

## הכנסת העשרים וחמש

יוזם : חבר הכנסת אברהם בצלאל

---

5711/25/פ

### הצעת חוק קידום הביטחון התזונתי בישראל, התשפ"ה–2025

#### פרק א': מטרה והגדרות

- מטרה
1. מטרת חוק זה לקדם את הביטחון התזונתי של תושבי מדינת ישראל כדי להבטיח לכל אדם נגישות בכל עת למזון בכמות מספקת ובאיכות הנדרשות להתפתחותו התקינה ולבריאותו.
- הגדרות
2. בחוק זה –
- "אזור עדיפות לאומית" – אזור עדיפות לאומית שהממשלה החליטה עליו לפי הוראות פרק כ"ו לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט–2009<sup>1</sup>;
- "ארגון לחלוקת מזון" – כהגדרתו בסעיף 159 לחוק המזון;
- "ביטחון תזונתי" – כהגדרתו בחוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי, התשע"א–2011<sup>2</sup>;
- "חוק המזון" – חוק הגנה על בריאות הציבור (מזון), התשע"ו–2015<sup>3</sup>;
- "מוסד חינוך" – כהגדרתו בחוק לימוד חובה, התש"ט–1949<sup>4</sup>;
- "מוסד חינוך ציבורי" – מוסד חינוך שהממשלה משתתפת בתקציבו במישרין או בעקיפין;
- "המועצה הארצית לביטחון תזונתי" – כהגדרתה בחוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי, התשע"א–2011;

---

<sup>1</sup> ס"ח התשס"ט, עמ' 157.  
<sup>2</sup> ס"ח התשע"א, עמ' 996.  
<sup>3</sup> ס"ח התשע"ו, עמ' 90.  
<sup>4</sup> ס"ח התש"ט, עמ' 287.

"מזון עודף" – כהגדרתו בחוק עידוד תרומות מזון, התשע"ט–2018<sup>5</sup>;  
"מפעל הזנה" – אספקת ארוחות מוכנות לצריכה לאדם בלא תמורה או  
תמורת תשלום סמלי;  
"המשרד" – משרד הרווחה והביטחון החברתי;  
"נזקק" – כהגדרתו בחוק שירותי הסעד, התשי"ח–1958<sup>6</sup>;  
"הקרן לשמירת הניקיון" – כמשמעותה בסעיף 10 לחוק שמירת הניקיון,  
התשמ"ד–1984<sup>7</sup>;  
"רכז ביטחון תזונתי" – מי שהשר מינה לפי סעיף 8 לחוק זה;  
"תקופת חירום" – מצב מיוחד בעורף כהגדרתו בחוק ההתגוננות האזרחית,  
התשי"א–1951<sup>8</sup>, או אירוע חירום אזרחי כהגדרתו בסעיף 90א לפקודת  
המשטרה [נוסח חדש], התשל"א–1971<sup>9</sup>;  
"השר" – שר הרווחה והביטחון החברתי.

### פרק ב': נגישות למזון

הסדרה 3. (א) השר יפעל להעלאת רמת הביטחון התזונתי של תושבי ישראל,  
באמצעות אלה:

- (1) קביעת הרכב תקני של סל מזון בריא לנפש;
- (2) קידום מפעלי הזנה יומיים במוסדות חינוך, תוך מתן עדיפות  
לאזורי עדיפות לאומית;
- (3) קידום מפעלי הזנה לנזקקים ותוכניות לחלוקת מזון לנזקקים  
בתדירות שבועית באמצעות ארגוני חלוקת מזון;
- (4) קידום תוכניות לנזקקים לעניין מיצוי זכויות והקניית כלים  
להתנהלות כללית בנושא מזון;
- (5) קביעת יעדים לקידום הביטחון התזונתי בישראל וגיבוש  
תוכניות ממשלתיות לעמידה בהם.

<sup>5</sup> ס"ח התשע"ט, עמ' 10.

<sup>6</sup> ס"ח התשי"ח, עמ' 103.

<sup>7</sup> ס"ח התשמ"ד, עמ' 142.

<sup>8</sup> ס"ח התשי"א, עמ' 78.

<sup>9</sup> דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 17, עמ' 390.

(ב) לשם ביצוע הפעולות האמורות רשאי השר לעשות שימוש בכספי הקרן לשמירת הניקיון.

#### פרק ג': תוכניות התערבות

4. הרכב תקני של סל מזון בריא לנפש, השר, בהיוועצות עם שר הבריאות, יקבע הרכב תקני של סל מזון בריא לנפש.
5. מפעלי הזנה במוסדות חינוך המשרד יזום מפעלי הזנה יומיים במוסדות חינוך ציבוריים שלא מופעלות בהם תוכניות או מפעלי הזנה מטעם המדינה או מטעם הרשות המקומית; הרכב המזון בתוכניות ההזנה יקבע בהתאם להרכב תקני של סל מזון בריא לנפש ולפי הנחיות של המנהל הכללי של משרד הבריאות.
6. תוכניות לקידום ביטחון תזונתי לנזקקים המשרד יפעיל בשיתוף ארגונים לחלוקת מזון שלדעת השר הם נוגעים בדבר ובשיתוף הרשויות המקומיות תוכניות עבור נזקקים למיצוי זכויות והקניית כלים להתנהלות כלכלית וניהול תקציב משק בית.

#### פרק ד': מחקר ומדידה

7. קידום מחקר בנושא ביטחון תזונתי (א) המשרד יערוך, אחת לשלוש שנים, בשיתוף המועצה לביטחון תזונתי, מחקר בתחום רמת הביטחון התזונתי בישראל, ובמסגרתו ייבחנו כל אלה:
- (1) רמת הביטחון התזונתי בישראל, ובהשוואה למדינות העולם;
  - (2) ההרכב התקני של סל מזון בריא לנפש;
  - (3) רמת היעילות של התוכניות הממשלתיות שמטרתן להעלות את רמת הביטחון התזונתי בישראל.
- (ב) השר, יעדכן לאחר היוועצות במועצה הארצית לביטחון תזונתי, את מדיניות המשרד בתחום הביטחון התזונתי בהתאם לממצאי המחקר.

#### פרק ה': רכוז ביטחון תזונתי רשותי

8. רכוז ביטחון תזונתי רשותי השר ימנה מקרב עובדי משרדו רכוז ביטחון תזונתי לכל רשות מקומית שבאחריותו יהיה לבצע את כל אלה:
- (1) ריכוז מידע אודות רמת הביטחון התזונתי ברשות המקומית;
  - (2) קידום מפעלי הזנה מטעם הרשות המקומית להבטחת רמת ביטחון תזונתי נאותה בקרב תושבי הרשות.

#### פרק ו': תוכנית לאומית רב-שנתית לביטחון תזונתי

תוכנית לאומית 9. רב-שנתית לביטחון תזונתי

בתוך שנה מיום תחילתו של חוק זה, יגיש השר, לאישור הממשלה ולאחר שנועץ במועצה הארצית לביטחון תזונתי, תוכנית לאומית רב-שנתית לקידום מטרותיו של חוק זה, שתכלול בין השאר, עניינים אלה:

(1) יעדים להגדלת רמת הביטחון התזונתי בקרב תושבי ישראל, אמצעים לעמידה בהם ומדדים להשגתם;

(2) אמצעים להבטחת ביטחון תזונתי בתקופת חירום, לרבות גיבוס תוכניות פעולה לחלוקת המזון בתקופה כאמור, בתיאום עם רשויות מקומיות וארגונים לחלוקת מזון.

#### פרק ז': תקציב

תקציב 10. (א) תקציב לפעולות לפי חוק זה ייקבע בחוק התקציב השנתי, בסעיף תקציב המשרד; לעניין זה, "תחום פעולה" ו"סעיף תקציב" – כהגדרתם בחוק תקציב שנתי כהגדרתו בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985<sup>10</sup>.

(ב) נוסף על התקציב כאמור בסעיף קטן (א), ישמשו כספי הקרן לשמירת הניקיון לתקצוב הפעולות לפי חוק זה.

(ג) השר, בהיוועצות עם השר להגנת הסביבה, יפרסם בהתאם להוראות סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985<sup>11</sup>, מבחנים למתן תמיכה בארגונים לחלוקת מזון המבצעים מפעלי הזנה וחלוקת מזון לנוקקים.

#### פרק ח': הוראות שונות

דיווח 11. (א) השר ידווח לממשלה ולוועדת העבודה והרווחה של הכנסת, עד 31 במרץ בכל שנה, על יישום הוראות חוק זה בשנה שקדמה לה, וכן על כל אלה:

(1) רמת הביטחון התזונתי במדינת ישראל;

(2) תהליכים, שינויים ומגמות במחקר בתחום הביטחון התזונתי בישראל ובעולם.

(ב) השר יפרסם את הדיווח באתר האינטרנט של המשרד.

ביצוע ותקנות 12. השר ממונה על ביצוע חוק זה והוא רשאי להתקין תקנות בכל עניין הנוגע לביצועו, ובכלל זה בעניינים אלה:

<sup>10</sup> ס"ח התשמ"ה, עמ' 70.  
<sup>11</sup> ס"ח התשמ"ה, עמ' 60.

- (1) הגדרת תפקידי רכז הביטחון התזונתי ברשות המקומית ותחומי אחריותו ;
- (2) כללים ואמות מידה לפעולתו של ארגון לחלוקת מזון, בהתאם להוראות חוק זה ;
- (3) כללים לביצוע מפעלי הזנה בהתאם להוראות חוק זה ;
- (4) כללי מדידה ועדכון של ההרכב התקני של סל מזון בריא לנפש.
13. תיקון חוק הבטחת 13. בחוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980<sup>12</sup>, בסעיף 1, אחרי ההגדרה "ילד" הכנסה יבוא :
- "מדד" – מדד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה;"
14. תיקון פקודת מס 14. בפקודת מס הכנסה<sup>13</sup> בסעיף 46, אחרי סעיף קטן (ד) יבוא :
- "(ה) בלי לגרוע מהוראות סעיף קטן (א), יחיד או חבר בני אדם, שהם עוסק במזון, שתרמו מזון לארגון לחלוקת מזון, יזוכו מהמס שהם חייבים בו באותה שנה בשיעור של 80% משווי המזון שתרמו, ובלבד שלא יינתן זיכוי בשנת מס פלונית בשל סכום כולל של שווי מזון, העולה על התקרה לזיכוי לפי סעיף קטן (א) ; סכום העולה על התקרה לזיכוי של שווי מזון שנתרם באותה שנת מס, יזוכה מהמס בהתאם להוראות סעיף זה בשלוש שנות המס הבאות בזו אחר זו, ובלבד שלא יינתן זיכוי בכל אחת משלוש שנות המס כאמור, בשל סכום כולל של תרומות כאמור העולה על התקרה לזיכוי ; לעניין זה, "ארגון לחלוקת מזון" ו-"עוסק במזון" – כהגדרתם בחוק הגנה על בריאות הציבור (מזון), התשע"ו-2015<sup>14</sup>."
15. תיקון חוק שמירת 15. בחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984<sup>15</sup>, בסעיף 10(ב), במקום "ולשיקומה וליישום" יבוא "ולשיקומה, ליישום" ובסופו יבוא "וכן למימון הפעולות לפי חוק קידום הביטחון התזונתי בישראל, התשפ"ה-2025".

<sup>12</sup> ס"ח התשמ"א, עמ' 30.

<sup>13</sup> דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 6, עמ' 120.

<sup>14</sup> ס"ח התשע"ו, עמ' 90.

<sup>15</sup> ס"ח התשמ"ד, עמ' 142.

## דברי הסבר

חובת מדינת ישראל כלפי הבטחת הביטחון התזונתי לכלל אזרחיה מעוגנת מנורמות מוסריות, מדמותה של המדינה היהודית ודמוקרטיה וממארג הדינים הבין-לאומיים. על פי המסורת היהודית "לא תאמץ את לבבך ולא תקפוץ את ידך מאחיך האביון. כי פתח תפתח את ידך לו, והעבט תעביטנו די מחסרו אשר יחסר לוי" (ספר דברים, ט"ו, 7-8). דהיינו, האחריות של הפרט לספק את צרכיו הבסיסיים לקיום בכבוד אינה מוטלת עליו בלבד, אלא מהווה חלק מחובות המדינה כלפי אזרחיה. לפיכך, מדינה אשר איננה מבטיחה כראוי את הצרכים המינימליים של הפרט פוגעת הן בכבודם וזכויותיהם של אזרחיה והן בדמותה.

כמו כן, הזכות למזון מעוגנת בזכויות האדם הבין-לאומיות האוניברסליות וקובעת כי ביטחון וזכותו של כל אדם להיות חופשי מחרפת רעב, מתת-תזונה ומחסר ביטחון תזונתי. על פי סעיף 11 לאמנה הבין-לאומית לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (1966), "מדינות שהן צד באמנה זו מכירות בזכות כל אדם לרמת חיים נאותה עבורו ועבור משפחתו, לרבות מזון.. המדינות כאמור ינקטו צעדים מתאימים כדי להבטיח את מימוש הזכות האמורה.."; "מדינות שהן צד באמנה זו, מכירות בזכותו הבסיסית של כל אדם להיות מוגן מפני רעב..". זכויות אלה הוכרו על ידי האו"ם ואושרו על ידי מדינת ישראל בשנת 1991. עמידה בתנאים הנדרשים להבטחת הביטחון התזונתי הפך עד מהרה ליעד בין-לאומי מרכזי. ועידת המזון העולמית (WFP) מטעם ארגון המזון והחקלאות (FAO) של האו"ם, קבעה בשנת 1996 כי על מנת להבטיח ביטחון תזונתי נדרש כי "לכל אדם הזכות לנגישות פיזית וכלכלית סדירה כל העת, לכמות מספקת של מזון בריא ומזין המתאים להעדפותיהם וצרכיהם התזונתיים, שיאפשר קיום חיים פעילים ובריאים". דהיינו, על מנת להבטיח ביטחון תזונתי נדרשים להתקיים מספר תנאים: (1) "נגישות פיזית" – זמינות פיזית למזון, היצע ואספקה של מזון ברמה הלאומית, הנקבעים על ידי מידת הייצור, המלאי והסחר; (2) "נגישות כלכלית" – נגישות למזון ברמת משק הבית בהתאם להכנסה, היכולת של הפרט לרכוש את המזון הנדרש עבורו ועבור משפחתו; (3) "מזון בריא ומזין" – צריכת מזון בהתאם לגיוון התזונתי והרגלי אכילה נכונה. לפיו, מזון אינו נמדד רק בכמות, אלא גם בגיוון וערכו התזונתי המאפשר חיים בריאים ופעילים; (4) "סדירה כל העת" – יציבות וגישה סדירה למזון. כמו כן, ארגון Sustainable Development Goals (SDG) של האו"ם, הגדיר בשנת 2015 17 יעדים מרכזיים לפיתוח בר-קיימא ולהתמודדות הוליסטית עם אתגרי האנושות בתחומים החברתיים, הכלכליים והסביבתיים. אחד מהעקרונות המרכזיים ביעדים אלו הנו צמצום פערים, הן ברמה הגלובלית והן ברמה הארצית, תוך הבטחת נגישות של כלל האוכלוסיות למשאבים בסיסיים, ביניהם היעד הראשון – מיגור העוני והיעד השני קידום לאפס רעב ולביטחון תזונתי.

אולם על אף מחויבות מדינת ישראל כלפי הבטחת ביטחון תזונתי במסגרת הדינים הבין-לאומיים, טרם עוגנה חקיקה ראשית מפורשת בנושא. מחקר של ארגון ה-FAO (2003) בדק כ-200 חוקות לאומיות ומצא שהכרה מפורשת של הזכות למזון לכל אדם מעוגנת ב-22 מדינות; הכרה מפורשת של הזכות למזון לקבוצות ספציפיות (ילדים, גימלאים, קשישים, אסירים וכו') נמצאה ב-17 מדינות; הכרה בזכויות ילדים לזכויות תזונתיות נמצאה ב-11 מדינות (דוח ועדת איצקוביץ, 2011).

מספר מדינות ברחבי העולם הכירו בזכות למזון בחקיקה שלהן. דוגמאות לכך: (1) בריטניה – עיגנה בשנת 2014 חוק מזון ותמיכה במשפחה (FSS Act), המספק סיוע כספי למשפחות המתקשות לרכוש מזון להן ולילדיהן; (2) ברזיל – יישמה חקיקה מקיפה בשם "חוק הזכות למזון" הקובע את הזכות למזון הולם כזכות יסוד, אשר מטרתו להבטיח ביטחון תזונתי ולקדם מערכות מזון בנות קיימא; (3) הודו - עיגנה חוק אבטחת המזון הלאומי (NFSA), שמטרתו לספק גרגרי מזון מסובסדים לחלק ניכר מאוכלוסייתה. ה-NFSA מבטיח את הזכות למזון לאנשים ומשפחות זכאים, בדגש על משפחות מעוטות יכולת כלכלית; (4) דרום אפריקה – החוקה הדרום אפריקאית מכירה בזכות למזון כחלק מהזכות רחבה לקבל גישה למזון ומים מספקים. כמו כן, הממשלה יישמה מדיניות ותוכניות לטיפול בביטחון תזונתי וקידום גישה שוויונית למזון; (5) אקוודור – חוקת אקוודור מכירה בזכות למזון ומבטיחה גישה למזון מספיק, בטוח ומתאים מבחינה תרבותית לכל הפרטים.

לאור האמור, וכדי להעלות את רמת הביטחון התזונתי בישראל מוצע לקבוע כי שר הרווחה והביטחון החברתי (להלן – השר) יפעל לקידום הקמתם של מפעלי הזנה שמטרתם לספק מזון באופן תדיר למוסדות חינוך ונזקקים ולקידום תוכניות לעניין מיצוי זכויות לנזקקים והקניית כלים להתנהלות כללית בנושא מזון.

מוצע בנוסף, כי התקציב למימון הפעולות לפי חוק זה יקבע בסעיף התקציב של משרד הרווחה והביטחון החברתי, וניתן יהיה לעשות בנוסף שימוש בכספי הקרן לשמירת הנקיון למימון הפעולות כאמור. בנוסף, כדי לעודד תרומת מזון, מוצע לאפשר למי שעיסוקם במזון שתרמו מזון לארגון חלוקת מזון, לקבל זיכוי מהמס שהם חייבים בו בסך של 80% משווי התרומה בכפוף לתנאים המפורטים בהצעה. עוד מוצע כי השר יקבע את הרכבו התקני של סל מזון בריא לנפש, ימנה רכזי ביטחון תזונתי ברשויות המקומיות, יקבע יעדים לקידום הביטחון התזונתי בישראל ויגיש לממשלה הצעה לתוכנית לאומית לעמידה ביעדים אלו ובמטרות החוק וכן ידווח לוועדת העבודה והרווחה של הכנסת על יישום הוראות החוק.

-----  
הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים  
והונחה על שולחן הכנסת ביום  
ב' בניסן התשפ"ה (31.03.2025)