

חוק ההסדרים – מיסוי משקאות

דברי רקע

לפני מספר ימים, נחשפה בתקשורת כוונת אגף התקציבים להכליל בחוק ההסדרים הצעה להטלת מס על משקאות קלים מכל סוג שהוא.

בין הסיבות שהוזכרו בסקירת הרקע להטלת המס היה **השמנת יתר הנובעת מהרגלי תזונה בעיתיים, בהם צריכה מוגברת של סוכר.**

כהוכחה לבעיית צריכה מוגברת של סוכר בישראל נאמר כי **ע"פ מחקר של פרופ' הראל שיף** מאוניברסיטת בר אילן, 43% מהילדים שותים משקאות ממותקים מדי יום.

ראשית דבר חשוב לציין כי יצרני המזון הישראליים פועלים מזה שנים בשיתוף פעולה עם משרד הבריאות לשיפור תזונתי של הרכב רכיבי מוצרי המזון באמצעות רפורמולציות והפחתות של רכיבים הנחשבים כפחות בריאים כגון סוכר, נתרן, שומן רווי תוך מעבר לרכיבים טבעיים בלבד.

לפני כחצי שנה הושלם השלב השני של רפורמת סימון המדבקות האדומות שמטרתה לגרום להקטנת צריכת מוצרי מזון ומשקאות עתירי סוכר מדובר בתהליך של שינוי התנהגות צרכנית אשר השפעתו היא תהליך לאורך זמן. לראייה, ובעקבות המהלכים שלעיל במהלך השנה האחרונה הופחתה כמות הסוכר במוצרי מזון ומשקאות **במעל 30,000 טון (בהשוואה להתחלת התהליך משנת 2013/14) ובתחום המשקאות הקלים מדובר בהפחתה של כ-25%.**

הצעה להטלת מיסוי על סוכר במשקאות

בדברי ההסבר לטיטוט הצעה להטלת מס קניה (מיסוי משקאות קלים) נכתב כי **הסיבה להטלת המס נעוצה (בטענת משרד הבריאות) כי בישראל קיימת תופעה של צריכת סוכר מוסף מוגברת וחריגה.** לא רק זאת אלא שפרסומי המשרד מדגישים כי **צריכת הסוכר המוסף ממזון ומשקאות בישראל היא הגבוהה בעולם ומכאן המסקנה שהוא המקור לבעיית ההשמנה במדינת ישראל.**

מן הראוי לבחון תחילה טענה זאת שהיא המקור לדרישה להטלת המס.

1. צריכת סוכר מוסף ממזון ומשקאות בישראל.

נתוני הגופים הרשמיים בישראל ובעולם, כולל נתוני מחקרי משרד הבריאות, מצביעים על אנומליה קיצונית בין הנתונים אותם מציג משרד הבריאות לבין נתוני הגופים הרשמיים בישראל ובעולם אותם נפרט בהמשך.

הממצאים והנתונים ממחקרים אלו (ובניהם סקר בריאות ותזונה לאומי של משרד הבריאות) מגלים כי:

צריכת הסוכר המוסף ממזון ומשקאות בישראל היא הנמוכה ביותר מבין כל המדינות המערביות והמדינות המפותחות בעולם (למעט יפן) ואחת הנמוכות מכל מדינות העולם!!!

בעוד משרד הבריאות מדווח על צריכה של 170 גרם לנפש ביממה הנתון האמיתי עומד על כ-75 גרם לנפש ליום כמחצית מהכמות שמשרד הבריאות מדווח ועל סמך נתון שגוי זה של צריכת סוכר מוסף במזון ומשקאות (מעל כפול מהנתון העובדתי) מבקשים להטיל את מיסוי הסוכר במשקאות.

הנתון של צריכת סוכר מוסף יומית לנפש במזון ומשקאות בשיעור ממוצע

של 75 גרם נסמך על מקורות המידע והמחקרים שלהלן:

- סקר מב"ת משרד הבריאות; מב"ת מבוגרים, מב"ת זהב סקר מב"ת צעיר מב"ת ילדים.
- נתוני OECD, נתוני FAO
- נתוני למ"ס, נתוני אספקת סוכר לתעשיית המזון.
- נתוני סקר/מחקר HBSC

בנספח א' מובאים האסמכתאות שלהלן:

מסמך של משרד הבריאות בנוגע לתוצאות סקרי מב"ת של משרד הבריאות נתוני הלמ"ס
 נתוני ה-OECD או AFO.

2. בדברי ההסבר להטלת מיסוי הסוכר במשקאות הובאה כהוכחה לבעיית הצריכה המוגברת של סוכר בישראל נתון **מחקר של פרופ' הראל שיף** מאוניברסיטת בר אילן, כי **43% מהילדים שותים משקאות ממותקים מדי יום**. מדובר בסדרת מחקרים שהחלו בשנת 2002 ונעשים מאז ברצף.

מבדיקה מעמיקה של נתון זה נמצא כי:

- הנתון של 43% מהילדים שותים משקאות ממותקים מדי יום נלקח ממחקר משנת 2006 כאשר המחקר העדכני הוא משנת 2019 ומסיבה עלומה לא הובאו נתונים עדכניים.
- למיטב ידיעתנו בשנת 2019 הנתון ירד ל-28% בלבד והוא יורד באופן מגמתי, הדרגתי ועקבי בכל שנה.
- החל משנת 2002, מועד ביצוע המחקר הראשון, חלה ירידה של כ-50% בכמות הילדים השותים משקאות ממותקים, מדובר בשיעור הפחתה דרמטי ובתהליך עיקבי ללא שימוש בהטלת גזירות וקנסות של מיסים מיותרים.
- בנוסף, בסקר מב"ת צעיר, סקר מצב בריאותי ותזונה לאומי לכיתות ז'-י"ב שנעשה ע"י משרד הבריאות נבדקה כמות צריכת משקאות (כוסות ביום) בקרב הגילאים הנ"ל ונמצא כי 68% מצריכת המשקאות הם מים ורק 18% הם משקאות ממותקים. חשוב לציין כי מגמת התחלופה ממשקאות ממותקים למים הולך ומתגבר.

בנספח ב' מובאים הנתונים מתוך המחקר של פרופ' הראל שיף בשיתוף HSBC אשר תומכים בכל הנתונים והעובדות שלעיל.

3. בין הסיבות שהוזכרו בסקירת הרקע להטלת המס הוזכר כי השמנת יתר נובעת מהרגלי תזונה בעיתיים. אם כך מן הראוי לבחון את נושא הרגלי התזונה של אוכלוסיית ישראל.

- מחקר מב"ת צעיר לגילאי ז'-י"ב של משרד הבריאות מראה כי הצריכה היומית של מרכיבי מקרו עיקריים: חלבונים, פחמימות, שומנים, סיבים תזונתיים עומדים בטווח DRI (Dietary Requirement Intake), בהתאם להמלצות, **בכל תתי קבוצות הגילאים!!! (דגש על כל תתי קבוצות הגילאים ללא יוצא מן הכלל).**
- מחקר עולמי ומקיף של ה-OECD משנת 2016 בנושא "אורח חיים בריא" - "WELL BEING" חושף כי:
- בישראל הנטייה להשמנה פחותה בהשוואה למדינות העולם.
- בישראל צריכה מופחתת באופן משמעותי של סוכר (40% פחות).
- בישראל צריכה מוגברת של ירקות ופירות.

בנספח ג' מובאים כל הנתונים ממחקרים אלו.

דפוס התנהלות מחלקת תזונה משרד הבריאות

לאור האמור לעיל קשה להתעלם מדפוס התנהלות מחלקת תזונה במשרד הבריאות המתבטא כמוניפולטיבי, מגמתי, משתמש בנתונים תוך הוצאתם מהקשרם ושייכותם למסקנות מטעות דבר המהווה מכשול בפני אנשי המקצוע בתחום ורגולטורים שונים הנשענים ונסמכים על נתונים אלו.

כך לדוגמה שנים רבות נהג המשרד לפרסם נתון כי 43% מצריכת הסוכר המוסף במוצרי מזון ומשקאות מקורו ממשקאות קלים. רק לאחר שערכנו בדיקה מדוקדקת של מקורות המחקר ולאחר שהתברר כי הנתון בפועל עומד על כ-15% בלבד ולאחר התערבות השר (באמצעות עוזרו) חזר בו המשרד מהנתון והוריד את פרסומו מאתר משרד הבריאות.

לא רק זאת אלא שגורמי מקצוע בכירים ומובילים בתחום האקדמיה והתזונה התבטאו בנושא תזונתי אחר שאינו קשור לתחום הסוכר וכתבו על מחלקת התזונה של משרד הבריאות את הדברים הבאים: "הרקע המדעי שמובא במסמך אינו מקיף, מגמתי ומנסה לכוון למסקנה הרצויה מראש, כאשר אין איזכור ביקורתי לכמות המכובדת של המאמרים המראים ממצאים מנוגדים. בנוסף, ישנם מקורות ספרות המצוטטים במסמך אשר לצערנו נראים כמו "Cherry Picking" נוח בלי לבחון את מהימנות הספרות."

נדמה כי אין צורך להוסיף על הנאמר לעיל למעט "צדיקים מלאכתם נעשית בידי אחרים".
4. אפקטיביות המיסוי

לא מוכרים לנו מחקרים המצביעים על תוצאות בין מיסוי משקאות לשיפור במדדים בריאותיים.

- במהלך דיוני וועדת האסדרה, הציגה חברת הייעוץ הבינלאומית מקינזי¹ את ממצאי הדוח שלה שבחן את הדרכים האפקטיביות ביותר להתמודד עם בעיית ה- obesity בבחינת עלות-תועלת. ע"פ הדוח מיסוי נמצא בין המקומות האחרונים בבחינת הדרכים האפקטיביות ביותר לטיפול בבעיה.
- גם אם בוחנים אפקטיביות בפרמטרים של הפחתת צריכה, ניתן לראות מניסיון בעולם שמיסוי משקאות קלים (קטגוריאלית) לא הביא לתוצאות בטווח הארוך (צמצום צריכה).
- ניתן לראות כי גם המחקרים החדשים תומכים בעמדתה של וועדת האסדרה, ואינם מוצאים במיסוי בכלל ובמיסוי משקאות קטגוריאלית בפרט, כלי יעיל לשיפור במדדי בריאות או הפחתת צריכה.
- חלקיות צריכת הסוכר המוסף שמקורה במשקאות קלים עומד על כ-15% בלבד.
- הצריכה הקלורית היומית לאדם מבוגר מוערכת בכ- 2,000 קלוריות. הסוכר המוסף שמקורו במשקאות מהווה פחות מ-4% מסך הצריכה הקלורית היומית הממוצעת.
- גם עמדת רשות המיסים כפי שהוצגה בוועדת האסדרה הסתייגה מאפקטיביות הטלת מיסוי על סוכר במזון ובמשקאות וטענה כי ה"השפעת המיסוי אינה חד משמעית" וציינה בין היתר את הטיעונים שלהלן:

- ✓ מעבר למוצרים תחליפיים
- ✓ מס רגרסיבי ולא שיויוני

¹ McKinsey Global Institute (2015), Overcoming Obesity: An Initial Economic Analysis, Discussion Paper:

https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Business%20Functions/Economic%20Studies%20TEMP/Our%20Insights/How%20the%20world%20could%20better%20fight%20obesity/MGI_Overcoming_obesity_Full_report.ashx

✓ בחלק מהמדינות המס בוטל

- ✓ בחלק מהמדינות המחיר עלה ביותר מהמס
- ✓ סבסוד צולב בין מוצרים
- ✓ ועוד.

5. מיצים, דיאט ומדבקות אדומות כרגע נכללות ברפורמה כאשר משרד הבריאות מציע לשקול הטלת מס קניה גם על משקאות בהם כמות סוכר מעטה, ואפילו על משקאות שאינם מכילים סוכר כלל? בשוק קיימים משקאות רבים אשר אינם נושאים מדבקות סימון אדומות שכן יש בהם כמות קטנה של סוכר בלבד או שאין בהם סוכר כלל.

6. השפעת המיסוי על יוקר המחיה מדיניות הממשלה בנושא התמודדות הורדת יוקר המחיה מתמקד בדיוור ובמחירי המזון. תעשיית המזון הוזילה את מחירה בעשור האחרון ב-2% ותרמה להקפאת מחירי המזון בישראל במשך עשור שלם. מהלך המיסוי יגרום להתייקרות של עשרות אחוזים במחירי כלל ענף מוצרי המשקה הנכללים בחוק וזאת בנוסף ל"מס" הרחבת חוק הפיקדון על מיכלי משקה. הדבר עלול להביא להתייקרות של מדד יוקר המזון בשיעור של מספר אחוזים לא קטן וכל זאת בתקופת משבר קורונה בה נפגע חלק גדול מהציבור ועתידו הכלכלי לא ברור. בנוסף, מדובר במס פרוגרסיבי שיפגע בעיקר בשכבות החלשות באוכלוסייה.

נקודות נוספות שנדרשות לבדיקה וחשיבה במידה ומבקשים לקדם את החקיקה הן:

א. מזון לא ארוז/צריכה מחוץ לבית –

מגמת צריכת מזון ומשקאות מחוץ לבית הולכת ומתגברת הן בישראל והן בעולם. לאור התכלית הברורה, הנוגעת לבריאות הציבור יש להתייחס באופן זהה לכלל מוצרי המזון והמשקאות בין אם מקורם במזון ארוז מראש או בצריכה מחוץ לבית. צריכה מחוץ לבית, מתאפיינת במזון ומשקאות המוכנים בנק' המכירה ואינם נושאים סימון תזונתי (מסעדות, בתי קפה, בתי מלון, חדרי אוכל וכו'). ברור שלא ניתן יהיה להשיג תוצאות אפקטיביות בהיבטי בריאות הציבור ללא התייחסות הוליסטית לכלל מוצרי המשקאות בכלל ערוצי הצריכה. **מס המשקאות בעיר Berkeley (קליפורניה)** הוא דוגמא טובה לתופעה כזו: המס גרם לגידול של 26 קלוריות בסך הצריכה הקלורית ליום מפני שהצרכנים החליפו את המשקאות החיביים במס במשקאות פטורים ממס עם ערך קלורי גבוה יותר (מילקשייקים ו-smoothies למשל).

ב. שוק שחור

מיסי משקאות קלים מעודדים קניות במדינה השכנה - המיסים לא מייצרים שינוי ממשי בדפוס הצריכה, אלא רק גורמים לצרכנים לחפש מקום אחר לקנות בו את המשקאות.

הדוגמא הקיצונית ביותר היתה בדנמרק, אשר הגיעה למצב בו שליש מהצריכה של משקאות קלים "נדדה" לגרמניה. הצרכנים הדניים נהגו גם להצטייד בכמויות גדולות במיוחד של משקאות, מה שהוביל לצריכת-יתר. בסופו של דבר הממשלה החליטה לבטל את המס². תופעות דומות קרו במדינות נוספות שהנהיגו מיסוי משקאות קלים.

כבר היום, בישראל תופעה זו רווחת וישראלים רבים עורכים את קניותיהם מעבר לקו הירוק (ראה כתבה שפורסמה בגלובס נספח ט) שבה מתואר היקף התופעה וסוג המוצרים אשר נרכשים באופן תדיר עקב פערי המחיר ביניהם משקאות.

לסיכום, לאור כל המידע והעובדות שהובא בפניכם, המסקנה היחידה המתבקשת היא כי אין הגיון והצדקה כלכלי ובריאותי לאישור חוק מיסוי סוכר במשקאות בישראל.

אבקש לסיים בציטוט של ראש ממשלת ישראל מר נפתלי בנט, בהצהרה לתקשורת במהדורת חדשות הערב מיום חמישי, 22 ליולי:

"אנחנו הממשלה הנוכחית פועלים רק ע"פ עובדות ונתונים".

כל אשר אנו מבקשים, איגוד המזון והתאחדות התעשיינים הוא יישום הצהאת ראש הממשלה, לפעול ע"פ עובדות ונתונים.

בברכה,

דודי מנביץ



יו"ר איגוד תעשיות המזון, התאחדות התעשיינים

נספח א'

מסמך משרד הבריאות של נתוני סקר מב"ת כאשר הצריכה המשוקללת לפי הגילאים היא 75.5 גרם סוכר לנפש.



אם נתבונן בטבלה מספר 1, שהיא עיבוד של סקרי מב"ת מבוגרים, מב"ת זהב, מב"ת ילדים ומב"ת צעיר, נוכל לראות כי הצריכה של הסוכר גבוהה:

טבלה מספר 1- עיבוד מסקרי מב"ת השונים לאורך השנים:

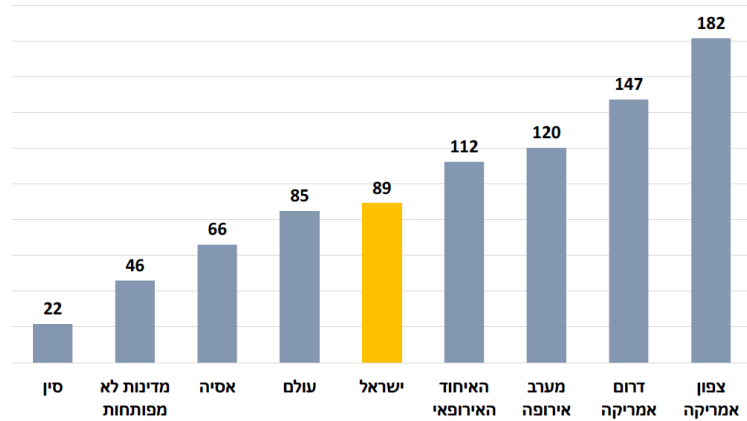
סקר	צריכת סך סוכרים ממוצעת (גרמים)	אחוז הקלוריות המגיעות מסוכר מכלל הקלוריות היומיות
רב מב"ת מבוגרים - גילאי 18-64	72	17.4*
רב מב"ת זהב - גילאי +65	57	18.5
רב מב"ת לילד - גילאי 2-11 שנים	65	18.3
מב"ת צעיר - כיתות ז'יב	146	24.8*

נתונים נוספים מסקרי מב"ת מצביעים על צריכת סוכר גבוהה:

טבלה מספר 2 ומספר 3: מסקר מצב בריאות ותזונה לאומי מספר 2 - מב"ת צעיר 2 שבועות בתלמידי כיתות ז'-י"ב בין השנים 2015-2016:

אספקה לנפש של סוכר וממתקים

גרם ליום, שנת 2018



מקור: שבודי המחלקה למחקר כלכלי לתזונה - FAO.

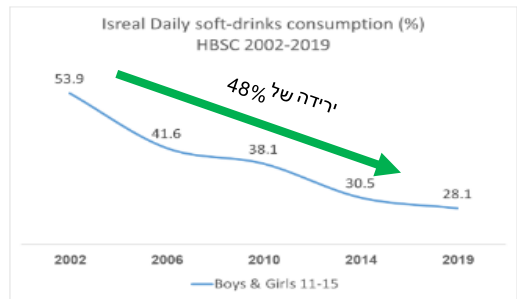
נספח ב'

הנתון בו נעשה שימוש הינו ישן מסקר בשנת 2006 המציג תמונה לא עדכנית

הסקר המדובר בוצע מספר פעמים לאורך השנים – והינו מציג כי בין השנים 2002-2019 בסקר האחרון שפורסם בשנת 2019 ניתן לראות כי הצריכה היומית של השקאות הממותקים בקרב הילדים (בגילאי 11-15) היא 28% בלבד - מדובר על ירידה של 48% מתחילת תוכנית המעקב בשנת 2002



Gender	Survey year	Girls					Boys					Boys and girls				
		2002	2006	2010	2014	2019	2002	2006	2010	2014	2019	2002	2006	2010	2014	2019
Israel		51.2	40.5	36.3	32.7	28	56.6	42.8	40.0	28.3	28.2	53.9	41.6	38.1	30.5	28.1
	11	49.9	41.5	36.3	32.4		55.4	40.7	41.5	27.9		52.7	41.1	38.9	30.1	
	13	49.4	38.7	36.3	34.3		55.5	42.8	42.0	23.8		52.5	40.8	39.2	29.0	
	15	54.3	41.4	36.3	31.3		58.8	44.7	36.3	33.1		56.6	43.1	36.3	32.2	



הנתון החלקי בו נעשה שימוש במסמך נתון משנת 2006 מאז חלה ירידה ובסדר אחרון 2019 אחוז עומד על 28% בלבד

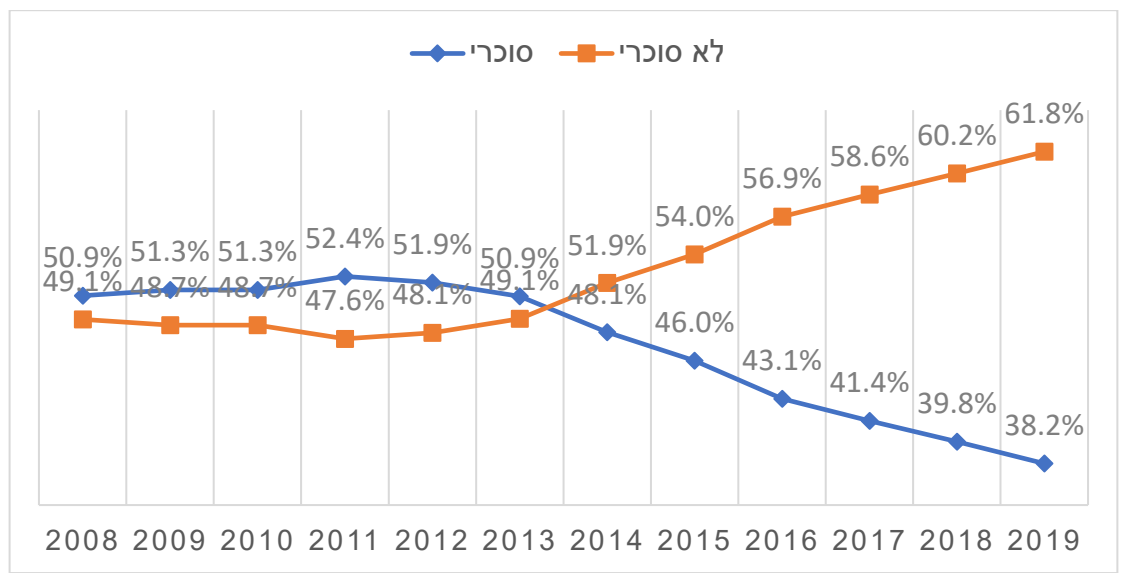
מקור: תכנית המעקב אחר נתוני הבריאות של בני הנוער HBSC של ארגון הבריאות העולמי - <http://www.hbsc.org/>
 נתוני 2019 מסקר HBSC של הפרופ' יוסי הראל שיף במכתב משרד הבריאות לאיגוד תעשיות המזון

פרק 8 - השוואה להמלצות - רכיבי מאקרו

- הצריכה היומית של קלוריות מחלבון מסך הקלוריות בקרב התלמידים הינה 12.3% (12.7% בבנים ו-12.0% בבנות). מהסקר הנוכחי עולה כי כל תתי הקבוצות הנבדקות עומדות בטווח הנמוך של המלצת ה-Dietary Reference Intake (DRI).
- הצריכה היומית של קלוריות מפחמימות מסך הקלוריות בקרב התלמידים הינה 55.8% (55.3% בבנים ו-56.2% בבנות). מהסקר הנוכחי עולה כי כל תתי הקבוצות הנבדקות עומדות בהמלצת ה-DRI.
- אחוז התלמידים הצורכים סביבם תזונתיים בהתאם להמלצות הינו 34.7% (21.5% בבנים ו-45.9% בבנות).
- הצריכה היומית של קלוריות משומן מסך הקלוריות בקרב התלמידים הינה 31.9% (31.9% בבנים ו-31.8% בבנות). מהסקר הנוכחי עולה כי כל תתי הקבוצות הנבדקות עומדות בהמלצת ה-DRI.



מגמות חלקיות צריכה כלל ארצית - משקאות



מקור: סטורנקסט – ליטרים (2008-2019) ללא משקאות אלכוהוליים

נספח ג'

צריכת משקאות (כוסות*/יום) Consumption of beverages (cups*/day)

טבלה 16.1: צריכת משקאות (כוסות ביום) לפי קבוצת אוכלוסייה מספר משיבים, ממוצע, סטיית תקן וחציון

סוג המשקה (Type of beverage)	יהודים (Jews)		ערבים (Arabs)		סה"כ (Total)	
	Mean no. of cups (SD)	N	Mean no. of cups (SD)	N	Mean no. of cups (SD)	N
מים (Water)	5.7 (4.8)	2744	4.6 (3.8)	1162	5.4 (4.6)	3906
	5.0		4.0		5.0	
משקאות חמים (Hot drinks)	0.9 (1.2)	2744	0.8 (1.0)	1162	0.9 (1.2)	3906
	0.5		0.4		0.5	
משקאות קלים** (Soft drinks**)	1.3 (2.2)	2744	1.2 (1.8)	1162	1.3 (2.0)	3906
	0.5		0.6		0.6	
משקאות ממותקים במתק מלאכותי-דיאט (Dietetic soft drinks)	0.2 (0.8)	2744	0.2 (0.7)	1162	0.2 (0.8)	3906
	0		0		0	
מיצי פירות או נקטר (Fruit juice or nectar)	0.2 (0.5)	2744	0.4 (0.7)	1162	0.3 (0.6)	3906
	0.1		0.1		0.1	
סה"כ (Total)	8.3 (5.5)	2744	7.2 (4.4)	1162	8.0 (5.3)	3906
	7.4		6.5		7.2	

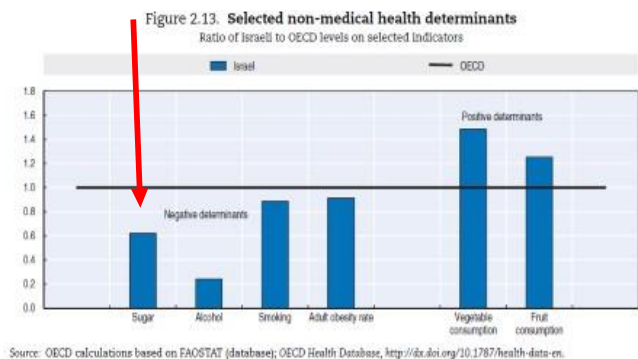
*כוס = 250 מ"ל
**משקאות קלים כוללים שתיה ממותקת, תוססת, משקאות ממותקים, משקאות אנרגיה ומים בטעמים
**Soft drinks include sweetened drinks, energy drinks and flavored water
*This question was phrased differently in the 2003-4 survey 2003-4

ע"פ OECD 2016 – בישראל צורכים רק 60% סוכר מוסף ביחס למדינות ה-OECD

בתחילת 2016 מדווח* ה-OECD: רמת צריכת הסוכר בישראל היא רק 60% יחסית למוצע של מדינות הארגון!

ע"פ הפרסום-

" לישראלים אורח חיים בריא בדרך כלל בהשוואה למוצע ה-OECD. הם צורכים פחות סוכר ואלמנטים יותר פחות וירקות ומוטים פחות לעשן או להשמן מהמוצע ב-OECD)



Lifestyle factors also play a role, as Israelis have generally healthy lifestyle behaviours compared with the OECD average. They consume less sugar and alcohol, more fruit and vegetables, and are less likely to be smokers or obese than the OECD average (Figure 2.13).

יבחילת 2016 הוציאה OECD את הפרסום הבא – Measuring and Assessing Well-being in Israel

נספח ד'

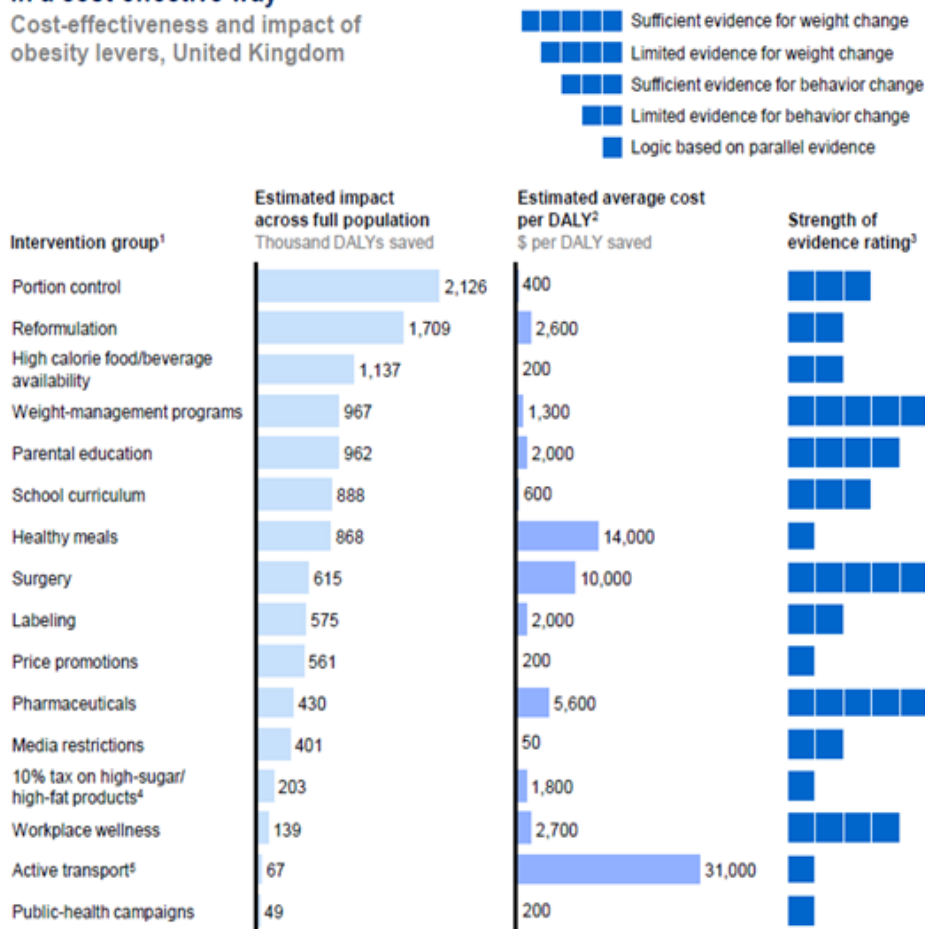
ממצאי דוח עבודת מקינזי-כלים אפקטיביים לטיפול בבעיית ההשמנה

McKinsey Global Institute (2015), Overcoming Obesity: An Initial Economic Analysis, Discussion ¹

Exhibit E3

There is considerable scope to have high impact on obesity in a cost-effective way

Cost-effectiveness and impact of obesity levers, United Kingdom



השפעת המיסוי לא הייתה חד משמעית

- בחלק מהמדינות המיסוי לא בא לידי ביטוי במחיר
- מעבר למוצרים תחליפיים
- בחלק מהמדינות המס בוטל/בוטל עקב לחצים מצד התעשייה
- בחלק מהמדינות המחיר בכלל לא השתנה ורובו גולגל על היצרן או המפיץ
- מוצרי loss leader
- סבסוד צולב בין המוצרים
- בחלק מהמדינות המחיר עלה ביותר מהמס
- מס רגרסיבי (גרף)
- ישנן מדינות נוספות השוקלות למסות

18

להלן גרף המתאר את אחוז השימוש בסוכר של חברות המשקאות ביחס לכלל הסוכר המיובא לישראל בשנים 2010-2015 (נתוני עבודת אסכולה לענף המשקאות 2016 (נספח ב) התוצאות בגרף מראות כי אחוז צריכת הסוכר בקרב יצרני המשקאות, מסך כל הסוכר המיובא לישראל נע בטווח של 14%-20% והוא נמצא במגמת ירידה.

