



ביטחון תזונתי בקרב ילדים בישראל: פעילות ממשלתית בשגרה ובמהלך מגפת הקורונה

כתיבה: מריה רבינוביץ' ואתי וייסבלאין אישור: יובל וורגן

תאריך: כ' בתמוז תשפ"א, 30 ביוני 2021

סקירה

תוכן העניינים

2	תמצית.....	
7	חלק א': אי-ביטחון תזונתי בקרב ילדים – רקע ונתונים.....	
7	1. הגדרה ומאפיינים.....	
9	2. עיקרי המדיניות בתחום ביטחון תזונתי לכלל האוכלוסייה.....	
10	2.1 מנגנוני סיוע מרכזיים.....	
12	3. ילדים המתמודדים עם אי-ביטחון תזונתי בישראל: נתונים.....	
14	3.1 היקף אוכלוסיית הילדים ובני הנוער המתמודדים עם אי-ביטחון תזונתי.....	
18	3.2 מאפיינים של ילדים החיים באי-ביטחון תזונתי.....	
21	חלק ב': כלי סיוע/תוכניות להבטחת ביטחון תזונתי לילדים ובני נוער.....	
21	4. מבוא.....	
24	5. הזנה במערכת החינוך.....	
26	5.1 מפעל ההזנה לפי חוק ארוחה יומית לתלמיד, התשס"ה-2005.....	
29	5.2 הזנה בתוכנית "ניצנים".....	
31	5.3 הזנה בתוכנית מיל"ת.....	
33	6. פעילות משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים בתחום הביטחון התזונתי לילדים.....	
35	6.1 סיוע בתחום ביטחון תזונתי לילדים במסגרת התוכניות שמיועדות לכלל האוכלוסייה.....	
38	6.2 הזנה לילדים במסגרות שהייה של משרד העבודה והרווחה.....	
39	6.2.1 הזנה במעונות יום ומשפחתונים לפעוטות עד גיל שלוש.....	
41	6.2.2 הזנה בצהרונים שבסבסוד משרד העבודה והרווחה.....	
42	6.2.3 הזנה במועדוניות לילדים בסיכון.....	
44	חלק ג': אי-ביטחון תזונתי בקרב ילדים בתקופת מגפת הקורונה.....	
44	7. רקע.....	
47	7.1 אי-ביטחון תזונתי בקרב ילדים בתקופת הקורונה.....	
54	7.2 פעילות מפעל ההזנה בעת סגירת מוסדות החינוך עקב מגפת הקורונה.....	
57	7.3 פעילות משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.....	
59	7.4 תוכנית משרד הפנים להבטחת ביטחון תזונתי למשפחות מוחלשות.....	

תמצית

אי-ביטחון תזונתי, בפרט בקרב ילדים, הוא בעיה חברתית חמורה בעלת השפעה שלילית על הבריאות הפיזית והנפשית של הסובלים ממנה ועשוי לפגוע פגיעה ממשית בתהליכי צמיחה והתפתחות של ילדים ובני נוער ולתרום להנצחת מעגל העוני ולהגבלת המוביליות החברתית.

בסקר המוסד לביטוח לאומי משנת 2016 נמצא כי כ-25% מן הילדים עד גיל 18 בישראל מתמודדים עם אי-ביטחון תזונתי, ובתוך האוכלוסייה הערבית שיעורי אי-הביטחון התזונתי גבוהים במידה ניכרת. יש חשש כי מגפת הקורונה הגדילה את חוסר הביטחון התזונתי בקרב ילדים, ובמקביל מנעה מהם גישה לערוצי תמיכה שהיו קיימים לפני פריצתה, ובהם הזנה במוסדות החינוך.

על רקע זה, ובהמשך לדינוי הוועדה לזכויות הילד בכנסת העשרים-ושלוש בנושא פעילות מפעל ההזנה במשבר הקורונה, יידון במסמך זה נושא אי-הביטחון התזונתי בקרב ילדים ובני נוער. בפרק א' של המסמך מובאים נתונים עדכניים, עד כמה שניתן, בנוגע לילדים ובני נוער המתמודדים עם אי-ביטחון תזונתי. בחלק ב' של המסמך נציג את כלי המדיניות והסיוע הממשלתיים המרכזיים לילדים המתמודדים עם אי-ביטחון תזונתי במערכות החינוך והרווחה. בחלק ג' מוצגים מידע ונתונים על סיוע במזון למשפחות וילדים בתקופת משבר הקורונה.¹

יש לשים לב כי במערכת החינוך והרווחה מסגרות רבות שבהן מסופקת הזנה לילדים ולבני נוער כחלק מן השירותים הניתנים באותן מסגרות. המסמך מתמקד במסגרות שבזכאות להשמה או לסבסוד שבהן יש קריטריון חברתי-כלכלי או שהן מיועדות לילדים ולנוער בסיכון.

להלן המידע העיקרי המובא במסמך:

- ❖ חוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי, התשע"א-2011 מגדיר ביטחון תזונתי כ"אפשרות לצרוך באופן סדיר מזון הכולל את כל רכיבי התזונה הנדרשים להתפתחות תקינה ולבריאות האדם". אי-ביטחון תזונתי עשוי להוביל לאיכות הזנה ירודה, לחסרים תזונתיים, לתת-תזונה, ובמצבי קיצון – לרעב. **בקרב ילדים ובני נוער אי-ביטחון תזונתי עשוי לפגוע פגיעה ממשית בתהליכי צמיחה והתפתחות, לרבות פגיעה בלימודים ובקשרים חברתיים.**
- ❖ בישראל גופים ממשלתיים ולא ממשלתיים רבים המעורבים במתן סיוע בתחום המזון לכלל האוכלוסייה הנזקקת לסיוע זה ובביצוע מחקרים, בגיבוש מדיניות ועוד בתחום הביטחון התזונתי. עם זאת, **הפעילות בתחום נערכת ללא מדיניות לאומית מוגדרת וללא גורם שמתאם ומתכלל אותה בשטח.**
- ❖ אחת התוצאות של היעדר מדיניות לאומית בתחום הביטחון התזונתי היא שבידי בידי מקבלי ההחלטות אין נתונים שוטפים ועדכניים על ממדי התופעה של אי-ביטחון תזונתי בכלל ובקרב ילדי ישראל בפרט, ואף אין מידע מלא וזמין על המאפיינים והצרכים הייחודיים שלהם. בין הנתונים המצויים בידינו ומסייעים ללמוד על היבטים מסוימים של נושא זה:

¹ גרסה זאת של המסמך כוללת תוספת נתונים לפרק 7.1.

- בשנת 2020 מספר הילדים העניים בישראל עמד על כ-907.3 אלף. שיעור תחולת העוני בקרב הילדים בשנת 2020 עמד על כ-30%.
 - על פי ממצאי סקר ביטחון תזונתי של המוסד לביטוח לאומי ב-2016, כ-25% מהילדים מהמשפחות שהשתתפו בסקר חיו באי-ביטחון תזונתי, יותר ממחציתם (כ-14%) חיו באי-ביטחון תזונתי ניכר. על פי הנתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 2016 חיו בישראל כ-2.85 מיליון ילדים.
 - נמצאה רמה גבוהה של אי-ביטחון תזונתי בקרב ילדים ממשפחות שבראשן הורה עצמאי – משפחות חד-הוריות (כ-52%), בקרב ילדים ערבים (כ-51%) ובקרב ילדים חרדים (26%), לעומת ילדים יהודים לא חרדים (כ-17%); ורמה גבוהה עוד יותר של אי-ביטחון תזונתי נמצאה בקרב משפחות בהן מקבלי הבטחת הכנסה, ושיעור הילדים הסובלים מאי-ביטחון תזונתי בהן הגיע ליותר מ-76%. סקר חדש בנושא נמצא בשלבי עבודה ותוצאותיו צפויים להתפרסם בתוך שנה.²
 - בסקרים בנושא תזונה שערך משרד הבריאות בשנים 2015-2016 נמצא כי שיעור משקי הבית שבהם ילדים בני 2-11 המתמודדים עם ביטחון תזונתי נמוך או נמוך מאוד עמד על 9.7%; שיעור הילדים המתמודדים עם ביטחון תזונתי נמוך מתוך כלל הילדים במשקי בית אלה עמד על 7.5%, וגם בסקר זה נצפה פער גדול בין ילדים יהודים לערבים. בסקר שנערך בקרב בני הנוער (תלמידי כיתות ז' ו-י"ב), 6.1% מהתלמידים דיווחו כי בשבוע שקדם לסקר הלכו לישון רעבים בלילה בגלל חוסר במזון בבית.
 - נתונים מתוך מחקר בין-לאומי שבדק את בריאותם ורווחתם של בני נוער, תלמידי כיתות ו' ו-י"ב (HBSC – Health Behavior in School Age Children) משנת 2019 מעידים כי כ-11% מהתלמידים (כ-14% בנים וכ-8% בנות), דיווחו כי קרה שהלכו לישון רעבים "לפעמים" או בתדירות רבה יותר.
- ❖ **הגורמים הממשלתיים העיקריים המופקדים על הזנה והבטחת ביטחון תזונתי לילדים ובני נוער בישראל ומפעילים תוכניות ייעודיות בתחום זה הם משרד החינוך ומשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.** גופים אלה מעניקים סיוע בתחום המזון לילדי ישראל בשלושה ערוצים מרכזיים: הזנה בגני הילדים ובבתי הספר, הזנה במסגרות הטיפול והחינוך הציבוריות של משרד הרווחה וסיוע בתחום המזון של שירותי הרווחה, אשר ניתן לכלל האוכלוסייה המתמודדת עם אי-ביטחון תזונתי, שהילדים הם חלק ממנה. יצוין כי במתן סיוע זה המדינה נשענת באופן ניכר על פעילות העמותות שפועלות בתחום.
- ❖ **תוכניות ההזנה העיקריות עבור ילדים בישראל הן תוכניות שבאמצעותן מחולקות ארוחות חמות לילדים בגנים, בבתי הספר היסודיים ובצהרונים של משרד החינוך. כ-450,000 תלמידים במערכת החינוך מדי שנה מקבלים הזנה בחלוקה הבאה:** כ-240,000 תלמידים במסגרות החינוך הקדם-יסודי ובכיתות א' ו-ב' במסגרת תוכנית הצהרונים "ניצנים"; 191,000 תלמידים בגני חובה ובבתי הספר היסודיים המקבלים ארוחה חמה לפי חוק ארוחה יומית לתלמיד, התשס"ה-2004 וכ-23,000 תלמידים המקבלים ארוחה באמצעות תוכנית מיל"ת המיועדת לתלמידים בסיכון בגני ילדים ובחינוך היסודי. בנוסף, כ-15,000 ילדים בצהרונים בגני ילדים ביישובים באשכולות 6-10 שוהים בצהרונים מוכרים ומסובסדים על ידי משרד

² מענה של המוסד לביטוח לאומי לבקשת מידע של יונת מייזל, מרכז המחקר והמידע של הכנסת. התקבל ב-8 באפריל 2021.

העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. **בישראל אין תוכניות הזנה ייעודיות לתלמידי חטיבות ביניים והתיכונים, אף על פי שאי-ביטחון תזונתי קיים גם בקרב ילדים בשלבי חינוך אלה.**

❖ על פי נתונים שהתקבלו ממשרד החינוך, התקציב הכולל שהקצה המשרד לתוכניות ההזנה בשנת הלימודים תש"ף (2019/20) היה כ-650 מיליון ש"ח, ומסכום זה כ-406 מיליון ש"ח הוקצו לסבסוד הזנה בתוכנית ניצנים, 228 מיליון ש"ח למפעל ההזנה ו-16 מיליון ש"ח לתוכנית מיל"ת. בשנה זאת צומצם תקציב ההזנה של משרד החינוך בכ-62 מיליון ש"ח בעקבות סגירות מוסדות החינוך להוראה פנים אל פנים בשל התפשטות נגיף הקורונה, למרות שחלה עלייה במספר התלמידים שקיבלו הזנה.

❖ **ההזנה ניתנת גם לילדים ששוהים במסגרות השונות שבאחריות משרד העבודה והרווחה, אך לא מדובר על תוכניות הזנה ייעודיות אלא על הזנה שניתנת כחלק מהשירותים שבתוכניות.** על פי נתונים שנמסרו ממשרד העבודה והרווחה, במהלך שנת הלימודים תש"ף כ-39,000 ילדים ונוער קיבלו הזנה במסגרות הרווחה השונות המיועדות לילדים ונוער בסיכון בקהילה ובמסגרות חוץ-ביתיות (לא כולל 15,000 ילדים בצהרונים שבסבסוד משרד הרווחה). כמו כן, פעוטות עד גיל שלוש ששוהים במעונות יום ומשפחתונים המוכרים על ידי משרד העבודה והרווחה מקבלים הזנה במהלך שהותם במסגרות. על פי המידע שבידינו, בתש"ף, מתוך כ-140,000 פעוטות במסגרות אלה, כ-80,000 (ובהם כ-20,000 פעוטות בסיכון) מקבלים סבסוד של כמחצית או יותר משכר הלימוד מטעם המדינה.

❖ בנוסף, במסגרת תוכנית חילוץ למיזם לביטחון תזונתי שמפעיל משרד העבודה והרווחה בקרב משפחות מעטות יכולת שמתמודדות עם אי-ביטחון תזונתי ניכר קיבלו כ-10,000 ילדים סיוע ייעודי בתחום המזון (באמצעות חלוקת כרטיסים לרכישת מזון וחלוקת סלי מזון) בשלוש השנים האחרונות. **התוכנית עתידה להסתיים בספטמבר 2021 בשל היעדר תקצוב.**

❖ **מבין התוכניות בתחום הביטחון התזונתי לילדים ולנוער, רק תוכנית אחת - מפעל ההזנה של משרד החינוך, פועלת מכוח חוק המבטיח סיוע במזון לזכאים. בנוגע למסגרות הרווחה, בחלק מהמקרים (למשל במועדוניות לילדים בסיכון), מתן ההזנה מוגדר כאחת המטרות של התוכנית בתקנון העבודה הסוציאלית.** יתר התוכניות בהן תוכניות משרד החינוך ומשרד הרווחה פועלות מכוח החלטת ממשלה, נהלים, או במסגרת השירותים שהמשרדים מעניקים לאוכלוסיות יעד שונות.

❖ **בהיעדר מדיניות כוללת בנושא ביטחון תזונתי, נראה כי אין החלפת מידע שיטתית, תיאום בין שני המשרדים ותיעוד משותף מטעמים של ילדים שמתמודדים עם אי-ביטחון תזונתי. התוצאה היא שתיתכן חפיפה בסיוע שיינתן לילד מסוים ומנגד - ילדים שנזקקים לסיוע בתחום המזון עשויים שלא לקבל סיוע כזה מאף אחד מהגופים, משום שהם אינם נמצאים במסגרות חינוכיות שבהן יש הזנה ולא בתוכניות שירותי הרווחה הרלוונטיות.**

❖ התפשטות מגפת הקורונה שהחלה במרץ 2020 גרמה לעלייה בסיכון לאי-ביטחון תזונתי על רקע ירידה בהכנסות בקרב משפחות רבות, עלייה באבטלה והסגר. גורם סיכון נוסף וייחודי לילדים שנוצר הוא הפסקת פעילותן של מסגרות החינוך, שבהן, כאמור, ילדים רבים (ובהם ילדים ובני נוער בסיכון) קיבלו ארוחה חמה על בסיס יומי, בחינם או בעלות סמלית, טרם פרוץ המגפה.

- ❖ ממרץ 2020 עד מרץ 2021 נסגרו כלל מוסדות החינוך שלוש פעמים בשל התפשטות מגפת הקורונה. בסך הכול בוטלו לתלמידי החינוך הקדם-יסודי כ-60 ימי הזנה, לתלמידי הכיתות הנמוכות של בתי הספר היסודיים – כ-65 ימים ולתלמידי הכיתות הגבוהות של בתי הספר היסודיים – 89 ימים.
- ❖ באוקטובר 2020 עלתה סוגיית אי-הביטחון התזונתי בקרב ילדים ובני נוער במשבר הקורונה במפגש של שולחן המשנה לשולחן הבין-מגזרי במשרד ראש הממשלה, בנושא השפעת משבר הקורונה על מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון. בהמשך נדון הנושא פעמיים בוועדה לזכויות הילד של הכנסת העשרים-ושלוש. בדיון הוועדה עלה כי אין גורם אחד שמתכלל את נושא הביטחון התזונתי בקרב ילדים ובני נוער בזמן המשבר ועלה חשש כי ילדים רבים שהיו זכאים להזנה לפני המגפה אינם מקבלים אותה אף כי הצורך בסיוע במזון גדל.
- ❖ **אף שעברה למעלה משנה מפרוץ מגפת הקורונה, אין בידי הגורמים הממשלתיים המעורבים בתחום נתונים על השפעת משבר הקורונה על אי-ביטחון תזונתי בקרב ילדים.** במחקרים שנערכו בקרב מבוגרים, הורים לילדים בגילאים שונים בשנה הראשונה של הקורונה, עלה כי אי-הביטחון תזונתי החמיר עם פרוץ המגפה בקרב משפחות שהתמודדו עם -מצב זה לפני המגפה, כן בקרב משפחות בכלל האוכלוסייה. עם זאת, בשל אי אחידות בממצאים לא ניתן לקבוע את השיעור המדויק של ילדים החיים באי-ביטחון תזונתי על בסיס נתונים אלה, מאחר שבמחקרים שונים נבדקו מדגמים שונים באופן שונה.
- ❖ במחקרים שנבחנו בסקירה הנוכחית נמצאו שיעורים גבוהים של מתמודדים עם אי-ביטחון תזונתי בחברה הערבית בהשוואה לשיעורים אלה בחברה היהודית.
- ❖ **מנתוני משרד העבודה והרווחה על הסיוע שניתן במסגרת הפרויקטים "קמחא דפסחא" ו"חג נוסף" עולה כי מספר בתי האב שנתמכו ב-2020 עלה בשיעור של כ-57% לעומת שנת 2019. להערכת גורמי המשרד, רוב בתי האב הנתמכים הם משפחות עם ילדים.**
- ❖ מבדיקה שערך מרכז המחקר והמידע של הכנסת עולה כי בתקופת הסגר הראשון (מרץ-מאי 2020) התקיים שיתוף פעולה בין משרדי הרווחה, החינוך, הבריאות והאוצר, שמטרתו לדאוג לביטחונם התזונתי של ילדים בקרב אוכלוסיות מעוטות יכולת. במסגרת זאת סופקו מנות מזון לכ-18,000 תלמידים, לצד אוכלוסיות נוספות שסבלו מחוסר ביטחון תזונתי, ובהן קשישים. משרד החינוך לא השתתף במימון חלוקת מנות המזון והפעילות מומנה במלואה מתקציב משרד הרווחה. על פי נציגי המרכז לשלטון מקומי, בחלוקת מנות המזון של מפעל ההזנה לבתי התושבים בתקופת הסגר נתגלו בעיות מהותיות, שבעקבותיהן בוטלה היוזמה. ממשרד החינוך נמסר כי לאחר מאי 2020 המדינה החליטה להטיל את הטיפול במשפחות נזקקות על פיקוד העורף, ומשכך הפסיק משרד החינוך את מעורבותו בנושא זה.
- ❖ **בסגרים שהיו בשנת הלימודים תשפ"א (ספטמבר-אוקטובר 2020 וינואר-פברואר 2021) לא ניתן סיוע ייעודי לתלמידים שהיו זכאים לארוחה יומית במסגרת מפעל ההזנה.** במקביל הגדיל משרד הרווחה את התמיכה במשפחות נזקקות בתקופת הקורונה באמצעות תקציב של כ-15 מיליון ש"ח, וכ-6 מיליון ש"ח נוספים ניתנו על ידי הקרן לידידות. מיזם זה התחיל במהלך ספטמבר 2020 ופועל ב-256 רשויות ברחבי הארץ. קהל היעד של המיזם הוגדר בגירים שהתקשו לפרנס את עצמם ו/או את משפחתם. במסגרת הסיוע לא ניתן מזון בלבד, אלא גם מצרכים ומוצרים בסיסיים, צרכים רפואיים, דיור, ביגוד וצרכים

אחרים, על פי ההחלטה של מחלקות הרווחה ברשויות מקומיות. **משרד העבודה והרווחה לא מסר מידע על מספר הילדים עד גיל 18 שקיבלו סיוע במסגרת מיזם זה; גם במרכז השלטון המקומי לא נאספו נתונים אלה.**

❖ באוגוסט 2020 אישרה הממשלה תקציב ייעודי בסכום של 700 מיליון ש"ח (במסגרת התקציבים שהוקצתה הממשלה לצורך הטיפול במשבר הקורונה) להפעיל תוכנית לביטחון תזונתי למשפחות מוחלשות על רקע משבר הקורונה. הגוף המופקד על ביצוע התוכנית הוא משרד הפנים, באמצעות ספקים חיצוניים. לפי נתוני המשרד, עד מאי 2021 חולק סיוע לכ-280,000 משקי בית זכאים. בשלב זה המשרד לא מסר נתונים על **מספר הילדים** בקרב משקי בית אלה, אך ציין כי בתום התהליך יוכל לספק נתונים אלה.

חלק א': אי-ביטחון תזונתי בקרב ילדים – רקע ונתונים

1. הגדרה ומאפיינים

האמנה הבין-לאומית
לזכויות הילד הגדירה
את זכותו של כל ילד
למזון בריא ומזין
כאחד האמצעים
להבטחת זכותו של
הילד לבריאות ברמה
הגבוהה ביותר.

זכות היסוד של בני האדם לביטחון תזונתי נקבעה בסעיף 25 להצהרת זכויות האדם מ-1948.³ האמנה הבין-לאומית לזכויות הילד, שהתקבלה בנובמבר 1989,⁴ הגדירה את זכותו של כל ילד לרמת החיים ההולמת את התפתחותו הגופנית, הנפשית, הרוחנית, המוסרית והחברתית, ובכך קבעה כי על המדינה לנקוט צעדים נאותים על מנת לסייע להורים ולאחרים האחראים לילד לממש זכות זו, ולספק לילד במקרה הצורך עזרה חומרית ותוכניות סיוע, ובמיוחד בתחום המזון (לצד ביגוד ודיר).⁵ כמו כן, האמנה הגדירה את זכותו של כל ילד למזון בריא ומזין בתוך אחד האמצעים להבטחת זכותו של הילד לבריאות ברמה הגבוהה ביותר.⁶

אחת ההגדרות המקובלות של ביטחון תזונתי נוסחה בפסגת המזון העולמי ב-1996, ועל פיה, "ביטחון תזונתי ברמת הפרט, המשפחה, הלאום, האזור והעולם, מושג כאשר לכל האנשים, בכל זמן נתון, יש גישה פיזית וכלכלית למזון במידה המספקת את צורכיהם ואת העדפותיהם התזונתיות, באופן שמאפשר קיום אורח חיים פעיל ובריא".⁷

בישראל, חוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי, התשע"א-2011 מגדיר ביטחון תזונתי כ"אפשרות לצרוך באופן סדיר מזון הכולל את כל רכיבי התזונה הנדרשים להתפתחות תקינה ולבריאות האדם".⁸ המשמעות של אי-ביטחון תזונתי היא היעדר אחד מהתנאים שבהגדרות.⁹ מעבר לתנאים אלה, ניתן לסווג מצבים של אי-ביטחון תזונתי לפי רמות חומרה שונות, למשל – אי-ביטחון תזונתי מתון או חמור, או לפי משך התופעה, למשל – אקוטי או כרוני. בהתאם לחומרת התופעה ומשכה, אי-ביטחון תזונתי עשוי להוביל לאיכות הזנה לקויה, לחסרים תזונתיים, לתת-תזונה ובמצבי קיצון – לרעב.¹⁰

³ [הכרזה לכל באי העולם בדבר זכויות האדם](#), סעיף כ"ה, 1948; מתוך: אזרייבה ג'נטה, גולדשמיט רבקה: [מה אנחנו יודעים על ביטחון תזונתי?](#), המועצה הלאומית לביטחון תזונתי, 2018.

⁴ האמנה בדבר זכויות הילד הינה המסמך הבין-לאומי המקיף והחשוב ביותר בתחום זכויות הילדים עד היום. האמנה נעשתה ביום 20 בנובמבר 1989, ונכנסה לתוקף ביום 2 בספטמבר 1990. האמנה נחתמה ע"י ישראל ב-3 ביולי 1990 ונכנסה לתוקף, לאחר אשרורה (4.8.91), ביום 2 בנובמבר 1991. מקור: [משרד המשפטים](#), כניסה אחרונה: מאי 2021.

⁵ [האמנה בדבר זכויות הילד](#), 1989, סעיף 27.

⁶ [האמנה בדבר זכויות הילד](#), 1989, סעיף 24.

⁷ [הכרזה לכל באי העולם בדבר זכויות האדם](#), סעיף כ"ה, 1948; מתוך: אזרייבה ג'נטה, גולדשמיט רבקה: [מה אנחנו יודעים על ביטחון תזונתי?](#), המועצה הלאומית לביטחון תזונתי, 2018.

⁸ [חוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי, התשע"א-2011](#); סעיף 2: הגדרות.

⁹ אזרייבה ג'נטה, גולדשמיט רבקה: [מה אנחנו יודעים על ביטחון תזונתי?](#), המועצה הלאומית לביטחון תזונתי, 2018; דוח ביקורת מיוחד בנושא: [פעולות הממשלה לקידום הביטחון התזונתי](#), מבקר המדינה, התע"ד – 2014.

¹⁰ אזרייבה ג'נטה, גולדשמיט רבקה: [מה אנחנו יודעים על ביטחון תזונתי?](#), המועצה הלאומית לביטחון תזונתי, 2018; דוח ביקורת מיוחד בנושא: [פעולות הממשלה לקידום הביטחון התזונתי](#), מבקר המדינה, התע"ד – 2014.

אי- ביטחון תזונתי נמדד באופן זהה במדינות שונות (וגם בישראל¹¹), באמצעות מודל הסקר לביטחון תזונתי שפותח על ידי משרד החקלאות האמריקאי (U.S. Department of Agriculture – USDA).¹² במודל זה יש כמה רמות של ביטחון – תזונתי, ואי-ביטחון תזונתי מתאפיין באופן הבא:

- **ביטחון תזונתי ברמה נמוכה** (ללא רעב), המתאפיין על ידי דיווחים על ירידה באיכות ומגוון המזון והתזונה הרצויה, וכן בירידה בכמות המזון הרצוי.
- **ביטחון תזונתי במידה ניכרת** (עם רעב), המתאפיין בדיווחים על אינדיקטורים רבים לצמצום בזמינות ונגישות למזון.¹³

אי-ביטחון תזונתי עשוי לפגוע פגיעה ממשית בתהליכי צמיחה והתפתחות ילדים, לרבות פגיעה בלימודים ובקשרים חברתיים.

אי-ביטחון תזונתי הוא אחד המאפיינים הגלויים והקשים ביותר של עוני,¹⁴ אך הוא אינו מתאפיין רק על די קשיים כלכליים, אלא גם על ידי היעדר נגישות למזון, אי זמינות המזון ואי יציבות בתחום המזון. אי-ביטחון תזונתי מהווה בעיה חברתית והנו בעל השפעה רעה על הבריאות הפיזית והנפשית של הסובלים ממנו, כולל ילדים,¹⁵ ובכלל זה הוא עלול לפגוע בתפקוד היומיומי, ביכולות הקוגניטיביות והחברתיות, ובייחוד במניעת מחלות כרוניות וטיפול בהן.¹⁶ **בקרב ילדים ובני נוער אי-ביטחון תזונתי עשוי לפגוע פגיעה ממשית בתהליכי צמיחה והתפתחות, לרבות פגיעה בלימודים ובקשרים חברתיים.**¹⁷ אי-ביטחון תזונתי תורם להנצחת מעגל העוני כיוון שהילדים שגדלים במשפחות שסובלות ממנו חווים, כאמור, קושי בהגעה להישגים בלימודים וכתוצאה מכך גם קושי ביכולת לפרוץ את מעגל העוני.¹⁸

בנוסף, דפוסי אכילה נכונים בגיל הילדות ובתקופת ההתבגרות מקדמים בריאות מיטבית, גדילה תקינה והתפתחות אינטלקטואלית רציפה ומסייעים במניעת בעיות בריאות כגון מחסור בברזל

¹¹ מירי אנדבלד, אורן הלר, נתנאלה ברקלי, דניאל גוטליב: [סקר ביטחון תזונתי, 2016](#), מנהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, אוגוסט 2016.

¹² B. Francis-Devine et al: [Food Poverty: Housholds, Food Banks and Free School Meals](#), Briefing Paper, House of Commons Library, UK Parliament, 30 April 2021.

¹³ U.S. Department of Agriculture (USDA): [Definition of Food Security](#). Last visit: March 2, 2021.

¹⁴ דוח ביקורת מיוחד בנושא: [פעולות הממשלה לקידום הביטחון התזונתי](#), מבקר המדינה, התע"ד – 2014.

B. Francis-Devine et al: [Food Poverty: Housholds, Food Banks and Free School Meals](#), Briefing Paper, House of Commons Library, UK Parliament, 30 April 2021.

¹⁵ Margaret M.C., et al: [Food Insecurity and Child Health](#), Pediatrics, October 2019 (144 (4) e20190397).

¹⁶ אזרייבה ג'נטה, גולדשמיט רבקה: [מה אנחנו יודעים על ביטחון תזונתי?](#), המועצה הלאומית לביטחון תזונתי, 2018.

¹⁷ [אי-ביטחון תזונתי בישראל: בחינת הטיפול הממשלתי באי-ביטחון תזונתי כמקרה בוחן לתהליכי יישום מדיניות בישראל](#), המרכז הישראלי להעצמת האזרח, דצמבר 2015.

¹⁸ אזרייבה ג'נטה, גולדשמיט רבקה: [מה אנחנו יודעים על ביטחון תזונתי?](#), המועצה הלאומית לביטחון תזונתי, 2018.

ובסידן, אנמיה, עודף משקל, השמנה והפרעות אכילה. לטווח הארוך תזונה מגוונת ומותאמת מונעת תחלואה כגון מחלות לב וכל דם, סוכרת, סרטן ועוד.¹⁹

2. עיקרי המדיניות בתחום ביטחון תזונתי לכלל האוכלוסייה

במסמך זה, העוסק בביטחון תזונתי לילדים, יוצגו עיקרי המדיניות וכלי הסיוע בדגש על קבוצת אוכלוסייה זאת. עם זאת, מאחר שילדים שמתמודדים עם אי-ביטחון תזונתי מקבלים סיוע באופן ישיר או עקיף גם במסגרת הסיוע הכללי שניתן לאוכלוסיית המתמודדים עם אי-ביטחון תזונתי בישראל, תחילה נציג בקצרה את עיקרי המדיניות הכללית בתחום. נושא המדיניות הכללית בתחום הביטחון התזונתי יידון ביתר הרחבה במסמך נוסף של מרכז המחקר והמידע של הכנסת.²⁰

בישראל גופים ממשלתיים ולא ממשלתיים רבים מעורבים במתן סיוע בתחום המזון, ביצוע מחקרים וגיבוש מדיניות בתחום ביטחון תזונתי. בין הגופים המרכזיים: משרד הממשלה (משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, משרד הבריאות, משרד החינוך, משרד החקלאות, משרד הפנים, ועוד), מרכז השלטון המקומי, רשויות מקומיות, ועמותות שמהוות בסיס למערכת מתן סיוע לנזקקים בתחום המזון, עליו נשענת המדינה באופן ניכר בכל הנוגע לפעילות בתחום מתן סיוע במזון לנזקקים.²¹ בנוסף, הפעילות בתחום מתקיימת באמצעות יוזמות חברתיות, כמו למשל התארגנות חוקרים, מומחים ואנשי האקדמיה העוסקים בתחומי רפואה, תזונה, בריאות הציבור, רווחה וחקלאות, לעבודה משותפת בפורומים בנושאי הבריאות והתזונה.²² למרות ריבוי הגופים והפעילים המעורבים בתחום, הפעילות בו נערכת ללא מדיניות מוגדרת וללא גורם שמתאם ומתכלל אותה בשטח.

לאורך השנים ננקטו בישראל צעדים לקביעת מדיניות בתחום הביטחון התזונתי במטרה לתאם את הפעילות של הגופים הרבים שפועלים בו, למען הסדרתו ולמען קידום נגישות שוויונית למזון בריא לכל תושביה של ישראל. כך, ב-2009, אימץ משרד הרווחה והשירותים החברתיים את המלצות דוח הוועדה הבין-משרדית לבחינת האחריות של המדינה להבטחת הביטחון התזונתי של אזרחיה (ועדת איצקוביץ, 2008),²³ בו הותוותה תוכנית להסדרת הביטחון התזונתי בישראל.

¹⁹ משרד החינוך, חוזר מנכ"ל, [הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות החינוך](#), 4 באפריל 2016.

²⁰ יונת מייזל, מסמך בנושא ביטחון תזונתי בישראל, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, טרם פורסם.

²¹ בין הארגונים: "פתחון לב", "לתת", ארגון "לקט ישראל", "אשל ירושלים".

²² מומחים ואנשי אקדמיה, ביניהם: פרופ' אהרון טרואן, ביה"ס למדעי התזונה והמכון וביוכימיה מדעי המזון והתזונה, הפקולטה לחקלאות, האוני' העברית, פרופ' ניר אוהד, ראש תוכנית מן לביטחון תזונתי באוני' תל-אביב; המועצה הלאומית לסוכרת, ארגון רופאים לתזונה, המועצה הלאומית לקידום בריאות, איגוד רופאי בריאות הציבור, פורום בריאות הציבור, הפורום הישראלי לתזונת בת קיימא ועוד.

²³ משרד הרווחה והשירותים החברתיים (דאז): [דין וחשבון של הוועדה הבין-משרדית לבחינת האחריות של המדינה להבטחת הביטחון התזונתי של אזרחיה](#), מוגש לשר הרווחה והשירותים החברתיים חה"כ יצחק הרצוג, מרץ 2008.

בעקבות ההמלצות של ועדת איצקוביץ, ב-2011 חוקק **חוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי, התשע"א-2011**, על פיו תקום המועצה לעניין האמור, במטרה לייעץ בנושא לשר הרווחה, אשר יהיה אחראי לגיבוש מדיניות בתחום הביטחון התזונתי לתושבי ישראל, בהתייעצות עם שר הבריאות ושר החינוך - כל אחד בתחום האחריות של משרדו.²⁴ המועצה הוקמה והתכנסה לראשונה בינואר 2013.²⁵ במסמך זה לא נרחיב על הפעילות של המועצה, אך נציין כי במענה לבקשת המידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא ביטחון תזונתי בקרב ילדים, משרד העבודה והרווחה לא התייחס כלל לפעילות המועצה, וזאת אף על פי שהתבקש להציג סקירה של כל הפעילות בתחום הביטחון התזונתי למען ילדים בה מעורבים גורמי המשרד. עוד נוסף כי בדוח חופש המידע של המשרד משנת 2019 צוין כי המועצה אספהחומר מקצועי בנושא ביטחון תזונתי לילדים והוצגו נתונים לגבי התזונה בצהרונים שמפעילמשרד החינוך.²⁶ חומרים אלה לא הוצגו במענה לכנסת.

עמדתם של גורמים שונים המעורבים והפעילים בתחום ביטחון תזונתי היא כי על מנת שהמדינה תוכל לספק לכל תושביה בסיס שיווינוי לרכישת מזון מזין ובריא, יש להגדיר מדיניות ברורה, לערוך מיפוי צרכים והיקפי התופעה, לקבוע תוכניות עבודה, ייעדים ותקציבים, ולהכשיר אנשי מקצוע בתחום.²⁷ נטען גם כי מאחר והיעדר ביטחון תזונתי אינו בעיה של עוני וגובה הקצבאות בלבד, יש צורך בשינוי תודעה של האוכלוסייה כולה בכל הנוגע לאורח חיים בריא, וזאת אחת הסיבות הנוספות לנחיצות של מדיניות בתחום.²⁸

2.1 מנגנוני סיוע מרכזיים

ניתן למנות כמה מנגנוני סיוע מרכזיים למתן סיוע בתחום המזון בישראל, הן ייעודיים לילדים והן מנגנונים המיועדים לכלל האוכלוסייה אך באמצעותם גם ילדים המתמודדים עם אי-ביטחון תזונתי עשויים לקבל מענה:

- תוכניות הזנה לילדים ונוער המתקיימות במסגרות החינוך כגון גני ילדים ובתי הספר;
- הזנה הניתנת לילדים במהלך שהותם במסגרות הרווחה לילדים ונוער בסיכון או במעונות יום ומשפחתונים לילדים עד גיל שלוש;

²⁴ [חוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי, התשע"א-2011](#).

²⁵ כמעט שנה לאחר תחילת תחולתו של החוק.

²⁶ רונית ספיר, מנהל תחום העמדת מידע לציבור: [דין וחשבון לשנת 2019, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים](#), ספטמבר 2020

²⁷ פרופ' אהרון טרואן, המכון לביוכימיה ומדעי המזון והתזונה, הפקולטה לחקלאות מזון וסביבה, האוניברסיטה העברית בירושלים, שיחת טלפון, 15 במרץ 2021; הצעה של המשרד לקידום וחיזוק קהילתי להחלטת הממשלה: הקמת צוות מנכ"לים לגיבוש מדיניות ממשלתית בנושא ביטחון תזונתי, 8 בפברואר 2021; נשלח על ידי מר חגי רזניק, מנכ"ל המשרד לקידום וחיזוק קהילתי, 11 בפברואר 2021.

²⁸ פרופ' אהרון טרואן, המכון לביוכימיה ומדעי המזון והתזונה, הפקולטה לחקלאות מזון וסביבה, האוניברסיטה העברית בירושלים, שיחת טלפון, 15 במרץ 2021.

- תשלומי העברה: קצבאות ביטוח לאומי, תשלומי הבטחת הכנסה ועוד. בדומה למדינות רווחה מערביות, גם בישראל כלי זה נחשב לאחד הכלים העיקריים לסיוע של המדינה למשקי בית שאין ביכולתם לדאוג במסגרת שוק העבודה לביטחונם הכלכלי;²⁹
- **עמותות שפועלות בתחום הסיוע לנזקקים למזון, אשר מהוות את המקור העיקרי לחלוקת סלי מזון וכרטיסים לרכישת מזון לנזקקים.** הפנייה לקבלת סיוע מהעמותות יכולה להיעשות ישירות על ידי הנזקק לעמותה או לאחר שהוא מקבל הפניה לעמותה מהמחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית שבתחומה הוא מתגורר;³⁰
- תמיכה כספית של משרדים ממשלתיים בארגוני המגזר השלישי – עמותות המזון, בין השאר באמצעות תקציבים ייעודיים של מחלקת עזבונות של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים;

באשר למנגנוני סיוע לכלל האוכלוסייה, ככלל, השלטון המקומי הוא הגורם המבצע המרכזי בכל הנוגע לטיפול בנזקקים בישראל, כאשר הרשות המקומית אחראית לטיפול בנזקקים בתחומה באמצעות המחלקה לשירותים חברתיים, וכן משתתפת במימון שירותים אלה, במסגרת שיטת המימון התואם (matching). עם זאת, גורמי מרכז השלטון המקומי עמם שוחחנו בנושא ביטחון תזונתי מסרו כי ההנחיות המקצועיות והמינהליות של משרד הרווחה שבתקנון העבודה הסוציאלית (להלן גם: התע"ס)³¹ הכוללות, בין היתר, הנחיות שונות לטיפול בנזקקים על פי מהות הנזקקות שלהם (למשל זקנה, נכות, התמכרות), אינן מתייחסות לסיוע במקרים של נזקקות למזון.³² על פי מבקר המדינה, משמעות הדבר היא שכאשר מגיעים לידיעת עובד סוציאלי במחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית מקרים כאמור, אין הַכוּונה מצד משרד הרווחה כיצד לטפל בהם ולא מסופקים כלים לסיוע בנדון.³³ ניתן לשער כי הדברים האמורים נכונים גם ביחס לטיפול בילדים נזקקים, למעט אלו השהים במסגרות ייעודיות של משרד הרווחה.

שיתופי פעולה של גורמי הרווחה ברשויות עם העמותות המסייעות בתחום המזון מתקיימים על בסיס וולונטרי. גורמי הרווחה ברשויות מקומיות רשאים להחליט אם לשתף פעולה עם העמותות,

²⁹ דוח ביקורת מיוחד בנושא: [פעולות הממשלה לקידום הביטחון התזונתי](#), מבקר המדינה, התע"ד – 2014. ³⁰ שם.

³¹ תקנון העבודה הסוציאלית בישראל, המכונה תע"ס, הוא קובץ תקנות מפורט, הבא להסביר ולהסדיר את החוקים הקיימים בענייני רווחה במדינת ישראל. תוקפן החוקי של ההוראות המופיעות בתקנון העבודה הסוציאלית (תע"ס) הוא מכוח התקנות לחוק שירותי הסעד, תקנות ארגון לשכת הסעד (תפקידי המנהל וועדת הסעד), התשכ"ד - 1963, סעיף 4 (א) (1) "מתן טיפול סוציאלי לנזקקים והגשת סעד על פי דין ובהתאם להוראות נוהל [והנחיות המנהל הכללי של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים](#), וכן מכוח תקנות שירותי הסעד, טיפול בנזקקים התשמ"ו 1986. מקור: משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים: [תקנון עבודה סוציאלית](#).

³² אסא בן יוסף, מנהלת מחלקת רווחה וקהילה; מיכל מנקס, סמנכ"לית חינוך וחברה; עו"ד רות דיין מדר, מנהלת מחלקת חברה, מרכז השלטון המקומי, שיחת טלפון, דצמבר 2020; וגם: דוח ביקורת מיוחד בנושא: [פעולות הממשלה לקידום הביטחון התזונתי](#), מבקר המדינה, התע"ד – 2014;

³³ דוח ביקורת מיוחד בנושא: [פעולות הממשלה לקידום הביטחון התזונתי](#), מבקר המדינה, 2014.

שיתופי פעולה של גורמי הרווחה ברשויות עם העמותות בתחום הסיוע במזון מתקיימים על בסיס וולונטרי. גורמי הרווחה רשאים להחליט אם לשתף פעולה עם העמותות, ואם כן – באיזה אופן ובאיזה היקף, בהתאם ליכולת של הרשות המקומית לפעול בתחום.

באיזה אופן והיקף, וכל זה – בהתאם ליכולת של הרשות המקומית זו או אחרת לפעול בתחום. מרכז השלטון המקומי לא אסף נתונים על היקפי הסיוע בתחום המזון שניתנו במהלך מגפת הקורונה בכלל, ולילדים בפרט.³⁴

3. ילדים המתמודדים עם אי-ביטחון תזונתי בישראל: נתונים

אחת התוצאות של היעדר מדיניות לאומית בתחום הביטחון התזונתי היא שאין נתונים שוטפים על ממדי התופעה של אי-ביטחון תזונתי בכלל ובקרב ילדי ישראל בפרט, ואף אין מידע מלא על המאפיינים והצרכים הייחודיים שלהם.

אומנם, בשנים האחרונות נערכו בישראל כמה מחקרים במעורבות גורמים ממשלתיים בהם נבדק נושא הביטחון התזונתי בקרב ילדים ובני נוער ומהם ניתן ללמוד על היבטים מסוימים של אי-הביטחון התזונתי בקרבם. אולם, חלק מן הממצאים שהתקבלו במחקרים אלה אינם עדכניים (מחקרים שנערכו לפני כחמש שנים), והאחרים – אינם מספקים תמונת מצב מלאה.

לפני הצגת ממצאי מחקרים אלה נזכיר כי **אי-ביטחון תזונתי ועוני קשורים זה בזה**. לפיכך, באמצעות נתוני העוני בקרב האוכלוסייה בארץ ניתן לאפיין גם קבוצות באוכלוסייה שעשויות להתמודד עם אי-ביטחון תזונתי. **על פי אומדן של המוסד לביטוח לאומי, בשנת 2020 מספר הילדים העניים בישראל היה כ-907.3 אלף**. מספר זה נמוך מעט ממספר הילדים העניים בשנת 2019 (כ-918.0 אלף). שיעור תחולת העוני בקרב הילדים בשנת 2020 ירד בכנקודת האחוז ביחס ל-2019, ועמד על כ-30%, אך הירידה התרחשה בשל השינויים בהתפלגות ההכנסה וירידת קו העוני באופן כללי בשנת 2020 ביחס ל-2019.³⁵

במוסד לביטוח לאומי מסבירים כי בשל המשבר הכלכלי העמוק שחווה המשק כתוצאה מהמגפה, נרשמה ירידה בכלל ההכנסות במשק וירידה ברמת החיים, כך שקו העוני ב-2020 ירד ביחס לקו העוני הקודם (2019) ב-4.4%. כתוצאה מכך, ההנחה היא שייתכן מצב בו גם אנשים שהיו עניים בעבר, לא הוגדרו ב-2020 כעניים, אף שהכנסתם לא עלתה ואולי אף ירדה. לדוגמה, מי שחי מתחת לקו העוני ב-2019, אך קרוב יחסית לקו זה, ושהכנסתו ירדה בפחות מ-4.4%, מוצא עצמו מעל לקו העוני אף על פי שמצבו נשאר ללא שינוי או אף הורע, וסביר כי תחושת החרפת העוני גדלה כשהכנסת המשפחה יורדת. כך, על פי סימולציה שערכו גורמי המוסד

³⁴ אסא בן יוסף, מנהלת מחלקת רווחה וקהילה; מיכל מנגס, סמנכ"לית חינוך וחברה; עו"ד רות דיין מדר, מנהלת מחלקת חברה, מרכז השלטון המקומי, שיחת טלפון, דצמבר 2020.

³⁵ מירי אנדבלד, אורן הלר, להב כראדי, ניצה (קלינר) קסיר: [רמת החיים, העוני, והאי-שוויון בהכנסות -2018-2019 ואומדן ל-2020 \(לפי נתונים מינהליים\)](#), ינואר 2021, המוסד לביטוח לאומי. ככלל, השינוי בתחולת העוני מושפע משינויים בקו העוני ומשינויים בהתפלגות ההכנסות. האומדן לפי נתונים מינהליים, תונים שאינם נגזרים מתשובות של מרואיינים בסקר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

אחת התוצאות של היעדר מדיניות לאומית בתחום הביטחון התזונתי היא שאין נתונים שוטפים על ממדי התופעה של אי-ביטחון תזונתי בכלל ובקרב ילדים בפרט, ואף אין מידע מלא על המאפיינים והצרכים הייחודיים שלהם.

לביטוח לאומי, במידה שקו העוני ב-2020 היה נשאר ברמה של קו העוני של 2019 תחולת העוני של הילדים היתה עולה ב-2020 ביחס ל-2019 בכנקודת האחוז – ל-31.7%.³⁶

יצוין כי תחולת העוני בדוח העוני הנוכחי מחושבת על סמך נתונים מינהליים של המוסד לביטוח לאומי, בשונה מדוחות קודמים, בהם תחולת העוני חושבה לפי נתוני סקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס.

למרות הקשר שבין מדדי העוני לאי-ביטחון תזונתי, מדדי העוני בלבד אינם מספיקים על מנת לשקף את התמונה המלאה של אי-הביטחון התזונתי באוכלוסייה ובקרב ילדים בפרט.

המדד הנפוץ בעולם למדידת אי-ביטחון תזונתי מבוסס על דיווח שמוסרים משקי בית בסקרים על קשיים כלכליים לרכוש את המזון הנדרש להם, והוא משמש לקביעת רמות שונות של אי-ביטחון תזונתי על פי חומרתו.³⁷ גם על פי המוסד לביטוח לאומי, תופעת אי-הביטחון התזונתי אינה מאפיינת רק משפחות החיות בעוני מרוד, והתופעה נצפית גם במשפחות שנמצאות מתחת לקו העוני, אך קרובות אל הקו המוגדר וגם במשפחות שנמצאות מעט מעליו.³⁸

להלן יוצגו נתונים של משרד העבודה והרווחה ונתונים מכמה מחקרים מהם ניתן ללמוד על התופעה של אי-ביטחון תזונתי בקרב ילדים ובני נוער בישראל, שנערכו, כאמור, במעורבות של גורמים ממשלתיים:

- סקר ביטחון תזונתי האחרון, שערך המוסד לביטוח לאומי ב-2016³⁹ (סקר המשך לסקרים קודמים בנושא שנערכו ב-2011 ו-2012);
- סקר לאומי של משרד הבריאות שבדק את מצב הבריאות והתזונה בקרב ילדים בני שנתיים עד 11 וסקר לאומי שני שבדק את הנושא בקרב תלמידי כיתות ז'-י"ב, שניהם נערכו בשנים 2015-2016 (סקרי מב"ת);⁴⁰
- הסקר החברתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס) מ-2019;

³⁶ מירי אנדבלד, אורן הלר, להב כראדי, ניצה (קלינר) קסיר: [רמת החיים, העוני, והאי-שוויון בהכנסות -2018-2019 ואומדן ל-2020 \(לפי נתונים מינהליים\)](#), ינואר 2021, המוסד לביטוח לאומי; עמ' 10.

³⁷ דוח ביקורת מיוחד בנושא: [פעולות הממשלה לקידום הביטחון התזונתי](#), מבקר המדינה, התע"ד – 2014.

³⁸ מירי אנדבלד, אורן הלר, נתנאלה ברקלי, דניאל גוטליב: [סקר ביטחון תזונתי, 2016](#), מנהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, אוגוסט 2016.

זאת מאחר שהוצאת המזון גמישה יותר לקיצוץ והרחבה מאשר ההוצאות החיוניות האחרות, כגון שכר דירה, תשלום משכנתא חודשי וכד' שהמשפחה צפויה לשלם בתשלום אחד, ולא המשפחה מסתכנת בכך שתסולק מהדירה.

ממצאי הסקר הצביעו על הקשר שבין היעדר הכנסות לרמת אי-ביטחון תזונתי: בסקר נמצא כי בקרב משקי הבית בהם רמת הכנסה לנפש הנמוכה מ-500 ש"ח, רמת האי-ביטחון תזונתי מגיעה לכ-80% ורמת האי-ביטחון תזונתי הניכר – גבוהה מ-50%. ואילו, בקרב משקי הבית בהם ברמת הכנסה לנפש עומדת על סכום של 3,000 ש"ח ומעלה, היקפי אי-ביטחון תזונתי ואי-ביטחון תזונתי ניכר כמעט מתאפסים.

³⁹ מירי אנדבלד, אורן הלר, נתנאלה ברקלי, דניאל גוטליב: [סקר ביטחון תזונתי, 2016](#), מנהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, אוגוסט 2016.

⁴⁰ סקרי מב"ת בקרב ילדים: [סקר לאומי של משרד הבריאות בנושא "מצב הבריאות והתזונה בילדים בני שנתיים עד 11 בישראל בשנים 2015-2016"](#), [סקר מצב בריאות ותזונה לאומי שני לתלמידי כיתות ז' – י"ב בשנים 2015-2016](#); המרכז הלאומי לבקרת מחלות, משרד הבריאות.

- מחקר בין-לאומי, בהשתתפות ישראל, בנושא "נוער בישראל: בריאות, רווחה נפשית וחברתית ודפוסי התנהגויות סיכון בקרב בני נוער", שנערך גם הוא ב-2019, בשיתוף ובמימון של משרד החינוך ומשרד הבריאות.

יצוין כי בשני המחקרים האחרונים, מ-2019, נושא איהביטחון התזונתי נבדק באופן מצומצם (באמצעות שאלות בודדות בלבד) שאינו מאפשר קבלת תמונה מלאה על התופעה.

3.1 היקף אוכלוסיית הילדים ובני הנוער המתמודדים עם אי-ביטחון תזונתי

על מנת לבחון את ההיקף של אי-ביטחון תזונתי בקרב ילדים פנינו למשרד העבודה והרווחה. מהמשרד נמסר כי **אין בידי מידע על היקף התופעה של היעדר ביטחון תזונתי בקרב ילדים עד גיל 18 המוכרים לגורמי הרווחה ברשויות מקומיות**. גורמי המשרד הסבירו כי אין ברשות המשרד כלים, יכולת וכוח אדם הנדרשים למעקב על הצרכים הייחודיים של הילדים במשפחות המוכרות ברשויות ועל השינויים שמתרחשים בתחום.⁴¹ יצוין כי בנתוני היסוד של המשרד אי-ביטחון תזונתי לא מוגדר כנזקקות.⁴² הנזקקות המוגדרת על ידי שירותי הרווחה שיכולה לתת אינדיקציה לאי-ביטחון תזונתי היא עוני, שכולל גם קושי ברכישת מוצרי בסיס.⁴³

כך, ב-2019 לכ-43% מהילדים עד גיל 18 שרשומים במשרד העבודה והרווחה⁴⁴ הוגדרה נזקקות כלשהי - כ-171 אלף ילדים; כ-9% מהם, כ-15,300 ילדים, היו רשומים בשירותי הרווחה בגין עוני כנזקקות ראשית (נציין כי העובד הסוציאלי רשאי לציין לפרט או למשפחתו גם נזקקות משניות).⁴⁵ סה"כ, ב-2019 קיבלו כ-123,000 ילדים עד גיל 18 שירותים במסגרות הרווחה חוץ-ביתיות ובקהילה.⁴⁶

על פי ממצאי סקר ביטחון תזונתי של המוסד לביטוח לאומי, ב-2016 כ-25% מילדי משפחות שהשתתפו בסקר חיו באי-ביטחון תזונתי; יותר ממחציתם (כ-14%) חיו באי-ביטחון תזונתי ניכר. יצוין כי על פי הנתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 2016 חיו בישראל כ-2.85 מיליון ילדים.⁴⁷ נתוני הסקר הראו מגמת ירידה באי-הביטחון

⁴¹ יוכי אילוז, מנהלת תחום עזבונות, מחלקה עזבונות של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, 27 בדצמבר 2020.

⁴² נזקקות: הסיבה שבגללה פנה או הופנה הפרט למחלקה לשירותים חברתיים. העובד הסוציאלי המטפל במשפחה מציין לכל רשום בתיק הטיפול את הנזקקות הראשית שלו ואת הנזקקות הראשית של משפחתו, מתוך רשימה קבועה של נזקקיות.

⁴³ רועי בן נעים, מנהל תחום קשרי כנסת וממשל, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב - מענה על שאלות הבהרה של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 24 במרץ 2021.

⁴⁴ רשום במחלקה לשירותים חברתיים: משפחה או פרט שפנו או הופנו למחלקה לשירותים חברתיים של משרד העבודה והרווחה ונפתח להם תיק טיפול. בתיק משפחתי רשומים כל בני המשפחה, כולל ילדים, אך לא תמיד כולם בעלי נזקקות מוגדרת וזקוקים לסייע של שירותי הרווחה ומטופלים על ידיהם. בשנת 2019, כ-13% (כ-398 אלף) מכלל הילדים בני 0-17 בישראל היו רשומים במשרד העבודה והרווחה, ושיעורם היה כ-132 ל-1,000 נפש. מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: [לקט נתונים לרגל יום הילד הבין-לאומי](#), 2020, נובמבר 2020.

⁴⁵ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: [לקט נתונים לרגל יום הילד הבין-לאומי](#), 2020, נובמבר 2020.

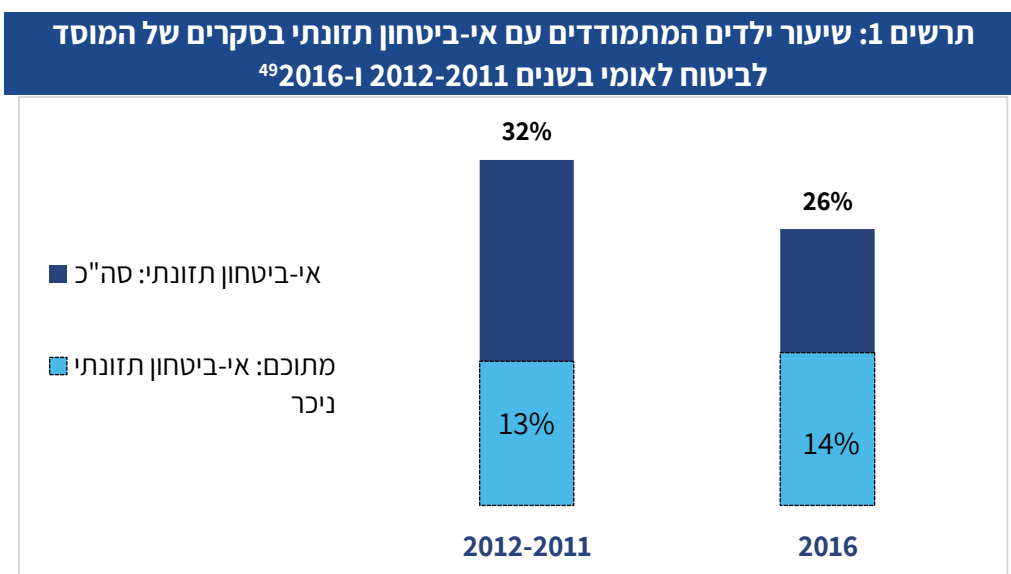
⁴⁶ שם.

⁴⁷ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: [לקט נתונים לרגל יום הילד הבין-לאומי](#), 2017, 15 בנובמבר 2017.

במשרד העבודה והרווחה אין מידע על היקף הילדים ובני הנוער המתמודדים עם אי-ביטחון תזונתי. ב-2019, כ-9% מכלל הילדים שהיו רשומים בשירותי הרווחה נרשמו בגין עוני - אחד הגורמים המרכזיים לאי-ביטחון תזונתי.

על פי סקר של המוסד לביטוח לאומי, ב-2016 כ-26% מכלל הילדים מהמשפחות שהשתתפו בסקר, חיו באי-ביטחון תזונתי. יותר ממחציתם חיו באי-ביטחון תזונתי ניכר.

התזונתי בקרב ילדים בהשוואה למחקרים הקודמים שנערכו על ידי ביטוח לאומי בנושא (בשנים 2011 ו-2012).⁴⁸



מגמת השיפור בין השנים 2011-2012 ל-2016 נתמכה בירידה בשיעורי העוני בין שתי התקופות, ולדעת חוקרי המוסד לביטוח לאומי, השתקפה היטב בקרב ילדים. אך למרות הירידה בשיעור אי-ביטחון תזונתי בקרב ילדים, כאשר נמדד שיעור המשפחות עם ילדים שבהן אי-ביטחון תזונתי חמור בכלל המשפחות הסובלות מאי-ביטחון תזונתי, נמצא כי בקבוצה זאת לא רק שלא ירד שיעור המתמודדים עם אי-ביטחון תזונתי, אלא אף נמצא כגבוה יותר ב-2016 בהשוואה לסקרים הקודמים: 50% ב-2016 לעומת 45% בסקרים של 2011-2012.⁵⁰

בשנים 2015-2016 ערך משרד הבריאות, בשיתוף עם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שני סקרים בנושא מצב הבריאות והתזונה בילדים בישראל. בסקר אחד נפקדו ילדים בני שנתיים עד 11 עם הוריהם⁵¹ וסקר נוסף נערך בקרב תלמידים בכיתות ז' ו-י"ב' (להלן גם: סקרי מב"ת).⁵²

ב-2015-2016 כ-6% מתלמידי כיתות ז' עד י"ב דיווחו בדיווח עצמי כי הלכו לישון רעבים בשבוע שקדם לסקר בגלל חוסר במזון בבית.

⁴⁸ המוסד לביטוח לאומי ערך שלושה סקרים בנושא ביטחון תזונתי, בשנים 2011, 2012, ו-2016. הסקר האחרון מ-2016, נערך בקרב 6,226 משפחות, שהן חיוו כמחצית מתוך המשפחות שהשתתפו בסקרים בשנים הקודמות (2011 ו-2012, כאמור). שיטת התשאול בסקר הייתה טלפונית, והשאלון התבסס על שאלון דומה שפותח בידי משרד החקלאות האמריקני (USDA). שאלות הסקר התמקדו במגוון התנהגויות ותחושות סובייקטיביות, המהווים בסיס לפיתוח מדד לרמות חומרה שונות של אי-ביטחון תזונתי.

⁴⁹ מירי אנדבלד, אורן הלר, נתנאלה ברקלי, דניאל גוטליב: [סקר ביטחון תזונתי, 2016](#), מנהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, אוגוסט 2016.

⁵⁰ שם.

⁵¹ הסקר נערך באמצעות שאלון מובנה, בבית הורה של הילד, פנים-אל-פנים. מקור: סקרי מב"ת בקרב ילדים: [סקר לאומי של משרד הבריאות בנושא "מצב הבריאות והתזונה בילדים בני 11-2 שנים בישראל בשנים 2015-2016"](#).

⁵² סקרי מב"ת בקרב ילדים: [סקר לאומי של משרד הבריאות בנושא "מצב הבריאות והתזונה בילדים בני 11-2 שנים בישראל בשנים 2015-2016"](#), [סקר מצב בריאות ותזונה לאומי שני לתלמידי כיתות ז' - י"ב' בשנים 2015-2016](#), אוגוסט 2017; המרכז הלאומי לבקרת מחלות, משרד הבריאות.

אחת המטרות של הסקרים הייתה להעריך את השכיחות של אי-ביטחון תזונתי ולאחר את הגורמים הקשורים אליו.

בסקרים אלה נמצאו שיעורי אי-ביטחון תזונתי נמוכים יותר מאלה שעלו בסקר של המוסד לביטוח לאומי: **בסקר שבדק את מצבם של הילדים בני 2-11 נמצא כי שיעור משקי הבית בהם ילדים בגילאים אלה המתמודדים עם ביטחון תזונתי "נמוך" או "נמוך מאוד" עמד על 9.7%; שיעור הילדים המתמודדים עם ביטחון תזונתי נמוך⁵³ מתוך כלל הילדים במשקי בית אלה עמד על 7.5%.**⁵⁴ בסקר שנערך בקרב בני הנוער (תלמידי כיתות ז'-י"ב, כאמור), 6.1% מהתלמידים דיווחו כי בשבוע שקדם לסקר הלכו לישון רעבים בלילה, בגלל חוסר במזון בבית. על אף ששלושת הסקרים שצוינו לעיל נערכו באותה התקופה (בשנים 2015-2016, כאמור), ישנם הבדלים בין ממצאי הסקרים (של המוסד לביטוח הלאומי ושל משרד הבריאות והלמ"ס). ככל הנראה ההבדלים נובעים משיטת הסקר, שאלות הסקר שעל פיהן נמדד אי-ביטחון תזונתי וגם מגילאי הנסקרים.

נתון עדכני יותר בתחום ביטחון תזונתי עולה מנתוני הסקר שנערך ב-2019 במסגרת מחקר בין-לאומי של הארגון הבריאות העולמי, שבדק את הנושא של בריאותם ורווחתם של בני נוער – מחקר HBSC (Health Behavior in School Age Children) – בו שותפה ישראל מ-1994. בסקר נבדקו, בין השאר, דיווחים של בני נוער בכיתות ו', ח', י', יא' ויב' מבתי ספר בחינוך העברי הממלכתי, הממלכתי-דתי והערבי על תדירות אירועי רעב. יצוין כי מדגם הסקר לא כלל בתי ספר שבפיקוח משרד העבודה ובתי הספר של הזרם העצמאי בחינוך החרדי.⁵⁵

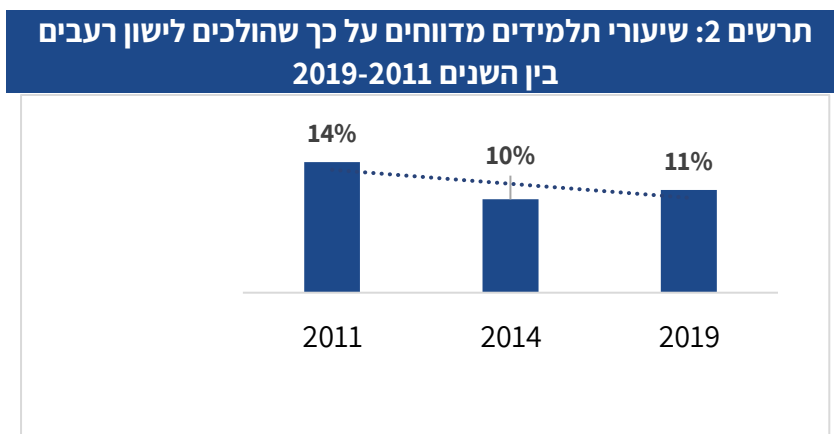
בדומה לשאלה שנשאלה בסקר מב"ת שנערך בקרב תלמידי כיתות ז'-י"ב, גם במחקר HBSC ישראל התלמידים נשאלו האם קרה שהלכו לישון רעבים משום שלא היה מספיק אוכל בבית. כ-11% מהתלמידים (כ-14% בנים וכ-8% בנות), דיווחו כי קרה שהלכו לישון רעבים "לפעמים" או בתדירות רבה יותר: 1.5% מהתלמידים שהשתתפו בסקר דיווחו שהם הולכים לישון רעבים "תמיד"; שיעור דומה של תלמידים (1.7%) דיווחו כי הם הולכים לישון רעבים "לעיתים קרובות", ו-7.6% דיווחו כי הם הולכים לישון רעבים "לפעמים". שיעור המדווחים על כך שהלכו לישון רעבים בשנת 2019 היה גבוה כמעט פי שניים משיעור המדווחים על כך בסקר מב"ת מהשנים 2015-2016, וזאת אף שמדובר במאפייני מדגם ושאלות דומים, אך ייתכן שגם כאן ההבדל נובע משיטת המחקר, אופן התשאול וכו'. ביחס לממצאים שהתקבלו

⁵³ על פי עורכי הסקר: לא נמצאו במדגם הסקר ילדים במצב אי-ביטחון תזונתי נמוך מאוד. מקור: סקרי מב"ת בקרב ילדים: [סקר לאומי של משרד הבריאות בנושא "מצב הבריאות והתזונה בילדים בני 2-11 שנים בישראל בשנים 2015-2016"](#),

⁵⁴ סקרי מב"ת בקרב ילדים: [סקר לאומי של משרד הבריאות בנושא "מצב הבריאות והתזונה בילדים בני 2-11 שנים בישראל בשנים 2015-2016"](#).

⁵⁵ פרופ' יוסי הראל פיש ואחרים: נוער בישראל: בריאות, רווחה נפשית וחברתית ודפוסי התנהגויות סיכון בקרב בני נוער בישראל; סיכום ממצאי מחקר HBSC ישראל לשנת 2019: ניתוח מגמות בין השנים 1994-2019 והשוואה בין-לאומית. נשלח על-ידי נועה שטיינמץ, מנהלת תוכנית מחקר, אוניברסיטת בר-אילן, 16 במרץ 2021.

באותו סקר בשנים קודמות, עולה כי ב-2019 ניכרת יציבות בשיעור המדווחים על כך שהולכים לישון רעבים ביחס ל-2014 וירידה ביחס ל-2011:



מנתוני הסקר החברתי של הלמ"ס מ-2019 עולה כי מכלל הנשאלים שבמשק הבית שלהם יש ילדים עד גיל 18, כ-6.4% דיווחו כי קרה שויתרו על ארוחה חמה בתדירות של לפחות פעם ביומיים.

נתון נוסף שנציג להלן הנו נתון על המדווחים על הוויתור על ארוחות חמות שהתקבל במסגרת הסקר החברתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס). יצוין כי מדובר על סקר שנתי שוטף, המספק מידע מעודכן על תנאי החיים ועל רווחת האוכלוסייה בישראל.⁵⁶ מטרת הסקר לספק מידע עדכני על רווחת האוכלוסייה בישראל ועל תנאי חייה. הסקר מבוסס על מדגם של בני 20 ומעלה, כך שלא ניתן לבדוק במסגרתו את מצבם של הילדים שמדיווחם באופן ישיר על מצבם. עם זאת, ניתן למצוא בו נתונים שעשויים לשפוך אור על מצבם של הילדים עד גיל 18 שמתגוררים במשקי הבית⁵⁷ של המשתתפים בסקר.

אחת השאלות שנשאלת במהלך הסקר מתייחסת לויתור על ארוחה חמה יומית עקב מצב כלכלי קשה במשפחה והיא: האם ב-12 החודשים האחרונים ויתרת על ארוחה חמה, לפחות פעם ביומיים, בגלל קשיים כלכליים?⁵⁸ השאלה מתייחסת לתדירות יחסית גבוהה של ויתור על ארוחה חמה – לפחות פעם ביומיים. **מכלל הנשאלים שבמשק הבית שלהם יש ילדים עד גיל 18, כ-6.4% דיווחו כי קרה להם שויתרו על ארוחה חמה בתדירות זאת.** בכ-38% ממשקי הבית עם ילדים עד גיל 18, בהם גרים המדווחים על הוויתור על ארוחה חמה, יש ארבע או יותר ילדים.

⁵⁶ הסקר החברתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2019; חישוב של מרכז המחקר והמידע של הכנסת באמצעות [מחולל הלווחות של הסקר החברתי של הלמ"ס](#). ניתוח נתוני הסקר נערך בסיוע של שלומית דרור כהן, ראש תחום מקצועי, תחום הסקר החברתי, למ"ס. דוא"ל, 7 ביוני 2021.

⁵⁷ משק בית מוגדר כאדם אחד או קבוצת אנשים הגרים יחד בדירה אחת באופן קבוע ברוב ימות השבוע ויש להם תקציב הוצאות משותף למזון. המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: [משקי בית](#). כניסה אחרונה: 22 במרץ 2021.

⁵⁸ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: [שאלון הסקר החברתי 2019](#). שאלה 15.250.

3.2 מאפיינים של ילדים החיים באי-ביטחון תזונתי

בסקר ביטחון תזונתי של המוסד לביטוח לאומי, שכאמור נערך ב-2016,⁵⁹ נמצאו שיעורים גבוהים של אי-ביטחון תזונתי בקרב ילדים ערבים (כ-51%) ובקרב ילדים חרדים (26%), לעומת ילדים יהודים לא חרדים (17%). שיעור הילדים הערבים המתמודדים עם אי-ביטחון תזונתי היה גבוה פי שניים משיעור זה בקרב כלל הילדים עד גיל 18, שכאמור עמד בסקר זה על כ-25%. בנוסף, בסקר עלה כי ילדים ממשפחות שבראשן הורה עצמאי (משפחות חד-הוריות) וממשפחות מרובות ילדים מתמודדים עם אי-ביטחון תזונתי יותר מילדים במשפחות שבהן שני הורים וממשפחות שבהן פחות משלושה ילדים. להלן נתונים על שיעורי אי-ביטחון תזונתי של ילדים עד גיל 18 לפי קבוצות אוכלוסייה שונות:

לוח 1: שיעורי אי-ביטחון תזונתי של ילדים עד גיל 18 במשפחות מקבוצות אוכלוסייה שונות, 2016 ⁶⁰		
קבוצות אוכלוסייה	אי-ביטחון תזונתי: סה"כ	מתוך זה: אי-ביטחון תזונתי ניכר
סה"כ	25.5	14.1
קבוצת האוכלוסייה		
יהודים	17.0	6.8
ערבים	50.6	35.3
חרדים	26.3	10.4
מצב תעסוקה		
ראש משק בית לא עובד (בגיל העבודה)	50.6	29.1
ראש משק בית עובד	22.7	12.3
מפרנס אחד	42.1	26.7
מקבלי גמלאות (ללא קצבת ילדים)		
מקבלי הבטחת הכנסה	76.4	65.0
מקבלי קצבת נכות	43.6	25.9

מנתוני הלוח עולה, בין היתר, כי ילדים ממשפחות בהן מקבלי הבטחת הכנסה וממשפחות ערביות מאופיינים בשיעור הגבוה ביותר של אי-ביטחון תזונתי, כאשר בקרב מקבלי הבטחת הכנסה שיעור הילדים הסובלים מאי-ביטחון תזונתי מגיע ליותר מ-76%, דהיינו, רובם הגדול של הילדים במשפחות אלו סובלים מאי-ביטחון תזונתי; במשפחות ערביות כמחציתם של הילדים סובלים מאי-ביטחון תזונתי. יצוין כי ייתכן שישנה חפיפה בין שתי קבוצות אלה.

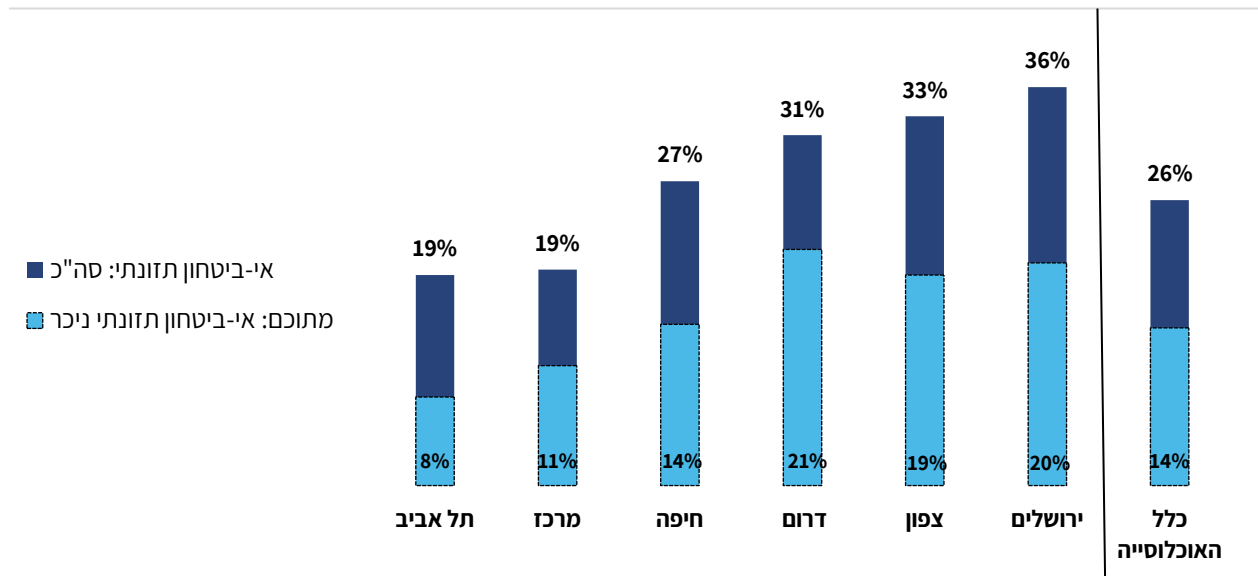
⁵⁹ המוסד לביטוח לאומי ערך שלושה סקרים בנושא ביטחון תזונתי, בשנים 2011, 2012, ו-2016. הסקר האחרון מ-2016, נערך בקרב 6,226 משפחות, שהיוו כמחצית מתוך המשפחות שהשתתפו בסקרים בשנים הקודמות (2011 ו-2012, כאמור). שיטת התשאול בסקר הייתה טלפונית, והשאלון התבסס על שאלון דומה שפותח בידי משרד החקלאות האמריקני (USDA). שאלות הסקר התמקדו במגוון התנהגויות ותחושות סובייקטיביות, המהווים בסיס לפיתוח מדד לרמות חומרה שונות של אי-ביטחון תזונתי.

⁶⁰ מירי אנדבלד, אורן הלר, נתנאלה ברקלי, דניאל גוטליב: [סקר ביטחון תזונתי, 2016](#), מנהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, אוגוסט 2016.

קבוצה נוספת בה נמצא שיעור גבוה של ילדים המתמודדים עם אי-ביטחון תזונתי גבוה היא קבוצת המשפחות בהן מקבלי קצבת נכות ומשפחות בהן מפרנס אחד.

להלן פילוח של רמת אי-ביטחון תזונתי בקרב ילדים עד גיל 18 לפי מחוז:

תרשים 3: שיעורי אי-ביטחון תזונתי של ילדים עד גיל 18 לפי מחוז מגוריהם, 2016⁶¹



ב-2016, שיעור הילדים שמתמודדים עם אי-ביטחון תזונתי היה גבוה במיוחד במחוז ירושלים, הצפון והדרום, הן לעומת השיעור בכלל האוכלוסייה והן לעומת למחוז תל אביב ומחוז המרכז.

מהנתונים עולה כי שיעור הילדים שמתמודדים עם אי-ביטחון תזונתי ואי-ביטחון תזונתי ניכר גבוה במיוחד במחוזות ירושלים, הדרום והצפון, בהם יותר משליש מהילדים התמודדו עם אי-ביטחון תזונתי בעת הסקר.

שיעור גבוה של ילדים ערבים שהתמודדו עם אי-ביטחון תזונתי ביחס לילדים יהודים נמצא גם בסקרי מב"ת, שכאמור נערכו בשנים 2015-2016 ובדקו את נושא הבריאות והתזונה בקרב ילדים בגילאים שונים.⁶² על פי ממצאי הסקר, שיעור משקי הבית בהם ילדים בני 2-11 המתמודדים עם ביטחון תזונתי נמוך או נמוך מאוד עמד על כ-5% בקרב היהודים ועל כ-26% בקרב הערבים. שיעור הילדים המתמודדים עם ביטחון תזונתי נמוך בקרב כלל הילדים במשקי בית אלה עמד על כ-4% בקרב יהודים ועל כ-20% בקרב הערבים בקבוצת גיל זאת. בסקר שנערך בקרב בני הנוער (כאמור, תלמידי כיתות ז'-י"ב), הצטמצמו הפערים בין יהודים לערבים (יתכן שבגלל השוני בשיטת התשאל), אך עדיין ישנו הבדל בין שתי קבוצות

⁶¹ מירי אנדבלד, אורן הלר, נתנאלה ברקלי, דניאל גוטליב: [סקר ביטחון תזונתי, 2016](#), מנהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, אוגוסט 2016.

⁶² סקרי מב"ת בקרב ילדים: [סקר לאומי של משרד הבריאות בנושא "מצב הבריאות והתזונה בילדים בני 2-11 שנים בישראל בשנים 2016-2015"](#), [סקר מצב בריאות ותזונה לאומי שני לתלמידי כיתות ז' - י"ב בשנים 2016-2015](#); המרכז הלאומי לבקרת מחלות, משרד הבריאות.

אוכלוסייה אלה ויותר תלמידים ערבים דיווחו בסקר כי הלכו לישון רעבים בשבוע האחרון: כ-7% בקרב בנים ערבים וכ-9% בקרב בנות ערביות לעומת כ-5% בקרב הבנות והבנים היהודים. גם במחקר HBSC שבדק את רווחתם והתנהגויות סיכון בקרב בני נוער ב-2019 עלה כי ישנו פער משמעותי בין שני המגזרים. יותר תלמידים מהמגזר הערבי (כ-20%) דיווחו כי הם הולכים לישון רעבים "לפעמים" או יותר, לעומת תלמידים מהמגזר היהודי (כ-7%).⁶³

הבדלים בין יהודים לערבים המתמודדים עם אי-ביטחון תזונתי עולים גם מתוך נתוני הסקר החברתי של הלמ"ס. מתוך כלל כאמור, מכלל הנשאלים, שבמשק הבית שלהם יש ילדים עד גיל 18, כ-6.4% דיווחו כי קרה להם שויתרו על ארוחה חמה בתדירות זאת. מתוכם: כ-54% יהודים ואחרים וכ-45% ערבים. נזכיר כי שיעור ילדים ערבים עד גיל 18 בכלל האוכלוסייה עמד בסוף 2019 על כ-24%.⁶⁴

⁶³ פרופ' יוסי הראל פיש ואחרים: נוער בישראל: בריאות, רווחה נפשית וחברתית ודפוסי התנהגויות סיכון בקרב בני נוער בישראל; סיכום ממצאי מחקר HBSC ישראל לשנת 2019: ניתוח מגמות בין השנים 1994-2019 והשוואה בין-לאומית. נשלח על-ידי נועה שטיינמץ, מנהלת תוכנית מחקר, אוניברסיטת בר-אילן, 16 במרץ 2021.

⁶⁴ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: [לקט נתונים לרגל יום הילד הבין-לאומי 2020](#), נובמבר 2020.

חלק ב': כלי סיוע/תוכניות להבטחת ביטחון תזונתי לילדים ובני נוער

4. מבוא

הגורמים הממשלתיים העיקריים המופקדים על הזנה והבטחת ביטחון תזונתי לילדים ובני נוער בישראל ומפעילים תוכניות ייעודיות בתחום זה הם משרד החינוך ומשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. גופים אלה מעניקים סיוע בתחום המזון לילדי ישראל בשלושה ערוצים מרכזיים:

1. הזנה בגני הילדים ובבתי הספר – תוכניות שבמסגרתן מסופקות ארוחות חמות לתלמידי גני הילדים ובתי הספר בתוכן: מפעל ההזנה, תוכנית ניצנים וצהרונים מיל"ת.
2. ההזנה במסגרות החינוך והטיפול הציבוריות של משרד החינוך ומשרד הרווחה, שאינה בהכרח מיועדת לילדים המתמודדים עם אי-ביטחון תזונתי, אלא ניתנת כחלק מהשירות במסגרת. במקרים רבים ההפניה למסגרות אלה נעשית לא בשל ההתמודדות של הילד עם אי-ביטחון תזונתי. אף שלא כל הילדים במסגרות אלה מתמודדים עם אי-ביטחון תזונתי, עבור חלק מהם הנושא של אי-ביטחון תזונתי עשוי להיות משמעותי.
3. תוכניות סיוע בתחום המזון של שירותי הרווחה, אשר ניתנים לא רק לילדים אלא לכלל האוכלוסייה המתמודדת עם אי-ביטחון תזונתי, והילדים הם חלק ממנה.

כפי שעולה ממסמך זה, במערכות החינוך והרווחה בישראל פועלות תוכניות בודדות שתפקידן מוגדר כסיוע במזון לילדים, בתוכן מפעל ההזנה מכוח חוק ארוחה יומית לתלמיד ומסגרות משרד הרווחה לילדים ונוער בסיכון שבין מטרותיהן הבטחת ביטחון תזונתי לילדים בסיכון. עם זאת, יש תוכניות רבות נוספות שבהן ילדים מקבלים הזנה כחלק מן השירות שניתן במסגרת התוכנית, בין השאר: צהרונים, פנימיית, מסגרות חינוך מיוחד, מעונות יום לפעוטות, מסגרות לילדים ונוער בסיכון בקהילה, ישיבות ועוד.

בדיון במסמך זה בנושא מדיניות וסיוע בתחום הביטחון התזונתי לילדים עלתה שאלה מהותית על תפקידן ומשקלן של תוכניות אלה בהתמודדות עם אי-ביטחון תזונתי בקרב ילדים ובני נוער. שכן הילדים המצויים במסגרות אלה לא בהכרח נזקקים לסיוע בתחום המזון והצורך שלהם בסיוע זה איננו חלק מן הקריטריונים להפעלת התוכנית. מצד שני יש לתוכניות אלה תרומה בהבטחת ארוחה חמה יומית לילד וביטחון תזונתי למשפחה כולה ובחלקן יש התייחסות מפורשת לחשיבות ההזנה במסגרת המטרות שלהן.

במסמך זה התייחסנו רק לאותן מסגרות או תוכניות שבהן סיוע המדינה מתבסס על קריטריונים חברתיים-כלכליים כלשהם (למשל סבסוד צהרונים ומעונות יום ומשפחתונים) או על קריטריונים של מצבי סיכון ומצוקה בקרב ילדים (מסגרות רווחה לילדים בקהילה וחופ-ביתיות).

משרד העבודה
והרווחה ומשרד
החינוך מעניקים סיוע
בתחום המזון לילדים
בשלושה ערוצים
מרכזיים: הזנה בגני
ילדים ובבתי ספר;
הזנה במסגרות
קהילתיות
ופנימייתיות; תוכניות
סיוע בתחום המזון
של שירותי הרווחה
והעמותות.

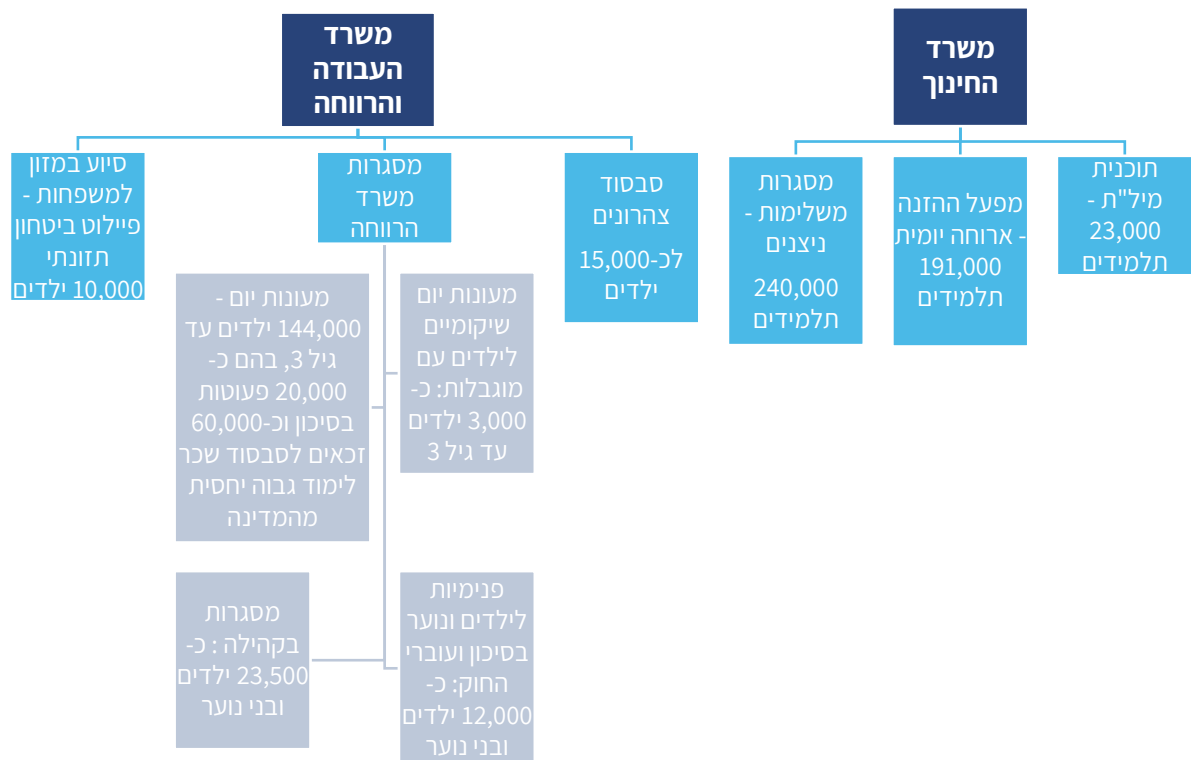
מסיכום המידע והנתונים אודות תוכניות אלה עולה כי בתוכניות משרד החינוך מקבלים הזנה:

- כ-450,000 מתלמידי החינוך היסודי והקדם-יסודי;
- כ-210,000 ילדים מקבלים הזנה במסגרות טיפול שבאחריות משרד הרווחה, מהם:
 - כ-140,000 פעוטות עד גיל שלוש מקבלים הזנה בעת שהותם במעונות יום ומשפחתונים המוכרים על ידי משרד העבודה והרווחה; מתוכם כ-80,000 פעוטות (ובהם כ-20,000 פעוטות בסיכון) מקבלים סבסוד בשכר לימוד מטעם המדינה בגובה של כמחצית או יותר ממנו (פעוטות בסיכון מקבלים סבסוד בגובה של יותר מ-70% משכר הלימוד מהמדינה);
 - כ-3,000 פעוטות נוספים עד גיל שלוש מקבלים הזנה במעונות יום שיקומיים;
 - כ-36,000 ילדים ובני נוער מקבלים הזנה בזמן שהייה במסגרות הרווחה בקהילה או במסגרות פנימיות⁶⁵;
 - כ-10,000 ילדים ובני נוער מקבלים סיוע ייעודי בתחום המזון במסגרת המיזם לביטחון תזונתי של משרד הרווחה, שמיועד למשפחות המתמודדות עם אי-ביטחון תזונתי חמור;
 - כ-15,000 ילדים, כאמור, מקבלים סבסוד מהמדינה עבור צהרונים מוכרים על ידי משרד העבודה והרווחה בגני ילדים.

יתכן שקיימת חפיפה בין המסגרות, כאשר ילד אחד עשוי לקבל הזנה בכמה מהן. לא ידוע לנו על היקף החפיפה. בתרשים שלהלן יבוא פירוט התוכניות בגופים השונים על בסיס המידע שנאסף עבור מסמך זה:

⁶⁵ פנימיות לילדים ונוער בסיכון ופנימיות פוסט-אשפוזיות של משרד הרווחה -12,000; מועדניות בקהילה -13,000; שאר הילדים - מקבלים סיוע בתוכניות של משרד הרווחה בקהילה: תמיכה ביתית ומועדוניות ביתיות (כ-2,000 ילדים); פנימיות יום ומרכזים חכמי"ם (כ-900 ילדים); מסגרות בקהילה של מינהל תקון, כגון מפתנים, מית"רים, מרכזי עד"י (כ-2,700 בני נוער), בתים החמים ומט"לים המיועדים לבני נוער על קצה הרצף הסיכון והסכנה, שנשרו ממערכת החינוך הרשמית, היו מעורבים בפליליים וכו' (כ-5,000 בני נוער; על פי גורמי הרווחה, להזנה במסגרות אלה חשיבות בהפיכתה של המסגרת לבית המקנה תחושת ביטחון וודאות וכך - חשיבות עבור בני נוער השוהים בה).

תרשים 4: התוכניות משרד החינוך ומשרד העבודה והרווחה בהן ילדים מקבלים הזנה⁶⁶



התפיסות של כל אחד מן המשרדים לגבי אופי הסיוע בתחום המזון וייעודיו שונות זו מזו. משרד החינוך מעניק סיוע במזון לפי קריטריונים הקשורים לרוב לאשכול חברתי- כלכלי של היישוב או מדד הטיפוח של בית הספר. משרד העבודה והרווחה מעניק סיוע בתחום המזון לילדים במסגרת התוכניות המיועדות למשפחות נזקקות או מספק הזנה לילדים בסיכון שנמצאים במסגרות הרווחה, לאו דווקא על רקע אי-ביטחון תזונתי.

במצב הנוכחי תיתכן חפיפה בסיוע שילד עשוי לקבל מגורמים שונים, ומנגד – ייתכן כי ילד הנזקק לסיוע לא יקבל אותו משום גורם.

נראה כי אין החלפת מידע שיטתית ותיאום בין שני המשרדים ואין תיעוד משותף מטעמים של הילדים שמתמודדים עם אי-ביטחון תזונתי. התוצאה היא שתיתכן חפיפה בסיוע שיינתן לילד מסוים, ומנגד – ילדים שנזקקים לסיוע בתחום המזון עשויים שלא לקבל אותו מאף אחד מהגופים, משום שהם אינם נמצאים במסגרות חינוכיות שבהן יש הזנה ולא בתוכניות שירותי הרווחה הרלוונטיות.

⁶⁶ רוב הנתונים שבתרשים מתייחסים לשנים 2018-2019. נוסף לפנימיות של משרד הרווחה לילדים ונוער בסיכון ולבני נוער במצוקה ועוברי חוק, מדי שנה נכנסים כ-4,000 ילדים ובני נוער למסגרות חוץ-ביתיות של משרד הרווחה כגון: משפחות אומנה ומשפחות אומנה פוסט – אשפוזיות; מרכזי חירום; מקלטים לנשים נפגעות אלימות; לדירות מעבר בין מסגרת לקהילה ועוד. כמו כן, משרד החינוך מפעיל פנימיות של מינהל חינוך התיישבותי – פנימייתי ועליית הנוער, בהן מתחנכים כ-21,000 תלמידים מדי שנה. בנוסף, גם כ-120,000 תלמידי החינוך המיוחד מקבלים הזנה בהתאם לחוק חינוך מיוחד. למסגרות אלה לא נתייחס במסמך הנוכחי. מקור הנתונים על הילדים במסגרות שצוינו לעיל: המועצה הלאומית לשלום הילד: ילדים בישראל, שנתון סטטיסטי, 2020; לוח ג'4, עמ' 97.

כן יש להדגיש כי רק אחת מבין תוכניות בתחום הביטחון התזונתי לילדים, מפעל ההזנה של משרד החינוך, פועלת מכוח חוק המבטיח סיוע במזון לזכאים, אף כי כפי שנראה להלן לא כלל הזכאים מכוח החוק מקבלים הזנה. בנוגע למסגרות הרווחה, בחלק מהמקרים (למשל במועדוניות לילדים בסיכון), מתן ההזנה מוגדר כאחת המטרות של התוכנית בתקנון עבודה סוציאלית. יתר התוכניות פועלות מכוח החלטת ממשלה, נהלים, או במסגרת השירותים שהמשרדים מעניקים לאוכלוסיות יעד שונות.

5. הזנה במערכת החינוך

מאז שנת 2005, אז החלו ביישום חוק ארוחה יומית לתלמיד, התשס"ה-2004, נהוגה במערכת החינוך בישראל הזנה בגני הילדים ובבתי הספר לתלמידים זכאים. להזנה במוסדות החינוך בישראל שני היבטים מרכזיים: אספקת רשת ביטחון תזונתית ובריאותית לתלמידים נזקקים וטיפול חינוך תזונתי כדי להקנות לילדים הרגלי אורח חיים בריא שימשו אותם בבגרותם.⁶⁷ חוזרי המנכ"ל של משרד החינוך בנושא ההזנה במערכת החינוך מדגישים את התפקידים החינוכיים והבריאותיים של ההזנה ומציינים כי המסגרת החינוכית היא מסגרת טובה ומתאימה להקניית חינוך והרגלים בתחום התזונה.⁶⁸

ההזנה במערכת החינוך נעשית באמצעות כמה תוכניות שלכל אחת מהן מעמד וקריטריונים אחרים לחלוקת הארוחות. על כלל התוכניות חלות הוראות החוק לפיקוח על איכות המזון ולתזונה נכונה בצהרונים, התשע"ז-2016, המסדיר היבטים תברואתיים ותזונתיים של ההזנה בצהרונים. התקנות לפיקוח על איכות המזון ולתזונה נכונה בצהרונים, התשע"ז-2017 מכוח החוק קובעות תנאים מפורטים לגבי ההזנה בבתי הספר, הרכב המזון וערכו התזונתי, מגדירות מזונות מותרים ואסורים וכוללות תפריטים לארוחות בגילאים השונים. ספק המזון מחוייב לספק מזון למוסדות החינוך בהתאם לקבוע בתקנות.

בסה"כ קיבלו בראשית שנת הלימודים תש"ף (ספטמבר 2019) ארוחה חמה כ-450,000 תלמידים בהם כ-240,000 תלמידי החינוך הקדם-יסודי לגילאי 3 עד 6 ותלמידי כיתות א' ו-ב' המקבלים ארוחה במסגרת תוכנית הצהרונים "ניצנים", 191,000 תלמידים בגני חובה ובבתי הספר היסודיים המקבלים ארוחה חמה לפי חוק ארוחה יומית לתלמיד, התשס"ה-2004 וכ-23,000 תלמידים המקבלים ארוחה באמצעות תוכנית מיל"ת המיועדת לתלמידים בסיכון. התקציב הכולל שהוקדש להזנה במסגרת תוכניות אלה עמד על כ-2.15 מיליארד ש"ח בשנת

מאז שנת 2005
נהוגה במערכת
החינוך בישראל הזנה
בגני הילדים ובבתי
הספר לתלמידים
זכאים מתוקף חוק.

על כלל התוכניות
הפועלות במערכת
החינוך חלות הוראות
החוק לפיקוח על
איכות המזון ולתזונה
נכונה בצהרונים,
התשע"ז-2016
ותקנותיו, המסדירים
היבטים תברואתיים
ותזונתיים של ההזנה
במסגרות החינוך.

⁶⁷ המועצה הלאומית לביטחון תזונתי, [מזון למחשבה: על תוכניות ההזנה במוסדות החינוך בישראל](#), כתיבה: ג'נטה אזרייבה, עירית לבנה, רן מלמד, דורית אדלר ואביטל הירש, 2018.

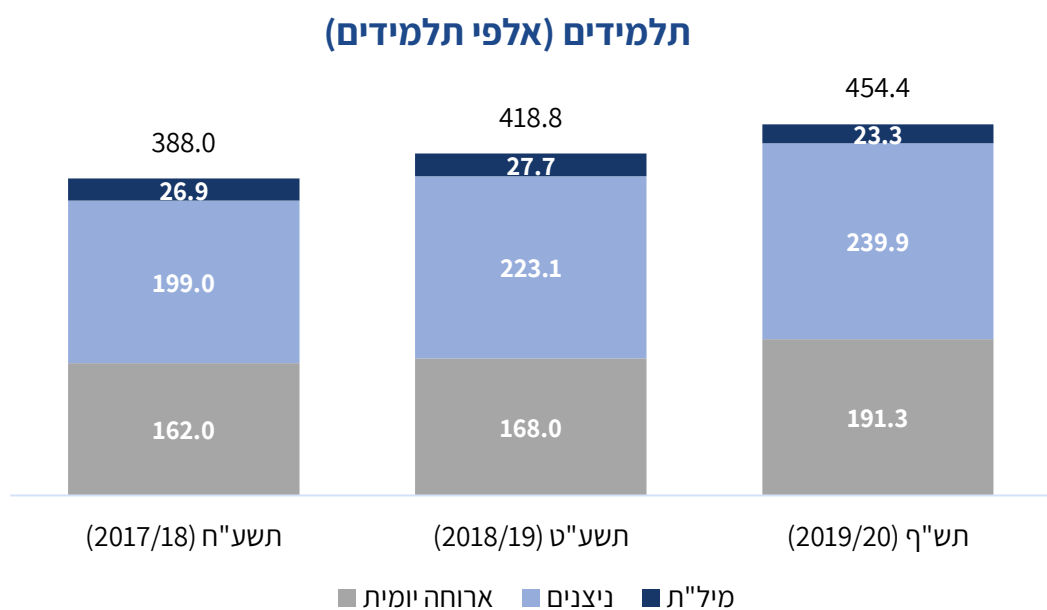
⁶⁸ משרד החינוך, חוזר מנכ"ל, [הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות החינוך](#), 4 באפריל 2016.

הלימודים תש"ף, בתוכו כ-650 מיליון ש"ח מתקציב משרד החינוך וכמיליארד וחצי ש"ח במימון הרשויות המקומיות וההורים.⁶⁹

נציין כי בנוסף, כ-15,000 ילדים שוהים בצהרונים מוכרים על ידי משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים בגני ילדים, ביישובים באשכולות 6-10, ומקבלים סבסוד שכר הלימוד בהם מטעם משרד העבודה והרווחה (ראו פרק 6.2).

בתרשימים הבאים מפורטים נתונים על תלמידים ותקציבי משרד החינוך להזנה במערכת החינוך בשלוש השנים האחרונות, לפי נתוני משרד החינוך.

תרשים 5: תלמידים ותקציב משרד החינוך לתוכניות ההזנה (תשע"ח-תש"ף)



מעבר להיקף ההקצאה הציבורית להזנה במערכת החינוך, ניתן ללמוד גם על הירידה בהוצאה על הזנה בשנת הלימודים תש"ף בשל סגירת מוסדות החינוך להוראה פנים אל פנים במשבר הקורונה (ראו בהרחבה סעיף 7.2 להלן). **בסה"כ הצטמצם התקציב הציבורי הכולל להזנה בתקופה זאת בכ-90 מיליון ש"ח, בתוכו כ-62 מיליון ש"ח מתקציב משרד החינוך ו-17 מיליון מתקציב הרשויות המקומיות.** זאת בשנה שבה התקציב היה אמור לגדול בשל הגידול במספר התלמידים בתוכניות ההזנה.

⁶⁹ משרד החינוך, האגף לתוכניות משלימות למידה, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא הזנה במערכת החינוך, 29 בדצמבר 2020, 21 באפריל 2021.

התוכניות השונות המספקות ארוחה חמה לתלמידים במערכת החינוך בישראל עושות זאת במודל סלקטיבי במסגרתו הארוחה החמה הניתנת לילדים בבית הספר היא אחד מערוצי התמיכה של המדינה במשפחות נזקקות שמתפקידה לספק רשת בטחון תזונתי ובריאותי לילדים אלו. בתוכניות הזנה הפועלות במודל סלקטיבי ניתנות ארוחות חמות לתלמידים על פי קריטריונים צרים יחסית הקשורים לגורמי הסיכון לאי-ביטחון תזונתי לרבות הכנסה, מיקום, השכלה נמוכה של ההורים, אוכלוסיות מיעוטים וכד'. הילדים העונים על הקריטריונים שהוגדרו מקבלים ארוחות מסובסדות או בחינם. תוכניות מסוג זה מאפשרות לתת מענה נקודתי למצוקות של אוכלוסיות בסיכון בתקציב מוגבל יחסית ולרוב תוך הישענות גם על מימון חיצוני של קרנות. עם זאת הן עשויות לייצר סטיגמות שליליות כלפי המשתתפים ואינן משרתות מטרות רחבות יותר הנוגעות לחברה כולה בהן קידום בריאות והקניית הרגלי אכילה בריאים לכלל אוכלוסיית התלמידים.⁷⁰

המועצה הלאומית לביטחון תזונתי המליצה במסמך משנת 2018 על הרחבת ההזנה במערכת החינוך ועל מעבר למודל אוניברסלי במסגרתו תסופק ארוחה חמה לכלל התלמידים. המעבר למודל אוניברסלי ייעשה בהדרגה על פי שלבי החינוך אך בכל היישובים במקביל ללא חלוקה לפי אשכול חברתי-כלכלי. על פי המועצה **הקמה של תשתית כלל ארצית למפעל ההזנה האוניברסלי תשרת מטרות רבות בתחום הבריאותי, החינוכי והחברתי, תתרום לצמצום אי-השוויון וחוסר הביטחון התזונתי בקרב תלמידים ותשמש מנוף לפיתוח כלכלי בפריפריה.**⁷¹

5.1 מפעל ההזנה לפי חוק ארוחה יומית לתלמיד, התשס"ה-2005

לפי חוק ארוחה יומית לתלמיד, התשס"ה-2005, תלמידים בגני חובה ובבתי ספר יסודיים שהוחל בהם יום חינוך ארוך זכאים לארוחה חמה אחת ביום.

מפעל ההזנה פועל מכוח **חוק ארוחה יומית לתלמיד, התשס"ה-2005** שהתקבל בכנסת בדצמבר 2004 ותוקן באפריל 2008.

החוק קובע כי תלמידי גני חובה ובתי הספר היסודיים הזכאים לכך יקבלו ארוחה חמה אחת ביום בהתאם לתפריט מאוזן ומגוון שייקבע בהתחשב בצרכי התלמידים ובגילם. זכאים לארוחה לפי חוק תלמידי גן חובה ובתי ספר יסודיים שהוחל בהם יום חינוך ארוך, לפי חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז-1997.

האחריות על מתן הארוחה לתלמידים הזכאים מוטלת על הרשויות המקומיות. הרשויות המקומיות נדרשות להשתתף במימון הארוחה במוסדות החינוך שבתחום שיפוטן בהתאם לאשכול החברתי-כלכלי שאליו הן משויכות והן רשאיות לגבות לשם כך תשלומים מההורים.

⁷⁰ המועצה הלאומית לביטחון תזונתי, [מזון למחשבה: על תוכניות ההזנה במוסדות החינוך בישראל](#), כתיבה: ג'נטה אזרייבה, עירית לבנה, רן מלמד, דורית אדלר ואביטל הירש, 2018.

⁷¹ שם.

במסגרת תשלומי הורים לפי חוק לימוד חובה.⁷² העלות הממוצעת של מנה לפי משרד החינוך היא 14.94 ₪. השתתפות ההורים בתשלום היא דיפרנציאלית בהתאם לרמת ההכנסה בסכום של עד 7 ₪ למנה.⁷³

בראשית שנת הלימודים תש"ף קיבלו ארוחה חמה באמצעות מפעל ההזנה 191,315 תלמידים בהם 149,246 תלמידי בתי ספר ו-42,069 תלמידים בגני הילדים. מספר התלמידים הזכאים ליום חינוך ארוך לפי חוק באותה שנה עמד על כ-306,000. מספר התלמידים שקיבלו ארוחה חמה באמצעות מפעל ההזנה עלה במקצת בשנים האחרונות, ובפרט בין השנים תשע"ט לתש"ף, עם זאת הוא עדיין לא מגיע לכלל התלמידים הזכאים לפי חוק.⁷⁴

לוח 2: תלמידים ביום חינוך ארוך ובמפעל ההזנה, 2016-2020					
2020	2019	2018	2017	2016	
40,553	38,329	38,662	38,251	37,971	יום חינוך ארוך בגני ילדים
265,728	259,651	252,140	247,033	239,803	יום חינוך ארוך בבתי ספר
306,281	297,980	290,802	285,284	277,774	סה"כ יום חינוך ארוך
42,069	35,139	35,118	34,027	33,457	הזנה בגני ילדים
149,246	132,881	126,912	126,186	119,145	הזנה בבתי ספר
191,315	168,020	162,030	160,213	152,602	סה"כ הזנה
103.7%	91.7%	90.8%	89.0%	88.1%	שיעור מגני ילדים
56.2%	51.2%	50.3%	51.1%	49.7%	שיעור מבתי ספר
62.5%	56.4%	55.7%	56.2%	54.9%	שיעור מסה"כ

כ-45% מן התלמידים המקבלים הזנה לפי חוק ארוחה יומית הם מרשויות המסווגות באשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים ביותר (1-2). בסה"כ קרוב ל-90% מן התלמידים בתוכנית הם ברשויות המסווגות באשכול חמש ומטה.⁷⁵ פירוט הנתונים בתרשים הבא:

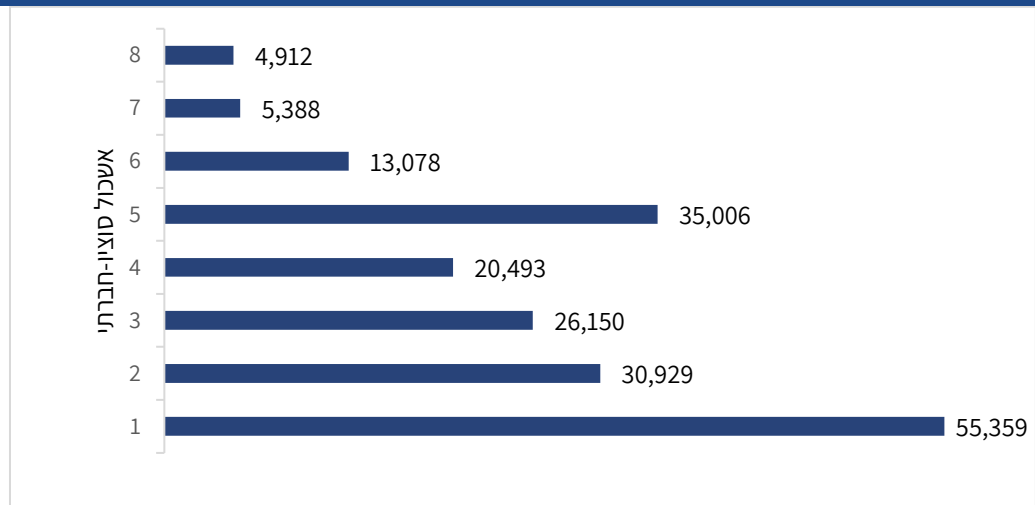
⁷² חוזר מנכ"ל משרד החינוך, תשע"ד/7(א), תוכנית ההזנה ברשות המקומית, 3 במרס 2014.

⁷³ חוזר מנכ"ל משרד החינוך, [תשלומי הורים לשנת הלימודים התשפ"א](#), 1 בספטמבר 2020

⁷⁴ חיים הלפרין, מנהל אגף תוכניות משלימות למידה משרד החינוך, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא הזנה במערכת החינוך, 29 בדצמבר 2020. נתונים על תלמידים הלומדים יום חינוך ארוך הופקו באמצעות מערכת משרד החינוך, [במבט רחב](#), כניסה ב-4 בינואר 2020. הנתונים כוללים תלמידים בחינוך הרגיל (ללא החינוך המיוחד) ביוח"א מלא, יוח"א מלא ללא ז'-ט' ויוח"א קרן קרב מלא. למרות פניות חוזרות משרד החינוך לא סיפק הסבר לכך שמספר התלמידים שקיבלו הזנה בגני ילדים בשנת הלימודים תשפ"א על פי הנתונים שלהם גדול ממספר התלמידים בתוכניות יום חינוך ארוך (כאמור, לא כולל החינוך המיוחד).

⁷⁵ חיים הלפרין, מנהל אגף תוכניות משלימות למידה משרד החינוך, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא הזנה במערכת החינוך, 29 בדצמבר 2020.

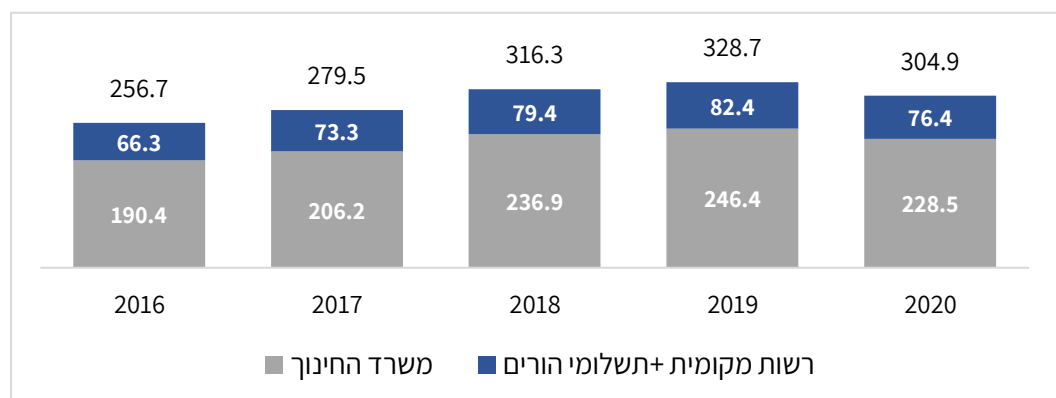
תרשים 6: תלמידים המקבלים הזנה מתוקף חוק ארוחה יומית לתלמיד לפי אשכול חברתי-כלכלי של רשות המגורים, תש"ף



תקציב מפעל ההזנה עומד על כ-305 מיליון ש"ח בשנת תש"ף בתוכם כ-228.5 מיליון ש"ח מתקציב משרד החינוך ו-76.5 מיליון מתקציב הרשויות ותשלומי הורים. בשנת הלימודים תש"ף הייתה ירידה מסויימת בתקציב התוכנית למרות העלייה במספר המשתתפים, הנובעת מכך שהיו פחות ימי לימודים בשל סגירת מערכת החינוך בעקבות התפשטות מגפת הקורונה (ראו הרחבה בפרק 7.2 בהמשך).

פירוט הנתונים על תקציב מפעל ההזנה בחמש השנים האחרונות בתרשים הבא⁷⁶:

תרשים 7: תקציב מפעל ההזנה, 2016-2020 (מיליוני ש"ח)



⁷⁶ חיים הלפרין, מנהל אגף תוכניות משלימות למידה משרד החינוך, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא הזנה במערכת החינוך, 29 בדצמבר 2020. נתונים על תקציב הביצוע של מפעל ההזנה לפי חוק ארוחה יומית לתלמיד כולל מע"מ.

5.2 הזנה בתוכנית "ניצנים"

בשנים האחרונות
הגביר משרד החינוך
במידה ניכרת את
מעורבותו בהזנה
במערכת החינוך,
באמצעות השתתפות
בהפעלת מסגרות
אחר הצהריים
המסובסדות
ומפוקחות על ידי

בשנים האחרונות הגביר משרד החינוך באופן משמעותי את מעורבותו בהזנה במערכת החינוך באמצעות השתתפות בהפעלת מסגרות אחר-צהריים מסובסדות ומפוקחות על ידי משרד החינוך.

בשנת 2012 החל משרד החינוך להפעיל את תוכנית ציל"ה – מסגרות לימודיות לשעות אחר הצהריים בגני ילדים ובכיתות א' עד ג' ביישובים באשכולות 1-3 על פי הדירוג החברתי-כלכלי של הלמ"ס וכן בירושלים. בספטמבר 2017 (ראשית שנת הלימודים תשע"ח) הורחבה תוכנית המסגרות המשלימות של משרד החינוך באמצעות **תוכנית "ניצנים" המיועדת לתלמידים בכיתות א' ו-ב בכל היישובים ולתלמידי גני ילדים ביישובים באשכולות 1 עד 5**.⁷⁷ התוכנית מופעלת על ידי הרשויות המקומיות שנדרשות לעמוד בתנאי קול קורא שמפרסם משרד החינוך, הקובע את סל השירותים שיינתן לילדים בצהרון. בין השאר נדרשות הרשויות המקומיות לדאוג שהילדים יקבלו ארוחת צהריים חמה ומזינה בהתאם לנהלי משרד החינוך ומשרד הבריאות כפי שמופיע בחוזר מנכ"ל משרד החינוך בעניין הזנה במערכת החינוך שהוצג לעיל.⁷⁸

במסגרת תוכנית
"ניצנים" נדרשות
הרשויות המקומיות,
בין השאר, לדאוג
שהילדים יקבלו
ארוחת צהריים חמה.

בקול הקורא נקבעה עלות התוכנית בהתאם למודל ההפעלה. רשויות שבוחרות במודל בסיסי רשאיות לגבות עד 650 ש"ח לחודש לילד ורשויות במודל מורחב רשאיות לגבות עד 935 ש"ח לילד. משרד החינוך משתתף בתשלום על הצהרונים בסכומים של 150 שקלים עד 600 שקלים לילד על פי האשכול החברתי-כלכלי של הרשות. על ההורים להשלים את התשלום על הצהרון על פי המודל שבו בחרה הרשות – בין 50 שקלים ל-785 שקלים לילד בחודש.⁷⁹

בשנת הלימודים תש"ף השתתפו בתוכנית ניצנים של משרד החינוך כ-240,000 תלמידים בתוכם כ-140,000 תלמידים בגני הילדים ו-100,000 תלמידי בתי ספר. 60% מהתלמידים בתוכנית ניצנים הם מהרשויות החלשות ביותר (אשכולות 1 עד 3). 21% מהתלמידים בתוכנית הם מן החינוך הערבי, הבדואי והדרוזי.⁸⁰ פירוט הנתונים בתרשימים הבאים:

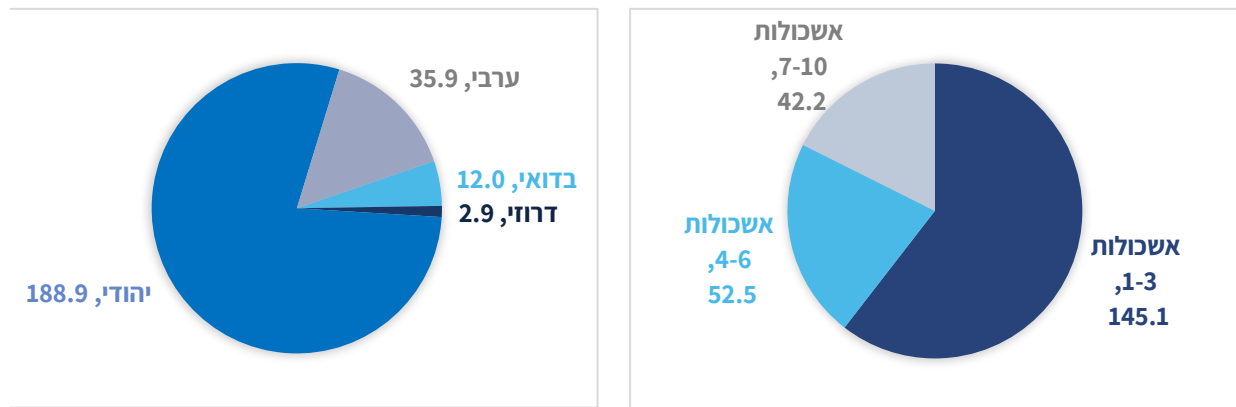
⁷⁷ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [מערכת החינוך בישראל – סוגיות נבחרות בתחום עיסוקה של ועדת החינוך: מסגרות משלימות](#), כתיבה: אתי וייסבלאי, 24 בפברואר 2020.

⁷⁸ משרד החינוך, המינהל הפדגוגי, תוכניות משלימות למידה, [קריטריונים לתקצוב רשויות מקומיות בשנת הלימודים תשפ"א עבור תוכנית ניצנים בתום יום הלימודים לגילאי 3-8 \(גן – כיתה ב'\) בכל הארץ](#).

⁷⁹ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [מערכת החינוך בישראל – סוגיות נבחרות בתחום עיסוקה של ועדת החינוך: מסגרות משלימות](#), כתיבה: אתי וייסבלאי, 24 בפברואר 2020.

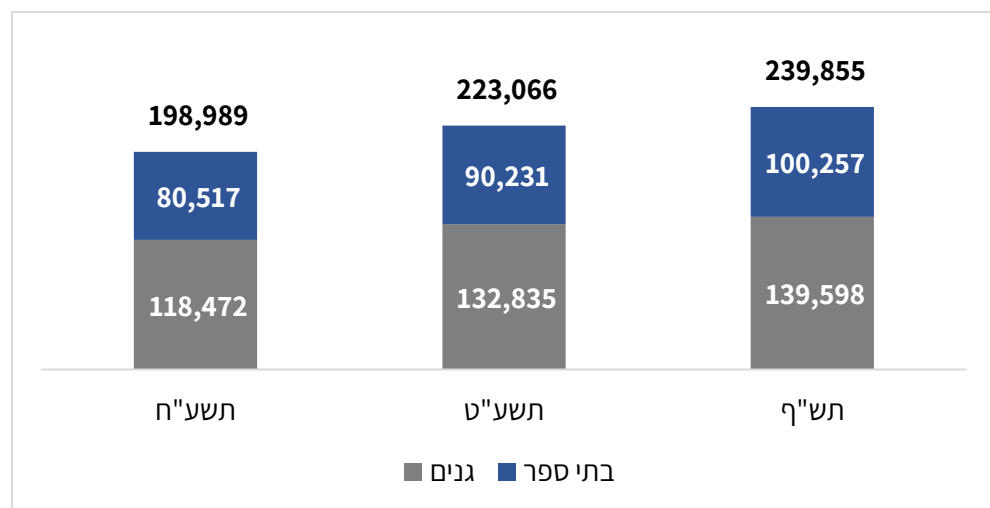
⁸⁰ חיים הלפרין, מנהל אגף תוכניות משלימות למידה משרד החינוך, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא הזנה במערכת החינוך, 29 בדצמבר 2020.

תרשים 8: תלמידים בתוכנית "ניצנים", תש"ף לפי מגזר ואשכול חברתי-כלכלי יישוב המגורים (אלפי תלמידים)



מספר התלמידים בתוכנית עלה במידה ניכרת בשנים תשע"ח עד תש"ף.

תרשים 9: תלמידים בתוכנית ניצנים, תשע"ח-תש"ף



בשנת תש"ף, שבה נסגרו מוסדות החינוך לתקופה של כארבעה עד חמישה שבועות לצורך התמודדות עם התפשטות נגיף הקורונה, קטן תקציב ההזנה בתוכנית "ניצנים" בכ-45 מיליון ש"ח.

ממשרד החינוך נמסר כי כמחצית מן התקציב הכולל של משרד החינוך לתוכנית ניצנים, 905 מיליון ש"ח לשנת לימודים, מוקדשת למימון ההזנה של תלמידים המשתתפים בתוכנית. מתוך כ-450 מיליון ש"ח המיועדים להזנה רוב התקציב מועבר לרשויות המקומיות המפעילות את ההזנה באמצעות התקשרויות עם זכיינים, ומיעוטו (כ-20 מיליון ש"ח בתש"ף) משמש למימון ההזנה באופן ישיר באמצעות מנהלת ההזנה של משרד החינוך.⁸¹ בשנת תש"ף שבה נסגרו מוסדות החינוך לתקופה של כארבעה עד חמישה שבועות לצורך התמודדות עם

⁸¹ משרד החינוך, האגף לתוכניות משלימות למידה, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא הזנה במערכת החינוך, 29 בדצמבר 2020, 21 באפריל 2021.

התפשטות נגיף הקורונה (ראו בהרחבה חלק ג' במסמך זה להלן) קטן תקציב התוכנית לכ-811.5 מיליון ש"ח. כך שתקציב ההזנה בתוכנית בשנה זאת היה כ-405 מיליון ש"ח.⁸²

5.3 הזנה בתוכנית מיל"ת

תוכנית מיל"ת (מסגרת יום לימודים תוספתית) היא תוכנית לצמצום פערים לימודיים ומתן הזדמנות שווה לתלמידים המיועדת לתלמידים עולים ולתלמידים הלומדים בפריפריה הגיאוגרפית והחברתית. תוכנית מיל"ת איננה פועלת במוסדות בהם חל חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, תשנ"ז-1997 ולא בשכבות הגיל בהן מופעלת תוכנית ניצנים. היא פועלת בגני ילדים ובבתי ספר בחינוך היסודי והעל-יסודי ומאריכה את יום הלימודים במוסדות החינוך בהם היא פועלת במשך ארבעה ימים בשבוע, שעתיים בכל יום (8 שעות שבועיות) לכלל התלמידים במוסד או לקבוצת תלמידים שנבחרה על פי מיפוי לימודי-חברתי שנערך בו. התלמידים המשתתפים בתוכנית מקבלים במסגרתה העשרה, קידום לימודי ומענים רגשיים וחברתיים בהתאם לצורך. כן מקבלים התלמידים המשתתפים בתוכנית ארוחת צהריים בהתאם להנחיות משרד החינוך ולחוזרי המנכ"ל שלו בעניין זה.⁸³

**תוכנית מיל"ת
(מסגרת יום לימודים
תוספתית) מיועדת
לתלמידים עולים
ולתלמידים הלומדים
בפריפריה
הגיאוגרפית
והחברתית.
התלמידים
המשתתפים בתוכנית
מקבלים ארוחת
צהריים.**

התוכנית מופעלת כיום באמצעות ספק חיצוני שנבחר במכרז ייעודי של משרד החינוך.⁸⁴ השתתפות משרד החינוך במימון התוכנית היא דיפרנציאלית בהתאם למדד הטיפוח הממוצע של הרשות.⁸⁵ החל מ-50% מעלות התוכנית ביישובים חזקים יותר ועד ל-70% מעלותה ביישובים החלשים ביותר. יתרת העלות מתחלקת בין הרשות והמקומית וההורים הנושאים ב-15% עד 20% מעלות הפעלתה.⁸⁶

על פי משרד החינוך 60% מתקציב התוכנית מוקדש לפעילות בפריפריה החברתית והגיאוגרפית בבתי ספר הנמצאים במדד טיפוח בית ספרי 5 ומעלה ובגני ילדים ביישובים שהמדד הטיפוח היישובי העדכני של המשרד גבוה מ-5. 30% מהתקציב יוקדש לפעילות המיועדת לתלמידים עולים ו-10% נוספים לצורך הפעלת מסגרות בהתאם לשיקול דעת המשרד דוגמת סיוע

⁸² מענה משרד החינוך, המינהל הפדגוגי, לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 11 במאי 2021.

⁸³ משרד החינוך, פורטל רשויות ובעליות חינוך, [תוכנית מיל"ת](#), כניסה אחרונה: 12 בינואר 2020.

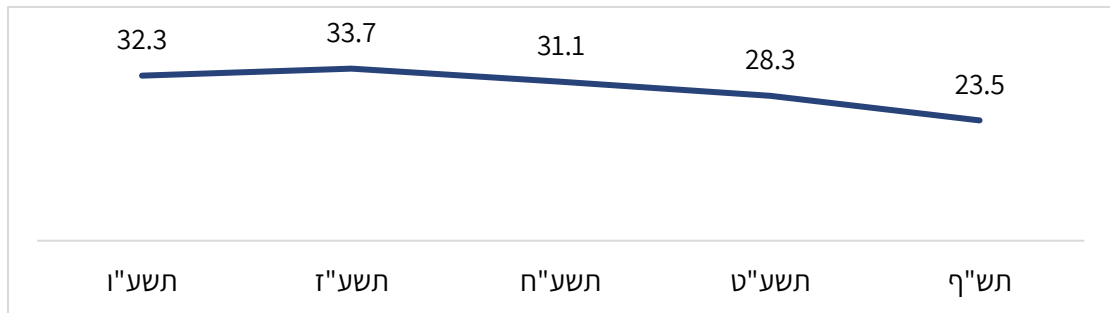
⁸⁴ משרד החינוך, מכרז היקפים משתנים מס' 13/4.2019: הפעלת מערך כולל של מסגרות יום לימודיות ותוכניות תוספתיות (מיל"ת), 15 באפריל 2019.

⁸⁵ אוכלוסיית התלמידים בחינוך היסודי מחולקת לעשר קבוצות שבכל אחת מהן 10% מהתלמידים, כך שבעשירון 10 נמצאים 10% מהתלמידים בעלי הציון הגבוה ביותר במדד, כלומר האוכלוסייה החלשה ביותר מבחינה חברתית-כלכלית, ואילו בעשירון 1 נמצאים 10% מהתלמידים בעלי הציון הנמוך ביותר במדד, כלומר האוכלוסייה המבוססת ביותר מבחינה חברתית-כלכלית. מדד הטיפוח של בית הספר הינו הממוצע של עשירוני התלמידים הלומדים בו ומדד הטיפוח הממוצע של הרשות הוא ממד הטיפוח הממוצע של בתי הספר ברשות.

⁸⁶ משרד החינוך, המינהל הפדגוגי, היחידה לתוכניות משלימות למידה, "מסגרות יומיות ללמידה תוספתית" - מיל"ת - תשפ"א, 28 ביוני 2020.

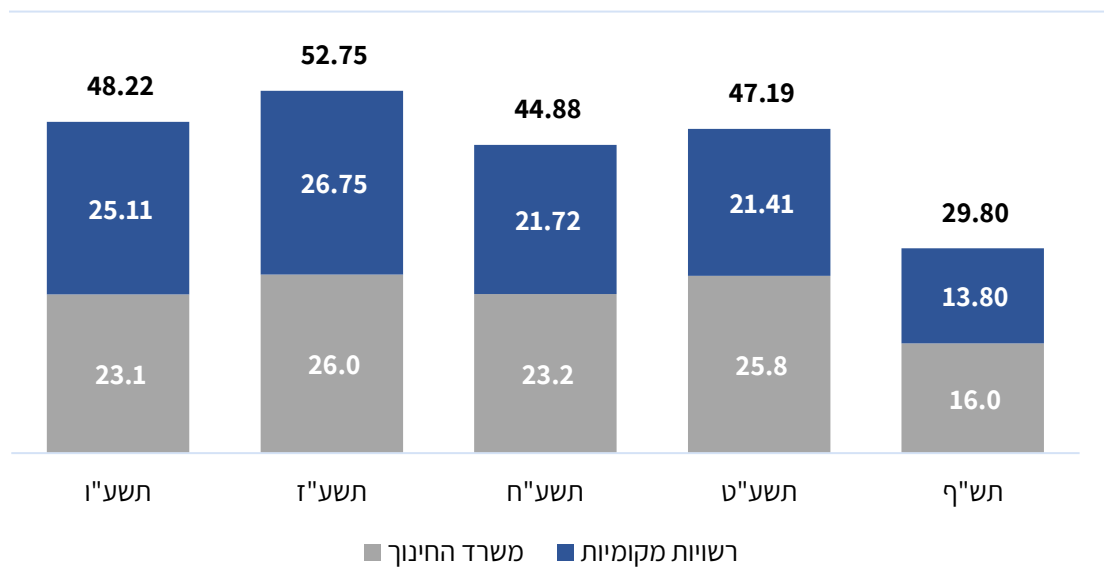
לאוכלוסיות הנחשפות לסיכון גבוה (יישובי קו עימות) ועוד.⁸⁷ נציין כי על פי המכרז להפעלת התוכנית הרשויות רשאיות להחליף את ההזנה בתוכנית בתוספת שעות פעילות או העשרה.⁸⁸ מנתוני משרד החינוך עולה כי מספר התלמידים בתוכנית הצטמצם בכ-30% מאז שתוכנית ניצנים מופעלת בצורה רחבה. פירוט הנתונים בתרשים הבא:

תרשים 10: תלמידים בתוכנית מיל"ת, תשע"ו-תש"ף (אלפי תלמידים)



התקציב הכולל של תוכנית מיל"ת בשנת הלימודים תשע"ט (2018/19) כ-115 מיליון ש"ח. כ-47 מיליון ש"ח מתקציב זה יועד להזנה והיתרה לפעילויות במסגרת התוכנית. משרד החינוך מממן מעט יותר ממחצית מתקציב ההזנה של תוכנית מיל"ת – 25.8 מיליון ש"ח בשנת הלימודים תשע"ט. פירוט תקציב ההזנה במסגרת תוכנית מיל"ת בתרשים הבא:

תרשים 11: הזנה בתוכנית מיל"ת, תשע"ו-תש"ף (מיליוני ש"ח)



⁸⁷ משרד החינוך, היחידה לתוכנית משלימות למידה, אמות המידה לבחירת מוסדות לתוכנית מיל"ת, במסגרת מענה משרד החינוך לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 29 בדצמבר 2020.

⁸⁸ משרד החינוך, מרכז היקפים משתנים מס' 13/4.2019: הפעלת מערך כולל של מסגרות יום לימודיות ותוכניות תוספתיות (מיל"ת), 15 באפריל 2019.

6. פעילות משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים בתחום הביטחון התזונתי לילדים

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה אל גורמי משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים בבקשת מידע ונתונים על פעילות המשרד בתחום הביטחון התזונתי עבור ילדים. המשרד התבקש למסור מידע על פעילותו במסגרת המיזם הלאומי לביטחון תזונתי ובמסגרת כל תוכנית נוספת שגורמי הרווחה מפעילים בתחום (למשל, חלוקת מזון, שוברים למזון, סיוע מתנדבים וכו'), שיש בה סיוע לילדים (עד גיל 18), כולל נתונים על היקף הנזקקים לסיוע זה בקרב ילדים ועל מספר הילדים שמקבלים אותו בשנים האחרונות, לרבות שנת 2020 – שנת מגפת הקורונה. כאמור, מהמשרד נמסר כי אין בידי מידע על היקף התופעה של היעדר ביטחון תזונתי בקרב ילדים עד גיל 18 המוכרים לגורמי הרווחה ברשויות מקומיות. עם זאת, גורמי המשרד מסרו נתונים על הילדים שמקבלים סיוע במסגרת תוכנית חילוץ למיזם לביטחון תזונתי (כ-10,000 ילדים) ונתונים על הילדים ששוהים במסגרות בקהילה או בפנימיית של המשרד ומקבלים בהן הזנה כחלק מהשירותים שניתנים שם.⁸⁹ בהן: מסגרות לילדים ונוער בסיכון כגון מועדוניות,⁹⁰ פנימיית יום,⁹¹ בתים חמים, תוכניות מפתן ומית"ר⁹² לבני נוער נושרים ממערכת החינוך. בנוסף, חשבנו לנכון להתייחס גם למסגרות נוספות שבאחריות המשרד, בהן מעונות יום שיקומיים ומעונות יום ומשפחתונים המוכרים על ידי משרד העבודה והרווחה לפעוטות עד גיל שלוש.

באשר לפעוטות במעונות יום ומשפחתונים נציין כי שהות במסגרות אלו כרוכה בתשלום שכר לימוד חודשי. רוב ההורים של הפעוטות במסגרות המוכרות מקבלים סבסוד מטעם המדינה עבור תשלום שכר לימוד (הסבסוד ניתן בהתאם לעמידה בקריטריונים מוגדרים, בהם מבחן ההכנסה ותנאי תעסוקה ו/או לימודים). גובה הסבסוד (דרגות הסבסוד) משתנה והוא נקבע בהתאם למבחן ההכנסה.

⁸⁹ יוכי אילוז, מנהלת תחום עזבונות, מחלקת עזבונות של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב – תשובה לבקרת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 27 בדצמבר 2020.

⁹⁰ מסגרת חינוכית-טיפולית משלימה לאחר שעות הלימודים, לילדים בגילאי 3 עד 12. מטרת המועדוניות לקדם את מצבו הרגשי, התנהגותי, חינוכי וחברתי של הילד ולשפר את הקשר בין הילד להוריו תוך חיזוק התפקוד ההורי. מקור: [ילדים ונוער בסיכון](#), משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, כניסה אחרונה: 15 באפריל 2021.

⁹¹ פנימיית יום הינה מסגרת טיפולית אינטנסיבית ורב תחומית בקהילה עבור ילדים בגיל החביון (6 – 11) והוריהם, בה מושקעים מירב המשאבים כדי לחזק את הטיפול ההורי בילד, לשפר את היחסים המשפחתיים ולקדם את מצבו של הילד. זאת, ע"מ למנוע את הוצאת הילד לטיפול במסגרת חוץ ביתית ולאפשר המשך גדילתו בחיק משפחתו. מקור: תקנון עבודה סוציאלית, [פרק 8.14: טיפול בילדים והורים במסגרת פנימיית יום](#), מאי 2017.

⁹² המפתן הוא מסגרת טיפולית-שיקומית-חינוכית המיועדת לבני 13-18, שנשרו ממסגרת לימודית או התקשו להשתלב במערכת החינוך הרגילה; מית"ר הוא מרכז יום תומך רב-תחומי המיועד לבני נוער בגילאי 12-18 שנים הנמצאים על קצה רצף הסיכון, הסכנה והניתוק. מקור: משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, [השירות לשיקום נוער](#); כניסה אחרונה: יוני 2021.

נתוני התפלגות מספר הילדים לפי דרגת זכאות לסבסוד בשנת הלימודים תש"ף מלמדים כי כמחציתם מן הילדים שמטופלים במסגרות אלה בשנת הלימודים תש"ף (כ-80,000 ילדים, מתוך כ-140,000) סווגו לדרגות בהן השתתפות ההורים בשכר הלימוד מהווה כמחצית או פחות משכר הלימוד המלא במסגרת. בין הילדים הזכאים לדרגות סבסוד אלה כ-20,000 ילדים שהושמו במסגרות על פי חוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום), התש"ס – 2000,⁹³ אשר רובם מקבלים סבסוד מדינה בגובה של יותר מ-70% משכר הלימוד.⁹⁴ בשל כך החלטנו לכלול 80,000 פעוטות אלה בקבוצת הילדים אשר מקבלים הזנה במסגרות הרווחה ושעבורם סיוע זה עשוי להיות משמעותי.⁹⁵

כ-15,000 ילדים נוספים שוהים בצהרונים מוכרים על ידי משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים בגני ילדים, ביישובים באשכולות 6-10, ומקבלים סבסוד שכר הלימוד מטעם משרד העבודה והרווחה.⁹⁶

להלן נתונים על המסגרות העיקריות שבאחריות משרד העבודה והרווחה בהן ילדים מקבלים הזנה/סיוע בתחום המזון לפי מספר הילדים בהן. יצוין כי בתרשים לא נכנסו כ-10,000 ילדים ובני נוער שמקבלים סיוע במסגרת המיזם לביטחון תזונתי, מאחר שלא ברור עדיין האם המיזם ימשיך לפעול לאחר ספטמבר 2021 (ראו [בפרק 6.1](#)).

⁹³ חוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום), התש"ס-2000 נועד להבטיח שכל פעוט הנתון באחד ממצבי הסיכון המנויים בחוק יהיה זכאי למעון יום, סמוך למקום מגוריו. האחריות ליישום החוק מוטלת על זרוע הרווחה של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, באמצעות המחלקות לשירותים החברתיים ברשויות המקומיות. משרד העבודה והרווחה מקנה זכות למעון יום או משפחתון המוכר על-ידי האגף למעונות יום ולמשפחתונים של המשרד.

⁹⁴ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, חגי פורגס, ורד רוטפוגל וורד כרמון: מענה על בקשת מידע של הממ"מ בנושא מעונות יום ומשפחתונים לפעוטות עד גיל 3, דוא"ל, 29 באפריל 2021.

⁹⁵ יצוין כי גם גורמי משרד הרווחה ציינו בפנינו את הקבוצה של פעוטות בסיכון כקבוצה עבורה הזנה במסגרת מעון/משפחתון עשוי להוות סיוע משמעותי. מקור: רועי בן נעים, מנהל תחום קשרי כנסת וממשל, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב – מענה על שאלות הבהרה של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 24 במרץ 2021.

⁹⁶ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מערכת החינוך בישראל – סוגיות נבחרות בתחום עיסוקה של ועדת החינוך: מסגרות משלימות, כתיבה: אתי וייסבלאי, 24 בפברואר 2020.

תרשים 12: אומדן - ילדים שמקבלים הזנה במסגרות נבחרות של משרד הרווחה

תש"פ (2019/20)⁹⁷

סה"כ כ-130,000 ילדים ובני נוער

מעונות יום ומשפחתונים 80,000	מועדוניות 13,000	פנימיות 12,000	מסגרות נוספות, כולל צהרונים: 28,500
---------------------------------	---------------------	-------------------	---

כאמור, ייתכן שיש חפיפה בין מקבלי שירותים במסגרת תוכנית זו או אחרת, במקרה שילד אחד מקבל טיפול מכמה גורמים במקביל. לא ידוע לנו על היקף החפיפה.

6.1 סיוע בתחום ביטחון תזונתי לילדים במסגרת התוכניות השוטפות שמיועדות לכלל האוכלוסייה⁹⁸

על פי משרד העבודה והרווחה, מחלקת העיזבונות של המשרד אמונה על תכלול תחום הביטחון התזונתי של המשרד ומלווה את הנושא בשני מישורים מרכזיים: תמיכות משרד העבודה והרווחה באמצעות מתן תמיכות לעמותות לסיוע בתחום המזון והפעלת תוכנית חלוץ למיזם הלאומי לביטחון תזונתי.⁹⁹

על פי גורמי משרד העבודה והרווחה, התקציב הכללי של מחלקת העיזבונות המיועד בשנת 2020 לתמיכות ולפעילות בתחום ביטחון תזונתי מוערך בכ-68 מיליון ש"ח. להלן הסבר על פעילות בכל אחד מהמישורים.

⁹⁷ **הערות לתרשים:** בנוסף ל-15,000 תלמידים בצהרונים שבסבסוד משרד העבודה והרווחה, במסגרות נוספות של משרד הרווחה (בהן כ-13,500 ילדים) נכללים: ילדי מעון יום שיקומי (3,060 ילדים; יצוין כי לא כל הילדים במעונות זכאים לסבסוד בשכר לימוד מטעם המדינה וישנן דרגות השתתפות המדינה בשכר הלימוד לפי רמת ההכנסה של ההורים); תמיכה ביתית ומועדוניות ביתיות (כ-2,000 ילדים); פנימיות יום ומרכזים חכמי"ם (כ-900 ילדים); מסגרות בקהילה של מינהל תקון, כגון מפתנים, מית"רים, מרכזי עד"י (כ-2,700 בני נוער), בתים החמים ומט"לים המיועדים לבני נוער על קצה הרצף הסיכון והסכנה, שנשרו ממערכת החינוך הרשמית, היו מעורבים בפליליים וכו' (כ-5,000 בני נוער; על פי גורמי הרווחה, להזנה במסגרות אלה חשיבות בהפיכתה של המסגרת לבית המקנה תחושת ביטחון וודאות וכך - חשיבות עבור בני נוער השוהים בה).

⁹⁸ אם לא יצוין אחרת, בפרק זה: יוכי אילוז, מנהלת תחום עזבונות, מחלקת עזבונות של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב - תשובה לבקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 27 בדצמבר 2020.

⁹⁹ להסבר על הגורמים האחראים על תחום הביטחון התזונתי במשרד העבודה והרווחה ראו: יונת מייזל, מסמך בנושא ביטחון תזונתי בישראל, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, טרם פורסם.

1. תמיכות המשרד

תמיכות משרד העבודה והרווחה בתחום הביטחון התזונתי מיועדות לסיוע לעמותות שמחלקות, הן במהלך כל השנה והן לקראת החגים, כרטיסי מזון/סלי מזון למשפחות הנמצאות מתחת לקו העוני.¹⁰⁰ בין המשפחות הנתמכות נכללו בעיקר משפחות שבראשן הורה עצמאי (משפחות חד-הוריות) ומובטלים המלווים על ידי מחלקות הרווחה ברשויות מקומיות. **למשרד העבודה והרווחה אין מידע אודות היקף הילדים עד גיל 18 מקרב משפחות שקיבלו סיוע זה. התקציב המיועד למתן תמיכות לעמותות בתחום המזון עמד בשנת 2020 על כ-47 מיליון ש"ח.**

2. המיזמים לביטחון תזונתי

כאמור, ב-2017 משרד העבודה והרווחה התחיל להפעיל "תוכנית הרצה" (פיילוט), למיזם לביטחון תזונתי לאומי. **מימון המיזם לא נכלל בבסיס התקציב של משרד העבודה והרווחה, ועל כן גם לא בתקציב ההמשכי שלו, וזה מכיוון שהמיזם פועל במתכונת פיילוט בלבד.**¹⁰¹

תקציב המיזם בין השנים 2018-2020 עמד על כ-65 מיליון ש"ח בשנה והוא משותף למשרד העבודה והרווחה (המממן כשליש מהמיזם) והארגון "אשל ירושלים" (המממן כשני שלישי מהמיזם), בסכומים להלן:

- משרד העבודה והרווחה: כ-20.7 מיליון ש"ח;

- אשל ירושלים: כ-44.3 מיליון ש"ח.

הסיוע במסגרת המיזם ניתן באמצעות כרטיס נטען לרכישת מוצרי מזון בסכום של 500 ש"ח מדי חודש.

לפי המידע שמסר משרד העבודה והרווחה בסוף 2020, הסיוע במסגרת המיזם ניתן לכ-11,000 משפחות מ-46 יישובים; **בין מקבלי הסיוע כ-10,000 ילדים עד גיל 18: כ-7,600 ילדים ביישובים יהודיים (כ-70% מכלל הילדים במיזם) וכ-2,500 ילדים ביישובים לא יהודיים (כ-23%).**

נזכיר, כי על פי סקר ביטחון תזונתי, שנערך על ידי המוסד לביטוח לאומי בשנת 2016, ערב תחילתו של הפיילוט, כ-18% מהמשפחות בישראל חיו באי-ביטחון תזונתי (ב-2016 היו בישראל

תמיכות משרד העבודה והרווחה בתחום הביטחון התזונתי, המסתכמות בכ-47 מיליון ש"ח בשנה, מיועדות לסיוע לעמותות שמחלקות כרטיסי מזון או סלי מזון למשפחות שנמצאות מתחת לקו העוני.

כ-10,000 ילדים עד גיל 18 קיבלו סיוע בתוכנית חלוץ למיזם לביטחון תזונתי בכל שנה בין 2017 ליוני-2021. משרד העבודה והרווחה הקצה כ-20.7 מיליון ש"ח מדי שנה לפעילות המיזם. מימון המיזם לא נכלל בבסיס התקציב של המשרד.

¹⁰⁰ בין הגופים להם העניק משרד העבודה והרווחה תמיכות בשנת 2020: 125 עמותות שחילקו סלי מזון/כרטיסי מזון לכ-1.1 מיליון בתי אב נזקקים לקראת חג הפסח ולכמיליון בתי אב הנזקקים לחגי תשרי; 27 עמותות המחלקות סלי מזון/כרטיסי מזון חודשיים לאורך השנה לכ-138 אלף ראשי בתי אב נזקקים; 13 עמותות שחילקו כ-275 אלף מנות חמות חודשיות לנזקקים; שתי עמותות גג המסייעות ל-104 עמותות הקצה בשינוע ותרומות מזון לכ-78 אלף ראשי בתי אב נזקקים.

¹⁰¹ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, הודעת דוברות: [המיזם לביטחון תזונתי יימשך עד לסוף השנה](#), 25 במאי 2020.

כ-2.02 מיליון משפחות¹⁰²) וכ-25% מכלל הילדים עד גיל 18 (בסוף 2016 חיו בישראל 2,86 מיליון ילדים עד גיל 18¹⁰³). כמו כן, בכל המחקרים שצוינו לעיל עלו שיעורים גבוהים של המתמודדים עם אי-ביטחון תזונתי בקרב ילדים ערבים, אשר, בחלק מהמקרים, היו גבוהים גם ביחס לשיעור ילדים ערבים בכלל האוכלוסייה, וגם ביחס לשיעורם של ילדים יהודים שמתמודדים עם אי-ביטחון תזונתי.

בנוסף, נציין כי במחקר הערכה למיזם שנערך ב-2018, עלה כי "רבות מהמשפחות המשתתפות במיזם (כ-40%) הן משפחות חד הוריות, ושיעורים גבוהים שלהן הן ערביות וחרדיות, כמתבקש מייצוגן הגבוה בקרב האוכלוסייה הענייה בישראל"¹⁰⁴. מהמחקר עלה כי האוכלוסייה שנתמכת במיזם נמצאת במצוקה כלכלית כה קשה שהתמיכה הניתנת במסגרתו מגשרת על חלק קטן יחסית מהפער שבין רמת החיים של המשתתפים במיזם לבין רמת החיים באוכלוסייה. עם זאת, למיזם חשיבות רבה כי מרבית המשפחות במיזם, ובהן – ילדים, לא קיבלו סיוע במזון, בוודאי לא סדיר, טרם כניסתן למיזם.¹⁰⁵

הקריטריונים להשתתפות במיזם מתמקדים ברמת ההכנסה ובהכנסה פנויה (הכנסה לאחר הורדת הוצאות דיור, תרופות, תשלומי מיסים, החזרי חובות ועוד). **יצוין כי בתקופת מגפת הקורונה הקריטריונים להשתתפות במיזם לא השתנו, שכן הרכב המשפחות השותפות במיזם נקבע טרם המשבר.**

במרץ 2021 מסר משרד העבודה והרווחה כי בשל היעדר תקציב הנדרש להמשך פעילות המיזם הוא עתיד להסתיים בסוף חודש יוני הקרוב (2021).¹⁰⁶ בהמשך, במהלך חודש יוני 2021, המשרד פרסם הודעה לפיה המיזם יימשך עד סוף חודש ספטמבר 2021.¹⁰⁷ נשאלת השאלה האם הוחלט על תוכנית חלופית ובאיזה אופן יינתן הסיוע למשפחות המיזם הנוכחי לאחר סיומו בספטמבר הקורב?

¹⁰² הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: [משפחות בישראל, נתונים לרגל יום המשפחה](#), 13 בפברואר 2018.

¹⁰³ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: [לקט נתונים לרגל יום הילד הבין-לאומי 2017](#), 15 בנובמבר 2017.

¹⁰⁴ ד"ר מירי אנבלד: המיזם הלאומי לביטחון תזונתי, מחקר הערכה, מוגש למשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, יולי 2018. יצוין כי למרות נזקקותה של האוכלוסייה המיזם לביטחון תזונתי והסתמכות רבים ממנה על קצבאות קיום, כמחצית מהמשפחות במיזם בתקופת המחקר היו משפחות עובדות.

¹⁰⁵ שם.

¹⁰⁶ יוכי אילוז, מנהלת תחום עזבונות, מחלקה עזבונות, משרד העבודה, הרווחה, והשירותים החברתיים, שיחת טלפון, 10 במרץ 2021.

¹⁰⁷ רועי בן נעים, מנהל תחום קשרי כנסת וממשל, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים: הודעת דוברות בנושא "המיזם לביטחון תזונתי יוארך עד סוף חודש ספטמבר", 13 ביוני 2021; התקבל על ידי יונת מייזל.

6.2 הזנה לילדים במסגרות שהייה של משרד העבודה והרווחה

כאמור, משרד העבודה והרווחה מפעיל מסגרות שהייה לפעוטות עד גיל שלוש – מעונות יום ומשפחתונים וילידים ונוער במצבי סיכון ומצוקה, בהן: מסגרות בקהילה (מועדוניות,¹⁰⁸ מסגרות לנוער נושר, פנימיות יום) ומסגרות חוץ-ביתיות, כגון פנימיה.

ההזנה במסגרות אלה ניתנת כחלק מהשירותים הניתנים במסגרות ולא כמענה העיקרי. ילדים מקבלים הזנה באמצעות ארוחה חמה או מספר ארוחות ביום, תלוי במשך השהות של הילדים המשתתפים בתוכניות. לא כל המסגרות פועלות במהלך כל ימות השבוע, חלק מהמסגרות בקהילה, למשל כמו מועדוניות לילדים בגיל הרך או פנימיות יום, פועלות שלושה עד חמישה ימים בשבוע, בהתאם למטרות המסגרת. ההורים של הילדים במסגרות משלמים סכומים מוגדרים עבור שהותם של ילדיהם במסגרות, בהתאם לסוג המסגרת ולקריטריונים למתן סבסוד מטעם המדינה.

כאמור, במשרד הרווחה מציינים כי הילדים מופנים למסגרת לא בשל אי-ביטחון תזונתי אלא בגלל מצבי סיכון שונים, בהם גם עוני ואי יכולת של המשפחה לספק את כל הצרכים של הילד. יחד עם זאת, לגורמי המשרד אין ספק כי לחלק גדול מהם נושא הביטחון התזונתי משמעותי.¹⁰⁹

בחלק מהמסגרות, כגון מועדוניות לילדים או בתים חמים לנערות, מתן הזנה היא אחת המטרות של המסגרת המוגדרת בתקנון העבודה הסוציאלית, שכאמור, מהווה קובץ תקנות מפורט הבא להסביר ולהסדיר את החוקים הקיימים בענייני רווחה במדינת ישראל.

במסגרות אחרות, למשל במעונות יום ובמשפחתונים המוכרים על ידי המשרד, נושא מתן ההזנה מוגדר כאחד השירותים שניתנים במסגרת באופן כללי והנושא מוגדר בהנחיות של האגף למעונות יום ומשפחתונים של משרד העבודה והרווחה, ובהתאם להנחיות תזונתיות ובריאותיות של משרד הריאות.

כפי שפורט בתרשים 12 לעיל, על פי נתונים של משרד העבודה והרווחה, בשנת הלימודים תש"ף (2019/20) כ-80,000 פעוטות עד גיל שלוש מקבלים סבסוד משמעותי (בגובה של כמחצית או יותר משכר הלימוד החודשי) וכ-39,000 ילדים ובני נוער בגילאים שונים נוספים שהו במהלך שנה זאת במסגרות לילדים ונוער בסיכון בהן ניתנת הזנה.¹¹⁰

¹⁰⁸ מסגרת חינוכית-טיפולית משלימה לאחר שעות הלימודים, לילדים בגילאי 3 עד 12. מטרת המועדוניות לקדם את מצבו הרגשי, התנהגותי, חינוכי וחברתי של הילד ולשפר את הקשר בין הילד להוריו תוך חיזוק התפקוד ההורי. מקור: [ילדים ונוער בסיכון](#), משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, כניסה אחרונה: 15 באפריל 2021.

¹⁰⁹ ורד רוטפוגל, מנהלת שרות תוכניות ומסגרות טיפול, אגף משפחות ילדים ונוער בקהילה, משרד העבודה, הרווחה, והשירותים החברתיים, מכתב, 10 במרץ 2021; רועי בן נעים, מנהל תחום קשרי כנסת וממשל, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב – מענה על שאלות הבהרה של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 24 במרץ 2021.

¹¹⁰ רועי בן נעים, מנהל תחום קשרי כנסת וממשל, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב – מענה על שאלות הבהרה של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 24 במרץ 2021.

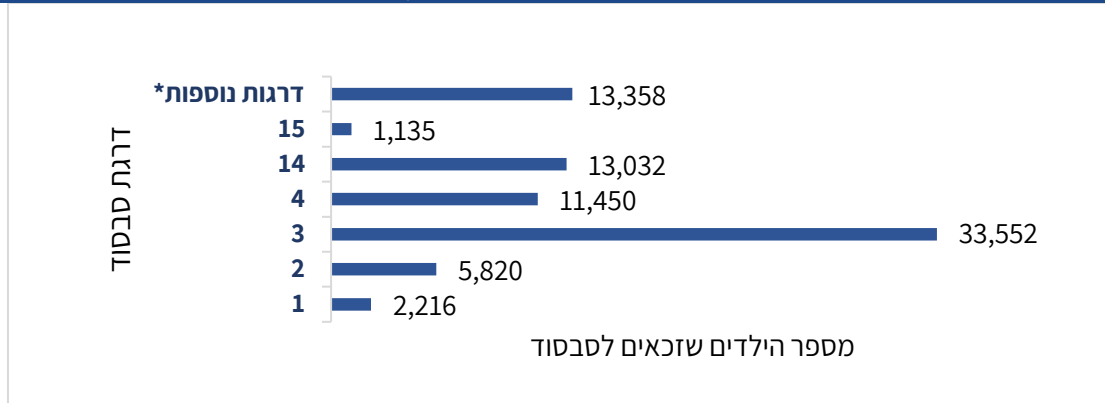
מימון ההזנה במסגרות הרווחה נעשה כחלק מהמימון של התוכניות. למשל, מימון ההזנה במעונות יום ובמשפחתונים המוכרים לפעוטות עד גיל שלוש מתקצב בחלקו הגדול מתוך הישענות על שכר הלימוד שההורים משלמים למסגרת. כאמור, בחלק גדול מהמקרים שכר לימוד מסובסד על ידי המדינה, אך לא באופן מלא, בהתאם למצב כלכלי של המשפחה. יתכן שישנה חפיפה בין מקבלי הזנה במסגרת התוכניות של משרד החינוך ומשרד הרווחה, למשל, כאשר ילד לומד במסגרת יום חינוך ארוך ומקבל הזנה במסגרת מפעל הזנה ואחרי זה מגיע למועדונית של משרד הרווחה.

6.2.1 הזנה במעונות יום ומשפחתונים לפעוטות עד גיל שלוש

מתן הזנה במעונות יום ומשפחתונים מוסדר בהנחיות להפעלת מעון לפעוטות של האגף למעונות יום ומשפחתונים במשרד העבודה והרווחה.¹¹¹ על פי ההנחיות, ההזנה במעונות יום לפעוטות תינתן לפי נוהל תזונה מיוחד של משרד הבריאות בנושא.¹¹²

כאמור, יותר ממחצית של הפעוטות במעונות יום ובמשפחתונים מוכרים (כ-80,000) מקבלים סבסוד שכר לימוד בגובה שעומד על כמחצית הסכום או יותר. להלן התפלגות מקבלי דרגות סבסוד לפי הדרגה, כאשר דרגות 1-2 (דרגות סבסוד הכי גבוה מטעם המדינה, יותר מ-70%) מיועדות לפעוטות שהושמו במעון לפי חוק פעוטות בסיכון;¹¹³ דרגות 3-4 מיועדות להורים בעלי רמת ההכנסה נמוכה ודרגות 14-15 – לאחים של הילדים שהוריהם מקבלים את הדרגות 3-4.

תרשים 13: התפלגות ילדים שזכאים לסבסוד שכר לימוד במסגרות המוכרות על ידי האגף למעונות יום ומשפחתונים של משרד העבודה והרווחה, לפי דרגת זכאות לסבסוד¹¹⁴



¹¹¹ אגף בכיר מעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך: [אוגדן הנחיות להפעלת מעונות יום אגף בכיר מעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך](#), גרסה 3, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, פברואר 2021.

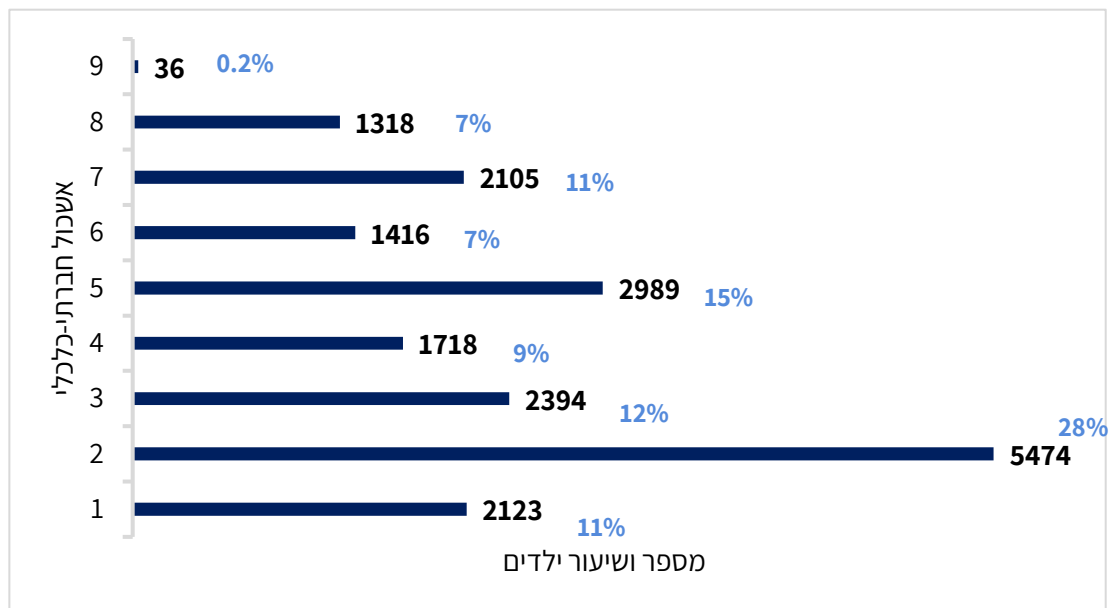
¹¹² [נוהל תזונה: לאכול ולגדול הנחיות למעונות מגיל 3 חודשים עד 3 שנים ולמעונות רב תכליתיים עד גיל 5 שנים](#); משרד הבריאות, מאי 2020.

¹¹³ גם הדרגות שמופיעות בתרשים בשם "דרגות נוספות" שייכות לפעוטות בסיכון, חלקן לאחים של הילדים שהוריהם מקבלים את הדרגות 1-2.

¹¹⁴ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, חגי פורגס, ורד רוטפוגל וורד כרמון: מענה על בקשת מידע של הממ"מ בנושא מעונות יום ומשפחתונים לפעוטות עד גיל 3, דוא"ל, 29 באפריל 2021.

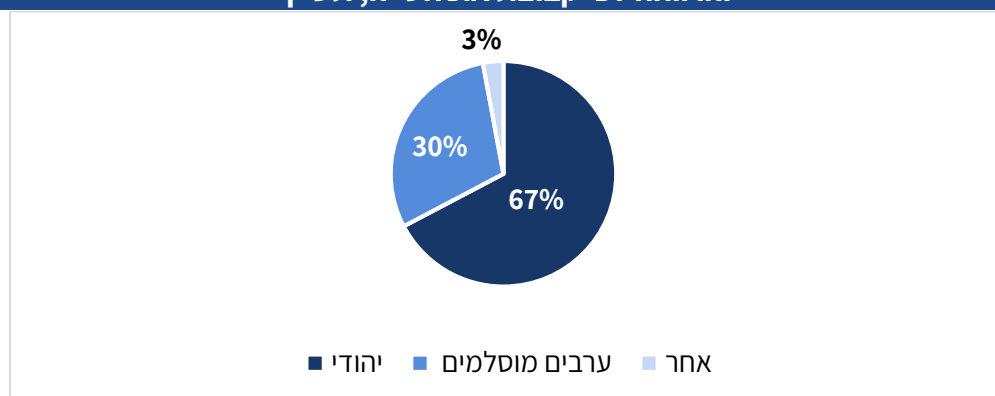
הנתונים שבידינו בשלב זה אינם מאפשרים לעשות הצלבה לפי דרגת סבסוד ואשכול חברתי-כלכלי של היישוב של כל הילדים במעונות/משפחתונים. עם זאת, נוכל להציג כאן נתונים וכמה מהמאפיינים על כ-20,000 פעוטות בסיכון, שכאמור שוהים במעונות יום ומשפחתונים מוכרים מכוח חוק פעוטות בסיכון.

תרשים 14: פעוטות עד גיל שלוש בסיכון שהושמו במעונות יום ומשפחתונים המוכרים על ידי משרד העבודה והכלכלה לפי אשכול חברתי-כלכלי של היישוב¹¹⁵



מהנתונים עולה כי כ-75% מהפעוטות בסיכון באים מרשויות מקומיות המסווגות בחמשת האשכולות הנמוכים מבחינה חברתית- כלכלית.

תרשים 15: פעוטות בסיכון במעונות יום ומשפחתונים המוכרים על ידי משרד העבודה והרווחה לפי קבוצת אוכלוסייה, תש"ף¹¹⁶



¹¹⁵ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, חגי פורגס, ורד רוטפוגל וורד כרמון: מענה על בקשת מידע של הממ"מ בנושא מעונות יום ומשפחתונים לפעוטות עד גיל 3, דוא"ל, 29 באפריל 2021.

¹¹⁶ ש.ם.

פעוטות בסיכון יהודים ואחרים מהווים רוב הפעוטות במעונות יום ומשפחתונים המוכרים, אך שיעורם נמוך משיעורם של ילדים יהודים ואחרים עד גיל שלוש בכלל האוכלוסייה, שב-2019 עמד על כ-76%; שיעורם של ילדים ערבים עד גיל שלוש בכלל האוכלוסייה עמד בשנה זאת על כ-24%.¹¹⁷

התקציב השנתי של משרד העבודה והרווחה המיועד, בין היתר, לסבסוד שכר לימוד להורים הזכאים בלבד, בשנת תש"ף עמד על כ-1.3 מיליארד ש"ח (נטו, ללא השתתפות רשויות ופונים).¹¹⁸ מהאגף למעונות יום ומשפחתונים נמסר כי סל התשומות למעונות יום ומשפחתונים כולל רכיבי מזון, אולם אין לנושא המזון תקציב ייעודי.¹¹⁹

יצוין כי שיעור עלות המזון מכלל הוצאות עלות הפעלת מעון יום עומד על כ-7.5%.¹²⁰

6.2.2 הזנה בצהרונים שבסבסוד משרד העבודה והרווחה

אחד מאמצעי הסיוע של משרד העבודה והרווחה לשילובן של אמהות בשוק העבודה הוא מימון עלות החזקתם של ילדי הורים עובדים בצהרונים.¹²¹

התמיכה בהורי הילדים שבצהרונים מתחלקת כיום בין משרד העבודה והרווחה למשרד החינוך (שכפי שצוין לעיל מסבסד צהרונים במסגרת תוכניות שונות, שהעיקרית בהן היא תוכנית "ניצנים", בה ניתן סבסוד צהרונים ברשויות באשכולות חברתיים-כלכליים 0-5), באופן שתמיכת משרד העבודה והרווחה תינתן להורים ברשויות שבאשכולות חברתיים-כלכליים 6-7 בלבד ולהורים עצמאים (הורים יחידים במשפחה; משפחה חד-הורית), באשכולות 6-10. התמיכה ניתנת רק בעבור ילדי הגנים.¹²²

על פי נתוני האגף למעונות יום ומשפחתונים של משרד העבודה והרווחה, בשנת הלימודים תשע"ט (2018/19) הכיר האגף ביותר מ-3,000 צהרונים והעביר סבסוד למשפחות של כ-15,200 ילדים השוהים בצהרונים אלה.¹²³

כ-15,000 ילדים מקבלים סבסוד שכר לימוד בצהרונים מוכרים על ידי משרד העבודה והרווחה. ארוחה חמה ניתנת בצהרונים כחלק מהשירותים שמקבלים כלל הילדים בצהרון.

¹¹⁷ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: [אוכלוסייה לפי מחוז ונפה קבוצת אוכלוסייה מין וגיל 2000-2019 \(סוף שנה\)](#), 19 באוקטובר 2020.

¹¹⁸ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, חגי פורגס, ורד רוטפוגל וורד כרמון: מענה על בקשת מידע של הממ"מ בנושא מעונות יום ומשפחתונים לפעוטות עד גיל 3, דוא"ל, 29 באפריל 2021.

¹¹⁹ חגי פורגס, מנהל תחום מטה מעונות יום, אגף מעונות יום ומשפחתונים, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, דוא"ל, 11 במאי 2021.

¹²⁰ אגף בכיר מעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך: [המלצות סופיות של ועדת המחירים לעניין תעריף מעונות היום](#), משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, נובמבר 2012. עלות הפעלת מעון יום לא חושבה במסגרת המסמך הנוכחי.

¹²¹ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים: [טבלת השתתפות הממשלה בתשלום לצהרון – תשפ"א 2020-2021](#).

¹²² משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים: [מבחנים למתן תמיכות של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים האגף למעונות יום ולמשפחתונים: השתתפות המדינה בעלות שכר לימוד בצהרון שנה"ל תשפ"א](#).

¹²³ אתי וייסבלאי: מסגרות משלימות במערכת החינוך, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 24 בפברואר 2020.

לעניין ההזנה בצהרונים המוכרים יצוין כי יצוין כי בכנסת ה-20 אושר חוק לפיקוח על איכות המזון ולתזונה נכונה בצהרונים, התשע"ז – 2016. מכוחו הותקנו תקנות לפיקוח על איכות המזון ולתזונה נכונה בצהרונים, תשע"ז – 2017. החוק חל על צהרונים הפועלים מטעם רשות מקומית או צהרונים מוכרים על ידי משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. בחוק ובתקנותיו נקבעו הוראות מפורטות בנוגע למזון שמוגש בצהרונים, הרכבו ומזונות אסורים ומותרים בצהרון. התקשרות של רשות מקומית עם מפעיל צהרון מותנית בעמידה של המפעיל בתנאים שנקבעו. התזונאי הראשי במשרד הבריאות הוא הגורם הממונה על יישום החוק, ועליו למנות מפקחים לצורך ביצוע הוראותיו.¹²⁴

תקציב האגף למעונות יום ומשפחתונים במשרד העבודה והרווחה לסבסוד שכר לימוד בצהרונים מוכרים עמד בשנת 2019 על כ-55 מיליון ש"ח.¹²⁵

6.2.3 הזנה במועדוניות לילדים בסיכון

מועדוניות הן מסגרות חינוכיות-טיפוליות משלימות לאחר שעות הלימודים, לילדים בגילאי 3 עד 12, שמטרתן לקדם את מצבו הרגשי, התנהגותי, חינוכי וחברתי של הילד ולשפר את הקשר בין הילד להוריו תוך חיזוק התפקוד ההורי.¹²⁶

תקנון העבודה הסוציאלית מגדיר כאחת המטרות של מועדוניות לילדים בגיל הרך (שלוש עד שש) להבטיח לילד ארוחה חמה אחת ליום;¹²⁷ במועדוניות לילדים מעל גיל שש, התקנון מגדיר כי אחד היעדים של הפעילות במועדונית הוא להקנות לילד הרגלים בסיסיים, בין היתר, בתחום המזון.¹²⁸

על פי נתונים של משרד העבודה והרווחה, במהלך שנת הלימודים תש"ף שהו במועדוניות של המשרד כ-13,500 ילדים. בתרשימים הבאים יוצגו כמה מאפיינים של הילדים במועדוניות.

¹²⁴ שם.

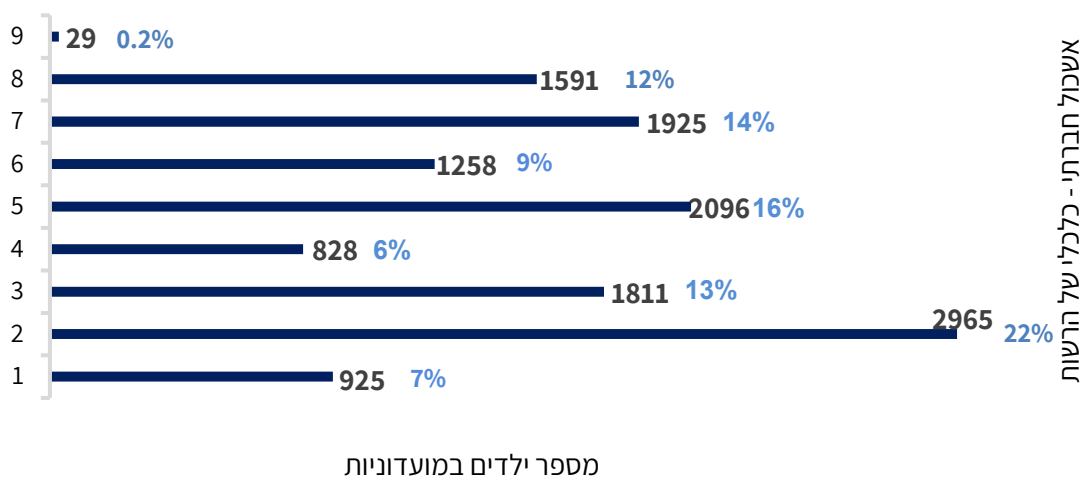
¹²⁵ תקציב ביצוע; מקור: משרד האוצר, אגף תקציבים, [קבצי "פיסקלי-דיגיטלי"](#), תקציב משרד הרווחה לשנת 2019, תקנה 36410102.

¹²⁶ [משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים: ילדים ונוער בסיכון](#), כניסה אחרונה: יוני 2021.

¹²⁷ [תע"ס 8.32: מועדוניות לגיל רך \(3-6\)](#), 22 באוגוסט 1999, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

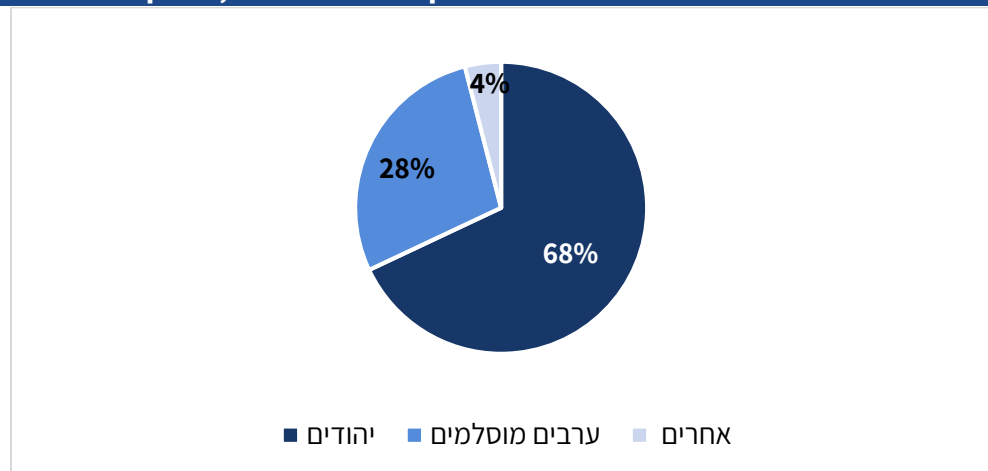
¹²⁸ [תע"ס 8.30: מועדוניות טיפוליות](#), 21 בינואר 2010, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

תרשים 16: ילדים במועדוניות של משרד העבודה והרווחה לפי אשכול חברתי-כלכלי של היישוב, תש"ף¹²⁹



מנתוני התרשים עולה כי כשני שלישי מילדי המועדוניות – כ-64% הם מרשויות מקומיות שמשתייכות לחמשת האשכולות הנמוכים מבחינה חברתית – כלכלית.

תרשים 17: ילדים במועדוניות לפי קבוצות אוכלוסייה, תש"ף¹³⁰



ילדים יהודים מהווים רוב הילדים במועדוניות – קרוב ל-70%, כ-30% ילדים ערבים.

¹²⁹ רועי בן נעים, מנהל תחום קשרי כנסת וממשל, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב – מענה על שאלות הבהרה של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 24 במרץ 2021.

¹³⁰ שם.

חלק ג': אי-ביטחון תזונתי בקרב ילדים בתקופת מגפת הקורונה

7. רקע

מאז הכרזתו של ארגון הבריאות העולמי על הקורונה כמגפה עולמית, מדינות העולם החלו לפעול במגוון דרכים לצמצום ההדבקה בקרב האוכלוסייה. לפעולות הללו היו השלכות גם על תחומי התזונה, שהביאו בין השאר להגברת הסיכון לאי-ביטחון תזונתי.

על פי משרד הבריאות, בין הגורמים למצב החירום התזונתי בתקופת המגפה ניתן למנות ירידה בהכנסות בקרב אחוז נרחב מהאוכלוסייה; עלייה צפויה במספר האנשים הזקוקים לעזרה בעקבות הבידוד, ההסגר והאבטלה; ושינויים לוגיסטיים הנדרשים לחלוקת מזון בהיקף נרחב. כל אלה עשויים להותיר משפחות רבות באי בטחון תזונתי.¹³¹

גורם סיכון נוסף וייחודי לילדים הוא הפסקת פעילותן של מסגרות החינוך שבהן מקבלים ילדים רבים, בתוכם כפי שהוצג בהרחבה לעיל ילדים ובני נוער בסיכון, ארוחה חמה על בסיס יומי בחינם או בעלות סימלית.

בתקופה שבין חודש מרץ 2020 למרץ 2021 נסגרו כלל מוסדות החינוך והטיפול בילדים להוראה פנים אל פנים (בהם: מעונות יום ומשפחתונים לפעוטות, גני ילדים, בתי הספר) שלוש פעמים בשל התפשטות מגפת הקורונה. בסגר הראשון (מרץ – מאי 2020) נסגרו מוסדות החינוך למשך חודש וחצי עד כחודשיים; בסגר השני (ספטמבר-נובמבר 2020) הם נסגרו למשך חודש עד חודשיים ובסגר השלישי נסגרו מוסדות החינוך היסודי בינואר 2021 לתקופה של כחודש עד חודש וחצי. **בסה"כ בוטלו לתלמידי המסגרות לגיל הרך כ-60 ימי הזנה בתקופה זאת, לתלמידי הכיתות הנמוכות של בתי הספר היסודיים כ-65 ימים ולתלמידי הכיתות הגבוהות של בתי הספר היסודיים – 89 ימים.**¹³² יצוין כי בשנת לימודים אחת ישנם 180 ימי לימוד.

בסך הכול בוטלו לתלמידי החינוך לגיל הרך כ-60 ימי הזנה בשל משבר הקורונה, לתלמידי הכיתות הנמוכות של בתי הספר היסודיים – כ-65 ימים ולתלמידי הכיתות הגבוהות של בתי הספר היסודיים – 89 ימים.

¹³¹ ביטחון תזונתי: ממחשבה למעשה, 12 ביולי 2020; קידום הביטחון התזונתי לכלל האוכלוסייה בעת מגפת קורונה, 21 ביולי 2020; ניירות עבודה של אגף התזונה, שירותי בריאות הציבור, משרד הבריאות.

¹³² להרחבה על סגירת מוסדות החינוך במשבר הקורונה, ראו: אתי וייסבלאי, [מערכת החינוך במשבר הקורונה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יוני 2021.

לוח 3: מועדי סגירת ופתיחת מוסדות החינוך במשבר הקורונה

סגר שלישי: ינואר 2021-מרץ 2021 סגירת מוסדות החינוך 7.1.2021		סגר שני: ספטמבר-נובמבר 2020 סגירת מוסדות החינוך 17.9.2020		סגר ראשון: מרץ-מאי 2020 סגירת מוסדות החינוך 13.3.2020		
ימי הזנה שהפסידו	פתיחת מוסדות החינוך	ימי הזנה שהפסידו	פתיחת מוסדות החינוך	ימי הזנה שהפסידו	פתיחת מוסדות החינוך	
25	11.2.2021	כ-12	18.10.2020	כ-30	10.5.2020	מעונות יום ומשפחתונים לפעוטות עד גיל שלוש
25	11.2.2021	10	18.10.2020	25	10.5.2020	חינוך קדם- יסודי
25	11.2.2021 (א'-ד')	20	1.11.2020 (א'-ד')	20	3.5.2020 (א'-ג')	כיתות נמוכות של בית הספר היסודי
33	23.2.2021	37	24.11.2020	29	17.5.2020	כיתות גבוהות של בית הספר היסודי

סוגיית אי-הביטחון התזונתי בקרב ילדים ובני נוער בתקופת הקורונה עלתה במפגש של שולחן המשנה לשולחן הבין מגזרי במשרד ראש הממשלה בנושא השפעת משבר הקורונה על מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון¹³³ באוקטובר 2020.¹³⁴ בישיבה עלה כי קיימת בעיה משמעותית בכל הקשור להבטחת ביטחון תזונתי לילדים ונוער ובני משפחותיהם. צוין כי החרגת המסגרות לנוער נושר ובסיכון והותרתן פתוחות בסגר השני, סיפקה מענה תזונתי לקבוצת בני נוער אלה. לצד זאת, ביחס לתלמידי מסגרות שלא הוחרגו, ככלל, לא ניתן מענה הזנה חלופי. כמו כן בדיון עלה כי ישנן קבוצות נוספות של ילדים ובני נוער שלגביהן עלה כי אין להן מענה הזנה ייעודי והם לא בהכרח מוכרים לשירותי הרווחה. צוין כי ניתנה לרשויות המקומיות גמישות תקציבית ביחס לחלוקת סלי מזון, כאמור. מאידך צוין, כי העומס המוטל על שירותי הרווחה ברשויות בתקופת הסגרים גדל באופן ניכר.¹³⁵

בעקבות המידע שעלה במסגרת הדיון ובעקבות פניות של משפחות המתמודדות עם אי-ביטחון תזונתי, בחודשים אוקטובר ונובמבר 2020 קיימה הוועדה המיוחדת לזכויות הילד של הכנסת בכנסת העשרים-ושלוש שני דיונים בנושא. במהלך הדיונים ניסו חברי הוועדה להבין מהו היקף

הוועדה לזכויות הילד
בכנסת העשרים-
ושלוש קיימה שני
דיונים בנושא פעילות
מפעל ההזנה
בתקופת משבר
הקורונה.

¹³³ השולחן הבין מגזרי בנושא השפעת משבר הקורונה על מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון התכנס במשרד ראש הממשלה בתקופת הקורונה בהשתתפות נציגי משרדי ממשלה, חברה אזרחית והשלטון המקומי.

¹³⁴ מפגש מקוון של חברי השולחן הבין מגזרי בנושא השפעת משבר הקורונה על מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון, 11.10.2020.

¹³⁵ עו"ד מיכל גולד, מתאמת בין משרדית למניעת עבריינות נוער, משרד המשפטים, מובילת השולחן מצד הממשלה, ועו"ד ורד וינדמן, מנכ"לית המועצה לשלום הילד, מובילת השולחן מצד החברה האזרחית, מכתב בנושא: סיכום ישיבת שולחן המשנה לקבלת תמונת מצב עדכנית - "גל שני", 14.10.2021.

הילדים ובני הנוער המתמודדים עם אי-ביטחון תזונתי במהלך המגפה, איזה סיוע הם מקבלים בזמן הסגרים, האם הם מקבלים סיוע חלופי בזמן שמפעל ההזנה הפסיק לפעול, מה נעשה עם התקציבים של תוכניות הזנה שלא פעלו במהלך הסגרים ומה היה תפקידם של כל אחד מגורמי החינוך, הרווחה והשלטון המקומי בתחום במהלך הסגרים.

בין השאר, עלה בישיבות כי אחת הבעיות המרכזיות שנוצרו במהלך המגפה בתחום ביטחון תזונתי בכלל ובמתן סיוע לילדים בפרט היא שאין גורם שמתכלל את הנושא. כך, בתקופת הסגר הראשון משרד העבודה והרווחה, בשיתוף הרשויות המקומיות ובביצוע חיילי פיקוד העורף ומתנדבים, חילקו סלי מזון למשפחות נזקקות. למרות החלוקה, לא בהכרח הייתה חפיפה בין האוכלוסייה המוכרת למחלקות הרווחה ברשויות המקומיות לבין אוכלוסיית התלמידים הזכאים לארוחה יומית אשר מסגרות החינוך שלהם היו סגורות. בסגר השני נושא מתן הסיוע בתחום המזון הועבר לרשויות מקומיות (ראו הרחבה בסעיפים 7.3 ו-7.4 בהמשך). **בסיכום הדיון הביעה הוועדה דאגה בנוגע לביטחון התזונתי של ילדים בתקופת הקורונה וקראה לשיתוף פעולה בין הגורמים השונים בהקשר זה תוך הבטחה כי התקציב הקיים בתחום זה ינוצל לטובת המטרה של הבטחת ביטחון תזונתי לילדים הנזקקים לכך.**¹³⁶

במהלך דיון הוועדה בנובמבר 2020, השרה לחיזוק ולקידום קהילתי אורלי לוי אבקסיס הצהירה על רצונה לרכז את נושא הביטחון התזונתי במשרדה ולצורך כך לפעול לתיאום בין-משרדי ולתכלול פעילות בתחום של הגורמים המעורבים, ברמה הארצית.¹³⁷ בהמשך להצהרתה, מנכ"ל המשרד, מר חגי רזניק, הקים פורום מקצועי מייעץ, בהשתתפות משרדי הממשלה, ארגוני מגזר השלישי, נציגי רשויות מקומיות, אנשי אקדמיה ועוד.¹³⁸ הפורום גיבש הצעה להקמת צוות מנכ"לים לגיבוש מדיניות ממשלתית בנושא ביטחון תזונתי.¹³⁹ ההצעה הועברה להערות של מנכ"לים של משרדי הממשלה שעשויים להיות שותפים לצוות, במטרה לקדמה לשלב הבא – העברתה לאישור בממשלה.¹⁴⁰ הרחבה בנושא זה תוצג במסמך מקיף בנושא ביטחון תזונתי בישראל שעתיד להתפרסם בחודשים הקרובים.¹⁴¹

בעקבות דיוני הוועדה ניסח פורום מקצועי שפעל במסגרת המשרד לחיזוק ולקידום קהילתי הצעה להקמת צוות מנכ"לים מקצועי לגיבוש מדיניות ממשלתית בנושא ביטחון תזונתי. על רקע אי-היציבות הפוליטית ההצעה לא עלתה לדיון ולאישור בממשלה.

¹³⁶ פרוטוקול מס' 36 מדיון הוועדה לזכויות הילד בנושא: מפעל ההזנה לילדים - מצבם של מאות אלפי ילדים נוכח אי הפעלת מפעל ההזנה, 20 באוקטובר 2020; פרוטוקול מס' 50 מדיון הוועדה לזכויות הילד בנושא: הפעלת מפעל ההזנה לילדים במשבר הקורונה, 24 בנובמבר 2020.

¹³⁷ פרוטוקול מס' 50 מדיון הוועדה לזכויות הילד בנושא: הפעלת מפעל ההזנה לילדים במשבר הקורונה, 24 בנובמבר 2020.

¹³⁸ חגי רזניק, מנכ"ל המשרד לחיזוק ולקידום קהילתי, שיחת טלפון, 9 בפברואר 2021.

¹³⁹ הצעה של המשרד לקידום וחיזוק קהילתי להחלטת הממשלה: הקמת צוות מנכ"לים לגיבוש מדיניות ממשלתית בנושא ביטחון תזונתי, 8 בפברואר 2021; נשלח על ידי מר חגי רזניק, מנכ"ל המשרד לקידום וחיזוק קהילתי באמצעות מסרון, 11 בפברואר 2021.

¹⁴⁰ מכתב של מנכ"ל המשרד לחיזוק ולקידום קהילתי מר חגי רזניק בנושא "ביטחון תזונתי", 24 במרץ 2021. המכתב נשלח לבקשת יונת מיזל, חוקרת מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

¹⁴¹ יונת מיזל, מסמך בנושא ביטחון תזונתי בישראל, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, טרם פורסם.

בהמשך הפרק יובא מידע על תפקודם של הגורמים הממשלתיים המרכזיים – משרד העבודה והרווחה ומשרד החינוך - בהספקת מזון לילדים ובני נוער במהלך שלושת הסגרים שהתקיימו בתקופה שבין מרץ 2020 עד לפברואר 2021.

7.1 אי-ביטחון תזונתי בקרב ילדים בתקופת הקורונה

הן במהלך הדיונים בוועדה לזכויות הילד של הכנסת, שצוינו לעיל, הן במסגרת העבודה על המסמך הנוכחי, לא התקבלו נתונים על היקף התופעה של אי-ביטחון תזונתי בקרב ילדים במהלך המגפה מהגופים העיקריים שאת עבודתם סקרנו במסמך הנוכחי - משרד החינוך ומשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. הנתונים לא נמצאו גם במרכז השלטון המקומי ובמשרד הפנים - המשרד שקיבל אחריות ותקציב ייעודי משמעותי למתן סיוע בתחום המזון לנזקקים בעקבות הקורונה (ראו בפרק 7.4 בהמשך).

במהלך שנת המגפה הראשונה (2020) ערכו כמה גופים בישראל סקרים שבהם נשאלו המשתתפים, ובהם גם ילדים ובני נוער, שאלות אחדות על מצבם בתחום הביטחון התזונתי. חלקם סיפקו תמונה מקיפה על מצבם של הילדים בתחום זה בתקופת הקורונה. עם זאת, מנתונים אלה ניתן ללמוד באופן חלקי על ממדי התופעה, מאחר שבמחקרים שונים נבדקו מדגמים שונים באופן שונה.

במחקרים שנערכו בקרב מבוגרים, הורים לילדים בגילאים שונים, עלה כי מצב של אי-ביטחון תזונתי של משפחות רבות בכלל האוכלוסייה וכן במשפחות שהתמודדו עם אי-ביטחון תזונתי לפני המגפה, החמיר עם פרוץ המגפה. עם זאת, בשל אי אחידות בממצאים לא ניתן לקבוע את שיעור המדויק של הילדים החיים באי-ביטחון תזונתי על בסיס נתונים אלה.

לדוגמה, במחקר של ארגון "לתת" נמצא כי כ-16% מכלל הילדים חיים באי-ביטחון תזונתי חמור בשנת המגפה (עלייה ביחס ל-2016), בה מצא המוסד לביטוח לאומי כי שיעור הילדים שחיו באי-ביטחון תזונתי חמור עמד על כ-14%), וכ-15% נוספים חיים באי-ביטחון תזונתי קל. בסקר שערכו חוקרים מהאוניברסיטה העברית בשיתוף עם משרד הבריאות והנהגת ההורים הארצית עלה כי כ-16% מכלל המשפחות עם ילדים חיים באי-ביטחון תזונתי ברמות שונות: 2% - ברמה חמורה; כ-5% - ברמה מתונה וכ-9% - ברמה קלה.

במחקרים שנבחנו בסקירה הנוכחית נמצאו שיעורים גבוהים משמעותית של מתמודדים עם אי-ביטחון תזונתי בחברה הערבית ביחס לשיעורים אלה בחברה היהודית.

במהלך 2020 ערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: הלמ"ס), בשיתוף עם המועצה לביטחון לאומי ומשרד ראש הממשלה ארבעה סקרי בזק, שמטרתם הייתה לספק תמונת מצב

לגורמי משרד החינוך, משרד העבודה והרווחה, משרד הפנים והשלטון המקומי לא נמצאו נתונים על מספר הילדים שהתמודדו עם אי-ביטחון תזונתי בעקבות המגפה.

ונתונים לגבי החוסן האזרחי של הציבור בישראל, בעקבות משבר הקורונה.¹⁴² אומנם, אוכלוסיית הסקר כללה בני 21 ומעלה,¹⁴³ אך הדיווח נאסף גם ביחס למשקי הבית שלהם, חלקם עם ילדים. אחת השאלות שנשאלה במהלך הסקר הייתה: האם בעקבות המשבר, אתה או מישהו מהבית צמצמתם את כמות האוכל או הארוחות בשבוע האחרון מסיבה כלכלית?¹⁴⁴

במהלך הסקר הראשון והשני (מאי – יוני) עלה כי 14% מהנשאלים (אשר לפי הערכת הלמ"ס, משמעותם בהתייחס לכלל האוכלוסייה כ-779 אלף איש) השיבו כי הם או אחד מבני משק ביתם, צמצמו את כמות האוכל או הארוחות במהלך השבוע האחרון.¹⁴⁵ בחודש יולי 2020, 21% מהנשאלים דיווחו על צמצום בארוחות (משמעותם בכלל האוכלוסייה, להערכת הלמ"ס, כ-1.2 מיליון איש).¹⁴⁶ בנובמבר 2020 שיעור המדווחים על צמצום הארוחות במהלך שבוע האחרון ירד לכ-15%; ערבים (25%) דיווחו על כך יותר מיהודים (13%).¹⁴⁷ **מעידוד מיוחד שערך בנק ישראל לממצאי הסקר עלה כי במשקי הבית עם ילדים שיעור המדווחים על צמצום בצריכת המזון היה 14% בקרב יהודים ו-27% בקרב ערבים.**¹⁴⁸

בחודשי יולי – אוגוסט 2020 ערך ארגון "לתת"¹⁴⁹ מחקר נתמכי סיוע בתחום המזון. המחקר נערך במדגם של כ-1,200 מקבלי סיוע מעמותות המזון השותפות של ארגון לתת.¹⁵⁰ במחקר נתמכי הסיוע נשאלו המשתתפים האם הילדים בבית צמצמו בגודל הארוחות או דילגו על ארוחות מחוסר כסף לקנות מזון מאז פרוץ המגפה? כ-36% מן המשתתפים במחקר השיבו בחיוב לשאלה זו, עלייה בשיעור של 18% בהשוואה לשנה שעברה (כ-30%).

¹⁴² הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לתקשורת: [החוסן האזרחי בתקופת משבר הקורונה, בקרב בני 21 ומעלה](#), 7 במאי 2020; [החוסן האזרחי בתקופת משבר הקורונה, בקרב בני 21 ומעלה, ממצאים מסקר המשך לאחר תקופת הסגר](#), 26 במאי 2020; [החוסן האזרחי בתקופת משבר הקורונה, בקרב בני 21 ומעלה: ממצאים מהגל השלישי של הסקר שנערך באמצע יולי בצל המשבר](#), 26 ביולי 2020; [החוסן האזרחי בתקופת משבר הקורונה, בקרב בני 21 ומעלה](#), 16 בנובמבר 2020.

¹⁴³ מדגמים שכל אחד מהסקרים כללו קרוב ל-2,300 נפשות שמתוכם בין כ-1,300 ל-1,500 השיבו בטלפן. המדגם כלל בני 21 ומעלה, למעט הפזורה הבדווית בדרום ודיירים במוסדות טיפוליים. המקור: דפי הסבר לסקרים (ראו בתוך הקישורים בהערות השוליים 142).

¹⁴⁴ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: [שאלון הסקר בנושא תמונת מצב החוסן האזרחי במשבר הקורונה](#), 2020.

¹⁴⁵ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סטטיסטיקל 188: [השלכות חברתיות וכלכליות של התפרצות מגפת הקורונה, סיכום ביניים מרץ – יוני 2020](#).

¹⁴⁶ הלמ"ס: [החוסן האזרחי בתקופת משבר הקורונה, בקרב בני 21 ומעלה: ממצאים מהגל השלישי של הסקר שנערך באמצע יולי בצל המשבר](#), 26 ביולי 2020.

¹⁴⁷ הלמ"ס: [החוסן האזרחי בתקופת משבר הקורונה, בקרב בני 21 ומעלה](#), 16 בנובמבר 2020.

¹⁴⁸ בנק ישראל: [דין וחשבון 2020](#), מרץ 2021, עמ' 248.

¹⁴⁹ ארגון "לתת" - עמותת הפועלת לצמצום העוני בישראל.

¹⁵⁰ ראיונות במהלך המחקר נעשו על ידי המרואיינים ובמקרה הצורך באמצעות עזרה של נציג "לתת". הנתונים נאספו במהלך החודשים יולי עד אוגוסט 2020. המושג "נתמכי הסיוע", הכוונה היא למשפחות ויחידים עניים הנתמכים ברשת עמותות הסיוע. רשת העמותות השותפות של ארגון לתת תומכת בכ-200,000 נתמכים. מקור: ארגון "לתת", [דוח העוני האלטרנטיבי](#), מס' 18, 2020; עמ' 11, מתודולוגיה.

כמו כן, כ-45% מכלל המשיבים בקבוצה הרלוונטית דיווחו כי בעקבות מצבם הכלכלי נאלצו לוותר על תחליפי חלב עבור ילדיהם או לתת פחות מהכמות המומלצת (למהול במים או לדלג על ארוחות).

מחקר נוסף שנערך ביוזמת הארגון כלל כ-500 נבדקים מהאוכלוסייה הכללית.¹⁵¹ על פי נתוני המחקר כ-16% מהילדים מתמודדים היום עם אי-ביטחון תזונתי חמור וכ-15% נוספים עם אי-ביטחון תזונתי קל.

באפריל 2020 פרסם מכון חרוב¹⁵² תוצאות סקר שמטרתו הייתה לקבל את תשובותיהם הישירות של ילדים בישראל על עמדותיהם, תחושותיהם ורגשותיהם בנוגע לחייהם באופן כללי, ולהשפעות התפרצות נגיף הקורונה על חיי היומיום שלהם בפרט. מדגם הסקר כלל כ-650 ילדים ובני נוער בגילאי 10-16.¹⁵³ הילדים בסקר נשאלו על חייהם בבית בתחומים הנוגעים לרווחתם היומיומית, ובין היתר - האם יש להם מספיק אוכל לאכול בכל יום?

רובם המוחלט של הילדים שהשיבו על השאלון מעידים שיש להם מספיק אוכל לאכול בכל יום (כ-12% השיבו כי כמעט תמיד יש, וכ-86% השיבו כי תמיד יש). כאחוז אחד בלבד מן הילדים שהשתתפו בסקר ענו כי רק לפעמים יש להם מספיק אוכל לאכול כל יום. אין בידינו מידע על התפלגות אוכלוסיית הילדים שנכללו במדגם לפי מאפיינים דמוגרפיים וחברתיים-כלכליים; מאפיינים אלו עשויים להיות קשורים להבדל האמור בתוצאות.

באוגוסט 2021 הוצגו נתוני סקר מקיף שבוצע על ידי חוקרים מהאוניברסיטה העברית, בשיתוף עם משרד הבריאות והנהגת ההורים הארצית. הסקר נערך בניסיון למפות את מצב אי-הביטחון התזונתי בקרב ילדים במהלך תקופת המגפה ועל רקע השהיית מפעל ההזנה בבתי הספר (ראו הסבר בפרק 3.1) בשל סגירת מערכת החינוך להוראה פנים אל פנים. שאלון הסקר הופץ באמצעות פאנל אינטרנטי במהלך מרץ 2021 בקרב הורים לתלמידים במערכת החינוך.¹⁵⁴

¹⁵¹ מחקר טלפוני ואינטרנטי בקרב מדגם מייצג של 503 נדגמים בגילאי 18 ומעלה הכולל את כלל המגזרים בחברה הישראלית. הנתונים נאספו במהלך חודש ספטמבר 2020. מקור: ארגון "לתת", דוח העוני האלטרנטיבי, מס' 18, 2020; עמ' 11-12, מתודולוגיה.

¹⁵² מכון חרוב הנו מכון להכשרה ולמחקר בתחום של ילדים נפגעי התעללות והזנחה.

¹⁵³ פרופ' אשר בן-אריה, שגית ברוק וחמוטל פרקש: תפיסות ותחושות של ילדים ובני נוער בישראל בנוגע לוורוס הקורונה וחייהם האישיים, מכון חרוב, אפריל 2020.

ילדים בגילאי 10-12 היו מחויבים במענה בנוכחות הוריהם. מתוך משתפי הסקר כ-48% (315) בניו וכ-52% (339) בנות; 85% - יהודים (557) ו-15% - ערבים (97). עורכי הסקר מציינים כי יחס ילדים יהודים-ערבים במגדם הסקר לא משקף את היחס הקיים באוכלוסיית הילדים בישראל אלא שמגבלות הפצת הסקר הובילו להתפלגות זו.

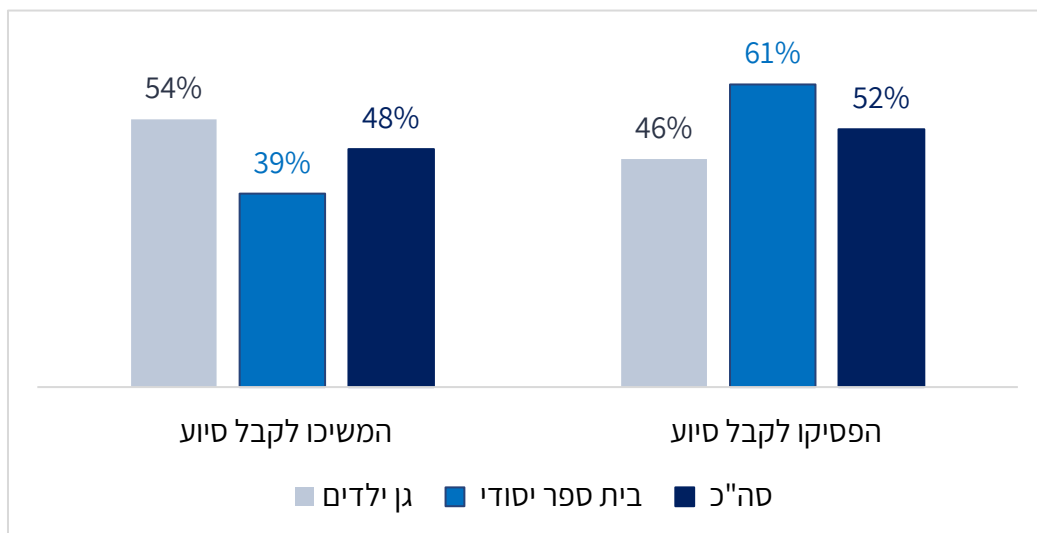
¹⁵⁴ פרופ' אהרון טראון, המכון לביוכימיה ומדעי המזון והתזונה, הפקולטה לחקלאות מזון וסביבה, האוניברסיטה העברית בירושלים, שיחת טלפון, 15 במרץ 2021.

בסקר השתתפו כ-1,700 הורים לכ-2,900 ילדים בגילאים שונים; בתוכם – כ-15% ערבים, כ-85% - יהודים, שבהם כ-9% - חרדים.¹⁵⁵

על פי נתוני הסקר, כ-16% מכלל המשפחות עם ילדים מתמודדות עם אי-ביטחון תזונתי ברמות שונות: 2% - ברמה חמורה; כ-5% - ברמה מתונה וכ-9% - ברמה קלה. נמצא כי שיעור המתמודדים עם אי-ביטחון תזונתי בחברה הערבית (כ-32%) גבוה כמעט פי 2.5 משיעור המתמודדים עם אי-ביטחון תזונתי בקרב האוכלוסייה היהודית (כ-13%).

נתון נוסף שעולה מהממצאים של הסקר הוא כי כמחצית מהילדים שהיו מקבלים הזנה במוסדות החינוך או הרווחה לפני המגפה והסגרים שהגיעו עמה – הפסיקו לקבלה במהלך המגפה.

תרשים 3: המשך הזנה של תלמידים שקיבלו סיוע במזון במסגרות החינוך בשגרה במהלך סגרי הקורונה לפי שלב חינוך¹⁵⁶



כאמור, לא כל הילדים במסגרות החינוך והרווחה מתמודדים עם אי-ביטחון תזונתי. עם זאת, עבור חלק מהם הנושא של ביטחון תזונתי עשוי להיות בעל חשיבות, והזנה במוסדות אלו עשויה להוות סיוע משמעותי. לפיכך, צמצום סיוע בהיקף גבוה מהווה פגיעה בביטחון תזונתי של ילדים רבים.

נתוני הסקר שבדק, בין היתר, את מצבם של הילדים שהפסיקו לקבל הזנה במוסדות במהלך המגפה לפי רמת אי-ביטחון תזונתי של ילד ומשפחתו חיזקו הנחה זו: על פי ממצאי הסקר,

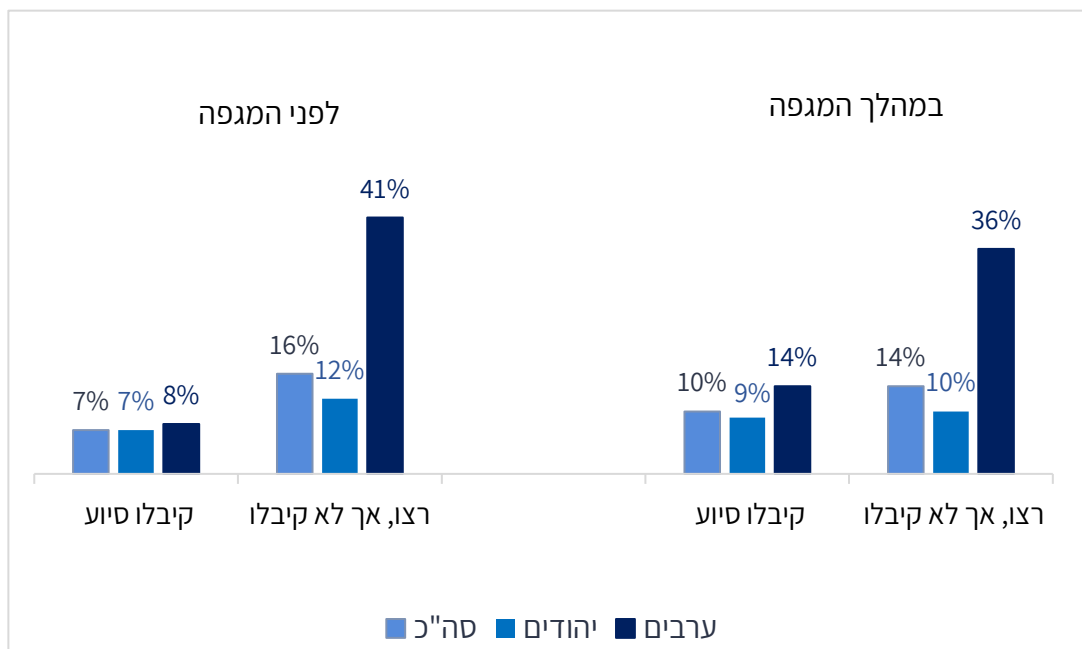
¹⁵⁵ במדגם הסקר ישנו תת ייצוג של חרדים וערבים ביחס לשיעורם באוכלוסייה וכן הטייה לאוכלוסייה מעט משכילה מהממוצע, ולאוכלוסייה שיש לה גישה לאינטרנט. מקור: פרופ' אהרון טרואן, המכון לביוכימיה ומדעי המזון והתזונה, הפקולטה לחקלאות מזון וסביבה, האוניברסיטה העברית בירושלים: ביטחון תזונתי לילדים במוסדות חינוך, בני 3-18 בעת הקורונה, מצגת, אוגוסט 2021. נשלחה באמצעות הדוא"ל; ספטמבר 2021.

¹⁵⁶ פרופ' אהרון טרואן, המכון לביוכימיה ומדעי המזון והתזונה, הפקולטה לחקלאות מזון וסביבה, האוניברסיטה העברית בירושלים: ביטחון תזונתי לילדים במוסדות חינוך, בני 3-18 בעת הקורונה, מצגת, אוגוסט 2021. נשלחה באמצעות הדוא"ל; ספטמבר 2021.

הפסקת הסיוע במזון פגעה במיוחד בילדים שחיים באי ביטחון תזונתי. 80% מהילדים שרמת אי-הביטחון התזונתי שלהם ושל משפחותיהם הוגדרה בסקר כ"חמורה" ו-54% מהילדים שרמת אי-הביטחון התזונתי שלהם ושל משפחותיהם הוגדרה כ"מתונה" וקיבלו הזנה במסגרות החינוך לפני המשבר - הפסיקו לקבלו בתקופת סגרי הקורונה.

נתונים על בקשת סיוע בתחום המזון וקבלתו לפני ובמהלך המגפה המוצגים בתרשים הבא, מלמדים שגם טרם המשבר וגם במהלכו ישנו ביקוש רב לסיוע בתחום המזון וישנן משפחות עם ילדים רבות שלא מקבלות אותו, וכי בתקופת המגפה חלה עלייה בשיעור המשפחות שנעזרו בסיוע במזון. יצוין כי הנתונים לגבי כל קבוצה שבתרשים מסתכמים ב-100% כאשר מוסיפים את הנשאלים שלא הזדקקו לסיוע בשתי התקופות.

תרשים 4: שיעור משפחות עם ילדים, מקבלות סיוע בתחום המזון לפני המגפה ובמהלכה, לפי קבוצת אוכלוסייה¹⁵⁷



על פי הנתונים יש פערים משמעותיים בין ערבים ליהודים, כאשר אצל ערבים רמת הביקוש לסיוע גבוהה יותר. **אומנם, במהלך המגפה חל שינוי ויותר משפחות קיבלו סיוע בתחום המזון מאשר לפני המגפה, עדיין ישנו שיעור גבוה של המשפחות שנתרו ללא מענה.**

מדדי העוני במהלך השנה הראשונה של המגפה

כאמור, התופעה של אי-ביטחון תזונתי קשורה במידה רבה להיקפי העוני בקרב קבוצות שונות באוכלוסייה. לפיכך, להלן יוצגו כמה נתונים שקשורים לעוני וקשיים כלכליים שנצרו כתוצאה

¹⁵⁷ פרופ' אהרון טרואן, המכון לביוכימיה ומדעי המזון והתזונה, הפקולטה לחקלאות מזון וסביבה, האוניברסיטה העברית בירושלים: ביטחון תזונתי לילדים במוסדות חינוך, בני 3-18 בעת הקורונה, מצגת, אוגוסט 2021. נשלחה באמצעות הדוא"ל; ספטמבר 2021.

ממשבר אותו הביאה עמה המגפה, וזה על מנת להעריך את ההיקף האפשרי של הילדים שהתמודדות עם אי-ביטחון תזונתי במהלך המגפה.

על פי מחקר על השפעות המיתון בעקבות משבר הקורונה על רמת החיים, העוני והאי-שוויון, שערך המוסד לביטוח לאומי ב-2020, בין קבוצות האוכלוסייה שנפגעו במידה הרבה ביותר, באופן יחסי, מהמשבר הכלכלי שנבע ממגפת הקורונה נמצאה האוכלוסייה העובדת כולה, ובפרט עצמאים ומשפחות עם שני מפרנסים, המשפחות החד-הוריות והמשפחות הצעירות שילמו מחירים כבדים יותר בהשוואה לאוכלוסיות אחרות.¹⁵⁸ 22.5% מהמועסקים ב-2019 הפכו למובטלים/שוהים בחל"ת מקבלי דמי אבטלה בסגר הראשון של המגפה (מרץ-מאי 2020). הסיכויים הגבוהים ביותר לצאת לחל"ת או להיות מובטלים בסגר הראשון היה בגילאים הצעירים יחסית – 26 עד 45,¹⁵⁹ שהם לרוב גם גילאי הורות.

בסקר שבוצע במהלך 2020 בקרב 600 הורים (אמהות ואבות) לילדים עד גיל 18, יהודים וערבים, שעבדו טרם המגפה, כ-71% מכלל ההורים דיווחו שמצבם הכלכלי הידרדר במידה כלשהי מאז תחילת משבר הקורונה, ו-29% דיווחו שמצבם הכלכלי הידרדר במידה רבה או רבה מאוד.¹⁶⁰

בסקר נוסף, שבוצע בקרב כ-800 הורים לילדים עד גיל שש, אשר הקיף את האוכלוסייה הכללית, הערבית והחרדית, דיווחו הרוב המכריע של ההורים על קשיים כלכליים ועל רמות שונות של אובדן הכנסה משמעותית: 73% מהמשפחות דיווחו שאיבדו לפחות 20% מהכנסתם; 10% מהמשפחות דיווחו שאיבדו למעלה מ-60% מהכנסתם; 15% מהמשפחות איבדו בין 40-60% מהכנסתם.¹⁶¹

אפשר לשער כי הפגיעה הכלכלית בהורים הביאה עמה פגיעה בכל התא המשפחתי, כולל ילדים. כאמור, **על פי אומדן של המוסד לביטוח לאומי, בשנת 2020 מספר הילדים העניים בישראל היה כ-907.3 אלף.** שיעור תחולת העוני בקרב הילדים בשנת 2020 ירד בכנקודת האחוז ביחס ל-2019, ועמד על כ-30%, אך, כאמור, הירידה התרחשה בשל השינויים בהתפלגות

על פי אומדן של המוסד לביטוח לאומי, בשנת 2020 מספר הילדים העניים בישראל היה כ-907.3 אלף, והם היו כ-30% מילדי ישראל עד גיל 18.

¹⁵⁸ מירי אנדבלד, אורן היר, להב כראדי: [השפעת המיתון בעקבות המשבר הקורונה על רמת החיים, העוני והאי-שוויון](#): המוסד לביטוח לאומי, מאי 2020; עמ' 1.

¹⁵⁹ מירי אנדבלד, אורן היר: משבר הקורונה: [מאפייני המובטלים והחוזרים לשוק העבודה בגל הראשון והמובטלים בגל השני](#), דצמבר 2020.
¹⁶⁰ יערה מן: [הורים עובדים במשבר הקורונה, ממצאים מסקר הורים, סקירה משווה והמלצות מדיניות](#), קרן ברל קצנלסון, דצמבר 2020; בתוך: יעל נבון, ליאורה בוורס, כרמל בלנק, דנה וקנין ויוסי שביט: [הקשר בין עקה הורית לזמן מסך של ילדים צעירים בזמן סגר הקורונה](#) מרכז טאוב, לחקר המדיניות החברתית בישראל, מאי 2021.

¹⁶¹ נועה בן-דוד, ראש תחום גיל-הרך ג'וינט – אשלים: [מציאות הקורונה של משפחות עם ילדים בגיל הרך](#), דצמבר 2020.

ההכנסה וירידת קו העוני באופן כללי בשנת 2020 ביחס ל-2019.¹⁶² כפי שהוזכר לעיל, על פי סימולציה שערכו גורמי המוסד לביטוח לאומי, במידה שקו העוני ב-2020 היה נשאר ברמה של קו העוני של 2019, תחולת העוני של הילדים היתה עולה ב-2020 ביחס ל-2019 בכנקודת האחוז – ל-31.7%.¹⁶³

להלן הטבלה המסכמת את הנתונים של המחקרים שפורטו בפרק זה:

לוח 4: סיכום סקרים שבדקו נושא אי-ביטחון תזונתי בקרב אזרחי ישראל בכלל וילדים בפרט במהלך השנה הראשונה של המגפה (2020)		
ממצאים	שאלות שנשאלו	מטרת סקר/מחקר והמדגם
הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשיתוף עם המועצה לביטחון לאומי ומשרד ראש הממשלה - סקרי בזק בנושא החוסן האזרחי בעקבות המגפה		
<p>סקר ראשון ושני (מאי-יוני 2020) 14% מהנשאלים (משמעותם בכלל האוכלוסייה, להערכת הלמ"ס, כ-779 אלף איש) השיבו כי הם או אחד מבני משק ביתם צמצמו את כמות האוכל או הארוחות במהלך השבוע האחרון.</p> <p>סקר שלישי (יולי 2020) 21% מהנשאלים דיווחו על צמצום בארוחות (משמעותם בכלל האוכלוסייה כ-1.2 מיליון איש).</p> <p>סקר רביעי (נובמבר 2020) שיעור המדווחים ירד לכ-15%; ערבים (25%) דיווחו על כך יותר מיהודים (13%).</p> <p>במשקי הבית עם ילדים שיעור המדווחים על צמצום בצריכת המזון היה 14% בקרב יהודים ו-27% בקרב ערבים.</p>	<p>האם בעקבות המשבר, אתה או מישהו מהבית צמצמתם את כמות האוכל או הארוחות בשבוע האחרון מסיבה כלכלית?</p>	<p>הסקרים בדקו את החוסן האזרחי של הציבור בישראל, בעקבות משבר הקורונה בקרב בני 21+</p>
ארגון לתת - מחקר נתמכי סיוע (יולי-אוגוסט 2020)		
<p>כ-36% מן המשתתפים בסקר נתמכים בסיוע השיבו חיובית לשאלה זו, עלייה בשיעור של 18% בהשוואה לשנה שעברה (כ-30%).</p> <p>כ-45% מכלל המשיבים ענו כי נאלצו לוותר או לתת פחות מתחליפי חלב לילדיהם.</p>	<p>מאז פרוץ המגפה, האם הילדים בביתך צמצמו בגודל הארוחות או דילגו על ארוחות מחוסר כסף לקנות מזון? האם בעקבות מצבך הכלכלי נאלצת לוותר על תחליפי חלב עבור ילדיך או לתת פחות מהכמות המומלצת (למהול במים/לדלג על ארוחות)?</p>	<p>מחקר בקרב נתמכי הסיוע שבדק את מצבם בעקבות משבר הקורונה. מדגם של 1,196 נזקקים המקבלים סיוע מעמותות המזון השותפות של ארגון לתת.</p>

¹⁶² מירי אנדבלד, אורן היר, להב כראדי, ניצה (קלינר) קסיר: [רמת החיים, העוני, והאי-שיוויון בהכנסות -2018-2019 ואומדן ל-2020](#) (לפי נתונים מינהליים), ינואר 2021, המוסד לביטוח לאומי. ככלל, השינוי בתחולת העוני מושפע משינויים בקו העוני ומשינויים בהתפלגות ההכנסות.

¹⁶³ מירי אנדבלד, אורן היר, להב כראדי, ניצה (קלינר) קסיר: [רמת החיים, העוני, והאי-שיוויון בהכנסות -2018-2019 ואומדן ל-2020](#) (לפי נתונים מינהליים), ינואר 2021, המוסד לביטוח לאומי; עמ' 10.

לוח 4 - המשך		
ארגון לתת - סקר ביטחון תזונתי (ספטמבר 2020)		
כ-16% מהילדים מתמודדים עם אי-ביטחון תזונתי חמור וכ-15% נוספים עם אי-ביטחון תזונתי קל.	18 שאלות הבוחנות את מצב הביטחון התזונתי בקרב האוכלוסייה בישראל, המבוססות על מדדי ה-USDA.	סקר ביטחון תזונתי בקרב כ-500 נבדקים בני 18 ומעלה מכלל האוכלוסייה.
מכון חרוב - מחקר בקרב ילדים, אפריל 2020		
כ-12% השיבו כי כמעט תמיד יש; כאחוז אחד בלבד מן הילדים ענו כי רק לפעמים יש להם מספיק אוכל לאכול כל יום.	האם יש להם מספיק אוכל לאכול בכל יום?	עמדותיהם של ילדים בנוגע לחייהם באופן כללי ובעקבות התפרצות נגיף הקורונה כ-650 ילדים ובני נוער בגילאי 10-16.
סקר של האוניברסיטה העברית בשיתוף עם משרד הבריאות והנהגת ההורים הארצית, אוגוסט 2021		
כ-16% מכלל המשפחות עם ילדים מתמודדות עם אי-ביטחון תזונתי ברמות שונות: 2% - ברמה חמורה; כ-5% - ברמה מתונה וכ-9% - ברמה קלה. בקרב הערבים (כ-32%) שיעור אי-ביטחון תזונתי גבוה כמעט פי 2.5 משיעור אי-ביטחון תזונתי בקרב יהודים (כ-13%).	שאלות הסקר בדקו את רמת אי-ביטחון תזונתי בהתמקדות ברבדים סוציאוקונומיים רחבים, לפני ובזמן הקורונה.	מיפוי מצב אי-הביטחון התזונתי בקרב ילדים במהלך תקופת המגפה ועל רקע השהיית מפעל ההזנה בבתי הספר. פאנל אינטרנטי בהשתתפות כ-1,700 הורים לכ-2,900 ילדים בגילאים שונים.

7.2 פעילות מפעל ההזנה בעת סגירת מוסדות החינוך עקב מגפת הקורונה

מסמך של משרד החינוך ממאי 2020, שהועבר כמענה לשאלה בנושא פעילות משרד החינוך להזנה בתקופת סגירת מוסדות חינוך בעת מגפת הקורונה, תיאר את פעילות המשרד בתקופת הסגר הראשון – 22 במרץ עד 24 במאי 2020.

על פי משרד החינוך, במועד זה התקיים שיתוף פעולה מקיף בין משרדי הרווחה, החינוך, הבריאות והאוצר שמטרתו לדאוג לביטחונם התזונתי ומניעת השמנה באוכלוסיות מעוטות יכולת. פיקוד העורף סייע בהתארגנות לוגיסטית בלבד לחלוקת המזון. במסגרת זאת סופקו מנות מזון לכ-18,000 תלמידים לצד אוכלוסיות נוספות שסבלו מחוסר ביטחון תזונתי בהן קשישים. **משרד החינוך לא השתתף במימון חלוקת מנות המזון והיא מומנה במלואה מתקציב משרד הרווחה.**

בדיוני הוועדה לזכויות הילד של הכנסת עלתה תמונה דומה ולפיה אכן הרוב המכריע של התלמידים הזכאים לארוחה יומית מתוקף החוק, לא קיבל ארוחה בשל סגירתם של מוסדות

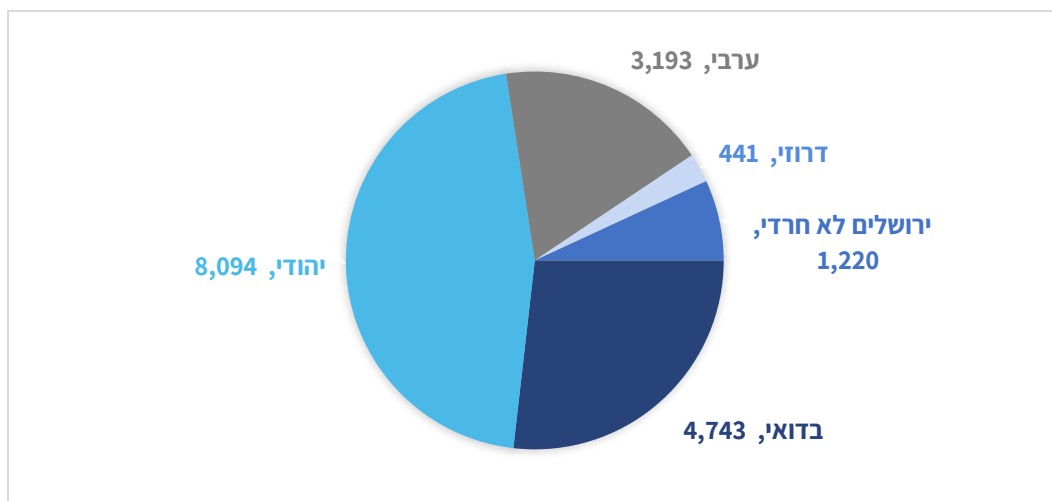
אספקת מנות המזון בתקופת הסגר הראשון נעשתה באמצעות ספקי תוכנית ההזנה במשרד החינוך, שהעבירו את מנות המזון לנקודות אספקה והפצה ברשות.

החינוך, אף שהתקציב למפעל ההזנה היה קיים. כמו כן, במשרד החינוך לא נמצאו נתונים על מצבם ומספרם של כלל הילדים שהיו זקוקים לשירותי מפעל ההזנה בעת סגירת המסגרות.¹⁶⁴

ממשרד החינוך נמסר כי התלמידים שקיבלו מנות מזון בתקופת הסגר הראשון אותרו על ידי מוסדות החינוך, אגפי הרווחה ונוער בסיכון ברשויות המקומיות. בין התלמידים שהוגדרו כזכאים לחלוקת מנות המזון – תלמידים בבתי ספר שקיים בהם מפעל ההזנה במדד טיפוח 8 ומעלה (בתי ספר חלשים ביותר) וילדים ונוער בסיכון על פי רשימה שמית שנאספה על ידי האגף לילדים ונוער בסיכון במשרד. לפי משרד החינוך מדובר בכ-20% עד 25% מן התלמידים שמשותפים בתוכניות ההזנה בבתי-ספר שמדד הטיפוח שלהם מעל 8.¹⁶⁵ כזכור בסה"כ קיבלו ארוחה לפי חוק ארוחה יומית לתלמיד בשנת הלימודים תש"ף למעלה מ-190,000 תלמידים.

פירוט התלמידים שקיבלו מנות מזון בתקופת הסגר הראשון לפי מגזר המוצג בתרשים הבא מלמד שלמעלה ממחציתם הם במגזר הערבי והבדואי.¹⁶⁶

תרשים 18: תלמידים שקיבלו מנות מזון בתקופת הסגר הראשון, מרץ-מאי 2020



על פי מסמך משרד החינוך, אספקת מנות המזון נעשתה באמצעות ספקי תוכנית ההזנה במשרד החינוך שהעבירו את מנות המזון לנקודות האספקה וההפצה ברשות. בסה"כ הופעלו 297 נקודות הפצה – 68 מתוכן במחוז הדרום ו-62 נוספות במחוז הצפון. חלוקת המזון נעשתה

¹⁶⁴ פרוטוקול מס' 36 מדין הוועדה לזכויות הילד בנושא: מפעל ההזנה לילדים - מצבם של מאות אלפי ילדים נוכח אי הפעלת מפעל ההזנה, 20 באוקטובר 2020; פרוטוקול מס' 50 מדין הוועדה לזכויות הילד בנושא: הפעלת מפעל ההזנה לילדים במשבר הקורונה, 24 בנובמבר 2020.

¹⁶⁵ משרד החינוך, המינהל הפדגוגי, היחידה לתוכניות משלימות למידה, הזנה וחינוך בזמן הקורונה הלכה למעשה, 20 במאי 2020.

¹⁶⁶ חיים הלפרין, מנהל היחידה לתוכניות משלימות למידה, משרד החינוך, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא תוכניות משרד החינוך לביטחון תזונתי ופעילות בתקופתה הקורונה, אפריל 2021. בקטגוריה "ירושלים – לא חרדי" נכללו תלמידים ערבים ויהודים כאחד.

באמצעות מתנדבים עד לבית התושבים או איסוף עצמי מנקודות חלוקה. היא כללה ארוחה מבושלת קפואה, ירקות ולחם כאשר כל תלמיד קיבל שתי מנות. פיקוד העורף שולב בחלוקת המנות ביישובים בהסגר ובתיאום עם הרשויות המקומיות.¹⁶⁷

מסמך משרד החינוך ציין לחיוב את שיתוף הפעולה של כלל הגורמים וההתארגנות המיידית להבטחת הביטחון התזונתי של אוכלוסיות בסיכון שאפשר ביצוע אספקה של כ-40,000 מנות מדי יום באמצעות לוגיסטיקה מורכבת של מתנדבים ברשויות המקומיות.¹⁶⁸

מנגד נציגי המרכז לשלטון מקומי מסרו כי בחלוקת מנות המזון של מפעל ההזנה לבתי התושבים בתקופת הסגר נתגלו בעיות מהותיות, אשר בסופו של דבר גרמו להחלטה להפסיק את חלוקת המנות בסגרים הבאים:

- נדרשה לוגיסטיקה מורכבת שלא ניתן היה ליישם בכל רשות מקומית למרות סיוע של פיקוד העורף;
- ההתייחסות בתקופת הסגר צריכה להיות למשפחה בכלל ולא לילד הבודד. לא ניתן לתת מנה אחת למשפחה;
- יש צורך לוודא כי משפחות אינן מקבלות סיוע במזון ממספר מקורות;
- משפחות השוהות בביתן ביחד אינן זקוקות למזון מבושל אלא למצרכים/שוברים לקניית מזון שיאפשרו להן לבשל לעצמן;
- משפחות רבות לא היו מעוניינות או לא אכלו את הארוחות מטעמי איכות, טעם או התאמה תרבותית.¹⁶⁹

במהלך הסגרים שהיו בשנת הלימודים תשפ"א לא ניתן סיוע ייעודי לתלמידים שהיו זכאים לארוחה יומית במסגרת מפעל ההזנה. ייתכן שתלמידים אלה קיבלו סיוע במסגרת התמיכה והסיוע במזון למשפחות נזקקות במשרדי הרווחה והפנים.

לדברי גורמי מרכז השלטון המקומי, בשל ההבנה שיש צורך לפעילות יעילה יותר על מנת לסייע למשפחות שבאמת זקוקות לסיוע בתחום המזון הוחלט להפסיק את חלוקת המנות החמות של משרד החינוך ולתת לגורמי הרווחה ברשויות מקומיות לספק סיוע למשפחות מוכרות כמתמודדות עם אי-ביטחון תזונתי בדרכים חלופיות, מותאמות יותר לקבוצות אוכלוסייה שונות, כגון: באמצעות חלוקת תלויים לרכישת מזון או חלוקת מצרכים להכנת המזון בבית. עוד מסרו גורמי מרכז השלטון המקומי כי לא נערכה הצלבה עם נתוני משרד החינוך על ילדים שקיבלו

¹⁶⁷ משרד החינוך, המינהל הפדגוגי, היחידה לתוכניות משלימות למידה, הזנה וחינוך בזמן הקורונה הלכה למעשה, 20 במאי 2020.

¹⁶⁸ שם.

¹⁶⁹ מיכל מנקס, אסא בן יוסף, רות דיין-מדר, מרכז השלטון המקומי, שיחה, 15 בדצמבר 2020.

הזנה במפעל ההזנה מכיוון שלא תמיד יש קשר בין הנזקקות של הילד לבין הזכאות שלו להזנה במסגרת חינוכית.¹⁷⁰

בכל הנוגע להזנה בעת סגירת מוסדות החינוך להוראה פנים אל פנים בסגרים הבאים - בספטמבר 2020 ובינואר 2021 נמסר משרד החינוך כי בבדיקה עם משרד הרווחה הובהר כי המדינה החליטה להטיל את הטיפול בהזנת משפחות נזקקות על פיקוד העורף. משרד החינוך הביע נכונות לסייע בכל צורך ולשתף פעולה בהזנת הילדים. עם זאת המשרד לא ביצע פעולות נוספות בהקשר זה מאז מאי 2020.¹⁷¹

לדברי גורמי פיקוד העורף, מתחילת משבר הקורונה הגוף סייע בכל הנוגע להתארגנות הלוגיסטית לחלוקת המזון לנזקקים ברשויות, אך לא קיבל סמכות רשמית לתפקד כגורם האחראי והמתכלל של תחום ביטחון תזונתי במהלך המגפה.¹⁷² גם במענה לפנייתנו למשרד הביטחון בנוגע לתפקידו של פיקוד העורף בתחום ביטחון תזונתי במהלך המגפה נמסר כי הנושא לא רלוונטי עבור גורמי צה"ל ומערכת הביטחון.¹⁷³

בהמשך לכך, במהלך הסגרים שהיו בשנת הלימודים תשפ"א (ספטמבר-אוקטובר 2020 וינואר-פברואר 2021) לא ניתן סיוע ייעודי לתלמידים שהיו זכאים לארוחה יומית במסגרת מפעל ההזנה. תלמידים אלו עשויים היו לקבל סיוע במסגרת התמיכה והסיוע במזון למשפחות נזקקות במשרדי הרווחה והפנים (ראו להלן).

7.3 פעילות משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

על פי משרד העבודה והרווחה, בעקבות ההשלכות של המשבר אותו הביאה מגפת הקורונה, **הרחיב המשרד את הסיוע לאוכלוסיית הנזקקות המוכרות למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות מקומיות. למטרת הרחבה זאת הקצה המשרד תקציב של כ-15 מיליון ש"ח, וכ-6 מיליון ש"ח נוספים ניתנו על ידי הקרן לידידות.** מיזם זה התחיל במהלך ספטמבר 2020 ופועל ב-256 רשויות ברחבי הארץ. קהל היעד של המיזם הוגדר כבגירים שהתקשו לפרנס את עצמם ו/או את משפחתם.

מדובר בסיוע בגובה של עד 4,000 ש"ח למשפחה (ועד כ-2,000 ש"ח ליחיד), שניתן בצורת מזון, מצרכים ומוצרים בסיסיים, צרכים רפואיים, דיור, ביגוד והנעלה, וצרכים אחרים על פי ההחלטה

בעקבות משבר
הקורונה הרחיב
משרד הרווחה את
הסיוע לאוכלוסיות
הנזקקות, ובהן ילדים,
באמצעות תקציב
ייעודי של כ-15 מיליון
ש"ח, וכ-6 מיליון ש"ח
נוספים ניתנו על ידי
הקרן לידידות.
למשרד אין נתונים
על הילדים שקיבלו
סיוע במסגרת המיזם.

¹⁷⁰ אסא בן יוסף, מנהלת מחלקת רווחה וקהילה; מיכל מנקס, סמנכ"לית חינוך וחברה; עו"ד רות דיין מדר, מנהלת מחלקת חברה, מרכז השלטון המקומי, שיחת טלפון, דצמבר 2020.

¹⁷¹ משרד החינוך, המינהל הפדגוגי, היחידה לתוכניות משלימות למידה, הזנה וחינוך בזמן הקורונה הלכה למעשה, 20 במאי 2020.

¹⁷² יעל שמחאי, ראש תחום חוסן ציבורי, פיקוד העורף, שיחת טלפון, 7 בפברואר 2021.

¹⁷³ דנה וייסבלט, ע' לתאום, לשכת עוזרת שר הביטחון, דוא"ל, 6 בדצמבר 2020.

של מחלקות הרווחה ברשויות מקומיות. **משרד העבודה והרווחה לא מסר מידע על מספר הילדים עד גיל 18 שקיבלו סיוע במסגרת מיזם זה.**¹⁷⁴

בנוסף, קרן עיזבונות המדינה¹⁷⁵ בראשות השופטת (בדימוס) שולמית דותן, אישרה השנה סיוע חד פעמי לתקופת הקורונה בגובה 8 מיליון ש"ח לחג הפסח, ומשרד העבודה והרווחה הוסיף עוד כמיליון ש"ח לטובת רכש כרטיסי מזון (בשווי של 300 ש"ח לכרטיס) שחולקו לנזקקים.

בתשובת משרד הרווחה לפנייתנו צוין כי במסגרת תקציבים אלו, מסייע המשרד לתא המשפחתי כולו ולא יוצר מצב בו ילד המטופל על-ידי זוכה לארוחה חמה בעוד יתר בני הבית נותרים ללא מענה.¹⁷⁶

בהקשר זה נוסף כי מתשובת מרכז השלטון המקומי על פנייתנו בנושא עלה כי אכן שירותי הרווחה ברשויות מקומיות קיבלו תקציבים תוספתיים ממשרד הרווחה על מנת לדאוג לאוכלוסייה הנזקקת באופן כללי, אך הם אינם מיועדים רק לסיוע בתחום ביטחון תזונתי. לדברי נציגות המרכז, כל רשות מקבלת החלטה עצמאית על אופן מתן הסיוע, בהתאם לצרכים של האוכלוסייה, היכולות והמשאבים של הרשות. מרכז השלטון המקומי לא אסף נתונים על היקפי הסיוע בתחום המזון שניתנו במהלך מגפת הקורונה ברשויות מקומיות בכלל, וילדים בפרט.¹⁷⁷

באופן כללי, ממשרד העבודה והרווחה נמסר כי **"אין למשרד מידע ספציפי על גידול הצרכים של ילדים בתחום אי-הביטחון התזונתי בזמן משבר הקורונה"**.¹⁷⁸ הדבר נובע מכך שתמיכת המשרד בעמותות המסייעות לנזקקים בתחום המזון ניתנת עבור בתי אב ולא עבור ילדי המשפחה בלבד. עם זאת, מנתוני משרד העבודה והרווחה על **הסיוע שניתן במסגרת הפרויקט "קמחא דפסחא"¹⁷⁹ ו"חג נוסף"¹⁸⁰ עולה כי מספר בתי האב שנתמכו ב-2020 עלה בשיעור של כ-57% ביחס לשנת 2019 (מ-700,000 ראשי בתי אב שקיבלו סיוע זה ב-2019 לכ-**

¹⁷⁴ יוכי אילוז, מנהלת תחום עזבונות, מחלקת עזבונות של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, 27 בדצמבר 2020.

¹⁷⁵ משרד המשפטים, האפוסטרופוס הכללי: [הוועדה הציבורית להקצאת כספי העזבונות שבידי האפוסטרופוס הכללי](#), כניסה אחרונה: 3 במרץ 2021.

¹⁷⁶ רועי בן נעים, מנהל תחום קשרי כנסת וממשל, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב – מענה על שאלות הבהרה של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 24 במרץ 2021.

¹⁷⁷ אסא בן יוסף, מנהלת מחלקת רווחה וקהילה; מיכל מנקס, סמנכ"לית חינוך וחברה; עו"ד רות דיין מדר, מנהלת מחלקת חברה, מרכז השלטון המקומי, שיחת טלפון, דצמבר 2020.

¹⁷⁸ רועי בן נעים, מנהל תחום קשרי כנסת וממשל, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב – מענה על שאלות הבהרה של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 24 במרץ 2021.

¹⁷⁹ פרויקט "קמחא דפסחא" הינו פרויקט של עמותות המחלקות סלי מזון לנזקקים לפני חג הפסח. תקציב הפרויקט מורכב מתקציב המשרד ותקציב מקרן העיזבונות. מקור: [משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, קרן עיזבונות](#). כניסה אחרונה: יוני 2021.

¹⁸⁰ במידה שישנו תקציב לאחר חג הפסח הוא מתחלק עבור תמיכה בסלי מזון לחג נוסף, לאירגונים שתאושר להם תמיכה עבור חג נוסף (נקרא גם – "החג השני"). מקור: [משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים: תמיכה בארגונים המחלקים סלי קמחא דפסחא לנזקקים או המסייעים בחלוקת מזון לנזקקים בחג אחר – 2020](#); כניסה אחרונה: יוני 2021.

1,100,000 שקיבלו סיוע ב-2020). **להערכת גורמי המשרד, מרבית בתי האב הנתמכים כוללים משפחות עם ילדים.**¹⁸¹

באשר למתן הזנה במהלך הסגרים, לילדים ששוהים במסגרות של שירותי הרווחה וקיבלו הזנה בהן טרם משבר הקורונה - המשך קבלת הזנה נעשה בכפוף למדיניות סגירת המסגרת במהלך הסגר. ניתן להניח כי לא כל הילדים המשיכו לקבל הזנה במהלך שלושת הסגרים שהתקיימו בתקופה שבין מרץ 2020 לפברואר 2021, בדומה לילדי מפעל ההזנה של משרד החינוך, וזאת מפני שחלק מהמסגרות לא פעלו במהלך הסגרים. למשל, רוב הפעוטות עד גיל שלוש, שהושמו במעונות יום ומשפחתונים של המשרד מתוקף חוק פעוטות בסיכון, נשארו בביתם במהלך שלושת הסגרים, כי מעונות יום ומשפחתונים היו סגורים. רק כ-2,000 פעוטות בסיכון שהושמו בכ-65 מעונות יום רב-תכליתיים (מסגרות ייחודיות לפעוטות בסיכון גבוה), המשיכו לקבל הזנה במסגרת המעונות שהמשיכו לפעול במהלך הסגרים השני והשלישי. גורמי המשרד לא ציינו האם שאר הפעוטות בסיכון המשיכו לקבל סיוע בתחום המזון בזמן שהותם בבית במהלך הסגרים.

מסגרות לבני נוער על קצה הרצף הסיכון והסכנה לא פעלו במהלך הסגר הראשון. על פי משרד העבודה והרווחה, גורמי המסגרות הונחו לדאוג למזון עבור בני הנוער המטופלים במסגרות אלה: לבשל אוכל במסגרות, לארוז חבילות של מוצרי בסיסי ולחלק לבתי הנערים/ות. בסגרים השני והשלישי המסגרות המשיכו לפעול באופן רצוף, ונושא ההזנה פעל באופן שגרת.

ילדים בפנימיית חוץ - ביתיות המשיכו את שהותם בפנימיית וקיבלו הזנה במסגרתן.

ביחס לשאר הילדים ששהו במסגרות הרווחה טרם סגירתן במהלך הסגרים, המשרד לא סייע באופן ייעודי לילדים אלה בתחום הביטחון התזונתי והם היו אמורים לקבל סיוע במסגרת הסיוע הכללי שניתן בתקופת הקורונה למשפחות והתקציבים הגמישים הייעודיים שהוקצו למחלקות לשירותים חברתיים כפי שצוין לעיל.

7.4 תוכנית משרד הפנים להבטחת ביטחון תזונתי למשפחות מוחלשות

באוגוסט 2020 אישרה הממשלה תקציב ייעודי בסכום של 700 מיליון ש"ח (במסגרת התקציבים שהוקצתה הממשלה לצורך הטיפול במשבר הקורונה) להפעיל תוכנית להבטחת ביטחון תזונתי למשפחות מוחלשות על רקע משבר הקורונה.¹⁸² הגוף האחראי שמפעיל את התוכנית הנו משרד הפנים. הרחבה בנושא זה תוצג במסמך מקיף בנושא ביטחון תזונתי בישראל שעתיד להתפרסם בחודשים הקרובים.¹⁸³

¹⁸¹ רועי בן נעים, מנהל תחום קשרי כנסת וממשל, משרד העבודה, הרווחה ושירותים החברתיים, מכתב - מענה על שאלות הבהרה של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 24 במרץ 2021.

¹⁸² החלטת הממשלה מס' 326 בנושא: [אישור עדכון התוכנית המפורטת בהתאם לחוק יסוד: משק המדינה \(תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020\)](#), 16.08.2020.

¹⁸³ יונת מייזל, מסמך בנושא ביטחון תזונתי בישראל, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, טרם פורסם.

באוגוסט 2020 משרד הפנים קיבל תקציב של 700 מיליון ש"ח להפעלת תוכנית לביטחון תזונתי על רקע משבר הקורונה. חלוקת הסיוע התחילה במרץ 2021. המשרד טרם מסר נתונים על הילדים עד גיל 18 שמקבלים סיוע במסגרת התוכנית.

במסגרת התוכנית נקבע כי הסיוע יוקצה למקבלי הנחה בארנונה בשיעור של מעל 70% לפי מבחן הכנסה ולאזרחים ותיקים המקבלים גימלת הבטחת הכנסה, בכפוף לנתונים הקיימים במחלקות הגביה ברשויות המקומיות. כ-200 אלף משפחות מוחלשות היו אמורות לקבל תלושי קנייה בסכום של עד 2,400 ש"ח למשפחה לצורך רכישת מזון ומוצרי יסוד בשלוש פעימות במהלך החודשים מרץ-אפריל 2021. אמות המידה לזכאות לתוכנית מעניקות עדיפות מסוימת למשפחות גדולות מכיוון שהנחה בארנונה ומבחני ההכנסה מבוססים על הכנסה לנפש של משק הבית.¹⁸⁴

בהקשר לעניין הקריטריון לזכאות לסיוע במסגרת התוכנית נציין כי במחקר שבוצע על ידי החוקרים מהאוניברסיטה העברית, בשיתוף עם משרד הבריאות והנהגת ההורים הארצית במטרה למפות את מצב של אי-הביטחון התזונתי בקרב ילדים במהלך תקופת המגפה (שצוין לעיל), עלה כי כ-15% בלבד "מאוכלוסיית המדגם השרויה באי-ביטחון תזונתי היו זכאים למענק של תווי מזון של משרד הפנים, ע"פ הקריטריון של 70% הנחה בארנונה".¹⁸⁵

נציין כי התוכנית מתבצעת באמצעות ספק חיצוני שנבחר במכרז על ידי משרד הפנים ללא מעורבות של הגורמים הממשלתיים המעורבים בתחום ביטחון תזונתי של ילדים, כגון משרד העבודה והרווחה ומשרד החינוך.

כאמור, הפעימה הראשונה של חלוקת תלושי הקנייה הייתה אמורה להתבצע בתחילת חודש מרץ 2021. בתשובה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת במאי 2021, בדבר נתוני הזכאים בחלוקה לפי רשויות מקומיות ולפי קבוצות גיל ביניהן **ילדים עד גיל 18**, מסר משרד הפנים כי "היות וטרם הסתיים הליך בדיקת הזכאויות והקצאת הכרטיסים, הנתונים המבוקשים הינם נתונים דינמיים שלא נכון להציגם כעת לאור העובדה שעדיין ישנם שינויים ועדכונים", וכי בתום התהליך, ככל שהדבר יידרש בשנית, יוכל המשרד לספק את הנתונים. **על פי נתוני המשרד עד מאי 2021 חולק סיוע לכ-280,000 משקי בית זכאים.**¹⁸⁶

¹⁸⁴ משרד הפנים, הודעת דוברות: [חלוקת כרטיסי מזון לאוכלוסיות זכאויות שנפגעו כלכלית עקב משבר הקורונה יוצאת לדרך](#), 17.02.2021.

¹⁸⁵ פרופ' אהרון טרואן, פרופ' אהרון טרואן, המכון לביוכימיה ומדעי המזון והתזונה, הפקולטה לחקלאות מזון וסביבה, האוניברסיטה העברית בירושלים: ביטחון תזונתי לילדים במוסדות חינוך, בני 3-18 בעת הקורונה, מצגת, אוגוסט 2021. נשלחה באמצעות הדוא"ל; ספטמבר 2021.

¹⁸⁶ יותם שדה, מנהל תחום קשרי ממשל, משרד הפנים, מכתב – תשובה לבקשת יונת מייזל, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 6 במאי 2021.