

**CECI**

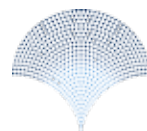
Citizens' Empowerment Center in Israel  
A Government that works. For us.

המרכז להעצמת האזרח  
ממשל שעובד. בשבילנו.

## דו"ח מעקב

**יישום החוק לשיפור התזונה במוסדות חינוך**  
על בסיס החוק לפיקוח על איכות המזון ולתזונה נכונה  
במוסדות חינוך, התשע"ד-2014 מתאריך 28.7.2014

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 יצירות 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 לשיפור התזונה במוסדות חינוך**  
על בסיס החוק לפיקוח על איכות המזון ולתזונה נכונה  
במוסדות חינוך, התשע"ד-2014 מתאריך 28.7.2014

---

אוגוסט 2017

דו"ח המעקב נכתב במסגרת פרויקט "המוניטור" של המרכז להעצמת האזרח  
המבצע ניטור ומעקב אחר יישום החלטות ממשלה

הדו"ח נכתב ע"י מאיה זבולון, תחקירנית בפרויקט המוניטור, ובהנחיית נועה  
רוזנפלד, מנהלת תחום ממשל במרכז להעצמת האזרח



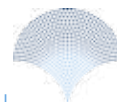
## מגפת ההשמנה בקרב ילדים בישראל והחשיבות בקידום אורח חיים בריא ותזונה נכונה

השמנת יתר הוגדרה על ידי ארגון הבריאות העולמי כמגפה הגדולה של המאה ה-21. השמנה כזו גורמת לסיכון מוגבר להתפתחות מחלות לב וכלי דם, וקשורה לשורה ארוכה של מצבי חולי נוספים, העלולים לסכן את הבריאות בטווח הקצר והרחוק.

בשנים האחרונות עולה המודעות לבעיית ההשמנה גם בקרב ילדים מגיל שנתיים עד גיל 18, היות שמחקרים מראים כי לילד שהיה שמן בילדותו ובנעוריו יש סיכוי גבוה להפוך למבוגר שמן. שיעור הילדים הסובלים מעודף משקל בישראל ובעולם כולו עלה בצורה מתמדת בעשורים האחרונים. על פי דו"ח ארגון הבריאות העולמי שהוכן לקראת היום העולמי למניעת מגפת ההשמנה 2016, בישראל ישנם למעלה מחצי מיליון ילדים שסובלים מהשמנה ומעודף משקל. 12.6% מהילדים סובלים מהשמנת יתר, ו-28.8% מהילדים בישראל סובלים מעודף משקל, כלומר חריגה מעל המשקל התקין אך על סף השמנה מסוכנת. נתונים אלה מציבים את ישראל במקום הראשון באירופה בדירוג ההשמנה, ובמקום השני באירופה והשלישי בעולם במדד הכולל גם ילדים הסובלים מעודף משקל.<sup>1</sup> הסיבה למגפת ההשמנה בקרב ילדים היא שכמות הקלוריות שילדים צורכים גבוהה יותר מכמות הקלוריות שהם שורפים. על פי סקרים של ארגון הבריאות העולמי, ילדים אוכלים פחות בריא ברוב מדינות המערב, הם פעילים פחות ושותים יותר שתייה מתוקה. בכדי לפתור את הבעיה, רופאים ודיאטנים ממליצים על שני מהלכים קריטיים שצריכים ללכת זה עם זה: שינוי של הרגלי התזונה והגדלת כמות הפעילות הגופנית.

לאור היקף וחומרת הבעיה, עלה הצורך בהפעלת תכנית התערבות ממשלתית שתמנע השמנה בקרב ילדים כבר מגיל צעיר באמצעות קידום אורח חיים בריא ותזונה נכונה. ואכן, כבר לפני למעלה מעשור הכריז משרד החינוך על תכנית לאומית למניעת השמנה בקרב תלמידים ויזם שורה של תכניות הסברה בבתי הספר. הנושא הוסדר בחוזר מנכ"ל מתאריך 1 בנובמבר 2006 שהבהיר מה מותר ומה אסור למכור במוסדות חינוך ונועד לפתור את בעיית הקהלה השבוי של תלמידי בית הספר.<sup>2</sup> החוזר מתייחס אל "מזון במוסדות חינוך" ככולל מזון ושתייה המובאים מהבית, וכן מזון ושתייה הניתנים בהזנה או המוצעים במכונות לממכר מזון, בקפיטריות, בקיוסקים ובמזנונים. הקושי ביישום הוראות המנכ"ל היה נעוץ בעובדה שלא נקבע גורם אחראי הממונה על אכיפת הוראות החוזר, ופעם אחר פעם התברר כי אלה לא נאכפות.

1 אליזרע, רותם, ידיעות אחרונות, "קטנים גדולים" 27.9.2016 <http://www.yediot.co.il/articles/0,7340,L-4860064,00.html>  
2 חוזר מנכ"ל משרד החינוך, ס/3(א) "הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות חינוך", י' בחשוון התשס"ז 1.11.2006: [http://cms.education.gov.il/educationcms/applications/mankal/arc/sg3ak2\\_2\\_61.htm](http://cms.education.gov.il/educationcms/applications/mankal/arc/sg3ak2_2_61.htm)



## החוק לפיקוח על איכות המזון ולתזונה נכונה במוסדות חינוך, התשע"ד-2014

בשל הקושי לאכוף את הנהלים הקשורים למכירת מזון ומשקאות בריאים במוסדות חינוך, הוגשה הצעת החוק לפיקוח על איכות המזון ולתזונה נכונה במוסדות חינוך במהלך הכנסת ה-18. מדובר בהצעת חוק ממשלתית שקודמה ע"י משרד החינוך ושר החינוך דאז גדעון סער. ההצעה עברה בקריאה ראשונה ביולי 2012, אך עם פירוק הממשלה הוחל על ההצעה חוק הרציפות מהכנסת הקודמת. רק שנתיים לאחר מכן החוק עבר בכנסת ה-19 בקריאה שניה ושלישית בתאריך 28 ביולי 2014. על העיכוב הממושך נמתחה ביקורת חריפה מצד ארגונים חברתיים ועמותות שפועלים ופועלות ללא לאות לקידום תזונה נכונה ואורח חיים בריא.

החוק לפיקוח על איכות המזון ולתזונה נכונה במוסדות חינוך, התשע"ד-2014 נועד לשפר את איכות המזון שמסופק לתלמידים במוסדות החינוך ובכך ליישם תכנית מניעה בריאותית שתילחם במגפת ההשמנה ולקדם אורח חיים בריא ותזונה נכונה. הייחוד של החוק הוא בקידום האכיפה לטובת קידום העניין. החוק כולו מצוי באחריותו של משרד החינוך, ולגבי סעיפים מסוימים חלה חובת היועצות עם משרד הבריאות. לפי החוק, מוסד חינוך הוא מוסד כהגדרתו הרחבה בחוק לימוד חובה – מוסד לימוד שיטתי לילדים או לנערים – שלומדים בו יותר מעשרה תלמידים. לפיכך, החוק חל גם על מוסדות לימוד דתיים/חרדיים. יצוין כי החוק מחריג מתחולתו את הפיקוח על איכות המזון בצהרונים, אשר לגביהם מוחל החוק לפיקוח על איכות המזון ותזונה נכונה בצהרונים, התשע"ו.

בחוק נקבעו הוראות מפורטות לגבי אספקה ומכירת המזון בתחום מוסד החינוך. שר החינוך, בהתייעצות עם שר הבריאות, יקבע בתקנות תנאים והוראות לעניין הרכב המזון וערכו התזונתי ואת אופן פרסומם. תקנות ראשונות היו אמורות לבוא לאישור ועדת החינוך התרבות והספורט עד ינואר 2015, וזאת בכדי להחיל את החוק החל משנת הלימודים תשע"ו (ספטמבר 2015), כפי שנקבע בנוסח החקיקה. בנוסף להרכב המזון ואספקתו, נקבעה בחוק גם מחויבותו של מנהל המוסד החינוכי ליידיע את ההורים בדבר הרכב המזון הקיים בבית הספר ולדווח על סוגי המזון הקיימים לגורם הממונה במשרד החינוך. בעניין האכיפה, החוק מגדיר תנאים והוראות להטלת קנס כספי וקובע תנאים להסמכת מפקחים ע"י שר החינוך מבין עובדי משרדו. בין היתר, על המפקחים לעבור הכשרה מתאימה לפי הוראות שר החינוך בהתייעצות עם שר הבריאות.

כאמור, התקנת התקנות הנגזרות מהחוק מהווה את המהלך העיקרי למילוי תכלית החקיקה בתוכן, ולהניע את יישומו הלכה למעשה. בפועל, תקנות אלו לא תוקננו למרות תהליכים מתמשכים בהכנתן (ר' להלן בגוף הדו"ח). על כן, בשורה התחתונה, החוק איננו מיושם.

במקביל למהלך החקיקה, פרסם משרד החינוך בתאריך 4 באפריל 2016 חוזר מנכ"ל תחת הכותרת "הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות החינוך"<sup>3</sup>. הוראות חוזר המנכ"ל פורסמו על רקע העיכוב בהליכי אישור התקנות, ויצר למעשה מסלול הנחיות מקביל עבור החלקים בחוק שעסקו בהרכב המזון ואספקתו בלבד. ההנחיות החדשות נכתבו בהתאם לחוק ולהנחיות משרד הבריאות, והחוזר נכנס לתוקף בפתח שנת הלימודים תשע"ז (ספטמבר 2016). החוזר מסדיר את ההוראות בנושא הרכב המזון שניתן לספק או למכור בתחום המוסד. המזונות המותרים כוללים שלט ירקות, כריכים מחיטה מלאה, יוגורט טבעי ופסטות עם רטבים שלא עולים על 9% שומן. בנוסף, החוזר כולל איסור מפורש למכירת מוצרים מקמח לבן, נקניקיות ונקניקים מעובדים, מזון מטוגן, משקאות קלים, חטיפים וממתקים. יש לציין כי הוראות חוזר המנכ"ל אינן תחליף מלא להוראות החוק ואינן כוללות התייחסות למנגנוני האכיפה, הליכי הדיווח למשרד ולציבור ההורים, הקמת גורמים ממונים, והטלת אחריות על מנהלי מוסדות חינוכיים.

תוצרי המעקב המפורטים בדו"ח זה הינם פרי עבודת מעקב אזרחית. תוצרים אלה נכתבו לאחר עבודת בדיקה מעמיקה ומקיפה, הכוללת איסוף מידע, שיחות עם גורמי ממשל, ארגונים חברתיים ועמותות. הדו"ח מוגש כשירות לממשל ולציבור כאחד במטרה להגביר את העיסוק הציבורי ביישום החקיקה, להצביע על תחומים מרכזיים המחייבים בדיקה, לדחוף לקידום משימות מרכזיות הזקוקות לזירוז ובכך להעמיד סיוע אזרחי לטובת קידום ומימוש המדיניות שהתקבלה לטובת הציבור.

3 קישור לחוזר מנכ"ל משרד החינוך תשע"ז/8(א) "הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות החינוך", כ"ה באדר ב' התשע"ו 4.4.2016:  
<http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Applications/Mankal/EtsMedorim/2/2-2/HoraotKeva/K-2016-8-1-2-2-90.htm>

## סעיפי החוק וסטטוס יישומם:

### 1. קביעת תנאים והוראות לעניין הרכב המזון וערכו התזונתי וקביעת אופן פרסומם

החוק קובע כי על שר החינוך, בהתייעצות עם שר הבריאות ובאישור ועדת החינוך התרבות והספורט של הכנסת, לקבוע תנאים והוראות לעניין הרכב המזון שניתן לספק או למכור בתחום מוסד חינוך ולעניין ערכו התזונתי, בהתחשב בין השאר בסוג מוסד החינוך, בצורכי התלמידים ובגילם. בנוסף, קובע החוק כי באותה דרך יש לקבוע את האופן בו ספק מזון יפרסם את הרכב המזון ואת ערכו התזונתי. בחוק נקבע כי תקנות אלו יובאו לאישור ועדת החינוך התרבות והספורט עד ינואר 2015.

#### סטטוס: לא יושם

התקנות לא הגיעו לאישור ועדת החינוך התרבות והספורט במועד מאחר שהכנסת ה־19 פוזרה בתאריך 8.12.2014 – הליך קביעת התקנות נעצר ושנת הלימודים תשע"ז (ספטמבר 2015) נפתחה בלעדיו. בקיץ 2015 נכתבו התקנות והועברו לאישור משרד המשפטים, אך הן הוגשו לאישור ועדת החינוך התרבות והספורט רק בתאריך 11.12.2016 בשל דיונים משפטיים ומקצועיים מתמשכים בין משרד החינוך, משרד הבריאות ומשרד המשפטים.

רק בתאריך 9.1.2017 עמדה ועדת החינוך התרבות והספורט לאשר באופן סופי את התקנות, אולם זמן קצר לאחר פרסום ההודעה לעיתונות הוגשה דרישה לדיון מחודש על ידי ח"כ יעקב אשר מיהדות התורה, חבר סיעתו של שר הבריאות, יעקב ליצמן, אשר נדרש בעצמו לאשר עקרונית את התקנות כחלק מההיוועצות עם משרד החינוך. ח"כ אשר ומנכ"ל איגוד מנהלי הישיבות הרב שלמה ברילנט, דרשו להחריג מתחולת התקנות את כל הישיבות הקטנות שבהן לומדים כ־30 אלף תלמידים ותלמידות. לטענתם, התקנות החדשות יביאו לייקור משמעותי בעלות הארוחות – עלות שתגולגל בסופו של דבר על הורי התלמידים ותביא לסגירת הישיבות. מנגד, העמדה הרשמית של הייעוץ המשפטי של משרד החינוך היא שהחרגה שכזו תעמוד בסתירה לחקיקה ראשית של הכנסת, היות שהישיבות הקטנות נכללות בהגדרה הרחבה של "מוסד חינוך". כמו כן, ההחרגה עומדת בניגוד לחוקים נגד אפליה ואי־שוויון. בישיבה של ועדת החינוך התרבות והספורט מתאריך 30.1.2017 נקבע כי התקנות לא יאושרו עד שיגיעו להסדר עם החרדים, וניתנו לשם כך 45 יום.

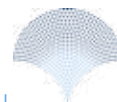
נכון למועד כתיבת הדו"ח, אוגוסט 2017, טרם הוגשה בקשה לקיום דיון מחודש בעניין והתקנות טרם אושרו.

### 2. השלת אחריות על מנהל מוסד החינוך בדבר יידוע ההורים והתלמידים ודיווח לממונה

החוק קובע כי באחריות שר החינוך לקבוע את האופן בו מנהל מוסד חינוך יביא לידיעת התלמידים והוריהם את ההוראות והתנאים שייקבעו ואת אופן הפרסום של המידע שפרסם ספק המזון באותו מוסד חינוך בתחילת כל שנת לימודים. כמו כן, נקבע בחוק כי מנהל מוסד חינוך ימסור לממונה, עד ה־1 בנובמבר בכל שנה, דיווח בדבר אופן ההספקה והמכירה של מזון בתחום מוסד החינוך, לפי הוראות שיקבע שר החינוך.

#### סטטוס: לא יושם

בישיבת ועדת החינוך התרבות והספורט מתאריך 9.1.2017 נקבע כי יש לקבוע את אחריות מנהל מוסד החינוך באותן תקנות שהובאו לאישור הועדה. ואכן, בשיוטת התקנות מוטלת אחריות על מנהל מוסד החינוך ליידע את ההורים ואת הממונה. כאמור, תקנות אלה טרם אושרו ועל כן אופן הדיווח טרם נקבע.



### 3. מינוי ממונה לעניין החוק

החוק קובע כי על שר החינוך למנות ממונה על החוק מבין עובדי משרדו וכן כי יש לפרסם את המינוי ברשומות.

#### סטטוס: יושם

שר החינוך מינה את גברת עירית לבנה, המפקחת על תחום הבריאות במשרד החינוך, לממונה על החוק.

### 4. הסמכת מפקחים והכשרתם

החוק קובע כי על שר החינוך להסמיך מפקחים מבין עובדי משרדו שיפקחו על ביצוע החוק. נקבע כי מפקח יוסמך רק אם קיבל הכשרה מתאימה בתחום הסמכויות שהיו נתונות לו לפי החוק כפי שהורה שר החינוך בהתייעצות עם שר הבריאות.

#### סטטוס: לא יושם

המפקחים צריכים לעמוד בתנאי כשירות שיקבע שר החינוך ולעבור הכשרה לפני הסמכתם. לצורך כך אמורות להיות מגובשות תקנות תנאי כשירות וסמכויות מצד משרד החינוך. תקנות אלה טרם גובשו ותנאי הכשירות טרם נקבעו. בהיעדר תנאי כשירות לא ניתן להסמיך פקחים.

### 5. תיקון סעיף 3 לחוק ארוחה יומית לתלמיד, התשס"ה-2005

חוק ארוחה יומית לתלמיד התשס"ה-2005 קובע כי במסגרת מפעל ההזנה יקבלו תלמידים ארוחה חמה אחת ביום בהתאם לתפריט מאוזן ומגוון שיקבע שר הבריאות, בהתחשב בצורכי התלמידים ובגילם. מאחר שנושא זה מוסדר במסגרת החוק לפיקוח על איכות המזון במוסדות חינוך, חוק זה מורה לתקן את חוק ארוחה יומית לתלמיד ולקבוע בו כי התפריט המאוזן ייקבע לפי כללים שיקבע שר החינוך בהתייעצות עם שר הבריאות.

#### סטטוס: יושם

סעיף 3 לחוק ארוחה יומית לתלמיד התשס"ה-2005 תוקן בתאריך 7.8.2014. התיקון קבע כי התפריט המאוזן ייקבע לפי כללים שיקבע שר החינוך בהתייעצות עם שר הבריאות (במקום לפי כללים שיקבע שר הבריאות).



## טבלה מסכמת: סעיפיי החוק וסטטוס יישומם

יישום	סטטוס	סעיפי החוק	
 לא יושם	לאחר עיכוב ממושך כתוצאה מפיזור הכנסת ה-19, והתדייניות מקצועיות ומשפטיות בין משרד החינוך, הבריאות והמשפטים הובאו התקנות לאישור ועדת החינוך התרבות והספורט בתאריך בינואר 2017. התנגדות איגוד הישיבות הקטנות הובילה לדחייה נוספת ודיון נוסף, שהיה אור להתקיים במהלך חודש מרץ שרם התקיים.	<b>קביעת תנאים והוראות</b> לעניין הרכב המזון וערכו התזונתי וקביעת אופן פרסומם. יש להביא את <b>התקנות</b> בנושא לאישור ועדת החינוך התרבות והספורט עד ינואר 2015.	1
 לא יושם	נקבע כי יש ליישם את הסעיף בתקנות לעיל, אך כאמור תקנות אלה שרם אושרו.	הסלת אחריות על מנהל מוסד החינוך בדבר <b>יידוע ההורים והתלמידים ודיווח לממונה במשרד החינוך</b>	2
 יושם	מונתה הגב' עירית לבנה, המפקחת על תחום הבריאות במשרד החינוך, לממונה על החוק.	<b>מינוי ממונה</b> לעניין החוק	3
 לא יושם	שרם נקבעו תקנות הכשרה ע"י שר החינוך ועל כן לא ניתן להסמיך מפקחים.	<b>הסמכת מפקחים והכשרתם</b>	4
 יושם	בתאריך 7.8.2014 תוקן סעיף 3 האמור ונקבע בו כי התפריט המאוזן ייקבע לפי כללים שיקבע שר החינוך בהתייעצות עם שר הבריאות (במקום לפי כללים שיקבע שר הבריאות).	<b>תיקון סעיף 3 לחוק ארוחה יומית לתלמיד</b> , התשס"ה-2005	5

## תובנות ומסקנות

### 1. הימשכות תהליכי ההתייעצות בממשלה

הטלת האחריות לביצוע הוראות החוק על משרד אחד בלבד, משרד החינוך, נועדה לנטרל בעיות תיאום בין משרד החינוך למשרד הבריאות כך שלא יוכלו להוות חסם ליישום החוק. אך על אף המחשבה שהושקעה בניסוח החוק, נכון למועד כתיבת הדו"ח, חל עיכוב של למעלה משנתיים וחצי בהגשת התקנות לאישור ועדת החינוך, התרבות והספורט. עיכוב זה נבע מקיומן של התדייניות מקצועיות ומשפטיות מרובות בין משרד החינוך, משרד הבריאות ומשרד המשפטים. על אף מורכבות הנושא, עיכוב של שנתיים וחצי הוא משמעותי וניכר כי יש למצוא דרך לייעל את השיח בין המשרדים ולקצר את משך הזמן.

בהקשר זה יש לציין את חוק הפיקוח על המזון בצהרונים שעבר בנובמבר 2016. התקנות בחוק זה נקבעו בדיונים בין משרד הבריאות למשרד המשפטים ואושרו בראשית יולי 2017 בוועדת העבודה הרווחה והבריאות, תוך שמונה חודשים בלבד.

### 2. התנגדות סקטוריאלית

ההחרגה של הישיבות מתחולת התקנות היא אינה עניין יוצא דופן בחינוך החרדי<sup>4</sup>. בהסכם הקואליציוני האחרון, המפלגות החרדיות קיבלו החרגה של הישיבות ומוסדות חרדיים נוספים מחובת הנגשה לנכים. כמו כן, ההחרגות הגיעו גם אל תלמידות הסמינרים החרדיים אשר נבחנו ברובן במבחני סאלד החיצוניים במקום במבחני בגרות. על כן, דרישת החרדים להחריג את הישיבות מתחולת החוק אינה מפתיעה כשלעצמה. עם זאת, הקושי הוא שמאז עבר החוק ביולי 2014 לא הועלתה קובלנה מצד החרדים לגבי החלת החוק על הישיבות. יו"ר ועדת החינוך, התרבות והספורט, חבר הכנסת יעקב מרגי, אף נזף באיגוד מנהלי הישיבות ובחברי הכנסת מיהדות התורה על כך שנזכרו להעלות את טענותיהם רק שלוש שנים מאוחר יותר בינואר 2017 כשהתקיימה הישיבה לאישור התקנות. כתוצאה מהתנגדות מאוחרת זו, אישור התקנות מתעכב כבר בחצי שנה נוספת.

### 3. עיכוב במהלך האכיפה

בסופו של דבר, מהלך החקיקה כולו נועד לפתור את בעיית האכיפה בתחום המזון. אמנם, חוזרי המנכ"ל הרבים שפורסמו בעשור האחרון הינם מחייבים, אך הם חסרי שיניים כיוון שאינם ניתנים לאכיפה. על כן, להסדרת תקנות הכשירות לשם הסמכת המפקחים חשיבות ראשונה במעלה. ללא הסמכת המפקחים לא ניתן יהיה לאכוף את התקנות לכשיאושרו, והמסרה לשמה נחקק החוק לא תושג. העובדה כי שרם נקבעו תנאי הכשירות, אשר לגביהם נדרשות גם כן התייעצויות מקצועיות בין משרד החינוך למשרד הבריאות, צפויות גם הן לפגום באכיפת החוק.

4 אילן, שחר, כלכליסט, "ההחרגות הן נורמה בחינוך החרדי" 19.6.2017 <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3715421,00.html>



