масса тела или болезнь, на которые также влияют и многие другие факторы. Так ценовая политика будет способствовать достижению общей и главной цели снижения распространенности избыточной массы тела и ожирения и алиментарно-зависимых неинфекционных заболеваний, а не полному достижению цели в отрыве от других мер политики. Заявленными целями, которые важны для формулирования политики и подготовки возможных законодательных изменений, могут быть следующие цели:

Рис. 3. Путь от цены пищевых продуктов до последствий для здоровья или развития болезни



Источник: адаптировано из Eyles (15).

- повысить (или снизить) цену в точке покупки намеченных в качестве цели пищевых продуктов или пищевых веществ;
- уменьшить (или увеличить) объемы покупки намеченных в качестве цели пищевых продуктов или пищевых веществ;
- снизить (или увеличить) потребление намеченных в качестве цели пищевых продуктов или пищевых веществ;
- стимулировать изменение рецептуры пищевых продуктов на уровне пищевой промышленности, розничной торговли и других хозяйствующих субъектов;
- обеспечить поступление средств, чтобы инвестировать их в программы укрепления здоровья и меры на уровне политики, нацеленные на профилактику ожирения и других НИЗ, в том числе среди уязвимых групп населения;
- формировать осведомленность среди потребителей и поощрять более серьезные намерения выбирать здоровые варианты.

Более долгосрочные цели (учитывая, что никакая отдельно взятая мера политики не сможет воздействовать на все факторы, влияющие на пищевое поведение) могут включать:

- повышение общего качества питания (с точки зрения потребления пищевых веществ и энергии);
- содействие снижению распространенности ожирения и алиментарно-зависимых НИЗ.

Лицам, формирующим политику, следует также обдумать вопрос о том, на кого должна быть направлена ценовая политика: на все население или только на определенные категории с применением более узкоцелевого подхода. Например, налоги или дотации, применяемые на уровне всей страны, способны принести пользу всему населению и

генерировать поступления в государственный бюджет, тогда как стратегии формирования цен на пищевые продукты с более узкой направленностью тоже могут с успехом приводить к улучшению структуры покупки и потребления пищи в определенных условиях или у определенных целевых групп. Возможности есть при том и другом варианте.

Следует тщательно продумать процесс *определения пищевых продуктов и/или пищевых веществ*, которые будут подлежать налогообложению или субсидированию. Лица, формирующие политику, могут посчитать необходимым нацелить меры на определенные продукты или категории пищевых продуктов, которые известны тем, что вносят вклад в нездоровое питание и/или избыточную массу тела, т.е. пищевые продукты, которые имеют низкую пищевую ценность, высокое содержание жиров, сахара и соли или высокую калорийность и бедны пищевыми веществами и для которых существуют близкие к ним здоровые заменители (например, подслащенные сахаром напитки или заранее установленный перечень «менее здоровых» продуктов, как в Венгрии).

Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что риск компенсирующей покупки нездоровых продуктов снижается, если в качестве целевых выбрать продукты, для которых имеются близкие к ним здоровые заменители. Потенциал возникновения непредусмотренных последствий, связанных с налогом, нацеленным на какое-то одно пищевое вещество, обстоятельно рассмотрен в данной публикации.

В качестве альтернативного подхода можно использовать систему составления профилей пищевых веществ, при помощи которой можно выделять из данного набора пищевых продуктов такие продукты, которые обладают наименьшей способностью вносить

вклад в здоровое питание, что позволяет охватывать более широкий круг продуктов.

Очевидным выбором для целевых дотаций являются фрукты и овощи, которые могут быть включены в программы продовольственной помощи и улучшения питания, чтобы добиться максимального воздействия на неравенства в отношении здоровья.

Также необходимо принимать во внимание реакцию цепи поставок: как на производителей исходного сырья, производителей готовой продукции и розничных торговцев повлияют фискальные меры и какова будет их реакция в разных звеньях цепи поставок (например, поставки сельскохозяйственного сырья, производство конечных продуктов):

- выбранный тип налога (специфический акциз или налог со стоимости) может влиять на размеры предлагаемых порций, а производители и розничные торговцы могут или не закладывать этот налог в цену продуктов, или заложить его частично, целиком или в еще большем размере, чем то повышение цен, которое диктуется этим налогом, и это будет влиять на цену в точке покупки (89);
- производители также могут изменить рецептуру продуктов, чтобы избежать налога (тем самым, в принципе, улучшая общий профиль пищевой ценности продукта, что может усилить влияние, но может также и подорвать влияние любого повышения цены на потребление).

Еще одним следствием введения налога может быть то, что из-за повышения цены потребители становятся лучше осведомлены о нездоровых продуктах, и это усиливает влияние повышения цен и повышает потенциальную рентабельность рынка здоровых продуктов. Такие влияния необходимо отслеживать и учитывать, чтобы оценить общий эффект политики.

Мониторинг эффективности политики

Самым большим пробелом в базе фактических данных о применении ценовой политики для улучшения питания является не недостаток практических примеров, а отсутствие официальных оценок этих примеров (90). Отчасти это объясняется тем, что такая политика во многих странах была принята лишь недавно, а для количественной оценки изменений требуется значительное время. Когда какой-либо налог вводится впервые, необходимо провести предварительную работу, чтобы гарантировать, что для проведения в будущем содержательной оценки будут собраны и представлены правильные данные.

Мониторинг и оценка имеют критическое значение для того, чтобы собрать сведения о перечисленных ниже изменениях, происходящих с течением времени, которые могут быть результатом принятой политики:

- цена выделенных в качестве цели продуктов и близких к ним заменителей в точке покупки;
- структура покупок выделенных в качестве цели продуктов и близких к ним заменителей;
- состав пищевых веществ в выделенных в качестве цели продуктах и в близких к ним заменителях;
- пищевое потребление и пищевое поведение (в отношении как продуктов/пищевых веществ, выделенных в качестве объекта налогообложения или субсидирования, так и всего рациона питания);
- показатели распространенности избыточной массы тела и ожирения и других алиментарно-зависимых НИЗ на популяционном уровне.

Лицам, формирующим политику, в первоочередном порядке следует организовать сбор данных об исходной ситуации, чтобы наглядно отобразить ее и сопоставить с тенденциями на протяжении длительного времени и оценить, в какой степени были достигнуты цели политики. По возможности

данные следует дезагрегировать по социальному статусу, полу и возрасту. В частности, особое внимание необходимо уделить последствиям ценовой политики для социальной справедливости и тому, как эти последствия будут оцениваться. Эта информация поможет установить эффективность политики и будет использоваться при принятии решений о том, как откорректировать или улучшить политику; в том числе она позволит определить, достаточна ли была

величина введенного налога для того, чтобы повлиять на покупку и потребление пищевых продуктов.

Цель оценки должна заключаться в том, чтобы установить, в какой степени политика внесла осязаемый вклад в более широкие стратегии в области питания и профилактики ожирения, в которой действия по многим направлениям политики создают эффект синергизма и воздействуют на многие детерминанты нездорового питания.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

36

В данной публикации кратко описаны теоретические основы применения ценовой политики для стимулирования здорового питания и подробно рассмотрены имеющиеся фактические данные, используемые при формировании политики. Эти фактические данные в целом согласуются с теорией и свидетельствуют о том, что ценовая политика обладает потенциалом влиять на совершаемые потребителями покупки в нужном направлении.

В публикации также рассмотрены некоторые важные соображения, которые необходимо иметь в виду при разработке и реализации ценовой политики: в частности, какой уровень повышения или снижения цен потребует установить для того, чтобы повлиять на потребителей, и какова возможность и вероятность нежелательных последствий. Было уделено внимание возможности замещения другими продуктами, которая может ослабить общее воздействие на пищевые качества рационов питания, и потенциальной регрессивности налогообложения. Тем не менее, если рассматривать ценовую политику в целом и в свете

чистой выгоды для здоровья и общества, она все равно представляется важным инструментом борьбы с нездоровым питанием и НИЗ. Как свидетельствуют факты, вариантами политики, обладающими наибольшим потенциалом вызывать положительные изменения в потреблении, оказываются налоги на подслащенные сахаром напитки и целевое субсидирование фруктов и овощей, однако ситуационные исследования и примеры из практики стран показывают, что положительное воздействие также могут оказывать и другие подходы.

Опыт осуществления подобной политики в Регионе показал, что она возможна и осуществима и может влиять на структуру потребления и покупки, оказывая значительное воздействие на такой важный фактор, как пищевое поведение и поведение в отношении собственного здоровья. Кроме того, собираемые поступления в некоторых случаях успешно резервируются для бюджета здравоохранения. В публикации подчеркивается важность ведения постоянного мониторинга и оценки, прежде всего

для того, чтобы с самого начала получить данные об исходной ситуации и затем отслеживать влияние политики.

Перед странами Европы открывается широкое поле деятельности для того, чтобы в ближайшие годы добиться более активного применения ценовой политики для стимулирования здорового питания. Из

данной публикации вытекает несколько ценных уроков и выводов для формирования политики, в том числе выводы о важности постановки ясных целей политики, о необходимости предвосхищать нежелательные последствия путем грамотной разработки политики и о выделении средств на мониторинг и надзор.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Доклад о ситуации в области неинфекционных заболеваний в мире, 2010 г. Женева: Всемирная организация здравоохранения; 2010 г. (резюме: http://www.who.int/nmh/publications/ncd_report2010/ru/ по состоянию на 24 февраля 2016 г., полный текст на англ. языке: http://www.who.int/nmh/publications/ncd_report_full_en.pdf, accessed 31 October 2014).
2. Cecchini M, Sassi F, Lauer JA, Lee YY, Guajardo-Barron V, Chisholm D. Tackling of unhealthy diets, physical inactivity, and obesity: health effects and cost-effectiveness. *Lancet* 2010;376(9754): 1775–84.
3. Здоровье-2020: основы европейской политики в поддержку действий всего государства и общества в интересах здоровья и благополучия. Копенгаген: Европейское региональное бюро ВОЗ; 2012 г. (EUR/RC62/9; [http://www.euro.who.int/en/health-topics/health-policy/health-2020-the-european-policy-for-health-and-well-being/publications/2013/health-2020-a-european-policy-framework-supporting-action-across-government-](http://www.euro.who.int/en/health-topics/health-policy/health-2020-the-european-policy-for-health-and-well-being/publications/2013/health-2020-a-european-policy-framework-supporting-action-across-government-and-society-for-health-and-well-being)
4. План действий по реализации Европейской стратегии профилактики и борьбы с неинфекционными заболеваниями, 2012–2016 гг. Копенгаген: Европейское региональное бюро ВОЗ; 2012 г. (<http://www.euro.who.int/ru/health-topics/disease-prevention/tobacco/publications/2011/eurrc6112-action-plan-for-implementation-of-the-european-strategy-for-the-prevention-and-control-of-noncommunicable-diseases-20122016>, по состоянию на 24 февраля 2016 г.).
5. Венская декларация о питании и неинфекционных заболеваниях в контексте политики Здоровье-2020. Копенгаген: Европейское региональное бюро ВОЗ; 2013 г. (http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0006/234384/Vienna-Declaration-on-Nutrition-and-Noncommunicable-Diseases-in-the-Context-of-Health-2020-Rus.pdf?ua=1, по состоянию на 24 февраля 2016 г.).

6. Европейский план действий в области пищевых продуктов и питания на 2015–2020 гг. Копенгаген: Европейское региональное бюро ВОЗ; 2014 г. (документ EUR/RC64/14; <http://www.euro.who.int/ru/publications/abstracts/european-food-and-nutrition-action-plan-20152020>, по состоянию на 24 февраля 2016 г.).
7. Andreyeva T, Long MW, Brownell KD. The impact of food prices on consumption: a systematic review of research on the price elasticity of demand for food. *Am J Public Health* 2010;100(2):216–22.
8. Thow AM, Jan S, Leeder S, Swinburn B. The effect of fiscal policy on diet, obesity and chronic disease: a systematic review. *Bull World Health Organ*. 2010;88(8):609–14.
9. Sassi F, Belloni A, Capobianco C. The role of fiscal policies in health promotion. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development; 2013.
10. Obesity and the economics of prevention. Fit not fat. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development; 2010 (http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migrationhealth/obesity-and-the-economics-of-prevention_9789264084865-en, accessed 27 October 2014).
11. Nishida C, Uauy R, Kumanyika S, Shetty P. Joint WHO/FAO expert consultation on diet, nutrition and the prevention of chronic diseases. *Public Health Nutr*. 2002;7(1A):245–50 (http://www.who.int/nutrition/publications/public_health_nut9.pdf, accessed 31 October 2014).
12. Thow AM, Downs S, Jan S. A systematic review of the effectiveness of food taxes and subsidies to improve diets: Understanding the recent evidence. *Nutr Rev*. 2014;72(9):551–65.
13. Sharma A, Hauck K, Hollingsworth B, Siciliani L. The effects of taxing sugar-sweetened beverages across different income groups. *Health Economics* 2014;23(9):1159–84.
14. Thow AM. Fiscal levers to improve diets and prevent obesity. Deakin (ACT): Deeble Research Institute; 2012 (Evidence brief No. 2; http://ahha.asn.au/sites/default/files/publication/15793/deeble_institute-evidence_brief_fiscal_policy_measures_for_obesity.pdf, accessed 31 October 2014).
15. Eyles H, Mhurchu CN, Nghiem N, Blakely T. Food pricing strategies, population diets, and noncommunicable disease: a systematic review of simulation studies. *PLOS Medicine* 2012;9(12):e1001353.
16. Faulkner GE, Grootendorst P, Nguyen VH, Andreyeva T, Arbour-Nicitopoulos K, Auld MC et al. Economic instruments for obesity prevention: results of a scoping review and modified Delphi survey. *Int J Behav Nutr Phys Act*. 2011;8:109.
17. Hawkes C. Food taxes: what type of evidence is available to inform policy development? *Nutr Bull*. 2012;37(1):51–6.
18. Kim, D, Kawachi I. Food taxation and pricing strategies to “thin out” the obesity epidemic. *Am J Prev Med*. 2006;30(5):430–7.
19. Mytton O, Clarke D, Rayner M. Taxing unhealthy food and drinks to improve health. *Brit Med J*. 2012;344, e2931.

20. Powell LM, Chaloupka FJ. Food prices and obesity: evidence and policy implications for taxes and subsidies. *Milbank Quarterly* 2009; 87(1):229–57.
21. 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.
22. Claro RM, Levy RB, Popkin BM, Monteiro CA. Sugar-sweetened beverage taxes in Brazil. *Am J Public Health* 2012;102(1):178–83.
23. Dharmasena S, Capps O. Intended and unintended consequences of a proposed national tax on sugar-sweetened beverages to combat the U.S. obesity problem. *Health Econ.* 2011;29(10).
24. Duffey KJ, Gordon-Larsen P, Shikany JM, Guilkey D, Jacobs DR, Popkin BM. Food price and diet and health outcomes: 20 years of the CARDIA Study. *Arch Intern Med.* 2010;170(5):420–6.
25. Epstein LH, Dearing KK, Roba LG, Finkelstein E. The influence of taxes and subsidies on energy purchased in an experimental purchasing study. *Psychol Sci.* 2010;21(3):406–14.
26. Epstein LH, Jankowiak N, Nederkoorn C, Raynor HA, French SA, Finkelstein E. Experimental research on the relation between food price changes and food-purchasing patterns: a targeted review. *Am J Clin Nutr.* 2012;95(4):789–809.
27. Giesen JC, Havermans RC, Nederkoorn C, Jansen A. Impulsivity in the supermarket. Responses to calorie taxes and subsidies in healthy weight undergraduates. *Appetite* 2012; 58(1):6–10.
28. Giesen JC, Payne CR, Havermans RC, Jansen A. Exploring how calorie information and taxes on high-calorie foods influence lunch decisions. *Am J Clin Nutr.* 2011;93(4):689–94.
29. Nederkoorn C, Havermans RC, Giesen JC, Jansen A. High tax on high energy dense foods and its effects on the purchase of calories in a supermarket: an experiment. *Appetite* 2011; 56(3):760–5.
30. Block JP, Chandra A, McManus KD, Willett WC. Point-of-purchase price and education intervention to reduce consumption of sugary sugar-sweetened beverages. *Am J Public Health* 2010;100(8):1427–33.
31. Ni Mhurchu C, Blakely T, Jiang Y, Eyles HC, Rodgers A. Effects of price discounts and tailored nutrition education on supermarket purchases: a randomized controlled trial. *Am J Clin Nutr.* 2010; 91(3):736–47.
32. Waterlander WE, Steenhuis IH, de Boer MR, Schuit AJ, Seidell JC. Introducing taxes, subsidies or both: the effects of various food pricing strategies in a web-based supermarket randomized trial. *Prev Med.* 2012;54(5):323–30.
33. Chriqui JF, Chaloupka FJ, Powell LM, Eidson SS. A typology of beverage taxation: multiple approaches for obesity prevention and obesity prevention-related revenue generation. *J Public Health* 2013; 34(3):403–23.
34. Sturm R, Datar A. Regional price differences and food consumption frequency among elementary school children. *Public Health* 2011;125(3):136–41.

35. Chaloupka FA, Powell LM. Price, availability, and youth obesity: evidence from bridging the gap. *Prev Chronic Dis.* 2009;6(3):A93 (http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC_2722398/, accessed 28 October 2014).
36. Finkelstein EA, Zhen C, Nonnemaker J, Todd JE. Impact of targeted beverage taxes on higher- and lower-income households. *Arch Intern Med.* 2010;170(22):2028–34.
37. Andreyeva T, Chaloupka FJ, Brownell KD. Estimating the potential of taxes on sugarsweetened beverages to reduce consumption and generate revenue. *Prev Med.* 2011;52(6): 413–6.
38. Sturm R, Powell LM, Chriqui JF, Chaloupka FJ. Soda taxes, sugar-sweetened beverage consumption, and children's body mass index. *Health Aff.* 2010;29(5):1052–8.
39. Jensen JD, Smed S. Cost-effective design of economic instruments in nutrition policy. *Int J Behav Nutr Phy.* 2007;4(1):10.
40. Bahl R, Bird R, Walker MB. The uneasy case against discriminatory excise taxation: sugarsweetened beverage taxes in Ireland. *Public Finance Review* 2003;31(5):510–33.
41. An R, Patel D, Segal D, Sturm R. Eating better for less: a national discount program for healthy food purchases in South Africa. *Am J Health Behav.* 2013;37(1):56.
42. Sturm R, An R, Segal D, Patel D. A cash-back rebate program for healthy food purchases in South Africa: results from scanner data. *Amer J Prev Med.* 2013;44(6):567–72.
43. Andreyeva T, Luedicke J. Federal food package revisions: effects on purchases of whole-grain products. *Am J Prev Med.* 2013;45(4):422–9.
44. Healthy Incentives Pilot (HIP) Interim Report. Alexandria (VA): US Department of Agriculture; 2013 (http://www.fns.usda.gov/sites/default/files/HIP_Interim.pdf, accessed on 19 August 2014).
45. Nordström LJ, Thunström L. Can targeted food taxes and subsidies improve the diet? Distributional effects among income groups. *Food Policy* 2011;36(2):259–71.
46. Nnoaham KE, Sacks G, Rayner M, Mytton O, Gray A. Modelling income group differences in the health and economic impacts of targeted food taxes and subsidies. *Int J Epidemiol.* 2009;38(5):1324–33.
47. Schroeter C, Lusk J, Tyner W. Determining the impact of food price and income changes on body weight. *J Health Econ.* 2008;27(1):45–68.
48. Mytton O, Gray A, Rayner M, Rutter H. Could targeted food taxes improve health? *J Epidemiol Commun H.* 2007;61(8):689–94.
49. Sacks G, Veerman JL, Moodie M, Swinburn B. 'Traffic-light' nutrition labelling and 'junk-food' tax: a modelled comparison of cost-effectiveness for obesity prevention. *Int J Obes.* 2011;35(7):1001–9.
50. Smed S, Jensen JD, Denver S. Socio-economic characteristics and the effect of taxation as a health policy instrument. *Food Policy* 2007; 32(5–6):624–39.
51. Brownell KD, Frieden TR. Ounces of prevention – the public policy case for taxes on sugared beverages. *N Engl J Med.* 2009;360(18):1805–8.

52. Jensen J, Smed S. Danish tax on saturated fat: short run effects on consumption and consumer prices of fats. Copenhagen: Institute of Food and Resource Economics; 2012 (FOI working paper 2012/14; http://okonomi.foi.dk/workingpapers/WPpdf/WP2012/WP_2012_14_Danish_fat_tax.pdf, accessed 31 October 2014).
53. Berardi N, Sevestre P, Tepaut M, Vigneron A. The impact of a 'soda tax' on prices. Evidence from French micro data. Paris: Banque de France; 2012 (Banque de France Working Paper No. 415; http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2192470, accessed 31 October 2014).
54. Thow AM, Heywood P, Leeder S, Burns L. The global context for public health nutrition taxation. *Public Health Nutr.* 2011;14(1):176–86.
55. Yurekli A. Tool 4: Design and administration. Design and administer tobacco taxes. In: Yurekli A, de Beyer J, editors. *World Bank Economics of tobacco toolkit*. Washington (DC): World Bank; 2000 (<http://siteresources.worldbank.org/INTETC/Resources/375990-1113490055569/Taxes.pdf>, accessed 31 October 2014).
56. Smed S. Financial penalties on foods: the fat tax in Denmark. *Nutr Bull.* 2012;37:142–7.
57. Craven BM, Marlow ML, Shiers AF. Fat taxes and other interventions won't cure obesity. *Economic Affairs* 2012;32(2):36–40.
58. Danish Tax Reform 2010. Copenhagen: Danish Ministry of Taxation; 2009 (http://www.skm.dk/media/139042/danish-tax-reform_2010.pdf, accessed 31 October 2014).
59. Tax policy development in Denmark, Italy, the Slovak Republic and Turkey [website]. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development; 2014 (<http://www.oecd.org/denmark/taxpolicydevelopmentindenmarkitalytheslovakrepublicandturkey.htm>, accessed 31 October 2014).
60. Smed S, Robertson A. Are taxes on fatty foods having their desired effects on health? *Brit Med J.* 2012;345:e6885.
61. Indtægtslister for 2012 [Tax revenue for 2012] [website]. Copenhagen: Ministry of Taxation; 2012 (<http://89.233.45.21/skatteomraadet/talogstatistik/menu/9571.html>, accessed 9 January 2015).
62. Kraak V. Government policies and actions to protect citizen health [Commentary]. *World Nutrition* 2012;3(8):337–57.
63. Gade S, Klarskov J. A tax everyone wants to see cut. *The Copenhagen Post.* 4 October 2012 (<http://cphpost.dk/news/opinion-a-tax-everyonewants-to-see-cut.2935.html>, accessed 31 October 2014).
64. Yle Uutiset [Yle News] [website]. Parliament approves new sweet tax. Helsinki: Yle Uutiset; 2010 (http://yle.fi/uutiset/parliament_approves_new_sweet_tax/5671240, accessed 31 October 2014).
65. Ministry of Finance [website]. Excise duty. Helsinki: Ministry of Finance; 2010 (http://www.vm.fi/vm/en/10_taxation/05_excise_duty/index.jsp, accessed 31 October 2014).
66. Ministry of Finance [website]. Final report of the Sugar Tax Working Group. Helsinki: Ministry of Finance; 2013 (http://www.vm.fi/vm/en/04_publications_and_documents/01_publications/075_

- taxation/20130131Sokeri/name.jsp, accessed 31 October 2014).
67. Taxation and Customs Union [website]. Excise duty – sweets, ice-cream and sugar-sweetened beverages. Brussels: European Commission; 2012 (http://ec.europa.eu/taxation_customs/tedb/taxDetail.htm?id=2001/1334016000&taxType=Other+indirect+tax, accessed 31 October 2014).
 68. Weston S. Tax increases affect drinks sales in Finland. In: FoodBev.com [website]. Bath: FoodBev Media Ltd; 2014 (<http://www.foodbev.com/news/tax-increases-affect-drinks-sales-infin#.VDKzbmeSyoN>, accessed 31 October 2014).
 69. Cornelsen L, Green R, Dangour A, Smith R. Perspectives. Why fat taxes won't make us thin. *J Public Health* 2014;1–6. doi:10.1093/pubmed/fdu032.
 70. Byrne J. Confectionery tax will distort competition, claims Finnish industry body. *Confectionery News*. 23 September 2010 (<http://www.confectionerynews.com/Regulation-Safety/Confectionery-taxwill-distort-competition-claims-Finnish-industrybody>, accessed 31 October 2014).
 71. A népegészségügyi termékadó hatásvizsgálata [The public health impact assessment of taxes on products]. Budapest: Hungarian National Institute for Health and Development; 2013 (http://www.oefi.hu/NETA_hatasvizsgalat.pdf, accessed 31 October 2014).
 72. Food taxes and their impact on competitiveness in the agri-food sector. Annexes to the main report. Rotterdam: ECSIP Consortium; 2014 (<https://www.google.be/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0C-CQQFjAA&url=http%3A%2F%2Fec.europa.eu%2FDocsRoom%2Fdocuments%2F6150%2Fattachments%2F1%2Ftranslations%2Fen%2Frenditions%2Fpdf&ei=YPFYVongGtPXavusgPgB&usg=AFQjCNFtbSk-wB48p-3vszW4A4lsVJyrvWw&bvm=bv.78677474,d.d2s>, accessed 4 November 2014).
 73. Flash. Lettre d'information de l'Association Nationale des Industries Alimentaires 2012;696.
 74. Landon J, Graff H. What is the role of healthrelated food duties? A report of a National Heart Forum meeting held on 29 June 2012. London: National Heart Forum; 2012.
 75. Evaluation of the School Fruit Scheme. In: Agriculture and Rural Development [website]. Brussels: European Commission; 2012 (http://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/market-andincome-reports/school-fruit-scheme-2012_en.htm, accessed 31 October 2014).
 76. White Paper on A Strategy for Europe on Nutrition, Overweight and Obesity related Health Issues. Brussels: European Commission; 2007 (COM(2007) 279 final; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0279:FIN:EN:PDF>, accessed 31 October 2014).
 77. Шverby NC, Klepp K, Bere E. Introduction of a school fruit program is associated with reduced frequency of consumption of unhealthy snacks. *Am J Clin Nutr*. 2012;96:1100–3.
 78. EPHA [website]. *Updated* School Fruit Scheme: Excellent Take-up by Member States. Brussels: European Public Health Alliance; 2009 (<http://www.eph.org/spip.php?article 3365>, accessed 31 October 2014).

79. Gonzalez-Zapata IL, Alvarez-Dardet C, Millstone E, Clemente-Gomez V, Holdsworth M, Ortiz-Moncada R et al. The potential role of taxes and subsidies on food in the prevention of obesity in Europe. *J Epidemiol Commun H.* 2010;64(8):696–704.
80. Mozaffarian D, Afshin A, Benowitz NL, Bittner V, Daniels SR, Franch HA et al. Population approaches to improve diet, physical activity, and smoking habits: a scientific statement from the American Heart Association. *Circulation* 2012; 126(12):1514–63.
81. de Sa J, Lock K. Will European agricultural policy for school fruit and vegetables improve public health? A review of school fruit and vegetable programmes. *Eur J Public Health* 2008;18(6):558–68.
82. Evans CE, Christian MS, Cleghorn CL, Greenwood DC, Cade JE. Systematic review and meta-analysis of school-based interventions to improve daily fruit and vegetable intake in children aged 5 to 12 y. *Am J Clin Nutr.* 2012;96(4):889–901.
83. Van Cauwenberghe E, Maes L, Spittaels H, van Lenthe FJ, Brug J, Oppert JM et al. Effectiveness of school-based interventions in Europe to promote healthy nutrition in children and adolescents: systematic review of published and 'grey' literature. *Br J Nutr.* 2010;103(6):781–97.
84. de Azevedo Pereira JA. Using VAT as a fiscal consolidation tool in Portugal. Lisbon: Autoridade Tributária e Aduaneira [Revenue and Customs Authority]; 2014 (http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/conferences/taxforum2013/pereira.pdf, accessed 4 November 2014).
85. Hawkes C, Thow AM, Downs S, Ling AL, Ghosh-Jerath S, Snowdon W et al. Identifying effective food systems solutions for nutrition and noncommunicable diseases: creating policy coherence in the fats supply chain. *SCN News* 2014;(40):39–47.
86. Hawkes C, Friel S, Lobstein T, Lang T. Linking agricultural policies with obesity and noncommunicable diseases: a new perspective for a globalizing world. *Food Policy* 2012;37(3): 343–53.
87. World Bank/International Finance Corporation. World Bank Group Framework and IFC Strategy for Engagement in the Palm Oil Sector. Washington (DC): World Bank/IFC; 2011 http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/159dce004ea3bd0fb359f71dc0e8434d/WBG+Framework+and+IFC+Strategy_FINAL_FOR+WEB.pdf?MOD=AJPERES, accessed 31 October 2014).
88. Creating a Healthier Singapore. A message from Health Promotion Board [e-document]. Singapore: Health Promotion Board; 2013 (http://www.ciaprochef.com/wohfasia/pdf/CreatingaHealthierSingapore_final.pdf, accessed 27 October 2014).
89. Bonnet C, Riquillart V. Sugar policy reform, tax policy and price transmission in the soft drink industry [e-document]. 2012 (Transparency of food pricing. Working Paper No. 4; http://www.transfop.eu/media/universityofexeter/businessschool/documents/centres/transfop/wp_transfop_4.pdf, accessed 31 October 2014).
90. Mytton OT, Eyles H, Ogilvie D. Evaluating the health impacts of food and beverage taxes. *Curr Obes Rep.* 2014;1–8.

Европейское региональное бюро ВОЗ

Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) – специализированное учреждение Организации Объединенных Наций, созданное в 1948 г. и основная функция которого состоит в решении международных проблем здравоохранения и охраны здоровья населения. Европейское региональное бюро ВОЗ является одним из шести региональных бюро в различных частях земного шара, каждое из которых имеет свою собственную программу деятельности, направленную на решение конкретных проблем здравоохранения обслуживаемых ими стран.

Государства – члены

Австрия
Азербайджан
Албания
Андорра
Армения
Беларусь
Бельгия
Болгария
Босния и Герцеговина
Бывшая югославская Республика Македония
Венгрия
Германия
Греция
Грузия
Дания
Израиль
Ирландия
Исландия
Испания
Италия
Казахстан
Кипр
Кыргызстан
Латвия
Литва
Люксембург
Мальта
Монако
Нидерланды
Норвегия
Польша
Португалия
Республика Молдова
Российская Федерация
Румыния
Сан-Марино
Сербия
Словакия
Словения
Соединенное Королевство
Таджикистан
Туркменистан
Турция
Узбекистан
Украина
Финляндия
Франция
Хорватия
Черногория
Чешская Республика
Швейцария
Швеция
Эстония



Европейское региональное бюро Всемирной организации здравоохранения
UN City, Marmorvej 51, DK-2100 Copenhagen Ø, Denmark
Тел.: +45 45 33 70 00 Факс: +45 45 33 70 01
Эл. адрес: contact@euro.who.int Веб-сайт: www.euro.who.int