

Обществено- икономически въздействия

на предлагания нов „данък обществено здраве“ върху някои видове храни



Февруари 2015

Доклад на КС 2 Ltd. и
Denkstatt България

КС2 | Knowledge Management & Solutions

 **denkstatt**
sustainable thinking

Съдържание

Някои използвани съкращения.....	5
Резюме	6
Данък с неясна цел и начин на приложение	6
Правно-технически и юридически слабости на проектозакона	6
Чуждият опит	6
Здравни цели (?)	8
Подходът при замислянето на новия данък	10
Стилизирано изчисление на данъчните приходи	11
Отчитане на заместващ внос	12
Въздействия според параметрине на законопроекта за ДОЗ	13
Количествена оценка на последиците	14
Увод: какво предлага МЗ	15
Изявления еволюция на законодателната идея.....	15
Първоначални фискални идеи	15
Мнението на НЦОЗА.....	16
Особености на подхода, възприет от проектозакона за ДОЗ	17
Противоречие между мотивите на законопроекта и документите на МЗ	18
Общи особености на данъчното регулиране на цените	19
Обосноваване на законопроекта.....	20
Използване на собствени национални изследвания статистика	21
Проверка на основанията: цели, структура и методология на настоящето изследване	22
Цели.....	22
Структура	22
Методология	23
Данъци и храни: Международен опит	24
Основната аргументация на Правителството.....	24
Обзор на общото състояние на регулирането.....	24
Четири философско-икономически проблема.....	25
Преглед по страни	27
Европейски съюз: страни с данък върху храните	27
Дания.....	27
Унгария	30
Финландия	31
Франция.....	32
ЕС: страни, които са отхвърлили идеята за данък върху храните	33
Великобритания.....	33
Белгия.....	34
Естония	34
Германия.....	35
Обща оценка за ЕС.....	36
Страни извън ЕС	36
САЩ	36
Мексико	39
Положението в България: здравни аргументи и основания.....	40

Факти за затлъстяването	40
Връзка между приема на добавена захар и затлъстяването	42
Допълнителни данни за безалкохолните напитки на европейско ниво	45
Ефекти от облагане на добавената захар в храните и напитките върху затлъстяването	46
Облагане на напитките с некалорични подсладители	47
Връзка между физическата активност, заседналият начин на живот и затлъстяването	47
Някои изводи	49
Факти за солта и здравето	49
Действителното потребление на сол	50
Някои изводи	51
Енергийни напитки и рискове за здравето	51
Потребление на енергийни напитки и кофеин: България в международно сравнение	52
Някои изводи	54
Транс-мазнините и ефект върху здравето	55
Потребление	55
Някои изводи	56
Бюджет на НЗОК и възможности за принос от новия данък в общото финансиране на здравеопазването	57
Структура и начин на финансиране	57
<i>Обвързване на цели и бюджетни разпределения</i>	58
Правно-техническите и фискални особености на законопроекта	67
Неотчетени особености на регулирането на здравеопазването	67
ДОЗ и фиск	67
Правно-технически и юридически слабости на проектозакона	68
Фискални и социални въздействия на така предложения „данък върху нездравословните храни“	71
Допускания и базови постановки на стилизираните сценарии	71
Стилизирани сценарии на социално-икономическото въздействие на новия данък: Резултати	72
Първи сценарий (според допусканията на привържениците на ДОЗ за приходи от новия данък)	72
Втори сценарий (според действителните данни за оборотите в търговията с храни и данъчна ставка от 3%)	72
Трети сценарий (данъчна ставка от 9% за постигане на заложените фискални цели от 150 млн. лв. приходи)	73
Сценарий на социално икономическите въздействия според наличния проектозакон за ДОЗ (9% ставка)	73
Качествена оценка на въздействията	74
Количествена оценка на последиците	74
Неотчетени последици	76
Недостатъци на стапанската експертиза по проектозакона	77
Конкуренция, заместващ внос и „икономика на бурканите“ (допълнение към сценариите)	78
Международна конюнктура и загуба на ДДС	78
Икономика на бурканите	79
Обяснение на някои концепции	79
Влияние на еластичността на търсенето	81

Констатации и изводи.....	83
Международен опит.....	83
Здравните цели – непостижими	83
Трудно преодолима фискална неефективност.....	84
Сценарии на фискалните и социално-икономическите въздействия на новия данък.....	84
Заместващ внос и икономика на бурканите	85
Източници	86

Някои използвани съкращения

ДОЗ – данък обществено здраве

ЕК – Европейска комисия

ЕАОЗ – Европейският алианс по обществено здраве

EFSA – European Food and Safety Authority

E & Y – Earnt & Yung

ЗДДС – закон за данък добавена стойност

ЗОАРАКСД - Закон за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност

ЗНА – закон за нормативните актове

ИТМ – Индекс на телесната маса

ИНМЕ – Institute for Health Metrics and Evaluation

МЗ – Министерство на здравеопазването

NCBI - National Center for Biotechnology Information

НЗОК – Световна здравна организация

НСИ – Национален статистически институт

НЦОЗА – Национален център за обществено здраве и анализи

СЗО – Световна здравна организация (World Health Organization – WHO)

PWC – PriceWaterhouse Coopers

Резюме

Данък с неясна цел и начин на приложение

Законопроектът (чл. 2) формулира две цели:

- „да подобри здравословното състояние на населението “чрез облагане на потреблението на „нездравословни храни“
- и да „едновременно намали разходите за здравеопазване“.

Правно-технически и юридически слабости на проектозакона

1. Законопроектът предвижда много широк кръг данъчно-задължени лица, практически всички производители и търговци на храни по чл. 4 от проектозакона. **Контролът по изпълнението на данъка е сложен, почти невъзможен без значителен разход на данъчната администрация.**
2. **Данъчното събитие („пускане на пазара“ по чл. 7), характера на данъка, отчитането, фактурирането и задълженията на контролните органи (НАП и регионалните здравни инспекция) не са ясно опраделени. Фактически става дума за въвеждане на данък оборот,** който е отменен през 1994, с въвеждането на ЗДДС. Правиният анализ на консултантите на МЗ не дава необходимата защита и обяснения за избрания подход на облагане. **Данъчните ставки за отделните видове подлежащи на облагане храни и хранителни добавки изглеждат произволно определени,** икономическият анализ на консултантите на МЗ (който не е публичен) не дава никакви обяснения защо са предложени точно такива размери на ставките.
3. Заявените принципи на новото данъчно облагане **фактически не съответстват на изискванията за равенство пред закона, наложени от чл. 19, ал. 2 на Конституцията.** Това изискване не е спазено спрямо производителните в страната, така и по отношение на вносителите и износителите на въпросните храни. Прокараната в мотивите и в представянето на законопроекта идея, че става дума за данък „поведение“ е съмнителна и като философско-правно основание (един вид наказание за личен избор на диета, което е опасен прецедент), и защото **противоречи на конституционното изискване за неприкосновеност на личния живот (чл. 32 от Конституцията).**
4. **Законопроектът противоречи на ЗНА, на данъчното законодателство и устройствените правила на държавния бюджет, на ЗОАРАКСД и създава прецедент специално министерство да създава данъчни задължения** за гражданите и да приписва на своята администрация данъчни функции.
5. Прогламирано е съответствие на законопроекта с практиката на законодаване на ЕС, но фактически се въвежда дискриминационна практика. **В мотивите към законопроекта се споменават девет страни членки с „подобен данък“. Всъщност страните са четири (като в едната той е премахнат) и българският проектозакон копира почти изцяло аналогичен закон на Унгария.** Чуждестранният опит е представен, меко казано, едностранчиво. Но по-важното е, че наличието на законателна практика в друга юрисдикция не е достатъчно основание за приемане на закон в България и че страната, взета за пример, има съществено различни показатели на здраве, цени и диети.
6. Аналитичните документи към проектозакона не са публични, както не са публични и становищата на другите министерства.

Чуждият опит

Тези неясноти ясно личат от многобройните независими анализи на чуждестранния опит.

В Дания такъв данък, но само върху храните с наситена мазнина (например, масло и маргарин), действа от октомври 2011 до януари 2013 г., когато е отменен. Идеята му е: а) да ограничи търсенето на „вредни храни“; б) да свие разпространението на болести като диабет, сърдечно-съдови заболявания и др.; в) да повиши продължителността на живота; г) да намали разходите за здравеопазване и д) да повиши приходите в бюджета.

Данъкът е отменен, защото не изпълнява нито една от заявените цели. 80% от потребителите не променят поведението си. Хората купуват от съседни страни онова, което там е по-евтино и съответно се наблюдава известен спад на продажбите у дома. Увеличават се разходите на производители и търговци и според най-консервативните преценки 1 300 работни места са застрашени. Фискалните цели не са осъществени. Потреблението е изместено в посока на заместване с по-евтини и нискокачествени продукти и/или такива, които не попадат в обхвата на данъка, т.е. няма изглед да се постигнат и здравните цели. Дори е възможно и вероятно влошаване на здравето, ако облагането продължи. Нещо повече, увеличението на цените на базови продукти (маргарин и масло) намалява ефективността по веригата на добавената стойност, защото повишава цените на други продукти.

Освен това в Дания има данък и върху безалкохолните напитки. Той е в сила (с модификации) от 1930 и е премахнат през 2014 г. Причините са, че независимо от промяната на нивата на облагане, потреблението не се променя, а цените и на висококачествените напитки и на техните нискокачествени заместители се увеличават. В същото време, въпреки действието на данъка повече от 80 години, в Дания се наблюдава влошаване на Индекса за телесна маса (ИТМ или Body Mass Index - BMI).

В Унгария от четири години насам се облагат приблизително същите видове храни като планираните за облагане в България плюс ароматизирани бири и спиртни напитки, сладка и мармалади. Там бюджетните цели – при повече потребители и по-високи реални доходи на домакинствата са по-скромни, също не са достигнати и няма връзка и напредък със здравните цели. Но за сметка на това изследване на PricewaterhouseCoopers (PwC) през 2013 г. показва следните резултати: **потреблението на облаганите храни не спада, цените им падат (на шоколадите с 3.9%, на сладките храни с 6%, а на солените - с 12%), но потреблението на храни със същите „вредни“ съставки се увеличава.** Същевременно приходите от данъци спадат, защото има неплащане, заместване със съставки, които не подлежат на данъчно облагане и до допълнителни разходи, както за администрацията и проверяващите органи, така и на производителите и търговците. Интересно е да се отбележи, че регистрираните продажби дори на заместителите се свиват и то повече от тези на облаганите продукти; т.е. запазването и повишаване на потреблението при намалени продажби е сигурно доказателство за посивяване на пазара и сочи причината за свиване на бюджетните приходи по нововъведения данък. **PwC смята, че посивяването е около 10%, а загубата на приходи от ДДС е 25.6 млн. евро.**

От четирите страни членки на ЕС с подобни данъци, една ги отхвърля, в другите три са показани незадоволителни резултати, особено по повод заявените здравни цели, в една (Финландия) фискалните цели се изпълняват. Поради тези причини други четири страни членки са решили да не въвеждат такива данъци. **Не е вярно твърдението на поддръжниците на реформата, че опитът в ЕС и по света с подобни данъци е положителен.**

Навсякъде този данък води до оскъпяване на производството и търговията, загуба на конкурентни предимства, заместване с по-нискокачествени храни и употреба на повече такива от по-малоимотните домакинства (които в крайна сметка плащат по-високите цени).¹

Здравни цели (?)

Сигурно е, че заявените здравни цели няма да бъдат постигнати.

При храните със сол ще бъде обложен около 1% от потреблението,² останалите 99% се приемат с хляба, сиренето, колбасите, фабричните и домашните консерви, но не попадат в обхвата на данъка.

Консумацията на енергийни напитки допринася около 1% от средния прием на кофеин. Ако има заплаха за здравето, тя е в употребата им с твърд алкохол, който вече е обложен с висок акциз. Новият данък най-много да стимулира по-некачествени заместители.

Ако изобщо има влияние върху диетичните навици и потреблението по повод храните със захар (безалкохолни напитки, компоти, сладолед и пр.), стимулираното въздържание ще засегне не повече от 6% от средния дневен калориен прием.

Ако има проблем със здравето, той би бил в съответните 99% и 94% потребление на захар и сол, а не в планираните за облагане храни. Много е вероятно такава причинно-следствена връзка да не съществува изобщо. Според данните на НСИ за потреблението на храни, върхът на потреблението на храните, нарочени днес за вредни, е в средата на 80-те години на XX век. Оттогава досега то се свива с 20-25% (в зависимост кои храни се вземат предвид). Достатъчно е човек да провери в интернет годишните глобални сравнения на страните членки на ООН по линия на Индекса на телесната маса (ИТМ). Той показва, че България е поставена средно повече от два пъти по-добре от развитите страни.

Нещо повече, според изследванията на самото Министерство на здравеопазването, Световната здравна организация и други меродавни източници относно положението със здравето в България, подобряването на качеството в здравеопазването изисква вероятно други мерки, а не данъци.

Те са безпредметни като инструмент на здравеопазването. Ето защо.

1. Според ЕВРОСТАТ България е сред страните с най-ниско средно ниво на затлъстяване (11-12%) в ЕС³ и много под средното за ЕС. Ако има проблем със здравето и смъртността, той е по-скоро другаде, а не в начина на хранене и затлъстяването;

¹ Виж: Ecorys, Food taxes and their impact on competitiveness in the agro-food sector (Client: DG Enterprise and Industry), Rotterdam, 14 July 2014, at:

<http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/5827/attachments/1/translations/en/renditions/pdf>

² Данните за потреблението, ако не е посочен друг източник, са според данни на НСИ за потреблението на домакинствата. Те не отразяват консумацията на храни и напитки в ресторанти и други заведения за обществено хранене. В крайна сметка обаче, те са валидни за изводите по повод основните начини на хранене на населението. Смятаме, че промяната в цените вследствие на новия данък няма се отрази съществено върху цените в заведенията и че те по-лесно биха намирали заместители, включително от собствено и нерегистрирано производство, когато ценовите стимули изискват това. Не може да се каже без специално изследване какъв би бил обсегът и обемът на тези заместители. По-долу, при отчитането на фискалните ефекти, ние вземаме предвид само макро-показатели.

³ EUROSTAT, Overweight and obesity - BMI statistics, at: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Overweight_and_obesity_-_BMI_statistics. Цитираните данни са за 2008 г. През 2011 г.

2. Според глобалната здравна база данни на Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME)⁴ нивото на затлъстяване у нас бележи спад от 25.3% до 20.1% в периода 1980-2013 г., т.е. **има ясно изразена тенденция на намаляване на затлъстяването**. Тя не зависи от данъците. Тяхното увеличение по повод храните е най-значително през 1994 г., когато е въведен ДДС;
3. **Има данни за регистриран ръст на затлъстяването в България при хората с най-ниски доходи в големите градове⁵**, сред които доскоро основен проблем са били недохранването и поднорменото тегло. **Лесният достъп до заместители ще влоши потреблението на домакинствата с ниски доходи** и като качество и като количество. Този ефект се наблюдава във всички страни, където се прилагат подобни на замислените в България данъци;
4. **България е сред страните с най-нисък калориен прием на човек от населението в Европа – 2760 до 2900 ккал. Тези стойности са около средното за света, с 10% по-ниски от нивата през 1990 г. и с около 20-25% по-малко от средното в Европа;**
5. **Потреблението на захар и други калорични подсладители на човек от населението в България достига (както впрочем е и случаят със солта) пикови стойности през 80-те години на XX век (1986 г. – 109 г/човек/ден) и оттогава устойчиво намалява (2011 г. – 78 г/човек/ден);**
6. Хората с най-ниски доходи нямат възможност да употребяват значими количества от нарочените за облагане храни и напитки – за тях те са луксозни стоки и потреблението им е силно ограничено сред въпросната група потребители. **Най-засегнати от болести на сърцето, от затлъстяване и пр. са хората на предпензионна и пенсионна възраст. Те също не са сред потребителите на храните, които МЗ иска да ограничи.** Ако малоимотните домакинства и възрастните граждани на България консумират повече сол, захар и може би мазнини, това е или от заместителите или от храна собствено производство, т.нар. икономика на бурканите (зимнина във вид на туршии, кисело зеле, консервирано месо, компоти, сладка и т.н.)

Заместителите и алтернативите (официално или неофициално производство и потребление) вероятно не биха засегнали общия калориен прием и съотношения на калорийност на отделните храни и ролята им за формиране на телесната маса. Ето някои измервания на тази калорийност. Общият калориен прием и индивидуалният хранителен режим и начин на живот са всепризнати (на тези констатации на СЗО често се позовават и официалните документи на МЗ) фактори върху здравето на индивида, при което индивидуалната доза на различните влияние е неповторимо.

Ето как изглежда този прием при различни напитки. Измерванията са правени през 2009 г. Оттогава насам някои енергийни и газирани напитки са намалили съдържанието на захар, отговаряйки на предпочитанията на потребителите.

друго изследване (виж: <http://vizhub.healthdata.org/obesity/>) потвърждава същите констатации. Не е ясно на какви наблюдения се основават твърденията, че в България затлъстяването е изключителен проблем на здравеопазването, както твърдят защитниците на новия данък. Част от проблема е, че телесната маса, затлъстяването и съответните индекси най-вероятно са следствие на общото калорийно съдържание на храните и напитките изобщо, а не само на тези, които се предвижда да бъдат обложени с новия данък. По този повод – вж. таблицата и източниците по-долу.

⁴Виж: IHME: <http://vizhub.healthdata.org/obesity/>

⁵ NCBI: Prevalence of obesity and overweight among urban adults in Bulgaria: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/18410706>

Калорийност на някои напитки⁶

Избрани напитки	Калории за чаша
Популярна енергийна напитка	63 ¹
Популярна газирана напитка	97 ³
Портокалов сок	105 ¹
Ябълков сок	117 ¹
Мляко (2% масленост)	120 ²
Домашно какао с обезмаслено мляко	135 ¹
Подсладена лимонада	131 ⁵
Шоколадово мляко	208 ⁴
Червено вино	200 ²

Източници: (1) <http://www.dietbites.com/CalorieIndesDrinks.html/>, (2) <http://caloriecount.about.com/calories-wine-table-red-i14096/>, (3) [http://caloriecount.; about.com/calories-coca-cola-classic-i98047/](http://caloriecount.about.com/calories-coca-cola-classic-i98047/), (4) [http://caloriecount.about.com/; calories-milk-chocolate-fluid-commercial-i1102/](http://caloriecount.about.com/calories-milk-chocolate-fluid-commercial-i1102/), (5) [http://www.thedailyplate.; com/nutrition-calories/food/generic/lemonade/](http://www.thedailyplate.com/nutrition-calories/food/generic/lemonade/).

Таблицата показва, че облагането на някои напитки не може да повлияе върху приемането на калории с други.

Шокиращо е разминаването между мотивите на МЗ за въвеждане на ДОЗ и някои изводи и твърдения в последния „Годишен доклад за състоянието на здравето на гражданите и изпълнението на Националната здравна стратегия за 2013 г.“, публикуван от МЗ. Например на страница 67 от въпросния документ четем, че:

1. В сравнението с 2008 г. 85,7% от училищата са подобрили храненето на децата;
2. След 2009 г. приемането от деца на някои подчезащи според проекта храни е намаляло или в пъти, или със съществен процентр например: на солените закуски – 3,5 пъти; на бонбони и сладки закуски – с 40%; безалкохорни напитки със захар – също 40%;
3. Повишило се е приемането на здравословни храни.

Подходът при замислянето на новия данък

Несъответствието на ЗДОЗ на ЗНА и другите споменати закони води това, че **самата идея за новия данък остава необоснована, т.е. не е доказано, че ползите са повече от разходите и че не се нарушават права на собственост и свободната стопанска инициатива** (чл. 17 и чл. 19 от Конституцията).

200 млн. лв. бюджетен приход, първоначално споменат от Министъра на здравеопазването, вероятно издават като парична остойносттаване първоизточника – оповестените през април т.г. оценки на Министерството на финансите, че дефицитът в НЗОК ще бъде именно толкова.

⁶ Виж: Richard Williams and Katelyn Christ, Taxing Sin, Mercatus Center, George Mason University, No 55, July 2009, at: <http://mercatus.org/publication/taxing-sin> .

По-късно от НЗОК и други източници предположиха, че от консолидиране на болничните бюджети и частични спестявания на субсидии за лекарства дефицитът ще бъде с 50 млн. лв. по-нисък. Тогава се появи и „плана“ за събиране на 150 вместо 200 млн. лв., както и обяснението, че с новите приходи ще се финансира профилактика.

Очевидно предпочитанието да не се реформира начина на финансиране на здравеопазването, а просто да има нов източник на приходи за старата система. Както показва нашият анализ, тези приходи със сигурност няма да се реализират, но съответните разходи на системата вече ще бъдат планирани, дефицитът ще се възпроизведе и отново ще бъде финансиран с трансфери от централния бюджет. Вярата, че тези приходи ще бъдат реално събрани, прилича на предчувствието на Баба Меца, че наесен има круши, защото ѝ се ядели именно круши.

Бизнесът с производство и търговия на храни и напитки не е консултиран. Независими експерти също не са питани. Не са търсени и независими анализи на опита на други страни.

Тъй като предполагахме, че са възможни връщания към предишни идеи за ДОЗ, ние изчисляваме различни сценарии за въздействието на закона. Последният от тях е при допусканията на сега предложения законопроект.

Стилизирано изчисление на данъчните приходи

Ценовото регулиране през данъците е най-лошият възможен вариант на регулиране и не може да бъде осъществено без дискриминация на едни производители и търговци за сметка на други. При крайно съмнителни ползи за „народното здраве“.

Прецедент с подобна цел в българското законодателство са отчисленията за превенция на заболявания от акцизи върху вино, алкохолни напитки и тютюневи изделия. За това как се изразходват тези средства и как това влияе върху качеството на профилактиката и лечението на съответните заболявания няма публични отчети нито от МЗ, нито от което и да е от неговите подразделения. Вероятно поради нарастване на реалните доходи на домакинствата след 1997 г., потреблението и при двете групи у нас расте. **Положителните промени (т.е. намаляването) в това потребление в други страни са по-скоро резултат от промени в начина на живот, модата и нарастването на доходите, а не са следствие от данъците.**

Една от трудностите на законодателите в неговото обосноваване ще бъде предвиждането на страничните отрицателни ефекти. За това разработихме специален модел за оценка на тези ефекти. Допусканията и предварителните резултати могат да бъдат описани по следния начин.

Ако с изключителната доза оптимизъм, характерна за консултанта на МЗ, допуснем, че основните макро-параметри се запазват същите като през 2014 г., 100% събираемост на планирания ДОЗ при 1% административни разходи, че преминаването към заместители не влошава приходите от ДДС и предположим, че данъчната ставка върху предполагащите за „вредни“ храни би била както в един момент се предполагаше - е 3%, общият фискален ефект далеч няма да е такъв, какъвто се предполага.

Въпреки оптимизма, новият данък ще свие оборота на фирмите, добавената стойност в тях, брутните печалби и разходите за труд (фондът работна заплата), броят на заетите лица и съответно потреблението на работниците в тях. И това ще се случи по веригата на добавената стойност – при доставчиците, промишлените потребители, търговците и обслужващия обложените предприятия бизнес.

Ако целта е да се съберат 150 млн. лв. приходи при 3%, продажбите на тези новооблагани храни и напитки трябва да са 5 млрд. лв. (те според НСИ са около 2 млрд. лв. на година, но нека за миг забравим за реалните обороти на „вредните“ храни в икономиката), резултатите от този мисловен експеримент са следните:

- За реализирането на 150 млн. лв. приходи от ДОЗ е необходим оборот от 5 млрд. лв. на облагаемите стоки;
- Спестените разходи за лихви при намален бюджетен дефицит са около 1.3 млн. лв.;
- **При този сценарий се очаква загуба на приблизително 2 950 работни места;**
- Намаленият оборот със **150 млн. лв. в икономиката води до по-ниска брутна добавена стойност, по-ниски печалби, по-малък общ фонд работна заплата, по-ниски приходи от осигуровки и данък върху личните доходи и по-ниско потребление, в резултат от което възникват разходи за бюджета (нереализирани приходи от посочените данъци) в размер на 19.6 млн. лв.;**
- **Нетните ползи за бюджета при този сценарий ще са не 150, а 131.7 млн. лв.**

Но тук не са отчетени разходите за съобразяване, заместването за облаганите продукти с други стоки, заместващия внос, посивяването на облаганата верига на стойността, както и допълнителните административни разходи по събиране и управление на приходите, които се очаква да са значителни.

Ако обаче допуснем по-реални изходни данни като: облагане с новия данък на около 2 млрд. лв. оборот, данъчна ставка от 3% и пълна събираемост, резултатите са:

- Приходите от ДОЗ ще бъдат 60 млн. лв., а не 150 млн.;
- **Загуба на работни места ще е приблизително 1 180;**
- Оборотът ще намалее с 60 млн. лв., съответно ще има по-ниска брутна добавена стойност, по-ниски печалби, по-малък общ фонд работна заплата, по-ниски приходи от осигуровки и данък върху личните доходи и по-ниско потребление – в резултат не ще бъдат реализирани приходи в бюджета на стойност на 7.84 млн. лв.;
- **Иначе казано, нетните преки ползи за бюджета при този сценарий ще бъдат 52.68 млн. лв.**

Тази сума е около три пъти по-малка от предполагаемите дефицити на НЗОК и равна на 75-80% от средствата на данъкоплатците, които правителството харчи на ден през 2016 г. Ако тази сума наистина трябва да бъде насочена към НЗОК, Правителството може да я намери като съкрати разходите.

Отчитане на заместващ внос

Ако направим още едно приближение до действителността, ще трябва отчетем и най-вероятния ефект от новия данък – заместването с внос от Румъния.

При две хипотези за новия данък – 3 и 10% средно, маржът между румънските и българските цени ще е между 18 и 25%. Това е силен стимул за търсене арбитраж. Ако заместването е 15%, реалният обем продажби би се свил с около 300 млн. лева, т.е. недовнесенят ДДС ще е приблизително 60 млн. лева.

В тази ситуация същинските несъбрани приходи в централния бюджет изкривяват планираната картина за бюджетни приходи. **Действителните приходи при условията на първия**

описан тук сценарий приходи ще са 68 млн. лв., т.е. чистите приходи в централния бюджет няма да са 150 млн. лв., а 88 млн. лв. При втория сценарий невнесеният данък ще бъде 79.5 млн. лв., т.е. в резултат на упражнението бюджетът ще е на минус с 26.8 млн. лв.

Ако данъчната администрация работи безупречно, а данъкоплатците, както обикновено, са прилежни приносители към бюджета на страната, сценариите според планираните приходи биха довели до следните последици.

Оценка на бюджетните и социално-икономически последици

Сценарии / показател	3%/145.5 млн. лв. приход	3%/58.2 млн. лв. приход	9%/156.6 млн. лв. приход
Социално-икономически			
Загуба на работни места	2 864	1 145	3 076
Увеличение на цените	3%	3%	9-10%
Нереализирани данъци	- 15.0 млн. лв.	- 6.0 млн. лв.	- 36.7 млн. лв.
Загуби за бюджета			
Нереализиран ДДС	- 3.2 млн. лв.	- 1.3 млн. лв.	- 24.0 млн. лв.
Нереализиран ДДС поради заместващ внос	- 60 млн. лв.	- 60 млн. лв.	- 0 млн. лв.
Разходи за бизнеса	4.4 млн. лв.	1.7 млн. лв.	4.7 млн. лв.

Но и в тази сметка не са включени отрицателните ефекти от разходите за съобразяване с новия данък, за търсене и от миграцията към необложени с данък и по-некачествени заместители, както и разходи за работа с Правителството – в кеш и работно време. В нея не влизат и въздействията от общо посивяване на икономиката, ако част от потребители се преориентират към „икономката на бурканите“ – тя и без друго е в традициите на България.

Въздействия според параметрите на законопроекта за ДОЗ

Потенциалните последици при заявените равнища на ДОЗ: Става дума за следните заявени ставки:

- a. При едната група стоки (с подгрупи „захар“, „сол“ и „кофеин/таурин“) увеличението на данъка ще е 9,8%, а при групата на „частично хидрогенерираните масла“ – 46,8%;
- b. За последните петнадесет години еластичността на пазара на храни е около -1%, а „сивата“ икономика (без да се броят заведенията за обществено хранене) – около 20% през 2015 г.;
- c. Подлежащият на облагане стопански оборот според предложението на МЗ е около 3 млрд. лв.

Ако приемем най-ниското увеличение и при консервативно допускане на увеличението от 9%, отчитайки обстоятелството, че храните са най-подлежащия на заместители сегмент на пазара и еластичността, вероятните последиците са:

- a. Увеличаване на сивата икономика;

- b. Заместители от „икономика на бурканите“ (домашно и/или изобщо не подлежащо на контролиране производство и продажби) и внос – организиран, търговски и индивидуален (туристически, презграничен);
- c. Мотив на заместващия внос ще е ценовия арбитраж; за търговския внос 15-20% от крайната цена спрямо (Турция, Македония, Сърбия и особено Румъния), а при туристическия – около 30%;
- d. Заместващ внос – около 15%;
- e. Свиване на подлежащите на данъчно наблюдение обороти от около 9%;
- f. Съкращаване на работни места.

Количествена оценка на последиците

В количествено и парично изражение, са много вероятни следните ефекти:

- Около 4 300 работни места;
- 27,4 млн. лв. по малко приходи от ДДФЛ и осигуровки (плюс разходи от фонд безработица);
- Загуба на приходи от ДДС поради свиване на оборота и заместващ внос – 80-90 млн. лв.;
- Около 40 млн лв. ще са необходими за учредяване, оборудване и обучение на нова администрация;
- около 2,5 млн. лв. за учредяване на нововъвеждана сметка към на НАП и управлението на средствата по нея от МЗ;
- „7 млн. лв. са съобразяване със закона от страна на фирмите

Увод: какво предлага МЗ

Целта на този азализ е направи прегледът на аргументите „в полза“ на новия „данък вредни храни“, на целите и вероятността те да бъдат изпълнени или компрометирани, както и на възможните и вероятни социално-икономически въздействия от неговото въвеждане определят съдържанието на този доклад. Друга негова цел е да даде принос към обещаното от Министерството на здравеопазването пред журналисти обсъждане през септември м.г. на законопроект за облагане на „вредните храни“ или „данък здраве“.

В действителност такова обсъждане не е правено, ако се изключи една среща в МЗ, на която на производителите, търговците и независимите анализатори бе заявено, че те са поканени не за обсъждането на необходимостта от данъка, а за консултиране на неговите ставки. Второ подобно обсъждане бе направено по инициатива министър Лукарски, на което не присъстваха представители на МЗ. Третият повод за обсъждане е парламентарно питане до министър Москов от група народни представители от БСП, на което той отговаря на 18 декември м.г. Тогава министърът обещава да предостави на питащите икономическия анализ на проектозакона. Не ни е известно това да е станало.

Изявления еволюция на законодателната идея

Първоначални фискални идеи

Министърът на здравеопазването г-н Петър Москов обяви, че ще въведе данък наречен от самия него „вредни храни“. Не бе ясно с каква цел се въвежда, какъв и колко точно ще бъде данъкът. Първо се заговори за 10%, след това за 3%. При смяната на процентите очакванията за нови постъпления останаха почти непроменени. Отначало Министерът каза, че чака допълнително 200 млн. лева приходи. Когато се появи замисъла за 3% данък очакваните приходи не бяха намалени със 70%, а с 25% – до 150 млн. лева.

В края на май стана известно, че според управителя на НЗОК, дефицитът й тази година ще е 200 милиона лева. Обявените до средата на лятото намеиния на правителството показваха, че целите на новия данък са най-вероятно чисто фискални – да се запълва възпроизвеждащият се годишен дефицит на НЗОК.

Оптимистичното предчувствие на Министъра, че тези средства ще могат да бъдат събрани, вероятно произтичаше от намерението, дотогава не много ясно изказвано, да се облагат много от хранителните продукти, които по един или друг повод могат да получат етикет „вредни“, независимо или може би именно защото хората упорито продължават да ги потребяват.⁷

Освен това, тогава се предполагаше, че данъкът ще бъде най-вероятно вид акциз или пряк данък върху храни с някакво по-високо съдържание на сол, добавена захар,

⁷ Виж: Мара Георгиева, Десислава Николова, Сладко-соленият акциз на Москов, Капитал, 6 юни 2015 г., на: http://www.capital.bg/biznes/kompanii/2015/06/06/2547711_sladko-soleniiat_akciz_na_moskov/ и Петър Москов: Вредните храни ще бъдат маркирани като такива, Труд, 29 май 2015 г., на: <http://www.trud.bg/Article.asp?ArticleId=4793685>.

добавен кофеин и транс-мазнини. Едва по-късно се оказа, че новия данък е вид данък върху оборота, който бе заменен през 1994 от ДДС (и днес не съществува в правния мир на България). Независимо формата на данъка, по веригата на добавената стойност той ще засегне много производители храни и всички търговци на хранителни стоки.

Официално съобщение, обява за концепция и консултанти, или обсъждане на тези намерения нямаше до края на октомври 2015 г. (когато е на 21 октомври е публикуван законопроекта), но спорадичните защити на идеята за новия данък породиха тревога тревога и несигурност в средата за производители и търговци.⁸

Единственият документ на правителствен орган по този повод от този период е становището на проф. д-р Стефка Петрова „Относно предложението за данък върху вредните храни“ от Националния център за обществено здраве и анализи (НЦОЗА).

Мнението на НЦОЗА

В това становище се споменават два мотива за възникналата законодателна идея. Единият от тях е от областта на здравеопазването:

„Предложението на Министерството на здравеопазването за налагане на данък върху т. нар. „вредни храни“ има за цел да ограничи консумацията на храни със значителен принос за формиране на нездравословен модел на хранене на населението в България, които допринасят за увеличаване на риска от хронични незаразни болести, свързани с храненето (затлъстяване, сърдечно-съдови заболявания, диабет тип 2, зъбен кариес). За характеризиране на тези храни по-често се използва терминът „нездравословни храни“.⁹

Едно от посочените основания за идеята е това, че „Световната здравна организация (СЗО), Европейската комисия (ЕК), Европейският алианс по обществено здраве (ЕАОЗ) и много други международни организации препоръчват и подкрепят прилагането на фискални мерки като допълнителни такси (данъци) върху храните, известни като „нездравословни“ като част от пакета политики по обществено здраве“. Както ще покажем по-нататък, точно фискалните мерки предизвикват най-много подозрения не само у икономистите, но и у самата СЗО.¹⁰

„Препоръка“ не е достатъчно основание за законодателна инициатива. Българското законодателство (Законът за нормативните актове и Законът за

⁸ Виж например съобщението на БНР: <http://bnr.bg/post/100592037/predstavat-proekta-za-danaka-varhu-vrednite-hrani-prez-septemvri>.

⁹ Становище на проф. д-р Стефка Петрова, Национален център за обществено здраве и анализи (без дата), с. 1, на: http://ncphp.government.bg/files/Prof_Petrova-Danak_nazdravoslovni_hrani.pdf. Искаме да обърнем внимание на последното изречение: то подчертава факта, че „вредността“ и причинно-следствените връзки между хранене и здраве, смъртност и пр. са трудно установими, което води и до промяна в терминологията.

¹⁰ Виж например: Anne Marie Thow, Stephen Jan, Stephen Leeder, and Boyd Swinburn, The effect of fiscal policy on diet, obesity and chronic disease: a systematic review, *Bulletin of the World Health Organization* 2010;88:609-614. doi: 10.2471/BLT.09.070987

ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност) изисква нормативните актове да бъдат обосновани чрез оценка на въздействието на предлаганите промени и по възможност, от анализ на ползите и разходи от тяхното приемане и прилагане.

Един допълнителен аргумент според проф. Петрова е сравнителният анализ на международния опит в това регулиране. Този аргумент е дифиниран така:

„Сравнителни анализи на ефективността на различните стратегии за подобряване на храненето на населението обобщено показват, че задължителното реформулиране на храните е по-ефективно от доброволното, а законодателните и фискални мерки са по-рентабилни от информационните стратегии, но поставят много повече политически предизвикателства.“¹¹

Според нас това твърдение е меко казано пресилено и противоречи на здравия разум и на резултатите от независимите анализи на споменатия международен опит. Нещо повече, както показваме по-нататък в текста, реномираните предприятия производители на храни и напитки сами намаляват съставките, за които се подозира, че може да са вредни. Доброволността е винаги по-добрата алтернатива от насилственото ценово регулиране чрез данъци.

На същото място становището добавя и втория аргумент:

„Големите разходи, свързани с лечението на широко разпространените хронични заболявания, обуславят в голяма степен фискалните мерки, които предприемат правителствата“. (От доклада не става ясно какви точно са фискалните мерки и за кои правителства точно става дума.)

Аналогичен мотив звучи и в изказванията на Министъра на здравеопазването; в едно от тях той твърди, че очакваните допълнителни приходи от новите данъци ще финансират профилактиката на заболявания.

Проф. Петкова смята, че:

„[Има] дава основание в обхвата на Закона за данъка върху нездравословните храни да се включат:

1. храни, които са основни източници на индустриално получени транс-мастни киселини;
2. някои храни с високо съдържание на сол;
3. енергийните напитки и другите кофеинизирани напитки и храни;
4. безалкохолните напитки и храни, богати на добавени захари.“

Особености на подхода, възприет от проектозакона за ДОЗ

На различни етапи на подготовка и на аргументиране на замисъла, се министърът на здравето споделяше и фискални цели. Отначало той очакваше, че могат да бъдат събрани допълнителни 200 млн. лева приходи в НЗОК. По-късно тези предлагаеми приходи бяха намалени до до 150 млн. лева. Най-сетне бе заявено, че фискални цели не се преследват.

¹¹ Пак там. Курсивът тук и в следващото позоваване е на Стефка Петрова.

Но икономическият и фискален анализ към законопроекта¹² е още по-оптимистичен – предвижда 300 млн. приходи от „данък здраве“.

Това виждане на бюджетните приходи почива на намерението да се облагат широк спектър от стоки с относително високи данъци.

Но етикетът „вредни“, „нездравословни“ е много трудно приложим поради простия факт, че храните:

първо, лесно намират заместители,

второ, за хората с хора с ниски доходи предполагаемо вредните храни, доколкото се потребяват, могат да бъдат алтернатива на не-храненето; т.е. успешното прилагане на закона би означавало увеличаване на разходите за храна или намаляване на потреблението ѝ;

трето, за да има някакъв ефект, трябва да бъдат обложени всички храни и всички начини на производство и доставка в дадена юрисдикция (ако тя може да бъде отделена от съседните страни).

Нито едно от тези обстоятелства не може да бъде постигнато или неутрализирано като последица.

Някои хора упорито ще продължат да употребяват тези храни, ако оценят своя навик по-високо от увеличената чрез данъчната реформа цена на храните. Спадащият дял на храните и безалкохолните напитки в домакинските бюджети предполага, данъчната промяна в цените няма да пряк принос за ограничаването „нездравословните храни“, т.е. осъществяването на здравните цели далеч не е сигурно.

Тази неяснота прави последиците от евентуалното повишение на цените на храните трудно предвидимо. Освен това, ако намеренията са сериозни и последователни, би се наложило разширяване на списъка облагаеми храни.

Точно това се случва между първоначалното обявяване на идеята през април и публикуването на проектозакона за ДОЗ през октомври м.г.

В крайна сметка законопроектът предвиди облагане с новия данък на пет категории храни: със съдържание на частично хидрогенирано растително масло, със съдържание на сол храни, със съдържание на кофеин или таурин и такива със съдържание на захари и/или подсладители, включително такива в прахообразно състояние за възстановяване. В детайли техният смисък е представен в чл. 3 от законопроекта.

Противоречие между мотивите на законопроекта и документите на МЗ

В последния „Годишен доклад за състоянието на здравето на гражданите и изпълнението на Националната здравна стратегия за 2013 г.“, публикуван от МЗ се съдържат констатации, които не показват нужда от особено регулиране на цените на „вредните храни“, защото диетата на децата след 2008 и 2009 г. се подобрява.

¹² Той не е публичен, ние разполагаме с него неофициално; но той бе обещан от министър Москов на народните представители Светла Бъчварова и Георги Търновалийски, на чиито той отговаря в парламента на 18 декември 2015 г.

Аргументите в полза на ДОЗ, представени на народните представители на 18 декември м.г. също противоречат на въпросния годишен доклад.¹³

Според Доклада храненето на децата в училище се подобрява значително. Според министъра то се влошава и е най-важното основание за въвеждането на ДОЗ.

Ето факсимиле на съответната част от доклада.

Годишен доклад за състоянието на здравето на гражданите и изпълнението на Националната здравна стратегия за 2013 г. (Извадки, с. 67)

Наблюдават се някои положителни промени в училищната среда в сравнение с данните от 2008 г.: храненето е включено в училищните политики на 85,7% от изследваните училища през 2013 г., спрямо 67,4% през 2008 г., около 70% от училищата изпълняват инициативи / проекти за насърчаване на здравословен начин на живот (физическата активност и / или здравословно хранене).

След влизане в сила на Наредба за здравословно хранене на учениците, 2009 г. се установяват положителни промени в предлаганите храни в училищните столове и бюфети: през 2008 г. 73,7% от училищата предлагат чипс и солени закуски; 76,5% - бонбони, сладки закуски, 68,2% - безалкохолни напитки със захар, 36,9% - пресни плодове, 30,7% - мляко. През 2013 г. предлагането е съответно: 19% от училищата - чипс и солени закуски; 54,4% - бонбони, сладки закуски, 27,8% - безалкохолни напитки със захар, 85,9% - пресни плодове, 44,4% - мляко. Наблюдава се значително намаляване на предлаганите храни, неподкрепящи здравословното хранене и повишаване присъствието на храни със здравни ползи. Повишено е предлагането на пресни плодове и зеленчуци, кисело, прясно мляко и млечни продукти, нискоминерализирани води, значително е намаляло предлагането на чипс, снэкс, пуканки, сладкарски изделия, безалкохолни напитки, съдържащи захар.

Повишила се е честотата на консумация при децата в първи клас на здравословни храни. Всеки ден и повечето дни от седмицата все повече деца консумират: пресни плодове и зеленчуци, кисело, прясно мляко и млечни продукти, намаляла е честотата на консумацията (всеки ден и повечето дни от седмицата) на чипс, снэкс, пуканки, сладкарски, шоколадови изделия, пица, пържени храни, хамбургери, наденици. Все още се запазва ниска честотата на консумация на риба и около 12% от децата изобщо не консумират риба.

Между 52 и 61% от децата отиват и се връщат до училище пеша, останалите използват транспортни средства. Средната физическа активност на децата в училище е около 110.8 мин (около 2-3 урока по 40-45 мин на седмица). През седмицата около 2 часа на ден: 32,7% от децата подготвят домашните си; 46,3% гледат телевизия и играят

Общи особености на данъчното регулиране на цените

Данъчното регулиране на поведението е възможно най-неудачното. Данъците върху определени групи стоки са вид ценово регулиране: то не е много различно от прякото администриране на различни квази-цени („тарифи“, „такси“ и пр.), от предписването на формули и правила на ценообразуването и установяването на ценови „тавани“ или „подове“. Когато то не се отнася за всички стоки и услуги, типичните проблеми, които възникват са дискриминация,

¹³ Виж стенограмата от парламентарния контрол на тази дата.

скрита държавна помощ, миграция на търсенето и предлагането към заместители и оскъпяване на данъчния контрол и отчетност.

При стоки като храните, за които намирането на заместители е крайно лесно, данъкът или аквизът могат лесно да бъдат избегнати.

За икономическите, административните и политическите проблеми, които възникват при ценовото регулиране може да се съди по проблемите на практикуваните тарифи за свободни професии, „цена“ на електричеството на регулирания пазар и др. под. Повишението на акцизите върху тютюневите изделия, виното и спиртните напитки не води в България до намаляване на тяхното потребление.

Обосноваване на законопроекта

1. Неправилно е закон и проучвания на друга страна да се вземат като достатъчно основание за законодаване у нас. В случая това е Унгария – страната с най-високо ниво на затлъстяване в ЕС, но България е с най-нисък калориен прием и сред страните с най-малко затлъстяване.
 - a. Позоваванията на изследване на СЗО и МЗ на Унгария са едностранчиви: те посочват намаляването на потреблението на облаганите храни, но не и факта, че калорийния прием и нивото на затлъстяване се запазват.
 - b. Аналогично са подминати без внимание ефектите поради намиране на (често по-лошокачествени) заместители: три-кратно намаляване на приходите от този тип данък, посивяване на хранителния сектор, увеличените разходи за бизнес, корупцията, икономиката на бурканите и миграцията към по-лошо хранене.
 - c. Не е вярно, че в Унгария данъкът „си е свършил работата“; има заместване на облаганите продукти и съставки с такива, които не са обложени и/или търсене на повече изкуствени заместители (от индустрията), и/или домашни производства (при индивидуалните и по-бедни потребители);
 - d. За Унгария тези ефекти са установени от PricewaterhouseCoopers, но те се наблюдават и в другите три страни с подобен данък (Дания, Финландия и Франция). Позоваването на Унгарския опит използва само проучване от МЗ, което е заинтересовано от определен прочит на резултатите.
 - e. Не се споменава нито опита на четирите членки на ЕС (Белгия, Великобритания, Германия и Естония), където предварителния анализ на последиците е мотивирал отказ от такова регулиране на здравето, нито самият факт, че има такива изследвания и страни.
 - f. Както известно, анализ на въздействията в Унгария не е направен, не е правен и в България (тук няма дори елементарно бюджетиране на дейностите по прилагането).
 - g. СЗО свързва затлъстяването с общия прием на калории, липсата на физическа активност и заседналият начин на живот, а не с приема на добавена захар и други хранителни добавки. Тези констатации на СЗО се цитират едностранчиво, макар и да са посочени в разработки на служители на МЗ. За някои съставки в облаганите храни и напитки изрично е посочено в документи на МЗ, че СЗО и други изследвания категорично са показали, че няма докарани нездравословни последици.

Използване на собствени национални изследвания статистика

2. Аргументите на МЗ са взети назаем от Европейската мрежа за наблюдаване на затлъстяването при децата, в която България е включена през 2008 г. и са проведени две наблюдения (през 2008 и 2013 г.). Става дума за анкетно проучване, а не за статистика.

- a. Някои от неговите констатации противоречат на мотивите на МЗ, но не са споменати;
- b. Проучването на възприятията е взето понякога за обективна реалност;
- c. Често изводите противоречат на предишни доклади на самото МЗ, в които са участвали вероятно същите експерти;
- d. В по-добрия случай за меродавни заключения от тези изследвания биха били възможни, ако те са сравнени със статистиката на България и други страни;

Но съществени данни и закономерности установени от анализи на национална и международна статистика остават неизползвани

3. Пренебрегнати са неизгодни на съставителите статистики на НСИ, изследвания на български стопански и здравни специалисти и международни сравнения, в частност такива на Медицинския и Стопанския факултет на СУ, Пловдивския университет по хранително-вкусова промишленост и ИИИ на БАН.

Проверка на основанията: цели, структура и методология на настоящето изследване

Цели

Отчитайки разпространената от НЦОЗА и Министъра на здравеопазването информация, проектозакона за ДОЗ и аналитичните материали към него, настоящият доклад си поставя за цел по повод посочените четири видове храни и добавки:

- да провери обективността на позоваванията на международните сравнения;
- да види доколко може да се смята, че „задължителното и фискално въздействие“ е по-ефективно от доброволното „реформулиране“ на навиците за хранене на големи групи хора;
- да установи дали включените в проектозакона храни за облагане с ДОЗ са действително нездравословни и доколкото регулирането им през данъци може да доведе до положителни ефекти за здравето на българските граждани;
- да потърсим връзката между тези законодателни идеи и проблемите на бюджета на НЗОК и целенасочените действия (политики) за подобряване на здравето и дълголетието на българските граждани;
- да нализирате законопроекта от правна и правно-фискална гледна точка
- да проследим какви ще са вероятните фискални, стопански и обществени въздействия на предложеното облагане нездравословните храни.

Структура

Съответно на тези цели докладът е разделен на пет части:

В първата правим преглед на международните сравнения. Тук изложението тръгва от страните на ЕС, където подобно законодателство вече действа, след това посочва основанията на страните от ЕС, в които то е отхвърлено. Накрая е разгледан опитът на страни извън ЕС, където подобни политики са относително нови (САЩ) или все пак имат някаква относително отдавнашна традиция (Мексико).

Във втората част проверяваме доколко посочените четири типа храни и облагането им са причина за тревога, специална политика и регулиране и оценяваме доколко последното би допринесло до някакви положителни резултати.

В третата част оценяваме правилността на подхода от гледна точка на фискалната история на НЗОК.

В четвъртата правим преглед на правно-техническите и фискални особености на законопроекта.

В петата, предполагайки че „задължително“ и „данъчно“ регулиране са всъщност едно и също, съставяме сценарии на социално-икономическите въздействия от новия закон за данъците върху нездравословните храни.

Методология

Методологията на изследването е класически анализ на ползи и разходи, модифициран за проследяване на съдържанието на проектозакона. При това ние спазваме изискванията на ЗНА, ЗОАРАКСД и на практиката на ЕС за обосноваване на необходимостта от законопроекта и извеждане на вероятните потенциални въздействия от неговото прилагане.

За по-лесно проследяване на въздействията на ДОЗ, ни разделяме облаганите храни на две групи, според равнището на облагане. За тях ние проследяваме еластичността на цените на пазара на храни и да допуснем определени стойности за измерване на заместването с други храни, съставки и производства, включително внос. При едната група стоки (с подгрупи „захар“, „сол“ и „кофеин/таурин“) увеличението на данъка ще е средно 9,8%, а при групата на „частично хидрогенираните масла“ – 46,8%. И в двата случая това ще е увеличение над облагането с ДДС. Във всеки случай законопроектът не предвижда изменение на ДДС.

Тъй като законопроектът не е обсъден по надлежния начин, не са публикувани съгласувателните документи, ние смятаме, че възможно връщане към първоначалните, от преди публикуването на проектозакона от МЗ, варианти на ДОЗ.

Затова за пълнота на анализа, ние изчисляваме различни сценарии на въздействията. За меродавен засега е сценарият със ставките на ДОЗ от проектозакона. Но преди да приведем основаващите се на него изчисления, ние показваме каква би била ситуацията, ако имаме връщане към предишни идеи за дадъчно регулиране.

При проследяването на въздействията ние правим опит за описание на преките и непреките ефекти за фиска и икономиката и да пресметнем тяхната нетна стойност в парично изражение.

Данъци и храни: Международен опит

Тъй като Министерството не е предложило никакви анализи и спецификации защо и какви точно храни ще бъдат обложени, прегледът на международния опит дава ориентация за опита, анализите и вероятните въздействия на предлагания у нас нов данък.

През последните десетилетия в света набира сила идеята за правителствено – включително чрез данъци и квази-данъци – моделиране на потреблението на храни и напитки. Поводът е благовиден – рязкото увеличаване на хората с наднормено тегло и на затлъстелите и грижата на държавата за тях. Подобно решение обаче е толкова противоречиво, че десетки години в нито една страна, която го е приложила не може категорично да се каже дали от него има полза или преобладават негативите.

Това показва опитът на държавите, които са въвели противоречивите данъци, както и колебанията на други да го направят или категоричните решения на трети да не прибегват към подобна стъпка.

Основната аргументация на Правителството

По точно обратния начин от българските защитници на идеята на Министър Москов да въведе „данък вредни храни“. В единствения официален правителствен документ по този повод се казва:

„Сравнителни анализи на ефективността на различните стратегии за подобряване на храненето на населението обобщено показват, че задължителното реформулиране на храните е по-ефективно от доброволното, а законодателните и фискални мерки са по-рентабилни от информационните стратегии, но поставят много повече политически предизвикателства.“¹⁴

В изказванията на Министъра прозират и чисто фискални идеи. Но те са предмет на друг анализ (в по-нататъшните части на този доклад). В очакване на по-подробни разчети през лятото на 2015 г. можеха да бъдат направени само някои общи разчети и да бъдат описани общите последици.¹⁵ На тези разчети, както и на многобройните обръщения на организациите на производители и търговци и профсъюзи, МЗ не е отговорило.

Обзор на общото състояние на регулирането

Разбираемо е желанието на редица правителства, под претекст да защитят здравето на хората, да намерят и нови източници за попълване на бюджета. Проблемът

¹⁴ Становище на проф. д-р Стефка Петрова, Национален център за обществено здраве и анализи (НЦОЗА, без дата), с. 1, на: http://ncphp.government.bg/files/Prof_Petrova-Danak_nazdravoslovni_hrani.pdf. Подобно мнение проф. Петрова изказва и в интервю за Mediapool.Bg (виж тук: <http://www.mediapool.bg/vredni-hrani-sreshtu-vreden-danak-news236226.html>). Други опити за аргументиране на идеята, за съжаления, няма.

¹⁵ Виж: Красен Станчев. Защо ни е дънък „вредни храни“. – Мениджър, бр. 7 (201), юли-август, 2015, с. 114-115.

е, че нито от гледна точка на здравословния начин на живот, нито от гледна точка на фиска подобна стъпка е категорично правилна.

Противоречието идва от няколко посоки.

Първо, от гледна точка на здравословния начин на живот. Категорично няма сериозно изследване в света, което да показва че подобен данък води до намаляване на заболяванията и на процента от хората с наднормено тегло и затлъстяване. В страни в които подобни данъци са действали години, тенденцията на ръст на хората с наднормено тегло продължава. Ограничаването на едни „вредни“ съставки в храните се замества с други, често пъти „по-вредни“. Поскъпналите заради данъците стоки веднага се заместват с други или пък се търсят по-евтини техни заместители.

Опитът показва, че във всички страни, въвели данъци върху храните, се правят изключения за едни храни за сметка на други, което в крайна сметка не променя хранителните навици на хората и те приемат подобна политика като грижа повече за фиска, отколкото за тяхното здраве.

Второ, в чисто икономически план противоречията от този вид данъци е още по-голямо. Негативните последици са за:

- конкурентоспособността;
- заетостта;
- равните условия на пазара;
- непозволена от законите на ЕС държавна помощ към едни производители за сметка на други.

Практиката показва, че негативните въздействия най-често са повече от позитивите дори за фиска, защото сложните форми на този данък водят до значителни административни разходи и разходи за съобразяването, които произтичат от непредвидени последици за поведението на потребителите и често, макар и трудно подлежащи на наблюдение, могат да надхвърлят дори приходите от него.

Предлаганият по-долу преглед показва опита по страни от ЕС, като изложението е разделено на страни членки, които имат такъв данък и страни, които са отхвърлили подобно облагане. Освен това привеждаме и кратък обзор на положението в САЩ и Мексико.

Четири философско-икономически проблема

В резюмирания по-долу опит ефектите са поразително близки за отделните страни. Може да се очаква, че и за България те биха били относително същите.

Тази общност на въздействията произтича от принципните дефекти на подхода, на данъчното регулиране на отделни стоки и състоянието на общественото здраве.

Един от проблемите е, че данъчното регулиране на поведението е възможно най-неудачното. Данъците върху определени групи стоки са вид ценово регулиране: то не е много различно от прякото администриране на различни квази-цени („тарифи“, „такси“

и пр.), от предписването на формули и правила на ценообразуването и установяването на ценови „тавани“ или „подове“. Когато то не се отнася за всички стоки и услуги, типичните проблеми, които възникват са дискриминация, скрита държавна помощ, миграция на търсенето и предлагането към заместители и оскъпяване на данъчния контрол и отчетност.

За икономическите, административните и политическите проблеми, които възникват при ценовото регулиране може да се съди по проблемите на практикуваните тарифи за свободни професии, „цената“ на електричеството на регулирания пазар и др. под.

Вторият проблем е свързан с влиянието на заместителите на облаганите с данък продукти върху еластичността на търсенето.¹⁶ Относително голям брой близки по качества заместители на дадена стока или услуга води до относително голям коефициент на ценова еластичност и обратното, относително малък брой заместители резултира в нисък коефициент на еластичност на цените. Понеже храните имат относително лесни за намиране заместители, влиянието на ценовото регулиране чрез данъци (например, акциз), за да бъде успешно в смисъл на намаляване на потреблението, трябва да обхване много или всички храни. Но това би означало не само облагане на предполагаемо „нездравословните“ – Министърът ги нарича „вредни“ – храни, но и облагане на повечето храни, т.е. списъкът на храните подлежащи на облагане (за да бъде осъществени замислите и по повод здравето, и по повод фиска) ще трябва непрекъснато да се разширява. Но когато биват наложени данъци върху голяма подборка храни, общото им ценово равнище ще нарасне, съответно би се увеличила издръжката на живота, би намалял делът от дохода на домакинствата за нехранително потребление, за малоимотните домакинства би било невъзможно да намерят заместители и би трябвало съответно да намалят или влошат храненето си.

Третият важен проблем с цените на храните (съответно, затлъстяването и свързаните с него здравословни проблеми) е, че първопричината за поддържане на ниско ниво е всъщност самата правителствена политика за субсидиране на селското стопанство.

На четвърто място, самата идея за подлежащи на облагане храни с идея за стимулиране на здравословно поведение предполага хем вяра в правото на правителствата да се намесват в такава индивидуално-интимна сфера на избор като здравето, хем вяра в безпогрешност на заинтересованите „всезнаещи“ по въпроса „учени“ и „политици“.¹⁷

¹⁶ „Еластичността на търсенето“ описва доколко то – по отношение на дадена стока или услуга – е чувствително спрямо промените в други показатели (предлагане, цени, данъци върху потреблението и пр.)

¹⁷ Повече за философските проблеми на тази политика – вж: Боян Рашев. Данък „вредни храни“ – тънката червена линия на един син избирател – Дневник, 19 юли 2015 г., на:

Не случайно нарочни изследвания показват крайна неефективност на данъчното облагане за целите на борбата с такива явления като затлъстяването.¹⁸

Преглед по страни

Ето един кратък преглед на страни от ЕС и света, приложили този данък, неговите особености във всяка от тях, както и примери за страни, които категорично се обявяват срещу подобна стъпка.

Европейски съюз: страни с данък върху храните

Дания

Това е страната в Европа с най-дълга история на данъка „вредни храни“. Веднага трябва да се каже обаче, че данъците върху определен вид храни и напитки са само една част от доста всеобхватни програми за промотиране и стимулиране на здравословния начин на живот. Страната има значителни успехи в тази област, като особено впечатляващи са резултатите в областта на мерките намаляващи сърдечно-съдовите заболявания.

Между 1985 и 2009 г. броят на смъртните случаи, причинени от сърдечно-съдови заболявания в Дания, намаляват с впечатляващите 70%. Няма друга страна в ЕС, която да бележи подобно намаляване на смъртните случаи от сърдечно-съдови заболявания. Няма точни обяснения на това развитие, но се предполага, че то се дължи на подобрения начин на живот.

През последните десетина години обаче редица изследвания и факти показват, че тези успехи не се дължат на прилаганите данъци върху някои храни и напитки. Облагането на подсладените безалкохолни напитки е в сила в Дания повече от 80 години. Процентът на хората с наднормено тегло и висок Индекс на телесна маса (ИТМ), (Body Mass Index-BMI), продължава да расте. Процентът на датчаните, имащи ИТМ по-висок от 30, се увеличава от 9.5% през 2000 г. на 13.5% през 2010 г. В същото време многобройни изследвания през последните няколко десетилетия не успяват да покажат пряка връзка между приемането на мазни храни (наситени мазнини) и сърдечно-съдовите заболявания. Нито едно мащабно проучване не доказва подобна връзка. Това, заедно с демонстрираните редица негативи, произтичащи от тези данъци, доведоха до решението на датското правителство да отмени всички подобни данъци през 2014 г.

Решението за отмяна на данъка се основава на редица изследвания и факти от последните десетина години, които показваха, че постигнатите успехи не се дължат на прилаганите данъци върху някои храни, вкл. напитки.

Конкретното развитие на изследванията, обсъждания и решенията е следното.¹⁹

http://www.dnevnik.bg/analizi/2015/07/19/2575169_danuk_vredni_hrani_tunkata_chervena_linija_na_edin_sin/ .

¹⁸ Richard Dobbs et. al., Overcoming obesity: An initial economic analysis, McKinsey Global Institute, November 2014, p. 5, at:

http://www.mckinsey.com/insights/economic_studies/how_the_world_could_better_fight_obesity

¹⁹ Виж: Christopher Snowdon, The Proof of the Pudding: Denmark's Fat Tax Fiasco, London, IEA, May 2013; Olga Khazan, What the world can learn from Denmark's failed fat tax, The Washington Post, November 11, 2012; Food

- През 2007 г. датското правителство създава т.нар. Профилактична комисия, която след около две години, през 2009 г. публикува доклад с 52 мерки, които трябва да подобрят средната продължителност на живот на датчаните. В доклада има препоръки за въвеждане на нов данък върху продукти, съдържащи определени количества наситени мазнини, както и върху други продукти, вкл. алкохолни, тютюневи, такива с добавена захар и подсладени безалкохолни напитки. Въвеждането на новите данъци обаче трябва да стане с цялостна реформа на данъчната система, вкл. намаляване на други данъци, за да не се натоварват хората повече в условията на икономическата криза обхванала Европа по това време. Правителството и Профилактичната комисия тогава вярват, че с комбинацията от намаляване на едни данъци и увеличаването или въвеждането на други ще постигнат запазване нивото на общото данъчно бреме за гражданите. Желанието им е разбираемо, доколкото Дания е една от страните в ЕС с високо данъчно облагане. През последните двадесетина години данъците са между 48 и 50% от БВП на страната, като над половината от общите данъчни приходи идват от подоходното облагане на гражданите;
- Въз основа на споменатия доклад на Профилактичната комисия се въвежда данъчна реформа, която включва увеличаването на съществуващите дотогава данъци върху „вредни“ храни, както и въвеждането на един изцяло нов данък. Увеличен е данъкът върху сладките, сладоледа и шоколада с 25%, променен е съществуващият данък върху подсладените безалкохолни напитки, пропорционално на съдържанието на захар в тях и е въведен новият данък върху храните съдържащи наситени мазнини;
- На 1 октомври 2011 г. Дания въвежда и „данък мазнини“, за да се бори срещу нездравословния начин на живот. Данъкът е 16 датски крони (около €2.14) за килограм месо, млечни продукти, растителни мазнини съдържащи повече от 2.3% наситени мазнини. Продуктите с по-малко съдържание на наситени мазнини от 2.3% на 100 г., каквито са повечето видове млека, са изключени от новия данък. Той не важи и за храните предназначени за износ, както и за храните за животни;
- Данъкът е въведен след като става ясно, че в периода 1985-2009 г. има 70% спад на смъртността от сърдечно-съдови заболявания, т.е. този положителен факт няма нищо общо с данъка. Той е въведен въпреки ясната положителна тенденция в общественото здраве на страната;
- Затова естествено новата данъчна реформа предизвика доста широко обсъждане, не само в ЕС. Интересно е да се отбележи, че въведеният данък „вредни храни“ в Дания предизвика смесени реакции в ЕС, като ЕК дори предприе разследване, за да определи дали нововъведеният през 2011 г. и отменен по-късно данък не е представлявал форма на непозволена държавна помощ за някои продукти и фирми в страната. Става въпрос за производителите на храни, които не са били засегнати от новия данък;
- Малко повече от година след въвеждането на данъка, през януари 2013 г. новото датско правителство а го премахва поради доста противоречивите резултати от прилагането му. Сега от ЕК възразяват, че някои храни са били неправомерно изключени от този данък и така производителите са получили неправомерно държавна помощ за разлика от конкурентите си. Ако ЕК стигне до извода, че изключени от данъка фирми е трябвало да го плащат, те ще са принудени да го внесат с натрупаните досега лихви;
- Още в самото начало въведеният данък „вредни храни“ предизвиква много дебати и претърпява редица промени. Първоначално е предложено данъкът да е 25 DKr или

taxes and their impact on competitiveness in the agri-food sector, Final report (Client: DG Enterprise and Industry), Rotterdam, Ecorys, 12 July 2014.

около €3.36 на килограм наситени мазнини в храната. От този данък са изключени месата и прясното мляко. Оказва се обаче, че именно от тези два продукта идват голямата част от консумираните от датчаните наситени мазнини – 18% от месото и 16% от млякото. Още тогава ЕК заявява, че изключването на месото от данъка „вредни храни“ нарушава правилото за честна конкуренция и представлява непряка държавна помощ;

- Тогава правителството решава данъкът да бъде намален на 13.50 DKr (€1.81) на килограм наситени мазнини в храната, като данъкът засяга и месото. За месото данъкът се определя на базата на предварително определени стойности на наситените мазнини според вида животно, от което е добито месото. Тук се вижда друго противоречие, доколкото специфичните парчета месо от едно животно имат различно съдържание на наситени мазнини, еднаквият данък обезсмисля желанието на потребителя да избере по-качественото месо. Наред с това става ясно, че предварително определените равнища на съдържание на наситени мазнини в месото на различните животни са доста завишени;
- Тази разновидност на данъка влиза в сила през ноември 2011 г. и е отменена още през август 2012 г. За това време във фиска влизат около 1 млрд DKr или около €134 милиона. Няма данни колко е струвало въвеждането на данъка, но предвид на неговата сложност има оценки, че въвеждането му е струвало на частия сектор не по-малко от 30 млн. евро. Отделно са разходите по неговото въвеждане направени от публичния сектор;
- Още веднага след въвеждането на данъка става ясен един от основните му ефекти – активизирането на трансграничната търговия. Тя, от своя страна, води до негативно въздействие върху пазара на труда. Датската търговска камара и Съветът за селско стопанство и храни на страната правят изследване, което показва, че 80% от анкетираните не са променили хранителните си навици след въвеждането на данъка. В същото време много хора са започнали да пазаруват хранителни стоки от съседна Германия, а немските магазини са започнали да рекламират с брошури в пощенските кутии на датчаните. Според същото изследване за първите месеци от въвеждането на данъка са загубени около 1 300 работни места. Наблюдават се обаче други, свързани или странични, ефекти като:
 - a. увеличение на цените на базови продукти (напр. маргарин и масло), участващи в състава и ценообразуването на други продукти;
 - b. изместване на потреблението в посока на заместване с по-евтини и нискокачествени продукти и/или такива, които не попадат в обхвата на данъка;
 - c. риск от повишена консумация на въглехидрати или по-некачествени алтернативи на облаганите продукти;
 - d. смята се, че данъкът върху наситените мазнини, прилаган към млечни продукти (масло, маргарин и готварски мазнини), е довел до потребителско изместване към по-евтини марки или магазини;
 - e. повишаване на разходите на бизнеса и свързания с това риск от закриване на работни места в Дания;
 - f. негативна социална оценка, поради силната чувствителност на потребителите при поскъпване на стоките.

Негативните реакции на обществото и на бизнеса карат новото датско правителство да отмени данък „вредни храни“ през ноември 2012 г., което решение влиза в действие през януари 2013 г. Тогава е решено да отпадне и предвиденият за въвеждане данък върху храните с добавена захар. Няколко месеца по-късно е отменен и съществуващият повече от 80 години данък върху безалкохолните напитки с добавена захар. При него има две нива на облагане на безалкохолни напитки и сокове, като тези нива са варирали през годините, но преди отменянето на данъка бяха:

- стандартно ниво: 0,82 датски крони на литър при продукти със съдържание на захари >0,5г/100мл.;
- намалено ниво: 0,295 датски крони на литър при продукти със съдържание на захари <0,5г/100мл.

Накрая датското министерство на селското стопанство обявява, че т. нар. fat tax се е оказал „най-вредният данък въвеждан някога в страната“.

Унгария²⁰

През 2011 г., с мотива за прекалена консумация на сол от населението и констатацията, че две трети от възрастното население са с наднормено тегло или затлъстяване, унгарското правителство въвежда т. нар. продуктов данък за обществено здраве. То си поставя за цел да повиши потреблението на алтернативни и значително по-здравословни продукти, както и производството на хранителни стоки с по-малко съдържание на мазнини, сол и захар. По план приходите от този данък следва да бъдат разпределени в бюджета на здравеопазване и да допълва заплащането на заетите в сферата на здравеопазването.

Данъкът засяга:

- безалкохолни напитки с добавена захар над 8 гр/100 мл сиропи или концентрати за безалкохолни напитки, без сиропи с плодово или зеленчуково съдържание над 25%;
- енергийни напитки със съдържание на метилксантини над 1 мг/100 мл и таурин над 100 мг/100 мл, както и такива със съдържание на метилксантини над 15 мг/100 мл;
- сладкарски изделия с добавено и общо количество на захар над 25 гр/100 гр;
- шоколад с добавено и общо количество на захар над 40 гр/100 гр и съдържание на какао по-малко от 40 гр/100 гр.;
- солени закуски със съдържание на сол над 1 гр/100 гр;
- подсладени бири/алкохол с добавена захар, с общо количество на захар повече от 5 гр/100 мл;
- плодови сладка, с изключение на конфитюр екстра качество, желе екстра качество, мармалад и специални конфитюри.

Първоначално обхватът на данъкът е по-висок, като включва и всички продукти на веригите за бързо хранене и продуктите на пекарните, но след решителни протести на производителите те са изключени от обхвата на данъка.

От януари 2012 г. данъкът влиза в сила в днешния си обхват. През 2013 г. данъкът генерира около 61.5 млн. евро приходи. Проучване на общественото мнение показва, че повечето унгарци възприемат новия данък като средство за попълване на бюджета, а не като мярка за опазване на здравето им.

Производителите на безалкохолни и енергийни напитки отговорят на въведения данък като бързо преминават към употреба на заместващи съставки в продуктите си, за да избегнат плащането му. Това заместване води, от една страна, до постоянно разширяване на списъка и от друга – до допълнителни разходи както за администрацията и проверяващите органи, така и на частния сектор – да „навакса“ актуализацията и търси нови заместители. Бизнесът заявява, че данъкът е причина за затваряне на работни места и дискриминира част от производителите.

²⁰ Вж.: Ecorys, Food taxes and their impact on competitiveness in the agri-food sector, Final report (Client: DG Enterprise and Industry), Rotterdam, Ecorys, 12 July 2014; Public Health Tax Study: Hungary, PWC, 2 September 2013.

В проучване на здравното министерство с помощта на СЗО се казва, че за 2013 г. продажбите на продуктите, засегнати от данъка, падат с 27%. Според 80% от участниците в проучването на общественото мнение намалената консумация се дължи на по-високата цена на засегнатите продукти, а 20% считат, че това се дължи на загриженост за здравето на населението.

Все пак основната заявена цел на данъка – да ограничи търсенето и потреблението на т.нар. „вредни храни“ – не е изпълнена. Допитването не отговаря дали потребителите използват заместители на облаганите с новия данък продукти.

Допитването обаче не отговаря дали потребителите използват заместители на облаганите с новия данък продукти.

Това се вижда от посоченото по-горе изследване на PricewaterhouseCoopers, направено по поръчка на Асоциацията на унгарските сладкари. В края на 2013 г. констатира следното:

- Няма убедителни изследвания, което да доказват ползи за общественото здраве вследствие на въведените данъци;
- Липсата на корелация между Индекса на телесната маса и потреблението на солени закуски и/или сладкиши може да се дължи на факта, че не само облаганите с данък продукти могат да съдържат субстанции, които министерството на здравеопазването смята за нездравословни;
- Облагането на тези храни може да се смята за вид дискриминация;
- Продажбите на тези продукти намаляват, а с това намаляват и чистите данъчни приходи по линия на това облагане;
- Това постоянно и съществено намаляване на продажбите има трайни негативни последици за унгарските производители;
- Процесът на данъчно проследяване и отчитането на общите ефекти е затруднено от факта, че различните производители са производители и на други стоки;
- Бюджетните приходи са застрашени от ръста на сивата икономика и от факта, че новият данък се надгражда над ДДС и мотивира някои пазарни играчи да не се съобразяват със закона както за ДДС, така и за „данък храни“ (или и с единия, и с другия закон).

Финландия²¹

Това е страната с най-дълга история на данъци върху хранителни продукти. Тук данъкът върху храните с добавена захар и безалкохолните напитки се налага от 1929 до 1999 г. През 2000 г. обаче данъкът върху „сладките храни“ отпада, а този върху безалкохолните напитки остава. Тогава от данъка са изключени храните, ползващи определени подсладители вместо захар. ЕК обаче отсъжда, че това е дискриминация към други подсладители, невключени в промяната.

През 2010 г. е приет закон, който връща данъка „вредните сладки храни“. Сега засегнати от новия данък са продукти като бонбоните, шоколада и сладоледа. Извън неговия обхват остават храни като бисквити, печени сладкиши, кисели млека, пудинги и желета, както и гранулираната захар.

²¹ Ecorys, Op.cit.

С новия данък се цели увеличаване на бюджетните преходи, поради многото изключения не се очаква благотворно въздействие върху здравето на хората. За този подход говори и увеличаването на данъка на два пъти след въвеждането му – през 2012 и 2014 г. Понастоящем работна група обсъжда възможностите за въвеждане на данък върху захарното съдържание на продуктите или върху количеството захар, съдържащо се в даден продукт или върху теглото на дадени продукти, или пък комбинирано.

И в двата случая обаче въвеждането на новия данък би бил още по-голямо административно бреме и би довел до още по-високи разходи при въвеждането му. Най-новото във Финландия сега е решението данъкът върху безалкохолните напитки да се прилага върху всички напитки със съдържание повече от 0.5% захар. През 2011 г. от данък „сладки храни“ постъпват в бюджета на Финландия 134 млн. евро – 35 милиона от безалкохолни напитки и над 100 милиона от сладки храни. През 2012 г. приходите от данъка нарастват до 197 млн евро. По традиция целите на този данък са фискални. И те очевидно се изпълняват, оборотите по отделните групи обложени стоки са относително постоянни (или поне не може да се каже дали има пряка каузална зависимост между данъците и потребените количества).

Засега няма анализи за това дали данъкът е въздействал върху хранителните навици на хората. Има неофициални данни, че се наблюдава намаление в продажбите и консумацията на безалкохолни напитки и храни с добавена захар. Във Финландия също има опасения, че чрез този данък се дава предимство на някои производители спрямо други, което нарушава равнопоставената конкуренция.

Франция²²

През 2011 г. френското правителство въвежда данък „безалкохолни напитки“. Целта е да се намали консумацията на захар от населението. Малко по-късно, от януари 2012 г. данъкът е наложен и върху безалкохолните напитки с подсладителите. Размерът му е €0.11 на 1.5 литра подсладени напитки. Плащат го производителите и вносителите на безалкохолни напитки със захар и подсладители.

Новият данък генерира приход от около 280 млн. евро на година. Още от първата година тежестта на данъка е пренесена върху цената на напитките, т.е. върху потребителите, но при плодовите напитки и овкусените води има варианти с поемане на тежестта от някои търговци и производители. Цената на засегнатите напитки се увеличава средно с 5%, което е два пъти повече от средното нарастване на цените на хранителните стоки в страната.

Все още няма изследване, което да покаже ефекта на въведения данък върху здравето на потребителите. Усеща се обаче намаляване на продажбите на обложените с данък подсладени напитки, като от януари 2012 до май 2013 г. намалението е с над 3%. Но това не намалява потреблението на захар от други източници, вино и т.н. Поради типичната за Франция местна и домашна икономика (т.нар. „икономика на бурканите“) общото потребление на захар не се променя. Няма динамика и по показателя Индекс на телесната маса – ИТМ (Body Mass Index): Франция е сред страните с относително ниски стойности на ИТМ. Законодателното събрание на страната е чувствително и спрямо слабото телосложение, през април т.г. бе гласуван закон, който

²² Ecorys. Op.cit.

забранява ултра-слабите манекени, с ИТМ под определена стойност, да участват в модни ревюта и реклама.²³

ЕС: страни, които са отхвърлили идеята за данък върху храните

Както може да се очаква при една толкова противоречива мярка като данъка върху храни, отношението към него в различните страни е различно. Дори в ЕС има държави с противоположно мнение и противоположни действия към подобен данък.

Ето няколко примера на държави от ЕС, които категорично до този момент отхвърлят идеята за подобен данък върху „нездравословните“ храни.

Великобритания²⁴

Преди три години премиерът Дейвид Камерън даде да се разбере, че обмисля въвеждането на данък „вредни“ храни по подобие на този в Дания, като заяви, че не иска да допусне населението да е толкова затлъстяло, колкото в САЩ. Както може да се съди по тогавашната преса, идеята бе първоначално приета с въодушевление.

Но въвеждането на евентуален данък върху високото съдържание на захар, сол и мазнини в хранителните продукти се оказва не толкова еднопосочно решение, както изглеждаше през 2012 г. И не само заради провалилия се опит на Дания.

Днес във Великобритания подобен данък се разглежда като неприемлива стъпка, защото според експертите ефектите от него са крайно отрицателни. Данъкът би повлиял върху конкурентоспособността на фирмите в аграрния и хранителния сектор, особено върху дребния и среден бизнес. Наред с това анализите показват, че евентуалният данък би могъл да намали потреблението, но не непременно това на продуктите, върху които е наложен. Тук положението във Великобритания се очаква да бъде същото като в останалите страни в ЕС с подобни данъци: намаляване на потреблението, оборотите и печалбите на по-качествените производители, по-малко данъци от тях, миграция на потребителите към по-евтини и некачествени заместители и общи негативни последици хранително-вкусовата промишленост, селското стопанство и търговията.²⁵

В седмицата, когато министър Москов информира народните представители, че в Обединеното кралство набира сила становището за облагане на храните с добавка на захар, там се разгръща точно обратното настроение.²⁶

²³ Michelle Persad, France Votes To Ban Models Under A Certain Body Mass Index, Huffington Post, 4-3-2015, at: http://www.huffingtonpost.com/2015/04/03/france-models-body-mass-index_n_6999244.html.

²⁴ Rob Lyons and Christopher Snowdon, *Sweet Truth – Is there a market failure in sugar?*, Institute of Economic Affairs, London, 2015; Dr Gavin Sandercock, Focus on fitness not fatness, University of Essex, BBC, February 2015; Paula R Trumbo and Crystal R Rivers, Systematic review of the evidence for an association between sugar-sweetened beverage consumption and risk of obesity, 'Nutrition Reviews', Volume 72, Issue 9, pp. 566–574, September 2014; Ecorys, Op.cit.; Nathan Grey, UK political party rules out sugar or fat tax, but takes aim at advergames, 10 July 2014, FoodNavigator.com; Prof Richard Tiffin, Director of the Centre for Food Security at the University of Reading, Britain needs action on obesity, but the evidence for sugar tax is thin, The Telegraph, 26 June 2014.

²⁵ Виж по-долу нарочния параграф за резултатите от изследването поръчано от ЕК.

²⁶ Виж: Petr Barton, Sugar taxation won't work and anyway, there's a better way. Institute for Research in Economic and Fiscal issues, 22 December 2015, at: <http://en.irefeurope.org/Sugar-taxation-won-t-work-and-anyway-there-s-a-better-way,a1129>

Белгия

Няколко проучвания в страната от последните месеци (напр. на NutriNet Santé от 18 май т.г. или на Solidaris от юни 2015 г., както и изследване на университета в Гент от 2014 г.) стигат до извода, че подобен тип данъци няма да решат проблемите със затлъстяването на населението.

В Белгия преобладава мнението, че данък върху подсладените безалкохолни напитки, например, няма да даде резултат самостоятелно и без успоредно осъществяване на много други политики. Белгийското правителство и в частност, министърът на здравеопазването Маги Де Блок заявиха ясно, че са против подобен данък, защото той не решава проблемите със затлъстяването. Много по-важно и успешно е да се доставя здравословна храна в училищата и да се създават условия за спорт и физическо натоварване.

Според някои среди в Белгия данък върху „вредните“ храни би имал смисъл, само ако с въвеждането му се намали ДДС върху считаните за здравословни храни, плодовете и зеленчуците. В противен случай данъкът „вредни“ храни ще засегне белгийците с по-скромни финансови възможности, без да им предложи здравословни алтернативи.

Разбираемо организациите на производителите и на бизнеса са категорично против подобен данък като заявяват, че той би бил преди всичко фискален експеримент без доказани положителни въздействия върху здравето на потребителите. Обратно, данъкът би довел до загуба на работни места и до фаворизиране на едни продукти в сравнение с други.

В Белгия и организациите на потребителите се обявиха категорично против данъка, като се позовават на евентуални негативни социални последици. Ясно е, че подобен данък ще удари най-силно по-бедните граждани на страната, като ще намали още повече покупателните им възможности.

Всичко това позволява на анализаторите да заключат – Данък „вредни“ храни и напитки няма да бъде въведен в Белгия в обозримо бъдеще. За да стане това, трябва ясно да се демонстрира неговата ефективност чрез мащабни проучвания, за каквито все още няма планове.

Естония

Според естонското правителство, обществото в страната не е готово да приеме нов данък за храните съдържащи повече сол, захар или мазнини.

Изследване на Eesti Paevaleht през 2014 показва, че хората започват да се отнасят все по-сериозно към хранителните си навици и водят все по-здравословен начин на живот, като не е нужно тази тенденция да се стимулира с данъци. Въвеждането на подобен данък би довело до промяна в цените не само на облаганите продукти, но и на много други, свързани с тях, считат от социалното министерство на страната.

Министърът на здравеопазването на Естония е убеден, че основна цел на кабинета трябва да бъде стимулирането на здравословен начин на живот и висока физическа активност, а не облагането на населението с нови данъци.

Германия

Тук нито управляващите, нито бизнесът са готови да приемат данъци върху безалкохолните напитки и „вредните“ храни. Наскоро говорителят на германското федерално министерство по земеделие и храни написа в Die Welt: „Трябва да бъде забранено да се използват наказателни данъци върху храни и напитки, защото по този начин се генерира политически контрол върху потреблението и се стига до опекунство на потребителите.“ Наказателни данъци върху храни считани за „вредни“ не могат да доведат до промяна в навиците на потребителите. От немското министерство на земеделието и храните припомнят, че датското правителство е изоставило този вид данъци от края на 2012 г. след като е станало ясно, че „те не могат да променят хранителните навици на хората“.

Според широко цитирано изследване на Зилке Тийле, икономист в департамента по икономика на храните в университета на град Кил, ефектите върху здравето от прилагането на данък „вредни“ храни в Германия не са ясни. В изследването, озаглавено „Данък мазнини – политическа мярка за намаляване на теглото: Случаят „Германия“²⁷ се анализира чрез въздействието от заместването на едни храни с други при евентуалното въвеждане на данък върху храни, съдържащи наситени мазнини върху еластичността на цените на храните. Там ясно се доказва, че при домакинствата с по-ниски доходи намаленото потребление на въглехидрати и мазнини не е голямо.

В същото време, поради паралелното намаляване на консумацията на редица хранителни вещества, цялостният ефект върху здравето остава неясен. Заедно с това именно домакинствата с по-ниски доходи ще понесат най-големите финансови загуби от подобен данък. Резултатът показва, че ако се въведе данък „вредни“ храни в Германия ще се стигне до промяна в структурата на закупуваните храни. Това може да доведе не само до намаляване на количеството енергия приемано от храната, но и да се намали количеството хранителни вещества важни за организма, като витамин D и калций, помагащи на човек да се бори с остеопорозата.

Специално при германците, от определена възраст хората имат недостиг на витамин D и също така приемат по-малко калций от нужното. Тези изводи, подкрепени с изследване на Германското дружество на диабетиците, карат немското правителство да е много внимателно, когато разглежда ефектите от облагане на „вредните“ храни.

Евентуалното въвеждане на данъци върху някои храни и напитки ще има, освен здравни, също и последици върху благосъстоянието на хората. Еластичността на цените показва, че в много по-голяма степен подобна стъпка ще засегне домакинствата с ниски доходи. Това ще предизвика промени в техните решения какво да се потребява.

В Германия обществото не е склонно да приеме наказателен данък като цяло, защото този данък ще наказва не само хората със затлъстяване, но и тези, които нямат нужда от подобни грижи и сами могат да регулират теглото си.

²⁷ Silke Thiele Fat tax: a political measure to reduce overweight? The case of Germany, at: <http://econpapers.repec.org/paper/agseaa115/116393.htm>; Barbara Driessen, Zucker-Fett-Steuer Soll Fetleibigkeit eindaemmen, Die Welt, 21.5.2014, at: <http://www.welt.de/gesundheit/article128257815/Zucker-Fett-Steuer-soll-Fetleibigkeit-eindaemmen.html>

Там са по-склонни да приемат различни вноски за здравно осигуряване, като те са по-високи при хората с наднормено тегло и затлъстелите.

Немски експерти изтъкват, че мазнините сами по себе си не са нездравословни и са необходими за усвояването от организма на мастно-разтворимите витамини, като А, D, Е и К. В този смисъл не е ясно кой от многото ефекти върху здравето ще преобладава под въздействието на данъка, водещ до промени в храненето.

Немското правителство дава да се разбере, че преди да предложи данък „вредни“ храни трябва да разполага със задълбочени икономически анализи, както и с такива, свързани с храненето и заместването на едни храни с други.

[Обща оценка за ЕС²⁸](#)

Според изследване, поръчано от Directorate-General for Enterprise and Industry на Европейската комисия, данъците върху храните водят до намаляване на потреблението на облаганите продукти, а потребителите вместо тях започват да купуват заместители, които не са обхванати от данъка или пък са по-евтини храни с по-ниски цени и качество. По този начин не се намалява потреблението на „вредните“ храни и на съставките, които данъкът цели да намали. В изследването се изтъква отрицателното въздействие на данъка върху конкуренто-способността на аграрния и хранителен сектор. Доказва се, че новите данъци биха довели до повишаване на административните разходи, особено ако те се основават на дадени съставки в храните или са диференцирани, съобразно тяхното количество и по този начин стават твърде сложни за отчетност и контрол.

Евентуалните нови данъци върху храните ще имат негативно въздействие и върху печалбата, заетостта и инвестициите в посочените отрасли. Така конкурентоспособността на фирмите засегнати от данък „вредни“ храни, особено в рамките на ЕС ще бъде пряко и негативно засегната.

Преминаването на потребителите към по-евтини продукти, какъвто ефект се наблюдава, засяга и ще продължава да се отразява негативно на по-качествената и съответно, по-скъпа продукция. Освен това преминаването на потребителите към продукти, които не са подложени на данъка, често не по-здравословни, а по-евтини аналози, дава предимство на част от производителите спрямо други.

В заключение изследването стига до извода, че данъците върху „вредни“ храни, вкл. напитки, водят до разнородни, често отрицателни и последици и преди да се пристъпи към въвеждането им са нужни много продължителни и задълбочени анализи.

[Страни извън ЕС](#)

[САЩ²⁹](#)

Идеите за данъчно облагане срещу затлъстяването датират в САЩ от началото на 40-те години на XX век, когато е предложена вид глоба за всеки паунд тегло, определено като

²⁸ Виж: Ecorys, Op.cit.

²⁹ Виж: Richard Dobbs, Corinne Sawers, Fraser Thompson, James Manyika, Jonathan Woetzel, Peter Child, Sorcha McKenna, and Angela Spatharou, How the world could better fight obesity? McKinsey Global Institute, November 2014; Olga Khazan, What the world can learn from Denmark's failed fat tax, The Washington Post, November 11, 2012, Anemona Hortokollos, Failure of State Soda Tax Plan Reflects Power of an Antitax Message, The New York Times, July 2, 2010; Christiane Schroeter, Jayson Lusk, Wallace Tyner, Determining the impact of food price and income changes on body weight, Arkansas State University, College of Agriculture, State University, AR 72467,

наднормено. По очевидни причини до такова драстично облагане не се стига. Но през последните десетина години дебатът в САЩ как да се намали епидемията от затлъстяване е изключително ожесточен. Проблемът наистина е сериозен, защото 2/3 от възрастното население на страната и 1/3 от децата имат наднормено тегло или по-тежкия вариант – затлъстяване. Правят се ограничени опити и с въвеждане на данъци върху „вредната“ храна и напитки, но само на щатско или дори по-ниско регионално равнище. Двадесетина са днес щатските и регионални управления, въвели или водещи битка да въведат данък върху подсладените безалкохолни напитки.

В отделни общини в САЩ има различни инициативи, които не се осланят на регулирането, забраните и данъците и които се опитват да подобрят начина на живот чрез инвестиции в градска среда и образователни начинания. Интересен е примерът на Оклахома Сити. Там общинските власти пропагандират целта – градът да отслабне с около 500 тона човешко тегло. Въвежда се програма за отслабване, която се основава на принципа на състезанието като обхваща и обществени организации, фирми и училища. Програмата е наречена „Градът преминава на диета“ и насърчава промени на градската среда, като комбинира с образователни и насочени към здравето програми (например, „приятно за разходка“, „walkability“ - за хора и местности), правят се опити за създаване на градска среда за млади, образовани, квалифицирани хора, които са ключови за икономическия растеж.³⁰

От началото на 2015 г. в Калифорния действа „данък тлъстини“ (fat tax). Новият данък засяга храни като масло, мляко, сирене, пица, бонбони, готова храна, ако в тях има повече от 2.3% наситени мазнини. Засега е още рано да се оцени ефекта от новия данък, но според критици, по-високата цена на редица продукти, обложени с данък, а в сравнение със сродните продавани в съседните щати Невада и Аризона, вече води до създаването на „черен пазар“.³¹

Град Ню Йорк също води „война“ срещу мазнините, ресторантите са задължени да информират за калориите в предлаганите менюта. Доскорошният кмет на Ню Йорк Майк Блумбърг въведе забрана за големите порции газирани подсладени напитки в ресторантите, но тя не издържа в съда. Сега неговият приемник Бил де Блазио заявява, че ще продължи да се бори за проекта на Блумбърг.

Противниците на данъчното облагане на „вредните“ храни подчертават, че прилагането им няма ефект, както и публикуваните калории в менюто не променят хранителните навици на клиентите.

USA; Brian Wansink, Andrew S. Hanks, David R. Just, From Coke to Coors: A Field Study of a Fat Tax and Its Unintended Consequences, Cornell University, The Ohio State University, Cornell University - Dyson School of Applied Economics and Management, 2015; Barrie Craven, Michael L. Marlow, & Alden Shiers, “Fat Taxes and Other Interventions Won’t Cure Obesity”, *Economic Affairs* 32.2, 2012; Patrick Basham and John Luik, Hard Truths about Soda Taxes, Cato Institute, Human Events, July 2010.

³⁰ Виж: <http://www.oneillinstituteblog.org/snacks-city-local-innovation-obesity-prevention-policies/>; https://www.ted.com/talks/mick_cornett_how_an_obese_town_lost_a_million_pounds?language=en_thiscityisgoingonadiet.com.

³¹ Виж обзор: California Implements Nations First ‘Fat Tax’, at: <http://nationalreport.net/california-implements-nations-first-fat-tax/>

За разлика от цигарите, данъкът върху които беше повишен още в началото на първия президентски мандат на Обама с 62% и това доведе до намаляване на пушачите с над 3 млн. души за 5-6 години, промяната на хранителните навици на американците е доста по-трудна работа. За това говори и почти провалилата се програма за снабдяване на училищата със здравословна храна и забрана в тях на храните с високо съдържание на захар, сол и мазнини. Децата масово престанаха да се хранят в училищата.

Според много американци, дори да се въведе някакъв вид данък върху безалкохолните напитки и „вредните“ храни е много съмнително какво ще стане със събраните пари. За пример се дава фактът, че само 5% от парите събрани от по-високите данъци върху цигарите и тютюневите изделия след 1998 г. са отишли за програми за отказване на пушенето.

В американското общество битова силно недоверие, че с данъци могат да се променят хранителните навици на хората. Проучване, направено от медийната компания CBS още през януари 2010 г. показва, че срещу облагането с данък на подсладените безалкохолни напитки и считаните за „вредни“ храни са 60% от хората, а 72% от американците не вярват, че данъкът реално ще помогне в борбата със затлъстяването.

Според института Катон съществуват пет ключови проблема с въвеждането на данък върху „вредните“ безалкохолни напитки.

- Оправданието за въвеждане на данък „безалкохолни напитки“ е презумпцията, че тези напитки допринасят най-много за затлъстяването, най-вече при децата. В същото време няма нито едно проучване (вкл. направено от институции и организации, настояващи да се въведе данъкът), което да показва пряка връзка между консумацията на безалкохолни напитки и затлъстяването при децата. Обратно, резултатите показват, че ИТМ при децата, консумиращи повече подсладени напитки, не се различава от този при децата, консумиращи по-малко такива напитки;
- Няма доказателства, че въвеждането на данък върху безалкохолните подсладени напитки ще доведе до исканите резултати. Няма нито едно проучване, което да покаже разлики в средния ВМІ на децата или на възрастните в регионите с и без такъв данък. Например, въведеният още през 1991 г. данък вредни храни в щата Мейн не е успял да прекъсне тенденцията към нарастване на процента затлъстели сред населението. Той се е увеличил за следващите 10 години със 7.3%, а данъкът се отменя. Проучване за хранителните навици на американците, направено от колектив, воден от проф. Стърм (“Determining the Impact of Food Price and Income Changes on Body Weight.” *Journal of Health Economics*) показва, че върху количествата консумирани подсладени напитки въздейства повече времето, прекарано пред телевизора, отколкото има или не в региона данък, облагащ напитките. С други думи „fat taxes“ не са намалили процента на затлъстели в регионите, където са въведени и няма доказателства, че те ще бъдат ефективни на федерално ниво;
- Въвеждането на данък „вредни“ храни и напитки има неочаквани и нежелани последици. Изследванията в САЩ показват, че по-бедните потребители реагират на повишените цени не като променят хранителните си навици, а като потребяват дори още по-вредни храни;³²

³² Виж: Jen Kalaidis, Should the U.S. adopt a fat tax?, *The Week*, February 25, 2013, at: <http://theweek.com/articles/467316/should-adopt-fat-tax>, а също неотдавнашните иконометрични анализи, доказващи негативните ефекти на „данък тлъстини“ върху бедните: Adam Hoffer, Rejeana Gvillo, William F. Shughart II, and Michael D. Thomas, *Regressive Effects: Causes and Consequences of Selective Consumption Taxation*, Mercatus Center, George Mason University, March 2015, p. 4.

- Подобен данък е икономически несправедлив. При данъка върху подсладените безалкохолни напитки, например, тази несправедливост може да се види в две направления. Първо, засяга по-тежко хората с по-ниски доходи. Семейство с доход от 20 000 долара годишно губи заради данъка малко над 47 долара, докато такова с доход от 100 000 долара губи 24 долара. Второ, данъкът е несправедлив, защото засяга и затлъстелите, и слабите; живеещите активно и здравословно и тези, които живеят нездравословно. Както посочва Ричард Епстейн от Чикагския университет: „човек, който си брои калориите и спортува, е наказван когато хапне кейк дори като част от диетата му“;³³
- Въвеждането на такъв данък е заплаха за автономността на индивида. Демократично правителство, уважаващо свободите на индивида, не може да си позволи с наказателни данъци да формира хранителните навици на хората.

Мексико³⁴

От 1 януари 2014 г. в Мексико са въведени два нови данъка, засягащи подсладените безалкохолни напитки с добавена захар и храни с високо съдържание на сол, захар и мазнини. Данъкът върху подсладените безалкохолни напитки е 1 песо на литър или около 9-10% от цената. От него са изключени подсладените млечни напитки.

Данъкът върху храните с високо съдържание на сол, захар и мазнини е 8% върху цената и засяга чипсове, бонбони, шоколадови и какаови продукти, пудинги, фъстъчено масло, сладолед, пуканки и други продукти, които имат енергийно съдържание повече от 275 калории на 100 гр.

Една година по-късно предварителните данни показват, че потреблението на безалкохолни напитки е намаляло в сравнение с предходната 2013 г. с около 7%. Данните на най-голямата бутилираща фирма Coca-Cola Femsa за миналата година сочат спад от 6.4% в продажбите.

Според различни анализи обаче това се дължи на комплексни фактори, не само на новия данък. Отчетите на друга фирма за бутилиране на подсладени безалкохолни напитки, Arca-Continental, показват намаляване на продажбите през 2014 с малко под 5%.

За 2014 г. приходите от новите данъци са около 1.3 млрд. долара, които според правителството са насочени към програми за намаляване на затлъстяването и асоциираните с това заболявания. В същото време от бизнеса заявиха, че само през първата година на действие на новите данъци са загубени 1 700 работни места. Според изследвания данъците върху напитки и храни с високо съдържание на захар, сол и мазнини са довели до напълно пренебрежимо намаляване на калориите, приемани от един човек на ден – 6.2 калории, което е равностойността на 1.6 г. захар.

Според най-новите данни за Мексико³⁵ потреблението на облаганите храни нараства и данъкът е със съществен приход за бюджета на правителството.

³³ Richard A. Epstein, *The Classical Liberal Constitution: The Uncertain Quest for Limited Government*, Harvard, Cambridge, 2014.

³⁴ Виж: *Refresqueras eliminan 1,700 empleos por impuestos*, Por: Ilse Santa Rita, 07 de julio de 2015 CNNExpansión; *Mexico: Another fat tax fail*, Patrick Lukiani, National Post, February 3, 2015 .

³⁵ Виж най-новите данни за Мексико: *Alza de impuestos no frena el consumo de chatarra y refrescos*, Nacion, 10-8-2015, at: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/sociedad/2015/08/10/alza-de-impuestos-no-frena-el-consumo-de-chatarra-y-refrescos>

Положението в България: здравни аргументи и основания

Целта на тази част от анализа е да потърси здравните основания за въвеждането на новия данък. Съществените и значими за обсъждането на необходимостта от новия данък факти и изводи са обозначени в самия текст на изложението.

Факти за затлъстяването

Смята се, че затлъстяването (ИТМ ≥ 30) е глобално предизвикателство, което води до множество здравни и социални проблеми. МЗ аргументира идеята за налагане на данък върху храните и напитките с добавена захар и некалорични подсладители с борбата срещу затлъстяването.

- Според Евростат **България е сред страните с най-ниско средно ниво на затлъстяване (11-12%) в ЕС³⁶** и много под средното за ЕС;
- Според СЗО нивото на затлъстяване у нас е около 20%, което отново е далеч под средните стойности в развитите страни³⁷;
- Според глобалната здравна база-данни на Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME)³⁸, нивото на затлъстяване у нас бележи спад от 25.3% до 20.1% в периода 1980-2013 г., т.е. **има ясно изразена тенденция на намаляване на затлъстяването**;

Фигура 1: Възрастова структура на затлъстяването в България



³⁶ EUROSTAT, Overweight and obesity - BMI statistics, at: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Overweight_and_obesity_-_BMI_statistics.

³⁷ WHO, Bulgaria WHO Profile, at: http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0020/243290/Bulgaria-WHO-Country-Profile.pdf

³⁸ Виж: IHME, : <http://vizhub.healthdata.org/obesity/>

- Наблюдава се силен ръст на затлъстяването с възрастта – процентът на затлъстелите сред хората в пенсионна възраст (55-75 г.) е над 2 пъти по-висок от средния. Това означава, че **структурата на населението в България е една от причините за „видимия ръст“ на затлъстяването**³⁸;
- Наблюдава се голяма концентрация на затлъстели сред жените над 45 г. (около 30% от населението в групата).
- **Има данни за регистриран ръст на затлъстяването в България при хората с най-ниски доходи в големите градове**³⁹, сред които доскоро основен проблем са били недохранването и поднорменото тегло.

Данните за затлъстяването сред децата у нас са разнопосочни като дори и най-високите стойности са по-ниски от тези в развитите страни.

- Според IHME нивото на затлъстяване сред децата (2-19 г.) у нас бележи спад от 8.9% до 6.8% в периода 1980-2013 г., т.е. има ясно изразена тенденция на намаляване;
- Според последния Годишен доклад за състоянието на здравето на гражданите и изпълнението на Националната здравна стратегия за 2013 г.⁴⁰, броят на учениците (7-18 г.) със затлъстяване през 2013 г. е 11 183 (1.95%), като се наблюдава тенденция на намаляване (2011 г. – 2.22%; 2012 г. – 2.17%). Това са официални и меродавни данни от профилактични прегледи на 86.6% от всички ученици;

Фигура 2: Затлъстяване сред децата в България



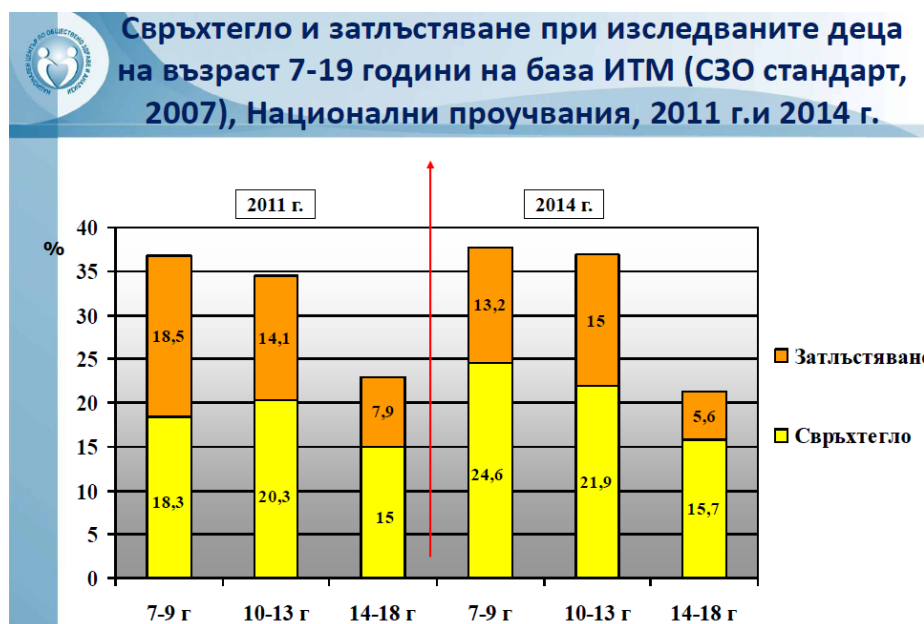
- Горните констатации са доста по-ниски от цитираните от НЦОЗА проучвания⁴¹. Включително и те обаче показват спад, а не ръст в затлъстяването, каквито са медийните внушения.

³⁹ NCBI: Prevalence of obesity and overweight among urban adults in Bulgaria:
<http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/18410706>

⁴⁰ Виж: Годишен Доклад за състоянието на здравето и изпълнението на Националната здравна стратегия 2013 г. София, НЦОЗА, 2014, на: http://ncphp.government.bg/files/doklad_2013%281%29.pdf

⁴¹ Хранителен прием сред деца на възраст от 1 до 19 г. и хранителен статус на населението в България:
<http://ncphp.government.bg/news/1299-news06102015.html>

Фигура 2: Затлъстяване сред децата в България според НЦОЗА



Връзка между приема на добавена захар и затлъстяването

МЗ аргументира въвеждането на данък върху храните и напитките с добавена захар като прави асоциация между тяхното потребление и затлъстяването.

- СЗО свързва затлъстяването с общия прием на калории, липсата на физическа активност и заседналия начина на живот, а не с приема на добавена захар;⁴²
- Основният двигател на големия ръст в калорийния прием в развитите страни в края на ХХ век е селскостопанската политика, която субсидира производството на царевица, соя, жито и ориз, което прави основните източници на полуфабрикати, хлябни, месни и млечни продукти евтини, в сравнение с плодовете и зеленчуците⁴³. Тази политика продължава и днес в САЩ, ЕС и България. Добавената захар осигурява средно не повече от 5% от калорийния прием на човек;
- Европейският орган по безопасност на храните в научното си становище от 2010 г. относно референтните стойности за прием на въглехидрати заявява, че доказателствата по отношение на връзката между високия прием на захари (основно добавени захари) и затлъстяването са противоречиви. EFSA не е определила горна граница на прием на общи и добавени захари^{Error! Bookmark not defined.};
- България е сред страните с най-нисък калориен прием на човек от населението в Европа – 2760 до 2900 ккал. Това е около средното за света, с

⁴² WHO, Obesity and overweight, Fact sheet No 311 (Updated January 2015, at : <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs311/en/>

⁴³ NCBI: The Fat of the Land: Do Agricultural Subsidies Foster Poor Health?: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1247588/>

10% по-малко от нивата през 1990 г. и с около 20-25% по-малко от средното в Европа⁴⁴;

- Потреблението на захар и други подсладители на човек от населението в България достига (както впрочем и случаят със солта) пикови стойности през 80-те години на XX век (1986 г. – 109 г/човек/ден) и оттогава устойчиво намалява (2011 г. – 78 г/човек/ден). Този спад е най-видим в силното намаление на пряката консумация на захар (от 8.7 до 7.5 кг/човек/г.), компоти (от 19.5 на 10.1 кг/човек/г.) и хляб и тестени изделия (140.6 до 93.2 кг/човек/г.) в периода 1999-2014 г.;⁴⁵
- В сравнение с горните цифри, ръстът в потреблението на захарни и шоколадови изделия в България в последните години е пренебрежим. Освен това, в страната се консумират много по-малко такива продукти в сравнение с други страни в Европа. Например, през 2014 г. в България имаме потребление на шоколадови изделия от 1.5 кг/човек⁴⁵, докато в много от европейските страни – Словакия, Естония, Франция, Австрия, Белгия – се консумира шоколад над 4 кг/човек⁴⁶).
- Подобна тенденция на намаляване на потреблението на захар се наблюдава във всички развити страни. Например, във Великобритания то достига максимума си преди няколко десетилетия (около 50 кг/човек/г.) и оттогава устойчиво спада (по-малко от 40 кг днес);⁴⁷
- Паралелно с това във Великобритания се наблюдава силен ръст на затлъстяването (от 15.5% до 25.8% в периода 1980-2013 г.), който по никакъв начин не може да се дължи на потребление на добавена захар. Подобна обратна корелация между приема на добавена захар и нивото на затлъстяване се наблюдава и в други развити страни (САЩ, Канада, Австралия)⁴⁸;
- Приносът на добавената захар към ежедневния калориен прием на учениците в България е 6-7%^{Error! Bookmark not defined.}. Тази стойност не се различава съществено от други страни и очевидно не може да бъде основен двигател на затлъстяването в тази възрастова група, доколкото има такова. Нещо повече според НЦОЗА⁴¹, средният дневен прием на въглехидрати при децата до 7 годишна възраст съответства на препоръчителните интервали. С нарастване на възрастта енергийният дял на въглехидратите намалява (47-50 Е%) и е под препоръчаните интервали за прием за съответните пол и възраст. Последният факт не налага допълнително ограничаване приема на захар чрез облагане;

⁴⁴ Daily calorie supply per capita by source, EUROSTAT

http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=t2020_rk100

⁴⁵НСИ: <http://www.nsi.bg/bg/content/3255/%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%88%D0%BD%D0%B8-%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D0%B8>

⁴⁶ EUROSTAT, Daily calorie supply per capita by source, at

<http://www.targetmap.com/viewer.aspx?reportId=38038>

⁴⁷ Rob Lyons and Christopher Snowden, Sweet Truth: Is there a market failure in sugar? IEA DiscussionPaper No 62, London, July 2015, at:

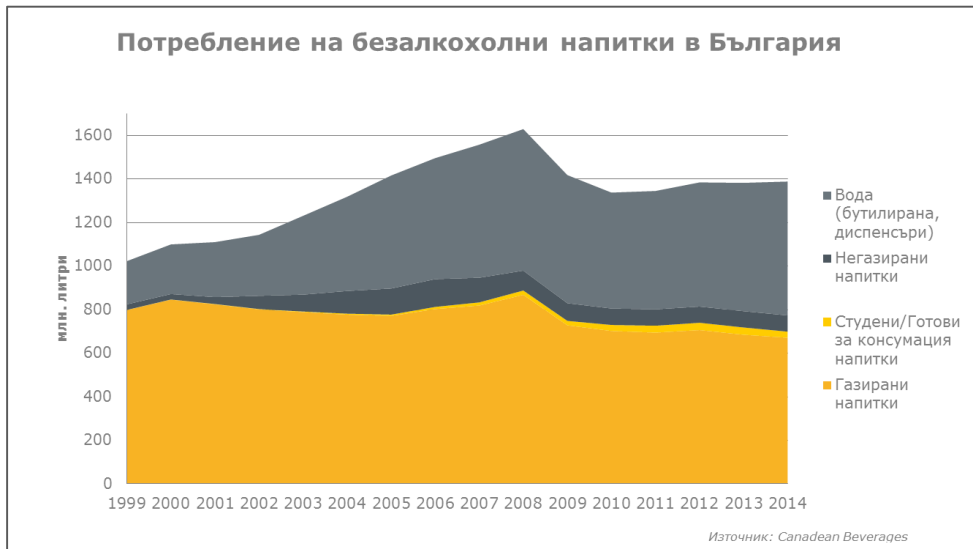
http://www.iea.org.uk/sites/default/files/publications/files/DP_Sweet%20Truth_62_web%20edited.pdf

⁴⁸ Ian W. Barclay 1 and Jennie Brand-Miller, The Australian Paradox: A Substantial Decline in Sugars Intake over the Same Timeframe that Overweight and Obesity Have Increased, *Nutrients* **2011**, 3, pp. 491-504, at:

<http://www.mdpi.com/2072-6643/3/4/491>

- Количеството добавена захар в таргетираните напитки устойчиво намалява с времето поради измененията в търсенето на пазара. Това е глобален процес, който се случва включително и в България. Потребителите купуват все повече минерална вода, сокове без добавена захар, студен чай и диетични продукти (с некалорични подсладители). Практически всички газирани напитки в ниския ценови клас са с некалорични подсладители.

Фигура 3: Потребление на безалкохолни напитки в България

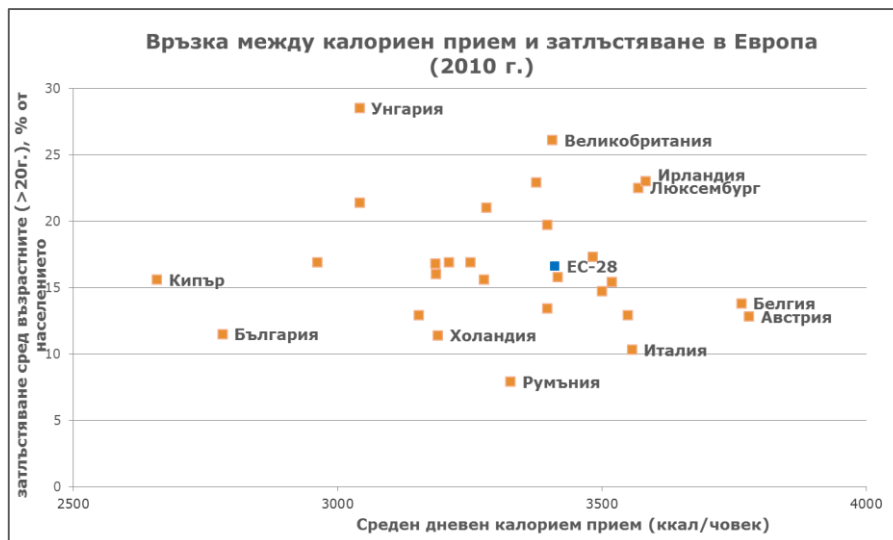


- Няма статистически значима корелация между калорийния прием и нивото на затлъстяване в развитите страни. В повечето развити страни калорийният прием не расте от 2000 г. насам, но нивото на затлъстяване продължава да се покачва, т.е. последното е много по-силно зависимо от други фактори⁴⁹.

Фигура 4: Липса на корелация между калориен прием и затлъстяване

⁴⁹Евростат, на:

http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=t2020_rk100 и <http://vizhub.healthdata.org/obesity/>



Допълнителни данни за безалкохолните напитки на европейско ниво⁵⁰

- От 2000-2013 г. калоричността на 100 мл безалкохолни напитки средно е намаляла с 11,5%. Европейската безалкохолна индустрия продължава да залага на иновации, да развива нови формули, за да представя на потребителите продукти с намалена калоричност;
- Индустрията предлага голямо разнообразие напитки, включително напитки без и с намалено съдържание на захар. Напитките, които не съдържат калории достигат до 30% дял от продажбите в много европейски страни;
- Индустрията работи и в насока предлагане на напитки в по-малки опаковки – над 30 различни вида опаковки с вместимост, включително 150 мл, 200 мл и 250 мл се използват от индустрията;
- Още преди въвеждането на задължителното етикетироване на хранителната информация безалкохолната индустрия, в Европа и страната е сред пионерите на доброволното представяне на данни за енергийната стойност както на 100 мл., но също и на конкретна потребителска опаковка, използвайки схемата за GDA етикетироване много години на доброволен принцип. От м. декември 2014 г., по силата на законодателството на ЕС, не само доброволно използващите схемата за представяне на допълнителна информация на потребителя за калоричността на напитките, но всички производители са задължени и обозначават на етикетите на безалкохолните напитки енергийната стойност (калории), давайки възможност на хората да направят информиран избор за продуктите, които избират за себе си и семействата си;
- Безалкохолните напитки допринасят едва 3% от калорийния прием в храненето на средния европеец.

⁵⁰ Източникът на информацията в този параграф е: UNESDA. Виж още: The British Medical Journal, Head to Head Debate on Sugar Taxes under the title Could a sugar tax help combat obesity?, at:

<http://www.bmj.com/content/351/bmj.h4047>

Ефекти от облагане на добавената захар в храните и напитките върху затлъстяването

МЗ допуска, че таксуването на добавената захар в определени храни и напитки ще доведе до ограничаване на тяхната употреба и съответно намаляване на затлъстяването.

- Съществуват много проучвания, които ясно показват, че **облагането на добавената захар води до изменение на потреблението на определени продукти в различни посоки, но в крайна сметка измерими здравни ползи за населението не се наблюдават;**
- Не може да бъде установен механизъм, който да обхваща с мярката – данък всички източници на прием на захари и в тази връзка мярката има ограничен и силно дискриминативен ефект, засягайки определени продуктови групи, предимно на индустриалното производство. Спадът в потреблението им, което се дължи на много фактори, вкл. на повишената цена поради въвеждане на допълнителен данък, не води до намаляване на калорийния прием, промяна на хранителните навици, а до консумиране на заместители;
- Както стана дума, във Финландия и Дания има данък върху добавената захар в храните и безалкохолните напитки от началото на ХХ век, които **по никакъв начин не ограничават ръста на затлъстяването** и в двете страни и съответно са отменени⁵¹;
- Данъкът в Мексико от 2013 г. води до първоначален спад на продажбите на безалкохолни напитки, но данните от 2015 г. вече показват пълно възстановяване на потреблението;
- Хората с най-ниски доходи нямат възможност да употребяват значими количества от нарочените за облагане храни и напитки – за тях те са луксозни стоки и потреблението им е силно ограничено сред въпросната група потребители. Това означава, че **затлъстяването в групата с ниски доходи няма как да е свързано с прекомерна употреба на таргетираните храни, вкл. напитки, но също така означава, че те не могат да си позволят консумацията на по-скъпи и считани за по-здравословни храни.** Ограниченията поради ниската покупателна способност, само биха нараснали, а тласъкът към по-евтини заместители и дори към потреблението на храни с неясен произход (продукти на сивата икономика или на спекулативни сделки) ще нараства;
- Облагането на храните с добавена захар принуждава хората с ниски доходи да мигрират към по-евтини и съответно по-некачествени заместители.⁵² Много е вероятно това да бъдат храни с по-високо съдържание на евтини мазнини, които да компенсират калорийния дефицит, т.е. **крайният резултат може да бъде още по-нездравословно потребление;**
- **Хората в пенсионна възраст, най-силно засегнати от затлъстяването, също употребяват минимални количества от потенциално облагаемите храни и напитки;**

⁵¹ Виж: Ecorys, Op. cit.; във Финландия, въпреки данъка, ИТМ се увеличава от 15 на 23% за периода от 1980 до 2013 г.

<http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/5827/attachments/1/translations/en/renditions/pdf>

⁵² ЕС: http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=7668

- Потреблението на алкохолни напитки на човек в България бележи ръст от около 50% за периода 1999-2014 г.,⁵³ въпреки наличието на акциз върху тях. Иначе казано, **облагането с данък в този случай не влияе на потреблението**. Не е ясно защо се предполага, че при подобна ситуация с разпознаването на заместители данъкът върху храните ще има друг ефект;
- От друга страна, **доброволните инициативи на хранителната индустрия за намаляване на добавената захар и съответно, калорийното съдържание в продуктите водят до доказано добри резултати**. Например, независимо проучване на изпълнението на публичните ангажименти на Healthy Weight Commitment Foundation⁵⁴ (коалиция на 16 от най-големите компании в сектора в САЩ) показва, че през 2012 г. те са продали със 78 ккал/човек/ден по-малко, отколкото през 2007 г. (при абсолютен ръст на продажбите на продукти), благодарение на мерките за намаляване на калорийното съдържание на продуктите (по-малко добавена захар и наситени мазнини). Реални резултати в тази насока са отчетени и в ЕС (вж. предишния параграф данни). Тази тенденция продължава и в наши дни.

Облагане на напитките с некалорични подсладители

МЗ предлага данъкът да обхване и напитките с некалорични подсладители (захарин, аспартам, цикламат, стевия и др.)

- **По-голямата част от потреблението на безалкохолни напитки в България се формира от напитки с некалорични подсладители**. Практически всички от по-евтините и достъпни за по-голямата част от най-бедното население в Европа напитки – тези на българския пазар са произведени именно с използването на некалорични подсладители;
- **С проекто-закона МЗ въвежда облагане и за естествените подсладители (като стевия), което реално е мярка против здравословното хранене**.
- Както ясно се отбелязва в становището на НЦОЗА, всички некалорични подсладители подлежат на множество проучвания за безопасност и официалните научни становища за тях са абсолютно еднозначни – те нямат доказани отрицателни последици върху здравето;
- **Следователно, налагането на данък върху напитки с некалорични подсладители не може да бъде оправдано със съображения от медицинско здравно естество**.

Връзка между физическата активност, заседналият начин на живот и затлъстяването

МЗ игнорира връзката между физическата активност (времето за спортване), заседналият начин на живот (времето, прекарано в седнало положение) и затлъстяването.

⁵³ НСИ, Доходи, разходи и потребление на домакинствата.

⁵⁴ Shu Wen Ng, Megan M. Shlining, Barry M. Popkin The Healthy Weight Commitment Foundation Pledge, Calories Sold from U.S. Consumer Packaged Goods, 2007–2012, American Journal of Preventive Medicine, October 2014, Volume 47, Issue 4, Pages 508–519, at: [http://www.ajpmonline.org/article/S0749-3797\(14\)00248-7/abstract](http://www.ajpmonline.org/article/S0749-3797(14)00248-7/abstract)

- Има пряка корелация между липсата на физическа активност, заседналият начин на живот и затлъстяването – извод, потвърждаван от всички здравни специалисти, извършвали изследвания на причините за затлъстяването⁵⁵. Тази корелация е най-силно изразена сред възрастните хора (особено жените), децата, юношите и работещите в определени икономически сектори;
- България е страната с най-ниско ниво на физическа активност в Европа – 78% от населението на страната никога не се занимава със спорт (при 40% средно за Европа). България е сред страните, в които има тенденция за намаляване на средното ниво на физическа активност, която може да бъде донякъде обяснена и със застаряването на населението;⁵⁶
- България е сред страните с най-високо ниво на заседнал начин на живот. Например, българите прекарват най-много време пред телевизора в Европа – средно по 4:08 часа на ден⁵⁷;
- Както в света, така и в България има силно изразена тенденция на увеличаване на заседналият начин на живот, която добре обяснява ръста на някои заболявания. Проучване сред страните от ОИСР (най-богатите страни, в които няма значими разлики в калорийния прием) показва силно изразена корелация – 10% ръст на инвестициите в информационни технологии води до 1.4% ръст на затлъстяването.⁵⁸

От друга страна, в последните няколко години се наблюдава две ясно изразени позитивни тенденции:

- Силен ръст в броя и участниците в масови спортни прояви в България – бягане, колоездене, плуване, футбол, баскетбол и др. Участниците са преди всичко хора на средна възраст (25-45 г.), чиято работа не включва високо ниво на физическа активност (офисна) в големите градове. Водещите дарители и спонсори на събития за масов спорт и активен начин на живот в България са компаниите, чиито продукти са планирани за облагане с новия данък. Те са и водещите в системно провежданите информационни кампании за насърчаване физическата активност сред населението, като залагат послания в тази връзка в преимуществена част от рекламните кампании на произвежданите продукти;
- Силен ръст на вътрешнофирмените политики и инициативи за насърчаване на активния и здравословния начин на живот в практически всички икономически сектори. Това особено силно важи за хранителната индустрия,

⁵⁵ Stanford Medicine: Lack of exercise, not diet, linked to rise in obesity, Stanford research shows: <https://med.stanford.edu/news/all-news/2014/07/lack-of-exercise--not-diet--linked-to-rise-in-obesity--stanford-.html>

⁵⁶ EUROBAROMETER: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_412_en.pdf

⁵⁷ Българите гледат най-много телевизия в Европа, Дневник, 2-7-2015, на http://www.dnevnik.bg/tehnologii/2015/07/02/2564973_bulgarite_gledat_nai-mnogo_televiziaa_v_evropa/
Anusuya Chatterjee and Ross C. DeVol, Waistlines of the World: The Effect of Information and Communications Technology on Obesity, Milken Institute, August 2012, at: <http://www.milkeninstitute.org/publications/view/531>

където грижата за здравето и задоволяването на съвременните потребителски нагласи са водещи.

Някои изводи

- Не може да се твърди, че България е сред страните, в които затлъстяването е сред водещите здравни проблеми, нито че има силно изразена тенденция на ръст на затлъстяването сред българите;
- Таргетираните храни и напитки нямат съществен принос към затлъстяването;
- В България се наблюдава комбинация от сравнително:
 - a. ниско ниво на консумация на храни (измерено в калориен прием);
 - b. ниско ниво на потребление на таргетираните продукти;
 - c. ниско ниво на физическа активност;
 - d. високо ниво на заседнал начин на живот;
 - e. голяма група хора с ниски доходи.
- Сред водещите причини за затлъстяване в България са:
 - a. липсата на физическа активност;
 - b. заседналият начин на живот;
 - c. липсата на информираност и невъзможността на хората с най-ниски доходи да се хранят правилно;

Предложените данъци въобще не се интересуват от бедните хора, дори създават стимули за още по-нездравословно хранене, болести и нови проблеми с търсенето на работа.

Факти за солта и здравето

МЗ приема, че прекомерната употреба на сол, основен източник на натрий в храненето, има неблагоприятни въздействия върху здравето – повишава кръвното налягане, поражда риск от рак на стомаха, нарушения във функциите на бъбреците, усложнения при бъбречни заболявания, остеопороза. Идеята за налагане на данък върху храните с високо съдържание на сол (снаксове, солети, чипс, супи) се аргументира с борбата срещу прекомерната консумация на натрий.

- Според СЗО приемът на натриева сол на възрастен индивид не трябва да надхвърля 5 г/ден;⁵⁹
- Тази цифра се оспорва в голям брой нови проучвания, според които оптималният прием на сол е между 5 и 10 г/ден като приемът на сол под долната граница е също толкова вреден, колкото и прекомерната употреба;⁶⁰
- При усилена физическа активност и потене (работа, спорт, игра, горещ ден) нуждата от натрий на организма силно нараства. Приема се, че организъмът се нуждае от 1-2 г сол/час физическа активност за възстановяване на солевия баланс, т.е. физически активните хора, които водят по-здравословен начин на живот, със сигурност имат нужда от по-висок прием на сол от препоръчания от СЗО;
- Официалните позиции на СЗО и националните здравни власти приемат съществуването на позитивна корелация между приема на сол, от една

⁵⁹ WHO: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs393/en/>

⁶⁰ Scientific American, It is Time to End the War on Salt, at: <http://www.scientificamerican.com/article/its-time-to-end-the-war-on-salt/>

страна и високото кръвно налягане и съответно сърдечно-съдовите заболявания, от друга. Много нови проучвания обаче отхвърлят тази връзка (до 12 г/ден) и поставят под въпрос нуждата от „войната срещу солта“.⁶⁰

Действителното потребление на сол

Министерството на здравеопазването твърди, че приемът на сол в България е изключително висок.

- Източна Европа е сред регионите в света с най-висока консумация на сол на човек от населението – около и над 10 г/ден⁶¹;
- **България обаче е сред страните с най-ниско ниво на консумация на сол в Европа (6-8 г/ден), което е и под средното за света;**⁶²
- НЦОЗА цитира данни от проучване, проведено през 2000 г. сред населението във Варненска област на база отделените количества сол, което посочва по-високи нива – средната консумация на сол е оценена на 12.8-14.7 г/ден. Наблюдават се и ясно изразени тенденции, като повече сол се употребява през зимата, от мъжете, при лицата с по-ниско образование и доходи, при индивидите с наднормено тегло и затлъстяване⁶³;
- Приемът на сол се определя преди всичко от консумацията на хляб, месни (колбаси) и млечни произведения (сирене) и консервирани продукти. Приносът на таргетираните храни към средния ежедневен прием на сол не надхвърля 1%;
- Като се има предвид горното, с основание можем да предположим, че в периода 1999-2014 г. наблюдаваме значим спад на приема на сол в България, паралелно с големия спад на прякото потреблението на сол, както и на хляб и тестени изделия, консерви и туршии⁶⁴;
- Според МЗ, най-уязвими към прекомерна употреба на сол са потребителите с вече установени заболявания (пациенти с хипертония, диабет) и по-възрастните хора. Това не са потребителите на потенциално облаганите храни;
- Според МЗ децата и учениците са друга рискова група потребители на солени изделия. Чрез промени в асортимента на продуктите в училищата се наблюдава спад в предлагането на чипс и солени закуски от 73.7% през 2008 г. до 19% през 2013 г. и повишено предлагане на пресни плодове и зеленчуци, кисело и прясно мляко. Тези данни показват, че младите хора се хранят по-здравословно и без данък;
- Количеството добавена сол в таргетираните продукти устойчиво намалява с времето поради изискванията на пазара и усилията на компаниите да спазват изискванията на СЗО. Практически всички глобални компании (Nestle, Mondelez, Unilever, Intersnack и др.) са намалили относителното съдържание

⁶¹ NFS Journal: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2352364615000024>

⁶² EC: http://ec.europa.eu/health/nutrition_physical_activity/docs/salt_report1_en.pdf

⁶³ http://ncphp.government.bg/files/MZ_SALT_Press_24_Trud_254x190_PP_AM_2012_03_09_PRESS_2.pdf

⁶⁴ НСИ: <http://www.nsi.bg/bg/content/3255/%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%88%D0%BD%D0%B8-%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D0%B8>

на сол в продуктите си с 25-30% от 2000 г. насам и се ангажират да постигнат още по-големи намаления в бъдеще. Това се случва и в България.

Някои изводи

- Няма данни, които да потвърждават, че днес населението на България масово консумира прекомерни количества сол. Ако има такъв проблем, той е съществувал в миналото или е ограничен в някои региони, където все още се консумират големи количества консервирани храни, хляб, месни и млечни произведения с високо съдържание на сол;
- Таргетираните храни нямат съществен принос към приема на сол в България, още по-малко към приема на сол сред най-заstraшените групи.

Енергийни напитки и рискове за здравето

МЗ приема, че прекомерната употреба на енергийни напитки има неблагоприятни въздействия върху здравето, свързани с високото съдържание на стимуланти в тях (кофеин, таурин и др.)

- Според НЦОЗА значителната и регулярна консумация на енергийни напитки, които съдържат високи количества стимуланти като кофеин и таурин създава рискове за здравето, особено при лица с високо кръвно налягане и сърдечно-съдови заболявания. Редовната консумация на енергийни напитки при децата и подрастващите може да предизвика нарушения в съня, изместване приема на полезни храни и напитки и да допринесе за недостатъчен прием на незаменими хранителни вещества, необходими за техния растеж и развитие. Друг аспект на проблема е приемът на енергийни напитки в комбинация с алкохол сред младите хора и свързаните с него психоповеденчески нарушения и здравни рискове;
- Въпреки това проведените научните изследвания в Европа не стигат до заключителни изводи за вредите от консумацията на енергийни напитки. През 2009 г. Научният панел за хранителни добавки и източници на хранителни вещества добавени към храните (Panel on Food Additives and Nutrient Sources Added to Food) посочва, че излагането на таурин и глюкоранолактон на нива, които обикновено се използват в енергийните напитки, а дори и на по-високи нива, не са опасни за потребителите.⁶⁵ Подобно е заключението и на Health Canada (Федерален департамент за грижа за здравето) при оценка връзката между консумацията на кофеин, таурин и глюкоранолактон^{Error! Bookmark not defined.};
- Според Европейска агенция по безопасност на храните приемът на кофеин на възрастен индивид не трябва да надхвърля 400 мг/ден (екв. на 5 Red Bull по 330 мл), а на юноши до 18 г. – 100 мг/ден (екв. на 1.5 Red Bull по 330 мл);⁶⁵
- В неотдашното си Научно становище относно безопасността на кофеина, Европейска агенция по безопасност на храните (EFSA) потвърди дългогодишните изследвания, според които умереният прием на кофеин от всички източници – до 400 мг на ден, не поражда опасения за безопасност

⁶⁵ EFSA: <http://www.efsa.europa.eu/en/efsajournal/pub/4102.htm>

при възрастни в общото здравословно състояние, с изключение на бременни и кърмещи жени (за които препоръчителното ниво е до 200 мг/ден). 400 мг кофеин се равнява на 5 кутии (250 мл) на енергийни напитки/ден или на около 5 чаши домашно сварено кафе от филтър. За деца (от 3 до 10 години) и юноши (10 до 18 години) безопасността на кофеина не зависи от възрастта, а от телесното тегло, поради това EFSA смятат дневен прием на 3 мг на килограм телесно тегло е безопасно,⁶⁶

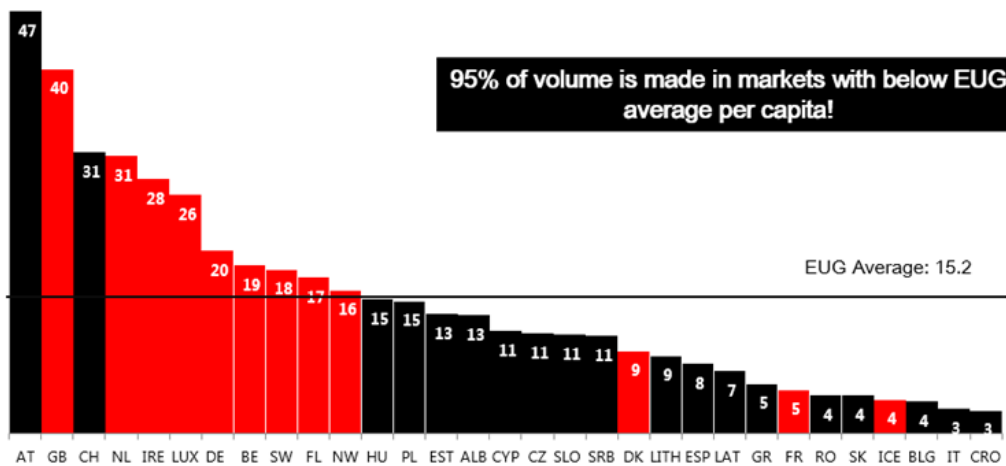
- EFSA също потвърди безопасността на енергийните напитки и техните съставки и изрази мнение, че е малко вероятно кофеинът да взаимодейства неблагоприятно с други типични съставки на енергийните напитки. Освен това, в научното си становище относно безопасността на кофеина EFSA потвърди, че приносът от енергийните напитки в общия прием на кофеин е пренебрежим при деца и нисък – при подрастващите. Цялостно заключение на EFSA показва, че няма научна обосновка енергийните напитки да бъдат третирани по различен начин от основните фактори в дневния прием на кофеин при всички възрастови групи, т.е. кафе, чай, шоколад и други.

Потребление на енергийни напитки и кофеин: България в международно сравнение

- Консумацията на енергийни напитки в световен мащаб бележи ръст в последните години. На глобално ниво за периода 2005-2010 г. се наблюдава ръст в консумацията на енергийни напитки средно по 10% годишно⁹;
- Въпреки горното, над 99% от приема на кофеин се дължи на консумацията на кафе, чай, шоколад и др. Консумацията на енергийни напитки играе изключително малка роля⁶⁵;
- Енергийните напитки са функционални безалкохолни напитки, предлагани и консумирани безопасно повече от 20 години в цял свят - в повече от 165 страни. Опаковка от 250 мл., типична за предлагане на енергийна напитка, съдържа същото количество кофеин като чаша кафе от филтър (80 мг). За сравнение: кафе и кафе-специалитети (например, капучино, лате макиато), масово предлагани и консумирани в кафенета, дори и в среден размер съдържат двойно по-голямо количество кофеин;
- Данните за тенденцията в потреблението на енергийни напитки и енергийни шотове (изключително слабо представени на пазара) в България показват постепенно увеличение, но количествата са много далеч от средните за Европа. Нещо повече, България е страната, в която потреблението сумарно за двете категории – спортни и енергийни напитки съставлява малко над 1% от общата консумация на безалкохолни, като в тази статистика не са обхванати потреблението на напитки на млечна основа и боза. Средна консумация на енергийни и спортни напитки в страната годишно на човек от населението е под 2 литра;

Фигура 5: Потребление на енергийни напитки в Европа

⁶⁶ EFSA: <http://www.efsa.europa.eu/en/efsajournal/pub/4102.htm>



Източник: Global Industry Estimates Database

- Според данни за 2013 г. средната годишна консумация на кафе в България е 2.3 кг/човек, което ни насочва към място, доста под средното за Европа (4 кг/човек) и около средното за света. Така България се нарежда на 34-то място от 50 изследвани страни по пиене на кафе⁶⁷;
- Според данни, предоставени от индустрията, около 50% от продажбите на енергийни напитки се реализират в заведения⁹. Ако приемем, че консумацията на енергийни напитки сред младежите в България следва подобен модел, то е важно да отбележим, че алкохолните коктейлите са по-скоро луксозна стока с много ниска еластичност на търсенето: по партита, в дискотеки и барове, в комбинация с твърд и сравнително скъп алкохол (уиски), в която цената на енергийната напитка формира не повече от 10-20% от общата цена на консумираното пиене, въпреки високата надценка в такъв тип заведения. Общата цена на консумираните питиета няма да се промени съществено при данък върху енергийните напитки между 3-10%, тоест не може да се очаква промяна в потреблението;
- Ограничената покупателна способност на младежите е естествена бариера пред потреблението на енергийни напитки. Младите хора, които могат да си позволят да поддържат постоянно високо ниво на потребление са изключително малка група;
- Няма данни за значителната и регулярна консумация на енергийни напитки при лица с високо кръвно налягане и сърдечно-съдови заболявания в България. Последните са концентрирани сред възрастното население, при което консумацията на такива напитки е по-скоро изключение.

Поради липса на задълбочени изследвания, международните сравнения позволяват да се направят изводи по аналогия. Разгледаният опит на Унгария с въвеждането на здравен данък върху енергийните напитки показва следните резултати:

- Не се наблюдава корелация между цените на енергийните напитки и промените на данъка; дори има отчетен малък спад в цените от 2011 г. до 2013 г., което по-скоро е свързвано с други пазарни фактори;

⁶⁷ CaffeineInformer, at <http://www.caffeineinformer.com/caffeine-what-the-world-drinks>

- Заобикаляне на данъка и заместване със съставки, които не подлежат на данъчно облагане, което води до постоянно разширяване на списъка и до допълнителни разходи, както за администрацията и проверяващите органи, така и на частния сектор да „навакса“ актуализацията;
- Промените в потреблението и продажбите на енергийни и спортни напитки следва пазарните трендове и не се влияе значимо от въведената такса;
- Идеята за новия данък не отчита, че съществен принос за промяната на диетата имат самите производители. Етикетирането и за доброволните саморегулации на индустрията, насочени именно към предпазването на консумация на енергийни напитки от деца, чувствителни към категорията групи и несмесването им с алкохол са маркетингово и етично правило на практически всички реномирани производители. Този факт е отбелязан и в становището на проф. Стефка Петрова;

По отношение на изследването на НЦОЗА за приема на енергийни напитки от ученици би трябвало да се направят следните бележки и коментари.

- Изнесените данни от проведено през 2010 г. Национално проучване от центъра по опазване на общественото здраве сред 5 000 ученици от I-ви до XII-ти клас в страната също беше анализирано от нас. Без да омаловажаваме сериозността на темата и усилията, влагани от центъра, изнесените резултати породиха редица въпроси относно фактичката достоверност на данните за консумация на енергийни напитки сред учениците. Съпоставката с данните за пазарната реализация на енергийните напитки показва, че ако генерираните чрез анкетно допитване данни отговарят на действителността, то енергийни напитки в страната се консумират само и единствено от ученици;
- По статистически данни (НСИ) 6% от учениците от I-ви до IV-ти клас са 15 200, а 18 % от учениците от V-ти до VIII-ми клас наброяват 38 790, или общо почти 54 хиляди деца. В случай, че в тази специфична група се консумира по една напитка, 300 дни в годината (усреднени и значително занижени спрямо изнесените в проучването предположения за консумация), то на практика консумацията на енергийни напитки от ученици би възлязла на 16 200 000 кенчета/бутилки. При среден обем от 250 мл., годишната консумация би надхвърлила 4 милиона литра. Общо реализираните в страната количества енергийни напитки за 2011 г. е възлязла на малко над 5 милиона литра и прилагането на калкулация с изнесените в проучването данни от анкетата би определило учениците като единствената група потребители на енергийни напитки в страна, с което не бихме могли да се съгласим. Консумацията на енергийни напитки в страната в периода след 2011 г. бележи спад (през 2012 и 2013 г.), а след задържането на нивата ѝ през 2014 г. отчитаме малък ръст в рамките на до 2.5%.

Някои изводи

- Таргетираните напитки нямат съществен принос към приема на кофеин в България, тъй като основни източници на кофеин са кафето, чая, колата и шоколада;
- Таргетираните напитки вероятно имат значим принос към приема на кофеин сред младите хора (13-29 г.). За такъв може да се говори само сред силно

ограничена група младежи с висока покупателна способност, където данък няма да се отрази на търсенето;

- Смесването на алкохол и енергийни напитки може да доведе до негативни последици върху здравето за определена група млади хора, но това по-скоро е поведенчески проблем, свързан с определена култура, социален статус, модерност.

Транс-мазнините и ефект върху здравето

МЗ взема за даденост, че консумацията на храни, съдържащи транс-мастни киселини увеличава значително риска от сърдечно-съдови болести.

- Транс-мазнините съществуват в естествена форма в състава на животинските мазнини и умерената им консумация не е свързана със значим здравен риск⁹;
- Частично хидрогенираните (индустриални) мазнини са създадени в опит да бъде намерен евтин заместител на наситените мазнини от животински произход;
- Налагането на транс-мазнините на пазарите в развитите страни през 70-те и 80-те години на XX век е пряк резултат от кампаниите и съветите на учени, правителствени агенции и здравни активисти срещу наситените мазнини от животински произход. Тогава те виждат транс-мазнините като „по-здравословната алтернатива“ и до голяма степен насочват общественото мнение и кампаниите да преминат към широката им употреба (маргарин вместо масло!) Днес това е осъзнато като грешка⁶⁸.

Потребление

- Според СЗО потреблението на транс-мазнини трябва да бъде под 1% от дневния калориен прием;⁶⁹
- Потреблението на транс-мазнини от 2000 г. до днес спада с повече от 85% в САЩ и Западна Европа след доброволните действия на кампаниите, налагането на задължително етикетирание и/или забрани за използването им над определени количества. Маргарините на развитите пазари вече не съдържат транс-мазнини. Друг е въпросът, че изкуствените им заместители чрез инерестерификация на растителни мазнини също биха могли да се окажат нездравословни⁷⁰;
- Има индикации, че намаляването на консумацията на транс-мазнини води до здравословни ползи. Смята се например, че забраната за продажбата на храни със съдържание на транс-мазнини над 2% от общото съдържание на

⁶⁸ Technology and Culture: The Perfect Solution: How Trans Fats Became the Healthy Replacement for Saturated Fats

http://muse.jhu.edu/login?auth=0&type=summary&url=/journals/technology_and_culture/v053/53.1.schleifer.html

⁶⁹ WHO: <http://www.nature.com/ejcn/journal/v63/n2s/pdf/ejcn200913a.pdf>

⁷⁰ ScienceNews: A Trans Fat Substitute Might Have Health Risks Too: <https://www.sciencenews.org/blog/food-thought/trans-fat-substitute-might-have-health-risks-too>

мазнините в продуктите в Дания от 2003 г. е допринесла за намаляването на сърдечно-съдовите заболявания в страната⁷¹;

- В Източна Европа транс-мазнините все още се ползват много широко. В България се ползват в производството на маргарин като заместител на какаово масло в шоколадовите изделия, кравето масло в изделията от бутер тесто, производството на сладоледи, вафли, чипсове и всякакви захарни изделия, дори в киселото мляко⁷¹;
- Консумацията на храни, с високо съдържание на транс-мазнини, е най-широко разпространена сред две основни групи: а) потребителите с най-ниски доходи и най-ниска здравна култура и б) децата като основни потребители на въпросните продукти;
- Най-големите производители на храни в света имат политики за силно ограничаване и/или пълно премахване на частично хидрогенираните транс-мазнини от своите продукти: Unilever ги премахва от всички свои продукти през 2012 г.; Nestle планира да ги премахне напълно до края на 2016 г.; Mondelez също планира пълното им премахване. Всъщност, горепосочените фирми вече не продават продукти, които съдържат повече от 2% транс-мазнини (от всички мазнини) в Европа, вкл. в България.

Някои изводи

- Тенденцията за избягване използването на транс-мазнини се наблюдава както сред големите глобални компании, така и сред български фирми, които таргетират образовани и платежоспособни потребители, тоест процесът се случва в България и без налагането на данък.
- За потребителите с най-ниски доходи практически няма алтернатива, тъй като замяната на транс-мазнините е възможна само за сметка на допълнително понижаване на калорийния им прием.

⁷¹ European society of cardiology: http://www.escardio.org/static_file/Escardio/EU-Affairs/esc-position-paper-on-tfa.pdf

Бюджет на НЗОК и възможности за принос от новия данък в общото финансиране на здравеопазването

Независимо дали новият данък „нездравословни“ храни би имал въздействие върху начина на хранене и здравословното състояние, той има фискални цели.

Прецедент с подобна цел българското законодателство са отчисленията за превенция на заболявания от акцизи върху вино, алкохолни напитки и тютюневи изделия. За това как се изразходват тези средства и как това влияе върху качеството на профилактиката и лечението на съответните заболявания няма публични отчети нито от МЗ, нито от което и да е от неговите подразделения. Както вече отбелязахме по-горе, потреблението и при двете групи у нас расте – може би поради ръста на реалните доходи на домакинствата. Положителните промени в това потребление са по-скоро резултат от промени в начина на живот, модата и нарастването на доходите, а не са следствие от данъците.

Дали те биха били изпълними или не зависи от общия характер на финансирането на здравеопазването, преди всичко НЗОК, разпределението на новопостъпилите приходи по съответните пера за въздействие върху болестите, които будят тревога. В тази част на анализа ние правим опит да оценим тези възможности.

Засега замисълът е изказан от министъра на здравеопазването по следния начин: „Става въпрос за храни с доказано вредности като сол, захар, кофеин. Тези храни по предвидения Проектозакон трябва да бъдат обложени с допълнителен акциз. Предвижданията са, че това ще доведе до приход от 150 и 200 млн. лв., които ще влязат в профилактика, в превенция. Основата е наистина тези продукти, които нашите деца най-често ползват, да бъдат маркирани по специфичен начин и да има публична яснота за това, че са вредни. Когато има ясен знак, че това е вредно, то някак си получаваме и възпитанието да не го купуваме, защото го пише“.⁷²

Структура и начин на финансиране

Най-общо казано, пътеките не са пера от бюджета на НЗОК или не точно, перата са всъщност направления (здравно-осигурителни плащания за първична извънболнична медицинска помощ, здравно-осигурителни плащания за медико-диагностична дейност, здравно-осигурителни плащания за болнична медицинска помощ, здравно-осигурителни плащания за лекарствени продукти, медицински изделия и диетични храни за специални медицински цели и т.н). Клиничните заведения заявяват „х“ бюджет, после чрез пътеките те усвояват тези средства и съответно трябва да се равнят с него, т.е. да се вмести в него.

Клиничните пътеки не присъстват в счетоводния „баланс“ на системата на равнище бюджет на НЗОК във вида, в който той се приема от законодателното събрание. Но те са в балансите на клиничните заведения. Ако не се равнят и са на дефицит (почесто) се търсят други канали за до-финансиране (общински и национален бюджет), като дефицитите на НЗОК не влизат в това число. На годишна база централизирано се определят цените на пътеките. МЗ не заплаща дейността на лечебното заведение по

⁷² Цит по: Здравното министерство очаква около 200 млн. лв. от данък вредни храни. Медиалпул, 30 май 2015 г., на <http://www.mediapool.bg/zdravnoto-ministerstvo-ochakva-okolo-200-mln-lv-ot-danak-vredni-hrani-news234731.html> .

клинични пътеки, финансирана НЗОК или дружествата за доброволно здравно осигуряване или от пациента. Пациентите по клинични пътеки, за които лечебното заведение няма сключен договор с НЗОК се насочват към други лечебни заведения, имащи сключен договор по съответната клинична пътека.

Наредба 40 на МЗ, която определя клиничните пътеки по заболявания от приемането и през 2004 се променя между два и три пъти на година, а бюджетите на НЗОК се актуализират след 2011 г. поне веднъж, за да се финансират дефицити. В общ достъп не могат да бъдат намерени разпределения на финансираната от НЗОК по клинични пътеки. Тази наредба е с обем над 350 страници, но ориентацията в нея не помага да се проследят разходите по клинични пътеки общо за страната или път по клинични заведения. Другият базов документ на бюджетирането, годишният Национален рамков договор (НРД) за медицинските дейности е средно 60-70 страници с повече от 20 приложения. Известна ориентация в бюджетирането на лечението на различни болести дава друг документ: „Списък на най-ниска предложена цена по групи медицински изделия, заплащани в условията на болничната медицинска помощ“.

Обвързване на цели и бюджетни разпределения

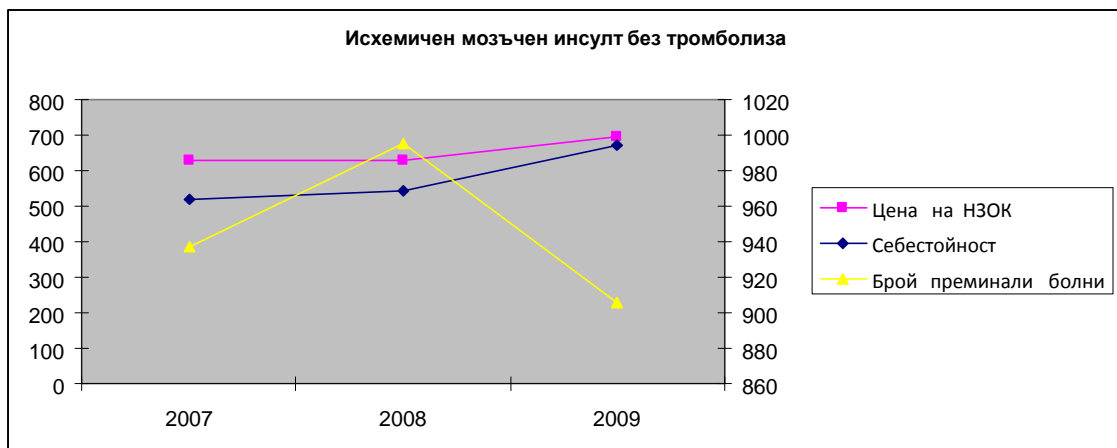
- Практически е невъзможно да се разкрие на национално ниво какви са разходите за профилактика, които би трябвало да бъдат финансирани с новия данък (каквато е идеята на министъра на здравеопазването);
- Отделни проследявания на ниво болнично заведение по видове заболявания (в търсене на връзка пътека/заболяване – финансов резултат) има, но статистика кои пера/пътеки/заболявания генерират дефицитите в системата като цяло не се открива. И то е обяснимо, именно защото липсата на връзка между тях е заложена в начина и философията финансиране и функциониране на системата, което се отразява счетоводно в самото ежегодното бюджетиране. Това е видно и в заключенията на д-р Христо Хинков и съавтори, които анализират финансовото управление на отделната болница, но регистрират акуратно дефектите, валидни за цялата система. Тук става дума за следното:
 - „Остойностяването на клиничните пътеки е недобре балансирано, около две трети от клиничните пътеки генерират дефицити, част от тях значителни, а останалата една трета генерира излишъци, част от тях също немалки. В рамките на една голяма болница с многостранна дейност дефицитите и излишъците частично се балансират, защото средствата, спестени по определени клинични пътеки, може да се използват за дофинансирането на други;
 - Клиничните пътеки имат фиксирани цени и не отчитат разходи, които може да възникнат в хода на заболяването и не са описани в пътеката;
 - Невъзможността да се отчитат разходи по две или повече съпътстващи заболявания или усложнения принуждават болниците да поемат тези разходи от собствения си бюджет;⁷³

⁷³ Христо Хинков, Боян Захариев, Светлана Аврамова - Анализ на приходи и разходи по клинични пътеки в областна многопрофилна болница, София, ИОО, 2011, на:

http://www.osi.bg/cyeds/downloads/MBAL_brief.pdf

- В същия анализ са проследени няколко заболявания, от които, с всички уговорки и условности за причините и съпътстващите фактори, клинична пътека „Исхемичен инсулт без тромболиза“ би бил най-близкия кандидат-потребител на постъпления от данъка:
 - „Цената, заплащана от НЗОК по тази пътека през 2009 г. е 693 лв, което е с 63 лв повече от предходната година. Себестойността на пътеката в конкретната болница е 673.7 лв, т.е. пътеката е „печеливша“ за болницата. При анализа на тази пътека се оказва, че за 3-годишен период само от леко увеличение на цената на пътеката през 2009 г. в края на годината и леко намаление на броя преминали болни (който общо взето варира в малки граници от 995 през 2007 г. до 906 през 2009 г.) болницата излиза на печалба с 17 513 лв.;

Графика 2: Динамика на цените и разходите на една примерна клинична пътека



Източник: Хр. Христов и съавтори.

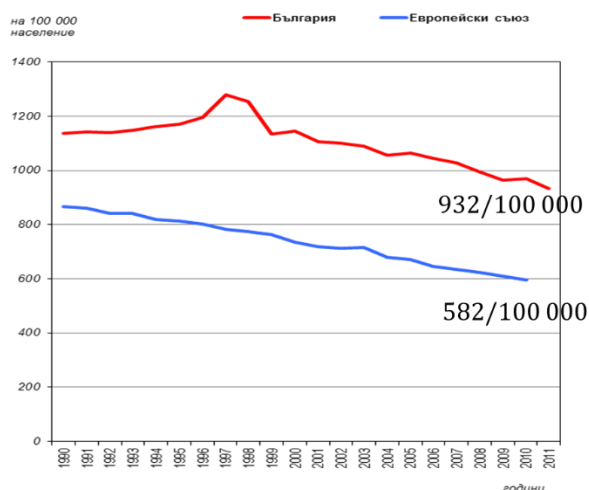
- При тази извадка се наблюдава и следното:
 - Цена на пътеката по НЗОК надвишава себестойността за болничното заведение, което неминуемо води до повишаване на себестойността, докато тя „догони“ централно-определената цената на пътеката;
 - Пътеките като средство и метод на финансиране са нечувствителни към броя пациенти, което прави балансирането на болничните бюджети изключително волатилно и податливи на всички рискове, свързани с планирането (малки флуктуации водят до големи изкривявания) и такива, които не могат да се предвидят, но оказват влияние върху броя на страдащите от това заболяване;
 - Пътеките като средство на финансиране са изключително ригидни и по отношение на спецификата и отклоненията на всеки отделен случай и пациент, в което централизираното и следователно унифициране/стандартизиране не помага на клиничните заведения в анализа на (собствените) разходи и прогнозирането на бюджетите;

- В концепция за здравна реформа „Реформа чрез цели“ на Министър Москов от декември 2014 г.⁷⁴ са представени демографски данни и своеобразна сегментация на смъртността в България спрямо ЕС:
 - В една от графиките д-р Москов сравнява динамиката на смъртността (стандартните коефициенти за смъртност от всички причини) в ЕС и в България. Заглавието ѝ посочва, че при българските граждани имат по-висока смъртност (932 за България срещу 582 на 100 хиляди за ЕС през 2011 г.). От същата графика обаче се вижда, че пикът в смъртността на българските граждани е в края на 1996 г. (около 1 300 на 100 000 или 1,3%), но след това има трайна низходяща тенденцията на общата смъртност, която е най-силно изразена докъм средата на 1999 г. (спад до малко над 1 100 на 100 000 и е стабилна, с общо подобрение към края на периода от 29%;

Графика 3: Стандартни коефициенти за смъртност: България и ЕС (1990-2011)

Населението на България умира повече

Стандартизирани коефициенти за смъртност от всички причини

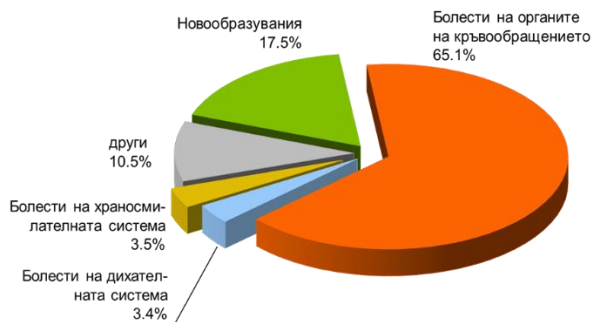


- Същото е валидно и за отделните заболявания/причини, като тяхното разпределение е следното:

Графика 4: Причини за смъртност

⁷⁴ Петър Москов (Министър на здравеопазването) - Реформа в системата на здравеопазването - Реформа чрез цели (от декември 2014), на: <http://www.mh.government.bg/bg/politiki/upravleniski-tseli-i-prioriteti/>

Българите умират от:

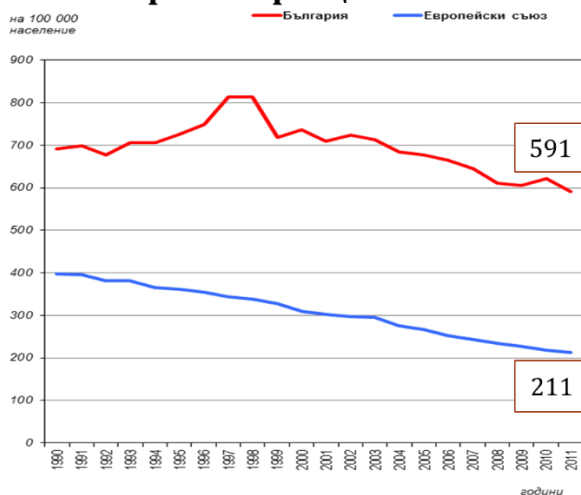


Тези 5 класа болести причиняват 92% от смъртните случаи в страната.

- Като общ дял най-голямо място заемат „Болести на органите и кръвообращението“ – 65.1%. При детската смъртност този дял е 8.5%. Не се представени данни за всички възрастови групи и въпреки, че общата тенденция е по-висока от тази в ЕС, тя е трайно низходяща. Представени са следните данни за принадлежащи към тази група заболявания/причини на смъртност.

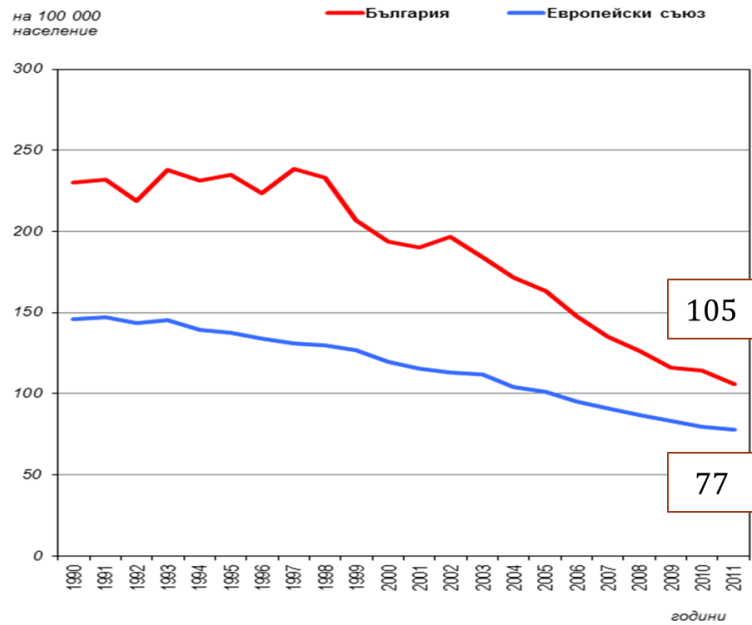
Графика 5: Сравнителна динамика на смъртността от болести на органите на кръвообращението: България и ЕС (1990-2011)

Смъртност от болести на органите на кръвообращението



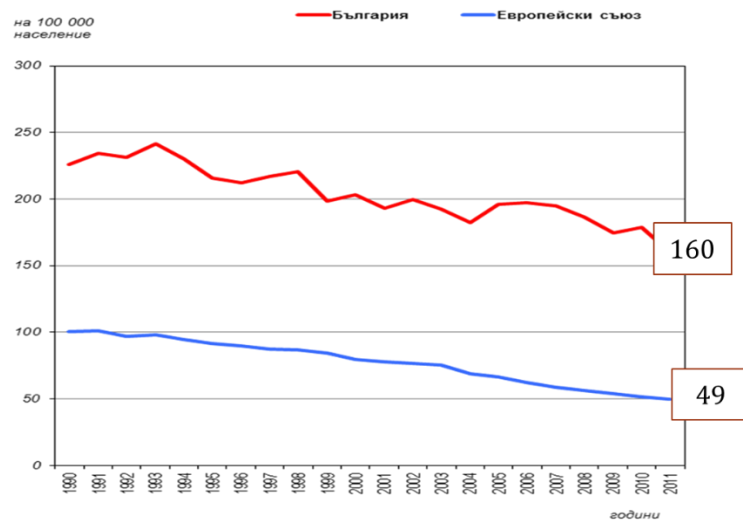
Графика 6: Сравнителна динамика на смъртността от исхемична болест на сърцето: България и ЕС (1990-2011)

Смъртност от исхемична болест на сърцето



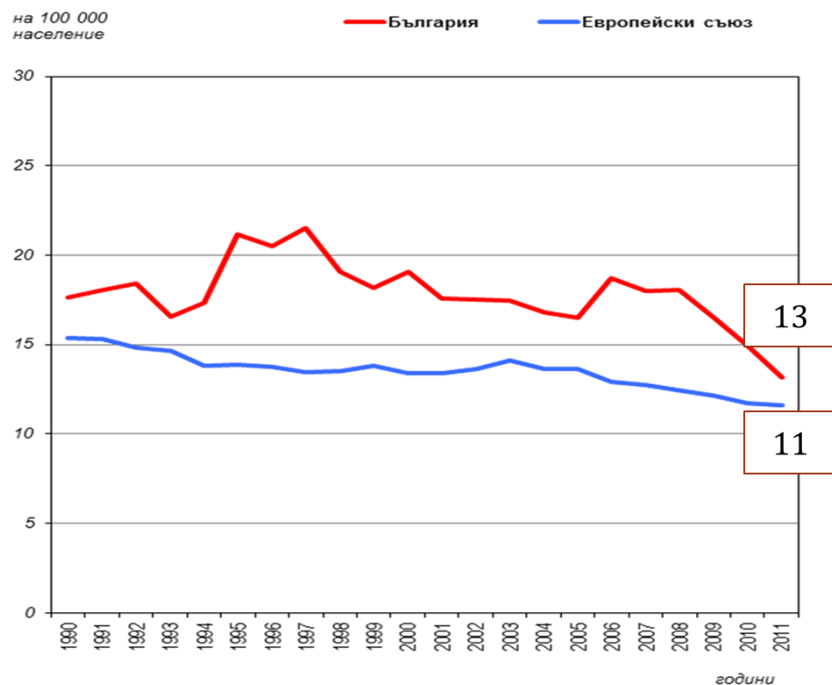
Графика 7: Сравнителна динамика на смъртността от мозъчно-съдова болест: България и ЕС (1990-2011)

Смъртност от мозъчно-съдова болест



Графика 8: Сравнителна динамика на смъртността от диабет: България и ЕС (1990-2010)

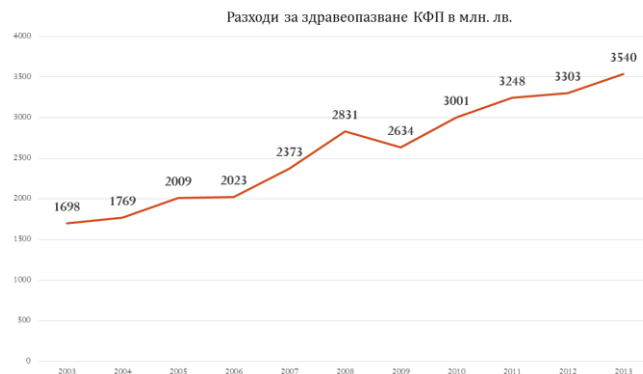
Смъртност от диабет



- И в момента не е ясна връзката заболявания – пътеки/пера/дефицити/ бюджет НЗОК/бюджет на клинични заведения; не е ясно как изложените като идейна мотивация основания на проекто-данък „вредни храни“ ще подпомогнат/„дотират“ борбата със някои (не определени, а някои) заболявания, които имат някаква връзка (медицински погледнато еднозначност и/или пряка връзка на клиничната картина при дадено заболяване трудно се установява и по-скоро не се търси, а се третира като съпътстващи фактори). С други думи, как и какво данък вредни храни ще „захранва“ – как чрез пътеки и ако да, кои, тези постъпления ще се усвояват и използват, щом липсва механизъм за целево преразпределение по географски и/или демографски критерии или специализация на клиничните заведения в лечението на такива чрез клиничните пътеки, или може би става дума за друга методология, непозната засега в практиката на/и бюджетите на НЗОК и болниците – яснота няма;
- Разходите на НЗОК съвсем не представляват всички публични разходи в системата. Публичните разходи включват и дефицитите, както този на НЗОК (2012 г. – до днес), така и на болничните заведения, които в крайна сметка отново се поемат от данъкоплатците, като се покриват от републиканския и/или местните бюджети и други пера. Освен публичните разходи за здравеопазване обаче всеки от нас доплаща за медицинските услуги под една или друга форма. Оценките за допълнителните и/или частни разходи варират в зависимост от това дали обхващат само регламентираните доплащания за здравни услуги и продукти или отчитат и други неофициални плащания, чийто стойност е значителна. Според данните, представени от

Министър Москов на 23 юни 2015,⁷⁵ частните разходи за здраве са се увеличили от 26 % през 1995 до 48.6 % през 2012 г., което почти дублира реалния (реално извършения) публичен разход, като по този начин общите разходи възлизат на 6.3 млрд. При положение, че това съотношение не нарасне допълнително, за 2015 г. може да се очаква, че общите разходи ще доближат 8 млрд. лв.;

Графика 9: Разходи за здравеопазване в млн. лв. 2003-2013



- Публичните разходи за здравеопазване за 10-годишен период нарастват значително и като дял от БВП, и като общ размер. Както е видно и в графиката по-долу, общите публични разходи за здравеопазване през 2012 г. са или над 3.3 млрд, което представлява 4.2% от БВП, през 2013 г.– 3.5 млрд. лв., или 4.5% от БВП, а през 2014 г. достигат 4 млрд. лв., което е 4.8% от постоянно линейно повишение от по 0.3% всяка година спрямо предходната на дела публичните разходи за здравеопазване спрямо БВП, чийто БВП.⁷⁶ Това означава, че през последните няколко години се наблюдава реален темп на повишение, който, от своя страна, се забавя от 0.9% между 2013 и 2012 г. на 0.4% между 2014 и 2012 г.;⁷⁷
- Независимо от постоянното повишение на публичните разходи за здравеопазване, НЗОК излиза на дефицит всяка година от този период (излишъци 2007-2010 г., балансиран след това, дефицит – 2012 г. и след това, за 2015 г. – към края на месец април⁷⁸ очаквания дефицит е 200 млн. лева

⁷⁵ Виж: [ТУК](#)

⁷⁶ Кирил Ананиев (заместник-министърът на финансите и председател на надзорния съвет на Националната здравноосигурителна каса (НЗОК), на: <http://www.minfin.bg/bg/pubs/1/9009>

⁷⁷ Станимир Хасърджиев (представител на пациентите в Надзорния съвет на здравната каса,) - прогнозираният дефицит в бюджета на НЗОК за тази година е 98 млн. Здравна поща, 28/07/2015), на: (<http://www.zdravnaposhta.net/post/index.php/novini/posledni-novini/11874-ochakva-se-defitzit-ot-98-mln-lv-v-byudzheta-na-nzok>)

⁷⁸ Владислав Горанов. Очакваният дефицит в бюджета на Касата до края на годината е 200 млн. лв. Инвестор.bg – на: <http://www.investor.bg/ikonomika-i-politika/332/a/moskov-mojem-da-vliiaem-administrativno-na-deficita-v-nzok-197234/>; виж също: Глинка Комитов (Управител на НЗОК) - Дефицитът в Националната здравноосигурителна каса към края на април е 200 млн. лв), на: (<http://econ.bg/%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8/%D0%94%D0%B5%D1%84%D0%B8%D1%86%D0%B8%D1%82%D1%8A%D1%82-%D0%B2-%D0%9D%D0%97%D0%9E%D0%9A-%D0%B5-200->

(след усвояване на резерва), а според информация от 28 юли 2015 г. прогнозираният дефицит в бюджета на НЗОК за тази година ще е 98 млн. лв.⁷⁹;

- Една от причините за натрупване на дефицити, ако проследим само едно от перата, е болничната помощ, която нараства 4 пъти за 7 години, при общо отрицателен прирѳст на населението от – 5,01%. Това е показано на следващата таблица. Делът на това перо – болничната помощ – постоянно расте през годините досега, като през 2014 достига 55% от общия бюджет на НЗОК⁸⁰;

Таблица 2: Демография на населението и динамика на постъпилите в болница⁸¹

	2005 г.	2012 г.	промяна
Население	7 718 750	7 282 041	-5,66%
0-14	1 047 051	989 786	-5,47%
15-64	5 343 220	4 897 177	-8,35%
65+	1 328 479	1 395 078	5,01%
Постъпили в болница			
Общо	1 614 313	1 961 177	21,49%
0-17	308 107	297 170	-3,55%
18-64	880 895	1 043 329	18,44%
65+	425 311	620 678	45,94%
Болнична помощ	295,1 млн. лв.	1,19 млрд. лв.	4 пъти!

Източник: НЦОЗА и НОИ

- За работоспособното население са представени следните данни и разсъждения:

„През 2013 г. смъртните случаи на лица в работоспособна възраст (20-65 години) от 4-те класа болести, най-честа причина за смърт са 18 828, в т.ч.:

- 9 952 от болести на органите на кръвообращението;
- 6 482 от онкологични заболявания;
- 941 от болести на дихателната система;
- 1 453 болести на храносмилателната система.

През 2013 г. на всеки работещ човек се падат 5 199 лв. от текущия обем на БВП на страната.

Нереализираните ползи за БВП за 2013 г. в резултат на смъртта на тези лица могат да се определят на 97 886 772 лв.“⁸²

Това разглеждане на „ползи“ и „разходи“ от гледище на БВП би имало някакъв (макар и съмнителен) смисъл, ако смъртните случаи на хората в работоспособна възраст

<http://www.mediapool.bg/ochertava-se-defitsit-ot-200-mln-leva-v-byudzheta-na-nzok-news234574.html>

⁷⁹ Станимир Хасърджиев, цит. съч. За нас не е обяснимо откъде е получена тази сума.

⁸⁰ Петър Москов, цит. съч.

⁸¹ Таблицата е от доклада на ИПИ Алтернативен бюджет с ниски данъци – 2014.

⁸² Пак там.

са следствие на моментна случайност, а не следствие на боледуване с летален изход. В общи линии процесът на боледуване и лечение също е част от БВП. Към това можем да добавим, че от фискална гледна точка колкото по-кратък е процесът на боледуване (т.е. колкото по-скоропостижно е починал някой гражданин в работоспособна възраст след като е правил вноски в НЗОК, толкова по-облекчен би бил бюджетът на касата).

- А петте национални здравни цели са както следва:

„Интегрирана профилактика, ранна диагностика и ефективно лечение на заболяванията и уврежданията сред:

1. децата от 0-1-годишна възраст, с цел снижаване на смъртността с 20% за 10-годишен период (до 6.8 на 1000 живородени деца през 2020 г.);
2. децата от 1-9-годишна възраст, с цел снижаване на смъртността с 20% за 10-годишен период (до 0.24 на 1000 през 2020 г.);
3. подрастващите и младите хора от 10-19-годишна възраст, с цел снижаване на смъртността с 20% за 10-годишен период (до 0.32 на 1000 през 2020 г.);
4. лицата в икономически активните групи от 20-65-годишна възраст, с цел повишаване на работоспособността и снижаване на смъртността с 20% за 10-годишен период (до 4.19 на 1000 през 2020 г.);
5. възрастните хора над 65 години, с цел увеличаване с 20% на средната продължителност на предстоящият живот на хората след навършване на 65 годишна възраст (до 15.6 години през 2020 г.)“

- Актуалното в момента обсъждане на разделянето на здравните пътеки в основен и допълнителен пакет, в което се отчита социално-значими заболявания, вещае наличие на разчети и анализ в тази посока от страна на МЗ. Но какъв е критерият за социална значимост можем все още само да се гадае – демографски или статистически – дали данни за динамиката на дефицитите по пера/пътеки се наблюдава на ниво здравно-осигурителна система и тя би предоставила синергия при преразпределението на средствата или пък са отчетени/открити демографски и социален профили на потреблението на здравни услуги, които нямат нищо общо със финансирането като първопричина за реформата, това е от малко значение, тъй като клиничните пътеки са нечувствителни към тях;
- С други думи, нито добавянето на нови данъци, които не можем да управляваме за целесъобразност или успеваемост чрез наличните средства, нито механичното разделяне на тези средства/пътеки, представляват реформа по същество, тъй като проблемът е именно в тях – механизмите на системата.

Правно-техническите и фискални особености на законопроекта

Неотчетени особености на регулирането на здравеопазването

Регулирането на здравословното поведение чрез облагане с данъци (т.е. повишаване на цените) на храни е възможният най-неподходящ подход.

Макар и безспорно благо, здравето се различава всички останали стоки и услуги по това, че при него едновременно са налице следните фактори:

- Продуктът „здраве“ не подлежи на лесно определение и строго индивидуален;
- Резултатът от предоставянето на услугата „здравеопазване“ е несигурен;
- Големи сегменти от дейността са доминирани от организации, които не работят за печалба;
- Ценообразуването е на административна основа и пациентът не контролира процеса;
- Плащанията се извършват от трети страни (НЗОК и, рядко, частни фондове), като в системата има прекалено много стимули за използването ѝ без да се плаща.

Както стана дума, облагането на храните не може да подобри тези фактори, поради очевидното обстоятелство, че храните са онази група стоки, която най-лесно намира заместители – внос от външна юрисдикция или чрез домашно производство.

Изследването на еластичността на храните и на разходите за тях в домакинските бюджети, включително за дела на храните и съставките, за които се допуска, че са „вредни“, убедително показват, че делът на храните в домакинските бюджети намалява, а делът на считаните за здравословни се увеличава.

ДОЗ и фиск

Законопроектът е прецедент в данъчното облагане, защото въвежда отново данък оборот, който не присъства в данъчните отношения на България вече повече от двадесет години.

- Той е замислен като данък „лукс“, но не е такъв. Приложението му ще като при акцизните стоки, но облагането е при продавачите, т.е. ни в клин ни в ръкав се въвежда наново данък оборот.
- Контролът ще е възможен през етикетирването, а етикетите ще трябва да се доказват в лицензирани (от министъра на икономиката) лаборатории. Т.е. законопроектът въвежда нов регулаторен режим, който би трябвало да вземе реда на обоснована, изискван от ЗОАРАКСД.
- Ако данъчните власти имат съмнения дали написаното съответства на съдържанието, те ще трябва да докажат съмненията си по същия начин – чрез наем на услуги на лицензирана лаборатория.
- Регионалните поделения на Агенцията по храните или на МЗ не са оборудвани и обучени да правят тази работа. А дейността им по прилагане на данъка не е бюджетирана, доколкото може да се съди - до 2018 г.

Освен създаването на хаос, законопроектът не оценя реалната ситуация, която би се получила, ако той се превърне в закон и започне да се прилага.

Един от проблемите, които не са отчетени от законопроекта и на който не е обърнато внимание в мотивите към него са възможните неформални отношения между данъчно задължените лица и контролните органи (НАП и регионалните звена на МЗ). В тази област замисълът на ДОЗ създава стимули за корупция. Той вкарва продавачи и контролбори в спор за

мерки, теглилки и количества. Взаимната подозрителност, че едната и другата страна лъже е известна в литературата от Библейски времена насам.

При спор за установените количества, той би трябвало да бъде решен в съда. Другата възможност е да се приложи общото правило във фискалните отношения, че данъкът първо се плаща, а след това се обжалва акта, с който е наложен. И в двете перспективи присъстват стимули за неформално решаване на споровете. Трудно е да се предвиди какви биха били разходите за него, както и да се изчислят разходите за съдебно решаване на споровете по прилагането на закона.

Правно-технически и юридически слабости на проектозакона

1. Законопроектът предвижда много широк кръг данъчно-задължени лица, практически всички производители и търговци на храни по чл. 4 от проектозакона. Контролът по изпълнението на данъка е сложен, почти невъзможен без значителен разход на данъчната администрация.
2. Данъчното събитие („пускане на пазара“ по чл. 7), характера на данъка, отчитането, фактурирането и задълженията на контролните органи (НАП и регионалните здравни инспекции) не са ясно опраделени. Фактически става дума за въвеждане на данък оборот, който е отменен през 1994, с въвеждането на ЗДДС.
3. Правиният анализ на консултантите на МЗ не дава необходимата защита и обяснения за избрания подход на облагане. Данъчните ставки за отделните видове подлежащи на облагане храни и хранителни добавки изглеждат произволно определени, икономическият анализ на консултантите на МЗ (който не е публичен) не дава никакви обяснения защо са предложени точно такива размери на ставките.
4. В мотивите към законопроекта се твърди, че ДОЗ „ще се дължи пропорционално на количеството продукт (в литри или килограми), пуснато на пазара“. Очевидно точно тук може да възникнат спометатите спорове за количества и мерки. И понеже „при този подход се постига постоянно облагане на основата на количество продукти“, тези спорове са неизбежни.
5. По-нататък так се казва, че „по този начин облагането не се влияе от евентуални промени в цените на производители и търговци и не се стимулира закупуването на по-големи разфасовки“. Това очевидно е така. И също е очевидно, че тежестта на данъка се носи от крайния потребител (както се казва на друго място в мотивите). Но самият дадък е изменение на цените и – поради характера на еластичността на цените на хранителните продукти – не е възможно да няма отрицателни въздействия върху оборотите на производителите и търговците.
6. Точно тези вероятно въздействия са пренебрегнати от консултантите на МЗ.
7. Заявените принципи на новото данъчно облагане фактически не съответстват на изискванията за равенство пред закона, наложени от чл. 19, ал. 2 на Конституцията. Това изискване не е спазено спрямо производителите в страната, така и по отношение на вносителите и износителите на въпросните храни. Мотивите неправилно твърдят точно обратното. Данъкът не се прилага и не може да се приложи към всички храни и заместители, нито спрямо непакетираните храни (ресторанти и други заведения за хранене), нито спрямо домашното производство.
8. При това положение българските производители и търговци са в по-неизгодно положение от вносителите, особено ако те идват от юрисдикции на ЕС, в които няма ДОЗ, ако има – той е в по-ниски ставни, или ако тамошните ставки по ДДС са по-ниски.
9. Прокараната в мотивите и в представянето на законопроекта идея, че става дума за данък „поведение“ е съмнителна и като философско-правно основание (един вид наказание за личен избор на диета, което е опасен прецедент), и защото противоречи на конституционното изискване за неприкосновеност на личния живот (чл. 32 от Конституцията).

10. Законопроектът противоречи на ЗНА, на данъчното законодателство и устройствените правила на държавния бюджет, на ЗОАРАКСД и създава прецедент специално министерство да създава данъчни задължения за гражданите и да приписва на своята администрация данъчни функции.
11. Прокламирано е съответствие на законопроекта с практиката на законодаване на ЕС, но фактически се въвежда дискриминационна практика. В мотивите към законопроекта се споменават девет страни членки с „подобен данък“. Всъщност страните са четири (като в едната той е премахнат) и българският проектозакон копира почти изцяло аналогичен закон на Унгария.
12. Чуждестранният опит е представен, меко казано, едностранчиво. Но по-важното е, че наличието на законателна практика в друга юрисдикция не е достатъчно основание за приемане на закон в България и че страната, взета за пример, има съществено различни показатели на здраве, цени и диети.
13. Проектозакънът въвежда извънбюджетна сметка и де факто нов фонд за нуждите на здравеопазването. Бюджетния характер на постъпленията в него (от ДОЗ) не е ясен. Не ясно и по каква процедура ще се решава изразходването му и как ще се допълва, ако няма приходи от ДОЗ. Но в чл. 16, ал. 2 е предвидено задължение за НАП да превежда на МЗ, МЗОН И ММС постъпилите суми в рамките на първия работен ден, следващ съответния данъчен период. По този начин формулирана разпоредба създава на практика неизпълнимо за НАП задължение, тъй като данъчно задължените лица следва да внасят данъка до края на месеца, следващ данъчния период.
14. В чл. 17, ал. 1, т. 5 от проекта е предвидено, че освободени от облагане са продукти, вложени в производството на продукти, независимо дали последните подлежат на облагане по закона. Предложението противоречи на целите на закона и на чл. 3 и създава предпоставка за широко тълкуване и избягване от данъчно облагане. Не би следвало вложените продукти да се освобождават от облагане в тези хипотези, особено ако крайният продукт отговаря на обектите на облагане по чл. 3. Тук отново възниква въпросът за дефиницията на „пускане на пазара“, която включва и производствената дейност
15. Според § 4 на преходните и заключителните разпоредби се въвежда промяна в закона за храните, с която се изисква съсредоточаване на „вредните храни“ на нарочни щандове в магазините, на които стои „ясно обозначен“ надпис „Продуктите се облагат с ДОЗ“. Само по себе си тази разпоредба е недопустима намеса в работата на частни предприятия и изпълнението на маркетингови договори и стратегии. Предвид на обхвата на списъка облагаеми храни, това изискване граничи с невъзможност за изпълнение. Ако случайно обаче се стигне до там, разходите на търговците биха били съществени, макар и трудно поддаващи се на конкретно изчисление. Това изискване също е повод за неформални отношения между търговци и контролни органи.
16. Пак там, § 5 се въвеждат изменения в закона за радиото и телевизията и закона за закрила на детето, които задължават Съветът за електронни медии и Държавната агенция за закрила на детето да „разработват критерии за оценка на съдържание, което е неблагоприятно или създава опасност от увреждане на физическото, психическото, нравственото и/или социалното развитие на децата...“ и които „следва да насърчават изграждането и поддържането на здравословен начин на живот, включително здравословен хранителен режим, при децата...“. Двата органа нямат съответната компетентност да се занимават с тази материя.
17. С чл. 16 от проектозакона фактически се въвежда „фонд“, в който се съсредоточават приходите от ДОЗ. Това е прецедент за създаване на извънбюджетни сметки, какъвто не е известен в управлението на публичните финанси на страната след 1998 г. Той противоречи на устройствените правила на бюджета, на ДПК и на принципите на надеждно управление на публичните финанси. Не по-малко важно е, че замисълът на „фонда“ е алогичен той предполага, че толкова повече средства за здраве и профилактика ще има, колкото повече се потребяват „вредни храни“.

18. Аналитичните документи към проектозакона не са публични, както не са публични и становищата на другите министерства.

Фискални и социални въздействия на така предложения „данък върху нездравословните храни“

В тази част на анализа ние правим опит да проследим фискалните и социалните въздействия от предполагаемия закон за ДОЗ.

Първоначално се абстрахираме от специфичния характер на данъка.

Понеже очакваме връщане към първоначални идеи за облагането на „вредните храни“ в отговор на възраженията на гилдиите и профсъюзите, част от сценариите на предполагаемите въздействия са стилизирани.

В тях приемаме, че данъкът ще бъде в диапазона на заявеното от Министъра – между 3 и 10 сто е най-близо до акцизното облагане. Съответно са разработени три варианта, описани по-долу. За да избегнем излишно усложняване, смятаме, че разходите по прилагането са еднакви независимо от типа данък, който би бил приложен.

Допускания и базови постановки на стилизираните сценарии

Неизбежно е, че в тази липса на информация по повод тип данък и неговата ставка, изчисленията са донякъде стилизирани. Те се основават на следното:

- Основните параметри и съотношения (дял на brutната добавена стойност и печалбата в оборота) се запазват като през 2014 г.;
- Реализираните приходи от акцизи (такси) означават намаляване на потреблението със съответния размер, като общото потребление се изменя в зависимост от еластичността на търсене спрямо цената и промяната в цената на облаганите стоки. В резултат от въвеждането на новия данък/такса се намалява оборотът на фирмите, добавената стойност в тях, brutните печалби и разходите за труд (фондът работна заплата), броят на заетите лица и съответно потреблението на работниците в тях;
- Приходите от акцизи (такси) се използват за покриването на бюджетния дефицит;
- Намаляването на бюджетния дефицит означава по-малък допълнителен държавен дълг, което спестява разходи за лихви за държавния бюджет;
- Лихвеният процент по новоемитиран държавен дълг (със срок до падежа 5 години) е 1% годишно;
- Еластичността на търсене на подлежащите на облагане стоки спрямо цената е -1 (т.е. за всеки 1% увеличаване на цената търсеното количество се понижава с 1%);
- При данъчна ставка от 3% се приема, че събираемостта на данъчните приходи ще бъде 100% (оптимистично допускане). При по-високи данъчни ставки (например, 9%) стимулите за избягване на данъчното облагане водят до

понижаване на събираемостта до 90%⁸³; в това предположение не се включва загубата на конкурентност, търсенето на заместители и заместващ внос – те са разгледани отделно;

- Данъчната ставка по предложените акцизи е между 3% и 10%. В третия разгледан сценарий се използва ставка от 9%, тъй като тя е достатъчна за реализиране на брутни приходи от 150 млн. лв., какъвто размер се обсъжда в публичното пространство от защитниците на идеята;
- Целият данък/такса се поема от потребителите, т.е. цените се увеличават с размера на данъка;
- Оценките са направени по базови цени от 2015 г.

Стилизирани сценарии на социално-икономическото въздействие на новия данък: Резултати

Първи сценарий (според дописванията на привържениците на ДОЗ за приходи от новия данък)

- За реализирането на 150 млн. лв. приходи от акцизите (таксите) е необходим оборот от 5 млрд. лв. на облагаемите стоки; (този оборот е условен – действителният оборот за 2014 г. е около 2.5 пъти по-нисък);
- Спестените разходи за лихви при намален бюджетен дефицит са около 1.3 млн. лв.;
- При този сценарий се очаква загуба на приблизително 2 864 работни места;
- При данък от 3% увеличението на цените спрямо базовия сценарий е също с 3%, което води до намаляване на потреблението с 3%;
- Намаленият оборот със 145.5 млн. лв. в икономиката води до по-ниска брутна добавена стойност (58.9 млн. лв.), по-ниски печалби, по-малък общ фонд работна заплата, по-ниски приходи от осигуровки и данък върху личните доходи и по-ниско потребление, в резултат на което възникват разходи за бюджета (нереализирани приходи от посочените данъци) в размер на 15 млн. лв.;
- Разходите за администриране на новия данък/такса се очаква да бъдат около 1.5 млн. лв.;
- Нетните ползи за бюджета при този сценарий са 130.3 млн. лв.;
- Разходите на бизнеса за съобразяване се очаква да бъдат поне 4.4 млн. лв. – това са чисти разходи за съобразяване, т.е. това са средства, които не биха отишли за инвестиции или някаква друга производствена употреба.

Втори сценарий (според действителните данни за оборотите в търговията с храни и данъчна ставка от 3%)

- Оборотът на стоките, които ще бъдат обложени с новите акцизи (по данни от НСИ за потреблението на хранителни стоки и напитки) е около 2 млрд. лв.;
- При данъчна ставка от 3% и пълна събираемост приходите от новите акцизи ще бъдат 58.2 млн. лв.;

⁸³ В публикация на Европейската комисия от 2014 се посочва, че делът на неотчетената икономика в България е 13.4%. За повече информация виж European Commission, Tax Reforms in EU Member States: 2014 Report, European Commission Taxation Papers, Working Paper N. 48 – 2014.

- Спестените разходи за лихви при намален бюджетен дефицит са около 0.5 млн. лв.;
- При този сценарий се очаква загуба на приблизително 1 145 работни места;
- Намаленият оборот в икономиката (от 58.2 млн. лв.) води до по-ниска брутна добавена стойност (23.6 млн. лв.), по-ниски печалби, по-малък общ фонд работна заплата, по-ниски приходи от осигуровки и данък върху личните доходи и по-ниско потребление, в резултат на което възникват разходи за бюджета (нереализирани приходи от посочените данъци) в размер на 6.01 млн. лв.;
- Разходите за администриране на новия данък/такса се очаква да бъдат около 0.6 млн. лв.;
- Нетните ползи за бюджета при този сценарий са 52.12 млн. лв.;
- Разходите на бизнеса за съобразяване се очаква да бъдат минимум 1.75 млн. лв.

Трети сценарий (данъчна ставка от 9% за постигане на заложените фискални цели от 150 млн. лв. приходи)

- Оборотът на стоките, които ще бъдат обложени с новите акцизи (по данни от НСИ за потреблението на хранителни стоки и напитки) е около 2 млрд. лв.;
- При данъчна ставка от 9% и събираемост от 90% приходите от новия данък/такса ще бъдат 156.3 млн. лв.;
- Спестените разходи за лихви при намален бюджетен дефицит са около 1.2 млн. лв.;
- При този сценарий се очаква загуба на приблизително 3 076 работни места;
- Намаленият оборот в икономиката (от 156.3 млн. лв.) и избягването на данъчното облагане води до по-ниска брутна добавена стойност (63.3 млн. лв.), по-ниски печалби, по-малък общ фонд работна заплата, по-ниски приходи от осигуровки и данък върху личните доходи и по-ниско потребление, в резултат на което възникват разходи за бюджета (нереализирани приходи от посочените данъци) в размер на млн. лв.;
- Разходите за администриране на новия данък/такса се очаква да бъдат около 1.6 млн. лв.;
- Нетните ползи за бюджета при този сценарий 119.2 млн. лв.;
- Разходите на бизнеса за съобразяване/избягване се очаква да бъдат 4.7 млн. лв.

Сценарий на социално икономическите въздействия според наличния проектозакон за ДОЗ (9% ставка)

Това, което прави законопроектът е да вдига цени чрез вдигане данъци. **При едната група стоки** (с подгрупи „захар“, „сол“ и „кофеин/таурин“) **увеличението на данъка ще е 9,8%**, а при групата на „частично хидрогенерирани масла“ – **46,8%**. Покачването на тези цени ще се отрази на цялото равнище на цените.

За простота на изчисленията, нека отново приемем, че данъкът е 9%.

За последните петнадесет години еластичността на пазара на храни е около -1%, а „сивата“ икономика в хранително-вкусовата промишленост и търговията (без да се броят

заведенията за обществено хранене, където делът на „сивота“ е по-висок) – около 20% през 2015 г.

Подлежащият на облагане стопански оборот според предложения от МЗ законопроект е около 3 млрд. лв.

Качествена оценка на въздействията

Отчитайки обстоятелството, че храните са най-подлежащия на заместители сегмент на пазара и еластичността, вероятните последиците са:

- a. Увеличаване на сивата икономика;
- b. Заместители от „икономика на бурканите“ (домашно и/или изобщо не подлежащо на контролиране производство и продажби) и внос – организиран, търговски и индивидуален (туристически, презграничен);
- c. Мотив на заместващия внос ще е ценовия арбитраж; за търговския внос 15-20% от крайната цена спрямо (Турция, Македония, Сърбия и особено Румъния), а при туристическия – около 30%;
- d. Заместващ внос – около 15%;
- e. Свиване на подлежащите на данъчно наблюдение обороти от около 9% (според изчисленията за еластичност);
- f. Разширяване на „сивата“ икономика и домашното производство на консерви и зимнина (т.нар. икономика на бурканите);
- g. Съкращаване на работни места.

Количествена оценка на последиците

1. В количествено и парично изражение, са много вероятни следните ефекти:
 - a. Около 4 300 работни места;
 - b. 27,4 млн. лв. по малко приходи от ДДФЛ и осигуровки (плюс разходи от фонд безработица);
 - c. В сектора, според някои оценки, са заети около 100 хил. души, поради съкращаване на обороти, заместители от внос и домашна икономика, ще бъдат пряко застрашени 4,3% (4 300 души) от работните места в сектора; става дума за намаляване на доходите на около 2 000 семейства;
 - d. Повечето от тях ще бъдат в провинцията, в общините: Балчик, Бургас, Благоевград, Варна, Велико Търново, Горна Оряховица, Костинброд, Пловдив и Своге.
2. Загуба на приходи от ДДС поради свиване на оборота и заместващ внос – 80-90 млн. лв.
3. В този смисъл, ако законът изобщо е приложим, ефектите от съобразяване с него и разходите по прилагането му ще са следните:
4. Около 40 млн. лв. ще са необходими за учредяване, оборудване и обучение на нова администрация;
5. Отделно около 2,5 млн. лв. за учредяване на нововъведения „фонд“;
6. 7 млн. лв. са съобразяване със закона от страна на фирмите, но тук не са отчетени разходите по съсредоточаване на облаганите с ДОЗ храни и напитки на нарочни щандове в търговските вериги и магазините.

Горните изчисления могат да бъдат представени нагледно в следната таблица.

Таблица 3: Социално-икономически и фискални последици

Загуба на работни места и приходи за ДБ при 3 млрд. оборот и 9% данък	
работни места	4 300
ДДС (8% свиване на оборота)	48 250 000
ДДЮЛ	60 000 000
ДДФЛ (500 лв. брутна заплата)	2 460 000
ДОО	4 428 000
НЗОК	1 868 000
Пособие (80%, 6 м.)	9 840 000
ДДС (заместващ внос 15%)	90 000 000
Административни разходи по прилагането ~10%	22 500 000
Общо загуби	238 346 000
Предполагам приход	202 000 000
Нетен приход	25 154 000
Неотчетени фактори	Стойност
Сива икономика общо за страната	17-18%
Икономика на бурканите - заместване	5% от оборота - 150 млн. лв. допълнително заместване
Заместване със сходни субстанции без данък	10-15% от оборота
Разходи за съобразяване за бизнеса	7 млн. лв.
Съдебни разходи (НАП и пр.)	Неизвестни

Загуба на работни места и приходи за ДБ при 3 млрд. оборот и 9% данък	
работни места	4 300
ДДС (8% свиване на оборота)	48 250 000
ДДФЛ (500 лв. брутна заплата)	2 460 000
ДОО	4 428 000
НЗОК	1 868 000
Пособие (80%, 6 м.)	9 840 000

ДДС (заместващ внос 15%)	90 000 000
Административни разходи по прилагането ~10%	20 000 000
Общо загуби	176 846 000
Предполагам приход	202 000 000
Нетен приход	25 154 000
Неотчетени фактори	Стойност
Сива икономика общо за страната	17-18%
Икономика на бурканите - заместване	5% от оборота - 150 млн. лв. допълнително заместване
Заместване със сходни субстанции без данък	10-15% от оборота
Разходи за съобразяване за бизнеса	7 млн. лв.
Съдебни разходи (НАП и пр.)	Неизвестни

Неотчетени последици

Не е отчетен ефекта върху общата инфлация, който ще бъде породен от тежестта на храните в потребителската кошница – 46%. Но цените могат да бъдат вдигнати и по други причини – за да се покрият разходи по прилагането на закона, защото се променя търсенето на алтернативи или просто за да се закръглят някои цени.

Според ЕВРОСТАТ потреблението на докаминтвата в България през 2013 г. (последните налицни данни) е 52.6 млрд. лв., спрямо 2012 г. то намалява с 4%. При облагането с ДОЗ около 5.7% от потреблението на домакинствата ще бъде подложено на риск. Като макроикономически ефект това ще предполага съкращаване на прогнозния ръст на БВП за 2016 г. с 0.5 – 0.8%

Следва да се има предвид, че в България домакинските разходи за храна за 1.5 пъти по-високи от средното за ЕС и три пъти по-високи отколкото в Германия. Равнищата на цените на храните са около 60% от средните за ЕС, а доходите – са на равнището на 44-45% от средните за ЕС. Няма как в тази ситуация с новия данък да не бъдат наказани по-малоимотните семейства и да не се влоши техният начин на хранене. При желание ефектите върху малоимотните семейства могат да бъдат предмет на отделно изследване.⁸⁴

Не са отчетени разходите по дела в ЕС за дискриминация и непозволена държавна помощ.

Не са отчетени вероятните разходи по съдебни разбирателства по повод спорове между данъчно-контролните органи и производителите и търговците. Очевидно е, че те ще бъдат по най-трудни, но класически казуси като спорове за бройки, количествени измервания на съдържание в храни и напитки и показания на теглилки.

Другите странични и само частично отразени в горните сметки ефекти са следните:

⁸⁴ Виж за общата динамика на цени и заплати за последните 20 години: Георги Ганев. Цени и заплати 2015 спрямо..., на: <http://www.cls-sofia.org/blog/?p=762&lang=bg>

- a. Отрицателни ефекти върху домакинските бюджети (въпреки прогреса, дяловете за храна в тях са средно около два пъти по-високи от средното за ЕС), особено на малоимотните домакинства, при които този дял е чувствително по-висок от средните за България 29 процента; на част от населението (което вероятно и не се осигурява поне в пълна степен);
- b. Риск от недохранване и по-нездравословно хранене и съответни поражения върху здравния статус на домакинства с доходи близки до МРЗ и/или средната пенсия на член от домакинството, включително поради увеличена липса на остатъчни средства за качествени и биохрани и напитки;
- c. Миграция на част от потребителите и производителите към некачествени заместители;
- d. Стимули за контролните органи да събират не подлежащи на отчитане пари на ръка;
- e. Стимули за производителите и търговците да заобикалят изискванията на закона и да мамят в количествата и теглилките.

Недостатъци на стапанската експертиза по проектозакона

Както стана дума, министърът през декември м.г. обеща на народните представители да предостави икономическия анализ на проектозакона. Към датата на приключване на този доклад това не се е случило. Тук ние ползваме неофициално копие от анализ, извършен от консултантската компания E & Y.

Консултантите на МЗ основават своя анализ на няколко съзнателно нереалистични хипотези:

1. Преполога се, че производителите и търговците „ще прехвърлят изцяло разходите върху потребителите“;
1. Че те няма да променят рецептите на своите производства и съставки на храните и безалкохолните напитки;
2. Съответно промените в количествата храни и напитки на пазара не се променят или промените са незначителни и че наличните количества храни и напитки на пазара са равни на тези, които се потребяват
3. 100% събираемост на данъците;
4. Няма да има допълнителни разходи за държавния бюджет и данъчните и контролните органи;⁸⁵
5. Съкращаване на потреблението;
6. Но без появата на заместители, заместващ внос и домашно производство на заместители;
7. Всяка загуба на приходи от ДДС в държавния бюджет се неутрализира от потребление на други стоки и услуги;
8. Непреките ефекти от ДОЗ не се разглеждат, „защото са извън заданието на консултанта“, формулирано от МЗ;
9. Съответно не са разгледани вероятните съкращения на оборотите и инвестициите;
10. Затова не са разгледани загубите подоходен данък на засегнатите физически и юридически лица;
11. И пак поради тази причина не са отчетени загубите на приходи в НОИ и НЗОК;
12. Не са разгледани административните разходи от нововъведената данъчна тежест.

⁸⁵ Виж: E & Y, Health tax impact assessment, October 2015, Draft, непубликувано, с. 22-24.

Въпреки нереалистичните допускания, E & Y описват следните два сценария на въздействията:

1. Най-лош сценарий:
 - a. Годишен приход от ДОЗ – 300 млн. лв;
 - b. Загуба на приход от ДДС – 88 млн. лв.;
 - c. Загуби на производителите – 361 млн. лв;
 - d. Работни места под заплаха – 3 750;

2. При изключване на храните, за които няма достатъчно данни, консервативен сценарий:
 - a. Годишен приход от ДОЗ – 261 млн. лв.;
 - b. Загуба на приход от ДДС – 35 млн. лв.;
 - c. Загуби на производителите – 361 млн. лв.;
 - d. Работни места под риск – 1 868.⁸⁶

[Конкуренция, заместващ внос и „икономика на бурканите“ \(допълнение към сценариите\)](#)

През юли 2014 г. вече разгледания нарочен доклад, поръчан от ГД „Предприятия и промишленост“ на ЕК установи, че в страните, приложили такъв данък се губят конкурентоспособност, инвестиции и работни места. Това най-добре се вижда от прегледа на провалилите се опити на Дания, Унгария, Финландия и Франция в първата и втората част на този доклад.⁸⁷

Международна конюнктура и загуба на ДДС

България е в по-особено положение: Румъния неотдавна (в сила от април т.г.) намали облагането на храните до 9% ДДС. Български потребители започнаха да се снабдяват оттам. Ефектите на този заместващ внос засега не могат да бъдат точно пресметнати, защото още не са отразени в статистиката.

В зависимост от това какъв ще бъде данъкът върху т.нар. нездравословни храни в България, трансграничният арбитраж (разликата в цените) ще е между 18 и 25%. Това е достатъчен стимул за заместващ внос и индивидуално снабдяване от отвъд Дунава. Т.е. мярката ще подкрепи производството и плащането на данъци в Румъния.

Ако предположим, че оборотът на предполагаемите за облагане храни през 2015 г. се запазва на равнището на 2 млрд. лв. и заместващият внос би бил 15%, ще получим, че общата загуба на оборот би била 300 млн. лв. Това означава 60 млн. загуби на приходи от ДДС.

⁸⁶ Виж: Пак там, с. 5л

⁸⁷ Виж: Food taxes and their impact on competitiveness in the agri-food sector (EU Ref. Ares(2014)2365745 - 16/07/2014). ECORYS, Rotterdam, 2014, p. 24-34.

Икономика на бурканите

Както в цитираното изследване на ECORYS за ЕК, така и в прегледа на опита на отделните страни един от изрично посочените ефекти е, че относително малоимотните потребители емигрират към по-нискокачествени заместители.

При относително ниски доходи и за по-малоимотните домакинства новият данък ще стимулира и връщане към т.нар. „икономика на бурканите“, която и така е традиционно характерна за България. Подготовката на „зимнина“ у дома – най-вече туршии, компоти и конфитюри – предполага използването на захар и сол, които няма как да бъдат повлияни от политиките на „задължително реформулиране“ на диетата и облагане на добавените захар и сол.

Обяснение на някои концепции

Критериите за ефективно използване на акцизи са следните:

- ниска еластичност на търсене спрямо цената;
- голямо производство от малък брой фирми;
- липса на необлагаеми алтернативни продукти;
- ниски административни разходи и разходи за съобразяване.⁸⁸

Посочените критерии като цяло не се изпълняват в направеното предложение за въвеждане на нов данък/такса.

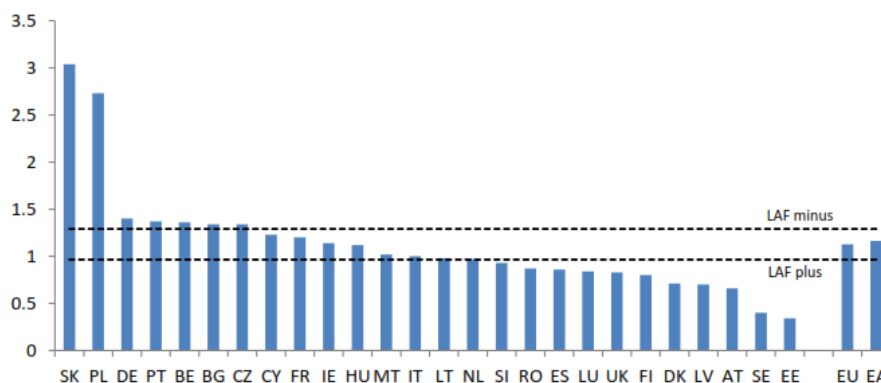
Данъците пораждат три вида разходи за обществото:

- Понижаване на ефективността – производителите и потребителите променят поведението си, за да намалят данъците, които плащат;
- Административните разходи се понасят от държавата за изграждането, прилагането, оценката, събирането и одита на данъците;
- Разходите за съобразяване се понасят от данъкоплатците при плащането на данъци – запознаване с данъчното законодателство, попълване и подаване на данъчни декларации. Обикновено тези разходи се разпределят неравномерно сред данъкоплатците и се отразяват по-тежко върху малките фирми.

В България през 2014 г. според данните на Министерството на финансите административните разходи възлизат на приблизително 1% от събраните данъчни приходи. (Административните разходи са 227 млн. лв., докато данъчните приходи са 23 028 млн. лв.). Следователно, за събирането на допълнителни около 150 млн. лв. административните разходи ще са около 1.5 млн. лв., ако се предположи, че новият данък е приложим при 100% запазена ефективност на администрацията.

⁸⁸ За повече информация виж Christine Shekidele, Measuring the Compliance Costs of Taxation Excise Duties 1995-96, The African Journal of Finance and Management, Vol. 7, No. 2, pp 72-84.

Графика 9: Разходи за събиране на данъци, 2011 (на 100 събрани единици нетни приходи)



Източник: European Commission, Tax Reforms in EU Member States: 2014 Report, European Commission Taxation Papers, Working Paper N. 48 – 2014

Разходите за съобразяване са тези, които се понасят от данъкоплатците или трети страни, при изпълнение на изискванията за съобразяване с определена данъчна система. Те включват разходите за счетоводно отчитане, деклариране, изплащане на данъците за техните продукти, доходи и работници, заедно с разходите за придобиване на знание за правните задължения и наказания.

По-детайлната структура на разходите за съобразяване е следната:

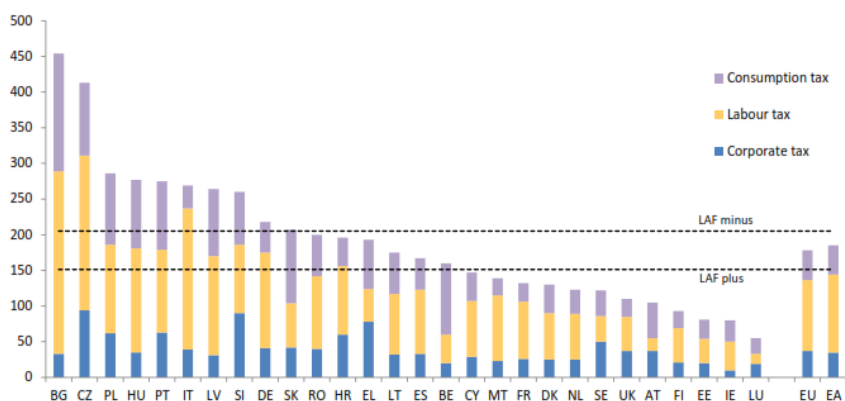
- Парични разходи за персонал:
 - ✓ разходи за собствения персонал на експертни и мениджърски позиции, който се занимава с определянето на данъчните задължения, подаването на данъчни декларации и плащанията по тях;
 - ✓ външни разходи – заплащане на външни счетоводители и данъчни консултанти;
- Парични разходи за време – ако е необходимо данъчното задължение да се плати преди получаването на паричния поток от продажбите, освен това разходите за застраховки, сигурност по отношение на стоките, които се облагат с данък;
- Разход на време – това е разходът на време, което се изразходва за съобразяване с данъчните закони, от собственик на малък бизнес. Той също се оценява в пари;
- Психически разходи – това са негативни емоции, породени от общуването с данъчни служители. Те са трудни за измерване в парична форма.

Според индекса PWC Paying Taxes 2015 разходите за съобразяване със законодателството относно данъците върху потреблението са 165 часа, докато средно за Европейския съюз и Европейското икономическо пространство тези разходи са 55 часа. Следователно, в България времето за съобразяване е средно три пъти повече отколкото в ЕС. Аналогична е ситуацията по отношение на данъчното облагане като цяло

– времето за съобразяване в България е 454 часа, докато в ЕС е 176 часа⁸⁹. При равни други условия това означава, че негативните ефекти на новите данъци по линия на разходите са съобразяване ще са три пъти по-тежки от тези средно за ЕС.

При пресмятане на съотношението между разходите за съобразяване и реализираните данъчни приходи се получава около 0.03. Тази оценка се базира на вече посочените данни, на данни за цената на 1 час труд и на броя на засегнатите предприятия, както и на действителните приходи от данъци върху потреблението през 2014 г. По този начин се получава, че разходите за съобразяване ще са около 4.8 млн. лв.

Графика 10: Разходи за съобразяване в часове за средно предприятие в резултат от данъчните системи, 2012 г.



Източник: European Commission, Tax Reforms in EU Member States: 2014 Report, European Commission Taxation Papers, Working Paper N. 48 – 2014

Тези сметки също са неизбежно стилизирани. Когато е налице Проектозакон за облагане на нездравословните храни, ще бъде възможно да се прецени какви са действителните разходи за съобразяване. Поради факта, че става дума за нов данък, разходите по съобразяване ще трябва да включат допълнителни разходи по етикетирането (повтарящи се разходи), инструкции и обучение на данъчен и митнически персонал (еднократни разходи), по-високи разходи за отчетност и контрол (повтарящи се), разходи на производителите за заместители и нагаждане на технологиите, както и разходи за работа с държавната администрация.

Влияние на еластичността на търсенето

Еластичността на търсенето количество спрямо цената на подлежащи на облагане с новия данък храни и безалкохолни напитки е необходим показател за определяне на отклоненията в потреблението в резултат на новия данък, които, от своя страна, оказват влияние върху потенциалните преки приходи в бюджета от данъци – акцизи, ДДС, а индиректно и чрез веригата на доставките и индуцираните ефекти чрез намаляването на броя на заетите и реализираните обороти. Дългосрочната еластичност на търсенето на

⁸⁹ Източник: <http://www.pwc.com/gx/en/paying-taxes/comparative-modeller.jhtml>

„вредни“ стоки се определя на стойност -1 (въз основа на данни за периода 2005-2014 г. от НСИ), подобни стойности са получени при детайлно изчисляване на показателя и в други икономики от ЕС.⁹⁰

Определянето на еластичността е въз основа на среднопретеглени с дела в общото количество цени на основните видове продукти и общото потребление на стоки, които ще се облагат с предлагания данък/такса като процент от общото потребление по години съгласно статистиката на НСИ (47%). Очакваното потребление на стоки под облагане се базира на прогнозата за очакваните постъпления към държавния бюджет от 150 млн. лева. Въз основа на изменението в среднопретеглените цени в последователни години се проследяват промените в потребяваното количество храни и безалкохолни напитки, което е резултат от съотношението на паричната стойност на потреблението и средната цена. По-нататък поради значителното въздействие на увеличаване на потреблението в резултат на средно нарастване на работните заплати за разглеждания период от около 11% годишно, този ефект се премахва, като увеличеното потребление във физически обем се премахва от изменението в търсените количества в съседните години. При динамиката на икономическия растеж, доходите на домакинствата, структурата на потребление и дела на облагаемите стоки средната стойност на дългосрочната еластичност е приблизително -1. Тя се отразява в намаление потреблението при въвеждането на данъка и е аналогична за сценария с по-малко потребление на „вредни“ стоки.

⁹⁰ Richard Tiffin, Kelvin Balcombe, Matthew Salois, Ariane Kehlbacher, Estimating Food and Drink Elasticities, University of Reading, November 23, 2011:
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/137726/defra-stats-foodfarm-food-price-elasticities-120208.pdf

Констатации и изводи

Международен опит

Опитът показва, че във всички страни, въвели данъци върху храните, се правят изключения за едни храни за сметка на други, което в крайна сметка не променя хранителните навици на хората и те приемат подобна политика като такава, загрижена повече за фиска отколкото за техното здраве. Не се наблюдават и положителни фискални ефекти.

В икономически план негативните последици са за: конкурентоспособността, заетостта, равните условия на пазара, непозволена от законите на ЕС държавна помощ към едни производители за сметка на други, каквато е констатацията на анализ, поръчан от ЕК през 2014 г. Страните от ЕС, където се прилага подобно облагане се натъкват на проблеми, които ги принуждават или да се откажат от него или да променят законодателството. Техният опит е основание други страни (Белгия, Великобритания, Германия и Естония) да се откажат от подобни реформи.

Здравните цели – непостижими

За България е сигурно, че заявените здравни цели няма да бъдат постигнати.

При храните със сол ще бъде обложено около 1% от потреблението, останалите 99% се приемат с хляба, сиренето, колбасите, фабричните и домашните консерви, но не попадат в обхвата на данъка – не е удобно политически.

Консумацията на енергийни напитки допринася около 1% от средния прием на кофеин. Ако има заплаха за здравето, тя е в употребата им с твърд алкохол, който вече е обложен с висок акциз. Новият данък най-много да стимулира по-некачествени заместители.

Ако изобщо има влияние върху диетичните навици и потреблението по повод храните със захар (безалкохолни напитки, компоти, сладолед и пр.), стимулираното въздържание ще засегне не повече от 6% от калорийния прием.

Ако има проблем със здравето, той би бил в съответните 99 и 94% потребление на захар и сол, а не в планираните за облагане храни. Много е вероятно такава причинно-следствена връзка да не съществува изобщо. Според данните на НСИ за потреблението на храни върхът на потреблението на храните, нарочени сега за вредни, е в средата на 80-те години на XX век. Оттогава досега то се свива с 20-25% (в зависимост кои храни се имат предвид).

България е сред страните с най-ниско средно ниво на затлъстяване (11-12%) в ЕС. Наблюдава се силен ръст на затлъстяването с възрастта – процентът на затлъстелите сред хората в пенсионна възраст (55-75 г.) е над 2 пъти по-висок от средния. Това означава, че структурата на населението в България е една от причините за „видимия ръст“ на затлъстяването. Има данни за регистриран ръст на затлъстяването в България

сред хората с най-ниски доходи в големите градове, сред които доскоро основен проблем са били недохранването и поднорменото тегло.

В България се наблюдава комбинация от сравнително: а) ниско ниво на консумация на храни (измерено в калориен прием); б) ниско ниво на потребление на таргетираните продукти; в) ниско ниво на физическа активност; г) високо ниво на заседнал начин на живот и д) голяма група хора с ниски доходи.

Водещите причини за затлъстяване в България са: а) липсата на физическа активност; б) заседналият начин на живот и в) липсата на информираност и невъзможността на хората с най-ниски доходи да се хранят правилно.

Таргетираните напитки вероятно имат значим принос към приема на кофеин сред младите хора (13-29 г.), но той е далеч от нездравословните нива. За такива може да се говори само сред силно ограничена група младежи с висока покупателна способност, където данък от 3-10% няма да се отрази на търсенето.

Консумацията на храни с високо съдържание на транс-мазнини е най-широко разпространена сред две основни групи: а) потребителите с най-ниски доходи и най-ниска здравна култура и б) децата като основни потребители на въпросните продукти. За тези с ниски доходи данъкът ще влоши бюджетите на домакинствата за храна и ще ги накара да търсят заместители.

Трудно преодолима фискална неефективност

Въпреки заявената идейна обосновка и мотивацията за въвеждане на нов данък – подпомогне/„дотиране“ на борбата с някои заболявания:

- не е изяснена връзката на между заболяванията, споменати в аргументацията за въвеждане на данъка и търсения корективен ефект от неговото въвеждане – чрез намаляване на потреблението на предполагаемо вредните храни/напитки и/или чрез дотиране на „профилактика, ранна диагностика и ефективно лечение“;
- при настоящия начин на функциониране и финансиране на системата, второто е на практика неизпълнимо, тъй като и в момента няма механизъм, по който целево да се усвоят и/или проследят постъпленията и резултатите при такава голяма гама от случаи, като общ дял;
- Една от причините за натрупване на дефицити, ако проследим само едно от перата, е болничната помощ, която нараства 4 пъти за 7 години, при общо отрицателен прираст на населението от – 5.01%. Това е показано на следващата таблица. Делът на това перо – болничната помощ – постоянно расте през годините до сега като през 2014 достига 55% от общия бюджет на НЗОК. Новият данък не би могъл да реши тези проблеми.

Сценарии на фискалните и социално-икономическите въздействия на новия данък

Различните възможности за осъществяване на тези последици могат да бъдат онагледени от средната таблица.

Таблица 4: Фискални и социално-икономически последици при стилизираните сценарии

Сценарии / показател	3%/145.5 млн. лв. приход	3%/58.2 млн. лв. приход	9%/156.6 млн. лв. приход
Загуба на работни места	2 864	1 145	3 076
Увеличение на цените	3%	3%	9-10%
Нереализирани данъци	-15.0 млн. лв.	-6.0 млн. лв.	-36.7 млн. лв.
Нереализиран ДДС	-3.2 млн. лв.	-1.3 млн. лв.	-24.0 млн. лв.
Разходи за бизнеса	4.4 млн. лв.	1.7 млн. лв.	4.7 млн. лв.

При допусканията според проектозакона за ДОЗ, предполагаемите въздействия са още по-отрицателни.

Таблица 5: Преки загуби от ДОЗ

Загуба на работни места и приходи за ДБ при 3 млрд. оборот и 9% данък	
работни места	4 300
ДДС (8% свиване на оборота)	48 250 000
ДДЮЛ	60 000 000
ДДФЛ (500 лв. брутна заплата)	2 460 000
ДОО	4 428 000
НЗОК	1 868 000
Пособие (80%, 6 м.)	9 840 000
ДДС (заместващ внос 15%)	90 000 000
Административни разходи по прилагането ~10%	22 500 000
Общо загуби	238 346 000

Заместващ внос и икономика на бурканите

Поради възможностите внос и за трансграничен арбитраж (разликата в цените), маржът би бил между 18 и 25% от цената на дребно. Това е достатъчен стимул за заместващ внос и индивидуално снабдяване от отвъд Дунава. Т.е. мярката ще подкрепи производството и плащането на данъци в Румъния. Това означава 60 млн. загуби на приходи от ДДС при заместващ внос от 15%. Към тази сума следва да се добавят от до 30 млн. лв. икономика на бурканите.

При относително ниски доходи и за по-малоимотните домакинства новият данък ще стимулира и връщането към т. нар. „икономика на бурканите“, която и така е традиционно характерна за България. Подготовката на „зимнина“ у дома – най-вече туршии, компоти и конфитюри – предполага използването на захар и сол, които няма как да бъдат повлияни от политиките на „задължително реформулиране“ на диетата и облагане на добавените захар и сол.

Източници

Alza de impuestos no frena el consumo de chatarra y refrescos, Nacion, 10-8-2015, at:<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/sociedad/2015/08/10/alza-de-impuestos-no-frena-el-consumo-de-chatarra-y-refrescos>

Кирил Ананиев (заместник-министърът на финансите и председател на надзорния съвет на Националната здравноосигурителна каса (НЗОК), на: <http://www.minfin.bg/bg/pubs/1/9009>

Ian W. Barclay 1 and Jennie Brand-Miller, The Australian Paradox: A Substantial Decline in Sugars Intake over the Same Timeframe that Overweight and Obesity Have Increased, Nutrients 2011, 3, pp. 491-504, at: <http://www.mdpi.com/2072-6643/3/4/491>

Petr Barton, Sugar taxation won't work and anyway, there's a better way. Institute for Research in Economic and Fiscal issues, 22 December 2015, at: <http://en.irefeurope.org/Sugar-taxation-won-t-work-and-anyway-there-s-a-better-way,a1129>

João Joaquim Breda, Stephen HughWhiting, Ricardo Encarnação, Stina Norberg, Rebecca Jones, Marge Reinap, and Jo Jewell, Energy drink consumption in Europe: a review of the risks, adverse health effects, and policy options to respond, Frontiers in Public Health, 14 October 2014

Българите гледат най-много телевизия в Европа, Дневник, 2-7-2015, на http://www.dnevnik.bg/tehnologii/2015/07/02/2564973_bulgarite_gledat_nai-mnogo_televiziia_v_evropa/

БНР: <http://bnr.bg/post/100592037/predstavat-proekta-za-danaka-varhu-vrednite-hrani-prez-septemvri>

The British Medical Journal, Head to Head Debate on Sugar Taxes under the title Could a sugar tax help combat obesity?, at: <http://www.bmj.com/content/351/bmj.h4047>

California Implements Nations First 'Fat Tax', at: <http://nationalreport.net/california-implements-nations-first-fat-tax/>

Anusuya Chatterjee and Ross C. DeVol, Waistlines of the World: The Effect of Information and Communications Technology on Obesity, Milken Institute, August 2012, at: <http://www.milkeninstitute.org/publications/view/531>

CoffeineInformer, at <http://www.caffeineinformer.com/caffeine-what-the-world-drinks>

Laura Cornelsen and Angela Carreido, Health-related taxes on foods and beverages, Food Research Collaboration, November, 2013, at <http://foodresearch.org.uk/health-related-taxes-on-food-and-beverages/>

Barrie Craven, Michael L. Marlow, & Alden Shiers, "Fat Taxes and Other Interventions Won't Cure Obesity", Economic Affairs, № 32.2, 2012

Patrick Basham and John Luik, Hard Truths about Soda Taxes, Cato Institute, Human Events, July 2010

Daily calorie supply per capita by source, EUROSTAT

http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=t2020_rk100

Richard Dobbs et. al., Overcoming obesity: An initial economic analysis, McKinsey Global Institute, November 2014, p. 5, at:

http://www.mckinsey.com/insights/economic_studies/how_the_world_could_better_fight_obesity

Barbara Driessen, Zucker-Fett-Steuer Soll Fettleibigkeit eindaemmen, Die Welt, 21.5.2014, at:

<http://www.welt.de/gesundheit/article128257815/Zucker-Fett-Steuer-soll-Fettleibigkeit-eindaemmen.html>

EFSA: <http://www.efsa.europa.eu/en/efsajournal/pub/4102.htm>

E & Y, Health tax impact assessment, October 2015, Draft, не публикувано

Richard A. Epstein, The Classical Liberal Constitution: The Uncertain Quest for Limited Government, Harvard, Cambridge, 2014

EUROBAROMETER: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_412_en.pdf

European Commission, Tax Reforms in EU Member States: 2014 Report, European Commission Taxation Papers, Working Paper N. 48 – 2014

European Society of Cardiology: http://www.escardio.org/static_file/Escardio/EU-Affairs/esc-position-paper-on-tfa.pdf

EUROSTAT, Overweight and obesity - BMI statistics, at: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Overweight_and_obesity_-_BMI_statistics .

EUROSTAT, Healthdata:

http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=t2020_rk100 и <http://vizhub.healthdata.org/obesity/>

EU Salt Report, at: : http://ec.europa.eu/health/nutrition_physical_activity/docs/salt_report1_en.pdf

Food taxes and their impact on competitiveness in the agri-food sector (EU Ref. Ares(2014)2365745 - 16/07/2014). ECORYS, Rotterdam, 2014

Георги Ганев. Цени и заплати 2015 спрямо..., на: <http://www.cls-sofia.org/blog/?p=762&lang=bg>

Мара Георгиева, Десислава Николова, Сладко-соленият акциз на Москов, Капитал, 6 юни 2015 г., на: http://www.capital.bg/biznes/kompanii/2015/06/06/2547711_sladko-soleniat_akciz_na_moskov/

Годишен доклад за състоянието на здравето на гражданите и изпълнението на Националната здравна стратегия за 2013 г.

Владислав Горанов. Очакваният дефицит в бюджета на Касата до края на годината е 200 млн. лв. Инвестор.bg – на: <http://www.investor.bg/ikonomika-i-politika/332/a/moskov-mojem-davliiaem-administrativno-na-deficita-v-nzok-197234/>

Global Industry Estimates Database

Nathan Grey, UK political party rules out sugar or fat tax, but takes aim at advergames, 10 July 2014, FoodNavigator.com

Станимир Хасърджиев (представител на пациентите в НЗОК). Прогнозираният дефицит в бюджета на НЗОК за тази година е 98 млн. Здравна поща, 28/07/2015), на:
(<http://www.zdravnaposhta.net/post/index.php/novini/posledni-novini/11874-ochakva-se-defizit-ot-98-mln-lv-v-byudzheta-na-nzok>)

Хранителен прием сред деца на възраст от 1 до 19 г. и хранителен статус на населението в България: <http://ncphp.government.bg/news/1299-news06102015.html>

Христо Хинков, Боян Захариев, Светлана Аврамова - Анализ на приходи и разходи по клинични пътеки в областна многопрофилна болница, София, ИОО, 2011, на:
http://www.osi.bg/cyeds/downloads/MBAL_brief.pdf

Adam Hoffer, Rejeana Gvillo, William F. Shughart II, and Michael D. Thomas, Regressive Effects: Causes and Consequences of Selective Consumption Taxation, Mercatus Center, George Mason University, March 2015

Anemona Hortokollos, Failure of State Soda Tax Plan Reflects Power of an Antitax Message, The New York Times, July 2, 2010

ИНМЕ, : <http://vizhub.healthdata.org/obesity/>

The Impacts of Selective Food and Non-Alcoholic Beverages Taxes, International Tax & Investment Center, Issues Paper, February 2013

ИПИ Алтернативен бюджет с ниски данъци – 2014

Jen Kalaidis, Should the U.S. adopt a fat tax?, The Week, February 25, 2013, at:
<http://theweek.com/articles/467316/should-adopt-fat-tax>

Olga Khazan, What the world can learn from Denmark's failed fat tax, The Washington Post, November 11, 2012

Глинка Комитов (Управител на НЗОК) - Дефицитът в Националната здравноосигурителна каса към края на април е 200 млн. лв), на:
http://econ.bg/%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8/%D0%94%D0%B5%D1%84%D0%B8%D1%86%D0%B8%D1%82%D1%8A%D1%82-%D0%B2-%D0%9D%D0%97%D0%9E%D0%9A-%D0%B5-200-%D0%BC%D0%BB%D0%BD-%D0%BB%D0%B2-%D0%BA%D1%8A%D0%BC-%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%8F-%D0%BD%D0%B0-%D0%B0%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BB_l.a_i.675539_at.1.html

Rob Lyons and Christopher Snowdon, Sweet Truth – Is there a market failure in sugar?, Institute of Economic Patrick Lukiani, Mexico: Another fat tax fail, National Post, February 3, 2015

Петър Москов: Вредните храни ще бъдат маркирани като такива, Труд, 29 май 2015 г., на:
<http://www.trud.bg/Article.asp?ArticleId=4793685>

Петър Москов (Министър на здравеопазването) - Реформа в системата на здравеопазването - Реформа чрез цели (от декември 2014), на:

<http://www.mh.government.bg/bg/politiki/upravleniski-tseli-i-prioriteti/>

NCBI: The Fat of the Land: Do Agricultural Subsidies Foster Poor Health?:

<http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1247588/>

NCBI: Prevalence of obesity and overweight among urban adults in Bulgaria:

<http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/18410706>

Shu Wen Ng, Megan M. Shlining, Barry M. Popkin The Healthy Weight Commitment Foundation Pledge, Calories Sold from U.S. Consumer Packaged Goods, 2007–2012, American Journal of Preventive Medicine, October 2014, Volume 47, Issue 4, Pages 508–519, at:

[http://www.ajpmonline.org/article/S0749-3797\(14\)00248-7/abstract](http://www.ajpmonline.org/article/S0749-3797(14)00248-7/abstract)

NFS Journal: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2352364615000024>

НСИ, Потребление на домакинствата:

<http://www.nsi.bg/bg/content/3255/%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%88%D0%BD%D0%B8-%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D0%B8>

Michelle Persad, France Votes To Ban Models Under A Certain Body Mass Index, Huffington Post, 4-3-2015, at: http://www.huffingtonpost.com/2015/04/03/france-models-body-mass-index_n_6999244.html

Стефка Петрова, Облагане на нездравословните храни. Национален център за обществено здраве и анализи (без дата), на: http://ncphp.government.bg/files/Prof_Petrova-Danak_nazdravoslovni_hrani.pdf

Public Health Tax Study: Hungary, PWC, 2 September 2013.

PWC, Paying Taxes, 2015, at: <http://www.pwc.com/gx/en/paying-taxes/comparative-modeller.jhtml>

Боян Рашев. Данък „вредни храни“ – тънката червена линия на един син избирател – Дневник, 19 юли 2015

Refresqueras eliminan 1,700 empleos por impuestos, Por: Ilse Santa Rita, 07 de julio de 2015
CNNExpansión

Gavin Sandercock, Focus on fitness not fatness, University of Essex, BBC, February 2015

Christine Shekidele, Measuring the Compliance Costs of Taxation Excise Duties 1995-96, The African Journal of Finance and Management, Vol. 7, No. 2, pp 72-84.

Красен Станчев. Защо ни е дънък „вредни храни“. – Мениджър, бр. 7 (201), юли-август, 2015

ScienceNews: A Trans Fat Substitute Might Have Health Risks Too:

<https://www.sciencenews.org/blog/food-thought/trans-fat-substitute-might-have-health-risks-too>

Scientific Opinion on the safety of caffeine, EFSA Panel on Dietetic Products, Nutrition and Allergies (NDA)

Christopher Snowdon, *The Proof of the Pudding: Denmark's Fat Tax Fiasco*, London, IEA, May 2013

Christiane Schroeter, Jayson Lusk, Wallace Tyner, *Determining the impact of food price and income changes on body weight*, Arkansas State University, College of Agriculture, State University, AR 72467, USA

Scientific American, *It is Time to End the War on Salt*, at:

<http://www.scientificamerican.com/article/its-time-to-end-the-war-on-salt/>

Scientific Opinion on the safety of caffeine, EFSA Panel on Dietetic Products, Nutrition and Allergies (NDA), European Food Safety Authority (EFSA), Parma, Italy, *EFSA Journal* 2015;13(5):

Stanford Medicine: *Lack of exercise, not diet, linked to rise in obesity*, Stanford research shows:

<https://med.stanford.edu/news/all-news/2014/07/lack-of-exercise--not-diet--linked-to-rise-in-obesity--stanford-.html>

Technology and Culture: *The Perfect Solution: How Trans Fats Became the Healthy Replacement for Saturated Fats*

http://muse.jhu.edu/login?auth=0&type=summary&url=/journals/technology_and_culture/v053/53.1.schleifer.html

Silke Thiele *Fat tax: a political measure to reduce overweight? The case of Germany*, at:

<http://econpapers.repec.org/paper/agseaa115/116393.htm>

Anne Marie Thow, Stephen Jan, Stephen Leeder, and Boyd Swinburn, *The effect of fiscal policy on diet, obesity and chronic disease: a systematic review*, *Bulletin of the World Health Organization* 2010;88:609-614. doi: 10.2471/BLT.09.070987

Richard Tiffin, Kelvin Balcombe, Matthew Salois, Ariane Kehlbacher, *Estimating Food and Drink Elasticities*, University of Reading, November 23, 2011:

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/137726/defra-stats-foodfarm-food-price-elasticities-120208.pdf

Richard Tiffin, Director of the Centre for Food Security at the University of Reading, *Britain needs action on obesity, but the evidence for sugar tax is thin*, *The Telegraph*, 26 June 2014.

Paula R Trumbo and Crystal R Rivers, *Systematic review of the evidence for an association between sugar-sweetened beverage consumption and risk of obesity*, 'Nutrition Reviews', Volume 72, Issue 9, pp. 566–574

UNESDA

WHO, *Bulgaria WHO Profile*, at:

http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0020/243290/Bulgaria-WHO-Country-Profile.pdf

WHO Europe,

WHO: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs393/en/>

WHO, Obesity and overweight, Fact sheet No 311 (Updated January 2015, at :
<http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs311/en/>

Вредни храни срещу вреден данък. Медиароол.Бг (виж тук: <http://www.mediapool.bg/vredni-hrani-sreshtu-vreden-danak-news236226.html>

Brian Wansink, Andrew S. Hanks, David R. Just, From Coke to Coors: A Field Study of a Fat Tax and Its Unintended Consequences, Cornell University, The Ohio State University, Cornell University - Dyson School of Applied Economics and Management, 2015

Richard Williams and Katelyn Christ, Taxing Sin, Mercatus Center, George Mason University, No 55, July 2009, at: <http://mercatus.org/publication/taxing-sin>

Здравното министерство очаква около 200 млн. лв. от данък вредни храни. Медианул, 30 май 2015 г., на <http://www.mediapool.bg/zdravnoto-ministerstvo-ochakva-okolo-200-mln-lv-ot-danak-vredni-hrani-news234731.html>

Silvia Zucconia, Chiara Volpatoa, Felice Adinolfia, Evita Gandini, Enrica Gentileb, Alberico Loi, Linda Fioritip, Gathering consumption data on specific consumer groups of energy drinks, EFSA, External Scientific Report, 2013