



המועצה הלאומית לביטחון תזונתי
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים
רח' קפלן 2, ירושלים, 02-5085292

מזון למחשבה: על תוכניות ההזנה במוסדות החינוך בישראל

אזרייבה ג'נטה, ליבנה עירית, מלמד רן, אדלר דורית והירש אביטל



NATIONAL
NUTRITIONAL
SECURITY
COUNCIL

המועצה הלאומית לביטחון תזונתי בישראל

המועצה קמה בתוקף חוק המועצה הלאומית לביטחון תזונתי תשע"א-2011 אשר נחקק מתוך רצון לחולל שינוי משמעותי בטיפול של המדינה בתופעה של חוסר ביטחון תזונתי בישראל.

לפיכך, מטרת המועצה היא לקדם את הביטחון התזונתי של תושבי ישראל, ברוח כבוד האדם ועקרונות השוויון, הצדק וההגינות. המועצה מייצעת לשר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים בנושאים אלה:

1. תכנון מדיניות בתחום הביטחון התזונתי, ובכלל זה תכניות להבטחת ביטחון תזונתי לאוכלוסייה בטווח הקצר ובטווח הארוך;
2. פעולות האכיפה, הפיקוח והבקרה שנוקטים כלל הגורמים האחראים לביטחון התזונתי במשרדי הממשלה הנוגעים בדבר;
3. בחינת מודלים להשגת ביטחון תזונתי, בקרת האוכלוסייה ועריכת מחקרים הנדרשים לשם כך.

חברי המועצה הם נציגי משרדים ממשלתיים וכן נציגי גופים אחרים העוסקים בתחומי רווחה וחברה.

"לדעת משרד מבקר המדינה: "יש לראות בחומרה את העיכוב בפעילות המועצה ואת אי-הקצאת האמצעים לפעילותה. על משרד הרווחה להסדיר ללא דיחוי את האמצעים הדרושים לפעילות המועצה כדי שתוכל למלא כראוי את תפקידיה [...] כנדרש בחוק המועצה" (מבקר המדינה, "דוח ביקורת מיוחד: פעולות הממשלה לקידום הביטחון התזונתי", התשע"ד, 2014).

עמדת מבקר המדינה לא כובדה עד למועד כתיבת שורות אלה.

למרות זאת, המועצה מנסה לעמוד, ככל האפשר ללא תקציב, בתפקידיה כפי שהם מתבקשים מהחוק.



סדרת ניירות העבודה הופקה בסיוע ובחסות



המועצה הישראלית לצרכנות
ISRAEL CONSUMER COUNCIL

MAZON

A Jewish Response
To Hunger



פרופ' דב צ'רניחובסקי
יושב ראש המועצה הלאומית
לביטחון תזונתי

חברים:

גב' יוכי אילוז

משרד העבודה, הרווחה
והשירותים החברתיים

פרופ' רונית אנדוולט

משרד הבריאות

מר אורי בינה

משרד החקלאות ופיתוח
הכפר

מר אלי גורדון

משרד הבריאות

גב' נילי דרוז

משרד העבודה, הרווחה
והשירותים החברתיים

גב' מיטל הוברט אשכנזי

המשרד לשוויון חברתי

עו"ד גלעד חריש

עמותת "לשובע"

גב' עירית ליבנה

משרד החינוך

מר איל מדן

משרד האוצר

ד"ר חביאר סימונוביץ

המכללה האקדמית
עמק יזרעאל

מר פנחס קבלו

המרכז לשלטון מקומי

פרופ' איל קמחי

האוניברסיטה העברית

מזון למחשבה: על תוכניות ההזנה במוסדות החינוך בישראל

אזרייבה ג'נטה, ליבנה עירית, מלמד רן, אדלר דורית והירש אביטל

Food for Thought: School Feeding Programs in Israel

Azarieva Janetta, Irit Livne, Melamed Ran, Adler Dorit
and Hirsh Avital



נדפס בישראל 2018
ירושלים, שבט תשע"ז
Printed in Israel 2018

© כל הזכויות שמורות
למועצה הלאומית לביטחון תזונתי
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים
רח' קפלן 2, ירושלים, 02-5085292

אין להעתיק, לשכפל, לצלם, להמחזיז או לאגור במאגר נתונים אלקטרוני
או אחר את הספר, או חלקים ממנו, או איורים מתוכו ואין להשתמש בו
שימוש מסחרי כלשהו ללא רשות בכתב מהמחברים.

עריכה: סימונה באט
עיצוב גרפי: עיצוב-עיצוב - אריאלה רייזמן

תוכן העניינים

5	תקציר מנהלים וסיכום
7	1. מבוא
8	2. שני מודלים של תוכניות הזנה: סלקציה מול אוניברסליות
10	2.1 תוכניות הזנה סלקטיביות
11	2.2 תוכניות הזנה אוניברסליות
12	3. תוכניות ההזנה בישראל
17	4. הדרך לאוניברסליות
20	5. מקורות

לוחות

9	לוח 1. השוואה בין מודל סלקטיבי למודל אוניברסלי
12	לוח 2. רמת הביטחון התזונתי בקרב ילדים (מספרים ואחוזים), 2012
14	לוח 3. תלמידים הזכאים להזנה מתוקף חוק ארוחה יומית ותלמידים המקבלים הזנה בפועל, תש"ע
16	לוח 4. שיעורי השתתפות של הורים בעלות ההזנה מכוח חוק ארוחה יומית לתלמיד לשנה"ל תשע"ו

תקציר מנהלים וסיכום

מדינות מפותחות רבות עוברות לתוכניות הזנה אוניברסליות ורואות בכך תהליך תיקון למצב הנוכחי וביטוי לאחריות חברתית כלפי אזרחי המדינה. האחריות של המדינה לאזרחיה עולה כשמדובר בהבטחת ביטחון תזונתי לילדים, שנגישותם הפיזית והכלכלית למזון בריא תלויה בהוריהם, שלא תמיד מסוגלים לספק אותה.

המועצה ממליצה על מעבר הדרגתי לתוכנית הזנה אוניברסלית במוסדות החינוך בישראל כצעד הכרחי במאבק בתופעות המתרחבות של חוסר ביטחון תזונתי והשמנת יתר בקרב הילדים. תוכנית הזנה אוניברסלית, תספק ארוחות לכל הילדים במדינה ללא הבדל ברמת ההכנסה ומקום מגורים, תבנה רשת ביטחון חברתי לכל הילדים במדינה ותטפל בבעיות בריאותיות וחברתיות רחבות.

מזון למחשבה: על תוכניות ההזנה במוסדות החינוך בישראל

אזרייבה ג'נטה, ליבנה עירית, מלמד רן, אדלר דורית
והירש אביטל

1. מבוא

פסגת המזון העולמית שנערכה ב-1996 הגדירה בטחון תזונתי כ"מצב שבו לכל אדם יש כל העת נגישות פיזית וכלכלית לכמות מספקת של מזון בריא ומזין אשר מתאים להעדפותיו וצרכיו התזונתיים, ומאפשר קיום חיים פעילים ובריאים" (World Food Summit, 1996). חשוב במיוחד לאפשר נגישות למזון בריא ומזין בגיל הרך כדי להבטיח את התפתחותו התקינה של הדור הצעיר מבחינה בריאותית, פסיכולוגית וחברתית.

במערכת החינוך בישראל לומדים כיום למעלה מ-2 מיליון תלמידים הכוללת בתי ספר וגני ילדים החל מחינוך קדם-יסודי ועד לחטיבה עליונה. שתי תופעות בעיתיות צברו תאוצה בקרב הילדים: אי-ביטחון תזונתי (אנדבלד ואחרים, 2014) והשמנה (מרכז מחקר והמידע של הכנסת, 2015). תופעות אלו פוגעות בבריאות, בהישגים לימודיים ובהשתלבות של ילדים ובני נוער בחברה. בנסיבות אלה, למוסדות החינוך ישנם שני תפקידים מרכזיים בתחום הזנת תלמידים:

- לספק רשת ביטחון תזונתית ובריאותית.
- לקדם ולטפח חינוך תזונתי כדי להקנות לילדים הרגלי אורח חיים בריא שישמשו אותם בבגרותם.

2. שני מודלים של תוכניות הזנה: סלקציה מול אוניברסליות

לפי נתוני האו"ם, בקרב 169 מדינות בעולם, ישנם 368 מיליון ילדים הניזונים מדי יום בבתי-הספר. התוכניות הגדולות ביותר מיושמות בהודו (114 מיליון ילדים), ברזיל (47 מיליון), ארצות הברית (45 מיליון) וסין (26 מיליון). ב-43 מדינות כוללות תוכניות ההזנה יותר ממיליון ילדים. היקפה המוערך של ההשקעה השנתית בהזנה בבתי הספר בעולם נע בין 47 ל-75 מיליארד דולר (World Food Program, 2013).

ניתן להבחין בשני מודלים עיקריים של תוכניות הזנה: מודל סלקטיבי ומודל אוניברסלי. תוכניות ההזנה המבוססות על המודל הסלקטיבי הן התוכניות הנפוצות ביותר, הן במדינות המפותחות והן במדינות מתפתחות. המדינות המיישמות מודל זה פותרות בעיות נקודתיות בתנאים של תקציבים מוגבלים. התוכניות בנויות בהתאם לגורמי הסיכון המביאים לאי-ביטחון תזונתי כגון: רמת ההכנסה, שיעורי עוני גבוהים, שיעורי השכלה נמוכים ומגורים בשכונות מצוקה. הילדים העונים על הקריטריונים שהוגדרו מקבלים ארוחות מסובסדות או בחינם. הקריטריון השכיח ביותר להשתתפות בתוכניות ההזנה הוא הכנסה, הנמדדת בעזרת פרמטרים שונים כגון: הכנסה של משק הבית, קבלת הבטחת הכנסה או קצבת ילדים. בתוכניות הזנה הנוקטות בסלקציה על פי קריטריון ההכנסה, שירות הארוחות מוצע במחירים שונים, כך שילדים ממשפחות אמידות יחסית מכסים בעקיפין חלק מעלויות הארוחות לילדים ממשפחות נזקקות יותר. היתרון העיקרי של תוכניות ההזנה הסלקטיביות הוא הקצאת המשאבים לטובת הילדים הנזקקים ביותר. עם זאת, למודל יש חסרונות מכיוון שטיפול הממוקד באי-ביטחון תזונתי בלבד עלול ליצור סטיגמות חברתיות שליליות כלפי המשתתפים.

תוכניות ההזנה המבוססות על המודל האוניברסלי מבטיחות לכל הילדים גישה למזון בבתי-הספר ללא כל קריטריונים מקדימים. קהל היעד במודל האוניברסלי הוא רחב, והתוכניות דורשות מימון ממשלתי משמעותי. המטרה העיקרית ביישום תוכניות הזנה אלו היא חינוך הילדים לערכים של שוויון חברתי ותזונה בריאה.

כיום, רוב המדינות בעולם מיישמות תוכניות הזנה בבתי ספר. האתגר העיקרי במדינות שמיישמות תוכניות הזנה סלקטיביות הוא להבטיח את המשכיות ויעילות התוכניות גם בתנאי תקציב מוגבלים. התוכניות האוניברסליות, לעומת זאת מציבות מטרות רחבות יותר שנוגעות לא רק לקהל היעד אלא לחברה כולה, כמו קידום הבריאות וחינוך של הדור הצעיר.

לוח 1. השוואה בין מודל סלקטיבי למודל אוניברסלי

מודל אוניברסלי	מודל סלקטיבי
<ul style="list-style-type: none"> • לספק ביטחון תזונתי לילדים נזקקים • להקים תשתית להפנמת ערכים ונורמות חברתיות • להקנות הרגלי אכילה בריאים • למנוע השמנת יתר 	<ul style="list-style-type: none"> • לספק רשת ביטחון תזונתי ובריאותי למשפחות נזקקות • להקים ערוץ תמיכה נוסף למשפחות נזקקות
ממשלתי	משולב (ממשלתי, קרנות, משפחות)
רחב	מוגבל ע"י קריטריונים
אינן קריטריונים מקדימים	<ul style="list-style-type: none"> • הכנסה (הכנסה לנפש במשפחה, קבלת קצבת ילדים, הבטחת הכנסה) • שעות לימוד • אזורי מגורים • רמת ההשכלה של ההורים
מהווה תשתית לטיפול בבעיות לקהל הרחב ולטווח ארוך	<ul style="list-style-type: none"> • טיפול מרוכז בבעיות נקודתיות • נדרש מימון נמוך יותר
<ul style="list-style-type: none"> • נדרש מימון גבוה יותר • דורש לוגיסטיקה רחבה, הקמת מטבחים בבתי הספר, או/ו הקמה של מטבחים מרכזיים 	<ul style="list-style-type: none"> • גורם לסטיגמות חברתיות • המופנות כלפי המשתתפים
יפן, פינלנד	ארצות הברית, צרפת
	מדינות מיישמות

2.1 תוכניות הזנה סלקטיביות

ארצות הברית

מפעל ההזנה הוא תוכנית פדרלית הפועלת בלמעלה מ-100,000 בתי ספר ממשלתיים ופרטיים. ב-1998 הרחיב הקונגרס את מפעל ההזנה וכלל בו גם כריכים המוגשים בתוכניות העשרה לילדים עד גיל 18. בית ספר הבוחר להשתתף במפעל ההזנה מקבל סובסידיות במזומן ומזונות ממשד החקלאות האמריקאי. בתמורה, בתי הספר מתחייבים להגיש ארוחות צהריים לתלמידים שעומדים בדרישות הפדרליות חינם או במחירים מסובסדים.

כל ילד בבית ספר שמשותף במפעל ההזנה יכול לרכוש ארוחה. בתקופה שבין 1 ביולי 2013 עד ל-30 יוני 2014 שיעור של 130 אחוז מרמת העוני ייצג הכנסה של 30,615 דולר לשנה למשפחה בת 4 נפשות, שיעור של 185 אחוז ייצג הכנסה שנתית של 43,568 דולר. ילדים ממשפחות עם הכנסה מתחת ל-130 אחוז מרמת העוני זכאים לארוחות חינם. בעלי ההכנסות בין 130 ל-185 אחוז מרמת העוני זכאים לארוחות מוזלות. ילדים ממשפחות עם הכנסה מעל 185 אחוז מרמת העוני משלמים מחיר מלא עבור הארוחות, אף שהארוחות שלהם עדיין מסובסדות במידה מסוימת. רשויות מקומיות זכאיות לקבע באופן עצמאי את מחירי הארוחות בבתי הספר, וזאת בתנאי ששירותי ההזנה ניתנים על ידי ארגונים ללא כוונת רווח. תוכנית הכריכים בבתי הספר פועלת על אותו בסיס של הכנסות כמו זה של תוכנית הארוחות בבתי הספר. עם זאת, באזורים שבהם לפחות 50 אחוז של התלמידים זכאים לכריך חינם או במחיר מופחת, רשאים בתי הספר להגיש כריכים בחינם לכל התלמידים. מחיר מלא לארוחה מסתכם ב-2.93 דולר, ומחיר מסובסד מגיע בממוצע ל-2.53 דולר (USDA, 2013).

צרפת

כמחצית מכל התלמידים בצרפת אוכלים ארוחות צהריים בבתי הספר. משפחות מעוטות יכולות מקבלות סיוע לכיסוי חלקן בעלות הארוחה. כ-50 אחוז מעלות הארוחה בבית הספר מסובסד על ידי משרד החינוך, ויתרת הסכום משולמת על ידי ההורים לפי סולם הכנסות בן חמש דרגות. את הארוחות מכינים במטבח מרכזי וממנו מספקים ארוחות מוכנות לבתי הספר. בתי ספר רבים פונים לשירותי קייטרינג פרטיים לצורך הכנת הארוחות. עלות הארוחות בבתי הספר בצרפת משתנה, כשהממוצע נע בין 4.3 ל-5.5

אירו לארוחה. משפחה עם שני הורים עובדים במשרה מלאה משלמת כ-2.5 אירו לארוחה (Harper, Wood and Mitchell, 2008).

2.2 תוכניות הזנה אוניברסליות

פינלנד

כל התלמידים בבתי הספר בפינלנד זכאים לארוחות חינם הממומנות מכספי המסים. 99 אחוז מהילדים בפינלנד בגילאים 10-11 אוכלים ארוחת בוקר בבתי-הספר ו-94 אחוז אוכלים ארוחת צהריים בבית הספר. ארגון הארוחות הוא באחריות הרשויות המקומיות המקבלות סבסוד ממשלתי של כ-70 אחוז מעלות הארוחות. הארוחות מסופקות בשתי שיטות: אספקה ישירה באמצעות צוות הסעדה הפועל בבית הספר ומועסק על ידי המועצה, או באמצעות חברת קייטרינג פרטית. בפינלנד עלויות העבודה מופחתות בגלל שהארוחה מוגשת בשירות עצמי והילדים מנקים את המגשים שלהם באופן עצמאי. בשנת 2007 העלות הממוצעת של הכנת ארוחה יומית לתלמיד הייתה כ-2.30 אירו. עלות מרכיבי הארוחה הסתכמה ב-0.92 אירו למנה, כ-40 אחוז מהמחיר הסופי של הארוחה. המורים והתלמידים אוכלים ביחד ארוחת צהריים, כדי לעודד למידה של טקסי נימוסים ומסורת פינית. ארוחת צהריים נמשכת בדרך כלל כ-30 דקות (Finnish National Board of Education, 2008).

יפן

שיעור השתתפות בתוכנית ההזנה ביפן עמד בשנת 2009 על 94.3 אחוז מכלל התלמידים (מעל 10 מיליון תלמידים ב-32,400 בתי ספר). תוכנית ההזנה ביפן מכוונת לקידום ההתפתחות הפיזית והמנטלית של התלמידים ולשיפור הרגלי התזונה באמצעות צריכת ארוחות מאוזנות. תוכנית ההזנה מהווה שיטת חינוך חשובה הממחישה הרגלי תזונה בריאים. התלמידים משתתפים בהכנת הארוחות ולומדים הרגלי אכילה וטקסים תרבותיים של אכילה משותפת עם התלמידים האחרים. תוכנית ההזנה והחינוך התזונתי ביפן מבוססים על חוק ה-"Shokuiku" אשר חוקק ב-2005 ונועד להבטיח רכישת ידע בתזונה ויכולת להכין ארוחות בהתאם לתזונה מומלצת. החוק נוגע במגוון נושאים בתחומי המזון והתזונה,

והוא נחקק על רקע דאגה ממגמות של התרחבות ארוחות לא מאוזנות, עלייה בשיעורי השמנה והתרחקות מתרבות האוכל היפנית. ב-2007 הוקם מערך של מורים לתזונה ודיאטה המבוסס על דיאטנים מקצועיים שהוכשרו כמורים והם שמובילים את התוכנית בבתי הספר. הדיאטנים נושאים תפקיד מורחב של פיקוח על תוכנית ההזנה, בניית התפריטים, פקוח על המזון והוראת התזונה הן לתלמידים והן להורים (Miyoshi, Tsuboyama-Kasaoka and Nishi, 2012).

3. תוכניות ההזנה בישראל

במערכת החינוך בישראל לומדים למעלה מ-2 מיליון תלמידים בבתי הספר וגני הילדים. אי-ביטחון תזונתי והשמנה הן שתי תופעות רווחות בקרב הילדים. ב-2012 סבלו 285,000 ילדים מאי-ביטחון תזונתי ניכר ו-470,000 מאי-ביטחון תזונתי קל או מתון. שיעור הילדים הסובלים מאי-ביטחון תזונתי ב-2012 היה 30.9 אחוז מכלל הילדים בישראל. המחוזות שבהם רמת אי-הביטחון התזונתי הייתה הגבוהה ביותר הם מחוז הצפון (42.7 אחוז) ומחוז ירושלים (39.1 אחוז). אי-ביטחון תזונתי בשיעור הגבוה ביותר נמצא באזורי הפריפריה: בדרום (16.5 אחוז) ובצפון (16.3 אחוז) (אנדבלד ואחרים, 2014).

לוח 2: רמת הביטחון התזונתי בקרב ילדים (מספרים ואחוזים), 2012

שיעור באוכלוסייה (%)	מספר הילדים (אלפים)	
100	2,438	סך הכל
69.1	1,683	בביטחון תזונתי
30.9	755	באי-ביטחון תזונתי
19.3	470	באי-ביטחון תזונתי קל/מתון
11.7	285	באי-ביטחון תזונתי ניכר

מקור: המוסד לביטוח לאומי, 2012

השמנה היא ממד חשוב הנלווה לאי-ביטחון תזונתי. בכיתה ז' שיעור התלמידים הסובלים מעודף משקל והשמנה הוא כ-30 אחוז; כ-17.5 אחוז מהתלמידים סובלים מעודף משקל (BMI בין 85 ל-96 אחוז לגיל), וכ-12.5 אחוז סובלים מהשמנה (BMI שווה או גדול מ-97 אחוז לגיל). מפרסומי ה-OECD עולה שבכל הנוגע להשמנת ילדים, ישראל נמצאת במקום ה-13 מבין המדינות החברות בארגון (מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2015).

תוכניות ההזנה בבתי הספר בישראל התרחבו בתקופות של גלי העלייה הגדולים. מפעל ההזנה הראשון פעל בשנים 1967-1975. משרד החינוך קבע שילדים ממשפחות נתמכות, ילדי עולים בשנה הראשונה לעלייתם, ילדים ממשפחות מרובות ילדים וילדים הזקוקים למפעל מבחינה בריאותית, תהיה עדיפות בקבלת שרותי ההזנה. שאר הילדים נכללו במפעל ההזנה תמורת תשלום. התשלום עבור ההשתתפות במפעל ההזנה היה מדורג בהתאם להכנסת המשפחה. בתחילת שנות ה-70 של המאה ה-20 מספר הילדים המשתתפים במפעל הצטמצם בגלל חוסר נכונות מצד ההורים לשלם עבור השירות. בעקבות כך כיוון משרד החינוך את השירות לתלמידים נזקקים בלבד והדבר הוביל לכך ששיעור בתי הספר המקיימים שירותי הזנה קטן, ואיכות הארוחות ירדה. למרות הצורך שהיה קיים אצל המשפחות הנזקקות ועל אף הניסיונות לשפר את איכות השירות, הפסיק מפעל ההזנה לפעול בשנת 1975 (צבע, 2008).

בשנת 1994, בעקבות העלייה הגדולה מברית המועצות, התחיל מפעל ההזנה לפעול בפנימיות יום, ומשנת 1999 גם בגני ילדים. המפעל מומן על ידי המוסד לביטוח לאומי ועמותה לתפנית בחינוך מיסודה של קרן סקט"א-רש"י.

מפעל ההזנה (חוק ארוחה יומית לתלמיד), שהתקבל בכנסת ב-27 בדצמבר 2004 ותוקן באפריל 2008, קובע שתלמידי החינוך היסודי וגני-החובה הזכאים לכך, יקבלו ארוחה חמה אחת ביום, בהתאם לצורכיהם ולגילם. אוכלוסיית התלמידים הזכאים לארוחה יומית, מקרב התלמידים במוסדות החינוך ביישובים ובשכונות שבהם חל חוק יום חינוך ארוך (לפי חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז-1997), נקבעת על ידי שר החינוך, בהסכמת שר האוצר.

משרד מבקר המדינה התייחס לראשונה למפעל ההזנה בדוח שעסק בשלטון המקומי בו הוא ביקר את יישום חוק ארוחה יומית. בבדיקה נמצא שאוכלוסיית היעד שהוגדרה בשנות הלימודים התשס"ה-התשס"ח (2004-2008) מנתה בממוצע כ-140,000 ילדים, לעומת זאת מספר התלמידים

המשתתפים ביום חינוך ארוך היה כ-200,000. מכאן שהיקף אוכלוסיית היעד הזכאית להיכלל במפעל ההזנה היה קטן מהיקף האוכלוסייה שהייתה אמורה להשתתף בו לפי החלטת הממשלה (מבקר המדינה, 2009).

לוח 3: תלמידים הזכאים להזנה מתוקף חוק ארוחה יומית ותלמידים המקבלים הזנה בפועל, תש"ע

סך הכול	גני-ילדים	בתי-ספר	
153,052	35,881	117,171	מספר התלמידים הזכאים להזנה שמושרד החינוך קבע כיעד ליישום חוק ארוחה יומית בשנת הלימודים תש"ע
118,047	28,793	89,254	מספר התלמידים שקיבלו בפועל ארוחה יומית ב-15 בנובמבר 2009
77%	80%	76%	שיעור מאוכלוסיית היעד

מקור: מבקר המדינה, 2009

בדוח מבקר המדינה משנת 2014 צוין: "החל משנת הלימודים התשע"ג (2012-2013) הורחבה מסגרת ההזנה עבור ילדים בני 3-8 הנמצאים בגני הילדים ובכיתות א'-ב' מכוח החלטות ממשלה ביישובים המסווגים בשלושת האשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים, הנמצאים במסגרות לימודיות עד השעה 16 (תוכנית ציל"ה). נמצא שבהשוואה לממצאי דוח קודם, מספר הילדים שהשתתפו בפועל במפעל ההזנה בשנת הלימודים התשע"ב (2011-2012) ובמפעל ההזנה ובתוכנית ציל"ה בשנת הלימודים התשע"ג (2012-2013), אמנם עלה באופן משמעותי, ובשנת הלימודים התשע"ג (2012-2013) השתתפו בשתי תוכניות ההזנה כ-310,000 תלמידים, אך בה בעת ראו

להעיר שתלמידים רבים שלומדים במסגרת של יום לימודים ארוך עדיין אינם כלולים בתוכניות הללו (מבקר המדינה, 2014, עמ' 13).¹ כיום, מקבלים תלמידים ארוחה חמה במסגרת שלוש תוכניות ממשלתיות: מפעל ההזנה, תוכנית מיל"ת¹ ותוכנית ציל"ה². עלות הממוצעת של ארוחה יומית לתלמיד היא כ-12 ש"ח. מספר הימים שבהם מתקיים יום חינוך ארוך שאמור לכלול ארוחה יומית לזכאים הוא 131 ימים בשנה בבתי-הספר, ו-144 ימים בגני-הילדים. מימון החוק נחלק בין משרד החינוך ובין הרשויות המקומיות. שיעור השתתפותן של הרשויות המקומיות בעלות הארוחה נקבע על-פי האשכול החברתי והכלכלי אליו הן שייכות: שיעור ההשתתפות של הרשויות המדורגות באשכול 1 (האשכול הנמוך ביותר במדד חברתי-כלכלי) הוא 20 אחוז, הרשויות המדורגות באשכולות 8-7 (הגבוהות ביותר במדד החברתי-כלכלי) מממנות 70 אחוז מעלות הארוחה. הרשויות המקומיות רשאיות לגבות מהורי התלמידים תשלומים המאושרים לכך על-ידי ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת לצורך מימון השתתפותן ביישום החוק (לוח 4).

השתתפות הורי התלמיד היא פרוגרסיבית ומבוססת על ההכנסה לנפש במשפחת התלמיד. בשנת הלימודים תשע"ו (2015-2016) הרשות המקומית גבו מההורים מחיר מרבי של 6.3 ש"ח למנה. התשלום השנתי המרבי ל-130 ימים הסתכם ב-819 ש"ח לתלמיד. בפועל, רוב ההורים משלמים מחיר מופחת עבור ההזנה. בשל הקושי של הרשויות המקומיות לבצע מבחני הכנסה, הן קובעות תעריף אחיד לשיעור השתתפותם של ההורים, ובמקביל הן מפעילות ועדות הנחה למשפחות הנזקקות לכך (מבקר המדינה, 2009).

1 תוכנית מיל"ת (מסגרת יום לימודיות תוספתיות) היא תוכנית לקידום תלמידים בתחום הלימודי והחברתי, בדגש על יישובי הפריפריה ועל אוכלוסיות הזקוקות לתמיכה נוספת כגון ילדי עולים ומפוני גוש קטיף. התוכנית, שהחלה ב-2006, מאריכה את יום הלימודים ומעניקה תגבור לימודי וכן ארוחת צהרים חמה.

2 תוכנית ציל"ה (צהרי יום העשרה), תוכנית העשרה לגני ילדים ובתי ספר בכיתות א-ג' מופעלת בהתאם להחלטת הממשלה לאמץ את המלצות דו"ח טרכטנברג בשנה"ל תשע"ג. התוכנית מיועדת לילדים בגילאי 3-9 הנמצאים בגני הילדים ובכיתות א'-ג' בבתי הספר באשכולות 1-3. התוכנית מיועדת לצמצום פערים חינוכיים וחברתיים, תוך מתן מענה לצורכי תלמידים בתחום הלימודי והחברתי.

**לוח 4: שיעורי השתתפות של הורים בעלות ההזנה מכוח חוק
ארוחה יומית לתלמיד לשנה"ל תשע"ו**

השתתפות הורים בעלות ארוחה, ש"ח	הכנסה לנפש לחודש, ש"ח
0	1,273-0
0	1,378-1,274
0.6	1,493-1,379
2.3	1,604-1,494
2.3	1,744-1,605
3.4	1,829-1,745
3.4	1,941-1,830
4.8	2,127-1,942
5.4	2,171-2,128
6.3	2,172 ומעלה

מקור: משרד החינוך, תשלומי הורים - תשע"ו

באוגוסט 2014 חוקקה הכנסת את "החוק לפיקוח על איכות המזון ותזונה נכונה במוסדות חינוך, התשע"ד-2014" שנכנס לתוקף ב-1 בספטמבר 2015. באפריל 2016 פרסם משרד החינוך חוזר מנכ"ל "הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות החינוך" וקבע שהוראותיו ייושמו במלואן החל מ-1.9.2016 (משרד החינוך, 2016). החוזר מפרט את השינויים שחלו בעקבות החוק ומרכז את המדיניות ואת ההנחיות בנושאים: חינוך לתזונה נכונה, התארגנות להזנה, ההרכב התזונתי של הארוחות, אספקה ומכירת מזון ושתיה במוסדות החינוך. כמו כן מפרט החוזר את סוגי המזונות והמשקאות המותרים ומומלצים למכירה ואת סוגי המזון והמשקאות שאסור למכור ולספק במוסדות החינוך (כגון ממתקים וחטיפים עתירי שומן, מלח וסוכר, משקאות ומוצרים מתוקים וממותקים). החוזר מכיל לראשונה טבלאות מפורטות של הרכבי הארוחות והמזון לפי גילאים. דגש מיוחד מושם על ההימנעות ממזון מהיר וממזונות עתירי סוכר ושומן. על ספק המזון להימנע משימוש במזון מעובד המכיל פוספטים וניטרטים, להימנע מטיגון המזון ולספק מזון מבושל, אפוי בתנור או מוכן בגריל. בנוסף לכך, החוזר מגדיר את תפקיד הדיאטנית.

החל משנת הלימודים התשע"ח (2016-17) מותרים להגשה או למכירה רק מוצרים שיאושרו על ידי משרדי הבריאות והחינוך. בחוזר צוין, ש"האכילה במסגרת בית הספר וגן הילדים היא אירוע חינוכי וחברתי. ההתארגנות וההכנות לקראת הארוחה, השיח החינוכי, ההתנהגות בעת האכילה, העמידה על קיומם ועל יישומם של כללי היגיינה, נימוס, ניקיון ופינוי שאריות מזון ופסולת בתום הארוחה – כל אלה מקנים לתלמיד מסר חינוכי משמעותי וכללי התנהגות בריאים."

4. הדרך לאוניברסליות

בשנים האחרונות חל שיפור משמעותי בהיקף תוכניות ההזנה בישראל ומימון. היקף תוכניות ההזנה הוגדל הודות להצטרפותן של תוכניות חדשות והמימון הממשלתי של הפרויקטים הורחב. עם זאת מספר הילדים האוכלים ארוחת צהריים במוסדות החינוך בישראל הוא עדיין נמוך בהרבה מהמקובל במדינות מפותחות.

כיום, תוכניות ההזנה מתמקדות במטרה אחת בלבד - להציע כלי נוסף לטיפול בשכבות החלשות, בעיקר באזורי הפריפריה. בשל המספר המצומצם של התלמידים המשתתפים בתוכניות ההזנה, התוכניות אינן מעניקות מענה הולם לבעיות ההשמנה ואי-הביטחון התזונתי בקרב ילדים ובני נוער, וגם אינן מציעות פתרון לבעיות כלכליות וחברתיות עמוקות שקיימות בחברה ישראלית, בדומה לנעשה במדינות מפותחות. כדי להפיק את מרב התועלת מתוכניות ההזנה יש לעבור מהמודל הסלקטיבי למודל האוניברסלי ולספק ארוחות חמות לכל התלמידים בישראל.

התקציב הממשלתי למימון יישום חוק ארוחה יומית לתלמיד הוא 440 מיליון ש"ח לשנה, עלות התקציב למערכת היא כ-300 מיליון ש"ח ולכך מתווספים תשלומי ההורים וחלקן היחסי של הרשויות המקומיות. עלות המעבר לתוכנית האוניברסלית היא כמיליארד וחצי ש"ח בשנה, במידה וזו תופעל על כלל מערכת החינוך. המעבר למודל האוניברסלי צריך להיות פרוגרסיבי ומורכב משלושה שלבים הדרגתיים:

- הרחבת מפעל ההזנה לכלל בתי הספר היסודיים, כך שכל התלמידים בכיתות א-ו יקבלו ארוחת צהריים בבית הספר.
- הרחבת מפעל ההזנה לתלמידי חטיבות הביניים.
- הרחבת מפעל ההזנה לתלמידי החטיבות העליונות.

המעבר למודל האוניברסלי צריך להיעשות בכל היישובים ללא חלוקה לפי האשכולות. כאמור, הרשויות המקומיות רשאיות לגבות מהורי התלמידים תשלומים המאושרים לנושא זה על-ידי ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת למימון תוכנית ההזנה. תשלומי הורים יקבעו לפי רמות ההכנסה של ההורים. כיום, שירותי ההזנה לבתי ספר ניתנים על ידי יותר מ-60 ספקים אשר זכו במכרזים של משרד החינוך. ניתן להרחיב את היקפי המכרזים לאספקת שירותי הזנה, ולתת עדיפות לזכיית עסקים קטנים, קואופרטיבים או התארגנויות קהילתיות מקומיות ובכך לעודד גם יצירת עסקים קטנים ומקומות עבודה המבקשים להתפרנס מאספקת מזון לבתי ספר באזור מגוריהם.

יישום תוכנית אוניברסלית יתרום רבות למאבק בבעיות הכלכליות והחברתיות המתרחבות בישראל. הקמה של תשתית כלל ארצית למפעל ההזנה האוניברסלי תשרת מטרות רבות ומגוונות כגון:

- צמצום שיעורי אי-ביטחון התזונתי בקרב אוכלוסיית התלמידים.
- שיפור המצב התזונתי וההתפתחות הגופנית, הנפשית, הקוגניטיבית והחברתית בקרב אוכלוסיית התלמידים בכלל, ובקרב התלמידים הסובלים מאי-ביטחון תזונתי בפרט.
- מאבק וצמצום התפתחותם של תהליכי אי-שוויון ופערים חברתיים-כלכליים בכל השכבות והמגזרים (חילוני, דתי, ערבי), כבר מגיל צעיר.
- פיתוח תרבות של סולידריות חברתית משותפת: הישיבה ביחד של מורים וילדים במהלך ארוחת צהריים תורמת לתחושת שייכות, ליצירת שיח עם התלמידים ולשיפור היחסים החברתיים והאווירה הכללית בבית-הספר. הנחלת המודל האוניברסלי תשמש גם מנוף לפיתוח כלכלי תוך שימת דגש על הנושאים הבאים:
- מאבק בפערים בין מרכז ופריפריה.
- מאבק בשיעורי אבטלה גבוהים בפריפריה ובמגזר הדתי והערבי בעזרת הקמת מטבחים מרכזיים שישרתו בתי ספר מגזריים תוך התאמה להרגלי האכילה של העדה או המגזר.
- פיתוח שיתוף פעולה עם משרד החקלאות לאספקה של פירות וירקות מעודפי הייצור לצורכי תוכנית ההזנה.
- פיתוח תוכנית חינוכית מלווה לארוחות שתשלב לימודי חקלאות עירונית ובישול ותזונה בריאים ומקיימים. התוכנית תכלול, בין היתר, את הנושאים הבאים: הכרת שרשרת המזון מהזרע ועד הצלחת, היכרות עם

מגוון מזונות, צרכנות מזון מושכלת, תרבויות אכילה, ערכים תזונתיים ועקרונות תזונה בריאה.

5. מקורות

- אנדבלד, מירי, נתנאלה ברקלי, ויטה אברהמוב, אלכסנדר גאליה ודניאל גוטליב. (2014). **ביטחון תזונתי 2012 – ממצאים סוציו-כלכליים עיקריים**, מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי.
- וורגן יובל. (2009). **יישום חוק ארוחה יומית לתלמיד – תמונת מצב**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- וייסבלאי אתי. (2013). **מערכת החינוך בישראל – סוגיות מרכזיות שנדונו בוועדת החינוך, התרבות והספורט**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- חוק ארוחה יומית לתלמיד (2005).
- חוק ארוחה יומית לתלמיד (תיקון) (2008).
- חוק לפיקוח על איכות המזון ותזונה נכונה במוסדות חינוך (2014).
- מבקר המדינה. (2009). "יישום חוק ארוחה יומית-מפעל ההזנה", **דוחות על הביקורת ברשויות מקומיות לשנת 2008**, עמ' 137-197.
- מבקר המדינה. (2014). **דוח ביקורת מיוחד – פעילות הממשלה לקידום הביטחון התזונתי**.
- מזרחי שלי ווייסבלאי אתי. (2011). **תזונה במערכת החינוך**, מרכז החקר והמידע של הכנסת.
- מרכז המחקר והמידע של הכנסת. (2015). **תזונה במערכת החינוך**, <https://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03742.pdf>
- משרד החינוך. (2016). חוזר מנכ"ל תשעו/8(א), סעיף 90-2.2 **הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות החינוך**, כ"ה באדר ב' התשע"ו.
- צבע יקותיאל. (2008). **דין וחשבון הוועדה הבין-משרדית לבחינת האחריות של המדינה להבטחת הביטחון התזונתי של אזרחיה**, משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

- Finnish National Board of Education. (2008). **School Meals in Finland. Investment in Learning**, http://www.oph.fi/download/47657_school_meals_in_finland.pdf
- Harper, C., Wood, L., and Mitchell, C. (2008). **The provision of school food in 18 countries**. School Food Trust, <http://www.childrensfoodtrust.org.uk>
- Miyoshi, M., Tsuboyama-Kasaoka, N., and Nishi, N. (2012). School-based "Shokuiku" program in Japan: application to nutrition education in Asian countries. *Asia Pacific journal of clinical nutrition*, 21(1), 159-162.

- USDA. (2013). **National School Lunch Program**,
<http://www.fns.usda.gov/sites/default/files/NSLPFactSheet.pdf>
- World Food Program. (2013). **State of School Feeding Worldwide**,
<https://www.wfp.org/content/state-school-feeding-worldwide-2013>
- World Food Summit. (1996). **Rome Declaration on World Food Security**.

