

CECI

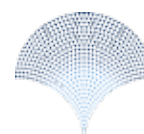
Citizens' Empowerment Center in Israel
A Government that works. For us.

המרכז להעצמת האזרח
ממשל שעובד. בשבילנו.

דו"ח מעקב

יישום החוק לפיקוח על התזונה בצהרונים
על בסיס החוק לפיקוח על איכות המזון ולתזונה נכונה
בצהרונים מיום 27.11.2016

אוגוסט 2017



אודות המרכז להעצמת האזרח **CECI**

המרכז להעצמת האזרח הינו עמותה הפועלת בתחומי הממשל, ועוסקת באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות, ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש ולהוביל שינויים לטובת הציבור. במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור", הכולל מעקב וניטור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת והנגשתם לציבור.

"המוניטור" מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית של תהליכי יישום ההחלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את שיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

דו"ח מעקב

יישום החוק לפיקוח על התזונה בצהרונים
על בסיס החוק לפיקוח על איכות המזון ולתזונה נכונה
בצהרונים מיום 27.11.2016

אוגוסט 2017

דו"ח המעקב נכתב במסגרת פרויקט "המוניטור" של המרכז להעצמת האזרח המבצע ניטור ומעקב אחר יישום החלטות ממשלה. את דו"ח המעקב כתבה שירי רוגל גיטר, תחקירנית בפרויקט המוניטור, בהנחיית נועה רוזנפלד, מנהלת תחום ממשל במרכז להעצמת האזרח.

הקדמה: החוק לפיקוח על איכות המזון ולתזונה נכונה בצהרונים התשע"ז-2016

הרגלי התזונה בגיל הרך הוא נושא בעל חשיבות רבה. המזון תופס חלק מרכזי בחיי היומיום בגיל זה ולפיכך החינוך לתזונה נכונה צריך להתחיל בילדות. תקופת הילדות היא תקופה הרגישה לשינוי התנהגות, והשפעה על ילדים בשלב הזה תשפיע על כל דור העתיד. עצם העיסוק באיכות המזון מאפשר הכוונה ומתן מידע לאורח חיים בריא, ומונע מחלות עתידיות.¹

ילדי ישראל נמצאים במשך שעות רבות במסגרות חינוכיות ובפרט בצהרונים בהם מוגשות ארוחות. הצהרונים נועדו לשמש מסגרת שהייה חינוכית לילדים משעת יציאתם מגני הילדים ומבתי הספר ועד לשעות אחר הצהריים, בזמן שהוריהם נמצאים במקומות העבודה. ילדים שוהים בצהרון כחמש-עשרה שעות שבועיות ואוכלים שם את הארוחה החמה העיקרית במהלך היום. לכן, ראוי כי לילדים שוהים בצהרון תובטח תזונה בריאה וראויה, שתספק להם מזון מגוון ומאוזן שיתרום לאיכות חייהם.²

דפוסי אכילה נכונים בגיל הילדות ובתקופת ההתבגרות מקדמים בריאות מיטבית, גדילה תקינה והתפתחות אינטלקטואלית רציפה ומסייעים במניעת בעיות בריאות כגון מחסור בברזל ובסידן, אנמיה, עודף משקל, השמנה והפרעות אכילה. לטווח הארוך תזונה מגוונת ומותאמת מונעת תחלואה כגון מחלות לב וכלי דם, סוכרת, סרטן ועוד.³

בישראל למעלה מ-400 אלף ילדים בצהרונים, ויותר מ-50% מילדי ישראל אוכלים את הארוחה המבושלת שלהם במסגרות החינוך השונות. בנוסף, יש כ-6,000 צהרונים מוכרים ע"י משרדי הכלכלה והחינוך, ולמעלה ממאה ספקי קייטרינג שונים לצהרונים. מספר הילדים בכל צהרון נע בין 10-53.⁴

אף-על-פי שהצהרונים פועלים בדרך כלל במבנה שהמסגרת החינוכית פועלת בו, ומתקיימת בהם פעילות העשרה חינוכית, במשך שנים התנהלו הצהרונים ללא גוף ממשלתי שהמתווה מדיניות כוללת, קבע נהלים ותנאים להפעלת הצהרונים, פיקח ואסף מידע בעניינם. גורמים ממשלתיים וציבוריים שונים עסקו בתפעול, רגולציה ופיקוח על צהרונים: משרד החינוך, משרד הכלכלה והרשויות המקומיות מספלים כל אחד בחלק או בהיבט מסוימים של המערכת הכוללת, מפעילים מערך רגולציה עצמאי ולעתים חופף. נתוניהם אינם מספקים תמונה מלאה על הנעשה בצהרונים.⁵

כפועל יוצא, לאחרונה, ב-24 ביולי 2017, אישרה ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת לקריאה שנייה ושלישית את הצעת החוק של חברי הכנסת מנואל טרכטנברג, יו"ר הוועדה אלי אלאוף, יפעת שאשא-ביטון ואח', לפיה תקום מועצה לאומית לגיל הרך במסגרת משרד החינוך, אשר תכין תכנית לאומית סדורה וארוכת טווח להשקעה וטיפול בגיל הרך בישראל, תגדיר סדרי עדיפויות בנושא ותחבר בין גורמים שונים המעורבים בטיפול וחינוך ילדים בגיל הרך.⁶ נכון למועד כתיבת דו"ח זה טרם הוקמה המועצה.

כמו כן, במאי 2017 אישרה הממשלה את תכנית שר האוצר משה כחלון להרחבת סבסוד הצהרונים, במסגרת תכנית שגובשה יחד עם מרכז השלטון המקומי. לפיה, החל משנת הלימודים תשע"ח (ספטמבר 2017), המדינה תסבסד צהרונים להורים באופן שייתן סיוע גדול יותר למשפחות הגרות ביישובים חלשים.⁷

1 הצעת חוק לפיקוח על איכות המזון ולתזונה נכונה בצהרונים, התשע"ז-2016. הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים והונחה על שולחן הכנסת ביום כ' באדר ב' התשע"ז – 30.3.16.

2 שם.

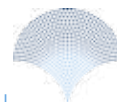
3 חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשע"ז/8(א), כ"ה באדר ב' התשע"ז, 04 באפריל 2016.

4 יסעור בית אור, מיטל, "ישראל היום", 8.11.2016, <http://www.israelhayom.co.il/article/425857>.

5 וייסבלאי, אתי, "הפיקוח הממשלתי על צהרונים", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 27.9.2016.

6 אתר הכנסת, הודעות הכנסת 24.7.17, <http://main.knesset.gov.il/News/PressReleases/pages/press24.07.17.aspx>.

7 אתר משרד האוצר, תוכנית "נטו משפחה" של משרד האוצר להגדלת שכר הנטו יוצאת לדרך: הכסף חוזר לציבור, פרק 2: סבסוד צהרונים, 18.4.17, <http://mof.gov.il/Releases/Pages/netomishpaha.aspx>.



רקע

בשנת 2014 נחקק החוק לפיקוח על איכות המזון ולתזונה נכונה במוסדות חינוך, התשע"ד-2014, שקבע כי יש להבטיח כי אספקה ומכירה של מזון בתחום מוסד חינוך, וכי עליה להתבצע בהתאם לכללים שיקבע שר החינוך ולפי המלצות תזונתיות מקצועיות, ובכך להביא לשיפור אורחות החיים של התלמידים והמורים בדגש על תזונה נכונה. החוק קובע גם כי על ספק המזון מוטלת החובה לפרט את הרכב המזון ואת ערכו התזונתי בהתאם להוראות האמורות וכי על מנהל מוסד חינוך מוטלת החובה למנוע מספק מזון למכור או לספק מזון בלא הצהרה שהמזון עומד בתנאים ובלא שפורסם הרכבו התזונתי כנדרש. על מנהל מוסד חינוך מוטלת גם החובה להביא לידיעת התלמידים והוריהם בתחילת כל שנת לימודים את ההוראות והתנאים לאספקת או מכירת מזון ואת אופן הפרסום של ההרכב התזונתי במוסד החינוך. חוק חשוב זה אמנם חל לפי סעיף 1 על "מוסד לימוד", שהוא כל אחד ממוסדות החינוך הפורמליים כהגדרתם בחוק לימוד חובה, אך אינו חל על צהרונים. מצב זה מביא לכך שילדים רבים אשר צורכים את הארוחה החמה העיקרית שלהם במסגרת הצהרון, מקבלים מזון שאינו בפיקוח משרד הבריאות, וברוב המקרים אינו מכיל את המרכיבים התזונתיים ההכרחיים לילד בשלבים אלו של התפתחותם. העדר הסטנדרטיזציה בתחום מביא לכך שכל מפעיל צהרון יכול להחליט משיקוליו שלו מה יהיה ההרכב התזונתי, ולמשל – כמה פעמים בשבוע תוגש מנה בשרית.

החוק לפיקוח על איכות המזון ולתזונה נכונה בצהרונים שעבר ב־27 בנובמבר 2016, מגדיר לראשונה אחריות וסטנדרטים לפיקוח על אספקת מזון בצהרונים. החוק כולל בין היתר את התנאים הנדרשים מצד ספקי המזון, את חובות ההתקשרות המוטלות על הרשות המקומית, את חובות שקיפות המידע המפורסם על ידי ספק המזון ושיתוף המידע עם ציבור ההורים ועוד. בנוסף, החוק קובע עיצומים כספיים על הפרת הנהלים שבחוק.

מטרת החוק להבטיח שגם בצהרונים יושמעו סטנדרטים גבוהים של מזון ותזונה, הכוללים שמירה ופיקוח על איכות וכמות המזון וקידום חינוך תזונתי מלווה למסגרת ההזנה. על החינוך התזונתי לעמוד בעקרונות התזונה הבריאה כפי שינחה משרד הבריאות.⁸

תחילת יישומו של החוק תהיה שנת הלימודים תשע"ח (ספטמבר 2017). התקנות הראשונות בעניין יישום החוק יובאו לוועדת העבודה והרווחה של הכנסת עד ליום 1 בינואר 2017.

את החוק יזמה וקידמה ח"כ רחל עזריה. החוק נחקק בשיתוף פעולה של משרדי הבריאות, החינוך, האוצר והמשפטים, מרכז השלטון המקומי, ארגון ההורים הארצי וועדת העבודה והרווחה בראשות ח"כ אלי אלולוף.

פירוש עיקרי החוק לפיקוח על המזון ולתזונה נכונה בצהרונים וסטטוס יישומו:

1. מינוי ממונה לחוק במשרד הבריאות:

בחוק נקבע כי על שר הבריאות למנות, מבין עובדי משרדו, ממונה לעניין החוק וכי הודעה על המינוי תפורסם ברשומות.

סטטוס: יושם.

שר הבריאות מינה את פרופ' רונית אנדוולט, התזונאית הראשית במשרד הבריאות, לממונה לעניין החוק.

2. סמכויות מפקחים:

בחוק נקבע כי מפקח שהוסמך לפי הוראות סעיף 244 לחוק המזון, אשר קיבל הכשרה מתאימה בתחום הסמכויות שיהיו נתונות לו, יפקח גם על ביצוע הוראות חוק זה ולשם כך יהיו נתונות לו כל סמכויות הפיקוח.

סטטוס: לא יושם.

עדיין לא הוסמכו מפקחים. על המפקחים לעבור הכשרה מתאימה ולעמוד בתנאי כשירות שיקבע שר החינוך. תנאי הכשירות אמורים להיקבע בתקנות הכשרה ואלה עדיין נמצאות בשלבי גיבוש במשרד החינוך.

3. התקנת תקנות על ידי שר הבריאות:

בחוק נקבע כי השר ממונה על ביצוע חוק זה והוא רשאי להתקין תקנות לביצועו.

סטטוס: יושם.

ב־11 ביולי 2017 הותקנו תקנות לביצוע החוק על־ידי שר הבריאות.

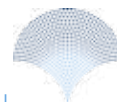
4. אישור תקנות ראשונות:

בחוק נקבע כי על שר הבריאות, בהתייעצות עם שר האוצר ובאישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, לקבוע תנאים והוראות לעניין הרכב המזון שאפשר למכור ולספק לצהרונים ולעניין ערכו התזונתי וכמותו, בהתחשב, בין היתר, בסוג הצהרון, בצורכי הילדים ובגילם, והכול באופן שיאפשר את זמינות המזון וגיוונו בעלויות סבירות תוך שמירה על בריאות הילדים.

עוד נקבע כי תקנות ראשונות לעניין זה יובאו לאישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת עד ליום ג' בשבת התשע"ז (1 בינואר 2017).

סטטוס: יושם.

הובאו תקנות ראשונות לאישור ועדת העבודה והרווחה והבריאות של הכנסת ואושרו ב־11 ביולי 2017.



פירוט מרכיבי החוק וסטטוס יישומם

| יישום | סטטוס | עיקרי החוק | |
|---|--|---|---|
| <input checked="" type="checkbox"/> יושם | מונתה ממונה לעניין החוק | מינוי ממונה לחוק במשרד הבריאות | 1 |
| <input type="checkbox"/> לא יושם | לא הוסמכו מפקחים | הסמכת מפקחים | 2 |
| <input checked="" type="checkbox"/> יושם | הותקנו תקנות על ידי שר הבריאות | התקנת תקנות על ידי שר הבריאות | 3 |
| <input checked="" type="checkbox"/> יושם | ב־11 ביולי 2017 אושרו תקנות ראשונות על ידי ועדת העבודה הרווחה והבריאות | אישור תקנות ראשונות עד התאריך 1.1.2017 בוועדת העבודה הרווחה והבריאות של הכנסת | 4 |

