

יש לך סיגריות? המס עליהן הורג אותי

תמיר שאנן* וגיא אזולאי**

נושא איכות הסביבה זכה בשנים האחרונות למקום של כבוד בסדר היום הציבורי במדינת ישראל. הדיון בנושא זה התמקד על פי רוב בעלויות השליליות שהתנהגויות שונות יוצרות הגורמות לנזקים סביבתיים (עלויות שליליות שהמזיקים או המזהמים נושאים בהן לכל היותר באופן חלקי). עם זאת, למרות ההשלכות החמורות של עישון על איכות הסביבה, הדיון הציבורי בעישון מוצרי טבק התמקד דווקא בנזקים הבריאותיים שמסב העישון על המעשנים. רשימה זו סוקרת בקצרה את הנזקים הסביבתיים והבריאותיים הנובעים מעישון והמטילים עלויות נכבדות על הציבור בישראל. למרות זאת, בדומה למחוקקים במדינות רבות אחרות, גם המחוקק בישראל בחר שלא לאסור לחלוטין עישון של מוצרי טבק. חלף זאת, בחר המחוקק להגביל את העישון בספֶּה הציבורית ולהטיל מסים ייעודיים שיגרמו להעלאת מחיר מוצרי הטבק, בין היתר, כדי לצמצם את היקף התופעה. ברשימה זו ננסה לבחון עד כמה מסים המוטלים על מוצרי טבק המכונים "מסים מאחים" או "מסים פיגויאנים" או "פיגויאנים" מסייעים בצמצום היקף התופעה, או לכל הפחות בהטלת עלויות על המזהמים ובכך להפנמת נזקיהם. עוד נדון בהשלכות החלוקתיות הנובעות ממסים אלה.

מבוא. א. תופעת העישון והשימוש במוצרי טבק; 1. כללי; 2. השפעות שליליות הכרוכות בעישון מוצרי טבק; 3. ניקוטין כחומר ממכר; 4. היקף עישון מוצרי טבק בישראל. ב. המערכה המשפטית בנגע העישון והירתמותה לצמצום צריכת מוצרי הטבק. ג. רתימת מערכת המס במערכה בנגע העישון ובצמצום צריכת מוצרי הטבק; 1. המס על מוצרי הטבק בישראל; 2. מי נושא בנטל המס על מוצרי טבק בישראל?; 3. השפעות חלוקתיות של מס על סיגריות; 4. סיכום ביניים. ד. משפט משווה; 1. ארצות-הברית; 2. אוסטרליה; 3. סין; 4. סיכום ביניים. ה. דין רצוי; 1. רתימת מערכת המס למערכה בנגעי עישון מוצרי טבק; 2. נטל המס הרצוי ותמהילו (אחוזי או קבוע); 3. ביטול פטורים ממס ומניעת

* דוקטור, מרצה בבית הספר למשפטים ע"ש חיים שטריקס, המסלול האקדמי, המכללה למינהל.
** בוגר תואר ראשון (בהצטיינות) במשפטים בבית הספר למשפטים ע"ש שטריקס, המסלול האקדמי המכללה למינהל.

המחברים מודים לעמוס ולטובה האוזנר, לפרופ' יורם עדן, לפרופ' יורם רבין, לד"ר עידו באום ולאורי גולדפריד על הערותיהם המועילות לטיטת הרשימה. המחקר נערך בסיוע מענק שניתן על ידי קרן המחקר של בית הספר למשפטים ע"ש חיים שטריקס, המסלול האקדמי, המכללה למינהל.

הטבות מס מיצרני מוצרי טבק מקומיים; 4. הצמדת ההכנסה ממסים למלחמה בנגע השימוש במוצרי הטבק. סיכום.

מבוא

זה שנים רבות זוכה העישון למקום של כבוד בסדר היום הציבורי בישראל. עם זאת, עיקר הדיון בעישון מוצרי טבק בכלל וסיגריות בפרט, מתמקד בנוזקים שמסב העישון לבריאותם של המעשנים. בשנים האחרונות נסב הדיון גם לנוזקים הבריאותיים של אנשים הנחשפים לעישון לאורך תקופה ממושכת (המכונים על פי רוב מעשנים פסיביים). עם זאת, כמעט שלא מתקיים דיון ציבורי בנוגע לנוזקים העקיפים שהעישון גורם לאיכות הסביבה.

כך, למשל, גידול הטבק – שהוא צמח עשבוני חד-שנתי ממשפחת הסולניים, הרגיש מאוד למזיקים שונים – או ייבושו מצריכים כריתת עצים בהיקפים עצומים. בנוסף, מדי שנה מיוצרות טריליוני סיגריות המגולגלות בנייר שהפקתו מחייבת אף היא כריתה מסיבית של עצים. ניירות אלה נשרפים ומתכלים במהלך העישון עצמו. כפועל יוצא ייצור מוצרי הטבק בכלל והסיגריות בפרט הוא אחד הגורמים להכחדת יערות ולזיהום אוויר.¹

בנוסף, תופעה גלובלית מוכרת הנובעת, אף שאינה הכרחית, מעישון סיגריות היא השלכת בדלי הסיגריות מחוץ למתקני האשפה. על פי הערכות המשרד לאיכות הסביבה, בישראל נצרכות מדי שנה כשמונה מיליארד סיגריות שלמעלה משלושה רבעים מהן מושלכות מחוץ למתקני אשפה.² השלכת בדלי סיגריות אלה גורמת לנוזקים שונים: ראשית, בדלי הסיגריות עשויים לרוב מצלולוזה אצטית המכיל ריכוז גבוה של רעלים וחומרים מסרטנים שהתכלותם עשויה לארוך עד חמש-עשרה שנים והגורמים לזיהום הסביבה במשך תקופה ממושכת; שנית, אחוז לא מבוטל מתוך בדלי הסיגריות המושלכים מחוץ למתקני אשפה נשטפים במי גשמים ומזהמים מקורות מים או קרקע;³ שלישית, בדלי הסיגריות המושלכים מחוץ למתקני אשפה מהווים מפגע מסוכן לתינוקות ולבעלי חיים העלולים לבלוע אותם. מדי שנה מאות בדלי סיגריות גורמים להרעלת בעלי חיים ופעוטות.⁴ כך, למשל, מדברי ההסבר להצעת החוק למניעת העישון במקומות ציבוריים והחשיפה לעישון עולה כי בשנת 2011 בישראל, הגיעו 64

1 Helmut J. Geist, *Global Assessment of Deforestation Related to Tobacco Farming*, 8 TOB. CONTROL 18 (1999).

2 משרד הבריאות **צמצום הזיהום מבדלי סיגריות** (26.7.2011) shituf.gov.il/discussion/451.
3 כאשר בדל הסיגריה בא במגע עם מים, החומרים הרעילים שנספגו במהלך העישון משתחררים לסביבה ומזהמים אותה. Thomas E. Novotny & Elli Slaughter, *Tobacco Product Waste: An Environmental Approach to Reduce Tobacco Consumption*, 1 CURRENT ENVTL. HEALTH REP. 208 (2014).

4 Thomas E. Novotny et al., *Tobacco and Cigarette Butt Consumption in Humans and Animals*, 20 TOB. CONTROL 17 (2011).

יש לך סיגריות? המס עליהן הורג אותי

ילדים לבתי חולים עקב בליעת בדלי סיגריות בגני משחקים או בבית.⁵ בנוסף, בדלי סיגריות מהווים אחד הגורמים המשמעותיים לשרפות. בשנה האחרונה נפטרו כחריסר בני אדם משרפות בבתי מגורים בשל סיגריות, ובעולם נפטרים מאות בני אדם נוספים.⁶ כמו כן, ישנם מחקרים רבים המצביעים על קשר ישיר בין עישון מוצרי טבק לנזקים בריאותיים ולעלייה בשיעור התחלואה. כך, למשל, מחקרים רבים מצביעים על כך שעישון פוגע במערכות הנשימה, במערכות כלי הדם והלב, מעלה את הסיכון לחלות במחלות סרטן שונות ופוגע בפוריות. בדומה לכך, בשנים האחרונות מחקרים רבים מצביעים על כך שהיחסות לעשן סיגריות במשך תקופה ממושכת מסוכנת אף היא לבריאות. על פי מחקרים אלה, חשיפה ממושכת לעשן סיגריות פוגעת במערכות הנשימה ומעלה את הסיכון למוות בעריסה.⁷ בשנים האחרונות, מתוך מודעות הולכת וגוברת לנושא איכות הסביבה, אימץ המחוקק שורה של צעדים שנועדו להפחית את זיהום האוויר, המים והקרקע בישראל. במסגרת צעדים אלה רתם המחוקק את מערכת המס למען הגשמת מטרה זו, בעיקר באמצעות הנהגת תמריצים חיוביים המפחיתים את נטל המס הרגיל לנישומים אשר פועלים להקטנת הפגיעה באיכות הסביבה. כך, לדוגמה, תוקנו תקנות הפחתה⁸ וניתנה ליצרני אנרגיה האפשרות לתבוע פחת מואץ ביחס למתקני אנרגיה מתחדשת. בדומה לכך אומצו תמריצי מס לרוכשי כלי רכב "ירוקים" הפועלים על אנרגיה חשמלית ולא על דלקים.⁹ בה בעת הכביד המחוקק את נטל המס המוטל על צריכת מוצרים המייצרים זיהומים שונים דוגמת דלקים וטבק.¹⁰ מס על צריכת מוצרי טבק לעישון הוטל בישראל למן הקמת המדינה ואף קודם לכן. מעניין להיווכח כי בימיה הראשונים של המדינה, בעיצומה של מלחמת העצמאות, התפתחה מועצת המדינה הזמנית פעמים מספר לתיקון החקיקה שמכוחה התאפשרה הטלת מס על צריכת מוצרי

- 5 דברי ההסבר להצעת החוק למניעת העישון במקומות ציבוריים והחשיפה לעישון (תיקון – איסור עישון בגן שעשועים ציבורי לילדים), התשע"ד–2013; פרוטוקול מס' 730 של ישיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, הכנסת ה-18, 7 (19.6.2012).
- 6 משרד הבריאות דו"ח שר הבריאות על העישון בישראל 2014 62 (2015) www.health.gov.il/PublicationsFiles/smoking_2015.pdf (להלן: דו"ח שר הבריאות 2014); על פי דו"ח של רשות הכבאות וההצלה האמריקנית, בדלי הסיגריות מהווים אחד מהגורמים העיקריים לשרפות, לפגיעה ולהרג של מאות אנשים מדי שנה, ולנזקי רכוש. כך, למשל, בשנת 2011 פרצו כ-90,000 שרפות שנגרמו בשל בדלי סיגריות. שרפות אלה גרמו למוותם של 540 אנשים, לפגיעתם של 1,640 אנשים ולנזקי רכוש ישירים בשווי של 621 מיליוני דולרים. ראו JOHN R. HALL JR., THE SMOKING-MATERIAL FIRE PROBLEM (2013).
- 7 משרד הבריאות דו"ח שרת הבריאות על העישון בישראל 2013 124 (2014) www.health.gov.il/PublicationsFiles/smoking_2013.pdf (להלן: דו"ח שרת הבריאות 2013).
- 8 תקנות מס הכנסה (פחת) (תיקון), התש"ע–2010, ק"ת 1122; תקנות מס הכנסה (פחת) (תיקון), התשע"ה–2015, ק"ת 1389.
- 9 כך למשל נקבעו שיעורי מס קנייה מופחתים לכלי רכב בעלי הנעה אלטרנטיבית (היברידית או חשמלית), כדי להמשיך לעודד חדירה של כלי רכב אלה לשוק. לעיון בהמלצות הוועדה למיסוי "ירוק" ראו: משרד האוצר, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, משרד התשתיות והמשרד להגנת הסביבה דו"ח הוועדה הבין-ממשלתית ל"מיסוי ירוק" (2008) Media.mot.gov.il/PDF/HE_RECHEV/MisuiYarok.pdf.
- 10 חוק מס קניה (טובין ושירותים), התשי"ב–1952 והצווים שהותקנו מכוחו.

טב.ק.¹¹ בדומה לכך מרשים לא פחות המספר הרב של הצווים שפורסמו על ידי ממשלות ישראל לדורותיהן בנושא זה.¹² נראה כי מס על שימוש במוצרי טב.ק. הוטל אמנם במקור מתוך מטרה לממן את תקציב המדינה, אך במהלך השנים – ככל שעלתה המודעות לנזקים הישירים והעקיפים הנובעים משימוש במוצרי טב.ק. – נרתמו מערכת המשפט בכלל ומערכת המס בפרט למאבק להפחתת השימוש במוצרי טב.ק. למרות זאת, במהלך המחקר שביצענו נדהמנו לגלות עד כמה השיח המחקרי בנושא זה בישראל דל.¹³ מטרת רשימה זו לבחון אם ראוי לרתום את מערכת המס לצמצום השימוש במוצרי טב.ק., ועד כמה, אם בכלל, אפקטיבי מיסוי זה בצמצום השימוש במוצרי טב.ק. ובהטלת עלויות על המזהמים שייצעו בהפנמת נזקיהם.

הפרק הראשון ברשימה זו סוקר את המידע שאספנו בנוגע להשלכות השימוש במוצרי טב.ק. ומציג את נתוני השימוש במוצרים אלה בישראל. **הפרק השני** בוחן את הכלים המשפטיים העיקריים (פרט להטלת מס על מוצרי הטב.ק.) שאימץ המחוקק בניסיונותיו להביא לצמצום השימוש במוצרי טב.ק. **הפרק השלישי** בוחן אם ראוי לרתום את מערכת המס למאבק להפחתת השימוש במוצרי טב.ק. במסגרת פרק זה ננסה לבחון באופן ביקורתי עד כמה ההסדר המשפטי שאומץ בישראל (כפי שתוקן במהלך השנים) אפקטיבי בצמצום השימוש וב"גלגול" העלויות שנזקי העישון יוצרים על המזהמים. **הפרק הרביעי** בוחן את השימוש שעושות מדינות מפותחות ומתפתחות במערכות המס שלהן בכל הנוגע לצריכת מוצרי טב.ק. בפרק זה בחרנו שלוש מדינות: ארצות-הברית, שהייתה בין המדינות הראשונות להטיל מס זה; אוסטרליה, שהצליחה להפחית את שיעור השימוש במוצרי טב.ק. באופן יוצא דופן בפרק זמן קצר למדי; וסין, כמדינה מתפתחת שמיסוי העישון בה רחוק לדעתנו מלהשביע רצון כמו גם היקפי צריכת מוצרי טב.ק. **הפרק החמישי** מציג את המודל הראוי לדעתנו להטלת מסים מאחים על מוצרי טב.ק. בין היתר, בהתייחס למודלים שאומצו במדינות השונות; **הפרק השישי** והאחרון ברשימה זו נוגע להשלכות החלוקתיות שבהטלת המיסוי על הטב.ק. ומציע פתרונות לחלוקתו מחדש.

11 פקודת מסי מכס ובלו (שינוי תעריף) (תיקון מס' 45), התש"ט-1949, ע"ר 114; חוק לתיקון פקודת הטב.ק. (תיקון מס' 6), התש"ט-1948, ע"ר 44; פקודת הארכת תוקף של תקנות שעת חירום (מסי מכס, מסי בלו (אקסיוז) על משקאות משכרים, ומסי בלו (אקסיוז) על טב.ק.) (תיקון מס' 35), התש"ח-1948, ע"ר 84; תקנות שעת חירום (מסי בלו (אקסיוז) על טב.ק.), התש"ח-1948, ע"ר 26 ומעבר לכך עודכנו צווי מסי מכס ובלו מכוח פקודת הטב.ק.

12 כך, למשל, צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין (תיקון מס' 13), התשע"ג-2013, ק"ת 100; צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין (תיקון מס' 37), התשע"ב-2012, ק"ת 1206; צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין (תיקון מס' 23), התשע"ב-2012, ק"ת 1034; צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין, התשע"ב-2012, ק"ת 77; צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין (תיקון מס' 14), התשע"ב-2011, ק"ת 28 וכדומה.

13 אמציה גינת "האם יש הצדקה למס קניה גבוה על סיגריות?" הרבעון הישראלי למיסים 104 (1999); אריה עובדיה "מסים על סיגריות – השוואה בינלאומית" הרבעון הישראלי למיסים כג 124 (1995).

יש לך סיגריות? המס עליהן הורג אותי

א. תופעת העישון והשימוש במוצרי טבק

1. כללי

זה מאות שנים משתמשת האנושות במוצרי טבק למיניהם. אף על פי שאין תיעוד מדויק בדבר מקור השימוש במוצרי טבק, נהוג להאמין כי הוא החל בדרום אמריקה ובמרכזה, בקרב האוכלוסייה המקומית אשר השתמשה בטבק בכלל ובעישון טבק כחלק מהפולחן הדתי או כאמצעי לריפוי. חשיפה ראשונה לתופעת העישון ב"עולם הישן" מחוץ לאזור דרום אמריקה ומרכזה מיוחסת למסעותיו של כריסטופר קולומבוס לגילוי "העולם החדש". בשנת 1612, כמאה ועשרים שנים לאחר מכן, היה זה ניסיונו המוצלח של ג'ון רולף לגדל עלי הטבק בוורג'יניה שהביא להתפשטות זרעי הטבק ליבשת אירופה. השימוש במוצרי טבק הפך פופולרי והתפשט ברבות השנים באירופה ומשם לעולם.¹⁴

בדומה לכך, הסיגריה במתכונתה המוכרת – הנעוצה בפיותיהם של מאות מיליוני אנשים ברחבי העולם – הומצאה ככל הנראה על ידי אירופים בני מעמד בינוני ונמוך, שלא היה באפשרותם לרכוש טבק ובשל כך נאלצו ללקט שאריות טבק שהותירו אחריהם בני אצולה ויחידים בעלי אמצעים. שאריות טבק אלה נאספו, גולגלו בנייר ומאוחר יותר נהגו לעשנם.¹⁵ למרות השימוש הרב בטבק במהלך שנים אלה, רק במהלך המאה התשע-עשרה הוקמו מפעלי הסיגריות הראשונים. בתחילת המאה העשרים במהלך תקופת מלחמות העולם עלתה משמעותית הדרישה לסיגריות.¹⁶

על פי מחקרים שונים, סיגריות, על סוגיהן השונים, נמכרות בתפוצה רחבה ביותר בכל העולם. לפי הערכות עדכניות, מספר המעשנים האקטיביים והפסיביים בעולם עומד על למעלה ממיליארד בני אדם (כ-40% מבין הגברים וכ-10% מבין הנשים, וגרוע מכך אף ילדים ופעוטות השוהים במחיצת מעשנים בבית, במכונית ובאוויר הפתוח שואפים את העשן באופן פסיבי), הצורכים למעלה מ-5000 מיליארד סיגריות מדי שנה.¹⁷

בישראל, על פי הנתונים העדכניים ביותר שנאספו, אחוז המעשנים בקרב בני 21 שנה ומעלה הוא 19.8% (כל גבר רביעי מעשן וכל אישה שביעית מעשנת). מרבית הגברים צורכים בין עשר לעשרים סיגריות ביום ואילו כמחצית מהנשים צורכות בין עשר לעשרים סיגריות ביום והמחצית הנוספת צורכת פחות מעשר סיגריות ביום. הגיל הממוצע להתחלת עישון סיגריות הוא שמונה-עשרה בקרב גברים ועשרים ואחת בקרב נשים.¹⁸

14 Samuel Eliot Morison, *The Oxford History of the American People* 52 (1965); מרדך הבריאות דו"ח הוועדה הציבורית לצמצום העישון ונוקיו 2 (2010) www.old.health.gov.il/download/pages/smokeReport_290511.pdf (להלן: דו"ח הוועדה הציבורית לצמצום העישון ונוקיו).

15 שם.
16 World Health Organization, *Tobacco*, WHO (July 6, 2015) www.who.int/mediacentre/factsheets/fs339/en.

17 שם; בן עמי סלע "על נוקי עישון: פעיל, פסיבי והתמכרות" במה 19, 10, 13 (2012).

18 דו"ח שר הבריאות 2014, לעיל ה"ש 6, בעמ' 11–12.

2. השפעות שליליות הכרוכות בעישון מוצרי טבק¹⁹

צריכת מוצרי טבק בכלל ועישון סיגריות בפרט הם מקור לחומרים רעילים לגוף האדם המהווים גורם משמעותי לעלייה בתחלואה הגופנית ולפגיעה באיכות החיים. בספרות הרפואית זוהו מאות מרכיבים רעילים הנפלטים מסיגריה בוערת. החומרים הרעילים העיקריים הם: פחמן חד-חמצני (הנקשר מהר יותר להמוגלובין במקום חמצן); עטרן (זפת) החודר לריאות וגורם לירידה בתפקוד הריאות ולעלייה בסיכון ללקות במחלות סרטן; חומרים רעילים שונים ובהם ציאניד, ארסן, מתכות כבדות ותרכובות ארומטיות, אשר גורמים לשחרור של רדיקלים חופשיים וחומרים רדיואקטיביים האחראיים אף הם לתחלואות שונות, שהעיקרית שבהן היא סרטן הריאה,²⁰ ולמחלות נשימתיות נוספות,²¹ לסרטן השחלות,²² לסרטן הדם,²³ לפגיעה במערכות הרבייה²⁴ ולהעלאת הסיכון למחלות לב.²⁵

בישראל מתים מדי שנה כ-8,000 אנשים כתוצאה מעישון (לשם השוואה, בארצות-הברית מתים מדי שנה כ-480,000 אנשים, באירופה כ-650,000 אנשים ובאוסטרליה שביצעה רפורמות מקיפות בנושא זה פחתה התמותה באופן ניכר ועומדת כיום על כ-15,000 אנשים). מתוך אותם 8,000 ישראלים, כ-7,247 מתים כתוצאה מעישון אקטיבי וכ-818 מתים כתוצאה מעישון פסיבי הנובע מחשיפתם לעשן סיגריות ולמוצרי טבק אחרים.²⁶

19 סלע, לעיל ה"ש 17, בעמ' 10.

20 Konstantin E. Bauman, *On the Future of Applied Smoking Research: Is it Up in smoke?*, 82 AM. J. PUB. HEALTH 14 (1992); Majid Ezzati & Alan D Lopez, *Estimates of Global Mortality Attributable to Smoking in 2000*, 362 THE LANCET 847 (2003), www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/13678970.

21 OFFICE OF HEALTH AND ENVIRONMENTAL ASSESSMENT, OFFICE OF RESEARCH AND DEVELOPMENT & U.S. ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY, RESPIRATORY HEALTH EFFECTS OF PASSIVE SMOKING: LUNG CANCER AND OTHER DISORDERS 1-2 (1992); James L. Repace, *Tobacco Smoke Pollution*, in NICOTINE ADDICTION: PRINCIPLES AND MANAGEMENT 129 (C. Tracy Orleans & John D. Slade eds., 1993).

22 Martha L. Slattery et al., *Cigarette Smoking and Exposure to Passive Smoke and Risk Factors for Cervical Cancer*, 261 J. AM. MEDICAL ASSOCIATION 1593 (1989).

23 L.J. Kinlen & E. Rogot, *Leukaemia and Smoking Habits Among United States Veterans*, 297 BRITISH MEDICAL J. 657 (1988).

24 D. Hellberg, J. Valentin, T. Eklund & N. Staffan, *Penile Cancer: Is There an Epidemiological Role for Smoking and Sexual Behaviour?*, 295 BRITISH MEDICAL J. 1306 (1987).

25 Neal L. Benowitz, *Drug Therapy: Pharmacologic Aspects of Cigarette Smoking and Nicotine Addiction*, 319 NEW ENG. J. MED. 1318 (1988); US Department of Health and Human Services, *How Tobacco Smoke Causes Disease: The Biology And Behavioral Basis For Smoking-Attributable Disease* (2010), www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK53017/

26 Gary M. Ginsberg & Haim Geva, *The Burden of Smoking in Israel—attributable Mortality and Costs*, 28 ISRAEL J. HEALTH POL'Y RESEARCH 3, 6 (2014).

יש לך סיגריות? המס עליהן הורג אותי

3. ניקוטין כחומר ממכר

ארגון הבריאות העולמי הכיר בקושי להפסיק לעשן ורואה בהתמכרות לניקוטין מחלה כרונית. התלות בניקוטין אף מופיעה כיום במדריך האבחנתי והסטטיסטי של מחלות הנפש (IV-DSM). ב-26 באוגוסט 1996 הכריז נשיא ארצות-הברית דאז, ביל קלינטון, לאומה האמריקנית ולעולם שניקוטין הוא סם ממכר ושהסיגריות מוגדרות כ-Drug Delivering Device (DDD). מבחינה מדעית הוכר כי צריכת ניקוטין בכמויות קטנות (צריכה יומית הנמוכה מחמש סיגריות ביום) מהווה גורם מעורר למערכת העצבים, ואילו צריכת ניקוטין בריכוזים גבוהים יותר חוסמת את המעברים העצביים. מעשנים בכמויות גדולות חשים תחושות שליליות או מצוקות כאשר רמת הניקוטין בדם יורדת. מעשנים "קלים" המבקשים להפסיק לעשן אינם סובלים בדרך כלל מתסמיני גמילה. הם מדווחים על קשיים להפסיק לעשן בעיקר בהקשר של פעילויות מסוימות, כגון לאחר ארוחה או בעת שתיית אלכוהול. לעומתם, מעשנים הצורכים כמויות גבוהות יותר של ניקוטין באופן שוטף ומבקשים להפסיק לעשן מדווחים על תסמיני גמילה, בדומה לגמילה מסמים מסוכנים.²⁷

"בין 50% ל-70% מכלל המעשנים מצהירים שהיו מעדיפים להפסיק לעשן, ומדי שנה כ-40% מהמעשנים בארה"ב מפסיקים לעשן, לפחות יום אחד. מעשנים כבדים במיוחד יכולים להימנע מעישון לשעות ספורות בלבד. יתרה מכך, 80% מאלה המנסים להפסיק לעשן בכוחות עצמם חוזרים לסיגריה בתוך חודש ומדי שנה רק 3% מהמעשנים להיגמל בכוחות עצמם אכן מצליחים בכך."²⁸

כאמור, מרבית ניסיונות הגמילה מעישון סיגריות אינם עולים יפה, וזאת למרות העובדה שמרבית המעשנים מודעים לנזקי העישון, מעוניינים להיגמל ואף מנסים לעשות כן. ההערכה הרווחת היא שרק אחד מכל שלושה ניסיונות גמילה מסתיים בהצלחה, וזאת בדרך כלל לאחר שניים-שלושה ניסיונות שכשלו. כך, למשל, מספר המעשנים שפנו לקופות החולים והשתתפו בסדנאות גמילה מעישון בשנת 2014 עמד על 26,818.²⁹ עם זאת, כאמור, מרבית ניסיונות הגמילה אינם צולחים, ועל פי הערכות האגודה למלחמה בסרטן, מדי שנה רק כ-3%–4% מכלל המעשנים מצליחים להיגמל.³⁰

27 סלע, לעיל ה"ש 17, בעמ' 11–12; נעמי מי-עמי ההתמכרות לעישון סיגריות (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2003) www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m00594.pdf.

28 סלע, לעיל ה"ש 17, בעמ' 10.

29 דו"ח שר הבריאות 2014, לעיל ה"ש 6, בעמ' 14, 72–73. מספר הפונים לקופות החולים בבקשה לקבל טיפולי גמילה עומד על כ-2.6% מכלל המעשנים; בנוסף, שיעור העישון באוכלוסייה עמד בשנת 2010 על 23.7%, ושיעור הנגמלים מעישון באוכלוסייה עמד על כ-16.7%. ראו משרד הבריאות דו"ח שרת הבריאות על העישון בישראל 2012 (2013) www.health.gov.il/PublicationsFiles/smoking-2012.pdf (להלן: דו"ח שרת הבריאות 2012).

30 על פי אתר האגודה למלחמה בסרטן, "מהנתונים המצטברים בעולם עולה כי 75%–80% מהמעשנים היו רוצים להיגמל מעישון. מקרב הגברים רק כ-35% מקבלים את ההחלטה ומנסים להיגמל ומתוכם רק כ-12% מצליחים להפסיק לעשן למשך שנה או יותר. לעומת זאת, 44%

4. היקף עישון מוצרי טבק בישראל

כמות הסיגריות שנצרכה בישראל בשנת 2014 עמדה על כ-338 מיליון חפיסות. בשנים 2013, 2012 ו-2011 נצרכו כ-380 מיליון חפיסות, כ-400 מיליון חפיסות וכ-418 מיליון חפיסות, בהתאמה.³¹ ניתן לשער שחלק מסוים מהירידה נבע מההגבלות שהוטלו על מעשנים בנוגע לעישון בספירה הציבורית, כמו גם מהעלאת שיעורי המס על מוצרי הטבק, אשר הביאה להתייקרות משמעותית במחיר המוצר הסופי לצרכן. בהקשר זה, מרתק לראות כי עם העלאת המיסוי על הסיגריות יותר ויותר מעשנים זנחו את הסיגריות התעשייתיות והחלו לרכוש טבק לגלגול עצמי של סיגריות, שהמיסוי עליו נמוך מהמיסוי המוטל על סיגריות תעשייתיות (היקף צריכת טבק לסיגריות לא מעובדות עלה בחמש השנים האחרונות באלפי אחוזים, וההערכות הן שנתח השוק של טבק לגלגול עצמי מכלל שוק הסיגריות עומד על כ-10% שהם כ-34 מיליון חפיסות).³²

בנוסף, במהלך העשור האחרון ניתן לזהות ירידה משמעותית בצריכת סיגריות מייצור מקומי ובעלייה בצריכת סיגריות מיובאות.³³ ניתן לשער שהשינוי המשמעותי בדפוסי הצריכה של סיגריות בישראל נבע מרפורמות מיסוי הטבק שביצע משרד האוצר במהלך תקופה זו. נכון לשנת 2014 אחוז המעשנים בקרב בני 21 שנה ומעלה בישראל הוא 19.8% (כל גבר רביעי מעשן וכל אישה שביעית מעשנת) – מרבית הגברים המעשנים צורכים עשר עד עשרים סיגריות ביום; ובאשר לנשים המעשנות, כמחציתן צורכות בין עשר לעשרים סיגריות ומחציתן צורכות פחות מעשר סיגריות ביום.

הגיל הממוצע להתחלת עישון סיגריות הוא שמונה-עשרה בקרב גברים ועשרים ואחת בקרב נשים. פילוח הנתונים בין יהודים לבין ערבים מעלה כי היקף העישון בקרב גברים ערבים עולה על היקף העישון בקרב גברים יהודים, אולם היקף העישון בקרב נשים ערביות נמוך מהיקף העישון בקרב נשים יהודיות.³⁴

בנוסף, פילוח הנתונים לפי רמת השכלה בכל קבוצת האוכלוסייה (לפי קבוצות גיל, מין, דת וכיוצא באלה) מעלה כי עם העלייה ברמת ההשכלה חלה ירידה בשיעורי העישון.³⁵ כפועל יוצא, הרגלי צריכת מוצרי טבק בישראל, בדומה לנעשה בעולם, הוא רגרסיבי בעיקרו. היינו

מהנשים המעשנות מנסות להיגמל ו-8% מהן מצליחות להפסיק לעשן למשך שנה או יותר. לעיתים נדרשים מספר ניסיונות עד להפסקת עישון מוצלחת לטווח ארוך. ככל שמנסים יותר כך גדלים הסיכויים שהגמילה תהיה מוצלחת יותר" www.cancer.org.il/template/default.aspx?PageId=6507.

31 דו"ח שר הבריאות 2014, לעיל ה"ש 6, בעמ' 84-85.

32 שם, בעמ' 83.

33 כך, למשל, בשנת 1988 עמדה צריכת הסיגריות מייצור מקומי על כ-95%, בשנת 1998 עמד שיעור זה על 48% ובשנת 2012 עמד שיעור זה על כ-16% בלבד. ראו עובדיה, לעיל ה"ש 13; מינהל הכנסות המדינה דו"ח שנתי 2011-2012 פרק יב 285 (2013) [Ozar.mof.gov.il/hachnasot/](http://Ozar.mof.gov.il/hachnasot/doch11-12/docs/perek12.pdf) (להלן: פרק יב לדו"ח מינהל הכנסות המדינה בשנים 2011-2012).

34 דו"ח שר הבריאות 2014, לעיל ה"ש 6, בעמ' 17.

35 שם, בעמ' 20.

יש לך סיגריות? המס עליהן הורג אותי

העלייה ברמת ההשכלה וברמת ההכנסה החודשית היא ביחס הפוך להוצאה החודשית על מוצרי טבק. פערים אלה גדולים אף יותר כאשר בוחנים את שיעור ההוצאה החודשית שמוציאה אוכלוסייה זו ביחס להכנסתה החודשית למול רמת ההשתכרות. הפרק הבא ברשימה זו בוחן כיצד התגייסה המערכת המשפטית להילחם בנגע העישון לצמצום השימוש במוצרי הטבק. עוד ננסה לתהות עד כמה יעילים הכלים המשפטיים שבהם עושה שימוש מערכת המשפט בישראל נגד תופעה זו.

ב. המערכה המשפטית בנגע העישון והירתמותה לצמצום צריכת מוצרי הטבק

בישראל, עישון מוצרי טבק שבהם ניקוטין אינו אסור בחוק (משמע, איננו עברה פלילית). בשנת 1998 הגישה ההסתדרות הרפואית בישראל (הר"י) עתירה לבג"ץ שעניינה בקשה להכריז על הניקוטין ומוצרי טבק כסמים מסוכנים. בית המשפט העליון הקפיא את הדיון בעתירה ובמקומו הקימה הממשלה ועדה ציבורית לבדיקת הדרכים לצמצום העישון ולהפחתת נזקיו בראשות השופט אלון גילון, ז"ל. הוועדה אמנם קיימה מספר ישיבות במשך תקופה ממושכת, אולם בסופו של דבר התפזרה מבלי שפרסמה המלצות או דו"ח המסכם את ממצאי עבודתה.³⁶ לפיכך, אף שלכאורה רתימת המשפט הפלילי לצמצום השימוש במוצרי טבק עשויה הייתה להיות בעלת הרתעה אפקטיבית מסוימת, לא נעשה בכלי זה שימוש בנוגע לעישון עצמו.³⁷

36 על החלטת מחיקת העתירה ראו בג"ץ 3423/98 הסתדרות הרפואית בישראל נ' שר הבריאות (פורסם בנבו, 14.9.2004).

37 הגם שלכאורה ניתן היה להעמיד לדין יצרני מוצרי טבק, מוכרי מוצרי טבק ומעשנים בעברת ההריגה, בפועל הדבר לא נעשה. עברת ההריגה, הקבועה בס' 298 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, מורה כי: "הגורם במעשה או מחדל אסורים למותו של אדם, יאשם בהריגה, ודינו – מאסר 20 שנה". לפיכך, על מנת להרשיע בהריגה, נדרש להוכיח את המרכיבים הבאים: יסוד עובדתי (מעשה או מחדל אסורים), יסוד נפשי, תוצאה (מותו של אדם) וקשר סיבתי בין היסוד העובדתי לתוצאה, הכולל קשר סיבתי עובדתי וקשר סיבתי משפטי. אנו מניחים כי הסיבה העיקרית לאי-העמדתם לדין פלילי של הגורמים האחראים על ייצור מוצרי טבק, מכירתם או עישונם בעברת ההריגה נוגעת לשיקולי מדיניות, כמו גם לקושי בהוכחת הקשר הסיבתי בין היצרנים או המשווקים לבין מותו של המעשן (האקטיבי או הפסיבי). לדיון מקיף בסוגיית הקשר הסיבתי במשפט הפלילי ראו דנ"פ 404/13 פלוני נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 15.4.2015). בעניין פלוני נבחנה שאלת אחריותו הפלילית של אדם שהתחרה במרוץ מכוניות מחתרתי עם שני חברים, שאיבדו את השליטה במכונית שבה ישבו, סטו מהכביש, נפגעו ומצאו את מותם. בית המשפט העליון הכריע כי בעברת ההריגה (שהיא עברה תוצאתית הדורשת מחשבה פלילית), בהנחה שניתן להוכיח מודעות סובייקטיבית של הנאשם לאפשרות גרימת התוצאה, מתייתר הצורך להידרש לבחינת הקשר הסיבתי המשפטי. בפרפרזה לענייננו, במקרים שבהם המעשן יכול היה לצפות את התוצאות הקטלניות מעישון מוצרי טבק, אין לייחס ליצרני מוצרי הטבק או למשווקיהם אחריות פלילית, כיוון שלא קיים קשר סיבתי בין פעולותיהם המזיקות לבין עישון מוצרי הטבק. לגישה שונה הגורסת שניתן לייחס אחריות פלילית ליצרניות מוצרי הטבק ראו מאמרם של ליברמן וקלוף Jonathan Liberman & Jonathan Clough, *Corporations That Kill: The Criminal Liability of Tobacco Manufacturers*, 26 CRIM. L.J. 1 (2002), Ash.org/wp-content/uploads/2015/03/

בהנחה שעישון מוצרי טבק אכן גורם נזקים קטלניים, נשאלת השאלה אם המשפט הפרטי בכלל ודיני הנזיקין בפרט עשויים להשיג הרתעה מפני עישון מוצרי הטבק או לכל הפחות לגרום למזיקים להפנים את העלויות או הנזקים המוחצנים על ידיהם לחברה או לפרטים בחברה ובכך אולי לצמצם את הפעילות המזיקה או לכל הפחות להימנע מהתנהגות בלתי-יעילה.³⁸

”סיכון הנזק שיוצרת התנהגות מהווה ‘השפעה חיצונית שלילית’ על פי תאוריה זו כאשר המזיק בכוח איננו מביאו בחשבון, דהיינו כשזה אינו רואה בסיכון הנזק חלק ממחיר פעילותו. במקרים אלה נוצר פער בין העלות הפרטית של הפעילות למזיק (private cost) לבין העלות החברתית של הפעילות (social cost). העלות החברתית כוללת את סיכון הנזק הבלתי יעיל לניזוק אך לא כך העלות הפרטית, שכן המזיק ‘מחציץ’ (externalizes) סיכון נזק זה ואינו רואה בו חלק ממחיר פעילותו. תפקיד דיני הנזיקין, לפי הגישה הכלכלית, הוא ‘להפנים’ (internalize) אל המזיק בכוח את עלות הנזק המוחצן על ידיו ובכך לסגור מבחינתו את הפער בין העלות הפרטית של פעילותו יוצרת-סיכון-הנזק לבין עלותה החברתית של פעילות זו. הפנמה זו אמורה להיעשות באמצעות הטלת אחריות בנזיקין. החשש של נשיאה באחריות לנזק יגרום למזיק בכוח לראות

Liberman_criminal_liability_paper.pdf; חלף איסור מוחלט להשתמש במוצרי טבק בחר המחוקק לאסור מכירת מוצרי טבק לקטין. ס’ 8א לחוק הגבלת הפרסומת והשיווק של מוצרי טבק, התשמ”ג–1983 מעגן איסור זה. ואולם המחוקק הסתפק בהטלת עונש כספי על מי שעובר על איסור זה. פרט לכך, גם אילו היה בוחר המחוקק לאסור את השימוש במוצרי טבק, בדומה לאיסור השימוש בסמים מסוכנים, ספק עד כמה איסור זה היה מונע לחלוטין שימוש בחומרים אלה. כך, למשל, צריכת קנביס (שלא למטרה רפואית הנעשית בהיתר) אסורה על פי פקודת הסמים המסוכנים [נוסח חדש], התשל”ג–1973. עם זאת, על פי סקר אפידמיולוגי שערכה הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול בשנת 2009, כ-9% מכלל האוכלוסייה הבוגרת בישראל צרכה קנביס שלא בהיתר. בהקשר זה יש לזכור כי בישראל ככל הנראה כ-20% מהאוכלוסייה צורכת מוצרי טבק ולו היו מאמצים איסור שימוש במוצרי טבק בחקיקה, ספק עד כמה היה זוכה איסור זה ללגיטימיות באוכלוסייה. ראו רחל בר-המבורגר, יעקב אזרחי, אילן רוזינר ורונית ניראל השימוש בחומרים פסיכואקטיביים בקרב תושבי מדינת ישראל www.antidrug.gov.il/download/files/%D7%A1%D7%A7%D7%A8%20%D7%90%D7%A4%D7%99%D7%93%D7%9E%D7%99%D7%95%D7%9C%D7%95%D7%92%D7%99%207.pdf, להבדיל, סחר לא חוקי בטבק מהווה עברה פלילית, ולמרות זאת, על פי הערכות שונות, כ-5% מכלל מוצרי הטבק הנסחרים בישראל, מקורם אינו חוקי. ראו אילנית חיות “שוק הסיגריות הפיראטי משגשג: 5 שקלים לחפיסת קאמל” גלובס 9.6.2014 <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=9.6.2014>; בשנת 2014 סיכלו עובדי המכס ניסיונות הברחה של כ-41 טון של טבק לגלגול ולנרגילות וכ-1.7 מיליון חפיסות סיגריות. ראו דו”ח שר הבריאות 2014, לעיל ה”ש 6, בעמ’ 98. בהקשר זה יובהר כי הרתעת השוק מתייחסת לפעילות יוצרת הנזקים כאל “מוצר” ול”צרכן” הפעילות כיוצר הנזק. לפיכך, בכל הנוגע להשגת הרתעת שוק באמצעות דיני הנזיקין, נראה שהן יצרני הסיגריות והיבואנים והן המעשנים האקטיביים ייחשבו מזיקים. למרות זאת, יצרני הסיגריות והיבואנים הם אלה הנתפסים על פי רוב כמזיקים, ואילו המעשנים האקטיביים נחשבים כניזוקים ולא כמזיקים.

38

יש לך סיגריות? המס עליהן הורג אותי

בסיכון הנזק, שללא האחריות היה מוחצן על ידיו, חלק ממחיר פעילותו.
'הפנמה' זו תמריץ אותו להימנע מהתנהגות בלתי יעילה ובכך יושג האפקט
המתבקש של הרתעה יעילה".³⁹

ההנחה העומדת בבסיס הטלת אחריות בנוזיקין על המזיקים מניחה שכל מזיק ינסה כמיטב יכולתו להפחית נזקים אלה למינימום, שכן אחרת הוא יאלץ לשאת בעלויות של פעילותו יוצרת הסיכון ובכך תושג נקודת האופטימום המצרפית לחברה. אולם כדי לאמץ כללים שיטילו את מלוא עלויות הנזקים על המזיקים באשר הם, נדרשים המזיקים והניזוקים לדעת מידע מלא על נזקי הפעילות, על עלויות אמצעי הזהירות ועל השפעתם של אמצעים אלה על הנזקים. ברם, על פי רוב מידע זה אינו בנמצא. משכך, תביעות בגין נזקי עישון מציבות אתגר של ממש בפני דיני הנזיקין המסורתיים. כפי שהיטיב לתאר זאת המשנה לנשיאה ריבלין:

"קשה להכחיש כי דיני הנזיקין המסורתיים והדוקטרינות המקובלות שהתפתחו עקב בצד אגודל במשך מאות ואלפי שנים, מתקשות לטפל בחלק מהנזקים שמזמן לפתחנו העידן המודרני וביניהם 'עוולות המוניות' דוגמת נזקי עישון".⁴⁰

את האתגרים המשפטיים העומדים בפני דיני הנזיקין המודרניים בהקשרים אלה ניתן לסווג לשלוש קבוצות עיקריות: (א) קושי בהוכחת הקשר הסיבתי בין המזיק לבין הנזק;⁴¹ (ב) קושי בהגדרת המזיק (בנוגע למעשן אקטיבי שעישן סיגריות שונות במהלך חייו בכלל וקל וחומר בנוגע למעשן פסיבי שכלל לא עישן);⁴² ו- (ג) קושי בפעולה קולקטיבית של הניזוקים כנגד מספר מעוולים (יצרני ויבואני מוצרי טבק).⁴³

כפועל יוצא, הבעיה ברתימת דיני הנזיקין ביצירת הרתעה אופטימלית ובהטלת מלוא נזקי העישון על המזיקים נובעת מכמה גורמים: ראשית, מהקושי בהוכחה שהנזקים נבעו מהעישון ולא מסיבות אחרות שבינן לבין עישון אין ולא כלום; שנית, מריבוי יצרני מוצרי הטבק לעישון. מכך נגזר בעצם הקושי ביכולת לזהות את היצרן הספציפי שעישון מוצריו גרם לנזק הספציפי או ללקות הספציפית של הניזוק. אמנם לקושי זה הוצע פתרון אפשרי שעניינו הטלת אחריות נזיקית על כל היצרנים הרלוונטיים לפי נתח השוק שלהם. עם זאת, גם בפתרון אפשרי זה קושי מסוים כיוון שבמהלך השנים השתנה נתח השוק של היצרנים, ובדומה לכך גם הרגלי צריכת

39 ישראל גלעד דיני נזיקין – גבולות האחריות כרך א 114 (2012).

40 דנ"א 6181/11 שירותי בריאות כללית נ' *Brown and Williamson Tobacco Corp*, פס' 5 לפסק דינו של המשנה לנשיאה ריבלין (פורסם בנבו, 26.1.2012) (להלן: עניין שירותי בריאות כללית).

41 גם בהנחה שהתובע לא יתקשה להוכיח קשר סיבתי בין עישון למחלות קטלניות, קשה להוכיח כי המחלה הספציפית שבה לקה התובע נגרמה מעישון סיגריות.

42 גם בהנחה שהצליח התובע להוכיח כי מחלתו נגרמה בשל עישון סיגריות, הואיל וסיגריות אינן מוצר אחיד, יתקשה התובע להוכיח מהי רמת האחריות של כל יצרן סיגריות. ראו אריאל פורת "אחריות קיבוצית בדיני נזיקין" משפטים כג 311 (1994).

43 לשם המחשת קושי זה ניתן לראות כי קיימות תביעות מספר של עשרות תובעים נגד יצרניות הסיגריות, וזאת למרות שבשירותי בריאות כללית מאות אלפי אנשים מעשנים ורבים מהם לקו במחלות קטלניות.

מוצרי הטבק אצל הניזוק הספציפי עשוי היה להשתנות.⁴⁴ קושי שלישי, הרלוונטי בעיקר בנוגע למעשנים "חדשים", עניינו בצורך של התובע בתביעה נזיקית להוכיח כי מוצר הטבק לעישון הוא מוצר פגום. כלומר על התובע להוכיח אחת משתיים: לאור הידע המצוי כיום, על היצרן היה לייצר או לפתח את המוצר באופן שונה, או שעל היצרן היה להזהיר את הציבור מפני סיכונים.⁴⁵ לכן, ספק רב עד כמה יצליח ניזוק בתביעה נזיקית כנגד יצרני סיגריות אם החל לעשן בתקופה שבה הסיכונים הכרוכים בעישון היו ידועים.

"אם בוחנים את הסיגריות היום, הרי כשלעצמה אין בה ליקוי: רבים יגידו שלמרות סיכונים הנאתם ממנה גדולה דייה כדי להצדיק את הסתכנותם. כך באשר לאזהרות מפניה: נכון להיום ניתנות כנראה די אזהרות מפני סיכונים העישון, ואף ניתן להניח שהכול מודעים להם. לפיכך אני אף סבור שלא ניתן לתבוע יצרן סיגריות בגין נזק שנגרם למעשן 'חדש', שבעת שהחל לעשן ידע בדיוק מה הוא מעשן ואיזה סיכונים הוא נוטל על עצמו".⁴⁶

למיטב ידיעתנו, בשל קשיים אלה, לא קיימת פסיקה ישראלית המעניקה פיצוי לנפגעי עישון (אקטיביים או פסיביים) מיצרני סיגריות, אם כי יש להניח שיצרני סיגריות שילמו פיצויים למעשנים ולעוזבוניהם במסגרת הסדרי פשרה בין הצדדים במקביל למחיקת חלק מהתביעות שהוגשו.⁴⁷ בשל מורכבות זו התגבש בזמנו הסדר בין חברת דובק בע"מ לבין קבוצת מעשנים ניזוקים וקופות החולים מכבי שירותי בריאות ולאומית, שנדחה בסופו של יום. עיקרי ההסדר בין קופות החולים ויצרניות הסיגריות היו שחברת דובק בע"מ תשלם סכום מתקבולי מכירות עתידיות של סיגריות, בתנאי שיצרניות סיגריות נוספות תצטרפנה להסדר ושינתן ליצרניות הסיגריות פטור מוחלט מתביעות נזיקיות בעתיד של מעשנים.⁴⁸ ההסדר זכה לקיתונות של ביקורת, ובסופו של דבר בהמלצת משרד המשפטים הוחלט שלא לאמץ.

44 כך, למשל, חברת דובק שהחזיקה בנתח עיקרי בשוק הסיגריות הישראלי במשך שנים רבות ירדה מכוחה בשני העשורים האחרונים. לחלופין, ישנן דוגמאות רבות שבהן אדם עישן תקופה ממושכת שלאחריה הפסיק והמחלה הופיעה בתקופה שבה לא עישן כלל.

45 ס' 3(א)(2) לחוק האחריות למוצרים פגומים, התש"ס-1980.

46 אריאל פורת "תביעות בגין נזקי עישון: האתגר של דיני הנזיקין בעידן העוללות ההמוניות" משפטים לג 477, הערה 68 (2003) (להלן: פורת "תביעות בגין נזקי עישון"); בדומה לכך ראו בועז שנור "הקשר הסיבתי העובדתי בתביעות בגין נזקי גוף – שנגרמו מזיהומים סביבתיים" מחקרי משפט כג 559 (2007). פורת ושנור מציעים במאמריהם לחרוג מדרישות הקשר הסיבתי הפרורמליסטיות שבדיני הנזיקין המסורתיים ולאמץ הסדר המטיל אחריות על מזהמים בהתאם לנתח השוק של מזהמים אלה ולרמות הסיכון שפעילותם יוצרת.

47 ניתן לראות פסקי דין שונים שהוגשו על ידי מעשנים שלקו במחלות קשות או על ידי עוזבוניהם הדוחים טענות מסוג התיישנות שהתביעה העיקרית שבהם נמחקה, ויש להניח שמחיקת התביעה נעשתה אגב הסדר פשרה בין הצדדים.

48 "עקרונות להצעת הסדר [לעניין תביעות בתחום נזקי העישון – ת.ש.וג.א]" (1.4.2001) העתק של טיוטת ההסדר שמורה במערכת; דורית קציר הסדר חברת דובק – נפגעי העישון (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2000); עמוס האוזנר "ההחמצה הגדולה" הלשכה 57, 13 (2001); נורית ישראלי ואיריס רבינוביץ ברון "מקסם שוא" הלשכה 57, 13 (2001); גידי פרישטיק "הסדר ראוי" הלשכה 57, 14 (2001); יחיאל גוטמן "הסדר של צדק חברתי" הלשכה 57, 14 (2001). לעומת זאת,

יש לך סיגריות? המס עליהן הורג אותי

עינינו הרואות אפוא כי פרט לקושי של דיני הנזיקין לפצות מעשנים שנפגעו מעישון מוצרי טבק ולהטיל פיצוי על יצרניות הסיגריות, יש קושי גדול יותר לקבל תביעות נזיקיות שהוגשו על ידי קופות החולים. תביעותיהן של קופות החולים השונות מתייחסות לנזקים הכלכליים שנאלצו קופות החולים לספוג בשל מתן טיפול רפואי לחולים נפגעי עישון טבק. למיטב ידיעתנו תביעות אלה נדחו על ידי בתי המשפט השונים בארץ בשל היעדר עילה.⁴⁹ פתרון ביניים חלופי אימץ המחוקק בחקיקה המגבילה את העישון במקומות ציבוריים.⁵⁰ חקיקה זו מהווה עדות ניצחת להבנת המחוקק כי העישון במקומות ציבוריים מהווה מפגע המטריד את הציבור שאינו מעשן. המחוקק אסר לכאורה עישון במקומות ציבוריים.⁵¹ לשם כך קבע חובות עשה על מחזיקי המקומות הציבוריים ומפעיליהם. כך, למשל, דרש המחוקק ממפעילים אלה להציב שילוט שלפיו העישון אסור, כמו גם לנקוט פיקוח אפקטיבי לכך שאיסור העישון נאכף. המחוקק קבע כי הפרת חובות אלה מהווה לכאורה עברה פלילית, אולם העונש שקבע על עברה זו הוא קנס כספי (המכונה קנס מנהלי).⁵² המחוקק בחר להטיל את מלאכת הפיקוח והאכיפה שלא יעשו במקומות ציבוריים על הרשויות המקומיות, כל אחת בתחום שיפוטה. כדי לתמרץ רשויות אלה לאכוף את החוק נקבע

בארצות-הברית זכו הסדרי הפשרה ללגיטימציה רבה יותר. תחילה, בשנת 1997, הושגו פשרות פרטניות במסגרת התביעות המדינתיות של פלורידה, מיסיסיפי, מינסוטה וטקסס נגד יצרני הסיגריות בסכום כולל של כ-40 מיליארד דולר. שנה לאחר מכן, עם ריבוי תביעות הנזיקין, נוסח הסכם הפשרה העיקרי (The Master Settlement Agreement) שבמסגרתו התחייבו חברות הסיגריות לשלם לארבעים ושש המדינות הנותרות סכום של כ-206 מיליארד דולר עד לשנת 2025 בגין ההוצאות הרפואיות שנדרשו לשלם בטיפול המעשנים. ראו U.S. DEPARTMENT OF HEALTH AND HUMAN SERVICES, ENDING THE TOBACCO EPIDEMIC: A TOBACCO CONTROL STRATEGIC ACTION PLAN FOR THE U.S. DEPARTMENT OF HEALTH AND HUMAN SERVICES 62 (2010); וכך, THE MASTER SETTLEMENT AGREEMENT (1998) Publichealthlawcenter.org/sites/default/files/resources/master-settlement-agreement.pdf.

49 אף שבעניין שירותי בריאות כללית, לעיל ה"ש 40, נדחתה הבקשה לדיון נוסף, יש לציין כי בפסק דינו של השופטות חיות ונאור בע"א 7547/99 מכבי שירותי בריאות נ' דובק בע"מ (פורסם בנבו, 13.7.2011), נפסק כי ניתן לאמץ את מבחן ההטיה הנשנית במקרים של עוולות המוניות. דא עקא, שנכון למועד כתיבת שורות אלה נדחו בזו אחר זו תביעות שהגישו קופות החולים בישראל נגד חברות סיגריות שונות לקבלת שיפוי על הוצאותיהן בגין טיפולים רפואיים שהעניקו למבוטחיהן אשר חלו במחלות עקב עישון סיגריות. ראו אריאל פורת נזיקין כרך א 405–422 (2013).

50 החוק למניעת העישון במקומות ציבוריים והחשיפה לעישון, התשמ"ג–1983 (להלן: "החוק למניעת עישון במקומות ציבוריים").

51 על פי החוק למניעת העישון במקומות ציבוריים, מקום ציבורי נקבע כאחד מאלה: בתי קולנוע, אולמות קונצרטים, אופרה או מחול, מרפאות ובתי חולים, בתי מרקחת, אולמות קריאה, כיתות לימוד ותחבורה ציבורית, וברבות השנים התווספו מקומות נוספים לרבות מסעדות, בתי קפה ומקומות בילוי, מקומות המשמשים לפעילות גופנית או לספורט או לצפייה בפעילות ספורט, מקלטים ציבוריים, בתי תפילה וכן במקומות עבודה ציבוריים ופרטיים.

52 ס' 61 לחוק העונשין, התשל"ז–1977. עם זאת, בענייננו התיר המחוקק להטיל קנס גבוה מהקנס הקבוע בחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב–1982 ואפשר לשר המשפטים בהסכמת שר הבריאות לקבוע הגדלת סכומי הקנסות ושיעוריהם. אף שמדובר לכאורה בעברה פלילית, הואיל והחוק למניעת העישון במקומות ציבוריים נכלל מפורשות בתוספת לחוק העבירות המינהליות, התשמ"ו–1986, מקלה מערכת המשפט ככל הנראה בפלילות העבייה.

כי ההכנסות מהקנסות המושגות על מפרי החוק במקרים שבהם אכיפת החוק מתבצעת על ידי עובד הרשות המקומית תועברנה לתקציב של אותה רשות מקומית. נוסף על כך, אפשר המחוקק להגיש תובענות ייצוגיות נגד מפרי החוק, ובמהלך השנים האחרונות למרות הקושי בהוכחת קשר סיבתי בתובענות ייצוגיות בנושאי עישון,⁵³ אישר בית המשפט מספר בקשות בנושא זה.⁵⁴ להשלמת התמונה נציין כי תביעות בשל חשיפה לעישון במקומות ציבוריים מצאו דרכן לבתי המשפט גם במסגרת תביעות קטנות. כך, למשל, בעניין שמש⁵⁵ זכתה התובעת בפיצוי לאחר שנחשפה לעשן הסיגריות בעת סעודה במעון הנתבעת. העניין אף הגיע לפתחו של בית המשפט העליון נוכח חוסר שביעות רצונה של התובעת מגובה הסעד שזכתה לו (שווי הארוחה ודמי האגרה). שם נקבע כי היעדר פעולות האכיפה מצד הרשויות המקומיות בסוגיית הגבלת העישון במקומות ציבוריים, מצדיק בהכרת תביעה אזרחית מסוג זה כתביעה קטנה.⁵⁶ פסק דין זה התווה את הדרך לתביעות קטנות רבות שהוגשו בגין חשיפה לעישון במקומות ציבוריים.

במהלך השנים מאז חקיקת החוק למניעת העישון במקומות ציבוריים הוגשו עשרות כתבי אישום לבתי המשפט המקומיים ולערכאות הדיוניות, ונפסקו קנסות מנהליים בסכומים שונים.⁵⁷ בארבעה-עשר דו"חות שרי הבריאות על העישון בישראל דווח כי מדי שנה מוגשות אלפי תלונות נגד מפרי החוק למניעת העישון במקומות ציבוריים וכי הרשויות המקומיות משיתות אלפי קנסות בסכומים שונים על מפרי החוק. עם זאת, מידת האפקטיביות שבהטלת

53 פורת "תביעות בגין נזקי עישון", לעיל ה"ש 46; שנוור, לעיל ה"ש 46; פורת "אחריות קיבוצית בדיני הנזיקין", לעיל ה"ש 42. סטיבן גולדשטיין "תביעת ייצוג קבוצתית – מה ועל שום מה?" משפטים ט 416, 434 (1979); אלון קלמנט "גבולות התביעה הייצוגית בעולות המוניות" משפטים לד 301 (2004); סטיבן גולדשטיין וטליה פישר "יחסי הגומלין בין תביעות המוניות לתובענות ייצוגיות: היבטים בסדרי הדין" משפטים לג 21 (2004); מיכאל קרייני "התביעה הייצוגית בישראל – על פרשת דרכים" דין ודברים א 449 (2005). לעניין זה מעניין לציין את פסיקת בית המשפט העליון מלפני מספר חודשים בע"א 414/14 אפרתי נ' י.ע.ד. אספרסו בר בע"מ (פורסם בנבו, 11.5.2015).

54 ת"צ (מחוזי חי') 53364-11-10 טייב נ' פאב מסעדה כאמל בע"מ (פורסם בנבו, 28.8.2011); ת"צ (מחוזי מר') 4398-09-08 ליטבין נ' בלה שלומקינס בע"מ (פורסם בנבו, 30.1.2011); ת"צ (מחוזי מר') 164-12-07 שרייר נ' מהדרין בע"מ (פורסם בנבו, 24.2.2009); ת"צ (מחוזי י-ם) 38375-06-13 אליאס נ' רכבת ישראל בע"מ (פורסם בנבו, 13.5.2014); ת"צ (מחוזי מר') 45864-06-13 סוקולובסקי נ' איוובר בתי קפה בע"מ (פורסם בנבו, 4.12.2013); ת"צ (מחוזי חי') 14255-02-09 מאיוסט נ' אירווח ותיירות רמות מנשה אגודה שיתופית חקלאית בע"מ (פורסם בנבו, 2.2.2010); בש"א (מחוזי נצ') 697-09 ישראל נ' קייזר (פורסם בנבו, 28.7.2010) במסגרתו הכיר בית המשפט בתובענה כייצוגית ואישר את הסכם הפשרה בין הצדדים.

55 ת"ק 1765/05 שמש נ' פוקצ'טה בע"מ (לא פורסם).

56 רע"א 9615/05 שמש נ' פוקצ'טה בע"מ, פס' 5 לפסק דינו של השופט רובינשטיין (פורסם בנבו, 5.7.2006).

57 דו"חות שרי הבריאות בשנים האחרונות מפרטים את מאמצי האכיפה ואת הקנסות השונים שמטילות רשויות מקומיות. ראו דו"ח שר הבריאות 2014, לעיל ה"ש 6, בעמ' 70–71; דו"ח שרת הבריאות 2013, לעיל ה"ש 7, בעמ' 62–64; דו"ח שרת הבריאות 2012, לעיל ה"ש 29, בעמ' 49–55; משרד הבריאות דו"ח שר הבריאות על העישון בישראל 2011 40–41 (2012) www.health.gov.il/PublicationsFiles/smoke2011_30052012.pdf

יש לך סיגריות? המס עליהן הורג אותי

קנסות מנהליים אלה תלויה בכך שסכומי הקנסות שיושגו על מפעילי המקומות ציבוריים על שלא מנעו עישון בסביבתם יעלו על התגמול הכספי שיפיקו מהחזקתם והפעלתם של מקומות ציבוריים אלה. כלל לא ברור שאכן כך הדבר, ולמיטב ידיעתנו סוגיה זו לא נבדקה.⁵⁸ לסיכום, למרות הסיכון לבריאות מעישון מוצרי טבק ולמרות הפגיעה באיכות הסביבה שפעילות זו גורמת, עולה כי הכלים המשפטיים שסקרנו בפרק זה לוקים במגבלות רבות והם אינם אפקטיביים דיים. כך, השימוש במוצרי הטבק לא נאסר לחלוטין, והוא אינו מהווה עברה על פי חוק. בדומה לכך האיסורים ה"מעין פליליים" שנקבעו בנוגע לעישון במקומות ציבוריים או בנוגע למכירת מוצרי טבק לקטינים נאכפים במידה חלקית. גם במקרים שבהם נאכף האיסור, העונש אינו אלא קנסות כספיים מנהליים שכל הנראה תוחלת סכומם נמוכה מתוחלת התועלת שמפיקים מחזיקי המקומות הציבוריים מאי-אכיפת הוראות החוק. אף השימוש שנעשה בדיני הנזיקין בצורה של תביעות כספיות אינו חף מקשיים. עקב כך תביעות כספיות שמגישים ניוזקים או קרובי משפחותיהם נדחות בבתי המשפט השונים, ובמקרה הטוב זוכים ניוזקים אלה או עיזבונותיהם לפיצוי חלקי מיצרניות הסיגריות מחוץ לכותלי בתי המשפט, וזאת אף שבתי המשפט מכירים בסכנות הנובעות מעישון טבק ובנזקים הנובעים מכך.

"אין חולקים היום על הדעה, המבוססת על מחקרים מדעיים מוסמכים ביותר, כי עישון הסיגריות מסכן את הבריאות וגורם כל שנה למותם של המוני בני אדם ולתחלואה של בני אדם רבים עוד יותר. בעקבות הנזק לבריאות הציבור נגרם למדינה גם נזק כלכלי ניכר."⁵⁹

ואולם למערכת המשפט כלים נוספים להתמודד עם השפעות חיצוניות (המכונות החצנות) מפעילותן של החברות המסחריות המייצרות או המשווקות את מוצרי הטבק או של היחידים המעשנים מוצרי טבק שבעקבות עישון מוצרים אלה נגרמים למדינה ולפרטים רבים בחברה נזקים ניכרים.⁶⁰ מדינות רבות בחרו להתמודד עם תופעת ההשפעות החיצוניות באמצעות הטלת מסים ומתן סובסידיות על השפעות חיצוניות חיוביות. מסים אלה מכונים מסים פיגואניים/פיגואביאניים או מסים מאחים.⁶¹ הרעיון שבבסיס הטלת מסים אלה, עניינו בכך שאף אם הפיצוי אינו משתלם לניזוק, אלא לאוצר המדינה, די בכך שהמזיק ישלם פיצוי ובכך יפנים

58 עמוס האוזנר "הליכים משפטיים ככלי יעיל לקידום בריאות" במה 19, 20 (2012).
59 בג"ץ 194/88 האגודה למלחמה בסרטן נ' מינהלת ההשקעות שליד משרד התעשייה והמסחר, פ"ד מב(3) 294, 299 (1988).
60 השפעות חיצוניות אלה הן משני סוגים: חיובית או שלילית. כך, למשל, מפעל המייצר מזון, אשר במקביל לייצור המזון מזהם את הסביבה שבה הוא פועל. הזיהום בדוגמה זו היא השפעה חיצונית שלילית. דוגמה אחרת עניינה בהקמת מפעל בפריפריה באזור מוכה אבטלה. העסקה באזור מוכה אבטלה היא השפעה חיצונית חיובית.
61 ARTHUR C. PIGOU, THE ECONOMICS OF WELFARE (4th ed. 1932); Louis Kaplow & Steven Shavell, *On the Superiority of Corrective Taxes to Quantity Regulation*, 4 AM. L. & ECON. REV. 1, 4-5 (2002); Gary Lucas Jr., *Saving Smokers from Themselves: The Paternalistic Use of Cigarette Taxes*, 80 U. CINCI. L. REV. 1, 32 (2012); Viscusi W. Kip., *Cigarette Taxation and the Social Consequences of Smoking*, 9 TAX POL'Y & ECON 51 (1995)

את ההשפעה השלילית של פעילותו וינסה להימנע מזיהום "יתר". במדינת ישראל למן הקמתה ואף קודם לכן הוטל מס על שימוש במוצרי טבק. הפרק הבא יבחן את השימוש בכלי זה במערכת המס בישראל.

ג. רתימת מערכת המס במערכה בנגע העישון ובצמצום צריכת מוצרי הטבק

מפעל המייצר מזון אך הגורם למפגעים סביבתיים בפעילות הייצור לעומת מפעל אחר המעסיק עובדים באזור מוכה אבטלה הם רק שתי דוגמאות מני רבות המדגימות מקרים שבהם פעילויות מסוימות מייצרות השפעות חיצוניות חיוביות או שליליות בחברה שבה מפעלים אלה פועלים. ואולם לא כל פעילות שלה השפעות חיצוניות מחייבת התערבות ממשלתית כדי שתופנם ההשפעה החיצונית ותופחת ההשפעה החיצונית השלילית או תגדל ההשפעה החיצונית החיובית עד לנקודת שיווי משקל אופטימלית בחברה.⁶² כך, למשל, השוק עצמו יכול להימצא בנקודת שיווי המשקל האופטימלית אף ללא התערבות ממשלתית; לדוגמה, שדה תעופה הפועל בסמיכות לחווה חקלאית. על פי החוק במדינה הרלוונטית, שדה תעופה אינו רשאי לפעול בשעות הצהריים או לאחר השעה 22:00 אלא בהסכמת הדיירים הגובלים בשדה התעופה, וזאת משום שפעילות שדה התעופה מרעושה ופוגעת באיכות החיים של אלה המתגוררים בסמיכות לשדה התעופה. נניח עוד שהפעלת שדה התעופה בשעות חריגות מניבה למפעילי שדה התעופה רווח של 1,000 ש"ח. מנגד, נניח שהפגיעה באיכות החיים של החוואי הגר בסמיכות לשדה התעופה אינה עולה על 400 ש"ח. לפיכך, ובהנחה שאין איסור חוקי להפעיל את שדה התעופה בשעות חריגות, לא נופתע אם מפעילי שדה התעופה והחוואי יגיעו להסכמה שלפיה כל אימת שיופעל שדה התעופה בשעות חריגות ישולם פיצוי לחוואי בסכום שינוע בין 400 ש"ח ל-1,000 ש"ח.

לכאורה, המדינה עצמה הייתה יכולה להתערב ולקבוע את סכום הפיצוי שיושת על שדה התעופה, אולם התערבות ממשלתית כזו הייתה ככל הנראה מסורבלת, מושפעת משיקולים פוליטיים כאלה או אחרים ויישומה מצריך הקמת מערכת מנהלית שתחשב את גובה התשלום המגיע מכל אחד מהמזיקים, תפעל לגביית המס, תזהה את הניזוקים, תחשב את נזקייהם ותדאג לפיצוי של כל אחד מהם על פי נזקו.

עם זאת, ישנם מקרים רבים שבהם השוק עצמו מתקשה להגיע לנקודת שיווי משקל יעילה ובהם נדרשת התערבות ממשלתית. אחת הדוגמאות שבהן בחרה המדינה להתערב ולהטיל מסים מאחים (corrective taxes) נוגעת לסוגיה מושא רשימה זו. נסביר בקצרה את ההיגיון העומד מאחורי הטלת המס על שימוש במוצרי הטבק. נניח שבמדינה מסוימת ישנן כמה חברות המייצרות או המייבאות מוצרי טבק ומשווקות מוצרים אלה לשימוש מקומי. עוד נניח כי עישון

Ejan MacKaay, *History of Law and Economics*, in 1 ENCYCLOPEDIA OF LAW AND ECONOMICS: THE HISTORY AND METHODOLOGY OF LAW AND ECONOMICS 65, 74 (Boudewijn Bouckaert & Gerrit De Geest eds., 1999)

יש לך סיגריות? המס עליהן הורג אותי

מוצרי טבק גורם ללקויות רפואיות שונות ואף לפגיעה באיכות הסביבה. בנסיבות אלה אנו מתקשים לראות כיצד השוק יוכל להגיע לנקודת שיווי משקל אופטימלית שבה יפנימו המזהמים (ובהם ניתן לגלול את היצרנים, המשווקים, היבואנים והמעשנים עצמם) את ההשפעות החיצוניות של נזקי פעילותם ללא התערבות ממשלתית. כפועל יוצא אך טבעי הוא שהמדינה תטיל מס על כל אחד מהמזהמים בגין מוצרי הטבק הגורמים לנזקים השונים. הסדר זה אף יהא מוצדק עוד יותר כאשר הניזוקים אינם נושאים במלוא הנזקים, זאת, בהנחה שהמדינה היא זו הנושאת בעלויות הטיפוליים הרפואיים הנובעים מהעישון, בתמיכה כספית בצורה של תשלום קצבאות נכות למיניהן או בטיפול במפגעים הסביבתיים שזוהמו.⁶³

מדינת ישראל כאמור למן הקמתה, ואף קודם לכן, בחרה להטיל מס על עישון מוצרי טבק חלף הטלת איסור גורף להשתמש במוצרי טבק. עם זאת, לא ברור לחלוטין אם מסים אלה שהמדינה גובה הם בבחינת הטלת עונש על המזיקים-המעשנים או אמצעי להקצאה יעילה של משאבי החברה ולהפנמת העלויות שנוזקי העישון גובים מדי שנה. על פי הערכות מנהל הכנסות המדינה, בשנת 2014 הגיעו הכנסות המדינה ממסים על מוצרי טבק לכ-7.4 מיליארד ש"ח. מתוכם כ-6.372 מיליארד ש"ח מסי קנייה (כ-5.485 מיליארד ש"ח מסי קנייה מייבוא סיגריות, כ-0.739 מיליארד ש"ח מסי קנייה מקומיים על סיגריות, וכ-150 מיליון ש"ח ממוצרי טבק אחרים)⁶⁴ והיתרה ממס ערך מוסף. אף אם ננטרל את מס הערך המוסף המוטל על מוצרי טבק, הכנסות המדינה ממיסוי מוצרי טבק נאמדו בכ-6.372 מיליארד ש"ח. מנגד, על פי דיווחי משרד הבריאות, העלות הישירה של הטיפול בנזקי העישון למערכת הבריאות מוערכת בכ-1.7 מיליארד ש"ח בשנה, והעלויות הנוספות הנגרמות מהפסדי "פרודוקטיביות של אובדן כושר עבודה" וימי מחלה מוערכות בכ-1.9 מיליארד ש"ח נוספים ובסך הכול כ-3.6 מיליארד ש"ח.⁶⁵ אמנם בדו"ח שר הבריאות 2014 צוין כי העלות הכוללת למשק הישראלי כתוצאה מעישון מסתכמת בכ-12.85 מיליארד ש"ח, בהנחה שלצריכת מוצרי הטבק השפעות כלכליות שליליות חיצוניות נוספות של 9.1 מיליארד ש"ח בשל אבדן חיי האדם.⁶⁶ אולם האומדן האמור בדבר העלות הכוללת למשק כתוצאה מעישון אינו מפורט דיו ואינו כולל התייחסות מספקת לחיסכון המדינה בעלויות רווחה, בריאות וסעד, ולפיכך ספק רב אם נזקי העישון עולים על הכנסות המדינה ממסים על מוצרי טבק, ונראה כי דווקא ההפך הוא הנכון.⁶⁷ בהנחה שהכנסות המדינה

63 יורם מרגליות "דיני מיסים" הגישה הכלכלית למשפט 815 (אוריאל פרוקצ'יה עורך, 2012); יוסף מ' אדרעי מבוא לתורת המסים: על מקורותיה, עקרונותיה, תכליתה והגיונה 20–21 (2008).

64 ההכנסות ממסי הקנייה על מוצרי טבק נחלקים באופן הבא: 5.4 מיליארד ש"ח מייבוא סיגריות, כשבע מאות מיליון ש"ח מייצור מקומי וכ-150 מיליון ש"ח על מוצרי טבק אחרים כגון טבק לגלגול וסיגרים.

65 דו"ח שר הבריאות 2014, לעיל ה"ש 6, בעמ' 7, 9 ו-61.

66 דו"ח שר הבריאות 2014, שם, מצייין כי פרט לעלויות הישירות והעקיפות של נזקי העישון המוערכות בכ-3.6 מיליארד ש"ח, עלות נוספת של כ-8 מיליארד ש"ח בגין אבדן חיי האדם בטרם עת. הערכה זו מניחה כי הערך הממוצע של אבדן חיי אדם לכל אדם הוא כ-10 מיליון ש"ח. אומדן זה אינו מבוסס דיו בנוגע למעשנים בישראל וספק עד כמה ניתן להסתמך על הערכה זו.

67 בהקשר זה יש לציין כי בביצוע אומדן כלכלי של נזקי העישון נדרש באופן טבעי להוסיף את העלויות הנגזרות מהתחלואה הנובעת מעישון (אקטיבי או פסיבי) הכוללות פגיעה בתעסוקה (לדוגמה, אבדן ימי עבודה, אבדן כושר עבודה וכיוצא באלה, שקשה לאמוד באופן מדויק),

גבוהות מהנזקים שהפעילות המזהמת גורמת ושבעטיים הוטל המס (וכלל לא ברור שאכן כך הדבר כאמור), נבקש לשאול את השאלה עד כמה אם בכלל מוצדק להטיל מס מאחה־מתקן.⁶⁸ הצדקה אפשרית להטלת מס מתקן על מוצרי טבק שגבייתו עולה על נזקי העישון, עניינה בהשגת הרתעה. במילים אחרות, נשאלת השאלה אם בעצם הטלת מס על מוצרי טבק משיגה הרתעה המרחיקה מעשנים פוטנציאליים מעישון או הגורמת למעשנים פעילים לחדול מעישון או לכל הפחות לצמצם את השימוש במוצרים אלה. המס המוטל כיום על סיגריות עומד על כ-500% (או כ-80.13% מהמוצר הסופי לצרכן), אולם נטל מס זה לא תמיד היה כה גבוה. בימיה הראשונים של המדינה, המס שהוטל על מוצרי הטבק היה נמוך באופן משמעותי. במהלך השנים שיעורי המס ודרך חישוב המס השתנו עשרות פעמים, כפי שנציג בהרחבה בפרק זה.

1. המס על מוצרי הטבק בישראל

תכליתה המוצהרת של הטלת המס על מוצרי טבק, על פי דוח מנהל הכנסות המדינה, היא לגרום להפנמת ההשפעות החיצוניות של עישון מוצרי הטבק. ואולם בעבר היו למס זה תכליות נוספות:

”למס הקניה ישנו יעד עיקרי שהוא הפנמת השפעות חיצוניות (תאונות דרכים, זיהום אוויר וצפיפות בדרכים במקרה של מס קניה על כלי רכב ודלק או השפעות בריאותיות במקרה של מס קניה על סיגריות ואלכוהול). בעבר היה יעד נוסף של צמצום פערים חברתיים, שכן מס הקניה היה מוטל על מוצרים שנחשבו כמוצרי מותרות.”⁶⁹

למרות תכליות מוצהרות אלה, עיון בפרוטוקולים של דיוני ועדות הכספים של הכנסת ובדו"חות שנתיים של מנהל הכנסות המדינה מעלה כי המדינה בחרה לא אחת לשנות את נטל המס כדי למצוא מקורות תקציביים למימון פעילותה השוטפת, ולא דווקא כחלק מניסיונותיה לצמצם את השימוש או לטפל במפגעים שהעישון גרם. היינו קביעת שיעור המס נעשתה לא אחת מתוך רצון לממן את הקופה הציבורית לצרכים שונים, ולא בהכרח כדי לוודא שהקופה הציבורית לא נפגעת בשל העישון.⁷⁰

מקצבאות בגין נכויות לאחר פטירה שנדרשת המדינה לשלם למעשנים או לבני משפחותיהם, מתמותה ומפגיעה באיכות הסביבה. בנוסף, ישנם כלכלנים הכוללים באומדנם בדבר נזקי העישון גם מרכיב "חיסכון" בתשלומי קצבאות סעד, בריאות ורווחה הנובע ממותם בטרם עת של חלק מהמעשנים. כך, למשל, ראו ציטוט של Victor Fleischer, *Curb Your Enthusiasm for Pigouvian Taxes* (San Diego Legal Studies Paper, 2014): "Cigarettes mostly cause internal harm, not external harm. Smoking increases health care costs, some of which are externalized, But it also reduces lifespan, which reduces other externalized costs, like Social Security payments", [Papers.ssrn.com/sol3/Papers.cfm?abstract_id=2413066](https://papers.ssrn.com/sol3/Papers.cfm?abstract_id=2413066).

68 דו"ח הוועדה הציבורית לצמצום העישון ונזקיו, לעיל ה"ש 14.

69 פרק יב לדו"ח מינהל הכנסות המדינה בשנים 2011–2012, לעיל ה"ש 33, בעמ' 282.

70 כך, למשל, ראו דבריו של סמנכ"ל בכיר תכנון וכלכלה במשרד האוצר בישיבת ועדת הכספים מיום 2 ביולי 2013: "הסיבה כמובן מובנת – מדובר בהכנסות, מדובר ב-800 מיליון שקלים

יש לך סיגריות? המס עליהן הורג אותי

מסים על מוצרי טבק הוטלו עוד בטרם הוקמה מדינת ישראל מכוח חקיקה מנדטורית.⁷¹ עם קום המדינה הטילה מועצת המדינה הזמנית מס קצוב על סיגריות (שהבחין בין סיגריות שעלותן נמוכה לבין סיגריות שעלותן גבוהה יותר) מכוח סמכותה להתקין תקנות שעת חירום.⁷² בימיה הראשונים של המדינה, הכנסות המדינה ממסים על מוצרי טבק היוו נתח משמעותי מתקציב המדינה, והסתכמו בכ-9% ממנו.⁷³ בעשור הראשון למדינה עדכנו ממשלות ישראל את סכום המס המוטל על מוצרי טבק כעשרים פעמים.⁷⁴ המס שהטילה הממשלה על מוצרי טבק עד שנת 1951 היה מס פרוגרסיבי בסכומים קצובים שנקבעו על פי מחיר החפיסה. החל משנת 1952 שינה שר האוצר את דרך חישוב המס וקבעו כמס משולב הכולל מס קצוב פרוגרסיבי ומס אחוזי פרוגרסיבי. היינו סכום המס שהוטל היה פרוגרסיבי ונקבע על פי מחיר חפיסת הסיגריות. על סיגריות יקרות הוטלו מסים גבוהים, ואילו על סיגריות זולות הוטלו מסים בסכומים נמוכים.⁷⁵

במהלך שני העשורים הבאים הקדישו ממשלות ישראל מדי שנה מזמנן ותיקנו את הצווים שמכוחם הוטלו מסים על מוצרי טבק במשך עשרות פעמים נוספות. שינויים אלה היו ברובם מינוריים ולא הביאו לשינוי של ממש בדרך שבו הוטל המס או להכבדה ניכרת בשיעוריו או בסכומיו. עם זאת, מובן כי עם אימוץ המע"מ בישראל, באמצע שנות השבעים, עלה שיעור המס הסופי על מוצרי הטבק לצרכן, כיוון שהמע"מ הוטל על המחיר שכלל את עלות הייצור או הייבוא ומסי הקנייה או הבלו. בהקשר זה עוד יצוין כי פרט למסי הקנייה או הבלו ולמס ערך מוסף שהוטל על מוצרי טבק מייצור מקומי, על מוצרי טבק מיובאים הוטל בעבר גם היטלי יבוא ומכסים.⁷⁶

במהלך העשור הרביעי למדינה ביצעה המדינה שינויים משמעותיים במסי הקנייה על סיגריות. עד שנת 1988 בעצם הופעלה שיטת מיסוי שהבחינה בין סיגריות זולות לסיגריות

הכנסות, זה המשמעות של ההעלאה הזאת, שהיא כבר בתוקף למעשה וששר האוצר חתם עליה". פרוטוקול ישיבה מס' 101 של ועדת הכספים, הכנסת ה-19 (2.7.2013).

71 לראשונה הוטל מס על מוצרי טבק בישראל מכוח פקודת הטבק, 1925. במהלך תקופת המנדט הבריטי תוקן החוק עשרות פעמים וערב הקמת המדינה שררה בתוקף פקודת הטבק משנת 1939 אשר פורסמה בחוקי ארץ ישראל כרך ב 1392. פקודה זו זכתה לנוסח חדש בשנת 1960 ועודנה בתוקף בימינו אנו. פקודת הטבק [נוסח חדש], התש"ך-1960.

72 תקנות שעת חירום (מסי בלו (אקסיוז) על טבק), התש"ח-1948, ע"ר תוס' ב 26; פקודת הארכת תוקף של תקנות שעת-חירום (מסי מכס, מסי בלו (אקסיוז) על משקאות משכרים, ומסי בלו (אקסיוז) על טבק) (תיקון מס' 35), התש"ח-1948, ע"ר תוס' א 84, 86. תקנות שעת חירום אלה שחוקקה הממשלה הזמנית הטילו מס בסכום קצוב על מוצרי טבק המיוצרים בישראל או המיובאים לישראל.

73 ראו בתוספת השנייה להצעת חוק התקציב לשנת 1949/1950, התש"ט-1949, ה"ח 75, בעמ' 79.

74 צווים אלה נקראו צו מסי בלו על טבק (שינוי תעריף) והראשון שבהם הותקן בשנת 1949. ראו צו מסי בלו על טבק (שינוי תעריף), התש"ט-1949, ק"ת 19, בעמ' 237, 240.

75 בתחילת העשור המס שהוטל על מוצרי טבק נקבע כסכום קצוב, ואולם החל בשנת 1952 שר האוצר עשה שימוש בסמכותו וקבע מס משולב הכולל מס בסכום קצוב פרוגרסיבי ומס אחוזי פרוגרסיבי. ראו צו מסי בלו על טבק (שינוי תעריף), התשי"ב-1952, ק"ת 320, בעמ' 376.

76 שיעור המס הכולל שהוטל על מוצרי טבק בישראל לא עלה בשנים אלה על שיעור משוקלל כולל של 65%, וביחס למוצרי טבק מייצור מקומי שיעור המס כאמור היה אף נמוך יותר.

יקרות באמצעות המס האחוזי, ומשום שהסיגרות המקומיות היו זולות יותר מסיגרות מיובאות, סיפק המס דה־פקטו הגנה על הייצור המקומי. כך, למשל, על פי שיטת המיסוי שנקבעה ב־1985, מס אחוזי קבוע לכל הסיגרות היה בשיעור של 55% ובנוסף הוטל מס קצוב אחד בסך 4 שקלים לכל חפיסה. בפברואר 1988 חל שינוי במדיניות הטלת מסי הקנייה על מוצרי הטבק. שינוי מדיניות זה נבע, בין היתר, משביתה ממושכת שביצעה חברת דובק בע"מ (חברת דובק). בעקבות כך החליט משרד האוצר לפעול להקטנת כוחה המונופולי של חברת דובק ששלטה באותה עת ב־95% משוק הסיגרות בישראל. שיטת המס החדשה כונתה "אך לא יותר", ולפיה הוטל מס קנייה של 150%, אך לא יותר מ־60% בתוספת מס קצוב של 15.5 ש"ח לכל 1,000 סיגרות על הייצור המקומי והייבוא.⁷⁷

בעקבות רפורמה זו הצטמצם נתח השוק של חברת דובק ביחס לסיגרות לכ־77% ויבוא הסיגרות לישראל התגבר, ושיעורו מכלל הסיגרות הנמכרות בישראל עמד על כ־23%. במהלך עשור זה, כחלק מניסיונה של המדינה למצוא מקורות מימון לתקציב המדינה, המשיך שיעור המס האחוזי להאמיר כך שבשנת 1990 עמד על 200%, ובשנת 1991 עמד המס האחוזי על 240%. במהלך תקופה זו, בעקבות לחצים שהופעלו על ידי היצרנים המקומיים, הועלה נטל המס על הסיגרות המיובאות, אולם למרות עלייה זו, המשיך חלקו של הייצור המקומי לרדת והגיע לכ־70% משוק הסיגרות בישראל וחלקו של היבוא הגיע לכ־30% משוק הסיגרות בישראל.

ככל הנראה, העלאת נטל המס על סיגרות מיובאות לא הביאה לשינוי משמעותי בכמויות הסיגרות הנצרכות בישראל, ובעקבות לחצים של יצרניות הסיגרות המקומיות החליט שר האוצר בפברואר 1995 להקים ועדת מומחים שתבחן את נושא מיסוי הסיגרות בישראל.⁷⁸ באוגוסט 1996 העבירה הוועדה לשר האוצר את המלצותיה, שעיקרן היו החלפת שיטת המיסוי של "אך לא יותר" בשיטת מס חדשה המבוססת על שילוב של מס קצוב ומס אחוזי. המלצות הוועדה אומצו בחקיקה בשנת 1996, ובעקבות כך שיעור המס האחוזי עלה מ־53% ל־63%.⁷⁹ בעשור השישי למדינת ישראל המשיכה הממשלה להעלות את שיעור המס המשולב, העומד כיום על כ־80.13% מהמחיר הסופי לצרכן.⁸⁰ שיעור זה מתקרב לשיעור המס הממוצע המוטל על מוצרי טבק בקרב מדינות ה־OECD אשר עומד על כ־80.77%.⁸¹ בצד העלאת מסי הקנייה לסיגרות ניתן לזהות מגמה נוספת שמהווה גורם לשינוי בהרגלי הצריכה בקרב מעשנים ישראלים. במשך שנים רבות היה מרכיב המס הקצוב פחות משמעותי מאשר מרכיב המס האחוזי, אולם בשני העשורים האחרונים כאמור צומצם משקלו של המס האחוזי ועלה משקלו היחסי של מרכיב המס הקצוב. המשמעות העיקרית של שינוי זה נוגעת

77 בנוסף בוטל המכס ונקבע שיעור תמ"א של 50%. לסקירת שינויים אלה ראו מינהל הכנסות המדינה דו"ח שנתי 1996 פרק טז מדיניות מיסוי סיגרות לשנים 1980–1996 (1997) Ozar.mof.gov.il/hachnasot/doch88-96/docs/1996.pdf

78 ש.ם.

79 ש.ם.

80 פרק יב לדו"ח מינהל הכנסות המדינה בשנים 2011–2012, לעיל ה"ש 33.

81 ש.ם, בעמ' 291–292.

יש לך סיגריות? המס עליהן הורג אותי

לצמצום האפשרות של מעשנים לעבור לתחליפי סיגריות "זולים" יותר. שינוי מדיניות זה גרם לכך שכיום הייצור המקומי (בעיקר על ידי חברת דובק, החברה הישראלית לסיגריות (ח.י.ס.) בע"מ, חברת אסקוט חברה לסיגריות בע"מ והחברה הישראלית לטבק (מ.ט.) בע"מ המחזיקות ביחד עומד על כ-13% משוק הסיגריות בישראל),⁸² בעוד שעד לפני כשני עשורים החברות יצרניות הסיגריות המקומיות החזיקו ביחד כ-95% משוק הסיגריות בישראל. פרט לפעילותן של חברות אלה, פועלות בישראל שתי "שחקניות" נוספות המייבאות סיגריות לישראל, והן חברת פיליפ מוריס הבין-לאומית וחברת גלוברנדס, המחזיקות נתח שוק של כ-59% וכ-28% מכלל הסיגריות הנמכרות בישראל, בהתאמה.

אנו סוברים כי שינוי בתמהיל זה הוא מבורך בהעבירו מסר ברור שכל מוצרי הטבק מזיקים בהתעלם מהמותג. מאידך, הטלת מס קצוב נחשבת רגרסיבית יותר, מכיוון שהיא מוילהת באופן יחסי מוצרי טבק יקרים לעומת מוצרי טבק זולים.⁸³ בהקשר זה יובהר כי לדעתנו המדינה אינה פועלת מספיק להעלאת נטל המס על טבק לגלגול עצמי. כפועל יוצא, בצד הקיטון בצריכת סיגריות תעשייתיות ניתן לזהות גידול מתמיד במספר המעשנים טבק לגלגול עצמי. כך, למשל, בשנת 2009 יובאו כ-11 טון טבק לגלגול עצמי, ואילו בשנת 2014 ייבא המשק הישראלי כ-336 טון טבק לגלגול עצמי (גידול של כשלושת אלפים אחוזים בשש שנים). במהלך 2013 הועלה, במסגרת העלאת מסי הקנייה הכללית על מוצרי טבק, גם המס על טבק לגלגול עצמי מ-290.82 ש"ח לק"ג ל-450 ש"ח לק"ג, והוטל מס בסכום של 159.18 ש"ח לק"ג על מלאי של הטבק לגלגול עצמי של סיגריות. עם זאת, למרות העלאה זו, עדיין טבק לגלגול עצמי מהווה חלופה זולה לסיגריות, ולכן אין זה מפתיע שבשנה החולפת גדל מרכיב הטבק לגלגול עצמי ב-50% בצד המשך הירידה ביבוא הסיגריות המעובדות. הערכת משרד האוצר היא כי בשנת 2014 לבדה מעשנים שרכשו טבק לגלגול במקום סיגריות מעובדות חסכו כ-250 מיליון ש"ח. פערים אלה אינם מוצדקים, ולדעתנו הגיעה העת להעלות את המיסוי על טבק לגלגול ולבטל את ההבחנה השוררת כיום בין מוצרים אלה לסיגריות מעובדות. כמו כן, אנו סוברים כי יש להמשיך במגמה המבורכת של הפחתת מרכיב המס האחוזי והעלאת מרכיב המס הקבוע. שינוי בתמהיל זה יקטין את התמריץ הקיים כיום למעשנים לעבור למוצרי טבק "זולים".

82 כך, למשל, ראו דברי הסבר של מנהל הכנסות המדינה לשינויים בתמהיל מסי הקנייה על מוצרי טבק בדו"ח השנתי לשנת 2004: "בשנת 1988 בעקבות שביטה ממושכת של היצרן המקומי, החליט משרד האוצר לשנות את שיטת המיסוי על סיגריות ולאמץ את השיטה של 'אך לא יותר' (המטילה מס אפקטיבי כבד יותר על סיגריות זולות שלרובן הן מייצור מקומי), כך שיקטן כוחו של היצרן שירכזו אז כ-95% משוק הסיגריות. שיעור המס הועלה מסיבות פיסקאליות מ-150% בשנת 1988 ל-200% בשנת 1990 ול-240% בשנת 1991. בשנת 1995 בעקבות פניות של ועדת הכספים של הכנסת למשרד האוצר לשוב ולבדוק את שיטת מיסוי הסיגריות בישראל, מונתה ועדת מומחים וזו המליצה לעבור לשיטת המיסוי הנהוגה כיום. שיעורי המס הועלו במהלך השנים שבין 1996 ל-2004 משיקולים פיסקאליים". מנהל הכנסות המדינה דו"ח שנתי 2004 246 (2005) Ozar.mof.gov.il/hachnasot/doch04/doc/perek_14.pdf

83 דו"ח שר הבריאות 2014, לעיל ה"ש 6, בעמ' 90.

2. מי נושא בנטל המס על מוצרי טבק בישראל?

בישראל המס המוטל על רכישת סיגריות או מוצרי טבק אינו משולם ישירות על ידי הצרכן הסופי, במידה רבה בדומה למס ערך מוסף שמשלם מוכר הטובין או ספק השירותים. עם זאת, אין להניח כי הגורם המדווח או המשלם את המס לרשות המסים הוא בהכרח הגורם הנושא בנטל הכלכלי של המס. כך, למשל, שכירים אינם "משלמים" מסים לרשויות המס, אלא המס מנוכה במקור על ידי מעבידיהם. העובדה שהמס אינו משולם על ידם אלא על ידי מעבידיהם אינה מצביעה בהכרח שהמעבידים הם אלה הנושאים בנטל המס עבורם. בדומה לכך, מס ערך מוסף מדווח ומשולם במרבית המקרים על ידי מוכרי הטובין או על ידי ספקי השירותים, ולמרות זאת מקובל לחשוב (במקרים רבים שלא בצדק) שהמס "מגולגל" על הצרכנים שנושאים בנטל.

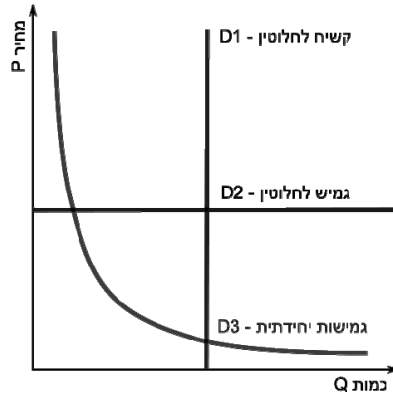
שאלת תחולת מסי הקנייה היא סוגיה הנושאת במהותה אופי אמפירי מובהק, ובדומה לענפי מס אחרים,⁸⁴ גם בענייננו המחקר האמפירי הדל שהתבצע בישראל בנוגע למיסוי צריכת מוצרי טבק רחוק מלספק תשובות ברורות וחד-משמעיות לשאלה מי נושא בנטל הכלכלי שבמס המוטל. במילים אחרות, כיצד נחלק נטל המס בין השחקנים הרלוונטיים אינה ברורה. האם אלה היצרנים, הגורמים השונים האחראים להפצת המוצר מהיצרן הצרכנים או שמא הצרכן הסופי הוא הנושא במס המוטל על מוצרים אלה? התשובה העקרונית לשאלות אלה תלויה בגמישות הביקוש ובגמישות ההיצע למוצרי הטבק. גמישות זו נמדדת, בין היתר, לאור קיומם של מוצרים תחליפיים למוצר הרלוונטי כמו גם תלויה ביכולתו של הצרכן להפסיק את הצריכה או לצמצמה.

לצורך רשימה זו נגדיר גמישות ביקוש למוצר מסוים כעצמת תגובת הצרכנים לשינוי במחיר או בכמות המוצר. ככלל, כאשר עקומת הביקוש למוצר היא "רגילה", גידול בכמות המבוקשת גורם לעליית מחיר המוצר, ואילו קיטון בכמות המבוקשת גורם לירידת מחיר המוצר. לפיכך, כאשר עקומת הביקוש "רגילה", הן הצרכנים הן היצרנים נושאים בנטל המס (המביא לעלייה במחיר המוצר). עם זאת, כאשר עקומת הביקוש גמישה לחלוטין (היינו הציבור אדיש ואינו מוכן לשלם מחיר יקר יותר עבור המוצר) יישאו היצרנים בנטל המס. להבדיל, כאשר עקומת הביקוש קשיחה לחלוטין (קהל שבו שישלם כל מחיר עבור המוצר), יישאו הצרכנים בכל נטל המס.⁸⁵

84 בדומה לכך, שאלת תחולת מס החברות העסיקה ומעסיקה חוקרים רבים עשרות שנים. בעבר הניחו כי מס בעלי המניות נושאים בנטל מס החברות, אולם כיום נוטים להניח שנטל מס החברות נחלק בין מספר גורמים, ובהם בעלי המניות, לקוחות התאגיד, ספקים וזכאים דוגמת העובדים ועוד. ראו David F. Bradford, *The Incidence and Allocation Effects of a Tax on Corporate Distributions*, 15 J. Pu. Econ. 1 (1981); Alan J. Auerbach, *Who Bears the Corporate Tax? A Review of What We Know*, 20 TAX POL'Y & ECON. 1 (2005), papers.nber.org/books/pote06-1.

85 יצחק אורון, נילי מארק וגליה עופר מבוא לכלכלה – מיקרו כלכלה (מהדורה שנייה מורחבת, 1995); יעקב רוזנברג וגדעון יניב מבוא לכלכלה מקרו יחידה 2: השוק למוצר בודד 33 (האוניברסיטה הפתוחה, 1988).

יש לך סיגריות? המס עליהן הורג אותי



בענייננו, קיימים מחקרים רבים המצביעים על כך שבשל היות הניקוטין חומר ממכר, עקומת הביקוש לסיגריות בקרב מעשנים במדינות מערביות קשיחה כמעט לחלוטין. בישראל הערכת משרד הבריאות היא שגמישות המחיר של סיגריות היא נמוכה (-0.5.-0.25).⁸⁶ במילים אחרות, על פי מודלים שונים, צפוי היה בשנה זו כי העלאת המיסוי ב-10% תביא לירידה של אחוזים בודדים אם בכלל, בצריכת מוצרי הטבק.

על בסיס נתונים אלה, ניתן להניח כי המס על מוצרי הטבק "מגולגל" בעיקרו על המעשנים. עם זאת, עיון בדו"ח הוועדה הציבורית לצמצום העישון ונזקיו מעלה כי גמישות זו אינה אחידה בקרב כל אוכלוסיית המעשנים, ופילוח גמישות הביקוש באוכלוסייה זו מעלה כי אמנם בקרב מעשנים "מכורים" גמישות הביקוש קשיחה יותר, אולם עבור צרכנים צעירים בגילים שבהם מתחילים לעשן (וקיים ספק עד כמה, אם בכלל, התמכרו לניקוטין) גמישות הביקוש לסיגריות "רגילה". בדומה לכך פילוח גמישות המעשנים לפי השתייכות לשכבה סוציו-אקונומית מעלה כי ביחס למעשנים משכבות סוציו-אקונומיות נמוכות גמישות הביקוש שלהם פחות קשיחה.⁸⁷ משמעות מידע זה היא שמעשנים צעירים ומעשנים משכבות סוציו-אקונומיות נמוכות עשויים לשנות את הרגלי הצריכה שלהם ככל שנטל המס יעלה, ואילו דפוסי התנהגותם

86 דו"ח הוועדה הציבורית לצמצום העישון ונזקיו, לעיל ה"ש 14, בעמ' 5.

87 "נתון נוסף התורם להבנת ההשפעה החיובית של העלאת המיסוי על צמצום פצעים בחברה הוא שיעור היתור על רכישת סיגריות בקרב בני 20+, כפי שעלה מהסקר החברתי לשנת 2013 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לפיו 39.1% מהמעשנים ויתרו על קניית סיגריות בשנים-עשר החודשים האחרונים, בגלל קשיים כלכליים. מהנתונים עולה כי בגילאים 20-64 שבהם שיעורי העישון גבוהים, שיעור המוותרים הינו הגבוה ביותר (בין 32% ל-45% ויתור), כן נמצאה התאמה לרמת הכנסה נמוכה – ככל שהכנסה נמוכה כך שיעור היתור גבוה יותר (60% ויתור במשקי בית עם רמת הכנסה עד 2,000 ₪ בחודש) והתאמה גם למספר הילדים במשק הבית – ככל שיש יותר ילדים, כך שיעור היתור על רכישת סיגריות גבוהה יותר (36% ויתור ללא ילדים ועד ל-50% ויתור במשפחה עם חמישה ילדים או יותר)". מתוך דו"ח שר הבריאות 2014, לעיל ה"ש 6, בעמ' 96.

של מעשנים "מכורים" משכבות סוציו-אקונומיות מבוססות ישתנו אך במעט עקב העלאת המס, אם בכלל.⁸⁸

"נתון נוסף התורם להבנת ההשפעה החיובית של העלאת המיסוי על צמצום פערים בחברה הוא שיעור הויתור על רכישת סיגריות בקרב בני 20+, כפי שעלה מהסקר החברתי לשנת 2013 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לפיו 39.1% מהמעשנים ויתרו על קניית סיגריות בשנים עשר החודשים האחרונים בשל קשיים כלכליים".⁸⁹

מהנתונים עולה כי ככל שרמת ההכנסה נמוכה יותר וככל שמספר הילדים בבית עולה, כך שיעור הויתור עולה. נתונים אלה עולים בקנה אחד עם ממצאי מחקרים בין-לאומיים שלפיהם רגישותם של מעשנים ממעמד סוציו-אקונומי מוחלש (כגון חמישונים תחתונים ובני נוער) גבוהה.⁹⁰

נקודה נוספת שברצוננו להפנות את תשומת הלב בדיון בנושא זה היא שהגמישות היא נקודתית למחיר מסוים. כלומר הגמישות ברמת מחירים אחת עשויה להיות שונה מגמישות ברמת מחירים אחרת. בענייננו, מחקרים רבים מעלים כי אף שביחס לרמת מחירי מוצרי הטבק כיום בישראל גמישות הביקוש קשיחה, הרי גמישות עקומת הביקוש למוצרי טבק ברמת מחירים נמוכה יותר קשיחה פחות. ככל הנראה הפחתת המס על מוצרי טבק שיוכל להפחתת מחיר המוצר הסופי עשויה לגרום לעלייה במספר המשתמשים ולגידול בצריכת מוצרי הטבק.⁹¹

3. השפעות חלוקתיות של מס על סיגריות

כפי שהצגנו בפרק א' ברשימה זו, היקף תופעת העישון בישראל אינו אחיד בקרב השכבות השונות באוכלוסייה. ניתן לראות שגברים נוטים לעשן יותר מנשים, שגברים נוטים לעשן פחות מגברים ערבים וכיוצא באלה. הוכח גם כי קיים יחס הפוך בין רמת ההשכלה לבין היקף תופעת העישון וכי העישון נפוץ יותר בקרב אנשים משכבות סוציו-אקונומיות נמוכות מאשר בקרב אנשים משכבות סוציו-אקונומיות גבוהות.⁹² היינו, פרט לכך שהרגלי צריכת

88 John A. Bishop & Jang H. Yoo, "Health Scare", *Excise Taxes and Advertising Ban in the Cigarette Demand and Supply*, 52 SOUTH. ECON. J. 402 (1985); Prabhat Jha & Richard Peto, *Global Effects of Smoking, of Quitting and of Taxing Tobacco*, 370 N. ENGL. J. MED. 60 (2014).

89 דו"ח שר הבריאות 2014, לעיל ה"ש 6, בעמ' 96.

90 שם, בעמ' 97.

91 Bishop & Yoo, לעיל ה"ש 88.

92 פילוח ההוצאה החודשית של משקי הבית על רכישת מוצרי טבק מעלה כי שני החמישונים הראשונים צורכים בממוצע יותר משלושת החמישונים העליונים, והדבר ניכר יותר ביחס לחמישון העליון:

יש לך סיגריות? המס עליהן הורג אותי

מוצרי טבק היא רגרסיבית במהותה, נטל מסי הקנייה רגרסיבי עוד יותר, ולשם המחשת טענה זו נציג את הטבלה הבאה:

שיעור המס על סיגריות מההכנסה החודשית בש"ח נטו למשק בית במונחי 2009 ⁹³		
שיעור מס קנייה מההכנסה	הוצאה חודשית למשק בית	
7.4%	199	עשירון 1
3.2%	143	עשירון 2
2.7%	151	עשירון 3
2.5%	179	עשירון 4
2.0%	179	עשירון 5
1.4%	150	עשירון 6
1.1%	145	עשירון 7
1.2%	175	עשירון 8
1.0%	190	עשירון 9
0.3%	96	עשירון 10

זה המקום לציין כי בשנת 2014 הוציאו משקי הבית בישראל למעלה מ-8.2 מיליארד ש"ח.⁹⁴ בשל ההשפעות החלוקתיות הרגרסיביות שבמיסוי מוצרי טבק, נשאלת השאלה עד כמה מוצדק להטיל מסים על מוצרי טבק, שלכאורה תכליתם העיקרית לגרום להפגמת העלויות הנובעות מפעילות המטילה עלות על החברה, אם סכומים אלה עולים על נזקי העישון. בנוסף, בהנחה שניקוטין הוא חומר ממכר, נשאלת השאלה אם הטלת מסים בשיעור גבוה על מוצרי טבק הממכרים אכן מצליחה ליצור הרתעה המונעת ממעשנים פוטנציאליים להתחיל לעשן, הגורמת למעשנים קיימים להיגמל או המצליחה לגרום לצמצום השימוש בקרב מעשנים פעילים.

הוצאה חודשית של משקי בית על רכישת מוצרי טבק לפי חמישוני הכנסה בש"ח במונחי 2011						
שנה	ממוצע	חמישון 1	חמישון 2	חמישון 3	חמישון 4	חמישון 5
2005	124.9	166.9	140.1	118.5	115	84.1
2011	120.5	150.1	126.1	126.6	118.8	80.6

במילים אחרות, צריכת מוצרי טבק רגרסיבית ובדומה לכך אף ההשלכות החלוקתיות של מסי הקנייה על מוצרי טבק (בהקשר זה יש לזכור כי מעשנים משכבות סוציו-אקונומיות גבוהות יכולים ליהנות מהפטור ממסים אלה שניתן בדיוטי פרי או ממיסוי מופחת במדינות שבהן שיעורי המס על מוצרי טבק נמוכים מאשר בישראל, וזאת להבדיל ממעשנים משכבות סוציו-אקונומיות נמוכות. ראו דו"ח שר הבריאות 2014, לעיל ה"ש 6, בעמ' 96.

93 דו"ח שרת הבריאות 2013, לעיל ה"ש 7, בעמ' 16.

94 דו"ח שר הבריאות 2014, לעיל ה"ש 6, בעמ' 92.

4. סיכום ביניים

הכנסות המדינה ממסים על מוצרי הטבק מהוות אפוא סכום לא מבוטל של כשלושה אחוזים מהכנסות המדינה ממסים וכשני אחוזים מתקציב המדינה. עיון בפרוטוקולי ועדת הכספים של הכנסת בדיונים שבהם התקבלו החלטות להעלות את שיעורי המס על מוצרי טבק מעלה כי השיקולים העיקריים שעמדו לנגד עיני חברי ועדת הכספים של הכנסת נגעו בצורך למצוא מקורות תקציביים שונים שאליהם התייחסו לא פעם אנשי משרד האוצר בהסבירם את העלאות המס השונות כשיקולים "פיסקליים", ולא דווקא הרצון לצמצם את השימוש במוצרי טבק.⁹⁵ אמת, בדיונים אלה הוזכרה לעתים העובדה שלעישון השפעות חיצוניות שליליות על החברה, אולם למיטב ידיעתנו נציגי משרד האוצר כלל לא נדרשו להציג את העלויות שהעישון גובה מדי שנה מהחברה בישראל או להציג הלימה בין המס המוטל על ידי המדינה לבין נזקי העישון.

לפיכך, נשאלת השאלה עד כמה מוצדק להטיל מס הגבוה מאומדני הנזקים מעישון על המעשנים, אשר הם הנושאים ככל הנראה בחלק משמעותי מנטל המס, בשים לב לכך שהם סובלים מתחלואה גבוהה בעקבות העישון ומתקשים להיגמל מהרגל שלילי זה שרכשו בהיותם מתבגרים. על שאלה זו השיב ארגון הבריאות העולמי (World Health Organization) בחיוב, בקבעו כי מיסוי על סיגריות מהווה האמצעי האפקטיבי ביותר במלחמה בנגע העישון:

"Tobacco taxes are the most cost-effective way to reduce tobacco use, especially among young people and poor people. A tax increase that increases tobacco prices by 10% decreases tobacco consumption by about 4% in high-income countries and about 5% in low- and middle-income countries".⁹⁶

עם זאת, נשאלת השאלה אם ניתן להקטין את ההשפעות החלוקתיות הרגרסיביות שבהטלת מס זה.

ד. משפט משווה

בשנת 2012 פרסם ארגון הבריאות הבינלאומי דו"ח תמותה עקב שימוש במוצרי טבק.⁹⁷ הדו"ח מעלה מספר נתונים גלובליים מדאיגים: בכל שש שניות בממוצע מת אדם כתוצאה מעישון

95 פרוטוקול ישיבה מס' 988 של ועדת הכספים, הכנסת ה-18 (1.2.2012); פרוטוקול ישיבה מס' 20 של ועדת הכספים, הכנסת ה-19 (22.4.2013); פרוטוקול ישיבה מס' 101 של ועדת הכספים, הכנסת ה-19 (2.7.2013).

96 Tobacco – Fact sheet N°339, WORLD HEALTH ORGANIZATION (July 6, 2015), www.who.int/mediacentre/factsheets/fs339/en/

97 World Health Organization, WHO Global Report, Mortality Attributable to Tobacco (2012), www.who.int/tobacco/publications/surveillance/rep_mortality_attributable/en/

יש לך סיגריות? המס עליהן הורג אותי

(אקטיבי או פסיבי); מדי שנה מתים מעישון מעל חמישה מיליון בני אדם, אשר מהווים 12 אחוזים מכלל מקרי המוות בעולם; 98 100 אלף בני אדם מתמכרים מדי חודש לסיגריות. התחזיות צופות כי עד שנת 2030 יעלה שיעור התמותה לכשמונה מיליון בני אדם בשנה, אלא אם כן תאמצנה המדינות צעדים משמעותיים להפחתת השימוש במוצרי טבק. 99 בפרק זה נבחן את הסדרי המס שאימצו מדינות שונות בנוגע למיסוי הטבק ומוצריו. הראשונה שנבחן תהיה ארצות-הברית, שהייתה בין המדינות הראשונות להטיל מס זה ושבה תעשיות מפותחות לגידול טבק ולייצור מסחרי של מוצרי טבק; לאחר מכן נסקור את הדין באוסטרליה, שהצליחה להפחית את שיעור השימוש במוצרי טבק באופן יוצא דופן. לבסוף נסקור את הדין בסין, שבה מוטל מס על מוצרי טבק בשיעור נמוך ושבה שיעור מעשנים גבוה למדי ביחס למדינות המפותחות.

1. ארצות-הברית

שיטת מיסוי הטבק בארצות-הברית היא שיטה המטילה מס קצוב, היינו מס קנייה בסכום קצוב על כמות נתונה של טבק. 100 בשונה משיטת המס בישראל אשר בנויה ממודל משולב – מס קצוב ומס אחוזי כמתואר לעיל – מערכת המס האמריקנית מטילה מס קצוב על כל סיגריה, חפיסה או קרטון סיגריות. 101 השיטה האמריקנית שונה משיטתנו גם בכך שהמס מוטל בשלושה מישורים. מיסוי ברמה הפדרלית, מיסוי ברמה המדינתית ומיסוי ברמה המקומית-עירונית. שיעור המס הפדרלי, נכון לכתובת רשימה זו, עומד על 1.01 דולר לחפיסת סיגריות 102 ושיעורי המס המדיני והמקומי משתנים בין המדינות והערים השונות. כך, למשל, שיעור מס הסיגריות במדינת אילינוי עומד על 1.98 דולר לחפיסה. 103 כמו כן, מחוז קוק (Cook County) ששוכן במדינה גובה תוספת מס בשיעור של 3 דולרים לחפיסה. 104

- 98 שם, בעמ' 4 (הנתונים מתייחסים לבוגרים בני שלושים ומעלה).
- 99 Colin D. Mathers & Dejan Loncar, *Updated Projections of Global Mortality and Burden of Disease, 2002–2030 Data Sources, Methods and Results*, 3 POLS. MED. 442, 450 (2006)
- 100 שיטה זו מקובלת בכ-30 מדינות בעולם, ובהן: יפן, נורווגיה, שוודיה ושווייץ. להרחבה בנושא ראו WORLD HEALTH ORGANIZATION, WHO TECHNICAL MANUAL ON TOBACCO TAX ADMINISTRATION 128 (2010) (להלן: WHO TECHNICAL REPORT).
- 101 CENTERS FOR DISEASE CONTROL AND PREVENTION, BEST PRACTICES FOR COMPREHENSIVE TOBACCO CONTROL PROGRAMS 12 (2014); Ayda Yurekli, *Design and Administer Tobacco Taxes*, in WORLD BANK ECONOMICS OF TOBACCO TOOLKIT 4 (2013) *דו"ח הוועדה הציבורית לצמצום העישון ונוקיו, לעיל ה"ש 14, בעמ' 42.*
- 102 Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act, 26 U.S.C § 5701 (2009), Tobacco (להלן: www.gpo.gov/fdsys/s/pkg/PLAW-111publ31/pdf/PLAW-111publ31.pdf Control Act). חוק זה מסמיך את משרד האוצר האמריקני לקבוע את שיעורי מס הטבק. אתר משרד האוצר האמריקני ושיעורי המס זמינים ב-www.ttb.gov/tax_audit/atftaxes.shtml.
- 103 W. ORZECZOWSKI & R. C. WALKER, TAX BURDEN ON TOBACCO: HISTORICAL COMPILATION 327 (2014), www.taxadmin.org/fta/tobacco/papers/tax_burden_2014.pdf
- 104 COOK, IL, TOBACCO TAX ORDINANCE art. 6 § 74–433(a) (2011)

העיר שיקגו אשר שוכנת במחוז גובה תוספת מס בשיעור העומד על 1.18 דולר לחפיסה.¹⁰⁵ בשל כך, שיקגו מטילה מס טבק בשיעורים מהגבוהים בארצות-הברית, בשיעור מצטבר של 6.16 דולרים לחפיסה, ללא תוספת שיעור המס הפדרלי ומס ערך מוסף. מנגד, מדינת ניו-מקסיקו בעלת שיעור מס הטבק הנמוך ביותר בארצות-הברית, היות שגובה רק 1.66 דולר לחפיסה ואינה ממסה ברמה המקומית-עירונית.¹⁰⁶

עד המאה ה-19 התבססה צריכת מוצרי הטבק בארצות-הברית בעיקר על טבק ההרחה והלעיסה, ופחות על סיגריות.¹⁰⁷ על אף הביקוש הנמוך, ניתן היה לראות כיצד ניסתה הממשלה הפדרלית ליישם מס על מוצרי הטבק. בשנת 1794 הציג מזכיר האוצר אלכסנדר המילטון את מס הקנייה הפדרלי הראשון בפני הקונגרס. הצעתו כללה גבייה קולקטיבית של מס גם מהיצרנים התעשייתיים וגם מהיצרנים הביתיים.¹⁰⁸ אולם הצעתו של המילטון עברה שינויים רבים, ולבסוף אושרה הגבייה רק מהיצרנים התעשייתיים בטענה כי המס אינו שוויוני ויוצר נטל כבד על האוכלוסיות החלשות.¹⁰⁹ עמדת הקונגרס שונתה במהרה עם צבירת הגירעונות בקופת המדינה עקב מלחמת האזרחים. לכן בשנת 1862 הוטל מס קנייה ראשון על סיגרים, ושנתיים לאחר מכן הוטל מס נפרד על סיגריות בשיטת המיסוי הקצוב הנהוגה כיום. השיעור דאז עמד על 0.8 סנט (¢) לחפיסה.¹¹⁰ מאז אותה תקופה עלה מיסוי הטבק ומוצריו בארצות-הברית מדי שנה. בין השנים 1910–1920 העלה הקונגרס האמריקני את שיעורי המס ביותר מחמש-מאות אחוזים במישור המיסוי הפדרלי – ההעלאה הגדולה ביותר שהתרחשה בארצות-הברית בעשור.¹¹¹ עלייה זו נבעה מגידול הביקוש וצריכת הסיגריות באוכלוסייה באותן שנים, גידול אשר עמד על יותר מארבע-מאות אחוזים בשינויי הצריכה.¹¹²

במישור המיסוי המדיני הייתה זו מדינת אייווה (Iowa) אשר הטילה לראשונה בשנת 1921 תוספת מיסוי על טבק ועל מוצריו. בעקבותיה עד שנת 1950 הצטרפו כארבעים מדינות, ושיעור המס הממוצע היה כשני סנט וחצי.¹¹³ בשנת 1969 הייתה מדינת צפון קרוליינה המדינה האחרונה שהסכימה להצטרף לשיטת המיסוי המדיני, ומאז כל המדינות בארצות-הברית גובות תוספת מס על טבק.¹¹⁴

במישור המיסוי המוניציפאלי הייתה זו העיר מונטגומרי, בירת אלבאמה, אשר הטילה לראשונה בשנת 1927 תוספת מיסוי על טבק.¹¹⁵ במרוצת השנים בתי המחוקקים המדינתיים

105 CHICAGO, IL, MUNICIPAL CODE, Ch. 3–43 (2014).
 106 ORZECZOWSKI & WALKER, לעיל ה"ש 103, בעמ' 335.
 107 JACK J. GOTTSEGEN, TOBACCO: A STUDY OF ITS CONSUMPTION IN THE UNITED STATES 9–10 (1940).
 108 JOE E. BROOKS, THE MIGHTY LEAF: TOBACCO THRU THE CENTURIES 146 (1952).
 109 JOSEPH C. ROBERT, THE STORY OF TOBACCO 100 (1949).
 110 CARL A. WERNER, TOBACCOLAND 358 (1922).
 111 ORZECZOWSKI & WALKER, לעיל ה"ש 103, בעמ' 5.
 112 שם, בעמ' 3.
 113 ROBERT, לעיל ה"ש 109, בעמ' 256.
 114 ORZECZOWSKI & WALKER, לעיל ה"ש 103, בעמ' 347.
 115 שם, בעמ' 314.

יש לך סיגריות? המס עליהן הורג אותי

והקונגרס האמריקני העלו את שיעורי מס הטבק לפרקים אך לא בשיעורים משמעותיים.¹¹⁶ עם זאת, הממשלה הפדרלית חוקקה עם השנים חוקים שונים בניסיון להילחם בתופעת העישון החל מחוק המחייב הדבקת תוויות אזהרה על קופסאות הסיגריות¹¹⁷ ועד חוק איסור מכירת סיגריות לקטין שטרם מלאו לו שמונה-עשרה שנים.¹¹⁸

במשך השנים ביקרו מלומדים רבים את מדיניות מס הטבק האמריקנית ואת שיעוריה הנמוכים. כך, למשל, טען הריס (Harris) כי על הקונגרס להכפיל את שיעורי המס הפדרלי ובכך יגדיל משמעותית את הכנסות המדינה ממסים ואף ירתיע מיליוני מבוגרים וצעירים מעישון.¹¹⁹ אך למרבה הצער לא בוצעו שינויים דרמטיים במישור הפדרלי, עד שבשנת 2009 ביזמת הנשיא ברק אובמה חוקק חוק למניעת העישון במשפחה ולפיקוח על מוצרי הטבק.¹²⁰ החוק כאמור ביצע שינויים רבים בניסיון למגר את תופעת העישון, ובענייננו – העלה את שיעורי המס הפדרלי ב-62 סנט לחפיסה. ולא די בכך, נקבע כי ההכנסות ממס זה ישמשו למימון תכניות ביטוחי בריאות לילדים בארצות-הברית.¹²¹ התחזיות צפו כי ניתוב הרווחים יגרום להישגים רבים וביניהם: יעניק ביטוחי בריאות לכ-4 מיליון ילדים; ימנע מכ-2 מיליון ילדים להתחיל לעשן ויתמרץ מיליון מבוגרים להפסיק. וכן, יחסוך בהוצאות המדינה על נזקי העישון.¹²² כמו כן, במישור המדיני, בעקבות מדיניות המס החדשנית באוסטרליה אשר תוצג בהמשך, חוקקה מדינת קליפורניה בשנת 1989 את חוק מיסוי הטבק וההגנה על הבריאות.¹²³ החוק העלה את שיעורי מס הקנייה על מוצרי טבק ב-25 סנט לכל חפיסה. ההכנסות נותבו להקמת התכנית לבקרת צריכת הטבק במדינה (California Tobacco Control Program). בין מטרות התכנית: הקמת מחלקות בריאות מקומיות אשר אמונות על חינוך הציבור ומניעת עישון; יצירת קמפיין לגמילה מעישון בתקשורת; מתן מענקים לגופי מחקר ופיתוח; הקמת תכניות למניעת עישון המיועדות לתלמידים בבתי ספר והקמת תכניות טיפוליות שונות.¹²⁴ על אף האמור לעיל, ובהשוואה למדיניות מיסוי הטבק בישראל, שיעורי המס האמריקני נמוכים. דו"ח ארגון הבריאות הבינלאומי אשר פורסם בשנת 2013 קבע כי שיעורי המס על סיגריות בארצות-הברית עומדים על כ-56 אחוזים, ואילו בישראל השיעורים עומדים על כ-

שם, בעמ' 310.	116
15 U.S.C. § 1335a(a) (1965).	117
42 U.S.C. § 300x-26(a)(1) (1992).	118
Jeffrey E. Harris, <i>Increasing the Federal Excise Tax on Cigarettes</i> , 1 J. HEALTH ECON. 117, 119 (1982).	119
Tobacco Control Act, לעיל ה"ש 102.	120
Children's Health Insurance Program Reauthorization Act § 701 (2009), www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-111hr2enr/pdf/BILLS-111hr2enr.pdf.	121
U.S. DEPARTMENT OF HEALTH AND HUMAN SERVICES, ENDING THE TOBACCO EPIDEMIC: A TOBACCO CONTROL STRATEGIC ACTION PLAN FOR THE U.S. DEPARTMENT OF HEALTH AND HUMAN SERVICES 18 (2010).	122
Tobacco Tax and Health Protection Act (Proposition No. 99) (1989).	123
J.P. Pierce et al., <i>Tobacco Use in California: An Evaluation of the Tobacco Control Program</i> , in A REPORT TO THE CALIFORNIA DEPARTMENT HEALTH SERVICES 18 (1994).	124

125.80.13% עקב נגישות המוצר וקשיחות צריכתו, לדאבוננו, אין זה מפתיע ששרד הבריאות האמריקני מדווח כי מדי שנה כ־480,000 איש בארצות־הברית מתים כתוצאה מעישון.¹²⁶

2. אוסטרליה

שיטת המיסוי האוסטרלית מטילה מס על טבק בשני מישורים. האחד, במישור הפדרלי – בדומה לשיטה האמריקנית, הממשלה מטילה מס קנייה בסכום קצוב על כמות נתונה של טבק; השני, במישור המדינתי – בשונה מהשיטה האמריקנית, המדינות והטריטוריות באוסטרליה מטילות מס ערך מוסף על סחורות ועל שירותים (Goods and Services Tax) בשיעור של עשרה אחוזים.¹²⁷ שיטת המיסוי הקצוב יושמה לראשונה על ידי הממשלה הפדרלית של אוסטרליה בשנת 1901.¹²⁸ עד שנת 1999 הוטל מס זה בהתאם לתקנות מס הקנייה משנת 1925.¹²⁹ תקנות אלה קבעו כי המס יוטל על משקל הסיגריות כולל פילטר העשן ונייר עטיפת הטבק, אך ללא שקילת האריזה עצמה. עקב כך, היצרנים הפחיתו את משקל הסיגריות, ארוז אותן בחפיסות גדולות יותר (25 סיגריות בחפיסה במקום 20) והקטינו את עלויות הייצור. כך, הגדילו את הכנסותיהם וגרמו לעלייה משמעותית באחוזי הצריכה בקרב המעשנים.¹³⁰ על כן, קבע המחוקק האוסטרלי בשנת 1998 כי יש לשנות את שיטת המיסוי הקצוב ולהטילו פָּר סיגריה.¹³¹ במרוצת הזמן, חלו שינויים רבים במדיניות מיסוי הטבק שהוטלה על ידי המדינות. תחילה בשנת 1974 הייתה זו מדינת ויקטוריה אשר הטילה לראשונה מס מדיני על טבק ומוצריה בתוספת למס הפדרלי. הפרלמנט המדיני הטיל אגרת רישוי על מכירת הטבק לפי ערך השומה (Ad Valorem Tax).¹³² מס זה, בדומה לשיטה הנהוגה אצלנו, חולק למס קצוב ולמס אחוזי. המס הקצוב נגבה אחת לשנה בשיעור קבוע. המס האחוזי נגבה אחת לחודש בהתאם להיקף המכירות בשיעור קבוע.¹³³ עד שנת 1989 יישמו יתר המדינות והטריטוריות מדיניות דומה

WORLD HEALTH ORGANIZATION, WHO REPORT ON THE GLOBAL TOBACCO EPIDEMIC 111, 125
114 (2013).

U.S. Department of Health and Human Services, *The Health Consequences of Smoking: 50* 126
Years of Progress, in A REPORT OF THE SURGEON GENERAL 636 (2014)
2013, לעיל ה"ש 7, בעמ' 126.

MICHELLE SCOLLO & MARGARET WINSTANLEY, TOBACCO IN AUSTRALIA: FACTS AND ISSUES, 127
Ch. 13.2 (4th ed. 2012); A New Tax System (Goods and Services Tax Imposition-General)
Act, 1999 (Cth) § 4
Excise Act, 1901 (Cth) 128
Excise Regulations, 1925 (Cth) 129
PETER COSTELLO, TAX REFORM: NOT A NEW TAX, A NEW TAX SYSTEM 88 (1998) 130
A New Tax System (Goods and Services Tax Imposition-General) Act, 1999 (Cth) 131
אמנם נחקק באוגוסט 1998 אולם נכנס לפעולה רק בנובמבר 1999 על מנת לאפשר ליצרנים טווח
הסתגלות לשיטת המיסוי החדשה.

WHO TECHNICAL ; Terry Alchin, *Tobacco Taxation in Australia*, 11 ESA 77 (1992) 132
REPORT, לעיל ה"ש 100, בעמ' 128.

Business Franchise (Tobacco) Act, 1974 (SA) 133

יש לך סיגריות? המס עליהן הורג אותי

והטילו מסים זהים. אך, כאמור, במסגרת שינוי שיטת המיסוי בשנת 1998 בוטלו מסי המדינות, והוטל מס ערך מוסף בשיעור אחיד.¹³⁴

בשנת 1983 הייתה זו מדינת אוסטרליה המערבית אשר הנהיגה רפורמה חלוצית במדיניות מיסוי מוצרי הטבק בשטחה. באותה שנה קידמה הממשלה את הצעת חוק הבקרה והפיקוח על מוצרי טבק.¹³⁵ הצעה זו קבעה כי יש להעלות את שיעורי מס הטבק, במישור המדינתי בלבד, בכ-12.5%, והכנסות ממס זה ינותבו להקמת מסע פרסום המעודד גמילה (Quit Campaign). מדיניות מיסוי זו הייתה פורצת דרך וחדשנית בקנה מידה עולמי, אך למרבה הצער הצעת החוק נדחתה במועצה מסיבות פוליטיות.¹³⁶ לאחר ארבע שנים יזמה מדינת ויקטוריה מדיניות דומה וחוקקה את חוק הטבק.¹³⁷ החוק העלה את שיעורי המיסוי המדינתי בחמישה אחוזים וניתב את ההכנסות להקמת הקרן לקידום הבריאות במדינת ויקטוריה (VicHealth). כמו כן, החוק קבע כי מטרת הקרן היא ליזום פעילויות ותכניות הסברה לעמידה על השפעות נזקי העישון, לקידום בריאות טובה, ולצמצום מתן חסות לפעילויות ספורט הממומנות על ידי יצרני הסיגריות.¹³⁸ בעקבותיה יזמו מדינת דרום אוסטרליה בשנת 1989 ומדינת מערב אוסטרליה בשנת 1990 מדיניות מיסוי דומה.¹³⁹ יש לציין שבעקבות מדיניות זו צנח שיעור המעשנים בקרב מבוגרים בוויקטוריה מ-34% בשנת 1986 ל-13.3% כיום.¹⁴⁰

כפי שתואר לעיל, מדיניות זו סחפה אחריה מדינות רבות בעולם, ואלה חוקקו חוקים דומים. הן העלו קמעה את שיערי המס וייסדו את ההכנסות מהעלאה זו לתכניות מניעת עישון שונות. עם מדינות אלה נמנות: מדינת קליפורניה בשנת 1989; מצרים, אירן ונפאל בשנת 1993; ותאילנד בשנת 2001.¹⁴¹

כיום משרד האוצר האוסטרלי מדווח כי השיטה היעילה ביותר למיגור תופעת העישון בחברה היא באמצעות העלאת המסים. על אף קשיחות צריכת המוצר בקרב מבוגרים, העלאת המסים בכ-10% תפחית להערכתם את שיעורי הצריכה בכ-3% עד 6.142% בשל כך, בשנת 2013 הכריז מזכיר האוצר כריס בוואן על התכנית הארבע-שנתית להעלאת שיעורי מס הקנייה על טבק ועל מוצריו.¹⁴³

134. SCOLLO & WINSTANLEY, לעיל ה"ש 127, בפרק 13.2.2.

135. Tobacco Products Control Bill, 1983 (WA).

136. SCOLLO & WINSTANLEY, לעיל ה"ש 127, בפרק 13.9.10.

137. Tobacco Act, 1987 (Vic).

138. Ron Borland, Margaret Winstanley & Dorothy Reading, *Legislation to* שם; 17, ס'.

Institutionalize Resources for Tobacco Control: The 1987 Victorian Tobacco Act, 104

ADDICTION 1623, 1624 (2009).

139. Tobacco Products Control Act, 1988 (SA); Tobacco Control Act, 1990 (WA).

140. הנתונים נלקחו מאתר האגודה למלחמה בסרטן של מדינת ויקטוריה. www.cancervic.org.au/about/media-releases/2013-media-releases/august-2013/smoking-rates-victoria.html

141. SCOLLO & WINSTANLEY, לעיל ה"ש 127, בפרק 13.9.10.

142. דו"ח משרד האוצר האוסטרלי בנושא מיסוי טבק משנת 2010 www.treasury.gov.au/~media/Treasury/Access%20to%20Information/Disclosure%20Log/2011/Plain%20packaging%20of%20tobacco%20products/Downloads/Document_57.ashx

143. Excise Tariff Amendment (Tobacco) Bill (2014).

בכל הנוגע למיסוי הטבק, מתוכננת העלאה מדורגת של מסי קנייה פדרליים במשך ארבע השנים ב-12.5% מדי שנה (שכעת נמוך למדי בהשוואה למדינות המערב). מטרת העלאת המס היא להפחית את שיעור המעשנים, לממן שירותי בריאות לנפגעי הטבק וחינוך והסברה בקרב צעירים.¹⁴⁴

3. סין

ארגון הבריאות הבינלאומי מדווח כי סין היא יצרנית הטבק וצרכנית הטבק הגדולה ביותר בעולם. בסין מעשנים מעל 300 מיליון איש, שהם כ-28.1% מכלל אוכלוסיית המדינה.¹⁴⁵ גם שיטת המיסוי הסינית מטילה מס בשני מישורים: במישור הממשלתי, סין מטילה מס קנייה בסכום קצוב על כמות נתונה של טבק ומס ערך מוסף; במישור המקומי, הממשלות המקומיות מטילות מס ייעודי על עלי הטבק ואגרות רישוי שונות. המס הייעודי מוטל על פי ערך המוצר (Ad Valorem Tax) ומתבטא כשיעור אחוזי מאותו ערך, כפי שנקבע על ידי היצרן.¹⁴⁶

לא ניתן להתעלם מן העובדה שהממשלה הסינית היא השחקנית המרכזית בכל הנוגע לייצור מסי הטבק במדינה ולגבייתם. בראשית שנות ה-80 הקימה הממשלה הסינית את הרשות למנהל הטבק במדינה (State Tobacco Monopoly Administration).¹⁴⁷ גוף זה מכתוב את מדיניות המס על טבק ומוצריו, קובע את שיעוריו ומטיל מכסים. כמו כן, הקימה הממשלה גם את חברת הטבק הלאומית של סין (China National Tobacco Company) אשר מחד גיסא, אמונה על אכיפת מדיניות זו ומאידך גיסא, אחראית על ייצור מוצרי הטבק במדינה. לאור זאת ראוי להדגיש כי ניגוד העניינים המובנה בקביעת מדיניות מיסוי הטבק בסין ואכיפתה אינו נסתר מן העין. שכן, הדבר מהווה סממן אחד מני רבים, אשר מעיד עד כמה שורשית בעיית העישון בסין בכלל ומדיניות מיסוי הטבק ומוצריו בפרט.

עד שנת 2006 נגבה מס עלי הטבק בסין כחלק ממיסוי מוצרים חקלאיים. שיעורו עמד על 31% ממחיר הרכישה. באותה שנה החליטה הממשלה הסינית לבטל את כל מסי המוצרים החקלאיים על מנת להפחית את הנטל הכלכלי שבו נתונים החקלאים.

אין זה מפתיע שכל המסים בוטלו מלבד מס עלי הטבק. מס זה הוטל מחדש במסגרת חוק ספציפי, ושיעוריו ירדו מ-31% ל-20%.¹⁴⁸ הביקורות בגין מדיניות זו לא איחרו לבוא, וממשלת סין זכתה להשמצות רבות בספרה העולמית. בתגובה טענה הממשלה כי מס זה מהווה מקור הכנסה חשוב ועיקרי במדינה, ועל כן גבייתו הכרחית.¹⁴⁹ מחקרים מראים כי שיעורי ההכנסות ממס זה מהווים כ-7.26% מהכנסות המדינה, וכמו כן, תעשייה זו דואגת לפרנסתם

.Chris Bowen, *Government to Increase Tobacco Excise* (Media Release No. 015, 1.8.2013) 144

WORLD HEALTH ORGANIZATION, WHO GLOBAL ADULT TOBACCO SURVEY (GATS): CHINA (2010). 145

TEH-WEI HU, ZHENGZHONG MAO, JIAN SHI & WENDONG CHEN, TOBACCO TAXATION AND ITS POTENTIAL IMPACT IN CHINA 14 (2008) 146

LI CHENG, THE POLITICAL MAPPING OF CHINA'S TOBACCO INDUSTRY AND ANTI-SMOKING CAMPAIGN 116 (2012) 147

.Hu, Mao, Shi & Chen, לעיל ה"ש 146, בעמ' 16. 148

שם. 149

יש לך סיגריות? המס עליהן הורג אותי

של כ-20 מיליון חקלאים וכ-300 אלף קמעונאים.¹⁵⁰ התבססות על מקור הכנסה זה אף גדלה במחוזות כמו יונאן, גוויז'ו וסצ'ואן, שבהם שיעורי ההכנסה מהווים 77.8% מסך ההכנסות המקומיות.¹⁵¹ עיון במחקרים נוספים מעלה כי לאור שיעורי קשיחות צריכת מוצר הטבק, עלייה בכ-10% בשיעורי המס תוביל לירידה של כ-3.5% בטווח הקצר ולכ-6.6% בטווח הארוך.¹⁵² היינו ירידה בשיעורי הצריכה אכן מיטיבה עם בריאות הציבור אך מהווה בעיה משמעותית לכלכלת המדינה. על כן, ניתן לראות מדוע מתקשה סין ליישם את המלצות האמנה הבינלאומית לפיקוח על צריכת הטבק (FCTC), שאליה הצטרפה בשנת 2003.¹⁵³ עד שנת 2009 עמדו שיעורי מס הקנייה הקצוב על כ-0.06 יואן (¥), המשולים לכ-0.04 ש"ח לחפיסה, ושיעורי המס על פי ערך (Ad Valorem Tax) – על 45% לסיגריות באיכות גבוהה ולכ-30% לסיגריות באיכות נמוכה. בשנת 2009 עודכנו שיעורי המס על פי ערך ל-56% ו-36% בהתאמה, אך מנגד ירדו שיעורי המחירים הסיטונאיים והקמעונאיים ועלו שיעורי ההכנסה הממוצעת.¹⁵⁴ על כן עליית שיעורי המס לא הפחיתה את הצריכה והעישון באוכלוסייה הסינית. לאור האמור לעיל, ולא בכדי, דו"ח ארגון הבריאות הבינלאומי קבע כי רק 41% מהמחיר הקמעונאי לחפיסה בסין מהווים מס – ללא ספק, מהשיעורים הנמוכים בעולם.

4. סיכום ביניים

במהלך המחקר המשפטי המשווה שערכנו בעת כתיבת רשימה זו נוכחנו לגלות כי מרבית המחקרים מעידים על מספר גורמים המסייעים לדכא את תופעת העישון. דו"ח הארגון הבינלאומי גורס כי אחת השיטות היעילות ביותר היא העלאת מסים, אולם ניסיון אותן מדינות מעלה כי הטלת המס לבדה אינה גורמת לשינוי דרמטי בהרגלי הצריכה של המעשנים. הממשלה האוסטרלית השכילה כבר לפני שני עשורים לייעד חלק מההכנסות ממסוי הטבק לטובת הקמת תכניות הסברה ומניעה בקרב מבוגרים ובני נוער, והשיקה בכסף זה סדנאות גמילה מעישון. עיון בדו"ח הוועדה הציבורית לצמצום העישון ונזקיו מעלה כי שיעור המס בישראל נמוך במעט מהממוצע העולמי וממוצע שיעורי המס בארגון המדינות המפותחות ה-OECD. כמו כן, נראה כי שיעור המעשנים בישראל גבוה מהממוצע במדינות אלה ושיעור הכנסות המדינה משימוש במוצרי טבק בכלל ובסיגריות בפרט פחות או יותר דומה לשיעור ההכנסות במדינות אלה.

כחלק מניסיון של מדינות רבות בעולם להילחם בנגע העישון ובצריכת מוצרי טבק – תוך הדיפת גלי ביקורת בנוגע להיות מסים אלה רגרסיביים (המגדילים את פערי העושר החברתיים) – עיגנו מדינות אלה בחקיקה את מחויבותן להשתמש בחלק מכספי המסים כדי לממן הסברה,

Teh-Wei Hu1, Anita H. Lee1 & Zhengzhong Mao, *WHO Framework Convention on Tobacco Control in China: Barriers, Challenges and Recommendations*, 20(4) GLOB. HEALTH PROMOT. 13, 14 (2013)

ש.מ. 151

HU, MAO, SHI & CHEN, לעיל ה"ש 146, בעמ' 22. 152

WHO FRAMEWORK CONVENTION ON TOBACCO CONTROL, WORLD HEALTH ORGANIZATION 7 (2005). האמנה ממליצה כאמור בס' 6(1) להעלות את שיעורי מס הטבק כדי להפחית בצריכתו. 153

CHENG, לעיל ה"ש 147, בעמ' 108. 154

בעיקר בקרב השכבות הסוציו-אקונומיות המוחלשות ובקרב אוכלוסיות המתבגרים. עוד השתמשו בכספי המסים למימון סדנאות לגמילה מעישון ומצריכת מוצרי טבק. בנוסף, וכפי שאף הצגנו לעיל, מחקרים רבים מצביעים על כך שמעשנים רבים ה"מכורים" לניקוטין מנסים להיגמל. רק אחוז קטן מתוך ניסיונות אלה צולחים לאורך זמן. כפועל יוצא, ההצמדה שבין ההכנסות מגביית המס על מוצרי הטבק לבין השימוש בהן במאבק בנגע הטבק מהווה חלק בלתי-נפרד מגיוס הלגיטימציה של מדינות אלה בקרב האוכלוסייה הכללית ובקרב אוכלוסיית המעשנים בפרט. הפרק הבא ברשימה זו יציג את הדין הראוי לדעתנו בנוגע לסוגיית מיסוי מוצרי הטבק.

ה. דין רצוי

1. רתימת מערכת המס למערכה בנגעי עישון מוצרי טבק

אנו סוברים כי אין מניעה לרתום את מערכת המס למלחמה בנגע העישון ולסייע בצמצום השימוש במוצרי הטבק. אדרבה, אף ראוי לעשות כן. ההצדקה הראשונה להטלת מס על המעשנים היא תיקון כשל השוק הנובע מהמעמסה הכלכלית שהחברה הישראלית נושאת בה מדי שנה בטיפול בתחלואה הנגרמת מנגע העישון והמעמסה הכלכלית הנובעת מעלויות הטיפול במפגעי איכות הסביבה. אולם לדעתנו ניתן ואף רצוי להטיל מס בשיעור גבוה מהשיעור שייגרום להכנסות בגובה העלויות הישירות.

בדומה לתמיכה הרחבה (באופן יחסי) שניתנת כיום לעמדה שלפיה יש לרתום את מערכת המס לתיקון כשלי שוק אחרים (לדוגמה לצורך חלוקה מחדש של המשאבים בחברה והשגת "צדק חלוקתי",¹⁵⁵ או לצורך המלחמה בפליטת גזי חממה (דו תחמוצת הפחמן)),¹⁵⁶ לדעתנו, ניתן ואף רצוי להטיל מסים על מוצרי טבק. עם זאת, אנו סוברים כי בשל ההשלכות החלוקתיות השליליות שבמס, מוצע להצמיד את ההכנסות מהמס לעלויות של המאבק בשימוש במוצרי הטבק בכלל ושל סדנאות גמילה מעישון בפרט, לשם השגת לגיטימציה רחבה יותר באוכלוסייה למס זה.

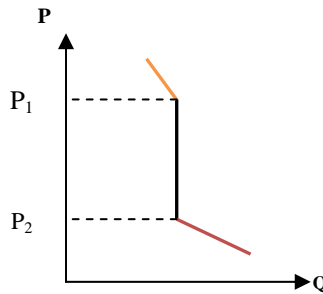
155 ראו, למשל, מאמרם של קפלו ושוול משנת 1994 הגורס כי מערכת המס תוכל להשיג חלוקה מחדש של משאבי החברה באופן יעיל יותר מכלים משפטיים חלופיים. Louis Kaplow & Steven Shavell, *Why the Legal System is Less Efficient than the Income Tax in Redistributing Income*, 23 J. LEGAL STUD. 667 (1994).

156 ראו למשל מאמרם של אבי-יונה ואולמן משנת 2009 הגורס כי מערכת המס תוכל להפחית בצורה יותר אפקטיבית את פליטת גזי החממה מכלים משפטיים חלופיים דוגמת מכסות פליטה או מקנסות. Reuven S. Avi-Yonah & David Uhlman, *Combating Global Climate Change: Why a Carbon Tax is a Better Response to Global Warming than Cap and Trade*, 28 STAN. ENVTL. L. J. 3 (2009).

יש לך סיגריות? המס עליהן הורג אותי

2. נטל המס הרצוי ותמהילו (אחוזי או קבוע)¹⁵⁷

כפי שהצגנו לעיל, מדינת ישראל גובה מדי שנה מסים משימוש במוצרי טבק בהיקפים גבוהים מהעלויות הישירות שמדווחות על ידי מערכת הבריאות. מסי קנייה על הטבק בשנת 2014 בישראל עמדו בכ-6.37 מיליארד ש"ח, ואילו העלויות הישירות המדווחות על ידי מערכת הבריאות הציבורית מסתכמות בכ-1.7 מיליארד ש"ח. לדעתנו, אין מחלוקת שהמיסוי המינימלי על מוצרי טבק צריך להיות בגובה הנזקים הישירים הנובעים מצריכת מוצרי הטבק. אולם ניתן אף להטיל מס בשיעור גבוה מהשיעור כיום ובלבד שהעלאת שיעור המס תהיה אפקטיבית ותביא לירידה שאינה סמלית במעגל המעשנים ובצרכני מוצרי הטבק. הוועדה הציבורית לצמצום העישון ונזקיו ציינה בדו"ח משנת 2010 כי ארגון הבריאות העולמי המליץ לקבוע נטל מס גבוה שיעמוד לפחות על 70% מהמחיר לצרכן.¹⁵⁸ החל בשנות התשעים של המאה הקודמת ניתן לראות כי ישראל אימצה מדיניות זו, וכיום עומד שיעור המס לצרכן על כ-¹⁵⁹80.13%



על פי הנתונים שפרסם משרד הבריאות, ניתן להניח כי הפחתת שיעור המס תגרום לגידול לא רצוי בצריכת מוצרי הטבק ולהגדלת מעגל המעשנים. מנגד, העלאת שיעור המס מקטינה מדי שנה באחוזים בודדים את הצריכה. בהקשר זה יש לציין כי שיעור המס בישראל נמוך במעט מהשיעור המקביל בקרב מרבית המדינות באיחוד האירופי ואף מן הממוצע האירופי (לפי 24 מתוך 27 מדינות) העומד על כ-¹⁶⁰80.77%. הוועדה הציבורית לצמצום העישון ונזקיו המליצה בדו"ח הציבורי להעלות את נטל המס ל-¹⁶¹100%, אולם כאמור שיעור מס זה גבוה באופן

K.E. Warner et al., *Criteria for Determining an Optimal Cigarette Tax: The Economist's Perspective*, 4 TOB. CONTROL 380 (1995); Jonathan Gruber & Botond Koszegi, *A Theory of Government Regulation of Addictive Bads: Optimal Tax Levels and Tax Incidence for Cigarette Excise Taxation*, (Working Paper No. 8777, 2002), www.nber.org/papers/w8777

¹⁵⁷ דו"ח הוועדה הציבורית לצמצום העישון ונזקיו, לעיל ה"ש 14, בעמ' 47.

¹⁵⁸ צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין (תיקון מס' 13), התשע"ג-2013, ק"ת-שיעורי מק"ח 100.

¹⁵⁹ דו"ח הוועדה הציבורית לצמצום העישון ונזקיו, לעיל ה"ש 14; דו"ח שר הבריאות 2014, לעיל ה"ש 6, בעמ' 90.

¹⁶⁰ דו"ח הוועדה הציבורית לצמצום העישון ונזקיו, שם, בעמ' 15.

יחסי לשיעורי המס העולמיים, וספק בעינינו אם לא ניתן להסתפק בנטל מס נמוך יותר שיהיה אפקטיבי דיו בהשגת ההרתעה ובצמצום השימוש במוצרי הטבק.

כמו כן, ולא פחות חשוב, אנו מציעים להמשיך להפחית את משקל המס האחוזי ולשקול לבטלו לחלוטין ובמקומו להעלות את המס הקצוב המוטל על מוצרי הטבק. שינוי זה עולה לדעתנו בקנה אחד עם המגמה של מדינות שונות ברחבי העולם ועם המלצות ארגון הבריאות העולמי. בכך בעצם ישווה סכום מס הקנייה בשקלים על סיגריות ומוצרי טבק אחרים (לרבות סיגרים, סיגריות, טבק לגלגול, טבק לנרגילות, טבק למקטרות וכיוצא באלה) לסכום המס בשקלים על מוצרי טבק יקרים. בכך יצומצם במידה משמעותית התמריץ הכלכלי לעבור למוצרי טבק "זולים".

כמו כן, אנו מציעים לבטל את ההבחנה השוררת כיום בין שיעור המס המוטל על סיגריות מעובדות לבין סיגריות מטבק לגלגול. עיון בנתוני המעשנים מעלה גידול מתמיד במספר המעשנים הצורכים טבק לגלגול בצד ירידה בצריכת סיגריות מעובדות.¹⁶² הואיל ונזקי עישון סיגריות מעובדות אינו שונה באופן מהותי מנזקי עישון סיגריות מטבק לגלגול, מוצע לדעתנו לבטל הבחנה זו ולהשוות את נטל המס ביניהן.

3. ביטול פטורים ממס ומניעת הטבות מס מיצרני מוצרי טבק מקומיים

בעבר זכו הסיגריות לפטור ממס ערך מוסף באילת. לאחר שהתברר למחוקק כי היקף צריכת סיגריות ומוצרי טבק גבוה באופן בלתי-פרופורציונלי להיקף האוכלוסייה השוהה באילת, הוחלט לבטל את ההטבה.¹⁶³ בדומה לכך, החליטה ועדת הכספים של הכנסת להגביל את האפשרות לרכוש מוצרי טבק בחנויות ללא מסים (חנויות ה-Duty free) משתי חבילות המכילות עשרים חפיסות לחבילה אחת המכילה עשר חפיסות.¹⁶⁴ הואיל ורוב הסיגריות הנרכשות בחנויות אלה נרכשות בהסדר "פטור ושמור" – מוחזקות במחסני החנויות ונמסרות לקונים עם חזרתם ארצה – לא ברורה לנו ההטבה, ואנו מציעים לבטלה לחלוטין. המלצה זו אף עולה בקנה אחד עם האמור בסעיף 6(b) לאמנה הבין-לאומית לפיקוח על הטבק (FCTC) שעליה מדינת ישראל חתומה.¹⁶⁵

162 דו"ח שר הבריאות 2014, לעיל ה"ש 6, בעמ' 94; דו"ח הוועדה הציבורית לצמצום העישון ונזקיו, לעיל ה"ש 14, בעמ' 74.

163 מנהל הכנסות המדינה דברי ההסבר לדו"ח הכנסות המדינה לשנת 1998 פרק ו (1998). דברי ההסבר מתארים את השלכות ביטול הפטור ממע"מ על סיגריות בינואר 1994: "בינואר 1994 בוטל הפטור ממע"מ על סיגריות וטבק באילת, משום שהיו חשדות מבוססים כי חלק ניכר של הסיגריות שנרכשו באילת הוברחו לשאר חלקי הארץ, שבהם לא חל הפטור. ואומנם, בחצי השנה הראשונה שלאחר ביטול הפטור, נרשמה ירידה דרסטית של כ-65% במכירת סיגריות באילת".

164 צו תעריף המכס והפטורים ומס קניה על טובין (תיקון מס' 24 והוראת שעה), התשע"ב-2012, ק"ת 1035.

165 אמנת המסגרת של ארגון הבריאות העולמי בנושא פיקוח בתחום הטבק, כ"א 56 (אושררה ונכנסה לתוקף ב-2005):

"Article 6 – Price and tax measures to reduce the demand for tobacco

1. [...]

יש לך סיגריות? המס עליהן הורג אותי

בדומה לכך, אנו מציעים לכנסת ישראל לאמץ בחקיקה הוראות המונעות מיצרניות סיגריות ליהנות מהטבות מס מפליגות במסגרת חוקי העידוד השונים או ממענקים ממשלתיים, לאור המס הכפול שבמתן הטבות אלה, וזאת אף אם חברות אלה מעסיקות עובדים ותורמות לכלכלה הישראלית.¹⁶⁶

4. הצמדת ההכנסה ממסים למלחמה בנגע השימוש במוצרי הטבק

כפי שהצגנו לעיל, עישון סיגריות וצריכת מוצרי טבק רווחים בקרב כל שכבות האוכלוסייה, אולם בחינה מעמיקה יותר מעלה כי העישון נפוץ יותר בקרב החמישון התחתון בהשוואה לחמישונים העליונים. כפועל יוצא, הטלת מס על עישון סיגריות ועל צריכת מוצרי טבק היא רגרסיבית, כיוון שנטל ההוצאה על סיגריות מההכנסה בקרב חמישון זה גבוה מנטל ההוצאה על סיגריות מההכנסה בקרב החמישונים העליונים. השפעות חלוקתיות רגרסיביות נתפסות כבלתי-הוגנות.

לפיכך, אנו מציעים להצמיד את ההכנסות מהמס למשאבים המופנים למאבק בנגע העישון ובצריכת מוצרי טבק. הפניית הכנסות אלה למימון המאבק לצמצום השימוש במוצרי טבק בחינוך, בהסברה ובמימון סדנאות גמילה תוך התמקדות בקרב מתבגרים, מעשנים צעירים בגיל ומעשנים מהעשירונים התחתונים (אשר לגביהם עקומת הביקוש גמישה יותר בהשוואה למעשנים מהעשירונים הגבוהים), תעלה לדעתנו את הלגיטימציה למס זה בקרב המעשנים (אשר כאמור למעלה ממחציתם מעוניינים להיגמל ומתקשים בכך) ובקרב האוכלוסייה הכללית. יובהר כי הגם ש"צביעת" הכנסות המדינה ממסים או ייעודן לטובת מטרות חברתיות מוגדרות מראש מנוגדת לעמדת משרד האוצר, השכיל המחוקק לחרוג מעמדה זו.

אף בחוק הגבלת העישון במקומות ציבוריים קבע המחוקק כי קנסות שהוטו על ידי השלטון המקומי עקב תלונות שהוגשו על ידי עובדי הרשות המקומית ישולמו לרשות המקומית ולא לאוצר המדינה (אם כי הרשות המקומית רשאית לעשות שימוש בכספים שהתקבלו מקנסות אלה לצרכים שונים). החריג שאנו ממליצים עליו יסייע לדעתנו בהעלאת הלגיטימציה להטלת מס על מוצרי טבק בקרב המעשנים ובני משפחותיהם ויגביר במידה רבה יותר את ההפחתה בצריכת מוצרי טבק. יובהר כי המחוקק עצמו קבע שורה של מקרים שבהם

2. Without prejudice to the sovereign right of the Parties to determine and establish their taxation policies, each Party should take account of its national health objectives concerning tobacco control and adopt or maintain, as appropriate, measures which may include:
 - (a) [...]
 - (b) *prohibiting or restricting, as appropriate, sales to and/or importations by international travellers of tax- and duty-free tobacco products*".

¹⁶⁶ יש לזכור כי אף שנתח השוק של חברות אלה ירד בצורה דרמטית בשנים האחרונות וכיום רק כ- 17% מכלל המעשנים צורכים מוצרי טבק בייצור מקומי, ליצרני הטבק המקומיים אחריות לא מבוטלת בנוקי העישון.

ייועדו כספי המסים או הקנסות ליעדים מוגדרים, ולדעתנו אין מוצדקת יותר הפניית כספי מסי הטבק למלחמה בעישון ובצריכת מוצרי טבק שעניינה בין היתר פיקוח נפש.¹⁶⁷

סיכום

בישראל הוטל מס על צריכת טבק למן הקמת המדינה ואף קודם לכן. סכומי המס והדרך שלפיה מוטל המס השתנו פעמים רבות במהלך השנים. ככל הנראה הוטל המס במקור לצורך מימון תקציב המדינה, בהתעלם מההשלכות השליליות הנובעות מצריכת מוצרי הטבק, אך במהלך השנים – ככל שעלתה המודעות לנזקים הישירים והעקיפים הנובעים משימוש במוצרי טבק – נרתמה מערכת המס למלחמה בנגע העישון ולצמצום השימוש במוצרים אלה. בישראל נאמד המס המוטל על מוצרי טבק בכשבעה מיליארד ש"ח (חלקו הגדול ממסי קנייה וחלקו הקטן ממס ערך מוסף). מס זה העסיק רבות את ממשלות וכנסות ישראל לדורותיהן. החקיקה בנושא מיסוי מוצרי הטבק זכתה לעשרות תיקונים, אולם למרות זאת השיח האקדמי בנושא זה רחוק מלהיות ממצה. בעקבות מחקרנו השתכנענו כי מיסוי מוצרי טבק אינו בלתי־מוצדק ומשיג חלק מהמטרות שלשמן אומץ. היטיבה לתאר השלכות אלה שרת הבריאות בדו"ח שפורסם אשתקד:

"העלאה של נטל המס היא אחד מכלי המדיניות היעילים ביותר לצמצום העישון, שכן היא משפיעה באופן חיובי על צמצום כמות העישון של המעשנים, מעודדת גמילה מעישון ומשפיעה גם על מניעה של התחלת עישון בקרב צעירים. אוכלוסיות הרגישות למחיר של מוצרי עישון, כגון אנשים ממעמד סוציו-אקונומי נמוך, וכן צעירים בכלל מושפעים יותר מהעלאת המיסוי בהשוואה לאוכלוסיות אחרות, ושיעורי הגמילה מעישון אצלם גבוהים יותר."¹⁶⁸

עם זאת, בשל ההשלכות החלוקתיות השליליות שבמס אנו מציעים להצמיד או לייעד את ההכנסות מהמסים או לכל הפחות אחוז מתוכן למאבק בשימוש במוצרי הטבק בכלל ולסדנאות גמילה מעישון בפרט, לשם השגת לגיטימציה רחבה יותר באוכלוסייה למס זה. ניתן למצוא הצמדה דומה בקרב מדינות רבות בארצות־הברית, באוסטרליה ובמדינות מערב אירופה.

167 להלן רשימה מצומצמת של מקרים שבהם בחר המחוקק להקצות מימון למטרות מסוימות מכספי היטלים-מסים-קנסות: ס' 10 לחוק שמירת הנקיון, התשמ"ד-1984 המייעד כספים הנגבים מהיטל על יצרנים ויבואנים של בקבוקים ופחיות משקה לצורך שמירה על ניקיון ופעילויות חינוך, הסברה, פיקוח ואכיפת שמירת הניקיון; ס' 17 לפקודת זיהום מי ים בשמן [נוסח חדש], התש"ם-1980 המייעד אחוז מתוך אגרה המוטלת לפי חוק רשות הנמלים, התשכ"א-1961 לצורך פעילות למניעת זיהום מי ים, לניקויים ולפיקוח עליהם, וכיוצא באלה.

168 דו"ח שר הבריאות 2014, לעיל ה"ש 6, בעמ' 96.