

# תכנית לאומית להבטחת ביטחון במזון לבתי אב בישראל

עקרונות, קריטריונים ודרכי פעולה



NATIONAL  
NUTRITIONAL  
SECURITY  
COUNCIL

פרופ' דב צ'רניחובסקי, יו"ר המועצה  
אוניברסיטת בן גוריון בנגב, באר שבע

חברים:

**מר אורי צוק בר**

משרד החקלאות ופיתוח הכפר,  
בית וגן

**מר גיא הרמתי**

משרד האוצר, ירושלים

**גב' זהרה כהן**

המשרד לאזרחים ותיקים, ירושלים

**ד"ר זכריה מדר**

האוניברסיטה העברית, ירושלים

**גב' חגית חובב**

נציגת ארגונים העוסקים בקידום  
הביטחון הסוציאלי, ירושלים

**פרופ' יוסף תמיר**

הג'וינט, ירושלים

**דר' חבייר סימונוביץ**

נציג המועצה להשכלה גבוהה,  
מכללת העמק

**מר אלי גורדון**

משרד הבריאות, תל אביב

**גב' זיוה שטל**

משרד הבריאות מחוז הדרום,  
באר שבע

## המועצה הלאומית לביטחון תזונתי בישראל

המועצה קמה בתוקף חוק המועצה הלאומית לביטחון תזונתי תשע"א-2011 אשר נחקק מתוך רצון לחולל שינוי משמעותי בטיפולה 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 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.



# תכנית לאומית להבטחת ביטחון במזון לבתי אב בישראל

עקרונות, קריטריונים ודרכי פעולה



המועצה הלאומית לביטחון תזונתי  
security.org.il–security.org.il • www.nutritional–info@nutritional  
טל. 050–559–5107

ירושלים, שבט תשע"ד, ינואר 2014

**תכנית לאומית להבטחת ביטחון במזון לבתי אב בישראל**  
**עקרונות, קריטריונים ודרכי פעולה**

תודה מיוחדת לגב' מירי אנדבלד על סיוע בחישובים ולד"ר יופי תירוש על הערות והארות.

סייעו בהפקה: אביבה שגב, אלישבע מאי ואורן וסרפרונג

## תוכן העניינים

7.....	התכנית
8.....	1. מבוא
8.....	2. עקרונות הפעולה
9.....	3. ארגון התכנית
11.....	4. הקריטריונים לזכאות, סוגי הסיוע ורמתם
13.....	5. הזכאות ואסדרתה
14.....	6. רכש המזון ואיסופו
17.....	7. עמותות הסיוע ופעילותן
18.....	8. תקציב התכנית וניצולו
21.....	9. הפעלת התכנית ופריסתה
22.....	10. סיכום

### נספחים

25.....	1. ועדות מסייעות
26.....	2. השוואה בין שוברי מזון לחבילות מזון – לקחים מארה"ב
28.....	3. ניהול מתן הסיוע למשפחות על פי שלושת המסלולים
29.....	4. סלי מזון
30.....	5. מזון פסול
31.....	6. הקריטריונים לבחירת עמותות להשתתפות במיזם
32.....	7. תקציב האסדרה
33.....	8. רשימת היישובים

### לוחות

12.....	1. אומדן של מספר משקי בית לפי גודל פער מזכה לתמיכה וקדימות לסיוע
18.....	2. תקציבים נדרשים לצורך הבטחת מזון לפי בתי אב
19.....	3. ערך סיוע בפועל, בצירופים שונים של גודל תקציב וסוג סיוע
20.....	4. מספר משקי בית שייחוו מסיוע, בצירופים שונים של גודל תקציב וסוג סיוע
21.....	5. תהליך הפעלת הסיוע

## תכנית לאומית להבטחת ביטחון במזון

אומדן של כ-330 אלף משפחות בישראל סובלות מתחושה של "אי-ביטחון במזון". התכנית המוצעת להבטחת ביטחון תזונתי בקרב בתי אב בישראל נועדה לסייע בידי המדינה בהתמודדות עם תופעת החוסר במזון על פי קריטריונים אוניברסאליים. זאת באמצעות סיוע חודשי של לפחות כ-320 ש"ח בממוצע לחודש אשר יינתן למשפחות נצרכות לפי סדר קדימויות. הסיוע יינתן תוך שמירה על כבוד האדם באמצעות חבילות מזון או שוברי מזון בהתאם לצרכי המשפחה, עם עזרה להיחלץ, ככול האפשר, מהמצב.

התכנית משתפת את כל חלקי החברה בישראל: המדינה, המגזר השלישי והמגזר העסקי. עמותות המזון תפעלנה כנאמנות הציבור לצורך מתן הסיוע גם באמצעות מימון ציבורי. הרעיון ביסוד שיתוף הפעולה הוא לנצל בצורה מיטבית את המשאבים הקיימים בחברה. בשלב ראשון הפעלת התכנית מתוכננת להמשך עד כשנתיים על בסיס המיזם במימון המדינה המופעל על ידי ג'וינט ישראל באמצעות אש"ל ירושלים.

התכנית נועדה לחזק את הביטחון התזונתי בישראל לצד תכניות קיימות לחיזוקו, כגון תכנית ההזנה בבתי ספר, ובנוסף לתכניות אחרות למלחמה בעוני בישראל.

## 1. מבוא

חוסר ביטחון תזונתי מתייחס לשתי תופעות השזורות זו בזו: חוסר ביטחון או מחסור במזון ברמת משק הבית (Food insecurity) ותזונה לא נכונה (Malnutrition - Nutritional insecurity). זו האחרונה, נוגעת לאיכות המזון, בהיבט של תזונה נכונה.

לפי סקר המוסד לביטוח לאומי עולה, כי 18.3% מהמשפחות בישראל, שהם כ-330 אלף בתי אב, סובלים מתחושה סובייקטיבית של "אי-ביטחון במזון". יותר ממחציתן של המשפחות (10.5%) סובלות מ"אי-ביטחון חמור" (המוגדר כאי-ביטחון תזונתי העלול להיות מלווה בתחושת רעב) והיתר מ"אי-ביטחון מתון". הזכות לביטחון תזונתי מוכרת במספר אמנות בינלאומיות לזכויות אדם והיא חלק מן הזכות לקיום מינימלי בכבוד – זכות מוכרת במשפט הישראלי.

שר האוצר ושר הרווחה והשירותים החברתיים הודיעו, כי המדינה תעמיד תקציב להתמודדות עם הבעיה. המועצה הלאומית לביטחון תזונתי (להלן המועצה) נטלה על עצמה לסייע בידי הממשלה לבצע תקציב זה, גם בהיבט של תזונה נכונה, בצורה צודקת ויעילה.

מסמך זה מציע קריטריונים לזכאות לסיוע של המדינה בנושא של ביטחון במזון ודרכים להפעלת הסיוע ולמימושו. המסמך הוכן על פי מיטב הידע והניסיון הקיימים כיום בנושא, בסיוע שתי ועדות (נספח 1), ועזרה מיוחדת של ג'וינט ישראל ואש"ל ירושלים, לאור ניסיון ולקחי הפיילוט, במימון המדינה, של המיזם לביטחון תזונתי (להלן המיזם). כמו כן, סייעו בהכנת המסמך העמותות "ידיד", "לתת" ו"לקט ישראל". הרעיון המרכזי הוא להניח את היסודות לתכנית אינטגרטיבית ולשפרה תוך כדי הניסיון אשר יצטבר עם יישומה.

המסמך הוכן לבקשת שר הרווחה והשירותים החברתיים נוכח האפשרות להקצאה תקציבית מיידית של המדינה לביטחון של בתי אב במזון, אשר מבטא רק חלק מאתגר הביטחון התזונתי בישראל. למרות הניסיון לבסס את המסמך על ראייה ארוכת טווח, אין הוא מבטא סדר קדימויות כללי בנושא הקצאה ציבורית לביטחון תזונתי בישראל, הכולל גם התייחסות לתזונה נכונה. סדר כזה יבוא לידי ביטוי בנייר מדיניות אשר – על פי חוק – המועצה מתכננת להניח בפני הממשלה לקראת מחצית 2014. הנייר יעסוק בהיבטים הרחבים והמקיפים של הביטחון התזונתי בישראל, לרבות התייחסות לקהלים מיוחדים כגון תלמידים, קשישים, עריריים ומחוסרי בית, ולנושאים שונים כגון מחירי מזון, שיתופי פעולה עם חקלאות ותעשייה, בנק מזון, חקיקה ואסדרה, ואחרים.

לאחר תיאור כללי של התכנית, המובא במבוא, מוצגים עקרונות הפעולה וארגון התכנית הלאומית, על הגופים השונים הלוקחים בה חלק ותחומי אחריותם. לאחר מכן, בסעיף 4, מובאים הקריטריונים לזכאות לסיוע על סוגיו השונים ומשפחות מדורגות לפי "פער מזכה" לסיוע. בסעיף 5 מתוארים מערך האסדרה של התכנית ומערכת ניהול המידע. סעיף 6 עוסק במערך ארגון הסיוע, הכולל רכש ואיסוף מזון באמצעות ארגוני גג. עמותות הסיוע ופעילותן מתוארות בסעיף 7 ולבסוף, סעיפים 8 ו-9 עוסקים בתקציב התכנית ובפריסתה הארצית.

## 2. עקרונות הפעולה

התכנית בנויה על פי עקרונות אלה:

- א. סיוע לסל מזון בסיסי וראוי יובטח לכל משפחה בישראל, לפי קריטריונים אוניברסאליים.
- ב. הזכאות לסיוע תיקבע בצורה שקופה ויעילה, תוך פיקוח ובקרה מרביים, על ידי גופים האמונים על המדינה.
- ג. הסיוע יהיה באמצעות תכנית אינטגרטיבית, אשר תכלול שוברי מזון וחבילות מזון, בהתאם לקריטריונים ולתנאים שייקבעו ותוך כדי סיוע משלים להעצמת משק הבית להיחלץ ממצבו הקשה.

---

1. ראו: אנדבלד, מ., ברקלי, נ., פרומן, א., גאליה, א. וגוטליב, ד. (2012). **ביטחון תזונתי 2011 – מהלך הסקר והממצאים העיקריים**. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, פרסום מס' 108.

- ד. הסיוע יינתן בבית הזכאי, תוך שמירה על כבוד האדם, לפי כללי ועדת האתיקה העוסקת בנושא ואשר יפורסמו בקרוב.
- ה. הסיוע יהיה במשולב ובהלימה, ככל האפשר, לתכניות רווחה אחרות של המדינה, להעצמתן, אך לא במקומן.
- הסיוע יופעל תחת מטריית הלשכה לשירותים חברתיים בכל רשות, על ידי רכז לביטחון תזונתי, שימומן על ידי מנגנון האסדרה וירכז את הצרכים והפתרונות באותה רשות.
- ו. איכות המזון שיחולק וטיבו יעמדו בסטנדרטים ראויים, כפי שייקבע.
- ז. הסיוע יתבצע באמצעות עמותות מזון אשר תפעלנה כנאמנות הציבור לצורך העניין, לפי כללים שהמדינה תיקבע, תוך ניצול היתרונות לגודל ושיתוף פעולה אסטרטגי עם תעשיית המזון והחברה האזרחית.
- ח. לצורך ביצוע הסיוע ומימושו, העמותות תשתמשנה בתשתיותיהן ובמקורות אחרים בלבד מעבר לתקציב המדינה, שיבטיחו את הסל הראוי, כפי שייקבע.

### 3. ארגון התכנית

בראש התכנית יעמוד ועד מנהל, אשר בו נציגים של הגופים הבאים: הממשלה והמועצות המקומיות, המועצה לביטחון תזונתי, אש"ל ירושלים, ארגוני הגג לחלוקת מזון – העמותות "לקט ישראל" ו"לתת", נציגי תעשיית המזון והמשווקים. כמו כן, בין חברי הוועד המנהל נציגים של ארגוני החברה האזרחית (מסעדנים וכו'), שאינם עמותות מזון.

#### תחומי האחריות של כל אחד מהגופים האלה הם:

##### א. הממשלה בשיתוף עם מועצות מקומיות

- קביעת מדיניות
- מימון ותקצוב
- קביעת קריטריונים
- בקרה ואכיפה

##### ב. המועצה הלאומית לביטחון תזונתי

- ייעוץ למדינה
- מעקב והערכה

##### ג. ארגון גג לאסדרה – הרשויות המקומיות בשיתוף המיזם בניהול אש"ל ירושלים

- בדיקת הזכאות וקביעתה, בהתאם לקריטריונים של המדינה
- ניהול מערכת המידע
- סיוע בפיקוח ובקרה

##### ד. מנהלת ארגוני גג לחלוקת מזון – העמותות "לקט ישראל" ו"לתת"

- ארגון וניהול מזון
- הפעלת עמותות המזון
- איסוף, רכישת וחלוקת מזון
- דיווח

##### ה. עמותות המזון

- חלוקת הסיוע ישירות למשקי הבית שאושרו כזכאים, בהתאם לקריטריונים ולכללים אחרים, כפי שייקבעו
- דיווח

##### ו. תעשיית המזון ומשווקים

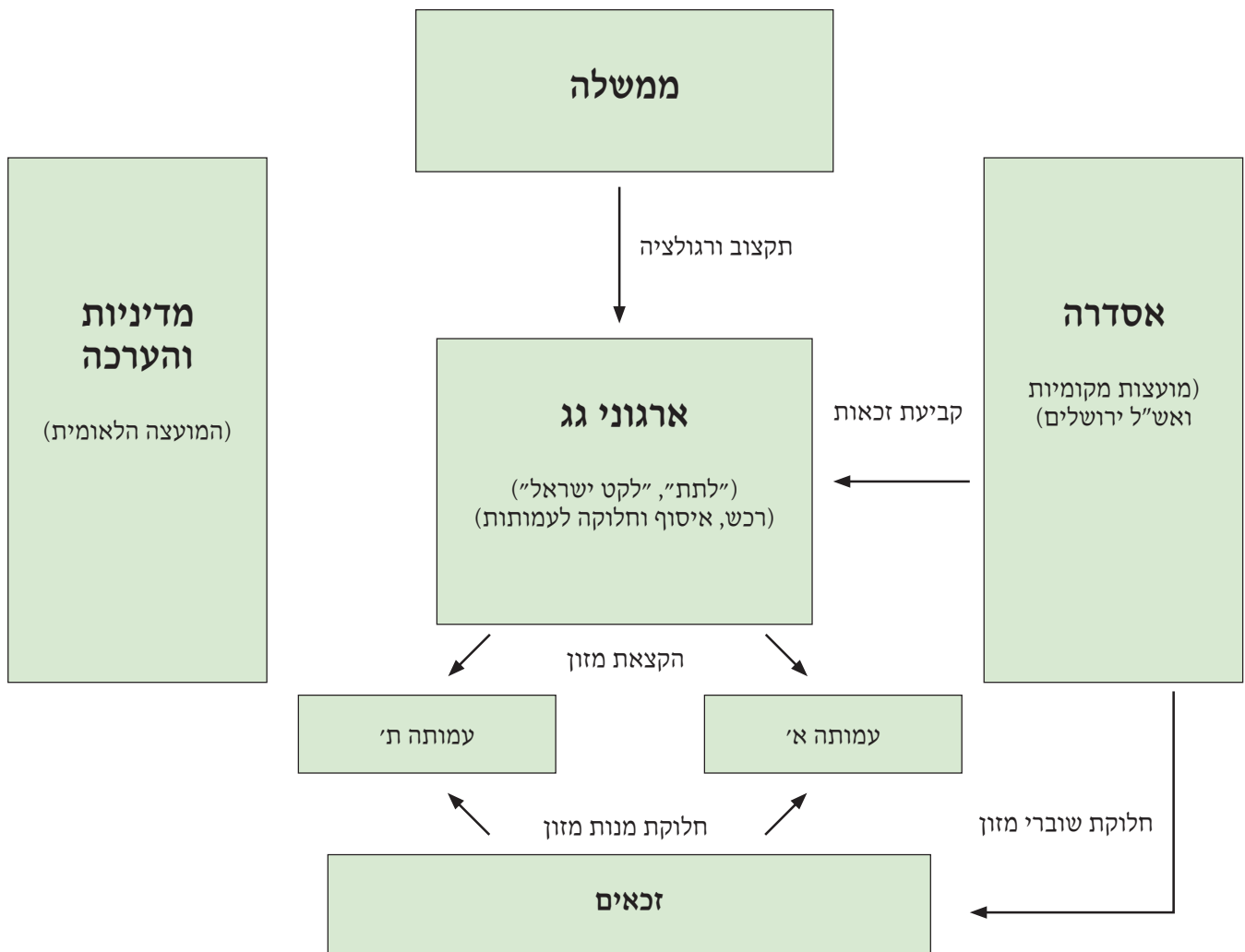
- תרומות (גם בהנחות)
- תשתיות
- ידע



לארגוני הגג, שלהם ידע וארגון מוכחים באיסוף, ברכש, בהצלת מזון ובחלוקתו, תהיה פריסה ארצית, באמצעות מערכים מתאימים, עם מעל ל-200 עמותות מזון.

מבנה כללי של התכנית מוצג בתרשים שלהלן:

### מבנה התכנית



## 4. הקריטריונים לזכאות, סוגי הסיוע ורמתם

### מבחן הזכאות

בדומה למבחן הזכאות הקיים בארה"ב, לצורך קבלת שוברי מזון, מבחן הזכאות המוצע<sup>2</sup> מתבסס על תקציב המשפחות (הנמצאות בקרבת קו העוני) ועל הוצאותיהן הבלתי נמנעות באופן הבא: מועמדות לזכאות הן משפחות אשר תקציבן מכל המקורות (עבודה, קצבאות, פנסיה, ועוד) אינו עולה על 150% מקו העוני. ובנוסף:

- המשפחה מקבלת גמלה מהמוסד לביטוח לאומי (הבטחת הכנסה, מזונות, נכות) או
- המשפחה היא חד-הורית או

• המשפחה ממצה את כושר השתכרותה – בני הזוג עובדים יחד לפחות 125% משרה בשוק העבודה או שעובד סוציאלי קבע, שהמשפחה אינה יכולה, מסיבות אחרות מאלה שצוינו עד כה (כישורים נמוכים, נכות ללא קבלת קצבה וכדומה), להגדיל את השתכרותה.

### ממשפחה מיועדת מנכות ההוצאות הבאות:

- הוצאות הדיור (משכנתאות או תשלומי שכר דירה).
  - חשבונות חשמל, מים, גז וארנונה (ממוצע של ארבעה חודשים לפחות וחלוקה לצורך קבלת הוצאה לחודש).
  - דמי מזונות המשולמים למשפחות אחרות.
  - הוצאות על תרופות לחולים כרוניים.
  - הוצאות על תשלום חובות שוטפים – בסך שלא עולה על 10% מההכנסה הפנויה של המשפחה (הרמה שאליה ניתן להגיע בפריסת חובות).
  - הוצאות למוצרים חיוניים אחרים, לפי צורך המשפחה, כגון: תחבורה, ספרי לימוד, תקשורת וכו'.<sup>3</sup>
- אם "תקציב נותר" זה נמוך מסכום ההוצאה הדרושה למזון על פי גודל המשפחה, תהיה המשפחה זכאית לסיוע במזון.

### משפחות בזכאות

לפי הקריטריונים לעיל, מספר המשפחות והתפלגותן אשר עשויות להיות זכאיות לתמיכה מפורטים בלוח 1.

---

2. הקריטריונים המוצעים הם בהלימה עם אופי המשפחות שהן באי-ביטחון תזונתי, לפי נתונים שונים של המוסד לביטוח לאומי והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. ראו: אנדבלד, מ., שמואלי, ע. וצ'רניחובסקי, ד. (2013). **משפחות באי-ביטחון במזון בישראל**. ירושלים: המועצה הלאומית לביטחון תזונתי (בהכנה).

3. האומדנים לשני מרכיבים אלה – של ההוצאה הדרושה למזון והוצאות חיוניות אחרות מבוססים על מחקרן של סבג-אנדבלד, מ. ואחדות, ל. (2004). **בניית מדד עוני מצד ההוצאות בישראל**. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי (מעודכן לנתוני סקר הוצאות משקי בית, 2011), שנכתב ברוח המלצות ועדת ה-NRC ליצירת מדד עוני חדש בארה"ב: Citro, C. & Michaels, R. (Eds.). (1995). *Measuring poverty: a new approach*. Washington, D.C.: National Academies Press.

לוח 1: אומדן של מספר משקי בית לפי גודל פער מזכה לתמיכה וקדימות לסיוע				
קדימות	אחוז מצטבר	אחוז מסה"כ	מספר בתי אב	פער מזכה לנפש בש"ח
א'	10.1	0.1	11,088	+600
ב'	16.8	6.7	7,392	600-500
ג'	20.7	3.9	4,268	500-450
ד'	23.8	3.1	3,410	450-400
ה'	32.1	8.3	9,097	400-350
ו'	37.0	4.9	5,401	350-300
ז'	46.5	9.6	10,516	250-300
ח'	54.9	8.3	9,097	250-200
ט'	100.0	45.2	49,742	קטן מ-200
			<b>110,011</b>	<b>סך הכול</b>

מספר המשפחות אשר יוכרו לזכאות בפועל, לפי הקדימות המפורטת בלוח, יהיה מותנה בתקציב התכנית ובגודל התמיכה.

### רמת הזכאות

רמת הזכאות המיוחדת למשפחה תוגדר במונחים שווים ערך לשניים עד שלושה סלי מזון, אשר יעובדו עם עמותות המזון. ערכם הממוצע של אלה מוערך, לפי המיזם, בכ-320 ש"ח למשפחה לחודש; לפי סלים חודשיים של 170 ש"ח למשפחות בנות עד שלוש נפשות (19% מסך המשפחות), 290 ש"ח למשפחות בנות ארבע עד שש נפשות (51%) ו-445 ש"ח למשפחות בנות שבע נפשות ויותר.

### סוגי הזכאות

שני סוגי זכאות בסיסיים עומדים על הפרק: שוברי מזון וחבילות מזון. שוברי מזון חוסכים עלויות ארגון והספקה של חבילות מזון, מאפשרים חופש בחירה ומקלים על שמירת כבוד האדם. מנגד, יש בעיות של שימוש בלתי נכון עד כדי סחר לא חוקי בשוברי המזון ובעיות חמורות של בקרה ופיקוח. השוואה עם הניסיון האמריקני בהפעלת בין שתי השיטות (שוברים וחבילות) מופיעה בנספח 2.

בדרך כלל, האמצעי המועדף, הן לדעת עובדים סוציאליים והן לדעת מקבלי הסיוע, הוא שובר מזון, המאפשר, כאמור, גמישות רבה יותר בניצול התקציב. עם זאת, ראוי לציין, שבסקר שנעשה על ידי המיזם בקרב מקבלי הסיוע, כרבע מהנשאלים העדיפו חבילות מזון. בתשואול ישיר של עובדים סוציאליים לגבי משפחות שונות התברר, כי לגבי כ-55% מהמשפחות הם הציעו חבילות מזון ולגבי היתר שוברים. קשה היה לאתר מגמה כלשהי, לפי משתנים אובייקטיביים, למי מוצעות חבילות ולמי שוברים. כנראה, שגורמים הקשורים בהיכרות האישית של העובדים הסוציאליים עם המשפחה הם אלה שהכריעו בבחירה זו. נימוק זה עומד ביסוד הגישה לפיה התכנית הלאומית צריכה להיות אינטגרטיבית.

## ככלל, מוצע כי סיוע בחבילות יישקל עבור:

- משפחות ששיקול דעתן בקביעת סדרי העדיפות בהוצאות משק הבית נמצא לקוי, לפי דעתו של הרכז.
- משפחות הגרות ביישובים שבהם אין רשתות מזון גדולות.
- משפחות הסובלות מקשיי נידות ונגישות לחנויות מזון.

## סיוע בשוברי מזון יישקל בעיקר עבור:

- משפחות המנהלות את הוצאות משק הבית בשיקול דעת נכון.
  - משפחות במשבר זמני או משפחות המועמדות להעצמה.
  - משפחות ביישובים מרוחקים, שבהם קיים קושי באספקה קבועה של פירות, ירקות ומצוננים. בדרך כלל, ביישובים אלה אין רשתות מזון גדולות.
  - משפחות שומרות כשרות ברמה גבוהה – להן הסל לא יתאים.
  - משפחות שבהן חולים המנועים ממצרכי מזון סטנדרטיים – להן סל סטנדרטי לא מתאים.
- בכל מקרה, על הרכז המקומי, המחליט על זכאות וסוג הסיוע, להתחשב גם בדעתו של משק הבית.

## הרכב המזון

סל המזון נועד לתת מענה לתזונה הולמת, באמצעות רכיבי תזונה חיוניים של מוצרי עוגן קבועים ומגוונים מקבוצות המזון השונות. סל המזון מורכב בהתייעצות עם תזונאים ומושתת על מוצרי יסוד, שמקורם העיקרי ברכש, וכן על פירות, ירקות, מוצרי חלב ומוצרים נוספים, שמקורם בהצלת מזון, כפי שמפורט להלן. רכיבי הסל יותאמו לאוכלוסיות שונות.

## סלים נוספים

אין מניעה כי העמותה, המשתתפת בתכנית ועוסקת בחלוקת מזון ובכל סיוע אחר למשקי בית נזקקים, תמשיך בפעילותה ותספק גם מזון מעבר לנדרש בתכנית. זאת, כל עוד היא עומדת בדרישות התכנית, כפי שאלה מפורטות גם בהמשך.

## 5. הזכאות ואסדרתה

האסדרה תתבצע באמצעות המחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית, אשר בידיה הנתונים בדבר צרכיהם של הנזקקים ביישוב. מבחן הזכאות ייערך בידי עובד סוציאלי, שישמש כרכז מקומי של התכנית, ימומן על ידה ויופעל באמצעות מערך האסדרה, המושתת על הפיילוט של המיזם לביטחון תזונתי. על פי הניסיון שהצטבר מאיסוף נתונים לכ-400 משתתפים בפיילוט, קביעת הזכאות אורכת כ-15 דקות לרכז, שהוכשר לכך.

## מערך האסדרה

הרכז ייבחר לתפקידו על ידי המחלקה לשירותים חברתיים, בתיאום עם מנהל האסדרה. הרכז יהיה איש צוות המחלקה לשירותים חברתיים, ישתתף בישיבות צוות וירכז את תחום הסיוע במזון. תפקידי הרכז כוללים:

- בדיקת זכאות ואישור השתתפותם של משפחות ויחידים במסלולי הסיוע, בהתאם לקריטריונים שנקבעו.
- ריכוז מקור ידע עבור עובדי המחלקה בתחום העצמה כלכלית למשפחות.
- ריכוז נושא הסדנאות למשפחות ולעובדי המחלקה, לרבות תיאום ומעקב.
- פיקוח על מתן הסיוע למשפחות הזכאיות.
- ניהול מעקב אחר התקדמות המשפחות בתכניות וביעדים אשר הוגדרו במסגרת מסלולי הסיוע.
- קישור בין מטה התכנית ליישוב.
- עדכון מערכת הניהול והמידע האינטרנטית.

מטה האסדרה ילווה את פעילות הרכז בכל רשות ורשות, ישיר את הרכזים לתפקידם וילווה אותם מבחינה מקצועית. בנספח 3 מתואר ניהול מתן הסיוע למשפחות על פי שלושת המסלולים.

## מערכת ניהול המידע

מנגנון האסדרה והתכנית כולה יסתייעו במערכת ממוחשבת אינטרנטית, שכבר נבנתה במימון משרד הרווחה עבור המיזם לביטחון תזונתי. במערכת המידע והניהול של האסדרה מתנהלת הפעילות סביב כל משפחה, שהגישה בקשה לסיוע, על פי הנתונים הבאים:

- פרטיה האישיים של המשפחה.
- פרטי ההכנסה וההוצאה של המשפחה, הנשמרים במערכת.
- קביעת זכאות המשפחה.
- מסלול הסיוע המתאים: מצוקה מתמשכת/משבר זמני/העצמה.
- תאריכי אספקת המענה המתאים: שובר/חבילה/סוג/ורמתו.
- משך התקופה לזכאות.
- העמותה הארצית המספקת (חבילה)/רשת מזון שאליה הופנתה המשפחה (שובר).
- היסטוריית הסיוע למשפחה (כל חלוקה, כולל המוצרים שאותם רכשה/קיבלה).
- היסטוריית סיוע אחר למשפחה – סדנאות ופעילות קהילתית תומכת אחרת.
- מעקב אחר תכניות העצמה.
- בקרה אחר הסיוע למשפחה.

באמצעות מערכת המידע והניהול יתנהל הקשר בין המחלקה לשירותים חברתיים לעמותות ארציות ומקומיות. המערכת תנהל מעקב אחר כל משפחה שתיכלל בתכנית העצמה ולכל אורכה. כך ניתן יהיה לקבל התראות על מצבי במשבר ולתקנם. המערכת תיידע את המשפחות המוטבות על מועד חלוקה קרוב וכן על הפסקת הסיוע. בנוסף לכך, המערכת תשמש לפיקוח, לבקרה ולהערכה, תוך שמירה על שקיפות מלאה בכל נושא הסיוע למשפחות באי-ביטחון תזונתי. המערכת תנוהל תוך שמירה על אבטחת הנתונים ועל הזכות לפרטיות לפי כל דין.

## 6. רכש המזון ואיסופו

מערך איסוף המזון כולל רכש מזון והצלת מזון איכותי מהסקטור החקלאי, מתעשיית המזון וממשווקיו, באמצעות שיתוף פעולה אסטרטגי עם גורמים אלה ועם החברה האזרחית. שיתוף פעולה זה יתבטא בסיוע של מינהלת התכנית בהסרת חסמים העומדים בפני הגורמים השונים, בעיקר בנושאים הקשורים להצלת מזון וחלוקתו.

### רכש המזון

אחד מיעדי התכנית הוא, שכל רכש המזון יתבצע באופן מרוכז באמצעות המנגנון הארגוני-תפעולי של התכנית. רכש המזון יתבצע מספקים ומסיטונאי מזון, בהתאם לסל המזון ולרכיבי המזון הנדרשים, תוך בקרה על טיב המוצרים, איכותם, תרומתם התזונתית והבטחת מחיר נמוך עבורם לתכנית ולמשקי הבית (נספח 4 מפרט את הרכב סלי המזון).

המטרה בביצוע הרכש המרוכז היא ניצול היתרון לגודל, על מנת להשיג מחיר מיטבי, ובכך לספק מענה למצב בלתי יעיל, שבו קיים רכש בסכומים קטנים על ידי מספר רב של גורמים, הפועלים היום בשטח. ההערכה היא, כי לאורך זמן וככל שהיקף הפעילות יגדל, בשלבים מתקדמים של התכנית, כך גם יגדל בהתאמה סל המוצרים וכן תדירות התרומה שלהם בעלויות נתונות. עובדה זו תאפשר לבסס חלק ניכר מסל המזון על מוצרי תרומה אשר, במרבית המקרים האחרים, יורדים לטמיון.

## איסוף המזון והצלתו

באיסוף המזון ובהצלתו הכוונה היא למזון טוב ואיכותי, אשר כיום, מיועד להשמדה ו/או מוגדר כ"פסול שיווק" על ידי היצרן/הספק, לאור אחת או יותר מהסיבות המפורטות בנספח 5.

הצלת המזון תהיה כרוכה בשיתוף פעולה אסטרטגי עם תעשיית המזון, כלהלן:

**יצרני המזון וספקיו:** איסוף המזון מהספקים יתבצע מאתרי חברות שונות, שהן מהמובילות בשוק המזון: מרכזים לוגיסטיים, מחלבות, מפעלים וכדומה. האיסוף יהיה מבוסס, רובו ככולו, על מוצרים שנותרו באתר החברה וטרם שווקו או על מוצרים שחזרו מרשתות השיווק במסגרת הסכמי הקונסיגנציה.

**רשתות השיווק:** אחד האתגרים החשובים של התכנית הוא לאפשר הצלת מזון ואיסופו מרשתות השיווק. איסוף מזון מרשתות השיווק מתבצע גם כיום, בעיקר במסגרת מבצעים מיוחדים, מהציבור הרחב. תרומת מוצרים על ידי הרשתות מתקיימת בשוליים, זאת בשל החוסר בתשתית לוגיסטית משוכללת ומתאימה, חסמים של הרשתות ורגולציה, שבמקרים רבים לא מאפשרת איסוף כזה, באופן דומה לזה המתקיים בארה"ב, במסגרת ה- Reclamation Centers.

**חקלאים, בתי אריזה ומועצות חקלאיות:** איסוף של פירות וירקות, ביצים וחלב מתבצע כיום במספר מישורים:

- קטיף של פירות וירקות משדות, ממטעים, מחממות ומפרדסים, שאין כדאיות כלכלית לאספם ולמוכרם.
- תרומה של בתי אריזה וחברות חקלאיות, כגון השוק הסיטונאי.

לנושא זה פוטנציאל רב, כנגזרת של היקף התחום והפחת הגבוה. פיתוח מכלול התשתיות והתהליכים הדרושים, במסגרת התכנית, יאפשר הצלת כמויות מזון גדולות בסדרי גודל גבוהים ומשמעותיים, לעומת הנעשה כיום.

**החברה האזרחית:** אפשר לרתום אולמות אירועים, מסעדות ואת הציבור הרחב לפעולה, כחלק מהערך החברתי של התנדבות, הבעת סולידריות חברתית וחיזוק הערבות ההדדית בחברה האזרחית. לכן, כחלק מהתכנית, תתבצע פעילות של איסוף מזון מהציבור הרחב, בין היתר, באמצעות קמפיינים ארציים, תוך שיתוף פעולה עם רשתות השיווק הגדולות. לפעילות זו, אשר תלווה בחינוך לתזונה נכונה, ערך חברתי וחינוכי רב.

## מערך לוגיסטי וניהול המלאי

מזון שיירכש ויוצל ישונע למרכזים הלוגיסטיים, ומשם יחולק לעמותות בנקודות הקצה. הפעלה של מרכזים לוגיסטיים (מרלו"ג) מתקדמים, בהתאם לאמות המידה הקיימות במגזר העסקי, היא, אפוא, תנאי הכרחי להצלחת התכנית. זאת, על מנת שהתכנית תוכל לתת מענה מקצועי ויעיל, תוך גמישות מרבית, לטיפול ראוי במזון שייאסף ויירכש ותוך עמידה בפרק הזמן הקצר והמאתגר, בדרך כלל, מזמן ההודעה על קיומה של תרומת מזון, דרך איסוף המזון ועד לחלוקתו לעמותות ולנזקקים.

על כן, תפיסת ההפעלה של המערך הלוגיסטי מושתתת על:

- בניית תשתיות לוגיסטיות מתקדמות לכל אורך שרשרת האספקה.
- יצירת שרשרת אספקה יעילה, שתעמוד באתגר איסוף המזון, בזמן קצר, ממקורות המזון, שינועו למרכזים הלוגיסטיים. כמו כן, קליטה, מיון ואחסון המזון, אריזה בעת הצורך, הפצתו לעמותות מקומיות בנקודות הקצה וחלוקתו ללקוחות – הנזקקים, הסובלים מאי-ביטחון תזונתי.
- הפעלת מערך בקרה ופיקוח, האחראי על הנושאים הבאים:
  - ◀ שמירה על טיב המזון ואיכות לכל אורך שרשרת האספקה.
  - ◀ שמירה על שרשרת הקירור למוצרים טריים, מקוררים וקפואים.
  - ◀ חלוקת המוצרים במסגרת מועד התפוגה ובתנאי שמועד התפוגה אינו עולה על 30 יום ממועד החלוקה.
  - ◀ שמירה על תקינות עבודה של עמותות הקצה.
  - ◀ פעולה בהתאם לאמנות השירות מול תעשיית המזון ומול העמותות המקומיות.
- תיאום רציף בין ארגוני הגג "לקט ישראל" ו"לתת", באשר להרכב הסל, תוך שמירה על המינימום שנקבע (המופיע בנספח 4), תמהיל המוצרים מהצלת מזון, חלוקה לעמותות והגעה לנתמכי הסיוע.
- תיאום בין ארגוני הגג "לקט ישראל" ו"לתת" לבין מערך האסדרה המופעל על ידי אש"ל ירושלים, על פי הניסיון של המיזם שבהנהלתה.

• מערך בקרה משותף של ארגוני הגג על עמותות הסיוע.  
בתנאים שבהם קיימת אי-ודאות לגבי מועדי קבלת התרומות, מקום האיסוף, דרך האיסוף בפועל, הגעה למרכז הלוגיסטי, אחסון וכו' ועד לחלוקה לצרכן הסופי, מערכת ניהול המלאי מקבלת חשיבות רבה במיוחד (לאור העובדה, שבחלק גדול מהמקרים ייאסף מזון קצר מועד, הדורש זמן תגובה מהיר מהקריאה לאיסוף ועד החלוקה). על מנת שהמערכת הניהולית והארגונית תוכל להתחייב על הטיפול הראוי במוצרים ועל חלוקתם לנקודות הקצה, במסגרת הזמן הדרוש, נדרשת מערכת ממוחשבת לניהול המלאי לצורך שליטה ובקרה. כפועל יוצא, כל מוצר הנכנס או יוצא מהמרכזים הלוגיסטיים עובר דרך המערכת, תוך תיעוד באמצעות תעודות משלוח וקבלות מפורטות. כך ניתן להפעיל מערך בקרה ופיקוח מתאימים על כל שרשרת האספקה.

ככלל, המערכת תופעל כלהלן:

- מזון "יבש" – ייאסף ויחולק באמצעות המערך הלוגיסטי, החל מאיסוף ממקורות המזון, דרך קליטה, אחסון, מיון ואריזה (בעת הצורך) במרכזים הלוגיסטיים, ועד החלוקה לעמותות הסיוע השותפות, אשר תחלקנה את המזון ללקוחות בנקודות הקצה.
  - מזון מקורר, מצונן, קפוא או טרי – יחולק בהתאם לשיקולי יעילות של מערך השינוע ובכפוף למועד התפוגה של המוצרים. בחלק גדול מהמקרים תתבצע הפצה של המזון ישירות לעמותות המקומיות, ללא מעבר במרכזים הלוגיסטיים וזאת על מנת לחסוך זמן יקר.
  - מזון המוצל מחקלאות – ייאסף ויחולק באמצעות המערך הלוגיסטי, החל מאיסוף משדות חקלאיים ומבתי אריזה, דרך קליטה, אחסון, מיון ואריזה (בעת הצורך) במרכזים הלוגיסטיים ועד לחלוקה לעמותות הסיוע, אשר תספקנה את המזון ללקוחות בנקודות הקצה.
  - אוכל מוכן – לאחר האיסוף, יופץ המזון המוכן באופן ישיר לבתי תמחוי ו/או למרכזי יום, תוך הקפדה על כללי הבטיחות של מזון מבושל, באופן האיסוף ואחסנתו, כפי שהוגדרו על ידי ארגון "לקט ישראל", בליווי חברת ייעוץ.
  - הסיוע יינתן על פי קביעה מראש במערכת המידע והניהול, כאשר עקרון הביטחון התזונתי הוא המנחה. כל משפחה יודעת בדיוק באיזה תאריך היא מקבלת סל מוצרים ואת מינימום המוצרים, שהסל מכיל.
- בין אתגריה של התכנית: הרחבת המנגנונים להפצת מזון לבתי אב במקומות שבהם אין פעילות של עמותות וכן דיווח, בזמן אמת, לשותפים ולכל בעלי העניין, באמצעות מערכת המידע והניהול.

## חלוקת המזון

חלוקת מזון יבש תתבצע באופן קבוע לפחות פעם עד פעמיים בחודש. מזון טרי – יסופק מדי שבוע. ברוב המקרים, החלוקה תתבצע על ידי הפצה ו"דחיפה" של המזון באמצעות המערך הלוגיסטי של התכנית, תוך תיאום עם העמותות ובכפוף לתכנית החלוקה של המשפחות, שנקבעה מראש במערכת המידע והניהול. החלוקה גם תתחשב באורך חיי המדף של המזון, בהתאם לסטנדרטים ולאמות המידה שייקבעו, בדרך של חלוקת סל/חבילת מוצרים על ידי מתנדבים, ישירות לבתי הנזקקים.

## שוברי מזון

כאמור לעיל, מוצע כי שוברי המזון יהיו חלק אינטגרטיבי של התכנית. בהתאם לקביעת הרכז, תוך כיבוד רצון משק הבית, יחולקו למשקי הבית הזכאים שוברי מזון באופן ישיר על ידי המועצה המקומית (מנגנון האסדרה). זאת, במסגרת מערך השירותים החברתיים של המדינה.

## 7. עמותות הסיוע ופעילותן

העמותות הפועלות להענקת סיוע בקהילות המקומיות תשמנה כזרוע הביצועית, האחראית על אספקת המזון לבתי אב זכאים, לפי החלטת מערך האסדרה. הן תפעלנה בכפיפות לפיקוח ולהוראות רכז הביטחון התזונתי, האחראי על הנושא במחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית. המזון יגיע ליעדו על פי רשימת הזכאים, שתקבל ממערך האסדרה, המשולב ברשות המקומית, אשר גם יפעל לחלוקת שוברי מזון לפי הצורך. לארגוני הגג מומחיות וניסיון רב בעבודה, תוך שיתוף פעולה עם עמותות מקומיות, הפועלות בכל הארץ ובכל המגזרים. העמותות שתיבחרנה הן בעלות פעילות מרכזית ומבוססת בקהילות המקומיות ועומדות בכל הקריטריונים הנדרשים לפי המפורט בנספח 6.

### בקרה ופיקוח על פעילות עמותה

לנושא הבקרה והפיקוח על פעילות העמותות, בפרט המקומיות, חשיבות עליונה, משום שהן אלו אשר באות במגע ישיר עם אוכלוסיית היעד. על כן באמצעות מערך האסדרה:

- תיבדק באופן שוטף תקינות פעילותן של העמותות המוכרות, לאורך זמן ובהתאם לאמות המידה שייקבעו.
- יתקיים תהליך מובנה של גריעת עמותות, שאינן עומדות בקריטריונים ו/או עברו על הוראות החוק ו/או מפרות את מסגרת ההתחייבויות המשפטיות של התכנית.
- תיבחן יכולת העמותה למנוע תקלות, לאתר בעיות ולטפל בהן.

### הכשרה, כלי ניהול והעצמה

פעמים רבות, העמותות המקומיות, הפועלות בשטח, מתבססות על מתנדבים בלבד ואין להן ידע וכלים הנדרשים לניהול תקין, לגיוס ולשימור מתנדבים, לניהול מלאי, לעמידה מול הנזקקים וכדומה. על מנת לחזקן בתחומים אלה, יופעל מערך הכשרה, שיחזק את הכלים הניהוליים ויעצים את צוותי העמותות בנושאים שונים, לרבות בנושאי תזונה נבונה ובטיחות מזון.

### תיאום ואיגום משאבים

לאור השונות בין העמותות המקומיות (גיאוגרפית, מגזרית ותרבותית), יתבצע, באופן שוטף, תהליך של תיאום ושיתוף פעולה ביניהן. זאת, על מנת למנוע כפילויות בסיוע ולשמור על יעילות באיגום משאבי ידע ומשאבים לוגיסטיים. נושא זה יטופל באמצעות התהליכים והאמצעים המפורטים להלן:

- מתן כלי ניהול מתאימים (כמפורט לעיל).
- הקמת "שולחנות עגולים" ביישובים (הקהילה המקומית) ובאזור הגיאוגרפי.
- פורומים וכנסים אזוריים וארציים.

### שמירה על כבוד הנתמכים

תהליך הסיוע, שייעשה בצניעות ומתוך רגישות מלאה למצבם הקשה של הנתמכים, יתבצע בדרכים הבאות:

- התייחסות לנזקקים הנתמכים בשירותי הסיוע כלקוחות לכל דבר ועניין.
- הכשרת צוותי העמותות והמתנדבים העוסקים בחלוקת מזון.
- שמירה על סודיות וחיסיון פרטיותם של הנזקקים.
- אי-ניצול הנזקקים לכל צורך שהוא, לרבות מתן עדויות, ללא קבלת אישור ווידוא של הבנת המשמעויות הנלוות על ידם.
- חלוקה של סלי המזון לבתים של הנזקקים, באופן אנונימי, בהתאם לאופי הסיוע.



## 8. תקציב התכנית וניצולו

### סוגי הסיוע

לפי מבחן הזכאות המרבי, שהותווה לעיל (לוח 1), אומדן של כ-110,000 משפחות באות בחשבון לסיוע ממוצע של כ-320 ש"ח לחודש. לפיכך, מדובר בתקציב נדרש של כ-500,000 מיליון ש"ח לשנה, לפי המפורט בלוח 2. לסכום זה נדרש תקציב אסדרה של כ-15.00 מיליון ש"ח נוספים (נספח 7). כאמור במבוא, אין בהקצאה כזו או בחלק ממנה כדי לבטא הקצאה לפי סדר קדימויות מוסדר בנושא הביטחון התזונתי בישראל.

לפי חישובי המיזם וניסיוןן של עמותות המזון, כל שקל שהממשלה תעמיד לרשות התכנית בשוברי מזון, משק הבית ייהנה מסיוע ב-1.2 ש"ח, בעוד שעבור כל שקל בחבילת מזון, משק הבית ייהנה מסיוע בערך של 2.0 ש"ח. התקציבים אשר יעמדו בפועל לרשות משקי הבית לצורך רכישת מזון, עקב צירופים תקציביים שונים לשני סוגי הסיוע, מפורטים בלוח 3. כך, למשל, אם 60 מיליון ש"ח יוקצו באמצעות חבילות מזון ו-80 מיליון ש"ח בשוברי מזון, סך הסיוע יהיה 216 מיליון ש"ח לעומת 232 מיליון ש"ח בצירוף הפוך. ברור שככל שיותר סיוע מופנה באמצעות חבילות מזון – בהנחות בדבר 'מקדמי המינוף' לעיל – כן עשויים יותר בתי אב ליהנות מהסיוע.

בהתאם, לוח 4 מפרט את מספר המשפחות אשר עשויות ליהנות מהסיוע, בצירופים שונים, באמצעות שוברי מזון וחבילות מזון. לפי נתונים אלה, חלוקה של 200 מיליון ש"ח באמצעות חבילות עשויה להעניק סיוע לכ-85% מהמשפחות הזקוקות לסיוע (לוח 1). בהנחה של הקצאה של 60 מיליון ש"ח בלבד לכל אמצעי סיוע, עשויים ליהנות מהתכנית כ-50 אלף בתי האב הנמצאים בחוסר במזון, שהם כ-45% מסך הכול אשר יכול להיות זכאי.

לוח 2: תקציבים נדרשים לצורך הבטחת מזון לפי בתי אב זכאים בקדימויות שונות					
פער מזכה לנפש בש"ח	מספר בתי אב	אחוז מסה"כ	קדימות	תקציב דרוש בש"ח	תקציב מצטבר בש"ח
600+	11,088	0.1	א'	49,896,000	49,896,000
600-500	7,392	6.7	ב'	33,264,000	83,160,000
500-450	4,268	3.9	ג'	19,206,000	102,366,000
450-400	3,410	3.1	ד'	15,345,000	117,711,000
400-350	9,097	8.3	ה'	40,936,500	158,647,500
350-300	5,401	4.9	ו'	24,304,500	182,952,000
300-250	10,516	9.6	ז'	47,322,000	230,274,000
250-200	9,097	8.3	ח'	40,936,500	271,210,500
קטן מ-200	49,742	45.2	ט'	223,839,000	495,049,500
<b>סך הכול</b>	<b>110,011</b>	<b>100</b>		<b>495,049,500</b>	

הערה: לפי סיוע ממוצע של 320 ש"ח לחודש לבית אב.

לוח 3: ערך סיוע בפועל, בצירופים שונים של גודל תקציב וסוג סיוע

תקציב בשוברי מזון במיליוני ש"ח											תקציב בחבילות מזון במיליוני ש"ח
200	180	160	140	120	100	80	60	40	20	0	
240	216	192	168	144	120	96	72	48	24	0	0
	256	232	208	184	144	136	112	88	64	40	20
		272	248	224	184	176	152	128	104	80	40
			288	264	224	216	192	168	144	120	60
				304	280	256	232	208	184	160	80
					320	296	272	248	224	200	100
						336	312	288	264	240	120
							352	328	304	280	140
								368	344	320	160
									384	360	180
										400	200

הערה: לפי מקדמי סיוע של 1.2 לכל שקל תקציבי בשוברי מזון ו-2.0 לכל שקל תקציבי בחבילות מזון.

לוח 4: מספר משקי בית שייחנו מסיוע, בצירופים שונים של גודל תקציב וסוג סיוע

תקציב בשוברי מזון במיליוני ש"ח											תקציב בחבילות מזון במיליוני ש"ח
200	180	160	140	120	100	80	60	40	20	0	
62,500	56,250	50,000	43,750	37,500	31,250	25,000	18,750	12,500	6,250	0	0
	66,667	60,417	54,167	47,917	41,667	35,417	29,167	22,917	16,667	10,417	20
		70,833	64,583	58,333	52,083	45,833	39,583	33,333	27,083	20,833	40
			75,000	68,750	62,500	56,250	50,000	43,750	37,500	31,250	60
				79,167	72,917	66,667	60,417	54,167	47,917	41,667	80
					83,333	77,083	70,833	64,583	58,333	52,083	100
						87,500	81,250	75,000	68,750	62,500	120
							91,667	85,417	79,167	72,917	140
								95,833	89,583	83,333	160
									100,000	93,750	180
										104,167	200

הערה: בהנחה של סיוע תקציבי במסגרת של 200 מיליון ש"ח, לפי סיוע ממוצע של 320 ש"ח לחודש למשק בית.

## 9. הפעלת התכנית ופריסתה

נוכח אתגרי יישום ומגבלות התקציב, המטרה היא ליישם את התכנית על פני המדינה כולה בתהליך שיימשך כשנתיים, על יסודות המיזם הממומן על ידי המדינה והמופעל על ידי ג'וינט ישראל, באמצעות אש"ל ירושלים. מוצע להתחיל את התכנית באשכולות חברתיים 1-7, ובכל היישובים שבהם קיים פרויקט המיזם גם אם אינם באשכולות אלה, וביישובים שבהם למעלה מ-20 אלף נפש (נספח 8). ביישובים אלה, 76 במספר, מצויה כ-70% מאוכלוסיית המדינה.

בכל יישוב יתקיים התהליך כמפורט בלוח 5.

לוח 5: תהליך הפעלת הסיוע		
חודשים	מהות	שלב
2-1	חתימה על הסכם הבנות עם הרשות המקומית	ראשון
	קביעת מסגרת עבודה עם ובמחלקה לשירותים חברתיים	שני
	מיפוי גופי הסיוע ביישוב	שלישי
4-3	מיון והזמנת משפחות לבדיקת זכאות והתאמת המענה	רביעי
	הפעלת מסלולי הסיוע למשפחות	חמישי

בהתחשב בתהליך זה – אשר ניתן ליישמו במקביל במספר יישובים בכל עת, לאחר הערכות של כחודשיים – אפשר ליישם את התכנית בכל היישובים הללו במשך כ-18 חודשים.

## 10. סיכום

אומדן של כ-330 אלף משפחות בישראל סובלות מתחושה של "אי-ביטחון במזון". התכנית המוצעת להבטחת ביטחון תזונתי בקרב בתי אב בישראל נועדה לסייע בידי המדינה בהתמודדות עם תופעת החוסר במזון על פי קריטריונים אוניברסאליים. זאת באמצעות סיוע חודשי של לפחות כ-320 ש"ח בממוצע לחודש אשר יינתן למשפחות נצרכות לפי סדר קדימויות. הסיוע יינתן תוך שמירה על כבוד האדם באמצעות חבילות מזון או שוברי מזון בהתאם לצרכי המשפחה, עם עזרה להיחלץ, ככול האפשר, מהמצב.

התכנית משתפת את כל חלקי החברה בישראל: המדינה, המגזר השלישי והמגזר העסקי. עמותות המזון תפעלנה כנאמנות הציבור לצורך מתן הסיוע גם באמצעות מימון ציבורי. הרעיון ביסוד שיתוף הפעולה הוא לנצל בצורה מיטבית את המשאבים הקיימים בחברה.

בשלב ראשון הפעלת התכנית מתוכננת להמשך עד כשנתיים על בסיס המיזם במימון המדינה המופעל על ידי ג'וינט ישראל באמצעות אש"ל ירושלים.

התכנית נועדה לחזק את הביטחון התזונתי בישראל לצד תכניות קיימות לחיזוקו, כגון תכנית ההזנה בבתי ספר, ובנוסף לתכניות אחרות למלחמה בעוני בישראל.

# נספחים

## נספח 1: ועדות מסייעות

### ועדה עם אוריינטציה מדעית

גב' מירי אנדבלד, המוסד לביטוח לאומי  
ד"ר דניאל גוטליב, המוסד לביטוח לאומי  
גב' רבקה גולדסמידט, משרד הבריאות  
גב' חוה אלטמן, משרד הבריאות  
ד"ר יקותיאל צבע, משרד הרווחה והשירותים החברתיים  
ד"ר רוני קאופמן, אוניברסיטת בן גוריון בנגב  
פרופ' עמיר שמואלי, האוניברסיטה העברית בירושלים

### ועדה עם אוריינטציה יישומית

גב' מיכל גרינברג, שתי"ל  
מר מנדי הלוי, אש"ל ירושלים  
עו"ד ערן ויינטראוב, "לתת"  
עו"ד גלעד חריש, "לשובע"  
מר גידי ברוך, "לקט ישראל"  
מר רן מלמד, "ידיד"

## נספח 2: שוברי מזון לעומת חבילות מזון

נכתב על ידי קנט הכט, אוניברסיטת ברקלי.

### א. תכנית שוברי המזון של ממשלת ארצות הברית (SNAP)

התכנית האמריקנית מספקת סיוע תזונתי, מקציבה מזון לנזקקים ומשרתת בערך 48 מיליוני בני אדם בעלות כוללת של 75 מיליארד דולרים בערך. זכאי התכנית מקבלים כרטיס בנק מגנטי טעון מראש, המכיל קצבה חודשית ממוצעת של כ-135 דולרים לאדם. ניתן לשלם בכרטיס בנקאי זה במרבית הסופרמרקטים והמרכולים ברחבי המדינה ולרכוש באמצעותו את מרבית מצרכי המזון (למעט אלכוהול, מזון מוכן ודברי נייר).

#### יתרונות

- השיטה יעילה למתן סיוע שנועד לרכישת מזון עבור מספר גדול של יחידים ובתי אב נזקקים. בשיטה זו ניתן לחלוק את ההטבה כחלק מן ההטבות של מערך הביטוח הלאומי.
- ניתן להמיר את השוברים בקניית מזון בלבד ובהתאם, התזונה של הזכאים משתפרת.
- התכנית מתייחסת בהדרת כבוד לזכאים:
  1. שוברי המזון מובטחים לכל העומדים בתנאי הקבלה לתכנית.
  2. לזכאים זכות לבחור את המזונות שברצונם לקנות.
  3. השימוש בכרטיס המגנטי שומר על צנעת הפרט של הזכאים, וכך אנשים אחרים אינם מודעים להיותם נזקקים ונתמכים.
- התכנית תורמת לקהילה:
  1. בהנעה של הכלכלה, בפרט כאשר זו נחלשת.
  2. במחקרים מטעם משרד החקלאות האמריקני (USDA) הסתבר, שכל דולר של הטבה בשוברי מזון מחולל פעילות כלכלית בערך של 1.84 דולרים בקרב אלפי סופרמרקטים, מרכולים ודוכנים בשווקי איכרים מקומיים.
  3. כמיליארד דולרים נוספים של הטבות בשוברי מזון מושקעים במקומות תעסוקה בערך של 8,900-17,900 משרות מלאות בקירוב.
- ההשקעה הממשלתית בתכנית שוברי המזון (75 מיליארד דולר) גדולה יחסית להשקעה במחסני המזון (שני מיליארד בלבד), שיידונו בהמשך. לפיכך, נראה שבממשל האמריקני מאמינים יותר ביעילות של שוברי המזון ורואים בה תכנית מועדפת של תמיכה תזונתית בנזקקים.

#### חסרונות

- תכנית שוברי מזון במתווה האמריקני פונה לאוכלוסייה גדולה של זכאים שאת זכאותם לשוברים קשה לבטל כיום.
- מחקרים ממחישים, שסל המצרכים הטיפוסי שנרכש באמצעות שוברי מזון אינו בריא יותר מבחינה תזונתית יחסית לסל שנרכש אחרת. לפיכך, שוברי המזון משמשים בכל זאת גם לתמיכה בתפריטים הגורמים לשיעורי השמנה גבוהים.

### ב. חבילות מזון

המערכת האמריקנית לאספקת מזון בשעת חירום מתופעלת באמצעות רשת כלל ארצית של ארגונים, מחסני אספקה, בתי תמחוי ומזווי מזון המנוהלים ללא כוונת רווח ומשרתים כ-37 מיליון בני אדם בשנה. הממשל תורם כספית לתקציבי התפעול של ארגוני הרשת ובנוסף, תורם מזונות. סך כל של התרומה הממשלתית הזו עומד על כשני מיליארד דולרים בשנה, שמייצגים פחות מ-20 אחוזים מהערך הכולל של המצרכים שמחסני המזון מספקים בשנה. כלומר, היחס בין תרומת הממשלה לערך המזון המסופק הוא אחד לחמש, פי שניים ויותר מאשר בשוברי מזון.



## יתרונות

- מחסני המזון והארגונים שמתפעלים אותם הם מקומיים ובהתאם, הצוות וההנהלה שלהם מכירים את הנסיבות וההעדפות הייחודיות של הקהילה המקומית.
- מחסני המזון והארגונים הללו מתופעלים בעיקר בידי מתנדבים על מנת לקצץ בעלויות.
- מחסני המזון והארגונים הללו מסוגלים להגיב במהירות ולכן, עשויים להקדים גם את המענה הממשלתי למצבי חירום.
- מאמצי ההתרמה, גיוס המשאבים ואיסוף המזון של המחסנים והארגונים הללו מעוררים את מודעות הציבור לחוסר הביטחון התזונתי בקהילה. כתוצאה מכך, מתחזק בסיס התמיכה בתוכניות שונות המספקות מזון לנזקקים.

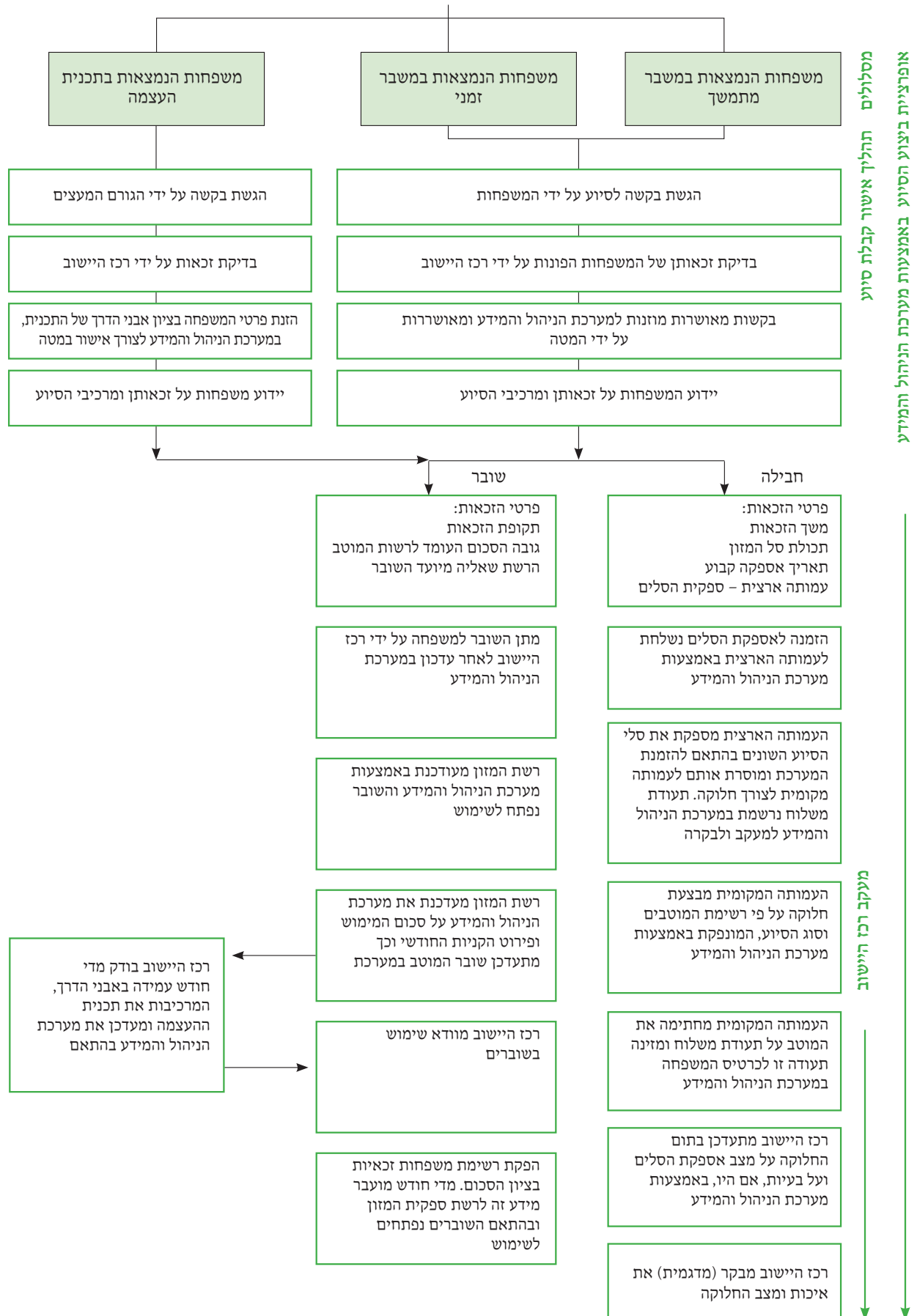
## חסרונות

- מחסני המזון והארגונים שמתפעלים אותם אינם יעילים לעתים. במקרים רבים הם מתפקדים באופן שאינו עקבי וללא תכנון מסודר, ומתופעלים על ידי מתנדבים שמתחלפים לעתים קרובות.
- אינספור גורמים וארגונים ממציאים שוב ושוב את הגלגל, מגייסים תורמים, לומדים את העבודה ומחלקים מזון בתנאים בריאותיים ובטיחותיים העלולים להיות מפוקפקים.
- המצרכים המחולקים לנזקקים במחסני המזון הם בראש ובראשונה נדבה. בהתאם, אין ודאות באשר למהות המצרכים המוקצבים וערכם התזונתי, מה שעלול לפגוע בכבודם האישי של הזכאים.
- המערכת לאספקת מזון בשעת חירום תוכננה לפעול במצבי חירום בארה"ב בלבד ואינה מותאמת לשמש כמקור קבוע של מזון המוקצב לנזקקים.

## ג. פרספקטיבה

אם ממשלת ישראל תבחר באחד משני המתווים שתוארו לעיל – שוברי המזון או אספקת המצרכים – כדרך העיקרית להקל על המצוקה התזונתית בארץ, ראוי לשקול את תיעול התקציבים הרלוונטיים אך ורק לרכישת מזונות בריאים – פירות, ירקות, קטניות ודגנים מלאים. מודל מוצלח לחיקוי הוא התכנית האמריקנית לאספקת תוספות מזון לנשים, תינוקות וילדים (WIC – US Supplemental Nutrition for Women, Infants and Children Program). באמצעות ההטבות של WIC, הנחשבת לתכנית הקצבות המזון המועילה ביותר בארצות הברית, ובמסגרתה ניתן לרכוש אך ורק מזונות בריאים. ואכן, יעילותה המובהקת של WIC הוכחה במחקרי בריאות תינוקות, שבהם נמצא שעבור כל דולר שהוקצב לתכנית WIC נחסכו 1.77–3.13 דולרים בהוצאות רפואיות (Medicaid). מאז שנת 1946, ממשלת ארצות הברית מממנת ומנהלת תכנית ארצית שמספקת סעודות צהרים לתלמידי בתי הספר, אשר משרתת בימים אלה מעל 31 מיליוני ילדים וילדות (שני שלישים מהם ממשפחות בעלות הכנסה נמוכה) כל יום. מעל 100 אלף בתי ספר מגישים את הסעודות שעלותן קרובה ל-12 מיליארד דולרים לשנה. מחקרים מדעיים ממחישים, שבנוסף לשיפור ברמת התזונה של הילדים, תכנית זו מובילה לשיפור הישגיהם הלימודיים בדיוק בגילאים, שבהם התזונה הנכונה חשובה מהותית להתפתחותם. בשנת 2010 הוחלט להכניס שיפור בערכן התזונתי התקני של הסעודות המוגשות בתכנית. מדיניות זו ממחישה, שגורמים בממשל האמריקני מבינים שהמסגרת הבית ספרית מספקת הזדמנות פז להגיש לתלמידים מזונות בריאים ובו-זמנית, להקנות להם חינוך תזונתי ראוי כדי שיפתחו הרגלי אכילה בריאים לכל חייהם.

# נספח 3: ניהול מתן הסיוע למשפחות על פי שלושת המסלולים



## נספח 4: סלי מזון

סלי המזון כוללים:

- מוצרים עשירים בחלבונים: טחינה, שימורי דגים, קטניות (עדשים, חמוס, שעועית, אפונה וכו'), המהווים גם מקור לברזל, אבץ וסידן).
- דגנים: פסטה, בורגול, קוסקוס, אורז, שיבולת שועל.
- חלבון מלא כמקור לחומצות האמינו החיוניות: שילוב בין קטניות ודגנים (אורז ועדשים, בורגול ושעועית וכו').
- מוצרים עשירים בפחמימות: קמח, אורז, פסטה, גריסים, שיבולת שועל, סלטים (חמוס, טחינה וכו'), מוצרים יבשים (דגני בוקר, חטיפי אנרגיה, אבקות מרק), ממרחים, שתייה חמה, ועוד.
- מוצרים עשירים בשומנים: שמן, שימורי דגים, שימורי זיתים.
- מוצרים בדגש על ויטמינים למיניהם: פירות וירקות במגוון משתנה, מוצרי חלב (חלב, מעדנים, גבינות), שמקורם בהצלת מזון.
- מוצרים המותאמים לצורכי המשפחה: רסק פירות ('גרבר') עם ויטמינים לתינוקות, שיבולת שועל ומוצרים ללא סוכר עבור קשישים.
- מוצרים בדגש על 'כבוד האדם הסגולי': שתייה חמה, ממרח שוקולד/ריבה, חטיפים ועוגות. בחגים: יין תירוש, דבש, עוגת דבש, מצות וכו'.

## נספח 5: מזון פסול

מזון פסול שיווק יוגדר כלהלן:

- תאריך התפוגה (תוקף) המוטבע על המוצר, קצר מתקופת המינימום המוגדרת לשיווק לנקודות המכירה, כתוצאה ממדיניות הספק ו/או ממדיניות רשת השיווק, ובתנאי שתאריך התפוגה אינו פחות מ-30 ימים ממועד החלוקה.
- האריזה של המוצר פגומה, באופן שאינו פוגע בתקינות המוצר.
- המוצר היה חלק ממארז שהשתתף במבצע, שתוקפו הסתיים.
- מערכת בקרת האיכות של מפעל היצרן פסלה את המוצר, על אף שהוא תקין ב-100% לצריכה, בהיבטים הבריאותיים והתברואתיים, לאור פגמים קלים בצבע, במרקם או בצורה של המוצר.
- מדיניות החברה המייצרת היא לא לתרום את המוצר המסוים ו/או לא לתרום מעבר לכמות מסוימת של המוצר, לאור חששות שונים.
- הסרת מוצרים מהמדפים ברשתות השיווק, עקב הגעתם לתוקף הקצר מתוקף המינימום שהרשת הגדירה במסגרת המדיניות שלה בנושא, על אף שמועד התפוגה לא חלף ונותר זמן של חיי מדף, ובתנאי שתאריך התפוגה אינו פחות מ-30 ימים ממועד החלוקה.
- חומרי גלם, ירקות ופירות, שאינם נקטפים או נאספים משדות הגידול, עקב אי-כדאיות כלכלית.
- ייצור כמות מוצרים מעל למכסה המותרת על ידי משרד החקלאות, בנוגע למוצרים שלגביהם קיימות מכסות, כגון: חלב, ביצים.
- השמדת עודפים בחקלאות עקב חשש מהיצף של השוק הקמעונאי.
- מוצרים בעלי תוקף ארוך, שלא זכו להצלחה בשוק המסחרי, מסיבות של טעם קהל הצרכנים.
- מגבלות רגולטוריות על תרומת מוצרים מסוגים שונים. כגון: עוף ובשר טרי.

## נספח 6: קריטריונים לבחירת עמותות להשתתפות במיזם

הקריטריונים שבהם חייבות לעמוד העמותות הם:

1. עמותה רשומה או מלכ"ר.
2. עמותה הפועלת שנתיים ברציפות (להוציא מקרים שבהם אין עמותה נוספת במקום פעילותה).
3. המצאת מסמכים ואישורים פורמליים, אחת לשנה:
  - אישור ניהול תקין מרשם העמותות
  - דוח כספי מבוקר אחרון
  - תקציב עמותה מאושר
  - אישור ניהול ספרים ממס הכנסה
  - פירוט חמשת מקבלי השכר הגבוה בעמותה
  - אישור האגף לשירותים חברתיים של הרשות המקומית – חובה
  - אישור על מספר הנתמכים על ידי העמותה, חתום על ידי רואה חשבון או עורך דין
  - תקנון העמותה
  - אישור על פי סעיף 46א לפקודת מס הכנסה לעניין תרומות – יתרון
4. חתימה על הסכם לשיתוף פעולה עם ארגוני הגג:
  - יכולת להנגשת הסיוע בתדירות של אחת לשבוע (עדיפות לגמישות ביכולת חלוקה בתדירות של פעמיים בשבוע).
5. חלוקת מזון כתחום פעילות עיקרי:
  - סיוע רציף לכמות שלא תפחת מ-100 משפחות) או לחילופין, נכונות ויכולת להרחבת הסיוע ל-100 משפחות בהתאם לצורכי היישוב).
6. שוויונית – פתיחות לחלוקה לכל המגזרים.
7. א-פוליטיות, א-מפלגתיות.
8. עמידה בסטנדרטים הקשורים בפיקוח על המזון ואיכותו: רישום, הובלה, אחסנה, חלוקה, עמידה במגבלות תוקף המוצרים, הרכב הסל ותמהיל המוצרים.
9. שמירה על כבוד הנזקקים: שמירה על חיסיון המידע וצנעת הפרט; חלוקת מזון, תוך שמירה על כבוד האדם, לבתי הנתמכים בסיוע מתנדבים.
10. שקיפות מלאה ועבודה בשיתוף פעולה מול האגף לשירותים חברתיים ביישוב:
  - מתן סיוע למופנים על ידי הרווחה, בהתאם למאגר המידע
  - מניעת כפל בסיוע והצלבת רשימות הנזקקים
11. שיתוף פעולה עם עמותות נוספות הפועלות ביישוב במסגרת המיזם:
  - אי-תחרות
  - איגום משאבים לוגיסטיים
12. הפעלת מתנדבים למימוש מטרות העמותה.
13. גיוס מזון ממקורות נוספים (שלא דרך ארגוני הגג).

## נספח 7: עלות שנתית של אסדרה - כלל היישובים בישראל

סעיף	עלות ל-12 חודשים בש"ח	עלות חודשית בש"ח	יחידות	עלות חודשית ליחידה בש"ח	עלות שנתית בש"ח
עו"ס רכז לביטחון תזונתי יישובי - סה"כ 35.85 משרות - עלות	3,579,264.00	644,300.80	77.44	8,320.00	7,731,609.60
רכזי אזור - סה"כ 3 משרות כולל הוצאות רכב ועלות שכר	397,800.00	77,350.00	7.00	11,050.00	928,200.00
ימי עיון והשתלמות לרכזי ביטחון תזונתי - 6 מפגשים בשנה	17,208.00	8,604.00	3.00	2,868.00	103,248.00
מתאמי משפחות לריכוז בקרה והפעלה של תכניות משפחתיות - 4 משרות	480,000.00	80,000.00	8.00	10,000.00	960,000.00
סדנאות למשפחות במשבר מתמשך	840,000.00	187,500.00	75.00	2,500.00	2,250,000.00
מחקר וליווי	156,000.00	13,000.00	1.00	13,000.00	156,000.00
מנהל - כולל הוצאות רכב ועלות שכר	189,000.00	15,750.00	1.00	15,750.00	189,000.00
מזכירה - עלות שכר	81,000.00	6,750.00	1.00	6,750.00	81,000.00
הדפסות	42,000.00	3,500.00	1.00	3,500.00	42,000.00
ייעוץ למיזם וסטנדרטיזציה לעמותות	168,000.00	210,000.00	15.00	14,000.00	2,520,000.00
סך הכול	5,950,272.00				14,961,057.60

## נספח 8: רשימת היישובים

מחוז	מספר המשפחות	אוכלוסייה	אשכול	יישוב
חיפה	11,478	49,600	2	אום אל-פחם
דרום	6,927	24,600	3	אופקים
תל אביב	10,552	35,300	5	אור יהודה
דרום	17,138	45,600	5	אילת
מרכז	8,079	41,200	2	אלעד
דרום	63,480	214,000	5	אשדוד
דרום	41,192	120,300	5	אשקלון
חיפה	6,741	26,000	3	באקה אל-גרביה
דרום	66,947	197,200	5	באר שבע
ירושלים	18,475	87,800	3	בית שמש
יהודה ושומרון	7,344	41,800	1	ביתר עילית
תל אביב	41,764	167,700	3	בני ברק
תל אביב	48,832	126,000	5	בת ים
מרכז	7,388	25,600	6	גדרה
מרכז	7,161	22,000	7	גזר
מרכז	5,563	21,600	6	גן יבנה
דרום	10,704	32,200	4	דימונה
צפון	7,531	24,000	5	הגלבוע
חיפה	27,300	83,500	5	חדרה
תל אביב	64,606	183,700	5	חולון
חיפה	109,749	272,400	7	חיפה
צפון	13,260	41,700	4	טבריה

מחוז	מספר המשפחות	אוכלוסייה	אשכול	יישוב
מרכז	10,765	39,100	3	טייבה
מרכז	5,821	23,700	3	טירה
צפון	8,311	30,900	3	טמרה
מרכז	9,715	33,400	5	יבנה
מרכז	8,531	28,000	7	יהוד
ירושלים	226,792	820,700	4	ירושלים
מרכז	5,585	20,200	7	כפר יונה
צפון	4,520	20,200	2	כפר כנא
מרכז	4,546	20,600	3	כפר קאסם
צפון	15,850	45,000	5	כרמיאל
מרכז	21,527	70,200	4	לוד
צפון	4,988	21,200	2	מגאר
צפון	7,758	24,100	5	מגדל העמק
יהודה ושומרון	10,442	55,600	1	מודיעין עילית
צפון	8,242	22,000	6	מטה אשר
יהודה ושומרון	9,501	43,000	5	מטה בנימין
ירושלים	11,653	39,000	6	מטה יהודה
יהודה ושומרון	9,601	36,500	5	מעלה אדומים
צפון	6,851	21,100	5	מעלות-תרשיחא
צפון	4,850	20,000	7	משגב
צפון	18,388	53,500	5	נהרייה
מרכז	13,397	43,500	7	נס ציונה
צפון	19,037	74,400	3	נצרת
צפון	15,379	40,300	5	נצרת עילית



מחוז	מספר המשפחות	אוכלוסייה	אשכול	יישוב
חיפה	9,664	24,000	7	נשר
דרום	6,805	28,500	3	נתיבות
מרכז	64,450	192,600	5	נתניה
צפון	6,825	27,900	2	סחי'נין
צפון	15,163	46,400	4	עכו
צפון	9,677	29,000	7	עמק יזרעאל
צפון	13,696	41,600	5	עפולה
צפון	5,025	22,700	2	עראבה
דרום	8,581	23,100	5	ערד
חיפה	5,115	23,000	2	ערערה
חיפה	11,060	34,600	6	פרדס חנה-כרכור
מרכז	71,363	209,700	6	פתח תקווה
צפון	10,075	34,000	4	צפת
מרכז	4,561	20,400	2	קלנסווה
חיפה	17,080	52,500	5	קריית אתא
חיפה	13,959	37,500	6	קריית ביאליק
דרום	14,5845	47,800	4	קריית גת
חיפה	14,085	38,600	5	קריית ים
חיפה	14,674	38,100	6	קריית מוצקין
דרום	5,850	21,000	4	קריית מלאכי
צפון	7,556	22,700	5	קריית שמונה
מרכז	11,050	40,600	6	ראש העין
מרכז	75,590	233,800	6	ראשון לציון
דרום	14,949	56,700	2	רהט

מחוז	מספר המשפחות	אוכלוסייה	אשכול	יישוב
מרכז	40,817	120,600	6	רחובות
מרכז	19,489	69,600	4	רמלה
תל אביב	63,651	150,100	7	רמת גן
דרום	6,646	20,900	4	שדרות
יהודה ושומרון	5,687	24,000	5	שומרון
צפון	9,912	38,500	3	שפרעם

