

המתווה הלאומי לביטחון תזונתי

NATIONAL POLICY FRAMEWORK FOR FOOD SECURITY



2025

המועצה הלאומית לביטחון תזונתי
National Council of Food Security

תוכן עניינים

1	הקדמה
3	תקציר מנהלים
6	המלצות ליבה
9	המתווה הלאומי לביטחון תזונתי
16	סוגיות מרכזיות והמלצות
16	עוני, מדינת הרווחה וביטחון תזונתי
21	חינוך וביטחון תזונתי
27	אקלים, סביבה, קיימות וביטחון תזונתי
34	בריאות, תזונה וביטחון תזונתי
40	שלטון מקומי-אזורי וביטחון תזונתי
45	רשימת משתתפים
49	רשימת מסמכי מדיניות
50	מילון מונחים
52	רשימת מקורות
57	Executive Summary
61	Core Recommendations

הקדמה

במסמך זה מוצג מתווה לאומי לביטחון תזונתי בישראל. מטרת המתווה היא לשמש מפת דרכים לפתרון בעיית אי הביטחון התזונתי בישראל. מסמך זה גובש בין השנים 2022-2025 על ידי המועצה הלאומית לביטחון תזונתי, וזאת על פי בקשת שר הרווחה והביטחון החברתי בעבר, ח"כ מאיר כהן ושר הרווחה והביטחון החברתי הנוכחי, ח"כ יעקב מרגי, מתוך מודעות לצורך בגיבוש מדיניות כוללת בתחום זה. מסמך זה הוא פרי עבודתם המשותפת של חברי המועצה הלאומית לביטחון תזונתי, חוקרים וחוקרות מהוועדה האקדמית של המועצה וכן נציגים מארגוני החברה האזרחית הנוטלים חלק בוועדת הארגונים של המועצה. המתווה מחולק לחמישה פרקים מרכזיים: א. עוני, מדינת הרווחה וביטחון תזונתי. ב. חינוך וביטחון תזונתי. ג. אקלים, סביבה, קיימות וביטחון תזונתי. ד. בריאות, תזונה וביטחון תזונתי. ה. שלטון מקומי-אזורי וביטחון תזונתי. לצורך הכנת המתווה הוקמו ופעלו במקביל חמישה צוותים משולבים (נציגי המועצה, חברי הוועדה האקדמית ונציגי הארגונים), כל צוות עסק באחד מתחומי המתווה שצוינו לעיל. צוותים אלה הפיקו ניירות מדיניות אשר שימשו בסיס להמלצות המובאות במתווה. תודתי נתונה לכל המשתתפים על עבודתם המסורה ומחויבותם לקידום צדק תזונתי בישראל. ראוי לציין כי כל מי שנטל חלק בהכנת המתווה עשה זאת בהתנדבות ובתחושה של שליחות ציבורית למען הנושא.

חשוב להזכיר שבמהלך תקופת פיתוח המתווה נאלצה ישראל להתמודד עם איומים ביטחוניים וחברתיים מרחיקי לכת אשר העמידו במבחן את הלכידות החברתית של החברה הישראלית. התמודדות זו העמיקה את חשיבות הביטחון התזונתי כאחד מעמודי התווך של החוסן הלאומי. בהקשר זה, ראוי להזכיר ששיעורי אי ביטחון תזונתי בישראל הם עדיין בין הגבוהים בקרב מדינות-OECD. שיעורי אי ביטחון תזונתי לצד מדדי יוקר המחיה בישראל מקשים על השתלבותן החברתית של קבוצות אוכלוסייה רבות, מעכבים את הצמיחה הכלכלית ואת פיתוח ההון האנושי. מלבד זאת, בשל אי היערכות המדינה למשבר האקלים ולתוצאותיו ההרסניות לחקלאות ולמשק, נדרשת חשיבה מערכתית להבטחת הביטחון התזונתי והמזון לדורות הבאים הן בשגרה והן בשעת חירום. לשם כך נחוצה מדיניות לאומית כוללת, בין משרדית,



בין מגזרית ובין תחומית. אנו סבורים שיש בישראל הידע, היכולות והמשאבים הנדרשים לצמצום משמעותי של ממדי אי הביטחון התזונתי. אנו תקווה שהמתווה המוצע כאן אשר מבטא את עבודתם המשותפת של נציגי משרדי ממשלה, נציגי ארגוני מזון, חוקרים באקדמיה ופעילים חברתיים, ישמש בסיס לקידום מדיניות לאומית שתקדם צדק ואיתנות תזונתיים ברי קיימא.

פרופ' רוני סטריאר

יו"ר המועצה הלאומית לביטחון תזונתי

מרץ 2025

תקציר מנהלים

במסמך זה מוצג מתווה לאומי לביטחון תזונתי בישראל, אשר גובש על ידי המועצה הלאומית לביטחון תזונתי (להלן המועצה) בין השנים 2022-2025 לבקשת שר הרווחה והביטחון החברתי בעבר, ח"כ מאיר כהן ושר הרווחה והביטחון החברתי הנוכחי ח"כ יעקב מרגי. המועצה הינה גוף סטטוטורי הפועלת מכוח חוק משנת 2011 כדי לתת מענה לדאגות ההולכות וגדלות סביב נושא הביטחון התזונתי, ולהבטיח גישה למזון מספק, מזין ובמחיר סביר לכל. המועצה פועלת כגוף מייעץ ומקדם מדיניות, המציע ייעוץ לממשלה ולוועדות הכנסת בנושאים הקשורים לתוכניות, יוזמות ומענים סוציאליים העוסקים בביטחון תזונתי. המועצה פועלת בשיתוף פעולה עם משרדי ממשלה שונים, חוקרים אקדמיים וארגוני חברה אזרחית כדי לפתח מדיניות מקיפה, בין-מגזרית ובינתחומית, המשפרת את נגישות וזמינות המזון בישראל.

חשיבות מתווה זה, ראשון מסוגו, נעוצה בהבנה שביטחון תזונתי הוא עמוד התווך של החוסן הלאומי. שיעור אי הביטחון התזונתי בישראל הוא בין הגבוהים במדינות ה-OECD. לפי ממצאי סקר המוסד לביטוח לאומי לשנת 2023 כ-30% מהנפשות הבוגרות בישראל סובלות מאי ביטחון תזונתי ו-12.6% מהאנשים נמצאים באי ביטחון תזונתי חמור, כ-265,000 משפחות סובלות מאי ביטחון תזונתי, כ-50% מהן באי ביטחון תזונתי חמור. בישראל אי ביטחון תזונתי שכיח במיוחד בקרב מקבלי קצבאות הבטחת הכנסה ונכות כללית, וביתר שאת בחברה הערבית, אשר שיעור אי הביטחון התזונתי בה גבוה כמעט פי ארבעה מן השיעור בחברה היהודית. למרות חומרת המצב, לא קיימת בישראל מדיניות לאומית לטיפול הולם בבעיה רב ממדית זו. עם זאת, קיימות מספר תוכניות שעשויות לשמש בסיס למדיניות לאומית ובהן: המיזם הלאומי לביטחון תזונתי, תוכניות ההזנה של משרד החינוך, תוכנית הקצבות של משרד הרווחה והביטחון החברתי לתמיכה בעמותות הפועלות בתחום המזון ותוכנית לחלוקת תווי מזון שהופעלה בזמן מגפת הקורונה ומאוחר יותר בין השנים 2023-2025 מטעם משרד הפנים.

המלצות המתווה גובשו על בסיס שבעה עקרונות אשר חייבים לשמש בסיס לכל מדיניות לאומית עתידית בנוגע לצמצום אי הביטחון התזונתי והם: א. תפיסה הרואה בזכות למזון זכות חברתית בסיסית אוניברסלית, ולפיה יש קשר ישיר בין ביטחון תזונתי לבין כבוד האדם. ב. הכרה בקשר שבין עוני ואי ביטחון



תזונתי, והצורך בטיפול הוליסטי בבעיות אלו כדי לקדם ביטחון תזונתי ברמה הלאומית. ג. הכרה בקיומם של כשלים מבניים שגורמים לאי הביטחון התזונתי ובעקבות זאת הכרה באחריות הממשלה לטיפול בכשלים אלו. ד. נקיטת גישה דמוקרטית-השתתפותית (Participative) לעידוד נציגים מאוכלוסיות המצויות באי ביטחון תזונתי ליטול חלק פעיל בעיצוב ובהערכת תוכניות לביטחון תזונתי. ה. אימוץ תפיסה רב-תחומית בעת העיסוק בבעיה. ו. היערכות בין משרדית לגיבוש פתרון כולל לבעיה. ז. קידום מחקרי הערכה למעקב אחרי יעילות תוכניות לביטחון תזונתי. הכנת המתווה התבססה על עבודתם של חמישה צוותים משולבים (נציגי המועצה, חברי הוועדה האקדמית ונציגי הארגונים), וכל אחד מהם עסק באחד מחמשת התחומים האלה:

עוני, מדינת הרווחה וביטחון תזונתי: על פי ממצאי סקרים ארציים שנערכו במוסד לביטחון לאומי, שיעור המתאם בין אי הביטחון התזונתי ובין העוני עומד על יותר מ-60%. הסיבה המרכזית לאי ביטחון תזונתי במדינות המפותחות היא חוסר גישה למזון (Food Access) בשל היעדר יכולת כלכלית לרכוש אותו, לכן אי ביטחון תזונתי קשור קשר ישיר לעוני ולאי שוויון חברתי ומשפיע במיוחד על אוכלוסיות מוחלשות. יש לתת את הדעת על הקשרים הללו כדי ליצור מענה הוליסטי ואפקטיבי למניעת אי הביטחון התזונתי.

חינוך וביטחון תזונתי: שיעור ניכר מילדי ישראל סובלים מאי ביטחון תזונתי, מצב זה משפיע לשלילה על התפתחותם הקוגניטיבית, הרגשית והפיזית ועל הישגיהם החינוכיים. מחקרים מראים שההשקעה הלאומית בתוכניות הזנה להתמודדות עם אי ביטחון תזונתי בגיל הרך משתלמת מבחינת חישוב עלות תועלת למשק. עוד עולה ממחקרים בנושא הנדון כי בזכות תוכניות אלו משתפרים מדדי הגדילה, שיעור הנוכחות בבית הספר וההישגים הלימודיים. אחד מתפקידי מערכת החינוך הוא לקדם את הביטחון התזונתי של הלומדים בה באמצעות מפעלי ההזנה, וכן חשוב ביותר שבמערכת החינוך יאתרו ילדים ממשפחות החיות בעוני ובאי ביטחון תזונתי עמוק ויקדמו תוכניות הזנה בריאות, בנות קיימא ואוניברסליות.

אקלים, סביבה, קיימות וביטחון תזונתי: שמירה על מערכות מזון בנות קיימא היא מרכיב מרכזי לפתרון אי הביטחון התזונתי, משום שמערכות המזון תלויות במשאבי הטבע הזמינים. עם זאת, מסיבות

שונות, שבראשן משבר האקלים, משאבי הטבע הולכים ומתדלדלים. נוסף על כך, המבנה של מערכות המזון יכול בעצמו לפגוע בסביבה ובאקלים ולהחמיר את השפעות משבר האקלים. כדי להתמודד עם מציאות זו חשוב לפעול לקידום מערכת מזון מקיימת, המצמצמת את השפעות משבר האקלים על מערכות המזון. נושא מרכזי בפעילות זו הוא חיזוק מקומה של החקלאות המקומית תוך הסדרת היחס בין החקלאות המקומית ובין יבוא המזון בצורה שיוצרת מערכת מזון חסינה אקלימית.

בריאות, תזונה וביטחון תזונתי: דפוסי האכילה של המצויים באי ביטחון תזונתי מתאפיינים בצריכה נמוכה של מזון בריא ובצריכה גבוהה של מזון מזיק ומעובד. על כן הימצאות באי ביטחון תזונתי מעלה את הסיכון לבעיות בריאות – כגון סכרת, השמנת יתר, תחלואה לבבית, תחלואה נשימתיות ושבץ – ובשל כך גוברות הצריכה של שירותי הבריאות והוצאות המשק על בריאות. לאור זאת חשוב שההתערבות המיועדת לאנשים המצויים באי ביטחון תזונתי תכלול מתן מזון בריא ומזין, הדרכה תזונתית וכלים שיסייעו להיחלץ ממעגל העוני והחולי. במסגרת זו חשוב לתת מענה לאומי לעלות הגבוהה של מזון בריא, מפני שעלות סל מזון בריא ובר-קיימא במצב הקיים עולה בהרבה על עלות סל מזון בסיסי.

שלטון מקומי-אזורי וביטחון תזונתי: מחקרים מראים שהתרומה של היערכות מקומית לשמירה על הביטחון התזונתי של התושבים היא משמעותית ביותר. הרשות המקומית ו/או האזורית מכירה היטב את צרכי התושבים בה ואת המענים המתאימים להם, ובישראל היא שחקן ראשי לאספקת השירותים לתושביה. נוסף על כך, לביטחון התזונתי המקומי יש תפקיד מרכזי בשמירה על החוסן הקהילתי-מרחבי. מדיניות לאומית לעידוד מעורבותו הפעילה של השלטון המקומי בתחום זה היא חלק חשוב מהפעילות לקידום רמה נאותה של ביטחון תזונתי.

המלצות ליבה

1. חקיקת חוק ביטחון תזונתי אוניברסלי – הזכות למזון:

קידום חקיקה שתעגן את הזכות למזון בריא כזכות בסיסית לכל אדם, כפי שקיים בחקיקה במדינות שונות ובאמנות בין-לאומיות, כבסיס לתוכניות לאומיות לביטחון תזונתי לאוכלוסייה.

2. הגדלת ההשקעה הלאומית בביטחון תזונתי:

הגדלה משמעותית, תקציבית ומערכתית, של תוכניות לאומיות לביטחון תזונתי עבור אוכלוסיות המצויות באי ביטחון תזונתי עמוק ובעלות הכנסה נמוכה. הרחבת המיזם הלאומי לביטחון תזונתי ל-130,000 משפחות תפחית משמעותית את שיעור האוכלוסייה הסובלת מאי ביטחון תזונתי חמור. כמו כן הרחבת המיזם לאוכלוסיות נוספות לרבות אזרחים ותיקים ויחידים ללא תא משפחתי. נוסף על כך, נדרש עדכון סך התמיכה הניתן לכל משפחה ויחידים כדי שיהיה בו מענה ראוי לגודל המשפחה וליוקר המחיה העולה.

3. הקמת מנגנון איתור וניטור של הנמצאים באי ביטחון תזונתי:

הקמת מנגנון מקצועי לאיתור וניטור של הנמצאים באי ביטחון תזונתי והקמה של מערך מידע עדכני שמטרתו הן: איתור האנשים הזקוקים לסיוע בביטחון תזונתי, הערכת ההיקף של אי הביטחון התזונתי בישראל, הערכת מספר המשפחות המקבלות סיוע, זיהוי קבוצות אוכלוסייה המצויות באי ביטחון תזונתי זמני ו/או קבוע. לשם כך נדרשת הקמה של מערכת איתור שבה מצליבים מידע ממערכות שירותי הרווחה, הבריאות והחינוך.

4. קידום סל מזון בריא ובר קיימא:

יש לקבוע תקן לסל מזון בריא ובר קיימא לכל משפחה המקבלת סיוע תזונתי בהתאם להמלצות התזונה הלאומיות של משרד הבריאות. חשוב שהסיוע יותאם למספר הנפשות במשפחה ולצרכים שלה, כולל התאמה תרבותית, רפואית, גילאית ותזונתית.

5. קידום מערך מזון חסין:

תמיכה בחקלאות המקומית תוך איזון בין ייצור מקומי ובין ייבוא של מזון בצורה מושכלת ועל בסיס ניהול סיכונים כדי ליצור מערך מזון שיספק ביטחון מזון וביטחון תזונתי לכול, לאור משברים שונים לרבות משבר האקלים. קידום מערך חסין חשוב להבטחת זמינותו הפיזית והכלכלית של סל מזון בריא ובר-קיימא הן בשגרה והן בחירום.

6. ארוחה לכל ילד – קידום מפעל הזנה אוניברסאלי במערכת החינוך:

על מערכת החינוך לכלול את הזכות לביטחון תזונתי בחזונה ולפתח תוכניות אוניברסליות ובנות קיימא במערכת החינוך הפורמלית והבלתי פורמלית לאספקת ארוחה בריאה ומזינה לכל ילד וילדה.

7. תקצוב הפעלת תוכניות לקידום ביטחון תזונתי בשלטון המקומי:

קידום חקיקה המסדירה את אחריותו ומעורבותו של השלטון המקומי בקידום ביטחון תזונתי ברמה המקומית, כולל הגדרת תקצוב לאומי הולם לעידוד תוכניות לקידום ביטחון תזונתי בשלטון המקומי.

8. עדכון פיקוח המחירים על מחירי המזון לפי מדדי יוקר המחיה:

על ממשלת ישראל להגדיל את מספר מוצרי המזון הבריאים והמזינים שחל עליהם פיקוח מחירים ו/או להפחית את המע"מ על המוצרים הללו, כנהוג בחלק מהמדינות המפותחות. בזכות הצעדים האלה תגדל ההכנסה הפנויה של משפחות הסובלות מאי ביטחון תזונתי ותפחת תלותן בתוכניות הסיוע.

9. עיצוב אמנה ביחסי מדינה-ארגוני גג בתחום המזון:

נדרשת הסדרת יחסי ממשלה-ארגוני מזון, ובתוך כך הגדרת הנושאים האלה: תפקידם של ארגוני מזון, תחומי האחריות, דרכי עבודה משותפות, קריטריונים למתן סיוע, אמות מידה תזונתיות וסביבתיות למתן סיוע וסוגיות של תקצוב והערכה.

10. ביסוס התמיכה הלאומית להצלת מזון:

על פי המצב הקיים תהליכי הצלת מזון מתבצעים על ידי גופי החברה האזרחית באמצעות תרומות והתנדבות. נדרש להפוך תהליכי הצלת מזון למפעל לאומי לניצול מרבי של משאבי החקלאות המקומית, בעיקר פירות וירקות טריים.

אנו מאמינים שיישום המלצות הליבה של המתווה הלאומי לביטחון תזונתי יקדם את הביטחון התזונתי הלאומי באופן משמעותי, יפחית באופן משמעותי את אי הביטחון התזונתי ויחזק את מארג החוסן החברתי.

המתווה הלאומי לביטחון תזונתי

רקע

המועצה הלאומית לביטחון תזונתי (להלן המועצה) היא גוף סטטוטורי הפועל במסגרת משרד הרווחה והביטחון החברתי מכוח חוק "המועצה הארצית לביטחון תזונתי" (התשע"א-2011). בחוק זה נקבע כי המועצה היא גוף מייעץ בתחום המדיניות הלאומית להבטחת הביטחון התזונתי של כלל תושבי ישראל, ובסמכותה לייעץ לשר הרווחה והביטחון החברתי ולממשלת ישראל, לנהל מעקב, לאכוף ולהתריע בכל הנוגע למדיניות זו. המועצה מונה 13 חברים וחברות הפועלים בהתנדבות, ובהם נציגים משרדי הממשלה הרלוונטיים (הרווחה והביטחון החברתי, האוצר, החינוך, הבריאות, החקלאות, שוויון חברתי) ונציגים ממגזר הציבורי (השלטון המקומי, ארגוני החברה האזרחית, המועצה להשכלה גבוהה ומומחה לכלכלה).

המועצה הוקמה לראשונה בשנת 2011 בראשותו של פרופ' דב צ'רניחובסקי ז"ל, ופעלה עד פטירתו בשנת 2019. במהלך שנים אלו פעלו חברי המועצה לקידום המודעות של הציבור הרחב בנוגע לאי ביטחון תזונתי ולהיבטים הבריאותיים שלו ולהנחלת ידע בנושאים אלו באמצעות כנסים, אירועים ופרסום ניירות מדיניות. נוסף על כך, המועצה ביססה את עצמה כגוף ציבורי, ממלכתי ועצמאי הן במישור הציבורי והן במישור האקדמי, שפועל למען האינטרס הציבורי בהבטחת הביטחון התזונתי לתושבי ישראל. בשנת 2022 שבה המועצה לפעילות סדירה בעת שח"כ מאיר כהן, שר הרווחה והביטחון החברתי דאז, מינה את פרופ' רוני סטריאר ליו"ר המועצה. לצידו מונו חברים חדשים, והם פעלו לבניית תשתית תמיכה ציבורית ואקדמית. לשם כך הם הקימו ועדה אקדמית המאגדת את מיטב החוקרים והחוקרות בתחומים חברה, רווחה, בריאות, כלכלה, חינוך וחקלאות ואת פורום הארגונים שחברים בו ארגוני המזון המרכזיים בישראל. המועצה והוועדות שצוינו לעיל פועלות במגוון תחומים למען הביטחון התזונתי של תושבי ישראל, לרבות פיתוח ידע, קידום מדיניות וחיבור בין גופים בעיתות משבר וחירום. נוסף על כך, הקפידה המועצה לשמור על עצמאותה הציבורית כשומרת סף של האינטרס הלאומי בביטחון תזונתי.

תפקידה המרכזי של המועצה הוא לקדם מדיניות לאומית לביטחון תזונתי. לשם כך היא קידמה מתווה זה, ובו נכללים הידע, הניסיון ונקודות המבט השונות בנוגע למורכבות המדיניות שצוינה לעיל. תהליך העבודה כלל מינוי ראשי צוותים, הקמת חמישה צוותים, וכל אחד מהם עסק באחד מתחומי הליבה של המתווה. התחומים האלה הם: 1. עוני, מדינת הרווחה וביטחון תזונתי. 2. חינוך וביטחון תזונתי. 3. אקלים, סביבה, קיימות וביטחון תזונתי. 4. בריאות, תזונה וביטחון תזונתי. 5. שלטון מקומי-אזורי וביטחון תזונתי.

ביטחון תזונתי: הגדרות ותפיסות

על פי אמנות בין-לאומיות שונות הזכות לביטחון תזונתי היא זכות חברתית בסיסית ותנאי לקיום בכבוד. ביטחון תזונתי פירושו גישה סדירה פיזית וכלכלית למזון מזין ובריא בהתאם להעדפות אישיות ולצרכים תזונתיים לחיים בריאים ופעילים.

ברמה המעשית הימצאות בביטחון תזונתי משמעה גישה לכלל המשאבים הפיזיים, החברתיים, האנרגטיים והאנושיים שמאפשרים קיום של ארוחות מספקות ובטוחות, ובהם: ידע ומיומנויות להחליט איזה מזון לרכוש; כיצד להכין ולצרוך אותו; כיצד להקצות אותו במשק בית; קיומם של מתקני אחסון; הכנה ובישול ביתיים; וזמן פנוי לקניות ולבישול מזון. כאשר אין גישה מספקת למזון – מבחינה פיזית, חברתית ו/או כלכלית, באופן זמני או קבוע – אזי מתקיים מצב של אי ביטחון תזונתי.

היקף אי הביטחון התזונתי ברחבי העולם ובישראל

אי ביטחון תזונתי הוא תופעה גלובלית. על פי הערכות האו"ם כשליש מאוכלוסיית העולם סובלים כיום ממנה, וקרוב ל-700 מיליון בני אדם מצויים באי ביטחון תזונתי עמוק, כלומר חיים ברעב. שיעור אי הביטחון התזונתי במדינות המפותחות עומד על ממוצע של 7.5%. מצבה של ישראל ביחס למדינות האלה קשה ביותר. היא ניצבת בשורה אחת עם מקסיקו, צ'ילה, ניו זילנד וקוסטה ריקה – מדינות ששיעור אי הביטחון התזונתי בהן הוא הגבוה ביותר בקרב המדינות החברות ב-OECD. כמו כן, לפי ממצאי הסקר של המוסד לביטוח לאומי משנת 2023 כ-30% מהנפשות הבוגרות בישראל סובלות מאי ביטחון תזונתי

ו-12.6% מהן סובלות מאי ביטחון תזונתי חמור. לפי ממצאי סקר המוסד לביטוח לאומי שהתפרסם בשנת 2021 כ-265,000 משפחות סובלות מאי ביטחון תזונתי, וכחצי מהן נתונות באי ביטחון תזונתי חמור. אי הביטחון התזונתי חמור במיוחד בקרב מקבלי קצבת הבטחת הכנסה ונכות כללית, וביתר שאת בחברה הערבית. שיעור אי הביטחון התזונתי בה עומד על 42% מכלל המשפחות, ושיעור זה גבוה כמעט פי ארבעה מן השיעור של אי הביטחון התזונתי בחברה היהודית.

ברחבי העולם נמצא כי אי ביטחון תזונתי שכיח במיוחד בקרב אוכלוסיות מוחלשות והן: ילדים ומשפחות שיש בהן ילדים, בעיקר משפחות שבראשן הורה יחיד; נשים; אנשים בעלי הכנסה נמוכה או ללא הכנסה כלל; אנשים המסתמכים על קצבאות וסיוע סוציאלי; אנשים המתגוררים באזורים כפריים ומרוחקים; דרי רחוב; מהגרים, פליטים ומבקשי מקלט; אנשים השייכים לאוכלוסיות מיעוט תרבותיות ואתניות; אנשים הסובלים ממחלות; אנשים עם מוגבלות פיזית ו/או נפשית; אנשים שחוו אירועים קשיים וטראומטיים בחייהם; וכן סטודנטים לתואר אקדמי ללא תמיכה כלכלית משפחתית.

מדיניות הביטחון התזונתי בישראל

למרות ממדי אי הביטחון התזונתי הקשים בישראל, אין כיום מדיניות מערכתית לאומית לטיפול הולם בבעיה רב ממדית זו. לשם פתרון נדרש לפתח תוכנית בין משרדית, בין מגזרית, רב תחומית וארוכת טווח. עם זאת, יש מספר תוכניות שעשויות לשמש בסיס למדיניות זו: המיזם הלאומי לביטחון תזונתי, מפעל ההזנה של משרד החינוך, תוכנית הקצבות של משרד הרווחה והביטחון החברתי לתמיכה בעמותות הפועלות בתחום המזון ותוכנית לחלוקת תווי מזון שהופעלה בזמן מגפת הקורונה ובשנת 2023 מטעם משרד הפנים. להלן פירוט כמה מתוכניות ומיזמים אלו:

המיזם הלאומי לביטחון תזונתי – תוכנית זו מופעלת מטעם משרד הרווחה והביטחון החברתי באמצעות עמותת אשל חב"ד החל משנת 2017. בשנת 2023 הוענק במסגרתה מענה ל-26,000 משפחות בעלות ממשלתית של כ-90 מיליון ₪. המיזם כולל כרטיס נטען לקניית מצרכים בגובה 350 ₪ וכן ארגז ירקות ופירות המחולק בבתי המשתתפים בגובה 150 ₪ אחת לחודש. כמו כן התוכנית כוללת

הדרכה תזונתית, סדנאות לקידום ניהול כלכלי, העצמה תעסוקתית וליווי במיצוי זכויות. נוסף על כך, במשרד הרווחה והביטחון החברתי מעניקים הקצבות בסך 40 מיליון ₪ לתמיכה בעמותות מזון.

מפעלי ההזנה – תוכניות המופעלות בחסות משרד החינוך, ובמסגרתה מעניקים ארוחות חמות

לתלמידים. התקציב עבורה עומד על 650 מיליון ₪ בשנה.

תלושי מזון – תוכנית זו הופעלה בחסות משרד הפנים בהתבסס על קריטריון עיקרי של הנחה

בתשלומי ארנונה. בשנת 2023 תקציבה עמד על 400 מיליון ₪, אך חולקו במסגרתה רק 260 מיליון ₪. בשנת 2024 התקציב של תוכנית זו עמד על 300 מיליון ₪. בעקבות הפעלת התוכנית על בסיס קריטריון 70% הנחה בארנונה, גורמים ממלכתיים וגם ארגוני החברה האזרחית מתחו עליה ביקורת נוקבת, מפני שיצרה אי שוויון בולט בין קבוצות האוכלוסייה השונות המצויות באי ביטחון תזונתי. לאחר עתירות שונות לבג"ץ החליטה ממשלת ישראל לאמץ קריטריונים אחידים לחלוקת תווי מזון בין הקבוצות השונות. כמו כן, ממשלת ישראל התחייבה שכל התקציבים להענקת ביטחון תזונתי בעתיד יהיו באחריותו של משרד הרווחה והביטחון החברתי.

בדומה למדינות רבות, בעיקר ברחבי אירופה, גם ישראל מסתמכת על מעורבותה של החברה האזרחית בקידום ביטחון תזונתי. למרות העלייה בהשקעה הממשלתית בעשור האחרון בטיפול ישיר באי הביטחון התזונתי, עדיין רוב הנטל לצמצומו מוטל על כתפיהם של ארגוני החברה האזרחית הפועלים לצד המענים הממשלתיים. כיום יש בישראל למעלה מ-2,000 עמותות רשומות הפועלות למען הענקת מזון וטיפול הרווחה לאלה הזקוקים לכך. אולם למרות חשיבותם, מחקרים מראים שארגונים אלו מתקשים לכסות את הצרכים של משפחות החיות בחוסר ביטחון תזונתי מתמשך.

ראוי לציין כי מדינות רבות בעולם מעניקות למשפחות שהכנסתן נמוכה תמיכה כספית בדרכים שונות – קצבאות, תווי מזון או סבסוד מזון – במגמה להגדיל את הגישה שלהן למזון ולצרכים בסיסיים אחרים. מחקרים מראים שהאמצעים האלה מפחיתים את שיעורי אי הביטחון התזונתי בקרב אוכלוסיות המצויות בסיכון לאי ביטחון תזונתי חמור. עוד עולה ממחקרים בנושא הנדון כי בנוסף לתוכניות תזונתיות לקבוצות ייעודיות (דוגמת מפעל הזנה במערכת החינוך, מיזם לאומי לביטחון תזונתי במשרד הרווחה



והביטחון החברתי, תלושי מזון) נדרשת רשת ביטחון סוציאלית איתנה המעניקה סיוע סוציאלי באמצעות קצבאות ו/או בהעברות תשלום אחרות המסייעות במניעה וחילוץ קבוצות מוחלשות בסיכון לאי ביטחון תזונתי.

עקרונות מנחים

✓ הזכות למזון: מתווה מבוסס זכויות חברתיות

המתווה מתבסס על תפיסה שלפיה הזכות למזון היא זכות חברתית בסיסית אוניברסלית. בהתאם לעקרונותיה יש קשר ישיר בין ביטחון תזונתי לבין כבוד האדם, ואי ביטחון תזונתי ורעב פוגעים בכבוד האדם. מבחינה בין-לאומית, הזכות למזון מעוגנת בהכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם של האו"ם משנת 1948, ולפיה לכל אחד יש הזכות לחיות ברמת חיים נאותה. מלבד הכרזה זו יש אמנות בין-לאומיות נוספות (לרבות אמנת מילאנו, אמנת רומא והאמנה הבין-לאומית לזכויות חברתיות ותרבותיות כלכליות) הדוגלות בתפיסה שלפיה הזכות למזון היא זכות חברתית בסיסית אוניברסלית, ובמדינות רבות ברחבי העולם, בעיקר במדינות מתפתחות מבחינה כלכלית, הזכות למזון היא חלק בלתי נפרד מהזכויות החברתיות.

✓ הכרה בקשר בין עוני ובין אי ביטחון תזונתי

עוני, רעב ואי ביטחון תזונתי הן תופעות חברתיות שיש להן הקשר חברתי מובהק, ובמתווה זה נותנים ביטוי לקשר זה. מחקרים רבים מדגישים את הקשר בין עוני ואי ביטחון תזונתי, שמבטאים בבירור את אי השוויון החברתי. אוכלוסיות המצויות בעוני ובחוסר ביטחון תזונתי על פי רוב חשופות להדרה חברתית, אפליה, גזענות וקיפוח על רקע מגדר, מוצא ומעמד אזרחי. ניתן לראות כי קבוצות האוכלוסייה שנמצאות בסיכון לאי בטחון תזונתי ועוני מצויות בהצטלבות מיקומי שוליים וקיפוח רב ממדי. על כן, כדי לקדם ביטחון תזונתי ברמה הלאומית יש לתת את הדעת על הנושאים הבאים: סוגיות שכר מינימום, גובה קצבאות ותשלומי העברה שונים, חוקים חברתיים נגד אפליה וגזענות, פיקוח על מחירים של מוצרי מזון בריאים ופיתוח תוכניות ייעודיות לאוכלוסיות יעד בתחום המזון.

✓ קבלת אחריות ממשלתית על מדיניות כוללת

הכרה בזכות למזון ובכשלים המבניים שיצרו את אי הביטחון התזונתי מחייבת את הממשלה לגלות אחריות ציבורית ממשלתית לקידום הביטחון התזונתי, ולשם כך עליה לנקוט את הצעדים להלן: קידום חקיקה ורגולציה, תכנון מדיניות, תקצוב, הפעלת תוכניות התערבויות וכן הערכה ומחקר בנושא הנדון. כמו כן אחריות זו של המדינה מחייבת את גופיה השונים של המדינה – לרבות הרשות השופטת, הרשות המחוקקת והרשות המבצעת – לפעול יחדיו למען הבטחת הביטחון התזונתי בישראל. מלבד זאת האחריות לפעול למען המטרה שצוינה לעיל מחייבת שיתוף פעולה בין המגזר הציבורי, החברה האזרחית והמגזר העסקי. בשיתוף הפעולה הבין מגזרי הזה יש לתת את הדעת על עיצוב אמנה ביחסי מדינה-ארגוני גג בתחום המזון ועל פיקוח מחירים של סל מזון בריא ובר השגה בשיתוף עם ארגוני תעשיית המזון, יבואני המזון ורשתות השיווק למען המאמץ הלאומי. אחריות זו כוללת היערכות ממשלתית הן בימי שגרה והן בשעת חירום.

✓ גישה דמוקרטית-השתתפותית (Participative)

אוכלוסיות המצויות באי ביטחון תזונתי הן אוכלוסיות שקופות המתקשות להשמיע את קולן ואת משאלותיהן בציבור. כמו כן הן מתקשות ליטול חלק פעיל בעיצוב מדיניות הרלוונטית לקיומן, וזאת בדומה לאוכלוסיות מודרות אחרות הסובלות מהצטלבות מיקומי שוליים ומקיפוח רב ממדי ומצויות במצבי תלות רבים ותכופים במערכות השונות. לאור זאת נדרש לחפש דרכים דמוקרטיות לעידוד נציגים ופעילים מאוכלוסיות אלו כדי שייטלו חלק פעיל בזירת קובעי המדיניות, בעיצוב השירותים ובהערכת התוכניות השונות למענם. צעד זה הוא בסיס לקידום הריבונות התזונתית של אוכלוסיות המצויות באי ביטחון תזונתי.

✓ תפיסה רב-תחומית

אי ביטחון תזונתי הוא בעיה מורכבת המחייבת אימוץ תפיסה רב-תחומית בעת העיסוק בה. משולבות בה סוגיות רבות – כגון הבטחת המזון, מדינת הרווחה, טיפוח חקלאות מקומית, תזונה בריאה, פיקוח מחירים הולם לסל תזונה בריא ובר קיימא מול יצרני ויבואני מזון, קיימות והתמודדות עם משבר אקלים.

הכרח בהיערכות בין משרדית ✓

פתרון כולל לבעיית אי הביטחון התזונתי מחייב היערכות בין משרדית של מספר משרדי ממשלה: החינוך, הרווחה והביטחון החברתי, הבריאות, המשפטים, האוצר, הכלכלה, השוויון החברתי ומעמד האישה, הגנת הסביבה, החקלאות וביטחון המזון. לכל משרד תפיסה, שיח ומנדט אחרים בתחום זה, ובשיתוף פעולה בין המשרדים תבוא לידי ביטוי התייחסות רב תחומית לנושא הנדון.

קידום מחקרי הערכה ומעקב ✓

קידום מחקרי הערכה למעקב אחרי יעילות תוכניות לביטחון תזונתי. פיתוח ותקצוב מחקרי הערכה ומדידה שיטתיים רב-תחומיים מלווים ארוכי טווח לתוכניות לצמצום ומניעה של אי ביטחון תזונתי. המחקר יתבצע תוך שימוש בכלי מדידה אחידים ושיתוף ממסדי נתונים נגישים לגופי ממשלה, לקהילה האקדמית, החברה האזרחית ולציבור הרחב.

לאור העקרונות האלה גובשו המלצות הליבה וכן ההמלצות לטווח קצר וארוך שיוצגו בהמשך המתווה, והן אבני יסוד לכל מדיניות לאומית עתידית בנוגע לצמצום אי הביטחון התזונתי.

סוגיות מרכזיות והמלצות

עוני, מדינת הרווחה וביטחון תזונתי

רקע

ממדי העוני והפערים החברתיים בישראל הם מהגבוהים בקרב המדינות המפותחות. מדוח העוני והפערים החברתיים האחרון שפורסם מטעם המוסד לביטוח לאומי עולה כי שיעור העוני של נפשות בישראל עמד על 19.7% לעומת כ-12% בממוצע מדינות ה-OECD. אומנם אי הביטחון התזונתי קשור להיבטים ולמאפיינים שונים מלבד עוני, אך מבדיקות שונות בנושא זה עלה כי יש מתאם (קורלציה) גבוה בין אי הביטחון התזונתי ובין תחולת עוני. על פי ממצאי הסקרים הארציים שנערכו במוסד לביטוח לאומי, שיעור המתאם בין אי הביטחון התזונתי ובין העוני עומד על יותר מ-60%. גם בהשוואה בין-לאומית מתקבלת תמונה עגומה: במדינות המפותחות 1 מכל 13 אנשים סובלים מאי ביטחון תזונתי, ואילו בישראל סובלים מכך 1 מכל 7 אנשים.

הסיבה המרכזית לאי ביטחון תזונתי במדינות המפותחות היא חוסר גישה למזון (Food Access) בשל היעדר יכולת כלכלית לרכוש אותו ולא בשל חוסר בהימצאות המזון (Food Availability). בהתאם לכך הסיכון להימצאות באי ביטחון תזונתי הולך ופוחת ככל שההכנסה עולה, לכן אי ביטחון תזונתי קשור בין היתר לאי שוויון חברתי ומשפיע במיוחד על אוכלוסיות מוחלשות.

נושא נוסף שחשוב לציין בהקשר זה הוא העלייה התלולה במחירי המזון הן בישראל והן בעולם. גם בהשוואה בין-לאומית עולה כי מחירי המזון בישראל גבוהים לעומת ממוצע המחירים במדינות המפותחות החברות ב-OECD. נתונים אלו עולים בקנה אחד עם ממצאי דוח מבקר המדינה בנושא "התמודדות המדינה עם ריכוזיות ומונופולין בענף המזון ומוצרי צריכה" לשנת 2024.

כדי להשוות בין שיעורי אי הביטחון התזונתי במדינות שונות מסתייעים במדד ה-FIES (Food Insecurity Experience Scale) של ה-FAO (ארגון המזון והחקלאות של האומות המאוחדות). לפי מדד זה עולה כי במדינות שבהן ההכנסה לנפש גבוהה, שיעור האנשים שסבלו מאי ביטחון תזונתי חמור או בינוני

בשנים 2021-2023 עמד על כ-10.9% בממוצע מכלל האוכלוסייה, ואילו בישראל עמד שיעור זה על כ-12.2% מכלל האוכלוסייה. כמו כן, דוחות המוסד לביטוח לאומי מראים שהסיכוי של משפחות שחיות בעוני לסבול מאי ביטחון תזונתי גבוה פי 1.7 מסיכוי זה בקרב משפחות שאינן חיות בעוני, והסיכון לסבול מאי ביטחון תזונתי גובר בקבוצות אוכלוסייה מסוימות: החברה הערבית, מקבלי קצבאות קיום, משפחות שבראשן הורה יחיד, משפחות מרובות ילדים, אנשים שאינם מועסקים בשוק העבודה ואנשים שלא סיימו 8 שנות לימוד. כך למשל, בכל משפחה שיש בה יותר מ-5 ילדים הסיכוי לסבול מאי ביטחון תזונתי גבוה פי 1.6 מסיכוי זה בקרב משפחה שיש בה עד 5 ילדים; הסיכוי של משפחה שבראשה הורה יחידני לסבול באי ביטחון תזונתי גבוה פי 2.2; הסיכוי של משפחה מהחברה הערבית לסבול מאי ביטחון תזונתי גבוה כמעט פי 6, ובמשפחות המקבלות קצבאות קיום (הבטחת/השלמה הכנסה או נכות כללית) הסיכוי לסבול מאי ביטחון תזונתי גדל עד פי 3 בקירוב. למעשה כל ילד חמישי בישראל סובל מאי ביטחון תזונתי. נוסף על כך, מאחר שההכנסה למשפחה תלויה בעיקר בהשתלבות המפרנסים בה בשוק העבודה, מי שאינם משתלבים בשוק זה במשרות שההכנסה בהן נאותה – למשל מועסקים במשרות חלקיות ובמשרות בשכר מינימום (כ-60% מהעובדים העניים משתכרים עד לשכר המינימום) – מצויים בסיכון לאי ביטחון תזונתי. מנתונים אלו ניתן להבין כי יש קשר הדוק בין הקושי לשלם על מזון איכותי ובריא ובין הכנסה נמוכה וכי אי השוויון החברתי והכלכלי בארץ קשור במידה ניכרת לאי הביטחון התזונתי. לפיכך יש לתת את הדעת על הקשרים הללו כדי ליצור מענה הוליסטי ואפקטיבי למניעת אי הביטחון התזונתי.

במדינות מפותחות מבחינה כלכלית יש מנגנונים לביטחון סוציאלי שנועדו להגן על כלל התושבים ולקדם את רווחתם הכלכלית והחברתית (קצבאות להבטחת הכנסה, דמי אבטלה, קצבאות אזרח ותיק וכדומה). אף על פי כן, מיגור אי הביטחון התזונתי במדינות אלו עדיין נותר אתגר משמעותי. על כן נדרש מענה משמעותי ומקיף למיגור התופעה.

מדיניות קיימת

✓ **רשת ביטחון סוציאלי:** בשנת 2007 הוקמה ועדת איצקוביץ במסגרת משרד הרווחה והשירותים החברתיים במטרה להתמודד עם אי הביטחון התזונתי. היה זה ניסיון ראשון של הממשלה להתמודד עם התופעה, וחברי הוועדה הציעו מספר המלצות לשם כך – לרבות הסדרה ותמיכה בעמותות מזון, פיתוח תוכניות ייעודיות לאוכלוסיות יעד שונות (ילדים וקשישים), והמלצה להקמת מועצה לאומית לביטחון תזונתי. נוסף על כך ציינו חברי ועדה זו כי הפתרון המרכזי להפחתת אי הביטחון התזונתי של תושבי ישראל הוא חיזוק מערכת הקצבאות.

✓ **המועצה הלאומית לביטחון תזונתי:** כאמור, ועדת איצקוביץ המליצה על הקמת המועצה הלאומית לביטחון תזונתי כגוף מייעץ ומתכלל לנושא זה. בשנת 2011 נחקק חוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי, ולפיו תפקידי המועצה הם: לייעץ לשר הרווחה ובאמצעותו לממשלת ישראל בנוגע לביטחון תזונתי, להציע מודלים להתמודדות עם תופעה זו ולנהל מדיניות לאומית בנוגע אליה – למשל באכיפה ובמעקב. עוד נקבע בחוק שצוין לעיל כי חברי המועצה יהיו נציגים ממשרדי ממשלה שונים – האוצר, החינוך, השוויון החברתי, הרווחה והחקלאות – ונציגי ציבור (ארגוני מזון, השלטון המקומי והמועצה להשכלה גבוהה). למרות תפקידיה החשובים של מועצה זו, ממשלות ישראל השונות לא העניקו לה את הכלים הנדרשים למלא את יעודה. אמירה זו זכתה לגיבוי בדוח מבקר המדינה לשנת 2014 בנושא הנדון, וגם בזמן גיבוש מסמך זה יש יוזמות חקיקה שנועדו לצמצם את עצמאותה של המועצה ואף לגרום לביטולה.

✓ **מיזם לאומי לביטחון תזונתי:** זוהי התוכנית העיקרית להתמודדות עם אי ביטחון תזונתי בקרב משפחות שהכנסתן נמוכה. היא הושקה רשמית בשנת 2017 במימון משרד הרווחה והביטחון החברתי ומפעיל אותה הזכייין אשל חב"ד. מטרת תוכנית זו היא להגביר את הביטחון התזונתי של משפחות הנמצאות במצוקה כלכלית קשה ובאי ביטחון תזונתי חמור. ממחקרי הערכה שונים בנושא זה עולה כי התוכנית אכן מקדמת את הביטחון התזונתי בקרב המשתתפים בה, אולם התקציב עבורה רחוק מלתת

מענה ראוי לבעיה. בשנת 2024 השתתפו בתוכנית זו רק 26,000 משפחות מבין 265,000 המשפחות המצויות באי ביטחון תזונתי. בשנת 2025, גדל המיזם לכדי 40,000 משפחות.

המלצות לטווח הקצר

1. הקמת אגף/יחידה לביטחון תזונתי במשרד הרווחה והביטחון החברתי כגוף מתכלל שתפקידיו הם: לאסוף ולמפות נתונים, לנהל מעקב שוטף אחר הצרכים של אוכלוסיות יעד באי ביטחון תזונתי, ליזום ולהפעיל תוכניות שיהיה בהן מענה לתופעה ולעקוב אחר מימושו.
2. הסדרת היחסים וחלוקת האחריות בין הממשלה ובין עמותות המזון, ובתוך כך לתת את הדעת על הצרכים התקציביים של ארגוני המזון.
3. הצבת קריטריונים שקופים ושוויוניים לתמיכה בהתייחסות למרכיבי סל המזון הבריא ובר הקיימא, חינוך לתזונה ובטיחות המזון.
4. הגדלה משמעותית של המיזם הלאומי לביטחון תזונתי עבור אוכלוסיות שהכנסתן נמוכה לכדי 130,000 משפחות, ששיעורן באוכלוסייה הסובלת מאי ביטחון תזונתי חמור עומד על כ-50%.
5. עדכון הסכום החודשי הניתן למשפחות הסובלות מאי ביטחון תזונתי אחת לשנה בהתאמה לעליית מחירי המזון ולמספר הנפשות בכל משפחה.
6. פיקוח מחירים אפקטיבי: לשם כך על ממשלת ישראל להגדיל את מספר מוצרי המזון הבריאים והמזינים שחל עליהם פיקוח מחירים ו/או להפחית את המע"מ על המוצרים הללו, כנהוג בחלק מהמדינות המפותחות. בזכות הצעדים האלה תגדל ההכנסה הפנויה של משפחות הסובלות מאי ביטחון תזונתי ותפחת תלותן בתוכניות הסיוע.
7. הרחבת המנגנונים להעמקת הידע של אוכלוסיות הסובלות מאי ביטחון תזונתי בנוגע למיצוי זכויותיהן: צעד זה נדרש לנוכח שיעור נמוך של מיצוי זכויות בקרב אוכלוסיות ייחודיות, למשל האוכלוסייה הערבית.

המלצות לטווח ארוך

1. עדכון קצבאות להבטחת הכנסה: כדי להתמודד עם אי הביטחון התזונתי יש לצמצם את שיעור העוני ולשמור על אחוזים נמוכים בו. לשם כך נדרש לחזק את רשת הביטחון הסוציאלי האוניברסלי, ועל ממשלת ישראל לעדכן את קצבאות הביטוח הלאומי למידה שתאפשר רמה נאותה של ביטחון תזונתי.
2. קידום של שכר מינימום הוגן והגנה עליו: על ממשלות ישראל לקיים מעקב אחר רמת שכר המינימום בהשוואה לעליית מחירי המזון, וכאשר חלים שינויים חריגים במחירי המזון או במוצרים ושירותים חיוניים אחרים לשם צריכת המזון, עליה לעדכן את שכר המינימום לסכום שיאפשר להתמודד עם שינויים אלו. במעקב זה יש לתת את הדעת על המחירים של מצרכי סל מזון בריא, מחירי החשמל, הגז והמים ועוד. כמו כן יש לשמור על המנגנון הקיים להצמדת שכר המינימום ל-47.5% מהשכר הממוצע, שמתעדכן בחודש אפריל על פי השכר שהיה ב-1 בינואר של אותה שנה.
3. שיפור ההון האנושי של אוכלוסיות המצויות באי בטחון תזונתי: מומלץ לשלב בכל תוכניות הסיוע בתחום המזון כלים להעצמה תעסוקתית כדי לקדם את כושר ההשתכרות של אוכלוסיות המצויות באי ביטחון תזונתי.
4. הקמת מערכת תמיכה בעת משבר: נדרש ליצור מנגנון לאיתור משפחות הזקוקות לסיוע במזון במצבי משבר – דוגמת מגפת הקורונה ומלחמת חרבות ברזל – ולהעניק סיוע מידי להן.

חינוך וביטחון תזונתי

רקע

מסקרים עדכניים בנוגע לאי ביטחון תזונתי עולה כי שיעור ניכר מילדי ישראל סובלים ממצב זה. זהו מצב המסכן את בריאותם ואת רווחתם של בני האדם, ובייחוד תינוקות, ילדים ונוער, משום שיש לו השלכות שליליות על התפתחותם הקוגניטיבית, הרגשית, החברתית והפיזית. נוסף על כך, הוכח במחקרים כי ההשקעה הלאומית בתוכניות הזנה להתמודדות עם אי ביטחון תזונתי בגיל הרך משתלמת וכי לתוכניות אלו יש יתרונות מבחינת חישוב עלות תועלת למשק. עוד עולה מן המחקרים בנוגע לביטחון תזונתי והיעדרו כי תוכניות הזנה להתמודדות עם אי ביטחון תזונתי מסייעות משמעותית לאספקת מזון לילדים הסובלים מאי ביטחון תזונתי. בזכותן משתפרים מדדי הגדילה של ילדים אלו, גדל שיעור הנוכחות שלהם בבית הספר והישגיהם הלימודיים משתפרים. יתר על כן, משום שרוב ילדי ישראל נמצאים שעות רבות ביום במוסדות החינוך, תוכניות הזנה אלו יכולות לסייע לילדים רבים הסובלים מאי ביטחון תזונתי ולשמש בסיס משמעותי לשינוי במצב הזה.

אחד מתפקידי מערכת החינוך הפורמלית בישראל הוא לקדם את הביטחון התזונתי באמצעות מפעלי ההזנה. מפעלים אלו ממלאים תפקיד קריטי בהבטחת הביטחון התזונתי ובבריאות הציבור הן בשגרה והן במצבי חירום. בימי שגרה מספקים באמצעות מפעלי ההזנה האלה ארוחות בבתי ספר כחלק מתוכניות הזנה לאומיות שנועדו למנוע אי ביטחון תזונתי בקרב התלמידים ולשפר את הישגיהם הלימודיים. על פי מחקרי הערכה שונים, למפעלי הזנה הן בישראל הן בעולם יש פוטנציאל לקידום של תזונה בריאה, הרגלי אכילה והיגיינה וכן לשיפור תרבות האכילה. כמו כן, תוכניות ההזנה בבתי הספר מסייעות לצמצום פערים חברתיים-כלכליים בין התלמידים. כיום, ההשתתפות בתוכניות אלו תלויה בשיעור המימון עבורן, בקביעת הזכאות לארוחות, בהיקפן ובמשכן. אולם כדי להפעיל את התוכניות האלה נדרש להתמודד עם מספר אתגרים: הבטחת תקצוב ממשלתי, ניהול לוגיסטי ושמירה על בטיחות המזון במהלך ייצור המזון, הכנתו, שינועו והגשתו.

היבטים נוספים שיש לתת עליהם את הדעת בנוגע להזנה בבתי הספר הם: מגוון המזון והאפשרויות התרבותיות, חשיפה לאלרגנים, הזנת ילדים שיש להם מגבלות תזונתיות (כגון צליאק) ושמירה על היגיינה. ממחקרים שהתמקדו בנושא הנדון עולה כי אם יש בבית הספר "מטבח מבשל", כלומר אפשרות לבישול בבית הספר עצמו, אפשר להקפיד על צורכיהם של ילדים המתמודדים עם הגבלות תזונתיות ולהתאים להם מזון ביתר קלות. עוד עולה ממחקרים בנושא שצוין לעיל כי תוכניות בישול בית ספריות מסייעות לצמצום הבזבז של מזון ולמתן תעסוקה לאוכלוסיות מקומיות.

נוסף על הנזכר לעיל, נדרש להקדיש תשומת לב מיוחדת לצרכים תזונתיים ייחודיים של מגוון אוכלוסיות בחינוך המיוחד – כגון ילדים עם אוטיזם (Autism Spectrum Disorder – ASD), ילדים עם מוגבלות שכלית התפתחותית (מש"ה), תסמונת דאון, ספינה ביפידה ועוד. הצרכים האלה עשויים להיות מורכבים עקב בעיות בריאות, קשיים במיומנויות האכילה או מוגבלויות אחרות.

אוכלוסייה נוספת שנדרש להקדיש לה תשומת לב מיוחדת היא ילדים ונוער שיש להם הפרעות קשב וריכוז (Attention deficit hyperactivity disorder – ADHD). ממחקרים רבים עולה כי יש קשר בין אי ביטחון תזונתי לבין הפרעת קשב וריכוז (ADHD) אצל ילדים, וזאת משום שבעקבות אי ביטחון תזונתי עלולים להיווצר חסרים תזונתיים. חסרים אלו משפיעים לשלילה על התפתחות המוח ועל תפקודו, ובכך להגביר את הסיכון ל-ADHD או להחמרת התסמינים של הפרעה זו. אוכלוסייה שקופה נוספת שיש להתייחס אליה ושעד כה לא הוקדשה לה תשומת הלב הראויה היא ילדים חסרי מעמד אזרחי.

למערכת החינוך תפקיד חשוב הן בשגרה והן בחירום. במצבי חירום נדרש להתמודד עם אתגרים מורכבים מהרגיל בבריאות ובתזונה – למשל עיסוק בפעילות גופנית סדירה, שמירה על שגרת לימוד ואכילה רגשית ו/או לא רציפה. בקרב אוכלוסיות מוחלשות האתגרים הללו מורכבים ביתר שאת מלכתחילה. נוסף על כך, ממחקרים עולה כי מצבי חירום עשויים להיות מאתגרים מאוד להפעלת מפעלי ההזנה בשל פגיעה בתשתיות ובזמינות של המזון, ובעטיה גובר הביקוש למזון. כמו כן, במצבים אלו מפעלי ההזנה הם מרכיב מרכזי לסיוע הומניטרי. כך למשל, במהלך אסונות טבע כמו רעידות אדמה, שיטפונות או מגפות, אוכלוסיות המפונות מבתיהן ונפגעים אחרים זוכים לקבל ארוחת בזכות מפעלי ההזנה. כמו כן ארגונים בין-

לאומיים כמו WFP (תוכנית המזון העולמית) פועלים יחד עם ממשלות מקומיות ומוסדות לאומיים במצבי חירום כדי להפעיל מפעלי הזנה ולספק לנפגעים את הצרכים הבסיסיים.

לסיכום, חשוב ביותר שמערכות החינוך, הן הפורמלית הן הבלתי פורמלית, יאתרו ילדים ממשפחות החיות בעוני ובאי בטחון תזונתי, לרבות ילדים שנושרים ממערכת החינוך ו/או ילדים הנמנים עם אוכלוסיות שאינן מגיעות למערכת החינוך מסיבות שונות – כמו היעדר מעמד חוקי, עזרה בפרנסת המשפחה, אלימות, הדרה ועוד.

מדיניות קיימת

במדינת ישראל יש כבר מספר שנים תוכניות שונות להתמודדות עם אי ביטחון תזונתי. אולם סקרים עדכניים מראים שעדיין יש ילדים רבים במדינה שסובלים מאי ביטחון תזונתי. כך למשל בסקר הביטחון התזונתי שנערך מטעם המוסד לביטוח לאומי עולה כי בשנת 2021 21.1% מהילדים בישראל (כ-665,000 ילדים) סבלו מאי ביטחון תזונתי. נוסף על כך בסקר שנערך מטעם עמותת "לתת" עולה כי בשנת 2023 36.1% מהילדים (1,138,594 ילדים) סבלו מאי ביטחון תזונתי. גם בסקרים שנערכו מטעם משרד הבריאות עולה כי בשנים 2015-2016 היו שיעורים משמעותיים של אי ביטחון תזונתי בקרב תלמידים במוסדות החינוך (9.7% מהילדים בגילאי 2-11 באו ממשפחות שהביטחון התזונתי בהן נמוך או נמוך מאוד, ו-6.1% מהתלמידים בחטיבת הביניים ובתיכון דיווחו שהם הלכו לישון רעבים בגלל מחסור במזון בביתם).

כדי לשפר את תוכניות ההזנה ולהפחית את אי הביטחון התזונתי בקרב ילדים בישראל יש להתמודד עם מספר חסמים והם: הגבלות תקציביות, קושי של הורים ושל רשויות מקומיות מוחלשות להשתתפות במימון תוכניות הזנה, חוסר בניטור והערכה של תוכניות הזנה, היעדר בקרה יעילה ביחס לגיוון המזון וההתאמה התרבותית של התפריט, ושיעורי השתתפות נמוכים בתוכניות ההזנה השונות.

להלן פירוט של תוכניות ההזנה הקיימות במערכת החינוך:

- ✓ **ארוחה יומית לתלמיד:** התוכנית מעוגנת בחוק "ארוחה יומית לתלמיד", שהתקבל ב-2005. זכאים להשתתף בה תלמידים בגנים ובתי ספר יסודיים שיש בהם יום לימודים ארוך (כפי שהוגדר בחוק "יום חינוך ארוך ולימודי העשרה", 1997), ובזכותה הם מקבלים ארוחה חמה אחת ביום.
- ✓ **ניצנים:** התוכנית פועלת בכיתות א-ב ובגני ילדים ברשויות מקומיות מאשכול סוציו-אקונומי 1-5 המעוניינות בכך וניגשות לקול הקורא, ובמוסדות החינוך המיוחד בכל האשכולות הסוציו-אקונומיים. זוהי תוכנית רשות הכוללת פעילות העשרה לאחר יום הלימודים וארוחה חמה, אולם משתתפים בה רק ילדים שהוריהם רשמו אותם לכך.
- ✓ **"מיל"ת"** (מסגרת יום לימודים תוספתית): בתוכנית זו מספקים ארוחות לתלמידים, רק אם הם עונים לקריטריונים האלה: עולים חדשים או מתגוררים בפריפריה, לומדים בבתי ספר ובגנים שאין בהם יום לימודים ארוך ומשתתפים בתוכניות העשרה לאחר יום הלימודים.

המלצות לטווח הקצר

1. פיתוח מנגנונים לאיתור המצב התזונתי של ילדים עם צרכים מיוחדים ושל ילדים שמשתייכים לאוכלוסיות מוחלשות, משום שהם פגיעים במיוחד להשלכות של אי ביטחון תזונתי. יש לקבוע נהלים וסמכויות הנוגעים לאיתור ילדים הסובלים מאי ביטחון תזונתי, לטיפול במצב זה ולניטור.
2. מתן רצף מענים הולמים לילדים הסובלים מאי ביטחון תזונתי הן בשגרה והן בחירום, ובתוך כך לתת את הדעת על השינוע של המזון בעת הצורך.
3. פיתוח חינוך תזונתי, קידומו והטמעתו בתוכניות הלימודים בהתאם לגיל ולקבוצת אוכלוסייה. בתוך כך יש להטמיע בבתי הספר תוכניות לימודים לבישול בית ספרי שיקללו מספר מפגשים במטרה להגביר את צריכת הירקות והפירות של התלמידים. בנוסף, הענקת זמן אכילה ראוי המאפשר התפתחות הרגלי תזונה תקינים במסגרות החינוך.
4. מיסוד תהליכים לאיסוף נתונים, ניטור ובקרה קבועים בתחום התזונה הן במערכת החינוך הפורמלית והן במערכת החינוך הבלתי פורמלית. בתוך כך יש לתת את הדעת על כמות ומגוון המזון, ההתאמה



התרבותית והגילאית של התפריט, שיעורי ההשתתפות בתוכניות, התרומה למצב הבריאות והתזונה וההשפעה של אי הביטחון התזונתי על משתתפי התוכנית.

5. פישוט תהליכים בירוקרטיים במטרה להסיר חסמים שמונעים ניצול משאבים מרבי של התקציב המיועד לתוכניות הזנה במערכת החינוך.

6. היערכות לאספקת מזון לילדים הסובלים מאי ביטחון תזונתי בעיתות חירום, ולשם כך צריך לקבוע מראש תקצוב, זכיינים, כוח אדם וחלוקות לאזורים.

7. הגברת היצע המזונות הבריאים וצמצום מכירת המזונות המזיקים בשטחי מערכת החינוך, ולשם כך נדרש לנקוט את הצעדים להלן: אכיפה על תקנות ממכר מזון בבתי ספר, הקצאת תקציב ייעודי להזנת נוער בסיכון ופיקוח תזונתי במעונות היום.

המלצות לטווח הארוך

1. הטמעת הזכות לביטחון תזונתי בחזון מערכת החינוך בישראל: על מערכת החינוך לכלול זכות זו במטרותיה ולפתח תוכניות אוניברסליות ובנות קיימא הן במערכת החינוך הפורמלית והן במערכת החינוך הבלתי פורמלית.

2. הגדלת התקציב למפעלי ההזנה: יש לקבוע את היקף התקציב וסוגו למספר שנים קדימה כדי להבטיח המשכיות ולבחון את מידת האפקטיביות של תוכניות ההזנה.

3. קידום מטבח בית ספרי: לשם כך יש לפתח תוכניות לשילוב מטבחים ואזורי אכילה בבתי הספר למען רווחת התלמידים. בתוך כך יש להעדיף שימוש בחומרי גלם מקומיים וטריים – בעיקר פירות, ירקות ומוצרי חלב – ולהפחית את ההסתייעות בשירותי הסעדה חיצוניים (קייטרינג), זאת בהתאם להמלצות התזונתיות של אגף התזונה במשרד הבריאות.

4. פיתוח פדגוגיה תזונתית: לשם כך מומלץ להקים במשרד החינוך יחידה לפדגוגיה תזונתית שיקדם את הביטחון התזונתי במערכת החינוך.

5. שילוב תזונאים/יות במערכת החינוך: מומלץ לשלב תזונאים כדי לבסס תוכנית לימודים רב שנתית בכל מערכות החינוך (ממלכתית, ממלכתית דתית, ממלכתית חרדית, וממלכתית ערבית), ובה להנחיל



לתלמידי ישראל את החשיבות לשמירה על אורח חיים בריא ופעיל, לרבות שמירה על תזונה בריאה, מאוזנת ומגוונת ברוח המלצות התזונה הלאומיות. כמו כן בתוכנית זו יקנו לתלמידים מיומנויות לבישול ולקנייה כלכלית של מזון בריא.

אקלים, סביבה, קיימות וביטחון תזונתי

רקע

המזון הוא צורך בסיסי של כל אדם, ולאספקתו או להיעדרו יש השפעה מרחיקת לכת על חייו. על כן שמירת מערכות מזון בנות קיימא היא מרכיב מרכזי לפתרון אי הביטחון התזונתי. מערכות המזון כוללות את כל השלבים החל מגידולו, דרך שינועו, עיבודו ואכילתו, וכלה בשימורו ואי בזבזו במערכות של הצלת מזון. כמו כן מערכות מזון תלויות במשאבי טבע: קרקע, מים, מאביקים, אקלים, סביבה והמגוון הביולוגי, אך בגלל משבר האקלים והיעדר מודעות ומדיניות בנושא קיימות הן בישראל והן בעולם, משאבים אלו הולכים ומתדלדלים ומערכות המזון עוברות שינויים מרחיקי לכת. קשר זה, בין מערכת המזון לסביבה ומשאבי הטבע, הוא דו כיווני והמבנה של מערכת המזון עלול להשפיע באופן שלילי על הסביבה – למשל גידול לא מבוקר של בקר ובעלי כנף כחלבון מהחי שפוגע בסביבה.

הרלוונטיות של סוגיה זו גוברת על רקע המגמות הנוכחיות בחקלאות המקומית והעולמית: ירידה בכמות התוצרת החקלאית בישראל וירידה ביבולי הגידולים בעולם, בין היתר בגין משברים גיאופוליטיים ומגפות, וזאת לצד עלייה במחירי המזון בישראל וברחבי העולם. למצב זה יש השלכות חמורות על אספקת המזון ועל הביטחון התזונתי, בייחוד בקרב אוכלוסיות שפגיעות מלכתחילה, ובעטיו תת תזונה ומחסור בחומרי מזון חיוניים משפיעים לשלילה על יותר משליש מאוכלוסיית העולם.

מערכות המזון משפיעות משמעותית על הסביבה ועל האקלים. על פי דוח שפורסם מטעם הפאנל הבין-לאומי לשינוי אקלים (IPCC) של האומות המאוחדות בשנת 2022, יש ראיות חזקות שלפיהן שינויי האקלים משפיעים במישרין ובעקיפין על מערכות המזון, ולשינויים אלו יש השלכות על הביטחון התזונתי כבר כעת. כמו כן מחקרים שונים מראים שמערכות המזון גורמות ל-21%-37% מפליטת גזי החממה (GHGs), והגזים האלה מעלים את הטמפרטורה הממוצעת ברחבי העולם. בהקשר זה חשוב להזכיר כי ייצור מזון מן החי גורם ליותר פליטת גזי חממה מייצור מזון מן הצומח. כמו כן עקב עליית הטמפרטורה הממוצעת בעולם בד בבד עם שינויים בדפוסי הלחות נפגעת כמות היבול החקלאי, פוחתת התפוקה של שטחי מרעה ושל ייצור מזון מן החי ומצטמצם המגוון הביולוגי.

בשל הנסיבות שצינו לעיל עולים גם המחירים של מוצרי מזון, פוחת ההיצע מזון בריא ואיכותי, ובסופו של דבר נפגע הביטחון התזונתי. כמו כן בעקבות שינוי האקלים גובר כושר ההישרדות של מיני חיידיקים, נגיפים, חרקים ומזיקים הפוגעים במיני צומח ובמשק החי. השפעות בולטות נוספות של שינויי האקלים על מערכות המזון הן: פגיעה במקורות מים, צמצום המגוון הביולוגי וזיהום סביבתי שפוגע בסביבות גידול עקב שימוש יתר בקוטלי חרקים ובכימיקלים ושימוש בשיטות השקיה שאינן בנות קיימא. נוסף על כך, בעקבות שינויי האקלים גוברת התדירות של אירועי מזג אוויר – למשל גלי חום, סופות שיטפונות – ובעטיים נגרם נזק עצום לשרשראות אספקת המזון, פוחתת כמות המזון הנגיש ונפגע הביטחון התזונתי. כל הנסיבות הללו מדגישות את הקשר ההדדי שבין מערכות המזון ובין משבר האקלים ואת השלכותיו של קשר זה על הפגיעה בביטחון התזונתי.

יתר על כן, מזרח הים התיכון נחשב לאזור ששינויי האקלים בו יורגשו יותר משינויים באזורים אחרים, והם ישפיעו על הייצור החקלאי בישראל ובמדינות הסמוכות לה שמהן היא מייבאת תוצרת חקלאית טרייה, בעיקר ירקות. אולם החקלאות בישראל אמורה להיות עמידה לשינויי האקלים הרבה יותר מהחקלאות במדינות הסמוכות לה הן בזכות הרמה המדעית והטכנולוגית הגבוהה הן מפני שכבר כיום רוב מקורות המים שמשמשים בהם בישראל אינם טבעיים אלא מותפלים או מושבים.

כמו כן, בעקבות שינויי האקלים נחשף הציבור בישראל לקושי לייבא מזון, קושי זה ילך ויגבר, שכן היבולים של מוצרי יסוד (חיטה, תירס, אורז וכו') ירדו בהדרגה בכל העולם, ולא בטוח שניתן יהיה להמשיך לייבא אותם לאורך זמן באותו היקף. לסיכומו של עניין, יש הסכמה מדעית רחבה ששינויי האקלים ימשיכו ויתגברו, ובעטיים ייפגעו היבולים החקלאיים בשטחים גדולים בעולם.

נוסף על כך, מחירי המזון ברחבי העולם מגיעים לשיאים היסטוריים. לאחר כ-50 שנה (מהמחצית השנייה של המאה ה-20) שבמהלכן היו מחירי המזון בעולם במגמה כללית של ירידה, חלה תפנית בתחילת המילניום הנוכחי, ומאז מחירי המזון בעולם הולכים ועולים. סביר להניח שאחד הגורמים לכך הוא פגיעה ביבולים עקב שינויי האקלים, אך יש גורמים נוספים ומגוונים: החל מגידול האוכלוסייה ושינוי בהרגלי התזונה במדינות מתפתחות, צמצום השטחים החקלאיים, וכלה בירידה בהשקעות בחקלאות. מאפיין נוסף

של מחירי המזון במילניום הנוכחי הוא חוסר יציבות ותנודות חדות, לעיתים עקב אירועים שפגעו בסחר העולמי – כגון מגפת הקורונה (COVID-19) ומלחמת רוסיה-אוקראינה.

לסחר בין-לאומי במזון יש אומנם יתרונות כלכליים, אך הוא גם עלול לחשוף את המדינות המייבאות לזעזועים עקב פגיעה בייצור החקלאי במדינות שמהן נעשה היבוא, בין היתר על רקע שינוי האקלים. ישראל מייבאת כיום שיעור משמעותי של מזונות שונים שנצרכים בה – למשל דגנים, שמנים, דגים וסוכרים. עם זאת, מזונות אחרים בישראל – פירות, ירקות, חלב וביצים – מתאפיינים בעצמאות תזונתית כמעט מלאה. חלק מהפירות והירקות אף מיוצאים. מחירי המזון בעולם משתקפים כמובן גם בשוק המקומי, לכן עלייתם משפיעה ישירות על משקי הבית בישראל.

כמו כן, הנגישות הכלכלית למזון חשובה לא פחות מהנגישות הפיזית אליו. התייקרות המזון תפחית את הנגישות הכלכלית אליו, תפגע בעיקר בבטיחות המזון ובבטיחות התזונתית של השכבות החלשות, ותגביר את הסיכון לעלייה בשיעור האוכלוסייה שתסבול מאי בטחון תזונתי וממכלול השפעותיו מבחינה בריאותית, חברתית וכלכלית.

כדי להתמודד עם מציאות זו חשוב לפעול לקידום מערכת מזון מקיימת, המצמצמת את השפעות משבר האקלים על מערכות המזון. לשם כך יש לנקוט כמה צעדים כמפורט להלן: לקבוע מדיניות ושיטות פעולה המתייחסות לקשר ההדוק שבין מערכות המזון לבין הסביבה ובריאות, ובתוך כך יש לשלב בין מערכות ותחומים שונים ובין רמות שונות; לתכנן פעילויות שונות של מערכת ייצור המזון ושינועו כדי להגביר את עמידות היבול: חידוש חומר אורגני בקרקע, צמצום שחיקת הקרקע, וניהול חכם של אזורי מרעה ושל עדרי מרעה; לפעול לשימור מאגרי המים ולניהול משק מים חסכוני ויעיל בחקלאות. במקביל יש לנקוט צעדים כדי להנחיל לצרכני המזון הרגלי תזונה מקיימים ובריאים ומודעות לצמצום בזבז המזון. דוגמה בולטת לתזונה מקיימת ובריאה היא התזונה הים תיכונית. היא מתבססת בעיקר על מזון לא מעובד מן הצומח ועל כמות מוגבלת של מזון מן החי. ממחקרים עולה כי תזונה זו תורמת לאיכות הסביבה במגוון היבטים והם: הפחתת הפליטה של גזי החממה, שימור המגוון הביולוגי, שיפור השימוש בקרקע והפחתת הפגיעה בסביבה.

מדיניות קיימת

מקורות המזון בכל מדינה, כולל ישראל, מתבססים על החקלאות המקומית ועל יבוא ממדינות אחרות. יותר ממחצית המזון בישראל מיובא, ואם נוסיף לכך את החלק של המזון המיובא לבעלי חיים, התלות ביבוא גדלה. בישראל יוצאים מנקודת הנחה שלפיה יש לבסס את ביטחון המזון גם על יצור מקומי וגם על יבוא, וצריך לקבוע בצורה מושכלת את חלקו של כל אחד מהם בהתבסס על נתונים. כמו כן, המדיניות בישראל משקפת את אחריותה של הממשלה לקדם ולהבטיח אספקה זמינה ובת קיימא של מזונות בריאים באיכות טובה ובמחיר בר השגה.

בשנים האחרונות שאפה המדיניות הממשלתית להפחתת חסמים לייבוא מוצרי מזון לישראל במטרה לטפל ביוקר המחיה, אך במדיניות זו אין כלל התייחסות למשבר האקלים והתחשבות באיכות הסביבה. כך למשל, החיטה מיובאת לישראל כיום ממדינות שהחוסן האקלימי שלהן נמוך מזה של ישראל, אך אם בוחנים את כל יצואניות החיטה בעולם עולה כי בממוצע החוסן האקלימי שלהן גבוה מזה של ישראל. אף על פי כן, אספקת המזון בישראל אינה זוכה כיום להתייחסות ממשלתית אסטרטגית, מתכללת ובין-משרדית המעוגנת בהחלטות רשמיות בדרג הלאומי.

על כן בשנת 2024 החל משרד החקלאות ופיתוח הכפר לשנות במידה ניכרת את האסטרטגיה שננקטה בו. בתוך כך השתנה שמו של המשרד ל"משרד החקלאות וביטחון המזון". כמו כן הוקם במסגרתו מינהל ביטחון המזון, ובו החלו לתכנן אסטרטגיה נרחבת להבטחת ביטחון המזון בישראל לשנת 2050 במגוון צוותי חשיבה ועבודה ובמגוון תחומים. נכון לכתיבת שורות אלו טרם התגבשה מדיניות המשרד המוצהרת בנושא הנדון.

המלצות לטווח הקצר

1. הגדרת סל מזון בריא ובר קיימא: כדי שיהיה ביטחון תזונתי לאוכלוסייה חיוני לספק לה סל מזון בריא ובר קיימא שיהיה בו מכלול הרכיבים התזונתיים הדרושים לבריאות ולשגשוג ולא רק קלוריות חסרות ערך תזונתי, שכן בעקבות מחסור ברכיבים תזונתיים בריאים עלולים להתפתח סוגים שונים של תת

תזונה ורעב סמוי, מחלות ואף סיכון לתמותה. כמו כן סל המזון הבריא צריך להיות נגיש מבחינה פיזית וכלכלית לכלל האוכלוסייה.

2. איסוף מידע שיטתי: נדרש לאסוף מידע לאורך זמן ולעקוב אחר המגמות העולמיות בנוגע לביטחון

המזון ובנוגע לביטחון התזונתי בישראל, בייחוד לאור השינויים בהיצע המזון בעולם ובמחירו. בעקבות שינויים אלו נדרש לזהות את המוצרים שניתן לייבא ממדינות אחרות בייבוא בר קיימא ומתמשך לאורך זמן ואת המוצרים החקלאיים שיש לשמור על יכולת הגידול המקומית שלהם. אשר למוצרים שיימצא כי יבוא שלהם ממדינות אחרות אינו מחמיר את משבר האקלים, יש להמשיך ולעקוב אחת לתקופה אחר המגמות בקרב היצואניות של מוצרים אלו בעולם, שכן שינוי האקלים הוא תהליך מתמשך ולא צפוי, ובעטיו ייתכן שמדינה שנהנית כיום מחוסן אקלימי גבוה תשנה את מידת החוסן הזה אצלה בעתיד, ובשל כך יעלה הצורך לייבא מוצרים אלו ממדינות אחרות.

3. איזון בין ייצור מקומי ובין ייבוא של מזון: ייצור מקומי וייבוא של מזון הם אמצעים חשובים להשגת ביטחון

מזון וביטחון תזונתי, ויש לשלב ביניהם בצורה מושכלת על בסיס ניהול סיכונים. לצד חיזוק החקלאות הישראלית, יבוא המזון ימשיך למלא את תפקידו, אך יש לשאוף שההיקף והתמהיל ייקבעו בצורה מושכלת ועל סמך הפעולות להלן: ניהול סיכונים, ניתוח נתונים ובחינה של המזונות מול ההמלצות התזונתיות. בתוך כך חשוב להבטיח את זמינותו הפיזית והכלכלית של סל מזון בריא ובר קיימא.

4. מדיניות ביחס למזונות מזיקים לבריאות ולאיכות הסביבה: אשר למזונות שמומלץ להפחית בצריכתם

מבחינה בריאותית ומבחינת השפעותיהם על הסביבה, יש מקום לבחון את כלל העלויות החיצוניות שלהם, הן לבריאות הן לסביבה, ולקבוע מדיניות בהתאם לעלויות אלו.

המלצות לטווח הארוך

1. שמירת מקומה של החקלאות הישראלית בגיבוש תוכנית לאומית ארוכת טווח שכוללת התייחסות

לביטחון המזון ולביטחון התזונתי: בתוכנית זו יש לתכנן בצורה מושכלת את תפקידה של החקלאות הישראלית באספקת המזון לצד מקורות מזון אחרים בהתבסס על שיקולי ניהול סיכונים. יש מגוון רחב של כלים לשמירה על החקלאות הישראלית ועל המשקים החקלאיים ופיתוחם. נדרש לבחון כל אחד

מהם לאור תפקידיה של החקלאות במערך המזון ולהגדיר קריטריונים לקביעת סל כלים יעיל, ישים, יציב ובר קיימא להשגת ביטחון מזון וביטחון תזונתי לאומיים בישראל. כמו כן התוכנית לביטחון מזון לאומי תכלול מדדים כמותיים של יעדי ייצור המזון בחקלאות הישראלית ופירוט של כלי המדיניות, התקצוב והמחקר שיופעלו לתמיכה בה.

2. חיזוק יכולות חקלאיות: בהקשר זה חשוב לתת את הדעת על העובדה שחקלאות איננה "אקורדיון" שנמתח ומתכווץ בהתאם להחלטה נקודתית או נסיבות העניין. אי לכך יש לשמר ולפתח יכולות חקלאיות, למנוע את שחיקתן בשגרה ולאפשר הפעלה מוגברת שלהן בעת הצורך. נוסף על כך, יש לבחון ולנסח מדיניות מתאימה להתמודדות עם מוצרים שלאחר בדיקה יתברר כי יהיה קשה לייבא אותם ממדינות אחרות לאורך זמן. במדיניות זו יכללו הפעולות להלן: חיזוק היכולת והכדאיות לגדל מוצרים אלו בישראל, שיפור ממשקי הגידול שלהם, השקעות במחקר חקלאי לפיתוח זנים עמידים לשינוי האקלים או פיתוח תחליפים בריאים אפשריים למוצרים אלו. עבור מוצרים שאין מגדלים אותם בישראל כיום, אך היצואניות שלהם בעולם מאופיינות בחוסן אקלימי נמוך, יש לאפיין את הגורמים המונעים את גידולם בחקלאות הישראלית ולבחון את האפשרויות לעודד את גידולם בישראל באמצעות מו"פ, הטמעה במשקים וכלי תמיכה נוספים.

3. צמצום דרמטי לאספקה עודפת של מזונות בלתי בריאים ופוגעניים לאקלים: ישראל צריכה לצמצם את האספקה העודפת של מזונות ומוצרי מזון שארגוני הבריאות המקומיים והגלובליים ממליצים להפחית דרמטית את ייצורם ואת צריכתם. פעולה זו תגביר את הביטחון התזונתי של כלל אוכלוסיית ישראל כיום ובדורות הבאים, ותהיה בכך תרומה הן להתמודדות עם משבר האקלים והן לשיפור הסביבה והמגוון הביולוגי. מהלכים אלו יאפשרו את השגשוג של כלל האוכלוסייה כיום ולדורות הבאים.

4. ביסוס קשר ישיר בין חקלאים ישראלים ובין הצרכנים: לשם כך על ישראל לפתח מערכת שווקים עירוניים, כלומר בתוך השכונות בערים (Mobile produce markets – MPM), ומערכת שווקים בין עירוניים (דוכנים בצד הדרכים). מערכות אלו מאפשרות למכור תוצרת חקלאית ישירות לצרכן בתנאים טובים במיוחד עבור הזכאים לסיוע במזון. בארצות הברית יש תוכנית לקידום שווקים של תוצרת

חקלאית מקומית מהחקלאים ישירות לצרכנים המקבלים סיוע מזון (Farmers Market Nutrition Program – FMNP). הן המצויים באי ביטחון תזונתי והן החקלאים נהנים ממנה. בזכותה אלה שמצויים באי בטחון תזונתי יכולים להרשות לעצמם תוצרת חקלאית טרייה ובריאה, והחקלאים זוכים להקלות כלכליות ונהנים מביקוש גבוה לתוצרתם ומביטחון בהכנסה.

5. ביסוס התמיכה הלאומית להצלת מזון: כיום תהליך זה מתבצע באמצעות תרומות והתנדבות, אך אפשר להפוך אותו למפעל לאומי לניצול מרבי של משאבי החקלאות המקומית ולרווח של מזון בריא ומזין, בעיקר פירות וירקות טריים.

בריאות, תזונה וביטחון תזונתי

רקע

אי ביטחון תזונתי מתבטא בזמינות מוגבלת של מזון ובאי יכולת סדירה להגיע לתזונה בסיסית, בריאה, מאוזנת וסדירה בדרכים מקובלות. דפוסי האכילה של המצויים באי בטחון תזונתי מתאפיינים בצריכה נמוכה של מזון בריא (בעיקר פירות וירקות) ובצריכה גבוהה של מזון מזיק ומעובד (שתייה מתוקה, חטיפים, ממתקים, מזון מהיר ועוד), לרוב בשל מידה נמוכה של נגישות כלכלית ושל אוריינות בריאותית, ובשל כך נפגעות בריאותם הפיזית והנפשית, יכולת ההשתכרות וההזדמנויות למוביליות חברתית. ביסוס נוסף לכך ניתן למצוא בסקרים שונים שנערכו בישראל, בהם נמצא כי בקרב אנשים המצויים באי ביטחון תזונתי שיעור הסובלים מבעיות בריאות גבוה משיעור זה בקרב אנשים שאינם מצויים באי ביטחון תזונתי. נוסף על כך, נמצא בסקרים הללו כי בריאות טובה קשורה באופן מובהק להימצאות בביטחון תזונתי. כמו כן, מחקרים שונים בארץ ובעולם מצביעים על הקשר בין אי ביטחון תזונתי וחוסר נגישות לתזונה בריאה לבין סיכון מוגבר לבעיות בריאות – כגון סכרת, השמנת יתר, תחלואה לבבית, תחלואה נשימתיות ושבץ. פגיעה זו יכולה להתרחש הן במישרין בשל תזונה לקויה הן בעקיפין דרך תופעות כגון הגברת דלקות כרוניות ולחץ נפשי, והן קשורות להתפרצות מחלות כרוניות. פגיעה תזונתית יכולה להתרחש גם כאשר יש רעב נסתר (Hidden Hunger), כלומר התזונה ענייה בחומרים מזינים לגוף (נוטריינטים), אך אין בה מחסור בקלוריות ואין תסמינים קליניים של תת תזונה. ילדים חשופים במיוחד לפגיעה התפתחותית בשל רעב נסתר, והחומרים המזינים החסרים הנפוצים ביותר שחסרים בתזונתם הם: ברזל, יוד, ויטמין A ואבץ. אי ביטחון תזונתי קשור גם לתחלואה נפשית ומגביר משמעותית את הסיכון להיות במתח או בדיכאון ללא תלות במאפיינים דמוגרפיים או במצב סוציו-אקונומי. מי שנמצא באי ביטחון תזונתי יכול לחוות חוויות שליליות רבות ורגשות שליליים רבים – כגון דאגה לגבי מזון, השגת מזון בדרכים שאינן מקובלות חברתית, פגיעה בדפוסי ארוחות ובהרגלים משפחתיים ופגיעה בבריאות הנפשית בשל חרדה, בושה, אשמה, הדרה וחוסר אונים.

נוסף על כך, יש לשים דגש על הביטחון התזונתי ב-1,000 הימים הראשונים של החיים (מההיריון ועד גיל שנתיים), מפני שלאי ביטחון תזונתי בתקופת חיים זו יש השלכות שליליות משמעותיות על התפתחותם ועל מצבם הבריאותי בטווח הקצר ובטווח הארוך. כמו כן, המצב הבריאותי של נשים הרות משפיע במידה ניכרת על המצב הבריאותי ועל ההתפתחות של ילדיהן בעתיד. לכן חשוב למנוע רעב נסתר בקרב נשים הרות ובקרב ילדים בתקופת חייהם ההתחלתית ולהשקיע מאמצים שתזונתם תכיל חומרים מזינים ההכרחיים לבריאותם.

בשנים האחרונות חל שינוי משמעותי כלפי היחס לאי בטחון תזונתי, והוא בא לידי ביטוי בהבנה שמצב זה אינו מתאפיין בהכרח ברעב (Hunger, הנובע ממחסור באנרגיה) אלא בצריכה מוגברת של מזון מזיק אולטרה מעובד, שהערך הקלורי שלו גבוה אך ערכו התזונתי נמוך, ובצריכה נמוכה של מזון בריא וגולמי. לאור זאת יש לפתח לאנשים המצויים באי ביטחון תזונתי התערבות שתכלול מזון בריא ומזין, הדרכה תזונתית וכלים שיסייעו להם להיחלץ מעוני וחולי. כמו כן, תזונה בריאה אינה בהישג ידן של אוכלוסיות רבות בשל עלותה הגבוהה. לפי הערכות של ארגונים בין-לאומיים יותר מ-3 מיליארד אנשים ברחבי עולם אינם יכולים לשאת בעלות של תזונה בריאה, וסל מזון בריא עולה פי חמישה מסל מזון בסיסי (שהקלוריות בו מתבססות על פחמימות פשוטות בלבד).

ראוי להדגיש כי מזון מזיק ואולטרה מעובד עשיר בקלוריות ובסוכר, שומן רווי ונתרן. כמו כן יש בו חומרים מלאכותיים רבים כדי להקנות לו את הצבע, הטעם והמרקם הייחודיים. צריכה גבוהה של מזון כזה מגבירה את הסיכון להשמנה, לתחלואים הנלווים לה (סוכרת, יתר לחץ דם, מחלות לב ועוד), למחלות חיסוניות (אוטואימוניות) וגם סוגים שונים של סרטן. להשמנה עלולות להיות תופעות לוואי נוספות: בעיות אורטופדיות ופיזיולוגיות שונות, פגיעה בכושר העבודה ובמעמד חברתי, וסטיגמות חברתיות שליליות שעלולות להגביל את השילוב במעגלים חברתיים מסוימים ובמקומות עבודה.

זאת ועוד, מהספרות המחקרית עולה כי השפעתו של אי הביטחון התזונתי על מצב הבריאות ניכרת ברמה הלאומית, ומתבטאת בעלייה בצריכת שירותי בריאות ובהוצאות כספיות על הבריאות. אנשים המצויים באי ביטחון תזונתי סובלים מתחלואה כרונית יותר מאנשים שאינם במצב זה, ונאלצים לשלם פי

שלושה על הוצאות הקשורות לבריאות – למשל הוצאות על אשפוזים, ביקורי רופא וקניית תרופות. מוערך כי הצריכה העודפת של שירותי בריאות בקרב אלה המצויים באי בטחון תזונתי גורמת לעלות בריאותית שנתית עודפת של 5.2 מיליארד ₪ למשק הישראלי.

אומנם חשוב ביותר לפעול לצמצום הנזקים הבריאותיים הנובעים מהימצאות באי בטחון תזונתי, אך מסקירת תמונת המצב בארץ עולה קושי בהערכת השיעור של אי הביטחון התזונתי בשטח. אי לכך מתעורר קושי בהערכת ההשפעה על הבריאות בשל ריבוי הגורמים השונים המבצעים סקירות וריבוי שיטות ההערכה. ממחקרים שנערכו בישראל עולה כי המענים הקיימים לאוכלוסייה הנמצאת באי בטחון תזונתי מצומצמים, אין בהם כדי להבטיח ביטחון תזונתי לכלל הזכאים לכך, וחלק מהם אינם מותאמים לצרכים הבריאותיים והתרבותיים של האוכלוסייה ולהעדפותיה. כמו כן, צפוי כי שיעורי אי הביטחון התזונתי עלולים להחריף בטווח הקרוב עקב הנסיבות להלן: משבר האקלים, מגפות, משברים גיאופוליטיים, יוקר המחיה, שיווק ופרסום מזון מזיק והיעדר סנכרון ומדיניות ממשלתית הוליסטית בתחום.

מדיניות קיימת

אגף התזונה במשרד הבריאות הוא הגוף האחראי לכלל השלבים במדיניות התזונתית של כלל תושבי ישראל לרבות תושבים המצויים באי בטחון תזונתי – גיבוש, קידום וניהול מעקב. בתוך כך מטרתו היא לקדם יכולות לאיתור וניטור האוכלוסייה הנמצאת באי בטחון תזונתי.

פעילויות האגף מתבצעות בשיתוף פעולה עם גופים נוספים במשרד הבריאות ומחוצה לו, והן מתבססות על נקודת מבט רחבה, ולפיה התזונה היא חלק בלתי נפרד מבריאות הציבור. לשם כך מרכזים באגף זה מידע על המצב התזונתי של האוכלוסייה בהתבסס על סקרים ונתונים אפידמיולוגיים תזונתיים – כמו סקרי מצב בריאות ותזונה (מב"ת) – ומעודדים מחקרים יישומיים ומחקרי הערכה בתחומים הקשורים לתזונה, למשל ביולוגיה, בריאות, חינוך, התנהגות, שיווק, פיתוח מוצרי מזון, תפריטי תזונה וציוד להכנת מזון. מלבד זאת, האגף מעורב בהכשרה ובהסמכה של אנשי מקצוע בתחום התזונה, ובמסגרת תפקיד זה באחריותו לקדם את לימודי התזונה בבתי ספר לרפואה, לסייעוד ולמקצועות הפרה-רפואיים.

כמו כן האגף הוא הסמכות המקצועית להטמעת התזונה המקיימת במדיניות התזונתית בישראל, ובתוך כך באחריותו לפתח ולהטמיע תוכניות לקידום הבריאות ולשיפור הביטחון התזונתי של האוכלוסייה ולמניעת אי השוויון בנוגע לנגישות למזון.

המלצות לטווח קצר

1. הקמת מערך מידע וניהול – מערך מידע זה יתמקד בניהול הנתונים על ההיבטים התזונתיים והבריאותיים של ביטחון תזונתי: איתור האנשים הזקוקים לסיוע בביטחון תזונתי ואיתור מיקומם הגיאוגרפי, ניהול מאגר נתונים שוטף ומהימן של אנשים אלו, ניטור מגמות וניהול מעקב שוטף אחר הנתונים, סנכרון בין המענים כדי להבטיח סיוע מיטבי להם ומניעת כפילויות.
2. סיווג האוכלוסייה שזקוקה לביטחון תזונתי (על סמך האיתור שצוין לעיל) לפי רמת הרגישות לנזקים הבריאותיים של אי ביטחון תזונתי: אומנם אי ביטחון תזונתי מזיק לבריאות של כלל האוכלוסייה, אבל יש אוכלוסיות שניזוקות ביתר שאת ממצב זה והן: נשים בהיריון, מניקות, ילדים בגיל הרך, קשישים וחולים במחלות כרוניות הקשורות להשמנה. על כן מומלץ ליצור לאוכלוסיות אלו מנגנונים להבטחת האיכות של התזונה, לתמיכה תזונתית ומינציה זכויות בנושא זה ולמעקב אחר התהליכים הללו.
3. מינוי רפרנטים בתחומים רווחה, בריאות וחינוך שישתפו פעולה ביניהם למען איתור אוכלוסייה המצויה באי ביטחון תזונתי. נוסף על כך, צה"ל, מכינות קדם צבאיות ושירות לאומי הן מסגרות שצריך לאתר בהן צעירים המצויים באי ביטחון תזונתי.
4. הגדרת קריטריונים להרכב הסיוע במזון: יש להתאים את המענה לאי ביטחון תזונתי לצורכי האוכלוסייה הסובלת ממצב זה ולדאוג לתוכנית מסודרת לסיוע עבודה. כמו כן במענה התזונתי הניתן לכל משק בית ששורר בו אי ביטחון תזונתי יש לתת את הדעת על כמות המזון הנדרשת במשק בית זה ועל איכותו, ובתוך כל זאת לדאוג שיהיה בריא בהתאם להמלצות התזונה הלאומיות של משרד הבריאות.
5. קביעת סל מזון בריא על פי הצעדים להלן – קביעת תקן לסל מזון בריא לכל משפחה בהתאם למספר הנפשות בה ולצורכיהן; התאמת סוג הסיוע ואופן הסיוע למאפייני האוכלוסייה; התאמה תרבותית

- וגילאית של סל המזון לאוכלוסייה. בתוך כך יש לגלות התחשבות במרקמים ולהקצות חבילות מזון ו/או כרטיסים לפי העדפה של האוכלוסייה ו/או יכולתה לקנות, לבשל ועוד.
- 6.** עידוד תרומות מזון בריא: יש לשקול תמריץ להחזר מס לתעשיית המזון שיתרמו מזון בריא ו/או לפתח מנגנון אחר לעידוד התרומות של מזון בריא.
- 7.** הקצאת תלושי מזון לרכישת מזון בריא: יש לאפשר זאת באמצעות מגוון אמצעים פסקליים – כגון הגבלת השימוש בתלושי המזון לרכישת מזון בריא בלבד והגבלת השימוש בתלושים אלו לרכישה של שתייה מתוקה, חטיפים וממתקים, בדומה למגבלה הקיימת על רכישת סיגריות ומשקאות אלכוהוליים.
- 8.** עידוד צריכת פירות וירקות בדרכים שונות – כגון הגדלת הסכום המוקצה לרכישת פירות וירקות, צבירת נקודות זכות ברכישת פירות וירקות ועוד.
- 9.** סיוע באספקת מזון בהתאמה אישית למצב הפיזיולוגי והבריאותי, הגיל וצרכים תזונתיים של הנתונים באי ביטחון תזונתי: המענה בהיבט זה צריך להיות חלק מן הטיפול הרפואי והרווחתי. כך למשל, נשים הרות ומניקות צריכות לקבל מזון שיסייע לבריאותם ולהתפתחות העובר. ילדים בגיל הרך צריכים לקבל מזון שיסייע לגדילתם והתפתחותם, קשישים וחולים במחלות כרוניות והסובלים מהשמנה צריכים לקבל מזון שיסייע להחלמתם ולשיקומם. יש לשקול פיתוח תוכניות ייחודיות מותאמות למצב הרפואי בדומה למקובל במדינות ה-OECD – למשל התוכנית Supplemental Nutrition Program for Women, Infants and Children (WIC), המיועדות לנשים הרות ותינוקות.
- 10.** הכללת הדרכה תזונתית אישית ומשפחתית ו/או קבוצתית במסגרת קבלת הזכאות לסיוע מזון: בהדרכה זו יש להעלות את הידע והמודעות למזון בריא ולהעניק כלים לבישול מזון כזה ולקנייתו בתבונה.

המלצות לטווח ארוך

- 1.** קידום חקיקה: הזכות למזון בריא היא זכות בסיסית לכל אדם. זכות זו מעוגנת כיום בחקיקה במדינות שונות ובאמנות בין-לאומיות, אך אינה מעוגנת בחקיקה בישראל. בכמה מדינות שבהן זכות זו מעוגנת בחקיקה יש תוכניות לאומיות ארוכת טווח ורב ממדית לאבטחת מזון לאוכלוסייה בדרך שוויונית.

2. קידום מדיניות תזונתית לכלל האוכלוסייה: יש לפתח מדיניות תזונתית לבריאות שלמה לאדם ולסביבתו בהתאם להנחיות התזונה הלאומיות בשיתוף פעולה בין-משרדי. מדיניות זו תכלול את ההיבטים להלן:
הוזלת מזון בריא והנגשתו, רגולציה על תעשיית המזון, חינוך והסברה בנוגע לתזונה בריאה ועבודה מול רשויות מקומיות ומסגרות ציבוריות שונות כדי להטמיע את יישום המענה התזונתי ברמה המקומית באופן בר קיימא.
3. קידום רגולציה בנוגע לנהלים להזנה בריאה ויישומם: קביעת נהלים להזנה בריאה בכל המסגרות הציבוריות שמוגשת בהן הזנה מטעם המדינה, וזאת בתיאום עם אגף התזונה במשרד הבריאות כדי ליישם.
4. קידום רגולציה לצמצום צריכה של מזון מזיק: נוסף על מניעת פרסום ושיווק של מזון מזיק יש להטיל מיסוי על מזון מזיק, מפני שנמצא כי זהו כלי אפקטיבי בלמעלה מ-70 מדינות ברחבי העולם.
5. פיקוח על מחירי מזון בריא: פיקוח זה מצריך לשנות את התמהיל של מוצרי המזון בפיקוח המדינה, להגביל את עליית מחירם מבלי לפגוע בחקלאות המקומית, ולדאוג להנגשתם הכלכלית לאוכלוסיות מוחלשות. מוצרי המזון שמחירם נמצא בפיקוח המדינה הם למשל: לחם לבן, שמנת וחמאה, אך אין בהם אף מוצר מזון שנכלל בסל המזון הבריא ובר הקיימא שבהמלצת אגף התזונה של משרד הבריאות, למשל: לחם מלא, ירקות, פירות, קטניות ואגוזים.
6. ביצוע מחקר והערכה מעצבת לתוכניות הסיוע: כחלק מהמחקר המלווה חשוב למדוד לאורך זמן את הנתונים האלה: היקף אי הביטחון התזונתי בישראל, מספר המשפחות המצויות באי ביטחון תזונתי ומקבלות סיוע, ייצוג האוכלוסיות המצויות באי ביטחון תזונתי, תוצרי הבריאות ותוצרי המוביליות החברתית והכלכלית של הימצאות באי ביטחון תזונתי, וזאת כדי להעריך את השפעת התוכניות ולעצבם בהתבסס על המידע שהתקבל מן המדידות.

שלטון מקומי-אזורי וביטחון תזונתי

רקע

לשלטון המקומי תפקיד מרכזי בשמירה על הביטחון התזונתי של תושבי ואזרחי ישראל. ההתייחסות המחקרית לחינויות תפקידו של השלטון המקומי (עירוני ואזורי) חדשה יחסית אך משקפת את חשיבות ההיערכות המקומית לשמירה על הביטחון התזונתי של התושבים. אחת הסיבות המרכזיות לכך היא שדפוסי האורבניזציה ההולכים ומתפשטים מעצימים את הפריסה הריכוזית של האוכלוסייה. תהליך זה משפיע רבות על מערך המזון ויוצר אתגרים ייחודיים המצריכים מענה מותאם הן ליישובים עירוניים הן ליישובים כפריים כדי לשמור על הביטחון התזונתי של כלל התושבים. נוסף על כך, הרשות המקומית ו/או האזורית מכירה היטב את צורכי התושבים בה ואת מענים המתאימים להם. כמו כן, היא שחקן ראשי וכמעט בלעדי לאספקת השירותים לתושביה. הרשויות המקומיות בישראל מחולקות לעיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות, ויש ביניהן הבדלים משמעותיים בכמה היבטים: צורת היישוב, שטח, מאפייני האוכלוסייה, דירוג סוציו-אקונומי, הגדרה כפריפריה או מרכז גיאוגרפי וחברתי ועוד.

במענה מקומי לבעיית אי הביטחון התזונתי יש לתת את הדעת על המרחביים הגיאוגרפיים של פריסת העוני ואי הביטחון התזונתי ולהתאים מענה זה למאפיינים המקומיים של קבוצות האוכלוסייה השונות במרחבים אלו. הפתרונות לשם כך אמורים להתייחס לחסמים המרחביים לרכישת מזון בריא במחירים שווים לכל נפש בסביבה הגיאוגרפית הקרובה. ברמה הגלובלית, מדבריות המזון (Food Deserts) או ביצות המזון (Food Swamps) הם דוגמה מובהקת לקשר הישיר בין אי ביטחון תזונתי לבין המרחב הגיאוגרפי. מדבריות מזון הם אזורים שלתושביהם אין נגישות פיזית למזון, ומצב זה מתבטא למשל במיעוט חנויות מזון. ביצות מזון, לעומת זאת, הן אזורים שיש בהם חנויות רבות לממכר מזון זול ולא בריא.

היבט נוסף שיש לתת עליו את הדעת בגיבוש מדיניות מזון ברמה המקומית הוא המרכזיות של הביטחון התזונתי המקומי בשמירה על החוסן הקהילתי-מרחבי. כמו כן, הגברת המעורבות של השלטון המקומי בתוכניות ויוזמות לקידום ביטחון תזונתי עולה בקנה אחד עם המגמה העולמית והארצית לביזור סמכויות לשלטון המקומי. מעורבות זו אמורה לבוא לידי ביטוי בפעולות האלה: קידום אוטונומיה מקומית

בייצור מזון, בפיקוח על שינוע המזון, ויצירת נגישות וזמינות למזון במרחב האורבני לצד התארגנותם של פעילים קהילתיים ותנועות חברתיות מקומיות בארץ ובעולם לפיתוח מערכות מזון מקומיות, וזאת במטרה לצמצם את הרעב ואת אי הביטחון התזונתי תוך כדי ניצול מקסימלי ובר קיימא של המשאבים המקומיים. למערכות מזון מקומיות יתרונות רבים: הן מאפשרות שיתופיות ותומכות בפרקטיקות מקיימות, וביכולתן לכוון יחסים הוגנים בין יצרני המזון, הספקים והצרכנים. ממחקרים בנושא זה עולה כי בזכות ההשתתפות של צרכנים במיזמים של מערכות מזון מקומיות גוברת צריכת מזון טרי ובלתי מעובד, והפרופיל הבריאותי משתפר. עוד עולה ממחקרים אלו כי מיזמים אלה מקדמים שיטות ייצור ידידותיות לסביבה והחקלאים המקומיים מרגישים מוערכים יותר בזכות השתתפותם במיזמים.

ההצלחה של מערכות מזון מקומיות תלויה בשיתוף פעולה בין גורמים מגוונים ובתיאום והבנה משותפת בין כלל בעלי העניין. השלטון המקומי הוא הגוף שביכולתו לקשר בין השותפים ובעלי העניין האלה ולגבש תהליכי פעולה שיתופיים בחזון מקיף לפיתוח מערך של מזון בריא ובר קיימא. נוסף על כך, גורמים בשלטון המקומי מכירים מקרוב את התושבים באזורם ואת צורכיהם בשגרה ובשעת חירום. זו אחת הסיבות שלשלטון המקומי יש כמה תפקידים מרכזיים בשעת חירום: שימור החוסן של מערך המזון; פיתוח יחסים עם גופים הפועלים בשעת חירום ושיפור השוויוניות במערך המזון.

בנקודת מבט רחבה הפעולות הרווחות שנוקטים בשלטון המקומי בעולם לשיפור מערך המזון הן: קידום יוזמות להקמת פלטפורמה מקומית רב מגזרית ורב תחומית עם בעלי עניין מקומיים בנוגע למדיניות בנושא המזון, ניסוח וקידום מדיניות מזון מקומית, קידום תוכניות מקומיות – כגון שוק איכרים וגינות ירק קהילתיות. בהקשר זה ניתן ללמוד רבות מגופים שונים המקדמים שיתוף פעולה בין ערים ורשויות שונות בעולם כדי לשפר את מערך המזון – למשל הסכם מדיניות המזון העירונית של מילאנו והרשת הבין-לאומית CITI40, שמחברת בין ראשי ערים מובילות ברחבי העולם.

בישראל עדיין קיימת מידה רבה של ריכוזיות שלטונית והביטחון התזונתי טרם נכלל בסדר היום העירוני והאזורי. כמו כן רוב הרשויות המקומיות בישראל אינן פועלות לקידום מערך המזון המקומי בהן. אולם מספר רשויות – דוגמת הרצליה ותל אביב-יפו – החלו לקדם מדיניות מזון עירונית. עיריית הרצליה

מקדמת תוכנית עירונית הכוללת יוזמות להנגשת מזון, העלאת מודעות עירונית לתזונה בריאה, וליווי מקצועי במוסדות העירוניים השונים. נוסף על כך, מקדמת עיריית הרצליה תוכניות לצריכה של תזונה בת קיימא ולשמירה על אורח חיים בריא בכל מסגרות החינוך הפורמלי והבלתי פורמלי, החל ממסגרות מגיל 4 חודשים במעון היום, המשך בגנים, בבתי הספר ובמסגרות חינוך מיוחד וכלה במסגרות לגיל השלישי. אשר לעיריית תל אביב-יפו, החל משנת 2015 היא חתומה על "אמנת מילאנו למזון בעיר" (Milan Urban Food Policy Pact – MUFPP) ומקדמת תוכניות שונות בתחום המזון ותזונה. אחת מהן היא התוכנית "בתיאבון – מדיניות מזון עירונית", ובה מקדמים את עקרונות האמנה לרבות אבטחת רווחה וביטחון תזונתי, נגישות למזון בריא ומקיים, חינוך לקיימות, הפחתת בזבז מזון וצריכת מזון מקומי. במסגרת תוכנית זו מתקיימות פעולות להעלאת המודעות והנגישות למזון בריא ומקיים בהתבסס על עקרונות התזונה הים תיכונית ועל קשת המזון לתזונה בריאה של משרד הבריאות. לסיכום, כדי לקדם רמה נאותה של ביטחון תזונתי ולשמור עליה נדרשת מדיניות לאומית לעידוד מעורבותו הפעילה של השלטון המקומי.

מדיניות קיימת

✓ **מדיניות עירונית מקומית:** בכמה ערים מרכזיות בישראל יש ניצני התערבות ומדיניות בנוגע לביטחון תזונתי, אך מסקירה של ערים רבות עולה חוסר אחידות בנושא זה. ראוי לציין כי לא ידוע על אף פונקציה עירונית או אזורית ייחודית שעוסקת בנושא זה ברשויות מקומיות בישראל. כמו כן בחלק מהערים מחלקות ואגפים שונים של הרשות המקומית – למשל קיימות, איכות הסביבה, בריאות ורווחה – מקיימים פעילויות בתחום המזון: הצלת מזון, גינות קהילתיות, מקררים קהילתיים, מיזמים חברתיים ועוד.

✓ **עיר בריאה:** תוכנית עירונית לקידום אורח חיים בריא ברשות בהובלת משרד הבריאות.

✓ **תלושי המזון של משרד הפנים:** בעקבות התמודדות עם משבר הקורונה, ב-2020 חולקו מטעם משרד הפנים תלושים לרכישת מזון למשפחות שמוכרות בעיריות כזכאיות להנחה בתשלומי הארנונה מטעמי הכנסה ולזקנים הזכאים לקצבת השלמת הכנסה. תלושי המזון האלה, בסכום של כמיליארד שקל לשנתיים, היו אמורים להתחלק בין הרשויות המקומיות רק פעמיים בשנה (בחגים) ולא באופן

שוטף, וזאת על פי קריטריון הנחה בארנונה. כאמור, בעקבות הדיון הציבורי הנרחב שהתעורר בנוגע למידת האפקטיביות ושוויוניות של המנגנון בטיפול באי הביטחון התזונתי ושל הקריטריונים להקצאת התקציב, תוכנית זו עודכנה ונקבעו קריטריונים חדשים, שוויוניים יותר לחלוקה.

המלצות לטווח קצר

1. העלאת המודעות בנוגע לחשיבותו של השלטון המקומי למנוע אי ביטחון תזונתי ולצמצם אותו: לשם כך על משרד הפנים לפעול בשיתוף עם מרכז השלטון המקומי כדי לפתח תוכניות פיילוט במימון הממשלה שיקדמו בהן את המודעות להיערכות עירונית לביטחון תזונתי.
2. הקמת ועדה רשותית לביטחון תזונתי ולאספקת מזון בריא ובר קיימא בכל רשות: בסמכותו של ראש הרשות להקים ועדה עירונית לנושא זה ולמנות את הנציגים בה במסגרת הוועדות העירוניות ובכפיפות לפקודת העיריות בחוק. על הרכב חברי הוועדה להיות רב מגזרי ורב תחומי.
3. ניסוח מסמך מדיניות מזון עירונית: מסמך זה צריך להתמקד בקידום תהליך שיתופי לניסוח מסמך לביטחון תזונתי בהשראת 'הסכם מילאנו'. בתוך כך יש להתייחס למערך מזון שיתופי ולכינון יחסים הוגנים בין צרכנים, ספקים ויצרנים.
4. מינוי רכז ביטחון תזונתי מקומי: ראשי ערים ימנו בעל תפקיד שיהיה אחראי לביטחון התזונתי בעירם.
5. פיתוח תוכניות מקומיות: תוכניות אלו נועדו לקדם את הביטחון התזונתי בשגרה ובשעת חירום, ולשם כך על ראשי הערים לפעול לקידום יוזמות בין רשותיות בנות קיימא בתחום הביטחון התזונתי באמצעות האשכולות והפורומים שקיימים בהן.
6. חלוקת אחריות בין הממשל המרכזי לשלטון המקומי: קידום תהליך של חלוקת אחריות בין הממשלה לבין הרשות המקומית, לרבות הסדרת היחסים בין הרשות המקומית לבין משרדי הממשלה בנוגע לביטחון התזונתי בשגרה ובשעת חירום.
7. שילוב תזונאיות עירוניות: מומלץ לשלב תזונאים ותזונאיות בפעילות הרשות המקומית לקידום הביטחון התזונתי ברמה המקומית.

המלצות לטווח ארוך

1. פיתוח חקיקה שתסדיר את אחריותו ומעורבותו של השלטון המקומי בקידום ביטחון תזונתי ברמה המקומית.
2. תקצוב לאומי הולם לעידוד תוכניות לקידום ביטחון תזונתי בשלטון המקומי.
3. קביעת נהלים ותקנות בנוגע לביטחון התזונתי ברמה המקומית: הנהלים והתקנות בנושא זה צריכים להיות בתיאום בין משרד הפנים ובין השלטון המקומי, ויש לתת בהם את הדעת על הסדרה רגולטורית לתקציב ייחודי ועל מענקים לפיתוח יוזמות בין רשותיות.
4. פיתוח אזורי-מקומי של ביטחון תזונתי: לשם כך נדרש שפורומים קיימים לשותפויות עירוניות – למשל "פורום הערים המפותחות" ו"פורום ה-15" – יובילו שותפויות בין עירוניות.
5. הערכה ומחקר: קידום הערכה ומחקר של פעילות מקומית המתייחסת לאי ביטחון תזונתי, ובתוך כך יצירת מודלים המותאמים לסוגי ההתיישבות והאוכלוסיות השונות בישראל.
6. פיתוח עסקי-קהילתי מקומי: לשם כך מומלץ להעניק תמריצים כלכליים לעסקים מקומיים בתחום המזון הפועלים לצמצום אי הביטחון התזונתי בקהילה.
7. עידוד חקלאות עירונית מקיימת: יש לעודד יוזמות לקידום חקלאות עירונית, ולשם כך יש לנצל מרחבים שמתאימים לכך ולהקים בהם גינות קהילתיות.

רשימת משתתפים

צוות המתווה הלאומי לביטחון תזונתי

סטריאר, רוני (פרופ'). יו"ר המועצה הלאומית לביטחון תזונתי, אוניברסיטת חיפה והמרכז האקדמי רופין

(סדר א'-ב')

אדלר, דורית (ד"ר). יו"ר הפורום הישראלי לתזונה בת קיימא

אלבז, ח'יר. מנכ"ל שותף עמותת אג'יק

אנדבלד-סבג, מירי (ד"ר). מרכז אדוה ומכללת הרצוג, חברת המועצה הלאומית לביטחון תזונתי

בירן-דקלבאום, דורית (עו"ס). פורום למאבק בעוני, חברת המועצה הלאומית לביטחון תזונתי

בלוי, מנדי. יו"ר אשל חב"ד ומנהל המיזם הלאומי לביטחון תזונתי

בלייכפלד-מגנאזי, מורן (ד"ר). מנהלת אגף התזונה, שירותי בריאות הציבור, משרד הבריאות

בן-ישי, נוי. אוניברסיטת אריאל

גבריאלי, ליאור (עו"ס). המועצה הלאומית לביטחון תזונתי, אוניברסיטת תל-אביב

גולדברג, בוני (עו"ס). לשעבר יועצת מקצועית לשר הרווחה והביטחון החברתי, האוניברסיטה העברית

גורביץ', ברוך. מכון יסודות

גינסברג, אבידור. מנהל תחום מידענות, פניות ציבור ורגולציה, אגף התזונה, משרד הבריאות

גל, ג'וני (פרופ'). האוניברסיטה העברית ומרכז טאוב

הורן, יונת. עורכת לשונית

לב, נתן. עורך מתווה, המועצה הלאומית לביטחון תזונתי, אוניברסיטת בן-גוריון

לוי, יותם (עו"ס). רכז מתווה, המועצה הלאומית לביטחון תזונתי

מינוחין, ישי (ד"ר). ארגון "מזון: תגובה יהודית לרעב"

פלדמן, גיא (ד"ר). אוניברסיטת תל אביב

פליס-איסקוב, נעמי (ד"ר). מנהלת מחלקת המחקר, אגף התזונה, משרד הבריאות



קאופמן, רוני (פרופ'). אוניברסיטת בן-גוריון

קאופמן-שריקי, ורד (פרופ'). אוניברסיטת אריאל

קמחי, איל (פרופ'). האוניברסיטה העברית ומוסד שורש למחקר כלכלי-חברתי

ראבחין, תאיר. משרד האוצר, חברת המועצה הלאומית לביטחון תזונתי

חברי וחברות המועצה הלאומית לביטחון תזונתי

סטריאר, רוני (פרופ'). יו"ר המועצה הלאומית לביטחון תזונתי

אורן, פנינה. משרד הבריאות, חברת המועצה הלאומית לביטחון תזונתי

אנדבלד-סבג, מירי (ד"ר). כלכלנית, חברת המועצה הלאומית לביטחון תזונתי

בירן-דקלבאום, דורית (עו"ס). נציגת הארגונים, חברת המועצה הלאומית לביטחון תזונתי

בלייכפלד-מגנאזי, מורן (ד"ר). משרד הבריאות, חברת המועצה הלאומית לביטחון תזונתי

גרין, קרן (עו"ד). מרכז השלטון המקומי, חברת המועצה הלאומית לביטחון תזונתי

הודא, אבו סואי (עו"ס). משרד הרווחה והביטחון החברתי, חברת המועצה הלאומית לביטחון תזונתי

לאופר, אפרת. משרד החינוך, חברת המועצה הלאומית לביטחון תזונתי

עזאיזה, פייסל (פרופ'). מכללת סכנין, חבר המועצה הלאומית לביטחון תזונתי

פז, יונתן. המשרד לשוויון חברתי ומעמד האישה, חבר המועצה הלאומית לביטחון תזונתי

ראבחין, תאיר. משרד האוצר, חברת המועצה הלאומית לביטחון תזונתי

חברי וחברות הוועדה אקדמית

אדלר, דורית (ד"ר). יו"ר הפורום הישראלי לתזונה בת קיימא

אוהד, ניר (פרופ'). אוניברסיטת תל אביב

אור-שרביט, זהר. מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל

אזרייבה, ג'נטה (ד"ר). מרכז טאוב

אנדבלד-סבג, מירי (ד"ר). מרכז אדוה ומכללת הרצוג



אנדוולט, רונית (פרופ'). אוניברסיטת חיפה
בארי, אליוט (פרופ'). האוניברסיטה העברית
בן-צור, עמית. מכון יסודות
גל, ג'וני (פרופ'). האוניברסיטה העברית ומרכז טאוב
גרוס, אייל (פרופ'). אוניברסיטת תל אביב
דוידוביץ', נדב (פרופ'). אוניברסיטת בן-גוריון
טמיר, אורלי (ד"ר). המרכז לחקר וקידום מדיניות סוכרת, מרכז רפואי שיבא
טרואן, אהרון (פרופ'). האוניברסיטה העברית
ליון, חגי (פרופ'). האוניברסיטה העברית
ניצן, דורית (פרופ'). אוניברסיטת בן-גוריון
עזאיזה, פייסל (פרופ'). אוניברסיטת חיפה ומכללת סכנין
פלדמן, גיא (ד"ר). אוניברסיטת תל אביב
קאופמן, רוני (פרופ'). אוניברסיטת בן-גוריון
קאופמן-שריקי, ורד (פרופ'). אוניברסיטת אריאל
קחל, יעל (ד"ר). משרד החקלאות
קמחי, איל (פרופ'). האוניברסיטה העברית ומוסד שורש למחקר כלכלי-חברתי
ריבקין, דורי (ד"ר). מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל

פורום ארגוני המועצה הלאומית לביטחון תזונתי

א.ס.ף

איתך מעכי

ארגון לקט ישראל

ארגון לתת

אשל חב"ד ירושלים



הפורום הישראלי לתזונה בת קיימא

חיים וסביבה

מרכז אדוה

נבט

סידרא

עמותת 121

עמותת מצילות המזון

עמותת סיכוי

עמותת עדאלה

עמותת פתחון לב

פורום דו קיום בנגב

פורום העמותות המפעילות מקלטים לנשים נפגעות אלימות

רשת הפעילים הארצית לחיים בכבוד

שומרי משפט - רבנים למען זכויות אדם

שתיל

רשימת מסמכי מדיניות

רשימת מסמכי המדיניות המהווים בסיס להפקת המתווה:

1. כתב מינוי: הקמת וועדה לבניית מתווה לאומי לצמצום בעיית הביטחון התזונתי
מחבר: ח"כ יעקב מרגי, שר הרווחה והביטחון החברתי
2. סקירות ספרות בנושאי אי ביטחון תזונתי
מחבר: נתן לב
3. מסמך מדיניות: מתווה להתמודדות עם אי ביטחון תזונתי בתחום העוני, רווחה וקשרי מגזר שלישי-ממשלה
מחברות: ד"ר מירי אנדבלד-סבג ועו"ס דורית בירן-דקלבאום
4. מסמך מדיניות: חינוך ואי ביטחון תזונתי
מחברת: פרופ' ורד קאופמן-שריקי
5. מסמך מדיניות: בטחון מזון בישראל נוכח שינויי האקלים
מחברים: ד"ר דורית אדלר, מר ברוך גורביץ ופרופ' אייל קמחי
6. מסמך מדיניות: מתווה לאומי לביטחון תזונתי ובריאות אגף התזונה משרד הבריאות
מחברות: ד"ר מורן בלייכפלד-מגנאזי, ד"ר נעמי פליס-איסקוב, מר אבידור גינסברג
7. מסמך מדיניות: הרשויות המקומיות ותפיסת הבטחון התזונתי יולי 2024
מחברת: עו"ס בוני גולדברג

מילון מונחים

(סדר א-ב)

1. אוכלוסיות מוחלשות: קבוצות וקהילות באוכלוסייה הכללית שמתמודדות עם חסמים כלכליים, חברתיים ו/או גיאוגרפיים, ובעטיים נמנעת מהן גישה לשירותים בסיסיים – כמו בריאות, חינוך ותזונה בריאה.
2. אי ביטחון תזונתי חמור: מצב שבו נגמר לאנשים המזון ובשל כך הם חוו רעב, ובמקרה הקיצוני לא אכלו במשך ימים והם נמצאים בסיכון חמור לבריאותם ולרווחתם.
3. אי ביטחון תזונתי מתון: מצב שבו אנשים מתמודדים עם אי ודאות בנוגע ליכולתם להשיג מזון ונאלצים להפחית מדי פעם במהלך השנה את איכות המזון שהם צורכים או את כמותו. כאשר אין גישה עקבית למזון ובשל כך פוחתת איכות התזונה, משתבשים הרגלי האכילה ועלולות להיות לכך השפעות שליליות על הבריאות ועל הרווחה.
4. אמנת מילאנו: הוכרזה בתערוכת אקספו 2015, ובה קראו למדינות העולם לפעול למען הביטחון התזונתי של תושביהן באמצעים אלו: קידום הקיימות, שימור משאבי הטבע, והבטחת גישה למזון בריא לכלל האוכלוסייה.
5. אמנת רומא: נחתמה בידי נציגים ממדינות רבות בשנת 1996, ובה הוגדרו היעדים להלן: הפחתת הרעב בעולם ב-50% עד שנת 2015; שיפור הביטחון התזונתי של אוכלוסיות חלשות ושיתוף פעולה בין-לאומי במטרה למנוע מניעת משברים של מחסור במזון.
6. ביטחון מזון: מצב שבו לכל בני האדם יש גישה סדירה למזון בריא ומזין לקיום אורח חיים בריא וכמות מספקת של מזון זה.
7. הצטלבות מיקומי שוליים: תפיסה חברתית שלפיה מרכיבי זהות שונים של אנשים – למשל מגדר, מעמד ומוצא אתני – מציינים את המיקומים השונים שלהם, מצטלבים יחדיו ומשפיעים זה על זה לחוויה ייחודית של שוליות מרובה בחברה.
8. זמינות המזון / נגישות למזון: יכולת האוכלוסייה והפרט להשיג מזון בקביעות. בהקשר זה הכוונה גם לקיום היצע מספק וגם לקיום רמת מחירים סבירה.



9. חוסן אקלימי: מידת היכולות של מערכת המזון או הקהילה להתמודד עם שינויי אקלים, לשמור על זמינות המזון ולהתאים את עצמה לסיכונים סביבתיים. נושא זה ניצב בסדר היום הגלובלי בעקבות משבר האקלים.
10. מערכות מזון: מערך כולל של תהליכים, החל מייצור המזון וכלה בצריכתו, בדגש על קיימות, נגישות ואיכות.
11. מפעלי הזנה: פרויקטים ותוכניות ארוכות טווח שמטרתם לספק מזון לאוכלוסיות מוחלשות, לרוב במערכות החינוך בעזרת הקהילות או עמותות.
12. סל מזון בריא ומקיים: רשימת מזונות מזינים הנכללים בתזונה מאוזנת ובריאה בהתחשב בקיימות סביבתית, בבטיחות התזונתי ובהתאמה תרבותית, רפואית, גילאית ובריאותית.
13. פדגוגיה במזון ובתזונה: גישה חינוכית המדגישה את החשיבות של הקניית ידע על תהליכי ייצור המזון, השפעותיו הבריאותיות, התרבותיות והסביבתיות, וכן את הקשר שבין המזון לחברה ולכלכלה.
14. קו העוני: סף ההכנסה המינימלי למחיה סבירה על פי הגדרת המדינה. בהתאם למדד המוסד לביטוח לאומי נקבע כי הוא כחצי מההכנסה החציונית במשק. אנשים שההכנסה שלהם פחותה מכך מוגדרים בישראל כעניים.
15. קצבאות קיום: המוסד לביטוח לאומי אחראי להעניק אותן לאלה שזקוקים להן, והן משמשות רשת ביטחון סוציאלית בסיסית לאנשים הנתונים במצוקה כלכלית חריפה. בין הקצבאות: הבטחת/השלמת הכנסה, נכות כללית, מזונות ועוד.

רשימת מקורות

- אדלר, ד., טפר, ס. וצחור, א. (2021). ביטחון תזונתי וחוסן לאומי בעידן של אקלים משתנה, בתוך ק. מיכאל, א. טל, ג. לינדנשטראוס, ש. בוקצ'ין פלס, ד. חנין וו. וייס (עורכים), סביבה, אקלים וביטחון לאומי: חזית חדשה לישראל (עמ' 271–301). המכון למחקרי ביטחון לאומי.
- אזרייבה ג', ליבנה ע., מלמד ר., אדלר ד. והירש א. (2018). מזון למחשבה: על תוכניות ההזנה במוסדות החינוך בישראל. המועצה הלאומית לביטחון תזונתי. <https://mazon-israel.org/wp-content/uploads/2021/10/4.10.pdf>
- אנדבלד, מ. וכראדי, ל. (2023). סקר ביטחון תזונתי 2021 – מהלך הסקר וממצאים עיקריים, פרסום מספר 142 בסדרת מחקרים לדיון של הביטוח הלאומי. המוסד לביטוח לאומי.
- ארגון לתת – סיוע הומניטרי ישראלי (2023). דוח העוני האלטרנטיבי 2023 – מהדורה מס' 21. ארגון לתת – סיוע הומניטרי ישראלי.
- גל, ג', אוברמן, א. וקידר, נ. (2023). אי-ביטחון תזונתי בישראל: האם תוכנית תווי המזון היא הפתרון?. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- המועצה הלאומית לביטחון תזונתי (2023). דיווח המועצה הארצית לביטחון תזונתי לשנת 2022 בהתאם לסעיף 18א לחוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי, התשע"א-2011. הכנסת, ועדת העבודה והרווחה.
- לקט ישראל ו-BDO (2023). דו"ח אובדן מזון והצלת מזון בישראל 2022. לקט ישראל ו-BOD, משרד הבריאות והמשרד הגנת הסביבה.
- מיזל, י. ולוי, ש. (2021). מערך הביטחון התזונתי בישראל. הכנסת, מרכז המחקר והמידע.
- קמחי, א. (2022). בטחון מזון בישראל: אתגרים ומדיניות. מוסד שורש למחקר כלכלי-חברתי.
- קסיר (קלינר) נ., פינס, ר. ופלאם, נ. (2023). דוח העוני והאי שוויון בהכנסות – 2022. המוסד לביטוח לאומי.

שרביט, ז. א. (2024). אי ביטחון תזונתי במדינות מפותחות בעולם – מאפיינים, מענים ואתגרים, סקירה בין-לאומית. מכון מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל.

שרביט, ז. א. וברנדר, ד. (2022). אי-ביטחון תזונתי בישראל – מאפיינים, מענים ואתגרים. מכון מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל.

Azarieva, J., Berry, E. M., & Troen, A. M. (2022). Child food insecurity in the wake of the COVID-19 pandemic: urgent need for policy evaluation and reform in Israel's school feeding programs. *Israel Journal of Health Policy Research*, 11(1), 13.

<https://doi.org/10.1186/s13584-022-00523-y>

Berkowitz, S. A., Drake, C., & Byhoff, E. (2024). Food insecurity and social policy: a comparative analysis of welfare state regimes in 19 countries. *International Journal of Social Determinants of Health and Health Services*, 54(2), 76-86.

<https://doi.org/10.1177/27551938231219200>

Cupertino, A., Ginani, V., Cupertino, A. P., & Botelho, R. B. A. (2022). School feeding programs: what happens globally?. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 19(4), 2265. <https://doi.org/10.3390/ijerph1904226>

FAO, IFAD, UNICEF, WFP & WHO (2022). *The State of Food Security and Nutrition in the World 2022. Repurposing food and agricultural policies to make healthy diets more affordable*. Rome, FAO. <https://doi.org/10.4060/cc0639en>

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (1996). *Rome declaration on world food security and World Food Summit plan of action*. Retrieved from:

<https://www.fao.org/4/w3613e/w3613e00.htm>

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (2019). *FAO Framework for the Urban Food Agenda*. <https://doi.org/10.4060/ca3151en>

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (2024). *World food situation:*

FAO food price index. FAO. Retrieved from:

<https://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en>

Giner, C., & Placzek, O. (2022). Food insecurity and food assistance programmes across OECD

countries: Overcoming evidence gaps. *OECD*. <https://doi.org/10.1787/42b4a7fa-en>

Global Child Nutrition Foundation (GCNF) 2022. *School Meal Programs Around the World:*

Results from the 2021 Global Survey of School Meal Programs.

<http://www.survey.gcnf.org/2021-global-survey>.

Green, C. D., Martinez, A. C., & Becker, S. P. (2024). Examining ADHD and cognitive

disengagement syndrome symptoms in relation to food insecurity in early

adolescents. *Research on Child and Adolescent Psychopathology*, 52, 1646-1661.

<https://doi.org/10.1007/s10802-024-01226-5>

Halpern, B. S., Frazier, M., Verstaen, J., Rayner, P.-E., Clawson, G., Blanchard, J. L., Cottrell,

R. S., Froehlich, H. E., Gephart, J. A., Jacobsen, N. S., Kuempel, C. D., McIntyre, P. B.,

Metian, M., Moran, D., Nash, K. L., Többen, J., & Williams, D. R. (2022). The

environmental footprint of global food production. *Nature Sustainability*, 5(12), 1027–

1039. <https://doi.org/10.1038/s41893-022-00965-x>

Medina Hidalgo, D., Nunn, P. D., & Beazley, H. (2021). Challenges and opportunities for food

systems in a changing climate: A systematic review of climate policy integration.

Environmental Science & Policy, 124, 485–495.

<https://doi.org/10.1016/j.envsci.2021.07.017>

Ministry of Health. (2017). *Mabat Youth Second National Health and Nutrition Survey of 7th-12th Grade Students 2015-2016*.

https://www.health.gov.il/publicationsfiles/mabat_kids2_11_2015-2016-eng.pdf

Ministry of Health. (2019). *Rav Mabat Kids - First National Health and Nutrition Survey – Ages 2-11 Years, 2015-2016*. <https://www.gov.il/en/departments/publications/reports/mabat-kids2-11-2015-2016-full>

Mirzabaev, A., Olsson, L., Kerr, R. B., Pradhan, P., Ferre, M. G. R., & Lotze-Campen, H.

(2023). Climate Change and Food Systems. In J. von Braun, K. Afsana, L. O. Fresco, & M. H. A. Hassan (Eds.), *Science and Innovations for Food Systems Transformation* (pp. 511–529). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-031-15703-5_27

Nguyen, B., & Drees, B. M. (2022). Food and nutrition security in clinical settings. *Missouri Medicine*, 119(2), 167.

NIMHD (n.d.). *Food Accessibility, Insecurity and Health Outcomes*. Retrieved from:

<https://www.nimhd.nih.gov/resources/understanding-health-disparities/food-accessibility-insecurity-and-health-outcomes.html>

Nitzan, D. (2023). A call to readjust the Israeli school feeding program. *Israel Journal of Health Policy Research*, 12(1), 20. <https://doi.org/10.1186/s13584-023-00568-7>

Pourmotabbed, A., Moradi, S., Babaei, A., Ghavami, A., Mohammadi, H., Jalili, & Miraghajani, M. (2020). Food insecurity and mental health: a systematic review and meta-analysis. *Public Health Nutrition*, 23(10), 1778-1790.

<https://doi.org/10.1017/S136898001900435X>

Resnick, D. (2022). *Food systems transformation and local governance* (Global Hunger Index).

Brookings Institution and International Food Policy Research Institute. Retrieved from:

<https://www.globalhungerindex.org/pdf/en/2022.pdf>

Silva, P., Araújo, R., Lopes, F., & Ray, S. (2023). Nutrition and Food Literacy: Framing the

Challenges to Health Communication. *Nutrients*, 15(22), 4708.

<https://doi.org/10.3390/nu15224708>

Thomas, M., Miller, D. P., & Morrissey, T. W. (2019). Food insecurity and child,

health. *Pediatrics*, 144(4), e20190397. <https://doi.org/10.1542/peds.2019-0397>

Zerbian, T., & De Luis Romero, E. (2023). The role of cities in good governance for food

security: lessons from Madrid's urban food strategy. *Territory, Politics,*

Governance, 11(4), 794-812. <https://doi.org/10.1080/21622671.2021.1873174>

Zerbian, T., Adams, M., Dooris, M., & Pool, U. (2022). The role of local authorities in shaping

local food systems. *Sustainability*, 14(19), 12004. <https://doi.org/10.3390/su141912004>

Food Security National Policy Framework

National Food Security Council

2025

Executive Summary

This document presents a national policy framework for food security in Israel, developed by the National Food Security Council (NFSC) between 2022 and 2025 at the request of former Minister of Welfare and Social Security, MK Meir Cohen, and current Minister of Welfare and Social Security, MK Ya'akov Margi. NFSC is a statutory body established by a **national law in 2011** to address the growing concerns around food security and ensure access to sufficient, nutritious, and affordable food to all. The Council operates as an advisory and policymaking body, offering recommendations to the government and Knesset committees on issues related to food security programs, initiatives and social welfare programs. It collaborates with various government ministries, academic researchers and non-governmental organizations (NGOs) to develop comprehensive, cross-sectorial and interdisciplinary policies that enhance food accessibility and affordability in Israel.

This framework, the first of its kind, is based on the understanding that food security is a cornerstone of national resilience. The prevalence of food insecurity in Israel is among the highest in OECD countries. According to the 2023 National Insurance Institute survey, approximately 30% of adults in Israel experience food insecurity, with 12.6% classified as severely food insecure. Approximately 265,000 families suffer from food insecurity, nearly half of whom experience severe food insecurity.

Food insecurity in Israel is particularly prevalent among recipients of income support and general disability allowances and is significantly more common in the Arab community, where the food insecurity rate is nearly four times higher than in the Jewish community. Despite the severity of the situation, there is currently no national policy in Israel to comprehensively address this multidimensional issue. However, several existing programs could serve as the foundation for a national policy, including the National Food Security Initiative, the Ministry of Education's school feeding programs, the Ministry of Welfare and Social Security's allocation programs for food-related NGOs, and the food voucher distribution program implemented during the COVID-19 pandemic and later extended from 2023 to 2025 by the Ministry of Interior.

The framework's recommendations are based on several key principles essential for any future national policy aimed at reducing food insecurity:

1. Recognition of the right to food as a fundamental universal social right, linking food security to human dignity.
2. Acknowledgment of the connection between poverty and food insecurity and the necessity of a holistic approach to addressing these issues at the national level.
3. Recognition of structural failures that contribute to food insecurity and the government's responsibility to address these deficiencies.
4. Adoption of a participatory approach that encourages individuals experiencing food insecurity to actively contribute to the design and evaluation of food security programs.
5. A multidisciplinary perspective in addressing food insecurity.
6. Inter-ministerial coordination to develop a comprehensive solution.
7. Promotion of evaluation research programs to monitor the effectiveness of food security programs.

The framework was developed through the efforts of five interdisciplinary teams (comprised of NFSC members, NFSC academic committee members, and NFSC' NGO's committee representatives), each focusing on one of the following areas:

✓ **Poverty, Welfare and Food Security:**

National Insurance Institute surveys indicate a correlation of over 60% between food insecurity and poverty. In developed countries, the primary cause of food insecurity is limited food access due to economic constraints. Thus, food insecurity is closely linked to poverty and social inequality, disproportionately affecting vulnerable populations. Addressing these connections is essential for developing a holistic and effective response to food insecurity.

✓ **Education and Food Security:**

A significant proportion of Israeli children experience food insecurity, negatively impacting their cognitive, emotional, and physical development as well as their academic achievements. Research suggests that national investment in early childhood feeding programs yields substantial economic benefits. Such programs improve growth metrics, school attendance rates, and academic achievements. The education system has a critical role in enhancing food security through food security programs and initiatives. It is imperative that the education system identify children from disadvantaged families living in severe food insecurity and promote healthy, sustainable and universal school meal programs.

✓ **Environment, Climate, Sustainability and Food Security:**

Promoting sustainable food systems is central to addressing food insecurity, seeing as they depend on the availability of natural resources. However, for various reasons, and primarily due to climate change, natural resources are being depleted. Additionally, the food system structure can itself impact the environment and exacerbate climatic challenges. Addressing these issues

requires the promotion of sustainable food systems that mitigate the effects of climate change. A key strategy involves strengthening local agriculture while balancing domestic food production with imports to create a climate-resilient food system.

✓ **Health, Nutrition and Food Security:**

Individuals experiencing food insecurity often consume less nutritious food and rely more on unhealthy, processed options, increasing their risk of health conditions such as diabetes, obesity, cardiovascular diseases, respiratory illnesses, and strokes. Consequently, food insecurity raises healthcare consumption and national healthcare expenditures. Effective interventions for combating food insecurity should include access to healthy food, nutritional education, and tools for breaking the cycle of poverty and illness. Additionally, national policies should address the high cost of healthy food, seeing as the cost of the nutritious and sustainable food basket is significantly higher than that of the basic food basket.

✓ **Local and Regional Governance and Food Security:**

Research highlights the crucial role of local governance in maintaining food security. Local authorities are well-positioned to understand residents' needs and provide appropriate responses, and in Israel they play a central role in service provision. Additionally, strengthening food security at the municipal level also contributes to local community resilience. A national policy that promotes active municipal engagement in food security is essential for ensuring an adequate level of food security.

Prof. Roni Strier

Chair Israel National Council of Food Security

March 2025

Core Recommendations

1. Legislation for Universal Food Security – The Right to Food:

Enact legislation recognizing the right to healthy food as a fundamental human right, aligning with legal frameworks in other countries and international conventions, to serve as the basis for national food security programs.

2. Increased National Investment in Food Security:

Substantially expand funding and infrastructure for national food security programs targeting populations experiencing severe food insecurity and low-income households. Expanding the National Food Security Initiative to 130,000 families would significantly reduce severe food insecurity rates. Additionally, financial assistance per household must be adjusted to account for family size and rising living costs.

3. Establishment of a Food Insecurity Monitoring Mechanism:

Developing a professional mechanism for identifying and monitoring food-insecure populations and establishing a real-time data system for the purpose of: assessing the extent of food insecurity in Israel; locating individuals in need of food assistance; estimating the number of food-insecure families receiving aid. This requires integrating data from welfare, health, and education services.

4. Promotion of a Healthy and Sustainable Food Basket:

Establish a standard for a nutritious and sustainable food basket for households receiving food assistance, based on national dietary guidelines from the Ministry of Health. Assistance should be tailored to family size, needs, and cultural dietary preferences.



5. Development of a Resilient Food System:

Supporting local agriculture while balancing domestic production and food imports based on risk management, to create a resilient food system that can ensure food security for all, considering various crises including climate change. This is essential to guarantee the physical and economic availability of a healthy and sustainable food basket during both routine times and crisis situations.

6. A Meal for Every Child – Implementing Universal School Meal Programs:

Incorporating the right to food security into the vision of the education system and developing sustainable, universal school meal programs in both formal and informal education settings to provide every student with a healthy and nutritious meal.

7. Funding Local Government Food Security Programs:

Enact legislation defining the responsibilities of local authorities in promoting food security, including the allocation of national funding to support local food security initiatives.

8. Updating Food Price Regulation according to the cost-of-living:

Expand the list of healthy and nutritious food items subject to price regulation and/or reduce VAT on these products, as practiced in several developed countries. These measures would increase disposable income for food-insecure families and reduce reliance on aid programs.

9. Establishing a Government-NGO Partnership Framework for Food Assistance:

Formalize and regulate government-NGO relations in the food sector, defining roles, responsibilities, cooperation mechanisms, aid criteria, nutritional and environmental standards, and funding and evaluation structures.

10. Institutionalizing National Food Rescue Efforts:

Transform food rescue operations, currently driven by civil society organizations through donations and volunteer efforts, into a national initiative aimed at maximizing the utilization of local agricultural resources and distributing surplus healthy food, particularly fresh fruits and vegetables.

We believe the Implementation of NFSC national policy framework core recommendations can significantly enhance national food security, drastically reduce food insecurity, and strengthen the fabric of social resilience.