



מיסוי משקאות קלים מטעמי בריאות

כתיבה: מרב פלג-גבאי | אישור: שלי לוי, ראש צוות

תאריך: כ' בחשוון תשפ"א, 26 באוקטובר 2021

סקירה

תוכן עניינים

1.....	תמצית.....	
5.....	מבוא	.1
8.....	משקאות קלים וצריכת סוכר עודפת.....	.2
10.....	היקפו של ענף המשקאות הקלים בישראל.....	.3
12.....	היקף הצריכה של סוכר ומשקאות קלים בישראל.....	.4
22.....	מיסוי ככלי מדיניות לצמצום הצריכה של משקאות קלים.....	.5
24.....	סוגי מיסים על משקאות קלים.....	6.
28.....	6.1 יתרונות וחסרונות של סוגי המס השונים.....	
29.....	מיסוי משקאות קלים במדינות אחרות ובאופן המוצע בישראל.....	.7
29.....	7.1 מכסיקו – מיסוי אחיד של משקאות קלים לפי כמות המשקה.....	
34.....	7.2 דרום אפריקה – מיסוי משקאות קלים לפי ריכוז הסוכר.....	
40.....	7.3 בריטניה – מיסוי מדורג של משקאות קלים לפי כמות המשקה וריכוז הסוכר.....	
47.....	7.4 ישראל – מס מוצע: מדורג לפי ריכוז הסוכר וכמות המשקה.....	
50.....	השלכות המיחוסות למיסוי משקאות קלים.....	.8
51.....	8.1 השפעה על המחיר לצרכן ועל הצריכה.....	
54.....	8.2 הגברת המודעות הציבורית להשפעת המוצר על הבריאות.....	
57.....	8.3 עידוד היצרנים לשיפור הרכבו התזונתי של המוצר.....	
57.....	8.4 השפעות כלכליות על המשק.....	
59.....	אסטרטגיות אפשריות נוספות לעידוד אורח חיים בריא.....	.9
60.....	9.1 השפעה על אורח החיים באמצעות הקניית מידע והסברה.....	
62.....	9.2 שינוי ההרכב התזונתי או גודל המנה של מוצרים קיימים.....	
63.....	9.3 הרחבת היצע הפעילויות המקדמות אימוץ הרגלים בריאים.....	
64.....	9.4 שינוי התמחור של חלופות מזון עם זיקה לבריאות (מלבד מיסוי).....	
65.....	9.5 אסדרה והגבלה של קידום חלופות מזיקות.....	

תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת חבר הכנסת משה ארבל והוא עוסק **במיסוי משקאות קלים מטעמי בריאות ובתוך כך בסוגי המס הנהוגים בעולם, בניסיון שנצבר בתחום זה ובאמצעים נוספים או חלופיים לקידום אורח חיים בריא.**

- בחמשת העשורים האחרונים חלה בעולם עלייה בצריכה הקלורית, בהשמנה ובתחלואה נלווית. יותר ממחצית האוכלוסייה במדינות החברות בארגון OECD מתאפיינת במשקל עודף, וכמעט רבע ממנה סובל מהשמנת יתר. נתונים שנאספו בישראל מלמדים שכ-30% מהמבוגרים בגיל 18-64 סובלים מעודף משקל ו-17% נוספים סובלים מהשמנת יתר. לפי נתונים שפורסמו בקובץ מאמרים של ה-OECD, בשנת 2016 היו כ-23% מבני 5-19 בישראל בעלי משקל עודף (pre-obese) וכ-12% התאפיינו בהשמנת יתר. צריכת יתר של סוכר מזוהה כגורם משמעותי לסוכרת, לעששת שיניים ולהשמנת יתר, שהיא כשלעצמה גורם סיכון למחלות לב, לסרטן ולמחלות לא-מידבקות אחרות. העלויות הישירות והעקיפות של התחלואה הקשורה להשמנה בישראל הוערכו בכ-6 מיליארד ש"ח בשנה. ארגון הבריאות העולמי ממליץ להגביל את צריכת הסוכר המוסף ל-6-12 כפיות ביום לכל היותר למבוגר.

- משקאות קלים נחשבים כמקור מרכזי לסוכר מוסף בתזונה וכמרכיב בולט בצריכת יתר של סוכר. צריכה מוגברת של משקאות ממותקים נמצאה קשורה להשמנה, ומתרבים הממצאים הקושרים בין צריכת משקאות אלה לבין הפרעות מטבוליות, גורמי סיכון למחלות לב וכלי דם, סרטן ועוד. באשר לתחליפי סוכר, המחקר על השפעתם עדיין אינו שלם וקיימות המלצות להגביל בינתיים את צריכתם, במיוחד בקרב ילדים ובני נוער.

- **קיים פער משמעותי בין הנתונים שמציג ה-OECD על היקף צריכת הסוכר בישראל לבין היקף אספקת הסוכר הזמינה במדינה.** על-פי נתוני ה-OECD היקף צריכת הסוכר היומית לנפש בישראל בשנת 2018 היה 176 גרם ליום ודורג במקום הראשון בהשוואה לצריכה העולמית הממוצעת, ובתוך כך לצריכה הממוצעת במדינות ה-OECD, באיחוד האירופי ובמדינות המפותחות. לדברי משרד הבריאות, צריכה זו כוללת את הסוכר המיובא עבור הרשות הפלסטינית או משמש לתעשיות שאינן מזון, בהיקף המוערך בכ-25% מכמות הסוכר המיובא לישראל. בהפחתת 25% אלה עולה כי היקף צריכת הסוכר היומית לנפש בישראל בשנת 2018 היה 132 גרם וישראל דורגה במקום השני. עם זאת, הנתונים שפרסם ה-OECD על היקף אספקת הסוכר הזמינה במדינה, כלומר על כמות הסוכר העומדת לרשות הצרכנים, מעלים שהיקף אספקת זו היה 91 גרם ליום לנפש וישראל דורגה במקום ה-34 מבין 38 מדינות. לדברי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אין בידיה הסבר לפער בין נתוני הצריכה לנתוני אספקת הסוכר הזמינה. בנוסף, מפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה נתון על אספקת הסוכר הזמינה במדינה (128 גרם סוכר, ממתקים ודבש ליום לנפש) שהוא שונה וגבוה יותר מהנתון

שמפרסם ה-OECD לגבי ישראל (91 גרם סוכר וממתקים ליום לנפש). גם לכך לא היה בידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הסבר.

- משרד הבריאות מציג אינדיקציות נוספות לצריכת סוכר גבוה בישראל: כך למשל מסקר מצב הבריאות והתזונה (מב"ת) שערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עולה שילדים בכיתות ז-י"ב צורכים בממוצע 146 גרם סוכר לנפש ליום. כמו כן מציג המשרד מחקר של מכון ברוקדייל, שלפיו 79% ממשקי הבית בקרב האוכלוסיה החרדית והערבית רוכשים משקאות ממותקים. לכך יש להוסיף את סקר הוצאות משקי הבית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לפיו החמישון התחתון מוציא על משקאות קלים כ-100 ש"ח בחודש, לעומת כ-60 ש"ח שמוציא החמישון העליון. לעומת זאת, התאחדות התעשיינים מפרשת את נתוני ה-OECD כעדות לצריכה מתונה שאף נמצאת במגמת ירידה, שכן לדבריה בשנת 2015 צרכו שלוש החברות השולטות ביותר מ-90% מהשוק כ-63,000 טון סוכר, לעומת כ-71,000 טון סוכר שצרכו בשנת 2010.

- אחד הכלים לעידוד אורח חיים בריא ולמניעת השמנה הוא מיסוי משקאות קלים, הנהוג כיום ביותר מחמישים מדינות ברחבי העולם, במתווים שונים. רוב המדינות הללו מטילות מס עקיף (המכוון למוצר מסוים) לפי כמות המשקה ו/או תכולת הסוכר שבו. לפי מסמכים של ה-OECD והבנק העולמי, למס תלוי נפח המשקה או תלוי תכולת הסוכר בו יש סיכוי גדול יותר להשפעה אפקטיבית על צריכת הסוכר מאשר מס הנגזר מהמחיר (מס תלוי מחיר).

- על פי דוח צוות מומחים של ה-OECD, ככל שהמדיניות מכוונת לעודד מעבר לצריכת משקאות שאינם ממותקים בסוכר או בתחליפי סוכר, יש לקבוע שיעור מס דומה הן על משקאות ממותקים בסוכר והן על משקאות ממותקים בתחליפי סוכר. עם זאת, נראה כי עיקר הדיון של פורומים מקצועיים רשמיים בעולם בנושא המיסוי ממוקד עד כה במשקאות ממותקים בסוכר, ולפיכך המסמך מתמקד בעיקר במיסוי משקאות אלה.

- ברוב המדינות הוטל מס על משקאות קלים רק בשנים האחרונות, ולכן הערכת השפעותיו היא ראשונית בלבד. במסגרת מסמך זה מוצג תהליך המיסוי בשלוש מדינות – מכסיקו, דרום אפריקה ובריטניה – המיישמות את המיסוי ברמה הארצית ושלגביהן נמצא מידע זמין ועדכני באנגלית של גופים רשמיים ובין-לאומיים אודות יישום המס והשלכותיו. באופן כללי, ובתוך כך במדינות אלה, השפעת המיסוי על השוק ניתנת לתיאור בארבעה ממדים:

1. השפעה על המחיר לצרכן ועל הצריכה – עליית המחיר בעקבות גלגול המס לצרכן מעודדת שינוי בהעדפתו הראשונית של הצרכן למוצר, וזאת בכפוף להשפעת גורמים מקומיים כגון רמות הכנסה וזמינות מוצרים תחליפיים (מומלץ למסות תחליפים שאינם בריאים). בהקשר זה עלול להתעורר **חשש לפגיעה באוכלוסיות דלות אמצעים**, אך

לפי ארגון הבריאות העולמי וה-OECD אוכלוסיות אלה צפויות גם לרווח בריאותי גדול יחסית ולצמצום תחלואה המהווה כשלעצמה גורם מרושש. במכסיקו ובדרום אפריקה, למשל, נצפתה ירידה משמעותית יותר בצריכת משקאות ממוסים או בצריכת סוכר שמקורו במשקאות אלה בקרב משקי בית מעוטי הכנסה. **באשר לחשש לפגיעה אתית בחירויות הפרט**, פרסום של ארגון הבריאות העולמי קובע כי הפגיעה היא חלקית בלבד ומוצדקת על ידי התרומה לבריאות הציבור.

2. הגברת המודעות הציבורית להשפעת המוצר על הבריאות – המס יכול להביא להגברת המודעות לנזקי הסוכר ולהניא צרכנים מרכישת משקאות קלים, אם כי הוא צפוי גם לעורר התנגדות מצד הציבור ומצד תעשיית המזון, באופן שעלול להגביל את מימוש המדיניות באופן יעיל. מענה חלקי לכך יכול להינתן על ידי הפעלת מערכת התערבויות כוללת (למשל הגברת הזמינות של מוצרים בריאים) ועל ידי ניצול ההכנסות מהמס לשימושים בריאותיים, כפי שנעשה במכסיקו שייעדה אותן להנגשת מי שתייה.

3. עידוד היצרנים לשיפור הרכבו התזונתי של המוצר – מיסוי תלוי תכולת הסוכר ומיסוי מדורג עשויים לעודד את היצרנים להפחית את ריכוז הסוכר, לפתח חלופות דלות סוכר, להקטין את המנות או לצמצם את הייצור והשיווק של משקאות עתירי סוכר. לדוגמה, הן בבריטניה והן בדרום אפריקה זוהתה על ידי חוקרים השפעה בו-זמנית משוערת של שינוי בהעדפות הצרכנים ושל הפחתת סוכר יזומה מצד תעשיית המשקאות בעקבות המיסוי. 4. השפעות כלכליות על המשק – לצד הפחתת הצריכה, המס מגדיל את הכנסות המדינה, אם כי נמצא שקשה לצפות מראש את היקף ההכנסות הצפויות ממנו. המיסוי אינו צפוי להגדיל באופן משמעותי את שיעור האבטלה בענף המשקאות, וזאת בשל צריכה מוגברת של מוצרים תחליפיים ובשל תרומתן של הכנסות המיסוי לפעילות הכלכלית בענפים אחרים. כפי שיפורט במסמך, בדרום אפריקה לא חל שינוי במגמות שיעורי התעסוקה והאבטלה בעקבות המס, ובבריטניה המיסוי לא לוהה בפגיעה משמעותית בענף המשקאות הקלים.

- באשר להשפעות על הבריאות ועל ההוצאה לבריאות בטווח הארוך, אין עדיין יכולת למדוד השפעות אלה בפועל. עם זאת, רוב המודלים מנבאים שהמיסוי עשוי להפחית במידה משמעותית שנות חיים עם מוגבלות ולצמצם את שכיחותן של השמנת יתר, סוכרת ועששת שיניים, בכפוף לקביעת שיעור מס גבוה דיו. רוב המודלים מנבאים גם חיסכון ניכר בהוצאות לבריאות בעקבות המיסוי, בעיקר במבט ארוך טווח.
- בשלוש המדינות שנבחנו במסמך זה – מכסיקו, דרום אפריקה ובריטניה – הטלת המס היתה כרוכה במחלוקת עם תעשיית המזון, שבמסגרתה העלו נציגי התעשייה טיעונים רבים כנגד האפקטיביות של המס וחזו השפעות שליליות על הכלכלה והחברה, כגון פגיעה בתעסוקה ובשכבות מוחלשות. בסופו של דבר הוחלט במדינות אלה על מיסוי

בשיעור מופחת של כ-10%, במקום 20% כפי שהוצע תחילה וכפי שמומלץ על ידי גורמים בין-לאומיים כגון ארגון הבריאות העולמי.

- בשלוש המדינות הנסקרות במסמך נצפתה ירידה בהיקף הצריכה של משקאות מתוקים או של סוכר שמקורו במשקאות אלה. במכסיקו, שהמס שהטילה בשנת 2014 הוא אחיד ותלוי בנפח המשקה, נמצא כי בשנה הראשונה למיסוי ירד היקף רכישת המשקאות הממותקים הממוסים בכ-6% לעומת השנה הקודמת, לצד עלייה בכ-7% בהיקף הקניות של משקאות לא ממוסים; בדרום אפריקה, שמטילה מאז שנת 2018 מס תלוי תכולת הסוכר במשקה, נמצא כי בחלוף שנה למיסוי, כמות הסוכר במשקאות ממוסים שנרכשו ירדה בכ-35% בהשוואה לתקופה שלפני ההכרזה על תוכנית המיסוי; בבריטניה, שבה הוטל בשנת 2018 מס מדורג לפי תכולת הסוכר וכמות המשקה, נמצא כי בהשוואה לשנת 2015 (לפני ההכרזה על המיסוי), בשנת 2019 היקף המכירות של משקאות שתכולת הסוכר בהם נמוכה היה גדול ב-54%, לעומת צמצום בהיקף המכירות של משקאות עם תכולת סוכר בינונית (ב-79%) ומשקאות עם תכולת סוכר גבוהה (ב-55%).
- מתווה מס הקנייה על משקאות קלים המוצע בישראל הוא מדורג ותלוי בתכולת הסוכר ובכמות המשקה, ומבחינה זו מבנהו הבסיסי דומה למבנה המס המוטל בבריטניה. בניגוד למדינות הנבחנות במסמך, המס חל גם על מיצי פירות ומשקאות ממותקים שאינם סוכריים, אך הללו ימוסו בשיעור מופחת. לא צוין אם ההכנסות מהמס ייועדו להשקעה בבריאות.
- מלבד מיסוי משקאות קלים, קיימות **אסטרטגיות אפשריות נוספות ומשלימות** לקידום אורח חיים בריא, ובהן: השפעה על אורח החיים באמצעות הקניית מידע והסברה – באמצעות סימון אינפורמטיבי ו/או שיפוטי של מזון על גבי האריזה ובתפריטי מסעדות; קמפיינים ציבוריים בתקשורת; טכנולוגיות לקידום שינויים התנהגותיים (למשל תוכנות וקורסים ברשת); בדיקות סקר וייעוץ על ידי רופאי משפחה והפניה לפעילות גופנית; שינוי ההרכב התזונתי או גודל המנה של מוצרים קיימים – באמצעות רפורמולציה (שינוי ברכיבי המוצר או בתהליך ייצורו) או באמצעות הקטנת גודל המנה; הרחבת היצע הפעילויות המקדמות אימוץ הרגלים בריאים – באמצעות חינוך לבריאות בבתי הספר ובמסגרות אחרות (בהקשר זה יש לנקוט בתכנון זהיר, שבמסגרתו יובא בחשבון ידע מקצועי מתחום הפרעות האכילה); אסטרטגיות במקומות עבודה; עידוד תנועה והליכה באמצעות יצירת תשתיות מתאימות; שינוי התמחור של חלופות מזון עם זיקה לבריאות (מלבד מיסוי) – באמצעות סבסוד מזון בריא; אסדרה והגבלה של קידום חלופות מזיקות – באמצעות הגבלת שיווק ופרסום של מזון עתיר סוכר.

1. מבוא

**צריכת יתר של סוכר
מזוהה כגורם
משמעותי לסוכרת,
לעששת שיניים
ולהשמנת יתר, שהיא
כשלעצמה גורם סיכון
למחלות לב, לסרטן
ולמחלות לא
מידבקות נוספות**

בדוח ועדת האסדרה לתזונה בריאה של משרד הבריאות (להלן: **דוח ועדת האסדרה**),¹ משנת 2016, נכתב כי במהלך חמישים השנים האחרונות הרכב המזון, וחלק ניכר ממנו הפך למעובד ולאולטרה-מעובד, כלומר למזון המתאפיין ברובו בדחיסות קלורית ובמיעוט סיבים טבעיים, ויטמינים ומינרלים. השינוי בהרכב התזונתי, זמינותו הרבה של המזון המעובד ושיווקו המסיבי לצד צריכת יתר של נתרן, שומן רווי, חומרים משמרים וסוכר, הביאו לעלייה בצריכה הקלורית, להשמנה ולתחלואה נלווית.² **צריכת יתר של סוכר מזוהה כגורם משמעותי לסוכרת, לעששת שיניים ולהשמנת יתר (Obesity), שהיא כשלעצמה גורם סיכון למחלות לב, לסרטן ולמחלות לא-מידבקות (non-communicable diseases) נוספות.**⁴

במאמר שפרסם ארגון OECD בשנת 2019, נכתב כי יותר ממחצית האוכלוסייה ברובן המכריע של מדינות הארגון מתאפיינת במשקל עודף, וכמעט רבע ממנה סובל מהשמנת יתר בדרגות שונות⁵ – תופעות שיש להן קשר לאורח חיים ולתזונה. במאמר מובאת תחזית שלפיה עד שנת 2050 השמנת היתר ונגזרותיה צפויות לקצר את תוחלת החיים במדינות ה-OECD, באיחוד האירופי ובארגון G20 ב-0.9–4.2 שנים, בהתאם למדינה.⁶ במסמך של קרן החירום הבין-לאומית של האו"ם לילדים (UNICEF) משנת 2019, צוין כי 340 מיליון ילדים ובני נוער בגילאים 5–19 (18% מהאוכלוסייה בגילאים אלה) סבלו בשנת 2016 מעודף משקל או מהשמנת יתר – פי ארבעה ויותר משיעורם בשנת 1975.⁷ בנוסף, ארגון הבריאות העולמי מדווח כי מספר חולי

**לפי נתונים מהשנים
2014-2016 כ-30%
מהמבוגרים בגיל-18
בישראל סובלים
מעודף משקל ו-17%
נוספים סובלים
מהשמנת יתר**

¹ הוועדה מונתה באפריל 2016 על ידי שר הבריאות דאז יעקב ליצמן, במטרה לגבש מדיניות רגולציה מקדמת תזונה בריאה בישראל, תוך בחינת אמצעים להשפעה על הרגלי התזונה של האוכלוסייה ועל הרכב המזון. בוועדה היו חברים נציגים של משרד הבריאות, משרד האוצר, הכלכלה והחינוך, רשות המיסים והתאחדות התעשיינים, וכן גורמים מקצועיים ואנשי אקדמיה. משרד הבריאות, [הוועדה לאסדרה של תזונה בריאה](#), כניסה: 8 באוקטובר 2021.

² פרופ' רונית אנדוולט ואח', [דוח ועדת האסדרה לתזונה בריאה](#), משרד הבריאות, תקציר מנהלים, פורסם: 2016, כניסה: 11 בפברואר 2021.

³ מחלות לא מידבקות הן מחלות כרוניות ממושכות, שסוגיהן העיקריים הם מחלות לב וכלי דם (כולל שבץ), סרטן, סוכרת, ומחלות ריאה ודרכי הנשימה. מקורן בצירוף של גורמים גנטיים, פיזיולוגיים, סביבתיים והתנהגותיים, וחלק מגורמי הסיכון להן קשורים באורח חיים: שימוש בטבק, חוסר פעילות גופנית, שימוש מזיק באלכוהול ותזונה לא בריאה. מחלות אלה גורמות יחד לכ-70% מהתמותה ברחבי העולם.

World Health Organization, [Noncommunicable diseases](#), published: April 13 2021, accessed: July 29th 2021.

⁴ World Health Organization, [Taxes on sugary drinks: Why do it?](#), 2017, accessed: January 1st 2021.

⁵ על פי הגדרות ארגון הבריאות העולמי, מדד מסת גוף (BMI) העולה על 25 מוגדר כמשקל עודף (overweight), ואם הוא עולה על 30 מדובר בהשמנת יתר (obesity).

World Health Organization, [Obesity](#), accessed: July 29th 2021.

⁶ Michele Cecchini and Sabine Vuik, "The Heavy Burden of Obesity", [The Heavy Burden of Obesity: The Economics of Prevention](#), OECD Health Policy Studies, OECD, p. 21, published: 2019.

⁷ Unicef, [Implementing Taxes on Sugar-Sweetened Beverages](#): An overview of current approaches and the potential benefits for children, March 2019, accessed: February 15th 2021.

הסוכרת בעולם גדל מ-108 מיליון בשנת 1980 ל-422 מיליון בשנת 2014 (כמעט פי ארבע), ושכיחות השמנת היתר כמעט שולשה מאז שנת 1975.⁸

בשנת 2016 היו כ-23% מבני 5-19 בישראל בעלי משקל עודף (pre-obese) וכ-12% התאפיינו בהשמנת יתר

בישראל, על פי נתוני סקר מצב בריאות ותזונה לאומי שנערך בשנים 2014–2016, כ-30% מהמבוגרים בגיל 18–64 סובלים מעודף משקל ו-17% נוספים סובלים מהשמנת יתר.⁹ לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2017, 55% מהגברים ו-41% מהנשים בגיל עשרים ומעלה היו במצב של עודף משקל או השמנה.¹⁰ לפי נתונים שפורסמו בקובץ מאמרים של ה-OECD, בשנת 2016 23.1% מבני 5-19 בישראל היו בעלי משקל עודף (pre-obese) ו-11.9% התאפיינו בהשמנת יתר. שיעור זה דורג במקום העשירי מ-55 מדינות שנתונין פורסמו במאמר. בקרב המבוגרים נצפתה עלייה עקבית בשיעור ההשמנה מאז שנת 1996, כמו בכל מדינות ה-OECD, וצוין כי מגמה זו צפויה להימשך.¹¹ במקביל, נתונים על שיעור התחלואה בסוכרת בישראל מהשנים 2002–2014 מצביעים על עלייה ניכרת ועל שיעורים גבוהים במיוחד בקרב אוכלוסיות ממעמד חברתי-כלכלי נמוך. באוכלוסיות אלה שיעור התחלואה שנמדד עלה מ-7.8% ל-25.5%, אך יש לציין כי בשנת 2011 חל שינוי באופן חישוב האלגוריתם להימצאות סוכרת.¹²

מאז שנת 1996 נצפתה עלייה עקבית בשיעור ההשמנה בישראל, כמו בכל מדינות ה-OECD

בדוח שפרסם הבנק העולמי בשנת 2020 (להלן: **דוח הבנק העולמי**) מתואר הנטל הכלכלי הכרוך בהשמנת היתר ובמחלות לא-מידבקות הקשורות לתזונה, הן כתוצאה של הוצאות ישירות על טיפולי בריאות והן בשל צמצום בכוח האדם, בפריון העבודה, בהון האנושי ובהכנסות ממיסים, ובשל גידול בהוצאות המעסיקים. היקף הנטל הכספי כתוצאה מהוצאות ישירות ומאובדן פריון כלכלי, מוערך בדוח בכשני טריליון דולר לשנה – 2.8% מהתמ"ג (התוצר המקומי הגולמי) העולמי.¹³ בקובץ המאמרים של ה-OECD מופיעה הערכה שלפיה עד שנת 2050 מדינות הארגון יוציאו על מחלות הקשורות להשמנת יתר 8.4% מכלל תקציב הבריאות שלהן.¹⁴ באשר לישראל – לפי דוח ועדת האסדרה משנת 2016, **עלויות התחלואה הקשורה להשמנה בישראל הן כ-6 מיליארד ש"ח בשנה** (כ-10% מההוצאה הלאומית השנתית לבריאות) – שליש מהן הן

עלויות התחלואה הקשורה להשמנה בישראל הן כ-6 מיליארד ש"ח לשנה – שליש מהן ישירות והשאר עקיפות, כגון אובדן כושר עבודה, ימי מחלה וטיפול סיעודי

⁸ World Health Organization, [Taxes on sugary drinks: Why do it?](#), 2017, accessed: January 1st 2021.

⁹ לפי קטגוריות ארגון הבריאות העולמי, על פי מדדי מסת גוף (BMI). המרכז הלאומי לבקרת מחלות, [סקר רב מב"ת מבוגרים: סקר לאומי שני בנושא מצב הבריאות והתזונה בבני 18-64, 2014-2016](#), משרד הבריאות, עמ' 45, פורסם: פברואר 2019, כניסה: 25 ביולי 2021.
¹⁰ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [לקט נתונים בנושאי בריאות ואיכות חיים. מתוך הסקר החברתי 2017: הודעה לתקשורת 2018/262](#), פורסם: 3 בספטמבר 2018, כניסה: 25 באפריל 2021.

¹¹ Christina Xiao & Sahara Graf, Overweight, poor diet and physical activity: Analysis of trends and patterns, [The Heavy Burden of Obesity: The Economics of Prevention](#), OECD Health Policy Studies, OECD 2019, pp. 47–48, accessed: February 7th 2021.

¹² [דוח ועדת האסדרה לתזונה בריאה](#), עמ' 15.

¹³ World Bank Group, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages: International Evidence and Experiences](#), p. 5, published: September 2020, accessed: February 7th 2021.

¹⁴ [The Heavy Burden of Obesity: The Economics of Prevention](#), p. 17.

עלויות ישירות והשאר הן עלויות עקיפות, ובהן אובדן כושר עבודה, ימי מחלה וטיפול סיעודי. בדוח צוין גם כי ההוצאות הישירות על חולה סוכרת גבוהות ב-53% בהשוואה לחולה ללא סוכרת.¹⁵

לפי מידע שפרסם ארגון הבריאות העולמי, משקאות קלים הם מקור מרכזי לסוכר מוסף בתזונה ומרכיב בולט בצריכת יתר של סוכר

כאמור, צריכה עודפת של סוכר נחשבת כגורם מרכזי להשמנת יתר ולבעיות בריאות נוספות. קשר סיבתי זה מובהק במיוחד כשמדובר בסוכרים חופשיים, כלומר חד-סוכרים (כגון גלוקוז ופרוקטוז) ודו-סוכרים (כגון סוכרוז) – המוספים למזון, וכן סוכרים הנוכחים בדבש, במיצי פירות וכיוצא באלה.¹⁶ אחד המקורות לסוכרים חופשיים בתזונה הוא משקאות, ובהם משקאות קלים מוגזים ובלתי-מוגזים, מיצי פירות וירקות, תרכיזים נוזליים ואבקות, מים בטעמים, משקאות אנרגיה וספורט, תה וקפה מוכנים וחלב בטעמים.¹⁷ **לפי מידע שפרסם ארגון הבריאות העולמי בשנת 2017, משקאות קלים הם מקור מרכזי לסוכר מוסף בתזונה ומרכיב בולט בצריכת יתר של סוכר.**¹⁸

בשנים האחרונות זוהו כלים מגוונים לעידוד אורח חיים בריא, אחד מהם הוא הכלי שבו התבקשנו להתמקד במסמך זה – מיסוי משקאות קלים. לפי האמור בדוח הבנק העולמי, מגמת מיסוי המשקאות הקלים מטעמי בריאות התגברה מאז המחצית השנייה של העשור הקודם, בעקבות ממצאים חיוביים בדבר יעילותו של המיסוי שהוטל במכסיקו, וכיום נוקטות בו יותר מחמישים מדינות ברחבי העולם. ביותר מארבעים מהן המס הוא כלל-ארצי ובאחרות, כמו ארה"ב,¹⁹ הוא אזורי או עירוני.²⁰

בישראל מתקיים בימים אלה דיון בסוגיית מיסוי משקאות קלים מטעמי בריאות, וב-20 באוקטובר 2021 פורסם ברשומות צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין (תיקון מס' 4), התשפ"ב-2021 המורה על הטלת מס זה החל מה-1 בינואר 2022. במסמך זה נציג נתונים על צריכת משקאות קלים בעולם ובישראל, נפרט את סוגי המיסים על משקאות קלים, הנהוגים כיום, ונתאר את אופן יישומם במכסיקו, בדרום אפריקה ובבריטניה. מדינות אלה נבחרו בשל העובדה שהן מייצגות שלוש דרכי יישום שונות של מיסוי ברמה הארצית, וכן בשל העובדה שנמצא לגביהן מידע זמין באנגלית בהיקף מספק בנוגע ליישום מס זה והשלכותיו. בסוף המסמך נמנה בקצרה אסטרטגיות אפשריות נוספות לעידוד אורח חיים בריא מלבד מיסוי משקאות קלים.

¹⁵ דוח ועדת האסדרה לתזונה בריאה, עמ' 16.

¹⁶ World Health Organization, [Taxes on sugary drinks: Why do it?](#), 2017, accessed: January 1st 2021; World Health Organization, [Guideline: Sugars intake for adults and children](#), p. 16, published: 2015, accessed: May 9th 2021.

¹⁷ World Health Organization, [Taxes on sugary drinks: Why do it?](#), published: 2017, accessed: January 1st 2021.

¹⁸ World Health Organization, [Taxes on sugary drinks: Why do it?](#) published: 2017, accessed: January 1st 2021.

¹⁹ Center for Tax Policy and Administration Committee on Fiscal Affairs, Working Party No. 2 on Tax Policy Analysis and Tax Statistics – Designing Health-Related Taxes on Food and Non-Alcoholic Beverages, OECD, p. 3.

²⁰ World Bank Group, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages: International Evidence and Experiences](#), pp. 10–12.

יש לציין כי על פי דוח צוות המומחים של ה-OECD, ככל שהמדיניות מכוונת לעודד מעבר לצריכת משקאות שאינם ממותקים בסוכר או בתחליפי סוכר, יש לקבוע שיעור מס דומה הן על משקאות ממותקים בסוכר והן על משקאות ממותקים בתחליפי סוכר.²¹ עם זאת, נראה כי עיקר הדיון של פורומים מקצועיים רשמיים בעולם בנושא המיסוי ממוקד עד כה במשקאות ממותקים בסוכר, ולפיכך המסמך מתמקד בעיקר במיסוי משקאות אלה.

לצורך כתיבת המסמך התבססנו בעיקר על מסמכים רשמיים של מדינות, מידע שפרסמו ארגונים בין-לאומיים מובילים, וכן מאמרים אקדמיים שנבחרו בשל היותם עדכניים (רובם משנת 2019 ואילך וחלקם משנת 2021), וככל האפשר גם מבוססים על מחקרים אמפיריים.²²

2. משקאות קלים וצריכת סוכר עודפת

ארגון הבריאות העולמי ממליץ כיום הן לילדים והן למבוגרים על צמצום הצריכה של סוכרים חופשיים ל-5%-10% לכל היותר מצריכת הקלוריות היומית, כלומר לכמות המשתווה לכ-6-12 כפיות סוכר ליום למבוגר

ארגון הבריאות העולמי ממליץ כיום הן לילדים והן למבוגרים על צמצום הצריכה של סוכרים חופשיים ל-5%-10% לכל היותר מצריכת הקלוריות היומית, כלומר לכמות המשתווה לכ-6-12 כפיות סוכר ליום למבוגר.²³ כאמור, משקאות קלים נחשבים כמקור מרכזי לסוכר מוסף בתזונה וכמרכיב בולט בצריכת יתר של סוכר; כך, למשל, פחית משקה בודדת מכילה כארבעים גרם (כעשר כפיות) סוכר,²⁴ כלומר כמות שיש בה כדי למלא את כמות הסוכר היומית המומלצת על ידי ארגון הבריאות העולמי.

מדוח הבנק העולמי עולה כי בשני מאמרים מקצועיים שפורסמו בשנת 2016 הוערך שמשקאות קלים היו המקור ל-69% מצריכת הסוכר המוסף במכסיקו, ובמאמר שפורסם בשנת 2019 הוערך כי בארה"ב המשקאות הקלים היו המקור ל-39% מהצריכה. בבריטניה משקאות אלה הם המקור ל-33% מהצריכה בקרב בני 11-18.²⁵

על פי מידע שמסר משרד הבריאות למרכז המחקר והמידע של הכנסת, הסוכרים החופשיים במשקה נספגים ישירות לדם וכיוון שהם אינם מלווים בסיבים תזונתיים ובמרכיבים אחרים הנמצאים במזונות טבעיים והמתנים את עליית הסוכר בדם, הם מעלים את רמות הסוכר בדם

²¹ Center for Tax Policy and Administration Committee on Fiscal Affairs, Working Party No. 2 on Tax Policy Analysis and Tax Statistics – Designing Health-Related Taxes on Food and Non-Alcoholic Beverages, OECD, p. 9.

²² מאמרים אלה פורסמו בכתבי עת המדורגים גבוה מבחינת מספר הציטוטים מהם או שפורסמו על ידי ארגונים בין-לאומיים דוגמת ה-OECD. לגבי מאמרים שפורסמו בכתבי עת נבדק העדר ניגוד עניינים.

²³ World Health Organization, [Taxes on sugary drinks: Why do it?](#), 2017, accessed: January 1st 2021; World Health Organization, [Guideline: Sugars intake for adults and children](#), p. 16, published: 2015, accessed: May 9th 2021.

הארגון ממליץ באופן חד-משמעי על הפחתת הצריכה של סוכרים חופשיים עד 10% לכל היותר מסך הקלוריות ליום. לדבריו, בהפחתה עד ל-5% מהקלוריות לכל היותר יש תועלות נוספות לבריאות.

²⁴ World Health Organization, [Taxes on sugary drinks: Why do it?](#), published: 2017, accessed: January 1st 2021.

²⁵ OECD, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages: International Evidence and Experiences](#), pp. 3-4.

צריכת משקאות ממותקים נמצאה קשורה להשמנה ולסיכון מוגבר לסוכרת, ומתרבים ממצאים הקושרים אותה למחלות נוספות

משקאות סוכריים אינם הגורם היחיד הקשור להתגברות השמנת היתר והמחלות הלא-מידבקות, אך הם נחשבים כגורם משמעותי לכך, בהיותם מרכיב בלתי חיוני לתזונה, מקטגוריה מוגדרת ונפרדת, התורם במידה ניכרת לצריכת הסוכר ללא תוספת ערכים תזונתיים

באופן משמעותי וחד.²⁶ בניגוד לצריכת מזונות נזליים אחרים, כגון מרק, שתיית סוכר עוקפת את תהליכי הוויסות הטבעיים בגוף, המשפיעים על רמות שובע וצריכת מזון; לפיכך ככל ששותים יותר סוכר, כך צורכים יותר קלוריות מכל מקור שהוא.²⁷ בנוסף, במסמך שהתקבל מאיגוד רופאי בריאות הציבור בישראל על פי בקשת מרכז המחקר והמידע של הכנסת, צוין כי משקאות מתוקים מכילים כמות קטנה, אם בכלל, של מרכיבי מזון אחרים מלבד סוכר, ולכן ערכם התזונתי נמוך בעוד שתרומתם הקלורית גבוהה.²⁸

צריכה מוגברת של משקאות ממותקים נמצאה קשורה להשמנה.²⁹ מחברי דוח הבנק העולמי קובעים שמלבד הקשר הידוע בין מדד מסת גוף (BMI) גבוה לבין מחלות לא מידבקות, נמצא גם קשר ישיר בין צריכת משקאות ממותקים לבין סיכון מוגבר לסוכרת מסוג 2. בנוסף, לדבריהם, מתרבים הממצאים הקושרים בין צריכת משקאות אלה לבין הפרעות מטבוליות, גורמי סיכון למחלות לב וכלי דם (כולל לחץ דם גבוה ויתר שומנים בדם), כבד שומני לא אלכוהולי וכמה סוגי סרטן.³⁰ כמו כן צוין בדוח כי מצטברות הוכחות שלסוכר ולמשקאות מתוקים יש כוח ממכר.³¹ בדוח הבנק העולמי מוסבר כי **משקאות ממותקים בסוכר אמנם אינם הגורם היחיד הקשור להתגברות השמנת היתר והמחלות הלא-מידבקות, אך הם נחשבים כגורם משמעותי לכך שכן מדובר במרכיב בלתי-חיוני לחלוטין בתזונה, מקטגוריה מוגדרת ונפרדת, התורם במידה ניכרת לצריכת הסוכר מבלי להוסיף ערכים תזונתיים כלשהם.**³²

במקביל למשקאות המומתקים בסוכר, משווקים ברחבי העולם גם משקאות דיאטטיים בהיקפים הולכים וגדלים.³³ משקאות אלה נבדלים ממשקאות סוכריים בכך שהם מכילים ממתקים דלי קלוריות כגון סוכרזית, אספרטיים וסטיביה.³⁴ לאורך השנים מתנהל דיון מדעי ומקצועי על מידת

²⁶ מירי כהן, מנהלת תחום בכיר קשרי ממשל ותוכניות לאומיות, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 8 בפברואר 2021.

²⁷ מירי כהן, מנהלת תחום בכיר קשרי ממשל ותוכניות לאומיות, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 8 בפברואר 2021. לפי דוח הבנק העולמי, ההשפעות הפיזיולוגיות של המשקאות הממותקים תרומות, בתנאי צריכה מתמשכת, לעומס גליקמי הקשור מצידו לעלייה במשקל, לאי-סבילות לגלוקוז ולעמידות לאינסולין.

World Bank Group, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages: International Evidence and Experiences](#), p. 6.

²⁸ ד"ר דורית אדלר – נשיאת הפורום הישראלי לתזונה בת קיימא, ד"ר יעל כהן-קופרמן – תזונאית קלינית ומדענית במכון וייצמן למדע, פרופ' שירה זלבר-שגיא – ראשת בית הספר לבריאות הציבור באוניברסיטת חיפה, איגוד רופאי בריאות הציבור, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נמסר על ידי איגוד רופאי בריאות הציבור, דוא"ל, 15 בפברואר 2021.

²⁹ פרופ' אורן שכולת וד"ר שירה זלבר-שגיא, נייר עמדה בנושא הגבלת הסוכר בדיאטה הישראלית, המועצה הלאומית לגסטרואנטרולוגיה כבד ותזונה, 2016, עמ' 5, נמסר על ידי איגוד רופאי בריאות הציבור בישראל, דוא"ל, 16 בפברואר 2021.

³⁰ World Bank Group, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages: International Evidence and Experiences](#), p. 6.

³¹ World Bank Group, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages: International Evidence and Experiences](#), p. 4.

³² World Bank Group, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages: International Evidence and Experiences](#), p. 7, published: September 2020, accessed: February 7th 2021.

³³ אגף התזונה, משרד הבריאות, [נייר עמדה: שימוש בתחליפי סוכר בקרב ילדים ובני נוער](#), פורסם: 16 ביוני 2020, כניסה: 21 באפריל 2021.

³⁴ [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages: International Evidence and Experiences](#), p. 3.

בטיחותם של תחליפים אלה ועל מידת תרומתם לשמירה על משקל תקין. מינהל המזון והתרופות בארה"ב אישר לשימוש שישה ממתקים מלאכותיים בכפוף להגבלות.³⁵ בפרסום של שירות המידע המדעי של הנציבות האירופית משנת 2020 פורטו 11 ממתקים מלאכותיים המאפשרים על ידי האיחוד האירופי לשימוש כתוספי מזון, רובם בכפוף להגבלה כמותית ליום לפי משקל גוף (ADI – Acceptable Daily Intake). בפרסום הובאו ממצאים הנוגעים להשפעת חומרים אלה על הבריאות, אך צוין כי הידע המדעי בנושא זה אינו שלם.³⁶ גם בסקירה שיטתית ומטא-אנליזה משנת 2019, שנועדה לסייע לגיבוש הנחיות של ארגון הבריאות העולמי ושהתבססה על 56 מחקרים בקרב מבוגרים וילדים, נמצא כי המחקר בתחום אינו מספק.³⁷ צוות מומחים של ארגון הבריאות העולמי דן בנושא וקיים התייעצות פומבית בהשתתפות מומחים ממדינות שונות,³⁸ אך הארגון עדיין לא פרסם הנחיות מטעמו.

המחקרים הקיימים על השפעת תחליפי סוכר על הבריאות עדיין לא מספקים מידע מבוסס

גם בנייר עמדה של ועדה מייעצת לנושא שימוש בתחליפי סוכר בקרב ילדים, שפרסם אגף התזונה במשרד הבריאות (בישראל) ביוני 2020 הוזכרו השפעות שליליות אפשריות של משקאות ומזונות המכילים תחליפי סוכר. כמו כן נכתב כי בהנחיות לתזונת ילדים של המכונים הלאומיים לבריאות (IOM) בארה"ב צוין שלמרות אישור מינהל המזון והתרופות לממתקים, אין עדיין ודאות בנוגע להשפעות של שימוש ארוך טווח ושל חשיפה במינונים קטנים על בריאות ילדים והתפתחותם. חברי הוועדה קבעו כי המחקרים הקיימים עדיין לא מספקים מידע מבוסס ורבים מהם אינם עומדים בסטנדרטים מדעיים גבוהים, ולפיכך יש צורך במעקב ובנקיטת משנה זהירות, ואף בהימנעות ככל האפשר מצריכת מזונות ומשקאות מומתקים בתחליפי סוכר בקרב ילדים ובני נוער.³⁹ על פי דוח הבנק העולמי, ההמלצה להפחית את הצריכה של משקאות המכילים ממתקים מלאכותיים ולהעדיף שתיית מים, לפחות עד להשלמת המידע בנושא, תקפה לכל הציבור.⁴⁰

3. היקפו של ענף המשקאות הקלים בישראל

שוק המשקאות הקלים בישראל מתואר על ידי משרד הכלכלה והתעשייה כשוק ריכוזי הנשלט על ידי שלושה שחקנים עיקריים, שבשנת 2020 החזיקו יחד בנתח שוק כספי של כ-88% (לא

³⁵ U.S. Food & Drug Administration, [High-Intensity Sweeteners](#), updated: December 19th 2017, accessed: May 11th 2021.

³⁶ EU Science Hub, [Health Promotion and Disease Prevention: Knowledge Gateway – Sugars and Sweeteners](#), European Commission, updated: September 16th 2020, accessed: May 11th 2021.

³⁷ Ingrid Toves & al., [Association between intake of non-sugar sweeteners and health outcomes: systematic review and meta-analyses of randomised and non-randomised controlled trials and observational studies](#), *BMJ*, 2019, 364:k 4718, accessed: May 11th 2021.

³⁸ NUGAG – Subgroup on Diet and Health, [Results of the WHO public consultation on the scope of the guideline on non-sugar sweetener intake](#), World Health Organization, accessed: May 6th 2021.

³⁹ אגף התזונה, משרד הבריאות, [נייר עמדה: שימוש בתחליפי סוכר בקרב ילדים ובני נוער](#), סעיפים 3, 4, פורסם: 16 ביוני 2020, כניסה: 21 באפריל 2021.

⁴⁰ World Bank Group, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages: International Evidence and Experiences](#), p. 36.

**שוק המשקאות
הקלים בישראל נשלט
על ידי שלוש חברות,
המחזיקות יחד בנתח
שוק כספי של כ-90%**

כולל מים בבקבוק): החברה המרכזית למשקאות בע"מ (59%), יפאורה תבורי בע"מ (19%) וטמפו משקאות בע"מ (10%). לדברי משרד הכלכלה, מרבית הצריכה בישראל (כ-89%) מתבססת על ייצור מקומי.⁴¹

משרד הכלכלה ציין בתשובה על פנייתנו כי אין בידיו נתונים על מספר המפעלים והעובדים המועסקים בענף המשקאות הקלים באופן ספציפי, אלא רק נתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הכוללים את ענפי הייצור של משקאות קלים, בירה וטבק ללא הבחנה ביניהם.⁴² גם רשות המיסים בישראל השיבה במענה לפנייתנו כי אין בידיה מידע רלוונטי, משום שהנתונים על משקאות קלים בישראל, הן בתחום הייצור (שהוא המקור העיקרי לצריכה המקומית) והן בתחום היבוא, אינם ספציפיים לענף זה ואינם זמינים.⁴³

על פי סקר תעשייה, כרייה וחציבה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 2017 היו בישראל 50 מפעלים לייצור משקאות קלים, בירה וטבק שבהם הועסקו עובדים בכ-3,400 משרות.⁴⁴ לעומת זאת, התאחדות התעשיינים בישראל מסרה למרכז המחקר והמידע של הכנסת, בהתבסס על דיווח של כמה חברות המהוות יחד יותר מ-90% מהחברות בתחום המשקאות הקלים בישראל, שחברות אלה מפעילות 27 אתרי ייצור והפצה, ומעסיקות כ-6,800 עובדים, שחלקם אינם עובדים בהכרח באופן בלעדי בקטגוריית המשקאות הקלים בלבד.⁴⁵ יתכן שהפער בין הנתונים המוצגים על ידי שני הגופים קשור בהבדלים בהגדרות, אך אין בידיו מידע על כך.

מסקר תעשייה, כרייה וחציבה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אפשר ללמוד כי הפדיון בענפי הייצור של משקאות קלים, בירה וטבק בשנת 2017 היה כ-3.8 מיליארד ש"ח.⁴⁶ לדברי נציגת משרד הכלכלה, הפדיון נובע ממכירת תוצרת המפעלים לכל השווקים, לרבות צריכה פרטית, בתי מלון, תעשיות המשך וכיוצא באלה.⁴⁷ במקביל, משרד הכלכלה מסר לידינו נתוני מכר לשנת 2020 שהופקו על ידי חברת סטורנקסט הכוללים את המשקאות הנמכרים ברוב החנויות לסוגיהן השונים, אך לא במסעדות. נתונים אלה קטנים מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ועולה מהם כי באותה שנה היקף המכירות של משקאות קלים, ובכללם גם

⁴¹ אגף אסטרטגיה ותכנון מדיניות, מינהל התעשיות, משרד הכלכלה והתעשייה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 16 בפברואר 2021.

⁴² אגף אסטרטגיה ותכנון מדיניות, מינהל התעשיות, משרד הכלכלה והתעשייה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 16 בפברואר 2021.

⁴³ רחלי דניאל, החטיבה לתכנון וכלכלה, רשות המיסים בישראל, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 15 בפברואר 2021.

⁴⁴ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [סקר תעשייה, כרייה וחציבה 2017](#), לוחות 4, 5, פורסם: 16 בפברואר 2021, כניסה: 8 באוגוסט 2021. ⁴⁵ מילה סויפר-פז, דוא"ל, 5 ו-19 באוגוסט 2021.

⁴⁶ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [סקר תעשייה, כרייה וחציבה 2017](#), לוחות 4, 5, פורסם: 16 בפברואר 2021, כניסה: 8 באוגוסט 2021.

⁴⁷ שירה צחי, מנהלת תחום תעשייה, מינהל תעשיות, משרד הכלכלה והתעשייה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, שיחת טלפון, 23 באוגוסט 2021.

משקאות דיאטטיים, מיצי פירות ומים בצורות שונות, היה כ-2.6 מיליארד ש"ח. בניכוי מים לסוגיהם וסודה, היקף המכירות היה כ-1.8 מיליארד ש"ח.⁴⁸ לדברי משרד הכלכלה, הפער הניכר בין נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לבין נתוני המכר של חברת סטורנקסט עשוי להיות קשור בהגדרות שונות של שני הגופים.⁴⁹ כך, למשל, יתכן שהעובדה שנתוני סטורנקסט אינם כוללים מכירות במסעדות, יכולה להשפיע במידה מסוימת (ולא ידועה) על היקפם. כמו כן, כאמור, נתוני הלשכה כוללים את ענפי הבירה והטבק נוסף על המשקאות. נציין כי לפי המידע שנמסר מהתאחדות התעשיינים בעקבות בקשתנו, החברות המרכיבות יחד יותר מ-90% משוק המשקאות הקלים בישראל (כולל משקאות דיאטטיים) נהנות מפדיון כולל של כ-3 מיליארד ש"ח.⁵⁰

על פי נתונים אחרים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2018, היקף ההוצאה על צריכה פרטית באותה שנה על משקאות לא אלכוהוליים לרבות מים (רובם מייצור מקומי) היה כ-8 מיליארד ש"ח.⁵¹ כפי שניתן לראות מדובר בסכום גבוה בהרבה מהנתון שפרסמה הלשכה על הפדיון בענפי הייצור של משקאות קלים, בירה וטבק. לדברי הלשכה, נתוני המכירות של המפעלים המקומיים לשוק המקומי (3.8 מיליארד ש"ח) מוצגים במחירי בסיס, בעוד שנתוני ההוצאה לצריכה פרטית (כ-8 מיליארד ש"ח) מחושבים לפי מחירי לקוח, והם כוללים רכישות הן מייצור מקומי והן מיבוא (שחלקו בשוק אמנם קטן, כאמור). לפיכך, לדברי הלשכה, הפער בנתונים נובע מפערי שיווק, הובלה ומיסים שונים.⁵²

4. היקף הצריכה של סוכר ומשקאות קלים בישראל

הדיון בשאלת ההיקף של צריכת הסוכר בכלל וצריכת משקאות קלים בפרט על ידי תושבי ישראל מתבסס על נתונים שונים, המתייחסים למדדים שונים ובחלק מהמקרים גם לאוכלוסיות שונות. דיון זה עוסק בין השאר בטיב הנתונים עצמם ובפרשנות הראויה להם, והוא מתמקד בשאלה אם ניתן לראות בהם אינדיקציות לצריכת סוכר גבוהה בישראל ביחס למדינות אחרות.

הדיון על היקף צריכת סוכר וצריכת משקאות קלים בישראל מתבסס על נתונים שונים ובלתי-אחידים; הדיון מתמקד בטיב הנתונים עצמם ובפרשנות הראויה להם

⁴⁸ שירה צחי, דוא"ל ושיחת טלפון, 23 באוגוסט 2021. נציין כי בשנת 2020 המסעדות לא פעלו ממילא בהיקף מלא לאורך השנה בשל ההגבלות שהוטלו לצורך התמודדות עם מגפת הקורונה.

⁴⁹ שירה צחי, שיחת טלפון, 23 באוגוסט 2021.

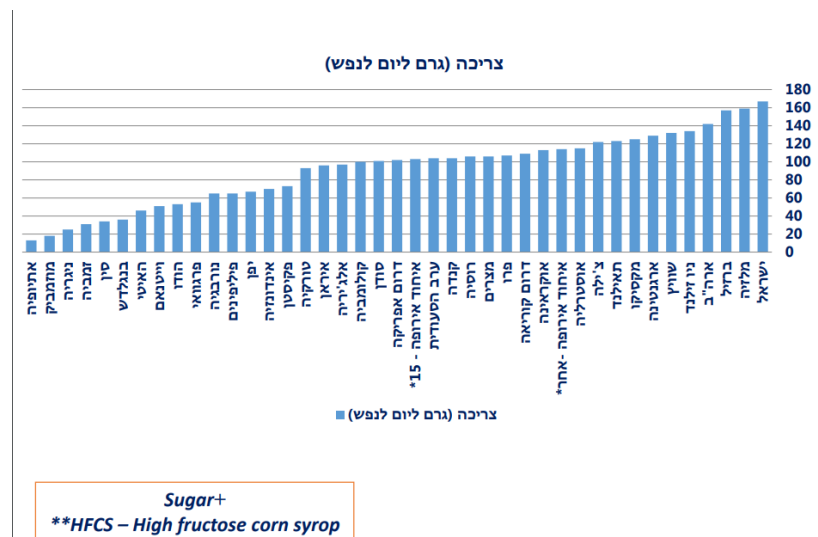
⁵⁰ מילה סויפר-פז, דוא"ל, 5 ו-19 באוגוסט 2021. כפי שצוין על ידי התאחדות התעשיינים, לא תמיד אפשר לבצע הפרדה מובהקת בין המועסקים בתחומי הפעילות השונים של החברה. כך למשל, יש חברות שבהן חלק מהעובדים פועלים לא רק בקטגוריית המשקאות הקלים אלא גם בקטגוריות נוספות.

⁵¹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [ההוצאה לצריכה פרטית לפי ענף כלכלי 1995-2018](#), לוח 7, פורסם: 17 במרץ 2020, כניסה: 29 באוגוסט 2021.

⁵² ערן יזהר, ראש ענף הפצת מידע, שירות ותוכן אינטרנט, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 31 באוגוסט 2021.

הנתון הראשון שנמצא במוקד הדיון הוצג בשנת 2016 בדוח ועדת האסדרה לתזונה בריאה שמינה שר הבריאות, שבו הוצגו נתונים של ה-OECD וקרן המזון והחקלאות של האו"ם משנת 2015, ולפיהם צריכת הסוכר⁵³ הממוצעת לנפש בישראל עלתה על 140 גרם ליום, כך שהיא היתה גבוהה יותר מהצריכה בארה"ב, באיחוד האירופי ובמדינות רבות אחרות. שיעור הסוכר מצריכת הקלוריות הכוללת לנפש, לפי אותם נתונים, היה קרוב ל-20%, וגם הוא היה גבוה לעומת אותן מדינות.⁵⁴ במצגת שהציג משרד הבריאות בנובמבר 2017 בפני ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, בהתבסס על נתוני ה-OECD וקרן המזון והחקלאות של האו"ם משנת 2015, תוארה צריכת הסוכר היומית לנפש בישראל בשנת 2015 כגדולה מ-160 גרם בממוצע, ובעקבותיה ישראל הובילה בהיקף צריכת הסוכר לנפש מול כארבעים מדינות ברחבי העולם ובכללן ארה"ב והאיחוד האירופי.⁵⁵ **להלן צילום התרשים שהציג משרד הבריאות בכנסת**

בשנת 2017:



איגוד תעשיות המזון, הפועל במסגרת התאחדות התעשיינים בישראל, ערער על נתון זה וטען כי הוא מבוסס על נתוני היבוא של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (לשנת 2015), הכוללים את הסוכר המיועד לרשות הפלשתינית וכן את הסוכר המיועד לשימושים אחרים שאינם מזון.⁵⁶

⁵³ כולל סירופ תירס עשיר בפרוקטוז.

⁵⁴ [דוח ועדת האסדרה לתזונה בריאה](#), עמ' 18.

⁵⁵ משרד הבריאות, [תקנות הגנה על בריאות הציבור \(מזון\) \(סימון תזונתי\)](#), התשע"ח-2017: הצגה לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות, 20 בנובמבר 2017, כניסה: 30 ביולי 2021.

⁵⁶ איגוד תעשיות המזון, אספקת הסוכר המוסף בישראל – מחקר ואיסוף נתונים מהלמ"ס, OECD, FAO, פברואר 2021, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נמסר על ידי מילה סויפר-פז, מנהלת המחלקה למחקר כלכלי, התאחדות התעשיינים בישראל, דוא"ל, 3 במרץ 2021. האיגוד ציטט הסבר שהתקבל לדבריו ממנהלת מחלקת המחקר ב-OECD, ולפיו הנתון שהוצג (כמעט 170 גרם ליום לנפש) כולל צריכת סוכר לשימושים כימיים ופרמצבטיים, שברוב המדינות מתבטאת בשיעורים קטנים מהצריכה הכוללת, אלא שבישראל היא מהווה יותר ממחצית ממנה. בעקבות פנייתנו ללשכה המרכזית לסטטיסטיקה בעניין זה, נענינו כי הנתונים המוצגים בתרשים לא הופקו על ידיה. ערן יזהר, ראש ענף הפצת מידע שירות ותוכן אינטרנט, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 1 באוגוסט 2021.

לדברי משרד הבריאות, נתוני צריכת הסוכר של ה-OECD כוללים את הסוכר המועבר לרשות הפלשתינית או המשמש לתעשיות שאינן בתחום המזון, וכמות זו מוערכת בכ-25% מכמות הסוכר המיובא

לפי נתוני ה-OECD, היקף צריכת הסוכר והממתקים השנתית בישראל בשנת 2018 היה 64.3 ק"ג לנפש, הצריכה הגבוהה ביותר. בניכוי 25%, היקף הצריכה היה 48.2 ק"ג לנפש – השני בעולם אחרי ארה"ב

במסמך של אגף התזונה במשרד הבריאות בנושא מיסוי משקאות מתוקים וממותקים ומיצים טבעיים, צוין שנתוני צריכת הסוכר של ה-OECD אכן כוללים את הסוכר המועבר לרשות הפלשתינית או המשמש לתעשיות שאינן בתחום המזון, ושכמות זו מוערכת על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בכ-25% מכמות הסוכר המיובא לישראל.⁵⁷ נציין כי הערכה זו לא אושרה על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שאליה פנינו בשאלה זו,⁵⁸ וכן לא ידוע לנו אם נתונים של מדינות נוספות שנכללו בהשוואה כללו אף הם שימושים מורחבים מעבר לצריכת סוכר במזון על ידי תושבי המדינה.

בעקבות השיח בין משרד הבריאות לאיגוד תעשיות המזון, בחנו את נתוני ה-OECD וקרן המזון והחקלאות של האו"ם על צריכת הסוכר בשנת 2015, המתפרסמים כיום. מהנתונים עולה כי צריכת הסוכר השנתית לנפש בישראל⁵⁹ הסתכמה בשנת 2015 בכ-65.7 ק"ג, שהם כ-180 גרם לנפש ליום, וישראל דורגה במקום הראשון בצריכה בהשוואה ל-13 מדינות החברות ב-OECD, לממוצע באיחוד האירופי ולממוצע העולמי. כמו כן, בהתאם לדברי משרד הבריאות שלפיהם כ-25% מהסוכר המיובא לישראל מועבר לרשות הפלשתינית או משמש לתעשיות שאינן בתחום המזון, ניכינו 25% מצריכת הסוכר השנתית לנפש בישראל. לאחר הפחתה זו, צריכת הסוכר השנתית לנפש בישראל בשנת 2015 הסתכמה ב-49.3 ק"ג לשנה, שהם 135 גרם סוכר ליום, ובעקבות זאת שונה דירוגה של ישראל במעט והיא דורגה כשנייה לאחר ארה"ב.

במטרה ללמוד על נתוני צריכה מעודכנים יותר בדקנו גם את נתוני ה-OECD וקרן המזון והחקלאות של האו"ם על צריכת הסוכר לשנת 2018.⁶⁰ לפי נתונים אלה, היקף צריכת הסוכר השנתית לנפש היה 64.3 ק"ג, הצריכה הגבוהה ביותר בהשוואה לצריכה העולמית הממוצעת ולצריכה הממוצעת ב-OECD, באיחוד האירופי ובמדינות המפותחות, על פי הגדרתם בפרסומי ה-OECD. גם לאחר הפחתת החלק היחסי (25%) שהיה מיועד לכאורה לשימושים אחרים או להעברה לרשות הפלשתינית, הצריכה השנתית לנפש היתה 48.2 ק"ג, ודירוגה של ישראל היה במקום השני לאחר ארה"ב. בתרשים שלהלן נציג את צריכת הסוכר היומית הממוצעת לנפש בישראל ובמדינות שונות על פי נתוני ה-OECD, לרבות הצריכה המחושבת לישראל בניכוי 25%:

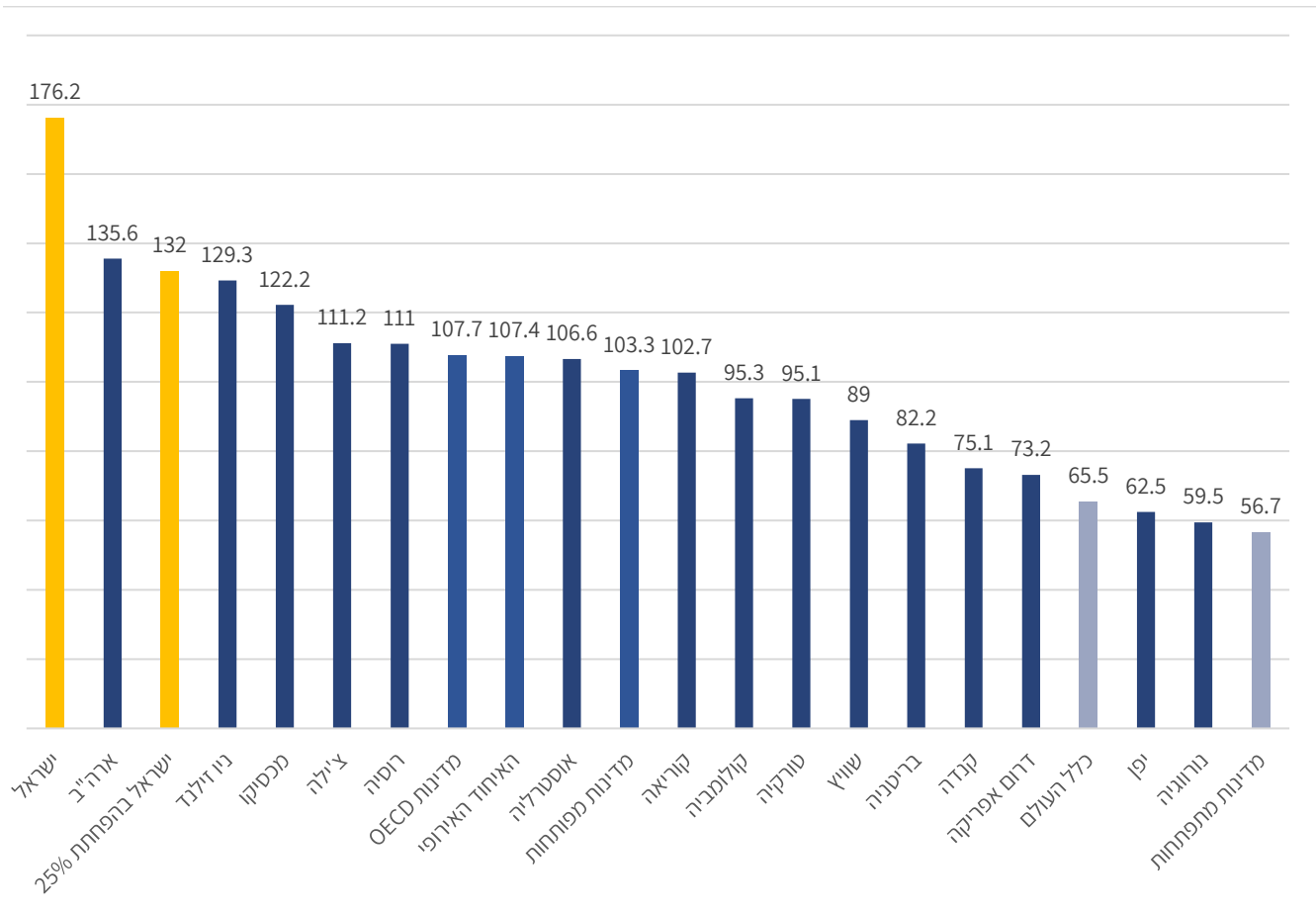
⁵⁷ אבידור גינסברג, ד"ר מורן בלייכפלד מגנאזי, טל שמעוני ופרופ' רונית אנדוולט, מסמך רקע מדעי בנושא: מיסוי משקאות מתוקים וממותקים ומיצים טבעיים, אגף התזונה, משרד הבריאות, ללא תאריך, נמסר על ידי פרופ' רונית אנדוולט, מנהלת אגף התזונה, 14 באוקטובר 2021.

⁵⁸ יונת שיינפלד, מרכזת בכירה, תחום חקלאות סביב ואנגריה, אגף תשתית כלכלה, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שיחת טלפון, 26 באוקטובר 2021.

⁵⁹ Human consumption per capita.

⁶⁰ שנת 2018 היא השנה האחרונה שלגביה ה-OECD מפרסם גם נתונים על כמות הסוכר הזמינה לנפש, כפי שיפורט בהמשך.

תרשים 1: צריכת סוכר יומית ממוצעת לנפש בישראל ובמדינות אחרות, 2018⁶¹



לפי נתוני ה-OECD היקף צריכת הסוכר היומית בישראל בשנת 2018 היה 176 גרם לנפש. לאחר ניכוי 25%, היקף צריכת הסוכר היומית בישראל בשנת 2018 היה 132 גרם לנפש.

על פי תרשים זה, היקף צריכת הסוכר היומית בישראל בשנת 2018 היה כ-176 גרם ודורג במקום הראשון בהשוואה לצריכה העולמית הממוצעת, ובתוך כך לצריכה הממוצעת במדינות ה-OECD, באיחוד האירופי ובמדינות המפותחות. גם לאחר ניכוי חלק מכמות הסוכר, שאינו משמש למזון בתחומי המדינה, ישראל עדיין בין המדינות המובילות בצריכת הסוכר, שכן **היקף הצריכה היומית לנפש הוא 132 גרם סוכר ליום וישראל מדורגת במקום השני.**

עם זאת, מלבד הנתונים על צריכת סוכר לנפש, ה-OECD מפרסם נתונים גם על אספקה זמינה ממוצעת לנפש (הכמות העומדת לרשות כל תושב) של סוכר וממתקים לצורותיהם השונות.⁶² מנתוני ה-OECD, אפשר ללמוד כי **בשנת 2015 עמדו לרשות כל אדם בישראל 30.7 ק"ג סוכר בממוצע בשנה, כלומר 84 גרם סוכר בממוצע ליום, וישראל דורגה בין המקומות הנמוכים באספקת הסוכר לנפש בהשוואה למדינות ה-OECD.**⁶³ זאת כאמור לעומת נתוני הצריכה באותה

⁶¹ [OECD-FAO Agricultural Outlook 2021-2030 by commodity](#), OECD, published: July 2021, accessed: October 18th 2021. הנתונים כוללים גם צריכת סירופ תירס עשיר בפרוקטוז. חישוב הצריכה היומית בוצע על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת על בסיס הנתונים השנתיים המופיעים במקור.

⁶² All forms of sugar and sweeteners.

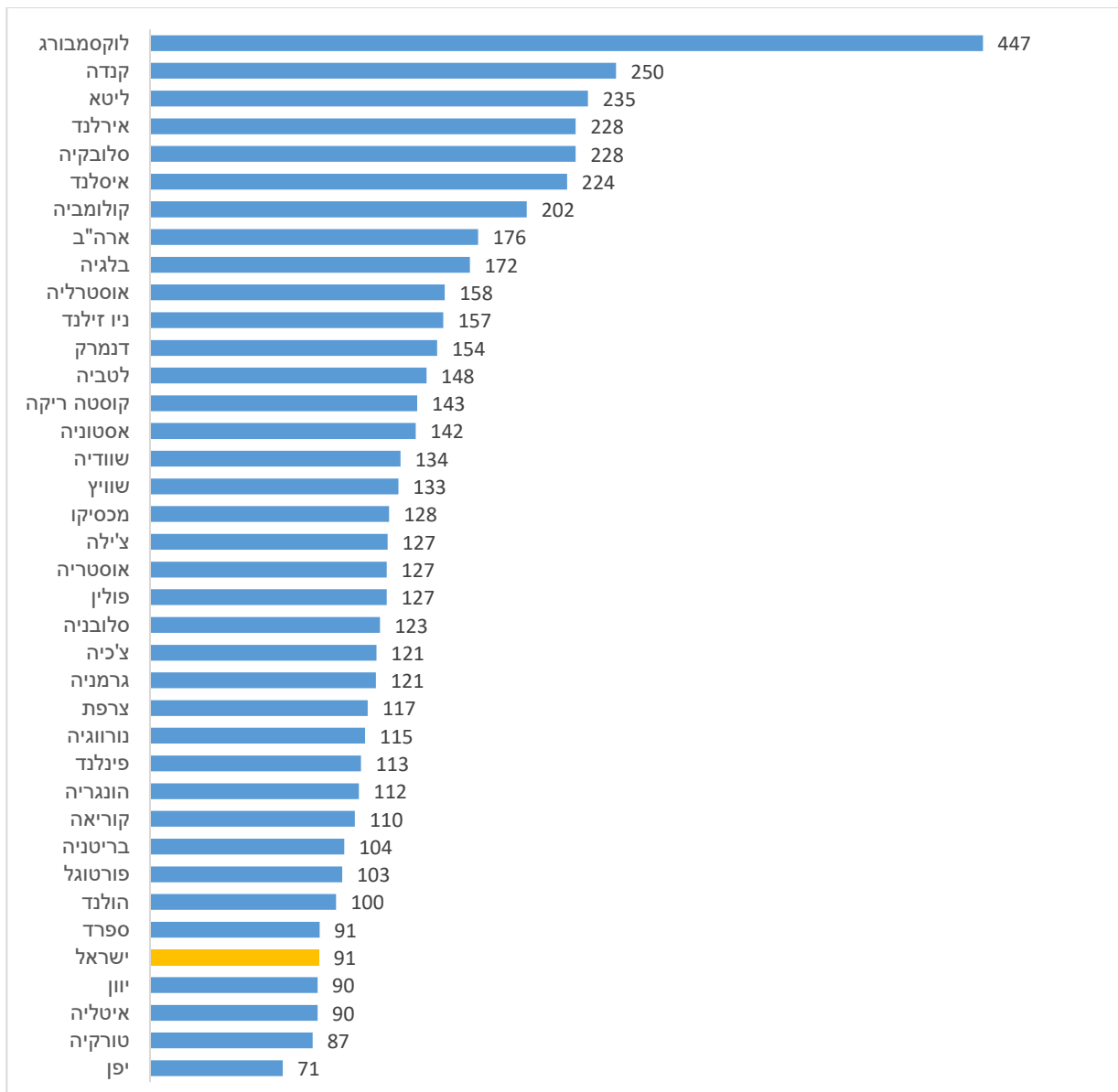
⁶³ OECD, [Non-Medical Determinants of Health – Food supply and consumption](#), updated: July 2nd 2021, accessed: July 30th 2021.

שנה (כ-66 ק"ג בשנה וכ-180 גרם ליום לנפש), שמציג ה-OECD ולפיהם דורגה ישראל במקום הראשון בצריכת הסוכר.

לפי נתוני ה-OECD, כמות הסוכר הזמינה בישראל בשנת 2018 היתה 91 גרם ליום לנפש, מהנמוכות במדינות ה-OECD

הנתון המעודכן ביותר על אספקת הסוכר הממוצעת ביום לנפש שמפרסם כיום ארגון ה-OECD הוא משנת 2018, ולפיו אספקת הסוכר (כמות הסוכר הזמינה) לנפש בישראל היתה 33.1 ק"ג לשנה, כלומר כ-91 גרם ליום. בתרשים 2 להלן מוצגת אספקת הסוכר הממוצעת ליום לנפש בישראל ובמדינות ה-OECD בשנת 2018, לפי נתוני הארגון.

תרשים 2: כמות הסוכר הממוצעת (בגרמים) הזמינה ביום לנפש במדינות OECD, 2018⁶⁴



⁶⁴ OECD, [Non-Medical Determinants of Health – Food supply and consumption](#), updated: July 2nd 2021, accessed: July 30th 2021.

הנתונים כוללים גם סירופ תירס עשיר בפרוקטוז.

על פי התרשים, בשנת 2018 אספקת הסוכר בישראל לנפש – 91 גרם ליום בממוצע – היתה מן הנמוכות במדינות ה-OECD, אם כי לא ידוע לנו אם נתוני כל המדינות דווחו על פי הגדרות זהות. כמו כן, מנתונים של ה-OECD על איכות החיים בישראל, שפורסמו בינואר 2016, עולה כי צריכת הסוכר לנפש בישראל מגיעה לכ-60% מהצריכה הממוצעת במדינות הארגון.⁶⁵ בבדיקה שערכנו, המתבססת על נתוני אספקת הסוכר בשנת 2015 של 37 מדינות החברות ב-OECD, נמצא כי הממוצע במדינות הארגון היה כ-54 ק"ג סוכר לנפש בשנה, לעומת כ-31 ק"ג סוכר לנפש בשנה בישראל, המהווים קרוב ל-60% מממוצע זה.⁶⁶

קיים פער משמעותי בין הנתונים שמציג ה-OECD על היקף צריכת הסוכר בישראל, שהוא גבוה בהשוואה למדינות הארגון ולעולם, לבין הנתונים שמציג הארגון על כמות הסוכר העומדת לרשות הצרכנים, שהיא נמוכה יחסית למדינות ה-OECD

מהנתונים שלעיל עולה כי קיים פער משמעותי בין הנתונים שמציג ה-OECD על היקף צריכת הסוכר בישראל, שהוא גבוה בהשוואה למדינות הארגון ולעולם, לבין הנתונים שמציג הארגון (על בסיס נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה) על היקף אספקת הסוכר הזמינה במדינה, כלומר על כמות הסוכר העומדת לרשות הצרכנים, שהיא נמוכה יחסית למדינות ה-OECD. בנוסף, מפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה נתון על אספקת הסוכר הזמינה במדינה שהוא שונה מהנתון שמפרסם ה-OECD לגבי ישראל. בטבלה שלהן אפשר לראות את סיכום הנתונים השונים על אספקת הסוכר לנפש ועל הצריכה לנפש בשנת 2018, המוצגים על ידי ה-OECD והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

טבלה 1: צריכת סוכר לנפש ואספקת סוכר לנפש בישראל, 2018

נתון יומי	נתון שנתי	מדד
176 גרם	64.3 ק"ג	צריכת סוכר לפי OECD
132 גרם	48.2 ק"ג	צריכת סוכר לפי OECD בניכוי 25%
91 גרם	33.1 ק"ג	אספקת סוכר* לפי OECD
128 גרם	46.6 ק"ג	אספקת סוכר** לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

* סוכר לסוגיו וממתקים ** סוכר, ממתקים ודבש

נציין כי פנינו ללשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשאלה מהן הסיבות לפער בין הנתון שמפרסם ה-OECD על היקף צריכת הסוכר בישראל לבין הנתון על אספקת הסוכר הזמינה לאזרחי המדינה. לדברי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נתוני הצריכה שהועברו ל-OECD לא הופקו על ידי הלשכה ולא ידוע לה כיצד עובדו.⁶⁷

עם זאת, כאמור, קיים שוני גם בין הנתון שהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עצמה מפרסמת על כמות הסוכר הזמינה לנפש בישראל לבין הנתון על כמות הסוכר הזמינה שמפרסם ה-OECD. על

⁶⁵ OECD, [Measuring and Assessing Well-being in Israel](#), pp. 39–40, published: January 31st 2016, accessed: April 26th 2021.

⁶⁶ OECD, [Non-Medical Determinants of Health – Food supply and consumption](#), updated: July 2nd 2021, accessed: July 30th 2021.

⁶⁷ ספיר אירני, ראש ענף, תחום מידע שירות ותוכן אינטרנט, אגף דוברות תקשורת והסברה, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 21 באוקטובר 2021.

היקף הצריכה לפי ה-OECD (132 גרם לנפש ליום, לאחר ניכוי 25% קרוב לנתון על אספקת הסוכר הזמינה לנפש שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (128 גרם ליום); עם זאת, נתונים אלה גבוהים מהנתון שהציג ה-OECD לגבי אספקת הסוכר הזמינה בישראל (91 גרם)

לדברי משרד הבריאות, נתוני אספקת הסוכר של ה-OECD אינם משקפים נכונה את צריכת הסוכר במלואה בשל בעיה מתודולוגית, וצריכת הסוכר בישראל עדיין גבוהה מהכמות המומלצת

פי פרסומי הלשכה, בשנת 2018 היתה כמות הסוכר הזמינה לנפש בישראל (כולל סוכר, ממתקים ודבש ולא כולל סוכר המיוצא לרשות הפלסטינית) כ-128 גרם סוכר לנפש ליום, נתון גבוה מזה שהציג ה-OECD לגבי אספקת הסוכר הזמינה בישראל (91 גרם). **פנינו ללשכה המרכזית לסטטיסטיקה בבקשת הסבר לסיבה לפערים אלה, אך לדברי הלשכה אין בידיה הסבר לכך.**⁶⁸ נציין כי לאחר הפחתת 25% מנתוני הצריכה שמציג ה-OECD ביחס לישראל, עולה כי נתון הצריכה שמפרסם הארגון (132 לנפש ליום) הוא קרוב לנתון על אספקת הסוכר הזמינה לנפש שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (128 גרם ליום), אולם כאמור נתונים אלה שונים מהנתונים שמפרסם ה-OECD ביחס לישראל.

במכתב של מנהלת אגף התזונה במשרד הבריאות מיוני 2021 להתאחדות התעשיינים נכתב כי **נתוני אספקת הסוכר הזמינה של ה-OECD אינם משקפים נכונה את צריכת הסוכר במלואה בשל בעיה מתודולוגית,** הקשורה באי-הבאה בחשבון של חלק ממוצרי המזון המתוקים המיובאים, ובכללם בין היתר משקאות מתוקים ומשקאות אנרגיה.⁶⁹ כמו כן, לדברי המשרד, גם אם ישראל אינה מובילה בצריכת סוכר, אין בעובדה שבחלק ממדינות העולם המצב גרוע יותר משום נחמה, ובכל מקרה **אין להציג את צריכת הסוכר בארץ כמשביעת רצון, שכן היא גבוהה בהרבה מהכמות המומלצת.** נוסף על כך הוסבר שהמשרד מסתמך על כמה מקורות, המבוססים על שיטות מחקריות ותחשיבים בעלי מתודולוגיות שונות.⁷⁰ נציגת המשרד התייחסה גם לנתוני חברת יורמוניטור על ממוצע שנתי של רכישת סוכר ליום לנפש, שלפיהם בהשוואה בין ישראל, ארה"ב, בריטניה, הולנד, צ'ילה, אוסטרליה וניו זילנד, כמויות הסוכר הנרכשות בישראל ובארה"ב הן הגבוהות ביותר.⁷¹

אחד המקורות שעליהם מסתמך משרד הבריאות הוא סקר מצב בריאות ותזונה (מב"ת) לאומי שערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בקרב כמה קבוצות גיל, ושבנו נבחן בין היתר היקף הצריכה של סוכר ומשקאות קלים. יש לציין כי שאלוני הסקר התייחסו לצריכה ביממה החולפת, כך שהדיווח אינו משקף בהכרח את שגרת הצריכה לאורך זמן. להלן הממצאים העיקריים שעלו מהסקר בתחום זה.

⁶⁸ יונת שיינפלד, מרכזת בכירה, תחום חקלאות סביבה ואנרגיה, אגף תשתית כלכלה, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שיחת טלפון, 26 באוקטובר 2021.

⁶⁹ לדברי המשרד, הנתונים שפרסם ה-OECD מקורם במאזן אספקת המזון של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה והם נלקחו באופן עצמאי וללא מעורבות המשרד.

⁷⁰ המקורות שצוינו הם: סקרי מב"ת (נתוני צריכה בדיווח אישי), נתוני החברות סטורנקסט ויורמוניטור (רכישת מוצרי מזון), מאזן אספקת המזון של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר HBSC (התנהגות בני נוער), וסקר HOME (הוצאות משק בית).

⁷¹ פרופ' רונית אנדוולט, מנהלת אגף תזונה, משרד הבריאות, מכתב לעו"ד גליה שגיא, התאחדות התעשיינים, 1 ביוני 2021, נמסר על ידי עידית נדב, רכזת לשכה ב' (משנה למנכ"ל), משרד הבריאות, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 8 באוגוסט 2021.

טבלה 2: צריכה ממוצעת של סוכר טבעי וסוכר מוסף ליום לנפש, לפי קבוצות גיל,**על פי סקרי מב"ת, 2014-2016⁷²**

שנה	קבוצת גיל	צריכת סוכר ממוצעת לנפש ליום
2016-2015	11-2	65 גרם
2016-2015	כיתות ז'-י"ב	146 גרם
2016-2014	64-18	72 גרם
2015-2014	65 ומעלה	60 גרם

לפי סקרי מצב
הבריאות והתזונה
בישראל, צריכת
הסוכר וצריכת
המשקאות הקלים
גבוהה בקרב תלמידי
כיתות ז'-י"ב
בהשוואה לכל יתר
קבוצות הגיל

מהטבלה עולה כי צריכת הסוכר היומית הכוללת לנפש היא גבוהה במיוחד בקרב תלמידי חטיבת הביניים והתיכון (כיתות ז'-י"ב), והיא כפולה לפחות בהשוואה לשאר קבוצות הגיל. יש לציין כי הסקר לא כלל תלמידים במסגרות החינוך החרדיות.⁷³ כמו כן נמצא בסקר כי בקרב ילדים בני 11-2 שיעור הצריכה הממוצעת של אנרגיה מסך הסוכרים (סוכר טבעי וסוכר מוסף) הוא 18.3% מכלל האנרגיה היומית הנצרכת (הקלוריות) – 18.2% בקרב ילדים יהודים ו-18.7% בקרב ילדים ערבים.⁷⁴

בסקר נבדק גם היקף הצריכה של משקאות, ובכללם משקאות מתוקים. להלן ממצאי הסקר על פי קבוצות גיל.

טבלה 3: צריכת משקאות מתוקים לנפש ליום (בכוסות), לפי קבוצות גיל, 2014-2016⁷⁵

קבוצת גיל	סך הכול כוסות משקה ביום*	כוסות משקה קל סוכרי ביום	כוסות משקה מומתק בממתיק מלאכותי ליום	כוסות מיצי פירות או נקטר ליום
11-2	4.4	0.4	0	0
כיתות ז'-י"ב	8.1	1.3	0.2	0.3
64-18	6.1	0.6	0.2	0
65 ומעלה	5.9	0.2	0.1	0.1

* נפח כוס: 250 מיליליטר. משקאות קלים שנכללו בסקר היו משקאות ממותקים, משקאות אנרגיה ומים בטעמים. על פי הטבלה, התלמידים בכיתות ז'-י"ב צרכו משקאות מתוקים, בעיקר סוכריים, בהיקף הגדול ביותר בהשוואה ליתר קבוצות הגיל. בקבוצת גיל זו, שיעור כל המשקאות המכילים סוכר

⁷² המרכז הלאומי לבקרת מחלות, [סקר רב מב"ת](#), משרד הבריאות, כניסה: 11 באוקטובר 2021; המרכז הלאומי לבקרת מחלות, [סקר מב"ת צעיר: סקר מצב בריאות ותזונה לאומי שני לתלמידי כיתות ז'-י"ב, 2015-2016](#), משרד הבריאות, עמ' 15, 112, פורסם: אוגוסט 2017, כניסה: 26 באפריל 2021. נתונים מקבילים משנים קודמות אינם זמינים.

⁷³ המרכז הלאומי לבקרת מחלות, [סקר מב"ת צעיר: סקר מצב בריאות ותזונה לאומי שני לתלמידי כיתות ז'-י"ב, 2015-2016](#), משרד הבריאות, עמ' 15, 112, פורסם: אוגוסט 2017, כניסה: 26 באפריל 2021.

⁷⁴ המרכז הלאומי לבקרת מחלות, [סקר רב מב"ת לילד - סקר לאומי ראשון בנושא מצב הבריאות והתזונה בבני 11-2 שנים, 2015-2016](#), משרד הבריאות, עמ' 77. פורסם: נובמבר 2019, כניסה: 18 באוקטובר 2021.

⁷⁵ המרכז הלאומי לבקרת מחלות, [סקר רב מב"ת](#), משרד הבריאות; המרכז הלאומי לבקרת מחלות, [סקר מב"ת צעיר: סקר מצב בריאות ותזונה לאומי שני לתלמידי כיתות ז'-י"ב, 2015-2016](#), משרד הבריאות, עמ' 176.

והמשקאות המומתקים בתחליפי סוכר, שהסתכמו ב-1.8 כוסות, היה כ-23% מכמות השתייה היומית.

ממצאי הסקר עולה גם שבכל קבוצות הגיל, מים היו המשקה שנצרך בהיקף הגדול ביותר ועל ידי רוב הנשאלים. עם זאת, כ-28% מהילדים בני 2-11 צרכו משקאות קלים סוכריים, ובקרב הילדים שצרכו משקאות, המשקאות הסוכריים היוו כ-32% מהשתייה היומית הכוללת.⁷⁶ מקרב מבוגרים בני 18-64, כ-31% צרכו משקאות קלים סוכריים, בכמות ממוצעת של 1.8 כוסות ליום. כ-8% צרכו משקאות המומתקים בממתיק מלאכותי, בהיקף של 2 כוסות בממוצע ליום. כ-5% צרכו בממוצע 0.9 כוס מיצי פירות ליום.⁷⁷

גם בנוגע לשיעור הצרכנים של משקאות קלים בישראל הנתונים אינם אחידים

נראה כי גם בנוגע לשיעור הצרכנים של משקאות קלים בישראל קיימים נתונים שונים,

המבוססים על מדדים שונים, על שנים שונות, ולעתים גם על אוכלוסיות שונות. סקר התנהגות בריאות בקרב תלמידים משלוש קבוצות גיל (בגיל ממוצע של 11.5, 13.5 ו-15.5 שנים), שנערך על ידי חוקרים מאוניברסיטת בר-אילן במסגרת סקר בין-לאומי (HSBC), מצביע על כך שבשנת 2019 צרכו כ-28% מהתלמידים משקאות ממותקים בתדירות של משקה אחד לפחות ליום, אולם נתונים אלה כוללים משקאות דיאטטיים, שלא ידוע מה שיעורם מהמשקאות הממותקים שנצרכו.⁷⁸ שיעור זה קטן יותר מהשיעור שנמדד בסקר מקביל בשנת 2014, אז צרכו כ-33% מהתלמידים משקה ממותק אחד ליום לפחות, דיאטטי או סוכרי;⁷⁹ עם זאת, על פי הסקר משנת 2019, כ-11% מהתלמידים שנסקרו צרכו משקאות אנרגיה (כגון רדבול) ומשקאות אחרים המכילים קפאין פעם ביום לפחות.⁸⁰

לפי סקר בין-לאומי, כ-28% מהתלמידים בישראל בגיל 11-16 צרכו בשנת 2019 משקה ממותק אחד ליום לפחות, לרבות משקאות דיאטטיים, וכ-11% צרכו משקאות אנרגיה

⁷⁶ המרכז הלאומי לבקרת מחלות, [סקר רב מב"ת לילד – סקר לאומי ראשון בנושא מצב הבריאות והתזונה בבני 2-11 שנים, 2015-2016](#), משרד הבריאות, עמ' 77. פורסם: נובמבר 2019, כניסה: 18 באוקטובר 2021.

⁷⁷ המרכז הלאומי לבקרת מחלות, סקר רב מב"ת מבוגרים – סקר לאומי שני בנושא מצב הבריאות והתזונה בבני 18-64, 2014-2016, משרד הבריאות, עמ' 184, פורסם: פברואר 2019, כניסה: 18 באוקטובר 2021.

⁷⁸ יוסי הראל פיש ואח', [נוער בישראל: בריאות, רווחה נפשית וחברתית ודפוסי התנהגויות סיכון בקרב בני נוער בישראל](#) – סיכום ממצאי מחקר HSBC ישראל לשנת 2019, ניתוח מגמות בין השנים 1994-2019 והשוואה בין-לאומית, עמ' 178-179, אוניברסיטת בר אילן במימון ובשיתוף משרד הבריאות ומשרד החינוך, ללא תאריך פרסום, נמסר על ידי פרופ' יוסי הראל-פיש, דוא"ל, 4 באוגוסט 2021. יש לציין כי במגזר הערבי השיעור היה גבוה יותר – כ-49%, לעומת כ-19% במגזר היהודי. שם.

⁷⁹ יוסי הראל פיש ואח', [נוער בישראל: בריאות, רווחה נפשית וחברתית ודפוסי התנהגויות סיכון בקרב בני נוער בישראל](#), סיכום ממצאי המחקר הארצי השביעי 2014, עמ' 158, אוניברסיטת בר אילן ומכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל, במימון ובשיתוף משרד הבריאות, ללא תאריך פרסום, כניסה: 29 באפריל 2021. מנתוני הסקר כפי שפורסמו על ידי הסניף האירופי של ארגון הבריאות העולמי, עולה שלפיהם שיעור בני ה-15 בישראל שצרכו בשנת 2014 משקאות קלים לפחות פעם ביום היה 31% בקרב הבנות ו-33% בקרב הבנים, אולם משקאות אלה מוגדרים כסוכריים. לפי פרסום זה, הנתונים בישראל היו גבוהים ממוצע הנתונים שנאספו בכשלושים מדינות אחרות – 17% בקרב הבנות ו-22% בקרב הבנים – אולם הם לא היו הגבוהים ביותר.

World Health Organization, Regional Office for Europe, European Health Information Gateway, [Soft drink consumption \(11, 13, 15 years\)](#), updated: May 19th 2016, accessed: April 29th 2021.

⁸⁰ יוסי הראל פיש ואח', [נוער בישראל: בריאות, רווחה נפשית וחברתית ודפוסי התנהגויות סיכון בקרב בני נוער בישראל](#) – סיכום ממצאי מחקר HSBC ישראל לשנת 2019, ניתוח מגמות בין השנים 1994-2019 והשוואה בין-לאומית, עמ' 179. בסקר משנת 2014 לא הופיעו נתוני צריכה של משקאות אנרגיה.

לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 2017 צרכו 38% מבני עשרים ומעלה לפחות שלוש כוסות משקה קל ביום

בהתייחס למבוגרים, לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 38% מהאוכלוסייה בגיל עשרים ומעלה צרכו בשנת 2017 לפחות שלוש כוסות משקה ממותק ביום, ו-17% צרכו לפחות חמש כוסות – אך לא צוין במפורש אם מדובר במשקאות ממותקים בסוכר בלבד.⁸¹

לפי סקר מב"ת, כאמור, כ-31% מקרב בני 18-64 צרכו בשנים 2014-2016 משקאות קלים סוכריים, נוסף על צריכת משקאות דיאט ומיצי פירות בשיעורים נמוכים יותר.⁸² באשר לבני 65 ומעלה, כ-13% מהם צרכו בשנים 2014-2015 משקאות קלים סוכריים, 5% צרכו משקאות המומתקים בתחליפי סוכר, ו-10% צרכו מיצי פירות.⁸³

כמו כן הוזכר על ידי משרד הבריאות סקר שערך עבורו מכון ברוקדייל ושפורסם בשנת 2020, ובו נמצא כי 79% ממשקי הבית בקרב האוכלוסייה החרדית והאוכלוסייה הערבית רוכשים משקאות ממותקים, וזאת בהשוואה ל-57% ממשקי הבית בכלל האוכלוסייה.⁸⁴ לדברי משרד הבריאות, אוכלוסיות אלה מאופיינות ככלל ברמה סוציו-אקונומית נמוכה, שהיא גורם הקשור בשיעורי תחלואה גבוהים יותר.⁸⁵

באשר להוצאות הצרכנים על משקאות קלים, מסקר הוצאות משקי בית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עולה כי בשנת 2018 ההוצאה החודשית הממוצעת למשק בית על משקאות קלים (סודה, בירה שחורה, משקאות קלים לא תוססים ותוססים, מים מינרליים ותרכיזים ממותקים) היתה כ-82 ש"ח, שהם כ-3.6% מכלל ההוצאה החודשית על מזון (לא כולל ירקות ופירות) וכ-0.5% מההוצאה החודשית הכוללת לתצרוכת באותה שנה. עוד עולה מהנתונים כי ההוצאה החודשית הממוצעת על משקאות קלים בקרב החמישון התחתון היתה הגבוהה ביותר – 100.4 ש"ח לחודש, בעוד שבקרב החמישון העליון היקף הוצאה זו היה 61.8 ש"ח לחודש.⁸⁶

נציין כי קיים קושי בהשוואה בין נתוני הגופים השונים שהוצגו לעיל, הן משום שהשנים שהם מתייחסים אליהן ויחידות המידה שנמדדו בהם (כוסות ואריזות משקה) אינן זהות, והן משום שלא ברור מה היחס בין המשקאות הסוכריים לבין המשקאות הדיאטטיים שדווח על צריכתם. גם

⁸¹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [לקט נתונים בנושאי בריאות ואיכות חיים. מתוך הסקר החברתי 2017: הודעה לתקשורת 262/2018](#), פורסם: 3 בספטמבר 2018, כניסה: 25 באפריל 2021.

⁸² המרכז הלאומי לבקרת מחלות, סקר רב מב"ת מבוגרים – סקר לאומי שני בנושא מצב הבריאות והתזונה בבני 18-64, 2014-2016, משרד הבריאות, עמ' 184, פורסם: פברואר 2019, כניסה: 18 באוקטובר 2021.

⁸³ המרכז הלאומי לבקרת מחלות, [סקר רב מב"ת זהב – סקר לאומי שני בנושא מצב הבריאות והתזונה לבני 65 ומעלה](#), 2014-2015, משרד הבריאות, עמ' 204, פורסם: פברואר 2019, כניסה: 18 באוקטובר 2021.

⁸⁴ הדר סמואל ורינה מעוז-ברויאר, [הרגלי צריכת מזון ועמדות כלפי התוכנית לסימון מוצרי מזון](#), מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל, פורסם: 2020, כניסה: 8 באוגוסט 2021.

⁸⁵ פרופ' רונית אנדוולט, מנהלת אגף התזונה בשירותי בריאות הציבור, משרד הבריאות, מכתב לעו"ד גליה שגיא, מנהלת איגוד המזון בהתאחדות התעשיינים בישראל, 1 ביוני 2021, נמסר על ידי עידית נדב, רכזת לשכה ב' (לשכת המשנה למנכ"ל), משרד הבריאות, 8 באוגוסט 2021.

⁸⁶ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הכנסות והוצאות משק הבית. [נתונים מסקר הוצאות משק הבית 2018 – נתונים כלליים](#), לוח 1.2, פורסם: 29 באוקטובר 2020, כניסה: 29 באוגוסט 2021.

קבוצות הגיל אינן זהות בסקרים השונים (למשל תלמידי כיתות ז'-י"ב מול שלוש קבוצות גיל מוגדרות).

על-פי נתוני חברת סטורנקסט שנמסרו לידינו על ידי איגוד תעשיות המזון, בשנים 2013–2019 ירד שיעור המכירות של משקאות קלים ממותקים בסוכר, מ-51% ל-38% מכלל המכירות, ולפי נתונים אלה הירידה במכירת המשקאות הסוכריים אירעה במקביל לגידול הדרגתי בשיעור המכירות של משקאות שאינם סוכריים.⁸⁷ התאחדות התעשיינים מסרה לנו גם את נתוני רכישת הסוכר של שלוש החברות הגדולות בענף המשקאות הקלים, שלדבריה מהוות יחד יותר מ-90% ממנו, בניכוי כמות הסוכר ששימשה ליצוא. לדברי ההתאחדות, בשנת 2015 צרכו חברות אלה כ-63,000 טון סוכר, לעומת כ-71,000 טון סוכר שצרכו בשנת 2010.⁸⁸ בהקשר זה נוסף כי במידע שהתקבל ממשרד הבריאות צוין שבעקבות סימון המזון בשנים האחרונות אמנם בוצעו בתעשיית המזון בכללה תהליכי רפורמולציה (שינוי בהרכב המוצר), אך למשרד אין נתונים מדויקים על המזונות שעברו שינוי ועל טיב השינוי שבוצע, ולדבריו קיים חשש מחשיפה מוגברת לתחליפי סוכר.⁸⁹

כפי שניתן לראות מפרק זה, הדיון על צריכת הסוכר בכלל ועל צריכת משקאות קלים בפרט מבוסס על נתונים שונים, שחלקם מצביעים על צריכת סוכר גבוהה בישראל ביחס למדינות אחרות, בעוד אחרים מצביעים על צריכה מתונה יותר. לנוכח דבריה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לפיהם נתוני הצריכה שהועברו ל-OECD לא הופקו על ידי הלשכה ולא ידוע לה כיצד עובדו, יש מקום לבחון את הדיווחים שמעבירה ישראל ל-OECD בנושא זה על מנת שניתן יהיה לבצע השוואה מהימנה ומושכלת יותר.

5. מיסוי ככלי מדיניות לצמצום הצריכה של משקאות קלים

הפעולות שנוקטות כיום מדינות רבות לעידוד תזונה בריאה נובעות משינוי תפיסתי. בעבר רווחה התפיסה שדי בהנחיית הציבור לצרוך תזונה מאוזנת ולהרבות בפעילות גופנית, אך לאור מאפייני הצריכה וממדי ההשמנה כיום, התחלפה הנחה זו בתפיסה שלפיה תזונת הפרט מושפעת מהסביבה שבה הוא צורך את המזון, ולכן מוטל על המדינה להתערב ולהקל את הבחירה במזון בריא.⁹⁰ לפי איגוד רופאי בריאות הציבור בישראל, מניעה היא קלה וזולה באופן

לפי נתונים שמסר איגוד תעשיות המזון, ירד שיעור המכירות של משקאות קלים ממותקים בסוכר בשנים 2013–2019 מ-51% ל-38% מכלל המכירות, במקביל לגידול הדרגתי בשיעור המכירות של משקאות שאינם סוכריים

חלק מהנתונים מצביעים על צריכת סוכר גבוהה בישראל בהשוואה למדינות אחרות, בעוד אחרים מצביעים על צריכה מתונה יותר

לאור מאפייני הצריכה וממדי ההשמנה כיום, התבססה התפיסה שלפיה תזונת הפרט מושפעת מהסביבה שבה הוא צורך את המזון, ולכן מוטל על המדינה להתערב ולהקל את הבחירה במזון בריא

⁸⁷ חברת סטורנקסט, נמסר על ידי דודי מנביץ', יו"ר איגוד תעשיות המזון, התאחדות התעשיינים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 3 במרץ 2021.

⁸⁸ גיא בר-צור, אסכולה ייעוץ כלכלי ומימוני בע"מ, חישוב צריכת הסוכר הנובעת ממשקאות קלים ביחס לכלל צריכת הסוכר בישראל, עמ' 6, יולי 2016, נמסר על ידי מילה סויפר-פז, מנהלת מחלקת מחקר כלכלי, התאחדות התעשיינים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 3 במרץ 2021.

⁸⁹ אגף התזונה בשירותי בריאות הציבור, מיסוי שתייה מתוקה ושתייה ממותקת בתחליפי סוכר, משרד הבריאות, שקופית 22, אוקטובר 2021, נמסר על ידי פרופ' רונית אנדוולט, מנהלת אגף תזונה במשרד הבריאות, דוא"ל, 14 באוקטובר 2021.

⁹⁰ [דוח ועדת האסדרה לתזונה בריאה](#), תקציר מנהלים.

משמעותי מטיפול, ואימוץ אורח חיים בריא יכול להיות אפקטיבי לטווח ארוך אם קיימת תמיכה ממשלתית רחבה בתחומים כמו בריאות, חקלאות, תכנון עירוני, תעשיית המזון וחינוך.⁹¹ מניתוח של התמריצים להפחתת סוכר במזונות מעובדים או לאי-הפחתתו, שפרסם הסניף האירופי של ארגון הבריאות העולמי בשנת 2017, עולה כי מבחינת היצרנים והמשווקים של מוצרי המזון והמשקאות, התמריצים לשימוש נרחב בסוכר (למשל זמינותו, מחירו הנוח וטעמו המועדף) רבים יותר מהתמריצים להפחתתו, ולכן מדיניות אפקטיבית בנושא כרוכה בהכרח בשינוי מאזן זה. על פי ניתוח זה, התחרות בין היצרנים על הטעם, ושיעורם הקטן יחסית של שוחרר מזון הבריאות בקרב כלל הצרכנים, מביאים לצורך ברגולציה ממשלתית שתציב סטנדרטים אחידים לתחרות.⁹²

נוסף על כך, מחברי דוח הבנק העולמי קובעים כי צרכנים אינם מסוגלים תמיד להבין את משמעות המידע התזונתי שהם נחשפים אליו,⁹³ ובד בבד הם עלולים להיות מושפעים ממידע שיווקי המקשה על קבלת החלטה מושכלת.⁹⁴ לדבריהם, מוצרים כמו סוכר ומשקאות ממותקים יכולים להיחשב כמוצרים מזיקים – בדומה לטבק, אלכוהול וסמים – אך בתנאים של חוסר בקיאות מצד הצרכנים והעדר התערבות חיצונית בכוחות השוק, מוצרים אלה מתאפיינים בייצור יתר ובצריכת יתר.⁹⁵ על כך מוסיף צוות מומחים של ה-OECD כי בחירת הצרכנים עלולה להתבסס על העדפת הסיפוק המיידי על פני האינטרס הבריאותי ארוך-הטווח.⁹⁶ כאמור, **אחד מהכלים המרכזיים הקיימים לעידוד הפחתה בצריכת סוכר ממשקאות קלים הוא מיסוי משקאות אלה, המתבטא לרוב בהעלאת מחירם ליצרן באופן שיביא להעלאת המחיר לצרכן ויניא אותו מקנייה, ולחילופין יגרום ליצרן להפחית את כמות הסוכר במשקה כדי להימנע מתשלום המס או לצמצמו.**

⁹¹ ד"ר דורית אדלר ואח', נמסר על ידי איגוד רופאי בריאות הציבור, 15 בפברואר 2021.

⁹² World Health Organization – Regional Office for Europe, [Incentives and disincentives for reducing sugar in manufactured foods – An exploratory supply chain analysis](#), p. 31, published: 2017, accessed: May 24th 2021.

⁹³ יתר על כן, לדברי מחברי הדוח המידע התזונתי המופץ על ידי ממשלות לציבור לרוב אינו מספק והוא עלול להיות מיושן, בלתי מדויק ורגיש להשפעת תעשיית המזון ומחקרים שהיא מממנת. לפי הדוח, מחקרים במימון תעשיית המזון במחצית השנייה של המאה העשרים נטו להמעיט בחשיבותם של סיכונים רפואיים הקשורים בצריכת סוכר.

World Bank Group, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages: International Evidence and Experiences](#), p. 9.

⁹⁴ World Bank Group, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages: International Evidence and Experiences](#), p. 8.

צוות מומחים של ה-OECD קבע, עם זאת, כי הפיתרון המיטבי לחוסר ידע של הצרכנים איננו בהכרח מיסוי אלא העברת מידע לציבור באמצעות קמפיין.

Center for Tax Policy and Administration Committee on Fiscal Affairs, Working Party No. 2 on Tax Policy Analysis and Tax Statistics – Designing Health-Related Taxes on Food and Non-Alcoholic Beverages, OECD, p. 3.

⁹⁵ World Bank Group, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages: International Evidence and Experiences](#), pp. 8-9.

⁹⁶ Center for Tax Policy and Administration Committee on Fiscal Affairs, Working Party No. 2 on Tax Policy Analysis and Tax Statistics – Designing Health-Related Taxes on Food and Non-Alcoholic Beverages, OECD, p. 3.

ארגון הבריאות
העולמי ממליץ לבחון
כלים כלכליים לקידום
בריאות ומייחס להם
השפעה אפקטיבית
על התזונה, זאת
בזכות השפעה חזקה
של המחיר לצרכן על
הביקוש, במיוחד
בקרב צרכנים בהיקף
גדול

לפי ה-OECD,
העובדה שנטל
ההשלכות
הבריאותיות מצריכת
משקאות קלים נופל
על הכלל, מהווה
הצדקה להטלת מס
שיגלם עלויות
חיצוניות אלה. עם
זאת, לא קיים עדיין
מידע מספק
המאפשר הערכה
מדויקת של העלויות

בשנת 2013 פרסם ארגון הבריאות העולמי תוכנית פעולה גלובלית למניעת מחלות לא מידבקות, ובה המליץ בין היתר לבחון כלים כלכליים מבוססי ממצאים, לרבות מיסים וסובסידיות, המעודדים התנהגות מקדמת בריאות, וכן מנגישים מבחינה כלכלית ומעודדים צריכת מזון בריא ומרתיעים מצריכת חלופות מזיקות.⁹⁷ במסמך של הארגון משנת 2016 מיוחסת לכלים פיסקליים השפעה אפקטיבית על התזונה בזכות השפעה חזקה של המחיר לצרכן על הביקוש למשקאות קלים (גמישות הביקוש), ובזכות העובדה שגמישות זו גבוהה במיוחד בקרב צרכנים כבדים, בקרב צרכנים מעוטי הכנסה ובקרב צעירים ואנשים בעלי עודף משקל.⁹⁸ צוות המומחים של ה-OECD התייחס גם למידת ישימותו של כלי זה וציין כי אפשר לייחס את היישום הנרחב של מיסוי משקאות קלים במדינות הארגון לעובדה שמוצרים אלה הם קלים להגדרה ולזיהוי, בעלי תכולת סוכר דומה ויש להם תחליף בריא, זמין וזול: מים. עם זאת צוין כי בעקבות המיסוי מגוון התחליפים יכול להתרחב באופן שקשה לעיתים לחזותו מראש.⁹⁹

לדברי צוות המומחים של ה-OECD, העובדה שנטל ההשלכות הבריאותיות מצריכת משקאות קלים נופל על הכלל, ולא על הצרכן בלבד, מהווה הצדקה להטלת מס שיגלם עלויות חיצוניות אלה.¹⁰⁰ עם זאת צוין על ידי הצוות כי עדיין לא קיים מידע מספק המאפשר הערכה מדויקת של העלויות החיצוניות השוליות הכרוכות בצריכת משקאות קלים או רכיבים בהם.¹⁰¹

6. סוגי מיסים על משקאות קלים

על פי דוח הבנק העולמי, אפשר לחלק את אופני המיסוי של משקאות קלים לשלוש קטגוריות בסיסיות:

מס יבוא (import tax) – מס על מוצרים מיובאים, לסוגיו: מס מגן (import tariff) המוטל כמכס על סחורות מיובאות, מס יבוא (import duty) ומכס (customs duty).

מס ערך מוסף (VAT/GST) – מס המחושב באופן מצטבר כאחוז מערך המוצר בכל שלב בייצור ובהפצה. מס זה נחשב כ**מס צריכה** (consumption tax), שכן הצרכן הוא הנושא בעלותו באופן ישיר.

⁹⁷ World Health Organization, [Global Action Plan for the Prevention and Control of Noncommunicable Diseases 2013–2020](#), p. 32, published: 2013, accessed: August 4th 2021.

⁹⁸ World Health Organization, [Fiscal Policies for Diet and Prevention of Noncommunicable Diseases – Technical Meeting Report](#), p. 12, published: 2016, accessed: August 4th 2021.

⁹⁹ Center for Tax Policy and Administration Committee on Fiscal Affairs, Working Party No. 2 on Tax Policy Analysis and Tax Statistics – Designing Health-Related Taxes on Food and Non-Alcoholic Beverages, OECD, pp. 9, 17.

¹⁰⁰ Center for Tax Policy and Administration Committee on Fiscal Affairs, Working Party No. 2 on Tax Policy Analysis and Tax Statistics – Designing Health-Related Taxes on Food and Non-Alcoholic Beverages, OECD, pp. 2-3.

¹⁰¹ Center for Tax Policy and Administration Committee on Fiscal Affairs, Working Party No. 2 on Tax Policy Analysis and Tax Statistics – Designing Health-Related Taxes on Food and Non-Alcoholic Beverages, OECD, p. 12.

מיסים על משקאות קלים בעולם נחלקים לשלוש קטגוריות: מס יבוא, מס ערך מוסף ומס עקיף

מס עקיף (excise tax) – מס המושת על מוצר מסוים, לרוב בנקודת הייצור או ההפצה. קיימים שני סוגים של מס עקיף:

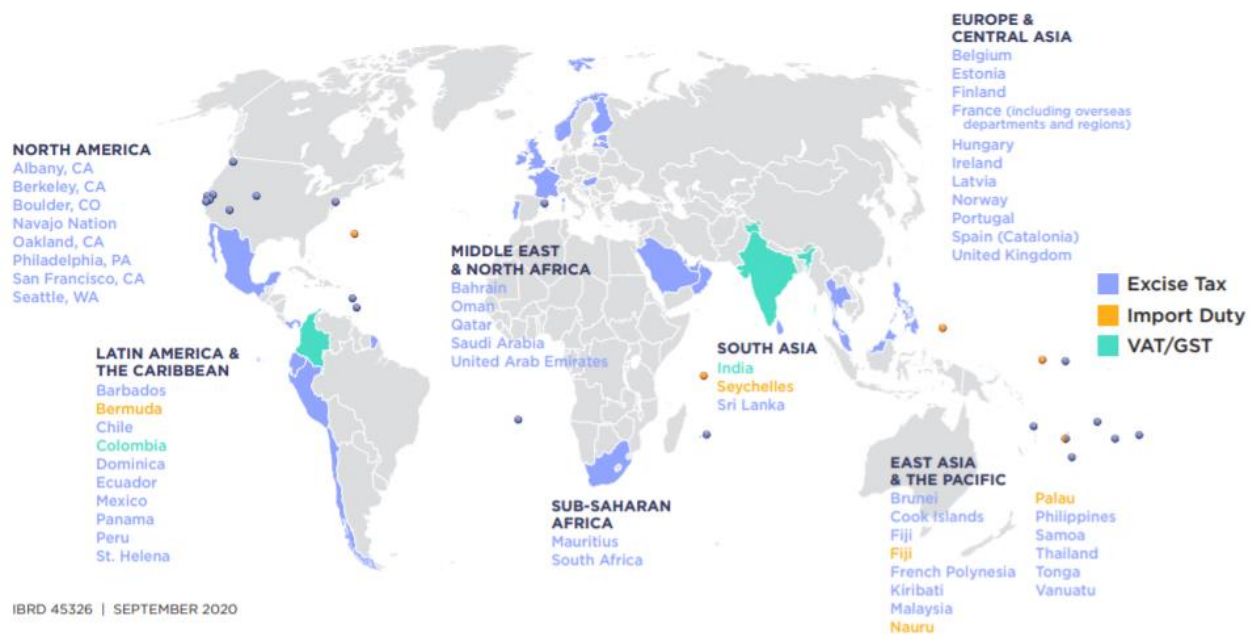
1. מס ספציפי – לפי נפח/כמות (ad quantum) או לפי תכולת הסוכר;

2. מס תלוי מחיר (ad valorem) – מבוסס על שיעור מסוים ממחיר המוצר.

עם הצטרפות מדינות נוספות למיסוי משקאות קלים והצטרפות מידע בנושא, התפתחו מתווים חדשים של מס עקיף, כמו מתווה הכולל שיעור מס מדורג לפי תכולת הסוכר במשקה.¹⁰²

במפה שלהלן אפשר לראות את פריסתן הגאוגרפית של כ-45 מדינות שנקטו במיסוי ארצי או אזורי/מקומי בשנת 2019, וכפי שניתן לראות ברובם המכריע של המדינות והאזורים הממוסים נהוג מס עקיף. נציין כי בכמה מהמדינות, כמו צרפת, פינלנד וצ'ילה, המס הוטל גם על משקאות המומתקים בתחליפי סוכר.¹⁰³

מפה 1: מדינות הממסות משקאות קלים, לפי סוג המס, 2019¹⁰⁴



לפי דוח הבנק העולמי, **סוג המס הרווח כיום בעולם הוא מס עקיף, במתווים מגוונים**.¹⁰⁵ מבין סוגי המיסוי העקיף, מיסים ספציפיים – כלומר מיסים תלויי נפח המשקה או תלויי תכולת הסוכר (בניגוד למיסים תלויי מחיר) – נחשבים כבעלי כמה יתרונות. לפי דוח צוות המומחים של

¹⁰² World Bank Group, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages: International Evidence and Experiences](#), p. 17.

¹⁰³ Center for Tax Policy and Administration Committee on Fiscal Affairs, Working Party No. 2 on Tax Policy Analysis and Tax Statistics – Designing Health-Related Taxes on Food and Non-Alcoholic Beverages, OECD, p. 4, published: June 29th 2018, accessed: February 7th 2021.

¹⁰⁴ World Bank Group, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages: International Evidence and Experiences](#), p. 16

¹⁰⁵ World Bank Group, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages: International Evidence and Experiences](#), p. 15.

לדברי צוות מומחים של ה-OECD, מס תלוי נפח המשקה משרת את המטרה הבריאותית באופן ממוקד יותר ממס תלוי מחיר, מגולגל בדרך כלל אל הצרכן וגורם להעלאת מחיר המוצרים באופן אחיד, אך הוא נדרש לעדכון שוטף בהתאם לאינפלציה

ה-OECD, מס תלוי נפח משרת את המטרה באופן ממוקד יותר ממס תלוי מחיר, שכן אפשר להניח שיש קשר בין כמות המשקה לבין כמות הסוכר שבו. לעומתו, מס תלוי מחיר עלול לעודד מעבר לצריכת משקה זול יותר (ואולי מזיק יותר), מבלי להשפיע על צריכת הרכיב המזיק (הסוכר).¹⁰⁶ נוסף על כך, הטלת מס תלוי מחיר אינה צפויה לעודד את היצרנים להשקיע השקעה ניכרת בשיפור איכותו של המוצר.¹⁰⁷ לפי דוח הבנק העולמי, מיסים תלויי נפח המשקה גורמים להעלאת מחיר המוצרים באופן אחיד, אינם נתונים למניפולציית מחירים מצד היצרנים ויש להם סיכוי גדול יותר להשתקף במחיר לצרכן. השתקפות זו, הגלויה לצרכן עצמו, מגבירה את האפקטיביות של המס בהפחתת הצריכה.¹⁰⁸

גם לפי דוח ה-OECD, ממצאים מעידים שמיסים תלויי נפח המשקה מגולגלים בדרך כלל באופן מלא יותר למחיר לצרכן בהשוואה למיסים תלויי מחיר, ואף עשויים לגרום לעליית מחיר גבוהה יותר מגובה המס עצמו.¹⁰⁹ מיסים תלויי נפח המשקה הם פשוטים יותר לגבייה ומניבים הכנסות יציבות יחסית, כיוון שהן אינן משתנות עם מחיר המוצר. עם זאת, מיסים תלויי נפח או תלויי סוכר נדרשים לעדכון שוטף בהתאם לאינפלציה ולגידול בהכנסות, בעוד שמיסים תלויי מחיר אינם נדרשים לכך.¹¹⁰

מיסוי משקאות קלים הונהג עד כה בכחמישים מדינות ברחבי העולם. ברובם המכריע של המדינות והאזורים הממוסים, נהוג מס עקיף, במתווים מגוונים

בתרשים שלהלן מתוארת ההתפלגות של שיטות המיסוי העקיף על משקאות קלים שיושמו בשנת 2019 ב-48 מדינות, על פי נתוני הבנק העולמי.

¹⁰⁶ לפי דוח הבנק העולמי אפשר לפתור בעיה זו על ידי צירוף מס כללי לפי נפח או לפי ריכוז הסוכר עם מס לפי מחיר המוטל באופן ממוקד על מוצרים יקרים יחסית, כגון משקאות אנרגיה.

World Bank Group, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages: International Evidence and Experiences](#), p. 18.

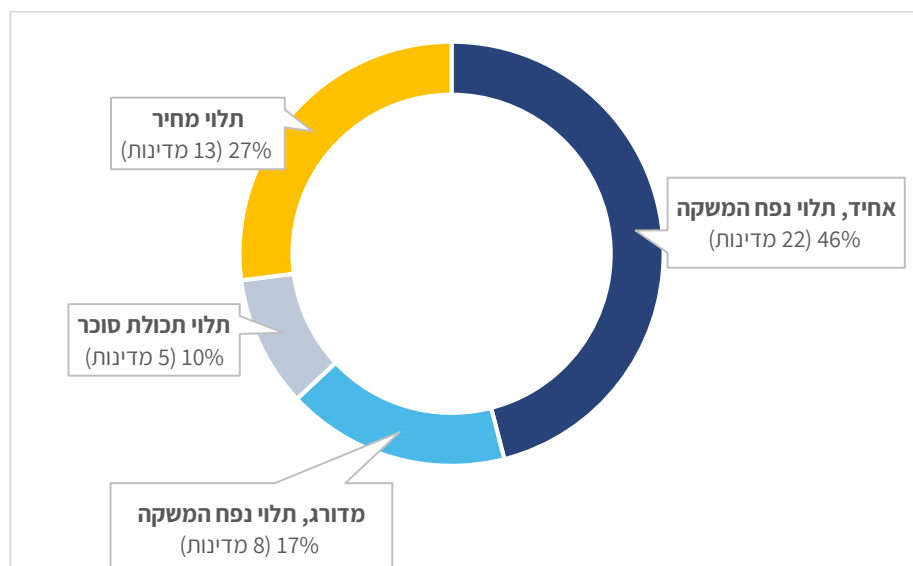
¹⁰⁷ Center for Tax Policy and Administration Committee on Fiscal Affairs, Working Party No. 2 on Tax Policy Analysis and Tax Statistics – Designing Health-Related Taxes on Food and Non-Alcoholic Beverages, OECD, p. 10.

¹⁰⁸ World Bank Group, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages: International Evidence and Experiences](#), p. 18.

¹⁰⁹ Center for Tax Policy and Administration Committee on Fiscal Affairs, Working Party No. 2 on Tax Policy Analysis and Tax Statistics – Designing Health-Related Taxes on Food and Non-Alcoholic Beverages, OECD, p. 10.

¹¹⁰ World Bank Group, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages: International Evidence and Experiences](#), p. 18.

תרשים 3: סוגי מיסים עקיפים על משקאות קלים המיושמים בעולם, 2019¹¹¹

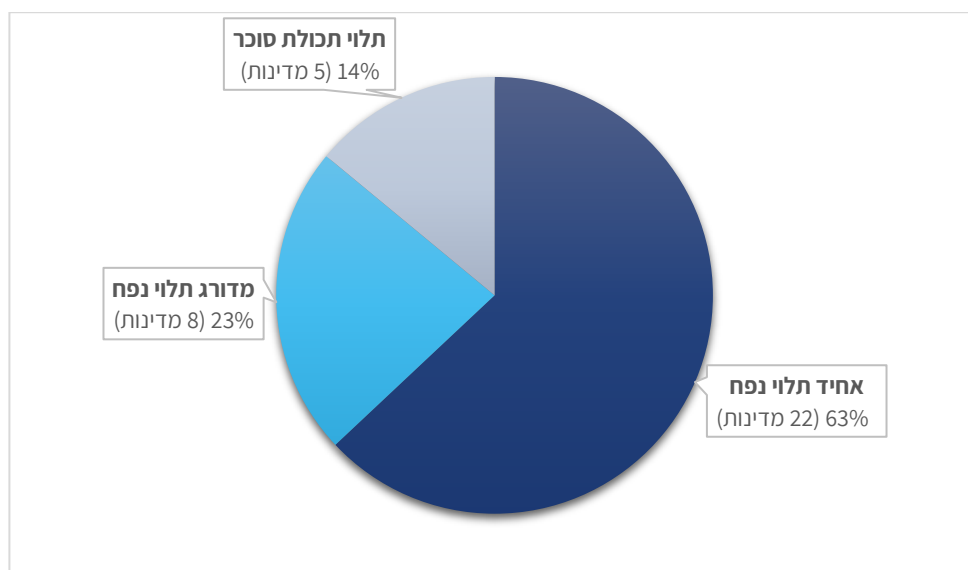


כמעט שלושה רבעים מהמיסים העקיפים על משקאות קלים המיושמים כיום בעולם הם מיסים ספציפיים, כלומר מיסים תלויי תכולת הסוכר או תלויי נפח המשקה, ולא תלויי מחיר. כמעט מחצית מכלל המיסים העקיפים הם מיסים תלויי נפח המשקה בשיעור אחיד (single-tiered).

מהתרשים עולה כי כמעט שלושה רבעים מהמיסים העקיפים על משקאות קלים המיושמים כיום בעולם הם מיסים ספציפיים, כלומר מיסים תלויי תכולת הסוכר או תלויי נפח המשקה, ולא מיסים תלויי מחיר. כמעט מחצית מכלל המיסים העקיפים הם מיסים תלויי נפח המשקה וקצובים בשיעור אחיד (single-tiered).

35 המדינות שבשנת 2019 היו מוטלים בהן מיסים ספציפיים בלבד, כלומר מיסים תלויי תכולת סוכר או תלויי נפח המשקה (לא כולל מיסים תלויי מחיר), התפלגו באופן המוצג להלן.

תרשים 4: סוגי מיסים ספציפיים על משקאות קלים המיושמים בעולם, 2019¹¹²



¹¹¹ World Bank Group, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages: International Evidence and Experiences](#), p. 18.

¹¹² World Bank Group, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages: International Evidence and Experiences](#), p. 18.

כפי שנראה בתרשים, מבין המדינות שהטילו מיסים ספציפיים על משקאות קלים (כלומר לא כולל מיסים תלויי מחיר), כמעט בשני שלישים מהמדינות הוטל מס בשיעור קבוע התלוי בנפח המשקה, בעוד 23% מהמיסים הספציפיים הם מיסים מדורגים תלויי נפח המשקה, ו-14% הם תלויי תכולת הסוכר במשקה.

6.1 יתרונות וחסרונות של סוגי המס השונים

לפי דוח הבנק העולמי, מס אחיד תלוי נפח המשקה נוח יחסית ליישום, אך אין בו הבחנה בין משקאות בעלי ריכוזי סוכר שונים ואין בו כדי לתמרץ את היצרנים לבצע שינוי בהרכב התזונתי (רפורמולציה).¹¹³ לעומתם, מיסוי לפי תכולת הסוכר, כלומר קביעת המס לפי מספר הגרמים של סוכר במשקה, הוא יעיל יותר בשל היותו ממוקד במרכיב זה ובשל התמריץ הטמון בו הן לצרכנים (לצרוך משקאות דלים יותר בסוכר) והן ליצרנים (להקטין את תכולת הסוכר במוצרים). מחברי הדוח ממליצים על שיטת מיסוי זו בכפוף ליכולת מינהלית מספקת של המדינה בהחלטה.¹¹⁴

עד שנת 2019 אימצו חמש מדינות את שיטת המיסוי על רכיב הסוכר במשקאות קלים: צרפת, דרום אפריקה, סרי לנקה, מאוריציוס ואיי קוק. מיסוי מסוג זה יכול להתבצע באופנים שונים. כך למשל, בצרפת הוחלפה בשנת 2018 שיטת המיסוי, שהיתה קודם תלויה נפח המשקה, במס תלוי סוכר שבמסגרתו שיעורי המס משתנים בהתאם לתכולת הסוכר. בדרום אפריקה נקבעה מדרגת סף (4 גרם סוכר ל-100 מיליליטר משקה), שמתחתיה לא נגבה מס כלל, ומעליה נגבה מס בשיעור קבוע לכל גרם סוכר.¹¹⁵

שיטת המיסוי המדורג לפי נפח המשקה מתוארת בדוח הבנק העולמי כשיטה היברידית הדומה למעשה לשיטת המיסוי לפי תכולת הסוכר, ובמסגרתה נקבע שיעור מס גבוה יותר למשקאות בעלי תכולת סוכר גדולה, אך הוא נגבה בהתאם לכמות המשקה. על פי הדוח, שיטה זו מחייבת זיהוי של מוצרים למיסוי על בסיס פרופיל תזונתי וקביעת רמות סף שהמס יוטל בזיקה אליהן.¹¹⁶ לפי עדויות ראשונות (מצ'ילה למשל) היא עשויה להשפיע יותר ממס לא מדורג על היקף המכירות וקניית הצרכנים ועל תמרוץ התעשייה לבצע רפורמולציה.¹¹⁷ עם זאת צוין בדוח כי מס כזה אמנם יכול להוות הן תמריץ לצרכנים להעדיף מוצרים מדרגת מס נמוכה, והן תמריץ ליצרנים לבצע רפורמולציה במידה מספקת כדי לרדת בדרגת המס, אך לאחר שהושגה הירידה

¹¹³ World Bank Group, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages: International Evidence and Experiences](#), p. 19.

¹¹⁴ World Bank Group, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages: International Evidence and Experiences](#), p. 19.

¹¹⁵ World Bank Group, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages: International Evidence and Experiences](#), p. 19.

¹¹⁶ World Bank Group, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages: International Evidence and Experiences](#), p. 19.

¹¹⁷ World Bank Group, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages: International Evidence and Experiences](#), p. 33.

למדרגה הנמוכה יותר הוא אינו גורם להם בהכרח להוסיף ולמזער את תכולת הסוכר מעבר לכך. שמונה מדינות אימצו שיטה זו וביניהן בריטניה, אירלנד ופורטוגל.¹¹⁸

במאמר בנושא מדיניות פיסקלית לעידוד תזונה בריאה, שפרסם ארגון הבריאות העולמי בשנת 2018, אופין מס המזון "האידיאלי" כמס המוטל על שטח גאוגרפי רחב (למניעת קניות מחוץ לאזור הממוסה), מופנה כלפי רכיבי יעד במזון (כמו סוכר) תוך קביעת רמות סף, ומכסה קשת רחבה של מוצרים עתירי אנרגיה שאינם חיוניים או מזינים.¹¹⁹

בדוח הבנק העולמי פורטו ארבעה ממדים שבהם באה לידי ביטוי השפעתו של מיסוי משקאות קלים. ממדים אלה הם: השפעה על המחיר לצרכן ועל הצריכה; הגברת המודעות הציבורית להשפעת המוצר על הבריאות; עידוד היצרנים לשיפור הרכבו התזונתי של המוצר; השפעות כלכליות על המשק. כמו כן, קיימות השפעות אפשריות של המס על הבריאות ועל ההוצאות לבריאות בטווח הארוך, אולם בניגוד לארבעת הממדים האחרים, ממד זה אינו נסמך עדיין על תוצאות בפועל, והוא ייבחן בדיעבד ממרחק של שנים. בהמשך המסמך נתייחס לממדי ההשפעה הללו, וזאת לאחר תיאור דוגמאות לאופני מיסוי שונים כפי שיושמו בעולם.

7. מיסוי משקאות קלים במדינות אחרות ובאופן המוצע בישראל

כאמור, כ-50 מדינות ברחבי העולם ממסות משקאות קלים בשנים האחרונות, באופנים שונים. בפרק זה נתאר את שיטות המיסוי הנהוגות במכסיקו, בדרום אפריקה ובבריטניה, ואת הממצאים וההערכות הקיימים כיום לגבי יעילותן. מדינות אלה נבחרו משום שבכל אחת מהן מודגמת שיטת מיסוי כלל-ארצית שונה, וכן משום שבניגוד למדינות אחרות, לגבי שלושתן נמצא בעת הכנת המסמך מידע (ובפרט מידע רשמי) מפורט וזמין באנגלית, בהיקף מספק, על יישום המיסוי והשלכותיו. כמו כן תוצג שיטת המיסוי שנבחרה על ידי ממשלת ישראל.

7.1 מכסיקו – מיסוי אחיד של משקאות קלים לפי כמות המשקה

אוכלוסיית מכסיקו נאמדת בכ-130 מיליון בני אדם.¹²⁰ השכר השנתי הממוצע במדינה בשנת 2020 היה 8,480 דולר (כ-180,000 פזו), שכוח הקנייה שלהם כ-16,230 דולר.¹²¹ **מכסיקו היא דוגמה למדינה שהטילה על משקאות קלים מס אחיד לפי נפח המשקה, וזאת מאז ינואר 2014.**

¹¹⁸ World Bank Group, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages: International Evidence and Experiences](#), p. 19.

¹¹⁹ Anne Marie Thow & al., [Policy & practice – Fiscal policy to improve diets and prevent noncommunicable diseases: from recommendations to action](#), pp.205, 207.

¹²⁰ Central Intelligence Agency, USA, [The World Factbook – Mexico](#), updated: July 26th 2021, accessed: July 30th 2021.

¹²¹ OECD, [Average Annual Wages](#), accessed: August 1st 2021.

**במכסיקו העלייה
בשכיחות של משקל
עודף והשמנת יתר
ושל תחלואה נלווית
היא מהמהירות
בעולם. יוזמה למסות
משקאות קלים
נתקלה בעשור
הקודם בהתנגדות
התעשייה**

בדוח משנת 2015 של ארגון הבריאות הפאן-אמריקאי, המשמש כזרוע של ארגון הבריאות העולמי ביבשת אמריקה,¹²² מתוארת מכסיקו כמדינה שבה העלייה בשכיחות של משקל עודף והשמנת יתר ושל תחלואה נלווית היא מהמהירות בעולם. מחלות לא מידבקות הקשורות לתזונה, במיוחד סוכרת ומחלות לב וכלי דם, תוארו בדוח כבעיות הבריאות הראשיות במדינה.¹²³ סקר שנערך בשנת 2012 העלה כי שיעור הסובלים ממשקל עודף ומהשמנת יתר במכסיקו היה 35% בקרב ילדים ו-71% בקרב מבוגרים.¹²⁴ לפי הדוח, העלויות הנובעות מתופעת ההשמנה הוכפלו בין השנים 2000 ו-2008 והוערך שהן יגיעו בשנת 2017 לכ-11 מיליארד דולר, לצד פגיעה בפריון העבודה שעלותה החזויה בשנת 2017 הוערכה בכמישה מיליארד דולר.¹²⁵ היקף הצריכה של משקאות קלים – 163 ליטר לנפש בשנה – תואר בדוח כגבוה ביותר ביבשת אמריקה.¹²⁶

על רקע זה, ותוך הסתמכות על מקורות ידע בין-לאומיים בנושא ההשמנה והשלכותיה, קידמה ממשלת מכסיקו בשנת 2010 מהלך מוסכם תוך שיתוף בין המגזר הציבורי והפרטי, לצורך אסדרה עצמית של התעשייה שתכליתה צמצום תופעת ההשמנה – אך מהלך זה לא הניב תוצאות ממשיות.¹²⁷ יתר על כן, יוזמה למסות משקאות קלים נתקלה בהתנגדות עזה מצד התעשייה, שפעלה נגדה באופנים שונים.¹²⁸

בעקבות שינויים בממשל בשנת 2012, קודמו רפורמות הכוללות אמצעים פיסקליים, שנדחו קודם לכן.¹²⁹ בעקבות הוראת הנשיא למשרד הבריאות בשנת 2013, הוכנה תוכנית לאומית למניעת משקל עודף, השמנת יתר וסוכרת. התוכנית, שגובשה בשיתוף פעולה בין גורמי ממשל ואקדמיה וארגונים בין-לאומיים, כללה מגוון אמצעים ובכללם צעדים פיסקליים.¹³⁰ במהלך

¹²² PAHO, [Who We Are](#), accessed: August 6th 2021.

¹²³ Pan American Health Organization and World Health Organization – Regional Office for the Americas, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages as a Public Health Strategy: The Experience of Mexico](#), pp. 31-32, published: 2015, accessed: May 31st 2021.

¹²⁴ Pan American Health Organization and World Health Organization – Regional Office for the Americas, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages as a Public Health Strategy: The Experience of Mexico](#), p. 15.

¹²⁵ Pan American Health Organization and World Health Organization – Regional Office for the Americas, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages as a Public Health Strategy: The Experience of Mexico](#), p. 34.

¹²⁶ Pan American Health Organization and World Health Organization – Regional Office for the Americas, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages as a Public Health Strategy: The Experience of Mexico](#), p. 15.

¹²⁷ Pan American Health Organization and World Health Organization – Regional Office for the Americas, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages as a Public Health Strategy: The Experience of Mexico](#), p. 16.

¹²⁸ Pan American Health Organization and World Health Organization – Regional Office for the Americas, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages as a Public Health Strategy: The Experience of Mexico](#), pp. 17-18.

¹²⁹ Pan American Health Organization and World Health Organization – Regional Office for the Americas, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages as a Public Health Strategy: The Experience of Mexico](#), p. 35.

¹³⁰ Pan American Health Organization and World Health Organization – Regional Office for the Americas, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages as a Public Health Strategy: The Experience of Mexico](#), pp. 36-37.

הדיונים בקונגרס על מדיניות המיסוי העלו נציגי התעשייה כנגדה טיעונים רפואיים, כלכליים, חברתיים ואחרים – כגון תחזית לפגיעה בתעסוקת עובדים בעקבות ירידה צפויה במכירות, חשש מפגיעה גרסיבית באוכלוסיות מוחלשות, חשש מהתרחבות השוק השחור באופן שיכשיל את המאבק בהשמנה, וטענה בדבר אחריות חברתית מצד התאגידים ופעולות יזומות מצידם למתן מידע תזונתי על אריזות המוצרים.¹³¹

לאחר שהצעת חוק רחבה, שכללה בין היתר מיסוי משקאות קלים בשיעור של 20%,¹³² לא התקבלה, אומצה באוקטובר 2013 גרסה מתוקנת. החוק שאושר כולל, בין השאר, מס על משקאות קלים ומשקאות אנרגיה ועל תרכיזים ואבקות המשמשים להכנתם, המשונעים באופן מסחרי ברחבי המדינה או מיובאים לתוכה.¹³³ כמו כן מוסו מוצרים עתירי קלוריות שערכם התזונתי הוא שולי, כמו ממתקים, חטיפים, ממרחים, גלידות ודגנים מעובדים.¹³⁴ לא מוסו משקאות קלים המוגשים במסעדות ובמקומות אחרים לממכר מזון.¹³⁵ להלן שיעור המס כפי שנקבע בנוסח החוק הסופי:

טבלה 4: שיעור המס על משקאות קלים במכסיקו¹³⁶

גובה המס	כמות המשקה
1 פזו	1 ליטר

המס המוטל
במכסיקו משנת
2014 הוא תלוי נפח
המשקה, בשיעור
אחיד של כ-10% (1
פזו לליטר); המס
מוטל על משקאות
קלים ומשקאות
אנרגיה ועל תרכיזים
ואבקות המשמשים
להכנתם, לצד מגוון
מוצרים עתירי
קלוריות אחרים
שערכם התזונתי הוא
שולי

¹³¹ Pan American Health Organization and World Health Organization – Regional Office for the Americas, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages as a Public Health Strategy: The Experience of Mexico](#), pp. 81-82, 84.

¹³² Pan American Health Organization and World Health Organization – Regional Office for the Americas, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages as a Public Health Strategy: The Experience of Mexico](#), pp. 15-16, 38.

¹³³ Pan American Health Organization and World Health Organization – Regional Office for the Americas, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages as a Public Health Strategy: The Experience of Mexico](#), pp. 49-50, 52.

בנוגע לתרכיזים ואבקות, המס מחושב על פי כמות המשקה שיווצר בעקבות שימוש בהם לפי הוראות היצרן. שיעור המס על משקאות אנרגיה ועל התרכיזים והאבקות המשמשים להכנתם הוא 25%. שם, עמ' 50-51.

¹³⁴ Pan American Health Organization and World Health Organization – Regional Office for the Americas, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages as a Public Health Strategy: The Experience of Mexico](#), p. 51.

¹³⁵ Pan American Health Organization and World Health Organization – Regional Office for the Americas, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages as a Public Health Strategy: The Experience of Mexico](#), p. 52.

¹³⁶ Pan American Health Organization and World Health Organization – Regional Office for the Americas, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages as a Public Health Strategy: The Experience of Mexico](#), p. 18.

המס במכסיקו הוא אחיד, בשיעור קבוע של 1 פזו (0.05 דולר) לליטר משקה,¹³⁷ המהווה כ-10% מהמחיר של משקאות המכילים סוכר מוסף.¹³⁸ כאמור, יישום המס החל ב-1 בינואר 2014.¹³⁹ כפי שנמצא באחד המחקרים, מחירי משקאות ממותקים עלו בשנת 2014 כמעט בפזו אחד, הן באזורים עירוניים והן באזורים כפריים, והוערך שהדבר עשוי ללמד כי המס גולגל כמעט במלואו למחיר לצרכן (תוצאה זו היתה פחות חד-משמעית במוצרים עתירי קלוריות אחרים).¹⁴⁰

הערכה ראשונית של היקף צריכת המשקאות הקלים במכסיקו לאחר הטלת המס כלולה בדוח ארגון הבריאות הפאן-אמריקאי משנת 2015, המשמש מקור למסמך זה. דוח זה פורסם פחות משנתיים מאז החלת המס בפועל, ותקופה זו עלולה להיות קצרה מדי לצורך הערכה מקיפה של מגמות ארוכות טווח. גם בדוח עצמו מצוין כי המידע הזמין הוא ראשוני בלבד,¹⁴¹ ולכן יש להתייחס לממצאיו בזהירות.

בדוח מובא מידע השוואתי ראשוני על היקף הצריכה של משקי בית ב-53 ערים ברחבי המדינה שאוכלוסייתן מונה יותר מ-50,000 נפש, שנאסף על ידי המכון הלאומי לבריאות הציבור במכסיקו וחוקרים מאוניברסיטת צפון קרוליינה. **לפי ממצאים ראשוניים אלה, בשנת 2014 ירד היקף רכישת המשקאות הממותקים הממוסים בכ-6% לעומת שנת 2013, ובקרב חמישון ההכנסה התחתון ירד היקף הרכישה ב-17%.**¹⁴² בד בבד גדל בכ-7% היקף הקניות של משקאות לא ממוסים, ובהם משקאות ממותקים בממתקים מלאכותיים, מים מינרליים מוגזים ולא-מוגזים, ומיצים וחלב ללא תוספת סוכר. עיקר השינוי נראה בהיקף המכירות של מים מינרליים לא מוגזים, שגדל באותה שנה כמעט ב-4%. לפי הדוח, ברכישת משקאות מוגזים שלא

לפי ממצאים ראשוניים, בשנת 2014 ירד במכסיקו היקף רכישת המשקאות הממותקים הממוסים בכ-6% לעומת שנת 2013, ובקרב חמישון ההכנסה התחתון ירד היקף הרכישה ב-17%; בד בבד גדל בכ-7% היקף הקניות של משקאות לא ממוסים

¹³⁷ שער החליפין הממוצע של הפזו בשנת 2020 היה 20.49 לדולר אחד. בשנת 2014 שער החליפין הממוצע היה 13.29 פזו לדולר ובשנת 2015 – 15.85 לדולר.

World Bank, [Official Exchange Rate - Mexico](#), accessed: June 15th 2021.

¹³⁸ World Bank Group, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages: International Evidence and Experiences](#), p. 27.

¹³⁹ Luz Maria Sanchez-Romero & al, [Association between tax on sugar sweetened beverages and soft drink consumption in adults in Mexico: open cohort longitudinal analysis of Health Workers Cohort Study](#), *BMJ*, 369, p. 1, published: May 6th 2020, accessed: January 4th 2021.

¹⁴⁰ Pan American Health Organization / World Health Organization – Regional Office for the Americas, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages as a Public Health Strategy: The Experience of Mexico](#), p. 61.

¹⁴¹ Pan American Health Organization and World Health Organization – Regional Office for the Americas, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages as a Public Health Strategy: The Experience of Mexico](#), p. 20.

¹⁴² Pan American Health Organization / World Health Organization – Regional Office for the Americas, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages as a Public Health Strategy: The Experience of Mexico](#), pp. 60-61.

מוסו (משקאות עם ממתקים מלאכותיים ומים מינרליים מוגזים), מיצים וחלב ללא תוספת סוכר, לא חל שינוי סטטיסטי משמעותי.¹⁴³

במאמר בנושא הקשר בין המס לבין צריכת משקאות קלים בקרב מבוגרים במכסיקו, שפורסם בשנת 2020, מובאות תוצאות ממחקר תצפית מתמשך שנאספו בקרב עובדים במגזר הבריאות עד תום שלוש שנים ממועד יישום המיסוי. למרות כמה מגבלות מתודולוגיות, ביניהן מדגם שאינו מייצג את כלל האוכלוסייה והטיה אפשרית הכרוכה בדיווח עצמי על היקף הצריכה, תוצאות המחקר מלמדות על ירידה בשיעור האנשים הצורכים משקאות קלים במידה רבה (ירידה בכ-6 נקודות האחוז) או בינונית (ירידה בכ-7 נקודות האחוז), לעומת עלייה בשיעור הצורכים משקאות אלה במידה מועטה (עלייה בכ-8 נקודות האחוז) או שאינם צורכים אותם כלל (עלייה בכ-5 נקודות האחוז).¹⁴⁴ מחברי המאמר מציינים כי לא ברור אם השינויים בצריכת המשקאות מבטאים תגובה להעלאת המחיר או שינוי נורמטיבי, הנובע מהפנמת המסר המשתמע מהמיסוי שלפיו טמון במשקאות נזק בריאותי; עם זאת הם קובעים כי ממצאיהם וממצאי מחקרים אחרים מגלים כי אמצעים פיסקליים כגון מיסוי יכולים להשפיע באופן אפקטיבי על היקף הצריכה באוכלוסייה. לדבריהם נחוצים מחקרים נוספים כדי לעמוד על השפעות אפשריות לטווח ארוך על השמנה ומחלות מטבוליות.¹⁴⁵ במאמר אחר, שצוטט בדוח הבנק העולמי, נכתב כי נצפתה ירידה בשיעור גדול יותר בקניית משקאות ממוסים בקרב משקי בית שרמת הצריכה שלהם לפני המיסוי היתה גבוהה יותר.¹⁴⁶ לפי דוח הבנק העולמי, קניות של משקאות ממוסים פחתו במידה גדולה יותר בקרב אוכלוסיות מעוטות הכנסה.¹⁴⁷

בדוח של ארגון הבריאות הפאן-אמריקאי מיוחסים לרפורמה שבוצעה במכסיקו הישגים נוספים, ובהם: שבירת מחסום אידיאולוגי ותודעתי שהיה תוצאה של תפיסת משקאות קלים בעבר כחלק מסל המזון הבסיסי; ייעוד הכנסות מהמיסוי להנגשת מי שתייה ולהתקנת ברזיות בבתי ספר ברחבי המדינה, כצעד בשיפור התזונה ובמאבק בתחלואה; גיבוש תוכנית לאומית כוללת

**בקרב משקי בית
שרמת הצריכה
שלהם לפני המיסוי
היתה גבוהה יותר,
נצפתה ירידה בשיעור
גדול יותר בקניית
משקאות ממוסים.
קניות של משקאות
ממוסים פחתו במידה
גדולה יותר בקרב
אוכלוסיות מעוטות
הכנסה**

¹⁴³ Pan American Health Organization / World Health Organization – Regional Office for the Americas, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages as a Public Health Strategy: The Experience of Mexico](#), p. 61.

¹⁴⁴ צריכה במידה מועטה: פחות ממנה בשבוע. צריכה ברמה בינונית: יותר ממנה בשבוע ופחות ממנה ביום. צריכה ברמה גבוהה: לפחות מנה ביום.

Luz Maria Sanchez-Romero & al, [Association between tax on sugar sweetened beverages and soft drink consumption in adults in Mexico: open cohort longitudinal analysis of Health Workers Cohort Study](#), *BMJ*, 369, p. 4.

¹⁴⁵ Luz Maria Sanchez-Romero & al, [Association between tax on sugar sweetened beverages and soft drink consumption in adults in Mexico: open cohort longitudinal analysis of Health Workers Cohort Study](#), *BMJ*, 369, p. 7.

¹⁴⁶ World Bank Group, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages: International Evidence and Experiences](#), pp. 32-33.

¹⁴⁷ World Bank Group, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages: International Evidence and Experiences](#), p. 34.

למאבק בהשמנה, שהמיסוי הוא רק אחד ממרכיביה.¹⁴⁸ המיסוי מוגדר בדוח כאמצעי בולט מתחום בריאות הציבור, המסייע בהפחתת צריכה ומקדם בריאות.¹⁴⁹

**מיסוי משקאות קלים
במכסיקו הוא חלק
מתוכנית כוללת
למניעת השמנה,
וההכנסות מהמיסוי
מיועדות להשקעה
בצעדים מקדמי
בריאות**

לצד ההישגים הללו יש לציין כי במאמר אקדמי משנת 2021, צוין כי שיטת המיסוי שהונהגה במכסיקו וברוב המדינות האחרות שנקטו במדיניות המיסוי – שיטה המבוססת על מיסוי לפי כמות המשקה – אמנם מבטיחה תזרים הכנסות יציב למדינה, אך פחות מועילה לעידוד הפחתת הסוכר במשקאות בהשוואה לשיטות שנקטו בדרום אפריקה ובבריטניה, המכוונות כלפי ריכוז הסוכר במשקה.¹⁵⁰

בדוח ארגון הבריאות הפאן-אמריקאי נטען כי למרות שהממצאים בנושא זה חדשים, אפשר כבר להסיק כמה מסקנות, ובהן: העדפה למס בשיעור של 20% ומעלה לשם העצמת ההשפעה; צורך בהפעלת אמצעים נוספים תוך שימוש בהכנסות מהמס, למשל להנגשת מי שתייה ובמיוחד בבתי הספר, לקידום צריכה של מזון ומשקאות בריאים, לשיפור שירותי הרפואה ולקידום שינויים בחקלאות ובתעשייה למען ייצור מזון בריא; צורך במיסוי מקיף שימנע מעבר לתחליפים מזיקים; צורך בהערכה כוללת של השפעת המס, לא כצעד גרסיבי הפוגע במעוטי הכנסה אלא כצעד פרוגרסיבי המגן במיוחד עליהם מפני תחלואה, שהיא כשלעצמה גורם מרושש בטווח הארוך; העדפה למס תלוי כמות או נפח שיוסף למחיר לצרכן ויהיה גלוי לעיניו; צורך בהתאמת המס לרמת האינפלציה באופן שיטתי; צורך ביידוע האוכלוסייה במטרותיו המיטיבות של המס, כדי לשפר את התקבלותו בציבור.¹⁵¹

7.2 דרום אפריקה – מיסוי משקאות קלים לפי ריכוז הסוכר

אוכלוסיית דרום אפריקה נאמדה ביולי 2021 בכ-59 מיליון בני אדם.¹⁵² השכר השנתי הממוצע במדינה הוא כ-176,000 רנד (כ-12,000 דולר).¹⁵³ **במדינה זו מיושם מאז שנת 2018 מס תלוי תכולת הסוכר במשקה.**

¹⁴⁸ Pan American Health Organization and World Health Organization – Regional Office for the Americas, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages as a Public Health Strategy: The Experience of Mexico](#), p. 65.

¹⁴⁹ Pan American Health Organization / World Health Organization – Regional Office for the Americas, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages as a Public Health Strategy: The Experience of Mexico](#), p. 64.

¹⁵⁰ Karen J. Hofman & al., [South Africa's Health Promotion Levy: Excise tax findings and equity potential](#), *Obesity Reviews*, p. 5, published: May 31st 2021, accessed: July 12th 2021.

¹⁵¹ Pan American Health Organization / World Health Organization – Regional Office for the Americas, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages as a Public Health Strategy: The Experience of Mexico](#), p. 64.

¹⁵² Central Intelligence Agency, USA, [The World Factbook – South Africa](#), updated: July 27th 2021, accessed: July 30th 2021.

¹⁵³ OECD Better Life Index, [South Africa](#), accessed: October 8th 2021.

יותר ממחצית מהאוכלוסייה בדרום אפריקה היא בעלת משקל עודף, לאחר גידול מתמשך בהתפשטות התופעה במשך שלושה עשורים

לאחר התנגדויות רבות מצד תעשיית המשקאות וגורמים נוספים, הוטל בדרום אפריקה משנת 2018 מס תלוי ריכוז הסוכר במשקה

במסמך מדיניות של מחלקת האוצר בממשלת דרום אפריקה, שפורסם בשנת 2016, נכתב כי שוק המשקאות הקלים בדרום אפריקה נשלט במידה רבה על ידי חברות בין-לאומיות, והוא צמח באופן ניכר מאז העשור האחרון של המאה הקודמת.¹⁵⁴ לפי מאמר בנושא תגובת תעשיית המזון למיסוי, קיימת במדינה תעשיית משקאות גדולה ולצידה תעשיית סוכר ותיקה, הנמצאת במגמת היחלשות.¹⁵⁵

צריכת משקאות מוגזים בדרום אפריקה היא גבוהה במיוחד, לרבות בקרב ילדים.¹⁵⁶ במסמך המדיניות מתוארת דרום אפריקה כמובילה מבין המדינות באזור התת-סהרה בהיקף השמנת היתר, לאחר גידול מתמשך בהיקף התופעה במשך שלושה עשורים. יותר ממחצית מהאוכלוסייה הוגדרה במסמך כבעלת משקל עודף, ומתוכה 42% מהנשים ו-13% מהגברים הוגדרו כסובלים מהשמנת יתר. כמענה לכך גיבשה מחלקת הבריאות במדינה תוכנית אסטרטגית למניעה ולבקרה של מחלות לא מידבקות (2013–2017) ותוכנית אסטרטגית נוספת למניעה ולבקרה של השמנת יתר (2015–2020). במסגרת זו תוארו אמצעים פיסקליים, כגון מיסוי, כבעלי פוטנציאל יעילות גבוה לטיפול בסוגיית התזונה ברמת האוכלוסייה, כחלק מהתערבות ממשלתית כוללת.¹⁵⁷ במשך כעשור, עד שנת 2002, הוטל בדרום אפריקה מס תלוי נפח על משקאות קלים ומים מינרליים, לא מטעמי בריאות אלא במטרה להגדיל את הכנסות המדינה. מס זה בוטל בעקבות לחץ מצד התעשייה.¹⁵⁸ בפברואר 2016 הודיעה הממשלה על כוונתה למסות משקאות קלים במס עקיף לפי תכולת הסוכר בהם, כאמצעי לצמצום תופעת השמנת היתר ולקידום בריאות הציבור.¹⁵⁹ החלטה זו נתקלה בהתנגדות תעשיית המשקאות וגורמים נוספים. נציגי התעשייה טענו בין השאר שהמיסוי יפגע בכלכלה, שהוא אינו מבוסס על עדויות מוצקות, ששיעור

¹⁵⁴National Treasury, Republic of South Africa, [Taxation of Sugar Sweetened Beverages – Policy Paper](#), p. 7, published: July 8th 2016, accessed: July 11th 2021.

¹⁵⁵ Safura Abdool Karim & al, [Industry strategies in the parliamentary process of adopting a sugar-sweetened beverage tax in South Africa: a systematic mapping](#), p. 2.

בדוח של מחלקת החקלאות בממשלת ארה"ב משנת 2019 צוין כי במקביל לסיקור תקשורתי נרחב בדרום אפריקה בעניין ההשפעות השליליות של המס, מתגברת במדינה ההכרה שענף הסוכר סבל מקשיים עוד קודם לכן ושהמשבר הנוכחי עשוי להיות הזדמנות לשינוי עמוק ולהתחדשות, בכפוף לתמיכה ממשלתית.

USDA Foreign Agricultural Service, Global Agricultural Information Network, [South African Sugar Industry Crushed by Not So Sweet Tax](#), p. 2, published: May 3rd 2019, accessed: July 12th 2021.

¹⁵⁶National Treasury, Republic of South Africa, [Taxation of Sugar Sweetened Beverages – Policy Paper](#), p. 7, published: July 8th 2016, accessed: July 11th 2021.

¹⁵⁷ National Treasury, Republic of South Africa, [Taxation of Sugar Sweetened Beverages – Policy Paper](#), pp. 4–6, published: July 8th 2016, accessed: July 11th 2021.

¹⁵⁸ National Treasury, Republic of South Africa, [Taxation of Sugar Sweetened Beverages – Policy Paper](#), p. 11.

¹⁵⁹ שמו של המס הוא "היטל לקידום הבריאות" (Health Promotion Levy).

Nicholas Stacey & al., [Changes in beverage purchases following the announcement and implementation of South Africa's Health Promotion Levy: an observational study](#), *The Lancet Planetary Health*, 5, 4, p. e200, published: April 2021, accessed: July 12th 2021.

משקאות המכילים סוכר טבעי בלבד, כמו מיצי פירות נטולי תוספים, וכן משקאות של יצרנים קטנים המשתמשים בפחות מ-500 קילוגרם סוכר בשנה, אינם ממוסים

הקלוריות הנצרכות ממשקאות קלים הוא שולי, שהשוק בדרום אפריקה אינו בר-השוואה למדינות אחרות, ושמהלכים וולונטריים שנקטה התעשייה כבר הניבו יתרונות בריאותיים.¹⁶⁰ ההחלטה על המיסוי התקבלה בתום דיון ציבורי יזום במסגרת ממשלתית ופרלמנטרית, שבמהלכו נשמעו עמדות בעלי עניין שונים, ושלווה בדיון תקשורת.¹⁶¹ בסיום התהליך הוחלט להטיל על יבואנים ויצרנים של משקאות ממותקים מס בשיעור מופחת. עם זאת, משקאות המכילים סוכר טבעי בלבד, כמו מיצי פירות נטולי תוספים, אינם ממוסים.¹⁶² כמו כן, יצרנים קטנים המשתמשים בפחות מ-500 קילוגרם סוכר בשנה אינם חייבים במס.¹⁶³

להלן מבנה המס שנקבע, המיושם בדרום אפריקה מאז 1 באפריל 2018:

טבלה 5: מבנה המס על משקאות קלים בדרום אפריקה¹⁶⁴

גובה המס לליטר משקה	תכולת הסוכר ב-100 מיליליטר משקה
אין מס	עד 4 גרם סוכר
2.1 סנט (0.21 רנד) לכל גרם סוכר	מעל 4 גרם סוכר

גובה המס הוא 2.1 סנט (0.0015 דולר)¹⁶⁵ המוטלים על כל גרם מעבר לתכולת סף של 4 גרם סוכר ל-100 מיליליטר משקה, וזאת לעומת 2.29 סנט לכל גרם סוכר, כפי שהוצע תחילה; כלומר שיעור המס שהוטל לבסוף הוא 10%-12% מהמחיר, לעומת 20% לפי ההצעה המקורית.¹⁶⁶ מדוח ארגון הבריאות העולמי על אופן קידום יוזמת המיסוי בדרום אפריקה עולה כי תהליך קבלת ההחלטות במדינה בהקשר זה היה מושפע בעיקר משיקולים חברתיים וכלכליים.¹⁶⁷ גם לפי שני מאמרים נוספים, הקטנת שיעור המס בהשוואה לשיעור המומלץ והמתוכנן, היתה תוצאה של

שיעור המס הוא 10%-12%; המס חל על כל גרם מעבר לסף של 4 גרם סוכר ל-100 מיליליטר משקה

¹⁶⁰Tomas Roubal, World Health Organization – Health Systems Governance and Financing, [Role of WHO in South Africa SSB Tax Initiative](#), Background paper 5, pp. 2–4, published: 2018, accessed: July 12th 2021.

¹⁶¹ Tomas Roubal, World Health Organization – Health Systems Governance and Financing, [Role of WHO in South Africa SSB Tax Initiative](#), Background paper 5, pp. 2–3.

¹⁶²USDA Foreign Agricultural Service, Global Agricultural Information Network, [South African Sugar Industry Crushed by Not So Sweet Tax](#), p.1, published: May 3rd 2019, accessed: July 12th 2021.

¹⁶³Nicholas Stacey & al., [Changes in beverage purchases following the announcement and implementation of South Africa's Health Promotion Levy: an observational study](#), *The Lancet Planetary Health*, 5, 4, p. e201, published: April 2021, accessed: July 12th 2021.

¹⁶⁴ Tomas Roubal, World Health Organization – Health Systems Governance and Financing, [Role of WHO in South Africa SSB Tax Initiative](#), Background paper 5, p. 5.

¹⁶⁵ שער החליפין של הרנד בעת הכנת המסמך הוא 14.49 רנד לדולר אחד. בנק ישראל, [שווקים](#), כניסה: 6 באוגוסט 2021.

¹⁶⁶ National Treasury, Republic of South Africa, [Taxation of Sugar Sweetened Beverages – Policy Paper](#), p. 17; World Bank Group, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages: International Evidence and Experiences](#), p. 20, 27.

¹⁶⁷ Tomas Roubal, World Health Organization – Health Systems Governance and Financing, [Role of WHO in South Africa SSB Tax Initiative](#), Background paper 5, p. 3.

מאז ההכרזה על
המיסוי ועד שנה
לאחר יישומו, כמות
הסוכר במשקאות
ממוסים שנקנו על ידי
צרכנים בדרום
אפריקה ירדה
בכ-35%. הירידה
החלה כבר בעקבות
ההכרזה

היענות לדרישות התעשייה, במיוחד בהקשר של חשש מאיבוד מקומות עבודה.¹⁶⁸ יש לציין כי בתקופה שבה התקיים תהליך החקיקה סבלה דרום אפריקה משיעור אבטלה של 26.5%.¹⁶⁹

במחקר תצפית על שינויים בקניית משקאות קלים, שתוצאותיו פורסמו בשנת 2021 (להלן: **מחקר התצפית**), נמצא כי **כמות הסוכר במשקאות ממוסים שנקנו על ידי צרכנים בדרום אפריקה ירדה בכ-35%**, מ-16.25 גרם לנפש בממוצע ליום לפני ההכרזה על תוכנית המיסוי בשנת 2016, ל-10.63 גרם בחלוף שנה מיישום המס בפועל בשנת 2018. הכמות הכוללת של המשקאות הממוסים שנקנו פחתה מכ-519 מיליליטר לנפש בממוצע ליום לכ-443 מיליליטר.¹⁷⁰ החוקרים חישובו ומצאו **שבהשוואה לכמות המשוערת שהיתה נקנית לולא המס, כמות המשקאות שנקנתה בפועל היתה קטנה ב-16% לאחר ההכרזה וב-28% לאחר היישום.**¹⁷¹ לעומת זאת, בדפוסי הקניות של משקאות לא ממוסים לא נראו שינויים משמעותיים.¹⁷² העובדה שהירידה בכמות המשקאות הממוסים שנקנו ובכמויות הסוכר והקלוריות הגלומות בהם החלה כבר בעקבות ההכרזה, מלמדת לדעת החוקרים שהצריכה הושפעה הן מהתגברות המודעות בקרב הצרכנים לנזקי המשקאות הקלים והן מתגובת תעשיית המשקאות עצמה, לקראת הטלת המס ואחריה, כמו צמצום תכולת הסוכר והקטנת אריזות.¹⁷³

ואכן, בדוח ממאי 2019 של עובדי מחלקת החקלאות בארה"ב (הנסמך בחלקו על דיווחי התאחדות המשקאות והתאחדות מגדלי הסוכר בדרום אפריקה ואינו מייצג בהכרח את עמדת

¹⁶⁸ Safura Abdool Karim & al, [Industry strategies in the parliamentary process of adopting a sugar-sweetened beverage tax in South Africa: a systematic mapping](#), p. 2; Nicholas Stacey & al., [Changes in beverage purchases following the announcement and implementation of South Africa's Health Promotion Levy: an observational study](#), *The Lancet Planetary Health*, 5, 4, p. e201, published: April 2021, accessed: July 12th 2021.

¹⁶⁹ Safura Abdool Karim & al, [Industry strategies in the parliamentary process of adopting a sugar-sweetened beverage tax in South Africa: a systematic mapping](#), p. 2.

לפי המאמר, נציגי התעשייה הציגו הערכת יתר של נתוני האבטלה הצפויים בעקבות המיסוי והבליטו טיעון זה, באופן דומה למהלכי תעשיית המשקאות במכסיקו באותו הקשר. זאת לצד שימוש בשיטות פעולה נוספות, כמו הצגת ממצאים מגמתית, ערעור על מחקרים ועל דברי הממשלה, וניסיון לקדם אסדרה עצמית במקום מיסוי. שם, עמ' 11, 12.

¹⁷⁰ Nicholas Stacey & al., [Changes in beverage purchases following the announcement and implementation of South Africa's Health Promotion Levy: an observational study](#), *The Lancet Planetary Health*, 5 (4), p. e204.

¹⁷¹ Nicholas Stacey & al., [Changes in beverage purchases following the announcement and implementation of South Africa's Health Promotion Levy: an observational study](#), *The Lancet Planetary Health*, 5 (4), p. e206.

ירידה זו בכמות המשקאות שנקנו תוארה על ידי החוקרים כגדולה באופן ניכר מהירידה שנראתה במכסיקו (6%) בהשוואה להיקף הקנייה המשוער שם בהעדר מס, בעקבות המיסוי שהוטל במכסיקו לפי נפח המשקה. עם זאת צוין כי בשל הבדלים מהותיים בין המדינות, למשל ברמות הכנסה ובהיקף קניית משקאות, קיים קושי בהסקת מסקנות ישירות בדבר האפקטיביות של מתווי המיסוי ויש צורך במחקר נוסף לבירור הקשר בין המתווים לבין התופעות הנצפות בכל מדינה. שם.

¹⁷² Nicholas Stacey & al., [Changes in beverage purchases following the announcement and implementation of South Africa's Health Promotion Levy: an observational study](#), *The Lancet Planetary Health*, 5 (4), p. e204.

¹⁷³ Nicholas Stacey & al., [Changes in beverage purchases following the announcement and implementation of South Africa's Health Promotion Levy: an observational study](#), *The Lancet Planetary Health*, 5 (4), p. e206.

הממשל האמריקאי), מצוין כי הענף הגיב למיסוי בפיתוח מוצרים דלי סוכר ונטולי סוכר, בהקטנת גודל האריזות וברפורמולציה שבמסגרתה שולבה כמות מוקטנת של סוכר עם ממתיקים אחרים, וכתוצאה מכל אלה קטן היקף השימוש בסוכר בענף זה ב-30% לפחות מאז יישום המס באפריל 2018. בד בבד דווח על ירידה בשיעור דומה לפחות בהיקף הסוכר שנמכר לענף המשקאות באותה תקופה.¹⁷⁴

במחקר נוסף, שתוצאותיו פורסמו אף הן בשנת 2021, נערך מעקב אחר דפוסי השתייה בפועל של משקאות ממוסים ומשקאות לא ממוסים, תוך התמקדות באנשים צעירים¹⁷⁵ מעוטי הכנסה באזור קייפטאון, הן לפני הטלת המס והן שנה לאחריה.¹⁷⁶ מהמחקר עלה כי לאחר הטלת המס חלה ירידה של 9.1 גרם סוכר לנפש בממוצע ליום ממשקאות ממוסים. לעומת זאת, בצריכת משקאות לא ממוסים נצפתה עלייה בכמות הסוכר, כך שבחישוב כולל כמות הסוכר שהופחתה היתה 3.7 גרם לנפש בממוצע ליום. כמות המשקאות שנצרכו גדלה,¹⁷⁷ במידה רבה בשל שתייה מוגברת של מים.¹⁷⁸

לפי אחד המחקרים, השינוי במדדי צריכת הסוכר ממשקאות קלים בדרום אפריקה נבע בחלק מהתנהגות הצרכנים ובחלק מהפחתה יזומה של כמות הסוכר במוצרים על ידי היצרנים

במסגרת המחקר כומתו בנפרד השפעת השינוי בהתנהגות הצרכנים והשפעת הרפורמולציה של המוצרים (הפחתת כמות הסוכר על ידי היצרנים) על השינויים במדדי הצריכה היומית הממוצעת לנפש.¹⁷⁹ מחישוב זה עלה כי בכל הנוגע למשקאות ממוסים, בחלוף שנה מתחילת המיסוי, התנהגות הצרכנים הביאה לירידה של 22% בכמות הסוכר, 24% בכמות הקלוריות ו-23% בנפח המשקאות שנצרכו, בעוד שהרפורמולציה גרמה לירידה נוספת בשיעורים של 9% מכמות הסוכר, 8% מכמות הקלוריות ו-14% מנפח המשקאות שנצרכו.¹⁸⁰ בהתייחסות לכלל המשקאות (ממוסים ולא ממוסים כאחד), התנהגות הצרכנים נקשרה בהפחתת 3.2% מכמות הסוכר שנצרך בהשוואה למדידה שנערכה לפני יישום המיסוי, ועוד 5.2% יוחסו להשפעת

¹⁷⁴ USDA Foreign Agricultural Service, Global Agricultural Information Network, [South African Sugar Industry Crushed by Not So Sweet Tax](#), p. 1.

¹⁷⁵ בני 18–39.

¹⁷⁶ Michael Essman & al., [Taxed and untaxed beverage intake by South African young adults after a national sugar-sweetened beverage tax: A before-and-after study](#), *PLoS Medicine*, p. 4, published: May 25th 2021, accessed: July 12th 2021.

¹⁷⁷ החוקרים ציינו כי גידול במדדי הצריכה במשקאות לא ממוסים נצפה גם בעיר ברקלי, קליפורניה, אך שיעורי הגידול בה היו קטנים יותר. שם, עמ' 12.

¹⁷⁸ Michael Essman & al., [Taxed and untaxed beverage intake by South African young adults after a national sugar-sweetened beverage tax: A before-and-after study](#), *PLoS Medicine*, pp. 8–9.

52% מהגידול בצריכת המשקאות הלא-ממוסים מיוחסים במאמר לשתיית מים. שם, עמ' 8.

¹⁷⁹ רפורמולציה יכולה להתבצע בדרכים שונות. שם, עמ' 13.

¹⁸⁰ מקור ההפחתה בכמות המשקאות שנצרכו הוא בשינוי הסיווג של משקאות ממוסים למשקאות לא ממוסים, בעקבות הפחתת ריכוז הסוכר בהם. שם, עמ' 12.

לפני המיסוי, משקי בית בעלי רמת חיים נמוכה צרכו משקאות קלים בהיקף גדול יותר, אך בעקבותיהם הפחיתו את הצריכה במידה רבה יותר

הרפורמולציה.¹⁸¹ יש לזכור כי משתתפי המחקר התאפיינו ברמת הכנסה נמוכה, שיכול להיות לה קשר עם רגישות גבוהה למחיר, כפי שתואר גם במאמרים שהתייחסו למכסיקו.¹⁸² מקרב האוכלוסייה שנדגמה במחקר התצפיתי, נמצא כי לפני ההכרזה על המס, משקי בית בעלי רמת חיים נמוכה קנו בהיקף גדול יותר משקאות שהפכו בהמשך לממוסים, בהשוואה למשקי בית בעלי רמת חיים גבוהה יותר, אך בעקבות ההכרזה והיישום הם ירדו במידה רבה יותר בהיקף הקניות. כך, משקי בית מעוטי יכולת הפחיתו בממוצע 8.2 גרם לנפש ליום, לעומת 2.1 גרם לנפש ליום שהפחיתו משקי הבית העשירים יותר.¹⁸³ החוקרים טענו כי בשל הרגישות המוגברת למחיר בקרב אנשים מעוטי הכנסה, בשילוב עם הרפורמולציה של המוצרים, ובשל הנטל הכלכלי המוגבר על אוכלוסייה זו בעקבות תחלואה, המס יכול להיחשב פרוגרסיבי מבחינה בריאותית. יש לציין כי המדגם שנבדק במחקר זה לא כלל משקי בית המתאפיינים ברמת החיים הנמוכה ביותר, והמייצגים לדברי החוקרים 5%-10% מכלל האוכלוסייה.¹⁸⁴

ההכנסות ממיסוי משקאות קלים בדרום אפריקה עלו על הציפיות; הכנסות אלה צורפו לתקציב המדינה ללא ייעוד ספציפי

על פי דוח ארגון הבריאות העולמי משנת 2018, מחלקת האוצר של דרום אפריקה העריכה את ההכנסות הצפויות מהמס ב-11 מיליארד רנד (כ-0.9 מיליארד דולר אז) בשנה, והסכימה לדון על הקצאת חלק מההכנסות האלה לטובת קידום הבריאות.¹⁸⁵ לפי דוח הבנק העולמי, ההכנסות למדינה מהמס בשנתו הראשונה עלו על הציפיות והגיעו ל-2 מיליארד רנד (כ-140 מיליון דולר), וזאת למרות מהלכי הרפורמולציה המיועדים להפחתת המס המשולם.¹⁸⁶ במאמר הנוסף משנת 2021 בנושא השפעות המס בדרום אפריקה, נכתב שההכנסה הכוללת למדינה מהמס בשתי השנים הפיסקליות הראשונות מאז הטלתו היתה 5.8 מיליארד רנד, שהם כ-0.2% מכלל הכנסות הממשלה באותה תקופה, ושהכנסה זו צורפה לתקציב המדינה ללא ייעוד ספציפי.¹⁸⁷

¹⁸¹ Michael Essman & al., [Taxed and untaxed beverage intake by South African young adults after a national sugar-sweetened beverage tax: A before-and-after study](#), *PLoS Medicine*, pp. 11-12.

¹⁸² Michael Essman & al., [Taxed and untaxed beverage intake by South African young adults after a national sugar-sweetened beverage tax: A before-and-after study](#), *PLoS Medicine*, p. 12.

לצד מגבלות מתודולוגיות נוספות, החוקרים ציינו כי לאור העובדה שמחקרם ממוקד באוכלוסייה מעוטת הכנסה, ייתכן שאי אפשר להשליך את ממצאיו על אוכלוסיות ברמת הכנסה גבוהה, שכן השפעת המס עליהן יכולה להיות חלשה יותר. שם, עמ' 13.

¹⁸³ Nicholas Stacey & al., [Changes in beverage purchases following the announcement and implementation of South Africa's Health Promotion Levy: an observational study](#), *The Lancet Planetary Health*, 5 (4), p. e206.

כמו כן נמצא כי רוב המשקאות הממוסים, שבשינויים בקנייתם באה לידי ביטוי עיקר הירידה בסוכר, בקלוריות ובכמות המשקה, היו משקאות מוגזים. עלייה קלה במדדים אלה נצפתה במיצי פירות טבעיים, שלא מוסי. שם, עמ' e204.

¹⁸⁴ Nicholas Stacey & al., [Changes in beverage purchases following the announcement and implementation of South Africa's Health Promotion Levy: an observational study](#), *The Lancet Planetary Health*, 5, 4, p. e206.

¹⁸⁵ Tomas Roubal, World Health Organization – Health Systems Governance and Financing, [Role of WHO in South Africa SSB Tax Initiative](#), Background paper 5, p. 6, published: 2018, accessed: July 12th 2021.

¹⁸⁶ World Bank Group, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages: International Evidence and Experiences](#), p. 31.

¹⁸⁷ Karen J. Hofman & al., [South Africa's Health Promotion Levy: Excise tax findings and equity potential](#), *Obesity Reviews*, pp. 3-4, published: May 31st 2021, accessed: July 12th 2021.

באשר להשפעות המיסוי על כלל המשק, על פי דוח מחלקת החקלאות בארה"ב שהוזכר לעיל, צמצום הביקוש המקומי לסוכר בדרום אפריקה גרם להגדלת היצוא של חומר גלם זה במחיר נמוך יותר ולפגיעה משוערת בחקלאים ובכ-10,000 מועסקים בגידול סוכר. בהקשר זה דווח כי הענף התריע מפני פגיעה נרחבת בתעסוקה בעקבות המיסוי.¹⁸⁸ נציין כי מהמאמר משנת 2021 בנושא השפעות המיסוי במדינה, עולה שלמרות הקושי המתודולוגי בזיהוי מגמות תעסוקה ספציפיות לענף, נראה שלא חל שינוי במגמות שיעורי התעסוקה והאבטלה בעקבות הטלת המס.¹⁸⁹

7.3 בריטניה – מיסוי מדורג של משקאות קלים לפי כמות המשקה וריכוז הסוכר

כשני שלישים מהבגירים בבריטניה הם בעלי משקל עודף. במדינה הוטל מס מדורג על משקאות קלים, שהוא תלוי ריכוז הסוכר ותלוי נפח המשקה

אוכלוסיית בריטניה נאמדה בכ-67 מיליון בני אדם ביוני 2020.¹⁹⁰ השכר השנתי הממוצע במדינה הוא כ-37,000 ליש"ט, שכוח הקנייה שלהם הוא כ-47,150 דולר.¹⁹¹ **מאז שנת 2018 מוטל במדינה מס מדורג על משקאות קלים, שגובהו נקבע לפי תכולת הסוכר והוא נגבה לפי נפח המשקה.**¹⁹²

בדוח של מחלקת הבריאות והרווחה של ממשלת בריטניה על יישום המס על משקאות קלים, שפורסם ביולי 2020, מדווח כי כשני שלישים מהבגירים בבריטניה הם בעלי משקל עודף, וכמחצית מאוכלוסייה זו סובלת מהשמנת יתר. מקרב הילדים, כשליש ממסיימי בית הספר היסודי מתאפיינים בעודף משקל או בהשמנת יתר.¹⁹³

בשנים האחרונות הכריזה ממשלת בריטניה על כמה תוכניות לקידום בריאות הציבור ולצמצום תופעת ההשמנה, לרבות רפורמולציה (הפחתת סוכר) וולונטרית, שעבורה הוגדר יעד של הפחתת 20% מהסוכר בקטגוריות מזון מסוימות עד שנת 2020.¹⁹⁴ במרץ 2016 הוכרז על מיסוי משקאות ממותקים בסוכר מוסף – צעד שהוצג כחלק ממהלכי הממשלה להתמודדות עם

¹⁸⁸USDA Foreign Agricultural Service, Global Agricultural Information Network, [South African Sugar Industry Crushed by Not So Sweet Tax](#), p. 1.

¹⁸⁹Karen J. Hofman & al., [South Africa's Health Promotion Levy: Excise tax findings and equity potential](#), *Obesity Reviews*, p. 4, published: May 31st 2021, accessed: July 12th 2021.

¹⁹⁰ Central Intelligence Agency, USA, [The World Factbook – United Kingdom](#), updated: July 27th 2021, accessed: July 30th 2021.

¹⁹¹ OECD, [Average Annual Wages](#), accessed: August 1st 2021; The World Bank, [United Kingdom – Country Profile](#), accessed: August 2nd 2021.

¹⁹² על פי בדיקתנו, גם באירלנד מוטל מס על משקאות קלים שמבנהו דומה למבנה המס שהוטל בבריטניה, אך בעת הכנת המסמך לא נמצא לגביו מידע רשמי בהיקף מספק.

¹⁹³ Department of Health & Social Care, [Tackling obesity: empowering adults and children to live healthier lives](#), policy paper, UK Government, published: July 27th 2020, accessed: June 21st 2021.

¹⁹⁴ Public Health England, [Sugar Reduction – Report on progress between 2015 and 2019](#), p. 4, published: October 7th 2020, updated: May 11th 2021, accessed: June 21st 2021.

השמנת יתר בילדים באמצעות עידוד יצרנים וסוחרים להפחית את תכולת הסוכר במשקאות. יישומו בפועל של המיסוי החל באפריל 2018.¹⁹⁵

המס חל על משקאות קלים ארוזים ותרכיזים, שהוסף להם סוכר או נגזרותיו (כגון דבש) בתהליך הייצור, לא כולל משקאות על בסיס חלב, משקאות דיאטטיים (עם ממתקים מלאכותיים) ומיצי פירות טבעיים, המהווים תחליפים פוטנציאליים למשקאות הממוסים.¹⁹⁶ המס חל על משקאות שתכולת הסוכר הכוללת בהם היא 5 גרם ומעלה ל-100 מיליליטר,¹⁹⁷ ושיעור המס מדורג על פי ריכוז הסוכר. להלן דרגות המס.

טבלה 6: שיעורי המס המדורג על משקאות קלים בבריטניה¹⁹⁸

תכולת הסוכר ל-100 מיליטר משקה	גובה המס לליטר משקה
פחות מ-5 גרם	אין מיסוי
לפחות 5 גרם ופחות מ-8 גרם	18 פני (0.18 ליש"ט)
8 גרם ומעלה	24 פני (0.24 ליש"ט)

כפי שהוסבר במאמר על כלי מדיניות לקידום תזונה ואורח חיים בריאים, שפרסם ה-OECD בשנת 2019, במתווה המס בבריטניה מתלכדים מרכיבים ממתווים שיושמו במדינות אחרות, שכן מצד אחד שיעורו נקבע לפי תכולת הסוכר (כמו בדרום אפריקה), ומצד שני הוא מוטל לפי תעריף קבוע לליטר (כמו במכסיקו), כלומר בהתאם לכמות המשקה.¹⁹⁹

במאמר משנת 2020 על תגובת ענף המשקאות הקלים בבריטניה למיסוי (בפרק זה: **המאמר משנת 2020**), מוסבר כי המס המדורג, שהושת על יצרנים ויבואנים על בסיס היקף מכירות, נועד להשפיע על התנהלות הענף, וזאת שלא כמו במודל הנפוץ במקומות אחרים, שמטרתו להביא לעלייה במחיר לצרכן ועל ידי כך להקטין את הביקוש.²⁰⁰ לפי המאמר, השנתיים שחלפו ממועד ההודעה על המס ועד להטלתו בפועל נועדו לאפשר ליצרנים להתכונן אליו על ידי

המס בבריטניה חל על משקאות שתכולת הסוכר הכוללת בהם היא 5 גרם ומעלה ל-100 מיליליטר, וכן על תרכיזים. שיעור המס מדורג על פי ריכוז הסוכר, אך הוא מוטל לפי תעריף קבוע לליטר

נראה כי המס בבריטניה נועד להשפיע על התנהלות ענף המשקאות ולעידוד היצרנים לפעול להפחתת הסוכר הנצרך, יותר מאשר להשפיע על הביקוש מצד הצרכנים באמצעות העלאת המחיר

¹⁹⁵ Public Health England, [Sugar Reduction – Report on progress between 2015 and 2019](#), p. 69, published: October 7th 2020, updated: May 11th 2021, accessed: June 21st 2021.

¹⁹⁶ Yevgeniy Goryakin & al., Promoting healthier diets and active lifestyles: Policies and best practices, [The Heavy Burden of Obesity](#), p. 148; HM Revenue & Customs, [Check if your drink is liable for the Soft Drinks Industry Levy](#), published: April 3rd 2018, accessed: June 21st 2021.

¹⁹⁷ HM Revenue & Customs, [Check if your drink is liable for the Soft Drinks Industry Levy](#), published: April 3rd 2018, accessed: June 21st 2021.

¹⁹⁸ Public Health England, [Sugar Reduction – Report on progress between 2015 and 2019](#), p. 69, published: October 7th 2020, updated: May 11th 2021, accessed: June 21st 2021.

¹⁹⁹ Yevgeniy Goryakin & al., Promoting healthier diets and active lifestyles: Policies and best practices, [The Heavy Burden of Obesity](#), p. 148.

²⁰⁰ Peter Scarborough & al., [Impact of the announcement and implementation of the UK Soft Drinks Industry Levy on sugar content, price, product size and number of available soft drinks in the UK, 2015-19: A controlled interrupted time series analysis](#), *PLOS Medicine*, p. 3, published: February 11th 2020, accessed: June 22nd 2021.

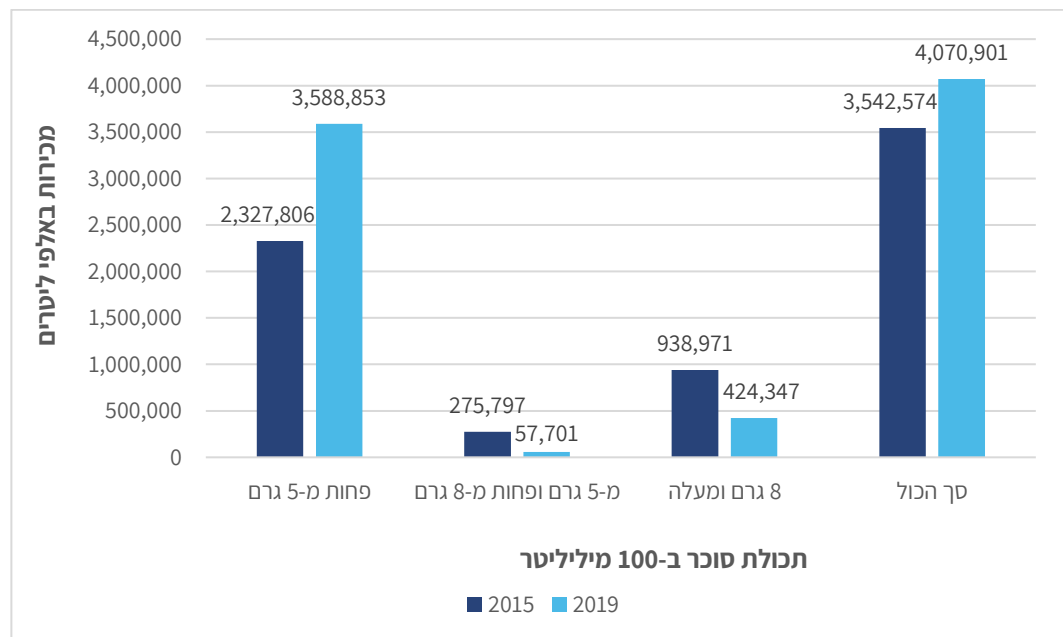
רפורמולציה, על ידי הקטנת כמות המשקה ליחידת צריכה או על ידי שינוי בתמהיל המוצרים המשווקים.²⁰¹

מחלקת הבריאות והרווחה, שמונתה לעקוב מטעם ממשלת בריטניה אחר התקדמות התהליכים הללו, הפיקה דוחות תקופתיים. בעת הכנת מסמך זה נעזרנו בדוח המעודכן ביותר, שפורסם ביולי 2020 ונוגע לשנים 2015–2019.²⁰² ככלל, הנתונים המוצגים בדוח מתייחסים להיקף קניית המשקאות, והם נחשבים כמשקפים את היקף הצריכה (השתייה) בפועל.²⁰³

בתרשים שלהלן מוצגים נתונים שהובאו בדוח, על היקף המכירות של משקאות קלים שהמס חל עליהם, בשנת 2015 (לפני ההכרזה על המיסוי) ובשנת 2019 (לאחר החלת המיסוי), בפילוח לפי תכולת הסוכר במשקה.

תרשים 3: מכירות של משקאות קלים בבריטניה, לפי תכולת סוכר ב-100 מיליליטר

משקה, 2015 ו-2019²⁰⁴



²⁰¹ Peter Scarborough & al., [Impact of the announcement and implementation of the UK Soft Drinks Industry Levy on sugar content, price, product size and number of available soft drinks in the UK, 2015-19: A controlled interrupted time series analysis](#), *PLOS Medicine*, p. 3, published: February 11th 2020, accessed: June 22nd 2021.

²⁰² Public Health England, [Sugar Reduction – Report on progress between 2015 and 2019](#), published: October 7th 2020, updated: May 11th 2021, accessed: June 21st 2021.

²⁰³ Public Health England, [Sugar Reduction – Report on progress between 2015 and 2019](#), p. 84, published: October 7th 2020, updated: May 11th 2021, accessed: June 21st 2021.

²⁰⁴ Public Health England, [Sugar Reduction – Report on progress between 2015 and 2019](#), p. 71, published: October 7th 2020, updated: May 11th 2021, accessed: June 21st 2021.

היקף המכירות הכולל של משקאות קלים בבריטניה גדל בעקבות המיסוי, אך הגידול נבע מעלייה בהיקף המכירות של משקאות שתכולת הסוכר בהם נמוכה ולפיכך הם אינם ממוסים, לצד צמצום בהיקפי המכירות של משקאות עם תכולת סוכר גבוהה ובינונית שהינם ממוסים

מהתרשים עולה כי היקף המכירות הכולל של משקאות קלים (בליטרים) מהסוגים הרלוונטיים למיסוי אמנם היה גדול בשנת 2019 בכ-15% מהיקף המכירות בשנת 2015, אולם גידול זה נבע מגידול של 54% בהיקף המכירות של משקאות שתכולת הסוכר בהם נמוכה מ-5 גרם ל-100 מיליליטר (ולפיכך הם אינם ממוסים). שיעורם של משקאות אלה מכלל המכירות עלה מכ-66% בשנת 2015 לכ-88% בשנת 2019. לעומת זאת, היקף המכירות של משקאות עם תכולת סוכר בינונית (5-8 גרם ל-100 מיליליטר) הצטמצם ב-79% (מ-8% מכלל המכירות ל-1%), והיקף המכירות של משקאות עם תכולת סוכר גבוהה (לפחות 8 גרם ל-100 מיליליטר) הצטמצם בכ-55% (מ-26% ל-11% מכלל המכירות).

על פי המאמר משנת 2020, מחקרים מסוימים הראו **שבדרך כלל המס בבריטניה מגולגל אל הצרכנים אך לא תמיד במלואו**. במחקר זה עצמו נמצא כי מחירי משקאות עם רמת סוכר גבוהה עלו בשליש מגובה המס,²⁰⁵ אך היעדרם של נתוני מכירות היקשה על הערכה של שיעור המס המגולגל לצרכנים.²⁰⁶ מצד שני, לדברי המחברים זוהו עליות גם במחירי משקאות שאינם חייבים במס, כמו משקאות דיאטטיים.²⁰⁷ יש לציין כי המחברים הזהירו מפני השלכת הממצאים שעלו מהמחקר אל מדינות אחרות באופן כוללני.²⁰⁸

במאמר שפורסם בינואר 2021 בנושא שינויים בצריכת משקאות קלים בזיקה למיסוי (בפרק זה: **המאמר משנת 2021**), מתוארות תוצאות ניתוח של תצפיות על היקף הצריכה של משקי בית בבריטניה ממרץ 2014 (לפני ההכרזה על המס) ועד מרץ 2019 (שנה לאחר יישום המיסוי).²⁰⁹

²⁰⁵ Peter Scarborough & al., [Impact of the announcement and implementation of the UK Soft Drinks Industry Levy on sugar content, price, product size and number of available soft drinks in the UK, 2015-19: A controlled interrupted time series analysis](#), pp. 3, 15.

²⁰⁶ Peter Scarborough & al., [Impact of the announcement and implementation of the UK Soft Drinks Industry Levy on sugar content, price, product size and number of available soft drinks in the UK, 2015-19: A controlled interrupted time series analysis](#), p. 12.

²⁰⁷ Peter Scarborough & al., [Impact of the announcement and implementation of the UK Soft Drinks Industry Levy on sugar content, price, product size and number of available soft drinks in the UK, 2015-19: A controlled interrupted time series analysis](#), p. 14.

מחברי המאמר הבדילו בין מותגים כלליים לבין מותגים פרטיים של המשוק המקומי (הסופרמרקט), ומצאו כי בעוד שבמותגים כלליים לא חל בדרך כלל שינוי בנפח המוצר, במותגים מקומיים הנפח הוקטן וכך גדל למעשה המחיר ליחידת נפח. לדברי המחברים, המיסוי היווה הזדמנות ליצרנים ולקמעונאים לבצע שינויים בכל מערך המשקאות הקלים שהם משווקים, למשל בהיבטי מחיר וכמות. שם, עמ' 12-13.

²⁰⁸ Peter Scarborough & al., [Impact of the announcement and implementation of the UK Soft Drinks Industry Levy on sugar content, price, product size and number of available soft drinks in the UK, 2015-19: A controlled interrupted time series analysis](#), p. 15.

²⁰⁹ David Pell & al., [Changes in soft drinks purchased by British households associated with the UK soft drinks industry levy: controlled interrupted time series analysis](#), *the BMJ*, p. 1, published: March 10th 2021, accessed: June 21st 2021.

בניתוח זה הובאו בחשבון מגמות קיימות של ירידה מתמשכת בצריכת משקאות מתוקים, המקשות על קביעת קשר סיבתי בין הירידה בצריכה לבין המס.²¹⁰

על פי המאמר, נמצא במחקר כי לא חל שינוי בהיקף הקניות הכולל של משקאות בעקבות המיסוי, בשל גידול ברכישת משקאות לא ממוסים,²¹¹ אך כמות הסוכר השבועית הממוצעת למשק בית, שמקורה במשקאות קלים (כולל משקאות פטורים ממס), פחתה אחרי יישום המיסוי בכ-30 גרם, שהם 9.8% מכמות הסוכר השבועית.²¹² מחברי המאמר מסבירים את העובדה ששיעור זה קטן יחסית לעומת השיעור שנמצא באומדנים אחרים (29%), בכך שהם הביאו בחשבון את מגמות הצריכה המתמשכות.²¹³

יש לציין כי מחברי המאמר מסבירים שהאומדנים שחושבו על ידיהם עלולים להיות לא מדויקים מסיבות שונות, בהן הקושי לבודד את השפעת המס מהשפעות אחרות.²¹⁴ עם זאת, לדבריהם, **ההפחתה בכמות הסוכר הנצרך במשקאות לצד אי-ההפחתה בהיקף הקנייה של המשקאות הקלים מאותתות שריכוז הסוכר במשקאות הוקטן ושגם הצרכנים החלו מלמדות שריכוז הסוכר במשקאות הוקטן ושגם הצרכנים החלו להעדיף חלופות דלות סוכר**

²¹⁰ David Pell & al., [Changes in soft drinks purchased by British households associated with the UK soft drinks industry levy: controlled interrupted time series analysis](#), *the BMJ*, p. 2, published: March 10th 2021, accessed: June 21st 2021.

ממצאי סקר תזונה לאומי בשנים 2008/9-2016/17, כלומר לפני המיסוי, עולה כי בקרב ילדים ובני נוער בבריטניה נראתה מגמת ירידה משמעותית לאורך תקופה זו, הן בשיעור הצרכנים של משקאות קלים והן בתכולת הסוכר שנצרכה באמצעותם. כמו כן נצפתה בשנים אלה הפחתה בצריכת סוכר מוסף בקרב בגירים ובמיוחד בקרב ילדים, אם כי היקף הצריכה היומית עדיין גבוה מהתקרה המומלצת, העומדת על 5% מהקלוריות.

Public Health England and Food Standards Agency, [National Diet and Nutrition Survey. Years 1 to 9 of the Rolling Programme \(2008/2009 – 2016/2017\): Time trend and income analyses](#), p. 7, published: January 2019, accessed: June 25th 2021.

²¹¹ David Pell & al., [Changes in soft drinks purchased by British households associated with the UK soft drinks industry levy: controlled interrupted time series analysis](#), *the BMJ*, p. 8, published: March 10th 2021, accessed: June 21st 2021.

²¹² David Pell & al., [Changes in soft drinks purchased by British households associated with the UK soft drinks industry levy: controlled interrupted time series analysis](#), *the BMJ*, pp. 6-7, published: March 10th 2021, accessed: June 21st 2021.

²¹³ David Pell & al., [Changes in soft drinks purchased by British households associated with the UK soft drinks industry levy: controlled interrupted time series analysis](#), *the BMJ*, p. 7, published: March 10th 2021, accessed: June 21st 2021.

²¹⁴ David Pell & al., [Changes in soft drinks purchased by British households associated with the UK soft drinks industry levy: controlled interrupted time series analysis](#), *the BMJ*, p. 7, published: March 10th 2021, accessed: June 21st 2021.

בעקבות המיסוי
נצפתה בבריטניה
עלייה תלולה בשיעור
המשקאות שריכוז
הסוכר בהם הוא מעט
מתחת לסף המיסוי
(5 גרם ל-100
מיליליטר), ויש
חוקרים הסבורים
שהורדת סף זה
והרחבת קשת
המשקאות הממוסים
עשויות לתרום עוד
להפחתה בצריכת
הסוכר ולבריאות
הציבור

להעדיף חלופות דלות יותר בסוכר.²¹⁵ גם העובדה שעוד לפני יישום המיסוי נצפתה ירידה ברכישת משקאות קלים מקטגוריית המס הגבוה, הובילה את המחקרים להשערה שלפיה שינוי זה נבע הן מרפורמולציה שנקטו היצרנים כתגובה מוקדמת למס הצפוי, והן מעלייה במודעות הצרכנים לנזקי המשקאות הקלים.²¹⁶ לפי הדוח הממשלתי של מחלקת הבריאות, בכל המותגים הנמכרים ביותר נראתה ירידה בתכולת הסוכר הנצרכת הממוצעת ל-100 מיליליטר, ובחלקם שיעור הירידה היה יותר מ-60%.²¹⁷

על פי המאמר לא זוהה גידול בהיקף הרכישה של תחליפים מזיקים, כמו אלכוהול וממתקים, שהיה עלול למזער את היתרונות הבריאותיים שבמיסוי, אם כי צוין שלא נבדקה השפעת המס על התזונה הכוללת.²¹⁸ יחד עם זאת, צוין כי סביר להניח שצעדי הרפורמולציה שנקטו בתגובה למיסוי כרוכים בעלייה משמעותית בשימוש בממתקים מלאכותיים, שקיים ספק לגבי טיבם, ולכן רצוי לחקור את השפעת המס על רמת הצריכה שלהם.²¹⁹

ככל הנראה, המיסוי השפיע גם על תמהיל המשקאות המוצעים למכירה. לפי המאמר משנת 2020, בשיעור המשקאות הקלים החייבים במס חלה ירידה גדולה, בשל הפחתת הסוכר בהם, וכיוון שלא נצפתה ירידה דומה במשקאות הפטורים ממס אפשר להסיק שהמס הוא הגורם

²¹⁵ David Pell & al., [Changes in soft drinks purchased by British households associated with the UK soft drinks industry levy: controlled interrupted time series analysis](#), *the BMJ*, p. 8, published: March 10th 2021, accessed: June 21st 2021.

²¹⁶ David Pell & al., [Changes in soft drinks purchased by British households associated with the UK soft drinks industry levy: controlled interrupted time series analysis](#), *the BMJ*, p. 8, published: March 10th 2021, accessed: June 21st 2021.

לפי המאמר, אין ודאות שמגמה זו היתה ממשיכה להתקיים ללא המיסוי. שם.

²¹⁷ Public Health England, [Sugar Reduction – Report on progress between 2015 and 2019](#), p. 73, published: October 7th 2020, updated: May 11th 2021, accessed: June 21st 2021.

למרות קשיים מתודולוגיים במדידה ובהשוואה, שפורטו בדוח, מצוין בו כי גם בצריכה מחוץ לבית, נצפתה ירידה של כמעט 40% בתכולת הסוכר הממוצעת ל-100 מיליליטר משקה. שם, עמ' 75.

²¹⁸ David Pell & al., [Changes in soft drinks purchased by British households associated with the UK soft drinks industry levy: controlled interrupted time series analysis](#), *the BMJ*, pp. 8-9, published: March 10th 2021, accessed: June 21st 2021.

על פי המאמר, בניגוד לממצאים במכסיקו, לא זוהתה בבריטניה עלייה ברכישת מים בבקבוקים. המחקרים העלו השערה שלפיה הדבר נובע מעלייה במודעות לשמירה על הסביבה, שאירעה באותה תקופה בעקבות שידור סדרת טלוויזיה בנושא, ובזמינות של מי ברז שאפשר למלא מחדש בבקבוקים. שם, עמ' 9.

²¹⁹ David Pell & al., [Changes in soft drinks purchased by British households associated with the UK soft drinks industry levy: controlled interrupted time series analysis](#), *the BMJ*, p. 9, published: March 10th 2021, accessed: June 21st 2021.

לשינוי.²²⁰ מחברי המאמר ציינו כי בעקבות יישום המיסוי נצפתה עלייה תלולה בשיעור המשקאות שריכוז הסוכר בהם הוא מעט מתחת ל-5 גרם ל-100 מיליליטר;²²¹ בהקשר זה הוסבר במאמר משנת 2021 כי כמות הסוכר הממוצעת במשקאות לא ממוסים שנרכשו דווקא גדלה לאחר יישום המיסוי.²²² בשני המאמרים הובעה סברה שהורדת סף המיסוי (5 גרם סוכר כיום) עשויה לתרום עוד להפחתת צריכת הסוכר ולבריאות הציבור.²²³ במאמר משנת 2021 הוצע בהקשר זה גם לשקול מיסוי משקאות מתוקים אחרים שאינם ממוסים עדיין, כמו משקאות על בסיס חלב.²²⁴

**מיסוי המשקאות
הקלים בבריטניה
תרם לירידה בתכולת
הסוכר הנצרך יותר
מאשר צעדים
וולונטריים של המגזר
העסקי**

בדוח צוין גם כי הירידה בתכולת הסוכר הנצרכת במשקאות הממוסים היתה גדולה בהרבה מזו שהושגה בתוכנית הממשלתית להפחתת סוכר בקטגוריות מזון מסוימות, המבוססת על צעדים לבחירת המגזר העסקי (רפורמולציה, הקטנת המנות או עידוד רכישת מוצרים דלי סוכר), שכן הישגי תוכנית זו היו מוגבלים ולא עקביים.²²⁵ גם במאמר משנת 2020 נטען כי **כלים כלכליים עשויים להיות יותר אפקטיביים בשינוי דפוסי הייצור מאשר צעדים על בסיס וולונטרי לקידום בריאות הציבור.**²²⁶

נוסף על כך נמצא, על פי הדוח הממשלתי, שהעלייה (בשיעורים שונים) בהיקף הרכישה של משקאות קלים על ידי משקי בית, והירידה (ביותר מ-30%) בתכולת הסוכר הכוללת של משקאות אלה – מגמות המשקפות שינוי בהעדפת הצרכנים לטובת משקאות דלים יותר בסוכר – אפיינו

²²⁰ Peter Scarborough & al., [Impact of the announcement and implementation of the UK Soft Drinks Industry Levy on sugar content, price, product size and number of available soft drinks in the UK, 2015-19: A controlled interrupted time series analysis](#), p. 12.

²²¹ Peter Scarborough & al., [Impact of the announcement and implementation of the UK Soft Drinks Industry Levy on sugar content, price, product size and number of available soft drinks in the UK, 2015-19: A controlled interrupted time series analysis](#), p. 14.

²²² David Pell & al., [Changes in soft drinks purchased by British households associated with the UK soft drinks industry levy: controlled interrupted time series analysis](#), *the BMJ*, p. 8, published: March 10th 2021, accessed: June 21st 2021.

²²³ Peter Scarborough & al., [Impact of the announcement and implementation of the UK Soft Drinks Industry Levy on sugar content, price, product size and number of available soft drinks in the UK, 2015-19: A controlled interrupted time series analysis](#), p. 14; David Pell & al., [Changes in soft drinks purchased by British households associated with the UK soft drinks industry levy: controlled interrupted time series analysis](#), *the BMJ*, p. 8, published: March 10th 2021, accessed: June 21st 2021.

²²⁴ David Pell & al., [Changes in soft drinks purchased by British households associated with the UK soft drinks industry levy: controlled interrupted time series analysis](#), *the BMJ*, p. 8, published: March 10th 2021, accessed: June 21st 2021.

²²⁵ Public Health England, [Sugar Reduction – Report on progress between 2015 and 2019](#), pp. 14, 83-84, published: October 7th 2020, updated: May 11th 2021, accessed: June 21st 2021.

²²⁶ Peter Scarborough & al., [Impact of the announcement and implementation of the UK Soft Drinks Industry Levy on sugar content, price, product size and number of available soft drinks in the UK, 2015-19: A controlled interrupted time series analysis](#), p. 15.

את כל הקבוצות הסוציו-אקונומיות.²²⁷ עם זאת, מוצהר בדוח כי אין להסיק מסקנות בדבר הקשר הסיבתי בין השינויים שנצפו בקרב הקבוצות הללו לבין המס, כיוון שייתכנו גורמים משפיעים אחרים שלא הובאו בחשבון.²²⁸ גם במאמר משנת 2021 מצוין כי **נדרש מחקר נוסף בכמה סוגיות, ובהן השפעת המיסוי על קבוצות אוכלוסייה שונות** (למשל לפי מצב סוציו-אקונומי והרכב משפחתי) והשפעות לטווח ארוך על דפוסי הקנייה, הצריכה והתזונה ועל מדדי בריאות.²²⁹ באשר להשפעה על רווחיות ענף המשקאות הקלים, מחברי המאמר משנת 2021 סבורים כי העובדה שהיקף הרכישות הכולל לא ירד בעקבות המיסוי מלמדת **שתרומתו הבריאותית של המס אינה מלווה בפגיעה משמעותית בענף**. לדבריהם נמצא גם שלמס אין השפעות שליליות ארוכות טווח על ערך המניות ועל המחזור של חברות המשקאות בבריטניה.²³⁰

7.4 ישראל – מס מוצע: מדורג לפי ריכוז הסוכר וכמות המשקה

אוכלוסיית ישראל מונה כ-9.4 מיליון נפש. השכר השנתי הממוצע בה בשנת 2020 היה כ-161,500 ש"ח, שכוח הקנייה שלהם היה שקול לכ-39,320 דולר.²³¹ בימים אלה נדונה בישראל הכוונה להטיל מס קנייה מדורג, תלוי תכולת סוכר ונפח המשקה.

הדיון על הטלת מס על משקאות קלים מתנהל בישראל מזה כמה שנים. ועדת האסדרה לתזונה בריאה, שהקים שר הבריאות בשנת 2016, המליצה לבחון לעומק את אפשרות המיסוי, כחלק משלים מתוכנית כוללת, ולשקול את יישומה אם לא יושגו תוצאות מספקות באמצעים אחרים ויובאו עדויות מדעיות נוספות ליעילות המיסוי.²³² ממצגת של רשות המיסים משנת 2016 בנושא צמצום צריכת מזון מזיק (לא משקאות קלים בלבד), שפורסמה בין היתר באתר משרד הבריאות, עולה שהרשות תמכה בנקיטת צעדים תומכי בריאות אחרים בשלב ראשון – למשל סימון תזונתי ואיסור מכירת מזון מזיק בבתי הספר, ושהיא המליצה לבחון מיסוי ייעודי כעבור כמה שנים, תוך

לא נמצאו השפעות שליליות ארוכות טווח של המס על רווחיות של ענף המשקאות בבריטניה

הדיון על מיסוי משקאות קלים מתנהל בישראל מזה כמה שנים. ועדת האסדרה לתזונה בריאה, שהקים שר הבריאות בשנת 2016, המליצה לבחון לעומק את אפשרות המיסוי, כחלק משלים מתוכנית כוללת, ולשקול את יישומה אם לא יושגו תוצאות מספקות באמצעים אחרים

²²⁷ Public Health England, [Sugar Reduction – Report on progress between 2015 and 2019](#), p. 76, published: October 7th 2020, updated: May 11th 2021, accessed: June 21st 2021.

²²⁸ Public Health England, [Sugar Reduction – Report on progress between 2015 and 2019](#), p. 84, published: October 7th 2020, updated: May 11th 2021, accessed: June 21st 2021.

²²⁹ David Pell & al., [Changes in soft drinks purchased by British households associated with the UK soft drinks industry levy: controlled interrupted time series analysis](#), *the BMJ*, p. 9, published: March 10th 2021, accessed: June 21st 2021.

²³⁰ David Pell & al., [Changes in soft drinks purchased by British households associated with the UK soft drinks industry levy: controlled interrupted time series analysis](#), *the BMJ*, p. 8, published: March 10th 2021, accessed: June 21st 2021.

²³¹ OECD, [Average Annual Wages](#), accessed: October 12th 2021.

²³² [דוח ועדת האסדרה לתזונה בריאה](#), עמ' 51-52.

התמקדות במוצרים הגורמים נזק בריאותי גדול.²³³ גם משרד הכלכלה, בתשובתו על פנייתנו בפברואר 2021, טען כי יש לפעול בהתאם להמלצות ועדת האסדרה, כלומר למצות קודם את המהלכים האחרים.²³⁴

בתחילת אוגוסט 2021 החליטה הממשלה להנחות את משרד האוצר להטיל מס קנייה על משקאות מתוקים (לרבות משקאות דיאטטיים), מיצי פירות, ותרכיזים ואבקות להכנת משקאות מתוקים, וזאת על פי חוק מס קנייה (טובין ושירותים), התשי"ב-1952.²³⁵ הטלת המס נומקה על ידי הממשלה בכוונה לצמצם את התחלואה העודפת הנגרמת מצריכת משקאות עתירי סוכר ומשקאות המכילים ממתיקים מזיקים אחרים. משרד האוצר גיבש מתווה מס, שלפיו יחול על משקאות המכילים סוכר בריכוז של 5 גרם ומעלה ל-100 מיליליטר מס בגובה 1.3 ש"ח לליטר, ועל תרכיז או אבקה להכנת משקה עם ריכוז סוכר דומה יחול מס בגובה 7.8 ש"ח לליטר או לקילוגרם; על משקאות שריכוז הסוכר בהם קטן מ-5 גרם ל-100 מיליליטר, משקאות המומתקים בתחליפי סוכר ומיצי פירות שריכוז הסוכר בהם גבוה מ-5 גרם ל-100 מיליליטר, יוטל מס בגובה 0.7 ש"ח, ועל תרכיזים ואבקות להכנת משקאות אלה יוטל מס בגובה 4.2 ש"ח לליטר או לקילוגרם.²³⁶ עם זאת, ב-20 באוקטובר 2021 פורסם תיקון לצו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין (התשע"ז-2017), שייכנס לתוקף בינואר 2022, ובמסגרתו הוטלו על המשקאות עם ריכוז סוכר גבוה שיעורי מס קטנים יותר מאלה שהוצעו בתחילה. הפחתה זו בשיעור המס בישראל דומה למהלכים שבוצעו, כפי שראינו לעיל, במדינות נוספות כמו מכסיקו ודרום אפריקה, שבהן הוקטן שיעור המס לאחר התנגדות מצד בעלי עניין.

בטבלה שלהלן מוצגים שיעורי המס שנקבעו בצו:

²³³ רשות המיסים בישראל, [צמצום צריכת מזון מזיק – סקירה בינלאומית](#), אוגוסט 2016, כניסה: 1 בפברואר 2021. לפי המצגת, למיסוי שהוטל על מזון מזיק במדינות שונות היו תוצאות מעורבות, שלא הוסברו בפירוט במצגת. כמו כן הוצגו בקצרה יתרונות וחסרונות של המיסוי, שרובם צוינו גם במאמרים ובמסמכים מפורטים יותר ששימשו כמקורות למסמך זה, והם יפורטו להלן.

²³⁴ משרד הכלכלה והתעשייה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 16 בפברואר 2021.

²³⁵ הממשלה ה-36, [החלטה מס' 263: קידום אורח חיים בריא](#), פורסם: 1 באוגוסט 2021, כניסה: 10 באוקטובר 2021.

²³⁶ משרד האוצר, טיוטת צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין (תיקון מס'...), התשפ"ב-2021.

טבלה 7: שיעורי המיסוי של משקאות קלים בישראל²³⁷

מס לקילוגרם אבקה להכנת משקה	מס לליטר תרכיז להכנת משקה	מס לליטר משקה	סוג המשקה המתוק
6 ש"ח	6 ש"ח	1 ש"ח	משקאות שריכוז הסוכר בהם 5 גרם ומעלה ל-100 מיליליטר משקה
4.2 ש"ח	4.2 ש"ח	0.7 ש"ח	משקאות שריכוז הסוכר בהם קטן מ-5 גרם ל-100 מיליליטר משקה
4.2 ש"ח	4.2 ש"ח	0.7 ש"ח	משקאות המכילים חומר ממתיק אחר
4.2 ש"ח	4.2 ש"ח	0.7 ש"ח	מיצי פירות שבהם ריכוז הסוכר גדול מ-5 גרם ל-100 מיליליטר משקה

מהטבלה עולה כי בדומה למתווה המס הבריטי, המיסוי המוצע בישראל הוא תלוי סוכר ומדורג, והוא ייגבה על פי כמות המשקה או החומר הנדרש להכנתו; עם זאת, בניגוד למתווים שהיצגנו, ימוסו גם משקאות הממותקים בחומר שאינו סוכר (כפי שנהוג כיום במדינות מסוימות, כמו צרפת), וכן מיצי פירות שבהם שיעור הסוכר גבוה מ-5 גרם, וזאת לפי דרגת המס הנמוכה – כלומר, יוטל מס גם על משקאות המכילים תחליפי סוכר ועל מיצי פירות עתירי סוכר, אך שיעור המס עליהם יהיה מופחת. בהיבט זה מתווה המס הישראלי הוא מורחב בהשוואה לשלוש המדינות שנסקרו, שלא מיסו משקאות דיאטטיים ומיצי פירות וחלקן לא מיסו אבקות ותרכיזים (עם זאת יש לזכור כי מכסיקו ממסה גם קשת רחבה של מוצרי מזון עתירי קלוריות שאינם משקאות). המיסוי על אבקות ותרכיזים נמדד על פי כמות האבקה או התרכיז ולא על פי הכמות הנדרשת להכנת משקה בהתאם להוראות היצרן, כנהוג במכסיקו.

בדברי ההסבר לצו צוין גם כי בעקבות המיסוי צפויה להתקבל תוספת להכנסות המדינה ממיסים בהיקף מוערך של כ-380 מיליון ש"ח בשנה. המס יעודכן אחת לשנה בהתאם לשינויים במדד המחירים לצרכן.²³⁸ לא צוין אם ההכנסות מהמס יועדו לתחום הבריאות.

במסגרת הדיון על מיסוי משקאות קלים, יש לתת את הדעת על כך שב-1 בדצמבר 2021 תיכנס לתוקף ההרחבה לחוק הפיקדון על מכלי משקה, התשנ"ט-1999, שבמסגרתה יחויב תשלום פיקדון עבור מכלי משקה מזכוכית, פלסטיק ואלומיניום בנפח שבין 1.5 ליטר ל-5 ליטר; זאת מלבד דמי הפיקדון בגובה 30 אגורות הנגבים עד כה בגין קניית מכלים שנפחם הוא עד 1.5 ליטר. מטרת החוק והרחבתו הן עידוד למחזור מכלים ושימוש בהם, תוך הקטנת כמות הפסולת המופקת והמוטמנת בקרקע, וכן שמירה על הניקיון ברשות הרבים. לפיכך הצרכן נדרש לשלם את דמי הפיקדון כתוספת למחיר המוצר, והוא זכאי להחזר הפיקדון עם השבת המכל הריק

המיסוי המוצע בישראל הוא תלוי סוכר ומדורג, והוא ייגבה על פי כמות המשקה או החומר הנדרש להכנתו. משקאות ממותקים בתחליפי סוכר, ומיצי פירות עתירי סוכר, ימוסו בשיעור מופחת

ב-1 בדצמבר 2021 תיכנס לתוקף ההרחבה לחוק הפיקדון על מכלי משקה, התשנ"ט-1999, שבמסגרתה יחויב תשלום פיקדון עבור מכלי משקה בנפח שבין 1.5 ליטר ל-5 ליטר

²³⁷ אביגדור ליברמן, שר האוצר, צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין (תיקון מס' 4), התשפ"ב-2021, סעיף 5, פורסם: 18 באוקטובר 2021.

²³⁸ אביגדור ליברמן, שר האוצר, צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין (תיקון מס' 4), התשפ"ב-2021, סעיף 5, פורסם: 18 באוקטובר 2021.

לנקודת המכירה או לנקודת איסוף אחרת. כפי שפורסם על ידי המשרד להגנת הסביבה במועד כתיבת מסמך זה, סכום הפיקדון ייקבע על ידי היצרנים והיבואנים.²³⁹ כלומר נוסף על העלאת המחיר בגין המס על משקאות ממותקים, יעלה מחירם של מכלי משקה גדולים גם בגין תשלום פיקדון.

8. השלכות המיוחסות למיסוי משקאות קלים

על פי דוח הבנק העולמי, מיסוי משקאות קלים למטרת קידום הבריאות הוא הליך חדש (שכן בעבר הוטל המס למטרות תקציביות בעיקרון), ולכן רוב הממצאים וההערכות לגביו מתייחסים רק לשנת היישום הראשונה; לגבי מכסיקי קיימים ממצאים שנמדדו במשך שנתיים מאז תחילת היישום בשנת 2014 והראו אפקטיביות גדולה יותר בשנה השנייה.²⁴⁰

קיימים ממצאים מצטברים המעידים על השפעה החיובית של מדיניות פיסקלית עם זיקה לבריאות על הצריכה ועל התזונה, אך הממצאים בנוגע להשפעת מדיניות כזו על צריכת הקלוריות הכוללת ועל ההשמנה והתחלואה עדיין מוגבלים ואינם חד-משמעיים, בעיקר בשל קשיים מחקרניים ובבעיות לוגיסטיות הכרוכות בניהול מעקב מתמשך.²⁴² למרות זאת צוין במאמר כי על פי מודל מתימטי המבוסס על נתונים מדרום אפריקה, למדיניות פיסקלית המכוונת להשפעה על התזונה עשויות להיות השלכות מועילות, מהותיות וארוכות טווח על הבריאות.²⁴³

על פי הדוח, מיסוי משקאות קלים זוהה כהתערבות אפקטיבית לצמצום צריכת הסוכר על ידי האוכלוסייה והוא מומלץ ברחבי העולם ככלי מרכזי במסגרת מהלך כולל למניעת השמנת יתר ומחלות לא מידבקות המושפעות מתזונה.²⁴¹ עם זאת, במאמר שפרסם ארגון הבריאות העולמי בשנת 2018 נכתב כי אמנם קיימים ממצאים מצטברים המעידים על ההשפעה החיובית של מדיניות פיסקלית עם זיקה לבריאות על הצריכה ועל התזונה, אך הממצאים בנוגע להשפעת מדיניות כזו על צריכת הקלוריות הכוללת ועל ההשמנה והתחלואה עדיין מוגבלים ואינם חד-משמעיים, בעיקר בשל קשיים מחקרניים בהתייחסות לצריכת תחליפים ובבעיות לוגיסטיות הכרוכות בניהול מעקב מתמשך.²⁴² למרות זאת צוין במאמר כי על פי מודל מתימטי המבוסס על נתונים מדרום אפריקה, למדיניות פיסקלית המכוונת להשפעה על התזונה עשויות להיות השלכות מועילות, מהותיות וארוכות טווח על הבריאות.²⁴³

רוב ההערכות בעניין השפעתם של מיסים שהוטלו על משקאות קלים מבוססות על השלכותיהם על המכירות או על הרכישות של משקאות אלה, כמדדים לשינוי בצריכה.²⁴⁴ עם זאת, שיטות

²³⁹ המשרד להגנת הסביבה, [מרחיבים את חוק הפיקדון](#), פורסם: 18 באפריל 2021, כניסה: 11 באוגוסט 2021; המשרד להגנת הסביבה, [בקבוקים, צמיגים, אריזות, אלקטרוניקה, שקיות: אחריות היצרן על פסולת](#), עודכן: 18 במאי 2021, כניסה: 11 באוגוסט 2021; המשרד להגנת הסביבה, [שאלות ותשובות על הרחבת חוק הפיקדון](#), כניסה: 11 באוגוסט 2021.

²⁴⁰ World Bank Group, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages: International Evidence and Experiences](#), pp. 33-34.

²⁴¹ World Bank Group, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages: International Evidence and Experiences](#), p. 1; World Health Organization, [Health Taxes: A Primer](#), p. 11, published: 2019, accessed: May 13th 2021.

²⁴² במאמר האקדמי על השפעת מס סוכר על מניעת השמנת יתר, הודגש הצורך החיוני בניטור נתוני השוק, התזונה והתחלואה לפני הטלת המס ולאחריו.

Melissa A. Fernandez and Kim D. Raine, [Insights on the Influence of Sugar Taxes on Obesity Prevention Efforts](#), *Current Nutrition Reports*, 8, p. 337, published: 2019, accessed: January 4th 2021.

²⁴³ Anne Marie Thow & al., [Policy & practice – Fiscal policy to improve diets and prevent noncommunicable diseases: from recommendations to action](#), Bulletin of the World Health Organization, 96 (3), published: March 2018, accessed: May 13th 2021.

²⁴⁴ World Bank Group, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages: International Evidence and Experiences](#), p. 31.

המחקר שעליהן מבוססים המחקרים שנעשו בנושא מיסוי משקאות קלים אינן אחידות, שכן חלקם מבוססים על מודלים מתימטיים ועל ניסויים נקודתיים, בעוד שאחרים מבוססים על תצפיות במציאות הנראית בפועל (כך שמוטמעות בהם השפעות מורכבות שאינן באות בהכרח לידי ביטוי במודלים ובניסויים).²⁴⁵ כאמור, במסמך זה העדפנו להתבסס בעיקר, וככל האפשר, על ממצאי מחקרים אמפיריים.

בסקירה השוואתית ומטא-אנליזה משנת 2019 בנושא השפעת מיסוי משקאות ממותקים על קנייתם וצריכתם, נכתב כי בעלי עניין מהתעשייה אמנם מציגים מחקרים המערערים על האפקטיביות של המיסוי, אך על בסיס הסקירה השיטתית ומחקרי תצפית במדינות שונות אפשר לקבוע כי **המיסוי הוא אפקטיבי בהקטנת הצריכה, בכפוף להשפעת מבנה המס ולמכלול התנאים בהקשר המקומי**.²⁴⁶ הבדלים בין מדינות בהיבטים אלה גורמים לשונות רבה במידת ההשפעה על הצריכה.²⁴⁷

כאמור, בדוח הבנק העולמי מתוארים ארבעה ממדים שבאמצעותם המיסוי משפיע על השוק. ממדים אלה מפורטים להלן, יחד עם תיאור השלכות חיוביות ושליליות אפשריות הנלוות אליהם.

8.1 השפעה על המחיר לצרכן ועל הצריכה

לפי דוח הבנק העולמי קיימים ממצאים מובהקים ועקביים שלפיהם **מיסוי משקאות קלים מביא לעלייה במחירים לצרכן**,²⁴⁸ המעודדת אותו לשנות את העדפתו הראשונית למוצר.²⁴⁹ כפי שהוצג לעיל, הממצאים עד כה מלמדים כי השפעה זו באה לידי ביטוי מובהק במכסיקו ובדרום אפריקה, שבהן עלו המחירים לצרכן וניכרה ירידה בצריכת המשקאות הממוסים, למרות ששיעור המס שהוטל היה נמוך מכפי שתוכנן תחילה.

לפי דוח הבנק העולמי, שינויים בביקוש למוצר בעקבות שינויים במחיר מושפעים ממגוון גורמים ובהם רמות הכנסה, העדפות מקומיות, פרסום, מידת הנוחות בעריכת קניות במדינה שכנה וזמינות מוצרים תחליפיים.²⁵⁰ מידת ההשפעה של המס על המחיר הקמעונאי תלויה בגורמים

מיסוי משקאות קלים
מביא לעלייה
במחירים לצרכן,
המעודדת אותו
לשנות את העדפתו
הראשונית למוצר.
עם זאת, השינויים
בביקוש מושפעים
ממגוון גורמים
בהקשר המקומי

²⁴⁵ Andrea M. Teng & al., [Impact of sugar-sweetened beverage taxes on purchases and dietary intake: Sysyematic review and meta-analysis](#), *Obesity reviews*, 20, p. 1188, published: 2019, accessed: February 7th 2021.

²⁴⁶ Andrea M. Teng & al., [Impact of sugar-sweetened beverage taxes on purchases and dietary intake: Sysyematic review and meta-analysis](#), *Obesity reviews*, 20, pp. 1187- 1188, 1201, published: 2019, accessed: February 7th 2021.

²⁴⁷ World Bank Group, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages: International Evidence and Experiences](#), p. 32.

²⁴⁸ World Bank Group, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages: International Evidence and Experiences](#), p. 25.

בדוח מצוינות מדינות שבהן המס בא לידי ביטוי בהתייקרות מחירי המשקאות הקלים לצרכן (בשיעורים שונים), כגון צרפת, מכסיקו, דרום אפריקה, ערב הסעודית וצ'ילה. שם, עמ' 26-27.

²⁴⁹ World Bank Group, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages: International Evidence and Experiences](#), p. 24.

²⁵⁰ World Bank Group, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages: International Evidence and Experiences](#), pp. 24-25.

שיעור מס גדול יותר נחשב כאפקטיבי יותר בהקטנת הצריכה, וארגון הבריאות העולמי ממליץ להטיל מס שיעלה את המחיר הקמעונאי ב-20% לפחות, שיעור שיכול לגרום להקטנת הצריכה בשיעור דומה

שונים ובהם גודל המס, שכן שיעור מס גדול יותר נחשב כאפקטיבי יותר בהקטנת הצריכה;²⁵¹ לפיכך ארגון הבריאות העולמי ממליץ על הטלת מס על משקאות ממותקים באופן שיעלה את המחיר הקמעונאי ב-20% לפחות, שיעור שיכול לגרום להקטנת הצריכה בשיעור דומה.²⁵²

חשיבות מהותית מיוחסת לתגובת היצרנים, המשווקים והקמעונאים למיסוי, ולמידה שבה כל אחד מהם מגלגל את המס אל הצרכן.²⁵³ בחירתם של יצרנים ומשווקים לספוג את עלות המס או חלק ממנה (או לגלגל אותה למוצרים אחרים בדרך של סבסוד צולב) וכך לשמור על מחיר תחרותי, מושפעת בין היתר מרמת התחרות בשוק.²⁵⁴ לפי מאמר שפרסם ה-OECD, השגת מלוא ההשפעה הרצויה של המס על הצריכה תלויה בכך שהוא יגולגל במלואו לצרכן, אך שיעור הגלגול אל הצרכן יכול להשתנות לפי מוצר, מותג וחנות.²⁵⁵ במכסיקו, למשל, המס על משקאות סוכריים גולגל במלואו לצרכן. הן במדינה זו והן בדרום אפריקה היה שיעור הגלגול לצרכן גדול יותר ביחידות משקה קטנות מאשר באריזות גדולות.²⁵⁶

בדוח צוות המומחים של ה-OECD נכתב כי על פי ממצאים אמפיריים, מיסים עם זיקה לבריאות מגולגלים בדרך כלל במידה רבה אל הצרכן באמצעות העלאת מחירים ומשפיעים על ההתנהגות הצרכנית, ובכפוף ליישום ברמה מספקת יכולים להביא להשלכות בריאותיות חיוביות.²⁵⁷

על פי ארגונים בין-לאומיים, **מיסוי מזון ומשקאות עלול לעורר חשש לפגיעה באוכלוסיות דלות אמצעים**, שייאלצו להוציא חלק גדול יותר מהכנסתן השוטפת על המוצרים הממוסים בהשוואה לאוכלוסיות עשירות.²⁵⁸ במאמר שפרסם ארגון הבריאות העולמי נכתב כי מבחינה

²⁵¹ Andrea M. Teng & al., [Impact of sugar-sweetened beverage taxes on purchases and dietary intake: Systematic review and meta-analysis](#), *Obesity reviews*, p. 1201, published: 2019, accessed: February 7th 2021.

²⁵² World Health Organization, [Health Taxes: A Primer](#), pp. 4, 11, published: 2019, accessed: May 13th 2021.

בפועל שיעור המס שהוטל ברוב המדינות הוא כ-10%. לעומת זאת, באיחוד האמירויות ובערב הסעודית שיעורו מגיע ל-100%.

Anne Marie Thow & al., [Policy & practice – Fiscal policy to improve diets and prevent noncommunicable diseases: from recommendations to action](#).

²⁵³ Anne Marie Thow & al., [Policy & practice – Fiscal policy to improve diets and prevent noncommunicable diseases: from recommendations to action](#).

²⁵⁴ World Bank Group, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages: International Evidence and Experiences](#), pp. 24–25.

²⁵⁵ Sabine Vuik & Michele Cecchini, “The impact of obesity policies on the food and drink industry”, [The Heavy Burden of Obesity: The Economics of Prevention](#), OECD Health Policy Studies, OECD, p. 236, published: 2019, accessed: February 7th 2021.

²⁵⁶ World Bank Group, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages: International Evidence and Experiences](#), p. 27.

²⁵⁷ Center for Tax Policy and Administration Committee on Fiscal Affairs, Working Party No. 2 on Tax Policy Analysis and Tax Statistics – Designing Health-Related Taxes on Food and Non-Alcoholic Beverages, OECD, p. 3.

²⁵⁸ Center for Tax Policy and Administration Committee on Fiscal Affairs, Working Party No. 2 on Tax Policy Analysis and Tax Statistics – Designing Health-Related Taxes on Food and Non-Alcoholic Beverages, OECD, p. 15-16; Anne Marie Thow & al., [Policy & practice – Fiscal policy to improve diets and prevent noncommunicable diseases: from recommendations to action](#).

מיסוי מזון ומשקאות
 עלול לעורר חשש
 לפגיעה באוכלוסיות
 דלות אמצעים, אך
 לפי ארגון הבריאות
 העולמי יש לשקול
 פגיעה זו כנגד
 האפקטיביות של
 מדיניות המיסוי
 והרווחים הבריאותיים
 הפוטנציאליים

מיסוי משקאות קלים
 עלול לצמצם את
 חופש הבחירה של
 הפרט, אך אינו שולל
 אותו לחלוטין, ולפי
 מאמר שפרסם ארגון
 הבריאות העולמי,
 פגיעה זו מוצדקת על
 ידי התרומה לבריאות
 הציבור

אתית, יש לשקול פגיעה זו כנגד האפקטיביות של מדיניות המיסוי והרווחים הבריאותיים הפוטנציאליים לקבוצות הנפגעות, בעיקר בהנחה שמדובר במוצרים שאינם חיוניים, ובמיוחד אם במקביל יסובסדו מוצרים בסיסיים. באותו מאמר ובדוח ה-OECD נטען כי אוכלוסיות אלה צפויות לרווח בריאותי גדול יחסית כתוצאה מהמיסוי, על רקע נטייתן השכיחה של משפחות מעוטות הכנסה לצרוך מזון פחות בריא ולסבול יותר מתחלואה הקשורה לתזונה לקויה,²⁵⁹ ולפי דוח הבנק העולמי לתועלת המוגדלת לבריאותן של אוכלוסיות אלה יש גם השלכות כספיות – הן בשל הוצאות רפואיות נמוכות יותר והן בשל שנות עבודה רבות יותר.²⁶⁰ חלק מהמחקרים אכן מצביעים על נטייה גדולה יותר לצמצום הצריכה של משקאות קלים ממוסים בקרב קבוצות ממעמד סוציו-אקונומי נמוך,²⁶¹ כפי שארע במידה רבה במכסיקו ובדרום אפריקה למשל.

יש לציין כי לפי דוח הבנק העולמי, השונות במידת ההשפעה של המס על היקף הצריכה של השכבות השונות באוכלוסייה אינה דומה בכל המדינות ונראה שהיא תלויה הקשר. כך לדוגמה, במכסיקו אוכלוסיות מעוטות הכנסה היו רגישות יותר לשינוי במחירי המשקאות הקלים, בעוד שבצ'ילה הגיבו למיסוי במיוחד בעלי הכנסה גבוהה, ובבריטניה ירדו שיעורי הצריכה בשנתיים שלאחר המיסוי בשיעורים דומים ברוב השכבות, למעט זו הענייה ביותר. כמו כן צוין שבמכסיקו נצפתה ירידה גדולה במיוחד בצריכה בקרב משקי בית שהתאפיינו ברמת צריכה גבוהה.²⁶²

באשר לחשש לפגיעה אתית בחירויות הפרט, במאמר שפרסם ארגון הבריאות העולמי נכתב שעל סמך מסקנות ממחקרים שבוצעו בהקשר של מיסוי טבק, נראה כי פגיעה זו מוצדקת על ידי התרומה לבריאות הציבור. כמו כן, **המיסוי אמנם עלול לצמצם את חופש הבחירה של הפרט אך אינו שולל אותו לחלוטין.**²⁶³

טענה מרכזית נוספת נגד מיסים בעלי זיקה לבריאות היא שהם עלולים להביא להסטת הביקוש ממוצר מזיק אחד למשנהו (לדוגמה: ממשקאות ממותקים למיצי פירות טבעיים או לחלב עתיר שומן). בדוח צוות המומחים של ה-OECD נכתב **שסיכויי האפקטיביות של המס**

²⁵⁹ Center for Tax Policy and Administration Committee on Fiscal Affairs, Working Party No. 2 on Tax Policy Analysis and Tax Statistics – Designing Health-Related Taxes on Food and Non-Alcoholic Beverages, OECD, p. 15-16; Anne Marie Thow & al., [Policy & practice – Fiscal policy to improve diets and prevent noncommunicable diseases: from recommendations to action](#).

בהקשר זה מוצע בדוח ה-OECD למדוד את נטל המס ושיעורו לא ביחס להכנסה אלא ביחס להוצאה השוטפת, ומוסבר כי אופן מדידה זה מאפשר ראייה נכונה יותר של ההשפעה החברתית ארוכת הטווח של המס, אם כי הוא אכן עלול להיות רגסיבי מבחינת חלק ממשקי הבית העניים. שם.

²⁶⁰ World Bank Group, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages: International Evidence and Experiences](#), p. 39.

²⁶¹ Andrea M. Teng & al., [Impact of sugar-sweetened beverage taxes on purchases and dietary intake: Systematic review and meta-analysis](#), *Obesity reviews*, p. 1200, published: 2019, accessed: February 7th 2021.

²⁶² World Bank Group, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages: International Evidence and Experiences](#), pp. 32-33.

²⁶³ Anne Marie Thow & al., [Policy & practice – Fiscal policy to improve diets and prevent noncommunicable diseases: from recommendations to action](#).

לפי צוות מומחים של
ה-OECD, סיכויי
האפקטיביות של
המס מושפעים
מהימצאות תחליפים
בריאים ולא בריאים
למוצר הממוסה,
ומומלץ להטיל מס
על התחליפים הלא-
בריאים

מושפעים מהימצאות תחליפים – בריאים ולא בריאים – למוצר הממוסה, ומומלץ להטיל מס על התחליפים הלא-בריאים.²⁶⁴ בהקשר זה נזכיר את המשקאות הדיאטטיים, המשמשים אף הם כתחליפים למשקאות ממותקים ועדיין אין מידע מספק בנוגע להשפעותיהם על הבריאות. חלק מהמדינות, כמו צרפת, הודו וצ'ילה, החילו את המס גם על משקאות דיאטטיים.²⁶⁵ על פי דוח הבנק העולמי, הממצאים בנוגע להשפעת השינוי במחיר של המשקאות הממותקים על הביקוש למוצרים חלופיים הם יותר מוגבלים ופחות ברורים ומובהקים מהממצאים בנוגע להשפעת המחיר על הביקוש למשקאות הממותקים עצמם.²⁶⁶ לפי סקירה שיטתית ששימשה להכנת מסמך זה, והמבוססת על 17 מחקרי תצפית שפורסמו מאז שנת 2016, נחוץ עדיין מחקר נוסף בנושא השפעתו של מיסוי משקאות ממותקים על צריכת משקאות שאינם ממוסים, לרבות מים.²⁶⁷ עם זאת, בדוח הבנק העולמי צוינו ממצאים שלפיהם יישום המס היה מלווה בגידול במכירות של משקאות לא ממוסים ובפרט מים – תופעה שבלטה במיוחד במכסיקו.²⁶⁸ מחברי הדוח קובעים כי מס המוטל על קשת רחבה של מוצרים עתירי קלוריות ומזיקים, נוסף על משקאות קלים, צפוי לחולל שינוי משמעותי יותר בתזונה ובבריאות הציבור.²⁶⁹

8.2 הגברת המודעות הציבורית להשפעת המוצר על הבריאות

לפי דוח הבנק העולמי, **מס שתוכנן היטב יכול להביא להגברת המודעות לנזקי הסוכר והמשקאות הקלים ועל ידי כך להניא צרכנים מרכישתם.** על פי הדוח יש מומחים הסבורים שאחת התרומות החשובות של מיסוי על מזון מזיק טמונה באיתות שהוא משדר לצרכנים ולענף בדבר החשש לבריאות האוכלוסייה. עליית המודעות הציבורית מתרחשת כבר בשלבי הדיון בהצעת המיסוי, והיא עשויה להוביל לשינוי הרגלי צריכה גם אם ההצעה נדחית בסופו של דבר,²⁷⁰ וגם אם שיעור המס שהוטל הוא נמוך.²⁷¹ כפי שראינו, בדרום אפריקה (ובמידה מסוימת גם בבריטניה) אכן נצפתה ירידה בהיקף הקנייה של משקאות ממוסים לאחר ההכרזה על המיסוי

²⁶⁴ Center for Tax Policy and Administration Committee on Fiscal Affairs, Working Party No. 2 on Tax Policy Analysis and Tax Statistics – Designing Health-Related Taxes on Food and Non-Alcoholic Beverages, OECD, pp. 8-9.

²⁶⁵ World Bank Group, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages: International Evidence and Experiences](#), p. 36.

²⁶⁶ World Bank Group, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages: International Evidence and Experiences](#), p. 35.

²⁶⁷ Andrea M. Teng & al., [Impact of sugar-sweetened beverage taxes on purchases and dietary intake: Sysyematic review and meta-analysis](#), *Obesity reviews*, p. 1201, published: 2019, accessed: February 7th 2021.

²⁶⁸ World Bank Group, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages: International Evidence and Experiences](#), p. 35.

²⁶⁹ World Bank Group, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages: International Evidence and Experiences](#), p. 36.

²⁷⁰ World Bank Group, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages: International Evidence and Experiences](#), p. 28.

²⁷¹ Andrea M. Teng & al., [Impact of sugar-sweetened beverage taxes on purchases and dietary intake: Sysyematic review and meta-analysis](#), *Obesity reviews*, p. 1200, published: 2019, accessed: February 7th 2021.

המתוכנן ועוד טרם יישומו. בדומה לעמדת ארגון הבריאות העולמי, מחברי דוח הבנק העולמי קובעים כי נראות גבוהה של המס מבטיחה שינוי משמעותי יותר בהתנהגות הצרכנית.²⁷²

לפי הסקירה השיטתית, הגברת המודעות למסר הבריאותי המועבר לציבור תלויה ככל הנראה במניעים להטלת המס ובמודעות הציבור למטרתו.²⁷³ עם זאת, נראה שקיימות הערכות מעטות בלבד בנוגע להשפעת גורמים אלה על מודעות הציבור. השפעה כזו זוהתה בין היתר במכסיקו,²⁷⁴ שבה גם יועדו הכנסות מהמיסוי לביצוע פעולות הקשורות לקידום הבריאות ולמאבק במחלות לא מידבקות, כמו הקמת ברזיות מים בבתי הספר.²⁷⁵ במאמר שפורסם על ידי ארגון הבריאות העולמי מוצע לנצל את ההכנסות מהמס לשימושים בריאותיים, כפי שנעשה במכסיקו, באופן שיקטין את הפגיעה באוכלוסיות מעוטות הכנסה ואף ישפר את התקבלות המס על ידי הציבור. לפי המאמר, שימוש זה היווה גורם מרכזי בהחלטת ממשלת מכסיקו להטיל את המס למרות שיקולים אחרים הקשורים בכלכלה פוליטית.²⁷⁶

הפעלת מדיניות מחירים בנוגע למוצרי מזון צפוייה לעורר התנגדות רחבה מצד הציבור ומצד תעשיית המזון והמשקאות, התנגדות שעלולה להגביל את מימושה ואת יעילותה של המדיניות החדשה

כפי שציינה הזרוע האירופית של ארגון הבריאות העולמי, **הפעלת מדיניות מחירים בנוגע למוצרי מזון צפוייה לעורר התנגדות רחבה מצד הציבור ומצד תעשיית המזון והמשקאות, התנגדות שעלולה להגביל את מימושה ואת יעילותה של המדיניות החדשה.**²⁷⁷ בין היתר, דעת הקהל עלולה להיות מושפעת ממהלכים של התעשייה, כמו שיווק אינטנסיבי או קמפיין שלילי המיועד לערער את אמון הציבור במטרות המיסוי.²⁷⁸ כפי שראינו, מהלכים מסוג זה גרמו הן במכסיקו והן בדרום אפריקה לעיכוב בהטלת המס ולהקטנת שיעורו. התנגדות נחושה מצד התעשייה מאפיינת מדינות שונות, מפותחות ומתפתחות כאחת. על פי מאמר משנת 2020 בנושא תגובת התעשייה למהלכי המיסוי בדרום אפריקה, התעשיות המקומיות וכן חברות

²⁷² World Bank Group, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages: International Evidence and Experiences](#), p. 28; Anne Marie Thow & al., [Policy & practice – Fiscal policy to improve diets and prevent noncommunicable diseases: from recommendations to action](#).

לפי דוח ה-OECD אפשר להשיג את הגברת הנראות של המס באמצעות הכללתו בתוך המחיר הסופי המפורסם לצרכן ובאמצעות ציון המפורש.

Center for Tax Policy and Administration Committee on Fiscal Affairs, Working Party No. 2 on Tax Policy Analysis and Tax Statistics – Designing Health-Related Taxes on Food and Non-Alcoholic Beverages, OECD, pp. 14-15.

²⁷³ Andrea M. Teng & al., [Impact of sugar-sweetened beverage taxes on purchases and dietary intake: Systematic review and meta-analysis](#), *Obesity reviews*, p. 1200, published: 2019, accessed: February 7th 2021.

²⁷⁴ World Bank Group, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages: International Evidence and Experiences](#), p. 29.

²⁷⁵ Pan American Health Organization / World Health Organization – Regional Office for the Americas, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages as a Public Health Strategy: The Experience of Mexico](#), p. 62.

²⁷⁶ Anne Marie Thow & al., [Policy & practice – Fiscal policy to improve diets and prevent noncommunicable diseases: from recommendations to action](#).

²⁷⁷ World Health Organization, regional office for Europe, [Using price policies to promote healthier diets](#), p. 29, published: 2015.

²⁷⁸ Melissa A. Fernandez and Kim D. Raine, [Insights on the Influence of Sugar Taxes on Obesity Prevention Efforts](#), *Current Nutrition Reports*, 8, p. 337, published: 2019, accessed: January 4th 2021.

משקאות בין-לאומיות נקטו במדינות השונות בצעדים דומים, כמו ערעור על הממצאים והמידע שהציגה הממשלה; הצגת המס כבלתי-אפקטיבי או כרגרסיבי; הדגשת פעילותם הוולונטרית של היצרנים או השותפות הפרטית-ממשלתית להפחתת הסוכר הנצרך במשקאות והצגתם כחלופה לרגולציה רשמית.²⁷⁹ טיעונים בעניין חופש הבחירה (של הצרכן) ותביעות משפטיות שימשו את התעשייה במדינות עם הכנסה גבוהה, לאו דווקא בהצלחה, בעוד שבמדינות עם הכנסה בינונית ונמוכה בלטו יותר טיעונים בדבר פגיעה בתעסוקה ובכלכלה.²⁸⁰ גם התאחדות התעשיינים בישראל, שערערה כאמור על נתוני צריכת הסוכר שבידי משרד הבריאות ועל מסקנותיו, הציגה טיעונים דומים בחלקם לאלה שהועלו על ידי תעשיית המזון והמשקאות במדינות אחרות, ובהם צפי לעלייה ביוקר המחיה ופגיעה באוכלוסיות החלשות, חוסר אפקטיביות בצמצום הצריכה וחשש מהברחות. כמו כן נטען שבשנים האחרונות מופחתים ממילא באופן וולונטרי למעלה מ-30,000 טון סוכר במוצרי מזון ומשקאות.²⁸¹

על פי סקרים שנערכו באוסטרליה ובקנדה, ניכרת העדפה רבה יותר מצד הציבור לצעדים לא מגבילים (כמו סימון תזונתי על האריזה) לעומת צעדים פיסקליים מגבילים כמו מיסוי.²⁸² לפי מאמר משנת 2019, חוסר בתמיכה ציבורית למדיניות פיסקלית יכול להיות תוצאה של התנגדות להתערבות ממשלתית בשוק, התנגדות לפיתרון הנתפס כפשטני מדי לבעיה מסובכת כמו השמנת יתר, או התנגדות לשימוש במיסוי דומה לזה שהוטל על טבק כלפי מזון, כיוון שמזון נתפס כחיוני לקיום.²⁸³ זאת בנוסף להתנגדות הציבורית העלולה להיווצר, כאמור, בנוגע לאופיו הרגרסיבי לכאורה של המס ולפגיעתו הגדולה יותר באוכלוסיות מעוטות הכנסה – במיוחד אם לא מיושמות התערבויות נוספות הממתנות זאת, כגון סבסוד מזון בריא. עם זאת, כפי שצוין, אוכלוסיות אלה זוכות בתועלת הרבה ביותר מהמיסוי.²⁸⁴

²⁷⁹ Safura Abdool Karim & al, [Industry strategies in the parliamentary process of adopting a sugar-sweetened beverage tax in South Africa: a systematic mapping](#), p. 2, *BMC – Globalization and Health*, published: 2020, accessed: July 12th 2021.

²⁸⁰ Safura Abdool Karim & al, [Industry strategies in the parliamentary process of adopting a sugar-sweetened beverage tax in South Africa: a systematic mapping](#), p. 12.

²⁸¹ נתנאל היימן, מנהל אגף כלכלה, התאחדות התעשיינים בישראל, מיסוי סוכר במשקאות קלים, 25 ביולי 2021, נמסר למרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 3 באוגוסט 2021.

²⁸² Melissa A. Fernandez and Kim D. Raine, [Insights on the Influence of Sugar Taxes on Obesity Prevention Efforts](#), *Current Nutrition Reports*, 8, p. 337, published: 2019, accessed: January 4th 2021.

²⁸³ Melissa A. Fernandez and Kim D. Raine, [Insights on the Influence of Sugar Taxes on Obesity Prevention Efforts](#), *Current Nutrition Reports*, 8, p. 336.

²⁸⁴ Melissa A. Fernandez and Kim D. Raine, [Insights on the Influence of Sugar Taxes on Obesity Prevention Efforts](#), *Current Nutrition Reports*, 8, p. 336, published: 2019, accessed: January 4th 2021.

מיסוי איננו בהכרח
אמצעי יחיד אלא
חלק ממערכת
התערבויות, ולפי
מחקרים ששימשו
להכנת המסמך,
תוצאותיה המיטביות
יושגו בכפוף ליישום
צעדים שאינם
פיסקליים, כגון
הגברת הזמינות
הפיזית והכלכלית של
משקאות חלופיים
בריאים

הטלת מס מדורג או
מס תלוי סוכר, עשויה
לעורר את היצרנים
לתגובה בעלת
השפעה חיובית,
שיכולה להתבטא
בהפחתת ריכוז
הסוכר במוצר,
בהפחתת הייצור
והשיווק של משקאות
עתירי סוכר, בצמצום
הכמות ליחידה או
בפיתוח חלופות דלות
סוכר

תשובה חלקית לטענות אלה מוצגת במאמר שפרסם ה-OECD ובמאמר נוסף משנת 2019, ולפיה מיסוי אינו אמור להיות אמצעי יחיד אלא חלק ממערכת התערבויות,²⁸⁵ ותוצאותיה המיטביות יושגו בכפוף ליישום צעדים שאינם פיסקליים, כגון הגברת הזמינות הפיזית והכלכלית של משקאות חלופיים בריאים וקמפיינים לשינוי התנהגותי.²⁸⁶

8.3 עידוד היצרנים לשיפור הרכבו התזונתי של המוצר

לפי דוח הבנק העולמי, הטלת מס באופן מתוכנן ומושכל, ובמיוחד הטלת מס מדורג או מס תלוי סוכר, עשויה לעורר את היצרנים לתגובה בעלת השפעה חיובית, שיכולה להתבטא בהפחתת ריכוז הסוכר במוצר, בהפחתת הייצור והשיווק של משקאות עתירי סוכר (הנתונים למיסוי גבוה), בצמצום הכמות ליחידה או בפיתוח חלופות דלות סוכר. כך למשל, בבריטניה הביאה הודעת הממשלה משנת 2016 על כוונתה להטיל מס מדורג, לרפורמולציה מיידית שבמסגרתה הופחתו כמויות הסוכר במשקאות.²⁸⁷ כפי שראינו, בעקבות זאת פחתה צריכת הסוכר ממשקאות קלים במדינה למרות עלייה בכמות המשקאות הכוללת שנצרכה. גם בדרום אפריקה נמצאה, בהערכה ראשונית, רפורמולציה נרחבת של מוצרים בתגובה למס תלוי סוכר, ומחברי דוח הבנק העולמי ציינו כי מהערכה זו אפשר להסיק שדי בתמריץ קטן ועקבי המבוסס על מיסוי לכל גרם סוכר כדי להניע שינויים משמעותיים בתכולת הסוכר במוצרים.²⁸⁸ לפי צוות המומחים של ה-OECD, ממצאים מעידים שרפורמולציה של המוצרים יכולה להוביל ליתרונות בריאותיים ארוכי טווח ומשמעותיים.

8.4 השפעות כלכליות על המשק

כחלק ממדיניות פיסקלית לקידום בריאות הציבור, ייעודם העיקרי של מיסים על משקאות קלים הוא אמנם הפחתת הצריכה, יותר מאשר הגדלת הכנסות. למרות זאת, בדוח הבנק העולמי מצוין כי **המס מגדיל בדרך כלל את הכנסות המדינה, אם כי נמצא שקשה לצפות מראש את היקף ההכנסות הצפויות ממנו**, במיוחד כאשר המיסי גורם לצמצום המכירות או לרפורמולציה של המשקאות. לפיכך, למרות שבמודלים שונים נחזו בעקביות הכנסות פוטנציאליות משמעותיות בעקבות המיסי, בפועל ההכנסות יכולות להיות גדולות או קטנות בהרבה מהמצופה.²⁸⁹ כך ארע

²⁸⁵ Melissa A. Fernandez and Kim D. Raine, [Insights on the Influence of Sugar Taxes on Obesity Prevention Efforts](#), *Current Nutrition Reports*, 8, p. 336, published: 2019, accessed: January 4th 2021.

²⁸⁶ Melissa A. Fernandez and Kim D. Raine, [Insights on the Influence of Sugar Taxes on Obesity Prevention Efforts](#), *Current Nutrition Reports*, 8, p. 337, published: 2019, accessed: January 4th 2021; Marie Thow & al., [Policy & practice – Fiscal policy to improve diets and prevent noncommunicable diseases: from recommendations to action](#).

²⁸⁷ World Bank Group, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages: International Evidence and Experiences](#), p. 29.

בשנים 2015–2018 הוקטנה בבריטניה תכולת הסוכר במשקאות בכ-29% בממוצע – פי עשרה משיעור ההפחתה הממוצע של סוכר במזון, שהושג במסגרת תוכנית וולונטרית להפחתת סוכר שהתנהלה במדינה באותן השנים. שם.

²⁸⁸ World Bank Group, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages: International Evidence and Experiences](#), p. 30.

²⁸⁹ World Bank Group, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages: International Evidence and Experiences](#), pp. 30–31.

מיסוי משקאות קלים
מגדיל בדרך כלל את
הכנסות המדינה, אם
כי נמצא שקשה
לצפות מראש את
היקף ההכנסות
הצפויות ממנו

במאמר שפרסם
ארגון הבריאות
העולמי נכתב כי
היקף המשרות
שקוצצו בפועל בכמה
מדינות בעקבות
מיסוי מטעמי בריאות
היה קטן במידה
משמעותית
מהאומדנים שהציגו
תעשיות המזון
והמשקאות באותן
מדינות

למשל בדרום אפריקה, שבה היקף ההכנסות בשנה הראשונה היה, כאמור, יותר מכפול בהשוואה לאומדן המוקדם.

בדוח ה-OECD הוסבר כי במדינות מסוימות עלול להיות קושי בהטלת מס בשיעור ניכר בשל חשש מעידוד רכישה (ואף סחר בלתי-חוקי) של מוצרים ממדינה שכנה.²⁹⁰ לסוגיה זו בהקשרה הישראלי התייחס יו"ר איגוד תעשיות המזון בהתאחדות התעשיינים בישראל, שבתשובתו על פנייתנו ציין כי תופעה זו רווחת בישראל כבר היום, שכן ישראלים רבים עורכים קניות מעבר לקו הירוק ובין השאר רוכשים משקאות. **לדברי יו"ר האיגוד, המיסוי אינו מביא לשינוי ממשי בדפוסי הצריכה אלא גורם לצרכנים לחפש מקום אחר לקניית המשקאות.**²⁹¹

באשר להשפעות הכלכליות על ענף המשקאות, לפי ארגון הבריאות העולמי המיסוי מקנה ליצרנים הזדמנות לנתב ביקושים אל מוצרים תחליפיים קרובים ובריאים יותר.²⁹² במאמר שפרסם ה-OECD נטען כי יצרנים של מגוון רחב של מוצרים יכולים למתן את השפעת המיסוי עליהם באמצעות הגברת המכירות של מוצרים בלתי ממוסים, אך אמצעי זה אינו זמין ליצרנים המתמקדים במספר מוצרים קטן.²⁹³ במאמר צוין עם זאת כי על בסיס מחקרים קיימים, **ירידה במכירות כתוצאה מהמיסוי אינה צפויה להגדיל באופן משמעותי את שיעור האבטלה בתחומי הייצור והשיווק כאחד, וזאת בשל צריכה מוגברת של משקאות תחליפיים ומוצרים**

אחרים, וכן בשל פעילות כלכלית מוגברת בענפים אחרים כתוצאה מהכנסות המיסוי.²⁹⁴ במאמר שפרסם ארגון הבריאות העולמי נכתב כי היקף המשרות שקוצצו בפועל בכמה מדינות בעקבות מיסוי בזיקה לבריאות היה קטן במידה משמעותית מהאומדנים שהציגו תעשיות המזון והמשקאות באותן מדינות.²⁹⁵ כפי שהוצג, הממצאים הראשונים על השלכות המיסוי בדרום אפריקה, למשל, מלמדים כי הוא לא גרם לשינוי משמעותי במגמות התעסוקה במדינה.

מעבר להשפעות המיסוי בארבעת הממדים שצוינו לעיל, מחברי דוח הבנק העולמי מתייחסים גם **להשפעות אפשריות של המס על הבריאות ועל ההוצאות לבריאות בטווח הארוך**, כפי

לפי דוח ה-OECD, ברוב המקרים נקבעים שיעורי מס נמוכים יחסית, ומכך אפשר ללמוד שהמניעים להטלתו הם כספיים לא פחות מאשר בריאותיים.

Center for Tax Policy and Administration Committee on Fiscal Affairs, Working Party No. 2 on Tax Policy Analysis and Tax Statistics – Designing Health-Related Taxes on Food and Non-Alcoholic Beverages, OECD, p. 13.

²⁹⁰ Center for Tax Policy and Administration Committee on Fiscal Affairs, Working Party No. 2 on Tax Policy Analysis and Tax Statistics – Designing Health-Related Taxes on Food and Non-Alcoholic Beverages, OECD, p. 12.

²⁹¹ דודי מנביץ', יו"ר איגוד תעשיות המזון, התאחדות התעשיינים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 במרץ 2021.

²⁹² Anne Marie Thow & al., [Policy & practice – Fiscal policy to improve diets and prevent noncommunicable diseases: from recommendations to action](#).

²⁹³ [The Heavy Burden of Obesity: The Economics of Prevention](#), pp. 236-237.

²⁹⁴ [The Heavy Burden of Obesity: The Economics of Prevention](#), pp. 237-238.

²⁹⁵ Anne Marie Thow & al., [Policy & practice – Fiscal policy to improve diets and prevent noncommunicable diseases: from recommendations to action](#).

כיום מוקדם עדיין
למדוד את השפעות
המיסוי בפועל על
הבריאות ועל
ההוצאות לבריאות
בטווח הארוך. למרות
מגבלות מתודולוגיות,
רוב המודלים מנבאים
תועלת לבריאות
הציבור וחיסכון ניכר
בהוצאות, בכפוף
לשיעור מס גבוה דיו

שנאמדו באמצעות מודלים אקונומטריים, בהעדר יכולת כיום למדוד השפעות אלה בפועל. לדבריהם מודלים אלה נתונים למגבלות מתודולוגיות ולהטיות אפשריות, ובכל זאת הם מראים בעקביות שהמיסוי עשוי להביא לירידה משמעותית בשנות חיים עם מוגבלות ובשכיחותן של השמנת יתר, סוכרת ועששת שיניים, בכפוף לשיעור מס גבוה דיו. **רוב המודלים מנבאים חיסכון ניכר בהוצאות לבריאות בעקבות המיסוי.**²⁹⁶ לפי אחד המאמרים בקובץ המאמרים שפרסם ה-OECD בשנת 2019, חלק מהמודלים הראו שהחיסכון גדול יותר במבט ארוך טווח.²⁹⁷

9. אסטרטגיות אפשריות נוספות לעידוד אורח חיים בריא

כאמור, ארגונים בין-לאומיים וגם מאמרים אקדמיים ממליצים על שימוש במדיניות משולבת לצמצום תופעת ההשמנה וקובעים כי מיסוי משקאות קלים לבדו, או כל אמצעי יחיד אחר, אינו מספיק להשגת השפעה נרחבת על דפוסי התזונה של הציבור. נזכיר כי לתנאי הסביבה המקומית בהיבטים שונים יש השפעה על היתכנות היישום ועל מידת ההצלחה של כל אמצעי. לפי אחד המאמרים שפרסם ה-OECD בשנת 2019, רוב מדינות הארגון הכינו תוכניות פעולה לאומיות והחלו לנקוט בצעדים לשם התמודדות עם אתגר ההשמנה, אם כי מסיבות שונות הם לא תמיד אפקטיביים במידה מספקת.²⁹⁸

נדגיש כי לצד התפשטותה הנרחבת של תופעת ההשמנה, עולה במדינות רבות (ובהן ישראל) גם שכיחותן של הפרעות אכילה, ושלמאבק בהשמנה עלולות להיות השפעות לוואי בלתי רצויות על אנשים עם נטייה להפרעות אלה. לפיכך אסטרטגיות למניעת השמנה מחייבות תכנון זהיר, מתוך מודעות למורכבותם של המסרים המועברים לציבור, ותוך הסתמכות על ידע מקצועי בתחום הפרעות האכילה.²⁹⁹

בקובץ המאמרים של ה-OECD משנת 2019, מוצגות אסטרטגיות למאבק בהתפשטות תופעת ההשמנה (מלבד מיסוי משקאות קלים), שזוהו כחדשניות במיוחד או שקיימת תשתית ממצאים רחבה המעידה על האפקטיביות שלהן.³⁰⁰ אסטרטגיות אלה חולקו לארבע קטגוריות: השפעה על

²⁹⁶ World Bank Group, [Taxes on Sugar-Sweetened Beverages: International Evidence and Experiences](#), pp. 39, 42.

²⁹⁷ Yevgeniy Goryakin & al., Promoting healthier diets and active lifestyles: Policies and best practices, [The Heavy Burden of Obesity](#), p. 147.

²⁹⁸ Yevgeniy Goryakin & al., Promoting healthier diets and active lifestyles: Policies and best practices, [The Heavy Burden of Obesity](#), p. 154.

²⁹⁹ Francesca Solmi & al., [COVID-19 and eating disorders in young people](#), *The Lancet – Child & Adolescent Health*, 5 (5), p. 317, published: May 2021, accessed: September 2 nd 2021.

שרית לנצי'צקי-חומה, מנהלת בית שיקומי "אמצע הדרך" ודויר מוגן להפרעות אכילה, הוד השרון, שיחת טלפון, 17 באוגוסט 2021.
³⁰⁰ נציין כי לפי תקציר דוח של הנציבות למיגור השמנת יתר של ילדים, הפועלת במסגרת ארגון הבריאות העולמי, הוצעה על ידי הנציבות בשנת 2016 תוכנית הכוללת צעדים בשישה תחומי פעולה מרכזיים. במסמך זה לא נדונות ההמלצות שגיבשה הנציבות אלא אסטרטגיות המכוונות אל כלל האוכלוסייה.

World Health Organization, [Report of the Commission on Ending Childhood Obesity – Implementation Plan: Executive Summary](#), pp. 10-19, published: 2017, accessed: May 24th 2021.

ה-OECD מציג
אסטרטגיות נוספות,
שזוהו כחדשניות או
אפקטיביות,
הפועלות באמצעות
הקניית מידע
והסברה, הרחבת
היצע הפעילויות
המקדמות אימוץ
הרגלים בריאים; שינוי
התמחור של חלופות
מזון בזיקה לבריאות;
אסדרה או הגבלה של
קידום חלופות
מזיקות

אורח החיים באמצעות הקניית מידע והסברה; הרחבת היצע הפעילויות המקדמות אימוץ הרגלים בריאים; שינוי התמחור של חלופות מזון עם זיקה לבריאות; אסדרה או הגבלה של קידום חלופות מזיקות.³⁰¹ על בסיס מידע נוסף מהמקורות המקצועיים ששימשו להכנת מסמך זה, אפשר להוסיף קטגוריה חמישית: שינוי ההרכב התזונתי או גודל המנה של מוצרי מזון קיימים. בפרק זה יוצגו בקצרה כלים מרכזיים מכל הקטגוריות, כפי שהוצעו על ידי גורמים בעולם ובארץ. אסטרטגיות אלה יכולות להיות חלופיות למיסוי משקאות קלים או משלימות לו, במסגרת מדיניות כוללת.

9.1 השפעה על אורח החיים באמצעות הקניית מידע והסברה

1. **סימון אינפורמטיבי ו/או שיפוטי של מזון על גבי האריזה ובתפריטי מסעדות:** בחלק מהמדינות סימון המזון נועד לחשיפת נתונים כמותיים על הסוכר, הנתרן והשומן הרווי במוצר בפני הצרכן (בגב האריזה), ובכמה מהן גם לתיוג ברור של המוצר כ"חיובי" או כ"שלילי" בהתאם לתכולתם של רכיבים אלה (בחזית האריזה). שיטה זו הונהגה בשנים האחרונות בישראל ובמדינות נוספות.³⁰² במדינות מסוימות מופיע סימון דומה גם בתפריטי מסעדות, במידה משתנה של פירוט, באופן וולונטרי או כחובה. הטלתו כחובה היא חדשה יחסית ובוצעה במדינות מועטות (למשל בארה"ב ביחס לרשתות).³⁰³ על פי מאמרים שפורסמו בקובץ המאמרים של ה-OECD, סימון המוצרים הגדיל בכ-18% את מספר האנשים שבחרו באפשרות בריאה יותר, ושסימון בשיטת הרמזור (המתייג את הרכב המזון לפי צבעים) הגדיל את מספרם בכ-29%.³⁰⁴

2. **קמפיינים ציבוריים בתקשורת:** קמפיינים תקשורתיים לקידום בריאות יכולים להיערך בערוצי תקשורת מסורתיים וחדשים, להגיע לקהל רחב ולהתייחס לכמה גורמי סיכון בו בזמן. לרוב הם מיושמים כחלק ממדיניות כוללת, ולכן קשה להעריך את האפקטיביות שלהם. במחקרים בודדים שנערכו נמצא, למשל, שהם יכולים להגדיל ב-60% את שיעור האנשים המבצעים פעילות גופנית. רוב מדינות ה-OECD כבר הפעילו תוכניות מסוג זה לקידום אורח חיים בריא, במיוחד בנושא צריכת פירות וירקות. כיום גובר השימוש בדרכים חדשניות, העשויות

³⁰¹ Yevgeniy Goryakin & al., Promoting healthier diets and active lifestyles: Policies and best practices, [The Heavy Burden of Obesity](#), OECD, p. 127, published: 2019, accessed: May 23rd 2021.

³⁰² [דוח ועדת האסדרה לתזונה בריאה](#), עמ' 2-3; ד"ר דורית אדלר ואח', נמסר על ידי איגוד רופאי בריאות הציבור, 15 בפברואר 2021. בישראל השיטה מיושמת בכל מזון ארוז מראש שחלה עליו חובת סימון לפי תקנות הגנה על בריאות הציבור (מזון) (סימון תזונתי), התשע"ח-2017, למעט חריגים כמו מזון רפואי ייעודי ומוצרי מזון טבעיים הכוללים רכיב אחד בלבד, כגון חלב וקטניות. שם.

³⁰³ Yevgeniy Goryakin & al., Promoting healthier diets and active lifestyles: Policies and best practices, [The Heavy Burden of Obesity](#), p. 134.

³⁰⁴ Sabine Vuik & Michele Cecchini, [The Heavy Burden of Obesity: The Economics of Prevention](#), p. 233.

לשלב יישומונים וכלים נוספים.³⁰⁵ איגוד רופאי בריאות הציבור בישראל תומך בהפעלת קמפיין הסברה ומציע להדגיש במיוחד את היתרונות הבריאותיים והכלכליים של שתיית מים.³⁰⁶ לפי אחד המאמרים שפורסמו על ידי ה-OECD, מוצע לתכנן את הקמפיין תוך התחשבות בצרכים ובתנאי המחיה של כלל האוכלוסייה, ובמיוחד של קבוצות מוחלשות.³⁰⁷

3. **טכנולוגיות לקידום שינויים התנהגותיים:** טווח האפשרויות בתחום זה הוא רחב, מקבלת מידע באמצעות מסרונים טקסט ועד התערבויות יותר מורכבות כגון משוב אישי ממוחשב וקורסים ברשת. באסטוניה, לדוגמה, המכון הלאומי לפיתוח בריאות התקין מערכת מקוונת לחישוב כמויות הסוכר והמלח בתזונה המשפחתית, ותוכנה לבדיקת הערכים התזונתיים של מוצרי מזון לפי שם או מותג.³⁰⁸

4. **בדיקות סקר וייעוץ על ידי רופאי משפחה והפניה לפעילות גופנית:** לפי ממצאים שנאספו במחקרים שונים, מרשם רופא בנושאי תזונה בריאה ופעילות גופנית מאריך את הפעילות המתונה של מטופלים כמעט בשעה בממוצע לשבוע, וייעוץ על ידי דיאטנים יכול אף הוא לתרום לשיפור התזונה. מרשמים לפעילות גופנית ניתנים כבר בכשליש ממדינות ה-OECD על ידי רופא, אחות או איש מקצוע אחר, לסוגי פעילות שונים.³⁰⁹ על פי נייר העמדה בנושא הגבלת הסוכר בדיאטה הישראלית,³¹⁰ צוות משימה פדרלי בארה"ב המליץ שרופאים יבצעו בדיקות סקר בנושא השמנה לילדים ולמתבגרים בני 6-18, וועדה נוספת המליצה שהביקורים במרפאה יכללו הערכה של דפוסי אכילה, לרבות הערכה של צריכת משקאות ממותקים, לצורך הדרכה מניעתית. מחברי נייר העמדה בנושא הגבלת הסוכר בדיאטה הישראלית תומכים בביצוע בדיקות סקר, הערכה וייעוץ על ידי רופאי משפחה, בדגש על צריכת משקאות קלים ועל ילדים, ומציינים את הצורך בהעלאת רמת הידע של אנשי סגל רפואי בנושאי תזונה

³⁰⁵ Yevgeniy Goryakin & al., Promoting healthier diets and active lifestyles: Policies and best practices, [The Heavy Burden of Obesity](#), p. 135.

³⁰⁶ ד"ר דורית אדלר ואח', נמסר על ידי איגוד רופאי בריאות הציבור, 15 בפברואר 2021.

³⁰⁷ Yevgeniy Goryakin & al., Promoting healthier diets and active lifestyles: Policies and best practices, [The Heavy Burden of Obesity](#), p. 135.

³⁰⁸ Yevgeniy Goryakin & al., Promoting healthier diets and active lifestyles: Policies and best practices, [The Heavy Burden of Obesity](#), p. 136.

³⁰⁹ Yevgeniy Goryakin & al., Promoting healthier diets and active lifestyles: Policies and best practices, [The Heavy Burden of Obesity](#), p. 138.

³¹⁰ נייר העמדה מהוה סיכום של הצעה מטעם המועצה הלאומית לגסטרואנטרולוגיה, כבד ותזונה (המבוסס על תרגום והתאמה של מסמך מפורט משנת 2010 של המרכז לבקרת מחלות בארה"ב).

ושמירת משקל תקין ובשיפור כישורי היעוץ שלהם, בין השאר באמצעות הכללת תחום זה בתוכנית הלימודים במקצועות הרפואה.³¹¹

9.2 שינוי ההרכב התזונתי או גודל המנה של מוצרים קיימים

1. **רפורמולציה של מזון עתיר קלוריות ועידוד יצרנים לטיוב המוצרים:** לפי דוח ועדת האסדרה, רפורמולציה – כלומר שינוי מכון ברכיבי מוצר המזון המתועש או בתהליך ייצורו – היא מרכיב חיוני בגישה כוללת להבטחת אספקת מזון בעל ערך תזונתי משופר ולצמצום השמנת יתר ותחלואה.³¹² היא יכולה להיעשות בדרכים שונות, ביניהן הפחתת רכיב מסוים, כמו סוכר ושומן, או החלפתו ברכיב אחר, כמו ממתיקים מלאכותיים.³¹³ יצרנים יכולים לנקוט בה מיוזמתם בתגובה למהלכים ממשלתיים כמו דרישה לסימון רכיבים במוצרי מזון או מיסוי משקאות קלים, בעיקר אם המס מחושב לפי כמות רכיב ספציפי במוצר (כמו סוכר).³¹⁴ על פי דוח ועדת האסדרה, רפורמולציה מתבצעת מזה שנים בעידוד רשויות וארגוני בריאות לאומיים ובין-לאומיים,³¹⁵ וכיום נראית עלייה בשיעורי יוזמות לרפורמולציה בעולם.³¹⁶ הפחתת סוכר היתה היעד של 61% מהרפורמולציות שדווחו בשנת 2016.³¹⁷ במאמר שפרסם ה-OECD מוסבר עם זאת שיש לוודא שלא נעשה שימוש ברפורמולציה כדי לקדם דימוי בריאותי מטעה, ושאינו בה כדי ליתר אסטרטגיות אפקטיביות נוספות.³¹⁸

נציין כי לדברי ועדת האסדרה בישראל, יישום וולונטרי של רפורמולציה על ידי התעשייה אינו אפקטיבי לאורך זמן במניעת שיווק של מזון מזיק,³¹⁹ והניסיון שנצבר בעולם מלמד שיש תפקיד חשוב לרגולציה ממשלתית בקביעת מדיניות ברורה, סטנדרטים ויעדים להפחתת הרכיבים המזיקים.³²⁰ הוועדה המליצה לקדם רפורמולציה מקיפה ביחס לסוכר ולרכיבים נוספים, בתהליך

³¹¹ פרופ' אורן שכולת וד"ר שירה זלבר-שגיא, נייר עמדה בנושא הגבלת הסוכר בדיאטה הישראלית, המועצה הלאומית לגסטרואנטרולוגיה, כבד ותזונה, עמ' 5, 11, פורסם: 2016, התקבל מאיגוד רופאי בריאות הציבור בישראל בתשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 16 בפברואר 2021.

³¹² ד"ר דורית אדלר ואח', נמסר על ידי איגוד רופאי בריאות הציבור, 15 בפברואר 2021.

³¹³ Sabine Vuik & Michele Cecchini, [The Heavy Burden of Obesity: The Economics of Prevention](#), p. 225.

³¹⁴ Yevgeniy Goryakin & al., Special focus: The health and economic impact of food reformulation, [The Heavy Burden of Obesity](#), p. 214.

³¹⁵ ד"ר דורית אדלר ואח', נמסר על ידי איגוד רופאי בריאות הציבור, 15 בפברואר 2021.

³¹⁶ [דוח ועדת האסדרה לתזונה בריאה](#), עמ' 48.

³¹⁷ Sabine Vuik & Michele Cecchini, [The Heavy Burden of Obesity: The Economics of Prevention](#), p. 223.

³¹⁸ Yevgeniy Goryakin & al., Special focus: The health and economic impact of food reformulation, [The Heavy Burden of Obesity](#), p. 214.

³¹⁹ [דוח ועדת האסדרה לתזונה בריאה](#), עמ' 47.

³²⁰ [דוח ועדת האסדרה לתזונה בריאה](#), עמ' 48.

יישום הדרגתי – מתוך התחשבות באילוצי ההסתגלות של הציבור והיערכות התעשייה, והמליצו להתחיל במזון שעיקרו מיועד לפעוטות ולילדים.³²¹

2. **הקטנת גודל המנה:** לפי אחד מהמאמרים שפרסם ה-OECD, הוגדלו בשנים האחרונות, משיקולי רווחיות, המנות של מוצרי מזון מסוימים, ביניהם בקבוקי משקאות ממותקים לצריכה אישית, וכפי שנמצא במחקרים שונים יש בכך כדי לעודד צריכה מוגברת. הקטנת יחידות הצריכה ומכירתן בנפרד (בניגוד למארז המאגד כמה יחידות) יכולות לשמש כאמצעי להקטנת הצריכה של מוצרי מזון עתירי קלוריות. כמה מדינות כבר נוקטות באמצעי זה או שוקלות דרכים ליישמו.³²²

9.3 הרחבת היצע הפעילויות המקדמות אימוץ הרגלים בריאים

1. **חינוך לבריאות בבתי הספר ובמסגרות אחרות:** לפי איגוד רופאי בריאות הציבור, השפעתה המגינה או המזיקה של התזונה היא ארוכת טווח ואף רב-דורית, במיוחד בשלבי החיים המוקדמים. לפיכך יש לפעול בעוד מועד למניעת השמנה בקרב ילדים, טרם הפיכתם למבוגרים הסובלים מהשמנת יתר על סיבוכיה.³²³ על פי עיקרון זה פועלת במדינות האיחוד האירופי תוכנית שבמסגרתה מסופקים לתלמידים ירקות ופירות טריים מתקציב האיחוד.³²⁴ בחלק מהמדינות, ובהן ישראל, חויבו בתי הספר בדרישות תזונתיות הנוגעות למוצרי מזון הנמכרים בשטח בית הספר, לפרסומות למזון או לרכישת מזון המסופק לתלמידים.³²⁵ ועדת האסדרה לתזונה בריאה בישראל המליצה בשנת 2016 על הקניית חינוך תזונתי, במסגרת תוכניות לימודים לאורך הילדות או בתיכון, כפי שנעשה למשל בקנדה, באוסטרליה, בפינלנד, ביפן ובדרום אפריקה.³²⁶ כמו כן המליצה ועדת האסדרה לספק הדרכה תזונתית מותאמת גיל ואוכלוסייה לגננות, להורים, ולהורים לעתיד.³²⁷

2. **אסטרטגיות במקומות עבודה:** בחלק ממדינות ה-OECD גובר לאחרונה העניין במקומות עבודה כזירה מתאימה ליישום תוכניות לעידוד אורח חיים בריא, הן באופן ישיר – למשל באמצעות שיפור מאפייני המזון הנמכר בקפטריה או יצירת הזדמנויות לצמצום זמן הישיבה, והן באופן עקיף – באמצעות תוכניות הסברה וייעוץ.³²⁸ תוכניות אלה אינן מיושמות עדיין בהיקף

³²¹ דוח ועדת האסדרה לתזונה בריאה, עמ' 48.

³²² Sabine Vuik & Michele Cecchini, [The Heavy Burden of Obesity: The Economics of Prevention](#), pp. 229-230.

³²³ ד"ר דורית אדלר ואח', נמסר על ידי איגוד רופאי בריאות הציבור, 15 בפברואר 2021.

³²⁴ Yevgeniy Goryakin & al., Promoting healthier diets and active lifestyles: Policies and best practices, [The Heavy Burden of Obesity](#), p. 140.

³²⁵ Yevgeniy Goryakin & al., Promoting healthier diets and active lifestyles: Policies and best practices, [The Heavy Burden of Obesity](#), pp. 140-141.

³²⁶ דוח ועדת האסדרה לתזונה בריאה, עמ' 62-63.

³²⁷ דוח ועדת האסדרה לתזונה בריאה, עמ' 62.

³²⁸ Yevgeniy Goryakin & al., Promoting healthier diets and active lifestyles: Policies and best practices, [The Heavy Burden of Obesity](#), p. 143.

נרחב במדינות הארגון, למעט יפן.³²⁹ בדוח ועדת האסדרה לתזונה בריאה בישראל הומלץ לקדם תזונה בריאה באוכלוסיות עובדים המוזנות על ידי המדינה ובמפעלים גדולים, כגון משרדי הממשלה, מערכת הביטחון וגופים גדולים במשק.³³⁰

3. **עידוד תנועה והליכה:** אסטרטגיות לעידוד תנועה פעילה הן מגוונות, וכוללות בין השאר סלילת שבילי אופניים והנהגת אופניים שיתופיים (כפי שנעשה בערים גדולות רבות), שיפור הזמינות והאיכות של התחבורה הציבורית ותכנון עירוני המייעד שטחים נרחבים לשטחי פנאי ולשטחים ירוקים.³³¹ תוכניות אלה מתוארות כבעלות פוטנציאל להשפעה מיטיבה על בריאות הציבור, וחלקן אף תורמות למניעת זיהום אויר ולהגנה על הסביבה. יחד עם זאת, יישומן תלוי במידה רבה ברשויות המקומיות, ולכן הן עלולות שלא להתממש ברשויות מעוטות משאבים.³³²

9.4 שינוי התמחור של חלופות מזון עם זיקה לבריאות (מלבד מיסוי)

1. **סבסוד מזון בריא:** ברוב המקרים, סבסוד מוצרי מזון בריאים מכוון לקבוצות אוכלוסייה מעוטות הכנסה. התמיכה יכולה להינתן בדרכים שונות, שהנפוצות שבהן הן שוברי קנייה והנחות במחירי הקנייה.³³³ מחברי מאמר שפרסם ארגון הבריאות העולמי קובעים כי שילוב בין מיסוי של מזונות מזיקים לבין סבסוד של מזונות בריאים יכול להיות אפקטיבי בשינוי דפוסי הצריכה בכיוון הרצוי.³³⁴ עם זאת, לפי אחד המאמרים שפרסם ה-OECD קיים סיכון שהסבסוד יתמצה בהגדלת הרווחיות של חברות המזון, ולכן האפקטיביות שלו תלויה בכמה תנאים, במיוחד בהשפעה מספקת על המחיר ועל הצריכה. כמו כן נטען שיש לוודא שהסובסידיה אינה גורמת להגדלת אי-השוויון בבריאות.³³⁵

³²⁹ Yevgeniy Goryakin & al., Promoting healthier diets and active lifestyles: Policies and best practices, [The Heavy Burden of Obesity](#), p. 144.

³³⁰ [דוח ועדת האסדרה לתזונה בריאה](#), עמ' 61.

³³¹ Yevgeniy Goryakin & al., Promoting healthier diets and active lifestyles: Policies and best practices, [The Heavy Burden of Obesity](#), p. 145.

³³² Yevgeniy Goryakin & al., Promoting healthier diets and active lifestyles: Policies and best practices, [The Heavy Burden of Obesity](#), p. 146.

³³³ Yevgeniy Goryakin & al., Promoting healthier diets and active lifestyles: Policies and best practices, [The Heavy Burden of Obesity](#), p. 149.

דוגמה נוספת היא תוכנית אספקה חינם של פירות וירקות ליותר מ-20 מיליון ילדים בכ-160 אלף בתי ספר, בשנת הלימודים 2017-2018, שהשתתפו בה 25 מדינות החברות באיחוד האירופי.

Sabine Vuik & Michele Cecchini, [The Heavy Burden of Obesity: The Economics of Prevention](#), p. 241.

³³⁴ Anne Marie Thow & al., [Policy & practice – Fiscal policy to improve diets and prevent noncommunicable diseases: from recommendations to action](#).

בד בבד נקבע במאמר כי מדיניות פיסקלית שיש לה זיקה לתזונה עשויה להיתמך על ידי צעדי מדיניות בתחומים אחרים המשפיעים על מחיר המזון, ולחילופין (למשל במקרה של פיקוח על מחירים) הם עלולים לסתור אותה. שם.

³³⁵ Yevgeniy Goryakin & al., Promoting healthier diets and active lifestyles: Policies and best practices, [The Heavy Burden of Obesity](#), p. 149.

בישראל המליצה ועדת האסדרה לתזונה בריאה לבחון מנגנון להוזלת מחיר הלחם מדגנים מלאים (שכן הלחם הוא מצרך יסודי), בין השאר באמצעות קביעת תקן והוספתו לרשימת המוצרים בפיקוח מחירים. את הרשימה עצמה הומלץ לעדכן, כך שיוספו אליה מזונות בריאים ויוצאו ממנה מוצרים מזיקים.³³⁶ בדוח הוועדה הוסבר כי פיקוח מחירים על סל מזון בריא אוניברסלי מאפשר שוויוניות והימנעות מתיוג אוכלוסיות מעוטות אמצעים, למרות שבהן השיפור התזונתי אכן יבוא לידי ביטוי במידה הרבה ביותר, וכל זאת ללא עלויות למדינה.³³⁷

נוסיף כי בתשובת משרד הכלכלה על פנייתנו נמסר בין היתר כי המשרד מקדם מהלכים לעידוד תחרות בתחום התזונה הבריאה, וכבר השיק בינואר 2021 יוזמת "סל מזון בריא" ובו 64 מוצרים מומלצים, שיפורסם מדי רבעון וישמש כלי להשוואת מחירים בין רשתות המזון, כך שיאפשר תחרות על המחיר הנמוך ביותר.³³⁸

9.5 אסדרה והגבלה של קידום חלופות מזיקות

1. הגבלת שיווק ופרסום של מזון עתיר סוכר: הגבלות על פרסום נוגעות בדרך כלל לפרסום לילדים, החשופים יותר להשפעת תכנים מסחריים.³³⁹ באופן טיפוסי הן כוללות איסור על פרסום מסחרי של מוצרים מסוימים בשעות צפיית השיא של ילדים.³⁴⁰ חלק ממדינות ה-OECD הטילו הגבלות פרסום מסוגים נוספים – למשל צ'ילה שאסרה גם על פרסום באתרי אינטרנט ועל צעצועים המצורפים לארוחות,³⁴¹ וכמה מדינות אחרות שהנהיגו רגולציה של שיווק מוצרי מזון בבתי הספר.³⁴² 17 מדינות הנהיגו הגבלות סטטוטוריות.³⁴³ בישראל האסדרה בתחום זה כיום

³³⁶ דוח ועדת האסדרה לתזונה בריאה, עמ' 5. בין המוצרים שהוצע להוציאם מפיקוח: לחם לבן (הוצאה הדרגתית), חמאה ושמן, ובד בבד הוצע להכניס לפיקוח לחם מדגן מלא, קטניות, ירקות ופירות עונתיים ועוד. שם, עמ' 56.

³³⁷ דוח ועדת האסדרה לתזונה בריאה, עמ' 60.

³³⁸ משרד הכלכלה והתעשייה, דוא"ל, שם.

³³⁹ Sabine Vuik & Michele Cecchini, [The Heavy Burden of Obesity: The Economics of Prevention](#), p. 238.

³⁴⁰ Yevgeniy Goryakin & al., Promoting healthier diets and active lifestyles: Policies and best practices, [The Heavy Burden of Obesity](#), p. 150.

³⁴¹ Sabine Vuik & Michele Cecchini, [The Heavy Burden of Obesity: The Economics of Prevention](#), p. 238.

³⁴² Sabine Vuik & Michele Cecchini, [The Heavy Burden of Obesity: The Economics of Prevention](#), p. 238.

³⁴³ Yevgeniy Goryakin & al., Promoting healthier diets and active lifestyles: Policies and best practices, [The Heavy Burden of Obesity](#), p. 150.

היא וולונטרית,³⁴⁴ אך רגולציה עצמית של חברות המזון נמצאה במחקרים פחות יעילה בכל הנוגע לשיווק לילדים.³⁴⁵

על פי אחת ההמלצות של ועדת האסדרה לתזונה בריאה, יש לאסור פרסום ושיווק מזון מזיק במסגרת תכנים המיועדים לילדים ולבני נוער עד גיל 16 בכל סוגי המדיה.³⁴⁶ איגוד רופאי בריאות הציבור תומך ביישום צעדים שהוכחו כאפקטיביים בתחום הפיקוח על הטבק, גם בתחום המזון המזיק לרבות המשקאות הממותקים, ובתשובתו על פנייתנו מנה כמה דוגמאות לצעדים אפשריים, כגון איסור מכירה במכונות אוטומטיות, איסור ייחוס תועלות בריאותיות ושימוש בידוענים, איסור מתן חסויות ומניעת כל הטבה כלכלית לתרומות של משקאות ממותקים ותחליפיהם.

³⁴⁴ Yevgeniy Goryakin & al., Promoting healthier diets and active lifestyles: Policies and best practices, [The Heavy Burden of Obesity](#), p. 151.

לפי דוח ועדת האסדרה לתזונה בריאה, התחייבות וולונטרית של התעשייה למניעת פרסום מזון מזיק היתה האפשרות המועדפת בעיני משרד הכלכלה והתעשייה. [דוח ועדת האסדרה לתזונה בריאה](#), עמ' 47.

³⁴⁵ Sabine Vuik & Michele Cecchini, [The Heavy Burden of Obesity: The Economics of Prevention](#), p. 239; Yevgeniy Goryakin & al., Promoting healthier diets and active lifestyles: Policies and best practices, [The Heavy Burden of Obesity](#), p. 151.

³⁴⁶ [דוח ועדת האסדרה לתזונה בריאה](#), עמ' 4.