

הסדרת סבסוד ארוחות לתלמידי החינוך העליסודי

מוגש לחבר הכנסת משה טור פז

תוכן עניינים

1.	מבוא	2
2.	תקציר מנהלים	3
2.1	רקע	3
2.2	חקיקה	3
2.3	פסיקה	3
2.4	ספרות	4
2.5	משפט משווה	4
3.	רקע	4
3.1	סבסוד ארוחות לתלמידים	4
3.2	סקירה היסטורית	5
4.	סקירת המסגרת הנורמטיבית	7
5.	סקירת החקיקה	8
5.1	חוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי, התשע"א-2011	9
5.2	חוק יום ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז-1997	9
5.3	חוק ארוחה יומית לתלמיד, התשס"ה-2005	10
5.4	פעילות המזנונים במוסדות החינוך	10
6.	סקירת הפסיקה	11
7.	סקירת הספרות	14
7.1	אי-ביטחון תזונתי בקרב תלמידי החינוך העליסודי והשפעותיו	14
7.2	תרומתן של תוכניות ההזנה לצמצום פערים	15
7.3	פתרונות המוצעים בספרות למצב הקיים	15
8.	סקירה משווה	17
8.1	יפן	17
8.2	פינלנד	18
8.3	ארצות הברית	19
8.4	צרפת	20
9.	דיון והמלצות	21
9.1	הרחבת תחולת חוק ארוחה יומית לתלמיד לכלל שכבות הגיל	21
9.2	קידום מדיניות לאומית להתמודדות עם אי-ביטחון תזונתי בקרב תלמידים	22
9.3	עדכון הקריטריונים לזכאות לסיוע תזונתי בתוכניות ההזנה	22

1. מבוא

איביטחון תזונתי הוא מצב שבו משק בית מתקשה להשיג מזון מספק, מזין וראוי באופן סדיר, בשל מגבלות כלכליות. כ-21% מהמשפחות בישראל מצויים במצב של איביטחון תזונתי – נתונים חמורים ומדאיגים המעידים על היקפה הנרחב של התופעה. היא נחשבת לאחת הבעיות החברתיות המרכזיות של החברה הישראלית, ומשכך, בעלת השלכות ישירות על יכולתם של ילדים ובני נוער להשתתף באופן מלא במסגרות החינוכיות.

מחקרים מצביעים על כך שתזונה לקויה עלולה לפגוע בריכוז, להביא לתפקוד לימודי נמוך, לעכב את ההתפתחות הפיזית והרגשית ואף להוביל למצבי דיכאון ולמחשבות אובדניות. איביטחון תזונתי מוגדר כהיעדר נגישות סדירה למזון מזין בכמות מספקת המאפשרת חיים פעילים ובריאים ומיצוי הפוטנציאל ההתפתחותי. תלמידים המתמודדים עם מצב זה עלולים להחסיר שיעורים, להתקשות בהשתלבות חברתית, ובמקרים חמורים אף לנשור ממערכת החינוך בשלב מוקדם.

לצורך התמודדות עם התופעה, מפעילה המדינה מערך של תוכניות הזנה לילדים בגיל הרך ובחינוך היסודי, בראשן חוק "ארוחה יומית לתלמיד", תוכנית "ניצנים" ותוכנית "מיל"ת". שלוש התוכניות פועלות לפי מודל סלקטיבי – כלומר, זכאות לארוחה ניתנת רק לתלמידים העומדים בתנאי סף כלכליים, גיאוגרפיים או מוסדיים. אף אחת מהתוכניות הללו אינה חלה על תלמידי חטיבות הביניים או התיכונים, גם אם אלה לומדים יום לימודים ארוך כהגדרתו בחוק.

כך נוצר פער ברור בין תלמידים בחינוך היסודי לבין תלמידים בחינוך העל-יסודי. בעוד שהראשונים נהנים מהסדר חוקי הכולל מימון ממשלתי, פיקוח ואספקת ארוחה חמה, האחרונים נותרים מחוץ למעטפת ההגנה. תלמידי החינוך העל-יסודי המתמודדים עם אי-ביטחון תזונתי נאלצים לשאת בעלויות המזון בעצמם; להסתמך על המזון הבית ספרי, שמחירו אינו מפותח; או להיוותר ללא ארוחה במהלך יום הלימודים. מצב זה פוגע בזכותם של בני נוער לשוויון ובהזדמנות החינוכית הניתנת להם, ומעמיק את תחושת הקיפוח בקרבם.

יתרה מכך, המערך הקיים במסגרת התוכניות שצוינו לעיל, אינו מממש את מלוא תכליותיו החברתיות והחינוכיות. על אף שהמדינה מקצה משאבים למימון תוכניות ההזנה, התועלת נותרת מוגבלת, ולעיתים אינה מגיעה דווקא לאוכלוסיות הפגיעות ביותר, ובהן ילדים החיים בעוני סמוי או במצב של איביטחון תזונתי שלא זוהה. בנוסף, הדרישה להשתתפות עצמית מצד ההורים מציבה חסם כלכלי משמעותי, המצמצם את שיעור ההצטרפות לתוכניות.

נוכח מציאות זו, היוזמה מבקשת להציע תיקון לכשל הקיים באמצעות מעבר הדרגתי למודל אוניברסלי, אשר יבטיח ארוחה חמה לכל תלמידי ישראל, בכל שכבות הגיל, במסגרת יום הלימודים. מהלך זה אינו רק מענה תזונתי, אלא כלי חברתי משמעותי לקידום שוויון הזדמנויות, לצמצום פערים לימודיים, ולהבטחת רוחה פיזית ורגשית עבור כל תלמיד, ללא הבדל דת, מגדר, אזור מגורים או רקע כלכלי.

2. תקציר מנהלים

2.1 רקע

איביטחון תזונתי הוא אחת הבעיות החברתיות המרכזיות בישראל. בשנת 2024, חיו בישראל כ-1,075,500 ילדים במצב של איביטחון תזונתי. לתופעה זו השלכות חמורות במיוחד בקרב ילדים ובני נוער: תזונה לקויה פוגעת ביכולת הריכוז, מקשה על הלמידה וגורמת להשלכות רגשיות ונפשיות, לרבות דיכאון ומחשבות אובדניות. המדינה מפעילה כיום מערך של תוכניות הזנה חלקיות, ובראשן "ארוחה יומית לתלמיד" (במסגרת החוק הנושא את אותו השם), אך כולן מיועדות לילדי הגנים ותלמידי בתי ספר יסודיים בלבד. תלמידי חטיבות הביניים והתיכונים אינם כלולים בהסדרים אלה, ואינם זכאים לארוחה חמה במהלך יום לימודיהם. כך נוצרים פערים מהותיים בין תלמידים בקבוצות גיל ומעמדות כלכליים שונים, שעשויים לעורר ולעודד תחושת אפליה; כל אלו משליכים על היכולת של תלמידים ממעמד חברתי-כלכלי נמוך למצות את הפוטנציאל הלימודי והאישי שלהם. הפערים המשמעותיים האלו מורגשים בכל היבט בבחינת היוזמה – מהחקיקה ועד ההשוואה לשיטות משפט במדינות אחרות.

פרק זה מציג את תופעת איביטחון התזונתי בישראל ומשמעותה עבור ילדים ובני נוער, ובוחן את מערך ההזנה שמפעילה המדינה להתמודדות עמה. הפרק סוקר את הרקע החברתי וההיסטורי להתפתחות מערך ההזנה, את התוכניות המרכזיות הפועלות כיום, ואת ההבחנה בין שני מודלים עיקריים: מודל אוניברסלי, המעניק ארוחה חמה לכלל התלמידים כחלק ממדיניות ממשלתית רחבה ולעיתים במחיר מסובסד, ומודל סלקטיבי, המתנה את הזכאות בארוחה במצבם הכלכלי של התלמידים ובני משפחותיהם.

2.2 חקיקה

פרק זה בוחן שלושה חוקים מרכזיים בתחום הביטחון התזונתי של תלמידים בישראל: חוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי, חוק יום ארוך ולימודי העשרה, וחוק ארוחה יומית לתלמיד. החקיקה הקיימת מכירה בצורך להבטיח תזונה נאותה לילדים במסגרת יום לימודים ארוך, אך תחולתה מוגבלת לגיל הרך ולחינוך היסודי. תלמידי חטיבות הביניים והתיכונים נותרו מחוץ להסדרה החוקית, חרף שהותם הממושכת במוסדות החינוך וחרף צורכיהם התזונתיים הדומים. גם תחום פעילות המזנונים בבתי הספר אינו מוסדר בחוק, ונותר כפוף להנחיות כלליות בחוזרי מנכ"ל מטעם משרד החינוך, שאינן מלוות במנגנוני פיקוח ואכיפה מחייבים. כך נוצרים פערים משמעותיים בזכויות ושוויון, אשר משפיעים לרעה על תפקודם של תלמידים ממעמד כלכלי מוחלש במישורים הלימודיים והחברתיים.

2.3 פסיקה

הפסיקה בישראל עיגנה את הקשר בין חוק יום חינוך ארוך לבין חובת המדינה לספק הזנה ראויה לתלמידים. כך למשל, בפסיקה הנוגעת לחוק ארוחה יומית לתלמיד, הובהר כי הארוחה החמה היא אמצעי הכרחי למימוש יום לימודים ארוך. בית המשפט העליון חזר והדגיש כי מערך ההזנה נחקק כהמשך לחוק יום חינוך ארוך, וכי הארכת יום הלימודים ללא מענה תזונתי מספק פוגעת בזכות לחינוך. עם זאת, הפסיקה עמדה על את תחולתו המצומצמת של החוק על תלמידי החינוך היסודי בלבד, וקבעה כי הרחבתו מחייבת חקיקה מפורשת של הכנסת. נוכח קביעות אלה, ההסדר המשפטי הנוכחי מותיר את תלמידי החינוך העל-יסודי מחוץ

להגנה החוקית על זכותם להזנה ראויה, חרף הכרת הפסיקה בחשיבות ובצורך של ילדים ונוער בתזונה הולמת, וכן בתרומתן של תוכניות ההזנה לכך.

2.4 סקירה ספרותית

פרק זה בוחן את הפער בין אחריותה של המדינה להבטחת ביטחון תזונתי לבין המענה שניתן בפועל. בדו"ח מבקר המדינה לשנת 2014 נמתחה ביקורת על כך שהמדינה לא גיבשה מדיניות סדורה בתחום הביטחון התזונתי, ולא הקצתה לכך משאבים מספקים. הדו"ח עיגן את אחריות המדינה בתחום זה, הן במשפט הבינלאומי באמצעות האמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, והן במשפט החוקתי בישראל, ובראשו חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

ממצאים מהספרות המקצועית וממחקרים של המוסד לביטוח לאומי מצביעים על תרומתן המשמעותית של תוכניות ההזנה לרווחתם של תלמידים: שיפור ברמת הריכוז, במוטיבציה ללמידה, בהשתלבות החברתית ובירידה בהיעדרויות ובמקרי אלימות. משמעותן החינוכית של תוכניות אלה מתחדדת נוכח הנתון שלפיו עבור כ-18% מהתלמידים, ארוחת הצהריים המוגשת בבית הספר היא הארוחה החמה היחידה במהלך היום.

בהמשך הפרק מובאות המלצות שונות מהספרות לשיפור המצב הקיים, ובהן: הקמת רשם לאומי לאי-ביטחון תזונתי שירכז את מערך האיתור והסיוע, פיתוח שיטות אחידות לאיתור מוקדם, והרחבת המעורבות של הרשויות המקומיות באמצעות מדיניות מזון עירונית הכוללת עידוד תרומות מזון, קידום חקלאות קהילתית והסרת חסמים רגולטוריים ומעבר למודל אוניברסלי.

2.5 סקירה השוואתית

פרק זה מציג סקירה של מודלים להפעלת תוכניות הזנה בארבע מדינות: יפן, פינלנד, ארצות הברית וצרפת. ביפן ובפינלנד מתקיים מודל אוניברסלי, במסגרתו כלל התלמידים זכאים לארוחה חמה במהלך יום הלימודים, לעיתים חינם ולעיתים במחיר מסובסד, בליווי פיקוח תזונתי הדוק ומעורבות ממשלתית רחבה. לעומתן, ארצות הברית וצרפת מפעילות מודלים סלקטיביים, המעניקים זכאות בהתאם למצב כלכלי, אך תוך רגולציה קפדנית, תמחור דיפרנציאלי, ותמרוץ של הרשויות המקומיות להרחיב את ההנגשה עבור משפחות מוחלשות.

בכל אחת מהמדינות שנסקרו, שיעורי ההשתתפות בתוכניות ההזנה גבוהים, והתוכניות נתפסות ככלי מרכזי לצמצום פערים, לחיזוק השתלבותם החברתית של תלמידים, ולקידום הישגים לימודיים. ההשוואה ממחישה את הפער בין ישראל לבין מדינות מפותחות אחרות, ומחזקת את הצורך בגיבוש מדיניות לאומית רחבה, שתעניק מענה תזונתי שוויוני לכלל תלמידי מערכת החינוך.

3. רקע

3.1 סבסוד ארוחות לתלמידים

פרק זה יסקור את מטרת מערך ההזנה בישראל, את הרקע ההיסטורי שבהתפתחותו ואת דרך החלתו כיום, תוך הבחנה בין שני מודלים שונים של תוכניות הזנה. כמו כן, הפרק יציג חיסרון עיקרי במודל שבשימוש, וידון בקצרה בהצעה לשיפור המצב הקיים.

היקף התופעה של אי-ביטחון תזונתי בישראל רחב מאוד,¹ והיא נחשבת לאחת הבעיות החברתיות המרכזיות העומדות בפני החברה הישראלית כולה.² בסקר שנערך על ידי ארגון לתת, נמצא כי בשנת 2024 חיים בישראל כ-680,000 (21.1%) משפחות וכ-1,075,500 (34.1%) ילדים באי-ביטחון תזונתי.³ לתופעה זו השלכות חמורות במיוחד בקרב ילדים, שכן תזונה לקויה מובילה לקשיים בריכוז, לתפקוד נמוך בלימודים וכן להתפתחות איטית. בנוסף, בקרב בני נוער נמצא כי אי-ביטחון תזונתי עלול לגרום לדיכאון ולמחשבות אובדניות.⁴

אחד הכלים המרכזיים שבידי המדינה למיגור התופעה הוא מערך ההזנה בבתי הספר, שמשמעו סבסוד ארוחה חמה אחת במהלך יום לימודים ארוך, בהתאם לגיל התלמידים ולצרכיהם.⁵ מטרת המערך לספק מענה תזונתי בסיסי לילדים, לצמצם פערים חברתיים, לשפר את ריכוז התלמידים במהלך יום הלימודים ולהקל על משפחות קשות יום.

תוכניות ההזנה מתחלקות לשני מודלים – מודל סלקטיבי ומודל אוניברסלי.

המודל הסלקטיבי, הנפוץ ביותר במדינות העולם, מציע ארוחות מסובסדות או חינמיות לילדים העונים על קריטריונים מסוימים, כגון: רמת ההכנסה נמוכה של ההורים, שיעורי עוני גבוהים, שיעורי השכלה נמוכים ומגורים בשכונות מצוקה. יתרונו המרכזי של המודל הוא שהמשאבים מוקצים ישירות לטובת הילדים הנזקקים ביותר, מה שמבטיח להם ביטחון תזונתי. עם זאת, אחד מהחסרונות במודל נעוץ ביצירת סטיגמות שליליות כלפי המוטבים שלו. בנוסף, האתגר המרכזי הנזכר בביקורות על תוכניות הזנה סלקטיביות הוא שמירה על המשכיות ויעילות התוכנית, בתנאי תקציב מוגבלים. לעומת זאת, **המודל האוניברסלי**, מבטיח הזנה לכל הילדים ללא כל קריטריונים מקדימים, ובכך מודל זה שואף לקדם שוויון חברתי ותזונה בריאה בקרב כלל הילדים, ולא רק בקרב קהל יעד מסוים. כפועל יוצא מכך, מודל זה דורש מימון ממשלתי נרחב.⁶

3.2 סקירה היסטורית

נוכח גלי העלייה בשנות החמישים והשישים, הורחבו תוכניות ההזנה בבתי הספר בישראל, ללא ההבחנה בחוק בין בתי ספר דתיים לממלכתיים. מפעל ההזנה הראשון פעל בשנים 1967–1975 במודל סלקטיבי: משרד

¹ אי-ביטחון תזונתי מוגדר כהיעדר נגישות סדירה למזון מזין בכמות מספקת המאפשרת חיים פעילים ובריאים ומיצוי הפוטנציאל ההתפתחותי; ראו ערן קליין "אי-ביטחון תזונתי בישראל: בחינת הטיפול הממשלתי באי-ביטחון תזונתי כמקרה בוחן לתהליכי יישום מדיניות בישראל" **המרכז הישראלי להעצמת האזרח** (2015) <https://shorturl.at/iiV14>; גיוני גל, אורי אוברמן וניר קידר, "אי-ביטחון תזונתי בישראל: האם תוכנית תווי המזון היא הפתרון?" **מרכז טאוב** עמ' 3 (2023) <https://shorturl.at/5r4s7>.

² למידע נוסף אודות הביטחון התזונתי, ראו באתר הרשמי של משרד הרווחה והביטחון החברתי <https://shorturl.at/YiMek>.

³ דו"ח העוני האלטרנטיבי האנטיומיה של העוני **ארגון לתת** עמ' 31 (2024) <https://shorturl.at/rWDqe>.

⁴ נורית ניראל ואח' "ביטחון תזונתי בישראל בשנת 2003 והקשר לדפוסי תזונה" **מאגריס ג'וינט – מכון ברוקדייל** 15 (2005).

⁵ ס' 2 ו-3 לחוק ארוחה יומית לתלמיד, התשס"ה-2005 (להלן: "חוק ארוחה יומית").

⁶ אזריבה גינטה ואח' "מזון למחשבה: על תוכניות ההזנה במוסדות החינוך בישראל" **המועצה הלאומית לביטחון תזונתי** עמ' 8 (2018) <https://shorturl.at/K6w2U> (להלן: "מזון למחשבה").

החינוך קבע שילדים ממשפחות נתמכות (משפחות אשר מקבלות סיוע ממוסד ציבורי; ילדי עולים בשנה הראשונה לעלייתם, ילדים ממשפחות מרובות ילדים וילדים הזקוקים למפעל מבחינה בריאותית) יזכו לעדיפות בקבלת שירותי ההזנה. לעומתם, שאר התלמידים היו זכאים להשתלב בתוכניות ההזנה, כפוף לתמורה כספית אשר נקבעה בהתאם להכנסות המשפחה.⁷

בתחילת שנות ה-70 הביקוש לתוכניות ההזנה ירד, בעקבות חוסר נכונות מצד ההורים לשלם בעבור השירות. כתוצאה מכך, שירותי ההזנה צומצמו והועמדו לרשות ילדים נזקקים בלבד, שהיו פטורים מתשלום. צמצום זה הוביל לירידה במספר בתי הספר שהמשיכו להפעיל את תוכניות ההזנה ולפגיעה באיכות הארוחות שסופקו. למרות הניסיונות לשמר את מפעל ההזנה בעבור המשפחות הנזקקות, בשנת 1975 המפעל חדל מלפעול.⁸

בשנת 1994, בעקבות גל העלייה הגדול מברית המועצות, חודש מפעל ההזנה בפנימיות יום. בהמשך, בשנת 1999 הורחבה התוכנית גם לגני ילדים. בשנת 1997 חוקק חוק יום חינוך ארוך, שמכוחו הוסיפו שעות לימודים בחלק ממוסדות החינוך.⁹ חוק זה הוביל את בית המשפט למסקנה שיש למצוא פתרון הולם להזנת הילדים השוהים בבתי הספר במשך שעות ארוכות, וזאת במיוחד לאור מצבן הכלכלי הקשה של משפחות רבות בישראל.¹⁰ על כן, בשנת 2004 משרד החינוך והתרבות, משרד הרווחה וקרן סאקט"א-רש"י¹¹ הפעילו פרויקט ניסיוני. במסגרת הפרויקט, קיבלו תלמידי בתי ספר יסודיים, בעלי מעמד כלכלי נמוך, אשר למדו יום לימודים ארוך כהגדרתו בחוק, ארוחת צהריים חמה בזמן הלימודים. את מימונו העיקרי של הניסוי נטלו אוצר המדינה וקרן סאקט"א-רש"י, אשר נשאו ב-70% מעלות הארוחות, וביתר העלויות נשאו הרשויות המקומיות והורי התלמידים. מפעל ההזנה זה נחל הצלחה, ועל כן החליטה הממשלה ביום 1.8.2004 להרחיבו ולהחילו במסגרת יום חינוך ארוך לתקופה של שלוש שנים, החל משנת הלימודים תשס"ה (-2005) (2004). הממשלה הוסיפה וקבעה כללים ועקרונות לאופן החלתו של מפעל ההזנה, מימונו בידי הממשלה, קרן סאקט"א-רש"י, הרשויות המקומיות וההורים ולביצועו. בהמשך שנה זו, הממשלה החליטה לעגן את מפעל ההזנה בחוק "ארוחת יומית לתלמיד".¹²

עד שלבסוף, ביום 27 בדצמבר 2004, בכנסת ה-27, חוקק חוק "ארוחת יומית לתלמיד", אשר קבע כי שר החינוך, בהסכמת שר האוצר, יחליט בכל שנה לימודים איזו אוכלוסיית תלמידים תהיה זכאית לארוחת יומית במוסדות החינוך שבהם מתקיים יום לימודים ארוך.¹³

⁷ שם, בעמ' 13.

⁸ שם.

⁹ חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז-1997 (להלן: "חוק יום חינוך ארוך").

¹⁰ בג"ץ 8133/05 עיריית "בית"ר עלית" נ' שרת החינוך והתרבות, פס' 3 לפסק הדין של השופט חשין (נבו) 16.10.2005 (להלן: עיריית בית"ר עלית).

¹¹ קרן סאקט"א-רש"י היא קרן משפחתית שנוסדה בשנת 1984. הקרן פועלת בעיקר בתחומי החינוך, הבריאות והרווחה בקרב אוכלוסייה נזקקת ומתמקדת בילדים ובאוכלוסייה בעלת צרכים מיוחדים באזורי הפריפריה. מטרתה המוצהרת של הקרן היא טיפוח שותפויות אסטרטגיות עם גופים ממשלתיים, ציבוריים ופרטיים. לפרטים נוספים על הקרן ראו "אודות" קרן רש"י.

<https://shorturl.at/MEbfc>.

¹² חוק ארוחת יומית, לעיל ה"ש 5.

¹³ שם, בס' 4; יובל וורגן יישום חוק ארוחת יומית לתלמיד – תמונת מצב (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2009) (להלן: "ממ"מ, יישום החוק"); עיריית בית"ר עלית, לעיל ה"ש 10, בפס' 4-5 לפסק הדין של השופט חשין.

4. המסגרת הנורמטיבית

- כיום ישנן שלוש תוכניות הזנה במוסדות החינוך בישראל – "ארוחה יומית לתלמיד", ניצנים ו"מיל"ת":¹⁴
1. **"ארוחה יומית לתלמיד"** – תוכנית זו פועלת מתוקף חוק ארוחה יומית לתלמיד, והיא מהווה את מפעל ההזנה המרכזי.¹⁵ במסגרתה מסופקת ארוחה חמה אחת ביום לתלמידים בגני ילדים ובבתי ספר יסודיים, הולמדים במסגרת יום לימודים ארוך.¹⁶
 2. **תוכנית "ניצנים"** – תוכנית זו פועלת כמסגרת צהרונים מסובסדת אשר מאריכה את יום הלימודים עד השעה 16:00.¹⁷ התוכנית מיועדת לתלמידים בכיתות א'-ב' בכל היישובים, ולגני ילדים ביישובים באשכולות 1–5 (בהתאם לדירוג החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה).¹⁸ התוכנית מופעלת על ידי הרשויות המקומיות, בכפוף לעמידה בתנאי קול קורא שמפרסם משרד החינוך, אשר קובע את סל השירותים שיינתן לילדים במסגרת התוכנית.¹⁹ עם זאת, מדובר בתוכנית רשות הניתנת רק לילדים שהוריהם בחרו לרשום אותם אליה.²⁰ בשנת הלימודים שעברה (תשפ"ד) מספר התלמידים שהשתתפו בתוכנית עמד על כ-303,000.²¹
 3. **תוכנית מיל"ת (מסגרת יום לימודים תוספתית)** – תוכנית תגבור לצמצום פערים לימודיים וליצירת שוויון הזדמנויות בקרב תלמידים ממשפחות עולים חדשים וכן תלמידים מהפריפריה הגיאוגרפית והחברתית. תוכנית מיל"ת פועלת בגני ילדים ובבתי ספר בחינוך היסודי והעל-יסודי, ומאריכה את שעות הלימודים בארבעה ימים בשבוע, כשעתיים בכל יום. במסגרת התוכנית התלמידים נהנים מהעשרה וקידום לימודי במקצועות הליבה כמו קריאה ומתמטיקה. כמו כן, התלמידים זכאים לארוחת צהריים חמה בהתאם להנחיות משרד החינוך,²² התוכנית מופעלת באמצעות ספק חיצוני, אשר נבחר במכרז ייעודי של משרד החינוך.²³ תוכנית מיל"ת פעלה עד שנת הלימודים הקודמת (תשפ"ד), שבמהלכה השתתפו כ-6,400 תלמידים. אולם, עם סיום השנה משרד החינוך החליט להפסיק את הפעלת התוכנית

¹⁴ נתן לב "תוכניות הזנה במערכת החינוך כמענה לאי ביטחון תזונתי בקרב ילדים בישראל" **משרד הרווחה והביטחון החברתי** עמ' 2-3 (26.9.2024) <https://shorturl.at/oears> (להלן: "המועצה הלאומית לתוכניות הזנה").
¹⁵ שם; חוק ארוחה יומית, לעיל ה"ש 5.

¹⁶ מריה רבינוביץ' ואיתי וייסבלאי **ביטחון תזונתי בקרב ילדים בישראל: פעילות ממשלתית בשגרה ובמהלך מגפת הקורונה** עמ' 26 (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2021) (להלן: "רבינוביץ' וייסבלאי **ביטחון תזונתי בקרב ילדים בישראל**").

¹⁷ רועי מאור "חוסר ביטחון תזונתי בקרב תלמידי בתי הספר העל יסודיים הצעה לפתרון ממשלתי" **מתכון להצלחה הפורום לקידום הזנה בחינוך** עמ' 9 (2022) <https://shorturl.at/2KTax>.

¹⁸ אתי וייסבלאי **מערכת החינוך בישראל – סוגיות נבחרות בתחום עיסוקה של ועדת החינוך: מסגרות משלימות** עמ' 4 (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2020); המדד החברתי-כלכלי מדרג יחידות גאוגרפיות (כגון רשויות מקומיות, ויישובים) על פי הרמה החברתית-כלכלית של אוכלוסייתן. המדד מחולק לעשרה אשכולות, כאשר אשכול 1 מייצג את הרמה הנמוכה ביותר ואשכול 10 את הרמה הגבוהה ביותר. חישוב המדד מתבסס על נתונים ממקורות מנהליים מגוונים הנמצאים בידי המדינה כמו מרשם האוכלוסין, נתוני מקבלי קצבאות מהמוסד לביטוח לאומי, נתוני השכלה ממשרד החינוך, ומידע על הכנסות ונכסים. מדד זה משמש בסיס לקביעת מדיניות ממשלתית בתחומי חלוקת משאבים, הקצאת תקציבים ותמיכה דיפרנציאלית ברשויות מקומיות, ומהווה כלי מרכזי בניתוח פערים חברתיים-כלכליים במדינת ישראל.

¹⁹ רבינוביץ' וייסבלאי **ביטחון תזונתי בקרב ילדים בישראל**, לעיל ה"ש 16, בעמ' 29.

²⁰ **המועצה הלאומית, תוכניות הזנה**, לעיל ה"ש 14, בעמ' 3.

²¹ אתי וייסבלאי **פעילות צהרונים ניצנים בשנת הלימודים תשפ"ה** עמ' 4 (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2024).

²² רבינוביץ' וייסבלאי **ביטחון תזונתי בקרב ילדים בישראל**, לעיל ה"ש 16, בעמ' 31.

²³ שם.

ברמה הארצית;²⁴ עם זאת, מנהלי בתי הספר יכולים לבחור להפעיל את התוכנית בכל זאת, במסגרת תקציבי תוכנית גפ"ן (גמישות פדגוגית ניהולית).²⁵

שלוש התוכניות המוזכרות לעיל פועלות על פי המודל הסלקטיבי, וממומנות במשותף על ידי משרד החינוך, הרשויות המקומיות, וההורים אשר נדרשים לתשלום דמי השתתפות בהתאם לרמת הכנסותיהם. חרף קיומן של תוכניות אלו, קיימים חסמים משמעותיים בצמצום תופעת אי-הביטחון התזונתי בקרב ילדים. אלו נובעים, בין היתר, ממגבלות תקציביות המונעות יישום מלא של חוק ארוחה יומית לתלמיד ומהקושי של חלק מההורים לעמוד בעלויות ההשתתפות הנדרשות.²⁶

על אף שיפור מסוים שחל בשנים האחרונות, בין היתר בזכות הצטרפותן של תוכניות חדשות והגדלת התקצוב מצד הממשלה, שיעור התלמידים המשתתפים בפועל בתוכניות ההזנה בישראל נותר נמוך בהשוואה למדינות מפותחות, למרות שמרביתם זכאים לכך מכוח חוק יום לימודים ארוך.²⁷ לדוגמא בשנת הלימודים תשפ"ד למדו כ-339,902 תלמידים במסגרת יום חינוך ארוך, אך רק כ-197,121 מהם קיבלו בפועל ארוחה חמה במסגרת מפעל ההזנה.²⁸ מהממצאים האלה עולה כי התוכניות הקיימות אינן מעניקות מענה מספק לאי-ביטחון תזונתי בקרב ילדים ובני נוער, ואף אינן מממשות את ייעודן החברתי והכלכלי – שיפור מצבן של משפחות קשות יום.

נוכח מציאות זו, הפתרון המוצע ביוזמה זו הוא מעבר ממודל סלקטיבי למודל אוניברסלי, אשר יבטיח ארוחה חמה לכלל התלמידים בישראל, ללא צורך בעמידה בתנאי סף. מעבר זה ראוי שיתבצע באופן הדרגתי באמצעות שלושה שלבים: תחילה הרחבת מפעלי ההזנה לכלל בתי הספר היסודיים, לאחר מכן לתלמידי חטיבות הביניים, ולבסוף גם לתלמידי החטיבות העליונות.²⁹

²⁴ אתי וייסבלאי **פעילות מפעל ההזנה לפי חוק ארוחה יומית לתלמיד בתקופת מלחמת 'חרבות ברזל'** עמ' 5 (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2024). (להלן: "**פעילות מפעל ההזנה ב'חרבות ברזל'**").

²⁵ משרד החינוך **מדריך גפ"ן לבתי הספר, לרשויות המקומיות ולרשתות החינוך שנת הלימודים תשפ"ד גרסה שלישית** (2024) בעמ' 15.

²⁶ המועצה הלאומית, תוכניות הזנה, לעיל ה"ש 14, בעמ' 3.

²⁷ מזון למחשבה, לעיל ה"ש 6, בעמ' 21; ממ"מ יישום החוק, לעיל ה"ש 13.

²⁸ **פעילות מפעל ההזנה ב'חרבות ברזל'**, לעיל ה"ש 24, בעמ' 4.

²⁹ מזון למחשבה, לעיל ה"ש 6, בעמ' 22-23.

5. סקירת חקיקתית

בפרק זה נבחן את ההסדרים החוקיים המרכזיים הקשורים לביטחון תזונתי של תלמידים בישראל, תוך סקירה של שלושה חוקים הנוגעים לנושא: חוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי, חוק יום ארוך ולימודי העשרה, וחוק ארוחה יומית לתלמיד. בהמשך נעמוד גם על הפער הרגולטורי בנוגע לפעילות המזנונים במוסדות החינוך. ניתוח החקיקה יתמקד בשאלת מימוש הזכות לשוויון ובהשלכות חברתיות והחינוכיות הנובעות מהיעדר הסדרה מלאה של תחום ההזנה בקרב תלמידי החינוך העליסודי; כל זאת מתוך נקודת המוצא לפיה מדובר בתלמידים, ילדים ובני נוער, ומכאן נודעת חשיבות רבה לשמירה על אמנה לזכויות הילד שמדינת ישראל חתומה עליה.

5.1 חוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי, התשע"א-2011³⁰

חוק זה מסדיר את הביטחון התזונתי כלפי כלל תושבי ישראל ברוח כבוד האדם ועקרונות השוויון.³¹ החוק מגדיר ביטחון תזונתי כאפשרות לצרוך מזון הכולל את כלל רכיבי התזונה הנדרשים להתפתחות תקינה ולבריאות האדם ובאופן סדיר.³² במסגרת החוק נקבע הסדר להקמת מועצה ארצית לביטחון תזונתי, המורכבת מ-13 חברים, ובכללם נציג משרד החינוך.³³ המועצה תייעץ לשר הרווחה והשירותים החברתיים בנושאי תכנון המדיניות, פעולות האכיפה, בחינת מודלים להשגת ביטחון תזונתי ועריכת מחקרים לשם כך.³⁴ במהלך הדיון במליאה לקראת הקריאה הראשונה של הצעת החוק, ציין חבר הכנסת אורי מקלב (מיוזמי הצעת החוק) כי להשלכות הלימודיות של חוסר בביטחון תזונתי יש משקל משמעותי במסגרת הצעת החוק. לדבריו, הפגיעה בביטחון התזונתי משפיעה הן על הישגיהם הלימודיים של תלמידים והן על העמקת הפערים החברתיים בתוך מסגרת החינוך. עוד הוסיף כי היעדר תזונה ראויה עלול להוביל להשלכות רפואיות ולימודיות חמורות על עתידם של התלמידים, וזאת עוד בטרם מתייחסים למצבים בהם ילד נותר רעב וללא מענה. מקלב הדגיש כי הפערים החברתיים הקיימים הם עמוקים.³⁵ כך למשל, כאשר תלמיד אחד יכול להרשות לעצמו לרכוש ארוחה חמה בקפיטריה, תלמיד אחר נאלץ לצאת לעבוד כדי לממן את אותה ארוחה חמה, ופערים אלו מקבלים ביטוי ממשי ויומיומי.

5.2 חוק יום ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז-1997³⁶

חוק זה נחקק החליף את **חוק יום חינוך ארוך, התש"ן-1990**.³⁷ בעוד שהחוק משנת 1990 כולל הגדרה כללית וגמישה ליום חינוך ארוך, הנתונה לשיקול דעתו של שר החינוך,³⁸ החוק המאוחר משנת 1997 מגדיר באופן חד משמעי את היקף שעות הלימוד במסגרת זו: בארבעה ימים בשבוע יתקיימו לפחות שמונה שעות לימוד

³⁰ חוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי, התשע"א-2011, ס"ח תשע"א 996 (להלן: "חוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי").

³¹ שם, בס' 1.

³² שם, בס' 2.

³³ שם, בס' 6.

³⁴ שם, בס' 5.

³⁵ ד"כ 17.05.2011, 42.

³⁶ חוק יום חינוך ארוך, לעיל ה"ש 9.

³⁷ חוק יום חינוך ארוך, התש"ן-1990, ס"ח תש"ן 114.

³⁸ שם, בס' 3(ב).

ביום, באחד מימי אמצע השבוע – עד חמש שעות לימוד, ובימי שישי – עד ארבע שעות לימוד.³⁹ בדברי ההסבר להצעת החוק צוין כי העובדה שילדי ישראל שוהים במערכת החינוך רק בין ארבע לחמש שעות לימוד ביום פוגעת בסיכוייהם של תלמידים רבים לסיים את לימודיהם בזמנים לתעודת בגרות. עוד נטען כי השקעה אינטנסיבית בחינוך כבר בשלבים מוקדמים עשויה למנוע מצוקות חברתיות עתידיות, ולחסוך בהוצאות תקציביות ניכרות הכרוכות בטיפול בבעיות שיתפתחו בקרב ילדים שלא זכו למעטפת חינוכית מספקת.⁴⁰ מטרת החוק היא לאפשר לתלמידים למצות את כישורונותיהם, להרחיב ולהעמיק את השכלתם, ולספק להם הזדמנות שווה להצלחה.⁴¹ מצב זה יוצר מציאות שבה בארבעה ימי לימוד בשבוע, תלמידים נזקקים לארוחה חמה, אולם רבים מהם אינם זוכים לכך בפועל, נוכח מצבם הכלכלי של חלקם.

נראה כי חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה סותר את תכליתו. בעוד שמטרתו היא קידום שוויון הזדמנויות, בפועל הוא מוביל לכך שתלמידים ממשפחות מעוטות יכולת נותרים ללא מענה תזונתי מספק במהלך יום הלימודים, דבר הפוגע ביכולת הריכוז שלהם, בשילובם החברתי וביכולתם להפיק תועלת מלאה מהמסגרת החינוכית, ובכך מקשה על מימוש עקרון השוויון.

5.3 חוק ארוחה יומית לתלמיד, התשס"ה-2005⁴²

החוק קובע כי בגני חובה ובבתי ספר יסודיים שבהם חל יום חינוך ארוך לפי חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, יקבלו התלמידים ארוחה חמה אחת ביום.⁴³ הארוחה תסופק בהתאם לתפריט שייקבע על ידי שר החינוך, בהתייעצות עם שר הבריאות, בהתחשב בצורכי התלמידים ובגילם. בדברי ההסבר להצעת החוק צוין כי הורים רבים מתקשים לספק לילדיהם תזונה מספקת בשל מצוקה כלכלית, וכי מצב זה פוגע ביכולתם של הילדים לתפקד כתלמידים. החוק גם מתייחס לפערים בין יישובים שונים בארץ, ולצורך בהענקת מענה מותאם לקשיים המקומיים.⁴⁴

נראה כי המחוקק הכיר בחשיבותה של ארוחה חמה, מזינה ואחידה במהלך ימים לימודיים ארוכים, מתוך מטרה לתמוך ברווחתם של תלמידי הגיל הרך והיסודי. עם זאת, החוק אינו מתייחס כלל לתלמידי חטיבות הביניים והתיכונים, אף שצורכיהם התזונתיים אינם שונים במהותם, וגם הם שוהים במוסדות החינוך שעות רבות. ישנו קושי להצדיק הבחנה בין תלמידי יסודי לבין תלמידים בוגרים יותר, כאשר מדובר בצורך בסיסי ובזכות לתזונה נאותה.

5.4 פעילות המזנונים במוסדות החינוך

לצד החוסר בהסדרה חוקית של הזנה לתלמידי החינוך העליון, גם נושא המזנונים בבתי הספר נותר ללא פיקוח ממשלתי מוסדר. לא קיימת כיום חקיקה המסדירה פיקוח על מחירי מזנונים במוסדות החינוך, ולכן גם בעלי מזנונים הפועלים בבתי הספר אינם כפופים להסדר מחייב כלשהו. בהעדר חקיקה ראשית, המקור המרכזי המתייחס לנושא הוא חוזר מנכ"ל של משרד החינוך בדבר הזנה.⁴⁵ על פי חוזר זה, מכירת מזון במוסד

³⁹ ס' 3 לחוק יום חינוך ארוך, לעיל ה"ש **שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת.**

⁴⁰ דברי הסבר להצעת חוק יום ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז-1997, ה"ח 477.

⁴¹ ס' 2 לחוק יום חינוך ארוך, לעיל ה"ש **שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת.**

⁴² חוק ארוחה יומית לתלמיד, לעיל ה"ש 5.

⁴³ שם, בס' 2א(א).

⁴⁴ דברי הסבר להצעת חוק ארוחה יומית לתלמיד, התשס"ה-2005, ה"ח 1937.

⁴⁵ חוזר מנכ"ל משרד החינוך הוראת קבע מס' 0400 "הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות החינוך" (1.8.2023).

חינוכי תיעשה בכפוף להסכמה משותפת של הנהלת המוסד, נציגות ההורים, נציגות התלמידים והרשות המקומית או בעלי המוסד. הסכמה זו נדרשת להתייחס לאמצעי המכירה, להרכב התזונתי של המוצרים ולמחיריהם.⁴⁶ עם זאת, בפועל אין פיקוח רוחבי או מחייב על טריות המזון ועל המחירים, וכל מוסד חינוכי מוסמך לקבוע בעצמו את תעריפי המזון הפנימי שלו. בנוסף, החוזר אינו כולל מנגנוני פיקוח או אכיפה על ההחלטות המתקבלות במוסדות, ולכן לא ניתן לדעת מהי מידת היישום בפועל של הוראות אלה בבתי הספר.

מטרתם של חוקים רבים העוסקים בהזנה במערכת החינוך היא, בין היתר, קידום עקרון השוויון. עיקרון זה עומד גם בבסיס היוזמה. תלמידים רבים בחטיבות הביניים ובתיכונים עלולים להתמודד עם תחושת אי-שוויון ביחס לחבריהם, כאשר תלמידים שידם משגת יכולים לרכוש למשל את ארוחות הצהריים בקפיטריה, ובכך עשויים לייצר רף חברתי וכלכלי בלתי נגיש עבור אחרים. בחינה של ההסדרים הקיימים מעלה כי אין כיום חוק המסדיר באופן ראוי את הביטחון התזונתי של תלמידי החינוך העליסודי. בכך, המצב עלול להעמיק את תחושת הקיפוח בקרב בני נוער, לפגוע בזכותם לשוויון, ואף עשוי לערער את ההזדמנות החינוכית הניתנת להם.

⁴⁶ שם, בסי' 11.1.

6. סקירת הפסיקה

בפרק זה תובא להלן סקירת ההתפתחות ההדרגתית של הפסיקה בישראל בנוגע להארכת יום הלימודים והזנת תלמידים במערכת החינוך. כחלק מהדיון על סבסוד ארוחות לתלמידי החינוך העל-יסודי, ראוי לבחון כיצד הפסיקה בישראל פירשה את תחולת חוק יום חינוך ארוך, וכן את יחסו והקשרו לחוק ארוחה יומית.⁴⁷ תהליך זה החל עם חקיקתו של חוק יום חינוך ארוך בשנת 1977 וכניסתו לתוקף בהדרגה. נוכח מצבן הכלכלי של משפחות רבות, וברקע יישום חוק ארוחה יומית,⁴⁸ נדרש בית המשפט העליון, בין היתר, לדון בזכויות התלמידים לשוויון ולחינוך, אשר שלובות בסוגייה שלפנינו.

בשנת 1999, בעקבות עתירה של **רשת גני חב"ד**,⁴⁹ בית המשפט העליון עסק בשאלת החלתו של חוק יום חינוך ארוך.⁵⁰ סעיף 4(א) לחוק קובע כי תחולתו תהיה הדרגתית, ומסמך את שר החינוך לקבוע בצווים באילו יישובים ושכונות יוחל החוק בשלבים הראשונים, ובאילו יוחל בשלבים מאוחרים יותר.⁵¹ מכוח סמכות זו, פרסם השר צו בו פורטו הקריטריונים להחלה מדורגת של החוק, ולצידו נספח ובו רשימה של 100 יישובים ושכונות בהם יוחל החוק. באשר לגני הילדים, החוק הוחל על גני החובה ב־16 יישובים ברחבי הארץ בלבד, שהופעלו כולם תחת מערכת החינוך. לעומת זאת, גנים שאינם משתייכים למערכת החינוך לא נכללו בתחולת החוק, ולא היו זכאים למימון.⁵²

העותרת, שהפעילה גני ילדים שלא השתייכו למערכת החינוך הרשמית, אך הוכרו כגני חובה על פי דין, טענה, בין היתר, כי החלת החוק על יישוב מסוים מטילה על המדינה את מלוא החובות הנובעות ממנו, לרבות מימון הוצאות שהיא נדרשת לשאת בהן כתוצאה מתחולתו. לשיטתה, משהוחל החוק ביישוב מסוים, אין השר מוסמך להחילו באופן חלקי בלבד, ומשכך, יש להחילו על כלל מוסדות החינוך באותו יישוב, ללא הבחנה בין מוסדות רשמיים לאלו שאינם רשמיים.⁵³

בית המשפט דחה את הטענה לאפליה בין המוסדות, וקבע כי קיימת הבחנה ברורה, המעוגנת בחוק, בין מוסדות חינוך רשמיים לבין מוסדות שאינם כאלה. בעוד שביחס למוסדות רשמיים חבה המדינה במימון ובהחזקת המוסד, הרי שבאשר לבלתי רשמיים, גם אם הם מוכרים, אין המדינה נושאת באחריות למימון הוצאותיהם השוטפות.⁵⁴ ההכרעה בשאלה האם מוסד חינוך הוא רשמי או לא נעשית בהתאם להגדרות הקבועות בחוק.⁵⁵

⁴⁷ בג"ץ 8437/99 **רשת גני חב"ד בארץ הקודש עמותה רשומה נ' שר החינוך**, פ"ד נד(3) 69 (2000) (להלן: "**רשת גני חב"ד**").

⁴⁸ חוק ארוחה יומית, לעיל ה"ש 5.

⁴⁹ **רשת גני חב"ד**, לעיל ה"ש 47.

⁵⁰ חוק יום חינוך ארוך, לעיל ה"ש 9.

⁵¹ **רשת גני חב"ד**, לעיל ה"ש 47, בפס' 4 לפסק הדין של השופט חשין.

⁵² שם, בפס' 31 לפסק הדין של השופט חשין.

⁵³ שם, בפס' 4 לפסק הדין של השופט חשין.

⁵⁴ שם, בפס' 26 לפסק הדין של השופט חשין.

⁵⁵ למשל, ביה"ס מקצועי שאושר על ידי שר ככזה שמטרתו היא להכשיר נערים במשלח יד קונקרטי. להרחבה, ראו ס' 1 לחוק יום חינוך ארוך, לעיל ה"ש 9.

עוד צוין, כי תחולתו של חוק יום חינוך ארוך כרוכה בעלויות ניכרות לרשויות המקומיות, ועל כן הוחל החוק בהדרגה. לצד זאת, צוין כי גם כאשר החליט השר לתמוך במוסדות מוכרים לא רשמיים, העומדים בתנאים מסוימים בגינם יזוכו בסיוע חלקי, אין מדובר בחובת מימון.⁵⁶

ההלכה שנקבעה בפסק הדין בעניין רשת גני חב"ד שימשה תשתית מחייבת לבחינת החלתו של חוק ארוחה יומית לתלמיד כפי שיבואר להלן.⁵⁷

כמה שנים מאוחר יותר, בשנת 2005, עיריית בית"ר עילית עתרה לבג"ץ במטרה לחייב את משרד החינוך לספק ארוחה יומית לכלל התלמידים הלומדים בתחומה, לרבות בבתי ספר שאינם ממלכתיים. השאלה המרכזית שנדונה בפסק הדין הייתה האם יש להחיל את מפעל ההזנה על כלל מוסדות החינוך הפועלים בתחומי רשות מקומית מסוימת, או שמא תחולתו מוגבלת רק למוסדות חינוך המקיימים יום חינוך ארוך בהתאם להוראות חוק יום חינוך ארוך.⁵⁸

בית המשפט העליון קבע כי לשון החוק ברורה ואינה משתמעת לשני פנים, וכי כוונת המחוקק הייתה להחיל את מפעל ההזנה אך ורק על מוסדות חינוך המקיימים בפועל יום חינוך ארוך בהתאם לחוק. עוד צוין בית המשפט כי חוק ארוחה יומית אינו עומד לבדו, אלא נגזר ישירות מחוק יום חינוך ארוך.⁵⁹

בית המשפט העליון הוסיף והבהיר כי פרשנות חוק ארוחה יומית חייבת להביא בחשבון את השינויים שחולל חוק יום חינוך ארוך במערכת החינוך, שכן החלת יום לימודים ארוך יצרה "כמו מעצמה" את הצורך בהזנת התלמידים השוהים בבתי הספר עד שעות אחר הצהריים. לפיכך, יש לראות בחוק ארוחה יומית כמכשיר שנועד לאפשר את יישומו המלא והראוי של חוק יום חינוך ארוך.⁶⁰

בתגובה לדחייתו של בית המשפט העליון בעניין עיריית ביתר עילית, הגישה העותרת בקשה לקיום דיון נוסף והלינה כי הפרשנות שניתנה לחוק ארוחה יומית אינה עולה בקנה אחד עם לשון החוק; זאת משום שתכלית החוק לארוחה יומית היא בעיקרה סוציאלית, ללא קשר לסוג המוסד החינוכי. עוד טענה העותרת כי הפרשנות שנקבעה יוצרת תלות בין בחירת ההורה בעניין סוג בית הספר לבין הזכויות הסוציאליות מהן ייהנו ילדיו התלמידים, וכתוצאה מכך נוצרת הפליה.

בדיון הנוסף, בג"ץ עמד על כך שלפי הפסיקה חוק ארוחה יומית לתלמיד מהווה חוק המשך לחוק יום חינוך ארוך.⁶¹ למעשה, בית המשפט נמנע מקביעת מסקנות באשר לתכלית החוק, והבהיר כי אין בסמכותו להרחיב את תחולת החוק באופן הסותר את לשונו ותכליתו.⁶² בהערת אגב ביחס לטענות העותרת, נכתב בפסק הדין:

⁵⁶ רשת גני חב"ד, לעיל ה"ש 47, בפס' 29 לפסק הדין של השופט חשין.

⁵⁷ שם, בפס' 26 לפסק הדין של השופט חשין.

⁵⁸ עיריית בית"ר עילית, לעיל ה"ש 10, בפס' 8 לפסק הדין של השופט חשין.

⁵⁹ שם, בפס' 12 לפסק הדין של השופט חשין.

⁶⁰ שם, בפס' 10-11 לפסק הדין של השופט חשין.

⁶¹ דנג"ץ 10180/05 עיריית "ביתר עילית" נ' שרת החינוך והתרבות, בפס' 4 (נבו 17.1.2006).

⁶² שם, בפס' 9.

"...גם אם אפשר שראוי לשקול הנהגת מפעל הזנה לתלמידים אשר ימומן על פי פרמטרים שאינם תלויים בחוק יום חינוך ארוך דווקא אלא על פי אמות מידה סוציאקונומיות, הרי שאין ענין זה כרוך בפסק הדין נשוא העתירה לדיון נוסף..." (ההדגשות אינן במקור).⁶³

הנה כי כן, עולה כי חוק ארוחה יומית לתלמיד מהווה תולדה ישירה של חוק יום חינוך ארוך, והפסיקה שניתנה לאחר חקיקתו חיזרה את תכליותיו והבהירה את היקף תחולתו.

לצד הדיונים בעניין **רשת גני חב"ד ועיריית ביתר עילית**, אשר עסקו בשאלת תחולתו המבנית של חוק יום חינוך ארוך ושל חוק ארוחה יומית,⁶⁴ בית המשפט העליון התייחס גם לאופן יישום החוק במוסדות רשמיים ובחן את מהות חוק ארוחה יומית.⁶⁵

בשנת 2007, נידונה בבית המשפט העליון בשבתו כב"ץ שאלת מימוש חוק ארוחה יומית לתלמיד בידי רשויות מקומיות, תוך עמידה על הפגיעה בזכותם של ילדים לחינוך הולם כאשר הוראות החוק אינן מיושמות.⁶⁶ בעתירה שהגיש ועד ההורים אלזהרא נגד משרד החינוך, נידונה דרישת הוועד לאכוף את יישום חוק ארוחה יומית לתלמיד, וכן להורות לרשויות החינוך המקומיות בעיריות רהט ותל-שבע להעביר את חלקן במימון הפעלת החוק. באשר לעיריית תל-שבע נתבקשה גם הפסקת גביית היתר האסורה, בדמות דמי השתתפות מההורים, במימון הארוחות. בפסק הדין עמד בית המשפט על תכלית החוק, והדגיש כי הצורך ביישום קשור באופן הדוק למצב הכלכלי של משפחות רבות בישראל:

"לסיכול מפעל ההזנה עשויות להיות תוצאות קשות מידיות ותוצאות לא פחות חמורות בעתיד הרחוק יותר. הפגיעה בילד שהוריו אינם יכולים לעמוד בעלות מפעל ההזנה, לבד מן העלבון והחסר המיידיים, יש בה גם פגיעה בעצם מפעל ההזנה ובעקבותיה פגיעה בעצם היכולת להנהיג יום לימודים ארוך, שמצידה אך מגדילה את מעגל העוני והבורות. כפי שציננה, בצדק, נציגת המדינה בדיון בפנינו, לא רק הארוחה החמה עומדת על כף המאזניים, כי אם גם עצם הסיכוי של הילדים האלה להרחיב את האופק הפתוח בפניהם. את "תקרת הזכוכית" התוחמת את אופקיו של הילד העני ניתן לנפץ בפתיחת אופק של סיכוי על-ידי מתן הזדמנות שווה ועל-ידי הענקת תנאי פתיחה מיטיבים". (ההדגשות אינן במקור).⁶⁷

העתירה נמחקה, לאחר שהעיריות הצהירו כי הן פועלות ליישום הוראות החוק ונקטו צעדים מהותיים לשם כך. עם זאת, בית המשפט עמד על חשיבותה של הזנה ראויה וציין כי פגיעה במפעל ההזנה מהווה למעשה פגיעה בילדים, שהוריהם אינם יכולים לשאת בנטל הכלכלי הכרוך במימון הארוחות. פגיעה זו מתבטאת בקושי של הילד להפיק תועלת מלאה מיום הלימודים הארוך בהיעדר תזונה נאותה.⁶⁸

⁶³ שם.

⁶⁴ **עיריית ביתר עילית**, לעיל ה"ש 10; **רשת גני חב"ד**, לעיל ה"ש 47.

⁶⁵ בג"ץ 602/07 **ועד ההורים המוסדי של בית הספר אלזהרא ברה נ' משרד החינוך, התרבות והספורט** (נבו 18.2.2007) (להלן: **"ועד ההורים אלזהרא"**).

⁶⁶ שם.

⁶⁷ שם, בפס' 4 לפסק הדין של השופט ריבלין.

⁶⁸ שם.

בסקירת פסיקת בג"ץ בנושא, ניכרת חשיבותה של הזנה ראווה ככלי לצמצום פערים חברתיים ולקידום שוויון הזדמנויות במערכת החינוך. עוד מלמדת הפסיקה, כי חוק יום חינוך ארוך וחוק ארוחה יומית לתלמיד שלובים זה בזה, ותכליתם להבטיח את זכויות התלמידים במערכת החינוך, בעיקר כאשר אותם תלמידים נאלצים להישאר במסגרת החינוכית בהתאם לחוק יום חינוך ארוך. הפסיקה עיגנה את הקשר המהותי בין החוקים שלעיל, והכירה בהזנה כחלק בלתי נפרד מהזכות לחינוך, אשר הוכרה זה מכבר בפסיקה כזכות בסיסית, שלה חשיבות הן לעיצובו ולמימוש יכולתו של הפרט והן לעיצוב החברה הישראלית כחברה דמוקרטית.⁶⁹

מתוך גישה תכליתית זו, ניתן להסיק כי החובה להבטיח מענה תזונתי נאות ואיכותי לכל תלמידים באופן שוויוני, אינה מתמצה בבתי הספר היסודיים, אלא מתרחבת גם למסגרות על יסודיות, בהן ימי הלימוד ממושכים – לעיתים קרובות אף יותר מאשר בבתי הספר היסודיים. הדברים מקבלים משנה תוקף ביחס לתלמידי החינוך העליסודי, שכלל אינם נכללים תחת החוק ואינם זכאים לארוחה חמה, על אף קיומם של אותם צרכים תזונתיים ולימודיים.

⁶⁹ בג"ץ 2599/00 יתד – עמותת הורים לילדי תסמונת דאון נ' משרד החינוך, נו(5) 834, פס' 4-6 לפסק הדין של השופט דורנר (2002).

7. סקירה ספרותית

בדו"ח מבקר המדינה משנת 2014 (להלן: "דו"ח מבקר המדינה") נקבע כי המדינה כשלה בקידום הביטחון התזונתי של תושביה, שכן היא לא גיבשה מדיניות ממשלתית סדורה המגובה במשאבים הולמים להתמודדות עם הבעיה.⁷⁰ בדו"ח צוין כי חובת המדינה להבטיח קיום אנושי בכבוד ולהקצות משאבים סבירים לצורך הבטחת ביטחון תזונתי לתושביה נגזרת מהאמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, וכן ממערכת הדינים בישראל, ובראשם חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.⁷¹

מחדל המדינה בתחום זה פוגע בראש ובראשונה באוכלוסיות המוחלשות. שמירה על זכויותיהם של אזרחים דלי אמצעים והבטחת קיומם בכבוד הן נורמות מוסריות ומשפטיות, אשר על מדינה דמוקרטית חלה חובה לקיימן. מדינה אשר אינה מקיימת זכויות בסיסיות אלה מפרה את חובתה כלפי החברה כולה, ופוגעת בזכויות היסוד של האדם.⁷²

בפרק זה תוצג סקירה של הפער בין אחריותה של המדינה לדאוג לביטחון התזונתי של תושביה לבין המצב הקיים בפועל.

7.1 אי-ביטחון תזונתי בקרב תלמידי החינוך העליסודי והשפעותיו

כפי שתואר לעיל, תכנית ההזנה בגני הילדים ובבתי הספר היסודיים חלה מכוח חוק ארוחה יומית לתלמיד,⁷³ שתכליתו לסייע למשפחות המתקשות להבטיח ביטחון כלכלי ותזונתי לילדיהן, על רקע גידול בהיקף העוני בישראל.⁷⁴ החוק קובע כי תלמידי החינוך היסודי והגנים זכאים לארוחה מסובסדת במסגרת יום לימודים ארוך,⁷⁵ ואילו תלמידי החינוך העליסודי נדרשים לממן את ארוחותיהם בעצמם, ללא סבסוד וללא פיקוח על מחירי המזון הנמכר בקפיטריות.⁷⁶

אי-ביטחון תזונתי בקרב תלמידי החינוך העליסודי בפריפריה החברתית והגיאוגרפית בישראל הוא מצב המוכר לגורמי המקצוע במערכות החינוך והבריאות. עשרות אלפי תלמידים בחינוך העליסודי סובלים כיום מחוסר ביטחון תזונתי, הגורם לבעיות התנהגות, להיעדרויות מבית הספר ואף לנשירה ממערכת החינוך.⁷⁷ מחסור תזונתי מתמשך משפיע באופן ניכר על בריאותם ורווחתם של התלמידים, מגביר את הסיכון להתפתחות הפרעות נפשיות, ופוגע בהישגיהם הלימודיים.⁷⁸

⁷⁰ מבקר המדינה דו"ח ביקורת - פעילות הממשלה לקידום הביטחון התזונתי 11 (2014) (להלן: "דו"ח מבקר המדינה").

⁷¹ שם, בעמ' 10.

⁷² שם.

⁷³ חוק ארוחה יומית, לעיל ה"ש 5.

⁷⁴ אתי וייסבלאי מערכת החינוך בישראל – סוגיות מרכזיות שנדונו בוועדת החינוך, התרבות והספורט 58 (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2013).

⁷⁵ ס' 4 לחוק ארוחה יומית, לעיל ה"ש 5.

⁷⁶ לעיון נוסף בנושא, ראו פרק החקיקה.

⁷⁷ מאור, לעיל ה"ש שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת..

⁷⁸ שם, בעמ' 3-4.

7.2 תרומתן של תוכניות ההזנה לצמצום פערים

תוכנית ההזנה בבתי הספר מהווה חלק חיוני מן המעטפת המאפשרת לתלמיד להתפתח ולשגשג במסגרת החינוכית.⁷⁹ מחקרים של המוסד לביטוח לאומי מצאו כי תכנית ההזנה משפיעה לחיוב על מספר תחומי תפקוד של התלמידים: רמת הריכוז בשיעורים, יחסים חברתיים בכיתה והמוטיבציה ללמידה.⁸⁰ עוד נמצא כי התוכניות תורמות לצמצום היעדרויות של תלמידים מן הלימודים ואף להפחתת מקרי אלימות בבתי הספר.⁸¹

נוסף על כך, תוכניות ההזנה מהוות כלי משמעותי לצמצום פערי עוני, כפי שצוין בדו"ח מבקר המדינה, שכן הן מספקות מקור מזון קבוע וחיוני לתלמידים המגיעים ממשפחות המצויות במצוקה כלכלית.⁸² עבור כ-18% מהתלמידים, ארוחת הצהריים המוגשת בבית הספר מהווה את הארוחה החמה היחידה הנצרכת על ידם במהלך היום.⁸³ תוכניות ההזנה נותנות אפוא מענה לא רק לצורכיהם הפיזיים של התלמידים, אלא גם לצורכיהם הרגשיים והנפשיים, ובכך מקדמות את זכותם לכבוד ולחינוך.⁸⁴ משנת 2021 פועל משרד החינוך להגברת מעורבותו בתחום ההזנה במערכת החינוך, בין היתר באמצעות הפעלת מסגרות מסובסדות ומפוקחות על ידו.⁸⁵

7.3 פתרונות המוצעים בספרות למצב הקיים

מדינת ישראל מפעילה מספר תוכניות שמטרתן לקדם את הביטחון התזונתי בקרב תושביה, אולם חרף ההשקעה הניכרת בצמצום אי-הביטחון התזונתי ובמניעתו, נותרה המדינה רחוקה מהשגת פתרון מלא לתופעה זו.⁸⁶ מסקירת תמונת המצב הקיימת עולה פער משמעותי בין היקף תופעת אי-הביטחון התזונתי בישראל כפי שהוא מוערך, לבין היקפה בפועל, בין היתר בשל ריבוי הגורמים האוספים נתונים בתחום ומגוון השיטות השונות להערכתה. נוסף על כך, המענים הקיימים אינם נגישים לכלל האוכלוסייה הזקוקה לסיוע, והסיוע הניתן מצומצם ואינו מבטיח ביטחון תזונתי מלא.⁸⁷

מסקירת תמונת המצב הקיימת עולה כי קיים פער משמעותי בין הערכת היקף תופעת אי-הביטחון התזונתי בישראל לבין היקפה בפועל.

על רקע מציאות זו, ממליץ אגף התזונה במשרד הבריאות על הקמת גוף לאומי בעל סמכויות שונות, אשר ישמש כרשם אי-ביטחון תזונתי ויוביל את מנגנוני האיתור, הסיוע והמעקב אחר אוכלוסיות הסובלות מאי-ביטחון תזונתי.⁸⁸ גוף זה יפעל בתיאום עם גורמי הממשלה ויהיה אחראי על ניהול כולל של האחריות

⁷⁹ לדיון בתוכניות ההזנה, ראו פרק הרקע.

⁸⁰ המוסד לביטוח לאומי תכנית ההזנה במסגרות פורמליות: המלצות הועדה המקצועית לשר הרווחה 38 (2005) (להלן: "המוסד לביטוח לאומי").

⁸¹ שם.

⁸² דו"ח מבקר המדינה, לעיל ה"ש 7070, בעמ' 10.

⁸³ המוסד לביטוח לאומי, לעיל ה"ש 8080, בעמ' 53.

⁸⁴ מאור, לעיל ה"ש שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת. שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת, בעמ' 1-2.

⁸⁵ רבינוביץ' ווייסבלאי ביטחון תזונתי בקרב ילדים בישראל, לעיל ה"ש שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת. שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת.

⁸⁶ משרד הרווחה והביטחון החברתי דוח פעילות המועצה הלאומית לביטחון תזונתי (2023).

⁸⁷ משרד הבריאות מתווה לאומי לביטחון תזונתי ובריאות אגף התזונה 1 (2024).

⁸⁸ שם, בעמ' 2.

הלאומית בתחום הביטחון התזונתי. לשם כך, מוצע עלידי משרד הבריאות להקים מערך מידע, אשר ירכז את כלל הנתונים אודות האוכלוסיות הזקוקות לסיוע תזונתי, ויאפשר מעקב רציף אחר פעולת הגוף הממונה. מערך מידע זה יסייע בתיאום בין כלל הגורמים העוסקים בתחום, ימנע כפילויות במתן השירותים, ויאפשר להעניק סיוע מותאם, יעיל והוגן לכלל הנזקקים תוך שמירה על פרטיות וסודיות.⁸⁹

כפי שצוין, כיום קיימים פערים מהותיים בשיטות הקיימות לאיתור אי-ביטחון תזונתי, המקשים על יצירת תמונת מצב מהימנה ועל תכנון מושכל של מתן מענים לסוגיה זו. לפיכך, יש לקדם פיתוח שיטות איתור אחידות שיחולו על כלל הגופים העוסקים בתחום זה בישראל. שיטות אלו יתבססו על נקודות המפגש השונות של האזרח עם המערכות הציבוריות, לרבות שירותי הרווחה (הארציים והמוניציפליים), מערכת הבריאות (טיפות חלב, קופות חולים ובתי חולים), מערכת החינוך, ומסגרות נוספות כדוגמת מכינות קדם-צבאיות. בדרך זו יתאפשר זיהוי מוקדם של תופעת אי-הביטחון התזונתי, ובפרט בקרב ילדים ובני נוער. בהתאם לכך, מוצע לעגן במוסדות אלה מנגנוני סקירה, דיווח ומעקב מחייבים, אשר יאפשרו איתור שיטתי ומקיף של התופעה, ובכך יתאפשר ניהול מרכזי ויעיל של המידע.⁹⁰

הצעה נוספת העולה מהספרות היא להרחיב את מעורבותם של כלל הגורמים הרלוונטיים, תוך התמקדות בתפקידן של הרשויות המקומיות.⁹¹ כיום, המענים הקיימים מתקשים להגיע לכלל האוכלוסייה הזקוקה לסיוע, בין היתר בשל הסתמכות על משרדי ממשלה הפועלים ברמה הארצית ולא ברמה המקומית ומתקשים לאתר בזמן אמת את הצרכים המשתנים בשטח.⁹² הרשויות המקומיות, בהיותן הגורם הקרוב ביותר לתושב, מכירות לעומק את מאפייני הקהילה, את צרכיה ואת הגופים הפועלים במסגרתה. מעורבותן תאפשר זיהוי מוקדם של משקי בית החיים באי-ביטחון תזונתי, התאמת מענים קהילתיים מדויקים ומעקב שוטף אחר השפעתם, ולפיכך תפקידן חיוני במאמץ הלאומי להבטחת ביטחון תזונתי.

בהתאם לכך, מוצע עלידי משרד הבריאות לאמץ מדיניות מזון עירונית שמטרתה לחזק את הביטחון.⁹³ מדיניות זו תכלול קביעת יעדים מדידים, כגון הפחתת בזבז מזון בשיעור של 50% עד לשנת 2030, בדומה ליעד שקבע האיחוד האירופי, וכן הצטרפות לאמנת מילאנו – יוזמה בינלאומית לקידום עירוניות בת קיימא בתחום המזון, שעליה כבר חתמו ערים בישראל, ובהן תל אביב ובני ברק.⁹⁴

לצורך יישום המדיניות, משרד הבריאות ממליץ לנקוט במספר צעדים מרכזיים:⁹⁵ ראשית, יש להסיר חסמים רגולטוריים המונעים מעמותות העוסקות בהצלת מזון להירשם כגופים עסקיים ולפעול ביעילות. שנית, נוכח העובדה שכמויות משמעותיות של מזון איכותי ומזין מושמדות מדי יום בשל היעדר תמריץ לתרום, יש לעודד תרומות מזון מצד בתי עסק מקומיים באמצעות תמריצים כלכליים, דוגמת הקלות בארנונה לעסקים התורמים עודפי מזון. לבסוף, מוצע לקדם חקלאות עירונית, ובפרט פיתוח גינות קהילתיות, אשר יספקו מזון טרי ונגיש ויחזקו את הביטחון התזונתי המקומי. מדיניות זו תאפשר לרשויות המקומיות לקחת חלק פעיל

⁸⁹ שם, בעמ' 3.

⁹⁰ שם, בעמ' 3-4.

⁹¹ משרד הרווחה והביטחון החברתי הרשויות המקומיות ותפיסת הבטחון התזונתי (2024).

⁹² שם.

⁹³ שם, בעמ' 2.

⁹⁴ שם, בעמ' 5.

⁹⁵ שם.

ומשמעותי במאבק הלאומי באי-ביטחון תזונתי, תוך מיצוי הכלים העומדים לרשותו.⁹⁶

8. סקירה השוואתית

פרק זה מציג סקירה השוואתית של מודלים להפעלת תוכניות הזנה בבתי ספר בארבע מדינות: יפן, פינלנד, ארצות הברית וצרפת. הסקירה בוחנת כיצד מדינות מפותחות מתמודדות עם סוגיית הביטחון התזונתי בקרב תלמידים, הפועלות בהתאם למודלים אוניברסליים או סלקטיביים.⁹⁷ בפרק נסקרו מאפייני ההפעלה של תוכניות ההזנה, הפיקוח, שיעורי ההשתתפות וההסדרים המימוניים של כל תוכנית.

תוכניות הזנה אוניברסליות

8.1 יפן

סבסוד כספי של ארוחות הצהריים בבתי הספר ביפן החל בשנת 1932, על ידי משרד החינוך היפני.⁹⁸ כיום, כ-99.2% מבתי הספר היסודיים וכ-87.9% מחטיבות הביניים ביפן מספקים לתלמידיהן ארוחות צהריים,⁹⁹ זאת במסגרת "חוק ארוחות הצהריים בבתי הספר" (School Lunch Program Act)¹⁰⁰ שנחקק בשנת 1954.¹⁰¹

על פי נתונים משנת 2014, העלות החודשית הממוצעת של ארוחות בבתי ספר ציבוריים ביפן עמדה על כ-4,300 ין (כ-112 ש"ח) לתלמידי בתי ספר יסודיים, וכ-4,882 ין (כ-127 ש"ח) לתלמידי חטיבות ביניים. משפחות בעלות הכנסה נמוכה זכאיות לסיוע כספי למימון הארוחות, הניתן על ידי הממשלה המקומית או הלאומית.¹⁰²

תוכנית ההזנה ביפן מבוססת על חוק ה"Shokuiku" שנחקק בשנת 2005,¹⁰³ אשר נועד להבטיח רכישת ידע תזונתי ויכולת להכין ארוחות לפי תזונה מומלצת. בשנת 2007 הוקם מערך מקצועי של מורים לתזונה, הכולל דיאטנים מוסמכים, האחראים ליישום תוכנית ההזנה בבתי הספר, לפיקוח על הרכבת התפריטים ולהנחלת ידע תזונתי לתלמידים ולהוריהם.¹⁰⁴

המאפיין הייחודי של התוכנית היפנית הוא מודל התפריט האחד: כלל התלמידים מקבלים את אותה ארוחת צהריים, ללא אפשרות בחירה (למעט במקרים חריגים, כגון תלמידים הסובלים מאלרגיות). הארוחה כוללת

⁹⁶ שם, בעמ' 3.

⁹⁷ פירוט אודות כל מודל אפשר למצוא בפרק הרקע.

⁹⁸ Keiko Asakura & Satoshi Sasaki, *School lunches in Japan: Their contribution to healthier nutrient intake among elementary-school and junior high-school children*, 20(9) PUB. HEALTH NUTRITION 1523, (2017) שם.

¹⁰⁰ Gakkō Kyūshoku Hō [School Lunch Program Act], Act No. 160 of 1954, *translated in* (School Lunch Support), <https://shorturl.at/smOtb> (Japan)

¹⁰¹ School Meals Coalition & London School of Hygiene & Tropical Medicine, *School Meals Case Study: Japan 6*, (Working Paper, 2013).

¹⁰² Asakura & Sasaki, לעיל ה"ש 98.

¹⁰³ Basic Act on Shokuiku [Food and Nutrition Education] Act No. 63 of 2005, *translated in* (Japanese Law 103 Translation) <https://shorturl.at/aZ1u7>.

¹⁰⁴ מזון למחשבה, לעיל ה"ש שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת., עמ' 11-12.

מנה עיקרית, תוספת, משקה וקינוח, וכוללת שילוב של פירות, ירקות ורכיבי תזונה חיוניים. מדיניות זו נועדה להבטיח כי כלל התלמידים יזכו לתזונה מאוזנת, איכותית ובריא. ¹⁰⁵

8.2 פינלנד

בשנת 1943, נחקק בפינלנד החוק הראשון שחייב את הרשויות המקומיות לספק ארוחות חינם לילדים נזקקים, אולם באותה עת המימון הממשלתי נותר חלקי בלבד. ¹⁰⁶ בשנת 1948, לאחר שנים של דיון ציבורי ופרלמנטרי נרחב באשר להרחבת תחולת החוק כך שיחול על כלל התלמידים, ללא תלות במצבם הכלכלי, התקבלה בפרלמנט הפיני החלטה היסטורית לתקן את החוק, כך שכל תלמיד יקבל ארוחה חינם, תוך הגדלת חלקה של המדינה במימון התוכנית. ¹⁰⁷

כיום, התוכנית מוסדרת במסגרת החקיקה הלאומית והמדיניות החינוכית בפינלנד, כאשר **חוק החינוך הבסיסי** משנת 1998 קובע כי כל תלמיד במדינה זכאי לארוחה חינם במהלך יום הלימודים. ¹⁰⁸ האחריות למימון וניהול השירותים מוטלת על הרשויות המקומיות, המקבלות סבסוד ממשלתי בשיעור של כ-70% מעלות הארוחות. על פי החוק, על הארוחות להיות מזינות ומאוזנות, בהתאם להנחיות הבריאותיות הלאומיות. ¹⁰⁹

יישום מדיניות זו מתבטא בכך ש-99% מהילדים בפינלנד בגילי 10-11 אוכלים ארוחת בוקר בבתי הספר, ו-94% אוכלים שם ארוחת צהריים, כאשר בשנת 2007 העלות הממוצעת של ארוחה יומית לתלמיד עמדה, בהמרה לשקלים, על כ-9.5 ש"ח.

תכנית הארוחות בבתי הספר בפינלנד נחשבת לכלי משמעותי בצמצום פערים חברתיים, שכן היא מבטיחה לכל התלמידים גישה למזון מזין ללא תלות במצבם הכלכלי. ¹¹⁰ נוסף על כך, מחקרים מצביעים על כך שהתוכנית תרמה לשיפור הישגיהם האקדמיים של התלמידים, ולעלייה בשיעורי הנוכחות בבתי הספר. ¹¹¹

תוכניות הזנה סלקטיביות

8.3 ארצות הברית

בארצות הברית נחקק בחקיקה פדרלית בשנת 1946 "**חוק ארוחות הצהריים הלאומי בבתי הספר**" ¹¹² אשר ייסד לראשונה תכנית קבועה לאספקת ארוחות צהריים בבתי הספר. התוכנית מנוהלת על ידי מחלקת החקלאות של ארצות הברית (United States Department of Agriculture (USDA)) ופועלת בעיקר בבתי ספר ציבוריים או פרטיים ללא כוונת רווח, עבור כלל התלמידים.

¹⁰⁵ Asakura & Sasaki, לעיל ה"ש 98.

¹⁰⁶ Katri Pellikka, Marjaana Manninen & Sanna-Liisa Taivalmaa, *School Meals for All - School Feeding: Investment in Effective Learning – Case Finland*, MINISTRY FOR FOREIGN AFF. FIN. (Jun. 12, 2019) <https://shorturl.at/fNdPd> (להלן: "Case Finland").

¹⁰⁷ שם, בעמ' 14.

¹⁰⁸ Basic Education Act 628/1998 (Fin.).

¹⁰⁹ Case Finland, לעיל ה"ש 106, בעמ' 21-22.

¹¹⁰ שם, בעמ' 2.

¹¹¹ שם, בעמ' 30.

¹¹² National School Lunch Act, 42 U.S.C.S. §§ 1751–1760 (1946).

התוכנית אפשרה לממשלה הפדרלית להעמיד סיוע לבתי הספר באמצעות אספקת מזון וציוד, במטרה לאפשר הגשת ארוחות צהריים חינם או בתשלום מופחת (עד כ־40 סנט, כ־1.60 ש"ח) עבור תלמידים ממשפחות מעוטות יכולת. תלמידים ממשפחות בעלות הכנסה גבוהה יותר נדרשו אמנם לשלם את המחיר המלא עבור הארוחות, אך גם עבורם מחירן סובסד באופן חלקי.¹¹³

בעקבות הצלחת התוכנית, בשנת 1966 נחקק "חוק תזונת ילדים",¹¹⁴ אשר הוסיף לראשונה תכנית ארוחות בוקר בבתי הספר בסיוע פדרלי. בשנת 1970 תוקן "חוק ארוחות הצהריים הלאומיים",¹¹⁵ בניסיון למקד את מטרותיו בתזונת הילדים, אולם לאורך השנים עלו טענות בדבר פער בין מטרות החוק ובין איכותן התזונתית של הארוחות שסופקו בפועל.

בשנת 1994, התקבל "חוק ארוחות בריאות לאמריקאים בריאים",¹¹⁶ אשר חייב את בתי הספר המשתתפים בתוכניות הארוחות לעדכן את הדרישות התזונתיות שלהן בהתאם להנחיות התזונתיות בחוק.

בשנת 2010, נחקק "חוק ילדים בריאים וללא רעב",¹¹⁷ במסגרתו הוגדרו תקנים פדרליים מחמירים יותר לתזונת תלמידים. החוק העניק מימון נוסף של כ־4.5 מיליארד דולר (כ־16.4 מיליארד ש"ח) עבור תוכניות אלו לתקופה של כ־10 שנים. וקבע כי הדרישות התזונתיות של בתי הספר חייבות להיות תואמות להנחיות התזונה הפדרליות. החוק חייב את בתי הספר להגדיל את זמינות הפירות, הירקות והדגנים המלאים, להפחית את כמויות הנתרן והשומנים הרוויים, ולהבטיח שהארוחות יעמדו בהמלצות התזונה הפדרליות.¹¹⁸ מבדיקה כללית שערכנו בשנת 2018 אומצו הקלות מסוימות מאוד אבל בשנת 2020 בית המשפט הפדרלי פסק שכלל פורסם תוך הפרת חוקי ההליכים המנהליים והכלל בוטל. ככל שיש כוונה יותר ספציפית, נשמח לפירוט.

8.4 צרפת

קפיטריות בבתי הספר בצרפת החלו לפעול עוד ב־1844, במטרה לסייע לילדים נזקקים בארוחה יומית. מאז, תוכניות ההזנה בבתי הספר בצרפת פותחו באופן נרחב במדינה, ונכון לשנת 2021, כ־8.5 מיליון ילדים בטווח הגילים 3-17 אוכלים לפחות פעם בשבוע בקפיטריות במוסדות החינוך ובתי הספר.¹¹⁹

הזמן המוקצה לארוחת הצהריים מוסדר בחוק, והארוחות חייבות לעמוד בדרישות תזונתיות שמטרתן לתמוך בהתפתחות התקינה של הילדים ולסייע ליכולתם הלימודית. ישנה רגולציה המסדירה את האיכות התזונתית של הארוחות, בהתאם להמלצות בריאותיות לאומיות.¹²⁰

¹¹³ מזון למחשבה, לעיל ה"ש שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת, עמ' 10.

¹¹⁴ Child Nutrition Act, 42 U.S.C.S. §§ 1771–1785 (1966).

¹¹⁵ National School Lunch Act, 42 U.S.C. §§ 1762 (1970).

¹¹⁶ Healthy Meals for Healthy Americans Act, 42 U.S.C. §§ 1751 (1994).

¹¹⁷ Healthy, Hunger-Free Kids Act, 42 U.S.C. §§ 1751 (2010).

¹¹⁸ Lizabeth DiSiena, *Practice What You Preach: Does the National School Lunch Meet Nutritional*

Recommendations Set by Other USDA Programs?, 28 J.L. & HEALTH 164, 178 (2015).

¹¹⁹ Sylvie Avallone, Céline Giner, Sophie Nicklaus, Nicole Darmon, *School Meals Case Study: France 4–5* (Sch.

Meals Coal. & London Sch. of Hygiene & Tropical Medic., Working Paper, 2023), <https://shorturl.at/HVETY>

¹²⁰ שם.

לרוב תלמידי בתי הספר היסודיים בצרפת יש גישה לקפיטריות בבתי הספר, וכ־65 מהם אוכלים בהן בפועל. שיעור זה עולה ל־70% בחטיבות הביניים ויורד ל־60% בבתי הספר התיכוניים. עם זאת, בקרב תלמידים מחטיבות הביניים והתיכוניים שמגיעים ממשפחות מעוטות יכולת, שיעור האכילה בקפיטריה נמוך אף יותר, כאשר כ־50% מתלמידי חטיבות הביניים שאינם משתתפים כלל בארוחות בבית הספר משתייכים למשפחות בעלות ההכנסה הנמוכה ביותר.¹²¹

בצרפת, המשפחות אינן נושאות בעלות הארוחות המלאה, וכשלושה רבעים מעלות הארוחות עבור תלמידי בית הספר ממומנים על ידי הרשויות המקומיות ומערכת המיסוי, בעוד יתרת העלות משולמת על ידי ההורים.¹²²

בבתי הספר היסודיים מסופקות הארוחות לרוב על ידי העיריות, וניתן לקבוע מנגנון תמחור חברתי ("Quotient Familial") לפיו סכום ההשתתפות העצמית מותאם להכנסות המשפחה – ככל שהכנסת המשפחה גבוהה יותר, מחיר הארוחה עולה, ולהפך.¹²³

הממשלה הצרפתית מעודדת רשויות מקומיות ליישם מנגנון זה במסגרת האסטרטגיה הלאומית למאבק בעוני. מעל 75% מהרשויות המקומיות מיישמות כיום תמחור חברתי, ובאפריל 2019 נחקקו צעדים המאפשרים גישה לארוחות בית ספר במחיר של אירו אחד עבור תלמידים ממשפחות מוחלשות. חלק מהרשויות אף מספקות ארוחות חינמיות לחלוטין עבור תלמידים ממשפחות בעלות הכנסה נמוכה ביותר.¹²⁴ עלות הארוחות בבתי הספר בצרפת משתנה, כשהמחיר הממוצע נע, בהמרה לשקלים, בסכום שבין 17.7 ל־22.6 ש"ח לארוחה.¹²⁵

¹²¹ שם, בעמ' 6.

¹²² שם, בעמ' 11.

¹²³ שם, בעמ' 6.

¹²⁴ שם.

¹²⁵ מזון למחשבה, לעיל ה"ש שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת., בעמ' 10-11.

9. הדין הרצוי

לאחר בחינת מכלול הנתונים שעלו מהדין הקיים בישראל, מהפסיקה, מהספרות ומהמשפט המשווה, עולה תמונה ברורה של פערים מהותיים במתן ביטחון תזונתי לתלמידים בישראל. על אף שהולכת וגוברת ההכרה בחשיבותה של תזונה מסודרת כאמצעי חיוני להבטחת הצלחה לימודית ולצמצום פערים חברתיים, המענה החקיקתי בישראל נותר מצומצם בהיקפו, ומתמקד בעיקרו בבתי הספר היסודיים ובגני החובה. לפיכך, כדי לצמצם את הפערים הקיימים ולהבטיח מענה תזונתי הולם לכלל התלמידים, נמליץ על תיקון חקיקה, גיבוש מדיניות ממשלתית מקיפה והתאמת מנגנוני הסיוע הקיימים.

9.1 הרחבת תחולת חוק ארוחה יומית לתלמיד לכלל שכבות הגיל

כאמור, חוק ארוחה יומית לתלמיד מקנה כיום זכאות לארוחה חמה לתלמידי גני החובה ובתי הספר היסודיים בלבד, וזאת במוסדות בהם ישנו יום לימודים ארוך (כהגדרתו בחוק יום חינוך ארוך). לעומת זאת, תלמידי חטיבות הביניים והתיכונים, הלומדים במסגרות חינוך בהן היקף שעות הלימוד אף עולה על זה שבחינוך היסודי, אינם נכללים בהסדר הקיים ואינם זכאים למענה תזונתי מוסדר.

מערך ההזנה הנוכחי, הפועל במודל סלקטיבי, יוצר פער משמעותי בין תלמידים, שכן הוא מותיר אוכלוסייה רחבה של תלמידים ללא מענה מספק לצורכיהם התזונתיים במהלך יום הלימודים. בגילאים אלה המעמסה הלימודית, משך השעות במסגרות החינוך, והצורך בתזונה סדירה ומספקת לצורך ריכוז, הישגים לימודיים והתפתחות קוגניטיבית גובר. במציאות שבה חלק מהתלמידים אינם יכולים להרשות לעצמם ארוחה חמה במהלך יום הלימודים, נוצר קושי במימוש שוויון הזדמנויות, שעלול להעמיק פערים לימודיים וחברתיים ולפגוע בתפקודם הלימודי של תלמידים מרקע כלכלי מוחלש.

לשם כך מומלץ לתקן את החוק כך שיחול גם על תלמידי חטיבות הביניים והתיכונים, תוך קביעת קריטריונים שוויוניים לסבסוד מלא או חלקי של הארוחות. לצד זאת, יש לכלול בחוק מנגנוני פיקוח מחייבים על מחירי המזון בבתי הספר, כדי להבטיח זמינות ונגישות שוויונית לכלל התלמידים. הרחבת החוק צריכה להיות מלווה גם במנגנוני יישום ובקרה שיבטיחו את מימושו בפועל, לרבות הגדרת סטנדרטים תזונתיים מחייבים, חלוקת אחריות בין משרד החינוך, משרד הבריאות והרשויות המקומיות, ופיקוח שוטף על איכות, זמינות ונגישות ההזנה.

מודל זה תואם גישות הנהוגות במדינות שונות המעניקות זכאות אוניברסלית לארוחה חמה לכלל התלמידים, בליווי פיקוח תזונתי וסבסוד ציבורי. כפי שעולה מפרק המשפט המשווה, גישות אלו תרמו לצמצום פערים ולשיפור הישגים לימודיים, והן מדגימות כיצד חקיקה רחבה יכולה להניב תועלת חינוכית וחברתית בטווח הארוך.

יישום המלצה זו יבטיח מענה תזונתי שוויוני והולם לכלל התלמידים, יחזק את רווחתם הבריאותית והלימודית, ויתרום לצמצום פערים חינוכיים וכלכליים. בטווח הארוך, הוא צפוי לשפר את סיכוייהם של תלמידים למצות את יכולותיהם ולהשתלב באופן שוויוני בחברה.

9.2 קידום מדיניות לאומית להתמודדות עם אי-ביטחון תזונתי בקרב תלמידים

ממצאי הפסיקה והספרות העולים מהיזמה מצביעים על כך שהיעדר מדיניות לאומית סדורה בתחום ההזנה מביא לכך שהמענה ממערך ההזנה הקיים הוא חלקי בלבד: ראשית, ההסדרים הקיימים מתמקדים בקבוצות אוכלוסייה מצומצמות, ולעיתים אינם מצליחים להגיע דווקא אל התלמידים הזקוקים ביותר לסיוע. קיומה של מדיניות סדורה יכול לעזור בתיאום בין משרדי ובין הגורמים השונים, על מנת להגיע לכל קבוצות האוכלוסייה באופן אפקטיבי. משכך, מוצע לתקן את חוק ארוחה יומית לתלמיד, באופן שיניח תשתית רחבה ורב-מערכתית המתואמת להתמודדות עם אי-ביטחון תזונתי בקרב התלמידים בישראל.

בהתאם לכך, מומלץ לגבש מדיניות לאומית אשר תסדיר את המאבק באי-ביטחון תזונתי בקרב תלמידים, ותעגן את תחומי הסמכות והאחריות של כל אחד מהגופים הממשלתיים הרלוונטיים. וכן, מוצע להקים רשם לאומי לאי-ביטחון תזונתי, אשר ינהל מעקב וניתוח נתונים של היקף התופעה ויעילות הצעדים שנקטים להתמודדות עימה.

מדיניות שכזו תאפשר הפעלת מערך מתואם, רציף ורב-מערכתי להתמודדות עם אי-הביטחון התזונתי בקרב התלמידים, תשפר את הנגישות והאפקטיביות של המענה התזונתי הניתן להם, ותהווה תשתית מהותית לצמצום פערים חינוכיים וחברתיים בטווח הארוך.

9.3 עדכון הקריטריונים לזכאות לסיוע תזונתי בתוכניות ההזנה

על רקע האתגרים בזהוי התלמידים הזקוקים לסיוע, מומלץ להרחיב את הקריטריונים לזכאות לסיוע תזונתי בתוכניות ההזנה הקיימות. יש לשלב מדדים סוציאקונומיים שונים, כגון מדד הכנסה לנפש במשק הבית. כיום ישנה הסתמכות בלעדית על קריטריונים גיאוגרפיים, העלולה להחמיץ תלמידים מעוטי יכולת החיים באזורים בעלי דירוג חברתי-כלכלי גבוה יותר. מוצע לשמר את הקריטריונים האזוריים הקיימים, אך בד בבד לשלב מדדים כלכליים נוספים, לשם יצירת תמונת מצב מלאה ומדויקת יותר של צורכי האוכלוסייה. מומלץ להחליט על קריטריונים פשוטים ויעילים, כך שבהדרגה יורחב מעגל הסיוע לתלמידים הזקוקים לו. צעד זה יאפשר קידום שוויון תזונתי מהותי במערכת החינוך.

בהסתמך על המודלים המיושמים במדינות שונות, עולה כי שימוש במנגנוני זכאות דיפרנציאליים ופשוטים ליישום, מאפשרים אבחון מדויק יותר של תלמידים הזקוקים לסיוע. כך למשל, המודל הצרפתי עושה שימוש במנגנון תמחור דיפרנציאלי "Quotient Familial", המתחשב ברמת ההכנסה של המשפחה לצורך קביעת שיעור ההשתתפות העצמית במימון הארוחות. גם ביפן ובארצות הברית זכאות התלמידים לסבסוד נקבעת בהתאם לרמות ההכנסה, באופן המבטיח חלוקה שוויונית ויעילה יותר של המשאבים הציבוריים. מנגנונים אלו צריכים להיות רגישים לפרטיות, מהירים ויעילים.

יישום ההמלצות המוצגות ביוזמה זו צפוי לחולל שינוי מהותי בהתמודדות עם אי-הביטחון התזונתי במערכת החינוך בישראל. אימוץ מדיניות המבוססת על עקרונות של שוויון, זמינות ונגישות, יאפשר להעניק מענה תזונתי הולם לכלל התלמידים. מעבר לתרומתה הישירה לרווחתם של התלמידים, צפויה מדיניות זו להשפיע לחיוב על הישגיהם הלימודיים, לחזק את השוויון ההזדמנויות במערכת החינוך, ולסייע ביצירת תשתית יציבה לצמיחה אישית וחברתית בטווח הארוך.

מסמך זה נכתב ע"י: ליאל אבגי, שיר אבוטבול, טליה אילוז, ניקול ארנוב, טוהר לוי ולידור עומסי.

בליווי: חברת צוות המחקר – עדן לוי.

נערך ע"י: ראש הצוות – נווה סרגה.

נבדק ע"י: ראשת הסניף – גל צ'פט.

אושר לפרסום ע"י: סמנכ"ל עומק – נדב מילר.

אנו מודים לד"ר אורית גן על הליווי האקדמי ליוזמה, על הקריאה המוקפדת והערותיה המועילות, אשר תרמו תרומה משמעותית לכתיבת מסמך זה.