

כנסת ישראל מציינת את היום ללא עישון 2017

יולי 2017

עמדת הארגונים העוסקים במניעה ובגמילה מעישון בישראל

לקראת דיון בוועדה לענייני ביקורת המדינה

בקשה לחוות דעת מבקר המדינה

בנושא: אי יישום התוכנית הממשלתית למניעת עישון

תקציר

עניינו של נייר עמדה זה באי-מימוש המלצתה של ועדה זו, הוועדה לענייני ביקורת המדינה, מחודש ינואר 2010, ובאי-מימוש החלטת ממשלה בדבר התוכנית הלאומית לצמצום העישון ונזקיו¹ שאושרה בממשלה בשנת 2011 בעקבות הדיון בוועדה זו.

עיקרי ההמלצות שלא מומשו עד עצם היום הזה הינם: (1) איסור מוחלט על פרסומות למוצרי טבק; (2) פרסום אזהרות בתמונות על גבי החפיסות; (3) הקצאת תקציב משמעותי להסברה למניעת עישון, מול למעלה מ-60 מיליון ש"ח שמשקיעה תעשיית הטבק במתקפתה על ישראל לעידוד העישון והנותרת ללא תגובה מצד המדינה; (4) העלאת מס, כולל על טבק לגלגול ומסתבר כעת שגם על מוצרים חדשים מסוג IQOS; ו-(5) צעדים נוספים המפורטים בהתאם לתוכנית הלאומית הזו.

כתוצאה מכך, עלו שיעורי העישון בישראל ויש לצפות בשנים הבאות לתמותה רבה מן העישון, עקב זלזולה של הרשות המבצעת הן בתוכנית הלאומית שהיא אימצה בעצמה, והן בוועדה זו על המלצותיה, כבר מלפני שבע וחצי שנים.

רקע

ארגון הבריאות העולמי הגדיר את העישון כגורם המוות בטרם עת מס' 1 בעולם, הניתן למניעה.

על-פי ארגון הבריאות העולמי, מידי שנה מתים בעולם למעלה מ-7 מיליון איש ואישה ממחלות המיוחסות לעישון. בישראל, משרד הבריאות מעריך כי מדובר על מוות של כ-8,000 איש ואישה מקרב אוכלוסיית ישראל בשנה, מהם כ-800 בני אדם שאינם מעשנים בעצמם, אך נחשפו לעישון כפוי. מחקרים מוכיחים כי העישון גורם למחלות קשות וקטלניות, כגון: סרטן, מחלות לב, מחלות ריאה ועוד.

העלות התקציבית של הטיפול במגפת העישון ונזקיו למערכת הבריאות מוערכת בכ-1.7 מיליארד ש"ח מידי שנה². מגפת העישון בישראל גובה ממערכת הבריאות בישראל כ-370 אלף ימי אשפוז בשנה³, והיא הגורם לכ-38% מכלל התחלואה בסרטן בישראל (80% מהתחלואה בסרטן ריאות, 75% מהתחלואה בסרטן הגרון, 25% מהתחלואה בסרטן הכבד, הבלבל ודרכי השתן ועוד⁴). העלויות למערכת הבריאות והעומס שמטיל העישון על סל שירותי הבריאות בישראל הולך וגדל עם השנים, במיוחד לנוכח נתוני דו"ח שר הבריאות על העישון בישראל לשנת 2016 המראה עלייה

¹ התוכנית הלאומית לצמצום העישון ונזקיו שאושרה בהחלטת ממשלה 3247 מיום 29 למאי 2011.

² דו"ח שר הבריאות על העישון בישראל 2016, אייר התשע"ז, מאי 2017. עמ' 13.

³ Gary M Ginsberg and Haim Geva, "The burden of smoking in Israel—attributable mortality and costs", Isr J Health Policy Res. 2014; 3: 28.

⁴ נתוני רישום הסרטן הלאומי, ראו: http://www.cancer.org.il/dover_news/new.aspx?NewId=1769

כנסת ישראל מציינת את היום ללא עישון 2017

חסרת תקדים בשעורי העישון, לאחר מגמת ירידה של שנים והתייצבות המגמה בשנים האחרונות, וזאת אל מול שעורי צמצום התופעה במדינות מערביות אחרות.

העלייה בשיעורי העישון בישראל וההשלכות הקשות לחברה הישראלית הנובעות ממנה איננה מפתיעה לאור חוסר יישום החלטת הממשלה בדבר התוכנית הלאומית לצמצום העישון ונזקיו בשנת 2011, כך שמדיניות הפיקוח על הטבק בישראל נותרה מיושנת ולא יעילה. מדינת ישראל כמעט שאיננה משקיעה כלל במניעת נזקי העישון. יש לחקור את הקשר בין חברות הטבק לבין מקבלי ההחלטות בחברה הישראלית ולמנוע השפעה פסולה של חברות הטבק על מקבלי ההחלטות בניגוד לאינטרסים של הציבור בישראל.

יש לציין כי ציבור המעשנים בישראל, המהווה כ- 1.2 מיליון איש ואישה בישראל, מוציא כ- 8.1 מיליארד ₪ בשנה על טבק וסיגריות (יותר מההוצאה הלאומית על כל שוק החלב ומוצריו). תקבולי המיסים של המדינה מטבק וסיגריות מגיעים לכ- 6.3 מיליארד ₪ מידי שנה.

התחייבויות הממשלה בנושא

בשנת 1999 הקים משרד הבריאות ועדה ציבורית לבחינת המדיניות לצמצום העישון ולהפחתת נזקיו בראשותו של השופט אלון גילון (וועדת גילון), אך למרות עשרות ישיבות שקיימה הוועדה, לא הוגש דו"ח מסכם או המלצות מעולם.

בשנת 2003 חתמה מדינת ישראל על אמנת המסגרת של ארגון הבריאות העולמי בנושא פיקוח על הטבק (FCTC - Framework Convention on Tobacco Control). מטרת האמנה להגן על דור ההווה ועל דור העתיד מפני ההשלכות ההרסניות של צריכת טבק והחשיפה לעשן טבק על הבריאות, החברה, הסביבה והכלכלה. חתימה זו אושרה ע"י ממשלת ישראל ב- 2005.

בשנת 2010, עשור לאחר הקמת "וועדת גילון", הוקמה במשרד הבריאות וועדה ציבורית לצמצום העישון ונזקיו בראשותו של פרופ' רוני גמזו. וועדה זו סקרה את היבטי התופעה בישראל ובעולם, והגישה המלצותיה במסגרת דו"ח שפורסם בראשית שנת 2011. דו"ח הוועדה ועיקרי המלצותיו⁶ אושרו כהחלטת ממשלה 3247 מיום 29 למאי 2011 – תוכנית לאומית לצמצום העישון ונזקיו⁷. התוכנית הלאומית מבוססת בחלקה על אמנת המסגרת של ה-FCTC, והמלצות תת-הוועדה להפחתת השימוש במוצרי טבק והחשיפה לעישון כפוי של יוזמת "עתיד בריא 2020". במסגרת התוכנית הלאומית נקבע יעד לאומי של צמצום העישון הפעיל בקרב בני 21 ומעלה ל- 14.8% עד לשנת 2020, ומתווה פעולה לשנים 2015-2011. עלות התוכנית עמדה על 50 מיליון ₪ מתקציב משרד הבריאות (במידת האפשר – מתקציב ממשלת ישראל).

על אף האמור לעיל, מעט מאוד מהחלטת הממשלה ומהמלצות הוועדה אכן יושמו. להרחבה על הפערים ביישום החלטת הממשלה 3247 ואמנת המסגרת בנושא פיקוח על הטבק (FCTC) ראו נספחים 1 ו-2 בהתאמה. אנו קוראים לראש הממשלה להתערב ולפעול ליישום החלטת הממשלה, בראשותו, משנת 2011.

⁵ אמנת המסגרת של ארגון הבריאות העולמי בנושא פיקוח על הטבק (FCTC - Framework Convention on Tobacco Control) שהתקבלה בשנת 2003, ואושרה על ידי מדינת ישראל בשנת 2005.

⁶ דו"ח הוועדה הציבורית לצמצום העישון ונזקיו, משרד הבריאות, 2010. https://www.old.health.gov.il/download/pages/smokeReport_290511.pdf

⁷ תוכנית לאומית לצמצום העישון ונזקיו, הצעה להחלטה. <http://www.news1.co.il/uploadFiles/866771876811982.pdf>

כנסת ישראל מציינת את היום ללא עישון 2017

בתאריך 25 בינואר 2017 התקיים דיון בוועדה המיוחדת למאבק בנגעי הסמים והאלכוהול. במסגרת הדיון הציג פרופ' איתמר גרוטו, המשנה למנכ"ל משרד הבריאות שורת צעדים שבכוונת משרד הבריאות לבצע, ביניהם⁸:

- הגבלות פרסום – איסור פרסום בעיתונות ובאינטרנט.
- הגבלות על סיגריות אלקטרוניות ותחליפי עישון אחרים – החלת הרגולציה הקיימת היום על מוצרי טבק, גם על סיגריות אלקטרוניות ותחליפי עישון אחרים אשר מוחדרים כיום לשוק הישראלי.
- הרחבת איסורי עישון במקומות ציבוריים נוספים, כגון: אזורי מופעים פתוחים, גני שעשועים, גני ילדים, גני חיות ועוד.
- השוואת רמת המיסוי של סיגריות אלקטרוניות וטבק לגלגול, לרמת המיסוי על סיגריות.
- הקמת מוקד טלפוני לאומי לגמילה מעישון באחריות משרד הבריאות.
- הקצאת תקציב של 2 מיליון ש"ח לקמפינים למניעה ופעילויות מניעה נוספות עם דגש על המגזר הערבי.

על פי מסקנות הוועדה שהונחו על שולחן הכנסת ב- 25 בינואר 2017, התבקש דיון מעקב אחר ביצוע הסעיפים הנ"ל בתוך שלושה חודשים. עד כה, חצי שנה עברה ואף אחד מהצעדים שהוצגו לא קודם.

במקביל, נחשף בתקשורת כי חברת הטבק "פיליפ מוריס" קיימה מספר פגישות עם מקבלי ההחלטות (שר הבריאות, מנכ"ל משרד האוצר ועוד) שהוותרו מהציבור וגם לאחר חשיפתן לא פורסמו פרוטוקולים של הישיבות. בשנה האחרונה חברת "פיליפ מוריס" הפעילה קמפיין חסר תקדים בהיקפו, באמצעים גלויים וסמויים ובחלקם בלתי חוקיים לשיווק מוצר טבק חדש. נדרשה התערבות פרקליט המדינה ובג"צ כדי שהמדינה תבהיר את עמדתה כי מוצר הטבק החדש הוא מוצר טבק, בהתאם לעמדת הגורמים המשפטיים והמקצועיים, במשרדי הממשלה ומחוצה להם. למרות עמדת המדינה בתשובתה לבג"צ כי יש למסות את המוצרים החדשים ככל מוצר טבק, טרם הוצאו צווים מתאימים על ידי שר האוצר.

הבעיה – הפקרת הציבור הישראלי לנזקי הטבק

על פי חוק חובת דיווח בדבר הנזקים הבריאותיים הנגרמים מעישון מוצרי טבק, תשס"א-2000, מגיש שר הבריאות דו"ח שנתי על העישון ונזקיו לכנסת, ומתקיים דיון בממצאי הדו"ח בוועדת עבודה, רווחה ובריאות, לא יאוחר מ- 60 יום ממועד הגשת הדו"ח לכנסת. עד היום הוגשו 13 דו"חות שר הבריאות על העישון הכוללים נתונים המעידים על חומרתה של מגפת העישון בישראל ועל התפשטותה, אך למרבה הצער, לא חלו בעקבות הגשת הדו"חות או הדיון שהתקיים בעקבות פרסומם תהליכים משמעותיים לקידום מדיניות בתחום צמצומה של תופעה זו או חקיקה שיש בה כדי לסייע בכך.

ישראל הייתה בין המדינות המובילות בעולם בחקיקה בנושא עישון בשנות ה-80 ושיעור המעשנים במדינה ירד בהתאם. בעוד שהרגולציה בעולם בתחום המלחמה בטבק התקדמה ומניבה תוצאות, הרגולציה והאכיפה בישראל נמצאת בפיגור משמעותי לעומת מדינות אחרות. יש לזכור שבעוד המדינה אינה פועלת למיגור נגע העישון, חברות הטבק ממשיכות להשקיע עשרות מיליוני שקלים בפרסום, שיווק והחדרת מוצרי הטבק לישראל. מנגד, לא מיושמים בישראל צעדים יעילים

⁸ פרוטוקול מס' 64 מיישיבת הוועדה למאבק בנגעי הסמים והאלכוהול. יום רביעי, כ"ז בטבת התשע"ז (25 בינואר 2017), שעה 9:00.

כנסת ישראל מצינת את היום ללא עישון 2017

להגבלת פרסום ושיווק מוצרי טבק, כפי שנסקרו בדו"ח מרכז המחקר והמידע של הכנסת ממרץ 2017, כך שהציבור הישראלי נותר מופקר לשיווק פרוץ של חברות הטבק.⁹

מחקר שבדק את מדיניות העישון ושיעורי העישון בקרב 126 מדינות בעולם, מראה כי ישום האמנה הבינלאומית (FCTC) מוביל להפחתת שיעורי המעשנים במדינה¹⁰. ולכן - כאשר הצעדים המתבקשים הנהוגים ברוב המדינות החתומות על האמנה אינם מתבצעים, אין פלא כי נתוני שיעורי העישון בישראל מצביעים על עלייה בשיעור המעשנים ל-22.5%¹¹ בשנת 2016 בהשוואה ל-19.7% ו-18.7% מעשנים בשנים 2015¹² ו-2013¹³ בהתאמה, ושיעורי העישון בקרב אוכלוסיית הגברים הערבים בישראל נותרים גבוהים באופן ניכר מיתר חלקי האוכלוסייה (43.2% מעשנים בשנת 2016¹⁰, 43.9% ו-39.2% מעשנים בשנים 2015¹¹ ו-2013¹² בהתאמה).

מעטים הם הנושאים שיש להם השפעה כבדה כל-כך על חיי אדם, בריאות, כלכלה וצדק חברתי, הזוכים להתעלמות כה בוטה מצד ממשלת ישראל לאורך השנים.

לפיכך, אנו קוראים לפעול בדחיפות לצמצום ממדי תופעת העישון בישראל, באמצעות:

1. יישום מידי ומלא של החלטת ממשלה 3247 לתוכנית לאומית לצמצום העישון ונזקיו [כמפורט בנספח 1].
2. גיבוש תוכנית פעולה ייעודית לצמצום העישון בקרב החברה הערבית, תקצובה והבאתה לאישור הממשלה.
3. יישום מלא של אמנת המסגרת של ארגון הבריאות העולמי בנושא פיקוח על הטבק [כמפורט בנספח 2], לרבות:
 - עדכון המיסוי על מוצרי טבק, לרבות העלאת המיסוי על סיגריות, השוואת המיסוי של טבק לגלגול וטבק לנרגילות וכן מוצרי טבק חדשים כדוגמת סיגריות אלקטרוניות ו-IQOS - למיסוי על סיגריות.
 - מניעת חדירת אינטרסים זרים של חברות הטבק לקבלת ההחלטות על ידי הקפדה על יישום סעיף 5.3 לאמנה, הגנה על מדיניות בריאות ציבורית לצמצום העישון מפני אינטרסים כלכליים ואחרים של תעשיית הטבק, לרבות בכנסת ישראל ובמשרדי הממשלה.
 - עדכון החקיקה הקיימת לגבי אזהרות על חפיסות מוצרי הטבק ואימוץ מהלכי רגולציה מתקדמים ומוכחים אפקטיביים, הנפוצים כיום בעולם, כדוגמת חפיסות אחידות, אזהרות גרפיות והגדלת שטח האזהרות על פני החפיסות.
 - תיקון חוק הגבלת הפרסומות והשיווק של מוצרי טבק, תשמ"ג-1983, בדגש על צמצום הצטרפות צעירים למעגל המכורים לעישון, בין השאר על ידי איסור פעילות שיווקית ואיסור פרסום גורף של חברות הטבק כולל איסור פרסום מוחלט בעיתונות הכתובה, באינטרנט ובנקודות המכירה, איסור מתן חסויות והגבלת נגישות צעירים לסיגריות, והגברת השקיפות ביחס למוצרי הטבק, תכולתם והשפעתם הרעילה.

⁹ רוני בלנק, יעילותם של אמצעי מדיניות להגבלת פרסום ושיווק של מוצרי טבק על-פי דוח המכון הלאומי לסרטן של ארצות הברית וארגון הבריאות העולמי משנת 2017. הכנסת, מרכז המחקר והמידע. מרץ 2017. <https://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03928.pdf>

¹⁰ Shannon Gravely, Gary A Giovino, Lorraine Craig, Alison Commar, Edouard Tursan D'Espaignet, Kerstin Schotte, and Prof Geoffrey T Fong. "Implementation of key demand-reduction measures of the WHO Framework Convention on Tobacco Control and change in smoking prevalence in 126 countries: an association study". The Lancet, Volume 2, March 2017.

¹¹ דו"ח שר הבריאות על העישון בישראל 2016, אייר התשע"ז, מאי 2017. עמ' 14.

¹² דו"ח שר הבריאות על העישון בישראל 2015, אייר התשע"ו, מאי 2016. עמ' 13.

¹³ דו"ח שר הבריאות על העישון בישראל 2013, סיון תשע"ד, מאי 2014. עמ' 16.

כנסת ישראל מציינת את היום ללא עישון 2017

- עדכון החוק למניעת העישון במקומות ציבוריים והחשיפה לעישון, תשמ"ג-1983, בדגש על ביטול חדרי עישון, איסור עישון בגני שעשועים, במעונות יום, בגני חיות ואיסור עישון ברכב בנוכחות קטינים.
- הסדרת מנגנוני האכיפה והגברת יישום אכיפת החוקים הנוגעים לעישון, בדגש על החוק למניעת עישון במקומות ציבוריים והחשיפה לעישון, והחוק להגבלת הפרסומת והשיווק של מוצרי טבק.
- 4. הקמת קרן למניעת נזקי עישון שתקציבה יגיע מהיטל ייעודי על מכירת מוצרי טבק.
- 5. קביעת יעד לאומי למיגור העישון, מוגדר ומדיד לשנת 2030.
- 6. אשרור הפרוטוקול לסחר בלתי חוקי בטבק שישראל חתמה עליו לראשונה בשנת 2013.

נספח 1: פערים ביישום החלטת ממשלה 3247 -

התוכנית הלאומית לצמצום העישון ונזקיו

הטבלה הבאה מבוססת על דו"ח מעקב אחר החלטת ממשלה 3247 שנעשה במסגרת פרויקט 'מוניטור' של המרכז להעצמת האזרח¹⁴, ועדכון בחלק מהסעיפים בעקבות שינויים שהתרחשו במציאות מאז פרסום דו"ח המעקב.

סטטוס	יישום	מרכיבי החלטה	
<input checked="" type="checkbox"/>	לא הוקמה יחידה מרכזית במשרד הבריאות. הטיפול בנושא מופקד בידי שני עובדים בלבד	הקמת יחידה למאבק בעישון במשרד הבריאות בת 30 עובדים שתעסוק במחקר ואיסוף נתונים, תכנון מדיניות, אכיפה ופיקוח	1
<input checked="" type="checkbox"/>	בשנת 2012 אישרה וועדת הבריאות צו של שר הבריאות שמרחיב את ההגבלות על עישון במקומות ציבוריים ותזכיר החוק הופץ בשנת 2013 אך הליך החקיקה לא הושלם	הפצת תזכיר חוק למניעת העישון במקומות ציבוריים	2
<input checked="" type="checkbox"/>	תזכיר החוק הופץ בשנת 2011 אך הליך החקיקה לא הושלם	הפצת תזכיר חוק להגבלת הפרסום והשיווק של מוצרי טבק	3
<input checked="" type="checkbox"/>	מדיניות המיסוי שונתה בשנת 2012 כך ששיעורי המס הועלו באופן הדרגתי. השינוי בוצע במיסוי על סיגריות בלבד, ולא כלל שינוי במיסוי על טבק לגלגול וטבק לנרגילות	הגשת המלצות בנוגע למדיניות המיסוי של מוצרי הטבק	4
<input checked="" type="checkbox"/>	לא גובשה תוכנית	גיבוש תוכנית לצמצום הנזקים מבדלי הסיגריות תוך שנה מיום	5

¹⁴ דן גלזרמן, "דו"ח מעקב: יישום החלטת הממשלה לצמצום נזקי העישון על בסיס החלטת ממשלה 3247 מיום 29.5.2011 תכנית לאומית לצמצום העישון ונזקיו". פרויקט "המוניטור" של המרכז להעצמת האזרח. מאי 2016.

כנסת ישראל מציינת את היום ללא עישון 2017

		ההחלטה	
<input checked="" type="checkbox"/>	<p>ישמה תוכנית ניסויית בשנים 2013-2014 ולאחר מכן אומצה מדיניות של בתי ספר נקיים מעישון דרך צו של שר הבריאות בראשית 2016, אך אין פרסום נרחב לידוע מוסדות החינוך, אין שילוט ולא מתקיימת אכיפה או פיקוח במוסדות החינוך.</p>	<p>קביעת תוכנית ניסויית לבתי ספר נקיים מעישון</p>	6