



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

רשות חירום למזון - בחינת המצב בארץ וסקירה משווה

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: צח בן-יהודה

אישור: שרון סופר, ראש צוות בכירה

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

כ"ז באב תשע"ה

12 באוגוסט 2015

תוכן העניינים

4	1. מבוא
5	2. מעמדה ותפקידיה של רשות חירום לאומית (רח"ל)
6	3. תחום האחריות של משרד הכלכלה
8	4. תחום האחריות של משרד החקלאות ופיתוח הכפר
9	5. תחום האחריות של משרד הבריאות
10	6. מחסני מזון לשעת חירום: סקירה משווה
18	מקורות

מסמך זה הוכן לבקשת חבר הכנסת חיים ילון, ומוצג בו מידע בדבר מחסני חירום למזון בישראל והגורמים המופקדים עליהם. הגורמים שיוצגו להלן הם רשות חירום לאומית, משרד הכלכלה, משרד החקלאות ופיתוח הכפר ולבסוף משרד הבריאות. כמו כן, תוצג סקירה משווה של תחום מחסני החירום למזון ב-12 מדינות. יודגש כי המסמך עוסק במחסני חירום למזון לאוכלוסייה האזרחית ולא בנושאים של ביטחון תזונתי, במחסנים לשעת חירום לציוד שאינו מזון או במחסני החירום של כוחות הביטחון. יש לציין שהכמויות המדויקות של המזון לשעת חירום, וכן עלויות אחסנתם, הוגדרו מידע מסווג המשפיע על תרחיש הייחוס¹ ועל כן הנתונים המלאים והמדויקים לא נמסרו לנו.

תמצית

- מחסני מזון קיימים מהעת העתיקה ומשמשים לכמה מטרות, ובהן התמודדות עם משברים ועם פגיעה בייצור ובאספקה של מזון, ייצוב מחירי שוק של תבואה ומתן הלוואות של תבואה בעתות מחסור.
- כמה גופים אחראים בישראל על מחסני המזון לשעת חירום של העורף האזרחי. **רשות החירום הלאומית (רח"ל)** כפופה כיום לשר הביטחון. היא משמשת **מטה מתאם** לניהול ההיערכות של העורף למצבי חירום לאומיים, ומסייעת בידי השר לפעול בתחום אחריות-העל שלו לטיפול בעורף במצבי חירום. המדיניות בדבר החזקת מלאי מזון לשעת חירום נקבעת על-ידי רח"ל במסגרת תרחיש הייחוס המשקי לעורף, והמשרדים האחראים ליישום המדיניות ולניהול מלאים – על-פי תחום אחריותם – הם משרד החקלאות ומשרד הכלכלה.
- **מינהל החירום במשרד הכלכלה** מופקד על יישום מדיניות המשרד בשעת חירום על מנת להבטיח את אספקת המוצרים והשירותים שבאחריות המשרד ולסייע בשמירה על הרציפות התפקודית של המשק בשעת חירום. במינהל פועלות ארבע מחלקות, ובהן **הרשות העליונה למשק כללי (משכ"ל)**, אשר מפרסמת, כחלק מתפקידה, המלצות לגבי מלאי המזון שעל כל משק-בית להכין לשעת חירום.
- מחלקה נוספת הכפופה למינהל החירום במשרד הכלכלה היא **הרשות העליונה למזון**, והיא מופקדת על הכנת תרחיש הייחוס לגבי מזון וכן על החזקת מלאי של פריטים מסוימים של מזון אסטרטגי כדי להבטיח את צורכי המשק בשעת חירום. המוצרים הנמצאים במלאי שהרשות מופקדת עליו מחודשים בהתאם לתקן הישראלי לעניין חיי המדף של כל מוצר והמלאי מנוהל כמלאי פתוח בשיטת (First In First Out) FIFO. המוצרים עצמם מוחזקים במחסנים ובממגורות של זכיינים הנבחרים במכרזים פומביים.
- במלאי החירום של המזון לשעת חירום בניהולה של **הרשות העליונה למזון** יש שמונה סוגים של מוצרי מזון, המספיקים לתקופה שנקבעה בתרחיש הייחוס: מזון לתינוקות; שמרים יבשים; קמח; שמן קנולה ושמן סויה; סוכר לבן; פולי קפה; תה ואורז לבן.
- **במשרד החקלאות ופיתוח הכפר** הוקם **האגף לניהול משברים וביצוע חוק ההתיישבות החקלאית**, בהנחייתה המקצועית של רח"ל. האגף אחראי לניהול מחסנים של חיטה למאכל אדם וגרעיני מספוא לבעלי-חיים (קמחים, כוספאות או גלוטן פיד או Dried Distillers Grains – DDG – או כוספת

¹ תרחיש הייחוס – תיאור התפתחות עתידית של מלחמה שממנו נגזרות התפוקות הנדרשות מגופי התכנון, והוא קביעה פיקודית של האתגרים המבצעיים העיקריים שצה"ל נדרש להיערך להם בבניין הכוח שלו. תרחיש הייחוס אמור לשמש בסיס לתכנון כוח-האדם, הכמויות במלאי והאמצעים התומכים ולשמש בסיס משותף למודלים של תכנון בגופים וזרועות של צה"ל. אוריאנה אלמסי, **סמכויות המשרד להגנת העורף**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 22 באוקטובר 2012.



סויה) והכמויות נקבעות על-פי הצריכה השבועית בפועל ועל-פי התקופה שיש להיערך אליה כפי שנקבעה בתרחיש הייחוס. מקורו של רוב המלאי בייבוא, והוא מוחזק במחסנים שמפעילים זכיינים הנבחרים במכרזים.

- **האגף לשעת חירום במשרד הבריאות** מנהל ומחזיק מלאי מזון רפואי לשעת חירום המיובא ברובו מחו"ל, והחזקת המזון נעשית באמצעות חברות מיקור חוץ הפזורות ברחבי הארץ. סוגי המזון הרפואי שהאגף מנהל הם מזון רפואי להזנה ורידית; תכשירים להזנה אנטרלית (הזנה בזונדה); מזון רפואי מיוחד לתינוקות, ובסך הכול כ-33 חומרים שונים המשמשים כמזון מטבולי. כמו כן, משרד הבריאות מנחה בתי-חולים כלליים, בתי-חולים פסיכיאטריים, בתי-חולים גריאטריים ומוסדות סיעודיים גריאטריים בנושאים של רכישת מזון, כמותו, החזקתו, שימורו ותקינותו; כל מוסד רפואי אחראי לניהול המלאי העצמי שלו.

- מסקירה משווה של ההסדרים בתחום זה במדינות שונות בעולם עולה כי בהכללה יש שלושה דגמים בולטים של התמודדות המדינה לקראת שעת חירום בתחום מחסני המזון. על-פי הדגם הראשון, מחסני מזון מנוהלים על-ידי המדינה באמצעות גופים מטעמה או זכיינים; על-פי הדגם השני, המדינה אינה מקימה מחסנים, אך היא דואגת לתיאום בין גופים ורשויות כדי לוודא אספקה סדירה של מזון ומצרכים בעתות חירום; לחלופין, קבוע בחקיקה היתר למדינה להחרים מוצרי מזון בעת חירום ולפצות את הספקים לאחר מכן. על-פי הדגם השלישי, המדינה אינה פועלת כלל בתחום של מחסני מזון לשעת חירום; בחלק מהמדינות הרשויות מפרסמות המלצות לאזרחיהן כיצד עליהם להתכונן למצבי חירום בעצמם, בין היתר באמצעות הכנת מחסן מזון לשימוש עצמי.



1. מבוא

לנוכח מצבי רעב במקומות שונים בעולם, תנודות גדולות במחירי המזון ואסונות טבע גדולים, נושא מחסני המזון הלאומיים זוכה לתשומת לב רבה יותר בשיח העולמי. הצהרות של ה-G-8 (ארגון המדינות המתועשות), של ה-G-20 (פורום של שרי האוצר ונגידי בנקים מרכזים של 20 המדינות בעלות הכלכלות הגדולות בעולם) וכן של ארגון המזון והחקלאות העולמי מעידות על הכרה בחשיבותם של מחסני מזון. מחסני מזון קיימים עוד מהעת העתיקה; הם משמשים כלי חשוב להנגשה ולהפצה של מזון בקרב האוכלוסייה ויכולים לסייע למדינות להתמודד עם משברים ועם פגיעה בייצור ובאספקה של מזון. יש שני סוגים בולטים של מחסני מזון: מחסני מזון לשעת חירום ומחסני מזון לייצוב מחירי שוק. בעשורים האחרונים הצטמצמה הפעלתן של תוכניות לאומיות להחזקת של מחסני מזון, מכמה סיבות: העלויות שבהקמת מערך של מחסני מזון יעיל ועמיד; שמרנות כלכלית המונעת התערבות של המדינה בשוק ועוד.²

נוסף על מטרתם העיקרית של המחסנים – סיוע לאוכלוסייה להתמודד עם מצבי חירום – למחסני מזון לשעת חירום יש מטרת נוספת. בין היתר, יש להם תפקיד בייצוב מחירי השוק של התבואה והם מאפשרים מתן הלוואות של תבואה לארגונים ולסוכנויות מוכרים במקרה של מחסור.³ החזקת מחסני מזון ציבוריים היא יקרה ועלויות אלו מוטלות רק לעתים רחוקות על הצרכנים שצורכים את המוצרים עצמם; מימונם של המחסנים נעשה על-ידי הממשלה במגוון דרכים, כגון מיסוי, מכסים (במקרים של מזון מיובא), מיסוי עלויות ההעברה, מיסוי צרכנים ועוד.⁴ בהסכם על החקלאות (Agreement on Agriculture – AoA) של ארגון הסחר העולמי (WTO) קבועים כללים שונים בדבר הוצאות ציבוריות על חקלאות. הנחת היסוד של ההסכם היא שיש לתמוך תמיכה כלכלית ציבורית בחקלאות באופן שלא יעוות את המסחר או הייצור. לפי נספח מס' 2 להסכם מדובר בעיקר במקרים שבהם ניהול המחסנים לא ישפיע לרעה על מסחר בין-לאומי, או שתהיה לו השפעה מזערית עליו,⁵ ועל-פי אותו הסכם, בתנאים מסוימים גם מחסני מזון לאומיים יכולים להיות פטורים מההגבלות שנקבעו בו.⁶

תפעולם של מחסני המזון לשעת חירום הוא חלק מהטיפול של מדינת ישראל בחזית האזרחית. החזית האזרחית נתונה בסיכונים ביטחוניים מאז הקמת המדינה בשנת 1948, והיא נדבך מרכזי באתגרים הביטחוניים שמדינת ישראל ניצבת מולם גם בשנים האחרונות. בימי קום המדינה הטיפול בחזית האזרחית בשעת חירום נעשה על-ידי שירות ההתגוננות האזרחית (להלן: הג"א), ובתחילת שנות ה-90 הוקם פיקוד העורף ולתוכו מוזג הג"א. לאחר מלחמת לבנון השנייה הוקמה רשות החירום הלאומי (להלן: רח"ל) והיא משמשת גוף מתכלל, המתאם בין הגופים הצבאיים והאזרחיים האמונים על הטיפול בחזית. בתחילת דרכה הוכפפה רח"ל למשרד הביטחון; בשנת 2011 היא הועברה לידי משרד להגנת העורף מייד לאחר הקמתו, ובשנת 2014, עם פירוק המשרד להגנת העורף, היא הוחזרה למשרד

² Kristin Sampson, "Why we need Food Reserves", In: Lilliston and Ranallo (ed.), [Grain Reserves and the Food Price Crisis](#), Institute for Agriculture and Trade Policy, 2012, pp. 7–8.

³ John Lynton-Evans, [Strategic Grain Reserves – Guidelines for their Establishment, Management and Operation](#), Food and Agriculture Organization of the United Nations Rome, 1997.

⁴ Chirstian Haberli, [After Bali WTO Rules Applying to Public Food Reserves](#), Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome 2014.

⁵ ש.ם.

⁶ Sophia Murphy, "WTO Rules and Food Reserves", In: Lilliston and Ranallo (ed.), [Grain Reserves and the Food Price Crisis](#), Institute for Agriculture and Trade Policy, 2012, pp. 13–15.



הביטחון.⁷ להלן ייסקרו ביתר הרחבה הגופים הממונים על הטיפול בעורף ועל מחסני המזון לשעת חירום.

2. מעמדה ותפקידיה של רשות חירום לאומית (רח"ל)

לאחר מלחמת לבנון השנייה נכתבו שני דוחות שעסקו בין היתר בנושא העורף, הראשון על-ידי מבקר המדינה והשני על-ידי הוועדה הפרלמנטרית לבחינת מוכנות העורף במצבי חירום בראשות חבר הכנסת עמי אילון, ובו נקבע כי הכשלים בטיפול בחזית האזרחית במלחמה נבעו מהיעדר גוף מרכזי האחראי לתיאום בין ארגוני החירום. בהמשך למסקנות ועדות אלו התקבלה [החלטת ממשלה מס' 1577](#) מיום 15 באפריל 2007, ונקבע בה כי האחראיות העליונה בכל מצבי החירום תהיה בידי שר הביטחון. בהמשך להחלטת ממשלה זו, ובמהלך דצמבר 2007 החליטה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי על הקמת מטה אזרחי ייעודי – רשות חירום לאומית (להלן: רח"ל). תפקיד רח"ל הוא לשמש **גוף מטה מתאם** העוסק בניהול ההיערכות של העורף למצבי חירום לאומיים, שיסייע בידי השר האחראי לממש את אחריות-העל לטיפול בעורף בכל מצבי החירום.⁸

[בהחלטת ממשלה מס' 3048](#) מיום 27 במרס 2011 הוחלט על העברת שטחי הפעולה של רח"ל ממשרד הביטחון למשרד להגנת העורף וקביעת השר להגנת העורף כשר הממונה על רח"ל, זאת כחודשיים בלבד לאחר הקמת המשרד להגנת העורף [בהחלטת ממשלה מס' 2745](#). כשלוש שנים לאחר מכן פורק המשרד להגנת העורף, ורח"ל עברה בחזרה למשרד הביטחון בכפיפות לשר הביטחון, [בהחלטת ממשלה מס' 1661](#) מיום 1 ביוני 2014. בכך חדלה רח"ל להיות כפופה למשרד אזרחי וחזרה להיות כפופה למערכת הביטחון.

תפקידיה של רח"ל **בזמן רגיעה** הם הגדרת תרחיש הייחוס; דאגה להיערכותם של ארגונים ומשרדי הממשלה למצבי חירום; גיבוש מדיניות למיגון אישי וציבורי; גיבוש דרכי פעולה להפעלת המרכז לניהול מצבי חירום שיופעל על-ידי רח"ל; גיבוש תקציבי חירום למשרדי הממשלה – עם משרד האוצר; תכנון וביצוע של אימונים ותרגילים והדרכת הציבור כיצד להיערך ולהתנהג בזמן חירום. תפקידיה של רח"ל **בזמן חירום** הם, בין היתר, הפעלת חדר מצב; הצגת תמונת המצב של החזית האזרחית בפני שר הביטחון; ריכוז עבודת המטה של שר הביטחון והצעת תוכניות פעולה לטיפול בחזית האזרחית; תיאום פעולות ההסברה וההנחיות לציבור; העברת תמונת מצב של החזית האזרחית למרכז לניהול משברים במשרד ראש הממשלה.⁹ עם זאת, יש לציין כי לרח"ל אין סמכות לתת פקודות והנחיות לגופים אחרים, לא הוגדרה הייררכיה פיקודית הממקמת אותה לעומת גופי הביצוע, היא אינה מחליפה שום גורם בתחומי האחראיות והסמכויות המוגדרים לו ואינה גורעת מסמכויותיהם ומתפקידיהם של משרדי הממשלה או רשויות מוסמכות אחרות בנושאי חירום.¹⁰

בתשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת השיבה רח"ל כי "קביעת המדיניות להחזקת מלאי המזון לשעת חירום נקבעת על-ידי רח"ל במסגרת 'תרחיש הייחוס המשקי לעורף', כאשר המשרדים האחראים ליישום המדיניות בפועל ולניהול המלאים שבתחום אחריותם הם משרד החקלאות ומשרד

⁷ להרחבה ראו: אוריאנה אלמסי, [סמכויות המשרד להגנת העורף](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 22 באוקטובר 2012.

⁸ שם.

⁹ המרכז לניהול משברים הוא אחד הגופים שהמטה לביטחון לאומי במשרד ראש הממשלה מופקד על הפעלתם מכוח חוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008.

¹⁰ אוריאנה אלמסי, [סמכויות המשרד להגנת העורף](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 22 באוקטובר 2012.



הכלכלה. חשוב לציין כי המידע הנדרש הוא בחלקו הרב מידע מסווג ולא מן הנמנע שלא תתאפשר מסירתו".¹¹

נזכיר עוד בתחום זה פועל גוף נוסף, המטה לביטחון לאומי (להלן: מל"ל), המשמש גוף מטה לראש הממשלה בענייני חוץ וביטחון.¹² בתשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת למל"ל בנושא מחסני המזון לשעת חירום, נמסרה מהמל"ל תשובה זהה לזו של רח"ל.¹³

3. תחום האחריות של משרד הכלכלה

מינהל החירום במשרד הכלכלה אחראי ליישם את מדיניות המשרד בשעת חירום כדי להבטיח את אספקת המוצרים והשירותים שבאחריות המשרד ולסייע בשמירה על הרציפות התפקודית של המשק בשעת חירום. בין תחומי האחריות של המינהל: הבטחת הרציפות התפקודית של מפעלים חיוניים; סיוע לעסקים קטנים ובינוניים למזער נזקים בתקופת חירום ולהשתקם לאחר מכן; **תיאום תפקוד שרשרת אספקת מוצרי המזון במשק לקראת חירום ובשעת חירום לשם הבטחת אספקה חופשית ככל האפשר של מוצרי מזון לאוכלוסייה והחזקת מלאי אסטרטגי של מוצרי מזון חיוניים**; **הבטחת החזקת מוצרים ושירותים חיוניים של משק כללי (משכ"ל) לקראת חירום ובשעת חירום לשם אספקה חופשית ככל האפשר של מוצרי משכ"ל לאוכלוסייה**; המשכיות סחר חוץ, ועוד.¹⁴ במינהל החירום ארבע מחלקות: הרשות העליונה למשק כללי, הרשות העליונה למזון, הרשות העליונה לכוח-אדם, מינהל תיאום וקישור ארז. להלן פירוט פעילותן של שתי הרשויות הראשונות שצוינו.

הרשות העליונה למשק כללי (משכ"ל) – בשעת חירום פועלות רשויות משק לשעת חירום (רשויות מל"חיות) ייעודיות בתחומים רבים. עבור הרשויות הייעודיות הללו מוגדרים תחומי אחריות ומוצרים או שירותים שאת אספקתם הן נדרשות להבטיח בשעת חירום. הרשות העליונה למשכ"ל היא אחת מרשויות מל"ח הללו. בין תפקידיה: הכנת מערך מפעלים חיוניים בתחום המשכ"ל, כדי לצמצם את הנזקים הכלכליים למשק ולמדינה; השתתפות בוועדות מל"ח פיקודיות ומחוזיות; ביצוע פעולות הדרכה, תרגול וביקורות; הבטחת פעילות ייצוא וייבוא; הכנת נהלים ותקנות מגירה לפעילות בשעת חירום ועוד.¹⁵ תחת הרשות העליונה פועלות יחידות מחוזיות של מל"ח, והן מופקדות על הכנת מערך המפעלים החיוניים למזון ומשק כללי לשעת חירום, על מעקב אחר המלאי במשק ועל הכנת הרשויות המקומיות והאזוריות בתחומים אלה, כדי להבטיח אספקת מוצרים חיוניים בשעת חירום.¹⁶ יחידות אלו ממליצות לכל בית-אב

¹¹ אבי בורגר, מ"מ ר' חטיבת מדיניות, רשות חירום לאומית, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 14 ביוני 2015.

¹² המל"ל, שנקרא בתחילה המועצה לביטחון לאומי, הוקם במרס 1999 על בסיס החלטת ממשלה מס' 4889, וביום 29 ביולי 2008 עוגן **בחוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008**. הוא מוגדר גוף מטה לראש הממשלה בענייני חוץ וביטחון. בין תפקידי המל"ל, הקבועים בחוק המל"ל: ריכוז עבודת המטה של הממשלה, של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ושל כל ועדת שרים אחרת בענייני חוץ וביטחון; הכנה והגשה, אחת לשנה לפחות, של הערכה שנתית ורב-שנתית של המצב המדיני-ביטחוני לוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי; בחינת תפיסת הביטחון של מדינת ישראל והעלאת הצעות לעדכונים ועוד.¹² במטה לביטחון יש שמונה אגפים נושאים, ובהם האגף למדיניות ביטחון פנים ועורף, שמרכז את הטיפול בהיבטי ההיערכות למצבי חירום ומשברים העלולים להשפיע על הביטחון הלאומי של מדינת ישראל בדגש על "הזירה האזרחית". משרד ראש הממשלה, המטה לביטחון לאומי, **האגף למדיניות בטחון פנים ועורף**, תאריך כניסה: 14 ביולי 2015.

¹³ תא"ל (מיל') צוק-רם זאב, סגן ר' המל"ל לביטחון פנים ועורף, המטה לביטחון לאומי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, פקס, 15 ביוני 2015.

¹⁴ משרד הכלכלה, **מינהל חירום**, תאריך כניסה: 14 ביולי 2015.

¹⁵ משרד הכלכלה, **הרשות העליונה למשק כללי (משכ"ל)**, תאריך כניסה: 14 ביולי 2015.

¹⁶ משרד הכלכלה, מחוז תל-אביב והמרכז, **מל"ח – מזון ומשק כללי**, תאריך כניסה: 14 ביולי 2015.



להיות מוכן לשעת חירום ולהכין מלאי מזון בסיסי, הכולל את מוצרי המזון המצויים בבית דרך קבע, וכן מלאי מזון משומר וארבעה ליטר מים לאדם ליממה. משרד הכלכלה, בתיאום עם משרד הבריאות, מפרסם את **כמויות המזון המינימליות המומלצות** לאדם לשבוע בשעת חירום (ראו פירוט להלן, בנספח מס' 1).¹⁷

הרשות העליונה למזון – רשות זו אחראית להכין את תרחיש הייחוס בתחום זה ולהחזקת מלאי מזון אסטרטגי של פריטים מסוימים (כפי שיפורט להלן), כדי להבטיח את צורכי המשק בשעת חירום; כמו כן, היא מקיימת ביקורות ועוסקת ברכש שוטף. הרשות היא הגוף המנחה בנושא אספקת מזון ומוצרים חיוניים לאוכלוסייה באמצעות רשתות השיווק, והיא גם מופקדת על הכנת נהלים ותקנות מגירה לפעילות בשעת חירום. בסמכות הרשות לאתר מפעלים חיוניים ולהכריז עליהם ככאלה, לקיים ביקורת על כשירותם לשעת חירום ולערוך הדרכות והשתלמויות לאותם מפעלים.¹⁸ ממינהל החירום נמסר למרכז המחקר והמידע של הכנסת שיש רשימה מצומצמת של מוצרים חיוניים, שחלקם נדרשים לקיום וחלקם תואמים את הרגלי הצריכה של הציבור, והרשות העליונה למזון מתאמת את אספקתם בעתות חירום. נוסף על כך, נבחן הצורך להחזיק מוצרים חיוניים שעל-פי תרחיש הייחוס תהיה השבתה אפשרית של ייצורם או שהייבוא שלהם יופסק בתקופת החירום. המוצרים הנמצאים במלאי מחודשים בהתאם לתקן הישראלי לאותו מוצר והמלאי מנוהל כמלאי פתוח, כלומר יש ריענון שוטף שלו על-פי תנועת המלאי במחסן, בשיטת (First In First Out) FIFO. המוצרים עצמם מוחזקים במחסנים ובממגורות של זכינים הנבחרים במכרזים פומביים.¹⁹

לדבריה של עו"ד סיגל מרד מהלשכה המשפטית במשרד הכלכלה, "האחריות של המשרד לא כוללת תוצרת חקלאית טרייה, לא כוללת חלב ניגר, פירות וירקות, חיטה, עופות, דגים ובקר – שבעניין שלהם פועל משרד החקלאות".²⁰ לדברי מר ריאד אברהים, מנהל מינהל החירום במשרד הכלכלה, במלאי החירום של מזון לשעת חירום יש שמונה סוגים של מוצרי מזון בכמות המספיקה לתקופה שנקבעה בתרחיש מל"ח, בין שמדובר בתרחיש מלחמתי ובין שמדובר בתרחיש של אירוע המוני. עלותם של המוצרים במחסנים היא כ-200 מיליון שקלים חדשים, ועלות ההחזקה השנתית והריענון של המוצרים לזכינים המחזיקים בהם היא כ-40 מיליון שקלים בשנה.²¹

כפי שצוין, לא ניתן לפרסם את הכמויות והעלויות המדויקות של מלאי החירום, ועם זאת באתר האינטרנט של מינהל הרכש הממשלתי למכרזים משרדיים מתפרסמים מעת לעת מכרזים הקשורים למלאי החירום. להלן דוגמאות למכרזים הנוגעים למלאי החירום שבאחריות המשרד:²²

¹⁷ משרד הכלכלה, מחוז תל-אביב והמרכז, **יחידת משק לשעת חירום – מזון ומשק כללי**, תאריך כניסה: 14 ביולי 2015.

¹⁸ משרד הכלכלה, **הרשות העליונה למזון**, תאריך כניסה: 14 ביולי 2015.

¹⁹ ריאד אברהים, מנהל מינהל החירום, משרד הכלכלה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 16 ביוני 2015.

²⁰ דברי עו"ד סיגל מרד, הלשכה המשפטית, משרד הכלכלה, בדיון של ועדת המשנה (של ועדת החוץ והביטחון) לעורף, 13 במאי 2014; הדברים נמסרו על-ידי וועדת החוץ והביטחון.

²¹ דברי ריאד אברהים, מנהל מינהל החירום, משרד הכלכלה, בדיון של ועדת המשנה (של ועדת החוץ והביטחון) לעורף, 13 במאי 2014; הדברים נמסרו על-ידי וועדת החוץ והביטחון.

²² משרד האוצר החשב הכללי, **מינהל הרכש הממשלתי**, תאריך כניסה: 14 ביולי 2015.



טבלה מס' 1 – דוגמאות למכרזי מזון לשעת חירום של משרד הכלכלה

מס' מכרז	מהות המכרז	כמות (טון)
3/15	ריענון ואחסון תרכובת מזון לתינוקות (תמ"ל)	150
40/15	ריענון ואחסון שמרים יבשים	209
1/12	בקשה לקבלת מידע (R.F.I) – שירותי אחסון וריענון של מלאי קמח	-
4/15	ריענון ואחסון שמן קנולה	1,600
6/15	מכירת שמן סויה גולמי	1,500
47/14	ריענון ואחסון סוכר לבן	21,023
29/15	המרה, ריענון ואחסון פולי קפה ירוק מזן "רובוסטה גרייד 1"	1,309
2/14	בקשה לקבלת מידע (R.F.I) בנושא אספקת מלאי תה בשעת חירום	233
5/15	ריענון ואחסון אורז לבן מעובד	7,027

4. תחום האחריות של משרד החקלאות ופיתוח הכפר

במשרד החקלאות ופיתוח הכפר הוקם בינואר 2014 "האגף לניהול משברים וביצוע חוק ההתיישבות החקלאית", הפועל בהנחייתה המקצועית של רח"ל. מטרת האגף הן, בין היתר: תכלול הטיפול בכל אירוע המאיים על המשך הרציפות התפקודית של משרד החקלאות והמגזר החקלאי; שימור היכולת להמשיך באספקה סדירה של מזון לאוכלוסייה בזמן מלחמה, אסונות טבע, מחלות בעלי-חיים ומזיקים; ארגון הכשרה והנחיה מקצועית למערך החירום המשרדי ברמה הארצית, ברמה המחוזית וביחידות הסמך; סיוע למשרדי הממשלה ולגופי ההצלה והחירום ככל שידרש. **בזמן שגרה** האגף עוסק בקידום ושימור של מוכנותם של המפעלים החיוניים בשרשרת האספקה; קידום תוכניות תמיכה לרכישת ציוד לחירום; קיום מעקב ובקרה על מלאי החירום, החיטה והמספוא; כתיבת נהלים לעבודה בזמן חירום; ביצוע הדרכות לצוותי חירום מאגפי המשרד האחרים והשתתפות בתרגילי חירום ארציים ומשרדיים. לעומת זאת, **בזמן אירוע חירום** תפקידיו של האגף הם שימור פעילות חקלאית ורציפות תפקודית, הכוללת אספקת מזון טרי לאוכלוסייה; שימור היציבות הכלכלית של המשק החקלאי והגשת סיוע ישיר לחקלאים או לאגפי המשרד הנזקקים לסיוע בהתמודדות עם מצב החירום ועוד.²³ בשנת 2014 טיפל האגף בהסדרת נושא המלאים החיוניים שהמשרד מופקד עליהם. כמו כן, נכתבה תוכנה לניהול המלאי מרחוק, שתאפשר בירור מצב המלאי בכל רגע נתון, ונכתב נוהל העברה של גרעיני חיטה ומספוא בזמן חירום מחו"ל לישראל.²⁴

משרד החקלאות הוא הגורם האחראי לשמירת מלאי חירום של חיטה למאכל אדם וכן מלאי חירום של גרעיני מספוא. בעוד מלאי גרעיני המספוא מבוסס במלואו על דגנים מיובאים, ייצור חיטה מקומי יכול לספק לכל היותר 25% מצריכת החיטה בשנים גשומות במיוחד. מלאי החירום נשמר על-ידי בעלי ממגורות פרטיים הנבחרים במכרז לתקופה של עד שלוש שנים. בעלי הממגורות הם הרוכשים את

²³ משרד החקלאות ופיתוח הכפר, [האגף לניהול משברים וביצוע חוק ההתיישבות החקלאית](#), תאריך כניסה: 14 ביולי 2015.

²⁴ אגף בכיר לניהול משברים וביצוע חוק ההתיישבות, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, [סיכום פעילות האגף לניהול משברים לשנת 2014](#), 2 במרס 2015.



המלאים ולמעשה הם בבעלותם, והממשלה רק מכסה את עלויות האחסון. ההוצאה התקציבית השנתית הממוצעת על תוכניות של מלאי חירום היא כ-40 מיליון ש"ח.²⁵

ממשרד החקלאות נמסר למרכז המחקר והמידע של הכנסת כי מדיניות מלאי המזון נקבעת על-פי תרחיש הייחוס שמפרסמת רח"ל. עוד נמסר כי סוגי המזונות שהמשרד אחראי להם הם חיטה למאכל אדם וגרעיני מספוא לבעלי-חיים, והכמויות נקבעות בידי אנשי מקצוע במשרד על-פי הצריכה השבועית בפועל ועל-פי תרחיש הייחוס הקובע את משך הזמן שיש להיערך אליו.²⁶

כפי שצוין, לא ניתן לפרסם את הכמויות והעלויות המדויקות של מלאי החירום, ועם זאת באתר האינטרנט של מינהל הרכש הממשלתי למכרזים משרדיים מתפרסמים מכרזים הקשורים למלאי החירום. בשנת 2014 התפרסמו שני מכרזים הנוגעים למלאי החירום שבאחריות המשרד החקלאות:²⁷

טבלה מס' 2 – דוגמאות למכרזי מזון לשעת חירום של משרד החקלאות		
מס' מכרז	מהות המכרז	כמות (טון)
22/2014	אחזקת מלאי חירום של גרעיני חיטה למאכל בשנת שמיטה	165,000
23/2014	אחזקת מלאי חירום של גרעיני מספוא, קמחים, כוספאות או גלוטן פיד או (Dried Distillers Grains) DDG או כוספת סויה	64,300

יש לציין כי בהצעת תקציב המדינה לשנת 2015-2016 מובאת התאמה תקציבית במשרד החקלאות ופיתוח הכפר, שמשמעה הפחתה של 11.485 מיליון שקלים בהוצאה ובהרשאה להתחייב בבסיס תקציב מלאי החירום. בדברי ההסבר להצעת התקציב נכתב כי "בחינה של מלאי החירום של מספוא וחיטה העלתה כי קיים מלאי חירום בהיקף נרחב כאשר השימוש בו בשני העשורים האחרונים נעשה לעתים רחוקות בלבד ובהיקפים נמוכים. מוצע לבצע הפחתה בתקציב מלאי החירום של מספוא וחיטה תוך בחינת האפשרות של ייבוא מוצרים מחוץ לישראל כמקור אספקה נוסף לצרכי המשק בשעת חירום".²⁸

5. תחום האחריות של משרד הבריאות

האגף לשעת חירום במשרד הבריאות אחראי להיערכות מערך האשפוז, הרפואה בקהילה ומגן-דוד-אדום לקליטת נפגעים ולטיפול בנפגעים באירועים רבי-נפגעים בחיי היומיום ובעתות מלחמה ולמתן טיפול רפואי נדרש לאוכלוסייה. האגף פועל על בסיס המדיניות שקובעת הרשות העליונה לאשפוז, שבראשה עומד מנכ"ל משרד הבריאות ומכהנים בה נציגים של משרד הבריאות, צה"ל וחיל הרפואה וקופת-חולים כללית.²⁹ האגף לשעת חירום מטפל במזון רפואי בלבד, ומשרד הבריאות ממונה על גיבוש נהלים למוסדות בריאות בנוגע למלאי מזון לשעת חירום. האגף עצמו מנהל ומחזיק מלאי מזון רפואי

²⁵ הארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי (OECD), [סקירת ה-OECD על המדיניות החקלאית: ישראל 2010](#), אוגוסט 2011, עמ' 83.

²⁶ חיים אנגיוני, מנהל אגף בכיר לניהול משברים והיערכות לחירום, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 1 ביולי 2015.

²⁷ משרד האוצר החשב הכללי, [מינהל הרכש הממשלתי](#), תאריך כניסה: 14 ביולי 2015.

²⁸ משרד האוצר, [הצעת תקציב המדינה לשנת 2015-2016](#), אוגוסט 2015, עמ' 59.

²⁹ משרד הבריאות, [אגף לשעת חירום](#), תאריך כניסה: 14 ביולי 2015.



לשעת חירום שרובו מיובא מחו"ל, והחזקת המזון נעשית באמצעות חברות מיקור חוץ הפזורות ברחבי הארץ.³⁰ באגף פועלת ועדת ציוד משק לשעת חירום – ועדה מקצועית הפועלת על-פי חוזרי סל מזון של מינהל הרפואה במשרד הבריאות ומחלקת התזונה של המשרד.³¹ ועדה זו מייעצת למשרד בנוגע לסוגי המזון וכמות המזון המטבולי שיש לשמור.³² סוגי המזון הרפואי שהאגף מנהל הם מזון רפואי הניתן בהזנה ורידית (TPN – Total Parenteral Nutrition); תכשירים להזנה אנטראלית (הזנה בזונדה); מזון רפואי מיוחד לתינוקות מסוג נוטרמיגן 1, נוטרמיגן 2, פרגיסטימל ליפיל, פניל פרי 1, פניל פרי 2; מזון מטבולי.³³ ברשימת סוגי המזון המטבולי נכללים 33 חומרים, ובהם Diet Neocate, Diet Nutramigen 1, Diet Nutramigen 2, Diet L-Alanine, Ketocal, Glycosade, L-Citruline, Infantrini, Nutren Junior, Diet Monogen, Diet Essential Amino Acid Mix.

כדי ליישם ולהטמיע את המדיניות והנהלים בנושא מזון לשעת חירום משרד הבריאות פועל מול בתי-חולים כלליים, בתי-חולים פסיכיאטריים, בתי-חולים גריאטריים ומוסדות סיעודיים גריאטריים,³⁴ ומנחה אותם בהתבסס על נהלים שונים,³⁵ ובהם [נוהל סל מזון לשעת חירום](#) משנת 2012 (מס' נוהל 3.037), שמנחה את הגופים בנושאים של רכישת מזון, כמותו, אחזקתו, שימורו ותקינותו; כל מוסד רפואי אחראי לניהול המלאי שלו עצמו.³⁶

6. מחסני מזון לשעת חירום: סקירה משווה

להלן סקירה של הנעשה ב-12 מדינות בנוגע למחסני מזון לשעת חירום: אוסטרליה, אוסטרליה, אנגליה, ארצות-הברית, גרמניה, דנמרק, ניו-זילנד, פולין, פינלנד, צ'כיה, צרפת ורוסיה. על בסיס הסקירה אפשר להכליל ולומר שיש שלושה דגמים בולטים של היערכות המדינה לשעת חירום בסוגיית המזון: על-פי הדגם הראשון, מחסני מזון מוקמים ומנוהלים על-ידי המדינה באמצעות גופים מטעמה או זכיינים. על-פי הדגם השני, המדינה אינה מקימה מחסנים אך דואגת לתיאום בין גופים ורשויות כדי לוודא אספקה סדירה של מזון ומצרכים בעתות חירום; לחלופין, יש מדינות שבהן נקבעת בחקיקה זכותה של המדינה להחרים מוצרי מזון בעת חירום ולפצות לאחר מכן את הגופים שמהם הוחרם המזון. על-פי הדגם השלישי, המדינה אינה פועלת להקמת מחסני מזון לשעת חירום כלל. בחלק מהמדינות, ללא קשר לדגם הקיים במדינה, הרשויות מפרסמות המלצות לאזרחיהן כיצד עליהם להתכונן למצבי חירום בעצמם באמצעות החזקת מחסן מזון לשעת חירום לשימוש בני הבית. בעת בחינת הנעשה במדינות שונות יש

³⁰ רוני צדוק, מרכז תחום תרופות וצר"פ, האגף לשעת חירום, משרד הבריאות, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 2 ביולי 2015.

³¹ מירי כהן, מנהלת תחום בכיר שירותי הצלה ועזרה ראשונה, משרד הבריאות, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 2 ביולי 2015.

³² "מזון מטבולי הוא מזון מיוחד הניתן בעיקר לחולים בעלי פגם בחילוף החומרים או מחסור אנזימטי כגון חולי פניל-קטונוריאה. מזון זה הוא פריט קריטי לחולים אלו ומחסור בו עלול לגרום לפגיעה, לעתים בלתי הפיכה, בהם". רוני צדוק, מרכז תחום תרופות וצר"פ, האגף לשעת חירום, משרד הבריאות, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 2 ביולי 2015.

³³ שם.

³⁴ ראו למשל משרד הבריאות, האגף לגריאטריה ומחלות ממשכות, נספח מס' 10-500 לנוהל מערך המזון מס' 5.0.3, [מלאי מזון חיוני שוטף ומלאי לשעת חירום](#), 1 בפברואר, 2015.

³⁵ משרד הבריאות, [נהלים לשעת חירום לבתי-חולים](#), תאריך כניסה: 14 ביולי 2015.

³⁶ מירי כהן, מנהלת תחום בכיר שירותי הצלה ועזרה ראשונה, משרד הבריאות, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 2 ביולי 2015.



להביא בחשבון משתנים כגון גודל המדינה, יכולתה של המדינה לנהל מלאי של מזון בין חלקיה השונים ויכולתה של מדינה לייצר מזון לאוכלוסייה שלה עצמה לעומת תלותה בייבוא. גורמים אלו משפיעים בוודאי על תרחישי הייחוס של כל מדינה ומדינה.

יצוין כי חלק מהמידע המובא בסקירה מבוסס על תשובות ממדינות אירופה על שאילתה בנוגע למחסני מזון לשעת חירום. השאילתה הוגשה בשנת 2012 על-ידי גרמניה למרכז האירופי למחקר ולתיעוד פרלמנטרי (ECPRD).³⁷ כמו כן, חלק מהמידע מבוסס על מענה של משרדי החקלאות וסוכנויות לשעת חירום במדינות הנסקרות לפניית מרכז המחקר המידע של הכנסת בנושא. עוד נציין כי בחלק מהמדינות המידע על סוגי המזון וכמויות המזון במחסני החירום מוגדר מידע מסווג ועל כן אינו מפורסם.

אוסטריה

באוסטריה אין שימור של מזון במחסנים אסטרטגיים על-ידי רשויות המדינה. עם זאת, על-פי החקיקה הקיימת, במקרה של מחסור באספקת המזון או כדי לתקן תקלה באספקת המזון – ובהנחה שלא מדובר במחסור עונתי שאפשר לפתור אותו בעזרת כוחות השוק עצמם – המדינה יכולה לנקוט את הצעדים הדרושים כדי לטפל בבעיה. מטרתם של צעדים אלו היא בין היתר לוודא ייצור ואספקה של מוצרים.³⁸

אוסטרליה

משרד החקלאות באוסטרליה פועל ליצירת ביטחון תזונתי (Food Security) במדינה. אומנם אוסטרליה מייצרת בעצמה מזון בכמויות שמספיקות לצורכיהם של 60 מיליון איש, אך ייתכנו מקרי קיצון כגון אסונות טבע, מזג אוויר קיצוני או אירועים בלתי צפויים אחרים שעלולים להשפיע על הייצור, האספקה והחלוקה של מזון. תעשיית המזון באוסטרליה התמודדה בעבר בכוחות עצמה עם משברים מקומיים, אך היא עלולה להתקשות לעשות זאת במקרים של מצב חירום לאומי או אירוע חוצה אזורים ותחומי שיפוט. לפיכך החליט משרד החקלאות להקצות סכום של 83 מיליון דולר אוסטרלי³⁹ למתן שירותי סיוע בחירום, לשם תמיכה בקהילות שונות ובארגוני צדקה המספקים סיוע בשעת חירום. המשרד פועל בשיתוף פעולה עם השלטון המקומי והממשלות של הטריטוריות האוסטרליות וכן עם תעשיית המזון המקומית כדי לייעל ולשפר את עבודתה של תעשייה זו ולהכינה להתמודד עם מקרה חירום משמעותי באופן שיאפשר את המשך האספקה הסדירה של מזון. המשרד מקדם גישה של חוסן אסטרטגי של התשתיות הקריטיות (Critical Infrastructure Resilience Strategy), כלומר פועל לקידום תוכנית לפיתוח שותפות יעילה בין הממשלה ובין המגזר העסקי באמצעות שיתוף של מידע והגברת המודעות של הגורמים השונים להתמודדות עם מצבי חירום. כמו כן, המשרד פועל בתחום החינוך ועוסק בטיפול יוזמות בקהילות המקומיות לעידוד מוכנות למצבי חירום.⁴⁰

³⁷ Request No. 1958, Forwarded by the German Bundestag, concerning alternatives to state food reserves (As part of emergency preparedness), 20 March 2012.

³⁸ תשובת הפרלמנט של אוסטריה על שאלון ECPRD מס' 1958 שהוצג על-ידי גרמניה, 20 במרס 2012.

³⁹ כ-233 מיליון ש"ח. שער החליפין נלקח מאתר <http://www.xe.com> המצטט שערי חליפין בין-לאומיים.

⁴⁰ Australian Government, Department of Agriculture, [Maintaining Food Security in Australia](#), Last accessed: 16 July 2015.



יש להדגיש כי בתשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנוגע להחזקת מחסני מזון לשעת חירום נמסר ממשרד החקלאות הפדרלי האוסטרלי כי תחום מחסני המזון לשעת חירום אינו נמצא באחריותו של המשרד.⁴¹ אדריאנה קיטיניג, במאמרה הסוקר את מצב הביטחון התזונתי באוסטרליה, טוענת כי הממשלה האוסטרלית אינה מחזיקה מלאי מזון לשעת חירום. יתרה מזאת, למרות המלצות הממשלה האוסטרלית שכל בית אב יחזיק מלאי של מזון, מים ומוצרים יסוד אחרים שאמורים להספיק ל-14 ימים במקרה חירום, ההיענות להמלצה זו נותרה מועטה.⁴²

אנגליה

ממשלת אנגליה אינה מחזיקה במחסני חירום למזון ואינה דורשת מאזרחיה לשמור מלאי חירום של מזון. ממשלת אנגליה מאמינה שביטחון תזונתי צריך להיות מבוסס על גישה חופשית לשווקים בין-לאומיים.⁴³

ארצות-הברית

משרד החקלאות האמריקני, באמצעות השירות למזון ותזונה (Food and Nutrition Service) מופקד על אספקת מזון לנזקקים בשעת חירום. מחלקת חלוקת המזון (Food Distribution Division) מספקת מזון לגופי סיוע כמו הצלב האדום וצבא הישועה, כדי שיועברו לנפגעים או ישמשו להזנה המונית של אוכלוסייה נפגעת. גופי הסיוע הם שמגישים בקשות לגבי הכמויות והסוגים של מזון שהם זקוקים לו. בכל מדינה יש מחסני מזון מוכנים לשימוש בשעת חירום. אם הנשיא מכריז על אזור אסון בשטח מסוים, המדינה עצמה רשאית – בכפוף לאישור משרד החקלאות – לחלק מזון ישירות לבתי-אב נזקקים; חלוקה ישירה כזאת תיעשה אם נפגעה אספקת המזון המסחרית דרך חנויות. אם במדינה מסוימת אין מלאי מספיק של מזון, משרד החקלאות מעביר מזון ממדינות אחרות או ממחסני המשרד, ובמקרים מסוימים שר החקלאות יכול לאשר רכישה מיוחדת של מזון כדי למלא מחסני מזון שנעשה בהם שימוש. במחסנים מוחזקים סוגי מזון שדורשים מעט מאוד הכנה, אם בכלל,⁴⁴ וכיום יש יותר מ-50 מוצרים שונים שהשירות מספק לנזקקים.⁴⁵ למשל, בשנת 1997 סיפק משרד החקלאות מוצרים כגון מיץ בקופסה, בשר משומר, פירות וירקות משומרים.⁴⁶ ברשימת המוצרים המתוכננת לשנת 2015 יש מגוון גדול של מוצרים, וכולם **מוצרים יבשים או בפחיות שימורים**. בין המוצרים יצוינו מוצרים אלו: ירקות בקופסאות שימורים (למשל שעועית, גזר, תירס, אפונה, תפוח אדמה, דלעת, תרד ועגבניות); מיצי תפוחים, ענבים, אשכוליות, תפוזים ועגבניות; ביצים; פירות בקופסאות שימורים כגון רסק תפוחים, תפוחים, משמשים,

⁴¹ Linda, Department of Agriculture, Australian Government, Reply for information Request by the Knesset Research and Information Center, Email, 24 July 2015.

⁴² Adriana Keating, "[Food Security in Australia: The Logistics of Vulnerability](#)", In: Farmer-Bowers et al. (eds.), Food Security in Australia: Challenges and Prospects for the Future, New York 2013, pp. 21–34.

⁴³ תשובת הפרלמנט של אנגליה על שאלון ECPRD מס' 1958 שהוצג על-ידי גרמניה, 20 במרס 2012.

⁴⁴ United States Department of Agriculture, Food and Nutrition Service, [Food Assistance in Disaster Situation](#), Last Accessed: 28 July 2015.

⁴⁵ United States Department of Agriculture, [USDA Foods from farm to Plate: June 2015](#), Last Accessed: 28 July 2015.

⁴⁶ United States Department of Agriculture, Food and Nutrition Service, [Food Assistance in Disaster Situation](#), Last Accessed: 28 July 2015.



אפרסקים, אגסים, שזיפים, צימוקים; מגוון סוגי בשר ודגים משומרים; קמח; גבינה; דגנים; שמן; פסטה; חמאת בוטנים; אורז ועוד.⁴⁷

הסוכנות הפדרלית לניהול בשעת חירום (The Federal Emergency Management Agency) FEMA במשרד לביטחון לאומי מפעילה תוכניות שונות להגברת המודעות לחשיבות ההיערכות של האזרחים למצבי חירום לאומיים. למשל, הסוכנות והצלב האדום פרסמו יחד חוברת הכנה למצבי חירום ובמסגרתה ניתנות המלצות לגבי מזון ומים. בין השאר ניתנות המלצות לגבי אחסון המוצרים ואורך חיי המדף שלהם. עיקר ההמלצות מתייחסות למוצרי מזון משומרים או יבשים.⁴⁸

בפברואר 2003 השיקה הסוכנות הפדרלית לניהול בשעת חירום קמפיין ציבורי לאומי בשם Ready, שנועד לעודד ולחנך אמריקנים להתכונן למצבי חירום מעשה הטבע או מעשה ידי אדם. בין היתר, הקמפיין מעודד אנשים להכין ערכות אספקה לחירום,⁴⁹ ובהן מוצרי מזון שיספיקו לשלושה ימים לפחות לכל בני המשפחה. מוצרי המזון המומלצים הם בשר, פירות וירקות משומרים, חטיפי פרוטאין או פירות, דגנים יבשים או גרנולה, חמאת בוטנים, פירות יבשים, אגוזים, כעכים, מיצים בקופסאות שימורים, חלב עמיד מפוסטר, ויטמינים, מזון לתינוקות.⁵⁰

גרמניה

בגרמניה פועלת רשות פדרלית למחסני תבואה (Bundesreserve Getreide) ובמחסניה מאוחסנים חיטה, שיבולת שועל ושיפון. בשנים 2009-2005 היו במחסנים 574,000-458,000 טונות של מוצרים אלו. כמו כן יש בגרמניה רשות אזרחית למחסני חירום (Zivile Notfallreserve), שתפקידה לאחסן מוצרים מוכנים לאכילה כגון אורז, קטניות, אבקת חלב מלא וחלב מרוכז. בשנים 2009-2005 אוחסנו 128,000-115,000 טונות של מוצרים אלו.⁵¹

דנמרק

בדנמרק אין מטעם המדינה התארגנות לשעת חירום בתחום המזון.⁵²

ניו-זילנד

ממשלת ניו-זילנד ממליצה לאזרחיה להכין ערכות חירום ביתיות לשעת חירום שיספיקו לשלושה ימים לפחות. בין שלל המוצרים שהממשלה ממליצה להחזיק בערכה ביתית לשעת חירום נזכרים מזון יבש ושימורים, מזון ותרכובות מזון לתינוקות, מים (לפחות שלושה ליטר לאדם ליום), מים לבישול וניקיון, פותחן שימורים וגזייה לבישול. על-פי ההמלצה, יש להחליף את המזון אחת ל-12 חודשים.⁵³ על המלצה

⁴⁷ [USDA Foods Available for 2015](#), Last Accessed: 28 July 2015.

⁴⁸ FEMA, [Food and Water in an Emergency](#), August 2004.

⁴⁹ Ready, [About the ready Campaign](#), Last Accessed: 28 July 2015.

⁵⁰ Ready, [Food](#), Last Accessed: 28 July 2015.

⁵¹ תשובת הפרלמנט של גרמניה על שאלון ECPRD מס' 1958 שהוצג על-ידי גרמניה, 20 במרס 2012.

⁵² תשובת הפרלמנט של דנמרק על שאלון ECPRD מס' 1958 שהוצג על-ידי גרמניה, 20 במרס 2012.

⁵³ New Zealand Government, [Home Emergency Checklist](#), Last Accessed: 27 July 2015.



זו חוזרים גם ארגוני חירום של הרשויות המקומיות וגם המשרד להתגוננות אזרחית וניהול מצבי חירום.⁵⁴ כמה מהרשויות המקומיות מוסיפות על ההמלצה פירוט לעניין מוצרי המזון, בחלוקה לשלושה סוגי מזונות: מזונות המוכנים לאכילה מיידית, כגון בשר משומר, דגים, שימורי פירות, מיצים, ירקות, ארוחות מוכנות בקופסאות שימורים, מרק, רוטב פסטה; מזונות יבשים, כגון ארוחות מוכנות, דגני בוקר, קמח, אבקת חלב, אבקת מרק, ירקות מיובשים, אורז ופסטה, תה קפה ואבקת שוקו, סוכר; חטיפים, כגון פירות יבשים, אגוזים, ביסקוויטים, ממרחים, קרקרים וחטיפים אחרים.⁵⁵ בתשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנוגע להחזקת מחסני מזון לשעת חירום נמסר ממשרד החקלאות בניו-זילנד כי הם אינם עוסקים בנושא וביקשו להפנות לאתר המשרד להגנה אזרחית ממנו לקוח המידע שלעיל.⁵⁶

פולין

הסוכנות לאחסון חומרים ARM (Agencja Rezerw Materiałowych) אחראית לניהול מלאים של חומרי גלם, חומרים לייצור, מוצרים רפואיים, מוצרים חקלאיים ומוצרי מזון באמצעות מכרזים שהיא מוציאה לקבלת שירותים מגורמים אזרחיים. כמו כן, הרשות מופקדת על ניהול של מלאי נפט גולמי ומוצרי דלק ופיקוח על המלאי. בין שלל תפקידיה של הסוכנות: קיום החלטות השר הממונה בנושאים הקשורים לניהולם של המלאים האסטרטגיים באמצעות רכישת כמויות של מלאי למחסנים; ניהול והפצה של מלאים; מכירה או חלוקה בחינם של מלאים שלא נמכרו ליחידת ממשלתיות מקומיות או לסוכנויות שלהן במקרה של מצב חירום או אסון טבע, כדי לעמוד בדרישות הכלכליות והחברתיות; מיחזור של מלאים או נטרולם על-פי החקיקה בנוגע לטיפול בפסולת; טיפול בחוזים הקשורים לניהול מלאי החירום; השקעה בשיפור התשתיות הטכניות של המחסנים האסטרטגיים; רכישה ושימור על מלאי של נפט גולמי ומוצרי דלק בהתאם לחקיקה בנושא זה; פיקוח על הגופים שמנהלים את המחסנים האסטרטגיים. משרד הכלכלה הוא המשרד המפקח על הסוכנות, ובסוכנות עצמה פועלים כמה משרדים, ובהם המשרד למחסני מזון – הגורם המופקד על מחסני המזון.⁵⁷ בתשובה על שאלת מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנוגע להחזקת מחסני מזון לשעת חירום נמסר מהסוכנות לאחסון חומרים כי המידע בדבר הכמויות והעלויות של המוצרים המאוחסנים במחסני החירום הוא מידע מסווג ועל כן אי-אפשר לפרסמו.⁵⁸

⁵⁴ Wellington Region Emergency Management Office, [Step 9. Stock Emergency Supplies](#), Last Accessed: 27 July 2015; Ministry of Civil Defence & Emergency Management, Get ready, Get Thru, [Emergency Survival Items & Getaway Kit](#), Last Accessed: 27 July 2015.

⁵⁵ Porirua City Council, [Emergency Food Stores](#), Last Accessed: 27 July 2015.

⁵⁶ Keegan Platten, Customer Enquiries Co-ordinator, Ministry for Primary Industries, Reply for information Request by the Knesset Research and Information Center, Email, 28 July 2015.

⁵⁷ תשובת הפרלמנט של פולין על שאלון ECPRD מס' 1958 שהוצג על-ידי גרמניה, 20 במרס 2012.

[The Material Reserves Agency](#), Last Accessed: 14 July 2015.

⁵⁸ Grzegorz Adamczewski, Director of Organizational Office, Material Reserves Agency, Reply for information Request by the Knesset Research and Information Center, Email, 5 August 2015.



פינלנד

הסוכנות הלאומית לאספקת חירום (National Emergency Supply Agency) NESA פועלת במשרד התעסוקה והכלכלה. באחריותה לתכנן ולנקוט את הצעדים הדרושים לפיתוח ולשימור של האספקת הלאומית של חומרי גלם, מוצרים, מזון, מים ודלק. הסוכנות פועלת תחת הקרן הלאומית לאספקת חירום – קרן חוץ-תקציבית שנועדה לממן מחסנים בבעלות המדינה. הסוכנות אחראית להחזקתם של מחסני דלק, מוצרים רפואיים וחומרים אחרים הדרושים להבטחת שלומה של האוכלוסייה במצבי חירום, וכן לסייע לצבא.⁵⁹ פינלנד מייצרת 70%-80% מהמזון שהיא עצמה צורכת ועל כן הדגש הוא על שמירת קווי אספקת המזון בין אזורים השונים. כמו כן, הסוכנות מחזיקה מחסנים של תבואה ומצרכים קריטיים אחרים, בין היתר תרופות ומוצרים רפואיים. הסוכנות אף ממליצה לאזרחים לשמור על מלאי של מזון בסיסי ותרופות לשעת חירום.⁶⁰ בתשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת נמסר מהסוכנות כי במחסניה יש בעיקר מוצרי דגנים (Grain Products) ואין החזקה של מזונות טריים. גם בהנחיות לאזרחים מוזכרים מוצרים שנשמרים לאורך זמן, כגון מוצרי דגנים, אורז, פסטה, תה וקפה, אוכל בקופסאות שימורים, לחם יבש, אבקת חלב ומים.⁶¹

בכל חמש שנים מחליטה ממשלת פינלנד מהם הקווים הכלליים שעל-פיהם הסוכנות פועלת, וכיום היא פועלת על בסיס שיתופי פעולה בין המגזר הציבורי לפרטי בתחומי תעשייה וחקלאות.⁶² בהחלטת הממשלה האחרונה בנושא מיום 5 בדצמבר 2013 בנוגע להבטחת האספקה במדינה נקבע כי בין יתר תפקידיה של הסוכנות הלאומית לאספקת חירום, עליה לתמוך באספקה השוטפת ובמסחר של מזון מקומי או מיובא. עוד הוחלט כי במחסני החירום בבעלות המדינה יישמרו מוצרי תבואה שיספיקו לשישה חודשים של צריכה וכי יש לשמר זרעים וחלבון מספוא (Fodder Protein) וכן מוצרים אחרים הנדרשים כולם לייצור של מזון.⁶³

צ'כיה

בצ'כיה יש מוכנות ממשלתית לשעת חירום על-פי צו ממשלתי, אך המידע בדבר סוגי המזון, הכמויות והעלויות אינו זמין.⁶⁴ מינהלת המדינה לאחסון חומרים (ASMR The Administration of State Material Reserves) פועלת על-פי חוק,⁶⁵ והיא הגורם המופקד על ניהול מחסנים לשעת חירום של המדינה. המינהלת אחראית לניהול ולהחזקה של מלאי – הן חומרי מזון והן מוצרי דלק, נפט ותעשייה – לשימוש בשעת חירום במדינה או לשם סיוע הומניטרי ברחבי העולם.⁶⁶

⁵⁹ [The National Emergency Supply Agency](#), Last Accessed: 23 July 2015.

⁶⁰ The National Emergency Supply Agency, [Media](#), Last Accessed: 23 July 2015; Erja Saraste, Head of Communication, National Emergency Supply agency, Reply for information Request by the Knesset Research and Information Center, Email, 27 July 2015.

⁶¹ Jyrki Hakola, Director, Dept. of Basic Supply and Industry, National Emergency Supply Agency, Reply for information Request by the Knesset Research and Information Center, Email, 3 August 2015.

⁶² שם.

⁶³ Finnish Government Decision, [On the Security of Supply Goals](#), 5 December 2013.

⁶⁴ תשובת הפרלמנט של צ'כיה על שאלון ECPRD מס' 1958 שהוצג על-ידי גרמניה, 20 במרס 2012.

⁶⁵ Act No. 97/1993 Coll., On the Purview of the Administration of State Material Reserves.

⁶⁶ Administration of State Material Reserves of the Czech Republic, [Basic Information](#), [State Material Reserve Logistics](#), Last Accessed: 14 July 2015.



בתשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת נמסר מהמינהלת כי על-פי דרישות של משרד החקלאות, מחסני המזון כוללים בעיקר דגנים, סוכר, בשר ומוצרי חלב, ואין אחסנה של מוצרים חקלאיים טריים. חלקו של המלאי שמור במחסנים של הסוכנות וחלקו נמצא במשמורתם של גורמים שנבחרו במרכז פומבי ולתקופה קבועה מראש (Custodians). כמו כן, הסוכנות ממליצה לאזרחי המדינה להחזיק מלאי של מזון לשעת חירום על פי צרכיהם.⁶⁷

צרפת

בצרפת יש שלושה גורמים העוסקים במחסני מזון: שני הגורמים הראשונים עוסקים באחסון מזון לצורכי סיוע הומניטרי למדינות מתפתחות או לשם ביטחון תזונתי לנזקקים בצרפת. הגורם השלישי היא רשות החירום, הכפופה למשרד הפנים ומופקדת על מוכנות לתרחישי אסון כולל מקרים של אסון גרעיני. במקרה אסון, הרשות מוסמכת לתפוס מוצרים מיצרנים וספקים ולעשות בהם שימוש.⁶⁸

רוסיה

הסוכנות הפדרלית למלאי לאומי (Federal Agency of State Reserves of the Russian Federation) היא הגוף המופקד על ניהול מחסני הטובין הפדרליים ופועלת במשרד לפיתוח כלכלי של הפדרציה הרוסית. בין סמכויותיה של סוכנות זו: ניהול הזמנות וחוזים פדרליים למוצרים, ביצוע עבודות ומתן שירותים וכן ביצוע מחקר בתחום עבודתה; אחסון ושמירה של מלאי הטובין הפדרלי וטיפול בהם; ביצוע בקרה על היקף המלאי ומצבו ועוד. במסגרת הסוכנות פועלים כמה גופי סמך, ובהם מרכז לעיבוד מידע ונתונים; מכון מחקר, הפועל, בין היתר, לפיתוח טכנולוגיות אחסון מתקדמות ומקיים בקרת איכות על החומרים המובאים לאחסון; מכללה להכשרת סטודנטים לתפקידים שונים במסגרת הסוכנות ובמפעלי תעשייה ובענפי כלכלה שונים.

מחסני הסוכנות הפדרלית פזורים ברחבי הפדרציה הרוסית ומיקומם ותוכנם מסווגים. מן המידע המובא באתר האינטרנט של הסוכנות אפשר ללמוד כי בין היתר מאוחסנים בהם דלקים מסוגים שונים, חומרי בנייה ואמצעי בנייה, אמצעים טכנולוגיים, מתכות, מוצרי מזון מסוגים שונים ועוד. המלאי הלאומי משמש את המדינה בעתות חירום אך הוא גם אמצעי כלכלי לייצוב המחירים ומניעת אינפלציה.⁶⁹

⁶⁷ Robert Velký, Ing., Director of the Food and Industrial Commodities Division, The Administration of State Material Reserves, Reply for information Request by the Knesset Research and Information Center, Email, 12 August 2015.

⁶⁸ תשובת הפרלמנט של צרפת על שאלון ECPRD מס' 1958 שהוצג על-ידי גרמניה, 20 במרס 2012, תורגם מצרפתית בסיועה של שרה צובנר, ראש תחום מחקר בין-פרלמנטרי, מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

⁶⁹ אתר האינטרנט של [הסוכנות הפדרלית הרוסית למלאי לאומי](#), תאריך כניסה: 30 ביולי 2015. הטקסטים תורגמו מרוסית בסיועה של פלורה קוד דבידוביץ, חוקרת במרכז המחקר והמידע של הכנסת.



כמויות המזון המינימליות המומלצות לאדם לשבוע בשעת חירום על-פי משרד הכלכלה ומשרד הבריאות בישראל:

טבלה מס' 3 – כמויות המזון המינימליות המומלצות לאדם לשבוע בשעת חירום ⁷⁰	
שם המוצר	כמות לאדם לשבוע (ק"ג)
קרקר / מציות / מצות	0.75
ביסקוויט / ופל / עוגה יבשה / חטיפים	0.25
דגנים (אורז, אטריות, תירס, כוסמת, בורגול, פתיתי תפוח אדמה, דייסות אינסטנט, דגני בוקר)	0.5
שימורים בשר / עוף / הודו / דג	0.7
קטניות יבשות / משומרות (שעועית, עדשים, חומס וכו')	0.35
שימורי ירקות	0.9
שימורי פירות	0.9
שמן / מיונית / טחינה	0.315
זיתים	0.3
ממרחים מתוקים / שוקולד / סוכריות	0.5
סוכר	0.5
תה	0.025
קפה	0.2
קקאו	0.0375
אבקת מרק בן רגע	0.56
תחליף חלב אם 4 חודשים	0.8
תחליף חלב אם 4-12 חודשים	1.6
מים	28 ליטר

⁷⁰ משרד הכלכלה, מחוז תל-אביב והמרכז, [יחידת משק לשעת חירום – מזון ומשק כללי](#), תאריך כניסה: 14 ביולי 2015.



מקורות

חקיקה ופסיקה

[חוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008.](#)

מסמכי הכנסת

אוריאנה אלמסי, [סמכויות המשرد להגנת העורף](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 22 באוקטובר 2012. דיון בוועדת המשנה (של ועדת החוץ והביטחון) לעורף, 13 במאי 2014, נמסר למרכז המחקר והמידע של הכנסת על-ידי ועדת החוץ והביטחון.

נהלים, דוחות ופרסומים

אגף בכיר לניהול משברים וביצוע חוק ההתיישבות, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, [סיכום פעילות האגף לניהול משברים לשנת 2014](#), 2 במרס 2015.

הארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי (OECD), [סקירת ה-OECD על המדיניות החקלאית: ישראל 2010](#), אוגוסט 2011.

משרד האוצר, [הצעת תקציב המדינה לשנת 2015-2016](#), אוגוסט 2015.

משרד הבריאות, נוהל מס' 3.307, [נוהל סל מזון לשעת חירום](#), אוגוסט 2012.

משרד הבריאות, האגף לגריאטריה ומחלות ממושכות, נספח מס' 10-500 לנוהל מערך המזון מס' 5.0.3 [מלאי מזון חיוני שוטף ומלאי לשעת חירום](#), 1 בפברואר 2015.

FEMA, [Food and Water in an Emergency](#), August 2004

Haberli, Chirstian. [After Bali WTO Rules Applying to Public Food Reserves](#), Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome 2014.

Keating, Adriana. [Food Security in Australia: The Logistics of Vulnerability](#), In: Farmer-Bowers et al. (eds.), Food Security in Australia: Challenges and Prospects for the Future, , New York 2013, pp. 21–34.

Lynton-Evans, John. [Strategic Grain Reserves – Guidelines for their Establishment, Management and Operation](#), Food and Agriculture Organization of the United Nations Rome, 1997.

Murphy, Sophia. "WTO Rules and Food Reserves", In: Lilliston and Ranallo (ed.), [Grain Reserves and the Food Price Crisis](#), Institute for Agriculture and Trade Policy, 2012, pp. 13–15.

Request No. 1958, Forwarded by the German Bundestag, concerning alternatives to state food reserves (as part of emergency preparedness), 20 March 2012.



Sampson, Kristin. "Why we need Food Reserves", In: Lilliston and Ranallo (ed.), [Grain Reserves and the Food Price Crisis](#), Institute for Agriculture and Trade Policy, 2012, pp. 7–9.

מכתבים

רוני צדוק, מרכז תחום תרופות וצר"פ, האגף לשעת חירום, משרד הבריאות, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 2 ביולי 2015.

מירי כהן, מנהלת תחום בכיר שירותי הצלה ועזרה ראשונה, משרד הבריאות, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 2 ביולי 2015.

חיים אנגיוני, מנהל אגף בכיר לניהול משברים והיערכות לחירום, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 1 ביולי 2015.

ריאד אברהים, מנהל מינהל החירום, משרד הכלכלה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 16 ביוני 2015.

אבי בורגר, מ"מ ר' חטיבת מדיניות, רשות חירום לאומית, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 14 ביוני 2015.

תא"ל (מיל') צוק-רם זאב, סגן ר' המל"ל לביטחון פנים ועורף, המטה לביטחון לאומי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, פקס, 15 ביוני 2015.

Erja Saraste, Head of Communication, National Emergency Supply agency, Finland, Reply for information Request by the Knesset Research and Information Center, Email, 27 July 2015.

Grzegorz Adamczewski, Director of Organizational Office, Material Reserves Agency, Poland, Reply for information Request by the Knesset Research and Information Center, Email, 5 August 2015.

Jyrki Hakola, Director, Dept. of Basic Supply and Industry, National Emergency Supply Agency, Finland, Reply for information Request by the Knesset Research and Information Center, Email, 3 August 2015.

Keegan Platten, Customer Enquiries Co-ordinator, Ministry for Primary Industries, New Zealand, Reply for information Request by the Knesset Research and Information Center, Email, 28 July 2015.

Linda, Department of Agriculture, Australian Government, Reply for information Request by the Knesset Research and Information Center, Email, 24 July 2015.



Robert Velký, Ing., Director of the Food and Industrial Commodities Division, The Administration of State Material Reserves, Czech Republic, Reply for information Request by the Knesset Research and Information Center, Email, 12 August 2015.

אתרי אינטרנט

[הסוכנות הפדרלית הרוסית למלאי לאומי](#), תאריך כניסה: 30 ביולי 2015.

משרד האוצר, החשב הכללי, [מינהל הרכש הממשלתי](#), תאריך כניסה: 14 ביולי 2015.

משרד הבריאות, [האגף לשעת חירום](#), תאריך כניסה: 14 ביולי 2015.

משרד החקלאות ופיתוח הכפר, [האגף לניהול משברים וביצוע חוק ההתיישבות החקלאית](#), תאריך כניסה: 14 ביולי 2015.

משרד הכלכלה, [מינהל חירום](#), תאריך כניסה: 14 ביולי 2015.

משרד הכלכלה, [מחוז תל-אביב והמרכז](#), תאריך כניסה: 14 ביולי 2015.

משרד ראש הממשלה, [המטה לביטחון לאומי](#), תאריך כניסה: 14 ביולי 2015.

משרד ראש הממשלה, [מאגר החלטות הממשלה](#), תאריך כניסה: 14 ביולי 2015.

Australian Government, [Department of Agriculture](#), Last accessed: 16 July 2015.

Administration of State Material Reserves of the Czech Republic, [Basic Information](#), Last Accessed: 14 July 2015.

FEMA, [Food and Water in an Emergency](#), August 2004.

[The Material Reserves Agency](#), Last Accessed: 14 July 2015.

Ministry of Civil Defence & Emergency Management, Get ready, Get Thru, [Emergency Survival Items & Getaway Kit](#), Last Accessed: 27 July 2015.

[The National Emergency Supply Agency](#), Last Accessed: 23 July 2015.

New Zealand Government, [Home Emergency Checklist](#), Last Accessed: 27 July 2015.

Porirua City Council, [Emergency Food Stores](#), Last Accessed: 27 July 2015.

[Ready](#), Last Accessed: 28 July 2015

United States Department of Agriculture, Food and Nutrition Service, [Food Assistance in Disaster Situation](#), Last Accessed: 28 July 2015.

United States Department of Agriculture, [USDA Foods from farm to Plate: June 2015](#), Last Accessed: 28 July 2015.

[USDA Foods Available for 2015](#), Last Accessed: 28 July 2015.



Wellington Region Emergency Management Office, [Step 9. Stock Emergency Supplies](#),
Last Accessed: 27 July 2015.

XE Currency Converter, <http://www.xe.com>, Last Accessed: 28 July 2015.



הכנסת