



מערך הביטחון התזונתי בישראל

כתיבה: יונת מייזל | אישור: שלי לוי, ראש צוות

תאריך: כ"ד באב תשפ"א, 2 באוגוסט 2021

סקירה

תוכן העניינים

1.....	תמצית	1
6.....	מבוא	1.1
11.....	הקמת המועצה לביטחון תזונתי	2.2
13.....	פעילותה של המועצה לביטחון תזונתי	3.3
14.....	מינוי חברי המועצה	3.1
15.....	האמצעים העומדים לרשות המועצה	3.2
16.....	דרכי עבודתה של המועצה	3.3
17.....	יישום המלצות המועצה	3.4
18.....	משרדי הממשלה העוסקים בסיוע בתחום הביטחון התזונתי	4.4
18.....	משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים	4.1
21.....	הפעלת המיזם הלאומי לביטחון תזונתי	4.1.1
25.....	תמיכה בעמותות המספקות סיוע במזון	4.1.2
28.....	תוכניות נוספות שהשירות בהן כולל מזון	4.1.3
31.....	משרד החינוך	4.2
36.....	משרד הפנים	4.3
41.....	משרדים ממשלתיים העוסקים בנושא ביטחון המזון ואיכותו	5.41
44.....	שיתופי פעולה בתחום הביטחון התזונתי ותכלול התחום	6.44
50.....	סוגיות לדין	7.50

תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת חברת הכנסת עידית סילמן, והוא עוסק במערך הביטחון התזונתי בישראל ובכלל זה בהגדרת תחום הביטחון התזונתי, במיפוי הגורמים הממשלתיים העוסקים בתחום זה, בתוכניות המופעלות על ידיהם, בשיתופי הפעולה ביניהם, בשאלת הצורך בקיומו של גורם שיתכלל את תחום הביטחון התזונתי וכן בסוגיות נוספות.

ביטחון תזונתי מתקיים כאשר לכל האנשים, בכל זמן, יש גישה פיזית וכלכלית למזון בטוח ומזין לפי הצרכים וההעדפות התזונתיות שלהם, ובכמות מספקת לצורך הבטחת חיים בריאים ופעילים, והוא מושג על ידי כמה מימדים: זמינות פיזית של המזון, כלומר היצע המזון או אספקתו – או במילים אחרות ביטחון מזון – הנמדדת ברמה הלאומית; נגישות למזון, שנקבעת בין שאר על ידי רמת ההכנסות, ההוצאות ומחירי המזון, והיא נמדדת ברמת משק הבית; צריכת המזון, כלומר הגיוון התזונתי, הרגלי האכילה וההכנה הנכונה של מזון, והיא נמדדת ברמת הפרט; ויציבות, כלומר גישה סדירה למזון. בחוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי, תשע"א-2011, ביטחון תזונתי מוגדר כך: **"האפשרות לצרוך באופן סדיר מזון הכולל את כל רכיבי התזונה הנדרשים להתפתחות תקינה ולבריאות האדם"**, ומהגדרה זו קשה ללמוד על המימדים הנכללים בה, שכן נראה שהיא ממוקדת בצריכה סדירה של מזון בריא ואיכותי, אך לא מפורטים בה התנאים הדרושים לכך.

במסמך זה נתמקד בביטחון התזונתי במובנו הרחב, שכאמור, מושג על ידי יכולת משק הבית או הפרט לרכוש ולצרוך מזון מזין, אך גם על ידי אספקת מזון ברמה הלאומית, כלומר ביטחון מזון. ממפוי הגורמים הנוגעים לתחום הביטחון התזונתי בישראל עלה כי יש גופים רבים הפועלים בתחום באופן שוטף או נקודתי. במסמך זה נתמקד **במשרדים הממשלתיים המרכזיים העוסקים בנושא**, והם משרד הרווחה, משרד החינוך, משרד הפנים, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד הכלכלה והתעשייה ומשרד הבריאות. נציין שלצידם יש **גורמים רלוונטיים נוספים** והם המועצה הארצית לביטחון תזונתי, משרד המשפטים, המשרד לשוויון חברתי, רשות חירום לאומית, המוסד לביטוח לאומי, הרשויות המקומיות וארגוני מגזר שלישי. **נדגיש כי מסמך זה מבוסס בעיקרו על תשובות משרדי הממשלה למרכז המחקר והמידע של הכנסת עד חודשים מאי-יוני 2021, כלומר בתקופת כהונתה של הממשלה הקודמת.**

בשנת 2011 נחקק בישראל חוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי, תשע"א-2011, ונכתב בו כי "מטרתו לקדם את הביטחון התזונתי לגבי תושבי ישראל, ברוח כבוד האדם ועקרונות השוויון, הצדק וההגינות, ולשם כך להקים את המועצה הארצית לביטחון תזונתי שתייעץ לשר בנושא זה". החוק קבע כי שר הרווחה והשירותים החברתיים, בהתייעצות עם שר הבריאות ושר החינוך, יהיה אחראי לגיבוש המדיניות בתחום הביטחון התזונתי לגבי תושבי ישראל ויביאה לידיעת הממשלה. במכתבו של משרד הרווחה בתשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת מחדש מאי 2021 לא השיב המשרד על שאלתנו אם מדיניות זו אכן גובשה והובאה בפני הממשלה.

עם כניסתו לתפקיד של שר רווחה חדש פנה מרכז המחקר והמידע של הכנסת למשרד הרווחה בשאלה האם בכוונת המשרד לגבש מדיניות חדשה בנושא ביטחון תזונתי בכלל, ובאשר למועצה הלאומית לביטחון תזונתי בפרט. בתגובה נמסר מהמשרד כי השר רואה בסוגיית הביטחון התזונתי – ובכלל זה המיזם לביטחון תזונתי ומבחני התמיכה הרלוונטיים – נדבך משמעותי בפעילות המשרד. על פי התשובה, השר פועל להעלאת התקציב הייעודי לביטחון תזונתי לכ-150 מיליון ש"ח, ובמקביל פועל להסדרת התקציבים המתאימים בבסיס

התקציב. לדברי השר, לאחר העברת תקציב המדינה בכנסת ובהתאם לתקציב שיאושר, הוא יפעל להרחבת המיזמים הקיימים ולהגדלה משמעותית של התמיכות הניתנות כיום, הן לעמותות הגג והן ליתר הגורמים הפועלים בתחום.

מכוח החוק הוקמה המועצה הארצית לביטחון תזונתי, שתפקידה ליעץ לשר הרווחה – האחראי לגיבוש המדיניות בתחום הביטחון התזונתי – בנושאים שונים בתחום ובכלל זה בתכנון מדיניות. מהמידע שהוצג במסמך זה לא ניתן ללמוד באופן מלא על פעילות המועצה הארצית לביטחון תזונתי, ולא ידוע לנו אם המועצה הייתה פעילה בשנתיים האחרונות, מכיוון שהמינוי של רוב חבריה אינו בתוקף כבר מיולי 2019. זאת ועוד, לא ברור מהם האמצעים העומדים לרשות המועצה לצורך מילוי תפקידה, כפי שנקבעו בחוק, ומה תפקידה ותרומתה למערך לביטחון התזונתי בישראל (פרק 3).

על סמך אופי פעילותם, חילקנו את המשרדים הממשלתיים המרכזיים בתחום הביטחון התזונתי בישראל לשתי קבוצות: **האחת, המשרדים הממשלתיים העוסקים במתן שירותי ביטחון תזונתי לאוכלוסייה – משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, משרד החינוך ומשרד הפנים; השנייה, המשרדים הממשלתיים העוסקים בתחום ביטחון המזון ברמה הלאומית, כלומר הבטחת היצע המזון ברמה הלאומית, או בקביעת הנחיות תזונתיות ברמה הלאומית, ברמת המשפחה וברמת הפרט – והם משרד הכלכלה, משרד החקלאות ומשרד הבריאות.**

הגורמים העוסקים במתן שירותי ביטחון תזונתי לאוכלוסייה:

משרד הרווחה – האחראי לאוכלוסייה במצבי משבר זמניים או מתמשכים, שנוצרו על רקע עוני, מוגבלות וכדומה – שותף בכמה פרויקטים לקידום הביטחון התזונתי. כאמור, על פי חוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי, שר הרווחה והשירותים החברתיים, בהתייעצות עם שר הבריאות ושר החינוך, יהיה אחראי לגיבוש המדיניות בתחום הביטחון התזונתי לגבי תושבי ישראל ולהבאתה בפני ממשלה. תכלול הפעילות בתחום הביטחון התזונתי במשרד הרווחה נמצא באחריות מחלקת העיזבונות של משרד, המלווה את הנושא בשני מישורים מרכזיים: הפעלת המיזם הלאומי לביטחון תזונתי ותמיכה בעמותות המספקות סיוע במזון.

המיזם הלאומי לביטחון תזונתי החל בשנת 2017 והוגדר כפיילוט לשלוש שנים. במסגרת המיזם מקבלות המשפחות המשתתפות סיוע חודשי בסך 500 ש"ח, הכולל כרטיס נטען לרכישת מזון וחבילת מזון. כיום משתתפות במיזם כ-11,000 משפחות ב-46 יישובים, יותר ממחציתן מתגוררות בפריפריה גיאוגרפית וכ-18% מהן – ביישובים לא יהודיים. נציין כי בני 65 ומעלה אינם זכאים לסיוע במסגרת מיזם זה, וזאת, לדברי המשרד, מכיוון שהמענה לצרכים בתחום הביטחון התזונתי לאוכלוסייה זו ניתן במסגרת תוכניות אחרות של המשרד. משרד הרווחה מעמיד לרשות המיזם כ-21 מיליון ש"ח, וארגון אשל-ירושלים, שמפעיל את המיזם בפועל, מעמיד לרשות המיזם כ-44 מיליון ש"ח. תקציב המיזם הלאומי לביטחון תזונתי אינו מעוגן בבסיס התקציב של משרד הרווחה, ועל כן המשכו בכל שנת תקציב אינו מובטח. נכון להיום המיזם מוארך עד סוף ספטמבר 2021. מיזם זה מלווה במחקר הערכה, ולפי דוח הערכת המיזם שפורסם בשנת 2018, המיזם השיג את מטרתו לשפר את מצב הביטחון התזונתי של המשתתפים, אך טרם הביא לידי מיגור התופעה בקרב אוכלוסייה זו.

מחלקת העיזבונות במשרד הרווחה אחראית גם לתמיכות בתוכניות הביטחון התזונתי שבמסגרתן ארגוני מגזר שלישי מחלקים לאוכלוסיות מתחת לקו העוני סיוע במזון, תוכניות אלה הן "קמחא דפסחא", "חג נוסף", "סלי מזון חודשיים", "מסגרות הזנה", "עמותות גג" ופרויקטים לניצולי השואה הנזקקים. לפי הערכת משרד הרווחה, במסגרת פרויקטים אלה חולקו בשנת 2020 סלי מזון חודשיים לכ-138,000 בתי אב, שבהם כחצי מיליון נזקקים, ומספר המנות או הסלים שחולקו במסגרת הפרויקטים האחרים נע בין 274,500 מנות, שחולקו לכ-9,000 איש בפרויקט מסגרות הזנה לנזקקים, ועד 1.1 מיליון סלי מזון, שחולקו לכארבעה מיליון נזקקים בפרויקט קמחא דפסחא.

מנתוני המשרד עולה כי בשנת 2020 היקף התמיכות של משרד הרווחה בעמותות המפעילות מיזמים אלה היה כ-46 מיליון ש"ח, מהם כשבעה מיליון ש"ח הגיעו מוועידת התביעות (Claims Conference), הארגון העולמי הפועל למען רווחתם של ניצולי השואה. לדברי המשרד, סכום זה הוא "נתח קטן" מהמשאבים שהעמותות מעמידות לטובת נושא זה. כמו כן, עלה במסמך כי בחברה הערבית יש מספר קטן של עמותות מזון הנתמכות על ידי המשרד (פרק 4.1).

משרד החינוך הציג בפנינו את תוכנית ההזנה הלאומית, שמטרתה קידום בריאות ילדי ישראל וקידום ביטחון תזונתי, שבמסגרתה מוגשת בכל יום ארוחה חמה לילדים המשתתפים בשלוש תוכניות: יום חינוך ארוך, תוכנית "ניצנים" ומסגרת יום לימודים תוספתית (להלן: מיל"ת). בשנת הלימודים תש"ף (2019/20) קיבלו הזנה במסגרת תוכניות אלה כ-454,000 ילדים. בתוכנית יום חינוך ארוך, שבמסגרתה ארבעה ימי לימודים בשבוע נמשכים שבע שעות, קיבלו הזנה כ-191,000 תלמידים, שהם כ-63% מכלל התלמידים הזכאים להזנה במסגרת תוכנית זו (כ-304,000). בתוכנית "ניצנים" – שהיא מסגרת לימודית לשעות אחר הצהריים המופעלת בגנים הנמצאים ברשויות המדורגות באשכולות 1-5 במדד החברתי-כלכלי, ובכלל בתי הספר בכיתות א'-ב – השתתפו כ-240,000 תלמידים, שהם כ-45% מכלל הזכאים להשתתפות בתוכנית (כ-536,000). בתוכנית מיל"ת – שנועדה לקידום הישגיהם של תלמידי ישראל בדגש על יישובי הפריפריה, אוכלוסיות עולים וקבוצות ייחודיות על פי קביעת משרד החינוך – קיבלו הזנה כ-23,000 תלמידים. כלומר, לא כל התלמידים הזכאים קיבלו הזנה במסגרת תוכנית ההזנה הלאומית של משרד החינוך (פרק 4.2).

ההזנה בתוכניות אלה ממומנת מתקציב משרד החינוך, מתקציב הרשויות המקומיות ומתשלומי ההורים. בשנת הלימודים תש"ף (2019/20) הקצה משרד החינוך כ-650 מיליון ש"ח להזנה בתוכניות אלה, מהם כ-229 מיליון להזנה ביום חינוך ארוך, 405 מיליון ש"ח – בתוכנית "ניצנים" וכ-16 מיליון ש"ח – במיל"ת. לפי המרכז לשלטון מקומי, במסגרת תוכנית ההזנה של משרד החינוך לא ניתן כיום מענה לתלמידים במצבי חירום או בכל מצב שבו מערכת החינוך נסגרת.

בשנת 2020, במסגרת ההתמודדות עם משבר הקורונה, הוחלט כי משרד הפנים יחלק תווי מזון לאוכלוסיות נזקקות לשם הבטחת ביטחון תזונתי, בהתאם לאמות מידה שיקבע שר הפנים. התקציב הייעודי לכך, בסך של 700 מיליון ש"ח, הוקצה במסגרת ההגדלה התקציבית למימון ההוצאות הדרושות להתמודדות עם משבר הקורונה. בעקבות זאת, משרד הפנים מפעיל כיום תוכנית לחלוקת כרטיסי מזון נטענים לאוכלוסיות זכאיות, אך מלבדה המשרד אינו מפעיל תוכניות אחרות בתחום הביטחון התזונתי, ולדברי המשרד, ביטחון תזונתי אינו נושא שנמצא על שולחן

המשרד בדרך כלל. לא ברור מדוע משרד הפנים נבחר לחלוקת כרטיסי המזון על אף פעילותו של משרד הרווחה בתחום זה, ומהם היתרונות והחסרונות של שיתוף משרד הפנים במערך הביטחון התזונתי. זכאות לכרטיס נטען נקבעת על פי אמות המידה שקבע שר הפנים, ומהעיון בקריטריונים המפורסמים באתר המשרד עולה כי **מרכיב מרכזי בקריטריונים לצד מבחן ההכנסה הוא הנחה בארנונה, קריטריון השנוי במחלוקת.**

לפי הנתונים שנמסרו ממשרד הפנים בתחילת חודש מאי 2021, מספר משקי הבית הזכאים לסיוע במסגרת תוכנית חלוקת כרטיסי מזון היה כ-330,000, ומהם קיבלו סיוע במועד התשובה כ-280,000 משפחות. עם זאת, בסוף יוני 2021 הציגה שרת הפנים במליאת הכנסת נתונים שלפיהם כ-330,000 משפחות כבר קיבלו את הסיוע, וכ-12,000 משקי בית טרם קיבלו אותו, כלומר סך משקי הבית הזכאים הוא כ-342,000. לפי משרד הפנים, הפער בין הנתונים שנמסרו לנו לבין אלה שהוצגו במליאה נובע מהתקדמות בחלוקת הסיוע, מהשלמת פרטים של זכאים לסיוע וכן מהעדכונים שמתקבלים מהרשויות המקומיות. **על מנת ללמוד על מאפייניהם ועל פריסתם הגיאוגרפית של הזכאים ביקשנו ממשרד הפנים לקבל נתונים שונים על משקי הבית הזכאים, כגון מספר הילדים והאזרחים הוותיקים, אך המשרד לא העביר לנו את הנתונים על פי הפילוחים שביקשנו, וציין בתגובה: "היות וטרם הסתיים הליך בדיקת הזכאויות והקצאת הכרטיסים, הנתונים המבוקשים הינם נתונים דינמיים שלא נכון להציגם כעת לאור העובדה שעדיין ישנם שינויים ועדכונים. בתום ההליך, ככל שהדבר יידרש בשנית, יוכל משרד הפנים לספק את הנתונים המבוקשים תוך תשומת לב לחובה לשמור על פרטיותם של הזכאים" (פרק 4.3).**

המשרדים הממשלתיים העוסקים בתחום ביטחון המזון ברמה הלאומית או בקביעת הנחיות תזונתיות (פרק 5)

נוסף על המשרדים העוסקים במתן שירותי ביטחון תזונתי, יש משרדים שתפקידם במערך הביטחון התזונתי הוא הבטחת היצע המזון במדינה וקידום אכילה בריאה, והם משרד החקלאות, משרד הכלכלה ומשרד הבריאות.

משרד החקלאות עוסק בביטחון מזון לאומי – מצב המתקיים כאשר במדינה יש מספיק מזון. לדברי המשרד, הוא אחראי לחלק מרכזי בהבטחת ביטחון מזון לאומי במדינת ישראל, וחלק גדול מפעולותיו קשורות – ישירות או בעקיפין – לביטחון מזון, ובכלל זה כל הפעולות להבטחת עתידה של החקלאות המקומית.

משרד הכלכלה עוסק אף הוא בביטחון המזון, והוא מתמקד בהיבטי ביטחון מזון בכללותו, מתוך בחינת הנושא ברמה כלל-משקית, בהיבטי עצמאותה של מדינת ישראל באספקת מוצרי מזון, ובכלל זה ייבוא וייצור מקומי של מזון.

משרד הבריאות הוא הגורם האחראי לקביעת הנחיות תזונתיות ברמה הלאומית, רמת המשפחה ורמת הפרט, והוא מגדיר ביטחון תזונתי לאומי כמצב שבו מזון בריא ומזין זמין לכלל אזרחי המדינה.

לאור העובדה כי משרדים ממשלתיים רבים פועלים בתחום הביטחון התזונתי על מגוון היבטים, בחנו **אם משרדים אלה פועלים בשיתוף פעולה המאפשר לקדם את הביטחון התזונתי של אזרחי ישראל ברמת הפרט וברמה הלאומית מתוך ראייה כוללת של התחום, או שכל אחד מהם פועל בתחום אחריותו ללא תיאום עם שאר הגורמים.**

מסקירת שיתופי הפעולה של המשרדים השונים עם המועצה הארצית לביטחון תזונתי – שתפקידה, כאמור, לייעץ לממשלה בנוגע למדיניות בתחום הביטחון התזונתי – **עולה כי הם לעיתים נקודתיים מאוד (לדוגמה עם משרד הכלכלה, משרד החינוך) ובמקרים אחרים הם אינם קיימים (לדוגמה עם משרד הפנים).**

מהמידע שהציגו המשרדים בדבר שיתופי פעולה בינם לבין משרדים ממשלתיים אחרים וגורמים אחרים בתחום הביטחון התזונתי עולה כי **לא רק עם המועצה לביטחון תזונתי שיתופי הפעולה מוגבלים, אלא שגם בין המשרדים עצמם שיתוף הפעולה אינו מוסדר או שיטתי.**

מרכז המחקר והמידע של הכנסת שאל את כל אחד מהגורמים שצינו לעיל, וכן את המוסד לביטוח לאומי, את המשרד לשוויון חברתי ואת המשרד לקידום וחיזוק קהילתי אם ישנו **גורם מתכלל בתחום הביטחון התזונתי** – ואם כן, מיהו הגורם; ואם לא קיים גורם כזה, אם יש בו צורך. **מהתשובות שקיבלנו עולה כי רוב הגורמים הנוגעים בתחום הביטחון התזונתי סבורים שיש צורך בגוף או מנגנון כלשהו לתכלול פעילות בתחום הביטחון התזונתי, אולם אין הסכמה מי הוא הגוף שאמור להיות אמון על כך.** בתשובותיהם, משרד החינוך, המוסד לביטוח לאומי והמשרד לחיזוק ולקידום קהילתי – התייחסו למשרד הרווחה כאל הגורם המוביל בנושא תכלול תחום הביטחון התזונתי. משרד הרווחה לא השיב על שאלתנו בנושא זה. ממשרד הבריאות נמסר כי יש צורך בגוף שיתכלל את נושא הביטחון התזונתי, וכי המשרד יכול לשמש בתור גוף כזה. נציין כי ביולי 2020 פרסם המשרד מסמך המהווה, לדבריו, בסיס למערך כוללני של ביטחון תזונתי ועבודה בשיתוף פעולה בין-משרדי לקידום הנושא, אך לא ברור מהו מעמדו של מסמך זה. **משרד החקלאות ומשרד הכלכלה התייחסו בתשובותיהם לגורם מתכלל בתחום ביטחון המזון. משרד החקלאות רואה עצמו הגורם המוביל בתחום, וסבור כי "קיימת חשיבות לגיבוש מדיניות ממשלתית כוללת שתתייחס בין היתר לתפקיד ענף החקלאות באספקת ביטחון מזון לאומי ולאמצעים הדרושים לכך". ממשרד הכלכלה נמסר כי יש צורך בגורם שיתכלל את פעילות כלל הגורמים המעורבים בתחום לתוכנית אסטרטגית אחידה, וכי נדרשת הגדרה ברורה של תחומי האחריות של גורם כזה (פרק 6).**

בפרק האחרון של המסמך נציג את **הסוגיות המרכזיות העולות מסקירת תחום הביטחון התזונתי**, ונעסוק בין השאר בשאלה אם ישנה כפילות או ייצוג חסר של גורמים מסוימים במערך הביטחון התזונתי, לדוגמה – מדוע הוטלה האחריות לתוכנית חלוקת כרטיסי מזון על משרד הפנים בעוד משרד הרווחה מפעיל כבר כמה שנים את המיזם לביטחון תזונתי, או מדוע המוסד לביטוח לאומי אינו משולב בהרכב המועצה הלאומית לביטחון תזונתי. נעסוק גם בהיעדר מידע על מספר האנשים הזקוקים לשירותי ביטחון תזונתי כמו גם על מספר מקבלי השירות, שכן אין אפשרות לדעת את מספר מקבלי הסיוע במסגרת כל התוכניות לעיל, בין השאר, מכיוון שבכל אחד מהמשרדים נקבעו קריטריונים שונים לזכאות לסיוע, וייתכן מצב שאדם או משק בית אחד יכול לקבל סיוע במסגרת כמה תוכניות ובכך להיכלל במניין מקבלי הסיוע יותר מפעם אחת. כמו כן נעסוק במתן השירות באמצעות המגזר השלישי ונציג את השאלה אם הישענות על עמותות המזון מבטיחה מענה הולם, שוויוני ויעיל לצרכים בתחום הביטחון התזונתי בקרב כלל האוכלוסייה ובכלל האזורים. (פרק 7)

1. מבוא

לפי האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, לכל אדם זכות למזון ועל המדינה מוטלת האחריות להבטיח את מימושה

בסעיף 11 לאמנה הבין-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות נקבע כי "מדינות שהן צד באמנה זו מכירות בזכות כל אדם לרמת חיים נאותה עבורו ועבור משפחתו, לרבות מזון, מלבושים ודיור נאותים, ולשיפור מתמיד בתנאי קיומו. המדינות כאמור ינקטו צעדים מתאימים כדי להבטיח את מימוש הזכות האמורה"¹, כלומר לכל אדם זכות למזון ועל המדינה מוטלת האחריות להבטיח את מימושה של זכות זו, בין השאר, באמצעות הבטחת ביטחון תזונתי.

בתוכנית הפעולה של הפסגה העולמית למזון ([World Food Summit Plan of Action](#)) משנת 1996 נקבע כי **ביטחון תזונתי** מתקיים כאשר לכלל האנשים בכל זמן יש גישה פיזית וכלכלית למזון בטוח ומזין לפי הצרכים והעדפות התזונתיות שלהם ובכמות מספקת לצורך הבטחת חיים בריאים ופעילים.² לעומת זאת, **אי-ביטחון תזונתי** הוגדר כהיעדר גישה למזון כאמור, בשל מחסור במזון, בשל כוח קנייה לא מספק, הקצאה בלתי הולמת של מזון או שימוש לא ראוי במזון ברמת משק הבית.³

לאי-ביטחון תזונתי השלכות נרחבות על התפקוד היום-יומי של האדם ועל בריאותו, הן במישור הפיזי והן במישור הנפשי.⁴ אנשים החיים באי-ביטחון תזונתי נוטים לצרוך מוצרי מזון לא בריאים וכתוצאה מכך הם עלולים לסבול מעייפות, מתשישות, ממחלות לב וכלי דם, מיתר לחץ דם, מאוסטיאופורוזיס, מאנמיה ומהשמנת יתר, ולנשים הרות החיות באי-ביטחון תזונתי יש נטייה מוגברת ללדת בטרם עת. נוסף על כך, אי-ביטחון תזונתי עשוי לגרום להידרדרות של המצב הנפשי, למצוקה נפשית, לדיכאון וחרדה ועוד. החסך התזונתי בזמן ההיריון, בגיל הינקות ובילדות עשוי לפגוע בהתפתחות הילד ולגרום לעיכוב התפתחותי.⁵

על פי סקר הביטחון התזונתי האחרון שפרסם המוסד לביטוח לאומי, בשנת 2016 כ-18% מהמשפחות בישראל חיו באי-ביטחון תזונתי, מהן כמחצית באי-ביטחון תזונתי ניכר (8.8%). משפחה הוגדרה בסקר זה "כיחידה של בודד או זוג, עם ילדים עד גיל 24 (אם הילדים אינם נשואים)", ועל פי הנתונים שהוצגו בסקר, מספר המשפחות בישראל בשנת 2016 היה 2.9 מיליון, מהן כ-513,000⁶ משפחות חיו באי-ביטחון תזונתי, ומתוכן כ-252,000 משפחות – באי-ביטחון

על פי ממצאי סקר הביטחון התזונתי האחרון שפרסם המוסד לביטוח לאומי, בשנת 2016 כ-18% מהמשפחות בישראל חיו באי-ביטחון תזונתי

¹ מדינת ישראל חתמה על האמנה בשנת 1966 והיא אושרה בשנת 1991. ראו: משרד המשפטים, אמנות זכויות אדם, [אמנה בינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות](#).

² [Rome Declaration on World Food Security](#), World Food Summit, November 13th–17th 1996.

³ Food and Agriculture Organization of the United Nations, [The Way Ahead](#), The State of Food Insecurity in the World, 2001.

⁴ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, [דין וחשבון הוועדה הבין-משרדית לבחינת האחריות של המדינה להבטחת הביטחון התזונתי של אזרחיה](#), מוגש לשר הרווחה והשירותים החברתיים, מרץ 2008; אהובה אבן-זהר, [אי-ביטחון תזונתי: חוויותיהם של מקבלי סיוע במזון, ביטחון סוציאלי 109](#), שבט תש"ף.

⁵ אהובה אבן-זהר, [אי-ביטחון תזונתי: חוויותיהם של מקבלי סיוע במזון](#), **ביטחון סוציאלי 109**, שבט תש"ף.

⁶ נציין כי לפי חישוב מרכז המחקר והמידע של הכנסת שנעשה על מסך הנתונים המוצגים בסקר הביטחון התזונתי, בשנת 2016 מספר המשפחות שחיו באי-ביטחון בישראל הוא כ-522,000 ומספר המשפחות באי-ביטחון ניכר הוא כ-255,000.

ניכר.⁷ נדגיש כי הגדרתה של משפחה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שונה מזו שהוצגה בסקר הביטחון התזונתי שנערך על ידי המוסד לביטוח לאומי. לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, משפחה היא "שני אנשים או יותר החולקים משק בית אחד וקשורים זה לזה כבני זוג נשואים או לא נשואים (כולל זוגות חד-מיניים) או כהורה וילד (כולל ילד מאומץ)". על-פי הגדרה זו בשנת 2016 היו בישראל כ-2 מיליון משפחות,⁸ ועל בסיס ממצאי הסקר לפיו כ-18% מהמשפחות בישראל חיו באי-ביטחון תזונתי, מהן כמחצית באי-ביטחון תזונתי ניכר מדובר בכ-357,000 משפחות שחיו באי-ביטחון תזונתי, מהן כ-175,000 חיו באי-ביטחון תזונתי ניכר. נציין כי תחולת העוני בקרב משפחות בשנת 2016 (18.5%) הייתה דומה לשיעור המשפחות שסבלו מאי-ביטחון תזונתי באותה שנה (18.2%).⁹

על-פי הערכות, מספרם של החיים באי-ביטחון תזונתי בישראל גדל במהלך משבר הקורונה. המועצה הלאומית לביטחון תזונתי העריכה בשנת 2020 כי בימי שגרה נמצאות בישראל במצב אי-ביטחון תזונתי כ-130,000 משפחות,¹⁰ אולם בעקבות משבר הקורונה, בסוף שנת 2020 היו בישראל כ-200,000 משפחות במצב של חוסר ביטחון תזונתי.¹¹ נציין כי אין בידנו המידע הדרוש כדי לדעת מהו הבסיס להערכה זו ואם היא מתייחסת רק למשפחות באי-ביטחון תזונתי ניכר או לכלל המשפחות באי-ביטחון תזונתי. לפי ממצאי סקר שערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מ-1 עד 5 בנובמבר 2020, המתייחס לתקופת משבר הקורונה, כ-15% מבני 21 ומעלה דיווחו כי הם או אחד מבני משק הבית שלהם צמצמו את כמות האוכל או את מספר הארוחות שהם אכלו בשבוע האחרון.¹² כמו כן, שתי עמותות העוסקות בחלוקת מזון לנזקקים שעימן שוחחנו במהלך כתיבת מסמך זה ציינו גם הן כי בעקבות משבר הקורונה יש גידול משמעותי בפניות לסיוע בתחום המזון.¹³ עם זאת, נדגיש כי מדובר בהערכות ואין כיום סקר או מחקר שבו נבחנה בצורה שיטתית השפעת משבר הקורונה על מצב הביטחון התזונתי של האוכלוסייה.

⁷ לפי דוח סקר הביטחון התזונתי, אי-ביטחון תזונתי ניכר כולל אי-ביטחון תזונתי עם רעב מתון ואי-ביטחון תזונתי עם רעב חמור. המשפחות החיות במצב אי-ביטחון תזונתי ניכר הביעו חשש רב בנוגע לתקציב ואספקת המזון. ראו: המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, [סקר ביטחון תזונתי 2016](#), ירושלים, אב התשע"ח, אוגוסט 2018, עמ' 3, עמ' 9.

⁸ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [משפחות בישראל - נתונים לרגל יום המשפחה, הודעות לתקשורת, 13 בפברואר 2018](#).

⁹ המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, [סקר ביטחון תזונתי 2016](#), ירושלים, אב התשע"ח, אוגוסט 2018; המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, [ממדי העוני והפער החברתיים - דוח שנתי 2016](#), ירושלים, דצמבר 2017.

¹⁰ המועצה הלאומית לביטחון תזונתי, [הצעה להרחבה מיידיית של המיזם הלאומי לביטחון תזונתי](#), מוגשת לשר הפנים, הרב מר אריה מקלוף דרעי, 16 באוגוסט 2020.

¹¹ הכנסת ה-23, ועדת הפנים והגנת הסביבה, פרוטוקול 90, [איכות המזון שיוספק על ידי הרשויות המקומיות באמצעות תלושי מזון \(מכרז משרד הפנים\)](#), 3 בנובמבר 2020, עמ' 18.

¹² הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [החוסן האזרחי בתקופת משבר הקורונה בקרב בני 21 ומעלה: ממצאים מהגל הרביעי של הסקר שנערך בנובמבר בצל המשבר](#), הודעה לתקשורת, 16 בנובמבר 2020.

¹³ נעמה ירדני, מנהלת מחקר, קשרי ממשל וסיוע ישיר, ארגון לתת - סיוע הומניטרי ישראלי, שיחת טלפון, 5 ביולי 2021; אלי כהן, יו"ר ארגון פתחון לב, שיחת טלפון, 7 ביולי 2021.

ביטחון תזונתי מושג באמצעות ארבעה מימדים: זמינות פיזית של המזון, נגישות למזון, צריכת המזון ויציבות

ביטחון תזונתי מושג באמצעות עמידה בארבעה ממדים: זמינות פיזית של המזון, כלומר היצע המזון ואספקתו הנגזרים מייצור המזון, מהיקף המלאי ומהסחר, והיא נמדדת ברמה הלאומית; נגישות למזון, שנקבעת בין שאר על ידי רמת ההכנסות, ההוצאות ומחירי המזון, ונמדדת ברמת משק הבית; צריכת המזון, כלומר הגיוון התזונתי, הרגלי האכילה וההכנה הנכונה של המזון, הנמדדת ברמת הפרט; ויציבות, כלומר גישה סדירה למזון.¹⁴

תרשים 1: מימדי ביטחון תזונתי



ביטחון תזונתי הוגדר בחוק "האפשרות לצרוך באופן סדיר מזון הכולל את כל רכיבי התזונה הנדרשים להתפתחות תקינה ולבריאות האדם"

אפשר לראות בתרשים כי בהגדרה של ביטחון תזונתי שהוצגה לעיל נכללים הן ביטחון תזונתי במובן של נגישות כלכלית למזון והן ביטחון מזון במובן של זמינות ואספקת המזון ברמה הלאומית. לעומת זאת, מההגדרה שעוגנה בחוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי, תשע"א-2011, קשה ללמוד על המימדים הנכללים בה שכן ביטחון תזונתי הוגדר בחוק **"האפשרות לצרוך באופן סדיר מזון הכולל את כל רכיבי התזונה הנדרשים להתפתחות תקינה ולבריאות האדם"**.¹⁵ כלומר, נראה כי ההגדרה מתמקדת בצריכה סדירה של מזון בריא, אך לא מפורטים בה התנאים הדרושים לכך. נציין כי בטיטוט הצעה להחלטת הממשלה על הקמת צוות מנכ"לים לגיבוש מדיניות ממשלתית בנושא הביטחון התזונתי נכתב כי "המונח ביטחון תזונתי כולל בתוכו את המושג 'ביטחון מזון', שהינו תרגום מילולי שגוי של המונח הלועזי, ומייצר אבחנה מלאכותית שמנתקת בין גורמי הייצור של מזון, לבין אספקתו הזמינה והנגישה לאוכלוסייה".¹⁶ משרד החקלאות ופיתוח הכפר ציין אף הוא כי המונח Food Security כולל בתוכו שני מונחים בעברית – ביטחון מזון וביטחון תזונתי, ללא הבחנה ביניהם. עם זאת, לפי המשרד, בעולם קיימת הבחנה בין Food Security המתייחס לביטחון תזונתי ל-National Food Security העוסק בביטחון מזון.¹⁷

¹⁴ אזרייה ג'נטה וגולדשמיט רבקה, [מה אנו יודעים על ביטחון תזונתי בישראל?](#) המועצה הלאומית לביטחון תזונתי, ירושלים, 2018, עמ' 12-10.

¹⁵ סעיף 2 לחוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי, תשע"א-2011.

¹⁶ המשרד לחיזוק וקידום קהילתי, הקמת צוות מנכ"לים לגיבוש מדיניות ממשלתית בנושא ביטחון תזונתי, הצעת החלטה, הועברה למרכז המחקר והמידע של הכנסת באמצעות יובל שרה חן, יועצת בכירה למנכ"ל, מכתב, 25 במרץ 2021.

¹⁷ ערן שביט, לשכת מנכ"ל, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, מכתבים, 3 במאי 2021 ו-27 במאי 2021.

מסמך זה עוסק בביטחון תזונתי במובנו הרחב, כלומר יושם דגש על יכולת משק הבית או הפרט לרכוש ולצרוך מזון מזין, אך נתייחס בקצרה גם למשרדים הממונים על ביטחון מזון

הגורמים העוסקים במתן שירותי ביטחון תזונתי לאוכלוסייה הם משרד הרווחה, משרד החינוך ומשרד הפנים

משרד החקלאות ומשרד הכלכלה עוסקים בתחום ביטחון המזון, ומשרד הבריאות עוסק בהנחיות תזונתיות לקידום ביטחון תזונתי וביטחון מזון

במסמך זה נתמקד בביטחון תזונתי במובנו הרחב, קרי יושם דגש על יכולת משק הבית או הפרט לרכוש ולצרוך מזון מזין, אך נתייחס בקצרה גם למשרדים הממונים על היצע המזון ברמה הלאומית. תחילה ביקשנו למפות את כלל הגופים העוסקים בביטחון תזונתי, ומהמיפוי שערכנו עולה כי אפשר לחלק גופים אלה לשתי קבוצות עיקריות על פי אופי פעילותם:

בקבוצה הראשונה נכללים הגורמים העוסקים במתן שירותי ביטחון תזונתי לאוכלוסייה,

אם באמצעות תוכניות סיוע במזון למשפחות (משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ומשרד הפנים) ואם באמצעות תוכניות הזנה לילדים (משרד החינוך). **מתשובות שלוש משרדים אלה על שאלתנו כיצד הם מגדירים ביטחון תזונתי עולה כי הם שמים דגש על נגישות הפרט או משק הבית למזון: משרד הרווחה** אומנם לא הציג הגדרה ברורה, אך מהגדרה לנזקים לביטחון תזונתי שמסר¹⁸ עולה כי היכולת הכלכלית של המשפחה היא תנאי מקדים לביטחון תזונתי ברמת המשפחה; **משרד הפנים** הגדיר ביטחון תזונתי כ"נגישות ואפשרות לרכוש מוצרי תזונה חיוניים"¹⁹, **ומשרד החינוך** כ"מצב בו משק בית או פרט מקבל גישה ישירה ויום-יומית למזון בכמות ובאיכות העונה על צרכיו הבסיסיים"²⁰.

בקבוצה השנייה נכללים הגורמים העוסקים בתחום ביטחון המזון,

כלומר הבטחת היצע המזון ברמה הלאומית (משרד החקלאות ופיתוח הכפר ומשרד הכלכלה), או **בהנחיות תזונתיות לקידום ביטחון תזונתי וביטחון מזון ברמה הלאומית וברמת המשפחה והפרט** (משרד הבריאות). **משרד הכלכלה והתעשייה** לא מסר למרכז המחקר והמידע של הכנסת כיצד הוא מגדיר **ביטחון תזונתי, ואילו משרד החקלאות ופיתוח הכפר** הדגיש כאמור בתשובתו את ההבחנה בין ביטחון מזון במובן של מלאי המזון במדינה, לבין ביטחון תזונתי, שלדבריו, מתייחס לפרט היחיד ולמדיניות הרווחה.²¹ **משרד הבריאות** מגדיר ביטחון תזונתי לאומי כ"מצב שבו מזון בריא ומזין זמין לכלל אזרחי המדינה"²².

לשתי קבוצות אלה יש להוסיף גורמים שעוסקים בתחום הביטחון התזונתי בין שבשגרה ובין שבאופן נקודתי, ובהם: **המועצה הארצית לביטחון תזונתי**, שהוקמה מכוח חוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי, תשע"א-2011, ותפקידה ליעץ לשר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים בעניין גיבוש המדיניות בתחום הביטחון התזונתי בנושאים שונים בתחום הביטחון התזונתי, ובכלל זה בתכנון מדיניות בתחום; **משרד המשפטים**, שעל פי תשובתו, במהלך משבר

¹⁸ ראו את ההגדרה בפרק "משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים".

¹⁹ יותם שדה, מנהל תחום קשרי ממשל, משרד הפנים, מכתב, 6 במאי 2021, הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-6 ביוני 2021.

²⁰ חיים הלפרין, ממונה תוכניות משלימות, משרד החינוך, מכתב, 18 במרץ 2021, הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-14 באפריל 2021.

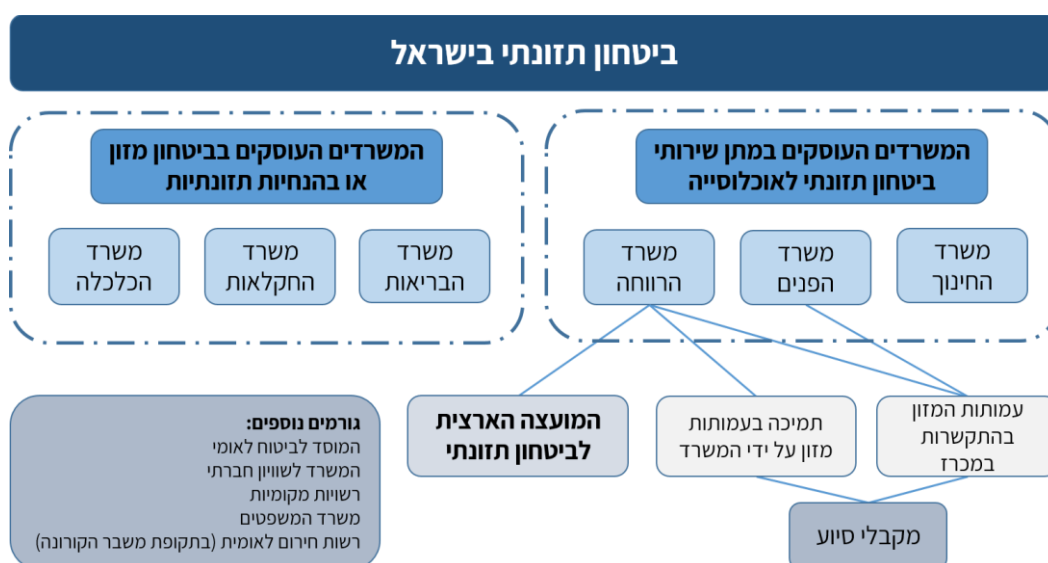
²¹ ערן שביט, לשכת מנכ"ל, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, מכתבים, 3 במאי 2021 ו-27 במאי 2021.

²² מירי כהן, מנהלת תחום בכיר קשרי ממשל ותוכניות לאומיות, משרד הבריאות, מכתב, 11 במרץ 2021, הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-22 במרץ 2021.

הקורונה סייע במניעת משבר הומניטרי בקרב אוכלוסיית הזרים בישראל באמצעות מנגנון התמיכות, הקצאת כספים לתלושי מזון וקידום הצרכייה החברתית לאוכלוסיית הזרים;²³ **המשרד לשוויון חברתי**, שעוסק בין השאר בקידום אוכלוסיית האזרחים הוותיקים אך כיום אינו מעורב באופן שוטף בתחום הביטחון התזונתי; **רשות חירום לאומית**, שהייתה שותפה בוועדה הבין-משרדית שעסקה בביטחון תזונתי בעת משבר הקורונה, אך לדבריה מעבר לכך היא אינה עוסקת בתחום הביטחון התזונתי;²⁴ **המוסד לביטוח לאומי**, העוסק בעריכת סקרים ומחקרים בנושא; **הרשויות המקומיות וארגוני מגזר שלישי**, העוסקים בקידום הביטחון התזונתי בקרב אוכלוסיות נזקקות. הגורמים השונים מוצגים בתרשים 2.

תרשים 2: מיפוי גורמים בתחום הביטחון התזונתי בישראל

יש גורמים רבים העוסקים בצורה זו או אחרת בתחום הביטחון התזונתי בישראל



כפי שמוצג בתרשים, מערך הביטחון התזונתי בישראל מורכב מגורמים רבים, אך במסמך זה נעסוק ב**משרדים הממשלתיים המרכזיים העוסקים בנושא באופן שוטף**, והם משרד הרווחה, משרד החינוך, משרד הפנים, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד הכלכלה והתעשייה ומשרד הבריאות. כמו כן, נעסוק בהרכבה ובפעילותה של המועצה הארצית לביטחון תזונתי, שהוקמה מכוח החוק, ובשיתופי הפעולה בינה לבין כלל הגורמים במערך הביטחון התזונתי. לצד הצגת פעילותם של הגורמים השונים נעסוק בשאלת הצורך בתכלול של תחום זה, כמו גם בסוגיות מרכזיות לדיון העולות מהסקירה המוצגת במסמך. **נדגיש כי מסמך זה מבוסס בעיקרו על תשובות משרדי הממשלה למרכז המחקר והמידע של הכנסת מחודשים מאי-יוני 2021, כלומר בתקופת כהונתה של הממשלה הקודמת.**

²³ הילה טנא-גלעד, ממונה – זכויות אדם וקשרים עם ארגונים בין-לאומיים, המחלקה למשפט בין-לאומי, ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים, מכתב, 27 ביולי 2021.

²⁴ רועי אופלטקה, עוזר לראש רשות חירום לאומית, משרד הביטחון, מכתב, 27 ביולי 2021.

2. הקמת המועצה לביטחון תזונתי

שיעור העוני בישראל והדרישה הציבורית להתמודד עם אי-ביטחון תזונתי הובילו לחיפוש פתרונות לשם הפחתת רמת האי-ביטחון התזונתי באוכלוסייה,²⁵ ואחד מהם היה הקמת ועדה ייעודית לבחינת הנושא. בשנת 2007, בעקבות עתירת ארגון לתת לבג"ץ, הקים שר הרווחה דאז את הוועדה הבין-משרדית לבחינת האחריות של המדינה להבטחת ביטחון תזונתי של אזרחיה בראשות מנכ"ל משרד הרווחה דאז, נחום איצקוביץ (להלן: ועדת איצקוביץ).²⁶

בדוח שפרסמה הוועדה בשנת 2008 נקבע כי המדינה אחראית למי שמתקשה לספק את הצרכים הבסיסיים שלו ושל משפחתו מסיבות מסוימות, ואחריות זו באה לידי ביטוי בתשלום קצבאות שונות לאוכלוסייה זו, ולא באספקת שירותים בעין, לרבות שירותי מזון. לפי הדוח, סיוע בעין עשוי להוביל לתוצאות שליליות, לדוגמה לשינוי בדפוסי התפקוד של המשפחה, שעלול ליצור תלות מתמשכת בשירותים חיצוניים, להגבלת חופש הבחירה של הפרט וכן לחוסר יעילות של המערך הממשלתי לאספקת מזון, ולכן על פי הדוח, מדינות מערביות רבות בחרו להימנע מאספקת מזון בהיקפים רחבים.²⁷

עם זאת, בדוח פורסמו המלצות בנוגע לפעולות שיש לנקוט כדי להתמודד עם אי-ביטחון תזונתי, ואלה הן: הסדרת משק עמותות המזון בשגרה ובחירום; תמיכה בעמותות העוסקות באי-ביטחון תזונתי; הקמת תוכניות הזנה ייעודיות לאוכלוסיות שאינן בשוק העבודה ותלויות באחרים, לדוגמה ילדים ואזרחים ותיקים; מיסוד תהליך איסוף נתונים בכל הנוגע לאי-ביטחון תזונתי; בחינה מחדש של הקצבאות השונות מתוך התייחסות לנושא הביטחון התזונתי.²⁸ לצד המלצותיה קראה הוועדה לבחון מחדש את שיעור הקצבאות שמשלם המוסד לביטוח לאומי כך שהן תבטחנה ביטחון תזונתי למי שאינו משתתף בשוק העבודה.²⁹

עוד המליצה הוועדה להקים את המועצה הציבורית לביטחון תזונתי שתייעץ לממשלה בנוגע למדיניות בתחום הביטחון התזונתי, תנטר את היקף התופעה בישראל, תגבש דרכים להסדרת פעילות עמותות המזון, תבחן אסטרטגיות לסיוע לנזקקים לביטחון תזונתי ותגבש המלצות למבחני תמיכה בתחום. לפי המלצת הוועדה, המועצה תורכב מנציגי משרדי ממשלה, כגון משרד הרווחה והשירותים החברתיים, משרד האוצר, משרד החינוך, משרד הבריאות, משרד החקלאות, משרד התעשייה והמסחר והמשרד לענייני גמלאים. כמו כן, יכהנו

בשנת 2007 הוקמה ועדה לבחינת האחריות של המדינה להבטחת הביטחון התזונתי של אזרחיה

הוועדה המליצה בין השאר על הסדרת משק עמותות המזון בשגרה ובחירום; תמיכה בעמותות העוסקות באי-ביטחון תזונתי; הקמת תוכניות הזנה ייעודיות לאוכלוסיות שאינן בשוק העבודה ותלויות באחרים. עם זאת, הוועדה סברה כי אחריות המדינה למי שמתקשה לספק את צרכיו הבסיסיים ואת צורכי משפחתו באה לידי ביטוי בתשלום קצבאות, ולא באספקת שירותים בעין

אחת מהמלצותיה של ועדת איצקוביץ היא הקמת מועצה ציבורית לביטחון תזונתי, שבין השאר תיעץ לממשלה בנוגע למדיניות בתחום הביטחון התזונתי ותנטר את היקף התופעה בישראל

²⁵ מירי אנדבלד, [המיזם הלאומי לביטחון תזונתי: מחקר הערכה, דוח מחקר, מוגש למשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים](#), יולי 2018, עמ' 8.

²⁶ מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד, [פעולות הממשלה לקידום הביטחון התזונתי](#), אפריל 2014, עמ' 20.

²⁷ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, [דין וחשבון הוועדה הבין-משרדית לבחינת האחריות של המדינה להבטחת הביטחון התזונתי של אזרחיה](#), מוגש לשר הרווחה והשירותים החברתיים, מרץ 2008.

²⁸ שם.

²⁹ שם.

במועצה נציגים של המוסד לביטוח לאומי, של המועצה הלאומית לכלכלה, של המגזר השלישי, האקדמיה וכן נציגי ציבור.³⁰

בישיבת ועדת השרים לענייני רווחה ושירותים חברתיים ב-27 ביולי 2008 הוחלט לאמץ את עיקרי המלצות דוח ועדת איצקוביץ ולהקים צוות יישום משותף בראשות מנכ"ל משרד הרווחה והשירותים החברתיים, נציגי מנכ"ל משרד ראש הממשלה ונציגי אגף התקציבים של משרד האוצר.³¹ שר האוצר דאז הגיש ערר על החלטה זו,³² ולפי מבקר המדינה, החלטת ועדת השרים לא קיבלה תוקף של החלטת ממשלה.³³

במהלך השנים הונחו על שולחן הכנסת כמה הצעות חוק פרטיות שמטרתן להקים מועצה לביטחון תזונתי.³⁴ בדברי הסבר להצעת חוק פרטית שהונחה על שולחן הכנסת במרץ 2010 נכתב "מדינת ישראל צריכה ליטול אחריות על ביטחונם התזונתי של אזרחיה ולא להותיר אחריות זו בידי עמותות וגופים פרטיים", והוצע לעגן את אחריות הממשלה לביטחון התזונתי של אזרחיה באמצעות הקמת מועצה למזון וביטחון תזונתי.³⁵

בשנת 2011, במסגרת חקיקה פרטית שזכתה לתמיכת הממשלה, חוקק חוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי, תשע"א-2011 (להלן: חוק המועצה),³⁶ ונכתב בו כי "מטרתו לקדם את הביטחון התזונתי לגבי תושבי ישראל, ברוח כבוד האדם ועקרונות השוויון, הצדק וההגינות, ולשם כך להקים את המועצה הארצית לביטחון תזונתי שתיעץ לשר בנושא זה".³⁷ בחוק נקבע כי שר הרווחה והשירותים החברתיים, בהתייעצות עם שר הבריאות ושר החינוך יהיה אחראי לגיבוש המדיניות בתחום הביטחון התזונתי לגבי תושבי ישראל, ויביא לידיעת הממשלה.³⁸ **בתשובת משרד הרווחה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בחודש מאי 2021 לא השיב המשרד על שאלתנו אם מדיניות זו אכן גובשה והובאה בפני הממשלה.**

החוק הגדיר שלושה נושאים שבהם תיעץ המועצה לשר הרווחה: תכנון מדיניות בתחום הביטחון התזונתי בטווח הקצר ובטווח הארוך; פעולות האכיפה, הפיקוח והבקרה הננקטות על ידי

³⁰ שם.

³¹ החלטה שחר/12 של ועדת השרים לענייני רווחה ושירותים חברתיים, הממשלה ה-31, אחריות המדינה להבטחת הביטחון התזונתי של אזרחיה – דו"ח הוועדה הבין-משרדית לבחינת הנושא, 27 ביולי 2008.

³² ערר שר האוצר על החלטת ועדת השרים לענייני רווחה ושירותים חברתיים שחר/12, אחריות המדינה להבטחת הביטחון התזונתי של אזרחיה, 5 באוגוסט 2008.

³³ מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד, פעולות הממשלה לקידום הביטחון התזונתי, אפריל 2014, עמ' 21.

³⁴ דברי הסבר להצעת חוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי, תשע"א-2011 (פ/2342/18), של חברת הכנסת רוחמה אברהם-בלילא וקבוצת חברי הכנסת, נוסח לדיון מוקדם; הצעת חוק המועצה הארצית למזון ולביטחון תזונתי, התשס"ח-2008 (פ/3397/17), של חברת הכנסת קולט אביטל, נוסח לדיון מוקדם.

³⁵ דברי הסבר להצעת חוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי, תשע"א-2011 (פ/2342/18), של חברת הכנסת רוחמה אברהם-בלילא וקבוצת חברי הכנסת, נוסח לדיון מוקדם.

³⁶ חוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי, תשע"א-2011.

³⁷ סעיף 1 לחוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי, תשע"א-2011.

³⁸ סעיף 3 לחוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי, תשע"א-2011.

הגורמים האחרים לביטחון תזונתי במשרדים ממשלתיים העוסקים בתחום; בחינת מודלים להשגת ביטחון תזונתי ועריכת מחקרים נדרשים לכך.³⁹

על פי החוק, שר הרווחה והשירותים החברתיים ימנה את חברי המועצה, בהתאם להרכב הקבוע בחוק

בסעיף 6 לחוק נקבע כי שר הרווחה והשירותים החברתיים ימנה את חברי המועצה, ובהם יושב-ראש וממלא מקומו, וכי הודעה על כל שינוי בהרכב המועצה תפורסם ברשומות. על פי החוק, המועצה תורכב מ-13 חברים: אדם בעל מומחיות וידע בתחומי רווחה וחברה שאינו עובד המדינה, והוא יהיה יושב-ראש המועצה; שני עובדי משרד הרווחה והשירותים החברתיים; עובד משרד האוצר, לפי המלצת שר האוצר; עובד משרד החינוך, לפי המלצת שר החינוך; שני עובדי משרד הבריאות, לפי המלצת שר הבריאות, שאחד מהם הוא דיאטן והאחר מהנדס מזון; עובד משרד החקלאות ופיתוח הכפר, לפי המלצת שר החקלאות ופיתוח הכפר; עובד המשרד לאזרחים ותיקים, לפי המלצת השר לאזרחים ותיקים; נציג מרכז השלטון המקומי; נציג מקרב ארגונים העוסקים בקידום הביטחון הסוציאלי; איש סגל בעל מומחיות בתחום מדיניות הרווחה, לפי המלצת המועצה להשכלה גבוהה כמשמעותה בחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958; כלכלן בעל ניסיון בתחום הביטחון התזונתי.⁴⁰

בהרכב המועצה כפי שנקבע בחוק לא נכלל נציג מהמוסד לביטוח לאומי, אך שוועדת איצקוביץ המליצה על שילובו במועצה לביטחון תזונתי

אם כן, הרכב המועצה רחב, ובה נציגי משרדי ממשלה רבים, נציג המרכז לשלטון מקומי, נציג ארגוני מגזר שלישי ונציג האקדמיה. עם זאת, בהרכב המועצה כפי שנקבע בחוק לא נכלל נציג מהמוסד לביטוח לאומי,⁴¹ אך שוועדת איצקוביץ המליצה על שילובו במועצה לביטחון תזונתי.⁴² מהמוסד לביטוח לאומי נמסר כי יש צורך בשילוב נציגיו בכל תכנון מדיניות בתחום הביטחון התזונתי, ובפרט במועצה לביטחון תזונתי, בשל מעורבותו הרבה בנושא והידע שצבר בתחום לאורך השנים בעקבות עריכת סקרים ומחקרים.⁴³ כמו כן, אחת העמותות שמספקות מזון שעימן שוחחנו במהלך כתיבת מסמך זה ציינה אף היא בפנינו כי המצב שבו במועצה יש נציג אחד בלבד מקרב ארגוני המגזר השלישי אינו מספק, ולדבריה, כדי לקדם את תחום הביטחון התזונתי, יש לנהל שיח קבוע עם עמותות המזון הפועלות בשטח.⁴⁴

3. פעילותה של המועצה לביטחון תזונתי

איסוף המידע על פעילותה של המועצה הארצית לביטחון תזונתי היה רצוף קשיים, בין השאר, כי כיום אין יו"ר למועצה ואין גורם שמוסמך לתת מענה על בקשת מידע. בהיעדר יו"ר ומכיוון ששר הרווחה והשירותים החברתיים אחראי למינוי חברי המועצה הארצית

³⁹ סעיף 5 לחוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי, תשע"א-2011.

⁴⁰ סעיף 6 לחוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי, תשע"א-2011.

⁴¹ שם.

⁴² משרד הרווחה והשירותים החברתיים, ד"ר וחשבון הוועדה הבין-משרדית לבחינת האחריות של המדינה להבטחת הביטחון התזונתי של אזרחיה, מוגש לשר הרווחה והשירותים החברתיים, מרץ 2008.

⁴³ מירי אנדבלד, ראש אגף מחקר כלכלי, מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, מכתב, 8 באפריל 2021.

⁴⁴ אלי כהן, יו"ר ארגון פתחון לב, שיחת טלפון, 7 ביולי 2021.

לביטחון תזונתי, מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה למשרד הרווחה בבקשת מידע על המועצה, אולם כפי שיוצג להלן, המידע שהתקבל במאי 2021 הוא חלקי בלבד.

3.1 מינוי חברי המועצה

בסעיף 22 לחוק נקבע כי תחילת החוק שישה חודשים מיום פרסומו ברשומות,⁴⁵ כלומר יש להקים את המועצה הארצית לביטחון תזונתי עד פברואר 2012. המועצה הארצית לביטחון תזונתי מונתה לראשונה בספטמבר 2012 והיא הורכבה מ-13 חברים, ובכלל זה יושב-ראש המועצה פרופ' דב צ'רניחובסקי.⁴⁶ על פי החוק, משך הכהונה של חבר המועצה הוא שלוש שנים, ואחריה ניתן למנות אותו לתקופת כהונה נוספות. חברי מועצה מסוימים – יושב-ראש המועצה, נציג מרכז השלטון המקומי, נציג מקרב ארגונים העוסקים בקידום הביטחון הסוציאלי, איש סגל בעל מומחיות בתחום מדיניות הרווחה וכלכלן בעל ניסיון בתחום הביטחון התזונתי – אפשר למנות לתקופה אחת נוספת, ואחריה ניתן למנות אותם שוב לאחר הפסקה של שלוש שנים רצופות.⁴⁷ בשנת 2014 פורסמה ברשומות הודעה על החלפת שני חברי המועצה מטעם משרד הרווחה,⁴⁸ ונראה כי זוהי ההודעה האחרונה ברשומות שכן לא עלה בידינו למצוא הודעות נוספות.

בתשובה על שאלתנו מיהם חברי המועצה כיום, העביר אלינו משרד הרווחה במאי 2021 רשימה של מינויים למועצה לביטחון תזונתי⁴⁹ ומהצלבתה עם רשימת החברים כפי שפורסמה ברשומות⁵⁰ עולה כי חלק ניכר מהנציגים התחלפו. מהרשימה שנמסרה מהמשרד עולה כי **ביולי 2019, כלומר לפני כשנתיים, פג תוקף המינוי של תשעה מ-13 חברי המועצה**, והם יו"ר המועצה, שנפטר בינואר 2021, נציגת משרד אזרחים ותיקים, נציג המרכז לשלטון מקומי, נציג המועצה להשכלה גבוהה, שני הנציגים של משרד הבריאות, נציג משרד החינוך ושני הנציגים של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.⁵¹ כמו כן, **למשרד החקלאות אין כרגע נציג במועצה**, ולא ידוע למשרד החקלאות מתי הסתיימה כהונתו. להערכת משרד החקלאות, אין לו נציג במועצה כבר כמה שנים.⁵² נציין כי לפי סעיף 14 לחוק, "קיום המועצה, סמכויותיה ותוקף

⁴⁵ תאריך פרסום החוק ברשומות הוא 7 באוגוסט 2011. ראו: משרד המשפטים, [ספר החוקים 2308](#), 7 באוגוסט 2011, עמ' 996; סעיף 22 לחוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי, תשע"א-2011.

⁴⁶ משרד המשפטים, רשומות, [ילקוט הפרסומים 6469](#), 6 בספטמבר 2012, עמ' 6258.

⁴⁷ סעיף 8 לחוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי, תשע"א-2011.

⁴⁸ משרד המשפטים, רשומות, [ילקוט הפרסומים 6887](#), 28 בספטמבר 2014, עמ' 3.

⁴⁹ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, רשימת מינויים למועצה לביטחון תזונתי לפי חוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי, תשע"א-2011, הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת באמצעות דן כהן, קשרי ממשל והכנסת, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 4 במאי 2021.

⁵⁰ משרד המשפטים, רשומות, [ילקוט הפרסומים 6469](#), 6 בספטמבר 2012, עמ' 6258 וגם [ילקוט הפרסומים 6887](#), 28 בספטמבר 2014, עמ' 3.

⁵¹ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, רשימת מינויים למועצה לביטחון תזונתי לפי חוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי, תשע"א-2011, הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת באמצעות דן כהן, קשרי ממשל והכנסת, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 4 במאי 2021.

⁵² ערן שביט, לשכת מנכ"ל, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, מכתבים, 5 ביולי 2021 ו-27 במאי 2021.

החלטותיה ופעולותיה לא ייפגעו מחמת שנתפנה מקומו של חבר בה, או מחמת ליקוי במינויו או בהמשך כהונתו, ובלבד שרוב חברי המועצה מכהנים כדין",⁵³ ברם לפי תשובת משרד הרווחה ולפי הכתוב מפורשות בדוח חופש המידע לשנת 2020 שפרסם המשרד, **תוקף המינוי של רוב החברים במועצה פג.**⁵⁴

משרד הרווחה מסר לנו במאי 2021 כי: "בשל מערכות הבחירות התכופות בשנתיים האחרונות הוקפאו הליכי מינוי רבים, וביניהם הליך המינוי לחברים חדשים למועצה. ההליך חודש עם מינוי של השר איציק שמולי, אולם פטירתו של היו"ר, פרופ' דב צ'רניחובסקי ז"ל, עצרה את התהליך. עם כינון ממשלה חדשה יפעל המשרד למינוי יו"ר ונציגים וכן לחידוש דיוניה השוטפים של המועצה."⁵⁵ **בהינתן שהמינוי של תשעה מ-13 חברי המועצה אינו בתוקף כבר משנת 2019, ניתן לשאול כיצד פעלה המועצה בשנתיים האחרונות בהיעדר רוב חבריה?**

3.2 האמצעים העומדים לרשות המועצה

בחוק המועצה נקבע כי **על משרד הרווחה להעמיד לרשות המועצה את השירותים הנדרשים לפעילותה ולמימוש תפקידיה לפי החוק.**⁵⁶ לפי דוח מבקר המדינה משנת 2014, פעילות המועצה מושתתת על פעילות המתנדבים ועל התמיכה מגופים ציבוריים כאלה ואחרים, שכן משרד הרווחה לא סיפק למועצה די אמצעים לפעילותה.⁵⁷ מהדיווח שהגיש יו"ר המועצה ב-5 בפברואר 2020 לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, עולה כי על אף קריאת משרד מבקר המדינה משנת 2014 להסדיר ללא דיחוי את האמצעים הדרושים לפעילות המועצה, "דבר לא השתנה מאז נכתבו דברי המבקר".⁵⁸ כלומר, **כשש שנים לאחר שמבקר המדינה קבע כי על משרד הרווחה לדאוג באופן מיידי למשאבים הנדרשים למילוי תפקידיה של המועצה הארצית לביטחון תזונתי, המשרד לא עשה כן.**

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה למשרד הרווחה בבקשה לקבל מידע על האמצעים שהמשרד העמיד לרשות המועצה הארצית לביטחון תזונתי. לדברי המשרד "במסגרת משאביו סייע המשרד למועצה ככל שניתן. לצד זאת ובאשר לתקציב השוטף, ראוי לציין ולהבהיר כי בחוק

⁵³ סעיף 14 לחוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי, תשע"א-2011.

⁵⁴ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, **דוח חופש המידע לשנת 2020**, 4 ביולי 2021, עמ' 270.

⁵⁵ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 15 במרץ 2021, הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת באמצעות דן כהן, קשרי ממשל והכנסת, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 4 במאי 2021.

⁵⁶ סעיף 16 לחוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי, תשע"א-2011.

⁵⁷ מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד, **פעולות הממשלה לקידום הביטחון התזונתי**, אפריל 2014.

⁵⁸ פרופ' דב צ'רניחובסקי, יו"ר המועצה הלאומית לביטחון תזונתי, הגשת דיווח לפי חוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי, התשע"א-2011, מכתב לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, 5 בפברואר 2020.

מהדיווח של יו"ר
המועצה לכנסת בשנת
2020 עולה כי כשש שנים
לאחר שמבקר המדינה
קבע כי על משרד
הרווחה לדאוג באופן
מיידי למשאבים
הנדרשים למילוי
תפקידיה של המועצה,
המשרד לא עשה כן

המועצה לא נכלל סעיף תקציב, כך שבהיעדר מקור, המשמעות היא שימוש במקורות שיועדו לצרכים ריווחיים ואגפים אחרים במשרד.⁵⁹

3.3 דרכי עבודתה של המועצה

על המועצה לקבוע לעצמה את דרכי העבודה ולקיים ישיבות פעם בחודשיים לפחות. מהמידע הקיים לא ניתן ללמוד על פעילותה של המועצה מיום הקמתה

לפי החוק, על המועצה לקבוע לעצמה את דרכי העבודה, לקיים ישיבות פעם בחודשיים לפחות, וכמו כן להגיש פעם בשנה לשר הרווחה והשירותים החברתיים ולוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת דין וחשבון על ביצוע תפקידיה שבו יכללו גם המלצות.⁶⁰ נציין כי מבדיקתנו עלה כי דוח כזה הוגש לוועדה פעמיים בלבד: בשנת 2015 ניתן דיווח במסגרת דיווח בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת לציון יום המזון, ובשנת 2020 הוגש לוועדה דיווח בכתב.⁶¹ במענה על שאלתנו אם המועצה הארצית לביטחון תזונתי הגישה לוועדה דוחות נוספים, העביר לידנו משרד הרווחה שני דיווחים של המשרד לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת – מינואר 2020 ומרץ 2021 וציין: "ככל שידוע לנו, המשרד, באמצעות לשכת השר, העביר דיווחים שוטפים לבקשת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת. הנושא מצוי בבדיקה אל מול לשכת השר."⁶²

בדיווחים לשנים 2020-2021, שהעביר לידנו המשרד, נכתב כי המועצה לביטחון תזונתי התכנסה לאורך שנות פעילותה וקיימה דיונים בהשתתפות הנהלת המשרד, אך לא צוין מספרם.⁶³ בתגובה על שאלת מרכז המחקר והמידע של הכנסת על מספר הדיונים שקיימה המועצה בכל אחת מהשנים ממועד הקמתה, נמסרו ממשרד הרווחה שלושה סיכומי דיונים של המועצה: דיון אחד משנת 2013, דיון אחד משנת 2016 ודיון אחד משנת 2017, והמשרד ציין בפנינו כי אין בידיו תיעוד מסודר.⁶⁴

אשר לעיקרי הפעילות של המועצה, לפי הדיווחים של משרד הרווחה לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, המועצה קיבלה החלטות בנוגע לקידום הביטחון התזונתי, ובהן ההחלטה

⁵⁹ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 15 במרץ 2021, הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת באמצעות דן כהן, קשרי ממשל והכנסת, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 4 במאי 2021.

⁶⁰ סעיף 18(א) לחוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי, תשע"א-2011.

⁶¹ הכנסת ה-20, ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, פרוטוקול 90, (1) דיווח המועצה לביטחון תזונתי על תפקידיה: 2) קידום הביטחון התזונתי בישראל, 10 בנובמבר 2015; פרופ' דב צ'רניחובסקי, יו"ר המועצה הלאומית לביטחון תזונתי, הגשת דיווח לפי חוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי, תשע"א-2011, מכתב לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות, 5 פברואר 2020.

⁶² משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 15 במרץ 2021, הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת באמצעות דן כהן, קשרי ממשל והכנסת, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 4 במאי 2021.

⁶³ אביגדור קפלן, מנהל כללי, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, הגשת דיווח לפי חוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי, תשע"א-2011, הוגש לוועדת העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, 27 בינואר 2020; ח"כ איציק שמולי, שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, הגשת דיווח לפי חוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי, תשע"א-2011, הוגש לוועדת העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, 1 במרץ 2021.

⁶⁴ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 15 במרץ 2021, הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת באמצעות דן כהן, קשרי ממשל והכנסת, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 4 במאי 2021.

על קידומו והפעלתו של המיזם הלאומי לביטחון תזונתי;⁶⁵ הציגה קוד אתי לעמותות סיוע במזון שהתקבל במועצה פה אחד⁶⁶ והוכנס למבחני התמיכה של משרד הרווחה לעמותות מזון;⁶⁷ ובשנת 2018 קיימה כנס לביטחון תזונתי ותזונה בריאה.⁶⁸

3.4 יישום המלצות המועצה

ביקשנו ללמוד גם על ההמלצות של המועצה בתחום הביטחון התזונתי בשנים האחרונות. בשנת 2014 פרסמה המועצה הלאומית לביטחון תזונתי "תוכנית להבטחת ביטחון תזונתי בקרב בתי אב בישראל" שמטרתה לסייע בידי המדינה להתמודד עם אי-ביטחון תזונתי על פי קריטריונים אוניברסליים. בתוכנית הוצע להעניק סיוע חודשי (בשוברי מזון או חבילות סיוע, בהתאם לצורכי המשפחה) בגובה שלכל הפחות כ-320 ש"ח ל-110,000 משפחות הנזקקות להבטחת ביטחון תזונתי, ולשם כך, לפי האומדן שהוצג בתוכנית, נדרשו כ-500 מיליון ש"ח לשנה. עם זאת, צוין בתוכנית כי אפשר להעניק סיוע לכ-85% ממשפחות אלה בסכום של 200 מיליון ש"ח בתנאי שהסיוע יחולק באמצעות חבילות מזון.⁶⁹ בשל מגבלות משפטיות שמנעו את תחילת יישום התוכנית, בשנת 2016 הציע יושב-ראש המועצה למנכ"ל משרד הרווחה דאז לכלול בתוכנית תחילה כ-5,200 בתי אב ביישובים המדורגים באשכולות הנמוכים ביותר לפי המדד החברתי-הכלכלי (אשכולות 1-4) שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, זאת על פי המכתב "עם הנחת יסודות ארגוניים נאותים להרחבת התוכנית בשנים הבאות".⁷⁰

לשאלתנו באשר ליישום המלצות המועצה, מסר משרד הרווחה במכתבו ממאי 2021 כי בזמן נכללה בהמלצות המועצה בקשה לעגן בבסיס התקציב של המשרד תקציב ייעודי בהיקף של 200 מיליון ש"ח עבור ביטחון תזונתי. עם זאת, לדברי המשרד, משרד האוצר לא נעתר לבקשה למרות דרישת שר הרווחה דאז. כמו כן, משרד הרווחה ציין כי המיזם הלאומי לביטחון תזונתי שמפעיל המשרד קודם בשיתוף מלא עם המועצה לביטחון תזונתי, וכי היבטים רבים נכללו במיזם ביוזמת המועצה, לדוגמה שילוב רכיבי בריאות במזון, שילוב מזון שהוצל, הדרכות וליווי

⁶⁵ ד"ר אביגדור קפלן, מנהל כללי, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים הגשת דיווח לפי חוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי, תשע"א-2011, הוגש לוועדת העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, 27 בינואר 2020; ח"כ איציק שמולי, שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, הגשת דיווח לפי חוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי, תשע"א-2011, הוגש לוועדת העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, 1 במרץ 2021.

⁶⁶ שם.

⁶⁷ משרד המשפטים, רשומות, [ילקוט הפרסומים 7678](#), 18 בינואר 2018, עמ' 4420.

⁶⁸ פרופ' דב צ'רניחובסקי, יו"ר המועצה הלאומית לביטחון תזונתי, הגשת דיווח לפי חוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי, התשע"א-2011, מכתב לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות, 5 פברואר 2020.

⁶⁹ לפי הפרסום, "לפי חישובי המיזם וניסיון של עמותות המזון, כל שקל שהממשלה תעמיד לרשות התוכנית בשוברי מזון, משק הבית ייהנה מסיוע ב-1.2 ש"ח, בעוד שעבור כל שקל בחבילת מזון, משק הבית ייהנה מסיוע בערך של 2.0 ש"ח". ראו: המועצה הלאומית לביטחון תזונתי, [תוכנית לאומית להבטחת ביטחון במזון לבתי אב בישראל - עקרונות, קריטריונים ודרכי פעולה](#), ינואר 2014.

⁷⁰ דב צ'רניחובסקי, יושב-ראש, המועצה הלאומית לביטחון תזונתי, [תחילת יישומה של התוכנית הלאומית להבטחת ביטחון במזון לבתי אב בישראל](#), מכתב ממוען אל מנכ"ל משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 2 באוגוסט 2016, הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת באמצעות דן כהן, קשרי ממשל והכנסת, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 4 במאי 2021.

כלכלי למשפחות וכן מחקר מלווה לבחינת ההשפעות של המיזם על המשפחות המשתתפות בו.⁷¹

מהמידע שהוצג לעיל אי-אפשר ללמוד באופן מלא על פעילות המועצה הארצית לביטחון תזונתי, שהוקמה כאמור על פי החוק ומטרתה לשמש גוף מייעץ בתחום הביטחון התזונתי. כמו כן, לא ידוע לנו אם המועצה הייתה פעילה בשנתיים האחרונות, מכיוון שהמינוי של רוב חבריה אינו בתוקף מיולי 2019. כמו כן, לא ברור מהם האמצעים העומדים לרשות המועצה לצורך מילוי תפקידיה, כפי שנקבעו בחוק, ומהם תפקידה ותרומתה למערך לביטחון התזונתי בישראל.

4. משרדי הממשלה העוסקים בסיוע בתחום הביטחון התזונתי

ככלל, סיוע בתחום המזון לאוכלוסייה ניתן על ידי שני משרדים ממשלתיים המספקים שירותים חברתיים, והם:

- **משרד הרווחה**, הממונה על איתור, תמיכה, טיפול, הגנה, שיקום וסיוע ליחידים, משפחות וקהילות הנמצאים במצבי משבר זמניים או מתמשכים בגין עוני, מוגבלות, קשיי תפקוד, אפליה, ניצול וסטייה חברתית ועוד.⁷² המשרד שותף בכמה פרויקטים לקידום הביטחון התזונתי, ולפי סעיף 3 לחוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי, תשע"א-2011, "השר בהתייעצות עם שר הבריאות ושר החינוך יהיה אחראי לגיבוש המדיניות בתחום הביטחון התזונתי לגבי תושבי ישראל ויביאה לידיעת הממשלה".⁷³

- **משרד החינוך**, המופקד על אוכלוסיית תלמידי ישראל, ואחראי, בין השאר, להזנתם במסגרות חינוכיות. כמו כן, כאמור, לפי חוק המועצה לביטחון תזונתי, שר החינוך הוא אחד משני השרים המייעצים לשר הרווחה, האחראי לגיבוש המדיניות בתחום הביטחון התזונתי. בשנת 2020, בעקבות משבר הקורונה, החל לפעול בתחום זה משרד ממשלתי נוסף – **משרד הפנים** – המפעיל תוכנית לחלוקת כרטיסי מזון נטענים לאוכלוסיות זכאיות. להלן נסקור את הפעילות בתחום הביטחון התזונתי של שלושת המשרדים האלה, ונציג את תוכניות הסיוע שהם מפעילים, הזכאות לסיוע שהם מעניקים והתקציבים שהוקצו להם.

4.1 משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

משרד הרווחה הוא הגורם המרכזי בסיוע בתחום הביטחון התזונתי, וכאמור, חוק המועצה הטיל על שר הרווחה את האחריות לגיבוש מדיניות ביטחון תזונתי לתושבי ישראל.

בחוק המועצה הוטלה על שר הרווחה האחריות לגיבוש מדיניות ביטחון תזונתי לתושבי ישראל

⁷¹ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 15 במרץ 2021, הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת באמצעות דן כהן, קשרי ממשל והכנסת, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 4 במאי 2021.

⁷² משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, [מסמך מדיניות משרד הרווחה והשירותים החברתיים לשנים 2014-2018](#), ירושלים, ינואר 2014.

⁷³ סעיף 3 לחוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי, תשע"א-2011.

משרד הרווחה לא השיב על שאלתנו כיצד הוא מגדיר ביטחון תזונתי, אך התייחס בתשובתו להגדרה של הנזקים לביטחון תזונתי המופיעה במבחני תמיכה של המשרד והיא: "משפחה המשתכרת מתחת לסף העוני על פי טבלת הביטוח הלאומי מוגדרת כנזקת וזכאית לסיוע משרדנו, בכפוף לבקשת תמיכה של העמותה העומדת במבחני התמיכה ושאושרה בוועדת תמיכות משרדית".⁷⁴

מתשובות המשרד עולה כי תנאי הסף לקבלת סיוע במזון הם רישום בשירותי הרווחה והימצאות מתחת לסף העוני.⁷⁵ לפי נתוני דוח ממדי העוני והפערים החברתיים של המוסד לביטוח לאומי, בשנת 2018 היו בישראל כ-470,000 משפחות עניות (לאחר תשלומי העברה ומיסים), ובהן כ-1.8 מיליון נפשות. מ-1.8 מיליון נפשות אלה, כ-842,000 ילדים וכ-201,000 אזרחים ותיקים.⁷⁶

במענה על שאלתנו על **אופן איתור מקרי אי-ביטחון תזונתי במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות**, המשרד ציין כי בעת פתיחת "תיק לקוח" במחלקה לשירותים חברתיים ברשות מקומית נקבעים הצרכים של הפונה ושל משפחתו, ובין השאר, נבחנים צרכים בתחום הביטחון התזונתי.⁷⁷ עם זאת, בדוח מבקר המדינה משנת 2014 נקבע כי בידי משרד הרווחה אין נתונים מרוכזים על מספר האנשים או המשפחות הסובלים מאי-ביטחון תזונתי, ובמאגר הנתונים הארצי של המשרד לא ניתן לדווח על הנזקקות "אי-ביטחון תזונתי" כיוון שאינה קיימת ברשימה הקיימת של סוגי נזקקות.⁷⁸ שאלנו את המשרד אם כיום, כמעט שבע שנים לאחר פרסום דוח המבקר, יש אפשרות להגדיר לרשומים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות מקומיות את סוג הנזקקות "אי-ביטחון תזונתי", והמשרד השיב כי במערכת נתוני הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים החדשה, שנכנסה לשימוש רק בדצמבר 2020, הוגדרה נזקקות "אי-ביטחון תזונתי".⁷⁹

בדוח מבקר המדינה משנת 2014 נמצא כי **בתקנון לעבודה סוציאלית של משרד הרווחה אין התייחסות לסיוע במקרים של נזקקות למזון**, כלומר אין הכוונה מצד משרד הרווחה כיצד לטפל במקרי הנזקקות למזון, ולא סופקו למחלקות לשירותים חברתיים כלים לסיוע.⁸⁰ ממשרד הרווחה נמסר בתגובה כי לא ידוע לו על הכוונה לטיפול בנזקקות ברשויות המקומיות, ולדבריו **"משפחות המטופלות על ידי אגף הרווחה וזקוקות לסיוע בדרך כלל מופנות לעמותות סיוע מזון מקומיות"**

עד לסוף שנת 2020 לא היה במערכת נתוני הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים נזקקות מסוג "אי-ביטחון תזונתי" ולכן אין מידע על מספר הפונים בגין נזקקות זו

לדברי משרד הרווחה, "הסיוע בביטחון תזונתי הוא לא בליבת הכלים אותם אנו יודעים לספק"

לדברי משרד הרווחה, משפחות המטופלות על ידי אגף הרווחה וזקוקות לסיוע בדרך כלל מופנות לעמותות סיוע מזון מקומיות

⁷⁴ יוכי אילוז, מנהלת מחלקת העיזבונות, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 15 במרץ 2021, הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-4 באפריל 2021.

⁷⁵ בנימין צדוק, יועץ מנכ"ל, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, שיחת טלפון, 10 במאי 2021.

⁷⁶ המוסד לביטוח לאומי, **ממדי העוני והפערים החברתיים 2018**, דצמבר 2019, עמ' 11.

⁷⁷ בנימין צדוק, יועץ מנכ"ל, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 13 ביוני 2021.

⁷⁸ מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד, **פעולות הממשלה לקידום הביטחון התזונתי**, אפריל 2014, עמ' 13, 36.

⁷⁹ יוסי אלון, אנליסט בכיר בבי, אגף בכיר טכנולוגיות דיגיטליות ומידע, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, שיחת טלפון, 14 ביוני 2021.

⁸⁰ מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד, **פעולות הממשלה לקידום הביטחון התזונתי**, אפריל 2014, עמ' 35.

מזון מקומיות⁸¹. עם זאת, המשרד הבהיר כי אף אם דווח על צורך הקשור לביטחון תזונתי, למחלקה לשירותים חברתיים אין בהכרח כלים לסייע בתחום, וציין כי **"הסיוע בביטחון תזונתי הוא לא בליבת הכלים אותם אנו יודעים לספק"**⁸².

לפי המשרד, הוא מפעיל כמה ערוצי סיוע בתחום הביטחון התזונתי: **האחד**, המיזם הלאומי לביטחון תזונתי שמפעיל המשרד; **השני**, סיוע של עמותות המזון הנתמכות על ידי המשרד באמצעות מבחני תמיכה; **והשלישי**, תוכניות הוליסטיות שבהן, בין השאר, ניתן סיוע במזון, לדוגמה התוכנית "נושמים לרווחה"⁸³.

תכלול הפעילות בתחום הביטחון התזונתי במשרד הרווחה נמצא באחריות מחלקת העיזבונות של המשרד, המלווה את הנושא בשני מישורים מרכזיים: תמיכה בעמותות המספקות סיוע במזון והפעלת המיזם הלאומי לביטחון תזונתי⁸⁴. לפי אתר משרד הרווחה, מחלקת העיזבונות במשרד הרווחה ממונה על מתן תמיכות לעמותות, למוסדות ללא מטרת רווח (מלכ"רים) ולרשויות שאושרו מכספי עיזבונות המדינה⁸⁵, לפי רצון המצווה והחלטת ועדת עיזבונות של המדינה. חלק מחזון המחלקה הוא מתן אפשרות לכל אזרח במצוקה כלכלית לקבל סיוע במזון באמצעות עמותות והרחבת המיזם הלאומי לביטחון תזונתי המיועד לאוכלוסייה בקצה הרצף של אי-ביטחון תזונתי⁸⁶.

בתגובה על שאלתנו מדוע מחלקת העיזבונות היא הממונה על תחום הביטחון התזונתי, השיב המשרד כי בעבר כספים לתמיכות בפרויקטים לביטחון תזונתי הגיעו מכספי העיזבונות, כלומר מהכספים שמשרד המשפטים מייעד למטרות מוגדרות, לדוגמה רווחה או אלימות במשפחה. במשרד הרווחה הבהירו כי אף על פי שהיקף התמיכות שמקורן מתקציב המדינה גדל עם השנים, חלק גדול מתמיכות אלה עדיין מגיע באמצעות ועדת העיזבונות. לכן, לפי המשרד, במחלקת העיזבונות במשרד הרווחה יש פונקציה ייעודית שמלווה את המיזם הלאומי לביטחון תזונתי ומבחינת התמיכה בתחום⁸⁷. **בהינתן שמחלקת העיזבונות היא הגוף האחראי להשתתפות המשרד במימון הפרויקטים בתחום הביטחון התזונתי, אפשר לשאול מיהו הגורם האחראי לטיפול המקצועי בנושא הביטחון התזונתי במשרד?**

⁸¹ יוכי אילוז, מנהלת מחלקת העיזבונות, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 15 במרץ 2021, הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-4 באפריל 2021.

⁸² בנימין צדוק, יועץ מנכ"ל, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 13 ביוני 2021.

⁸³ שם.

⁸⁴ יוכי אילוז, מנהלת מחלקת העיזבונות, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 27 בדצמבר 2020.

⁸⁵ להרחבה על כספי עיזבונות לטובת המדינה ראו: משרד המשפטים, האפוסטרופוס הכללי, הממונה על הליכי חדלות פירעון והרשם לענייני ירושה, **מחלקת עיזבונות לטובת המדינה**, עדכון: 19 במרץ 2020.

⁸⁶ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, **מחלקת העיזבונות**, כניסה: 29 באפריל 2021.

⁸⁷ בנימין צדוק, יועץ מנכ"ל, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, שיחת טלפון, 10 במאי 2021.

מחלקת העיזבונות של
משרד הרווחה אחראית
לתכלול הפעילות בתחום
הביטחון התזונתי
במשרד

להלן נפרט את התוכניות המרכזיות שבאמצעותן משרד הרווחה מעניק סיוע במזון לנזקקים, והן כאמור המיזם הלאומי לביטחון תזונתי ותמיכות בעמותות העוסקות בחלוקת המזון.

4.1.1 הפעלת המיזם הלאומי לביטחון תזונתי

המיזם הלאומי לביטחון תזונתי החל לפעול בשנת 2017 והוגדר כפיילוט לשלוש שנים

לפי משרד הרווחה, בין השנים 2012–2014 הפעיל הג'וינט, אשל-ירושלים בשיתוף משרד הרווחה מיזם לביטחון תזונתי. לדברי משרד הרווחה, בשנת 2016 התקבלה תוספת תקציבית משמעותית, ושר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים דאז יזם את המיזם הלאומי לביטחון תזונתי.⁸⁸ **בשנת 2017 החל המיזם הלאומי** להגברת הביטחון התזונתי של משפחות נזקקות, **שהוגדר כפיילוט לשלוש שנים**, בהובלת משרד הרווחה ובשיתוף ארגון אשל-ירושלים, רשויות מקומיות וארגון לקט ישראל.⁸⁹ ההתקשרות בין משרד הרווחה למפעיל המיזם, ארגון אשל-ירושלים, נעשתה על ידי מחלקת העיזבונות של המשרד,⁹⁰ ולדברי משרד הרווחה, "המיזם היה הפעם הראשונה שבה המדינה/המשרד הפעילה אפיק סיוע בהפעלה שלנו ולא דרך סיוע של העמותות".⁹¹

המיזם מיועד לאוכלוסייה נזקקת שאין לה אפשרות להגדיל את הכנסתה

הזכאות לקבלת הסיוע במסגרת המיזם נקבעת על ידי רכזי ביטחון תזונתי ביישובים, המגויסים על ידי מפעיל המיזם. לרכזים אלה כמה תפקידים, ובהם בדיקת זכאותן של המשפחות לקבלת חבילות הסיוע ויידוע המשפחות בדבר זכאותן,⁹² בשיתוף עובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים של הרשות. הזכאות להשתתפות במיזם נקבעת על בסיס קריטריונים אחידים למתן סיוע במזון למשפחות במצוקה מתמשכת ("כרונית") עם ילדים,⁹³ שנקבעו במכרז שפרסם משרד הרווחה. על פי הקריטריונים, מדובר באוכלוסייה שאין לה אפשרות להרחיב את אפשרויותיה ולהגדיל את הכנסתה.⁹⁴

הסיוע החודשי בסך 500 שקלים כולל כרטיס נטען לרכישת מזון וחבילת מזון

כל משפחה המשתתפת במיזם מקבלת כרטיס נטען בסך 500 ש"ח לחודש, מהם 250 ש"ח מיועדים לקניית מוצרי מזון (אין אפשרות לקנות בכרטיס סיגריות ואלכוהול), ו-250 ש"ח לתשלום עבור חבילת מזון ובה מזון יבש, ולכל הפחות שלושה סוגי פירות ושלושה סוגי ירקות.⁹⁵ כמו כן,

⁸⁸ שם; בנימין צדוק, יועץ מנכ"ל, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, שיחת טלפון, 21 ביולי 2021.

⁸⁹ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, הודעת דוברות, [המיזם לביטחון תזונתי ימשך עד לסוף השנה](#), 25 במאי 2020; יוכי אילוז, מנהלת מחלקת העיזבונות, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 27 בדצמבר 2020.

⁹⁰ יוכי אילוז, מנהלת מחלקת העיזבונות, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 27 בדצמבר 2020.

⁹¹ בנימין צדוק, יועץ מנכ"ל, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, שיחת טלפון, 10 במאי 2021.

⁹² משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, [הפעלת פרויקט ניסיוני בתחום הביטחון התזונתי למשפחות נזקקות, בפרסיה ארצית, מכרז פומבי דו-שלבי מס' 227/2016](#), 7 בנובמבר 2016, עמ' 48.

⁹³ יוכי אילוז, מנהלת מחלקת העיזבונות, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 27 בדצמבר 2020.

⁹⁴ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, [הפעלת פרויקט ניסיוני בתחום הביטחון התזונתי למשפחות נזקקות, בפרסיה ארצית, מכרז פומבי דו-שלבי מס' 227/2016](#), 7 בנובמבר 2016, עמ' 54.

⁹⁵ יוכי אילוז, מנהלת מחלקת העיזבונות, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, 2 במאי 2021 הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת באמצעות דן כהן, קשרי כנסת וממשל, אגף בכיר קשרי חוץ ודוברות, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 2 במאי 2021.

במסגרת המיזם המשפחות הנתמכות משתתפות בסדנאות בנושא תזונה בריאה והתנהלות כלכלית נבונה.⁹⁶

מהנתונים שנמסרו ממשרד הרווחה עולה כי **המיזם הלאומי לביטחון תזונתי פועל כיום ב-46 יישובים**.⁹⁷ מהמשרד נמסר כי לכל רשות נקבעה מכסה של משפחות שיכולות לקבל את הסיוע וזאת על בסיס קריטריונים כגון גודל הרשות, דירוג חברתי-כלכלי, שיעור הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים מכלל אוכלוסיית הרשות ומספר הרשומים החיים בעומק העוני.⁹⁸ להלן נציג את מספר המשפחות המשתתפות במיזם לפי כל אחד מהמחוזות ושיעורן מסך המשפחות המשתתפות במיזם.

לוח 1: מספר המשפחות המשתתפות במיזם הלאומי לביטחון תזונתי, לפי מחוז, ושיעורן

מכלל המשפחות במיזם⁹⁹

מחוז	מספר המשפחות המשתתפות במיזם	שיעורן מכלל המשפחות המשתתפות במיזם
הדרום	3,718	34%
הצפון	2,192	20%
ירושלים	1,475	14%
המרכז	1,159	11%
אזור יהודה והשומרון	1,197	11%
חיפה	830	8%
תל אביב	259	2%
סך הכול	10,830	100%

כפי שמוצג בלוח, כיום משתתפות במיזם כ-10,800 משפחות, יותר משליש מהן מתגוררות במחוז הדרום (34%) וכחמישית – במחוז הצפון, זאת לעומת 2% במחוז תל-אביב. כלומר, מעל מחצית המשפחות המשתתפות במיזם מתגוררות במחוזות הצפון והדרום (54%), קרי בפריפריה גיאוגרפית. נציין כי חלקן היחסי של המשפחות המתגוררות במחוזות הדרום ומחוז

⁹⁶ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, הודעת דוברות, [המיזם לביטחון תזונתי יימשך עד לסוף השנה](#), 25 במאי 2020.

⁹⁷ אלה היישובים שבהם פועל המיזם לביטחון תזונתי: אופקים, אלעד, אריאל, אשדוד, אשקלון, באר שבע, ביתר עילית, בני ברק, בת ים, דימונה, הגלבע, חצור, יבנה, ירוחם, ירושלים, כרמיאל, לוד, לכיש, מגדל העמק, מודיעין עילית, מטה בנימין, מעלות, נהריה, נוף הגליל, נתיבות, עכו, עמנואל, עפולה, צפת, קריית גת, קריית ים, קריית מלאכי, רכסים, רמלה, שדרות, נווה מדבר, נצרת, תל שבע, אל בטון, באקה אל גרבייה, ג'סר-א-זרקא, כפר מנדא, כפר קסם. יוכי אילוז, מנהלת מחלקת העיזבונות, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 15 במרץ 2021, הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-4 באפריל 2021.

⁹⁸ בנימין צדוק, יועץ מנכ"ל, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, שיחת טלפון, 10 במאי 2021, מכתב, 7 ביולי 2021.

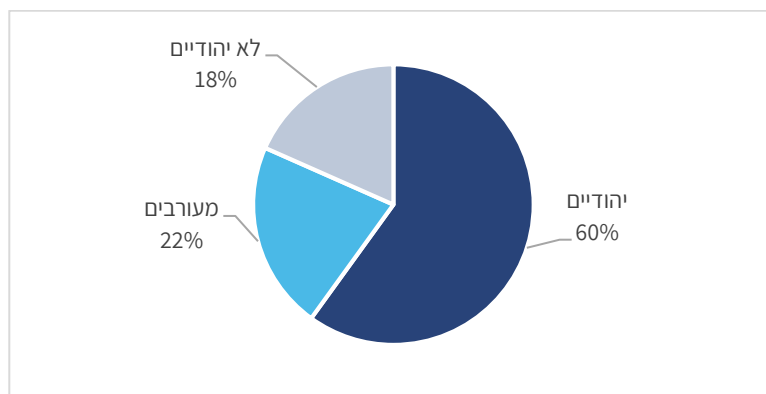
⁹⁹ לפי חישוב מרכז המחקר והמידע של הכנסת על סמך הנתונים שנמסרו ממשרד הרווחה. ראו: יוכי אילוז, מנהלת מחלקת העיזבונות, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 15 במרץ 2021, הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-4 באפריל 2021.

המיזם הלאומי לביטחון תזונתי פועל כיום ב-46 יישובים, ובמסגרתו ניתן סיוע לכ-11,000 משפחות, יותר ממחציתן מתגוררות בפריפריה גיאוגרפית

הצפון מסך המשפחות בישראל הוא 13%-15% בהתאמה, כלומר כ-28% מהמשפחות בישראל מתגוררות במחוזות אלה.¹⁰⁰

בחנו גם את התפלגות המשפחות במיזם לפי דת היישוב.

תרשים 3: שיעור המשפחות המשתתפות במיזם, לפי דת היישוב¹⁰¹



על פי התרשים, כ-60% (6,494) מהמשפחות המשתתפות במיזם מתגוררות ביישובים יהודיים, לעומת 22% (2,346) ביישובים מערבים ו-18% (1,990) ביישובים ערביים.

נדגיש כי לדברי משרד הרווחה במיזם לא משתתפים אזרחים ותיקים בני 65 ומעלה.¹⁰² לשאלתנו מדוע השיב המשרד כי המיזם נועד לספק מענה לאוכלוסייה בקצה הרצף של אי-ביטחון תזונתי שעבורה לא היה למשרד פתרון. לדברי המשרד, אזרחים ותיקים לא נכללו באוכלוסיית היעד של המיזם מכיוון שהמשרד מפעיל כמה תוכניות המיועדות עבור אזרחים ותיקים – לדוגמה מרכזי יום, מועדוני מופ"ת, מועדונים מועשרים – שבמסגרתן, בין השאר, אפשר לקבל ארוחות חמות.¹⁰³ עם זאת, נדגיש כי בדוח איצקוביץ' הומלץ מפורשות על הקמת תוכניות הזנה ייעודיות לאוכלוסיות שאינן בשוק העבודה ותלויות באחרים, לדוגמה ילדים ואזרחים ותיקים, ונשאלת השאלה אם התוכניות הקיימות עונות על הצרכים בקרב אוכלוסייה

זו.¹⁰⁴

בני 65 ומעלה אינם משתתפים במיזם, ולדברי משרד הרווחה זאת מכיוון שלאוכלוסייה זו ניתן מענה בתחום הביטחון התזונתי בפרויקטים אחרים שהמשרד מפעיל

¹⁰⁰ לפי חישוב מרכז המחקר והמידע של הכנסת על סמך הנתונים שפרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. ראו: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, משקי בית ומשפחות, תכונות דמוגרפיות 2014-2015 על פי סקרי כוח אדם, [לוח 17: משפחות, לפי סוג משפחה, גודל משפחה, מחוז, נפה וקבוצת אוכלוסייה](#), 11 במרץ 2018.

¹⁰¹ לפי החישוב של מרכז המחקר והמידע של הכנסת המבוסס על הנתונים שנמסרו ממשרד הרווחה. ראו: יוכי אילוז, מנהלת מחלקת העיזבונות, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 15 במרץ 2021, הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-4 באפריל 2021; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [יישובים בישראל 2018, יישובים לא יהודיים ומערבים 2018](#), 11 בנובמבר 2019.

¹⁰² יוכי אילוז, מנהלת מחלקת העיזבונות, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 15 במרץ 2021, הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-4 באפריל 2021.

¹⁰³ בנימין צדוק, יועץ מנכ"ל, לשכת המנהל הכללי, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, שיחת טלפון, 4 ביולי 2021.

¹⁰⁴ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, [ד"ר וחשבון הוועדה הבין-משרדית לבחינת האחריות של המדינה להבטחת הביטחון התזונתי של אזרחיה](#), מוגש לשר הרווחה והשירותים החברתיים, מרץ 2008.

רק שליש מתקציב המיזם ממומן על ידי משרד הרווחה. תקציב המיזם אינו מעוגן בבסיס התקציב של משרד הרווחה

מהנתונים שנמסרו ממשרד הרווחה עולה כי בכל אחת מהשנים 2018–2020 תקציב המיזם היה כ-65 מיליון ש"ח, מהם תקצב המשרד באמצעות מחלקת העיזבונות כ-21 מיליון ש"ח, וארגון אשל-ירושלים – כ-44 מיליון ש"ח.¹⁰⁵ כלומר, רק כשליש (כ-32%) מתקציב המיזם ממומן על ידי משרד הרווחה. יתרה מכך, המיזם הלאומי לביטחון תזונתי אינו נמצא בבסיס התקציב של משרד הרווחה, על כן המשכו בכל שנת תקציב אינו מובטח.¹⁰⁶ נציין כי לאחר פרסום המסמך הובא לידיעתנו כי התקציב המועבר על ידי מפעיל המיזם, ארגון "אשל-ירושלים", כולל בתוכו את השתתפות הרשויות המקומיות בגובה של 45 ש"ח לסל לחודש. במענה לפניית מרכז המחקר והמידע בדבר השתתפות הרשויות המקומיות במימון המיזם הלאומי לביטחון תזונתי נמסר ממשרד הרווחה כי השתתפות זו נגבתה על ידי מפעיל המיזם בנוסף לתקציב שהוא התחייב להעמיד לצורך מימון המיזם במכרז, לדברי המשרד, במכרזים עתידיים בכוונתו לפתור את הרשויות המקומיות מהשתתפות במימון המיזם או להפחית את ההשתתפות.¹⁰⁷

בתחילת חודש מאי 2021 נמסר לנו ממשרד הרווחה כי **עקב בעיות תקציב המיזם הלאומי לביטחון תזונתי עתיד להסתיים ב-30 ביוני 2021**,¹⁰⁸ אולם לאחר מכן נמסר מן המשרד כי המיזם הוארך עד סוף חודש ספטמבר 2021 וצוין כי **"בתקופת הארכת המיזם המשרד יגבש פתרון ארוך טווח לסוגיית הביטחון התזונתי לקראת גיבוש תקציב המדינה"**.¹⁰⁹ לדברי משרד הרווחה, במקור המיזם תוכנן כפיילוט לשלוש שנים, ובשל היעדר תקציב המדינה לא הייתה אפשרות לדון בהטמעתו של המיזם כשירות קבע ובעיגונו בבסיס התקציב. שאלנו את משרד הרווחה איזה סיוע יקבלו משפחות המשתתפות במיזם אם הוא לא יוארך. לפי המשרד, המשפחות יוכלו לקבל סיוע במסגרת פרויקטים אחרים בתחום הביטחון התזונתי, לדוגמה סלי מזון חודשיים.¹¹⁰ עם זאת, במשרד הבהירו כי היקף הסיוע שמקבלים במסגרת פרויקטים אחרים קטן בהשוואה לסיוע הניתן במסגרת המיזם לביטחון תזונתי.¹¹¹

באשר למיזם הלאומי לביטחון תזונתי הוחלט כי הוא ילווה במחקר הערכה שמטרתו המרכזית להעריך את השפעת המיזם על שיפור מצב הביטחון התזונתי של המשתתפים

לפי מחקר ההערכה, שנערך לפני יותר משלוש שנים, המיזם שיפר את מצב הביטחון התזונתי של המשתתפים, אך טרם הוביל למיגור התופעה של אי-ביטחון תזונתי בקרב אוכלוסייה זו

¹⁰⁵ יוכי אילוז, מנהלת מחלקת העיזבונות, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 27 בדצמבר 2020.

¹⁰⁶ המועצה הלאומית לביטחון תזונתי, [הצעה להרחבה מיידיית של המיזם הלאומי לביטחון תזונתי](#), מוגשת לשר הפנים, הרב מר אריה מקלוף דרעי, 16 באוגוסט 2020.

¹⁰⁷ בנימין צדוק, יועץ מנכ"ל, לשכת המנהל הכללי, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 12 באוגוסט 2021.

¹⁰⁸ יוכי אילוז, מנהלת מחלקת העיזבונות, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, 2 במאי 2021 הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת באמצעות דן כהן, קשרי כנסת וממשל, אגף בכיר קשרי חוץ ודוברות, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 2 במאי 2021.

¹⁰⁹ דן כהן, קשרי כנסת וממשל, אגף בכיר קשרי חוץ ודוברות, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מסרון, 13 ביוני 2021.

¹¹⁰ הפרויקט סלי מזון חודשיים יוצג בהמשך המסמך.

¹¹¹ יוכי אילוז, מנהלת מחלקת העיזבונות, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, 2 במאי 2021 הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת באמצעות דן כהן, קשרי כנסת וממשל, אגף בכיר קשרי חוץ ודוברות, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 2 במאי 2021.

בו. לפי דוח המחקר שערכה ד"ר מירי אנדבלד והוגש למשרד הרווחה ביולי 2018, "למרות רמת הסיוע הנמוכה יחסית, רמת הביטחון התזונתי השתפרה באופן מובהק סטטיסטית וגם ממדי העוני ירדו (במידה פחותה יותר) בקרב האוכלוסייה שהשתתפה במיזם". עם זאת, על פי הדוח, "לנוכח נקודת ההתחלה הנמוכה מאוד של המשפחות, רבות נותרו במצב של אי-ביטחון תזונתי וסביר ששיפור עמוק ונרחב יותר יושג באמצעות העלאת סכומי הסיוע".¹¹² בדוח צוין כי **המיזם השיג את מטרתו לשפר את מצב הביטחון התזונתי של המשתתפים, אך טרם הוביל למיגור התופעה בקרב אוכלוסייה זו**.¹¹³ נציין כי המחקר נערך במשך שמונה חודשים (נובמבר 2017 – יולי 2018), כלומר לפני כשלוש שנים, בקרב 968 משתתפים במיזם¹¹⁴ שהתבקשו לענות על שאלונים לבחינת מצב הביטחון התזונתי לפני כניסתם למיזם וחצי שנה לאחר מכן.

4.1.2 תמיכה בעמותות המספקות סיוע במזון

מחלקת העיזבונות במשרד הרווחה אחראית גם לתוכניות הביטחון התזונתי עבור אוכלוסיות מתחת לקו העוני שמיושמות באמצעות תמיכה בעמותות הפועלות במסגרת המיזמים "קמחא דפסחא", "חג נוסף", "סלי מזון חודשיים", "מסגרות הזנה" ו"עמותות גג".¹¹⁵ תמיכה ממשלתית היא סיוע שהממשלה מעניקה לגופים חוץ-ממשלתיים במטרה לסייע במימון פעילות שהמדינה מעוניינת לקדם.¹¹⁶ במשרד הרווחה הבהירו כי אף על פי שהיקף התמיכות שמקורן מתקציב המדינה גדל עם השנים, חלק משמעותי מתמיכות אלה עדיין מגיע באמצעות ועדת העיזבונות. **בשנת 2020 היקף התמיכות של משרד הרווחה בעמותות המספקות מזון היה כ-46 מיליון ש"ח, מהם כשבעה מיליון ש"ח הגיעו מוועידת התביעות (Claims Conference),¹¹⁷ הארגון העולמי הפועל למען רווחתם של ניצולי השואה.**¹¹⁸

להלן נציג בקצרה את הפרויקטים בתחום הביטחון התזונתי הנתמכים על ידי משרד הרווחה:

- בכפוף למבחני תמיכה, משרד הרווחה נותן סיוע כספי למוסדות ציבור העוסקים בחלוקת **סלי מזון חודשיים** לנזקקים או למוסדות ציבור העוסקים באיסוף, באריזה, בשינוע ובהעברה

¹¹² מירי אנדבלד, **המיזם הלאומי לביטחון תזונתי: מחקר הערכה, דוח מחקר, מוגש למשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים**, הוגש למשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, יולי 2018, עמ' 3.

¹¹³ מירי אנדבלד, **המיזם הלאומי לביטחון תזונתי: מחקר הערכה, דוח מחקר מוגש למשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים**, הוגש למשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, יולי 2018.

¹¹⁴ החוקרים פעלו ליצור מדגם מייצג לאוכלוסיית המיזם. ראו: שם.

¹¹⁵ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, **מחלקת העיזבונות**, כניסה: 29 באפריל 2021; יוכי אילוז, מנהלת מחלקת העיזבונות, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 15 במרץ 2021, הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-4 באפריל 2021.

¹¹⁶ משרד האוצר, החשב הכללי, אתר התמיכות הממשלתי, **מהי תמיכה ממשלתית**, כניסה: 10 ביוני 2021.

¹¹⁷ משרד הרווחה מציע תמיכות לעמותות המחלקות מזון לניצולי שואה במסגרת שני פרויקטים ייעודיים לניצולי שואה – "קמחא דפסחא" וחלוקת מנות חמות". תקציב התמיכות מגיע מוועידת התביעות. ראו: משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, **תמיכות בטיפול מחלקת העיזבונות**, כניסה: 1 ביולי 2021.

¹¹⁸ ועידת התביעות, הוועידה בנוגע לתביעות יהודיות חומריות כנגד גרמניה, **אודותנו**, כניסה: 1 ביולי 2021.

של מזון לארגונים העוסקים בחלוקת סלי מזון לנזקקים.¹¹⁹ לפי נתוני המשרד, מדי חודש בשנת 2020 חילקו 27 עמותות הנתמכות על ידי משרד הרווחה, סלי מזון או כרטיסי מזון לכ- 138,000 בתי אב נזקקים,¹²⁰ ולהערכת המשרד, מדובר בכ-550,000 נזקקים.¹²¹ בשנת 2020 היה תקציב התמיכות בפרויקט "סלי מזון חודשיים" כ-9.93 מיליון ש"ח.¹²²

- משרד הרווחה מעביר תמיכה לארגונים המפעילים **מסגרות הזנה לנזקקים**, בכפוף למבחני תמיכה.¹²³ לפי נתוני משרד הרווחה, בשנת 2020 חילקו 13 עמותות 274,500 מנות חמות חודשיות לראשי בתי אב נזקקים,¹²⁴ ולהערכת המשרד מדובר בכ-9,000 נזקקים.¹²⁵ תקציב מסגרות הזנה שהקצה משרד הרווחה בשנת 2020 הוא 1.48 מיליון ש"ח.¹²⁶
- **"קמחא דפסחא"** הוא מיזם לחלוקת סלי מזון לנזקקים לפני חג הפסח באוכלוסייה היהודית או לקראת חג אחר בחברה הלא יהודית, ובמסגרתו הארגונים המחלקים סלי "קמחא דפסחא" יכולים לקבל ממשרד הרווחה תמיכה בכפוף לקריטריונים שנקבעו במבחני התמיכה.¹²⁷ לפי נתוני המשרד, לקראת חג הפסח בשנת 2020 חילקו 125 עמותות כ-1.1 מיליון סלי מזון,¹²⁸ לכ-4 מיליון נזקקים.¹²⁹ לפי נתוני משרד הרווחה, בשנת 2020 הוקצו לפרויקט "קמחא דפסחא" כ-9.87 מיליון ש"ח.¹³⁰
- נוסף על סלי המזון "קמחא דפסחא", עמותות יכולות לקבל תמיכה לחלוקת סלי מזון לקראת **חג נוסף**. מהמשרד נמסר כי במסגרת תמיכות "חג נוסף" בשנת 2020 חילקו 125 עמותות

¹¹⁹ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, [תמיכה בארגונים העוסקים בחלוקה ובפעולות הכנה לחלוקה של סלי מזון לנזקקים – 2020](#), עדכון: 21 באוקטובר 2020.

¹²⁰ יוכי אילוז, מנהלת מחלקת העיזבונות, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 27 במאי 2021.
¹²¹ על פי הערכת משרד הרווחה, כפי שהוצגה בדוח חופש המידע. משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, [דוח חופש המידע לשנת 2020](#), 4 ביולי 2021.

¹²² יוכי אילוז, מנהלת מחלקת העיזבונות, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 27 במאי 2021.
¹²³ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, [תמיכה בארגונים המפעילים מסגרות הזנה לנזקקים: בקשות תמיכה עבור מוסדות ציבור לשנת התקציב 2020](#), 17 במרץ 2020, עודכן: 5 במאי 2020.

¹²⁴ יוכי אילוז, מנהלת מחלקת העיזבונות, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 27 במאי 2021.
¹²⁵ על פי הערכת משרד הרווחה, כפי שהוצגה בדוח חופש המידע. משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, [דוח חופש המידע לשנת 2020](#), 4 ביולי 2021.

¹²⁶ יוכי אילוז, מנהלת מחלקת העיזבונות, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 27 במאי 2021.
¹²⁷ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, [תמיכה בארגונים המחלקים סלי קמחא דפסחא לנזקקים או המסייעים בחלוקת מזון לנזקקים בחג אחר – 2021](#), כניסה: 11 באפריל 2021.

¹²⁸ יוכי אילוז, מנהלת מחלקת העיזבונות, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 27 במאי 2021.
¹²⁹ על פי הערכת משרד הרווחה, כפי שהוצגה בדוח חופש המידע. משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, [דוח חופש המידע לשנת 2020](#), 4 ביולי 2021.

¹³⁰ יוכי אילוז, מנהלת מחלקת העיזבונות, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 27 במאי 2021.

סיוע לכ-938,000¹³¹ משקי בית,¹³² שבהם, להערכת המשרד, כ-3.5 מיליון נזקקים.¹³³ לשם כך הוקצה תקציב של 9 מיליון ש"ח.¹³⁴

- בכפוף למבחני תמיכה, משרד הרווחה מעניק תמיכות לעמותות המחלקות מזון לנזקקים ניצולי שואה במסגרת הפרויקטים **קמחא דפסחא ומסגרות ההזנה לניצולי השואה. התקציב לתמיכות בפרויקטים אלה מגיע מוועידת התביעות בארצות הברית (Claims Conference)**, ועמד בשנת 2020 על כ-7 מיליון ש"ח.¹³⁵ לפי דוח חופש המידע של משרד הרווחה, מ-7 מיליון ש"ח אלה, כ-1.5 מיליון ש"ח אושרו לתמיכות לחלוקת סלי "קמחא דפסחא" לכ-14,000 ניצולי שואה נזקקים, וכ-5.5 מיליון ש"ח – לחלוקת מנות חמות יומיות לכ-3,700 ניצולי שואה נזקקים.¹³⁶
- משרד הרווחה תומך ב"עמותות גג" – ארגונים אשר מסייעים לעמותות קצה בתרומת מזון וכן מחלקים מזון בעצמם.¹³⁷ לפי נתוני המשרד, בשנת 2020 הוקצו 9 מיליון ש"ח לתמיכה בארגוני גג.¹³⁸

לפי משרד הרווחה, כל מבחן תמיכה בתחום המזון מפורסם בעיתונות העברית ובעיתונות הערבית.¹³⁹ עם זאת, **מהמשרד נמסר כי במגזר הלא יהודי יש מספר קטן של עמותות.** מהנתונים על התמיכה בעמותות המזון בחברה הערבית שנמסרו מהמשרד עולה כי חמש עמותות לא עמדו במבחן התמיכה לחלוקת סלי מזון במסגרת "קמחא דפסחא" לשנת 2020, ולשתי עמותות אושרה תמיכה בהיקף כולל של כ-7,500 ש"ח (בשנה זו היקף התמיכה הכולל בתוכנית היה כ-10 מיליון ש"ח). אשר לתמיכה בארגונים המחלקים סלי "חג נוסף" בחברה הערבית, מנתוני המשרד עולה כי ארבע עמותות לא עמדו במבחן התמיכה לשנת 2020, ולשלוש עמותות אושרה תמיכה בהיקף הכולל של כ-11,000 ש"ח (בשנה זו היקף התמיכה הכולל

בחברה הערבית יש מספר קטן של עמותות הנתמכות על ידי משרד הרווחה. לדברי נציגי עמותות שענין שוחחנו, עמותות רבות אינן מגישות בקשות לתמיכה בשל קשיים בהתמודדות עם התהליך האדמיניסטרטיבי

¹³¹ נציין כי יש פער של כ-3,000 סלים בין מספר סלי "חג נוסף" שנמסר על ידי המשרד במענה למרכז המחקר והמידע של הכנסת (937,630) לבין מספר הסלים שפורסם בדוח חופש המידע לשנת 2020 (934,593). ראו: יוכי אילוז, מנהלת מחלקת העיזבונות, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 27 במאי 2021; משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, [דוח חופש המידע לשנת 2020](#), 4 ביולי 2021.

¹³² יוכי אילוז, מנהלת מחלקת העיזבונות, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 27 במאי 2021.

¹³³ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, [דוח חופש המידע לשנת 2020](#), 4 ביולי 2021.

¹³⁴ יוכי אילוז, מנהלת מחלקת העיזבונות, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 27 במאי 2021.

¹³⁵ יוכי אילוז, מנהלת מחלקת העיזבונות, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 15 במרץ 2021, הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-4 באפריל 2021; משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, תמיכות בטיפול מחלקת העיזבונות, כניסה: 20 באפריל 2021.

¹³⁶ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, [דוח חופש המידע לשנת 2020](#), 4 ביולי 2021.

¹³⁷ יוכי אילוז, מנהלת מחלקת העיזבונות, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתבים, 27 בדצמבר 2020 ו-15 במרץ 2021, הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-4 באפריל 2021; משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, [תמיכה בארגונים העוסקים בחלוקה ובפעולות הכנה לחלוקה של סלי מזון לנזקקים – 2020](#), 21 באוקטובר 2020.

¹³⁸ יוכי אילוז, מנהלת מחלקת העיזבונות, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 15 במרץ 2021, הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-4 באפריל 2021.

¹³⁹ שם.

בתוכנית היה כתשעה מיליון ש"ח).¹⁴⁰ לפי ארגון "לתת", ישנן עמותות מזון בחברה הערבית, אך מעטות מהן נתמכות על ידי המדינה. לדברי הארגון, "מרביתן אינן מגישות באופן ישיר בקשות של תמיכות מהמדינה, ועיקר הקושי שלהן הוא סביב התהליך האדמיניסטרטיבי המשמעותי שיש לעשות בנושא".¹⁴¹

כאמור, מנתוני משרד הרווחה עולה כי **סך התמיכות שהעבירה מחלקת העיזבונות לתמיכות בפרויקטים קמחא דפסחא, חג נוסף, סלי מזון חודשיים, ארגוני גג, מסגרות הזנה, קמחא דפסחא ומסגרות הזנה לניצולי שואה בשנת 2020 היה כ-46.3 מיליון ש"ח. לדברי משרד הרווחה, "תמיכת המדינה מהווה רק נתח קטן מהסיוע הכולל של העמותות".¹⁴² לדוגמה, בשנת 2020 המשרד העביר תמיכה של כעשרה מיליון ש"ח עבור 1.1 מיליון סלי "קמחא דפסחא", כלומר **השתתפות המשרד בכל סל "קמחא דפסחא" הייתה כתשעה ש"ח בממוצע.**¹⁴³ שלוש עמותות ששוחחנו עמן ציינו כי התקציב שהמדינה מקצה לסיוע בתחום הביטחון התזונתי הוא קטן מאוד, במיוחד ביחס לתקציב שארגוני החברה האזרחית מקצים לנושא זה.¹⁴⁴ נציין כי משרד הרווחה סבור כי יש להמשיך את מתן התמיכות בעמותות מזון על ידי תגבור התקציבים הייעודיים הניתנים במסגרת מבחני התמיכה.¹⁴⁵**

בדוח מבקר המדינה משנת 2014 הועלה ספק בנוגע לתרומת מערך התמיכות הממשלתיות לקידום הביטחון התזונתי באזורים ובאוכלוסיות שבהם קיימת בעיית ביטחון תזונתי קשה, ובפרט בחברה הערבית. כמו כן צוין בדוח כי רוב רובם של הכלים העומדים לרשות הרשויות המקומיות בתחום זה מקורם במגזר השלישי.¹⁴⁶ לאור האמור, **עולה השאלה אם המשך הישענות על עמותות המזון מבטיח מענה יעיל והולם לצרכים בתחום הביטחון התזונתי בקרב כלל האוכלוסייה ובכלל האזורים?**

4.1.3 תוכניות נוספות שהשירות בהן כולל מזון

בתשובתנו על שאלתנו על תוכניות הביטחון התזונתי ציין המשרד תוכניות שאינן תוכניות ייעודיות לביטחון תזונתי אך במסגרתן ניתנות ארוחות או ממומנות הוצאות מזון. כאמור, **אזרחים ותיקים בני 65 ומעלה אינם זכאים לסיוע במסגרת המיזם הלאומי לביטחון תזונתי,**

¹⁴⁰ שם.

¹⁴¹ נעמה ירדני, מנהלת מחקר, קשרי ממשל וסיוע ישיר, ארגון לתת – סיוע הומניטרי ישראלי, שיחת טלפון, 5 ביולי 2021.

¹⁴² בנימין צדוק, יועץ מנכ"ל, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, שיחת טלפון, 10 במאי 2021.

¹⁴³ במבחנים למתן תמיכות למוסדות ציבור המחלקים סלי קמחא דפסחא נקבע כי סכום הסל יהיה 150 ש"ח לפחות. ראו: משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, תמיכה בארגונים המחלקים סלי קמחא דפסחא לנזקקים או המסייעים בחלוקת מזון לנזקקים בחג אחר – 2021, כניסה: 11 באפריל 2021.

¹⁴⁴ נעמה ירדני, מנהלת מחקר, קשרי ממשל וסיוע ישיר, ארגון לתת – סיוע הומניטרי ישראלי, שיחת טלפון, 5 ביולי 2021; אלי כהן, יו"ר ארגון פתחון לב, שיחת טלפון, 7 ביולי 2021; גדעון כרוך, מנכ"ל לקט ישראל, שיחת טלפון, 7 ביולי 2021.

¹⁴⁵ יוכי אילוז, מנהלת מחלקת העיזבונות, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 15 במרץ 2021, הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-4 באפריל 2021;

¹⁴⁶ מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד, [פעולות הממשלה לקידום הביטחון התזונתי](#), אפריל 2014, עמ' 13.

בשנת 2020 השתתפות המשרד בכל סל "קמחא דפסחא" הייתה כתשעה ש"ח בממוצע

משרד הרווחה מפעיל תוכניות שאינן תוכניות ייעודיות לביטחון תזונתי, אך השירות בהן כולל מזון

ולדברי המשרד הם מקבלים מענה במסגרת הפרויקטים לחלוקת סלי מזון או במסגרת תוכניות אחרות שהמשרד מפעיל עבורם. כך גם ילדים המושמים במסגרות שמפעיל המשרד. להלן נציג בקצרה תוכניות שאינן ייעודיות לביטחון תזונתי אך כוללות סיוע במזון:

- **תמיכה למימון הוצאות הנובעות מהחזקת תלמידים הלומדים בפנימייה**, ובהן רכישת מוצרי מזון, תשתיות ותפעול. מהמשרד נמסר כי שימוש בכספי התמיכה ייעשה לצורך מימון הוצאות החזקת התלמיד בלבד, אולם המשרד לא קובע את אופן חלוקת הכספים.¹⁴⁷ **אין בידינו נתונים על היקף התקציב שיועד למימון רכישת מוצרי מזון עבור התלמידים הנזקקים בפנימיות.**

- מתן ארוחה חמה, במהלך השבוע, שלא במסגרת תוכנית הביטחון התזונתי, **לכ-34,000 ילדים בכלל הגילים השווים במסגרות המופעלות על ידי המשרד** – מעונות יום, מעונות רב-תכליתיים ומשפחתונים, מסגרות לתמיכה ביתית ומועדוניות ביתיות, פנימיות יום ומרכזים לחיזוק כוחות משפחתיים.¹⁴⁸

- **הפעלת מועדוני מופ"ת**, שהוקמו למען אזרחים ותיקים הזקוקים לביטחון תזונתי מסיבות שונות. המועדונים פועלים שלושה ימים בשבוע, וסל השירותים הניתנים במסגרת מועדוני מופ"ת כולל הסעות, פעילויות חברתיות ושתי ארוחות ביום בכל אחד מימי הפעילות.¹⁴⁹ ברחבי הארץ פועלים 350 מועדונים: 280 מועדונים לאוכלוסייה הכללית (כולל 100 מועדונים בחברה הערבית) ו-70 מועדונים המיועדים לניצולי השואה.¹⁵⁰ התקציב שיועד לכלל מועדוני מופ"ת הוא כ-70 מיליון ש"ח.¹⁵¹ **אין בידינו נתונים על היקף התקציב שהוקדש לנושא ההזנה.**

- **הפעלת תוכנית "מגן זהב"** לסיוע לאזרחים ותיקים בתקופת משבר הקורונה בעקבות צרכים הנובעים משהייה ממושכת בבית. הסיוע כולל משלוחי מזון ומצרכים בסיסיים, טיפולי שיניים וסיוע בצרכים רפואיים אחרים, דיוור, מוצרי חשמל בסיסיים, ריהוט בסיסי, ביגוד והנעלה, צרכים עבור הפגת בדידות. הסיוע המרבי הניתן למשק בית הוא 4,000 ש"ח,

¹⁴⁷ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, **תמיכה לסיוע באחזקה שוטפת של תלמידים נזקקים בפנימיות – בקשות תמיכה עבור מוסדות ציבור לשנת התקציב 2020**, עדכון: 14 במאי 2020; יוכי אילוז, מנהלת מחלקת העיזבונות, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 15 במרץ 2021, הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-4 באפריל 2021.

¹⁴⁸ יוכי אילוז, מנהלת מחלקת העיזבונות, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 15 במרץ 2021, הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-4 באפריל 2021; להרחבה ראו: מריה רבינוביץ', אתי ווייסבלאי, **ביטחון תזונתי בקרב ילדים בישראל: פעילות ממשלתית בשגרה ובמהלך מגפת הקורונה**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 30 ביוני 2021, עמ' 30.

¹⁴⁹ יוכי אילוז, מנהלת מחלקת העיזבונות, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 15 במרץ 2021, הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-4 באפריל 2021.

¹⁵⁰ עירית בזוז, מנהלת תחום חברה ופנאי, אגף בכיר אזרחים ותיקים, מכתב, הועבר באמצעות דן כהן, קשרי כנסת וממשל, אגף בכיר קשרי חוץ ודבורות, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, 01 ביוני 2021.

¹⁵¹ יוכי אילוז, מנהלת מחלקת העיזבונות, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 15 במרץ 2021, הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-4 באפריל 2021.

ולאזרח ותיק החי בגפו – 3,000 ש"ח.¹⁵² ממשד הרווחה נמסר כי לסל הוקצו 20 מיליון ש"ח.¹⁵³ ממיפוי הצרכים שנעשה על ידי משרד הרווחה בשיתוף עם פיקוד העורף בקרב כ-56,200 אזרחים ותיקים עולה כי כ-12% ביקשו לקבל סיוע במזון.¹⁵⁴ עם זאת, **לא ידוע לנו מהו מספר האזרחים הוותיקים שקיבלו סיוע במזון בפועל ובאיזה היקף.**

• **הפעלת המיזם המשותף עם הקרן לידידות,** אשר נועד לסיוע בתקופת הקורונה לנזקקים שאינם אזרחים ותיקים המוכרים למחלקות לשירותים חברתיים אשר מצוקתם החמירה בתקופת משבר הקורונה. באמצעות המיזם ניתן לקבל מזון וצרכים בסיסיים, צרכים רפואיים, דיור, מוצרי חשמל, ריהוט בסיסי, ביגוד והנעלה וצרכים אחרים על פי שיקול מנהל המחלקה לשירותים חברתיים. הסיוע המרבי שאפשר לקבל במסגרת המיזם הוא 4,000 ש"ח למשפחה ו-2,000 ש"ח ליחיד.¹⁵⁵ התקציב הכולל של המיזם הוא 20 מיליון ש"ח, ומהם 15 מיליון ש"ח הגיעו ממקורות המשרד (75%), ו-5 מיליון ש"ח הוקצו על ידי הקרן לידידות (25%).¹⁵⁶ ממשד הרווחה נמסר כי המיזם החל ביוני 2020 ונמשך עד סוף אפריל 2021, והיו בו שלוש פעימות: פעימה א' (9 ביוני 2020 – 31 בדצמבר 2020) נועדה לבגירים שאינם אזרחים ותיקים המתקשים לכלכל את עצמם או את משפחתם; פעימה ב' (15 בספטמבר 2020 – 31 בדצמבר 2020) נועדה לבגירים שאינם אזרחים ותיקים המתקשים לכלכל את עצמם או את משפחתם, בדגש על משפחות שבראשן עומד הורה עצמאי; פעימה ג' (1 בינואר 2021 – 30 באפריל 2021) נועדה לבגירים שאינם אזרחים ותיקים המתקשים לכלכל את עצמם או משפחתם.¹⁵⁷ **נציין כי לא ידוע לנו מהו מספר הנזקקים שקיבלו סיוע במזון במסגרת המיזם ומהו היקף הסיוע במזון שניתן.**

• חלוקת כרטיסי מזון כחלק מהסיוע בהתמודדות עם משבר הקורונה. בשנת 2020 חולקו לקראת חג הפסח 30,000 כרטיסי מזון בגובה של 300 ש"ח למשפחה, ולשם כך העמידה קרן העיזבונות תקציב חירום של 8 מיליון ש"ח.¹⁵⁸

מסקירת הפעילות של משרד הרווחה בתחום הביטחון התזונתי עולה כי הוא מסייע בשתי דרכים עיקריות:

¹⁵² שם.

¹⁵³ נציין כי מהנתונים שנמסרו מהמשרד ב-22 באפריל עולה כי לתוכנית "מגן זהב" הוקצו 18.75 מיליון ש"ח. ראו: שם; דן כהן, קשרי כנסת וממשל, אגף בכיר קשרי חוץ ודוברות, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, 22 באפריל 2021.

¹⁵⁴ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, [משרד העבודה והרווחה יוביל תוכנית לאומית להגנה וסיוע לאזרחים ותיקים](#), הודעת דוברות, פרסום: 16 באוגוסט 2020, עדכון: 12 באפריל 2021.

¹⁵⁵ יוכי אילוז, מנהלת מחלקת העיזבונות, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, 27 בדצמבר 2020; דן כהן, קשרי כנסת וממשל, אגף בכיר קשרי חוץ ודוברות, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, 22 באפריל 2021.

¹⁵⁶ דן כהן, קשרי כנסת וממשל, אגף בכיר קשרי חוץ ודוברות, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, 22 באפריל 2021.

¹⁵⁷ שם.

¹⁵⁸ יוכי אילוז, מנהלת מחלקת העיזבונות, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 15 במרץ 2021, הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-4 באפריל 2021 וגם מכתב, 5 ביולי 2021.

האחת, הפעלת המיזם הלאומי לביטחון תזונתי, הפיילוט שהוארך עד סוף ספטמבר 2021, ובמסגרתו מקבלות 10,830 משפחות ב-46 יישובים ברחבי הארץ סיוע חודשי בסך 500 שקלים, באמצעות כרטיס נטען לרכישת מזון וסל מזון. תקציב המשרד המוקצה למיזם הלאומי לביטחון תזונתי אינו מעוגן כיום בבסיס התקציב והוא עומד על כ-21 מיליון ש"ח – לעומת כ-44 מיליון ש"ח שמשקיע במיזם ארגון "אשל-ירושלים".

האחרת, תמיכות בארגונים לחלוקת מזון העומדים במבחני התמיכה, שבמסגרתן חולקו בשנת 2020 סלי מזון חודשיים ל-138,000 בתי אב שבהם כחצי מיליון נזקקים, וכן המנות/סלים שחולקו במסגרת פרויקטים אחרים הנתמכים על ידי המשרד, שמספרם נע בין 274,500 מנות שחולקו לכ-9,000 איש בפרויקט מסגרות הזנה לנזקקים ועד 1.1 מיליון סלי מזון שחולקו לכארבעה מיליון נזקקים בפרויקט קמחא דפסחא.¹⁵⁹ המשרד העביר לארגוני המגזר השלישי בשנת 2020 תמיכות בהיקף של 46 מיליון ש"ח (מהם כ-7 מיליון ש"ח המיועדים לתמיכות בפרויקטים ייעודיים לניצולי שואה מגיעים מוועידת התביעות (Claims Conference)), ואלה מהווים, לדבריו, "נתח קטן", מפעילות העמותות בתחום. לפי הערכת המשרד, המבוססת על דיווחי העמותות שאושרו להן תמיכות, סך ההשקעה של עמותות אלה בפרויקטים קמחא דפסחא, חג נוסף, סלי מזון, מסגרות ההזנה ועמותות גג, הוא כ-773 מיליון ש"ח¹⁶⁰ – לעומת ההשקעה של המשרד בפרויקטים אלה, שהסתכמה כאמור בכ-39 מיליון ש"ח (לא כולל 7 מיליון ש"ח מוועידת התביעות (Claims Conference) לפרויקטים ייעודיים לניצולי השואה).

4.2 משרד החינוך

משרד החינוך מגדיר ביטחון תזונתי כ"מצב שבו משק בית או פרט מקבל גישה ישירה ויום-יומית למזון בכמות ובאיכות העונה על צרכיו הבסיסיים".¹⁶¹

לפי המשרד, תפקידיו בתחום הביטחון התזונתי הם אספקת ארוחת צהריים חמה לילדים זכאים וכן העלאת המודעות לחינוך התזונתי ולקידום בריאות הילד בקרב התלמידים, צוותי ההוראה וההורים באמצעות פעילויות הנערכות במסגרות החינוכיות ומחוצה להן.¹⁶² נציין כי **המשרד לא התייחס בתשובתו לתפקידו של שר החינוך כשר המייעץ לשר הרווחה בנושאי גיבוש המדיניות הכוללת בתחום הביטחון התזונתי, כפי שנקבע בחוק המועצה לביטחון תזונתי.**

לפי משרד החינוך,
ביטחון תזונתי הוא "מצב
שבו משק בית או פרט
מקבל גישה ישירה ויום-
יומית למזון בכמות
ובאיכות העונה על צרכיו
הבסיסיים"

¹⁵⁹ לפי הערכת משרד הרווחה לגבי מספר הנזקקים שקיבלו סיוע בפרויקטים קמחא דפסחא, חג נוסף, סלי מזון, מסגרות הזנה לנזקקים, פרויקט הזנה לניצולי שואה נזקקים וקמחא דפסחא לניצולי שואה נזקקים. ראו: משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, [דוח חופש המידע לשנת 2020](#), פורסם 4 ביולי 2021.

¹⁶⁰ רותם דרייפוס, מרכזת בכירה – תקצוב עיזבונות, מחלקת עיזבונות, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 25 ביולי 2021.

¹⁶¹ חיים הלפרין, ממונה תוכניות משלימות, משרד החינוך, מכתב, 18 במרץ 2021, הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-14 באפריל 2021.

¹⁶² שם.

משרד החינוך מפעיל את תוכנית ההזנה לאומית, שבמסגרתה מוגשת ארוחה חמה לילדים המשתתפים ביום חינוך ארוך, בתוכנית "ניצנים" ובתוכנית מיל"ת

על שאלתנו בדבר תוכניות משרד החינוך בתחום הביטחון התזונתי התייחס המשרד לתוכנית ההזנה הלאומית, שמטרתה, על פי התשובה שנמסרה, קידום בריאות ילדי ישראל, ובכלל זה מניעת השמנה, וקידום ביטחון תזונתי. תוכנית ההזנה מיושמת בחינוך הרגיל בקרב ילדים המשתתפים ביום חינוך ארוך, בתוכנית "ניצנים" ובמסגרת יום לימודים תוספתית (להלן: תוכנית מיל"ת), שבמסגרתן בכל יום מוגשת ארוחה הכוללת חלבון איכותי, פחמימות שמשולבים בהן דגנים טבעיים, ירקות מבושלים וטריים, פירות טריים, לחם מחיטה מלאה וקטניות פעמיים-שלוש בשבוע.¹⁶³ מהמשרד נמסר כי במסגרת תוכנית ההזנה ניתן לתלמידים מזון העונה על צוריהם הבסיסיים, ומשרד החינוך והרשויות המקומיות אחראים לאספקת מזון בריא, טרי ואיכותי לתלמידים, בהתאם להמלצות משרד הבריאות.¹⁶⁴

היחידה לתוכניות משלימות למידה במנהל הפדגוגי במשרד החינוך מופקדת על התוכנית שבמסגרתן ניתנת הזנה

תוכניות אלה הן באחריות היחידה לתוכניות משלימות למידה במנהל הפדגוגי במשרד החינוך, המופקדת על התוכניות המאריכות את משך יום הלימודים. היחידה אחראית גם לניהול הפדגוגי של מערכת הצהרונים הארצית והפיקוח עליה.¹⁶⁵

להלן נציג בקצרה את תוכנית יום חינוך ארוך, תוכנית "ניצנים" ומסגרת יום לימודים תוספתית, לרבות תנאי הזכאות לקבלת ארוחה יומית, מספר הילדים המקבלים ארוחה זו בפועל והתקציב שהוקצה להזנה. להרחבה בנושא זה ראו מסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא [היעדר ביטחון תזונתי בקרב ילדים בישראל: מענה ממשלתי בשגרה ובמהלך מגפת הקורונה](#).¹⁶⁶ נדגיש שבפירוט שיוצג להלן נכללות תוכניות במסגרת החינוך הרגיל בלבד, קרי ללא החינוך המיוחד.

א. יום חינוך ארוך

על פי חוק ארוחה יומית לתלמיד, התשס"ה-2005, תלמידי גן חובה ובתי ספר יסודיים שמופעל בהם יום חינוך ארוך¹⁶⁷ זכאים לארוחה חמה ביום.¹⁶⁸ מספר שעות הלימוד השבועי במוסדות שבהם מופעל יום חינוך ארוך הוא לכל הפחות 37, בארבעה ימי לימודים בשבוע משך של יום

¹⁶³ שם; משרד החינוך, פורטל הורים, [ארוחת צהריים בריאה](#), כניסה: 1 ביולי 2021.

¹⁶⁴ חיים הלפרין, ממונה תוכניות משלימות, משרד החינוך, מכתב, 18 במרץ 2021, הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-14 באפריל 2021.

¹⁶⁵ משרד החינוך, [היחידה לתוכניות משלימות למידה](#), עדכון: 2 בינואר 2020.

¹⁶⁶ מריה רבינוביץ', אתי ווייסבלאי, [ביטחון תזונתי בקרב ילדים בישראל: פעילות ממשלתית בשגרה ובמהלך מגפת הקורונה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 30 ביוני 2021.

¹⁶⁷ לפי צו יום חינוך ארוך ולימודי העשרה (החלה במוסדות חינוך), תשנ"ח-1998, בשנת הלימודים התשס"ח ואילך חל יום חינוך ארוך בכיתות א' עד ו' במוסדות חינוך ב-106 יישובים שהוגדרו כיישובי עדיפות לאומית א', קו עימות, יישובים שזוהו כבעלי שיעור גבוה של אבטלה, יישובים הנמצאים באשכול הראשון והשני של המדד החברתי כלכלי או בשכונות ביישובים מסוימים שהוגדרו כשכונות שיקום או רווחה חינוכית. ראו: [צו יום חינוך ארוך ולימודי העשרה \(החלה במוסדות חינוך\)](#), תשנ"ח-1998.

לפי צו יום חינוך ארוך ולימודי העשרה (החלה בגני ילדים), יום חינוך ארוך חל בגני ילדים, שלומדים בהם ילדים בני 5 ומעלה ב-92 יישובים שחל בהם צו יום חינוך ארוך (החלה במוסדות חינוך), תשנ"ח-1998, והם באשכולות 1 עד 6 של המדד החברתי כלכלי, לפי פרסומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. ראו: משרד המשפטים, רשומות, [קובץ התקנות 6609](#), עמ' 1096.

¹⁶⁸ חוזר מנכ"ל משרד החינוך, תשע"ד/7(א), [תכנית ההזנה ברשות המקומית](#), 3 במרץ 2014; חיים הלפרין, ממונה תוכניות משלימות, משרד החינוך, מכתב, 18 במרץ 2021, הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-14 באפריל 2021.

הלימודים הוא שבע שעות, והלימודים בימים אלה מסתיימים בין השעה 14:15 לשעה 14:45.¹⁶⁹ לפי החוק, זכאים להזנה מוסדות שמתקיים בהם יום לימודים ארוך לפחות עד השעה 14:30.¹⁷⁰ התוכנית ממומנת על ידי משרד החינוך והרשויות המקומיות במשותף, והרשויות המקומיות רשאיות לגבות לשם כך דמי השתתפות מההורים.¹⁷¹ שיעור השתתפות הרשויות המקומיות במימון ההזנה הוא 10%-70%, בהתאם לדירוג החברתי-הכלכלי של הרשות: רשות באשכול הנמוך ביותר תממן 10% מתקציב ההזנה, ורשות באשכול חמש תממן 40%.¹⁷² תוכנית ההזנה מופעלת על ידי הספקים של משרד החינוך, ולדברי המשרד, יש לו שליטה ובקרה מלאות על תפריט הארוחות ואיכות המזון.¹⁷³ לעומת זאת, מרכז השלטון מקומי מסר כי המרכז הקיים של משרד החינוך לבחירת ספקי ההזנה אינו משביע רצון, מכיוון שהתפריט אינו מותאם תרבותית לאוכלוסיות שונות, וכתוצאה מכך, לדברי מרכז השלטון מקומי, יש תלמידים שאינם אוכלים את האוכל שמוצע להם.¹⁷⁴

לדברי משרד החינוך, בשנת הלימודים תש"ף (2019/20) היו זכאים ליום חינוך ארוך כ- 304,000 תלמידים,¹⁷⁵ ומהם קיבלו ארוחה במסגרת התוכנית כ-191,000 תלמידים (כ-63%),¹⁷⁶ כלומר פחות משני-שלישים מהתלמידים הזכאים לארוחה יומית קיבלו אותה בפועל. לפי המשרד, לפער בין מספר הזכאים למספר מקבלי ההזנה בפועל שתי סיבות: האחת, חלק מהורי התלמידים הזכאים אינם מעוניינים בהזנה; במקרה כזה ההורים נדרשים לאשר את אי-הצטרפותו של הילד לתוכנית. הסיבה האחרת קשורה להשתתפות הרשויות המקומיות במימון ההזנה במוסדות שבהם מופעל יום חינוך ארוך.¹⁷⁷ אספקת ההזנה מותנית בהסכמתה של הרשות המקומית להשתתף במימון ההזנה, ואם רשות אינה נותנת למשרד החינוך את הסכמתה – לעניין הרשות כולה או לעניין מוסדות ספציפיים – הילדים באותה רשות או מוסד

בשנת הלימודים תש"ף
191,000 תלמידים קיבלו
הזנה במסגרת יום חינוך
ארוך, שהם כ-63%
מכלל הזכאים

¹⁶⁹ אתי וייסבלאי, [חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז-1997 דחיית השלמת היישום](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 13 בפברואר 2018, עמ' 7.

¹⁷⁰ היחידה לתוכניות משלימות למידה, המינהל הפדגוגי, משרד החינוך, יישום חוק "ארוחה יומית לתלמיד" בשנה"ל תשפ"ב בתי ספר וגנים הפועלים בצו יוח"א, מכתב ממוען לראשי הרשויות המקומיות, 6 ביוני 2021, הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת על ידי חיים הלפרין, ממונה תוכניות משלימות, משרד החינוך בתאריך 26 ביולי 2021.

¹⁷¹ חוזר מנכ"ל משרד החינוך, תשע"ד/7(א), [תכנית ההזנה ברשות המקומית](#), 3 במרץ 2014.

¹⁷² חיים הלפרין, ממונה תוכניות משלימות, משרד החינוך, שיחת טלפון, 26 ביולי 2021; היחידה לתוכניות משלימות למידה, המינהל הפדגוגי, משרד החינוך, יישום חוק "ארוחה יומית לתלמיד" בשנה"ל תשפ"ב בתי ספר וגנים הפועלים בצו יוח"א, מכתב ממוען לראשי הרשויות המקומיות, 6 ביוני 2021, הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת על ידי חיים הלפרין, ממונה תוכניות משלימות, משרד החינוך בתאריך 26 ביולי 2021.

¹⁷³ חיים הלפרין, ממונה תוכניות משלימות, משרד החינוך, שיחת טלפון, 26 ביולי 2021.

¹⁷⁴ מיכל מנסק, סמנכ"ל חינוך, רווחה וחברה, מרכז השלטון המקומי, שיחת טלפון, 13 ביולי 2021.

¹⁷⁵ חיים הלפרין, ממונה תוכניות משלימות, משרד החינוך, מסרון, 1 באוגוסט 2021.

¹⁷⁶ לפי הנתונים על מספר הילדים ביוח"א, לפי תוכנית הביצוע בשנת הלימודים תש"ף (2019/20). חיים הלפרין, ממונה תוכניות משלימות, משרד החינוך, מכתב, 18 במרץ 2021, הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-14 באפריל 2021.

¹⁷⁷ חיים הלפרין, ממונה תוכניות משלימות, משרד החינוך, שיחת טלפון, 6 ביולי 2021.

מסוים אינם מקבלים הזנה. לפי משרד החינוך, יש כעשר רשויות כאלה.¹⁷⁸ בתשובה על שאלתנו כיצד משרד החינוך פועל כדי להגדיל את מספר הילדים המשתתפים בפועל במפעל ההזנה, נמסר כי המשרד פועל בשני מישורים: הראשון, הקטנת השתתפותן של רשויות מקומיות במעמד כלכלי-חברתי נמוך; השני, הכשרת צוותי חינוך להטמעת הארוחה כסביבה חינוכית, חברתית ובריאותית.¹⁷⁹

בשנת הלימודים תש"ף
עמד תקציב מפעל
ההזנה על 305 מיליון
ש"ח; 228.5 מיליון
ממנו (כ-75% מסך
התקציב של מפעל
ההזנה) מקורם במשרד
החינוך

בשנת הלימודים תש"ף (2019/20) עמד תקציב מפעל ההזנה על 305 מיליון ש"ח, מתוכו 228.5 מיליון (כ-75% מסך התקציב של מפעל ההזנה) מקורו במשרד החינוך, והיתר - בתקציב הרשויות המקומיות ובתשלומי ההורים.¹⁸⁰

בדוחות מבקר המדינה משנת 2008 ומשנת 2014 נכתב כי משרד החינוך לא קיים מחקר הערכה מקיף על מפעל ההזנה, למרות המלצת ועדה מקצועית משנת 2005.¹⁸¹ על שאלתנו אם המחקר בוצע, השיב המשרד כי תוכנן מחקר משותף עם משרד הבריאות והועבר תקציב ייעודי למחקר זה אולם בעוד משרד החינוך ביצע את חלקו במחקר, משרד הבריאות טרם עשה זאת.¹⁸² שאלנו את משרד הבריאות אם חלקו במחקר בוצע, אולם למרות פניות חוזרות ונשנות המשרד לא השיב על שאלתנו.

ב. תוכנית "ניצנים" - מסגרת לימודית לשעות אחר הצהריים

תוכנית "ניצנים"
מופעלת לאחר סיום יום
הלימודים בגנים
הנמצאים ברשויות
המדרגות באשכול
חברתי-כלכלי 1-5,
ובכלל בתי הספר
בכיתות א'-ב'

בתוכנית זו מופעלות מסגרות חינוכיות לאחר סיום יום לימודים הן בגנים הנמצאים ברשויות המדרגות באשכול חברתי-כלכלי 1-5, כפי שנקבעו על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, והן בכלל בתי הספר בכיתות א'-ב' בחינוך הרגיל ובחינוך המיוחד.¹⁸³ בתוכנית מוצעות לתלמידים, בין השאר, פעילויות תרבות, למידה והעשרה, סיוע בשיעורי הבית, חוגים במגוון תחומים וארוחה חמה.¹⁸⁴ הפעלת התוכנית נמצאת באחריות הרשויות המקומיות שבחרו להשתתף בתוכנית ועמדו בקריטריונים לתקצובן.¹⁸⁵

¹⁷⁸ שם; חיים הלפרין, ממונה תוכניות משלימות, משרד החינוך, שיחת טלפון, 26 ביולי 2021; דנה כהן, מרכזת תקציב - תוכנית ניצנים, המינהל הפדגוגי, משרד החינוך, מכתב, 27 ביולי 2021.

¹⁷⁹ חיים הלפרין, ממונה תוכניות משלימות, משרד החינוך, מכתב, 18 במרץ 2021, הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-14 באפריל 2021.

¹⁸⁰ לפי הנתונים על תקציב הביצוע של מפעל ההזנה לפי חוק ארוחה יומית לתלמיד כולל מע"מ, בשנת הלימודים תש"ף (2019/20) עמד סך תקציב מפעל ההזנה, שמורכב מתקציב משרד החינוך, תקציב הרשויות המקומיות ומתשלומי הורים, על כ-305 מיליון ש"ח. ראו: חיים הלפרין, מנהל אגף תכניות משלימות למידה משרד החינוך, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא ביטחון תזונתי, 14 באפריל 2021.

¹⁸¹ מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008, [יישום חוק ארוחה יומית - מפעל ההזנה](#), מרץ, 2009, עמ' 195 וגם דוח ביקורת מיוחד 65, [פעולות הממשלה לקידום הביטחון התזונתי](#), אפריל, 2014, עמ' 34.

¹⁸² חיים הלפרין, ממונה תוכניות משלימות, משרד החינוך, מכתב, 18 במרץ 2021, הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-14 באפריל 2021.

¹⁸³ צהרונים "ניצנים" פועלים רק במסגרות בהן יום הלימודים מסתיים בשעה 14:30. משרד החינוך, פורטל הורים, [צהרונים ניצנים](#), כניסה: 1 ביולי 2021.

¹⁸⁴ משרד החינוך, פורטל הורים, [צהרונים ניצנים](#), כניסה: 1 ביולי 2021.

¹⁸⁵ משרד החינוך, המנהל הפדגוגי, תוכניות משלימות למידה, [קריטריונים לתקצוב רשויות מקומיות בשנת הלימודים תשפ"א עבור](#)

השירות ניתן בדרכים שונות ברשויות שונות: במוסדות חינוך ברשויות המקומיות המדורגות באשכולות 1-3 לפי הדירוג החברתי-הכלכלי, ההזנה במסגרת התוכנית ניתנת על ידי מינהלת ההזנה של משרד החינוך והמשרד מקזז את השתתפות הרשות מעלותה. לעומת זאת, במוסדות ברשויות המדורגות באשכולות 4 ומעלה ניתנת לרשות בחירה בין שתי אפשרויות: קיזוז, בדומה לדרך ההתחשבות עם הרשויות הנמצאות באשכולות 1-3, או העברת השתתפות המשרד בתוכנית (כולל הזנה) לרשות המקומית, כדי שהיא תתקשר עם ספק הזנה לפי בחירתה, בכפוף לאישור ופיקוח משרד החינוך.¹⁸⁶

בשנת הלימודים תש"ף
השתתפו בתוכנית
"ניצנים" 240,000
תלמידים, שהם כ-45%
מהתלמידים הזכאים
להשתתף בתוכנית

לפי נתוני משרד החינוך, בשנת הלימודים תש"ף (2019/20) מספר התלמידים **הזכאים** להשתתף, בתוכנית "ניצנים" היה כ-536,000 תלמידים, וכ-240,000 תלמידים השתתפו בתוכנית **בפועל** (כ-45%).¹⁸⁷ לפי משרד החינוך, לא כל ההורים מעוניינים בתוכנית "ניצנים", ולא כל הרשויות מצטרפות אליה. על פי נתוני המשרד, בשנת תש"ף השתתפו בתוכנית כ-210 רשויות מתוך 256 רשויות.¹⁸⁸ **תקציב משרד החינוך למימון הזנה במסגרת תוכנית "ניצנים" באותה שנה היה 405 מיליון ש"ח.**¹⁸⁹

ג. מסגרת יום לימודים תוספתית (מיל"ת)

מיל"ת היא תוכנית של משרד החינוך שנועדה לקדם הישגים של תלמידי ישראל בדגש על יישובי הפריפריה, אוכלוסיות עולים וקבוצות ייחודיות, על פי קביעת משרד החינוך.¹⁹⁰ כדי להעניק לקבוצת תלמידים נבחרת יחס אישי, העשרה ומענים חברתיים, במשך ארבעה ימים בשבוע מוארך יום הלימודים בשעתיים והתלמידים מקבלים, בין השאר, ארוחת צהריים חמה. התוכנית פועלת בפריסה ארצית ובכלל שכבות הגיל, מגני ילדים ועד תיכונים, למעט במוסדות שפועל בהם יום חינוך ארוך.¹⁹¹ את התוכנית מפעיל ספק חיצוני במסגרת התקשרות במכרז, ומקורות המימון שלה הם תקציב משרד החינוך, הרשויות המקומיות והשתתפות ההורים.¹⁹²

מיל"ת היא תוכנית
שנועדה לקדם הישגים של
תלמידי ישראל,
ובמסגרתה, בין השאר,
התלמידים מקבלים
ארוחת צהריים חמה

[תוכנית ניצנים בתום יום הלימודים לגילאי 3-8 \(גן-כיתה ב'\) בכל הארץ](#), כניסה: 4 ביולי 2021.

¹⁸⁶ חיים הלפרין, ממונה תוכניות משלימות, משרד החינוך, שיחת טלפון, 6 ביולי 2021 וגם שיחת טלפון, 26 ביולי 2021.

¹⁸⁷ חיים הלפרין, ממונה תוכניות משלימות, משרד החינוך, מכתב, 18 במרץ 2021, הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-14 באפריל 2021 וגם שיחת טלפון, 6 ביולי; דנה כהן, מרכזת תקציב – תוכנית ניצנים, המינהל הפדגוגי, משרד החינוך, מכתב, 27 ביולי 2021.

¹⁸⁸ חיים הלפרין, ממונה תוכניות משלימות, משרד החינוך, שיחת טלפון, 6 ביולי 2021; דנה כהן, מרכזת תקציב – תוכנית ניצנים, המינהל הפדגוגי, משרד החינוך, מכתב, 27 ביולי 2021.

¹⁸⁹ מריה רבינוביץ', אתי ווייסבלאי, [ביטחון תזונתי בקרב ילדים בישראל: פעילות ממשלתית בשגרה ובמהלך מגפת הקורונה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 30 ביוני 2021, עמ' 30.

¹⁹⁰ חיים הלפרין, ממונה תוכניות משלימות, משרד החינוך, מכתב, 18 במרץ 2021, הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-14 באפריל 2021; משרד החינוך, [תוכנית מיל"ת – מסגרת יום לימודים תוספתית](#), כניסה: 1 ביולי 2021.

¹⁹¹ משרד החינוך, [תוכנית מיל"ת – מסגרת יום לימודים תוספתית](#), כניסה: 1 ביולי 2021.

¹⁹² שם.

בשנת הלימודים תש"ף
קיבלו ארוחה במיל"ת כ-
23,300 תלמידים,
ותקציב משרד החינוך
להזנה בתוכנית זו היה כ-
16 מיליון ש"ח

לפי נתוני משרד החינוך, בשנת הלימודים תש"ף (2019/20) קיבלו ארוחה חמה במסגרת תוכנית זו כ-23,300 תלמידים ב-47 רשויות מקומיות.¹⁹³ לדברי משרד החינוך, מיל"ת מופעלת רק ברשויות המעוניינות בכך. התקציב שהוקצה על ידי משרד החינוך להזנה בתוכנית זו היה כ-16 מיליון ש"ח, שהם כ-53% מכלל תקציב ההזנה במסגרת תוכנית מיל"ת באותה שנה.¹⁹⁴

מסקירת תוכנית יום חינוך ארוך, תוכנית "ניצנים" ומסגרת יום לימודים תוספתית (מיל"ת) שמפעיל משרד החינוך עולה כי בחינוך הרגיל בשנת הלימודים תש"ף (2019/20) קיבלו ארוחה חמה במסגרת שלוש תוכניות אלה כ-454,000 תלמידים, והתקציב שהעמיד משרד החינוך לצורך כך היה כ-650 מיליון ש"ח.

משרד החינוך מסר למרכז המחקר והמידע של הכנסת כי הוא מזהה אתגר בהסתגלות ילדים, בעיקר משכבות חברתיות-כלכליות נמוכות, לאכילה בריאה. מהמשרד נמסר שיש קשיים שקשורים להזנה בריאה במסגרת הבית ספרית, וכי לצורך התמודדות עם קשיים אלה נדרשות עבודה משולבת חינוכית של הילדים, הצוותים וההורים ויצירתיות בהכנת המזון ובחשיפה אליו תוך שמירה על האוטונומיה של הילדים. בנוסף, משרד החינוך מזהה קושי במימון החלק היחסי של ההורים ברשויות שמצבן החברתי-הכלכלי נמוך, ומציע לשקול מתן מלגות במקרים אלה.¹⁹⁵ מרכז השלטון המקומי הצביע על כך שכיום תוכנית ההזנה של משרד החינוך אינה נותנת מענה לתלמידים במצבי חירום או בכל מצב אחר שבו נסגרת מערכת החינוך, לדוגמה, בעת אירועים ביטחוניים, שבתות ומשבר בריאותי. על כן, לדעת מרכז השלטון המקומי יש לבנות תוכנית ברורה להבטחת ארוחה יומית לילדים במצבי חירום ובמצבים שבהם התלמידים אינם נמצאים במוסדות החינוכיים.¹⁹⁶

לדברי מרכז השלטון
המקומי, כיום תוכנית
ההזנה של משרד החינוך
אינה נותנת מענה
לתלמידים במצבי חירום
או בכל מצב אחר שבו
נסגרת מערכת החינוך

4.3 משרד הפנים

בשנת 2021 הוכנס למערכת הביטחון התזונתי משרד ממשלתי נוסף – משרד הפנים. באפריל 2020 התקבל תיקון לחוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020) (להלן: הוראת השעה לשנת 2020), שאפשר את הגדלת המסגרת התקציבית למימון ההוצאות הדרושות להתמודדות עם משבר הקורונה,¹⁹⁷ וב-16 ביולי תוקן החוק והוקצה במסגרתו סכום של

¹⁹³ חיים הלפרין, ממונה תוכניות משלימות, משרד החינוך, מכתב, 18 במרץ 2021, הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-14 באפריל 2021 וגם שיחת טלפון, 6 ביולי; דנה כהן, מרכזת תקציב – תוכנית ניצנים, המינהל הפדגוגי, משרד החינוך, מכתב, 27 ביולי 2021.
¹⁹⁴ הנתונים על מספר התלמידים לפי דוח ביצוע; הנתונים ביצוע בתוכנית מיל"ת. בשנת הלימודים תש"ף (2019/20) תקציב ההזנה בתוכנית מיל"ת (כולל מע"מ), שמורכב מתקציב משרד החינוך, תקציב הרשויות המקומיות ומתשלומי הורים, היה כ-30 מיליון ש"ח. ראו: חיים הלפרין, ממונה תוכניות משלימות, משרד החינוך, מכתב, הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת באמצעות הילה פאר סיקרון, מנהלת תחום תיאום פעולות מול ועדות הכנסת, לשכת המשנה למנכ"ל, משרד החינוך, ב-21 באפריל 2021.
¹⁹⁵ חיים הלפרין, ממונה תוכניות משלימות, משרד החינוך, מכתב, 18 במרץ 2021, הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-14 באפריל 2021.

¹⁹⁶ מיכל מנסק, סמנכ"ל חינוך, רווחה וחברה, מרכז השלטון המקומי בישראל, שיחת טלפון, 13 ביולי 2021.

¹⁹⁷ משרד המשפטים, רשומות, [ספר החוקים 2791](#), 7 באפריל 2020.

3.05 מיליארד ש"ח למטרות שונות, לרבות סיוע לשם הבטחת ביטחון תזונתי למשפחות מוחלשות.¹⁹⁸ בהתאם לכך, באוגוסט 2020 אישרה הממשלה את עדכון התוכנית המפורטת, ובמסגרתו נקבע כי יוקצה "תקציב בהיקף של 700 מלש"ח לתווי מזון לאוכלוסיות נזקקות, שיחולק בהתאם למתווה שעליו תחליט הממשלה".¹⁹⁹ בתיקון מ-16 ספטמבר 2020 הוטל מתן הסיוע על משרד הפנים ונקבע כי חלוקת תווי המזון תיעשה בהתאם לאמות מידה שוויוניות שייקבעו על ידי שר הפנים; עוד נקבע כי אין חובת פרסום של אמות מידה אלה ברשומות.²⁰⁰

בעקבות זאת, משרד הפנים מפעיל כיום תוכנית לחלוקת כרטיסי מזון נטענים לאוכלוסיות זכאיות. נדגיש כי המשרד מפעיל תוכנית זו בלבד, ואינו מפעיל תוכניות אחרות בתחום הביטחון התזונתי.²⁰¹ במענה על שאלתנו מדוע תוכנית חלוקת תווי מזון נמצאת באחריות משרד הפנים, ציין המשרד כי "התכנית הוטלה ע"י הממשלה והכנסת על משרד הפנים בהתאם לחוק-יסוד: משק המדינה ולהחלטות הממשלה", והוסיף כי בעקבות משבר הקורונה משפחות רבות נקלעו למצוקה כלכלית, עלה צורך לתת להן סיוע מהיר ויעיל, ולכן "הוטל על משרד הפנים לסייע לאותם משקי בית באופן ישיר".²⁰² בדיון ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת ציין נציג משרד הפנים כי "לקחנו [משרד הפנים] נושא שהוא לא נמצא על שולחן העבודה שלנו בדרך כלל, הוא לא טריוויאלי למשרד הפנים, אבל הוא מאוד מאוד מתקשר עם הערכים שאנחנו מכוונים אליהם, של צמצום פערים ועזרה לרשויות מוחלשות".²⁰³ **ניתן לשאול מדוע משרד הפנים נבחר לחלוקת כרטיסי המזון על אף פעילותו של משרד הרווחה בתחום זה, ומהם היתרונות והחסרונות של שיתופו של משרד הפנים במערכ הביטחון התזונתי.**

במסגרת תוכנית זו משרד הפנים מחלק כרטיס נטען לרכישת מזון ומוצרים חיוניים²⁰⁴ באמצעות שתי עמותות שעמן התקשר במכרז – "פתחון לב" ו"אשל ירושלים". בנוסף, לרשויות המקומיות תפקיד מרכזי בבחינת הזכאות לסיוע וביצירת קשר עם הזכאים, לפי הצורך.²⁰⁵

הסיוע בתוכנית ניתן בשלוש פעימות, וסכום הסיוע לכל בית אב הזכאי לו הוא 300 ש"ח לאדם מבוגר ו-225 לילד, ולא מעבר ל-2,400 ש"ח למשפחה, בכל פעימה.²⁰⁶ נציין כי באתר משרד הפנים פורסמו מועדי התחלת החלוקה: הפעימה הראשונה – החל מ-3 במרץ 2021; הפעימה

¹⁹⁸ משרד המשפטים, רשומות, [ספר החוקים 2828](#), 16 ביולי 2020, עמ' 231.

¹⁹⁹ החלטה 326, הממשלה ה-35, [אישור עדכון התוכנית המפורטת בהתאם לחוק יסוד: משק המדינה \(תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020\)](#), 16 באוגוסט 2020.

²⁰⁰ משרד המשפטים, רשומות, [ספר החוקים 2849](#), 8 בספטמבר 2020, עמ' 436.

²⁰¹ יותם שדה, מנהל תחום קשרי ממשל, משרד הפנים, מכתב, 6 במאי 2021, הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-6 ביוני 2021.

²⁰² שם.

²⁰³ הכנסת ה-23, ועדת הפנים והגנת הסביבה, פרוטוקול 90, איכות המזון שיסופק על ידי הרשויות המקומיות באמצעות תלושי מזון (מכרז משרד הפנים), 3 בנובמבר 2020, עמ' 21.

²⁰⁴ משרד הפנים, [סיוע להבטחת ביטחון תזונתי - כרטיס נטען לרכישת מזון ומוצרים חיוניים](#), כניסה: 8 ביוני 2021.

²⁰⁵ יותם שדה, מנהל תחום קשרי ממשל, משרד הפנים, מכתב, 6 במאי 2021, הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-6 ביוני 2021.

²⁰⁶ שם.

לפי משרד הפנים, נושא הביטחון התזונתי אינו נמצא בדרך כלל על שולחן המשרד, והמשרד לא מפעיל תוכניות בתחום זה מעבר לתוכנית החלוקה של כרטיסי מזון לזכאים שהחל להפעיל בתקופת משבר הקורונה

השנייה – החל מ-18 במרץ 2021; הפעימה השלישית – החל מ-11 באפריל 2021.²⁰⁷ התקציב הכולל של התוכנית הוא 700 מיליון ש"ח, ולדברי המשרד, "מדובר בפרויקט סיוע רחב היקף שלא היה כמותו בישראל".²⁰⁸

ביקשנו ממשרד הפנים לקבל את תנאי הזכאות לסיוע, שכן כאמור אין חובה לפרסמם ברשומות. המשרד מסר לנו כי "זכאות לכרטיס המזון נבחנת על פי אמות המידה שקבע שר הפנים בהמשך לסמכות שניתנה לו בחוק היסוד ומפורסמות באתר המשרד",²⁰⁹ אך לא פירט את הקריטריונים לסיוע. לפי המידע שפורסם באתר משרד הפנים יש כמה קריטריונים לזכאות, כפי שמפורט להלן, אך אין בידנו מידע אם קריטריונים אלה מלאים:²¹⁰

- מקבלי הנחה בתשלום ארנונה בגובה של 70% ומעלה לפי מבחן הכנסה;²¹¹
- אזרחים ותיקים המקבלים קצבת הבטחת הכנסה וזכאים ל-100% הנחה בתשלום ארנונה;
- תושבים שאינם מקבלים הנחה בתשלום ארנונה אך זכאים לה לפי מבחני הכנסה אשר יגישו את הבקשה לרשות המקומית ויימצאו זכאים;
- תושבים שאינם רשומים כתושבי רשות מקומית כלשהי אשר יגישו את הבקשה לקביעת זכאות למשרד הפנים ויימצאו זכאים.²¹²

מעין בקריטריונים עולה כי מרכיב מרכזי בהם, לצד מבחן ההכנסה, הוא הנחה בארנונה.

לפי משרד הפנים, מבחן הכנסה, המשמש גם לקביעת שיעור ההנחה בתשלום ארנונה, הוא "מבחן יעיל וקל יחסית לתפעול ובוחן את רמת ההכנסה של המשפחה, אשר כמובן רלוונטית לעניין היכולת של אותו משק בית לרכוש מוצרי מזון".²¹³ עם זאת, בדיון ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת מ-3 בנובמבר 2020 ציינה נציגת המוסד לביטוח לאומי "שאין כל כך מתאם בין מקבלי ההנחות בארנונה לבין האנשים שנזקקים לסיוע כדי לקדם את הביטחון התזונתי שלהם. הן מבחינה כמותית, הן מבחינה בריאותית. אני יודעת שאנשים נכים הרבה פעמים ממשיכים לקבל משכורות מלאות ועדיין זכאים להנחה מארנונה. הם לא זקוקים לזה".²¹⁴ גם

²⁰⁷ משרד הפנים, [למידע בעניין זכאות לקבלת כרטיס נטען לרכישת מזון, יש לפנות ישירות לרשות המקומית בה הנכם מתגוררים](#), פורסם: 31 בדצמבר 2020.

²⁰⁸ יותם שדה, מנהל תחום קשרי ממשל, משרד הפנים, מכתב, 6 במאי 2021, הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-6 ביוני 2021.
²⁰⁹ שם.

²¹⁰ משרד הפנים, [למידע בעניין זכאות לקבלת כרטיס נטען לרכישת מזון, יש לפנות ישירות לרשות המקומית בה הנכם מתגוררים](#), פורסם: 31 בדצמבר 2020.

²¹¹ נציין כי לפי פרוסום [משרד הפנים מודיע: חלוקת כרטיסי מזון לאוכלוסיות זכאיות שנפגעו כלכלית עקב משבר הקורונה יוצאת לדרך](#), מדובר בזכאים להנחה של מעל 70%.

²¹² משרד הפנים, [למידע בעניין זכאות לקבלת כרטיס נטען לרכישת מזון, יש לפנות ישירות לרשות המקומית בה הנכם מתגוררים](#), פורסם: 31 בדצמבר 2020; משרד הפנים, [אמות מידה לחלוקת תווי מזון לפי סעיף 3ב\(2א\)\(2\)\(ח\) לחוק יסוד: משק המדינה](#), כניסה: 9 ביוני 2021.

²¹³ יותם שדה, מנהל תחום קשרי ממשל, משרד הפנים, מכתב, 6 במאי 2021, הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-6 ביוני 2021.
²¹⁴ הכנסת ה-23, ועדת הפנים והגנת הסביבה, פרוטוקול 90, [איכות המזון שיסופק על ידי הרשויות המקומיות באמצעות תלושי מזון \(מכרז משרד הפנים\)](#), 3 בנובמבר 2020, עמ' 34.

מרכז השלטון המקומי קבל על קריטריון זה, ולדבריו הביע את עמדתו שלפיה "קריטריון זכאות לפי מבחני הנחות בארנונה חוטא למטרה".²¹⁵

על מנת ללמוד על מספר הזכאים, על מאפייניהם ועל הפריסה הגיאוגרפית שלהם ביקשנו ממשרד הפנים לקבל נתונים על מספר משקי הבית בתוכנית, מספר התושבים במשקי בית אלה, מספר משקי הבית של אזרחים ותיקים המקבלים השלמת הכנסה וזכאים לפטור מתשלום הארנונה ומספר הילדים עד גיל 18, בפילוח ליישובים. **ב-6 במאי 2021 מסר משרד הפנים למרכז המחקר והמידע של הכנסת** כי יותר ממיליון תושבים זכאים לסיוע במסגרת תוכנית חלוקת כרטיסים נטענים לרכישת מזון ומוצרים חיוניים, שהם כ-330,000 משקי בית.²¹⁶ לדברי המשרד, **עד מועד מסירת התשובה חולקו כרטיסים נטענים למעל 280,000 משקי בית זכאים**,²¹⁷ כלומר, לפי חישובנו, ל-85% מסך בתי האב הזכאים (330,000). עם זאת, מתשובת המשרד לא ניתן ללמוד האם כל 280,000 בתי האב קיבלו את כל שלוש פעימות הסיוע, ולא ברור מתי החלוקה תסתיים.²¹⁸

עם זאת, מנתונים שהציגה שרת הפנים במליאת הכנסת כחודשיים ממועד כתיבת תגובת המשרד, ב-30 ביוני 2021, עולה כי מספר המשפחות שהוענק להן סיוע גבוה יותר, ועומד על כ-330,000. להערכת השרה, כ-12,000 משפחות טרם קיבלו את הסיוע.²¹⁹ כלומר, בהסתמך על נתונים אלה מספר המשפחות הזכאיות לכרטיסי מזון המחולקים על ידי משרד הפנים הוא כ-342,000 ולא כ-330,000, כפי שנמסר לנו בתחילת חודש מאי, וכ-4% טרם קיבלו את הסיוע. נציין כי שתי העמותות המופקדות על תפעול הפרויקט העלו בפנינו את הקושי בהפצת כרטיסי מזון למשפחות זכאיות עקב קבלת רשימות זכאים שאינן עדכניות מהרשויות המקומיות.²²⁰

מתגובת משרד הפנים על שאלתנו בדבר הפער בין הנתונים שנשלחו בתשובה למרכז המחקר והמידע של הכנסת ובין הנתונים שציינה השרה במליאת הכנסת, נמסר כי הפער נובע מהתקדמות בחלוקת הסיוע ובהשלמת פרטים של זכאים לסיוע וכן מהעדכונים שמתקבלים מהרשויות המקומיות. עוד נמסר כי קבלת התמונה המלאה על משקי הבית הזכאים ועל מקבלי הסיוע בפועל תתאפשר רק עם סיום הפרויקט.²²¹

²¹⁵ הילה זהבי, כלכלנית, מרכז השלטון המקומי, מכתב, 28 ביולי 2021.

²¹⁶ יותם שדה, מנהל תחום קשרי ממשל, משרד הפנים, מכתב, 6 במאי 2021, הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-6 ביוני 2021.

²¹⁷ שם.

²¹⁸ שם.

²¹⁹ הכנסת ה-24, דברי הכנסת, [ישיבה 37](#), 30 ביוני 2021, עמ' 46.

²²⁰ מנחם בלוי, יו"ר "אשל-ירושלים", שיחת טלפון, 6 ביולי 2021; אלי כהן, יו"ר אגרון פתחון לב, שיחת טלפון, 7 ביולי 2021.

²²¹ יותם שדה, מנהל תחום קשרי ממשל, משרד הפנים, מכתב, 4 ביולי 2021.

**מספר משקי הבית
הזכאים לסיוע, לפי
הנתונים השונים של
המשרד, נע בין 330,000
ל-342,000**

נציין כי המשרד לא העביר לנו את הנתונים על פי הפילוחים השונים (מחוזות, ילדים ואזרחים ותיקים) שביקשנו, וציין בתגובה: "היות וטרם הסתיים הליך בדיקת הזכאויות והקצאת הכרטיסים, הנתונים המבוקשים הינם נתונים דינמיים, שלא נכון להציגם כעת לאור העובדה שעדיין ישנם שינויים ועדכונים. בתום ההליך, ככל שהדבר יידרש בשנית, יוכל משרד הפנים לספק את הנתונים המבוקשים תוך תשומת לב לחובה לשמור על פרטיותם של הזכאים".²²² נציין כי בתשובתו המשרד לא ציין מהו מועד סיום בחינת הזכאויות.

מסקירת התוכניות שמפעילים שלושת המשרדים שהוצגו לעיל – משרד הרווחה, משרד החינוך ומשרד הפנים – לא ניתן ללמוד על המספר הכולל של האנשים או משקי הבית בישראל המקבלים סיוע בתחום הביטחון התזונתי ממשרדים אלה.

כאמור, **משרד הרווחה** פועל בתחום הביטחון התזונתי באמצעות שני פרויקטים מרכזיים: המיזם הלאומי לביטחון תזונתי, שבמסגרתו ניתן סיוע חודשי ל-10,830 משפחות, ותמיכה בעמותות המחלקות מזון לנזקקים, שחילקו בשנת 2020 סלי מזון חודשיים לכ-138,000 בתי אב, שבהם כחצי מיליון נזקקים; מספר המנות/סלים שחולקו במסגרת פרויקטים אחרים הנתמכים על ידי המשרד נע בין 274,500 מנות שחולקו לכ-9,000 איש בפרויקט מסגרות הזנה לנזקקים ל-1.1 מיליון סלי מזון שחולקו לכארבעה מיליון נזקקים בפרויקט קמחא דפסחא.²²³ בשנת 2020 העמיד המשרד לשני הפרויקטים תקציב של כ-67 מיליון ש"ח: 20.7 מיליון למיזם הלאומי לביטחון תזונתי וכ-46.3 מיליון ש"ח לתמיכות בעמותות, מהם כ-7 מיליון ש"ח מקורם בוועידת התביעות (Claims Conference).

משרד החינוך מפעיל את תוכנית ההזנה הלאומית, שבמסגרתה כ-454,000 תלמידים קיבלו הזנה בשנת הלימודים תש"ף (2019/20), והתקציב שהמשרד הקצה לצורך כך הוא כ-650 מיליון ש"ח.

משרד הפנים, שכאמור הינו גורם חדש בתחום הביטחון התזונתי, מפעיל תוכנית לחלוקת כרטיסי מזון למשפחות מוחלשות בהיקף של 700 מיליון ש"ח; מספר משקי הבית הזכאים לסיוע זה הוא כ-340,000.

עם זאת, לא ניתן לנקוב במספרם של כלל מקבלי הסיוע במסגרת התוכניות לעיל, בין השאר מכיוון שבכל אחד מהמשרדים נקבעו קריטריונים שונים לזכאות לסיוע, וייתכן כי אדם או משק בית עשויים לקבל סיוע מכמה תוכניות ולכן להיכלל במניין מקבלי הסיוע יותר מפעם אחת.

²²² יותם שדה, מנהל תחום קשרי ממשל, משרד הפנים, מכתב, 6 במאי 2021, הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-6 ביוני 2021.
²²³ סך הנזקקים להם הוענק סיוע במסגרת תמיכות המשרד חושב על סמך הערכת משרד הרווחה של מספר הנזקקים שקיבלו סיוע בפרויקטים קמחא דפסחא, חג נוסף, סלי מזון, מסגרות הזנה לנזקקים, פרויקט הזנה לניצולי שואה נזקקים וקמחא דפסחא לניצולי שואה נזקקים. ראו: משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, [דוח חופש המידע לשנת 2020](#), פורסם 4 ביולי 2021.

כמו כן, לא ידוע לנו מהו מספר האנשים הנזקקים לביטחון תזונתי בישראל. ממשרד הרווחה נמסר כי אין בידיו נתונים על מספר האנשים הסובלים מאי-ביטחון תזונתי בישראל, וכי במסד הנתונים של משרד הרווחה נכללים רק המטופלים במחלקות לשירותים חברתיים של הרשויות המקומיות, כך שהוא אינו יכול לספק תמונה מלאה בנוגע להיקף התופעה בישראל. במשרד הרווחה סבורים, על כן, כי משרדים נוספים, כגון המשרד לשוויון חברתי, משרד החינוך, משרד הפנים והמוסד לביטוח לאומי, צריכים לעסוק בריכוז הנתונים על האנשים הסובלים מאי-ביטחון תזונתי.²²⁴ נזכיר כי לפי נתוני דוח ממדי העוני והפערים החברתיים של המוסד לביטוח לאומי, בשנת 2018 חיו מתחת לקו העוני כ-18% מהמשפחות בישראל – כ-1.8 מיליון נפשות.

נקודה נוספת שעלתה מפעילות המשרדים היא **שבפועל מתן הסיוע במסגרת תוכניות הסיוע במזון למשפחות של משרד הרווחה ושל משרד הפנים נעשה בידי העמותות, בין באמצעות התקשרות במכרז, ובין באמצעות תמיכות המשרדים בפרויקטים של העמותות**. כאמור, משרד הרווחה מקיים התקשרות במכרז עם הארגון המפעיל את המיזם הלאומי לביטחון תזונתי, ואף משתתף, באמצעות מבחני תמיכה, במימון פעילות העמותות העוסקות בחלוקת המזון. משרד הפנים מקיים התקשרות במכרז עם שתי עמותות מזון לצורך ניהול מערך אספקת תווי מזון עבור הזכאים.

5. משרדים ממשלתיים העוסקים בנושא ביטחון המזון ואיכות

נזכיר כי נוסף על נגישות למזון, שנקבעת, בין שאר, על ידי רמת ההכנסות, ההוצאות ומחירי המזון, ביטחון תזונתי מחייב זמינות פיזית של המזון, קרי היצע של מזון במדינה, גיוון תזונתי ויציבות בגישה למזון. לכן לצד המשרדים המספקים שירותי ביטחון תזונתי לאוכלוסייה חשוב להציג בקצרה גם את המשרדים שתפקידם במערכת הביטחון התזונתי הוא הבטחת היצע המזון במדינה וקידום אכילה בריאה, והם משרד החקלאות, משרד הכלכלה ומשרד הבריאות.

המשרד המרכזי העוסק בביטחון מזון הוא משרד החקלאות. המשרד הבחין בין "ביטחון מזון" ו"ביטחון תזונתי", והגדרתו²²⁵ **לביטחון מזון** היא "מצב שבו לכל האנשים, כל הזמן, יש נגישות סבירה, פיזית וכלכלית, לכמות מספקת של מזון בריא ומזין, אשר מתאים להעדפותיהם ולצורכיהם התזונתיים והתרבותיים ומאפשר חיים פעילים ובריאים".²²⁶

בתשובה על שאלתנו בדבר תפקידו של המשרד במערכת הביטחון התזונתי, נמסר ממשרד החקלאות כי המשרד **עוסק בביטחון מזון לאומי, מצב אשר מתקיים כאשר במדינה יש מספיק מזון**. לדברי המשרד, הוא אחראי לחלק מרכזי בהבטחת ביטחון מזון ברמה הלאומית

משרד החקלאות עוסק
בביטחון מזון לאומי,
ואחראי לחלק מרכזי
בהבטחת קיום די מזון
במדינה

²²⁴ בנימין צדוק, יועץ מנכ"ל, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, שיחת טלפון, 10 במאי 2021.

²²⁵ ערן שביט, לשכת מנכ"ל, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, מכתב, 3 במאי 2021 וגם מכתב, 27 במאי 2021.

²²⁶ לדברי המשרד ביטחון המזון הוגדר בפסגת המזון העולמית ברומא בשנת 1996. נציין כי המונח שהוגדר בפסגת המזון העולמית ברומא בשנת 1996 הוא Food Security.

ולכן חלק גדול מפעולותיו קשורות – ישירות או בעקיפין – לביטחון מזון, ובכלל זה הפעולות להבטחת עתידה של החקלאות המקומית. המשרד מסר כי הוא פועל ליצירת תנאים לפיתוח ענפי החקלאות השונים, בין השאר לצורך אספקת מזון לאוכלוסיית ישראל – ובעיקר מזון טרי, כגון פירות וירקות, מוצרי חלב וביצים, עופות ובשר.²²⁷

להלן רשימת הפעולות שנועדו להבטיח את עתידה של החקלאות המקומית, כפי שנמסרה מהמשרד: מענקים לחקלאים חדשים; הכשרות קרקע; השקעות במיכון וטכנולוגיות; פעולות להדברה וניטור של מזיקים בחקלאות; פעולות למניעת התפרצויות והתפשטות של מחלות בעלי חיים שמסכנות את ענפי החי; יצירת ודאות וכדאיות כלכלית – הפחתת סיכונים הנובעים מאי-הוודאות המובנית בענפי החקלאות (התמודדות עם פגעי טבע); פיצוי לפי חוק נפגעי אסונות טבע, שנועד להשיב תשתיות חקלאיות למצבן שלפני אסון הטבע שפגע בהן על מנת שאפשר יהיה להמשיך ולגדל גם בעתיד; שמירה על קרקעות המיועדות לשימושים חקלאיים מפני מגמות של בינוי; קידום מחקרים להפחתת פחתים בתהליך הייצור והשיווק של תוצרת חקלאית טרייה; שימור קרקע – כדי להבטיח שקרקעות חקלאיות יוכלו להמשיך להיות קרקעות פוריות או מניבות גם בעתיד; השקעות ופעולות שנועדו לייצר יכולת עמידה של ענפי החקלאות ברגולציה של שמירה על הסביבה.²²⁸

מתשובת משרד החקלאות על שאלתנו בדבר הפעולות שיש לקדם בתחום הביטחון התזונתי בישראל **מסר המשרד במאי 2021 כי יש להגדיל את הייצור החקלאי המקומי כדי להתאים את כמות התוצרת הטרייה לגודל האוכלוסייה ולהבטיח אספקת מזון סדירה ורציפה בכל זמן, כולל בתרחיש אפשרי של חוסר יציבות בהיצע הבין-לאומי של מזון בעקבות גידול האוכלוסייה העולמית ומשבר האקלים.** לדברי המשרד, "חשוב לבצע הגדלה זו באופן בר-קיימא תוך שמירה על הסביבה ופוטנציאל הייצור לדורות הבאים".²²⁹ נציין כי לפי הפרסום של המכון למחקרי ביטחון לאומי, כיום רוב אספקת הדגנים, השמנים והסוכר בישראל מקורה ביבוא,²³⁰ כלומר כיום ישראל תלויה ביבוא של מזון זה.

משרד נוסף שעוסק בביטחון המזון הוא **משרד הכלכלה**. בתשובה על שאלתנו כיצד מגדיר המשרד **ביטחון תזונתי**, מסר **משרד הכלכלה** כי הוא מתמקד **"בעיקר בהיבטי ביטחון מזון בכללותו, ולא דווקא בהיבטי תזונה"**, ועוסק בבחינת הנושא ברמה הכלל-משקית, בהיבטי עצמאותה של מדינת ישראל באספקת מוצרי מזון, ובכלל זה יבוא וייצור מקומי של מזון.²³¹

לפי משרד החקלאות, יש להגדיל את הייצור החקלאי המקומי כדי להבטיח אספקת מזון סדירה ורציפה בכל זמן, תוך שמירה על הסביבה ופוטנציאל הייצור בעתיד

משרד הכלכלה מתמקד בנושא ביטחון המזון ועוסק בחינת הנושא ברמה הכלל-משקית, בהיבטי עצמאותה של מדינת ישראל באספקת מוצרי מזון

²²⁷ ערן שביט, לשכת מנכ"ל, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, מכתב, 27 במאי 2021.

²²⁸ שם.

²²⁹ שם.

²³⁰ דורית אדלר, סיגל טפר ואסף צחור, **ביטחון תזונתי וחוסן לאומי בעידן של אקלים משתנה**, מתוך המזכר "סביבה, אקלים וביטחון לאומי: חזית חדשה לישראל", המכון למחקרי ביטחון לאומי, פברואר 2021.

²³¹ אגף אסטרטגיה ואגף תעשיות, משרד הכלכלה והתעשייה, מכתב, 17 במרץ 2021.

בתשובת המשרד ממאי 2021 צוינו **פעולות העיקריות בתחום המזון**, והן קידום פעולות להפחתת נטל רגולטורי והגברת תחרות בתחום המזון; חלוקת מכסות פטורות ממכס למוצרי מזון וחומרי גלם לתעשיית המזון; פיתוח ענף הפודטק (FoodTech) והאגריטק (AgriTech) בישראל; פיתוח וחיזוק יכולות התעשייה המקומית; אחריות להחזקת מלאי המזון לשעת חירום בהתאם למדיניות של רשות חירום לאומית; הגברת מודעות צרכנית למחירי המזון ולתזונה בריאה באמצעות פרסום סלי צריכה בתחום המזון.²³² משרד הכלכלה לא השיב על שאלתנו מהן הפעולות שיש לקדם בתחום הביטחון התזונתי. נציין כי אחת הסוגיות המועלות בנושא זה היא פיקוח על מוצרי מזון בריאים או התאמת מחירים שיאפשרו קנייה בריאה – כלומר שמזון בריא יהיה במחיר תחרותי וזול לציבור.²³³

גורם נוסף במערך הביטחון התזונתי הוא **משרד הבריאות**. המשרד מגדיר ביטחון תזונתי לאומי כמצב שבו מזון בריא ומזין זמין לכלל אזרחי המדינה.²³⁴ כלומר, לפי הגדרה זו, מצב הביטחון התזונתי מחייב זמינות מזון בריא ולא רק מזין לכלל האוכלוסייה. במשרד מצביעים על שלושה עקרונות יסוד העומדים בבסיס ערך הביטחון התזונתי, והם הצלת חיים, שמירה על הבריאות ועל המרקם החברתי וכן שמירה על היכולת התפקודית מבחינה בריאותית, חברתית וכלכלית תוך זמינות מלאה של מזון בריא.²³⁵

בתגובה על שאלתנו בדבר תפקידו של משרד הבריאות במערך הביטחון התזונתי בישראל, נמסר מהמשרד כי תפקידו לקדם את הביטחון התזונתי של אזרחי ישראל בשיתוף עם משרדים אחרים. המשרד הציג בפנינו את רשימת **תפקידיו השונים**, חלקם בשיתוף עם משרדים אחרים, לדוגמה, קביעת הנחיות תזונתיות לאומיות,²³⁶ שהן לדבריו הבסיס למנגנון הביטחון התזונתי; הגדלת מודעות ציבורית למזון בריא והשפעתו; קידום סל מזון בריא מוזל ביחד עם משרד הכלכלה; רגולציה המבטיחה תזונה בריאה בכל מדיניות; קביעת נהלים לסלי מזון מאוזנים ובריאים למניעת הגדלת פערים בבריאות; קביעת סדרי עדיפויות ביבוא להבטחת יבוא מזון בריא תחילה; שותפות בקביעת סדרי עדיפויות למניעת צווארי בקבוק ביבוא מזון בריא לישראל בעת שגרה ובעת חירום; רגולציה המבטיחה תזונה בריאה בכל מדיניות; רגולציה למניעת פרסום מזון מזיק לילדים ולבני נוער; תכלול העבודה של משרדי הממשלה השונים בנושא הביטחון התזונתי

²³² שם.

²³³ מירי כהן, מנהלת תחום בכיר קשרי ממשל ותוכניות לאומיות, משרד הבריאות, מכתב, 11 במרץ 2021, הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-22 במרץ 2021.

²³⁴ שם.

²³⁵ שם.

²³⁶ להרחבה על הנחיות תזונתיות לאומיות ראו: משרד הכלכלה והתעשייה, משרד הבריאות והמועצה לצרכנות, [ההמלצות התזונתיות החדשות](#), 2019.

לפי משרד הבריאות, ביטחון תזונתי לאומי הוא מצב שבו מזון בריא ומזין זמין לכלל אזרחי המדינה

לדברי משרד הבריאות, הנחיות תזונתיות לאומיות הן הבסיס למנגנון הביטחון התזונתי

ברמה הלאומית והעברת אחריות רשותית מקומית למשרד לחיזוק הקהילה ועוד.²³⁷ **ניתן לראות כי בפירוט פעולותיו ציין המשרד את תכלול עבודת משרדי הממשלה בנושא הביטחון התזונתי ברמה הלאומית** והוא אף העביר לידנו מסמך הנושא את השם "ביטחון תזונתי ממחשבה למעשה", מיוני 2020, שלדבריו מהווה בסיס לפעולת מערך כוללני של עבודה משותפת בין-משרדית ועם שותפים נוספים להבטחת הביטחון התזונתי של אזרחי ישראל. עם זאת, לא ברור אם משרד הבריאות הוא אכן הגורם שמונה לתכלול תחום הביטחון התזונתי ברמה הלאומית, ואם כן – על ידי מי מונה לשמש בתפקיד זה. בסוגיית התכלול נעסוק בפרק הבא.

מהמידע הקיים אין באפשרותנו לקבוע עד כמה הפעולות הנעשות כיום בתחום ביטחון המזון אכן תורמות להבטחת היצע המזון בישראל – כיום ובעיקר בעתיד – ועד כמה נושא זה זוכה להתייחסות הולמת בקביעת המדיניות בתחום הביטחון התזונתי בישראל.

6. שיתופי פעולה בתחום הביטחון התזונתי ותכלול התחום

בפרקים הקודמים סקרנו את פעילות הגורמים הממשלתיים בתחום הביטחון התזונתי על היבטיו השונים. **עולה השאלה האם משרדים אלה פועלים בשיתוף פעולה המאפשר לקדם את הביטחון התזונתי של אזרחי ישראל ברמת הפרט וברמה הלאומית מתוך ראייה כוללת של התחום, או שכל אחד מהם פועל בתחום אחריותו ללא תיאום עם שאר הגורמים?**

א. שיתוף פעולה בין משרדי הממשלה למועצה לביטחון תזונתי

ראשית בחנו את **שיתוף פעולה של הגורמים השונים עם המועצה הארצית לביטחון תזונתי**, שתפקידה, כאמור, לייעץ לממשלה בנוגע למדיניות בתחום הביטחון התזונתי. חלק מהגורמים ציינו את עצם החברות במועצה כשיתוף פעולה (למשל, משרד החינוך ומשרד הבריאות), אולם נזכיר כי כיום המינוי של רוב הנציגים אינו בתוקף, ולגורמים כמו המוסד לביטוח לאומי אין נציגות במועצה.

בחלק מהתשובות של המשרדים נמסרו נושאים נקודתיים מאוד שבהם התקיים שיתוף פעולה עם המועצה. לדוגמה, **משרד הכלכלה** ציין את הקשר עם יו"ר המועצה, פרופ' דב צ'רניחובסקי, בבחינת סוגיות בתחום הלחם הבריא,²³⁸ **וממשרד החקלאות** נמסר כי נציגו היה שותף לגיבוש התוכנית הלאומית להבטחת ביטחון במזון לבתי אב בישראל שפורסמה בשנת 2014.²³⁹ **משרד**

נראה כי שיתופי הפעולה של המשרדים העוסקים בתחום הביטחון התזונתי עם המועצה לביטחון תזונתי מוגבלים מאוד

²³⁷ תפקידים נוספים של משרד הבריאות בתחום הביטחון התזונתי: קביעת סטנדרט לתזונה בריאה בחלוקת מזון רגיל או מזון רפואי או הזנה בבתי החולים או הזנה במלונות של חולים בעת מגפת הקורונה; הבטחת משק עבודה סדיר ואיכותי של תזונאות קליניות לבתי החולים, לקופות ולקהילה; קידום תפקיד תזונאי עירוני שיסייע בתכלול הנושא ברמת הרשות המקומי. ראו: מירי כהן, מנהלת תחום בכיר קשרי ממשל ותוכניות לאומיות, משרד הבריאות, מכתב, 11 במרץ 2021, הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-22 במרץ 2021.

²³⁸ אגף אסטרטגיה ואגף תעשיות, משרד הכלכלה והתעשייה, מכתב, 17 במרץ 2021.

²³⁹ ערן שביט, לשכת מנכ"ל, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, מכתב, 27 במאי 2021.

הבריאות מסר כי אגף התזונה במשרד תמך בקו החקיקה שהובילה המועצה לביטחון תזונתי,²⁴⁰ אך לא פירט מהי החקיקה. **ממשרד החינוך** נמסר כי שיתוף פעולה עם המועצה בא לידי ביטוי ב"השתתפות המשרד לפי הזמנה וייזום של המועצה".²⁴¹ **מהתשובות שקיבלנו נראה כי מדובר בשיתוף פעולה מוגבל מאוד עם המועצה לביטחון תזונתי, אם בכלל, אולם לא ברור אם הוצגה בפנינו רשימה ממצה של שיתופי הפעולה או שמדובר בדוגמאות בלבד.**

לפי משרד הפנים, לא קיים שיתוף פעולה בינו למועצה הארצית לביטחון התזונתי

יתרה מזאת, מתשובת משרד הפנים מחודש מאי 2021 עולה כי **בין משרד הפנים למועצה הארצית לביטחון תזונתי לא קיים שיתוף פעולה**.²⁴² באוגוסט 2020, כשהוטל על המשרד להפעיל את תוכנית כרטיסי המזון, **פנה יושב ראש המועצה הלאומית לביטחון תזונתי לשר הפנים בהצעה שיעביר חלק מהתקציב להרחבה מיידית של המיזם הלאומי לביטחון תזונתי במשרד הרווחה**, שבמסגרתו, כאמור, ניתן סיוע לכ-11,000 משפחות ב-46 יישובים. בהצעה נכתב כי אפשר להעניק סיוע לכ-29,000 משפחות נוספות על בסיס התשתית הקיימת של המיזם, אך נדרשים לצורך כך כ-203 מיליון ש"ח בשנה.²⁴³ מדברי יושב-ראש המועצה הלאומית לביטחון תזונתי בדיוני ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת בנושא עולה כי **משרד הפנים לא השיב למועצה על הצעתה**.²⁴⁴ בסיכום הדיון התייחסה יושבת-ראש הוועדה, חברת הכנסת מיקי חיימוביץ' לשיתוף הפעולה בין משרד הפנים למועצה לביטחון תזונתי בהקשר זה וטענה: "בפועל, מה שקרה זה שלא רק שפסלו את ההצעה הזאת שלהם לקבל חלק מהתקציב הזה שהוקצה לנושא, אלא שאפילו לא מצאו לנכון להתייעץ איתם ולהיעזר בהם לניסוח תנאי המכרז כגורם מקצועי בעל המומחיות בתחום".²⁴⁵

מהסקירה לעיל עולה כי שיתופי הפעולה של משרדי ממשלה עם המועצה לביטחון תזונתי הם לעיתים נקודתיים מאוד, ובמקרים אחרים – לא קיימים. ניתן לשאול אם זו הייתה כוונת המחוקק בהקימו את המועצה לביטחון תזונתי.

ב. שיתוף פעולה בין משרדי הממשלה

שאלנו את משרדי הממשלה על שיתופי פעולה בינם ובין משרדים ממשלתיים אחרים ו גורמים נוספים בתחום הביטחון התזונתי. מתשובות המשרדים עולה כי לא רק עם המועצה לביטחון

²⁴⁰ מירי כהן, מנהלת תחום בכיר קשרי ממשל ותוכניות לאומיות, משרד הבריאות, מכתב, 11 במרץ 2021, הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-22 במרץ 2021.

²⁴¹ חיים הלפרין, ממונה תוכניות משלימות, משרד החינוך, מכתב, 18 במרץ 2021, הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-14 באפריל 2021.

²⁴² יותם שדה, מנהל תחום קשרי ממשל, משרד הפנים, מכתב, 6 במאי 2021, הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-6 ביוני 2021.

²⁴³ המועצה הלאומית לביטחון תזונתי, [הצעה להרחבה מיידית של המיזם הלאומי לביטחון תזונתי](#), מוגשת לשר הפנים, 16 באוגוסט 2020.

²⁴⁴ להלן הציטוט: "הבקשה הזו נשארה, איך אומרים בעברית צחה? על הקרח". ראו: הכנסת ה-23, ועדת הפנים והגנת הסביבה, פרוטוקול 90, [איכות המזון שיסופק על ידי הרשויות המקומיות באמצעות תלושי מזון \(מכרז משרד הפנים\)](#), 3 בנובמבר 2020, עמ' 19.

²⁴⁵ הכנסת ה-23, ועדת הפנים והגנת הסביבה, פרוטוקול 90, [איכות המזון שיסופק על ידי הרשויות המקומיות באמצעות תלושי מזון \(מכרז משרד הפנים\)](#), 3 בנובמבר 2020, עמ' 36.

תזונתי שיתופי הפעולה מוגבלים אלא גם בין המשרדים לבין עצמם שיתוף הפעולה אינו מוסדר או שיטתי. מתשובות משרד החינוך עולה כי הוא מקיים שיתופי פעולה בתחום הביטחון התזונתי במסגרת תוכניות ההזנה הלאומית עם כמה משרדים: עם משרד הבריאות – בנושא איכות וכמות רכיבי התזונה; עם משרד החקלאות ופיתוח הכפר – בנושא טיוב הפירות והירקות; עם המשרד להגנת הסביבה – בנושא הקיימות וצמצום הפסולת בתוכנית ההזנה.²⁴⁶ כמו כן, משרד החינוך ציין את שיתוף הפעולה עם משרד הרווחה במסגרת הפרויקט להזנת אזרחים ותיקים וילדים בסיכון במהלך הסגר הראשון בתקופת משבר הקורונה.²⁴⁷ עם זאת, משרד החינוך לא התייחס בתשובתו לשיתוף פעולה עם משרד הרווחה בנושאי גיבוש המדיניות בתחום הביטחון התזונתי, אף על פי שעל-פי חוק המועצה לביטחון תזונתי, שר החינוך הוא כאמור אחד משני השרים שאמורים לייעץ לשר הרווחה והשירותים החברתיים, המופקד על הנושא.

משרד הפנים השיב כי קיים שיתוף פעולה עם משרדים אחרים במסגרת התוכנית לחלוקת כרטיסים נטענים, וציין כי קיים שיח עם משרד הרווחה, משרד האוצר, המוסד לביטוח לאומי וגורמים נוספים במסגרת גיבוש התוכנית ואמות המידה. לדבריו הוא אף נעזר במשרדי ממשלה אחרים והתייעץ עימם תוך כדי הפעלת התוכנית וכן שיתף את הרשויות המקומיות בתהליך בחינת הזכאות לתוכנית. נציין כי מתשובת המשרד לא ניתן ללמוד באילו נושאים התייעץ משרד הפנים עם גורמים אחרים וכיצד סייע הדבר בגיבוש וביישום של התוכנית לחלוקת כרטיסים נטענים לרכישת מזון.

ממשרד הבריאות נמסר כי קידום מצב הביטחון התזונתי מחייב שיתוף פעולה עם גורמים שונים במגוון תחומים, וציין את שיתופי הפעולה בתחום התזונה, לדוגמה יצירת מחויבות של משרד החינוך להעברת תכנים תזונתיים. בתחום התקשורת ציין המשרד את מדיניות הגבלת הפרסום של מזון מזיק וחיצוק מסרים לאכילה בריאה, ובתחום הכלכלה והאוצר – קביעת סל מזון בסיסי לכל כיס.²⁴⁸ עם זאת, נזכיר כי מחוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי עולה כי שר הבריאות הוא אחד משני השרים שאמורים לייעץ בנושא גיבוש מדיניות בתחום הביטחון התזונתי לשר הרווחה והשירותים החברתיים, שכאמור מופקד על הנושא. **עולה השאלה אם אכן מתקיימת התייעצות בין השרים בנושא, ואם כן, האם ההמלצות של משרד הבריאות בנושא התזונה**

לפי משרד הבריאות, אחת הפעולות הנדרשות לקידום הביטחון התזונתי היא יצירת מחויבות לחלוקת מזון בריא במסגרת תוכניות תמיכה במזון

²⁴⁶ חיים הלפרין, ממונה תוכניות משלימות, משרד החינוך, מכתב, 18 במרץ 2021, הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-14 באפריל 2021.

²⁴⁷ לפי המשרד, במסגרת הפרויקט מתאריך 22 במרץ ועד 24 במאי 2020 סופקו כשבעה מיליון ארוחות מבושלות קפואות, ובכלל זה ירקות ולחם לבתים של אזרחים. ראו: חיים הלפרין, ממונה תוכניות משלימות, משרד החינוך, מכתב, 18 במרץ 2021, הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-14 באפריל 2021; משרד החינוך, המינהל הפדגוגי, היחידה לתוכניות משלימות למידה, הזנה וחינוך בזמן הקורונה הלכה למעשה, 20 במאי 2020, הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת על ידי הילה פאר סיקרון, מנהלת תחום תיאום פעולות מול ועדות הכנסת, לשכת המשנה למנכ"ל, משרד החינוך, מכתב, 14 באפריל 2021.

²⁴⁸ מירי כהן, מנהלת תחום בכיר קשרי ממשל ותוכניות לאומיות, משרד הבריאות, מכתב, 11 במרץ 2021, הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-22 במרץ 2021.

מובאות בחשבון במהלך גיבוש המדיניות הכוללת בתחום הביטחון התזונתי? שאלה זו עולה בעיקר לנוכח תשובת משרד הבריאות למרכז המחקר והמידע של הכנסת שלפיה אחת הפעולות הנדרשות לדעתו לשם קידום הביטחון התזונתי היא יצירת מחויבות לחלוקת מזון בריא במסגרת תוכניות תמיכה תזונתית (תוכניות לחלוקת מזון לנזקקים), שכן כיום – לפי המשרד – עמותות המזון אינן מחויבות לחלק מזון בריא ומספקות מוצרי מזון לא בריאים במסגרת יוזמת הצלת המזון.²⁴⁹

משרד החקלאות ומשרד הכלכלה התייחסו לשיתופי הפעולה בתחום ביטחון המזון

המזון. בין היתר, משרד הכלכלה מסר כי בכל הנוגע לביטחון מזון קיים שיח מתמשך ושיתוף פעולה מעת לעת בינו ובין גורמים שונים: משרד האוצר, משרד החקלאות, משרד הבריאות, מכון יסודות. כמו כן, במשבר הקורונה המשרד היה שותף לקידום הפרויקט לבחינת צווארי בקבוק משקיים בתחום המזון, יחד עם משרדים ממשלתיים אחרים ואגף התכנון בצה"ל.²⁵⁰ לדברי משרד החקלאות, הוא קיים פעילות משותפת עם משרד הבריאות ומועצת הצמחים לשם קידום צריכת תוצרת טרייה ועם משרד הכלכלה – לצורך קידום צריכת תוצרת חקלאית מקומית. כמו כן, יחד עם משרד הכלכלה נקבע כי יוקם צוות בין-משרדי לגיבוש מדיניות ממשלתית בנושא ביטחון המזון, אך המשרד לא פירט אם צוות כאמור אכן הוקם.²⁵¹

מאחר שיש גורמים שונים הפועלים בתחום הביטחון התזונתי, ניתן לשאול **אם ישנה מדיניות ביטחון תזונתי כוללת לישראל והאם קיים גורם המופקד על יישום מדיניות זו, על חלוקת הסמכויות בין הגופים המטפלים בנושא ועל תיאום כלל הפעולות הנעשות לקידום הביטחון התזונתי, ואם כן – מיהו גורם זה.**

ג. שאלת הצורך בגורם מתכלל

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה לכל אחד מהגורמים שצוינו לעיל, וכן למוסד לביטחון לאומי, למשרד לשוויון חברתי ולמשרד לקידום וחזקת קהילתי (שעל סגירתו הוצהר במליאת הכנסת בתאריך 13 ביוני 2021)²⁵² בשאלה אם קיים גורם מתכלל בתחום הביטחון התזונתי ומיהו; ואם אין גורם כזה – האם יש בו צורך. **מהתשובות שקיבלנו עולה כי כלל הגורמים העוסקים בתחום הביטחון התזונתי, למעט משרד הפנים – שבמאי 2021 מסר כי "זו שאלה של מדיניות שיש להפנות לממשלה ולכנסת"²⁵³ – סבורים שיש צורך בגוף או מנגנון כלשהו לתכלול פעילות בתחום הביטחון התזונתי, אולם אין הסכמה מיהו הגוף שאמור להיות**

רוב הגורמים סבורים כי יש צורך בגורם או מנגנון לתכלול פעילות בתחום הביטחון התזונתי, אך אין הסכמה לגבי זהות הגורם האמור

²⁴⁹ מירי כהן, מנהלת תחום בכיר קשרי ממשל ותוכניות לאומיות, משרד הבריאות, מכתב, 11 במרץ 2021, הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-22 במרץ 2021.

²⁵⁰ ערן שביט, לשכת מנכ"ל, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, מכתב, 27 במאי 2021.

²⁵¹ שם.

²⁵² הכנסת ה-24, דברי הכנסת, ישיבה 28, 13 ביוני 2021, עמ' 44.

²⁵³ יותם שדה, מנהל תחום קשרי ממשל, משרד הפנים, מכתב, 6 במאי 2021, הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-6 ביוני 2021.

מופקד על כך. נציין כי עמותות המזון ששוחחנו עימן ציינו אף הן את הצורך בתכלול והובלה של תחום הביטחון התזונתי, ולדבריהן על המדינה לשמש הגורם המוביל והמתכלל.

משרד החינוך, המוסד לביטוח לאומי והמשרד לחיזוק ולקידום קהילתי התייחסו למשרד הרווחה כאל הגורם המוביל בנושא תכלול תחום הביטחון התזונתי. משרד החינוך סבור כי משרד הרווחה הוא הגורם המתכלל של התחום כלפי כלל אזרחי ישראל,²⁵⁴ וגם **המוסד לביטוח לאומי** סבור כי על משרד זה לעמוד בראשות ועדת תכלול, שיהיו בה נציגים של משרדים ממשלתיים חברתיים, ובהם הביטוח הלאומי, וכן נציגים של ארגוני המגזר השלישי העוסקים בתחום.²⁵⁵ גם לדברי **המשרד לחיזוק ולקידום קהילתי**, טיפול בביטחון תזונתי נמצא כיום בסמכות משרד הרווחה והמועצה הלאומית לביטחון תזונתי, שהיא, כדבריו, "גוף מייצג חסר תקציב וסמכויות". במשרד לחיזוק ולקידום קהילתי אף סבורים שיש להקים מטה או מנגנון המתכלל מדיניות ואסטרטגיה בתחום הביטחון התזונתי בטווח הארוך, ובכלל זה בעת חירום ומשבר.²⁵⁶

ממשרד הרווחה נמסר כי יש צורך בטיוב מנגנוני פעולה שונים ובסנכרון מיטבי יותר בין גורמים הפועלים בתחום.²⁵⁷ אולם המשרד – שעל פי חוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי, תשע"א–2011, השר העומד בראשו, בהתייעצות עם שר הבריאות ושר החינוך, יהיה אחראי לגיבוש המדיניות בתחום הביטחון התזונתי לגבי תושבי ישראל ויביאה לידיעת הממשלה – **לא השיב על שאלתנו אם קיים גורם מתכלל בתחום הביטחון התזונתי, ובתשובתו ממרץ 2021 הציע "לפנות בנושא למשרד רה"מ לטובת ריכוז בחינת הנושא", מכיון שמדובר במדיניות ממשלתית ולא משרדית.**²⁵⁸ נזכיר כי בשנת 2014 קבע מבקר המדינה כי "על משרד הרווחה, בין היתר, לקבוע ללא דיחוי מדיניות כוללת ותוכנית פעולה בנושא, ועל הממשלה להבטיח כי הן יגובו במשאבים מתאימים".²⁵⁹

²⁵⁴ חיים הלפרין, ממונה תוכניות משלימות, משרד החינוך, מכתב, 18 במרץ 2021, הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-14 באפריל 2021.

²⁵⁵ מירי אנדבלד, ראש אגף מחקר כלכלי, מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, מכתב, 8 באפריל 2021.

²⁵⁶ לפי המשרד לחיזוק ולקידום קהילתי, במשרד גובשה טיוטה להחלטת הממשלה בה הוצע להקים ועדה בין משרדית בראשות מנכ"ל המשרד לחיזוק ולקידום קהילתי שבשיתוף הפעולה בין המשרדים הממשלתיים וגורמים אחרים הנוגעים בתחום תמפה את כלל ההיבטים של בעיה ותגבש המלצות למדיניות ממשלתית סדורה מקיפה לנושא הביטחון התזונתי. עם זאת, לפי המשרד, משרד הרווחה מתנגד לקידום הצעת החלטה זו. ראו: חגי רזניק, המנהל הכללי, המשרד לחיזוק ולקידום קהילתי, מכתב, 24 במרץ 2021; המשרד לחיזוק ולקידום קהילתי, הקמת צוות מנכ"לים לגיבוש מדיניות ממשלתית בנושא ביטחון תזונתי, הצעת החלטה, הועברה למרכז המחקר והמידע של הכנסת באמצעות יובל שרה חן, יועצת בכירה למנכ"ל, מכתב, 25 במרץ 2021.

²⁵⁷ יוכי אילוז, מנהלת מחלקת העיזבונות, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 15 במרץ 2021, הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-4 באפריל 2021.

²⁵⁸ שם.

²⁵⁹ מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד, [פעולות הממשלה לקידום הביטחון התזונתי](#), אפריל 2014, עמ' 15.

לפי משרד החינוך,
המוסד לביטוח לאומי
והמשרד לחיזוק ולקידום
קהילתי, הגורם המוביל
בתחום הוא משרד
הרווחה

במכתבו ממרץ 2021
משרד הרווחה לא השיב
על שאלתנו אם קיים
גורם מתכלל בתחום
הביטחון התזונתי

מתשובת **המשרד לשוויון חברתי** עולה כי קיים צורך בגוף שיתכלל את הפעילות בתחום הביטחון התזונתי מול משרדים ממשלתיים, תוך התייחסות לאוכלוסיית האזרחים הוותיקים.²⁶⁰ עם זאת, המשרד לא ציין מיהו הגוף שאמון להיות אמון על כך.

משרד הבריאות מסר כי הוא יכול לשמש גורם מתכלל בתחום הביטחון התזונתי, אך לדבריו נדרש לכך תקציב ייעודי

ממשרד הבריאות נמסר כי יש צורך בגוף המתכלל את נושא הביטחון התזונתי, וכי המשרד יכול לשמש גוף כזה, אך נדרש לצורך כך תקציב ייעודי. כאמור, המשרד העביר לידינו את המסמך [ביטחון תזונתי ממחשבה למעשה](#), אשר פורסם ביולי 2020, אשר מהווה, לדבריו, בסיס למערך כוללני של ביטחון תזונתי ועבודה בשיתוף פעולה בין-משרדי לקידום הנושא. במסגרת זו נקבע כי "דאגה לביטחון תזונתי של אוכלוסיית ישראל חיונית לשם שמירה על החוסן הלאומי ובריאות כלל התושבים. על הממשלה לדאוג ברמת מטה ושטח לכך שלא יישארו אנשים ללא מזון מזין. חברה נמדדת בדאגה לחלשים שבה. נתינת מענה לביטחון תזונתי כוללת: תכנון לאומי, הכולל ייצור מזון או יבוא (מזון ייחודי שלא ניתן לגדל בארץ, מזון רפואי ועוד) בכמות מספקת; שמירה על שרשרת מזון בטוחה ושוויונית; איתור מתעדכן של אוכלוסיות הזקוקות לתמיכה תזונתית; סיוע כלכלי/תזונאי או שווה ערך; דאגה לכלל האוכלוסיות למתן מזון או שווה ערך; הדרכה תזונתית ודאגה למצב התזונתי של הציבור; תעסוקה לעוסקים בייצור מזון".²⁶¹ כמו כן, ממסמך זה עולה כי ביוזמת משרד הבריאות התקיים ביולי 2020 דיון משותף של הגורמים השונים שפעלו למען הביטחון התזונתי, והוצע מודל עבודה לקידום התחום.²⁶² עם זאת, לא ברור אם מדובר ביוזמה מקומית שנבעה ממשרד הקורונה או שהכוונה ליצירת מערך בין-משרדי שיפעל באופן שוטף בתחום הביטחון התזונתי. לא ברור גם אם משרד הבריאות מקובל כגורם המתכלל על כלל הגורמים הנוגעים בדבר או שמדובר ביוזמה של המשרד.

לפי משרד החקלאות, הוא המשרד שאמור לשמש הגורם המוביל בתחום ביטחון המזון

משרד החקלאות ומשרד הכלכלה התייחסו בתשובותיהם לגורם מתכלל בתחום ביטחון המזון. **ממשרד החקלאות** נמסר כי הוא אמור להיות המשרד המוביל בעניין זה, וכי "קיימת חשיבות לגיבוש מדיניות ממשלתית כוללת שתתייחס בין היתר לתפקיד ענף החקלאות באספקת ביטחון מזון לאומי ולאמצעים הדרושים לכך".²⁶³ **ממשרד הכלכלה** נמסר כי יש צורך בגורם שיתכלל את פעילות כלל הגורמים המעורבים בתחום לתוכנית אסטרטגית אחידה, וכי נדרשת הגדרה ברורה של תחומי האחריות של גורם כזה.²⁶⁴ לדברי משרד הכלכלה והתעשייה, בכוונתו לקדם – בשיתוף משרדים ממשלתיים רלוונטיים – פיתוח אסטרטגיה כוללת לניהול הסיכונים בהקשר ביטחון המזון, שתיתן מענה על צרכי המשק ולצרכנים.²⁶⁵

²⁶⁰ ברכי דליצקי, מנהלת אגף בכיר לאזרחים ותיקים, המשרד לשוויון חברתי, מכתב, 4 באפריל 2021.

²⁶¹ משרד הבריאות, אגף התזונה, [ביטחון תזונתי ממחשבה למעשה](#), 12 ביולי 2020. שם.

²⁶² ערן שביט, לשכת מנכ"ל, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, מכתב, 27 במאי 2021.

²⁶³ אגף אסטרטגיה ואגף תעשיות, משרד הכלכלה והתעשייה, מכתב, 17 במרץ 2021.

²⁶⁴ שם.

7. סוגיות לדין

מבקר המדינה כתב כבר בשנת 2014 כי "המדינה לא גיבשה מדיניות כוללת להתמודדות עם תופעת חוסר הביטחון התזונתי, ויישום המדיניות הקיימת של תמיכה בעמותות מזון מעלה ספק אם מערך התמיכות הממשלתי תורם תרומה של ממש לשיפור הביטחון התזונתי בקרב מגזרים ויישובים שבהם בעיית אי-הביטחון התזונתי היא חריפה, ובפרט בחברה הערבית. כמו כן, היעדרה של מדיניות כוללת בתחום הנזקקות למזון מותירה את גורמי הרווחה בשלטון המקומי ללא הכוונה ראויה, וכל רשות פועלת על פי תפיסתה ובהתאם לכלים העומדים לרשותה, וככל שישנם כאלה – רובם ככולם מקורם במגזר השלישי. מציאות זו גורמת לטיפול שאינו שוויוני בנזקקים ביישובים השונים בארץ, תוך הסתמכות על טוב לבם של תורמים ומתנדבי עמותות הסיוע והמזון". שבע שנים לאחר דוח זה, להלן הסוגיות המרכזיות העולות מסקירת תחום הביטחון התזונתי כיום:

מדיניות כוללת בתחום הביטחון התזונתי: בשנת 2008 הכירה ועדת איצקוביץ באחריותה של המדינה לביטחון התזונתי של אזרחיה, ובמטרה לקדם את הביטחון התזונתי של האוכלוסייה חוקק בשנת 2011 חוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי, תשע"א-2011. לפי החוק, שר הרווחה והשירותים החברתיים יהיה אחראי לגיבוש המדיניות בתחום הביטחון התזונתי לגבי תושבי ישראל ויביאה לידיעת הממשלה, וזאת בהתייעצות עם שני שרים נוספים – שר החינוך ושר הבריאות. נציין כי שלושת המשרדים – משרד הרווחה, משרד החינוך ומשרד הבריאות – עוסקים בתחום הביטחון התזונתי, אך בתשובותיהם למרכז המחקר והמידע של הכנסת הם לא התייחסו לתפקידם בגיבוש המדיניות הלאומית הכוללת בתחום כפי שנקבע בחוק המועצה. **מכאן עולה השאלה אם יש בישראל מדיניות ביטחון תזונתי כוללת, ואם לא – מדוע עד היום, כעשר שנים לאחר שחוקק חוק המועצה וכשבע שנים לאחר שמבקר המדינה התייחס להיעדר המדיניות בתחום הביטחון התזונתי, טרם גובשה מדיניות בנושא זה?**

עם כניסתו לתפקיד של שר רווחה חדש פנה מרכז המחקר והמידע של הכנסת למשרד הרווחה בשאלה אם בכוונת המשרד לגבש מדיניות חדשה בנושא ביטחון תזונתי בכלל ובאשר למועצה הלאומית לביטחון תזונתי בפרט. בתגובה נמסר מהמשרד כי השר רואה בסוגיית הביטחון התזונתי, ובכלל זה המיזם לביטחון תזונתי ומבחני התמיכה הרלוונטיים, נדבך משמעותי בפעילות המשרד. על פי התשובה, השר פועל להעלאת התקציב הייעודי לביטחון תזונתי לכ- 150 מיליון ש"ח, ובמקביל פועל להסדרת התקציבים המתאימים בבסיס התקציב. לדברי השר, לאחר העברת תקציב המדינה בכנסת ובהתאם לתקציב שיאושר, הוא יפעל להרחבת המיזמים הקיימים ולהגדלה משמעותית של התמיכות הניתנות כיום, הן לעמותות הגג והן ליתר הגורמים הפועלים בתחום.²⁶⁶

²⁶⁶ דן כהן, מרכז (קשר עם הממשלה והכנסת), אגף בכיר קשרי חוץ ודוברות, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 26 ביולי 2021.

מעמדה של המועצה הארצית לביטחון תזונתי: חוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי קבע את הקמתה של המועצה הארצית לביטחון תזונתי, שתפקידה לייעץ לשר האחראי לגיבוש מדיניות בתחום הביטחון התזונתי לגבי תושבי ישראל. בחוק נקבע כי שר הרווחה והשירותים החברתיים אחראי למינוי חברי המועצה על פי הרכבה הקבוע בחוק, וכי על משרד הרווחה להעמיד את האמצעים הנדרשים לפעילותה של המועצה. כמו כן, בחוק הוגדרו תפקידיה של המועצה ונקבעו סדרי עבודתה. כפי שהוצג במסמך, **איסוף המידע על פעילותה של המועצה היה רצוף קשיים, בין השאר כיוון שכיום אין יושב-ראש למועצה, ומינוי רוב חבריה אינו בתוקף כבר מיולי 2019. מהמידע שעלה בידינו לאתר לא ניתן ללמוד באופן מלא על פעילות המועצה הארצית לביטחון תזונתי מיום הקמתה ועד היום ובפרט בשנתיים האחרונות. בנוסף, מסקירת שיתופי הפעולה של משרדי ממשלה עם המועצה עולה כי לעיתים הם נקודתיים מאוד, ובמקרים אחרים – אין שיתופי פעולה כלל. לנוכח האמור, ניתן לשאול אם פעילותה של המועצה עולה בקנה אחד עם המלצות ועדת איצקוביץ או עם כוונת המחוקק, מהו מעמדה של המועצה במערכת הביטחון התזונתי בישראל, מהי תרומתה לגיבוש המדיניות בתחום זה ומהם הכלים הדרושים לה כדי למלא את תפקידה.**

הגדרת תחום הביטחון התזונתי: ההגדרה של ביטחון תזונתי שעוגנה בחוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי מתמקדת בצריכה סדירה של מזון בריא ואיכותי, אך לא מפורטים בה התנאים הדרושים לכך. עם זאת, מהגדרה רחבה יותר, שהוצגה בתוכנית הפעולה של הפסגה העולמית למזון, עולה כי ביטחון תזונתי מושג באמצעות עמידה בארבעה ממדים, והם: זמינות פיזית של המזון, כלומר היצע המזון ואספקתו ברמה הלאומית; נגישות למזון ברמת משק הבית; צריכת מזון, כלומר גיוון תזונתי והרגלי אכילה ברמת הפרט, והיציבות בגישה למזון, שאמורה להתקיים בכל הרמות. **ניתן לשאול כיצד מגדירה ישראל ביטחון תזונתי, והאם ביטחון המזון, כלומר הבטחת היצע המזון ברמה הלאומית, הוא חלק אינטגרלי מהגדרת הביטחון התזונתי.**

גורם מתכלל במערכת הביטחון התזונתי: ממיפוי הגורמים הממשלתיים העוסקים בביטחון תזונתי ומאופי פעילותם, עולות שתי קבוצות: המשרדים הממשלתיים העוסקים במתן שירותי ביטחון תזונתי לאוכלוסייה – משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, משרד החינוך ומשרד הפנים; המשרדים הממשלתיים העוסקים בתחום ביטחון המזון או בהנחיית תזונתיות, כלומר הבטחת היצע המזון ברמה הלאומית – משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד הכלכלה והתעשייה ומשרד הבריאות. גם הרשויות המקומיות פועלות בתחום הביטחון התזונתי, אך קשה לעמוד על תפקידן המדויק בתחום זה. לנוכח הממדים השונים של תחום הביטחון התזונתי וקיומם של גורמים רבים העוסקים בו, **עולה השאלה אם קיים גורם שתפקידו לתכלל את הפעילות בתחום ואם יש צורך בגורם מתכלל. מהתשובות שקיבלנו על שאלה זו עולה כי כמעט כל הגורמים הנוגעים בדבר סבורים שיש צורך בגוף או מנגנון כלשהו שיתכלל מערך הביטחון התזונתי, אך אין הסכמה מיהו הגוף שאמור להיות אחראי לכך.**

הגורמים המרכיבים את מערך הביטחון התזונתי: מריבוי הגורמים במערך זה עולות שאלות נוספות: מהי חלוקת התפקידים בין הגורמים השונים המרכיבים מערך זה? האם קיימת כפילות בפעילותם של הגורמים השונים בתחום הביטחון התזונתי והאם ישנם גורמים נוספים שיש לכלול במערך זה? לדוגמה, משרד הפנים, שבשנת 2020 הוטלה עליו האחריות לחלוקת כרטיסי מזון לשם הבטחת ביטחון תזונתי במסגרת ההתמודדות עם משבר הקורונה, הוא שחקן חדש במערך הביטחון התזונתי. עולה השאלה מדוע הוטלה האחריות לתוכנית זו על משרד הפנים, שהרי הוא אינו עוסק בנושא הביטחון התזונתי בשגרה בעוד משרד הרווחה מפעיל כבר כמה שנים את המיזם לביטחון תזונתי, ומהם היתרונות והחסרונות של שיתופו של משרד הפנים במערך זה.

מנגד עולה השאלה אם המשרד לשוויון חברתי, שכיום אינו עוסק בתחום הביטחון התזונתי, צריך להיות מעורב בתכלול התחום באשר לאוכלוסיית האזרחים הוותיקים. נזכיר כי אזרחים ותיקים בני 65 ומעלה אינם זכאים לסיוע במסגרת המיזם הלאומי לביטחון תזונתי של משרד הרווחה. נציין כי הרכב המועצה הארצית לביטחון תזונתי שנקבע בחוק אינו כולל את נציגי המוסד לביטוח לאומי, על אף המלצתה של ועדת איצקוביץ לכלול את נציגי המוסד במועצה. עולה השאלה אם גורם זה, שאמון על מערך הביטחון הסוציאלי של אזרחי ישראל, צריך להיות חבר במועצה הארצית כמו כן, אפשר לשאול אם ישנם גורמים נוספים שיש לכלול במערך. לדוגמה, מהי מידת המעורבות הנדרשת מהרשויות המקומיות? נציין כי עמדת ממרכז השלטון המקומי שנמסרה למרכז המחקר והמידע של הכנסת היא כי מאחר שהוא הגוף המייצג את הרשויות המקומיות ומכיר את הצרכים והיכולות בראייה מערכתית, עליו להשתתף בשלבי התכנון של כל תוכנית בתחום הביטחון התזונתי שבה מעורבות הרשויות המקומיות, כדי לבצע עבודת הכנה רוחבית עבור כלל הרשויות.²⁶⁷

מידע על היקף הזכאים ועל היקף מקבלי השירות: בידי הגורמים הרלוונטיים אין מידע על מספר האנשים בישראל הנזקקים לביטחון תזונתי בישראל. לפי הערכות המועצה הלאומית לביטחון תזונתי, בימי שגרה נמצאות במצב אי-ביטחון תזונתי כ-130,000 משפחות, אך בסוף שנת 2020 – שנת משבר הקורונה – מספרן עלה לכ-200,000. על פי ממצאי סקר הביטחון התזונתי לשנת 2016 של המוסד לביטוח לאומי, בשנה זו כ-18% מהמשפחות בישראל חיו באי-ביטחון תזונתי, וכמחצית מהן חיו באי-ביטחון תזונתי ניכר (8.8%). הצורך באיסוף נתונים אלה מוכר לגורמים הנוגעים בדבר. ועדת איצקוביץ המליצה על מיסוד תהליך איסוף נתונים בתחום של אי-ביטחון תזונתי; משרד הבריאות ציין בפנינו את הצורך בהפעלת הליכים עדכניים לאיתור של אוכלוסיות הנזקקות לתמיכה תזונתית, ובפרט אוכלוסיות הנכנסות למעגל העוני, ומשרד הרווחה ציין בפנינו כי בשותפות עימו משרדים נוספים, כגון המשרד לשוויון חברתי, משרד

²⁶⁷ מיכל מנסק, סמנכ"ל חינוך, רווחה וחברה, מרכז השלטון המקומי, שיחת טלפון, 13 ביולי 2021.

החינוך, משרד הפנים והמוסד לביטוח לאומי, צריכים לעסוק בריכוז הנתונים על האנשים הסובלים מאי-ביטחון תזונתי.

בידי המדינה גם אין מידע על כלל האזרחים המקבלים סיוע בתחום הביטחון התזונתי. מהמידע שמסרו שלושת המשרדים העוסקים במתן שירותי ביטחון תזונתי לאוכלוסייה – משרד הרווחה, משרד החינוך ומשרד הפנים – **לא ניתן לנקוב במספרם של כלל מקבלי הסיוע במסגרת כל התוכניות לעיל, בין השאר מכיון שבכל אחד מהמשרדים נקבעו קריטריונים שונים לזכאות לסיוע, וייתכן שאדם או משק בית קיבלו סיוע במסגרת כמה תוכניות וכך נכללו במניין מקבלי הסיוע יותר מפעם אחת.** המשרדים אף אינם מצליבים ביניהם את המידע, ולדברי משרד הרווחה, מסד הנתונים של משרד הרווחה כולל רק את המטופלים במחלקות לשירותים חברתיים של הרשויות המקומיות, ולכן לא ניתן לקבל ממנו תמונה מלאה בנוגע להיקף התופעה בישראל. **מידע מלא על מספר האנשים המתמודדים עם אי-ביטחון תזונתי בישראל ועל היקף מקבלי הסיוע מהמדינה הוא חיוני לצורך תכנון המדיניות ודרכי הפעולה בתחום הביטחון התזונתי, ועולה השאלה כיצד ניתן לאסוף מידע זה ומי אמור להיות מופקד על איסופו.**

מתן השירות באמצעות המגזר השלישי: התוכניות לקידום ביטחון תזונתי של משרד רווחה ומשרד הפנים מופעלות על ידי העמותות שנבחרו לשם כך במכרז. כמו כן, משרד הרווחה מציע תמיכות לארגונים חיצוניים העוסקים בחלוקת המזון לנזקקים במסגרת פרויקטים מסוימים. כלומר, **שני המשרדים, המציעים שירותי ביטחון תזונתי לאוכלוסייה, עושים זאת באמצעות ארגוני המגזר השלישי, בין באמצעות תמיכות ובין באמצעות התקשרות במכרז.** כמו כן, מהמידע שנמסר ממשרד הרווחה עולה כי חלק גדול מהסיוע לאוכלוסייה הנזקקת בתחום המזון מוצע על ידי ארגוני החברה האזרחית, ואילו חלקו של המשרד בכך קטן מאוד. בנוסף, נראה כי למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות אין בהכרח כלים לטיפול במקרים של אי-ביטחון תזונתי, וחלקן מפנות את הנזקקים לקבלת הסיוע מעמותות מזון. על כך יש להוסיף כי בחברה הערבית יש עמותות סיוע בודדות בלבד אשר נתמכות על ידי משרד הרווחה. **עולה השאלה אם הישענות על עמותות המזון מבטיחה מענה הולם, שוויוני ויעיל לצרכים בתחום הביטחון התזונתי בקרב כלל האוכלוסייה ובכלל האזורים, וכיצד יש לפעול על מנת להבטיח מענה שוויוני יותר.**

תקציב: במסמך זה ביקשנו ללמוד גם על היקף התקציב הכולל שמשקיעה המדינה בתחום הביטחון התזונתי בישראל. משרד הרווחה, משרד החינוך ומשרד הפנים מסרו מידע על התקציבים המושקעים בסיוע בתחום הביטחון התזונתי. בתקציב משרד הרווחה לביטחון תזונתי בשנת 2020 נכללים כ-21 מיליון ש"ח למיזם הלאומי לביטחון תזונתי ועוד כ-46 מיליון ש"ח לתמיכות בפרויקטים לביטחון תזונתי (מתוך סוכם זה, 7 מיליון ש"ח מגיעים מוועידת התביעות (Claims Conference) – כלומר, בסך הכול כ-67 מיליון ש"ח. התקציב הכולל של התוכנית

שבאחריותו של משרד הפנים הוא 700 מיליון ש"ח, והתקציב של משרד החינוך לתוכניות הזנה בשנת תש"ף היה כ-650 מיליון ש"ח. נזכיר כי נוסף על תקציב משרד החינוך, ההזנה בתוכניות של משרד החינוך ממומנת גם באמצעות הרשויות המקומיות ותשלומי הורים. כמו כן, תקציב התמיכות של משרד הרווחה מגיע ברובו מכספי העיזבונות ולא מתקציב המדינה, וחלקו של משרד הרווחה במיזם הלאומי לביטחון תזונתי קטן בהשוואה לחלקו של ארגון שמפעיל את המיזם. יתרה מזאת, ממשרד הרווחה נמסרה הערכה רק לגבי התקציב שמשקיעות העמותות הנתמכות ורק לגבי פרויקטים הנתמכים על ידי המשרד, ולא לגבי פרויקטים אחרים שאינם בתמיכת המשרד.

כמו כן, ביקשנו ללמוד על תקציב שמשקיעים בתחום זה המשרדים העוסקים בביטחון מזון, אך משרד החקלאות ומשרד הכלכלה לא השיבו על שאלה זו ומשרד הבריאות נמסר כי "האגף פועל ללא תקציב".²⁶⁸ על כן **לא ניתן ללמוד על היקף התקציב הכולל שמקצים לתחום הביטחון התזונתי בישראל כלל הגורמים הפועלים בתחום, ובפרט הגורמים הממשלתיים.**

על כך יש להוסיף את העובדה שנכון להיום תקציב המיזם הלאומי לביטחון תזונתי של משרד הרווחה אינו מעוגן בבסיס התקציב של המשרד, ובמשרד החקלאות היעדר תקציב בשנתיים האחרונות השפיע על התחום. לדברי משרד החקלאות, אי-קיומו של תקציב מדינה בשנים 2019–2020 הגביל את פעילות המשרד בפיתוח ענף החקלאות והגדלת אספקת המזון המקומית. מכאן **יש מקום לשאול אם יש צורך לבחון את ההשקעה הכוללת של המדינה בתחום הביטחון התזונתי, אם התקציב הנוכחי עונה על הצרכים, אם אופן ההקצאה הנוכחי יעיל ואם יש צורך להגדיר תקציב זה, או חלקים ממנו, בבסיס התקציב.**

יעילותו של מערך הביטחון התזונתי: במסמך הוצגו פעולות שונות של גורמים שונים בתחום הביטחון התזונתי על מגוון היבטים, אך מהמידע הקיים לא ניתן לדעת עד כמה פעולות אלה עונות על הצרכים הקיימים בתחום. נציין כי שניים משלושת המשרדים המעניקים שירותי ביטחון תזונתי לאוכלוסייה אמורים לבצע מחקר הערכה לתוכניות שהם מפעילים. המיזם הלאומי לביטחון תזונתי של משרד הרווחה מלווה על ידי מחקר הערכה, והוא נערך פעם אחת בלבד – בנובמבר 2017–יולי 2018; באשר למשרד החינוך, בשנת 2014 העיר מבקר המדינה למשרד על שלא ערך מחקר מקיף על מפעל ההזנה. משרד החינוך מסר למרכז המחקר והמידע של הכנסת כי הוא ביצע את חלקו במחקר המשותף עם משרד הבריאות, וכי משרד הבריאות טרם עשה זאת. לא ידוע לנו אם המחקר הושלם ופורסם. כמו כן, לא ידוע לנו אם שאר המשרדים הנוגעים לתחום הביטחון התזונתי בוחנים את יעילות הפעולות שהם נוקטים בתחום, ואם כן – מהם ממצאיהם. על כן, **מהמידע שיש בידינו לא ניתן לעמוד על יעילותו של המערך לביטחון תזונתי בישראל,**

²⁶⁸ מירי כהן, מנהלת תחום בכיר קשרי ממשל ותוכניות לאומיות, משרד הבריאות, מכתב, 11 במרץ 2021, הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-22 במרץ 2021.

ועולה השאלה אם כלל הגורמים המעורבים בתחום בוחנים את יעילות פעולותיהם בתחום ומה נעשה בעקבות בחינה זו.

ביטחון תזונתי בחירום: סוגיה החורגת מעניינו של מסמך זה אך חשוב לציין בקצרה היא אופן תפקודו של מערך הביטחון התזונתי בשעת חירום. לטענת מרכז השלטון המקומי, תוכניות ההזנה של משרד החינוך נותנות מענה לתלמידים רק בימים שבהם פועלים מוסדות חינוך, ולא קיימת תוכנית חירום הפועלת בתקופות שבהן מוסדות החינוך אינם פועלים מסיבות שונות, לדוגמה בעת אירועים ביטחוניים, שביתות או משבר בריאותי.²⁶⁹ שאלה זו עשויה לעלות גם באשר לאוכלוסיית האזרחים הוותיקים המקבלים שירותי ביטחון תזונתי במסגרות ייעודיות של משרד הרווחה. **כאמור, לא עסקנו בכך במסמך אך נראה כי יש מקום לדון בשאלה אם ישנה היערכות בתחום הביטחון התזונתי גם בעתות חירום, ואם כן – מי אמון על כך.** על כך יש להוסיף את השאלה מהו תפקידה של רשות החירום הלאומית (רח"ל) בנושא זה. נציין כי במענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת נמסר מרח"ל כי היא אינה עוסקת בתחום הביטחון התזונתי.²⁷⁰

²⁶⁹ מיכל מנסק, סמנכ"ל חינוך, רווחה וחברה, מרכז השלטון המקומי, שיחת טלפון, 13 ביולי 2021.

²⁷⁰ רועי אופלטקה, עוזר לראש רשות חירום לאומית, משרד הביטחון, מכתב, 27 ביולי 2021.