

יישום חוק ארוחה יומית - מפעל ההזנה

תקציר

תכנית ההזנה לתלמידים בבתי הספר נועדה לאפשר לקיים יום לימודים ארוך וכן לסייע בפתרון בעיית חוסר הביטחון התזונתי¹ באמצעות הספקת ארוחה חמה לתלמידים בין כותלי בית הספר. כמו כן תכנית כזו משמשת כלי חינוכי, מאחר שהיא מאפשרת להקנות לתלמידים הרגלי תזונה נכונים.

בעשור האחרון, עם החלת חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז-1997 (להלן - חוק יוח"א), ולנוכח הגידול בהיקף העוני והמודעות הגוברת לתופעת חוסר הביטחון התזונתי, ננקטו יזמות לחידושו של מפעל ההזנה שהופעל בשנות החמישים והשישים של המאה העשרים. היזמות הללו קידמו את חקיקתו של חוק ארוחה יומית לתלמיד, התשס"ה-2005 (להלן - חוק ארוחה יומית או החוק). בחוק נקבע כי מטרתו היא הפעלת מפעל הזנה בבתי ספר יסודיים, וכי במסגרת מפעל ההזנה יקבלו התלמידים ארוחה חמה אחת ביום. על פי החוק, הממשלה והרשויות המקומיות הן שיקצו כספים להפעלת מפעל ההזנה, ולצורך כך הן רשאיות לגבות כספים מהורי התלמידים ולגייס תרומות. עוד נקבע בחוק כי הוא יוחל בהדרגה ביישובים ובשכונות שבהם חל חוק יוח"א².

עוד קודם לחקיקת החוק החליטה הממשלה באוגוסט 2004 להפעיל את מפעל ההזנה במימון משותף של הממשלה, קרן סאקט"א-רש"י³ (להלן - קרן רש"י), הרשויות המקומיות וההורים. בשנות הלימודים התשס"ה (2004-2005)⁴ והתשס"ו (2005-2006) פעל מפעל ההזנה מכוח החלטת הממשלה. בתחילת שנת הלימודים התשס"ז הוחל בקיום מפעל ההזנה מתוקף החוק. קרן רש"י, התורמת חלק מהתקציב, היא שניהלה את מפעל ההזנה והפעילה אותו. הקרן התקשרה לצורך כך עם ספקי מזון שפנו אליה בעקבות קול קורא⁵ שפרסמה באוגוסט 2006.

- 1 חוסר ביטחון תזונתי מוגדר כהיעדר נגישות סדירה למזון מזין בכמות מספקת המאפשרת חיים פעילים ובריאים ומיצוי הפוטנציאל ההתפתחותי.
- 2 יום חינוך ארוך חל במוסדות חינוך מתוך שכונות שיקום, רווחה חינוכית, ישובי עדיפות א', קרן עימות, יישובים שזוהו כבעלי שיעור גבוה של אבטלה, ויישובים הנמצאים בתחנית הדירוג החברתי כלכלי.
- 3 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. בעניין פעולות קרן רש"י ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 58 א (2007), בפרק "התקשרות עם עמותה למטרות חינוך".
- 4 שנת הלימודים מתחילה בספטמבר ומסתיימת באוגוסט.
- 5 בקשה לקבלת מידע מגופים המעוניינים להשתתף במיזם (R.F.I.).

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים פברואר-יוני 2008 את ההיבטים השונים של הפעלת מפעל ההזנה ויישום חוק ארוחה יומית. הבדיקה בוצעה במשרד החינוך, במשרד האוצר ובמשרד הבריאות. כמו כן נעשתה בדיקה בשש רשויות מקומיות: עיריית אופקים, עיריית לוד, עיריית עיר הכרמל⁶, עיריית קריית מלאכי, עיריית רהט ועיריית תל אביב-יפו.

עיקרי הממצאים

אישור פטור ממכרז והתקשרות עם קרן רש"י: כבר בהחלטת הממשלה נקבע כי קרן רש"י תפעיל את מפעל ההזנה, ולצורך כך תתקשר עם ספקי השירות ועם הרשויות המקומיות שבהן מופעל מפעל ההזנה. הועלה כי הליכי אישור פטור ממכרז להתקשרות עם הקרן בשנת הלימודים התשס"ה התמשכו עד סוף שנת הלימודים, בין היתר בשל דרישות אגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - אגף החשב"ל) לקבל הבהרות בדבר הנסיבות המיוחדות המצדיקות פטור ממכרז. בסופו של דבר אושר בנימוק שהקרן היא הגוף היחיד המסוגל לבצע את הפרויקט בנסיבות העניין. רק בדצמבר 2005 חתמו משרד החינוך וקרן רש"י על הסכם לשנת הלימודים התשס"ה. אגף החשב"ל אישר פטור ממכרז גם לשנת הלימודים התשס"ו, אולם דרש כי לקראת שנת הלימודים התשס"ז (2007-2006) יפורסם קול קורא לבחינת אפשרות לביצוע ההתקשרות באמצעות ספקים אחרים.

באוגוסט 2006 פרסם משרד החינוך קול קורא לקבלת מידע מגופים "המעוניינים לספק ו/או לממן (במימון חלקי או מלא) ארוחות חמות לילדים". בעקבות כך הוגשו שלוש הצעות. רק קרן רש"י הציעה להשתתף במימון הארוחות. הקרן הציעה השתתפות במימון לשנות הלימודים התשס"ז-התשס"ט (2009-2006).

נמצא כי רק במאי 2007 פנה חשב משרד החינוך לוועדת הפטור באגף החשב"ל בבקשה לאשר את ההתקשרות עם קרן רש"י בפטור ממכרז לשנת הלימודים התשס"ז, בנימוק שקרן רש"י הייתה הגורם היחיד שעמד בקריטריון התרומה ובקריטריון היכולת הארגונית שנקבעו בקול הקורא. בחודשים מאי-נובמבר 2007 התקיימה סדרת התכתבויות בין משרד החינוך לאגף החשב"ל שביקש הבהרות לעניין אישור הפטור ממכרז. הועלה כי עד סוף שנת הלימודים התשס"ז לא אישרה ועדת הפטור למשרד החינוך לקיים התקשרות פטורה ממכרז עם קרן רש"י, אולם בפועל הפעילה הקרן את מפעל ההזנה באותה שנה. רק בנובמבר 2007 אישר אגף החשב"ל למשרד החינוך תשלום בדיעבד עבור הפעלת תכנית ההזנה בשיתוף קרן רש"י לשנת הלימודים התשס"ז, באופן חריג וחד-פעמי. לדעת משרד מבקר המדינה, התמשכות הדיונים והפעלת מפעל ההזנה באמצעות הקרן בלי שאושר הפטור ממכרז מנוגדות לכללי מינהל תקין.

6 רשות הכוללת את דאלית אל-כרמל ואת עֶסְפֵיָא.

אשר לקול הקורא, יודגש כי מהנוסח שפורסם לא משתמע באופן חד-משמעי שהדרישה להשתתפות במימון הארוחות היא תנאי הכרחי להגשת הצעות להספקת ארוחות. כמו כן משתמע ממנו שמטרת ההתקשרות הייתה רק הספקת ארוחות ולא ארגון וניהול מפעל ההזנה כולו.

ועדת הפטור של החשכ"ל התנתה את מתן הפטור לשנת הלימודים התשס"ח (-2007) בפרסום מכרז לשנת הלימודים התשס"ט (2008-2009). הועלה כי משרד החינוך הסתייג מכך בנימוק שהדבר עלול לגרום למדינה הפסד של התרומה לשנות הלימודים התשס"ח והתשס"ט שקרן רש"י התחייבה לתת. ועדת הפטור קיבלה את ההסתייגות, ובאפריל 2008 אישרה פטור ממכרז לשנות הלימודים האמורות, בכפוף לכך שמשרד החינוך יבצע בחינה מעמיקה של אופן ההתקשרות לצורך המשך הפעלת פרויקט ההזנה.

לדעת משרד מבקר המדינה היה ראוי לבחון אם יש מקום להפריד בין מתן התרומה להפעלת מפעל ההזנה. התניית ההתקשרות במתן תרומה עלולה לצמצם את מספר המציעים האפשריים וכן עלולה לגרום לאבדן התרומה שהבטיח המפעיל או להקטנת התרומה אם יתעוררו חילוקי דעות ואי-הסכמות בין המדינה למפעיל שנבחר.

היקף האוכלוסייה הזכאית: בשל מגבלות התקציב נקבע בחוק כי הוא יוחל בהדרגה, וכי שר החינוך בהסכמת שר האוצר יקבע אילו מהתלמידים הלומדים במוסדות החינוך שבכלל היישובים והשכונות שבהם חל חוק יוח"א זכאים לארוחה. בבדיקה נמצא כי אוכלוסיית היעד שהוגדרה בשנות הלימודים התשס"ה-התשס"ח (2004-2008) מנתה כ-154,000, 131,000, 146,000 ו-123,000 תלמידים בהתאמה. לעומת זאת מספר התלמידים המשתתפים ביום חינוך ארוך מתוקף חוק יוח"א היה בשנת הלימודים התשס"ח כ-200,000. מהאמור עולה שחוק ארוחה יומית הוחל בשנת התשס"ח רק על כ-60% מהאוכלוסייה הפוטנציאלית להחלתו, דהיינו כלל התלמידים המשתתפים ביו"ח"א. זאת ועוד, היקף אוכלוסיית היעד הזכאית להיכלל במפעל ההזנה בשנת הלימודים התשס"ח היה קטן הן מהיקף האוכלוסייה שהייתה אמורה להשתתף בו לפי החלטת הממשלה בעת שהוחל בהפעלתו של מפעל ההזנה בשנת הלימודים התשס"ה, והן מהיקף אוכלוסיית היעד בשנת הלימודים התשס"ז. כמו כן נמצא כי מפעל ההזנה הופעל לאו דווקא ברשויות המקומיות שמצבן החברתי-כלכלי היה הקשה ביותר.

היקף התלמידים המשתתפים בפועל במפעל ההזנה: בשנת הלימודים התשס"ח לא התקיים מפעל ההזנה בשש מהרשויות המקומיות שעליהן הוחל החוק. גם בחלק מהרשויות האחרות חלק ניכר מהתלמידים לא השתתפו במפעל ההזנה; בשנות הלימודים התשס"ז-התשס"ח הקיף מפעל ההזנה, לקראת סוף השנה, כ-80% בלבד מהאוכלוסייה שעליה הוחל החוק. זאת ועוד, רוב הרשויות המקומיות התחילו להפעיל את מפעל ההזנה באיחור; כמו כן במועד התחלת הפעלתו של מפעל ההזנה ובסמוך אליו השתתפו בו רק כ-20% מהתלמידים הזכאים לכך. לדוגמה, עיריית רהט החלה להפעיל את מפעל ההזנה בשנת הלימודים התשס"ז רק במרס, ובשנת התשס"ח - רק בינואר. בשנת הלימודים התשס"ז החלה עיריית עיר

הכרמל בהפעלת מפעל ההזנה רק באפריל (כחצי שנה לאחר תחילת שנת הלימודים), ובשנת התשס"ח לא הפעילה אותו כלל.

מגבלות התקציב: החלת פרויקט ההזנה על כלל תלמידי ישראל תלויה בתקציבי מדינה. נמצא כי אף שנקבע בחוק כי החוק יוחל בהדרגה על כלל התלמידים המשתתפים ביוח"א, לא הוקצו תקציבים המאפשרים את הגדלת אוכלוסיית היעד. זאת ועוד, אף שתקציב משרד החינוך למפעל ההזנה גדל בין שנת הלימודים התשס"ו לשנת הלימודים התשס"ז, הוקטן התקציב הכולל המיועד למימון המפעל (עקב הקטנת התקציבים שהקצו הרשויות המקומיות וקרן רש"י למפעל ההזנה) בין שנת הלימודים התשס"ו לשנת הלימודים התשס"ח, וצומצמה במידה ניכרת אוכלוסיית היעד של מפעל ההזנה.

גיוס תרומות: בחוק נקבע כי המדינה והרשויות המקומיות רשאיות לממן את חלקן בתקציב באמצעות כספי תרומות. כאמור קיבלה המדינה תרומה מקרן רש"י כהשתתפות במימון מפעל ההזנה. נמצא כי התרומה שהקרן התחייבה לתת למדינה לביצוע מפעל ההזנה על פי החוק (משנת הלימודים התשס"ז ואילך) הייתה קטנה מזו שהתחייבה הקרן לתת שנתיים קודם לכן על פי החלטת הממשלה. זאת ועוד, מאחר שסכום התרומה צמוד לדולר האמריקאי פחתה התרומה בשל הירידה שחלה בשער הדולר. אשר לרשויות המקומיות, הועלה כי רק מקצתן הצליחו להשיג תרומות על מנת לסייע במימון חלקן.

משרד מבקר המדינה מוצא לנכון לשבח את נכונותה ותרומתה של קרן רש"י למפעל ההזנה. עם זאת, לדעת משרד מבקר המדינה, פעילותם המבורכת של קרנות ותורמים ראוי שתהיה פעילות משלימה לפעילותן של רשויות השלטון. על משרדי הממשלה לתת דעתם לכך שתרומות מטיבן הן ארעיות ונתונות לשינויים חיצוניים והשגתן תלויה ברצונם הטוב של התורמים ולפיכך הן אינן יכולות לשמש תחליף למחויבות שקיבלה עליה הממשלה במסגרת חוק ארוחה יומית.

מנגנון קביעת התשלומים לרשויות המקומיות: על פי החוק⁷, ראש הממשלה יקבע, על פי המלצות ועדה שיקים לעניין זה (להלן - הוועדה המייעצת) ובאישור ועדת הכספים של הכנסת, את שיעורי ההשתתפות המרביים של כל רשות חינוך מקומית במימון מפעל ההזנה. נמצא כי אף שחוק ארוחה יומית התקבל כבר בינואר 2005, דהיינו במהלך שנת הלימודים התשס"ה, הפעלת מפעל ההזנה על פי החוק החלה כאמור רק בשנת הלימודים התשס"ז. נמצא כי רק בספטמבר 2006, דהיינו כמעט שנתיים לאחר שחוק החוק, אישרה ועדת הכספים את שיעורי ההשתתפות האמורים.

החוק קובע כי במסגרת קביעת המלצותיה רשאית הוועדה המייעצת לקבוע שיעורי השתתפות שונים לחלק מהרשויות המקומיות אם מצאה כי הדבר דרוש בשל מצבן

7 בנוסחו המקורי אשר היה בתוקף עד אפריל 2008.

הכלכלי המיוחד של אותן רשויות. הועלה כי הליך אישור שיעורי ההשתתפות המיוחדים התמשך יתר על המידה⁸.

גביית תשלומי הורים: על פי החוק הרשויות המקומיות רשאיות לגבות מההורים תשלומים למימון חלקן בתקציב מפעל ההזנה. את שיעור התשלומים יקבע שר החינוך לפי אמות מידה כלכליות-חברתיות ובאישור ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת (להלן - ועדת החינוך). על פי החלטת ועדת החינוך, השתתפות ההורים בתשלום עבור הזנה תדורג לפי הכנסה לנפש במשפחתו של התלמיד. הועלה כי רוב הרשויות המקומיות אינן פועלות על פי ההחלטה האמורה בשל קושי לקיים מבחני הכנסה על מנת לקבוע את התעריפים בהם יחויבו ההורים, אלא קובעות תעריף אחיד לעניין שיעור השתתפותם של ההורים וכן מפעילות ועדות הנחה המאפשרות מתן הנחה לנזקקים או קובעות את סכום התשלום לפי כללים אחרים. עוד הועלה כי בשנת הלימודים התשס"ח גבתה עיריית רהט מההורים תעריף גבוה מזה שאושר לה על פי החלטת ועדת החינוך.

התנגדות רשויות מקומיות להפעלת מפעל ההזנה: נמצא כי חלק מהרשויות המקומיות (לדוגמה עיריית עיר הכרמל, עיריית רהט ועיריית אופקים) התנגדו להפעלת מפעל ההזנה במתכונתו הנוכחית, בין היתר בטענה שמצבן הכלכלי דחוק. עוד טענו הרשויות כי הן נדרשות לשלם גם את חלקם של ההורים המסרבים להשתתף במימון וכן עלויות הכרוכות בעקיפין במפעל ההזנה (כגון עלויות כוח אדם ופינוי אשפה).

התנגדות הורים: נמצא כי ברשויות מקומיות רבות מסרבים ההורים לשתף פעולה ולשלם את חלקם במפעל ההזנה, מהם מסיבות כלכליות ומהם מטעמים אחרים. חלק מהרשויות המקומיות מתקשות לממן את חלקן במפעל ההזנה ללא השתתפות ההורים, ועל כן מסרבות להפעילו. החוק אינו מקנה לרשויות המקומיות כלים שבאמצעותם יוכלו לחייב את ההורים לשלם את חלקם.

בפועל נקטו הרשויות המקומיות גישות שונות בנוגע לתשלומי ההורים: חלק מהרשויות, כגון עיריית אופקים ועיריית קריית מלאכי, אפשרו גם לתלמידים שהוריהם אינם משלמים להשתתף במפעל ההזנה. לעומתן רשויות מקומיות אחרות אפשרו את ההשתתפות במפעל ההזנה רק לתלמידים שהוריהם הסכימו לשאת בתשלומים. למשל, עיריית לוד אינה מפעילה את מפעל ההזנה בבתי ספר במגזר הערבי מאחר שרוב ההורים מסרבים לשאת בחלקם ועקב קשיים בגביית הכספים.

אף שעמדת משרד החינוך ומרכז השלטון המקומי היא שגם תלמידים שהוריהם אינם מסוגלים לשאת בתשלום חלקם יקבלו ארוחה, יש חשש כי הרשות המקומית לא תצליח לאתר את כל התלמידים הנזקקים וחלקם לא יקבלו את ההזנה שהם זכאים לה. זאת ועוד, אין זה ראוי שרק חלק מהתלמידים בכיתה יהיו זכאים להשתתף במפעל ההזנה. נוכח האמור מוצע שמשרד החינוך, משרד האוצר

8 עם זאת יצוין כי באפריל 2008 קיבלה הכנסת תיקון לחוק שמטרתו, בין היתר, לפשט את המנגנון המורכב שנקבע בחוק לעניין קביעת שיעורי ההשתתפות של הרשויות המקומיות.

והמשרדים האחרים יבחנו חלופות אחרות להפעלת מפעל ההזנה שאינן מתבססות על גביית כספים מההורים.

שמירה על היגיינה ותנאי תברואה בבתי הספר: בחוק נקבע כי שר החינוך רשאי להתקין תקנות בכל הנוגע לתנאים הנדרשים במוסדות החינוך לצורך ביצוע החוק, כגון התנאים הפיזיים והתברואתיים, לאחר התייעצות עם שר הבריאות. במועד סיום הביקורת נמצא כי טרם הותקנו תקנות בנושאים אלה.

בסיורים שקיים צוות הביקורת בבתי ספר המשתתפים במפעל ההזנה הועלה כי בחלק מבתי הספר שנבדקו לא מתקיימים תנאי היגיינה וסניטציה נאותים.

אי-קיום דרישות על ידי ספקי המזון: סיורים שקיים צוות הביקורת בבתי ספר המשתתפים במפעל ההזנה ובדיקת התלונות שהופנו לרשויות המקומיות העלו כי חלק מספקי המזון אינם מקפידים לספק בכל יום את כמות המנות הנדרשת ואת כל מרכיבי הארוחה שהתחייבו לספק.

בקרה כספית: משרד החינוך התקשר עם רואה חשבון לביצוע ביקורת על הנתונים הכספיים שעליהן מדווחת קרן רש"י למשרד. דוח הביקורת הסופי לשנת הלימודים התשס"ה בנושא מפעל ההזנה הוגש למשרד החינוך רק ביולי 2007. במועד סיום הביקורת (יוני 2008) טרם הוגש הדוח הכספי לשנת הלימודים התשס"ו. לדברי רואה החשבון הסיבה לעיכובים בהגשת הדוח היא עיכוב בקבלת הנתונים הנדרשים מקרן רש"י. זאת ועוד, דוח הביקורת של רואה החשבון לשנת הלימודים התשס"ה העלה כמה וכמה ליקויים, ובעת הביקורת, בפברואר 2008, נמצא שחלקם עדיין לא תוקנו.

פיקוח ובקרה תפעוליים: אחד התנאים שבמילויים תלויה הצלחתו של מפעל ההזנה הוא שהכנת המזון, חלוקתו והחינוך התזונתי יהיו מלווים במערך בקרה ופיקוח יעיל המופעל באופן שוטף. הפיקוח על מפעל ההזנה אמור להתבצע בכל שלבי הטיפול במזון: בשלב ייצורו במפעל ובשלב הובלתו למוסדות החינוך ומסירתו למוסדות. להלן הממצאים הנוגעים לליקויים בתחום זה:

1. רק בחלק מהרשויות המקומיות, כמו תל אביב ואופקים, מעורבים הוטרנר העירוני ומחלקת התברואה בפיקוח על מפעל ההזנה. משרד החינוך לא קבע נהלים שיבטיחו שיתוף פעולה בין הרשויות המקומיות ובין ספקי המזון לצורך פיקוח על תנאי התברואה במפעל ההזנה.

2. בקשתו של משרד הבריאות מאגף התקציבים במשרד האוצר בינואר 2005 להקצות לו תקציבים למימון העסקתו של כוח אדם מיומן ומקצועי שיפקח על תנאי התברואה במפעל ההזנה נענתה בשלילה. כמו כן הציע משרד הבריאות למשרד החינוך לשכור את שירותיו כדי לפקח ולעשות בקרה במפעל ההזנה, אך גם הצעה זו לא קיבלה מענה. בעקבות האמור משרד הבריאות אינו מעורב בכל הנוגע לפיקוח תברואתי על מפעל ההזנה.

3. במרס 2007 (בשנה השלישית להפעלת מפעל ההזנה) פרסם משרד החינוך מכרז למתן שירותי בקרה על יצרני המזון. אף שלפי תנאי המכרז נדרשה החברה הזוכה במכרז לעשות בקרה על כל שלבי התהליך, החל בייצורו וכלה באיסוף

האשפה, בפועל לא ביצעה חברת הבקרה ביקורת במפעלי המזון עצמם. עוד הועלה כי בספטמבר 2007 מסר משרד הבריאות למשרד החינוך כי הפיקוח והבקרה בנושא התזונה והתברואה במפעל ההזנה אינם נאותים.

קרן רש"י התקשרה עם חברות בקרה חיצוניות אשר מבצעות ביקורת על איכות המזון ועל בטיחותו. נמצא כי משרד החינוך אינו מקפיד לקבל לידינו את דוחות הבקרה ואינו משתמש בהם להפקת לקחים לצורך ביצוע תיקונים או שיפורים, וכי בקשתו של משרד הבריאות לקבל לידינו את הדוחות לא נענתה.

הערכת התכנית: במאי 2005 סוכם כי יחידת המחקר במשרד החינוך תכין לקראת שנת הלימודים התשס"ו סקר בעניין השפעת תכנית ההזנה על התלמידים המשתתפים בה. נמצא כי במועד סיום הביקורת עדיין לא הכין משרד החינוך מחקר או סקר להערכת השפעותיו של מפעל ההזנה.

סיכום והמלצות

הביקורת העלתה כי גם ברשויות שבהן הוחל חוק ארוחה יומית הייתה החלתו בשנים התשס"ז-התשס"ח חלקית בלבד, וכי הסיבות העיקריות לכך היו מגבלות התקציב, התנגדות הרשויות המקומיות להחלת החוק, בעיקר בשל קושי כלכלי, התנגדות ההורים לשלם את חלקם וקשיים ביורוקרטים בהחלת החוק. עוד העלתה הביקורת כי הליכי הפיקוח והבקרה על ההיבטים התזונתיים והתברואתיים של מפעל ההזנה אינם נאותים.

לדעת משרד מבקר המדינה, במצב הקיים אין ודאות כי כל התלמידים הנזקקים והזכאים להזנה אכן זוכים לקבלה. ראוי כי משרדי הממשלה המשתתפים בהחלת החוק - משרד החינוך, משרד האוצר, משרד הפנים ומשרד ראש הממשלה - בשיתוף השלטון המקומי יבחנו ביסודיות את השפעת מפעל ההזנה על אוכלוסיית התלמידים הזכאים ויפעילו את מפעל ההזנה באופן שיאפשר להשיג את מטרות החוק, מאחר שאי-השגתן מקשה לקיים יום לימודים ארוך.



מבוא

חוסר ביטחון תזונתי במדינות מפותחות מוגדר כהיעדר נגישות סדירה למזון מזין בכמות מספקת המאפשרת חיים פעילים ובריאים ומיצוי הפוטנציאל ההתפתחותי. ממחקרים שהתקיימו בתחילת המאה העשרים ואחת עולה כי בעיית חוסר הביטחון התזונתי נפוצה בשנים האחרונות במדינות מערביות רבות, לרבות ישראל, וכי מספר המשפחות אשר אינן יכולות לספק לילדיהן תזונה מינימלית ראויה או המתקשות לעשות כן הולך וגדל. תכנית ההזנה נועדה לסייע בפתרון הבעיה באמצעות הספקת מנות חמות ומזינות לתלמידים בין כותלי בית הספר. כמו כן, תכנית כזו היא

אמצעי המאפשר לקיים יום לימודים ארוך ולהקנות לתלמידים הרגלי תזונה נכונים. ממחקרים שנעשו ברחבי העולם אפשר ללמוד שתכניות ההזנה בגני ילדים ובבתי ספר תורמות לרווחת הילדים מהבחינה הבריאותית, הלימודית והחברתית.⁹

מפעל הזנה שסיפק לתלמידים - בעיקר לתלמידים באוכלוסיות מצוקה - ארוחה חמה במסגרת בית הספר פעל בישראל עוד לפני קום המדינה, והיקפו התרחב בשנות החמישים והשישים של המאה העשרים. עם הזמן הופסקה הפעלתה של תכנית זו. בעשור האחרון, עם החלת חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז-1997 (להלן - חוק יח"א), ולנוכח הגידול בהיקף העוני והגברת המודעות לסוגיית חוסר הביטחון התזונתי, ננקטו יזמות לחידושו של מפעל ההזנה. בסופו של דבר חוקקה הכנסת את חוק ארוחה יומית לתלמיד, התשס"ה-2005 (להלן - חוק ארוחה יומית, או החוק).

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-יוני 2008 בדק משרד מבקר המדינה את ההיבטים השונים של הפעלת מפעל ההזנה ויישום חוק ארוחה יומית. הבדיקה נעשתה במשרד החינוך, במשרד האוצר ובמשרד הבריאות. כמו כן נעשתה בדיקה בשש רשויות מקומיות: עיריית אופקים, עיריית לוד, עיריית עיר הכרמל¹⁰, עיריית קריית מלאכי, עיריית רהט ועיריית תל אביב-יפו¹¹. עיריית עיר הכרמל בראשות ד"ר אכרם חסון לא ענתה לפניית משרד מבקר המדינה בנושא ממצאי הביקורת שהועלו בעניינן ומשרד מבקר המדינה רואה זאת בחומרה רבה.

בתקופה שבה עסקה הביקורת, מאוגוסט 2004 ועד מועד סיום הביקורת ביוני 2008, התחלפו חלק מבעלי התפקידים המוזכרים בדוח¹².

9 תכנית ההזנה במסגרות פורמאליות, המוסד לביטוח לאומי, ינואר 2005.

10 רשות הכוללת את דאלית אל-כרמל ואת עֶסְפִּיא.

11 להלן שמות ראשי הרשויות שביצעו בתקופה שבה עוסקת הביקורת: מר רון חולדאי, ראש עיריית תל אביב; ד"ר אכרם חסון, ראש עיריית עיר הכרמל; מר מוטי מלכה, ראש עיריית קריית מלאכי; מר טלאל אלקרינאווי, ראש עיריית רהט. מר אבי אסרף כיהן כראש עיריית אופקים עד אוגוסט 2007, המועד שבו מונתה ועדת חקירה לבדיקת תפקוד העירייה; בלוד כיהן מר בני רגב כראש העירייה עד ספטמבר 2006, המועד שבו מונתה ועדת חקירה לבדיקת תפקוד העירייה.

12 מר אריאל שרון כיהן כראש ממשלת ישראל ממרס 2001 עד ינואר 2006, ממועד זה ועד מועד סיום הביקורת כיהן מר אהוד אולמרט בתפקיד ראש הממשלה. להלן שמותיהם של מנכ"לי משרד ראש הממשלה בפרק הזמן הנסקר: מר אילן כהן - ממאי 2004 עד מאי 2006; מר רענן דינור ממאי 2006 ואילך. להלן שמותיהם של שרי החינוך שביצעו בפרק הזמן הנסקר: גב' לימור לבנת - ממרס 2001 עד ינואר 2006; מר מאיר שטרית - מינואר 2006 עד מרס 2006; פרופ' יולי תמיר - ממרס 2006 ואילך. להלן שמותיהם של מנכ"לי משרד החינוך בפרק הזמן הנסקר: גב' רונית תירוש - משנת 2001 עד נובמבר 2005; מר שמואל אבואב - ממרס 2006 עד אוקטובר 2007; גב' שלומית עמיחי - מאוקטובר 2007 ואילך.

הפעלת מפעל ההזנה

החלטת הממשלה להפעיל את מפעל ההזנה

בשנת 2004 התקיימו דיונים ציבוריים בעניין הצורך בהפעלת תכנית הזנה עבור תלמידים במערכת החינוך. בעקבות כך, ובעידודם של שר הרווחה דאז, מר זבולון אורלב, ושל המוסד לביטוח לאומי, הוחלט לבצע ניסוי (להלן - הפיילוט או הניסוי) להספקת ארוחת צהריים חמה לכ-25,000 תלמידים בבתי ספר יסודיים ובגני ילדים. את הניסוי ביצעה קרן סאקט"א-רש"י¹³ (להלן - קרן רש"י) בחודשים אפריל-יוני 2004, במימנם של הקרן ושל המוסד לביטוח לאומי, הרשויות המקומיות והורי התלמידים שהשתתפו בתכנית ההזנה.

בספטמבר 2004 הוגשו לשר הרווחה המלצות ועדה מקצועית שמינה שהתבססו על הניסוי שבוצע ועל מחקרי הערכה שבוצעו בעקבותיו (להלן - המלצות הוועדה המקצועית). בהמלצות צוין, בין היתר, כי מהמעקב שהתבצע בזמן הניסוי עלה שחל שינוי חיובי ניכר באקלים בבתי הספר שהשתתפו בתכנית. לדברי המורים, קיום הארוחה בבתי הספר שיפר במידה ניכרת את הריכוז של התלמידים, הגביר את המוטיבציה ללמוד, שיפר את היחסים בין התלמידים, הפחית את מספר ההיעדרויות ואף תרם לצמצום תופעת האלימות בבתי הספר.

בעקבות הפיילוט החליטה הממשלה באוגוסט 2004 להפעיל תכנית הזנה¹⁴. על פי החלטה, מפעל ההזנה מיועד לתלמידי החינוך היסודי ביישובים שצו יום חינוך ארוך¹⁵ חל עליהם, והוא יופעל מ-10.10.04. לפי האומדן, העלות השנתית של הפעלת מפעל ההזנה שבו ישתתפו כ-154,000 תלמידים היא כ-180 מיליון ש"ח. בהחלטה נקבע, בין היתר, כי משרד החינוך יהיה המשרד האחראי להפעלת מפעל ההזנה, וכי משרד הבריאות יקבע את תפריט ההזנה. עוד נקבעו שיעורי השתתפותם של הגורמים השונים במימון המפעל לשנת הלימודים התשס"ה-התשס"ז, כמפורט להלן: 25% מהעלות תמומן מתקציב הממשלה, 25% תמומן באמצעות קרן רש"י, 50% תמומן על ידי השתתפות ההורים והרשויות המקומיות. נקבע כי השתתפותה של הרשות המקומית במפעל ההזנה מותנית בכך שתשתתף במימון הפעלתו. עוד נקבע כי בכפוף לכללי חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, ותקנותיו, משרד החינוך יתקשר עם קרן רש"י לצורך הפעלת מפעל ההזנה. הקרן תפעיל את מפעל ההזנה, ובכלל זה תטפל בכל הנוגע להתקשרויות עם ספקי השירות ועם הרשויות המקומיות שבהן יופעל.

על פי החלטת הממשלה הוקמה ועדת היגוי לליווי הפרויקט. בראש הוועדה עמד מנכ"ל משרד ראש הממשלה והשתתפו בה נציגי משרד ראש הממשלה, משרד החינוך, משרד הרווחה, קרן רש"י, המוסד לביטוח לאומי, משרד האוצר ומרכז השלטון המקומי. בשנת הלימודים התשס"ה - השנה הראשונה שבה הופעל מפעל ההזנה מתוקף החלטת הממשלה - ניהלו ועדת ההיגוי וקרן רש"י את מרבית המהלכים שנדרשו להפעלת התכנית מהבחינה הכספית והארגונית. בד בבד

13 קרן 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. בעניין פעולות קרן רש"י ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 58 א (2007), בפרק "התקשרות עם עמותה למטרות חינוך".

14 החלטת ממשלה 2342 מאוגוסט 2004.

15 צו יום חינוך ארוך ולימודי העשרה (החלה במוסדות חינוך), התשנ"ח-1998 (להלן - צו יוח"א).

מינתה מנכ"לית משרד החינוך דאז, גב' רונית תירוש, באוגוסט 2004 צוות מקצועי לניהול ולליווי של הפרויקט, בראשות חשב משרד החינוך דאז ובהשתתפות נציגי משרד החינוך, מרכז השלטון המקומי וקרן רש"י. בתחילה הטיפול של משרד החינוך במפעל ההזנה היה באחריותו של מנהל אגף א' לארגון הלימודים (להלן - מנהל האגף), ובשנת 2007 הועבר הנושא לאחריות מנהל היחידה לתכניות משלימות למידה (להלן - מנהל היחידה).

החוק

בשנות הלימודים התשס"ה (2004-2005)¹⁶ והתשס"ו (2005-2006) פעל מפעל ההזנה מכוח החלטת הממשלה, ובד בבד דנה הכנסת בשתי הצעות חוק שנועדו לקדם את הפעלת המפעל - הצעתה של ח"כ רוחמה אברהם והצעתה של ח"כ (באותו מועד) פרופ' יולי תמיר. בינואר 2005 נכנס לתוקף החוק בהתבסס על הצעת החוק של ח"כ רוחמה אברהם. עם זאת רק בתחילת שנת הלימודים התשס"ז הוחל בהפעלת מפעל ההזנה מכוח החוק (ראו להלן).

בחוק נקבע כי ארוחה יומית לתלמידים הזכאים לכך תמומן מתקציב שנתי שיוקצה לכך בתכנית נפרדת בסעיף תקציב משרד החינוך בחוק התקציב השנתי. כמו כן נקבע כי כל רשות חינוך מקומית¹⁷ תשתתף במימון ארוחה יומית במוסדות החינוך שבתחום שיפוטה, ולשם כך תהיה הרשות רשאית לגבות מההורים תשלומים בשיעורים שיקבע שר החינוך לפי אמות מידה חברתיות-כלכליות. עוד נקבע בחוק, כי המדינה והרשויות המקומיות רשאיות לממן את חלקן בתקציב באמצעות כספי תרומות.

על פי החוק¹⁸, ראש הממשלה יקבע, באישור ועדת הכספים את שיעורי ההשתתפות המירביים של כל רשות מקומית על פי המלצת ועדה שיקים לעניין זה (להלן - הוועדה המייעצת). קביעת המלצת הוועדה בדבר שיעורי ההשתתפות המירביים תיעשה בהתאם לדירוג החברתי-כלכלי¹⁹ שפרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן-דירוג הלמ"ס).

קרן רש"י, התורמת חלק מהתקציב, היא שניהלה את מפעל ההזנה והפעילה אותו (ראו להלן). הקרן התקשרה לצורך כך עם ספקי מזון שפנו אליה בעקבות קול קורא²⁰ שפרסמה באוגוסט 2006.

16 שנת הלימודים מתחילה בספטמבר ומסתיימת באוגוסט.
 17 על פי חוק לימוד חובה, התש"ט-1949, רשות חינוך מקומית היא, בין היתר, לעניין תחום שיפוטה של רשות מקומית, אותה רשות מקומית.
 18 בנוסחו המקורי אשר היה בתוקף עד אפריל 2008.
 19 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מסווגת את היישובים בישראל לעשרה אשכולות (קבוצות יישובים) לפי מצבם החברתי-כלכלי, בסדר עולה (דהיינו יישובים מאשכול 1 מצבם החברתי-כלכלי הוא הגרוע ביותר, ויישובים מאשכול 10 - מצבם הטוב ביותר).
 20 בקשה לקבלת מידע מגופים המעוניינים להשתתף במיזם (R.F.I.).

מטרות החוק

בחוק ארוחה יומית נקבע כי מטרת החוק היא הפעלת מפעל הזנה בבתי ספר יסודיים, וכי במסגרת מפעל ההזנה יקבלו התלמידים ארוחה חמה אחת ביום. כמו כן נקבע בחוק כי הוא יוחל בהדרגה ביישובים ובשכונות שבהם חל חוק יח"א.

על מטרת החוק אמר בית המשפט העליון: "חוק ארוחה יומית, מעיקרו וכתכליתו, נועד להשלים את חוק יום חינוך ארוך ולסייע ביישומו"²¹. אחת ממטרות חוק יח"א היא מתן הזדמנות שווה בחינוך לכל הילדים, כדי שיוכלו למצות ככל האפשר את כישוריהם. הארכתו של יום הלימודים ומצבן הכלכלי הקשה של משפחות רבות בישראל חייבו מציאת פתרון הולם להזנתם של הילדים בשעות הארוכות שבהן הם שוהים בין כותלי בית הספר²².

עם זאת לא ניתן להתעלם מכך שלמפעל ההזנה גם היבט סוציאלי²³, בהיותו אמצעי המאפשר להתמודד ישירות עם נושא חוסר הביטחון התזונתי באמצעות הספקת ארוחות צהריים לתלמידים הזקוקים לכך ולהבטיח להם תזונה מספקת ובכך לאפשר להם, בין היתר, להתרכז בלימודים, ואכן, עם החלתו של החוק הודגש ההיבט הסוציאלי בבחירת הרשויות המקומיות עליהן הוחל החוק (ראו להלן). כמו כן למפעל ההזנה היבט חינוכי הנוגע לכך שאחת ממטרות המפעל היא הקניית יסודות התזונה הנכונה.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי למפעל ההזנה חשיבות גוברת בתקופה שבה מדינת ישראל עומדת בפני משבר כלכלי הולך ומחריף, הגורם להגדלת היקף האבטלה ולהגדלת מספר המשפחות הנתונות במצוקה כלכלית שיתקשו לספק תזונה הולמת לילדיהן.

אישור פטור ממכרז והתקשרות עם קרן רש"י

כבר בהחלטת הממשלה מאוגוסט 2004 נקבע כי קרן רש"י תפעיל את מפעל ההזנה, ובכלל זה תתקשר עם ספקי השירות ועם הרשויות המקומיות שבהן הוא מופעל. בספטמבר 2004 אישרה ועדת הרכישות של משרד החינוך (להלן - ועדת הרכישות) מתן פטור ממכרז להתקשרות עם קרן רש"י לצורך הפעלת מפעל ההזנה, בנימוק שנסיבות ההתקשרות מיוחדות ונדירות ומצדיקות את ביצועה ללא מכרז²⁴.

מתן פטור לפי סעיף זה כפוף להחלטת ועדת הפטור באגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - ועדת הפטור) ולאישור שר האוצר. בנובמבר 2004 פנתה ועדת הפטור לוועדת הרכישות בבקשה לקבל הבהרות בדבר הנסיבות המצדיקות לדעתה פטור ממכרז, אולם גם לאחר שקיבלה את הבהרותיה של ועדת הרכישות לא השתכנעה ועדת הפטור שאכן יש מקום למתן הפטור. בינואר 2005 שבה ופנתה סגנית היועצת המשפטית במשרד החינוך לוועדת הפטור, באמצעות מכתב המפרט בהרחבה את הנימוקים למתן הפטור, ובין היתר ציינה כי קרן רש"י היא הגוף היחיד

- 21 בג"צ 8133/05 עיריית ביתר עלית נ' שרת החינוך והתרבות ואח' (להלן - בג"ץ ביתר עלית), תקדין.
- 22 "הספקת ארוחות חמות לילדים במערכת החינוך", מתוך דוח לשנת 2005 של בנק ישראל (להלן - דוח בנק ישראל), עמ' 284; ראו גם בעניין זה בג"ץ ביתר עלית.
- 23 נייר עמדה בנושא "הסדרת מערך ההזנה בבתי ספר יסודיים במדינת ישראל", שהכין מכון מנדל בשיתוף נציגי משרד החינוך ומשרד הרווחה.
- 24 תקנה 3(28) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות המכרזים).

במדינה המפעיל מערך הזנה בהיקף ארצי במוסדות חינוך, ומכאן שיש לה הידע, המיומנות והניסיון הנדרשים בתחום זה. עוד טענה סגנית היועצת המשפטית כי הקרן יכולה להפעיל את המפעל האמור בהיקף נרחב בתיאום עם הרשויות המקומיות אף שהוקצב לה זמן קצר בלבד להיערך לכך מאחר שלפי החלטת הממשלה יופעל המפעל כבר בתחילת שנת הלימודים התשס"ה. כמו כן ציינה כי לדעת המשרד גם אם יתפרסם מכרז להתקשרות עם גורם מבצע, ממילא ההליכים לפרסום המכרז, לבחירת זוכה ולהיערכותו להפעלת המפעל לא יתקיימו לפני יוני 2005, דהיינו תום שנת הלימודים התשס"ה, וכי בהיעדר אישור לפטור ממכרז לא ניתן יהיה להפעיל את מפעל ההזנה בשנת הלימודים התשס"ה. בעקבות תכתובת זו הוסיפה ועדת הרכישות של משרד החינוך במרס 2005 נימוק נוסף לאישור הפטור ממכרז, ולפיו קרן רש"י היא הגוף היחיד המסוגל לבצע את הפרויקט בנסיבות העניין²⁵. נמצא כי רק ב-21.6.05, בתום שנת הלימודים, לאחר שמפעל ההזנה כבר פעל כשנה, אישרה ועדת הפטור את ההתקשרות בפטור ממכרז לשנת הלימודים התשס"ה.

עוד נמצא כי רק בדצמבר 2005, בשנת הלימודים התשס"ו, חתם משרד החינוך הסכם עם קרן רש"י למתן שירותים לניהול מפעל ההזנה במוסדות חינוך לשנת הלימודים התשס"ה על בסיס החלטת הממשלה.

עוד קודם לכן, בנובמבר 2005, החליטה ועדת הרכישות של משרד החינוך לאשר המשך התקשרות עם קרן רש"י לניהול מפעל ההזנה לשנת הלימודים התשס"ו, בנימוק שהתקשרות זו היא בבחינת המשך התקשרות להתקשרות קודמת, בנסיבות שבהן השמירה על האחידות נדרשת מטעמי חיסכון או יעילות²⁶, ומאותם נימוקים שפורטו במכתבה של סגנית היועצת המשפטית לעניין ההתקשרות הקודמת. רק ביוני 2006, לקראת תום שנת הלימודים, אישרה ועדת הפטור את המשך ההתקשרות בפטור ממכרז וקבעה כי על משרד החינוך לנקוט הליך של קול קורא לבחינת האפשרות להתקשר עם ספקים אחרים בשנת הלימודים התשס"ו. ביולי 2006, בסוף שנת הלימודים התשס"ו, נחתם נספח להארכת תוקפו של הסכם ההתקשרות בין משרד החינוך לקרן רש"י לאותה שנה.

באוגוסט 2006 פרסם משרד החינוך קול קורא לקבלת מידע מגופים "המעוניינים לספק ו/או לממן (במימון חלקי או מלא) ארוחות חמות לילדים". בקול הקורא צוין כי הפנייה מיועדת לגופים פרטיים, לגופים ציבוריים, ליצרני ארוחות חמות או לכל גורם המעוניין לממן באופן חלקי או מלא לכל הפחות 1,000 ארוחות חמות יומיות לילדים, למשך שלוש שנות לימוד לפחות. עוד נקבע כי כל המעוניין נדרש לציין בהצעתו את המרכיבים האלה: "אופן מימון הארוחות; הסכום הכספי ו/או מספר הארוחות החמות היומיות שתסופקנה; במקרה של אספקת ארוחות יש לפרט את יצרן הארוחות". במועד שנקבע להגשת ההצעות הוגשו שלוש הצעות: של מסעדה, של חברת קייטרינג ושל קרן רש"י. רק בהצעתה של קרן רש"י נכללה התחייבות להשתתף במימון ארוחות. קרן רש"י הביעה נכונות להשתתף במימון ארוחות חמות לשלוש שנות לימוד החל בשנת הלימודים התשס"ז, ובסכום כולל שלא יעלה על 18 מיליון דולר לשלוש השנים ובתנאי שבמפעל ההזנה ישתתפו כ-192,000 תלמידים במוסדות החינוך שעליהם חל צו יום חינוך ארוך. לפי תנאי נוסף שהציבה קרן רש"י להשתתפותה במפעל, אם מספר התלמידים שייכללו במפעל ההזנה בכל שנה יהיה קטן מ-192,000, יפחת באופן יחסי סכום השתתפותה של הקרן במימון המפעל.

במרס 2007 אישרה ועדת הרכישות את ההתקשרות, אך רק במאי 2007 פנה חשב משרד החינוך לסגן החשב הכללי (להלן - החשכ"ל) בבקשה לאשר את ההתקשרות עם קרן רש"י בפטור ממכרז,

25 תקנה 3(29) לתקנות חובת המכרזים.

26 תקנה 3(4) לתקנות חובת המכרזים.

בנימוק שקרן רש"י הייתה הגורם היחיד שעמד בתנאי הקול הקורא בקריטריון התרומה ובקריטריון היכולת הארגונית. מאז ועד נובמבר 2007 התקיימה התכתבות בין משרד החינוך לחשכ"ל שביקש לקבל הבהרות לעניין אישור הפטור ממכרו. בספטמבר 2007 הודיע מנהל היחידה לוועדת הרכישות כי על פי שיקול הדעת של היחידה המקצועית קרן רש"י היא הספק היחיד המסוגל לעמוד בדרישות המשרד להפעלת המפעל לפי החוק.

הועלה כי עד סוף שנת הלימודים התשס"ז לא אישרה ועדת הפטור את ההתקשרות עם קרן רש"י בפטור ממכרו, אף שבמשך השנה ניהלה הקרן את מפעל ההזנה. הנימוקים לעיכוב פורטו במכתב של מנהל היחידה לחשב המשרד מאוקטובר 2007. במכתב מוסבר כי הגשת הבקשה לפטור ממכרו לוועדת הרכישות של המשרד התעכבה עד מרס 2007 בשל הצורך להסדיר רכיבים ההכרחיים להחלת החוק, ובהם קביעת שיעורי ההשתתפות של הרשויות המקומיות ושל ההורים וכן שיעורי ההנחה לרשויות, נושאים שלצורך הסדרתם נדרש הליך מורכב שלא היה תלוי רק במשרד החינוך. אולם בשל כניסת החוק לתוקפו ומאחר שבכתי הספר הורגש הצורך במפעל הזנה הורו שרת החינוך ומנכ"ל המשרד להפעיל את מפעל ההזנה אף בלא שתאושר תכנית תקציבית. בנובמבר 2007 הודיע אגף החשכ"ל כי הוא מאשר באופן חריג וחד-פעמי תשלום בדיעבד עבור הפעלת תכנית ההזנה בשיתוף קרן רש"י, לנוכח הנסיבות המיוחדות, ובהן הגשת הבקשה באיחור עקב התמשכות הדיונים בנושא שיעורי ההשתתפות של הגורמים השונים והעובדה שבפרק הזמן האמור עדיין סיפקה הקרן ארוחות לילדים כשם שנהגה בשנים הקודמות והחובה להפעלת מפעל ההזנה שהוטלה על המדינה על פי החוק.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד החינוך ולמשרד האוצר כי מפעל ההזנה הופעל בלא שאושר כדין פטור ממכרו להתקשרות עם קרן רש"י, שלא לפי כללי מינהל תקין.

אשר לפרסום הקול הקורא העיר משרד מבקר המדינה למשרד החינוך כי מהנוסח שפורסם לא משתמע באופן חד-משמעי כי הדרישה להשתתפות במימון הארוחות היא תנאי הכרחי להגשת הצעות להספקת ארוחות, וכי משתמע ממנו שהקול הקורא עניינו הספקת ארוחות ולא ארגון וניהול מפעל ההזנה כולו.

בעקבות החלטת ועדת הרכישות ממרס 2007 נחתם במאי 2007 נספח להארכת תוקף ההתקשרות בין משרד החינוך לקרן רש"י בשנה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד החינוך כי בעקבות השינויים שמקורם בהפעלת מפעל ההזנה מכוח החוק ובפרסום הקול הקורא, למשל השינויים בסכום התרומה שהקרן התחייבה לתת, היה ראוי לחתום על הסכם חדש המסדיר את ההתקשרות עם קרן רש"י.

בספטמבר 2007 אישרה ועדת הרכישות של משרד החינוך המשך התקשרות עם קרן רש"י בפטור ממכרו לצורך הפעלת מפעל ההזנה בשנת הלימודים התשס"ח, בנימוק שהקרן היא הספק היחיד המסוגל לבצע את ההתקשרות. ועדת הפטור התנתה את מתן הפטור לשנת התשס"ח בכך שיפורסם בהקדם האפשרי מכרו להפעלת מפעל ההזנה בשנת הלימודים התשס"ט. אולם מנהל היחידה הודיע כי מילוי התנאי האמור עלול לגרום למדינה הפסד של התרומה לשנות הלימודים התשס"ח והתשס"ט שקרן רש"י התחייבה לתת, משום שההתחייבות למתן התרומה הייתה לפרק זמן של שלוש שנים. בנובמבר 2007 החליטה ועדת הרכישות של המשרד כי אין מקום להצבת התנאי ולפיו יפורסם מכרו לשנת הלימודים התשס"ט, וביקשה מהוועדה לשנות את החלטתה

באופן שחובת פרסום המכרז תחול רק לגבי שנת הלימודים התש"ע (2009-2010) ואילך. נמצא כי ועדת הפטור קיבלה את הבקשה, ובאפריל 2008 היא אישרה מתן פטור ממכרז לשנות הלימודים התשס"ח והתשס"ט, בכפוף לכך שמשרד החינוך יבצע עד 30.11.08 בחינה מעמיקה של אופן ההתקשרות לצורך המשך הפעלת פרויקט ההזנה.

סגן החשכ"ל מסר למשרד מבקר המדינה כי נוכח המידע שנמסר לו ממשרד החינוך, ולפיו אם יתקיים מכרז להפעלת מפעל ההזנה בשנת הלימודים התשס"ט עשויה קרן רש"י לחזור בה מהתחייבותה למתן התרומה, הוא החליט לקבל את עמדת משרד החינוך ולפיה יש מקום לאשר את ההתקשרות בפטור ממכרז.

בדצמבר 2007 נחתם בין משרד החינוך לקרן רש"י הסכם חדש למתן שירותים לניהול מפעל ההזנה במוסדות חינוך לשנת הלימודים התשס"ח.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד החינוך ולמשרד האוצר כי השיהוי הניכר בטיפולם בנושא אישור הפטור ממכרז וחתימת ההסכמים עם קרן רש"י לא היה סביר ואף לא התיישב עם כללי מינהל תקין.

היועצת המשפטית של משרד החינוך מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2008 כי "הגם שאולי ניתן להסכים כעניין של עקרון עם ההערה שראוי להפריד בין מתן התרומה לניהול מפעל ההזנה (קרי, שהיה ראוי שהמדינה והתורם יפרסמו מכרז למציאת גורם מפעיל ושלא התורם יהיה המפעיל), הרי שבמקרה הנדון, למיטב ידיעתנו, היה זה התנאי של הקרן למתן התרומה (ניהול מפעל ההזנה)".

לדעת משרד מבקר המדינה התניית ההתקשרות במתן תרומה עלולה לצמצם את מספר המציעים האפשריים ואף לגרום לאבדן התרומה שהבטיח המפעיל או להקטנת התרומה אם יהיו חילוקי דעות ואי-הסכמות בין המדינה למפעיל שנבחר, והדבר עשוי לפגוע בהחלת החוק באופן המיטבי.

תחולת מפעל ההזנה

האוכלוסייה הזכאית להזנה

1. היקף האוכלוסייה הזכאית במסגרת החלטת הממשלה: כאמור, מפעל ההזנה החל לפעול בתחילה על פי החלטת ממשלה. בהחלטה האמורה נקבע כי הסכמת הרשויות המקומיות להשתתף במימון מפעל ההזנה היא תנאי להשתתפותן בו, אולם בשלבים הראשונים של הפעלת מפעל ההזנה התנגדו הרשויות המקומיות להשתתף במימון ונוסף על כך התעוררו קשיי התארגנות, ועקב כך היה קושי בהפעלת המפעל. על פי החלטת הממשלה בשנתו הראשונה של מפעל ההזנה היו אמורים להשתתף בו כ-154,000 תלמידים (להלן - אוכלוסיית היעד). יצוין כי המספר האמור נקבע לפי סכום התקציב שאושר בהחלטת הממשלה - 180 מיליון ש"ח.

בפועל תהליך הצטרפותן של הרשויות המקומיות למפעל בשנת הלימודים התשס"ה היה הדרגתי, ובסופו של דבר השתתפו במפעל ההזנה - לאחר שוועדת חריגים, שהקימה ועדת ההיגוי, אישרה את הפחתת ההשתתפות הכספית של חלק מהרשויות המקומיות - רק כ-75,000 תלמידים.

בשנת הלימודים התשס"ו החליטה ועדת ההיגוי לקבוע "מענק הצטרפות" דיפרנציאלי לכל רשות מקומית אשר תצטרף למפעל ההזנה עד תאריך יעד נתון, על בסיס הדירוג החברתי-כלכלי של הרשות. עם זאת יש לציין כי באותה שנה צומצם, עקב אילוצי התקציב, מספר התלמידים המיועדים להשתתף במפעל ההזנה ל-131,000 (אוכלוסיית היעד), אף שנקבע כי מספר התלמידים שעליו חל חוק יוח"א יוגדל לכ-190,000 תלמידים. בפועל השתתפו במפעל ההזנה בשנת הלימודים התשס"ו רק כ-104,000 תלמידים.

2. היקף האוכלוסייה הזכאית להשתתף במפעל ההזנה על פי חוק (א) בחוק נקבע כי הוא יחול במוסדות החינוך ביישובים ובשכונות שבהם חל חוק יוח"א, בימים שבהם הלימודים במוסד החינוך מתקיימים עד שעות אחר הצהריים. חוק יוח"א נועד מלכתחילה לחול בכל מערכת החינוך, אולם עלותו הגבוהה גרמה לדחיות חוזרות ונשנות בהשלמת החלתו. על פי צו יוח"א יוחל יום חינוך ארוך במוסדות חינוך מתוך שכונות שיקום, רווחה חינוכית, יישובי עדיפות לאומית א', קו עימות, יישובים שזוהו כבעלי שיעור גבוה של אבטלה, יישובים הנמצאים באשכול הראשון והשני בדירוג החברתי-כלכלי [של הל"מ"ס]. על פי מדדים אלה נקבע בצו (בהתבסס על נתונים המעודכנים לשנת הלימודים התשס"ו) שהוא יוחל על מוסדות חינוך ב-105 יישובים. הועלה כי בשנת הלימודים התשס"ח היה מספר התלמידים שבבית ספרם התקיים יום לימודים ארוך מתוקף חוק יוח"א כ-200,000 (להלן - האוכלוסייה הפוטנציאלית להחלת החוק).

על פי חוק ארוחה יומית: "השר [שר החינוך] בהסכמת שר האוצר יקבע את אוכלוסיית התלמידים הזכאים לארוחה יומית על פי חוק זה". כלומר חוק ארוחה יומית לא יוחל בהכרח על כל התלמידים שעליהם חל חוק יוח"א. בשנת הלימודים התשס"ז כללה אוכלוסיית היעד²⁷ להחלת החוק כ-146,000 תלמידים, מהם 131,000 תלמידים שנכללו באוכלוסיית היעד בשנת הלימודים התשס"ו וכן כ-15,000 תלמידים מאשכול 1 המשתתפים ביוח"א²⁸. מספר התלמידים המוזנים בפועל באותה שנה היה כ-110,000. בשנת הלימודים התשס"ח נכללו באוכלוסיית היעד כ-123,000 תלמידים²⁹. אוכלוסייה זו כללה את כל התלמידים מאשכול 1 המשתתפים ביוח"א ושני יישובים מאשכול 2 המשתתפים ביוח"א, וכן את כל התלמידים אשר קיבלו הזנה בשנת הלימודים התשס"ז.

מהאמור לעיל עולה כי אף שחוק ארוחה יומית אמור לחול בהדרגה על כל התלמידים שעליהם מוחל חוק יוח"א, בשנת הלימודים התשס"ח הוחל החוק רק על כ-60% מהתלמידים המשתתפים ביוח"א. זאת ועוד, היקף אוכלוסיית היעד הזכאית להיכלל במפעל ההזנה בשנת הלימודים התשס"ח קטן הן מהיקף האוכלוסייה שהייתה אמורה להשתתף בו לפי החלטת הממשלה בעת שהוחל בהפעלתו של מפעל ההזנה בשנת הלימודים התשס"ה, והן מהיקף אוכלוסיית היעד בשנת הלימודים התשס"ז.

27 מספר התלמידים שאמורים היו להשתתף במפעל ההזנה באותה שנה.
28 על פי בקשה ל"אישור התקשרות מסגרת לפטור ממכרו להפעלת חוק ארוחה יומית יוח"א" של משרד החינוך.
29 לקראת שנת הלימודים התשס"ח נגרעו מרשימת היישובים המשתתפים במפעל ההזנה כמה יישובים שהשתתפו בו בשנת הלימודים התשס"ז ובמקומם צורפו אחרים המדורגים באשכול 1 ו-2.

(ב) במסגרת החלטת הממשלה לא נקבע באופן ברור וחד-משמעי מי מבין הרשויות המקומיות עליהן חל חוק יוח"א זכאיות להשתתף במפעל ההזנה, ומפעל ההזנה הופעל באותן רשויות שקרן רש"י הצליחה לגייס את הסכמתן להשתתף בפרויקט. בעקבות כך נוצרה מחויבות להמשיך בהזנתן של אותן רשויות גם לאחר הפעלת החוק, כדי לא לפגוע בתלמידים שכבר החלו להשתתף במפעל ההזנה, אף אם היה מדובר ברשויות מאשכולות "גבוהים" יחסית. עקב השתתפותן של הרשויות האמורות נבצר ממוסד החינוך לצרף למפעל ההזנה רשויות נוספות מן האשכולות "הנמוכים", מאחר שמספר הרשויות שהיה באפשרותו לכלול במפעל ההזנה היה מוגבל.

הועלה כי מפעל ההזנה הופעל רק בכ-66 מ-110 הרשויות המקומיות הנכללות בחוק יוח"א. רק פחות משליש מהרשויות שעליהן חל החוק מדורגות באשכולות 1-3. זאת ועוד, פחות משליש מהרשויות מאשכולות 2 ו-3 הנכללות ביוח"א משתתפות במפעל ההזנה, ולעומת זאת כל הרשויות מאשכול 5 הנכללות ביוח"א משתתפות במפעל ההזנה.

יוצא אפוא שמפעל ההזנה הופעל רק בקרב שני שלישים מהרשויות המקומיות הנכללות ביוח"א ולא דווקא ברשויות החלשות ביותר. לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שלמפעל ההזנה גם היבט סוציאלי, יש לשאוף לכלול במסגרתו את הרשויות הנזקקות ביותר.

בעניין זה פנתה ביוני 2005 פרופ' יולי תמיר, שכינה באותו מועד כח"כ, לשר האוצר דאז, בנימין נתניהו, וציינה כי "מזה זמן רב אני חושדת ששירותים חברתיים, בעיקר אלו המבוססים על שותפות קהילתית ועל השתתפות הורים, אינם מגיעים ליעדם. החשדות האלה ככלל ובמפעל ההזנה בפרט, התחזקו כאשר בחנתי לאורך זמן מי משתתף במפעל חשוב זה".

3. הרחבת היקף תחולתו של החוק באופן שיחול גם על גני הילדים: בעת שנחקק חוק ארוחה יומית הוא לא הוחל על גני הילדים³⁰. בשנות הלימודים התשס"ז והתשס"ח הפעילה קרן רש"י מיזמתה ובשיתוף "קרן הידידות" מפעל הזנה גם בגני הילדים ביישובים שבהם הופעל מפעל ההזנה ללא תקצוב של משרד החינוך; הרשויות המקומיות וההורים השתתפו במימון המפעל. הועלה כי בעקבות הודעתה של קרן רש"י ולפיה היא תפסיק לממן את ההזנה לגני הילדים אם המדינה לא תשתתף גם היא במימון, התחייב משרד החינוך לפני הקרן כי עד אפריל 2008 יתוקן החוק וייכללו בו גם גני הילדים. בעקבות כך המשיכה הקרן במימון התכנית בגני הילדים עד אותו מועד. ואכן, באפריל 2008 התקבל בכנסת תיקון לחוק ארוחה יומית ולפיו גם תלמידי גני החובה יהיו זכאים להשתתף במפעל ההזנה לפי החוק. עלות החלת החוק בגני החובה נאמדה בכ-48 מיליון ש"ח (כ-30 מיליון ש"ח מתקציב המדינה, וכ-18 מיליון ש"ח - השתתפות הרשויות המקומיות).

היקף אוכלוסיית התלמידים המשתתפים בפועל במפעל ההזנה

להלן נתונים על מספר התלמידים (בבתי הספר) ומספר הרשויות המקומיות שהשתתפו בפועל במפעל ההזנה בשנות הלימודים התשס"ז-התשס"ח (על פי נתוני קרן רש"י):

30 את צו יום חינוך ארוך ולימודי העשרה (החלה בגני ילדים), התשס"ז-2007, הוציאה שרת החינוך ביולי 2007. בצו נקבע כי משנת הלימודים התשס"ז יחול יום לימודים ארוך בגני ילדים שבהם לומדים ילדים בני חמש ומעלה ביישובים מהאשכולות 1-6 שבהם חל צו יוח"א. בצו נכללות 92 רשויות מקומיות.

יישום חוק ארוחה יומית - מפעל ההזנה

שנת הלימודים התשס"ז :

מספר הרשויות המפעילות בפועל את מפעל ההזנה באופן מלא או חלקי	מספר הרשויות שנכללות במפעל ההזנה	שיעורם מכלל התלמידים שהיו אמורים להיכלל במפעל (באחוזים)	מספר התלמידים המשתתפים במפעל ההזנה בפועל	מספר התלמידים האמורים להיכלל במפעל ההזנה באותו מועד*	תאריך
25	69	19	26,837	140,075	30.10.06
40	68	39	54,483	140,115	13.11.06
53	69	53	74,584	141,645	1.1.07
56	70	57	83,415	146,599	29.1.07
63	70	78	111,864	142,645	26.4.07

* מספר התלמידים הזכאים להשתתף במפעל ההזנה השתנה במהלך השנה, בעיקר עקב גריעת רשויות שאינן מקיימות את מפעל ההזנה מרשימת הרשויות הזכאות להזנה, הוספת רשויות שלא נכללו לפני כן ברשימת הזכאות ושינויים במצבת התלמידים.

שנת הלימודים התשס"ח :

מספר הרשויות המפעילות בפועל את מפעל ההזנה באופן מלא או חלקי	מספר הרשויות שנכללות במפעל ההזנה	שיעורם מכלל התלמידים שהיו אמורים להיכלל במפעל (באחוזים)	מספר התלמידים המשתתפים במפעל ההזנה בפועל	מספר התלמידים האמורים להיכלל במפעל ההזנה באותו מועד	תאריך
28	67	23	27,786	123,172	8.10.07
50	67	53	65,449	123,172	13.11.07
57	65	62	73,079	118,139	18.12.07
57	62	74	89,434	120,589	13.1.08
60	61	81	96,683	118,638	4.3.08

מהנתונים עולה כי בשנות הלימודים התשס"ז-התשס"ח הקיף מפעל ההזנה, לקראת אמצע השנה, רק כ-80% מאוכלוסיית היעד של החוק. עוד עולה כי בשבועות הראשונים שלאחר תחילת הפעלתו של מפעל ההזנה השתתפו במפעל ההזנה רק כ-20% מהתלמידים שהחוק חל עליהם. מכאן שחלק ניכר מהתלמידים לא השתתף במפעל ההזנה במשך כל שנת הלימודים. עוד הועלה כי שש רשויות מקומיות לא הפעילו כלל את מפעל ההזנה בשנת הלימודים התשס"ח אף שנכללו ברשימת הרשויות המשתתפות במפעל בתחילת אותה שנה.

להלן פרטים על היקף התלמידים המשתתפים במפעל ההזנה ברשויות השונות שנבדקו :

עיריית תל אביב-יפו: בתל אביב-יפו (להלן - תל אביב) נכללים במסגרת יו"ח"א 19 בתי ספר יסודיים. 18 מהם השתתפו במפעל ההזנה בשנת הלימודים התשס"ח. בשנת הלימודים התשס"ז פעל מפעל ההזנה ב-16 מבתי הספר האמורים. כמו כן הפעילה העירייה את מפעל ההזנה בגני הילדים.

הבדיקה העלתה כי בבתי הספר בהם פעל מפעל ההזנה לא נטלו בו חלק כל התלמידים. כך למשל, כ-38% מהתלמידים לא השתתפו כלל במפעל ההזנה בשנת הלימודים התשס"ז. זאת ועוד, בשנים התשס"ז והתשס"ח לא הוחל מפעל ההזנה במלוא היקפו בתחילת שנת הלימודים ובמחצית הראשונה של השנה לא השתתף בו חלק ניכר מהתלמידים.

הועלה כי שני בתי ספר הנכללים ביו"ח"א לא נכללו במפעל ההזנה בשנת הלימודים התשס"ז בשל קשיי התארגנות. בתחילת שנת הלימודים התשס"ח (סוף אוקטובר 2007) עלה בידי מנהלי בתי הספר להשיג הסכמה של יותר מ-50% מהורי תלמידי בתי הספר להפעיל את מפעל ההזנה. למרות זאת הודיע נציג קרן רש"י לעירייה כי שני בתי הספר אינם נכללים במפעל ההזנה, מאחר שלא השתתפו בו בשנה שקדמה לכך. רק בעקבות פנייתו של סגן ראש עיריית תל אביב לשרת החינוך בעניין ובעקבות דיון שהתקיים בלשכה המשפטית של משרד החינוך באשר לזכאותם להזנה, צורפו תלמידי בתי הספר למפעל ההזנה בנובמבר 2007.

עיריית קריית מלאכי: בתחומי קריית מלאכי נכללים במסגרת יו"ח"א שבעה בתי ספר יסודיים. הועלה כי רק חמישה מבתי הספר (הפועלים במסגרת החינוך הממלכתי) האמורים השתתפו במפעל ההזנה בשנת הלימודים התשס"ח³¹. בשנת הלימודים התשס"ז הופעל מפעל ההזנה רק בארבעה בתי ספר. כמו כן הפעילה העירייה את מפעל ההזנה בגני הילדים.

להלן נתונים על בתי ספר שנכללו במפעל ההזנה בשנות הלימודים התשס"ו-התשס"ח, על מספר התלמידים בכל בית ספר ועל המועד שבו הוחל בהפעלת מפעל ההזנה:

31 בתשובתה של עיריית קריית מלאכי למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2008 נמסר כי שני בתי הספר לא השתתפו במפעל ההזנה מכיוון שהורי התלמידים דרשו ארוחות בכשרות מיוחדת.

יישום חוק ארוחה יומית - מפעל ההזנה

המועד שבו הוחל בהזנה בשנה"ל התשס"ח*	המועד שבו הוחל בהזנה בשנה"ל התשס"ז	המועד שבו הוחל בהזנה בשנה"ל התשס"ו	בית הספר
24.1.08 100 תלמידים	לא הייתה הזנה**	23.11.05 332 תלמידים	א
18.11.07 135 תלמידים	11.1.07 200 תלמידים	23.11.05 210 תלמידים	ב
9.1.08 218 תלמידים	14.1.07 217 תלמידים	4.1.06 212 תלמידים	ג
30.12.07 386 תלמידים	24.12.06 395 תלמידים	20.11.05 372 תלמידים	ד
14.1.08 153 תלמידים	14.1.07 437 תלמידים	16.11.05 515 תלמידים	ה
992 תלמידים (1,228 תלמידים ב-4.3.08)	1,249 תלמידים	1,641 תלמידים	סה"כ באותה שנה

* לפי נתונים המעודכנים ל-27.2.08.

** בית הספר לא השתתף במפעל ההזנה מכיוון שלא עמד בתנאי שהעירייה התנתה את הפעלת המפעל במילוי - גבייה של לפחות 50% מדמי ההשתתפות מהורי התלמידים.

הועלה כי בבתי הספר שבהם פעל מפעל ההזנה רוב התלמידים מקבלים הזנה. עם זאת, כפי שעולה מהנתונים, כל בתי הספר החלו בהפעלת מפעל ההזנה באיחור בשלוש השנים הראשונות להפעלתו - בחלקם הוחל בהפעלתו לקראת סוף חודש נובמבר (באיחור של חודש) ובחלקם רק בחודש ינואר (באיחור של שלושה חודשים). בשנת הלימודים התשס"ח, השנה השלישית להפעלתו של מפעל ההזנה, לא הוחל החוק במלוא היקפו במחצית הראשונה של השנה, ורק במרס 2008 פעל מפעל ההזנה בקרב מרבית תלמידי בתי הספר.

עוד עולה מהנתונים כי מספר התלמידים שהשתתפו במפעל ההזנה בשנות הלימודים התשס"ז והתשס"ח, שבהן הופעל המפעל מתוקף חוק ארוחה יומית, היה קטן ממספר התלמידים שהשתתפו במפעל ההזנה בשנת הלימודים התשס"ו, שבה הופעל מפעל ההזנה על פי החלטת הממשלה.

בתשובתה של עיריית קריית מלאכי מספטמבר 2008 למשרד מבקר המדינה נמסר שמפעל ההזנה הופעל באיחור עקב אי-הסכמתם של ההורים להשתתף במפעל ומשום שחגי תשרי חלים בסמוך לתחילת כל שנת לימודים. לעניין הפחתת מספר התלמידים המשתתפים במפעל ההזנה מסרה העירייה כי בשני בתי ספר לא חל שינוי במספר התלמידים ואילו באחרים הייתה נשירה, מכיוון שהתלמידים והוריהם נמנעים מלהשתתף במפעל ההזנה.

עיריית אופקים: בשנת הלימודים התשס"ח נכללו במסגרת מפעל ההזנה 11 בתי ספר. נוסף על כך הפעילה העירייה את מפעל ההזנה בגני הילדים.

הבדיקה העלתה כי החוק באופקים הוחל באיחור ניכר: בשנת הלימודים התשס"ז החלה העירייה להפעיל את מפעל ההזנה בפברואר 2007 (חוץ מאשר בית ספר אחד שבו החלה ההזנה בנובמבר 2006), ובתי הספר האחרונים הצטרפו רק באפריל 2007. גם בשנת הלימודים התשס"ח השתתפו

פחות ממחצית מהתלמידים במפעל ההזנה במחצית הראשונה של שנת הלימודים (רק כ-20% מהתלמידים).

עיריית רהט: בתחומי עיריית רהט פועלים 15 בתי ספר יסודיים הנכללים במסגרת יו"א. בשנת הלימודים התשס"ח השתתפו במפעל ההזנה כל בתי הספר. בשנת הלימודים התשס"ז הופעל מפעל ההזנה ב-14 מבתי הספר האמורים. בשתי השנים החלה עיריית רהט בביצוע מפעל ההזנה רק לקראת אמצע השנה, בשנת הלימודים התשס"ז בפברואר ובשנת התשס"ח בינואר.

עיריית עיר הכרמל: בעיר הכרמל מתקיים יו"א בכל ששת בתי הספר היסודיים בעיר. העירייה החלה בהפעלת מפעל ההזנה בשנת הלימודים התשס"ו. בשנת הלימודים התשס"ז החלה העירייה להפעיל את מפעל ההזנה בבתי הספר רק באפריל 2007. הועלה כי בשנת הלימודים התשס"ח לא הפעילה העירייה את מפעל ההזנה בבתי הספר אלא רק בגני הילדים (ראו להלן).

עיריית לוד: בתחומי עיריית לוד נכללים במסגרת יו"א 22 בתי ספר יסודיים, ורק ב-15 מהם הופעל מפעל ההזנה בשנת הלימודים התשס"ח. בשנת הלימודים התשס"ז החלה עיריית לוד להפעיל את מפעל ההזנה רק באמצע שנת הלימודים, בחודש פברואר. באותה שנה התקיימה ההזנה רק ב-14 בתי ספר. הועלה כי בחמשת בתי הספר מהמגזר הערבי ובשני בתי ספר יסודיים השייכים לרשת חב"ד, הנכללים במסגרת יו"א, לא הופעל מפעל ההזנה עקב התנגדות ההורים (ראו להלן).

הבדיקה העלתה, כי היקף התלמידים בלוד המשתתפים בפועל במפעל ההזנה קטן יחסית ומסתכם רק במחצית מכלל התלמידים המשתתפים ביו"א.

מנהל האגף הבכיר לארגון הלימודים וסגן מנהלת המינהל הפדגוגי במשרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2008 כי היה קושי ביישום החוק: לא נקבע מי ייכלל באוכלוסיית התלמידים הזכאים ולא נקבע מנגנון אופרטיבי ברור. גם החלטות שהתקבלו בעבר במסגרת החלטת הממשלה יצרו קושי בבואו של המשרד ליישם את החוק שהיה שונה מהחלטת הממשלה.

היועצת המשפטית של משרד החינוך מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בשל צמצום השתתפותן של הרשויות המקומיות במפעל ההזנה והתייקרות מחירי המנות גדל הנטל על תקציב המדינה, ובעקבות כך הצטמצמה אוכלוסיית התלמידים הזכאים להזנה.

הממצאים מלמדים אפוא כי החלת החוק בשנות הלימודים התשס"ז והתשס"ח הייתה חלקית ביותר: חוק ארוחה יומית חל רק על חלק מהרשויות המקומיות הנכללות ביו"א; חלק מהרשויות המקומיות לא מקיימות כלל את החוק ואינן מפעילות מפעל הזנה; ברשויות מקומיות אחרות הוחל בביצוע מפעל ההזנה באיחור ניכר, ולעתים רק לאחר אמצע שנת הלימודים. כמו כן מפעל ההזנה בחלק מהרשויות המקומיות אינו מקיף את כלל בתי הספר והתלמידים ברשות הנכללים במסגרת יו"א. מכאן עולה כי תלמידים רבים שהיו זכאים להשתתף במפעל ההזנה לא השתתפו בו. הבדיקה העלתה כי הסיבה העיקרית לאי-החלת החוק במלוא היקפו הייתה קשיי מימון, וכי סיבות אחרות היו סחבת בקבלת ההחלטות על ידי משרדי הממשלה, קשיי התארגנות, התנגדות של הרשויות המקומיות והורי התלמידים להשתתף במפעל וקשיים ביישום של החוק.

קשיים בהפעלת מפעל ההזנה ברשויות המקומיות

מימון מפעל ההזנה

תקציב המדינה

1. החלת פרויקט ההזנה בקרב כלל תלמידי ישראל היא סוגיה התלויה בתקציבי מדינה. אוכלוסיית היעד עליה הוחל החוק נגזרה מהיקף התקציב שיועד למפעל ההזנה באותה שנת לימודים. על פי הערכת משרד האוצר מינואר 2004, עלות הקמת מפעל הזנה בפריסה ארצית נאמדת בכשני מיליארד ש"ח. חוק ארוחה יומית קבע כאמור כי החלתו על אוכלוסיית התלמידים המשתתפת ביוח"א תיעשה בהדרגה. לפי עמדת שרת החינוך יש להגיע לכלל הסכמה עם שר האוצר בדבר גידול קבוע במספר התלמידים המשתתפים במפעל ההזנה כדי ליישם את החוק במלואו בתוך חמש שנים.

להלן נתונים על היקף התקציב המיועד³² ועל היקף התקציב המעודכן³³ של מפעל ההזנה בשנות הלימודים התשס"ה-התשס"ח (על פי נתוני משרד החינוך³⁴):

סה"כ עלות הזנה	השתתפות קרן רש"י*	השתתפות משרד החינוך	השתתפות הרשויות (כולל הורים)	שנת הלימודים	
במיליוני ש"ח					
180	45	45	90	התשס"ו	תקציב מיועד**
169	27	80	62	התשס"ז	
151.3	16.5	80	54.8	התשס"ח	
104	16	48.1	39.8	התשס"ז	תקציב מעודכן
107.1	11.2	54.4	41.5	התשס"ח	

* התקציב המיועד של קרן רש"י בשנים התשס"ה-התשס"ז כולל את עלויות ההזנה של כלל תלמידי יוח"א.

** מדובר בהוצאות על הזנת כ-154,000 תלמידים בשנת התשס"ה, כ-131,000 תלמידים בשנת התשס"ו, כ-146,000 תלמידים בשנת התשס"ז וכ-123,000 תלמידים בשנת התשס"ח.

32 התקציב המיועד הוא התקציב שאישר אגף התקציבים במשרד האוצר לבקשת ועדת הרכישות של משרד החינוך ולפי אוכלוסיית היעד בכל שנה.

33 התקציב המעודכן נקבע על פי אישורי ההפעלה של מפעל ההזנה. תקציב זה מחושב באמצעות שקלול של מספר ימי ההזנה ומספר הרשויות ובתי הספר שהשתתפו בפועל במפעל ההזנה בכל שנה.

34 משרד האוצר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2009, כי התקציב המאושר ליישום חוק ארוחה יומית בכל אחד מהשנים התשס"ה-התשס"ו היה 50 מיליון ש"ח. עם זאת לנתון זה לא נמצא תיעוד.

מהנתונים עולה כי אף שהסכומים שהקציב משרד החינוך למימון מפעל ההזנה לשנות הלימודים התשס"ז והתשס"ח היו גדולים מהסכום שהקציב למטרה זו לשנת הלימודים התשס"ו, בשנות הלימודים התשס"ו-התשס"ח הייתה מגמת ירידה בהיקף התקציב המיועד הכולל למימון המפעל עקב הקטנת שיעור השתתפותן של הרשויות המקומיות ושל קרן רש"י במימון המפעל. כפועל יוצא מהירידה בהיקף התקציב בשנת התשס"ח צומצמה במידה ניכרת אוכלוסיית היעד של מפעל ההזנה באותה שנה.

מנהל האגף הבכיר לארגון הלימודים וסגן מנהלת המינהל הפדגוגי במשרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי התקציב שנקבע לצורך יישום החוק לא היה ריאלי.

אגף התקציבים במשרד האוצר ומשרד ראש הממשלה מסרו בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2008 כי תקציב הממשלה למפעל ההזנה גדל עם השנים וכי הממשלה הקצתה בשנים התשס"ה-התשס"ח סכומים נכרים למימון מפעל ההזנה. עוד מסרו כי חלוקת התקציב נקבעת על פי סדר העדיפויות שקובעת הממשלה באישור הכנסת.

2. הועלה כי מאחר שלא כל הרשויות המקומיות וכל בתי הספר שעליהם הוחל החוק השתתפו בפועל במפעל ההזנה, נוצר בסעיף מפעל ההזנה שבתקציב משרד החינוך עודף תקציבי שלא נוצל. להלן נתונים לגבי עלות מפעל ההזנה בפועל³⁵ בשנים התשס"ו והתשס"ז:

סה"כ עלות הזנה	השתתפות קרן רש"י	השתתפות משרד החינוך	השתתפות הרשויות (כולל הורים)	שנת הלימודים	
במיליוני ש"ח					
93.6	23.9	25.1	44.6	התשס"ו	עלות מפעל ההזנה
86.9	13.7	41	32.2	התשס"ז	

נוכח עודפי התקציב, פנתה שרת החינוך, פרופ' יולי תמיר, לשר האוצר דאז, מר אברהם הירשזון, בפברואר 2007 בבקשה להגדיל את שיעור התלמידים המקבלים הזנה במסגרת התקציב שהוקצה לאותה שנה, ולצרף למפעל ההזנה תלמידים נוספים מאשכולות 5-2: "מאחר ועל פי הצפי המתקבל מיישום חוק ארוחה יומית, בשנת תשס"ז לא ננצל את מלוא התקציב בהתאם למסגרות התלמידים שהוסכמו בינינו". באפריל 2007 פנה גם מר שמואל אבואב, מנכ"ל משרד החינוך דאז, למר רענן דינור, מנכ"ל משרד ראש הממשלה, בעניין זה. הועלה כי שיעור התלמידים הניזונים לא הוגדל בשנת הלימודים התשס"ז.

נמצא כי משרד האוצר מתנגד להגדלת שיעור התלמידים המוזנים על חשבון עודפי התקציב, בטענה שהדבר עלול ליצור גירעון בתקציב בשנה שלאחר מכן, שכן כל עוד החוק מוסיף לחול גם על הרשויות המקומיות שלא הפעילו את מפעל ההזנה עשויה המדינה להתחייב להזין בעתיד נוסף על הרשויות שיצטרפו למפעל.

35 סך כל עלות מפעל ההזנה כוללת גם הוצאות תקורה שהן עלויות ההפעלה של מפעל ההזנה שקרן רש"י זכאית להן, לרבות עלויות העסקתם של מנחים אזוריים, עלות הפעלתו של מערך בקרה על טיב המזון, על איכותו ועל כמותו ועלות הבקרה התקציבית. משרד החינוך משלם 75% מהוצאות ההפעלה וקרן רש"י משלמת 25% מהן.

עוד עולה כי בשל מגבלות התקציב חלק מהרשויות החלשות המדרגות באשכולות 2-4 לא נכללות בין הרשויות שתלמידיהן זכאים להזנה. לדוגמה, עיריית סח'נין, המדרגת באשכול 2, ביקשה להיכלל במפעל ההזנה אך בקשתה נדחתה בשל היעדר תקציב.

מנהל היחידה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2008 כי משרד החינוך החליט לבצע הליך להפסקת החלתו של החוק על רשויות מקומיות מסוימות³⁶, כדי שיהיה אפשר להחיל את החוק על רשויות אחרות במקומן. עם זאת ציין כי הדבר מותנה באישורו של משרד האוצר.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שמשרד האוצר יפעל בשיתוף משרד החינוך לגיבוש דרכים לניצול מיטבי של התקציב המוגבל ממילא שהוקצה למפעל ההזנה, כדי שיהיה אפשר להפעיל את מפעל ההזנה במרב הרשויות המקומיות שמצבן הכלכלי קשה, ובכך להגשים את מטרות החוק.

בעקבות הביקורת הודיע אגף התקציבים במשרד האוצר למשרד מבקר המדינה בינואר 2009, כי בנובמבר 2008, הודיע שר האוצר לשרת החינוך על הסכמתו לכך ש"במידה ויישוב או מוסד שהיו זכאים להזנה על פי חוק יפסיקו להיות זכאים על פי חוק מעתה ואילך מסיבות כאלו ואחרות, ניתן יהיה בתיאום ותחת הסכמת אגף התקציבים להחליטם ביישובים אחרים, וזאת תחת התחשבות באשכולות הכלכליים חברתיים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ובכפוף למסגרת התקציבית המוקצית לנושא". אגף התקציבים מסר כי הדבר יאפשר בעתיד ניצול מיטבי של התקציב שהוקצה לנושא ההזנה.

השתתפות הרשויות המקומיות במימון מפעל ההזנה

על פי סעיף 6 לחוק³⁷, ראש הממשלה יקבע, על פי המלצות הוועדה המייעצת ובאישור ועדת הכספים של הכנסת, את שיעורי ההשתתפות המרביים של כל רשות חינוך מקומית במימון מפעל ההזנה. הוועדה המייעצת תגיש את המלצותיה בנושא לראש הממשלה לאחר שהתייעצה עם שר הפנים ואפשרה למרכז השלטון המקומי להשמיע את טענותיו בנושא. על פי החוק, המלצות הוועדה המייעצת בדבר שיעורי ההשתתפות המרביים של הרשויות ייקבעו בהתאם לדירוגן הכלכלי-חברתי של הרשויות על פי דירוג הלמ"ס.

בהתאם לחוק הקים ראש הממשלה ועדה מייעצת שהיו"ר שלה היה מנכ"ל משרד ראש הממשלה וחבריה היו נציגי משרדי החינוך, הרווחה והאוצר, נציג הביטוח הלאומי ונציגי גופים התנדבותיים.

1. הועלה כי בשל מורכבותם של הסדרים שנקבעו בחוק ובשל התמשכות ההליכים שבהם מעורבים גופים רבים התעכבה במידה ניכרת תחילת ביצועו של החוק בשנת הלימודים התשס"ז, כמפורט להלן:

2. אף שחוק ארוחה יומית נכנס לתוקף כבר בינואר 2005, דחינו בשנת הלימודים התשס"ה, הוחל בביצוע מפעל ההזנה על פי החוק כאמור רק בשנת הלימודים התשס"ז. הוועדה המייעצת התכנסה רק ביולי ובאוגוסט 2006 לדיונים בנושא קביעת שיעורי ההשתתפות המרביים של

36 הכוונה לרשויות השייכות לאשכולות "גבוהים" יחסית שאינן מעוניינות להשתתף במפעל ההזנה.
37 בנוסחו המקורי. החוק תוקן בשנת 2008 ונקבע הסדר שונה. ראו להלן.

הרשויות המקומיות. במהלך הדיון אפשרה הוועדה למרכז השלטון המקומי להשמיע את טענותיו על פי חוק.

ב-7.8.06 פנה מנכ"ל משרד ראש הממשלה ויו"ר הוועדה המייעצת, מר רענן דינור, לשר הפנים דאז, מר רוני בר-און, על מנת לקיים את חובת ההיוועצות שנקבעה בחוק. ב-20.8.06 אישר שר הפנים דאז את שיעורי ההשתתפות שקבעה הוועדה בהמלצותיה. בספטמבר 2006 אישרה ועדת הכספים של הכנסת את שיעורי ההשתתפות האמורים.

משרד ראש הממשלה הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי כינוס הוועדה המייעצת התעכב בשל הקושי במינוי נציגי משרדי הממשלה בוועדה ונוכח כמה אירועים שהתרחשו בתקופה האמורה, ובהם יישום תכנית ההתנתקות והבחירות הכלליות לכנסת שהתקיימו בשנת 2006.

משרד מבקר המדינה העיר למנכ"ל משרד ראש הממשלה, העומד בראש הוועדה המייעצת, כי היה ראוי לפעול לכינוסה של הוועדה בסמוך למועד שבו קיבלה הכנסת את החוק ולא כשנה וחצי לאחר מכן, בסמוך למועד תחילתה של שנת הלימודים.

להלן יוצגו שיעורי ההשתתפות המרביים של הרשויות במימון המפעל בשנות הלימודים התשס"ז (2006-2007) והתשס"ח (2007-2008) אשר נקבעו במסגרת המלצות הוועדה³⁸:

אשכול כלכלי-חברתי								
8	7	6	5	4	3	2	1	
70	70	50	50	40	35	30	20	שיעור ההשתתפות המרבי של הרשויות (כולל תשלומי הורים), באחוזים:

3. החוק קובע³⁹ כי הוועדה המייעצת רשאית, במסגרת מתן המלצותיה, לקבוע כי שיעור ההשתתפות של רשות מקומית השייכת לאשכול מסוים יהיה קטן משל שאר הרשויות הנכללות באותו אשכול, אם מצאה כי הדבר דרוש בשל מצבה הכלכלי המיוחד של הרשות המקומית.

הוועלה כי לפי הנחיית הוועדה המייעצת ביצע הצוות המקצועי של משרד ראש הממשלה, של משרד האוצר ושל משרד החינוך, בשיתוף נציגי משרד הפנים, עבודת מטה משלימה לגיבוש אמות מידה שלפיהן ייקבעו שיעורי ההשתתפות המופחתים של רשויות מקומיות שמצבן הכלכלי קשה.

ב-8.1.07 אישרה הוועדה המייעצת המלצות לשנת הלימודים התשס"ז בדבר הפחתת שיעורי ההשתתפות של רשויות מקומיות במקרים מיוחדים. הוועדה קבעה תנאים מצטברים שרק רשות מקומית שתעמוד בהם תהיה רשאית לפנות למשרד החינוך בבקשה להפחתת שיעורי ההשתתפות בשנת הלימודים התשס"ז והם: הרשות המקומית מדורגת באשכול 1-4 של הלמ"ס; מספר תלמידי בתי הספר היסודיים שהחוק חל עליהם בתחום הרשות המקומית גדול מ-2,500; הרשות המקומית מפעילה תכנית הבראה ושיעור הגירעון המצטבר שלה לשנת 2005 גדול מ-25% מתקציבה או הרשות המקומית עדיין אינה משתתפת בתכנית הבראה אך הגירעון השוטף שלה לשנת 2006 צפוי

38 באוקטובר 2006, בעקבות פניית מרכז השלטון המקומי, החליטה הוועדה המייעצת להמליץ על הפחתת שיעור ההשתתפות המרבי של הרשויות המקומיות באשכול 6 מ-60% ל-50%.

39 בנוסחו המקורי אשר היה בתוקף עד אפריל 2008.

להיות גדול מ-5% מתקציבה ועל פי החלטת משרד הפנים תגובש תכנית הבראה עבור הרשות. הוועדה קבעה כי שיעורי ההשתתפות של הרשויות המקומיות העומדות בכל התנאים המצטברים יופחתו לכל היותר בעוד עשרה אחוזים (למשל לגבי רשות באשכול 1 מ-20% ל-10%). ב-11.2.07 קוימה חובת ההתייעצות עם שר הפנים.

ב-12.2.07 פנה ראש הממשלה, מר אהוד אולמרט, ליו"ר ועדת הכספים דאז, הרב יעקב ליצמן, בבקשה לאשר את ההפחתה בשיעורי ההשתתפות המרבית. ב-14.2.07 אישרה ועדת הכספים את הקריטריונים לחריגים בנושא שיעורי ההשתתפות של הרשויות במפעל ההזנה לשנת הלימודים התשס"ז. בעקבות כך הודיע מנכ"ל משרד החינוך דאז, מר שמואל אבואב, ב-19.2.07 לרשויות המקומיות הנכללות במפעל ההזנה והמדורגות באשכולות 1-4 לפי דירוג הלמ"ס כי הן רשאיות להגיש בקשה להנחה בשיעור ההשתתפות. בפברואר ובמרס 2007 דנה ועדת החריגים של משרד החינוך בבקשות הרשויות המקומיות. לוועדה הוגשו בקשות של שבע רשויות: שגב שלום, עיר הכרמל, ערערה בנגב, רהט, כסייפה, אופקים וכפר מנדא. הוועדה אישרה את בקשתן של חמש רשויות. הועלה כי הוועדה לא אישרה את בקשותיהן של עיריית רהט ושל המועצה המקומית שגב שלום מפני שלא עמדו בקריטריונים שנקבעו.

מהאמור עולה כי אף שוועדת הכספים אישרה כבר בספטמבר 2006 את שיעורי ההשתתפות של הרשויות המקומיות גיבשה הוועדה המייעצת את המלצותיה רק בינואר 2007, וכי ההליכים לקביעת שיעורי השתתפות מופחתים התמשכו עד פברואר 2007, דהיינו כחמישה חודשים.

שיעורי ההשתתפות המופחתים שנקבעו בשנת הלימודים התשס"ז היו תקפים שנה. לקראת שנת הלימודים התשס"ח קבעה שרת החינוך כי הוועדה המייעצת לראש הממשלה תקבע את אמות המידה הנוספות שלפיהן תפעל ועדת החריגים לא יאוחר מהשבוע השלישי של אוגוסט, וכי ועדת הכספים תאשר את אמות המידה לא יאוחר מתחילת ספטמבר.

הועלה כי רק ב-20.1.08, בעקבות המלצותיה של הוועדה המייעצת, ביקש ראש הממשלה מיו"ר ועדת הכספים לשוב ולאשר אמות מידה להפחתת שיעורי ההשתתפות. הוועדה הציעה את אותן אמות מידה שנקבעו בשנת התשס"ז, אך הקלה וקבעה כי המספר המזערי של תלמידי הרשות המקומית שבו מותנית הזכות להגיש בקשה להנחה יוקטן ל-2,000. ב-28.1.08 אישרה ועדת הכספים את אמות המידה.

בפברואר ובמרס 2008 התכנסה ועדת החריגים במשרד החינוך והחליטה, בין היתר, להעניק הנחה למועצות המקומיות כסייפה, ערערה בנגב וג'סר אל-זרקא. הועלה כי חלק מהרשויות, ובהן שלוש המועצות המקומיות האלו, החלו בשנת הלימודים התשס"ח בהפעלת מפעל ההזנה רק לאחר שהתקבלה החלטת משרד החינוך לתת להן הנחות. עוד הועלה כי בסוף אפריל 2008 טרם נמסר לרשויות המקומיות שבהן ביקר צוות הביקורת, לוד ואופקים, מה החליטה ועדת החריגים של משרד החינוך בעניינן.

בתשובתה של המועצה המקומית ג'סר אל-זרקא למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2008 נמסר כי מנהלי בתי הספר היסודיים לא הצליחו, על אף מאמציהם הרבים, לגייס את הסכום המבוקש מכל ילד, בשל המצב החברתי-כלכלי הקשה של התושבים - לכל תושב 4-5 ילדים בממוצע הלומדים בבתי הספר. כמו כן, עקב גירעון התקציב של המועצה והיותה נתונה בתכנית הבראה היא מתקשה להשתתף במימון המפעל.

בתשובתו של מרכז השלטון המקומי למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2008 נמסר כי הוא התריע על הקשיים הביורוקרטיים ועל הדרישות שהרשויות החלשות התקשו לקיים וביקש לפשט את ההליכים ולהגמיש את הקריטריונים, אך בקשתו נענתה באיחור רב והדבר גרם לעיכובים בהפעלת מפעל ההזנה.

בתשובתו של אגף התקציבים במשרד האוצר למשרד מבקר המדינה נמסר כי לפי עמדת המשרד ראוי שייקבעו בהקדם האפשרי אמות המידה להפחתה בשיעור ההשתתפות של הרשויות המקומיות. עם זאת, זכאותן של רשויות מקומיות להפחתת שיעור ההשתתפות במימון מפעל ההזנה מותנית באישור התקציב המוקצה להפעלת המפעל, ומתוקף חוק תקציב המדינה מובא התקציב לאישור רק בחודש דצמבר.

משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי הפחתת שיעורי ההשתתפות של הרשויות המקומיות מהאשכולות הנמוכים בשנות הלימודים התשס"ז-התשס"ח⁴⁰ הקלה עליהן במידה ניכרת. עוד מסר כי החוק לא חייב את הוועדה המייעצת להמליץ על הפחתת שיעורי ההשתתפות, אלא רק ציין זאת כאפשרות הנתונה לשיקול דעתה של הוועדה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרדי הממשלה שנציגיהם משתתפים בוועדה המייעצת כי אין זה סביר שקבלת החלטת הממשלה לגבי הצורך בקביעת שיעורי השתתפות מופחתים ולגבי אמות המידה שלפיהן ייקבעו שיעורי ההפחתה תימשך זמן רב כל כך. עקב כך התקבלה החלטת ועדת החריגים של משרד החינוך בדבר שיעורי ההפחתה לרשויות שהגישו בקשה להפחתת שיעור השתתפותן במפעל ההזנה, רק לקראת אמצע שנות הלימודים התשס"ז והתשס"ח. הדבר גרם לאי-ודאות בקרב הרשויות המקומיות. כמו כן אין זה סביר כי אף לאחר שוועדת החריגים מסרה את המלצותיה הן לא הובאו לידיעת הרשויות המקומיות. עם זאת, משרד מבקר המדינה מדגיש כי אי-אישור שיעורי השתתפות מופחתים אין בו כדי לשמש עילה לאי-ביצוע הוראות החוק על ידי הרשויות המקומיות.

4. באפריל 2008 קיבלה הכנסת תיקון לחוק⁴¹ שמטרתו, בין היתר, לפשט את המנגנון המורכב שנקבע בחוק לעניין קביעת שיעורי ההשתתפות של הרשויות המקומיות. על פי התיקון לחוק, יקבע שר החינוך, בהסכמת שר האוצר ושר הפנים, את שיעורי ההשתתפות של רשויות החינוך המקומיות, וכן יקבע בהסכמתם את שיעורי ההשתתפות השונים של רשויות מקומיות שבעניינן מתקיימות נסיבות מיוחדות, לרבות מצב כלכלי מיוחד. לצורך קביעת הזכאות לשיעורי השתתפות מיוחדים תוקם ועדה שחבריה יהיו מעובדי משרד החינוך, וכן נציג שימנה שר הפנים, והיא תקבל החלטות לעניין זכאותן של רשויות חינוך מקומיות לשיעורי השתתפות מיוחדים.

תשלומי ההורים

על פי החוק, רשות מקומית שבתחומה מתקיים מפעל ההזנה רשאית באישור שר החינוך לגבות מההורים דמי השתתפות במימון חלקה של הרשות בתקציב מפעל ההזנה, בשיעורים שיקבע השר.

40 זאת לעומת שיעורי השתתפות הרשויות המקומיות במסגרת החלטת הממשלה (בשנים התשס"ה-התשס"ו) שעמדו על 50% לכלל הרשויות המקומיות.

41 חוק ארוחה יומית (תיקון), התשס"ח-2008.

על פי החוק, את התשלומים שייגבו מההורים יקבע השר לפי אמות מידה כלכליות-חברתיות ובמסגרת התשלומים הנקבעים לפי סעיף 6(ד) לחוק לימוד חובה, התש"ט-1949.⁴²

תקרת דמי ההשתתפות של ההורים במפעל ההזנה, אותם רשאת הרשות המקומית לגבות מההורים, נקבעת על ידי שר החינוך וטעונה אישור של ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת (להלן - ועדת החינוך). אמת המידה העיקרית שלפיה נקבעת תקרת דמי ההשתתפות היא הכנסה לנפש. בשנת הלימודים התשס"ח נקבע כי רשות מקומית תהיה רשאית לגבות מההורים דמי השתתפות מרביים של 5.5 ש"ח לארוחה, אולם לא יותר מחלקה של הרשות במימון הארוחה. שיעור ההשתתפות של ההורים במימון ארוחתו של כל אחד מהתלמידים נקבע באופן מדורג על פי ההכנסה לנפש במשפחתו. עוד נקבע כי ביישובים המדורגים באשכול 1 יהיה שיעור ההשתתפות המרבי של הורי התלמידים 0.5 ש"ח לתלמיד לארוחה. בשנת הלימודים התשס"ח היה שיעור השתתפותם של ההורים במימון הארוחות בטווח שבין 68 ש"ח ל-748 ש"ח בשנה.⁴³

גביית תשלומי הורים על ידי הרשויות המקומיות

1. הועלה כי בפועל רוב הרשויות המקומיות אינן מבצעות בדיקה פרטנית של סכום ההכנסה לנפש על מנת לקבוע את שיעור תשלומי ההורים, אף שהדבר מתחייב מהחלטת ועדת החינוך, אלא מפעילות ועדות הנחה המאפשרות מתן הנחה משלהן לנוקקים או מנהיגות כללים אחרים לקביעת שיעור התשלום. להלן דוגמאות:

עיריית רהט: הועלה כי העירייה גובה מההורים תעריף גבוה מזה שאושר לה על פי החלטת ועדת החינוך. בשנת התשס"ו גבתה העירייה שלושה שקלים לארוחה מכל תלמיד. בעקבות עתירה לבג"ץ בבקשה לדרוש מהעירייה לחדול מגביית היתר הופסקה הפעלת מפעל ההזנה. במרס 2007 חודשה הפעלת מפעל ההזנה, אולם הועלה כי מאותו מועד גבתה העירייה מההורים שקל אחד לארוחה, שלא לפי החלטת ועדת החינוך ולפיה הסכום המרבי לגבייה יהיה 0.5 ש"ח לתלמיד ביישובים המדורגים באשכול 1.

עוד הועלה כי בינואר 2008, כשהוחל בהפעלת מפעל ההזנה לשנת הלימודים התשס"ח, הודיעה העירייה להורים כי עליהם לשלם שני שקלים לארוחה (כלומר פי ארבע מהסכום המרבי). בפועל העירייה מטילה את עול התשלום כולו על הורי התלמידים. עם זאת העירייה נשאה בשנות הלימודים התשס"ז והתשס"ח בעלות הזנתם של התלמידים שהוריהם מסרבים לשלם את חלקם ושל תלמידים נזקקים. לטענת העירייה היא הנחתה את בתי הספר שכל תלמיד שאין ידו משגת לשלם בעד ההזנה יקבל ארוחה חמה, וזו מדיניות "ברורה ושקופה". עם זאת, הנחיה זו לא פורסמה מאחר ש"לא ניתן להוציא הנחיה גורפת, אחרת יהפכו חלק גדול מבעלי היכולת לאין ידם משגת כהרף עין".

42 וזוהי לשון הסעיף: "מי שזכאי לחינוך חינם לפי סעיף זה, לא ידרשו בעדו דמי הרשמה או כל תשלום אחר בעד לימודיו במוסד חינוך רשמי או בעד לימודיו במוסד חינוך אחר שאוצר המדינה נושא בשכרם לפי סעיף קטן (ג); ואולם רשות החינוך המקומית שבתחום שיפוטה נמצא מוסד החינוך שבו הוא לומד, ובמוסד חינוך שאינו רשמי - רשות החינוך המקומית כאמור או בעל המוסד, יהיו רשאים, באישור השר, לגבות תשלומים והחזר הוצאות, בשיעורים שהשר יקבע, בעד אספקה שהם נותנים לו, ובעד שירותים שהם נותנים לו נוסף על השירותים אשר השר הגדיר אותם בתקנות כשירותים מקובלים. אישור השר וקביעת שיעור התשלומים והחזר הוצאות בידי השר טעונים אישור ועדת החינוך והתרבות של הכנסת".

43 לפי חישוב של 136 ימי הזנה בשנה. ההזנה מתחילה בראשית חודש חשוון (לאחר החגים) ומתקיימת ארבעה ימים בשבוע.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית רהט כי אינה מוסמכת לגבות מההורים סכום גדול מזה שאישרה ועדת החינוך של הכנסת, כפי שהעיר בג"ץ.

עיריית אופקים : העירייה אינה בודקת הכנסה לנפש בכל משפחה לצורך קביעת תעריף השתתפותו של כל תלמיד בעלות הארוחה, לטענתה בשל המשאבים הרבים הנדרשים לשם כך. במקום הליך זה קבעה העירייה תעריף אחד. בשנת הלימודים התשס"ח קבעה העירייה שהתעריף שישלם תלמיד לארוחה יהיה כשלושה ש"ח (חלקה של העירייה הוא כ-0.7 ש"ח לארוחה). בבתי הספר הוקמה ועדה בית-ספרית בראשות מנהל בית הספר ובהשתתפות ועד ההורים, שמתפקדה לקבל החלטות בעניין מתן הנחות לתלמידים שמצבם הכלכלי אינו מאפשר להם לממן את מלוא עלות ההזנה ועל כן יהיו זכאים לקבלת "מלגה" בשיעור 20%-50% מסכום ההשתתפות של ההורים. קרן המלגות לטובת מפעל ההזנה לילדים שידם אינם משגת לממן את מלוא עלות ההזנה ממומנת מתקציב העירייה ומתרומות. עם זאת משאבי הקרן מצומצמים ועל כן ניתן להקצות את הכספים לכ-10% מהתלמידים בלבד. העירייה העריכה כי הוצאותיה למימון השתתפותם של הורים מעוטי יכולת במפעל ההזנה מסתכמות בכ-250,000 ש"ח.

עיריית קריית מלאכי : העירייה אינה בודקת את ההכנסה לנפש בכל משפחה לצורך קביעת תעריף ההשתתפות של כל תלמיד בעלות הארוחה. במקום הליך זה קבעה העירייה כמה תעריפים לגבייה לפי מספר הילדים בכל משפחה המשתתפים במפעל ההזנה. בשנת הלימודים התשס"ח היה טווח התעריפים בין 280 ש"ח לילד אחד ל-760 ש"ח לארבעה ילדים. כמו כן ניתנה לבתי הספר האפשרות להעניק הנחות נוספות על פי שיקול דעתם על סמך ידיעותיהם בעניין התלמידים ומצבם הכלכלי. האחריות לגביית דמי ההשתתפות מההורים מוטלת על בתי הספר. בתי הספר גובים את התשלום בעבור ההזנה בנפרד מתשלומי הורים אחרים.

עיריית לוד : העירייה אינה בודקת את ההכנסה לנפש בכל משפחה לצורך קביעת תעריף השתתפותו של כל תלמיד בעלות הארוחה. העירייה קבעה כי מנהלי בתי הספר רשאים להעניק הנחה על פי המלצות היועצת החינוכית ומחנכת הכיתה.

עיריית לוד מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2008 כי העירייה נותנת לבתי הספר מלגות לצורך מתן הנחות לתלמידים נזקקים, וכי הדבר מאפשר לתת תמיכה למספר רב יותר של תלמידים נזקקים וכפועל יוצא חלוקת התמיכה הוגנת יותר.

2. הועלה כי הסיבה העיקרית לכך שהרשויות המקומיות אינן פועלות על פי המתחייב מהחלטת ועדת החינוך היא הקושי לקיים מבחני הכנסה על מנת לקבוע את התעריפים שבהם יחויבו ההורים. לדוגמה, במכתב של ראש עיריית מעלות-תרשיחא, מר שלמה בוחבוט, לשרת החינוך, פרופ' יולי תמיר, מספטמבר 2006 נאמר כי "אין לרשות אפשרות לבצע את מבחני הזכאות של אלפי תלמידים מידית. התשלום נקבע לפי הכנסה לנפש וכל תושב יצטרך להמציא אישור הכנסה וכו' דבר שמחייב מנגנון אדיר של איסוף נתונים".

עיריית מעלות-תרשיחא מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2008, כי הקימה מנגנון מיוחד אשר עוסק בבדיקות פרטניות של זכאות התלמידים לארוחות במחיר מוזל. גם מתשובתן של עיריית קריית מלאכי ושל עיריית לוד למשרד מבקר המדינה עולה כי הן מתקשות לקיים את מבחני ההכנסה.

עיריית תל אביב : נמצא כי מבין הרשויות המקומיות שנבדקו רק עיריית תל אביב קבעה את שיעורי תשלומי ההורים על פי מבחן ההכנסה, אולם גם היא התקשתה בכך, כמפורט להלן :

באוקטובר 2006 מסר מנהל החינוך התרבות והספורט שבעירייה למנהלי בתי הספר הנחיות ולפיהן סכום ההשתתפות של ההורים יחושב על פי הכנסה לנפש במשפחה (ברוטו) וייקבע על ידי בית הספר, לאחר בדיקת המסמכים שנדרשו ההורים לצרף: שלושה תלושי משכורת אחרונים של כל אחד מבני הזוג (עבור שכירים), דוח שומה לשנה שוטפת ושומה סופית לשנה קודמת (עבור עצמאים); כל קצבאות הביטוח הלאומי; אישורים על תשלומי מזונות או על כל הכנסה נוספת אחרת.

הועלה כי מנהלי בתי הספר מתקשים להפעיל את מערך הבדיקה של הכנסות המשפחה, הכרוך בבדיקת תלושי שכר, קצבאות ועוד, וכן מתקשים לאסוף מההורים את כל המסמכים הנדרשים.

היועצת המשפטית של משרד החינוך מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי על הרשויות המקומיות לפעול לכך שההנחות בדמי ההשתתפות שיינתנו להורים יחושבו לפי הכנסה לנפש במשפחתו של התלמיד וייקבעו לפי מתכונת הגבייה המדורגת הנהוגה גם לגבי תחומים אחרים (כגון גביית שכר לימוד בגני ילדים). עוד מסרה היועצת המשפטית כי ועדת החינוך היא שדרשה שמנגנון הגבייה יתבסס על מבחן חברתי-כלכלי.

נמצא, כי במצב הקיים רוב בתי הספר אינם ערוכים לביצוע מבחן ההכנסה, אינם פועלים על פי המתחייב מהחלטת ועדת החינוך ומנהיגים שיטות משיטות שונות לקביעת שיעורי התשלומים. יתר על כן, גם רשות מקומית, כמו עיריית תל אביב, שבבתי הספר שלה מופעל מנגנון מסודר לניהול כספים, מתקשה בביצוע מבחני ההכנסה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד החינוך, כי יש לבחון מדוע מנגנון הגבייה הקיים אינו עומד ביעדים ולשקול פיתוחו של מנגנון אחר מתאים יותר. זאת ועוד, בדיקת הכנסות ההורים על ידי מנהלי בתי הספר עלולה לפגוע בפרטיות התלמידים ומשפחותיהם.

גיוס תרומות

בחוק נקבע כי המדינה והרשויות המקומיות רשאיות לממן את חלקן בתקציב באמצעות כספי תרומות.

על פי החלטת הממשלה תרומתה של קרן רש"י היוותה 25% מתקציב מפעל ההזנה לשנות הלימודים התשס"ה-התשס"ו. התרומה המיועדת של קרן רש"י למפעל ההזנה לשנת הלימודים התשס"ו (על פי החלטת הממשלה) הייתה כעשרה מיליון דולר (45 מיליון ש"ח, לאותו מועד) לכלל האוכלוסייה. תרומתה בפועל של הקרן באותה שנה הייתה כ-23 מיליון ש"ח בלבד (בהתבסס על מספר התלמידים שהשתתפו בפועל במפעל ההזנה).

בעקבות קול הקורא להפעלת מפעל ההזנה שפרסם משרד החינוך התחייבה קרן רש"י להשתתף במימון ארוחות חמות לשלוש שנות לימוד משנת התשס"ז, ובסך כולל שלא יעלה על 18 מיליון דולר לשלוש השנים (כ-27 מיליון ש"ח לשנה, לאותו מועד) בכפוף לכך שמפעל ההזנה יופעל על ידי הקרן (ראו להלן).

הקרן התנתה את השתתפותה בכך שמפעל ההזנה יכלול כ-192 אלף תלמידים הלומדים במוסדות חינוך שעליהם חל צו יום חינוך ארוך⁴⁴, וקבעה כי אם מספר התלמידים שייכללו במפעל ההזנה בכל שנה יהיה קטן ממספר זה, יפחת סכום השתתפותה של הקרן בהתאם לכך. בפועל הייתה

44 מדובר במספר התלמידים המשתתפים ביוח"א בשנת הלימודים התשס"ז.

תרומתה של הקרן למפעל ההזנה בשנת הלימודים התשס"ז כ-13 מיליון ש"ח, שהם כשלושה מיליון דולר.⁴⁵ התקציב המיועד למפעל ההזנה לשנת הלימודים התשס"ח כלל תרומה בסך 16.5 מיליון ש"ח מקרן רש"י (על פי הערכה של כ-123,000 תלמידים). יש לציין כי בפועל התרומה פחתה עקב השינוי בשער הדולר (התחזקות השקל) בשנים התשס"ז-התשס"ח.

נמצא כי רק מקצת הרשויות המקומיות שנבדקו הצליחו להשיג תרומות למימון חלקן:

עיריית קריית מלאכי: במסגרת משא ומתן שקיימה העירייה עם ספק המזון (שהוא ארגון ללא כוונת רווח) סוכם כי הספק ייתן לעירייה תרומה לסיוע במימון מפעל ההזנה בבתי הספר ובגנים. הסיוע שנתן הספק לעירייה לשנות הלימודים התשס"ו-התשס"ז הסתכם בכ-210,000 ש"ח לשנת לימודים. היקף הסיוע לשנת הלימודים התשס"ח היה דומה.

עיריית אופקים: העירייה מקבלת תרומות מכמה גופים, והמרכזי שבהם הוא גוף המייצג את אחת הקהילות היהודיות בארצות הברית. גוף זה תורם כסף לאחד מבתי הספר בעיר. סכום התרומה עבור שנת הלימודים התשס"ו היה 60,840 ש"ח, ועבור שנת הלימודים התשס"ז - 63,609 ש"ח. את כספי התרומה מנהלת קרן רש"י. כספי התרומה משמשים למתן "מלגות" - דהיינו הנחה בדמי השתתפותו של התלמיד בארוחה - אך הם אינם מספיקים לכלל התלמידים הנזקקים אלא רק לכ-10% מכלל תלמידי בית הספר.

בסיור שקיים צוות הביקורת באחד מבתי הספר באופקים הועלה כי כ-20 מתלמידי בית הספר סובלים ממצוקה כלכלית. ל-12 מהם מסייע בית הספר במתן הנחה, ואת עלות הזנתם של שאר הילדים, שמונה במספר, תרמו הוריהם של תלמידים בבית הספר.

עיריית קריית שמונה: בתשובתה של עיריית קריית שמונה למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2008 נמסר שהיא פנתה לגורמי תמיכה פילנתרופיים ולמשרדי ממשלה בבקשה לקבל סיוע כספי אך "אין קול ואין עונה", חוץ מאשר תרומה שקיבלה בשנת הלימודים התשס"ח, בעקבות כתבה שפורסמה בעיתונות הארצית, ונמסרה למנהלי מפעל ההזנה מטעם קרן רש"י.

ברוח בנק ישראל בעניין ההזנה משנת 2005 נאמר כי אין להסתמך על כך שמפעל ההזנה יוסיף להיות ממומן באופן חלקי מתרומות, שכן התורמים עשויים שלא להתמיד במתן התרומות לאורך זמן. עוד נאמר בדוח כי "לא ברור כלל מדוע רשויות המדינה אינן נושאות באחריות המלאה למימון (ביחד עם ההורים) אף שהן מכירות בחשיבות הרבה של מפעל ההזנה". גם במסמך שהכינה לשכת מנכ"ל משרד החינוך בדצמבר 2006 נאמר כי ראוי שהתקצוב יוקצה מתקציב המדינה בלבד, שכן תקצוב מתורמים הוא ארעי מטבעו. עמדת שרת החינוך בעניין זה היא כי "לצד הערכתי הרבה לפעילות החברה האזרחית והקרנות... זו אינה מהווה, ואסור שתהווה, תחליף לפעילות ולאחריות המדינה"⁴⁶.

אגף התקציבים במשרד האוצר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי ההסתמכות על תקציב קרן רש"י ליישום חוק ארוחה יומית מאפשר, מחד, הזנת מספר גדול יותר של תלמידים, אולם מאידך כאשר הקרן מפסיקה להשתתף במימון המפעל או מקטינה את שיעור השתתפותה נאלצת הממשלה להגדיל את חלקה בתקציב שהקצתה למימון המפעל. לעתים הדבר מחייב הקטנה בפעילות הכוללת, גם אם התקציב הממשלתי גדל, כשם שקרה למשל במעבר מהתקציב לשנת 2006 לתקציב לשנת 2007. עוד מסר אגף התקציבים למשרד מבקר המדינה בתשובתו מינואר 2009, כי פעילות קרן רש"י הינה פעילות משלימה לפעילות הממשלה ואין היא מהווה תחליף לחובות הממשלה למפעל ההזנה.

45 בהתבסס על השער היציג של 29.6.07 (4.25 ש"ח לדולר).

46 מכתב של שרת החינוך, פרופ' יולי תמיר, למנכ"ל קרן רש"י מ-28.8.07.

היועצת המשפטית של משרד החינוך מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי לגישת המשרד הסעיף הוסף לחוק כדי למנוע ספקות באשר לכשרות התרומות למימון המפעל.

מנהל האגף הבכיר לארגון הלימודים וסגן מנהלת המינהל הפדגוגי במשרד החינוך מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו כי הפעלת גורמים מהמגזר השלישי היא בעייתית, וכי הדרך בה הופעל מפעל ההזנה בראשיתו אפשרה למגזר השלישי "להשתלט" על נושא ערכי וחינוכי ולייתר את המשרד המקצועי, לייתר את עמדתו, ולעשות במערכת החינוך כמעט כבתוך שלו".

פעילותם של הגופים התורמים וההתנדבותיים, בעיקר הגופים הנמנים עם המגזר השלישי, חשובה מאד לקיומה ולחיוזקה של החברה בישראל. עם זאת, מציאות שבה גופים תורמים והתנדבותיים הם גורם מרכזי ומוביל באספקת צורכי האוכלוסייה עלולה לפגוע בשיקולים הממלכתיים האמורים להנחות את הממשלה במתן השירותים. משרד מבקר המדינה כבר העיר בעבר, כי הסתמכות הממשלה על קבלת תרומות למימון של פעילות חיונית לאוכלוסייה וכאשר הממשלה נמנעת מלהוביל את הפעילות, אינה ראויה. בכך מעבירה הממשלה החלטות ממלכתיות לידיים פרטיות תוך סיכון של פגיעה בשיקולי מדיניות ובסדרי עדיפויות.

לדעת משרד מבקר המדינה פעילותם המבורכת של קרנות ותורמים ראוי שתהיה פעילות משלימה לפעילותן של רשויות השלטון. כל סטייה מעיקרון זה עלולה להוביל לתוצאות לא רצויות. על משרדי הממשלה לתת דעתם על כך שתרומות אינן יכולות לשמש תחליף למחויבות שקיבלה עליה הממשלה לפי חוק ארוחה יומית ולכך שתרומות הן ארעיות מטיבן ונתונות לשינויים חיצוניים (למשל, היקף התרומות המגויסות עלול לפחות בעקבות המשבר הכלכלי העולמי). השגת התרומה תלויה ברצונו הטוב של התורם, ולפיכך אין הממשלה יכולה להסתמך על התרומות כעל מקור כספי מובטח למימוש התכנית⁴⁷. זאת ועוד, לחלק מהרשויות קשה יותר לגייס תרומות מאשר לרשויות אחרות, דבר העלול לגרום להגדלת הפערים שבין הרשויות המקומיות.

התנגדותן של רשויות מקומיות להפעלת מפעל ההזנה בתחומן

התנגדות להחלת החוק מטעמים כלכליים

1. מאחר שלמפעל ההזנה גם היבט סוציאלי - סיוע בפתרון בעיית חוסר הביטחון התזונתי - קבעה שרת החינוך כי תינתן עדיפות להחלתו על רשויות מקומיות שאוכלוסייתן חלשה מבחינה חברתית-כלכלית. ברם רבות מהרשויות המקומיות שהחוק חל עליהן התנגדו להפעלת מפעל ההזנה בטענה שהן מתקשות להשתתף במימון המפעל עקב מצוקתן הכלכלית. כמו כן טוענות הרשויות כי הן נדרשות לשלם גם את חלקם של ההורים המתנגדים להשתתף במימון, וכי מאחר שאושרה ההחלטה לגבות מההורים דמי השתתפות בסכום קטן אין באפשרותן לגבות סכומים גדולים יותר מההורים שמצבם הכלכלי "סביר ומעלה", והדבר מכביד עליהן.

47 ראו גם: מבקר המדינה, דוח שנתי 58ב (2008), בפרק "הקצאת תקציבים לחיזוק הצפון".

כמו כן התנגדו הרשויות המקומיות להפעלת המפעל מאחר שלטענתן הדבר יגרום לכך שהן יידרשו לשאת בעלויות נוספות כגון עלות העסקתו של כוח אדם ועלויות פינוי האשפה. לדוגמה, עיריית קריית מלאכי חויבה בשנת הלימודים התשס"ח בתוספת של חמישה ש"ח עבור ניקיון של כל כיתה שבה מקבלים התלמידים הזנה; עיריית רהט העריכה כי בשנת הלימודים התשס"ח יהיו לה הוצאות בסך כ-400,000 ש"ח בגין הפעלת מפעל ההזנה, ובכלל זה הוצאות על ניקיון, על פינוי פסולת ועל הטמנתה.

גם משרד הפנים התנגד להטלת נטל תקציבי נוסף על הרשויות המקומיות החלשות, בנימוק ש"ללא הצבת מקור מימון לנטל זה, יגרום [מפעל ההזנה] לגירעונות בתקציבי הרשויות המקומיות, שיגולגל בסופו של יום לפתחו של משרד הפנים ושל הממשלה".

בתיקון לחוק ארוחה יומית שהתקבל בכנסת באפריל 2008 נקבע במפורש כי רשות מקומית שבתחומה נמצא מוסד חינוך שתלמידיו זכאים לארוחה יומית "אחראית למתן הארוחות לתלמידים כאמור, בהתאם לחוק זה". עם זאת, בחוק לא נקבע מנגנון אכיפה בנושא זה. במאי 2007 שלח משרד החינוך לרשויות המקומיות שלא השתתפו במפעל ההזנה עד אותו מועד מכתבי התראה ולפיהם אם לא תפעל הרשות להבטחת יישומו של חוק ארוחה יומית בתחומה, כנדרש ממנה, יורה משרד החינוך לקרן רש"י להפעיל את מפעל ההזנה בבתי הספר באופן חד-צדדי, ומשרד החינוך יקזז את חלקה של הרשות מהכספים שהוא מחויב להקצות לה. בתגובה על המכתבים מחו הרשויות המקומיות לפני משרד החינוך כי אין ביכולתן להשתתף במפעל ההזנה בשל קושי כלכלי ובשל אי-הסכמת ההורים לממן את חלקם. בסופו של דבר לא מימש משרד החינוך את איומו.

מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "לרשויות מקומיות רבות מאשכולות סוציו-אקונומיים נמוכים יש קשיים כלכליים ותקציביים המקשים על תפקוד הרשות המקומית. במקרים רבים הרשויות מנוהלות על ידי חשב מלווה ועל פי תכנית הבראה כלכלית. לפיכך, מימון מפעל ההזנה הינו נטל תקציבי כבד על הרשות, ודבר זה מעכב הפעלת מפעל ההזנה שהינו מפעל חברתי חשוב וחיוני". עוד טען כי חוק ארוחה יומית לא יושם במלואו מאחר שהוטלה חובת מימון על רשויות מקומיות שאינן יכולות לשאת בנטל המימון.

הועלה כי חלק מן הרשויות המקומיות שאינן משתתפות במפעל ההזנה או משתתפות בו באופן חלקי בלבד הן רשויות שמצבן הכלכלי דחוק, שמשפחות התלמידים המתגוררים בהן סובלות ממצוקה כלכלית.

2. עיריית לוד חששה שהסכומים שייגבו מההורים לא יהיה בהם די למימון מפעל ההזנה, ועקב כך ייווצר גירעון בתקציבה. נוכח האמור לעיל התנתה העירייה את הפעלת מפעל ההזנה בתחומה בכך שחלק מתקציב "הטיפול הנקודתי"⁴⁸ שהיא מקבלת מהמדינה ישמש "רשת ביטחון". דהיינו סכום מסוים מתקציב הטיפול הנקודתי יוקצה למימון הגירעון שעלול להיווצר בתקציבה בעקבות

48 בינואר 2002 החליטה הממשלה להפעיל תכנית לפיתוח כלכלי-חברתי ב-11 יישובי "טיפול נקודתי", ובכלל זה בעיר לוד. ביולי 2002 החליטה הממשלה לפעול בשיתוף העירייה לשיפור מצבה של העיר ואיכות החיים של תושביה בתחומי השיכון ופיתוח העיר, התחבורה, העבודה והרווחה, ביטחון הפנים והחינוך. הטיפול בעיר לוד המתמקד בתחום החינוך נועד להעצים את הפעילות הבית-ספרית המשמשת מנוף לקידום תהליכי שינוי בתחום הפדגוגי, הארגוני והערכי. ביולי 2007 החליטה ממשלת ישראל להאריך את תקופת החלתה של תכנית הטיפול בלוד בתחום החינוך בשנות הלימודים התשס"ח-התש"ע ולהקצות לצורך כך 22 מיליון ש"ח בשנה.

הפעלת המפעל. בינואר 2007 אישר חשב משרד החינוך מסגרת תקציבית של 700,000 ש"ח שתוקצה מהתקציב הנקודתי לכיסוי ההפרש בין הסכום שנגבה לעלות בפועל. בשנת הלימודים התשס"ח אישר משרד החינוך לעירייה מסגרת תקציב של 1.1 מיליון ש"ח.

מהאמור לעיל עולה שאלמלא נכללה לוד במסגרת הרשויות הזכאיות לטיפול הנקודתי ולא הייתה לה "רשת ביטחון" היא הייתה מתקשה להפעיל את מפעל ההזנה. רשויות מקומיות אחרות שאינן זוכות לתקצוב דומה עשויות איפוא להתקשות בהפעלת מפעל ההזנה.

להלן דוגמאות לרשויות מקומיות שלא הפעילו את החוק או הפעילו אותו באיחור ניכר:

עיריית עיר הכרמל: עיריית עיר הכרמל מדורגת באשכול 4. הועלה כי בתחילת שנת הלימודים התשס"ז, בספטמבר 2006, פנה מנהל אגף החינוך בעיריית עיר הכרמל למנכ"ל משרד החינוך וטען כי לא ניתן להפעיל את מפעל ההזנה בעירייה מאחר ששיעור השתתפותה של העירייה נקבע ל-40% ואין ביכולתה לממן זאת מתקציבה. במרס 2007 אישרה ועדת החריגים של משרד החינוך לעיר הכרמל הפחתה של 10% בשיעורי השתתפותה, באופן שחלקה במימון מפעל ההזנה לאחר השינוי יהיה 30%. בעקבות כך החלה העירייה באפריל 2007 להפעיל את מפעל ההזנה בבתי הספר.

נמצא כי בשנת הלימודים התשס"ח לא הפעילה העירייה את מפעל ההזנה בבתי הספר הנכללים ביוח"א. העירייה העלתה כמה סיבות לאי-קיומו של מפעל ההזנה: דרישת המורים לקבל תגמול כספי בעד השתתפותם במפעל (ראו להלן), דרישת העירייה שקבלן המזון יהיה קבלן מקומי וכן חוסר נכונות וחוסר יכולת של העירייה לשאת במלוא עלות ההזנה של בתי הספר (בשל הקושי לגבות מהורי התלמידים את חלקם).

בנובמבר 2007 שלח מנהל היחידה במשרד החינוך מכתב אל ראש עיריית עיר הכרמל ובו ציין כי אם לא יופעל מפעל ההזנה בתוך שבוע מיום קבלת המכתב "ניאלץ להפעיל את החוק בהנחיה ישירה למנהלי ביה"ס ובקיוווי חד צדדי של חלק הרשות מתוך תקציב החינוך המועבר אליכם". בינואר 2008 התקיימה פגישה בהשתתפות מנהל אגף החינוך, מפקח ממשרד החינוך, מנהלי בתי הספר ורכזות הזנה מקרן רש"י ובה נדונו הקשיים המונעים את הפעלת מפעל ההזנה והועלו דרכים להתגבר עליהם. למרות המוסכם ואף שנושא התגמול למורים בשנת התשס"ח הוסדר (ראו להלן), העירייה לא הפעילה את מפעל ההזנה.

יודגש כי בשנת הלימודים התשס"ח כל גני הילדים⁴⁹ בעיר הכרמל (ובהם 494 ילדים) המקיימים יוח"א משתתפים במפעל ההזנה.

עיריית עיר הכרמל לא הפעילה את מפעל ההזנה אף שהיא נדרשת לעשות כן על פי חוק. היענותם של ההורים להפעלת מפעל ההזנה בגני הילדים יש בה כדי ללמד כי למרות הקשיים יש ביכולתה של העירייה לקיים את מפעל ההזנה.

עיריית רהט: עיריית רהט מדורגת באשכול 1. עיריית רהט החלה בהפעלת מפעל ההזנה בשנת הלימודים התשס"ו. העירייה לא קיימה מבחן הכנסה וגבתה מכל תלמיד סכום של שלושה ש"ח לארוחה (ראו לעיל).

49 חוץ משני גני ילדים השוכנים בתחומו של בית ספר במסגרת "חטיבה צעירה".

במאי וביוני 2006 החליטה עיריית רהט להפסיק את הפעלת מפעל ההזנה. העירייה נימקה את הפסקת ההזנה בכך שעקב מצבה הכספי הקשה אין היא יכולה להתחייב לשאת במימון חלקה במפעל ההזנה, שכן הדבר עלול לגרום לגירעונות בתקציבה. עוד טענה העירייה כי שיעור התלמידים שהוריהם הסכימו להשתתף במפעל ההזנה היה קטן מהמינימום הנדרש.

בד בבד הגישו ועד ההורים המוסדי של בית הספר אלזהרה וגורמים אחרים עתירה לבג"ץ נגד משרד החינוך, משרד ראש הממשלה ורשויות החינוך המקומיות רהט ותל שבע⁵⁰. בעתירה נטען שהוראות חוק ארוחה יומית אינן מקימות ולפיכך ביקשו העותרים לחייב את הממשלה לבצעו וכן להורות לעירייה לשלם את חלקה במימון הפעלת מפעל ההזנה.

בפברואר 2007 אישר בג"ץ את ההסדר שהושג בין הצדדים בעתירה ולפיו העירייה תפנה לוועדת החריגים של משרד החינוך בבקשה לקבל הנחה בשיעורי ההשתתפות שהיא מחויבת לשלם על פי חוק והמשיבים יעשו ככל שיירדש להשלמת גיבושם של הקריטריונים להפחתת השתתפות הרשויות עד לשיעור של עשרה אחוזים. עוד אמר בג"ץ כי "צודקים העותרים, בתביעתם מאת שתי הרשויות המקומיות להעביר את חלקן במימון החוק, לחדול מגביית יתר מן ההורים ולאפשר את מימוש החוק".

הועלה כי העירייה החלה להפעיל את מפעל ההזנה רק במרס 2007, כחצי שנה לאחר תחילת שנת הלימודים התשס"ז. גם בתחילת שנת הלימודים התשס"ח הפעילה עיריית רהט את מפעל ההזנה באיחור ניכר - רק בינואר 2008.

בתשובתה של עיריית רהט למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2008 נמסר כי היא הסכימה במסגרת הדיון בבג"ץ להפעיל את פרויקט ההזנה בתחומה בכפוף לאישור ועדת החריגים להפחית את השתתפותה בשיעור המרבי. מאחר שוועדת החריגים בשנת התשס"ז לא אישרה לעירייה הנחה - אף שהדבר הובטח לעירייה, לטענתה - לא הפעילה את מפעל ההזנה במועד בשל מגבלותיה התקציביות.

עיריית רהט החלה בהפעלת מפעל ההזנה רק לאחר אמצע שנת הלימודים, שלא לפי הצהרתה לפני בג"ץ, ובניגוד להוראות החוק. יודגש כי חובתה של העירייה להפעיל את מפעל ההזנה בתחומה אינה מותנית בכך שהמדינה תאשר לה הנחה בתשלומיה.

עיריית אופקים: כאמור, עיריית אופקים החלה להפעיל את מפעל ההזנה ברוב בתי הספר בעיר בשנת הלימודים התשס"ז רק בחודשים פברואר-אפריל 2007, אף שמשרד החינוך פנה אליה קודם לכן בבקשות להתחיל להפעיל את מפעל ההזנה. במכתבים ששלחה העירייה למשרד החינוך באוקטובר 2006 ובפברואר 2007 נטען כי אין ביכולתה ליישם את החוק בשל העלויות הרבות הכרוכות ביישום: "בתקופה בה מצויה העירייה בתוכנית הבראה ובליווי קפדני של חשב מלווה אין ביכולתה של העירייה להתחייב במימון חלקה, קל וחומר במימון אוכלוסיות ההורים שאין ידם משגת, יש לבחון באופן יסודי את החוק והשלכותיו התקציביות והחברתיות במידה והמדינה מעוניינת לממש את מפעל ההזנה. עד אז על המדינה לדאוג לתקציבים ייעודיים למטרה זו, עם כל הצער שבכך עיריית אופקים אינה יכולה להתחייב תקציבית למפעל ראוי זה [הדגשה במקור]".

50 בג"צ 602/07 בית ספר אלזהרה ברהט ואח' נ' משרד החינוך התרבות והספורט ואח', תקדין. העתירה הוגשה במשותף נגד שתי הרשויות. העתירה הוגשה בעקבות עתירה קודמת שהגיש ועד ההורים בעיריית רהט.

בסופו של דבר החלה העירייה להפעיל את מפעל ההזנה לאחר שאושרה לה הפחתה בשיעור השתתפותה הכספית⁵¹.

גם בשנת הלימודים התשס"ח החלה הפעלת פרויקט ההזנה באיחור (באמצע נובמבר). לטענת העירייה העיכוב נגרם בשל קשיי גבייה מההורים ומשום שהיא ממתינה לאישור בקשתה להפחתת שיעור השתתפותה במימון מפעל ההזנה (שיעור השתתפות שנקבע לעיריית אופקים על פי האשכול שהיא שייכת לו היה 40%⁵², אך העירייה ביקשה להפחיתו ל-25% כפי שאושר לה בשנה קודמת).

בתשובתה של עיריית אופקים מדצמבר 2008 למשרד מבקר המדינה מסרה העירייה כי האיחור בהפעלת מפעל ההזנה נבע משתי סיבות מרכזיות: האחת, הנחיית מרכז השלטון המקומי לרשויות המקומיות שלא ליישם את החוק עד למציאת המסגרת התקציבית המתאימה, ובמיוחד ברשות כמו אופקים, המצויה במצב כלכלי קשה ופועלת תחת הנחיות של חשב מלווה; והשנייה, פיזור מליאת המועצה והעברת ראש העיר מתפקידו ומינוי ועדה קרואה באוגוסט 2007.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית אופקים כי בשל העיכוב הגדול בהפעלת מפעל ההזנה בשנים התשס"ז והתשס"ח לא יכלו תלמידים רבים לקבל את שירותי ההזנה במחצית הראשונה של שנת הלימודים.

I

משרד מבקר המדינה העיר בעבר⁵³ כי יש בעייתיות בהתניית מתן תקציב למטרה מסוימת בהשתתפות מקבילה מצד הגוף המתקצב וכי על הממשלה לבחון את שיטת הקצאת הכספים בכל מקרה לגופו ולוודא כי הקצאת הכספים בדרך זו אינה פוגעת דווקא בגופים חלשים.

התנגדות הרשויות המקומיות להחלת החוק יש בה כדי להקשות את החלת החוק במלואו. משרד מבקר המדינה מדגיש כי על פי החוק מחויבות הרשויות המקומיות שעליהן הוחל החוק בהפעלת מפעל ההזנה, על אף קשייהן הכספיים. עם זאת, ולנוכח הקשיים שנתגלו, ובשים לב ליעדיו הסוציאליים של החוק, מוטל על משרד החינוך, בשיתוף משרד הפנים, לבחון את המתכונת הקיימת ליישמו ולמימונו של החוק ולשקול שינויה בהתאם לממצאים ולמסקנות.

-
- 51 שיעור השתתפות של עיריית אופקים במימון מפעל ההזנה היה 25% בשנת הלימודים התשס"ז, לאחר שוועדת החריגים אישרה לה במרס 2007 הנחה של 10%.
- 52 עיריית אופקים דורגה בשנת התשס"ז באשכול 3, ושיעור השתתפותה במימון המפעל היה 35% בשנת התשס"ח דורגה באשכול 4 ולכן גדל שיעור השתתפותה ל-40%.
- 53 מבקר המדינה, דוח שנתי 58 (2008), בפרק "הקצאת תקציבים לחיזוק הצפון".

הפעלת יום חינוך ארוך במתכונת מקוצרת

על פי חוק יוח"א יונהג בבתי הספר היסודיים יום חינוך ארוך של שמונה שעות לפחות במשך ארבעה ימים בשבוע, ואילו חוק ארוחה יומית יחול בימים שבהם הלימודים במוסדות החינוך מתקיימים עד שעות אחר הצהריים.

הועלה כי בעקבות חוסר נכונותן או חוסר יכולתן של חלק מהרשויות המקומיות - ובהן עיריית עפולה, עיריית ראש העין, עיריית אור עקיבא, והמועצה האזורית מעלה יוסף - להשתתף במפעל ההזנה, הן הודיעו למשרד החינוך כי הן מפעילות יום חינוך ארוך במתכונת מקוצרת, עד השעה 14:00-14:30 (להלן - יום חינוך ארוך במתכונת מקוצרת), ולכן הן אינן מפעילות את מפעל ההזנה. בדיון שהתקיים בספטמבר 2007 קבע משרד החינוך כי אם ייודע לו על בתי ספר שאינם מקיימים יום לימוד ארוך ארבעה ימים בשבוע, הוא יטפל בעניין.

בתשובתה של עיריית עפולה מאוגוסט 2008 למשרד מבקר המדינה נמסר כי עם תחילת יישום תכנית ההזנה התעוררה התנגדות של הסתדרות המורים ושל חלק מההורים לקיום יום לימודים ארוך. בשל כך הופעל בעיר יום לימודים ארוך במתכונת מקוצרת, אף שמערכת החינוך העירונית התגייסה לתכנונו ולהפעלתו של יום לימודים ארוך הכולל יישום מפעל ההזנה, ואף גייסה משאבים לצורך כך.

בתשובתה של עיריית ראש העין מספטמבר 2008 למשרד מבקר המדינה מסרה העירייה כי לאחר שנחקק חוק יום לימודים ארוך היא סיכמה עם משרד החינוך כי תקיים יום לימודים במתכונת מקוצרת, בשל התנגדות ההורים. בשל כך הוסכם עם משרד החינוך כי לא יופעל בעיר מפעל ההזנה.

בתשובתה של המועצה האזורית מעלה יוסף מספטמבר 2008 למשרד מבקר המדינה נמסר כי החוק אינו מיושם עקב הנהגת יום חינוך ארוך במתכונת מקוצרת בבתי הספר היסודיים, באישור משרד החינוך ובתיאום עם ועדי ההורים, וכי הדבר מתחייב מאופי הישועים במועצה ומהמרחק בין בתי התלמידים לבתי הספר.

עיריית לוד מפעילה יוח"א במתכונת מקוצרת בחלק מבתי הספר היסודיים. בבתי ספר אלה מסתיימים הלימודים בשניים מימי השבוע (לא כולל ימי שישי) ב-12:45 וב-14:30. בנובמבר ובדצמבר 2007 מסרה קרן רש"י לעירייה כי על פי הוראת משרד החינוך תלמידים בבתי ספר המשתתפים ביוח"א המסיימים את הלימודים בשעה 15:00 או לאחריה זכאים לקבל ארוחת צהריים במסגרת מפעל ההזנה. מאחר שבבתי הספר האמורים הלימודים מסתיימים ב-14:30 בימי חמישי, לא יסופקו שירותי ההזנה ביום זה. נמצא כי העירייה קיימה דיונים עם משרד החינוך בעניין זה, ובסופו של דבר הושגה הסכמה ולפיה ימשיך מפעל ההזנה במתכונת שנהיגה העירייה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד החינוך כי עליו לפעול לאכיפתו של חוק יום לימודים ארוך על כל בתי הספר שהחוק חל עליהם. קיומו של יום לימודים במתכונת מקוצרת אינו מתיישב עם חובת מוסדות החינוך להנהיג יוח"א, וכפועל יוצא הדבר מאפשר לרשויות להתחמק מחובתן להפעיל את מפעל ההזנה, אף שהוא נוגד הן את הוראות חוק יוח"א והן את הוראות חוק ארוחה יומית.

סירובם של הורים להשתתף במימון מפעל ההזנה

1. רשות מקומית שבתחומה מתקיים מפעל הזנה רשאית לחייב את הורי התלמידים להשתתף במימון חלקה במפעל ההזנה. תקרת דמי ההשתתפות של ההורים במפעל ההזנה נקבעת על ידי שר החינוך⁵⁴. בשנת התשס"ח היה שיעור השתתפותם של ההורים במימון ארוחות בין 0.5 ש"ח לארוחה ל-5.5 ש"ח לארוחה.

הועלה כי ברשויות מקומיות רבות מסרבים ההורים להשתתף פעולה ולשלם את חלקם במפעל ההזנה, מטעמים כלכליים או אחרים. חלק מהרשויות המקומיות מתקשות לממן את חלקן במפעל ההזנה ללא השתתפות ההורים, ולכן הן מסרבות להפעילו.

עיריית עיר הכרמל, לדוגמה, ציינה כי התנגדות ההורים לקיום מפעל ההזנה היא אחת הסיבות לאי-הפעלתו. בשנת הלימודים התשס"ז החליטה מחלקת החינוך בעירייה בשיתוף מנהלי בתי הספר וועד ההורים כי כל תלמיד ישלם 100 ש"ח לשנה בעד ההשתתפות במפעל ההזנה, אולם העירייה לא הצליחה לגבות מהורי התלמידים את התשלום.

לפי עמדת משרד החינוך, שבאה לידי ביטוי בחוזר ששלח לרשויות המקומיות בספטמבר 2007, תלמידים אינם חייבים להשתתף במפעל ההזנה אם הוריהם הגישו הצהרה בכתב ולפיה הם אינם מעוניינים בהזנה, ועל כל השאר להשתתף במימון ההזנה בשיעורים שאושרו. אולם גם בהיעדר השתתפות ההורים חייבת הרשות המקומית להפעיל את מפעל ההזנה על פי החוק. הרשות המקומית היא האחראית לגביית הכספים מההורים ועליה לטפל בגביית הכספים על מנת שלא תיפול עליה המעמסה הכספית.

החוק אינו מקנה לרשויות המקומיות כלים שיאפשרו להן לחייב את ההורים, שלא הצהירו כי אינם מעוניינים בהזנה, לשלם את חלקם לצורך מימון מפעל ההזנה. הועלה כי רוב הרשויות המקומיות שנבדקו לא פעלו כדי לחייב את ההורים לשלם את חלקם. רק אחת הרשויות שנבדקו - עיריית תל אביב - שלחה במרס 2008 מכתבי התראה להורים שלא שילמו את חלקם.

בתשובת אגף התקציבים במשרד האוצר למשרד מבקר המדינה נמסר כי חשוב לגבות את תשלומי ההורים גם אם שיעורם מזערי, שכן בכך נשמרת אחריות ההורה לתזונת ילדו ובמידה רבה נשמר גם כבודו של ההורה. האגף הוסיף כי אם ינקטו הרשויות גישה סלחנית מדי לעניין גביית תשלומי ההורים יהיה בכך כדי לעודד הורים - ובכלל זה הורים שידם משגת לשלם תשלומים אלה - לא לשלם.

בתשובתו של מרכז השלטון המקומי למשרד מבקר המדינה נמסר כי יש מתאם בין מצבם הכלכלי של התושבים ובין החוסן הכלכלי של הרשות המקומית, ולכן קשה לרשות המקומית לגבות תשלומים מההורים. עוד מסר, כי קושי נוסף הוא היעדר סמכות אכיפה לרשות המקומית.

היועצת המשפטית של משרד החינוך מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי סירובם של חלק מההורים לשלם את חלקם במפעל ההזנה מקורו ב"תרבות" של אי-תשלום, בהנחה שהילד יקבל ארוחה ממילא, או בהתנגדות לאכילה במסגרת בית הספר, ולא בקשיים כלכליים. אולם נבצר ממשרד החינוך לחייב תלמידים להשתתף במפעל ההזנה, אף אם יש חשש שהורה פועל שלא לטובת ילדו. היועצת המשפטית של משרד החינוך הוסיפה כי בהשתתפות ההורים בתשלום יש אלמנט חינוכי-חברתי, וכי הפחתת תשלומי ההורים משמעה צמצום היקף מפעל ההזנה.

54 באישור ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת.

הממצאים מלמדים כי אף שהתשלום שמשלמים ההורים במסגרת מימון מפעל ההזנה נמוך והוא בהישג ידן של רוב משפחות התלמידים, הורים רבים נמנעים מלשלם את חלקם, ובכלל זה הורים שידם משגת לשלמו. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד החינוך והמשרדים האחרים המעורבים בהחלת החוק לתת דעתם על קשיי הרשויות המקומיות לגבות את התשלומים מההורים, בייחוד נוכח חוסר היכולת לאכוף על ההורים לשלם, שכן משמעות הדבר היא פגיעה במפעל ההזנה ובכלל זה בילדים שמעוניינים בכך.

2. בעקבות דרישה מצד מרכז השלטון המקומי, ומאחר שבחלק מהרשויות המקומיות סירבו הורים לשלם תמורת ההזנה ואף סירבו להצהיר שאינם מעוניינים שילדיהם ישתתפו במפעל ההזנה, אפשר משרד החינוך לראש הרשות המקומית ולמנהל מחלקת החינוך או הגובר לחתום על תצהיר הכולל רשימה של הילדים שאינם מעוניינים בהזנה. על פי ההסדר, הרשויות המקומיות אינן מחויבות בהזנת התלמידים ששמו נכלל ברשימה שבתצהיר. עם זאת, על פי הבטחת מרכז השלטון המקומי, ישלמו הרשויות המקומיות את דמי ההשתתפות של תלמידים ממשפחות המטופלות על ידי שירותי הרווחה ואינן מסוגלות לשלם את חלקן.

בפועל לא נקטו הרשויות המקומיות גישה אחידה בנוגע לתשלומי ההורים: הועלה כי בשנת התשס"ז-התשס"ח חלק מהרשויות המפעילות את מפעל ההזנה - כגון: עיריית אופקים, עיריית קריית מלאכי ועיריית עיר הכרמל (רק בשנת התשס"ז) - סיפקו את שירותי ההזנה גם לתלמידים שהוריהם לא שילמו את חלקם למימון מפעל ההזנה. לעומת זאת, רשויות מקומיות אחרות מספקות את שירותי מפעל ההזנה רק לתלמידים שהוריהם הסכימו לשאת בתשלום חלקם. למשל, בעיריית תל אביב מסופקים שירותי מפעל ההזנה רק לתלמידים שהוריהם הסכימו לשלם את חלקם, אשר שיעורם 77% מכלל התלמידים, ואילו התלמידים שהוריהם הצהירו בכתב שאינם מעוניינים בהזנה אינם משתתפים בארוחה.

בקריית מלאכי היה בשנת הלימודים התשס"ו שיעור הגבייה המרבי בבתי הספר כ-30% מסך כל הסכומים שנקבעו. למרות שיעור הגבייה הקטן הפעילה הרשות את מפעל ההזנה. גם בשנת הלימודים התשס"ז היה שיעור הגבייה מההורים קטן והעירייה גבתה מהם, על פי נתונים כ-100,000 ש"ח בלבד, שהם כ-35% מהוצאותיה באותה שנה. יש לציין כי שיעור הגבייה בגני ילדים שבהם מופעל מפעל ההזנה גדול בהרבה והוא מסתכם ב-90%-95%. ההסבר לכך ששיעור הגבייה בגני הילדים גדול יחסית הוא שהגנים כוללים את דמי ההזנה בסך התשלומים שההורים נדרשים לשלם עבור הפעילות בגן.

עיריית קריית מלאכי מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי כשאר הרשויות היא מתקשה לקבל מההורים הצהרה ולפיה אינם רוצים להשתתף במפעל ההזנה, ועל פי כן החליטה לספק הזנה לכלל התלמידים, ובכללם אלה שהוריהם לא שילמו עבור ההזנה.

מהאמור עולה כי בעקבות ההסדר שקבע משרד החינוך עלול להיווצר מצב ובו רק חלק מתלמידי כיתה מסוימת יורשו להשתתף במפעל ההזנה, ואילו שאר התלמידים יהיו מנועים מלהשתתף בו בשל החלטת הוריהם. לדעת משרד מבקר המדינה מצב זה אינו רצוי, שכן ייתכן שחלק מהתלמידים אינם מקבלים תזונה נאותה, במהלך יום הלימודים הארוך. כמו כן, מאחר שרק חלק מהילדים משתתפים בארוחה עלולים להיפגע רגשותיהם של תלמידים שאינם משתתפים בארוחה, והדבר אף עשוי להעכיר את האווירה בכיתה.

3. בעתירה שעניינה גביית יתר של תשלומי ההורים במפעל ההזנה⁵⁵ ציין בית המשפט העליון את היתרון הגלום בכך שכל התלמידים נהנים מהארוחה, בכלל זה התלמידים שלהוריהם קשיים כלכליים והתלמידים שהוריהם מסרבים לשלם את דמי ההשתתפות⁵⁶. בהקשר זה ציטט בית המשפט: "אוכל אינו מבדיל רק בין בני הקבוצה לבין אחרים. הוא מבדיל בין בעל המאה לבין אלה שהפרוטה אינה מצויה בכיסם".

הועלה כי בשנת התשס"ח התברר למשרד החינוך כי 56 תלמידים הלומדים באחד מבתי הספר בקריית שמונה, רובם ממשפחות מצוקה, אינם מוזנים. יש לציין כי כבר בתחילת שנת הלימודים (באוקטובר) כתב האחראי להזנה בעירייה למשרד החינוך כי "למשפחות רבות בקריית שמונה יש קושי לעמוד בתשלום הזנה מלא עד כדי ויתור על מפעל ההזנה". אולם רק בדצמבר 2007 עשה משרד החינוך בירור ומצא כי העירייה הורתה להורים המתקשים לשלם את חלקם לפנות לאגף הרווחה, אך חלקם לא עשו כן ולפיכך ילדיהם לא נכללו במפעל ההזנה.

בתשובתה של עיריית קריית שמונה למשרד מבקר המדינה נמסר כי מאחר ששיעורי הגבייה מההורים נמוכים היא נאלצה לשלם את חלקם במימון מפעל ההזנה ועקב כך נוצרו גירעונות בתקציבה, והדבר גרם לפגיעה במערכת החינוך. עוד מסרה העירייה שיש צורך בטיפול מעמיק ובגיבוש פתרון הולם בנוגע לבעיית ההורים אשר אין באפשרותם לשלם בעבור מפעל ההזנה, ולדעתה על משרד החינוך ומשרד הרווחה להקצות תקציב ייחודי לכך בהקדם.

היועצת המשפטית של משרד החינוך מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי "סביר להניח שמי שידו אינה משגת ימצא דרך להודיע על כך שכן ירצה שילדו ישתתף במפעל ההזנה".

לדעת משרד מבקר המדינה יש חשש כי הרשות המקומית לא תצליח לאתר את התלמידים שנבצר מהוריהם להשתתף במימון מפעל ההזנה עקב מצבם הכלכלי, וכי חלק מההורים הנזקקים לא יפנו אל שירותי הרווחה בבקשת סיוע, בכלל זה בשל החשש מסטיגמה חברתית.

4. בהודעה של משרד החינוך מיוני 2007 נקבע שמפעל ההזנה יופעל רק בבתי ספר שמספר תלמידיהם המעוניינים להשתתף במפעל ההזנה לא יפחת מ-40, בתנאי ששיעורם של אותם תלמידים לא יפחת מ-40% מכלל תלמידי בית הספר. נמצא כי מאחר שחלק מבתי הספר אינם עומדים בתנאי האמור נמנעה ההשתתפות במפעל ההזנה מהתלמידים שביקשו להשתתף בו, בשל שיעורם הקטן.

בלווד למדו בשנות הלימודים התשס"ז והתשס"ח בחמשת בתי הספר היסודיים שבמגזר הערבי 2,416 תלמידים ו-2,494 תלמידים, בהתאמה. הועלה כי מפעל ההזנה אינו פועל בבתי ספר אלה בשל אי-הסכמת ההורים לשאת בחלקם ועקב קשיים בגביית הכספים.

גם בעיריית רמלה פועלת תכנית ההזנה רק בבתי הספר היהודיים, ואינה פועלת בבתי הספר הערבים בשל אי-הסכמת רוב ההורים לשאת בחלקם.

55 בג"ץ 602/07, ועד ההורים המוסדי של בית הספר אלזהרא ברהט ואח' נ' משרד החינוך ואח' (להלן - בג"ץ רהט).

56 עם זאת, בית המשפט ציין כי ההליך שבו נקטה עיריית חל שבע - גביית יתר מכלל ההורים על מנת לממן את התלמידים הנזקקים - אינו עומד בתנאי החוק.

בתשובתה של עיריית רמלה מאוגוסט 2008 למשרד מבקר המדינה נמסר כי היא נקטה פעולות רבות לשכנוע הורי התלמידים במגזר הערבי להשתתף במפעל ההזנה, ואף על פי כן עמדו רוב ההורים בסירובם להצטרף למפעל ההזנה.

מנהל היחידה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הדרישה להשתתפות תלמידים בשיעור מינימלי של 40% מטרתה לעודד השתתפות במפעל ההזנה, שכן בהיעדר סף כזה יש מגמה של נטישת מפעל ההזנה עם הזמן. לגבי השתתפות המגזר הערבי הסביר מנהל היחידה כי בקרב המגזר יש התנגדות עקרונית להשתתפות במימון פרויקטים של המדינה וכי קיימת התנגדות לוותר על עסקי מזון פרטיים הפועלים בתחום בתי הספר.

לדעת משרד מבקר המדינה אין להשלים עם כך שתלמידים ממגזר מסוים ביישוב אינם מקבלים את שירותי ההזנה. מן הראוי שמשרד החינוך ייתן דעתו על העניין ויפעל בשיתוף הרשויות המקומיות על מנת לשתף את כלל התלמידים במפעל ההזנה.

עיריית קריית מלאכי ועיריית אופקים קבעו כי הפעלת מפעל הזנה בבתי ספר בתחומן תותנה בכך שלפחות 50% מהורי התלמידים ישתתפו במימון המפעל, אף שהשיעור המינימלי האמור גדול מזה שקבע משרד החינוך. באותם בתי ספר שבהם הושג שיעור ההשתתפות המינימלי הפעילו העיריות את מפעל ההזנה והן נושאות בעלות השתתפותם של אותם תלמידים שהוריהם לא שילמו.

עיריית אופקים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי קביעת השיעור המינימלי של תלמידים המעוניינים להשתתף במפעל ההזנה לצורך קיום מפעל ההזנה באותו בית ספר, נעשה תוך הפעלת הגיון כלכלי ונקבע בתיאום מלא עם משרד החינוך וקרן רש"י.

עוד הועלה כי בשנת הלימודים התשס"ז לא זכו ילדי כיתה א' הלומדים במסגרת החטיבה הצעירה (חט"צ)⁵⁸ בבית ספר א' בקריית מלאכי לקבל הזנה, שכן העירייה לא הפעילה את מפעל ההזנה בבית הספר מאחר שלא עמד ביעד המינימום שהציבה. עם זאת, מאחר שילדי גן החובה הלומדים בחטיבה הצעירה מקבלים הזנה, ביקשה העירייה בינואר 2007 לספק שירותי הזנה לילדי החטיבה הצעירה בלבד (44 תלמידים, מהם 80% ששילמו בעד ההזנה). למרות פניות של העירייה לקרן רש"י ולמשרד החינוך לא סופקו שירותי ההזנה באותה שנה לתלמידי החטיבה הצעירה. במכתב ששלח נציג קרן רש"י לעירייה במרס 2007 נאמר כי בעקבות שיחתו עם מנהל האגף (האחראי על מפעל ההזנה במשרד החינוך באותו מועד) הוא חוזר ומבהיר כי "מאחר ומדובר על הפעלה על פי חוק, חובת הרשות המקומית לצרף לתכנית את כל תלמידי בית ספר הפועל על פי צו יוח"א... במצב עניינים זה, אני חוזר ומודיע שאין אפשרות לספק ארוחות רק לילדי החט"צ בביה"ס".

יוצא אפוא כי מחלק מהתלמידים נשללה האפשרות להשתתף במפעל ההזנה מאחר שלא הושג מינימום ההשתתפות הנדרש להפעלת מפעל ההזנה בבית הספר. לפיכך יש חשש שילדים הזקוקים לארוחה חמה והזכאים לה על פי חוק לא יקבלו אותה, בשל התנגדות הוריהם של רוב תלמידי בית הספר להשתתף במפעל ההזנה. לדעת משרד מבקר המדינה ראוי שמשרד החינוך ייתן דעתו למצב ויבחן דרכים למציאת הסדר שיאפשר גם את הזנתם של מקצת התלמידים המעוניינים בארוחה.

57 אולם לעתים גילו הרשויות נכונות להתפשר לעניין העמידה בדרישה זו.
58 החטיבה הצעירה היא מערך לימוד משותף לתלמידי גן חובה וכיתה א'.

I

לפי חוק ארוחה יומית מוטלת על משרד החינוך והרשויות המקומיות החובה להפעיל את מפעל ההזנה. בעניין זה העיר בית המשפט העליון כי "לסיכול מפעל ההזנה עשויות להיות תוצאות קשות מידידות ותוצאות לא פחות חמורות בעתיד הרחוק יותר. הפגיעה בילד שהוריו אינם יכולים לעמוד בעלות מפעל ההזנה, לבד מן העלבון והחסר המידיים, יש בה גם פגיעה בעצם מפעל ההזנה ובעקבותיה פגיעה בעצם היכולת להנהיג יום לימודים ארוך, שמצידה אך מגדילה את מעגל העוני והבורות... 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 בפתחת אופק של סיכוי על-ידי מתן הזדמנות שווה ועל-ידי הענקת תנאי פתיחה מיטיבים"⁵⁹.

לדעת משרד מבקר המדינה מאחר שהפעלת מפעל ההזנה היא חובה שהוטלה על פי חוק, ובשים לב ליעדיו הסוציאליים של החוק, אין זה ראוי שההחלטה אם לשתף בית ספר במפעל תיקבע על פי רצונם של חלק או אפילו רוב ההורים. הממצאים מלמדים כי התניית הפעלתו של מפעל ההזנה בכך שההורים ישתתפו במימון המפעל עלולה לגרום לאי-הפעלתו של מפעל ההזנה, אף שהדבר נדרש לשם קיומו של יום חינוך ארוך, ואף פוגע בעקרון השוויון בין התלמידים (שכן רק אלה שהוריהם מסכימים להשתתף בעלות הארוחה זכאים לשירותי ההזנה). נוכח הממצאים ראוי היה שמשרד החינוך בשיתוף שאר משרדי הממשלה הנוגעים בדבר ומרכז השלטון המקומי יבחנו את דרכי מימונו של מפעל ההזנה וישקלו אם ראוי לאמץ חלופות אחרות למימונו ולאכיפת הספקת המזון לתלמידים העומדים באמות המידה שנקבעו.

תיאום בין הגורמים המעורבים במפעל ההזנה

בביצוע מפעל ההזנה משתתפים משרדי ממשלה רבים: משרד החינוך, משרד ראש הממשלה, משרד האוצר ומשרד הבריאות. כמו כן מעורבים במפעל ההזנה משרד הפנים ומשרד הרווחה. גם במשרד החינוך מטפלים בחוק גורמים רבים. הטיפול במשרד החינוך מבוזר בקרב בעלי תפקידים שונים במשרד. נקבע כי האחריות המקצועית להחלת החוק היא אחריות כוללת ולפיכך היא אינה מוטלת רק על יחידה מסוימת. יתר על כן, בשנת הלימודים התשס"ז הועבר הטיפול במפעל ההזנה מגורם אחד (האגף לארגון הלימודים) לאחר (היחידה לתכניות משלימות למידה), ואילו האחריות על ביצוע הבקרה על מפעל ההזנה נותרה בתחום האגף לארגון הלימודים.

1. אף שבהחלטת הממשלה ובחוק ארוחה יומית נקבע כי שר החינוך ומשרד החינוך הם האחראים לביצוע מפעל ההזנה, רבות מההחלטות, ובייחוד אלה הנוגעות לקביעת המדיניות

59 בג"ץ רהט, לעיל.

הכספית והארגונית, נקבעו על ידי ועדת ההיגוי שבמשרד ראש הממשלה, בשיתוף קרן רש"י, בלא שמושרד החינוך היה שותף פעיל בקבלתן.

מנהל האגף הבכיר לארגון הלימודים וסגן מנהלת המינהל הפדגוגי במשרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בשנים הראשונות להפעלת מפעל ההזנה היה משרד החינוך שותף משני בלבד בקבלת ההחלטות ואחריותו לא הוגדרה בהנחיה מסודרת, וכי לא נקבע במשרד החינוך דרג מקצועי להובלת מפעל ההזנה, ובתחילה משרד ראש הממשלה הוא שטיפל בקידום הנושא. לטענתו משרד החינוך שימש כגוף מבצע של ההחלטות שקיבלו משרד ראש הממשלה וקרן רש"י בלא שמושרד החינוך היה שותף להן, והדבר לא אפשר למשרד החינוך להשפיע על איכות השירות ועל נוהלי העבודה. כמו כן נחשף משרד החינוך לדיווחים רק במועד מסירתם למשרד ראש הממשלה, בעת מפגשי ועדת ההיגוי. עוד טען כי קרן רש"י פעלה ישירות בתיאום עם משרד ראש הממשלה והדבר אפשר לקרן לקבוע עבור משרד החינוך היכן תבצע ההזנה ומי יהיה הגורם המקצועי במשרד החינוך שיעבוד בתיאום עימה.

משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי משרד החינוך נושא באחריות הביצועית למפעל ההזנה, וכי התיקון לחוק נועד, בין היתר, לצמצם מעורבות שאיננה חיונית של גורמים נוספים ביישום החוק. עוד טען משרד ראש הממשלה כי נציגי משרד החינוך השתתפו בישיבות ועדת ההיגוי.

2. הועלה כי לעתים משרד החינוך ומשרדי הממשלה האחרים לא פעלו בתיאום. לדוגמה, לא היה תיאום בין משרד החינוך למשרד הבריאות בכל הנוגע להפעלת מערך הבקרה על איכות המזון (ראו להלן בפרק "פיקוח ובקרה על מפעל ההזנה"). חוסר התיאום בין משרדי הממשלה גרם לעתים להתמשכות ההליכים ליישום החוק, למשל משרד ראש הממשלה טען כאמור כי העיכוב בעבודתה של הוועדה המייעצת נגרם בשל עיכובים במינוי נציגי השרים בוועדה.

3. לעתים גם במשרד החינוך עצמו לא היה תיאום בין הגורמים השונים. לדוגמה, עיריית סחי'ן המדורגת באשכול 2 ביקשה לצרף את בתי הספר שלה למפעל ההזנה. בתחילת שנת הלימודים התשס"ז פנה אחד מבתי הספר ברשות למשרד החינוך בבקשה לצרפו למפעל ההזנה והודיע כי הרשות המקומית והנהלת בית הספר פעלו יחד לקידום העניין ולאיסוף הכספים למימון השתתפותם של העירייה ושל ההורים במפעל ההזנה. הועלה כי ב-9.1.07, יום קודם למועד שנקבע כי בו יוחל בהפעלת מפעל ההזנה, הודיע משרד החינוך למנהל מחלקת החינוך בעירייה כי אין אישור של משרד האוצר לצירוף רשויות נוספות למפעל ההזנה.

בפברואר 2007 שלח מנכ"ל משרד החינוך דאז מכתב לראש עיריית סחי'ן והודיע לו כי הוחלט לכלול במסגרת תכנית ההזנה גם את תלמידי היישובים המדורגים באשכול 2 של הלמ"ס. עוד ציין כי אנשי קרן רש"י יפנו אל הרשות לצורך קידום הנושא. נמצא כי באוקטובר 2007, בתחילת שנת הלימודים התשס"ח, פנה יו"ר ועד ההורים של בית הספר למנכ"לית משרד החינוך בבקשה לאשר את הצטרפותו למפעל ההזנה וציין כי מאז נשלח המכתב האמור לא פנה משרד החינוך לבית הספר בעניין ההזנה. כחודש לאחר מכן הודיע לו מנהל היחידה במשרד החינוך כי גם בשנת הלימודים התשס"ח עיריית סחי'ן לא נכללת בין היישובים שעליהם הוחל החוק. מנהל היחידה הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי לא ניתן היה לצרף את עיריית סחי'ן למפעל ההזנה בשל התנגדות משרד האוצר להרחיב את מעגל ההזנה על בסיס היתרות התקציביות. בעקבות כך לא השתתפה העירייה בשנת התשס"ז במפעל ההזנה.

משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הפעלת מפעל ההזנה מורכבת ומעורבים בה גורמים רבים וכי למשרדי הממשלה המעורבים בנושא סמכויות מוגבלות בלבד

יישום חוק ארוחה יומית - מפעל ההזנה

לעניין הפעלת המפעל, ואילו הרשויות המקומיות, שהן שותפות חיוניות בתחום זה, נושאות באחריות לנושאים רבים הנוגעים להפעלת המפעל.

משרד מבקר המדינה העיר כי ראוי שהגורמים הממשלתיים והרשויות המקומיות המעורבים במפעל ההזנה והאחראים להפעלתו יפעלו בתיאום וישתפו פעולה. היעדר תיאום עלול לגרום לאי-ודאות ולפגיעה במפעל ההזנה עצמו.

השתתפות המורים במפעל ההזנה

השתלמויות לצוותים החינוכיים ולתלמידים

1. לפי עמדת משרד החינוך "על מנהל בית הספר ועל צוות המורים להוביל את הנושא [מפעל ההזנה] כחלק מאחריותם לילדים ולהיותם שומרי חוק"⁶⁰. ואכן לצוות החינוכי תפקיד מרכזי במפעל ההזנה: על פי הקול הקורא לביצוע מפעל ההזנה, מנהלי בתי הספר נושאים באחריות לחלוקת הארוחות לכיתות ולתלמידים, לאיסוף שאריות המזון והאריזות לשקי האשפה ולתיאום פינוי האשפה עם הרשות המקומית. על המורים מוטלת החובה לפקח מקרוב על הארוחות בכיתות ולדאוג שהארוחות יתקיימו כסדרן.

בהמלצות הוועדה המקצועית (שניתנו בעקבות הפיילוט) נאמר כי בשנת הלימודים יש לקיים מפגשי השתלמות לצוותי ההוראה בנושאים הנוגעים למפעל ההזנה, כגון תזונה נכונה, חשיבות התזונה להתפתחות הילד ואופן ההתארגנות להפעלת המפעל. כמו כן יש לקיים לפני תחילת הפעילות תכנית הסברה מקיפה שבמסגרתה יודגשו חשיבות מפעל ההזנה והתועלת שתפיק מערכת החינוך מהפעלתו. הדבר חשוב ביותר, שכן על פי מסקנות הפיילוט חלק מצוות ההוראה רואה במטלה החדשה מעמסה ואינו מכיר בחשיבותה.

הועלה כי משרד החינוך ארגן עבור הצוותים החינוכיים רק מעט השתלמויות בבתי הספר בנושא ההזנה: נציגי קרן רש"י העומדים בקשר עם בתי הספר והגנים מקיימים בהם פעילויות הסברה. כמו כן משרד החינוך ארגן השתלמויות למורים בנושאי בריאות ולא דווקא בנושא מפעל ההזנה.

2. על פי עמדת משרד החינוך, הארוחה במסגרת המוסד החינוכי נתפסת כאירוע חינוכי המסייע להקניית הרגלים נכונים בתחום התזונה.⁶¹

רוב הרשויות, אינן מקיימות פעילות חינוכית בנושא ההזנה. בעניין זה יש לציין לחיוב את עיריית אופקים שמפעילה, בשיתוף משרד החינוך, כמה תכניות בריאות עבור ילדים מהגיל הרך ועד החינוך העל-יסודי.

60 מכתב של מנהל היחידה לראש המועצה המקומית בוקעתא מנובמבר 2007.
61 חוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא "הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות החינוך".

לדעת משרד מבקר המדינה היה ראוי שמשרד החינוך ישקול לשלב במסגרת מפעל ההזנה גם הקניית ערכי תזונה נכונה. כמו כן על משרד החינוך לקיים השתלמויות לצוותים החינוכיים שמתפקידם להשגיח על התלמידים בזמן הארוחות, בהתאם להמלצות הוועדה המקצועית.

דרישת מורים לגמול בעד ההזנה

חלק מהרשויות ובתי הספר שהפעילו את מפעל ההזנה השתתפו בשנות הלימודים התשס"ה-התשס"ו, במסגרת הנהגת יו"א, ביישום "התכנית הלאומית לחינוך" (דוח דברת). במסגרת תכנית זו מורים שהשתתפו בתורנות הזנה בבתי הספר קיבלו גמול כספי עבור תורנות זו.

בדיון של נציגי משרד החינוך, קרן רש"י ומרכז השלטון המקומי שהתקיים בנובמבר 2007 נקבע כי לא יינתן תגמול למורים בעד השתתפות במפעל ההזנה בשנת הלימודים התשס"ח.

הועלה כי בעקבות כך מורים בכמה בתי ספר שהשתתפו בעבר בתכנית דברת איימו כי יסרבו להשתתף במפעל ההזנה עד שיקבלו תגמול מתאים כפי שקיבלו בעבר. למשל, עיריית עיר הכרמל טענה שאחת הסיבות העיקריות לאי-הפעלתו של מפעל ההזנה בשנת הלימודים התשס"ח היא שהמורים מתנגדים לכך שהמפעל יופעל בלא שהם יקבלו תגמול כספי על כך.

נמצא כי בסופו של דבר הסכים משרד החינוך לאשר תגמול למורים המשתתפים במפעל ההזנה גם בשנת הלימודים התשס"ח.

בתשובת אגף התקציבים במשרד האוצר למשרד מבקר המדינה הסביר האגף כי בשנות הלימודים התשס"ו-התשס"ז התקיים ניסוי בהשתתפות 34 יישובים כחלק מההסכמות עם ארגוני המורים במסגרת יישום חלקי של דוח דברת, וכי אחד ממרכיבי הניסוי היה מתן הזנה לתלמידים. משהסתיים הניסוי הייתה ונתרה עמדת אגף התקציבים כי יש להפסיק את התשלום שכן הגמול הכספי ששולם למורים שהשתתפו בניסוי הוא "מוגזם". כמו כן לאחר שהסתיים הניסוי היה קשה להבחין אילו מורים בבתי הספר שבמסגרתם הופעלה תכנית ההזנה השתתפו בניסוי ואילו מורים לא השתתפו בניסוי. עוד מסר האגף כי מתבצעת בדיקה כדי לברר מדוע הגמול שולם בשנת הלימודים התשס"ח אף שלא עוגן בשום הסכם ואף שהדבר אינו מתיישב עם העמדה שהביע הממונה על השכר בדיונים בנושא.

השתתפות הצוות החינוכי בארוחה

על פי הנחיות משרד החינוך, "רצוי שהצוות החינוכי... יקפיד לאכול עם הילדים. לארוחה משותפת עם מבוגר המשמש דוגמה אישית ומודל לחיקוי, יש חשיבות רבה בהעברת המסר החינוכי ובהפנמתו על ידי התלמידים"⁶².

נמצא כי למרות ההנחיות הללו מורי בתי הספר אינם אוכלים עם התלמידים, בין היתר מאחר שטרם הושגה הסכמה לגבי אופן מימון הארוחות. בעניין זה מסר למשל מנהל בית ספר ברהט לצוות הביקורת כי אי-השתתפותו של המורה בארוחה מעוררת תהיות רבות מצד התלמידים.

62 חוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא "הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות החינוך".

ליקויים בהפעלת מפעל ההזנה

בהנחיית ועדת ההיגוי פרסמה קרן רש"י בספטמבר 2004 קול קורא המזמין ספקי מזון להגיש הצעות להספקת ארוחות צהריים לתלמידים במפעל ההזנה (להלן - קול קורא לספקים). בעקבות כך הקימה הקרן מאגר של כ-45 ספקים בכל רחבי הארץ האחראים להספקת המזון ליישובים.

על פי הקול הקורא לספקים מחויב ספק המזון לעמוד בכל דרישות החוק, התקנות והנחיות משרד הבריאות. חובה שיהיו לו רישיון יצרן מטעם משרד הבריאות, רישיון עסק מטעם הרשות המקומית בכלל זה אישור להובלת מזון, תעודת כשרות (פרט לספקים למגזר הערבי והדרוזי), אישור יצרניו ויבואניו של מזון גולמי המעידים שהמזון עומד בדרישות התקנים והצווים הבריאותיים ואישור כי כלי ההגשה עומדים בדרישות בטיחותיות ובריאותיות.

עוד נאמר בקול הקורא כי ספקי המזון מחויבים לעמוד בדרישות משרד הבריאות לעניין תפריט ההזנה, וכי הארוחות ייארזו באריזה אישית לכל תלמיד ב"חמגשית" או כמנה כיתתית באריזה חד-פעמית. בקול הקורא נקבע הרכב הארוחה והכמות הנדרשת של כל אחד ממרכיבי הארוחה. ספק המזון מחויב לספק לכל כיתה שני "טרמופורטים" (מעמדים לשמירת טמפרטורת המזון, להלן - ארגזי המנות), חם וקר. על הנהג והמלווה לפרוק את הסחורה במקום מוסכם בבית הספר, ובתי הספר אחראים לחלוקת המנות לכיתות.

שמירה על היגיינה ותנאי תברואה בבתי הספר

1. בחוק נקבע כי שר החינוך רשאי להתקין תקנות בכל הנוגע לביצוע החוק, לאחר שיתיעץ בעניין עם שר הבריאות, לגבי התנאים הפיזיים, התברואתיים ואחרים הנדרשים במוסדות החינוך לשם מתן שירותי הזנה, התנאים לקביעת שירותי הסעדה והשירותים הנדרשים במוסדות החינוך לשם כך ופיקוח על תנאי התברואה לרבות ביצוע חלוקת הארוחות היומיות. נמצא כי במועד סיום הביקורת טרם הותקנו תקנות בנושאים אלה.

2. על פי המלצות הוועדה המקצועית, הצלחת תכנית הזנה מותנית, בין היתר, בכך שהתכנית תופעל בסביבה בטוחה ובתנאים סניטריים טובים.

משרד הבריאות פרסם הנחיות לטיפול במזון במוסדות החינוך⁶³. על פי ההנחיות, המזון המתקבל מהספקים יאוחסן בחדר המיועד לכך, לא יעברו יותר מארבע שעות ממועד אריזת המזון ועד צריכתו; הטמפרטורה של מזון חם תהיה לפחות 70 מעלות, וטמפרטורת המזון הקר חמש מעלות; בסמוך למקום האכילה ימצאו ברזיות לנטילת ידיים, מתקנים לסבון נוזלי ונייר לניגוב הידיים; האשפה תפונה מיד לאחר גמר הארוחה למכל אשפה מרכזי ולא תישאר בכיתות; המורים ידאגו לכך שהסועדים ייטלו ידיים לפני האכילה.

63 הנחיות המחלקה לבריאות הסביבה במשרד הבריאות להזנה במוסדות חינוך, בתי ספר וגני ילדים מ-23.5.05.

בסיוורים שקיים צוות הביקורת בבתי ספר המשתתפים במפעל ההזנה הועלה כי בבתי הספר שנבדקו לא מתקיימים תנאי ההיגיינה והסניטציה הנדרשים (תנאים שיש לדרוש את קיומם גם ללא קשר למפעל ההזנה): בחלק מבתי הספר חדרי השירותים מלוכלכים ואין סבון ונייר לניגוב ידיים; כמו כן בתום הארוחה נשאר לכלוך על רצפת הכיתה ושולחנות התלמידים; באחד מבתי הספר ברהט היו הברזים בחלק מחדרי השירותים שבורים ולא היה כלל סבון ונייר; באחד מבתי הספר בתל אביב נמצא כי חלק מהמזון נשפך בחדר המדרגות, ועקב כך נשקפה סכנת החלקה; באחד מבתי הספר באופקים נמצא ששאריות אשפה נפלו על השבילים המובילים לפח המרכזי וכן היו שאריות אשפה מסביב לפח המרכזי; בבית ספר אחר באופקים שקית האשפה לא נאספת בתום הארוחה בשל משקלה הרב ונשארה בכיתה עד שצוותי הניקיון יפנו אותה בסוף יום הלימודים.

על פי דוחות שהגישה חברת בקרה שעמה התקשר משרד החינוך (להלן - חברת הבקרה) לצורך בדיקת נושא אחסון המזון הועלה כי ב-55% מהמוסדות היו הממצאים תקינים אך בכ-20% נמצא כי האחסון לא היה תקין (על יתר המוסדות - 25% - לא התקבל דיווח). בבדיקת הסדר והניקיון באזור הפריקה, אמצעי האחסון ואזור הפינוי, נמצאו בכ-80% מהמוסדות ממצאים תקינים. עם זאת בכ-10%-20% מהמוסדות לא היו הממצאים תקינים (בעיקר לגבי הסדר והניקיון באזור הפריקה). ברוב המוחלט של הבדיקות נמצא כי טמפרטורת המזון אינה עומדת בתקן. בכ-30%-45% מהבדיקות נמצא כי חסרו בחדרי השירותים בבתי הספר אמצעים לשמירה על היגיינה, כמו סבון ונייר לניגוב הידיים, ובכ-70% מהבדיקות נמצא כי הרשות המקומית לא הקפידה על ניקיון מכלי האשפה שאליהם פונו שאריות המזון.

עוד הועלה כי לעתים אין תיאום בין המועדים שבהם הרשות המקומית מטפלת בפינוי האשפה ובניקיון למועדים שבהם מופעל בבתי הספר מפעל ההזנה. למשל, בסיוור שקיים צוות הביקורת באחד מבתי הספר בתל אביב נמצא כי אף שבבית הספר מתקיימת הזנה בימים א', ב', ד' ו-ה' האשפה מפונה רק בימים ב', ד' ו-ו' בשעה 11:00 בבוקר בלבד. כלומר האשפה הנצברת בימים ד' וה' בצהריים מפונה רק ביום ו'. שטיפת הכיתות נעשית רק שלוש פעמים בשבוע ולא בכל יום שבו מתקיימת הזנה. באחד מבתי הספר ברהט נטען כי בשעות אחר הצהריים נוהגים בני נוער מקומיים להוציא את מגשות האלומיניום הריקות ממכל האשפה לצורך מכירת האלומיניום, והדבר גורם לכללוך רב של הסביבה. בעיר הכרמל נטען כי העירייה לא הצליחה לטפל בפינוי כל כמות האשפה באופן מידי, בין היתר בשל מחסור בכוח אדם.

בחלק מבתי הספר נמצא שאחרי שנהג של ספק המזון מכניס את ארגזי המנות למתחם בית הספר הן מונחות ללא השגחה רציפה עד לחלוקתם בכיתות. בהיעדר השגחה יש חשש כי תיפגע איכות המזון. למשל, די בהוצאת מגשית אחת מארגז המנות על מנת לגרום לירידת הטמפרטורה של כל מנות האוכל⁶⁴.

הועלה כי בעיריית לוד התקבלו תלונות ולפיהן חלק גדול מהאשפה נזרק מסביב למכולות שהועמדו במיוחד לצורך פינוי האשפה שמקורה במפעל ההזנה, בין היתר משום שהתלמידים נשלחים לפנות את האשפה ללא כל פיקוח ומעדיפים לזרוק אותה מסביב למכולות ולא בתוכן. בנובמבר 2007 התלוננה מנהלת אחד מבתי הספר בלוד שהאשפה שהייתה אמורה להיות מפונה ביום ההזנה לא פונתה, ועקב כך כל שקיות האוכל גרשו את המכולה, ו"חתולים ועכברים רצים חופשי על המדרכה... והחמגשיות מפורזות על הכביש".

64 על פי דוחות חברת הבקרה.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות כי השמירה על ההיגיינה ותנאי הסניטציה בבתי הספר חיונית לצורך שמירה על בריאות התלמידים וכחלק מהתהליך החינוכי. על אחת כמה וכמה שתנאים אלו הם תנאי בסיסי לקיומו של מפעל ההזנה בבתי הספר. על משרד החינוך ומשרד הבריאות להנחות את הרשויות המקומיות בעניין זה. כמו כן מן הראוי כי במגבלות התקציב ימצאו הדרכים לשמירה על תנאי התברואה החיוניים בבתי הספר.

3. בהיעדר חדרי אוכל בבתי הספר אוכלים התלמידים ברובם בכיתות הלימוד. הועלה כי ברשויות מקומיות רבות גורם הדבר לקשיים וכי הועלו תלונות בעניין.

באופקים נמסר לצוות הביקורת בסיוור שהתקיים באחד מבתי הספר כי בית הספר מנסה לגייס תרומות להקמת חדר אוכל, שכן הזנה בכיתות מעוררת קשיים, כמו היעדר תנאים מתאימים לאכילה וקושי בשמירה על ניקיון הכיתות.

בישיבה שהתקיימה בעיר הכרמל בהשתתפות מנהלי בתי הספר, ועד ההורים ורכזת הפרויקט מטעם קרן רש"י בספטמבר 2005 נאמר כי "...להאכיל את הילד בחדר עבודה זה נוגד כללי האכילה והמסורת".

בדוח בנק ישראל בנושא ההזנה צוין כי לאכילה בכיתות הלימוד עלולות להיות השפעות שליליות על הרגלי האכילה ועל ההיגיינה. עם זאת, הדוח מציין כי בשל העלות הגבוהה הכרוכה בהקמת חדרי אוכל, "קרוב לוודאי שהמצב הנוכחי עדיף על פני הגבלת מפעל ההזנה רק למוסדות בהן מצויה התשתית הראויה".

4. היבט נוסף שעשוי להשפיע על בריאות התלמידים ובטיחותם הוא אופן חלוקת ארגוני המנות - על פי הנהוג ברוב בתי הספר תלמידים בכיתות ד'-ו' מחלקים בין הכיתות את הארגזים, שמשקלם אינו מבוטל. בסיוורם שקיים צוות הביקורת הועלה כי התלמידים נאלצים להרים את הארגזים ולעתים אף לשאתם במדרגות.

בעניין זה העיר משרד מבקר המדינה כי אף שהשתתפותם של התלמידים במטלות מפעל ההזנה מועילה מהבחינה החינוכית, יש לתת את הדעת על כך שמדובר בילדים צעירים, וראוי להקפיד כי המטלות לא יהיו מעל לכוחם של התלמידים וכי הן יתיישבו עם הכללים לשמירת בטיחותם ובריאותם.

אי-קיום דרישות על ידי ספקי המזון

הועלה כי לעתים לא מילאו הספקים את כל הדרישות שהתחייבו למלא לפי הקול הקורא לספקים⁶⁵:

בקול הקורא לספקים נקבע כי אם ביום מסוים ספק החסיר מנות, ירכוש בית הספר ארוחות לתלמידים במחיר מרבי של 25 ש"ח לילד. הספק ישלם לבית הספר את הפיצוי במזומן, ביום שלמחרת, כנגד חשבונית. בבדיקה הועלה כי לעתים לא הגיע לבתי הספר מספר המנות הנדרש, וחלק מהתלמידים קיבלו את ארוחתם רק בסוף היום או שבית הספר קנה להם ארוחה בכסף. עוד הועלה כי בתי הספר לא דרשו מהספק פיצוי כספי על האיחור.

בדוח חברת הבקרה שהוגש למשרד החינוך צוינו תלונות חוזרות ונשנות על האוכל שהוגש לתלמידים. בין היתר נשמעו טענות לגבי מזון לא מגוון, מגשיות המגיעות פתוחות, אוכל שהתערבב ומנות חסרות. כמו כן צוין כי התקבלו תלונות על גודל המנות, ועל כך שמקבלים מעט מאוד תוספות או לא מקבלים אותן כלל.

קרן רש"י מסרה בתשובתה מאוגוסט 2008 למשרד מבקר המדינה כי מיד לאחר שקיבלה את דוחות הבקרה נבדקו וטופלו התלונות, וכי דרשה מהספקים להקפיד לקיים את כל הדרישות התזונתיות.

בקול הקורא לספקים נקבעו מרכיבי הארוחה המחייבים את ספקי המזון. למשל ספקי המזון נדרשים לשלב בארוחה בכל יום מרק או סלט מורכב (חומס, טחינה וכדומה), מנת בשר, מנת דגנים, ירק מבושל, סלט חי ופירות.

בסיורים שקיים צוות הביקורת בבתי ספר המשתתפים במפעל ההזנה ומבדיקת התלונות שהפנו בתי הספר לרשויות המקומיות הועלה כי לעתים לא מילא הספק את כל הדרישות המוטלות עליו, וכי ספקי המזון אינם מקפידים לספק בכל יום את כל מרכיבי הארוחה. כמו כן הועלו תלונות על טריות הלחם, על כמות בלתי מספקת או מחסור של חלק ממרכיבי הארוחה, ועל היעדר כלי הגשה מתאימים. עוד הועלו תלונות לגבי ריח לא נעים של האוכל ולגבי איחורים בשעת קבלתו.

לדוגמה, אחד מבתי הספר בתל אביב התלונן באמצע דצמבר 2006 על מחסור במנות ובציוד נלווה. בסוף החודש התלונן בית הספר שוב שהספק לא שלח תפריט שבועי כנדרש ושהיו בעיות רבות הנוגעות לציוד הנלווה (כלי אוכל ושקיות אשפה) וחוסר במנות. הועלה כי רק ביוני 2007, בסוף שנת הלימודים, החליטה קרן רש"י להפסיק את העסקתו של הספק.

בתשובת קרן רש"י למשרד מבקר המדינה מסרה הקרן כי כל אימת שאירעה תקלה כלשהי, ניתנה הנחייה מפורשת לכל מנהלי המוסדות החינוכיים לפנות מיד לנציג קרן רש"י כדי שהתלונה תיבדק במהירות ויופקו הלקחים הנדרשים, וכי כל תלונה שהתקבלה טופלה מיד. הקרן מסרה, כי הממצאים שהועלו בביקורת לא הצדיקו את הפסקת ההתקשרות באמצע שנת הלימודים. עם זאת, ציינה הקרן כי הפסיקה את ההתקשרות עם אחד הספקים בסיומה של שנת הלימודים.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד החינוך שיש צורך להקפיד על קיום תנאי הספקת המזון שנקבעו בקול הקורא.

65 את הקול קורא הכין משרד החינוך בשיתוף קרן רש"י, והוא הבסיס להתקשרותה של קרן רש"י בהסכמים עם הספקים שנבחרו.

תפריטי המזון

בהמלצות הוועדה המקצועית נאמר כי במסגרת התפריט יש לשאוף להתאמה מרבית בין התפריט המוצע לטעמים של הילדים בכל בית ספר, לרבות העדפות תרבותיות, על מנת לצמצם את מספר המנות שאינן מנוצלות.

כאמור התפריט נקבע בהתייעצות עם משרד הבריאות ועל פי הנחיותיו ב"מדריך להזנת ילדים ובני נוער במוסדות חינוך - לאכול ולגדול", כפי שהוגדרו בקול הקורא שפרסם משרד החינוך.

הועלה כי במגזר הלא יהודי הועלו טענות לגבי אי-התאמת המזון לטעמים של התלמידים:

לדוגמה, בינואר 2007 פנה יו"ר ועד ההורים היישובי של דאלית אל-כרמל אל מנכ"ל קרן רש"י רציין לפניו כי יותר מ-70% ממנות האוכל שמספק קבלן המזון נזרקות, בין היתר משום שטעמו של המזון אינו ביתי ומשום שטעמו משתנה בשל המרחק הרב בין מפעל המזון (שבטירת הכרמל) לבית הספר, ועל כן ביקש יו"ר הוועד להחליף את קבלן המזון בקבלן מהיישוב. קרן רש"י דחתה את בקשתה של העירייה שספק מקומי יספק להם את הארוחות, מכיוון שלא נמצא קבלן מזון מקומי שעומד בכל הדרישות ורשאי להיכלל ברשימת הספקים.

קרן רש"י השיבה למשרד מבקר המדינה כי במסגרת מדיניותה בחרה שלא לפנות לספק מרכזי אחד אלא לכמה ספקים מקומיים, וכי החליטה לעשות כן כדי לקצר את המרחקים בין הספקים למוקדי אספקת המנות, כדי להתאים את המזון לטעמים של הילדים, כדי שיהיה אפשר להשלים חוסרים במהירות וכדי שיהיה אפשר לספק פרנסה לספקים מקומיים המעסיקים עובדים תושבי המקום. אשר לעיר הכרמל מסרה כי הנסיעה בין טירת הכרמל לעיר הכרמל אורכת כחצי שעה בלבד, וכי מדובר בפרק זמן סביר.

גם במסגרת הביקורת שנעשתה בעיריית רהט נטען לפני צוות הביקורת כי התפריט אינו מתאים לטעמים של התלמידים.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד החינוך כי ראוי שישתדל לאתר ספקים שיוכלו לספק מזון ותפריטים שיותאמו להעדפותיהם של מרבית התלמידים בלא שתהיה פגיעה באיכות המזון.

ילדים בעלי רגישויות

על פי הקול הקורא לביצוע מפעל ההזנה, על ספק המזון להגיש ארוחות לפי צורכיהם התזונתיים של התלמידים, ובכלל זה תלמידים בעלי צרכים תזונתיים מיוחדים, למשל תלמידים הסובלים מצליאק וסוכרת.

על פי נתוני משרד החינוך מיולי 2007, 120 מבין כ-145 הילדים חולי הצליאק הלומדים במוסדות שהשתתפו בתכנית ההזנה אכלו מזון שהותאם לצורכיהם, והוריהם אישרו זאת בחתימתם. עם זאת

ספקי המזון לא עמדו בתקן G.M.P של משרד הבריאות⁶⁶, אף שייצור מזון לחולי צליאק מותנה בעמידה בתנאי התקן. יש להדגיש כי התקן מחמיר ומקשה באופן ניכר את ייצורן של מנות המזון, והדבר מייקר אותן במידה ניכרת.

באוגוסט 2007 הודיע מנכ"ל משרד החינוך דאז מר שמואל אבואב ליו"ר ועדת החינוך של הכנסת, הרב מיכאל מלכיאור, כי הוסדר נושא ההזנה לילדים חולי צליאק. בחוזר ששלח משרד החינוך לבתי הספר בתחילת שנת הלימודים התשס"ח נאמר, כי "לכל הילדים בעלי הרגישויות - יש השנה מענה והם זכאים לקבל מנה יומית - כמו כולם [ההדגשה במקור]".

הועלה כי שלא לפי ההודעה מאוגוסט 2007, במסגרת דיון של נציגי משרד החינוך, קרן רש"י ומרכז השלטון המקומי שהתקיים בנובמבר 2007, קרן רש"י דיווחה - לאחר שלא הוגשו הצעות למכרז שפרסמה לייצור והספקה של מנות לילדים בעלי רגישות למזון - כי לא נמצא ספק שעומד בתקן G.M.P, המוכן לספק מזון לילדים חולי צליאק. סוכם כי אם לא יימצא ספק זמן קצר לאחר מכן יתקיים דיון דחוף עם משרד הבריאות למציאת פתרון לבעיה. מגעים נוספים שניהלו משרד החינוך וקרן רש"י עם ספקי מזון לא צלחו. משרד החינוך החל בניהול מגעים עם חברה שיש לה תקן מתאים לצורך הספקת הארוחות, אך במועד סיום הביקורת עדיין לא הוחל בהספקת מזון בעל תקן המתאים לחולי צליאק.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי התקשה למצוא ספקים העומדים בתקן, וכי כאשר נמצא ספק שהסכים לעמוד בדרישות התקן - הוא חזר בו.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד החינוך כי עליו לאכוף את תנאי הקול הקורא ולדרוש שיסופק גם מזון העומד בתקן המזון לילדים חולי צליאק. זאת ועוד, לא היה מקום שמשרד החינוך יודיע בתחילת שנת הלימודים התשס"ח שנושא ההזנה לתלמידים חולי צליאק הוסדר כל עוד תלמידים חולי צליאק אינם מקבלים הזנה בפועל, אף שהושגה בינו ובין ספק הסכמה עקרונית בנושא.

פיקוח ובקרה על מפעל ההזנה

בקרה כספית

על פי המוסכם בין קרן רש"י למשרד החינוך, ברשויות שבהן פועל מפעל ההזנה מקבלת קרן רש"י בסוף כל חודש את חשבוניות הספק כשהן מאושרות על ידי רכזי התכנית במוסדות החינוך השונים ומשלמת לספק המזון את התמורה. קרן רש"י בודקת את החשבוניות ומוסרת דוח ביצוע למשרד החינוך. על פי דוח הביצוע מעביר משרד החינוך לקרן את חלקו ואת חלקן של הרשויות המקומיות שהוא מקוזז מהתקציב שהוא אמור להקצות להן.

66 תקן זה נועד להבטיח כי תהליך ייצור המנות יותאם לצורכיהם התזונתיים המיוחדים של בעלי רגישות למזון.

משרד החינוך התקשר עם משרד רואי חשבון (להלן - רואה החשבון) לביצוע ביקורת על הדיווחים הכספיים שמוסרת קרן רש"י למשרד.

1. בדיון של הצוות המקצועי במשרד החינוך מאוקטובר 2004 נקבע כי קרן רש"י תדאג למסור עד ה-24 בכל חודש קובץ דיווח על ההוצאות בגין החודש הקודם לו. הדיווח יכלול פירוט בעניין שיעור השתתפותם של הרשויות המקומיות וההורים, משרד החינוך והקרן. משרד החינוך יבצע חיוב של הרשויות וימסור לקרן בתחילת החודש העוקב את חלקן של הרשויות הכולל גם את השתתפות ההורים. תקציב משרד החינוך יוקצה במהלך השנה.

נמצא כי הדיווחים החודשיים שמוסרת קרן רש"י למשרד החינוך אינם מוגשים באופן סדיר מדי חודש, כנדרש.

בתשובת קרן רש"י למשרד מבקר המדינה מסרה הקרן כי הגישה דיווחים סדירים בכל השנים, בתיאום מלא עם משרד החינוך.

2. דוח הביקורת הסופי של רואה החשבון לשנת הלימודים התשס"ה בנושא מפעל ההזנה הוגש למשרד החינוך רק ביולי 2007. הדוח העלה כמה וכמה ליקויים. הועלה כי במועד ביצוע הביקורת על ידי משרד מבקר המדינה (בפברואר 2008) עדיין לא תוקנו חלקם. לדוגמה: (א) לא קוימו דרישות שנכללו בהסכם בין קרן רש"י למשרד החינוך אשר נוגעות למסמכים שיש לצרף לדיווחים המוגשים למשרד החינוך, כמו תדפיס כרטיס חשבון הבנק, תדפיס מאזן בוחן, גיליון התאמה ופירוט הכנסות שהופקדו בפועל בחשבון הבנק והפקדות למימון השתתפותם של גורמים אחרים בתכנית; (ב) המערכת הממוחשבת שמנהלת קרן רש"י אינה בודקת באופן אוטומטי אם הנתונים סבירים, אף שרואה החשבון המליץ לעשות כן; (ג) נמצא כי לעתים חשבונות הזיכוי אינן משקפות את מהות הזיכוי; (ד) אי-הוצאת אישורי הפעלה מעודכנים כאשר חל שינוי במספר התלמידים.

3. נמצא כי במועד סיום הביקורת ביוני 2008 עדיין לא הוגש למשרד החינוך דוח הביקורת המסכם לשנת הלימודים התשס"ו. בישיבה שהתקיימה באוקטובר 2007 במשרד החינוך הסביר רואה החשבון כי העיכוב חל מאחר שלא התקבלו עד אותו מועד חלק מהנתונים שביקש מקרן רש"י לשם סיום הביקורת, לרבות ביצוע התאמה בין נתוני הדוחות הכספיים המבוקרים של הקרן לנתוני דוח הביצוע הסופי שהגישה הקרן למשרד החינוך.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד החינוך כי קיום מעקב ובקרה קפדניים בעניין הביצוע הכספי של מפעל ההזנה הוא חיוני נוכח חשיבותו והמשאבים הרבים המושקעים בו, וכי הדבר דרוש על פי כללי מינהל כספי תקין. העיכוב הניכר בהגשת הדוחות המסכמים בעניין הניהול הכספי של מפעל ההזנה - כשנתיים - אינו סביר. על משרד החינוך לעמוד על כך שימלאו דרישותיו מהקרן לגבי אופן הגשת הנתונים ומועד הגשתם.

4. הועלה כי הקרן מוסרת למשרד החינוך באופן שוטף את הנתונים על מספר בתי הספר ומספר התלמידים המשתתפים במפעל ההזנה בכל רשות, והם מקור המידע היחיד שיש למשרד החינוך בנוגע להיקף מפעל ההזנה. אף שבתי הספר מדווחים למשרד החינוך בתחילת כל שנה על מצבת התלמידים הלומדים בהם, הם אינם מעדכנים אותו תמיד בשינויים שחלים בה, וכי מדיווחם האמור אפשר ללמוד רק על מספרם הכולל של תלמידי בית הספר ולא על מספר התלמידים המשתתפים במפעל ההזנה. הועלה כי משרד החינוך אינו פונה במהלך השנה לרשויות עצמן, ולו באופן מדגמי, לקבלת מידע מעודכן על מספר התלמידים המשתתפים בפועל במפעל ההזנה. עקב

כך מקור המידע היחיד שיש למשרד החינוך בנוגע להיקף מפעל ההזנה הוא דיווחיה השוטפים של הקרן על מספר התלמידים בכל בית ספר המשתתפים במפעל ההזנה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד החינוך כי הצלבת נתונים היא אמצעי פשוט לביצוע בקרה על הפעלת מפעל ההזנה. ראוי היה שמשרד החינוך יפעל לקבלת הנתונים, גם ישירות מהרשויות המקומיות, ולא יסתמך בעניין זה על הקרן כגורם בלעדי.

5. על פי הנחיות משרד החינוך וקרן רש"י, על היישוב המשתתף במפעל ההזנה למלא נתונים על מספר התלמידים בכל בית ספר לפי כיתותיהם. בכל יום בשעות הבוקר אמור בית הספר לדווח על שינויים במספר התלמידים. על פי הקול הקורא לספקים, על הספק להחתים את מנהל המוסד החינוכי על תעודות משלוח. החתימה על התעודה היא אסמכתה לתשלום עבור אותו מוסד חינוכי.

הביקורת העלתה, כי עיריית קריית מלאכי לא הקפידה שיימסרו לה תעודות משלוח. בסיור שקיים צוות הביקורת באחד מבתי הספר בעיר מסרו אנשי הצוות החינוכי כי ספק המזון מצרף תעודות משלוח רק לעתים רחוקות.

קרן רש"י השיבה למשרד מבקר המדינה כי היא מנחה את ספקי המזון להחתים את הרכז הבית-ספרי לנושא ההזנה על תעודת ריכוז המשלוחים כדי לאשרה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד החינוך כי עליו לעמוד על כך שתמולא הדרישה לחתימה על תעודות המשלוח, היות שמדובר באמצעי בקרה חשוב, וכי עליו להנחות את בתי הספר להקפיד לדרוש שיימסרו להם תעודות המשלוח.

בקרה תפעולית

על פי המלצות הוועדה המקצועית אחד התנאים להצלחת מפעל ההזנה הוא שהכנת המזון, חלוקתו והחינוך התזונתי יהיו מלווים במערך בקרה ופיקוח יעיל ושוטף. לגישת משרד הבריאות, הפיקוח על מפעל ההזנה אמור לכלול את כל שלבי הטיפול במזון: במפעל הייצור, בהובלתו ובקבלתו במוסדות החינוך.

משרד הבריאות

משרד הבריאות אחראי לשמירה על בריאות הציבור ולמניעת תחלואה שמקורה, בין היתר, בהפצת מזון מקולקל. האחריות האמורה הוטלה עליו, בין היתר, מתוקף פקודת בריאות הציבור (מזון) [נוסח חדש], התשמ"ג-1983. בחוק ארוחה יומית נקבע כי תפריט הארוחה יהיה מאוזן ומגוון וייקבע על ידי שר הבריאות בהתחשב בצורכי התלמידים ובגילם.

עמדתו של משרד הבריאות, שבאה לידי ביטוי במכתב מיולי 2005 של מנכ"ל משרד הבריאות למנכ"ל"ת משרד החינוך דאז בעניין מערך הפיקוח על מפעל ההזנה, היא שאף על פי שהעסקת גופי בקרה על ידי קרן רש"י היא ראויה, אין היא תחליף לביצוע פיקוח על ידי גופים ממשלתיים. צוותי הפיקוח של משרד הבריאות צריכים לפקח באופן שוטף על גופי הבקרה, ויש צורך לקבוע

ולהסדיר את מתכונת העבודה של גופי הבקרה ואת סדרי ההתקשרות בין גופי הבקרה לגופי הפיקוח הממשלתיים.

1. הועלה כי עובר להליכי חקיקת החוק פנה משרד הבריאות בבקשה להוסיף תקני כוח אדם לצורך ביצוע פיקוח תברואי. בינואר 2005 פנה מפקח ארצי לבריאות הסביבה (להלן המפקח הארצי) במשרד הבריאות לאגף התקציבים במשרד האוצר וציין כי הפיקוח התברואי הן על מוסדות החינוך והן על מפעל ההזנה הפועל במסגרתם הוא ייחודי ודורש כוח אדם מיומן ומקצועי. נמצא כי משרד האוצר סירב לבקשה והבהיר למשרד הבריאות כי לא יקצה תקנים נוספים לצורך הפעלת הפיקוח על מפעל ההזנה.

בתשובת אגף התקציבים במשרד האוצר למשרד מבקר המדינה נמסר כי ככלל על משרד הבריאות לבצע את המשימות המוטלות עליו במסגרת המקורות העומדים לרשותו על פי חוק התקציב. בכל שנה מקבל משרד הבריאות תוספת משאבים, לרבות תקני כוח אדם לביצוע משימותיו השונות. עוד טען משרד האוצר כי בשנים 2007-2008 לא אייש משרד הבריאות בממוצע כ-140 משרות כוח האדם שנקבעו בתקן הרלוונטי⁶⁷, ולכן אין בסירובו להגדלת מספר המשרות, לצורך משימה זו או אחרת, כדי למנוע ממשרד הבריאות לבצע את המשימות המוטלות עליו במסגרת המקורות העומדים לרשותו.

בישיבה שהתקיימה בפברואר 2005 בהשתתפות נציגי משרד החינוך, קרן רש"י ומשרד הבריאות הציעה מנהלת שירותי המזון והתזונה במשרד הבריאות דאז את שירותי משרד הבריאות לביצוע הליך הבקרה והפיקוח על הפרויקט וציינה כי משרד הבריאות יכול לבצע זאת מבחינה מקצועית, אבל הוא יידרש להעסיק עובדים נוספים לצורך כך. המפקח הארצי ציין כי יש הנחיות מפורטות מאוד בכל הנוגע לביקורת ולבקרה על איכות המזון וכי משרד הבריאות בקיא בכל הנוגע לכך ויש ברשותו כלים לביצוע בקרה זו, והדבר יפשט את תהליך הבקרה ויזיל את הוצאות הפרויקט. בישיבה נקבע כי נציגי קרן רש"י ימסרו למשרד הבריאות נתונים על מספרם של היישובים, בתי הספר והתלמידים המשתתפים במפעל ההזנה על מנת להעריך את עלויות הפיקוח והבקרה. סוכם כי תוגש בהקדם הצעה מפורטת מטעם משרד הבריאות לביצוע פיקוח ובקרה על כלל הפרויקט, וכי הצדדים ידונו בה ויחליטו אם לפעול לפרסום הליך קול קורא או לשכור את שירותי משרד הבריאות.

בישיבת ועדת ההיגוי של משרד ראש הממשלה ממאי 2005 מסר נציג קרן רש"י כי הקרן התקשרה עם שתי חברות לביצוע בקרה על ספקי המזון. עוד אמר: "בדקנו את האפשרות שמשרד הבריאות יקח חלק בנושא הבדיקות - זה לא קרה, ואנו משתמשים בכודק חיצוני". הועלה כי בחדשים פברואר-מאי 2005 לא התקיימו דיונים נוספים בין משרד החינוך למשרד הבריאות באשר לשילובו של משרד הבריאות במערך הפיקוח והבקרה. בספטמבר 2005 כתב המפקח הארצי על בריאות הסביבה במשרד הבריאות למפקחת על תחום בריאות במשרד החינוך כי טרם קיבל מענה כלשהו בנושא הסיכום בדבר מימון העסקת מפקחים לביצוע פיקוח על מפעל ההזנה.

עמדת משרד הבריאות היא כי מאחר שלא הועמדו לרשותו המשאבים הדרושים לביצוע פיקוח על תכנית ההזנה, ומאחר שבנושא תפריטי הארוחות הוא הנחה את משרד החינוך כנדרש בחוק, הרי שמשרד החינוך הוא שאחראי לפיקוח על תכנית ההזנה על פי חוק ארוחה יומית.

67 ללא בתי החולים הממשלתיים.

2. עוד הועלה כי משרד הבריאות התריע לפני משרד החינוך "כי אין פיקוח דיאטני ותברואי נאות של מפעל ההזנה"⁶⁸.

בעקבות המכתבים בעניין זה ששלח משרד הבריאות למשרד החינוך הודיעה ביולי 2006 המפקחת על תחום הבריאות במשרד החינוך לראש שירותי בריאות הציבור במשרד הבריאות כי "בקבלת ההחלטה על ההזנה הוחלט כי מערך הפיקוח התזונתי יחול על הגורם שקיבל את מנדט הפעלה וזאת משום חוסר יכולתו של משרד הבריאות לעשות זאת תקציבית וארגונית. לקראת שנת הלימודים הבאה מפרסם משרד החינוך מכרז שיכלול גם את נושא הפיקוח התזונתי".

בספטמבר 2007, במסגרת ההיערכות לביצוע ההליכים לתיקון החוק, דיווחה הלשכה המשפטית של משרד הבריאות ליועצת המשפטית של משרד החינוך על עמדת הגורמים המקצועיים של משרד הבריאות באשר ליישום החוק. בין היתר ציינה הלשכה המשפטית כי "למרות שאין משרד הבריאות מפקח על מפעל ההזנה נכון להיום, אנו מתרשמים כי ההזנה המתבצעת אינה נאותה, וזאת לנוכח פניות רבות אלינו מצד הורים, מנהלי בתי ספר ואנשי מקצוע, וכן על סמך מידע שנאסף במסגרת פיקוח של משרדינו שמתבצע במוסדות אלה מכוח חוקים אחרים. כידוע לנו, משרדכם שכר שירותי בקרה מגופים פרטיים בכל הנוגע לתזונה ותברואה. ממצאי הביקורת אינם מועברים למשרד הבריאות, שהינו הגוף המקצועי הממשלתי המוסמך לנושאים אלה. זאת ועוד בקרה זו לא אושרה ע"י משרד הבריאות. נכון להיום האחריות על מתן ההזנה ועל הפיקוח, ההדרכה וההערכה כולם בידי משרד החינוך דבר שאינו מאפשר את ביצועם הנאות, שכן במשרד החינוך אין ידע מקצועי בתחומי התזונה והתברואה".

משרד הבריאות מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מספטמבר 2008 כי עמדתו הייתה שיש להקנות לו את סמכות הפיקוח על מפעל ההזנה, אך החוק הקנה את האחריות והסמכות למשרד החינוך, ולכן הוא אינו רואה עצמו אחראי לליקויים השונים בפיקוח על מפעל ההזנה שהועלו בביקורת. המשרד הדגיש כי התריע כמה פעמים שהחוק יושם באופן לקוי וחזר ודרש לשנות את החוק.

מטענותיהם של משרד הבריאות ומשרד החינוך ולפיהן הם אינם מדווחים זה לזה על תלונות שקיבלו בנוגע למפעל ההזנה אפשר ללמוד כי יש חוסר תיאום בין המשרדים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שמשרד הבריאות מופקד על פי חוקי מדינת ישראל על בריאות הציבור ועל תנאי התברואה והוא בעל המומחיות המתאימה בנושא, נכון וראוי יהיה לשתף אותו באופן פעיל בכל הנוגע לפיקוח ולבקרה על מפעל ההזנה. ראוי היה שמשרד הבריאות, משרד החינוך ומשרד האוצר יפעלו במשותף למציאת דרכים לשילובו של משרד הבריאות בפיקוח על מפעל ההזנה.

68 מכתב מיוני 2006 של ראש שירותי בריאות הציבור במשרד הבריאות למנכ"ל משרד החינוך דאז.

משרד החינוך

על פי הקול הקורא לספקים, קרן רש"י, משרד החינוך, משרד הבריאות והשירותים הווטרנריים או מי מטעמם רשאים לבדוק בכל עת וללא הודעה מוקדמת את טיב המזון ואת המקורות שמהם נרכשו מוצרי המזון הגולמיים. עוד נקבע כי קרן רש"י, משרד החינוך או נציגיהם רשאים בכל עת לבדוק את טיב הארוחות המוכנות וכן את הסידורים הכרוכים בהכנת האוכל, בהובלתו ובפריקתו.

1. קרן רש"י הצהירה במענה לקול הקורא להפעלת מפעל ההזנה כי התקשרה עם חברות בקרה חיצוניות אשר מבצעות ביקורת על איכות המזון ובטיחותו מכל ההיבטים (חומרי גלם, הכנת המזון ובישולו, הובלת המזון), לרבות ביקורת על המתקנים במטבחי ספק המזון, על רכבי ההובלה ועל נקודות הקצה (בתי ספר וגני ילדים), לקיחת דגימות מזון לבדיקה מיקרוביאלית במעבדה, פיקוח על ספקי המזון וליווי שוטף שלהם וכן הדרכה והנחיה של עובדי הקרן האחראים לתחום ההזנה. דוחות הבקרה מועברים מיד לידיעת האחראים למפעל ההזנה בקרן רש"י, ואם מתגלה ממצא בעייתי הקרן מטפלת בעניין. במקרים מסוימים הפסיקה הקרן את פעילותם של ספקי מזון שלא עמדו בדרישות הבקרה.

עוד ציינה קרן רש"י כי היא מבצעת בקרה במוסדות החינוך באמצעות מנחי התכנית מטעמה. הבקרה כוללת פגישות עם מנהלי בית הספר, צוות ההוראה והתלמידים. בפגישות נבדקת שביעות הרצון מהמזון, מרמתו, ממידת גיוונו ומההתארגנות של בית הספר לקבלתו. מנחי התכנית מנחים את צוות בית הספר בעניינים הנוגעים להספקת המזון ומסייעים במתן פתרונות מידיים לתקלות. נוסף על כך מעסיקה הקרן תזונאיות להדרכת בתי הספר ולהדרכת מנחי התכנית ולביצוע בקרה על התפריטים.

נמצא כי משרד החינוך אינו מקפיד לקבל לידיו את כל דוחות הבקרה ואינו משתמש בהם להפקת לקחים לצורך ביצוע תיקונים או שיפורים. בקשתו של משרד הבריאות ממשרד החינוך לקבל לידיו את הדוחות לא נענתה.

2. במרס 2007 פרסם משרד החינוך מכרז למתן שירותי בקרה על יצרני ארוחות חמות המספקים מזון למוסדות החינוך (להלן - מכרז הבקרה). במכרז זכתה חברת הבקרה.

במכרז הבקרה נקבע כי מטרתו לוודא כי הארוחות שיסופקו לתלמידים במסגרות השונות עומדות בכל הדרישות התברואתיות הנדרשות בחוק ובתקנות. לשם כך נקבע כי הבקרה תבוצע על כל שלבי התהליך: הייצור וההעמסה של המזון, הובלה ופריקה במוסד החינוכי, חלוקת הארוחות, תנאי האכילה, איסוף האשפה והמשוב של מקבלי השירות.

נמצא כי משרד החינוך לא עמד על כך שתבוצע בקרה על כל תהליך ייצור המזון, הובלתו וחלוקתו, אף שהוא דרש זאת במכרז הבקרה. חברת הבקרה אינה מפעילה בקרה בכל שרשרת הכנת המזון אלא רק לאחר שהמזון נשלח ממפעלי הספק, ולעתים אינה בודקת את דגימות המזון, כמפורט להלן:

באוקטובר 2007 החלה חברת הבקרה בביצוע ביקורות תברואה במפעלי המזון של הספקים, אולם בעיצומה של הבדיקה נדרשו הנציגים על ידי מנהלי המפעלים להפסיקה בעקבות הנחיה של קרן רש"י.

בעקבות כך פנה ב-21.10.07 מנהל האגף (הממונה על הבקרה) לסגנית היועצת המשפטית של המשרד, לסגנית חשב משרד החינוך, לעוזרת שרת החינוך, לעוזרת המנכ"ל ולמנהל היחידה בבקשה לקבל הנחיות מתאימות לביצוע הבקרה. בתגובה ענתה סגנית היועצת המשפטית: "הווה ידוע כי הקרן התנגדה לכך שנעשה בקרה, אולם זאת אחריותנו ועל כן לא ברור לי מכוח מה העבירו לאישורם או להערותיהם ומכוח מה הם עוצרים בקרה של המשרד!".

חברת הבקרה מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מאוגוסט 2008 כי דיווחה למשרד החינוך על סירובם של מנהלי מפעלי המזון לבצע בקרה במפעלים על פי הוראת קרן רש"י. לנוכח זאת הורה משרד החינוך לעצור את פעילות חברת הבקרה במפעלים עד שתתקבל הוראה חדשה בנושא.

ב-24.10.07 פנה מנכ"ל קרן רש"י למנכ"לית משרד החינוך בנושא המכרז למתן שירותי בקרה וציין כי נושא זה עורר מחלוקת קשה בין נציגי הקרן ובין משרד החינוך, וכי "ראוי לציין כי הטיפול בכל נושא תוכנית ההזנה במשרד אל מול קרן רש"י נתון בידי של... [מנהל היחידה], אך למרות זאת הטיפול בנושא הבקרה כאמור מטעמו של משרד החינוך הושאר בידי עובד אשר בלשון המעטה אינו אוהד את קרן רש"י [מנהל האגף] ולפיכך לעניות דעתי לא יוכל להתאפשר שיתוף פעולה עימו. בנוסף, קרן רש"י לא תוכל לאפשר ביצוע בקרה כאמור לעיל עד לקבלת חוזה חתום מן המשרד ביחס למפעל ההזנה בין קרן רש"י למשרד החינוך לשנה"ל תשס"ח וכן קבלת מקדמות עבור הפעלת מפעל הזנה לשנה"ל תשס"ח".

בינואר 2008 כתבה מנכ"לית משרד החינוך, גב' שלומית עמיחי, למנכ"ל קרן רש"י בתשובה על מכתבו: "אני מבקשת להודות לך באופן אישי לקרן סאקט"א-רש"י על ההירתמות למפעל ההזנה... בהיות הפעולה מיועדת לתלמידים, במהלך יום הלימודים וכרוכה בתקציב מדינה, אנו מחויבים לבצע בקרה ולתת דין וחשבון לגורמים ממלכתיים על הביצוע בפועל". עוד ציינה כי שאלוני הבקרה הועברו לקרן לקבלת תגובתה, וכי "הנחתי את... [מנהל האגף] המופקד על פעולות בקרה רבות במשרד, לספק לכם את השאלונים כך שנוכל לשפר את המשוב על בסיס מומחיותכם וניסיונכם".

בתשובת מנכ"ל קרן רש"י למנכ"לית משרד החינוך בפברואר 2008 נאמר: "אנו מכירים בחשיבות הרבה של בקרה נאותה על פעילות ההזנה, ונשמח לשתף פעולה עם נציגי משרד החינוך כדי להבטיח את ביצוע הבקרה על הצד הטוב ביותר".

נמצא כי בתום שנת הלימודים התשס"ח עדיין לא הפעיל משרד החינוך, באמצעות החברה שנבחרה, את מערך הבקרה במפעלי הספקים, וכי הוא אינו מבצע בקרה על הליכי הכנת המזון.

3. בסוף ינואר 2008 הגישה חברת הבקרה דוח לסיכום כל תקופת פעילותה בחודשים נובמבר 2007 - ינואר 2008. הדוח כולל גרפים סטטיסטיים המציגים נתונים על מספר התלמידים, על מספר המנות שהוזמנו ביום התשואול ועל שביעות הרצון מרמת האוכל. הנתונים נאספו באמצעות סקר טלפוני בבתי הספר.

(א) חברת הבקרה הגישה דוח סיכום נוסף לחודשים ינואר-פברואר 2008 המכיל גם הוא נתונים המוצגים בגרפים סטטיסטיים. הנתונים נאספו על ידי נציגי החברה באמצעות שאלונים בביקורות שקיימו ב-114 בתי ספר. בביקורת נבדקו, בין היתר, הנושאים האלה: בדיקת אזור הפריקה; מינוי אחראי מטעם בית הספר והתאמת כמות המנות לכמות המוזמנת; ניקיון אמצעי

האחסון; הסדר והניקיון באזור הפריקה ובאזור הפינוי ובדיקת תהליך הפינוי; הסדר והניקיון בחדרי השירותים; ופינוי פסולת. כמו כן נבדקה איכות המזון: הטמפרטורה והמשקל, ומקצת המנות נבדקו גם בבדיקה מיקרוביאלית במעבדה. עם זאת במקרים רבים לא בוצעה בדיקה זו בשל היעדר מנות עודפות שהבקרים יכלו לבדוק. בדוח מצוינות גם תלונות שנמסרו בטלפון ובמהלך הביקורת בשטח.

(ב) נוסף על כך נוהגת חברת הבקרה לדווח למשרד החינוך באופן שוטף על תקלות חמורות שמצאה. מנהל היחידה במשרד החינוך מסר לצוות הביקורת כי משרד החינוך בשיתוף קרן רש"י טיפלו מיד בתקלות, אולם למשרד החינוך אין תיעוד מלא של כל התקלות שעליהן דיווחה חברת הבקרה ושל אופן הטיפול בהן.

מנהל האגף הבכיר לארגון הלימודים וסגן מנהלת המינהל הפדגוגי במשרד החינוך השיב למשרד מבקר המדינה כי משרד החינוך התקשה לאכוף את דרישותיו המקצועיות על ספקי המזון ועל קרן רש"י, וכי כל אימת שהגיש בקשה לדיווח על ביצוע או דרש לקבל מידע התעוררו קשיים בנושא. עוד ציין כי הבקרה שביצעה חברת הבקרה בהנחייתו הייתה חלקית בלבד בשל התנגדות קרן רש"י לביצוע הבקרה במפעלי המזון.

I

משרד מבקר המדינה כבר העיר בעבר⁶⁹ כי נדרשים מנגנוני פיקוח ובקרה על השירותים בתחום החברה, הרווחה והחינוך, כדי להבטיח את איכות השירות ולשמור על האינטרסים של הציבור. ביצוע בקרה על ידי הגוף המבצע אינו תחליף לפיקוח ובקרה נאותים של משרדי הממשלה, ובראשם משרד הבריאות ומשרד החינוך.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה את העובדה שמשרד החינוך לא הפעיל מטעמו במשך כשלוש שנים אמצעי בקרה על מפעל ההזנה, ואף לאחר שהחל בהפעלת הבקרה - בתחילת שנת הלימודים התשס"ח - הדבר נעשה באופן חלקי בלבד, ואת העובדה שאינו עושה בקרה על הליכי הכנת המזון ואיכותו, שלא לפי דרישותיו שלו ודרישות משרד הבריאות. כמו כן ראוי שמשרד החינוך יפעל למיסוד נוהלי העבודה והדיווח של קרן רש"י על מנת לאפשר למשרדי הממשלה לפקח כנדרש על מפעל ההזנה.

רשויות מקומיות

משרד הבריאות מנחה את תברואני הרשויות המקומיות בנושאי התברואה ובכללם תברואת מוסדות חינוך. הועלה כי בחלק מהרשויות המקומיות מחלקת התברואה והווסטרינר העירוני מעורבים בתהליכי הספקת המזון למפעל ההזנה ובטיפול בתלונות. להלן יובאו דוגמאות לכך:

עיריית תל אביב: בעקבות ליקויים שהועלו בביקורת שעשה מפקח מחוזי לבריאות הסביבה מלשכת הבריאות המחוזית בתל אביב באחד מבתי הספר בתחום עיריית תל אביב (שאינו

69 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 58א (2007), בפרק "התקשרות עם עמותה למטרות חינוך" עמ' 23-19.

שייך למפעל ההזנה) פנה במרס 2007 מנהל המחלקה לרווחה חינוכית האחראי למפעל ההזנה מטעם העירייה למנהלי בתי הספר בדרישה ליישם את הנחיות משרד הבריאות לגבי הטיפול במזון. בין היתר קבע כי על בית הספר למנות אחראי לקבלת המזון ולחלוקתו לתלמידים, וכי האחראי ינהל יומן ובו ירשום את תאריך קבלת המזון ואת שעת קבלתו, את התפריט, את הטמפרטורה של המזון ועוד.

הועלה כי ההנחיה שקיבלו מנהלי בתי הספר עוררה בהם תרעומת רבה. באפריל 2007 הודיעה נציגת מנהלי בתי הספר לעירייה כי "איננו יכולים למנות מורה אחראי - שכן הם מסרבים לעשות כן ללא תגמול ובצדק...". גם הסתדרות המורים בסניף תל אביב הודיעה לעירייה ולשרת החינוך כי היא מתנגדת לכך שמנהלים ומורים יטפלו בקבלת האוכל, באחסונו, בבדיקת הטמפרטורה שלו וכדומה, שכן אין זה מתפקידם. תגובת שרת החינוך הייתה כי "אין הנחיה כזו של המשרד וגם לא של קרן רש"י המפעילה את ההזנה עבור המשרד", וכי מדובר ביזמה מקומית מטעם הרשות.

נוכח ההתנגדות להנחיות העירייה הוציא הוטרירנר העירוני באוגוסט 2007 הנחיות להזנת תלמידים במוסדות החינוך. על פי ההנחיות קבלת המזון בבתי הספר תיעשה רק לאחר שייבדקו תנאי ההובלה במשרדי המחלקה הוטרירנית.

הועלה כי שיתוף הפעולה של ספקי המזון עם הוטרירנר העירוני בנושא הבקרה לא היה מלא וחלק מהספקים לא הגיעו לבדיקות כנדרש. עוד הועלה כי התגלעו חילוקי דעות בין קרן רש"י לעירייה באשר לדרישות הוטרירנר העירוני בנוגע לביצוע הבקרה, נוכח טענתה של הקרן שביצוע הבדיקה במשרדי המחלקה הוטרירנית בצפון העיר גורם לכך שהמזון מגיע לבתי הספר באיחור ולכן הטמפרטורה שלו נמוכה מהנדרש. משרד החינוך וקרן רש"י לא פרסמו הוראות ולפיהן על הספקים לפעול על פי הנחיות העירייה.

קרן רש"י מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי אף שבתי הספר המשתתפים במפעל ההזנה נמצאים בדרום העיר, הוטרירנר העירוני דרש מהספקים להגיע לביקורת במתקנים הנמצאים בצפון העיר. כמו כן מסרה הקרן כי הוצע למחלקה הוטרירנית שנציגיה יגיעו לאזור החלוקה ויבדקו את כל המשאיות לפני חלוקת המזון אולם ההצעה לא התקבלה.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי חסרה הנחיה ברורה מטעם משרד החינוך לגבי כללים לתפעול מפעל ההזנה, אחריות בתי הספר, היגיינה ועוד. במצב המתואר לעיל לא נותר לרשות אלא לעשות כמיטב יכולתה להפעלת מפעל ההזנה בהתאם לכללים ובתנאים נאותים לפי הבנתה.

עיריית אופקים : תברואן עיריית אופקים מבצע באופן קבוע בדיקות בנוגע לתנאי הובלת המזון ולתנאי אחסון המזון בבתי הספר. הועלה כי בשנים 2007-2008 נמצאו כמה פעמים ליקויים באופן הובלת המזון: ההובלה בוצעה ברכב שאין לו אישור להובלת מזון, ברכב לא הייתה מערכת חימום וקירור או שהייתה בו מערכת שלא פעלה והטמפרטורה של המזון שהגיע לבית הספר הייתה נמוכה מהנדרש.

עוד העלתה ביקורת התברואן כי חלק מספקי המזון לא עמדו בדרישות היצרן שקבע משרד הבריאות, כמו קבלת אישור לכלי כלי רכב המשמש להובלת מזון וביצוע בדיקה חודשית של כל המאכלים המיוצרים בעסק במעבדה המוכרת על ידי משרד הבריאות. באחת הבדיקות של משרד הבריאות אצל ספק ג' נמצאו בכמה משטחי עבודה כמויות חיידקים שהימצאותם אסורה באופן מוחלט בזמן הכנת המזון.

בפברואר 2008 התקיימה בעירייה פגישת עבודה בנושא מפעל ההזנה בהשתתפות תברואן העירייה, נציגי העירייה ונציגי קרן רש"י. בפגישה הוחלט, בין היתר, כי את המזון יש לשלוח

יישום חוק ארוחה יומית - מפעל ההזנה

במשאית בעלת רישיון בלבד, וכי המזון יצא מהמפעל בטמפרטורה של 90 מעלות צלסיוס. הועלה כי העירייה דחתה את בקשתו של התברואן העירוני לצייד את בתי הספר במד חום (שעלותו מוערכת בכ-70 ש"ח) כדי שהם יבצעו בדיקה שוטפת של טמפרטורת המזון.

לדעת משרד מבקר המדינה יש לראות בחיוב את מאמצי עיריית תל אביב ועיריית אופקים לבצע בדיקה תברואתית של המזון באמצעות התברואן והוטרנר העירוניים. ראוי שגם רשויות מקומיות אחרות יבצעו פיקוח על מפעל ההזנה הפועל בבתי ספר בתחומן. כמו כן ראוי שמשרד החינוך יקבע נהלים שיסדירו את הביקורת של הרשויות המקומיות כדי להבטיח אחידות באופן הבדיקה, וכדי להקפיד שספקי המזון אכן יבצעו את הבדיקות שדורשת הרשות המקומית לשם שמירה על איכות המזון.

זאת ועוד, מהממצאים האמורים עולה כי יש צורך שהגורמים הממשלתיים יפקחו על הספקים המשתתפים במפעל ההזנה.

הערכת התכנית

על פי המלצות הוועדה המקצועית, חשוב שהפעלתו של מפעל ההזנה הארצי תלווה במחקר יישומי כדי לתת היזון חוזר שוטף על היבטיו השונים של מפעל ההזנה.

בישיבת ועדת ההיגוי של משרד ראש הממשלה בפברואר 2005 הציגה קרן רש"י תגובות ומשובים שאספה מקהלי יעד שונים ולפיהם שביעות רצונם של ההורים מהמפעל גבוהה ויש למפעל השפעה חיובית - ובכלל זה הפחתת האלימות והפחתת היעדרויות תלמידים.

באותו דיון הציע סמנכ"ל משרד החינוך לבצע מחקר רציני בנושא. בישיבת ועדת ההיגוי של משרד ראש הממשלה במאי 2005 סוכם כי יחידת המחקר במשרד החינוך תכין לקראת סוף השנה סקר הבודק את השפעת התכנית על התלמידים המשתתפים מבחינת ציונים, היעדרויות, הפחתת אלימות וכדומה, וכי הסקר יוצג לממשלה.

נמצא כי במועד סיום הביקורת עדיין לא הן משרד החינוך בהצעה ולא הכין מחקר או סקר להערכת השפעותיו של מפעל ההזנה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד החינוך כי מאחר שזה כמה שנים מונהג מפעל ההזנה בהיקף תקציבי נרחב ראוי שייעשה מחקר מקיף בדבר תוצאות פעילותו.

סיכום

מפעל ההזנה לתלמידים בבתי הספר נועד לסייע בפתרון בעיית חוסר הביטחון התזונתי על ידי הספקת ארוחה יומית לתלמידים, וכן הוא משמש אמצעי המאפשר לקיים יום לימודים

ארוך. לשם כך חוקקה הכנסת את חוק ארוחה יומית, שנועד להבטיח כי תלמידים הלומדים ביום לימודים ארוך יקבלו לפחות ארוחה חמה אחת ביום. למפעל ההזנה חשיבות מיוחדת נוכח המשבר הכלכלי המחריף ושיעורי האבטלה הגוברים. משבר זה משפיע גם על היקף התרומות מהארץ ומחו"ל שהן אחד הגורמים שעליהם מבוסס מפעל ההזנה.

בחוק ארוחה יומית נקבע כי הוא יוחל בהדרגה ברשויות המקומיות שעליהן חל יום חינוך ארוך. בפועל הוחל החוק בשנים התשס"ז-התשס"ח רק על כ-60% מהרשויות המקומיות שבהן מתקיים יום לימודים ארוך. הממצאים מלמדים כי גם ברשויות שבהן הוחל החוק הייתה הפעלתו בשנים התשס"ז-התשס"ח חלקית בלבד: חלק מהרשויות לא הפעילו כלל את מפעל ההזנה למרות דרישת החוק, ברשויות מקומיות אחרות הוחל בביצוע מפעל ההזנה באיחור ניכר, ולעתים רק לאחר אמצע שנת הלימודים. בחלק מהרשויות המקומיות מפעל ההזנה אינו מקיף את כלל בתי הספר המשתתפים ביום לימודים ארוך. עוד הועלה כי יש בתי ספר וכתות שבהם רק חלק מהתלמידים מקבלים ארוחה. הבריקה העלתה כי הסיבות העיקריות לאי-הפעלת החוק במלוא היקפו הן מגבלות התקציב, התנגדות הרשויות המקומיות להפעילו - בעיקר בשל קושי כלכלי, התנגדות ההורים לשלם את חלקם, וקשיים בירוקרטיים בהפעלת החוק.

לדעת משרד מבקר המדינה, במצב הקיים אין ודאות כי כל התלמידים הנוקטים והזכאים לארוחה אכן זוכים לקבלה. ראוי כי משרדי הממשלה המשתתפים בהחלת החוק - משרד החינוך, משרד האוצר, משרד הפנים ומשרד ראש הממשלה - בשיתוף השלטון המקומי יבחנו ביסודיות את השפעת מפעל ההזנה על אוכלוסיית התלמידים הזכאים ויפעילו את מפעל ההזנה באופן שיאפשר את השגת מטרות החוק. מן הראוי שיבחנו גם את המכשולים בהפעלת החוק שהועלו בדוח זה ויפעלו לגיבוש הדרך המיטבית להפעלת מפעל ההזנה, במלוא תכולתו.

פעילותם של הגופים התורמים וההתנדבותיים, בעיקר הגופים הנמנים עם המגזר השלישי, ראוייה לשבח וחשובה מאד לקיומה ולחילוץ של החברה בישראל. בהקשר זה יש לשבח את קרן רש"י על נכונותה ותרומתה הרבה למפעל ההזנה. עם זאת, מציאות שבה גופים תורמים והתנדבותיים הם גורם מרכזי ומוביל בביצוע מטלות חיוניות שבאחריות רשויות השלטון, היא בעייתית. משהחליטה המדינה לקיים מפעל הזנה אין היא יכולה לפרוק מעצמה את הסמכות והאחריות של הפעלתו. זאת ועוד, מאחר שהשגת התרומה תלויה ברצונו הטוב של התורם, אין הממשלה יכולה להסתמך על התרומות כעל מקור כספי מובטח למימוש התכנית.

הביקורת העלתה כי הליכי הפיקוח והבקרה על ההיבטים התזונתיים והתברואתיים של מפעל ההזנה אינם נאותים. משרד מבקר המדינה מדגיש כי האחריות להפעלת מפעל ההזנה, לרבות חובת הפיקוח עליו, מוטלת על משרדי הממשלה ובראשם משרד הבריאות ומשרד החינוך. מעורבותם של גורמים ותורמים מהמגזר השלישי בהפעלת מפעל ההזנה אינה תחליף לאחריות הממשלתית. ראוי שמשרד החינוך יפעל בשיתוף משרד הבריאות, המומחה בתחום זה, על מנת להבטיח פיקוח יעיל על תנאי התזונה והתברואה.

זאת ועוד, גם במגבלות התקציב ראוי שיימצאו הדרכים לשמירה על תנאי התברואה החיוניים בבתי הספר בהם פועל מפעל ההזנה.

