



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

**הגבלות בפרסום מזון והנחיות לתזונה
בריאה בבתי-ספר כאמצעים להתמודדות
עם השמנת יתר בקרב ילדים ובני נוער:
סקירה משווה**

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: אתי וייסבלאי

אישור: שרון סופר, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

ט"ז בחשוון תש"ע

3 בנובמבר 2009

1. מבוא

מסמך זה עוסק בהתמודדות עם השמנת יתר ועודף משקל בקרב ילדים ובני נוער באוסטרליה, באיחוד האירופי, באירלנד, בבריטניה, בפינלנד, בצרפת, בשבדיה ובארצות-הברית (ראו סיכום ממצאי הסקירה בעמ' 6 והלאה).

מדינות בעולם וארגונים בין-לאומיים השקיעו בשנים האחרונות מאמצים ניכרים בפיתוח וביישום של אמצעים למניעת השמנת יתר בכלל האוכלוסייה, ובקרב ילדים ובני נוער בפרט. פעילויות אלו מתקיימות במגוון רחב של ערוצים. הכלים המשמשים למטרה זו: יצירת סיווג מזון ברור; סבסוד מוצרי מזון בריאים ומיסוי מוצרי מזון לא בריאים; הטלת הגבלות על פרסום ושיווק של מזון לא בריא; הסדרת ההרכב התזונתי של מוצרי מזון מעובד; קביעת סטנדרטים לתזונה נכונה; הגברת המודעות הציבורית לנושא, הגדלת הנגישות של מזון בריא בבתי-ספר ובמקומות עבודה, עידוד פעילות גופנית במסגרת ציבורית, בבתי-ספר ובמקומות עבודה ועוד. הנושאים האלה נוגעים בילדים ובבני נוער ואפשר לכתוב על כל אחד מהם בפני עצמו מסמך משווה. על חלקם אף נכתבו מסמכים במרכז המחקר והמידע של הכנסת.¹

המסמך מתמקד בפעילות ממשלתית בשלושה תחומים עיקריים:

- גיבוש ויישום של אסטרטגיות לאומיות למאבק בהשמנת יתר ומקומם של ילדים ובני נוער בתוכניות האלה;
- הגבלות על פרסום ועל שיווק של מוצרי מזון בעל ערך תזונתי נמוך המכונים לילדים;
- תזונה בבתי-ספר.

המסמך אינו עוסק בפעילות ממשלתית בתחומים אחרים שאינם נוגעים ישירות לילדים אך משפיעים עליהם במידה רבה. כמו כן, לא מוצגות בו פעילויות ויוזמות פרטיות וחוף-ממשלתיות בעניין זה, להוציא פעילות להסדרה עצמית.

בפתח המסמך מובאים נתונים על היקף השמנת היתר בעולם ובישראל. בנספח מוצגת ההתמודדות של מדינת ישראל עם התופעה.

2. ממצאים עיקריים

- עודף משקל והשמנת יתר נחשבים היום למגפה כלל-עולמית המתפשטת במהירות. לפי הערכות, יותר מ-30% מהילדים ובני הנוער באירופה וכ-40% מן הילדים ובני הנוער בארצות-הברית סובלים מעודף משקל. לפי נתונים שנאספו בישראל, 22.5% מן הילדים בכיתות א'-ט' סובלים מעודף משקל, וכ-8% מהם סובלים מהשמנת יתר.

¹ ראו בין השאר: הגבלות בחקיקה על תכולת שומן טראנס במוצרי מזון – סקירה משווה, כתיבה: אורלי לוטן, 28 במאי 2007; סימון מוצרי מזון, כתיבה: מיכל טביביאן ודפנה בן-פורת, 19 בינואר 2005; הגבלות על פרסום מוצרי מזון, כתיבה: מיכל טביביאן ודפנה בן-פורת, 19 בינואר 2005; מדיניות לעידוד השימוש באופניים: מסמך משווה, כתיבה: יהודה טרואן, 11 ביולי 2006.



- במדינות שנסקרו גובשו בשנים האחרונות תוכניות לאומיות למאבק בהשמנת יתר, ובכלל זה נקבעו יעדים להשגה והאמצעים שיש לנקוט להשגת היעדים והוסדר שיתוף הפעולה וחלוקת העבודה בין המשרדים הנוגעים בדבר.
- לפי מחקר של ארגון הבריאות העולמי, ב-36 מדינות בעולם, ובהן כל מדינות האיחוד האירופי, יש הגבלות על פרסום ועל שיווק של מזון המכונים לילדים. במרבית המדינות שנסקרו יש שילוב של חקיקה והסדרה עצמית. תחומים מסוימים, כגון פרסום בטלוויזיה, מוסדרים באמצעות חקיקה, ותחומים אחרים מוסדרים באמצעות הסדרה עצמית. כמו כן יש חקיקה המחייבת את התעשייה לגבש כללים מוסכמים להסדרה עצמית.
- כל המדינות שנסקרו מסדירות את הפרסום בבת-ספר, את מכירת מזון בבת-ספר ואת הארוחות המוגשות בבת-ספר. במרביתן הנושא מטופל הן בחקיקה ראשית והן בחקיקת משנה.
- מבדיקת הפעילות הממשלתית למאבק בהשמנת יתר של ילדים ובני נוער בישראל עולה כי בישראל עדיין אין תוכנית לאומית למאבק בהשמנת יתר ואין הוראות בחקיקה ראשית או בחקיקת משנה בדבר פרסום ושיווק של מזון המכונים לילדים. יש חוקים והוראות בעניין תזונה בריאה בבת-ספר, ובהם חקיקה המחייבת הגשת ארוחה יומית לתלמידים הלומדים יום חינוך ארוך וחוזר מנכ"ל הקובע הוראות בעניין המזון הנמכר בבת-ספר. ואולם, רוב התלמידים אינם מקבלים ארוחה בבית-הספר, ובהיעדר פיקוח, הוראות חוזר מנכ"ל בדבר מכירת מזון בבת-ספר אינן מיושמות.

3. רקע – השמנת יתר בישראל ובעולם²

3.1 הגדרת התופעה

השמנת יתר היא מצב של אגירת יתר של שומנים בגוף שעלולה לסכן את בריאותו הכללית של האדם. יש דרכים רבות למדידת השמנה. אחד המדדים המקובלים הוא מדד מסת הגוף – BMI (Body Mass Index), שבדק את היחס בין הגובה למשקל הגוף.³ מבוגרים מסווגים לפי מדד ה-BMI שלהם לקטגוריות: תת-משקל (עד 18.5) משקל תקין (18.5 עד 24.99), משקל עודף (25 עד 29.99), השמנת יתר (מעל 30) והשמנת יתר חולנית (מעל 40).

חישוב ה-BMI של ילדים ובני נוער שונה, מורכב יותר ותלוי במינם, בגילם ובמצבם לעומת כלל האוכלוסייה הנמדדת. אין כיום הגדרה אחידה לעודף משקל ולהשמנת יתר אצל ילדים ובני נוער. לפי הגדרת ארגון הבריאות העולמי ילדים ובני נוער (מלידה עד גיל 18) באחוזון ה-85-97 במסת גוף לגיל סובלים מעודף משקל, וילדים ובני נוער באחוזון ה-97 או יותר במסת גוף לגיל סובלים מהשמנת יתר.⁴ בארצות-הברית, לעומת זאת, ילדים ובני נוער (בני שנתיים עד 18) באחוזון ה-85-95 במסת גוף לגיל

² הסעיף מבוסס על מסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, השמנת יתר ועודף משקל – סקירת המצב בישראל, כתיבה: מריה רבינוביץ, 18 ביוני 2009.

³ BMI = משקל הגוף בקילוגרמים חלקי ריבוע הגובה (במטרים).

⁴ World Health Organization, "Child Growth Standards", <http://www.who.int/childgrowth/standards/en/>; "Growth Reference Data for 5-19 Years", <http://www.who.int/growthref/en/>, last visit: September 9th, 2009.



סובלים מעודף משקל, וילדים ובני נוער מעל אחוזון 95 במסת גוף לגיל סובלים מהשמנת יתר.⁵ בישראל מקובלת בדרך כלל ההגדרה האמריקנית.⁶

השמנה בגיל הילדות משפיעה על היבטים רבים בבריאותם הגופנית והנפשית של ילדים ופוגעת באיכות החיים שלהם ובהתפתחותם. השמנה בקרב ילדים היא גורם להתפתחות מחלות כרוניות קשות, כגון סוכרת נעורים, יתר לחץ דם, בעיות לב והפרעות אורטופדיות. נוסף על הפגיעה הפיזיולוגית תיתכן פגיעה נפשית: לעתים קרובות ילדים שמנים הם בעלי דימוי עצמי נמוך, ונאלצים להתמודד עם בעיות חברתיות שעלולות להביא להתפתחות תופעות כגון דיכאון, בעיות למידה והפרעות קשב וריכוז. יש סבירות רבה שילדים הסובלים מבעיות השמנה יהפכו למבוגרים הסובלים מאותן בעיות: 10% עד 20% מהפעוטות השמנים יוותרו ילדים שמנים, וכ-40% מהם יהפכו למתבגרים שמנים; כ-75%-80% מהנערים השמנים יהיו מבוגרים שמנים.

3.2. נתונים

השמנת יתר ועודף משקל בקרב ילדים ובני נוער נחשבים היום למגפה כלל-עולמית המתפשטת במהירות. מן הגורמים למצב זה: שינויים בהרגלי התזונה של ילדים ויותר על ארוחות מסודרות לטובת מזון מהיר ומזון מוכן, המתאפיינים בכמות גדולה של שומנים, סוכרים, מלח, חומרים משמרים ועוד; שינויים באורח החיים שמשמעותם בילוי זמן רב יותר בתוך הבית ועיסוק מועט בפעילות גופנית. עם זאת, בהיעדר הגדרה מוסכמת לתופעה ובשל מחסור בנתונים אמניים, עדכניים ובני השוואה, יש קושי להציג מידע מדויק על היקף התופעה במדינות העולם.

לפי הערכות, יותר מ-30% הילדים ובני הנוער באירופה סובלים מעודף משקל.⁷ במדינות אחדות, ובהן פורטוגל, ספרד ואיטליה, הבעיה חמורה במיוחד.⁸

לפי נתוני הסקר הלאומי לבריאות ולתזונה שנערך בארצות-הברית בשנים 2003-2006, סבלו מהשמנת יתר 12.4% מן הילדים בני השנתיים עד חמש, 17% מן הילדים בני השש עד 11 ו-17.6% מן הנערים בני ה-12 עד 19.⁹

לפי נתונים שנאספו בחלק ממדינות ה-OECD, 21.7% מן הנערים והנערות בני ה-15 הם בעלי עודף משקל, ו-6.2% מתוכם סובלים מהשמנת יתר.¹⁰

⁵ United States, Center for Disease Control and Prevention, "Defining Childhood Overweight and Obesity", <http://www.cdc.gov/obesity/childhood/defining.html>, last visit: September 9th, 2009.

⁶ משרד הבריאות, המחלקה לאם וילד ולמתבגר, <http://www.health.gov.il/pages/default.asp?Maincat=35&catid=101&pageid=849>, תאריך כניסה: 9 בספטמבר 2009.

⁷ World Health Organization, Regional Office for Europe, "Obesity in Europe", http://www.euro.who.int/obesity/import/20060220_1.

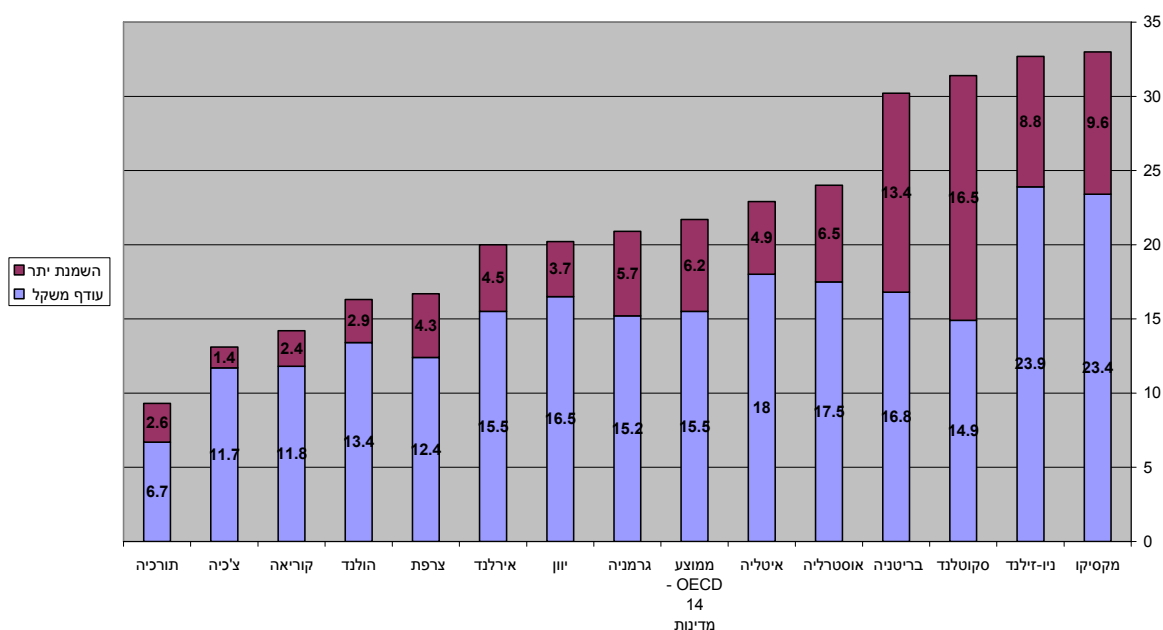
⁸ World Health Organization, Europe, *The Challenge of Obesity in the WHO European Region and the Strategies for Response – Summary*, 2007.

⁹ Centers for Disease Control and Prevention, "NHANES Surveys (1976-1980 and 2003-2006)" <http://www.cdc.gov/obesity/childhood/prevalence.html>, last visit: September 13th, 2009.

¹⁰ OECD Family Database, http://www.oecd.org/document/4/0,3343,en_2649_34819_37836996_1_1_1_1,00.html, last visit: October 18th, 2009.



עודף משקל והשמנת יתר במדינות ה-OECD



במחקר משנת 2006 שסיכם נתונים על עודף משקל והשמנת יתר במדינות בעולם הוערכו שיעורי עודף המשקל וההשמנה של ילדים ובני נוער בגיל בית-הספר בשנים 2006 ו-2010:¹¹

	צפי לשנת 2010		הערכה לשנת 2006	
השמנת יתר	עודף משקל	השמנת יתר	עודף משקל	
15.2%	46.4%	13.2%	40.0%	יבשת אמריקה
11.5%	41.7%	9.4%	35.3%	המזרח התיכון
10.0%	38.2%	7.9%	31.8%	אירופה
5.3%	22.9%	3.3%	16.6%	דרום-מזרח אסיה
7.0%	27.2%	5.0%	20.8%	אוסטרליה וניו-זילנד

גם בישראל יש נתונים סותרים על היקף התופעה. שירותי הבריאות לתלמיד עורכים מדידות גובה ומשקל בקרב תלמידי בית-הספר בכיתות א'-ט'. לפי נתונים שפרסמה האגודה לבריאות הציבור, המפעילה שירותים אלו, בשנת הלימודים תשס"ח ותשס"ט סבלו כ-22.5% מן התלמידים ממשקל עודף יחסית לגילם: כ-14.5% מהם בעלי עודף משקל (אחוזונים 85-94 במסת גוף לגיל) וכ-8% מהם

¹¹ Youfa Wang & Tim Lobstein, "Worldwide Trends in Childhood Overweight and Obesity", *International Journal of Pediatric Obesity* 1. pp. 11-25, 2006.



סובלים מהשמנת יתר (אחוזון 95 או יותר במסת גוף לגיל). חשוב לציין כי אי-אפשר להשוות נתונים אלו לנתוני ה-OECD משום שאין התאמה בגילי המדגם.¹²

לפי נתוני סקר בין-לאומי הבודק מאפייני בריאות של בני נוער (HBSC), שנערך בשנת 2006 בקרב תלמידי כיתות ו', ח' וי', ומבוסס על דיווח עצמי של הילד, 11.7% מהתלמידים סובלים מעודף משקל (אחוזונים 97-88 במסת גוף לגיל) ו-2.1% סובלים מהשמנת יתר (אחוזון 98 או יותר במסת גוף לגיל). לפי נתונים אלו ישראל עומדת **מתחת** לממוצע בסקר (כ-13% מהנסקרים סובלים מעודף משקל) ובמקום ה-28 מתוך 41 מדינות בגיל 11, במקום ה-22 בגיל 13 ובמקום ה-24 בגיל 15.

4. התמודדות עם תופעת השמנת היתר במדינות העולם

4.1. עיקרי הסקירה

מדינות בעולם וארגונים בין-לאומיים השקיעו בשנים האחרונות מאמצים ניכרים בפיתוח וביישום של אמצעים למניעת השמנת יתר בקרב כלל האוכלוסייה, ובקרב ילדים ובני נוער בפרט. פעילויות אלו מתקיימות במגוון רחב של ערוצים. הכלים המשמשים למטרה זו: יצירת סיווג מזון ברור; סבסוד מוצרי מזון בריאים ומיסוי מוצרי מזון לא בריאים; הטלת הגבלות על פרסום ושיווק של מזון לא בריא; הסדרת ההרכב התזונתי של מוצרי מזון מעובד; קביעת סטנדרטים לתזונה נכונה; הגברת המודעות הציבורית לנושא, הגדלת הנגישות של מזון בריא בבתי-ספר ובמקומות עבודה, עידוד פעילות גופנית במסגרות ציבוריות, בבתי-ספר ובמקומות עבודה ועוד.

המסמך שלהלן מתמקד, כאמור, בהתמודדות עם תופעת השמנת היתר בקרב ילדים ובני נוער, ולכן הוא יעסוק בעיקר בנושאים האלה: חלקם של ילדים בתוכניות פעולה ובאסטרטגיות כוללות למאבק בהשמנת יתר המיושמות במדינות שנסקרו; הגבלות על פרסום ושיווק של מזון בעל ערך תזונתי נמוך לילדים ולבני נוער; הגברת הזמינות של מזון בריא בבתי-ספר.

א. אסטרטגיות ותוכניות לאומיות להתמודדות עם השמנת יתר

עם העלייה במודעות לבעיית עודף המשקל והשמנת היתר והשפעתה על בריאות הציבור גובשו בשנים האחרונות במדינות רבות אסטרטגיות כוללות להתמודדות עם תופעה זו. לעתים מתגבשת אסטרטגיה מיוחדת לנושא זה, ולעתים הנושא מטופל במסגרת אסטרטגיות רחבות יותר לטיפול בבריאות הציבור, תזונה ופעילות גופנית. אסטרטגיות אלו קובעות יעדים בני-מדידה (דוגמת הפסקת הגידול בשיעור הילדים הסובלים מעודף משקל, הגדלת שיעור הילדים המשתתפים בפעילות גופנית יומית ושיפור הרגלי התזונה של ילדים ומבוגרים) ומסדירות את שיתוף הפעולה בין הגורמים המטפלים בנושאים אלו בממשלה ומחוצה לה. בתוכניות אלו מוקדשת תשומת לב רבה לילדים ובני הנוער, הן משום שמצבם הבריאותי, הרגלי התזונה ואורח החיים שלהם בילדותם משפיעים על מצבם הבריאותי כבוגרים, והן משום שככל שהילד צעיר יותר כך ההשפעה של הסביבה על משקלו ועל הרגלי התזונה שהוא מפתח רבה.

ב. הגבלות על פרסום ועל שיווק של מזון של בעל ערך תזונתי נמוך המכוונים לילדים ולבני נוער

¹² האגודה לבריאות הציבור, "סקירת פעילות האגודה לבריאות הציבור בשירותי בריאות התלמיד בשנה"ל תשס"ט", יולי 2009. התקבל מדורית וורמן, דיאטנית ראשית, האגודה לבריאות הציבור, 22 בספטמבר 2009. הנתונים מבוססים על מדגם מייצג של כ-250,000 תלמידי בית-ספר.



ילדים נחשפים לפרסום של מוצרי מזון בערוצים שונים: פרסום בטלוויזיה, מבצעי מכירות, אינטרנט, טלפונים ניידים ועוד. במחקרים שנערכו לאחרונה הוכח כי פרסום מוצרי מזון משפיע על העדפותיהם של ילדים בתחום המזון ועל התנהגותם הצרכנית.¹³

אפשר להפחית את החשיפה של ילדים ובני נוער לפרסום ושיווק של מוצרי מזון בעלי ערך תזונתי נמוך הן באמצעות **הסדרה עצמית** והן באמצעות **חקיקה מגבילה**.

- במסגרת ההסדרה העצמית מגבשים המפרסמים או תעשיית הפרסום, באמצעות גופים שהם מקימים, כללים מנחים לאמצעים ולתכנים בפרסום ומפקחים על יישומם. הפעלת ההסדרה העצמית נובעת מאינטרסים של התעשיות הללו ונועדה להגן עליהן מפני התערבות חיצונית ולהגביר את אמון הציבור בפרסום.

- חקיקה מגבילה נועדה לכפות על המפרסמים ועל תעשיית הפרסום לשנות את התנהלותם בתחום, גם אם הדבר נוגד את האינטרסים שלהם.

אפשר לשלב את האמצעים הללו, קרי – להסדיר תחומים מסוימים באמצעות חקיקה ואחרים באמצעות הסדרה עצמית, או לחייב את התעשייה לגבש כללי הסדרה עצמית מוסכמים. כפי שנראה להלן, שילוב מסוג זה נפוץ ביותר במדינות שנסקרו.

ארגון הבריאות העולמי פרסם בשנת 2007 מחקר העוסק בשיווק מזון לילדים, ובו נתונים משנת 2006. מהנתונים עולה כי במדינות רבות בעולם יש הסדרה של פרסום ושל שיווק של מזון בעל ערך תזונתי נמוך המכוונים לילדים, בעיקר פרסום בערוצי הטלוויזיה ובבתי-הספר. ב-36 מדינות בעולם, רובן באירופה, יש הגבלות על פרסום בטלוויזיה של מזון בעל ערך תזונתי נמוך המכוון לילדים, ב-21 מהן באמצעות הסדרה עצמית וב-15 באמצעות חקיקה. עם זאת, רק במדינות מעטות יש הגבלות על תוכן שיווקי, קידום מכירות, שיווק באמצעות האינטרנט ומתן חסות בכל הקשור למזון מעובד ומזיק.¹⁴

במסמך מוצג המצב במדינות שעל הרצף שבין הטלת מגבלות על פרסום לילדים באמצעות חקיקה מגבילה לבין טיפול בתחום באמצעות הסדרה עצמית בלבד. **בשבדיה ובצרפת** ההגבלות הן באמצעות חקיקה: בשבדיה ההגבלה היא על פרסום המכוון לילדים בכלל באמצעות חוק השידור, ואילו בצרפת ההגבלה היא על פרסום מוצרי מזון מזיקים למבוגרים ולילדים כאחד באמצעות החוק לבריאות הציבור. **בפינלנד** הפרסום והשיווק של מזון המכוונים לילדים מוסדרים בחקיקה משנית בלבד – קווים מנחים שמפרסם הגורם הממשלתי המפקח על תחום הצרכנות. **אירלנד** מסדירה את הפרסום בטלוויזיה באמצעות קוד לפרסום המכוון לילדים של רשות השידור, והשיווק בערוצים אחרים מטופל בהסדרה עצמית בלבד. **בבריטניה** הנחה הגורם הממשלתי המפקח על תחום התקשורת את הגוף להסדרה עצמית של תחום הפרסום לכלול הוראות בנושא בקוד המקצועי בדבר פרסום בטלוויזיה. כמו כן, אותו הגוף מפרסם הוראות הנוגעות לערוצי פרסום אחרים. **באוסטרליה** גוף הסדרה עצמית הפועל לפי חוק מפרסם קוד מקצועי המסדיר את השיווק לילדים בכל הערוצים. **בארצות-הברית** התערבות של הגורם הממשלתי

¹³ להרחבה ראו מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הגבלות על פרסום מוצרי מזון המכוון לילדים, כתיבה: מיכל טביביאן מזרחי, 2 ביולי 2008.

¹⁴ Dr. Corinna Hawkes, *Marketing Food to Children: Changes in the Global Regulatory Environment 2004-2006*, World Health Organization, International Food Policy Research Institute, 2007.



הממונה על צרכנות אסורה לפי חוק, ופרסום המכוון לילדים ולבני נוער מטופל באמצעות הסדרה עצמית בלבד.

נציין כי המדינות המוצגות בסקירה נבדלות זו מזו בכמה מדדים חשובים :

- מיהו ילד – בבריטניה ילדים הם צעירים מתחת לגיל 16, באוסטרליה – מתחת לגיל 14 ובשבדיה – מתחת לגיל 12. אירלנד קובעת כמה מדרגות גיל.
 - מהן תוכניות המיועדות לילדים – באירלנד תוכניות לילדים הן תוכניות ש-50% מן הצופים שלהן או יותר הם ילדים. בשבדיה גם תוכניות לכל המשפחה עשויות להיות מוגדרות כתוכניות לילדים.
 - מהו מזון מזיק – באוסטרליה ההנחיות חלות על פרסום מזון ומשקה בכלל. בריטניה קבעה מערכת לסיווג מזון לפי קטגוריות תזונתיות מוגדרות. באירלנד ההגדרה כוללת ממתקים ולמוצרי מזון מהיר, ובפינלנד ההגדרה כוללת מזונות שבהם שיעור גדול של שומן, סוכר ומלח.
- העקרונות העיקריים לפרסום ולשיווק של מזון המכוונים לילדים ולבני נוער במדינות שנסקרו :
- פרסומות לא יעודדו אורח חיים לא בריא או הרגלי תזונה לא בריאים, דוגמת אכילה מופרזת, ולא יפגינו זלזול בערך של אורח חיים בריא ותזונה נכונה (אוסטרליה, אירלנד, פינלנד וארצות-הברית).
 - לא ישמשו בפרסומות טכניקות שאינן מתאימות לגילם של הילדים, דוגמת קריאה ברורה לילדים לרכוש מוצר מסוים והצגת מחירו או גודלו באופן מטעה (אוסטרליה, בריטניה ופינלנד).
 - פרסומות לא יכללו טענות שקריות או מטעות בדבר ערכו הבריאותי והתזונתי של המוצר (אוסטרליה, אירלנד, בריטניה, פינלנד וארצות-הברית).
 - פרסומות יציגו את מקומו של המוצר במסגרת דיאטה מאוזנת ולא יעבירו מסר שחטיפים או ממתקים הם תחליף ראוי לפרי, לירק או לארוחה (אירלנד, פינלנד וארצות-הברית).
 - פרסומות יכללו מסר קולי או ויזואלי בדבר תזונה נכונה (אירלנד וצרפת).
 - בפרסומות לא יופיעו ידוענים או דמויות מתוך תוכניות טלוויזיה (אירלנד, בריטניה, פינלנד ושבדיה).
 - שימוש במבצעי מתנות לצורך קידום מכירות ייעשה מתוך שיקול דעת ובהתאמה לגיל קהל היעד. אסור השימוש במתנות בשיווק מוצרי מזון לילדים צעירים (אירלנד, בריטניה, פינלנד).

ג. הגדלת הנגישות של מזון בריא בבתי-ספר ובסביבתם

מדינות רבות רואות בבתי-ספר זירה מרכזית להשפעה על תזונתם של ילדים. לפי המחקר של ארגון הבריאות העולמי שצוטט לעיל, ב-21 מדינות יש הגבלה על פרסום, שיווק ומכירה של מזון בבתי-ספר, ב-17 מהן באמצעות חקיקה ובארבע – באמצעות הסדרה עצמית.¹⁵

מהנתונים שנאספו לצורך סקירה זו עולה כי כל המדינות שנסקרו מסדירות את הפרסום בבתי-ספר, את מכירת המזון בבתי-ספר ואת הארוחות המוגשות בבתי-ספר. במרבית המדינות הנושא מטופל באמצעות

¹⁵ Dr. Corinna Hawkes, *Marketing Food to Children: Changes in the Global Regulatory Environment 2004-2006*, World Health Organization, International Food Policy Research Institute, 2007.



שילוב של חקיקה ראשית ולאומית וחקיקה משנית. חקיקה ראשית או לאומית קובעת את מסגרת התזונה בבתי-הספר ומאפשרת לגופים הממשלתיים הרלוונטיים לפרסם כללים מפורטים בתחום. כללים אלו מגובשים בהתייעצות עם גורמים מקצועיים ומעודכנים מעת לעת. בתי-ספר וגורמי חינוך מקומיים בארצות-הברית, באוסטרליה ובבריטניה מקבלים עידוד ותמיכה לצורך פיתוח ויישום של מדיניות בית-ספרית כוללת בתחום הבריאות.

דוגמאות להוראות הנוגעות לתזונה בבתי-ספר: הנחיות להרכבת התפריטים של הארוחות בבתי-ספר; הגדלת מגוון הפירות והירקות המוגשים בארוחת בית-הספר (שבדיה); איסור הצבת מכונות למכירת מזון בשטח בית-הספר לפי חוק (צרפת); קביעת רף לערך הקלורי של ארוחת צהריים ואיסור מכירת מזון בעל ערך תזונתי נמוך בשטח בית-הספר ובזמן הלימודים (חלק ממדינות ארצות-הברית); דרישה להציב מתקני שתייה בבתי-ספר (בריטניה).

4.2. המצב בעולם

א. ארגון הבריאות העולמי

ארגון הבריאות העולמי פרסם בשנת 2004 אסטרטגיה עולמית לדיאטה, פעילות גופנית ובריאות (Global Strategy on Diet, Physical Activity and Health). במסגרת זו המליץ הארגון כי המדינות החברות בו יגבשו אסטרטגיות לאומיות ותוכניות פעולה לשיפור התזונה ולעידוד פעילות גופנית, בשיתוף פעולה של משרדי הממשלה והגופים הקשורים בנושא. בין השאר הנחה הארגון את המדינות לגבש קווים מנחים לתזונה נכונה ולפעילות גופנית, לספק לתושביהן מידע אמין ומדויק בנושא, לפעול למניעת ניצול והטעיה בתחום השיווק, הפרסום וקידום המכירות – בעיקר של ילדים ובני נוער, ולקדם סימון אמין, מדויק וברור של מוצרי מזון. כמו כן, הארגון קורא למדינות החברות בו לבחון את המדיניות שלהם בתחומי המזון, החקלאות, הבריאות, החינוך והתקציב ולבדוק את השלכותיה על הבריאות והתזונה.¹⁶ במאי 2007 קיבלה אספת ארגון הבריאות העולמי החלטה שבה נקראה הנהלת הארגון לגבש המלצות בדבר שיווק מוצרי מזון ומשקאות לילדים כדי להפחית את ההשפעה של צריכת מזונות עתירי שומן, חומצות שומן טראנס, סוכר ומלח.¹⁷

ב. אוסטרליה

בראשית ספטמבר 2009 השיקה שרת הבריאות של אוסטרליה אסטרטגיה בין-משרדית כוללת לשיפור מצבם הבריאותי של תושבי המדינה – "אוסטרליה – המדינה הבריאה ביותר עד 2020". התוכנית עוסקת בהרחבה במניעת השמנת יתר ועודף משקל בקרב ילדים ובני נוער, ובמסגרתה הוצגו, בין השאר, האמצעים האלה: בדיקת מערכת המיסוי כדי לאפשר גישה למוצרי מזון בריאים ולתת תמריצים שליליים על צריכת מוצרים לא בריאים; הסדרת שיעור שומני הטראנס, השומן הרווי, הסוכר והמלח במוצרי מזון; הגנה על ילדים מפני שיווק בלתי הולם של מוצרי מזון בעלי ערך תזונתי נמוך; בדיקת

¹⁶ World Health Organization, "Global Strategy on Diet, Physical Activity and Health", May 2004, http://www.who.int/dietphysicalactivity/strategy/eb11344/strategy_english_web.pdf.

¹⁷ World Health Organization, Sixtieth World Health Assembly, [Resolution WHA60.23](http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHASSA_WHA60-Rec1/E/reso-60-en.pdf), http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHASSA_WHA60-Rec1/E/reso-60-en.pdf, last visit: November 1st, 2009.



אפשרות לאסור פרסום של מוצרי מזון בעלי ערך תזונתי נמוך בשעות שבהן ילדים נוהגים לצפות בטלוויזיה וצמצום או הסרה של פרסום מסוג זה באמצעי תקשורת אחרים המיועדים לילדים; חינוך לאורח חיים בריא; שיפור מערכת סימון המזון; עידוד בתי-ספר לתמוך ביוזמות המאפשרות תזונה בריאה ופעילות גופנית. כיום התוכנית בשלבים הראשונים של דיון בפרלמנט.¹⁸

כמו כן, מופעלים כיום באוסטרליה האמצעים האלה למאבק בתופעה:

פרסום ושיווק של מוצרי מזון מזיקים המכוונים לילדים – הרשות לתקשורת ולמדיה באוסטרליה היא הגוף האחראי לרגולציה של שידורי הטלוויזיה, הרדיו והאינטרנט. בשנת 2009 פרסמה הרשות סטנדרטים לטלוויזיה לילדים, והם ייכנסו לתוקף בינואר 2010. הסטנדרטים מציבים הגבלות על פרסומות סביב תוכניות המיועדות לילדים אך אינם מגבילים פרסום מוצרי מזון בתוכניות האלה. נאסרה הצגת מידע מטעה או שגוי על הערך התזונתי של מוצר בפרסומות למוצרי מזון.¹⁹ עם זאת, באוסטרליה יש מערכת של הסדרה עצמית הפועלת לפי החוק לעיסוק במסחר משנת 1974 (Trade Practices Act 1974). כך, האיגוד האוסטרלי למפרסמים (Australian Association of National Advertisers – AANA) פרסם קודים לפרסום ולשיווק המכוונים לילדים עד גיל 14 ולפרסום ושיווק של מוצרי מזון ומשקאות. אלה העקרונות שעליהם הקודים מבוססים:

- פרסום ושיווק של מזון ומשקה המכוונים לילדים לא יעודדו אורח חיים לא פעיל או הרגלי אכילה ושתיה לא בריאים;
- פרסום ושיווק המכוונים לילדים יעוצבו ויוגשו באופן המותאם לרמת ההבנה שלהם. לא יוצגו בהם טענות מטעות או שקריות בדבר ערכו הבריאותי והתזונתי של המוצר ולא ישמשו בהם טכניקות שאינן מתאימות לגיל של הקהל היעד, דוגמת יצירה של תחושת דחיפות מזויפת או הצגת המחיר באופן מטעה;
- בפרסום לילדים לא יפנו אל דמיונם של הילדים בדרכים שנועדו לעודד אותם לצרוך כמויות יתר של מזון או משקה;
- בפרסום לילדים אין לומר או לרמוז שאכילת מוצר כלשהו תקנה יתרונות פיזיים, חברתיים או פסיכולוגיים על ילדים אחרים או שאי-אכילת המוצר תמנע יתרונות אלו;
- הפרסום לא יחתור תחת מעמדם של ההורים כמדריכים בבחירה של תזונה ואורח חיים;
- הפרסום לא יכלול קריאה לילדים לדרוש מן ההורים לרכוש פריט מסוים;
- הפרסום לא יציג פרטים שאינם חלק בלתי נפרד מן המוצר המוצע.

¹⁸ Preventative Health Taskforce website: <http://www.preventativehealth.org.au>, last visit: October 19th, 2009.

¹⁹ The Australian Communication and Media Authority, "Children's Television Standards 2009", http://www.acma.gov.au/webwr/aba/contentreg/codes/television/documents/childrens_tv_standards_2009.pdf, last visit: October 18th, 2009.



הוועד לתקנים בפרסום, שחברים בו נציגי הציבור ותעשיית הפרסום, ממונה על אכיפת הקוד ומטפל בתלונות הציבור על הפרתו.²⁰

תזונה בריאה בבתי-ספר – באוסטרליה אין מדיניות לאומית כוללת בעניין מכירת מזון בבתי-ספר. עם זאת, חמש משש מדינות אוסטרליה – אוסטרליה המערבית, ניו-סאות' ויילס, קווינסלנד, ויקטוריה ודרום-אוסטרליה – קבעו קווים מנחים בעניין זה המבוססים על סיווג מוצרי מזון לפי ערכם התזונתי שלוש קטגוריות: "ירוק", "צהוב" ו"אדום". לפי מדיניות זו הרכב המזון הנמכר בבתי-הספר ומוגש במזנונים, בטיולים ובאירועים אחרים יהיה 60% לפחות מוצרים בקטגוריה הירוקה ו-40% מוצרים בקטגוריה הצהובה. מוצרים שהוגדרו כאדומים לא יימכרו בבתי-הספר כלל.²¹

ג. אירופה

באירופה יש יוזמות ופעילויות רבות להתמודדות עם בעיית השמנת היתר בקרב ילדים ובני נוער, הן ברמת האיחוד האירופי והן ברמת המדינות.

האיחוד האירופי

בשנת 2007 פרסם האיחוד האירופי **אסטרטגיה אירופית בנושא תזונה, עודף משקל והשמנת יתר**. אסטרטגיה זו מבוססת על שלוש הנחות יסוד: הפרט הוא האחראי לאורח החיים שלו ושל ילדיו, אולם יש להכיר בהשפעת הסביבה על התנהגותו; רק צרכן מודע יכול לקבל החלטות רציונליות; ההתנהגות הרצויה בתחום זה מושגת על-ידי קידום פעילויות משלימות ומשולבות הן בתחומי מדיניות שונים והן ברמות שונות של פעילות. ילדים ובני נוער הם בעלי קדימות עליונה במניעת השמנת יתר ובטיפול בה. באסטרטגיה זו הוצגו כמה תחומי פעולה בעבור מוסדות האיחוד האירופי, מדינות האיחוד וגורמים פרטיים:

- הרחבת הידע של הצרכנים בנוגע לתזונתם ולאורח חייהם – שיפור הסימון על מוצרי מזון; הסדרת ההצהרות של יצרנים בעניין מוצריהם ותכונותיהם הבריאותיות; פעילות בתחום השיווק והפרסום ובכללה הצגת מודל להסדרה עצמית של פרסום ושיווק המכוונים לילדים ולבני נוער;
- הגברת הזמינות של מזון בריא – קידום צריכה של פירות וירקות, בעיקר בקרב ילדים ובני נוער; עידוד של שינוי המרכיבים של מזון מעובד כדי להופכו לבריא יותר;
- עידוד פעילות גופנית.

פרסום ושיווק של מוצרי מזון המכוונים לילדים – בדצמבר 2007 אימץ הפרלמנט האירופי דירקטיבה²² שירותי מדיה אודיו-ויזואלית (Audiovisual Media Services Directive – AVMSD). הדירקטיבה

²⁰ Australian Association of National Advertisers, "Code for Advertising & Marketing Communications to Children", "Food & Beverages Advertising & Marketing Communication Code", at AANA website: <http://www.aana.com.au/>, last visit: October 19th. 2009.

²¹ Obesity Action Coalition, New Zealand, "International School food Policies", March 2009, <http://www.obesityaction.org.nz/docs/0903SummarySchoolFoodPolicies.pdf>.

²² **דירקטיבה היא חקיקה של האיחוד האירופי** אשר מחייבת את המדינות החברות באיחוד להתאים את הדין הפנימי שלהן להוראות הקבועות בה. אם הוראות של דירקטיבה לא עוגנו במלואן בדין הפנימי של מדינה החברה באיחוד, אזרחי אותה מדינה יוכלו לטעון על-פי אותה דירקטיבה ישירות בפניו בתי-המשפט של המדינה.



מטפלת בפרסום מוצרי מזון לא בריאים וקובעת כי המדינות החברות באיחוד יעודדו את ספקי התקשורת לגבש קודים להתנהגות בדבר תכנים אודיו-ויזואליים מסחריים המלווים תוכניות לילדים או כלולים בהם, ומפרסמים מזון או משקה שצריכה מוגזמת שלהם אינה מומלצת, ובייחוד מוצרים המבוססים על שומנים, חומצות שומן טראנס, מלח וסוכר. בסעיפים ההצהרתיים של הדירקטיבה נאמר כי הסדרה עצמית של ספקי שירותי התקשורת עשויה לשמש מנגנון משלים ליישום הוראותיה, אולם אין היא תחליף למחויבות המחוקק בכל מדינה. בדירקטיבה נקבע עקרון "מדינת המוצא", שלפיו כל ספק תוכן מחויב לחוקים במדינה שבה הוא נמצא והמדינה היא האחראית לאכיפת חוקים אלו. חשוב לציין כי הדירקטיבה חלה על כל סוג של תוכן אודיו-ויזואלי בסוגים שונים של מדיה, ובכלל זה תוכן המוצג לפי דרישה (on demand). על כל מדינות האיחוד להתאים את חוקיהן להוראות הדירקטיבה עד סוף שנת 2009.²³

תזונה בריאה בבתי-ספר – האיחוד האירופי תומך בחלוקת מוצרי חלב, פירות וירקות בבתי-ספר באמצעות שתי יוזמות: "התוכנית לחלב בבתי-ספר" ו"התוכנית לפירות וירקות בבתי-ספר". בתוכנית לחלב בבתי-הספר האיחוד מסבסד מוצרי חלב הנמכרים לילדים במוסדות חינוך – גני-ילדים, בתי-ספר יסודיים ובתי-ספר על-יסודיים. התוכנית פועלת תחת כותרות שונות יותר מ-30 שנה ב-22 מדינות באירופה. בשנים האחרונות, בעקבות העלייה במודעות לבעיית ההשמנה, היא הורחבה והוכנסו בה שינויים.²⁴ בשנת 2008, במסגרת תוכנית לרפורמה כוללת בשוק האירופי המאוחד לפירות וירקות, הושג הסכם המבטיח חלוקת פירות וירקות בבתי-ספר. האיחוד האירופי התחייב להשקיע בנושא זה 90 מיליון אירו מדי שנה, והמדינות והארגונים המשתתפים התחייבו להשקיע סכום דומה. התוכנית החלה לפעול בשנת הלימודים הנוכחית בבתי-ספר ב-24 מדינות באיחוד האירופי.²⁵

אירלנד

בשנת 2004 הקים משרד הבריאות והילדים של אירלנד את כוח המשימה למאבק בהשמנת יתר. הכוח הגיש את המלצותיו בשנת 2005 והדגיש בהן את הצורך בשיתוף פעולה בין מגזרים וגורמים בתוך הממשל ומחוצה לו. כוח המשימה ניסח 93 המלצות, ובהן: איסור הצבת מכונות למכירת מזון ומשקה בבתי-ספר יסודיים והגבלת המוצרים הנמכרים במכונות כאלה בבתי-ספר על-יסודיים; קידום הפעילות הגופנית בבתי-ספר; קביעת קריטריונים לאומיים ברורים לפעילות של נותני חסות בבתי-ספר; נקיטת פעולה בעניין פרסום ושיווק של מוצרי מזון, בייחוד בתוכניות המיועדות לילדים.²⁶ כיום ההמלצות בשלבי יישום, ומשרד הבריאות והילדים עתיד לפרסם מדיניות תזונה לאומית.

²³ Article 3e(2) of Directive 2007/65/EC of the European Parliament and of the Council of 11 December 2007 amending Council Directive 89/552/EEC on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32007L0065:EN:NOT>.

²⁴ European School Milk Scheme, http://ec.europa.eu/agriculture/markets/milk/schoolmilk/index_en.htm, last visit: October 21st, 2009.

²⁵ The EU School Fruit Scheme, http://ec.europa.eu/agriculture/markets/fruitveg/sfs/index_en.htm, last visit: October 21st, 2009.

²⁶ "Obesity: The Policy challenge – The Report of the National Taskforce on Obesity 2005", http://www.dohc.ie/publications/pdf/report_taskforce_on_obesity.pdf?direct=1, last visit: October 25th, 2009.



פרסום ושיווק של מוצרי מזון המכוונים לילדים – לוועדה לשידור של אירלנד (Broadcasting Commission Ireland), שממונה לפי החוק לשידור (Broadcasting Act), יש סמכות לקבוע קודים למפרסמים ולאכוף אותם. בכלל זה היא קבעה קוד לפרסום המכוון לילדים, והוא נכנס לתוקף בשנת 2005. הקוד קובע כמה מדרגות גיל – עד גיל 6, עד גיל 15 ועד גיל 18. בסעיף 7 בקוד מובאות הוראות בתחום המזון והתזונה:²⁷

- פרסומת לילדים לא תעודד אורח חיים לא בריא או הרגלי אכילה ושתייה לא בריאים, דוגמת אכילה מופרזת;
- פרסומות לילדים המציגות ארוחות יציגו בצורה ברורה וראויה את מקומו של המוצר בדיאטה מאוזנת;
- בפרסומות לילדים לא יוצג מידע מטעה או שגוי על ערכו התזונתי של מוצר, לא ייערכו השוואות מטעות או שגויות בין מוצרי מזון ולא יירמז שהמזון הוא תחליף הולם לפרי או ירק;
- כל הפרסומות לרשתות מזון מהיר או למוצרי מזון מהיר זה חייבות לכלול מסר קולי או ויזואלי שלפיו "יש לצרוך במתינות ובמסגרת דיאטה מאוזנת".
- בפרסומות לילדים לא יופיעו ידוענים לקדם מוצרי מזון או משקאות. הכלל חל על פרסומות המכוונות לילדים מתחת לגיל 15.
- פרסומות לממתקים ולמשקאות ממותקים לילדים חייבות לכלול מסר קולי או ויזואלי שלפיו "צריכת ממתקים ומשקאות ממותקים עלולה להזיק לשיניים".

חשוב לציין כי ביולי 2009 אושר בפרלמנט של אירלנד חוק השידור החדש (Broadcasting Act 2009), ולפיו הוקמה ב-1 באוקטובר 2009 רשות שידור (Broadcasting Authority), שקיבלה את סמכויותיה של הוועדה לשידור. חוק השידור מקנה לרשות סמכות לאסור פרסום סוגים מסוימים של מזון או משקה שהרשות תמצא שהם מהווים סכנה לבריאות של ילדים, ובעיקר סוגי מזון שיש בהם שומנים, חומצות שומן טראנס, סוכר ומלח.²⁸

נוסף על כך פועל באירלנד גוף להסדרה עצמית מטעם תעשיית הפרסום – הרשות לקביעת סטנדרטים בפרסום באירלנד (Advertising Standard Authority for Ireland). בינואר 2007 פרסמה הרשות את הקוד לפרסום, קידום מוצרים ושיווק ישיר. קוד זה חל על שיווק בכלל ערוצי הפרסום, ולפיו:

- בפרסום מוצרי מזון ומשקאות המכוון לילדים לא יושמץ אורח החיים הבריא ולא יהיה עידוד לקיים אורח חיים לא בריא או הרגלי תזונה לא בריאים;
- פרסום מוצרי מזון ומשקאות לא יטעה ילדים בכל הקשור לתועלת הפיזית, החברתית או הפסיכולוגית שיפיקו מצריכת המוצר המתפרסם;

²⁷ "Children's Advertising Code", at Broadcasting Commission of Ireland website: www.bci.ie, last visit: October 25th, 2009.

²⁸ Section 42(4) of Broadcasting Act 2009, <http://oireachtas.ie/documents/bills28/acts/2009/a1809.pdf>, last visit: October 25th, 2009.



- פרסום מוצרי מזון ומשקאות שיש בו מידע על גודל האריזה, תוכנה, ערכים תזונתיים או תועלת בריאותית יהיה מדויק ולא יטעה את הילדים.²⁹

תזונה בריאה בבתי-ספר – בעקבות המלצות כוח המשימה משרד החינוך מעודד בתי-ספר לכלול תזונה בריאה במדיניות הבית-ספרית שלהם. עם זאת, אין מדיניות לאומית בנושא זה.³⁰ בתי-ספר באירלנד משתתפים ב"תוכנית לחלב בבתי-ספר" וב"תוכנית לפירות וירקות בבתי-ספר" (ראו סעיף האיחוד האירופי לעיל), באמצעות המשרד לחקלאות ולמזון.³¹

בריטניה

בשנת 2004 פרסמה ממשלת בריטניה נייר מדיניות המציג את מדיניותה בעניין בריאות הציבור – Choosing Health: Making Healthy Choices Easier. הנייר עוסק בהרחבה בסוגיות בבריאותם של ילדים ובני נוער, ובכללן תזונה ועודף משקל. היעדים שהממשלה הציבה בנייר זה הם בין השאר הפסקת העלייה בשיעור הילדים עד גיל 11 הסובלים מעודף משקל עד שנת 2010; הפיכת כל בתי-הספר בבריטניה ל"בתי-ספר בריאים", בין השאר באמצעות העלאת שיעור הילדים המשתתפים בפעילות גופנית בבתי-הספר או בדרך אליהם ושיפור התזונה בבתי-ספר; הטלת הגבלות על פרסום ושיווק של מוצרים שבהם שיעור גבוה של שומן, סוכר ומלח המכונים לילדים, הן באמצעות הסדרה עצמית והן באמצעות חקיקה.³²

פרסום ושיווק של מוצרי מזון המכונים לילדים – בעקבות נייר המדיניות של הממשלה החלה הרשות הממשלתית העצמאית הממונה על תחום התקשורת, "אופקום" (Ofcom), בבדיקת פרסום מזון בעל ערך תזונתי נמוך בתוכניות טלוויזיה המיועדות לילדים. עם סיום הבדיקה בראשית שנת 2007 קבע המשרד כי ייאסר פרסום של מוצרי מזון ומשקה שבהם שיעור גדול של שומן, מלח וסוכר בתוכניות ובערוצים המיועדים לילדים מתחת לגיל 16. האיסור נכנס לתוקפו בהדרגה מחדש אפריל 2007, ועד סוף שנת 2008 הוצאו פרסומות למוצרי מזון מסוג זה מכל התוכניות והערוצים המכונים לילדים או מושכים ילדים במיוחד. כמו כן נקבע כי פרסומות למוצרי מזון בעל ערך תזונתי נמוך המשודרות בטלוויזיה בכל זמן שידור ובכל ערוץ לא יכללו קידום מכירות באמצעות ידוענים, דמויות מסדרות טלוויזיה או מתנות ומבצעים ולא ייוחסו להם סגולות בריאותיות. דירוג מיוחד שהפיקה לצורך זה הסוכנות הממשלתית לתקנים במזון (Food Standards Agency) קובע על אילו מוצרי מזון יחולו הוראות אלו.³³ בעקבות הוראות אלו שונה הקוד לסטנדרטים בפרסום בטלוויזיה (סעיף 7.2) והכללים לשיבוץ פרסומות (סעיף 4.2.1) שמפרסמת הוועדה לעיסוק בפרסום (Committee of Advertising Practice) של הרשות לקביעת

²⁹ The Advertising Standards Authority for Ireland, "Code of Standards for Advertising, Promotional and Direct Marketing in Ireland, (6th edition)", <http://www.asai.ie/code.asp>, last visit: November 1st, 2009.

³⁰ Department of Health and Children, "Report of Inter-sectoral Group on the Implementation of the Recommendations of the National Task Force on Obesity Group Established and Chaired by Minister Mary Wallace in January 2009", April 2009, http://www.lenus.ie/hse/bitstream/10147/73033/1/report_group_ntfo.pdf, last visit: October 25th, 2009.

³¹ Department of Agriculture Fisheries and Food website, <http://www.agriculture.gov.ie/customerservice/schoolschemes/>, last visit: October 25th, 2009.

³² Department of Health, "Choosing Health: Making Healthy Choices Easier – Working in Partnership Across Government, Voluntary Agencies and Business", http://www.dh.gov.uk/prod_consum_dh/groups/dh_digitalassets/@dh/@en/documents/digitalasset/dh_4120792.pdf, last visit: October 25th, 2009.

³³ Ofcom, "Television Advertising of Food and Drink Products to Children – Final Statement", 22 February 2007, at Ofcom website: http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/foodads_new/statement/statement.pdf, last visit: October 26th, 2009.



סטנדרטים בפרסום (Advertising Standards Authority) – מועצה משותפת לגורמים הפעילים בזירת הפרסום שהרשות הסמיכה לגבש קודים מקצועיים בתחום הפרסום.³⁴

הוועדה לעיסוק בפרסום מפרסמת גם כללי הסדרה עצמית לפרסום, לקידום מכירות ולשיווק ישיר, המסדירים את השיווק בערוצים אחרים חוץ מהטלוויזיה. בקוד זה קבועות הנחיות בכל הנוגע לשיווק לילדים מתחת לגיל 16:³⁵

- בפרסומות ובקידום מכירות לא יוצגו או יעודדו הרגלי תזונה רעים או אורח חיים לא בריא ;
 - פרסומות וקידום מכירות לא יפעילו לחץ על ילדים ולא יפנו אל ילדים בדרישה ישירה לקנות מוצר או לבקש מהוריהם לקנות מוצר ;
 - בפרסומות ובקידום מכירות לא ישמשו רגשות דוגמת רחמים, פחד או ביטחון עצמי ולא ירמזו כי רכישת המוצר המתפרסם תגרום באופן כלשהו לעליונות של הילד על אחרים ;
 - פרסומות וקידום מכירות המכוונים ישירות לילדים לא יעודדו אותם לאכול ולשתות לפני השינה, לאכול לעתים קרובות במשך היום או להחליף ארוחות בממתקים או חטיפים ;
 - אין להשתמש במתנות בפרסומות המכוונות לילדים בגיל בית-הספר היסודי או קטנים יותר. שימוש במתנות בפרסומות או במבצעי קידום מכירות המיועדים לילדים גדולים יותר ייעשה בשיקול דעת ולא יעודד ילדים לקנות או לצרוך כמויות מוגזמות של המוצר ;
 - שימוש בדמויות ידועות או בידוענים המוכרים לילדים ייעשה בשיקול דעת. בפרסומות ובמבצעי קידום מכירות המכוונים לילדים בגיל בית-הספר היסודי או פחות לא יופיעו דמויות ידועות או ידוענים ;
 - פרסומות וקידום מכירות לא ייצרו רושם מוטעה על ערכו התזונתי או הבריאותי של המוצר ;
 - בפרסומות ובקידום מכירות לא יזלזלו בהרגלי תזונה בריאים.
- תזונה בריאה בבת-ספר** – בשנת 2005 יצאו משרד החינוך הבריטי וממשיכו – המשרד לילדים, בת-ספר ומשפחות – בשורה של יוזמות לשיפור התזונה בבת-ספר :
- קביעת סטנדרטים תזונתיים לארוחות צהריים בבת-ספר ולמזון אחר המוגש בבת-ספר – בשנת 2006 התקבל בפרלמנט חוק חינוך חדש – Education and Inspections Act 2006. סעיף 86 בחוק מסמך את המשרד לקבוע תקנות בעניין מזון המוגש בבת-ספר או על-ידי בת-ספר או רשויות חינוך אחרות, בעיקר בכל הנוגע לסטנדרטיים התזונתיים של המזון המוגש, אספקת מי שתייה ללא תשלום לכלל התלמידים וסוגי מזון שאין להגישם בבת-ספר. על-פי סמכות זו קבע המשרד סטנדרטים תזונתיים למזון המוגש בבת-ספר המסדירים את ההרכב התזונתי של ארוחות צהריים

³⁴ Committee of Advertising Practice, "TV Advertising Standards Code", "Rules on the Scheduling of Television Advertisements", <http://www.cap.org.uk/The-Codes/BCAP-Code.aspx>, last visit: October 26th, 2009.

³⁵ Advertising Standards Authority, "The British Code of Advertising, Sales Promotion and Direct Marketing", <http://www.asa.org.uk/NR/rdonlyres/AE1CB9D7-0981-4792-8FF1-C27A39DA917E/0/CAPCode.pdf>, last visit: November 1st, 2009.



המוגשות בבתי-ספר ואת סוגי המזון הנמכרים בבתי-ספר: לא יימכרו ממתקים בבתי-ספר; לא יימכרו חטיפים מלבד אגוזים וזרעים ללא תוספת מלח או סוכר; כל המקומות שבהם נמכר או מוגש מזון בבתי-ספר יציעו מגוון של פירות וירקות, ובכלל זה פירות וירקות טריים, מיובשים, קפואים ומשומרים ומיצי פירות וירקות; תהיה גישה למי שתייה (רצוי מקוררים) ללא הגבלה; המשקאות היחידים שיוגשו בבתי-ספר הם מים, חלב, מיצי פירות סחוטים, יוגורטים ומשקאות חלב (עד 5% סוכר מוסף), שוקו דל-קלוריות, תה וקפה. סטנדרטים אלו נכנסו לתוקף בהדרגה ומיושמים במלואם בכל בתי-הספר היסודיים והעל-יסודיים במדינה משנת הלימודים הנוכחית.³⁶

- הקרן למזון בבתי-ספר (School Food Trust) הוקמה על-ידי משרד החינוך בשנת 2005, והיא גוף ציבורי עצמאי שמטרתו לשפר את איכות המזון המוגש בבתי-ספר ואת המיומנות של צוות בית-ספר ותלמידיו בתחום התזונה. הקרן תומכת, באמצעות מימון משרד החינוך וממקורות אחרים, בפעילויות בתחום התזונה, ומציעה לבתי-ספר, להורים ולתלמידים ייעוץ וסיוע בתחום זה.³⁷

פינלנד

פרסום ושיווק של מזון המכוונים לילדים – הסדרת הפרסום והשיווק של מוצרים המכוונים לילדים ולבני נוער, וכלל זה מוצרי מזון, נעשית בפינלנד באמצעות הסוכנות לצרכנות ונציב תלונות הצרכן. גורם זה ממונה על היישום ועל האכיפה של חוק הגנת הצרכן (Consumer Protection Act) מ-1978, אשר קובע, בין השאר, הוראות לפרסום מוצרים. על הסוכנות ונציג התלונות לפרסם קווים מנחים לעסקים בנושאים הקשורים בצרכנות ובפרסום ולפקח על יישומם. בשנת 2004 פורסמו הנחיות לשיווק המכוון לקטינים, ובשנת 2005 פורסמו הנחיות לשיווק מוצרי מזון לקטינים. ההנחיות כוללות הוראות מקיפות לפרסום ולשיווק של מוצרי מזון בכל הערוצים והכלים העומדים לרשות המשווקים – טלוויזיה, רדיו, קידום מכירות, אינטרנט ועוד:

- בפרסום מוצרי מזון אין לפנות לרגשות אחריות הורית או ליצור רושם שרכישת מוצר מזון כלשהו תשפר את איכות החיים ואת הקשרים החברתיים של הקונה;
- בפרסום מוצרי מזון אין להשתמש באלומות או להפחיד ילדים;
- פרסומת לא תיצור רושם מוטעה על ערכו התזונתי של המוצר ולא תדיח את הצופים לאימוץ הרגלי תזונה לא בריאים;
- פרסומות של מוצרי מזון שבו שיעור גבוה של שומן, סוכר ומלח, דוגמת ממתקים, משקאות קלים וחטיפים, לא ייצרו רושם שהמוצר משמש תחליף ראוי לתזונה רגילה;
- פרסומת למוצרי מזון תהיה מזוהה תמיד כפרסומת ולעולם לא תופיע כתוכן שיווקי, ולכן אין להשתמש בדמויות מתוך תוכניות טלוויזיה לפרסום מוצרי מזון;

³⁶ Department for Children, Schools and Families, "Nutritional Standards for School Lunches and Other School Food", May 2006, <http://www.dcsf.gov.uk/consultations/downloadableDocs/Government%20Response%20FINAL%20VERSION.pdf>, last visit: October 26th, 2009.

³⁷ School Food Trust website: www.schoolfoodtrust.org.uk, last visit: October 26th, 2009.



• יש לנהוג זהירות כאשר כוללים מתנות במוצרי מזון המיועדים לילדים ולוודא כי המתנה איננה הגורם העיקרי לרכישת המוצר. אסור לתת במתנה פריטים הנמכרים בסדרות וילדים נוהגים לאסוף אותם ;

• אין להשתמש בהגרלות בעת שיווק מוצרי מזון המיועדים לילדים או מוצרים שמושכים ילדים במיוחד.³⁸

ההנחיות לשיווק ולפרסום המכוונים לקטינים מאפשרות מעורבות של נותני חסות בפעילויות של בתי-ספר, אך ממליצות למורים לנקוט גישה זהירה בנושא זה. אין להפיץ חומרים שיווקיים בבתי-ספר ללא הסכמת ההורים.³⁹

תזונה בריאה בבתי-ספר – בתי-ספר בפינלנד מחויבים לפי חוק לספק לתלמידים ארוחה מאוזנת ובפיקוח בכל יום, ללא תשלום. הארוחה מבוססת על עקרונות התזונה שפרסמה המועצה הלאומית לתזונה. אין הגבלה בחקיקה על הגשת מזון בעל ערך תזונתי נמוך בבתי-ספר, אולם לפי הנחיות הוועד הלאומי לחינוך, לא מומלץ להגיש ממתקים ומשקאות קלים בבתי-ספר, והם יכולים להחליט שמכונות למכירת מזון וקפיטריות לא ימכרו מוצרים כאלה ושהם ייסגרו בשעת ארוחות הצהריים ולפניה. כמו כן אפשר לאסור מכירה של משקאות קלים וממתקים במזנון בית-הספר.⁴⁰

צרפת

בשנת 2006 הציגה ממשלת צרפת את התוכנית הלאומית השנייה לתזונה ולבריאות (2010-2006) – deuxième programme national nutrition santé (PNNS2). את התוכנית מפעיל משרד הבריאות בשיתוף עם משרדי הממשלה הנוגעים בדבר ועם רשויות ברמה הלאומית והמקומית. במסגרת התוכנית פועלת ועדת היגוי הנפגשת מדי חודש ומבטיחה את שיתוף הפעולה ואת התקשורת בין הגורמים העיקריים הפועלים במסגרתה. תשעה יעדים מוגדרים לתוכנית, ובהם הפסקת העלייה בשיעורי עודף המשקל והשמנת היתר בקרב ילדים. בתוכנית עשרות צעדים שיש לנקוט כדי לשפר את התזונה והבריאות של אוכלוסיית צרפת, ובהם כאלה הנוגעים ישירות בילדים ובצעירים: שיפור הערך התזונתי של מוצרי מזון במזנוני בתי-הספר באמצעות יצירת תקנים מחייבים; איתור מקרים של השמנת יתר בגיל צעיר באמצעות בדיקות סינון במעונות, בגני-ילדים ובתי-ספר; טיפול בילדים הסובלים מהשמנת יתר ומעקב אחר מצבם באמצעות אחיות בית-הספר ורשת של מומחים בתחום.⁴¹

פרסום ושיווק של מזון המכוונים לילדים – החוק לבריאות הציבור משנת 2004 (Loi de santé publique du 9 août 2004) קובע כי פרסומות המשודרות בטלוויזיה וברדיו וכן מהלכי קידום מכירות בדפוס

³⁸ Consumer Agency and Ombudsman, "Children & Foodstuffs Marketing – Recommendations and Good Practices for Businesses", October 2005, <http://www.kuluttajavirasto.fi/File/2edf0311-481e-429f-9a0b-946abc19579b/Children+and+Foodstuffs+Marketing.pdf>, last visit: October 26th, 2009.

³⁹ Consumer Agency and Ombudsman, "Consumer Ombudsman's Guidelines: Minors, Marketing and Purchases", 2004, <http://www.kuluttajavirasto.fi/File/0586b0cc-6ff4-43e4-bcac-c89179c0ce52/Minors+marketing+and+purchases.pdf>, last visit: October 26th, 2009.

⁴⁰ Finnish National Board of Education, "School Meals in Finland: Investment in learning", http://www.oph.fi/english/publications/2008/school_meals_in_finland, last visit: October 26th, 2009.

⁴¹ Ministère de la Santé et des Solidarités, "Second National Nutrition and Health Program – 2006-2010 – Actions and Measures", September 2006, http://www.sante.gouv.fr/htm/pointsur/nutrition/documents_english/pnns2.pdf.



למוצרי מזון או משקאות מעובדים יכללו מסר בריאותי. בצו משנת 2007 הוצעו כמה נוסחים חלופיים למסר זה, למשל: למען בריאותך, אכול לפחות חמש מנות של פירות וירקות מדי יום; לגדילה בריאה, הימנע מלאכול יותר מדי שומן, סוכר ומלח; תנועה ומשחק חיוניים להתפתחות ילדך. כמו כן נקבע בצו כי גודל המסר לא יפחת מ-7% מהפרסומת. לחלופין, המפרסמים רשאים לתרום 1.5% מההוצאה על הפרסום למכון הלאומי למניעה ולחינוך בריאותי לצורך מימון פעילות הסברה וחינוך בנושא תזונה, בעיקר באמצעי תקשורת וביוזמות מקומיות.⁴²

תזונה בריאה בבתי-ספר – החוק לבריאות הציבור שנזכר לעיל אוסר הצבת מכונות למכירת מזון ומשקה בבתי-ספר.⁴³ בחוזר של משרד החינוך בדבר ארוחות המוגשות בבתי-ספר נקבעו סטנדרטים תזונתיים כלליים להרכב הארוחה.⁴⁴ נוסף על כך, מאז שנת 2008 צרפת משתתפת ביוזמה של האיחוד האירופי לחלוקת פירות וירקות בבתי-הספר, באמצעות משרד החקלאות של צרפת ובשיתוף הרשויות המקומיות. היעד של התוכנית בצרפת הוא לתת לכל ילד בחינוך היסודי פרי בשעת ההפסקה אחת לשבוע.⁴⁵

שבדיה

בשנת 2005 הגישו המכון הלאומי לבריאות הציבור והמינהל הלאומי למזון, לפי בקשת הממשלה, את המלצותיהם לתוכנית פעולה להקניית הרגלי תזונה בריאים ולעידוד פעילות גופנית. בתוכנית מוצגים יעדים ברורים וכ-80 המלצות לפעולה במגוון רחב של תחומים, ובהם סביבת העבודה, שיכון, בריאות הציבור, שירותי הבריאות, ספורט, צרכנות, סביבה, מיסוי, תחבורה וחינוך. בתוכנית מוצגים שני יעדים מרכזיים הקשורים בילדים: הבאה לעלייה נורמטיבית במשקל אצל ילדים; הגדלת שיעור הילדים שעושים פעילות גופנית 60 דקות מדי יום לפחות. מהצעדים שמוצע לנקוט לשם השגת המטרות האלה: הקמה ושיפוץ של גני משחקים לילדים; יצירת מאגר מידע לאומי למשקל, גובה והרגלי אכילה של ילדים; שימוש בשירותי הבריאות לתלמיד וחינוך לבריאות בבתי-ספר לצורך קידום הרגלי תזונה בריאים ופעילות גופנית אצל תלמידים; בחינת החקיקה הנוגעת להגבלת פרסום ושיווק של מזון המכונים לילדים על רקע השינויים בתחום הפרסום והשיווק; פעילות ברמת האיחוד האירופי כדי שפרסום ושיווק של מזון המכונים לילדים ייאסרו בכלל האיחוד האירופי; קביעת מדיניות ברשויות מקומיות ובבתי-ספר בנוגע לקבלת חסות של חברות המייצרות או מפרסמות מזון; שינוי חוק החינוך כך שיכלול את המושג בריאות במאמר הפתיחה שלו ויקבע כי ארוחות המוגשות במוסדות חינוך יתאימו

⁴² מרכז המחקר והמידע של הכנסת, *השמנת יתר – חקיקה והצעות חוק בצרפת*, כתיבה: רון תקוה, 30 באפריל 2006; European Network on reducing marketing pressure on children, "Report from the First Meeting in Oslo, Norway, 17-18 January 2008", Norwegian Directorate for Health and Social Affairs, March 2008, http://www.helsedirektoratet.no/portal/page?_pageid=134,67714&_dad=portal&_schema=PORTAL&navigation1_parentItemId=2016&navigation2_parentItemId=2016&navigation2_selectedItemId=6365&language=english&piref134_67721_134_67714_67714.sectionId=&piref134_67727_134_67714_67714.artSectionId=14648&piref134_67727_134_67714_67714.articleId=160194&language=english, last visit: October 27th, 2009.

⁴³ ש.ס.

⁴⁴ Official Bulletin of the Ministry of National Education and Ministry of Research, "Composition des Repas Servis en Restauration Scolaire et Sécurité des Aliments", C. n° 2001-118 du 25-6-2001, at: <http://www.education.gouv.fr/bo/2001/special9/default.htm>, last visit: October 27th, 2009.

⁴⁵ ראו אתר משרד החקלאות של צרפת, http://agriculture.gouv.fr/sections/magazine/focus/fruit-pour-recre/#/presentation-operation_1, תאריך כניסה: 27 באוקטובר 2009.



להמלצות התזונתיות.⁴⁶ בעקבות ההמלצות האלה הגישה הממשלה לפרלמנט בשנת 2008 חוק חדש לבריאות הציבור, שבו מושם דגש מיוחד על תזונה והרגלי אכילה.⁴⁷

פרסום ושיווק של מזון המכונים לילדים – לפי פרק 7 בחוק לרדיו ולטלוויזיה משנת 1996, אין לשדר פרסומות המכוונות לילדים מתחת לגיל 12 ואין לשדר פרסומות לפני תוכנית המיועדות בעיקר לילדים מתחת לגיל 12, במהלכן ואחריהן. שחקנים או דמויות (ובכללן דמויות מצוירות) המופיעים בתוכניות המיועדות לילדים לא יופיעו בפרסומות בטלוויזיה. מטרת החקיקה לקבוע כללי שיווק הוגנים ולהגן על ילדים מפני השפעה שלילית של תכנים פרסומיים. החקיקה אינה עוסקת בבריאותם של הילדים ובהשמנת יתר ואין בה איסור פרסום ושיווק של מזון בכלל ושל מזון בעל ערך תזונתי נמוך בפרט.⁴⁸

נציב תלונות הציבור לצרכנות מפרט את הפרמטרים שלפיהם ייקבע אם פרסומת מכוונת למשוך את תשומת הלב של ילדים מתחת לגיל 12:⁴⁹

- האיסור אינו חל על כל סוגי המוצרים אלא רק על מוצרים שאפשר להחשיבם למוצרים שנועדו לילדים מתחת לגיל 12. אם אנשים בטווח גילים רחב עשויים לצרוך מוצר זה, חשוב לדעת אם הוא נחשב למוצר המאפיין ילדים מתחת לגיל 12. פרסומות למוצרי מזון, ממתקים ושתייה עשויים להיות מכוונים לילדים מתחת לגיל 12.
- לא יורשה שידור פרסומת שבפתיחתה מופיע מה שנחשב לפנייה לילדים, למשל תמונות של חיות, צעצועים או קולות צחוק של ילדים; כמו כן אין לשדר פרסומת שהדובר בה מכוון את דבריו לילדים, ילדים מדברים בה או נשמעים בה קולות שילדים אוהבים (כגון קולות של דמויות מצוירות); על-פי רוב לא יותר שידור פרסומות שמופיעות בהן דמויות מצוירות.
- שידור פרסומות שיש בהן אלמנטים שיכולים למשוך ילדים יתאפשר בדרך כלל לאחר השעה 21:00 בימי השבוע. בסופי השבוע ייבחנו בקפידה גם פרסומות המשודרות לאחר שעה זו במסגרת תשדירי ספורט ותשדירים לכל המשפחה או סמוך להם.

האפקטיביות של ההגבלות הללו מוטלת בספק מכמה בחינות. ראשית, בשבדיה נקלטים ערוצי טלוויזיה ממדינות שבהן אין איסורים כאלה, והילדים חשופים לפרסומות בערוצים האלה. שבדיה פועלת באחרונה במסגרת האיחוד האירופי כדי להרחיב את האיסור לכל מדינות האיחוד האירופי.⁵⁰ כמו כן, בעתירות שנדונו באחרונה בבית-המשפט נבחר פירוש מצומצם לביטוי "פרסום המכוון לילדים" ונקבע כי

⁴⁶ National Institute of Public Health, "Summary of Government Assignment: Healthy Dietary Habits and Increased Physical Activity – the Basis for an Action Plan", February 2005, <http://www.fhi.se/PageFiles/4175/healthydietaryhabitsphysicalactivitysummary0502.pdf>, last visit: October 27th, 2009.

⁴⁷ Government Offices of Sweden, "Individual-centered Public Health", 2008, <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/11/48/12/12fd7818.pdf>, last visit: October 27th, 2009.

⁴⁸ The Radio and Television Act, at Swedish Radio and TV Authority website: http://www.rtvv.se/upload/Publikationer/Radio%20and%20TV%20act%20_2008.pdf, last visit: October 27th, 2009.

⁴⁹ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הגבלות על פרסום מוצרי מזון המכוון לילדים, כתיבה: מיכל טביביאן מזרחי, 2 ביולי 2008; Consumer Ombudsman's Interpretative Advice on the Prohibition of Commercial Advertising to Children on Television, 1998, http://www.aeforum.org/reg_env/sweden_1.pdf, ביקור אחרון: 27 באוקטובר 2009.

⁵⁰ Dr. Corinna Hawkes, *Marketing Food to Children: Changes in the Global Regulatory Environment 2004-2006*, World Health Organization, International Food Policy Research Institute, 2007.



אם גם מבוגרים צורכים את המוצר שבפרסומת או אם הפרסומת צמודה לתוכנית שאפשר להגדירה "תוכנית לכל המשפחה", אין להגדיר אותה מכוונת לילדים.⁵¹

תזונה בריאה בבתי-ספר – לפי חוק החינוך, מאז 1997 בתי-הספר מחויבים לספק לתלמידים בגיל חינוך חובה (7-16) ארוחה ללא תשלום. הרשויות המקומיות ממונות על יישום החוק. בשנת 2007 פרסם המינהל הלאומי למזון הנחיות בנוגע למזון המוגש בבתי-ספר, הן בזמן הארוחות והן מחוץ להן, ובהן: להגיש פירות וירקות מדי יום; לאפשר גישה למי שתייה; להוציא ממתקים, דברי מאפה, חטיפים ומשקאות קלים ממזנונים וממכונות למכירת מזון הנמצאות בבתי-ספר; לקבוע זמן מספיק לארוחה. עם זאת, ההנחיות אינן מחייבות, ולא כל בתי-הספר מיישמים אותן.⁵² ביולי 2009 הציע משרד החינוך רפורמה בחוק החינוך השבדי, ובה בין השאר הוראה שהארוחה בבתי-הספר תהיה מזינה.⁵³

ד. ארצות-הברית

בשנת 2000 הציג משרד הבריאות הפדרלי של ארצות-הברית את התוכנית האסטרטגית הלאומית של *Healthy People 2010: Understanding and Improving Health*. בתוכנית מוצבים יעדים מספריים שעל גורמים הפועלים בזירת הבריאות לפעול להשגתם ב-28 תחומים של בריאות הציבור, ובהם תזונה, עודף משקל ופעילות גופנית. מהיעדים שנקבעו בתוכנית: צמצום שיעור הילדים ובני הנוער הסובלים מהשמנת יתר ל-5%; פיתוח הרגלי תזונה בריאים בקרב ילדים ובני נוער; שיפור התזונה בבתי-הספר; פעילות גופנית יומית בבתי-ספר. בתוכנית נקבע כי יש לרכוש הרגלי תזונה בריאה ופעילות גופנית כבר בילדות המוקדמת, וכי ככל שהילד צעיר יותר ההשפעה של ההורים והסביבה על תזונתו רבה יותר.⁵⁴ 23 מדינות בארצות-הברית פרסמו בעקבות התוכנית הלאומית תוכניות מדינתיות לשיפור הבריאות.⁵⁵

פרסום ושיווק של מזון המכוונים לילדים – בארצות-הברית אין חוק המגביל פרסום המכוון לילדים בכלל ופרסום מזון בפרט. בשנת 1978 ניסה הוועד הפדרלי למסחר (Federal Trade Commission), סוכנות ממשלתית עצמאית הממונה על הגנת הצרכן, לקדם כללים מסוג זה. מהלך זה עורר התנגדות עזה, ולכן הועבר בקונגרס חוק המונע מן הוועד לאמץ כללים הנוגעים לפרסום המכוון לילדים והגביל את כוחו להתערבות במקרים שבהם הפרסומת מוליכה שולל במכוון. חוק זה נותר בעינו גם היום. בעקבות זאת נמנעו גורמים ממשלתיים מפעולה בתחום זה במשך שנים. רק בשנת 2005 החל הוועד למסחר, בשיתוף עם גורמים מסחריים המעורבים בתחום, בפעילות שמטרתה להסדיר את הפרסום והשיווק המכוונים לילדים ולבני נוער.⁵⁶ בשנת 2008 פרסם הוועד, לבקשת הקונגרס, דוח מפורט העוסק בפרסום מזון

⁵¹ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הגבלות על פרסום מוצרי מזון המכוון לילדים, כתיבה: מיכל טביביאן-מזרחי, 2 ביולי 2008.

⁵² Skolmatens Vänner website, <http://www.skolmatensvanner.se/index.php>; National Food Administration website, <http://www.slv.se/en-gb/>; Clare Harper, Lesley Wood & Claire Mitchell, "The Provision of School Food in 18 Countries", July 2008, School Food Trust, http://www.schoolfoodtrust.org.uk/UploadDocs/Library/Documents/school_food_in18countries.pdf, Last visit: October 27th, 2009.

⁵³ Ministry of Education and Research, "An Education Act for knowledge, Choice and Security", Press release, July 1st, 2009, <http://www.regeringen.se/sb/d/11317/a/129198>, last visit: October 27th, 2009.

⁵⁴ Healthy People 2010: Understanding and Improving Health, www.healthypeople.gov, last visit: October 27th, 2009.

⁵⁵ "State Healthy People Plans", <http://www.healthypeople.gov/implementation/stateplans.htm>, last visit: November 1st, 2009.

⁵⁶ "Remarks of Heather Hippsley Assistant Director, Division of Advertising Practices, Bureau of Consumer Protection, Federal Trade Commission Food Update Foundation, 2008 Annual Meeting Panel: Obesity and



לילדים. בדוח המליץ הוועד כי כל יצרני המזון והמפרסמים המכוונים את מאמצי השיווק שלהם לילדים מתחת לגיל 12 יאמצו סטנדרטים תזונתיים שינחו את פעולותיהם בכל ערוצי השיווק והפרסום, ישפרו את ההרכב התזונתי של מוצרי מזון המיועדים לילדים ולבני נוער ויימנעו מפרסום ושיווק של מוצרים שאינם עומדים בסטנדרטים תזונתיים בבתי-ספר. כמו כן, הוועד ממליץ כי חברות תקשורת ובידור יימנעו מלאפשר שימוש בדמויותיהם לצורך שיווק ופרסום של מזון לא בריא, ויבחנו אפשרות להגביל את הפרסומות בתוכניות המיועדות לילדים לפרסומות המשווקות מזון ומשקאות בריאים. תעשיית המזון עושה פעולות ליישום ההמלצות באופן וולונטרי, במעקב ובליוי של הוועד.⁵⁷

היחידה לפיקוח על הפרסום לילדים (Children's Advertising Review Unit – CARU) מפרסמת כללי הסדרה עצמית לפרסומות המכוונות לילדים. כללים 8 ו-9 עוסקים ישירות בפרסום מזון:⁵⁸

- על פרסומות למוצר מזון לעודד שימוש אחראי במוצר, במטרה לעודד התפתחות בריאה של הילד;
- פרסום מוצרי מזון לא ימעיט בערך של אורח חיים בריא ושל צריכת ירקות, פירות ומזונות בריאים אחרים;
- על פרסומת למוצר מזון להציג בצורה הולמת את מקומו של המוצר באירוע המוצג: פרסומת המציגה ארוחה צריכה להציב את המוצר בארוחה מאוזנת; חטיפים יוצגו בצורה ברורה ככאלה ולא כתחליף לארוחה.

אין חקיקה פדרלית העוסקת בפרסום במוסדות חינוך, ופרסום בבתי-ספר מקובל ומותר. על-פי מחקר של משרד מבקר המדינה של ארצות-הברית שנעשה לבקשת הקונגרס בשנת 2004, ב-25 מדינות בארצות-הברית יש חקיקה העוסקת בפרסום בבתי-ספר ובסביבתם – מאפשרת אותה או מטילה עליה הגבלות. ההגבלות אינן עוסקות באופן ספציפי במזון. לדוגמה, בניו-יורק אסורה פעילות קידום מכירות בתחום בית-הספר; צפון-קרוליינה מחייבת את הוועד המקומי של בתי-ספר להבטיח שתלמידים אינם נדרשים דרך קבע לראות חומר פרסומי, לקרוא אותו או להקשיב לו.⁵⁹

תזונה בריאה בבתי-ספר – נושא התזונה בבתי-ספר זוכה בארצות-הברית לתשומת לב רבה ועומד בשנים האחרונות במוקד של דיון ציבורי ושל מאמצי חקיקה ברמות ממשל שונות. שני היבטים לנושא: הארוחות המוגשות בבתי-ספר והמזון הנמכר בבתי-ספר מחוץ למסגרת הארוחה.

בארצות-הברית מוצעות ארוחות בוקר וצהריים לכל התלמידים בבתי-הספר, על סמך חקיקה פדרלית – School Lunch Act מ-1946 ותיקונים ל-Child Nutrition Act. לפי החוק, הארוחות בבתי-ספר מאוזנות מבחינה תזונתית ומוצעות בתשלום נמוך או חינם לתלמידים נזקקים. השירות למזון ולתזונה במשרד החקלאות הפדרלי מממן פרויקט זה וממונה על קביעת סטנדרטים תזונתיים ותפעוליים לארוחות.

Marketing to Kids: A Moving Target", April 14th, 2008, at Federal Trade Commission website: <http://www.ftc.gov/speeches/other/080414hippsleyfoodupdate.pdf>, last visit: October 28th, 2009.

⁵⁷ Federal Trade Commission, "Marketing Food to Children and Adolescents: A Review of Industry Expenditures, Activities, and Self-Regulation – A Report to Congress", July 2008, <http://www.ftc.gov/os/2008/07/P064504foodmktngreportappendices.pdf>, last visit: October 28th, 2009.

⁵⁸ Children's Advertising Review Unit, "Self-Regulatory Program for Children's Advertising", 9th edition, 2009, <http://www.caru.org/guidelines/guidelines.pdf>, last visit: October 28th, 2009.

⁵⁹ United States Government Accountability Office, "Report to Congressional Requesters: Commercial Activities in Schools", August 2004, <http://www.gao.gov/new.items/d04810.pdf>.



סטנדרטים אלו נקבעו בשנת 1995. באחרונה פועל משרד החקלאות לעדכן את הסטנדרטים, ובאוקטובר 2009 פרסם המכון הלאומי לרפואה את המלצותיו לסטנדרטים חדשים המתאימים להמלצות התזונתיות העדכניות. לפי סטנדרטים אלו הכמות והמגוון של הפירות, הירקות והדגנים המוגשים בארוחה יגדלו, ייקבעו גבול תחתון וגבול עליון לערך הקלורי של ארוחת הצהריים ויתחזק המיקוד על הפחתת כמות השומן הרווי והמלח במזון המוגש.⁶⁰

ה-Child Nutrition Act מאפשר לשר החקלאות לקבוע תקנות בדבר מזונות המוגשים ונמכרים בבתי-ספר. תקנות כאלה אושרו בשנת 1985, לאחר דיון ציבורי ממושך, והן קובעות כי מוצרי מזון בעלי ערך תזונתי מינימלי (Foods of Minimum Nutritional Value – FMNV) מארבע קטגוריות – משקאות קלים, קרחונים, מסטיקים וממתקים מסוגים מסוימים – לא יימכרו במתחם הגשת המזון בעת הארוחות. התקנות מאפשרות למדינות ולרשויות המקומיות לקבוע הגבלות נוספות. לפי מחקר שערך המכון הלאומי לרפואה, 27 מדינות בארצות-הברית הגבילו את המכירה של מוצרי מזון בבתי-ספר.⁶¹ לדוגמה, בקונטיקט אסור למכור מזון בבתי-ספר מ-30 דקות לפני תחילת יום הלימודים עד 30 דקות לאחר סיומו; במיין אסור למכור מוצרי מזון בעלי ערך תזונתי מינימלי בבתי-הספר בכל עת; במרילנד אסור למכור מוצרים כאלה עד לאחר סיום ארוחת הצהריים בבתי-ספר, ויש להתקין מד זמן במכוונות לממכר מזון.⁶² לפי נתונים שאסף המרכז האמריקני לבקרת מחלות בשנת 2008, 46.2% מבתי-הספר לא מכרו מוצרי מזון בעלי ערך תזונתי מינימלי.⁶³

ה-Child Nutrition and WIC Reauthorization Act משנת 2004 מחייב את הרשויות המקומיות לחינך לגבש מדיניות בריאות בעבור בתי-הספר לשם התמודדות עם בעיית ההשמנה בקרב ילדים.⁶⁴

⁶⁰ Institute of Medicine, "School Meals: Building Blocks for Healthy Children", at Food and Nutrition Service website: <http://www.fns.usda.gov/ora/menu/Published/CNP/FILES/SchoolMealsIOM.pdf>, last visit: October 28th, 2009.

⁶¹ Institute of Medicine, "Nutrition Standards for Foods in Schools: Leading the Way toward Healthier Youth", April 2007, http://www.nap.edu/catalog.php?record_id=11899, last visit: October 28th, 2009.

⁶² Dr. Corinna Hawkes, *Marketing Food to Children: Changes in the Global Regulatory Environment 2004-2006*, World Health Organization, International Food Policy Research Institute, 2007.

⁶³ Center for Disease Control, "School Health Profiles", <http://www.cdc.gov/healthyyouth/profiles/>, last visit: October 28th, 2009.

⁶⁴ Institute of Medicine, "Nutrition Standards for Foods in Schools: Leading the Way toward Healthier Youth", April 2007, http://www.nap.edu/catalog.php?record_id=11899, last visit: October 28th, 2009.



נספח: פעילות ממשלתית בנושא השמנת יתר בישראל⁶⁵

אסטרטגיה לאומית למאבק בהשמנת יתר – בישראל אין כיום תוכנית לאומית להתמודדות עם בעיית השמנת היתר. ועדה של משרד הבריאות פועלת מאז ספטמבר 2006 לגיבוש תוכנית לאומית שבה ייקבעו יעדים לצמצום ממדי ההשמנה ופעולות שיש לנקוט להשגתם. הוועדה פועלת על סמך המלצות "כוח משימה למניעה ולטיפול בעודף משקל והשמנת יתר" מאוגוסט 2006. הוועדה היתה אמורה להגיש את התוכנית לאישור הממשלה בספטמבר 2009. לדברי מנהלת המחלקה לחינוך לבריאות במשרד הבריאות, גב' רותי ויינשטיין, הוועדה גיבשה תוכנית לאומית, והיא תגיש אותה לממשלה עד סוף שנה זו.⁶⁶

בדוח מבקר המדינה משנת 2008 נבדק הטיפול של משרד הבריאות בנושא מניעת השמנה. הביקורת העלתה כי למעט פעולות שנעשות מדי פעם בפעם ביוזמת גוף זה או אחר, אין פעילות סדורה ושיטתית למניעת השמנה על-פי תוכנית אסטרטגית מפורטת ובת-ביצוע. כל אחד מהגופים המפעילים תוכניות מסוג זה, ובהם משרד הבריאות, משרד החינוך, קופות-החולים והרשויות המקומיות, פועל לפי שיקוליו, והדבר פוגע ביעילות המאבק בהשמנה. המבקר קבע כך:

"יש להכין תוכנית לאומית שייקבעו בה יעדים ודרכים למימושם תוך שימוש בכלים משפטיים והסברתיים. על משרד הבריאות בהיותו המשרד המופקד על בריאות הציבור ליזום הקמת גוף לאומי בעל סמכות שירכז ויתאם את הפעולות של כל הגורמים הפועלים בנושא, יפקח על הפעולות האלה וינתב את המשאבים המוקצים להן, ובדרך זו יביא ליעול המאבק בהשמנה."⁶⁷

כאמור, תוכנית כזאת עדיין לא הוגשה לממשלה.

פרסום ושיווק של מזון המכונים לילדים – החוקים, התקנות והכללים המסדירים את הפרסום והשיווק בכלל ואת הפרסום המכוון לילדים בפרט, ובהם **תקנות הגנת הצרכן (פרסומת ודרכי שיווק המכונים לקטינים)**, **התשנ"א-1991**, **כללי הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (אתיקה בפרסומת בטלוויזיה)**, **התשנ"ד-1994**, **וכללי התקשורת (בזק ושידורים) (תשדירי פרסומת, תשדירי שירות והודעות חסות בשידורי ערוץ ייעודי)**, **התשס"ד-2004**, אינם עוסקים בהגנה על צרכנים מפני תזונה ומוצרי מזון שעלולים לגרום לעודף משקל. סעיף 15 בכללי הרשות השנייה וסעיף 43(א) בכללי התקשורת הנוגעים לפרסום בערוצי הטלוויזיה קובעים כי לא ישודרו תשדירי פרסומת המעודדים התנהגות העלולה להזיק לבריאות. בפרק 8 **במדריך האתיקה בפרסומת** של הרשות השנייה, שפורסם בשנת 2005, יש שורה של הוראות הנוגעות לפרסומת המכוונות לקטינים, אך הוא אינו עוסק בפרסום מוצרי מזון בעלי ערך תזונתי נמוך.⁶⁸ אין בישראל גוף וולונטרי הפועל לשם הסדרה עצמית בתחום הפרסום והשיווק, ובכלל זה פיקוח ואכיפה של כללים מוסכמים.

⁶⁵ לפי מסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, השמנת יתר ועודף משקל – סקירת המצב בישראל, כתיבה: מריה רבינוביץ', 18 ביוני 2009.

⁶⁶ רותי ויינשטיין, מנהלת המחלקה לחינוך וקידום בריאות במשרד הבריאות, שיחת טלפון, 2 בנובמבר 2009.

⁶⁷ מבקר המדינה, דוח שנתי 58 לשנת 2007 ולחשבונות שנת הכספים 2006, באתר משרד מבקר המדינה: <http://www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=514&id=190&contentid=9611&parentid=undef&ined&bctype=9611&sw=1280&hw=954>. תאריך כניסה: 2 בנובמבר 2009.

⁶⁸ הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, מדריך האתיקה בפרסומת – יוני 2005, באתר הרשות השנייה: http://www.rashut2.org.il/critic_judge.asp?catId=175, תאריך כניסה: 2 בנובמבר 2009.



תזונה בריאה בבתי-ספר – בישראל יש הוראות בדבר תזונה בריאה בבתי-ספר, אולם הן מיושמות חלקית ועל מקצת התלמידים.

חוק ארוחה יומית לתלמיד, התשס"ה-2005, קובע כי כל תלמיד בגן-חובה ובבית-ספר יסודי שמתקיים בו יום חינוך ארוך זכאי לארוחה יומית. הארוחה תסופק במימון משותף של משרד החינוך, הרשויות המקומיות והורי התלמיד. לפי סעיף 3 בחוק, "במסגרת מפעל ההזנה יקבלו תלמידים ארוחה חמה אחת ביום בהתאם לתפריט מאוזן ומגוון שיקבע שר הבריאות, בהתחשב בצורכי התלמידים ובגילם. התפריט האמור יפורסם באתר האינטרנט של משרד החינוך". תפריט הארוחה היומית קבוע בחוזר מנכ"ל משרד החינוך משנת 2006, "הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות החינוך", והוא כולל מנה עשירה בחלבונים, דגנים, קטניות, ירקות, פירות וסלט. לשתייה יוגשו מים בלבד.⁶⁹ החוק מיושם בהדרגה מאז שנת הלימודים תשס"ז, ובסופו של דבר אמורים לקבל ארוחה חמה על סמך החוק כ-200,000 תלמידים. בישיבת ועדת החינוך של הכנסת באוגוסט 2009, שבה אושרה השתתפות ההורים במחיר הארוחה, ציין נציג משרד החינוך, עו"ד חיים הלפרין, כי בשנת הלימודים הנוכחית נערך משרד החינוך לספק ארוחות ל-155,000 תלמידים, כפי שנעשה בשנת הלימודים תשס"ט. בפועל מספר התלמידים המקבלים ארוחה חמה קטן יותר – כ-120,000.⁷⁰

הוראות חוזר מנכ"ל שהוזכר לעיל עוסקות גם בארוחות המוגשות בבית-הספר, בחינוך לתזונה נכונה, בהמלצות להורים ולצוות ההוראה בדבר הרכב המזון המובא מן הבית, במכירת מזון ומשקה במכוונות אוטומטיות, בקיוסקים ובמזנונים במוסדות חינוך ועוד. בהוראות נקבע, בין השאר, כי במכוונות אוטומטיות, במזנונים ובקיוסקים שבתחום מוסדות החינוך יימכרו מוצרי מזון בעלי ערכים תזונתיים שאינם מזיקים לבריאות. חל איסור מוחלט למכור מוצרי מזון עתירי שומן, מלח וסוכר, ובהם מוצרים מטוגנים, מאפים, חטיפים מלוחים, ממתקים ומשקאות ממותקים ומוגזים. אסור להציב במקומות אלו פרסומת מסחרית מכל סוג שהוא. החוזר איננו מציג אמצעים לאכיפת ההנחיות האלה.

המועצה הישראלית לצרכנות פרסמה בשנת 2008 סקר שערכה, ולפיו רוב מוצרי המזון שנמכרים במזנונים שבחטיבות הביניים ובבתי-הספר העל-יסודיים הם מוצרים שאסור למכור אותם לפי הוראות חוזר המנכ"ל.⁷¹ בישיבות ועדת החינוך של הכנסת שעסקו בנושא זה עלה כי משרד החינוך איננו מפקח על הנמכר במזנונים הסמוכים לבתי-הספר, ומשרד הבריאות, האחראי לפיקוח התברואתי על מקומות שבהם נמכר מזון, ובכלל זה מזנונים הסמוכים לבתי-ספר, איננו מפקח על יישום הוראות חוזר מנכ"ל.⁷² גם בדוח מבקר המדינה שנזכר לעיל צוין כי משרד החינוך איננו מפקח על יישום ההנחיות. בתשובת משרד החינוך על דוח הביקורת נמסר כי אי-אפשר לבדוק את יישום הוראות חוזר המנכ"ל מכיוון שלא הוקצה כוח אדם ייעודי לצורך זה.⁷³

⁶⁹ חוזר מנכ"ל תשס"ז/3(א), יי במרחשוון התשס"ז, 1 בנובמבר 2006, באתר משרד החינוך: <http://cms.education.gov.il/educationcms/applications/mankal/etsmedorim/2/2-2/horaotkeva/k-2007-3a-2-2-61.htm>, תאריך כניסה: 1 בנובמבר 2009.

⁷⁰ פרוטוקול מישיבת ועדת החינוך של הכנסת, 12 באוגוסט 2009. לגורמים לא-יישום החוק ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יישום חוק ארוחה יומית לתלמיד (מפעל ההזנה) על-ידי הרשויות המקומיות, כתיבה: יובל וורגן, 26 באפריל 2007.

⁷¹ המועצה הישראלית לצרכנות, "מזון משמין", <http://www.consumers.org.il/>, תאריך כניסה: 1 בנובמבר 2009.

⁷² ראו פרוטוקול מישיבת ועדת החינוך של הכנסת, 26 באוגוסט 2009.

⁷³ מבקר המדינה, דוח שנתי 58 לשנת 2007 ולחשבונית שנת הכספים 2006, באתר משרד מבקר המדינה: <http://www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=514&id=190&contentid=9611&parentcid=undefined&bctype=9611&sw=1280&hw=954>, תאריך כניסה: 2 בנובמבר 2009.



על שולחן הכנסת ה-17 וה-18 הונחו כמה הצעות חוק בנושא תזונה נכונה, ובהן הצעת חוק של חברת הכנסת אורית נוקד, שלפיה "פרסומת למזון ולמשקאות המכוונת לקטינים תיעשה תוך אחריות יתרה וזהירות באופן שלא תעודד אורח חיים או הרגלי אכילה ושתייה לא בריאים, צריכה בלתי מבוקרת או אכילה כפייתית ובלתי מרוסנת; תציין את הכמות המומלצת לצריכה יומית בריאה ומאוזנת של מוצר המזון; לא תציג מידע מטעה או לא מדויק לעניין הערך התזונתי של המוצר". ההצעה עברה בקריאה טרומית בכנסת ה-17 והוגשה שוב בכנסת ה-18, אולם הטיפול בה הופסק בשל מינויה של חברת הכנסת נוקד לסגנית שר במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה.

