



תקציר מנהלים: ישראל

כמות המזון המיוצרת מספיקה להזנת כל בני האדם, ואף יותר מכך, ואולם שליש מכל המזון אובד. ניתוב מחדש של מזון עודף בטיחותי וראוי למאכל מהווה פתרון יעיל ואנושי, אך לעיתים מורכב בשל הרגולציה הדוקה החלה על מוצרי מזון.

כדי לסייע במענה על השאלות האוניברסליות הדחופות ביותר בתחום המשפט והמדיניות בהקשר להצלת מזון ולתרומות מזון, הקליניקה למדיניות ומשפט מזון של בית הספר למשפטים באוניברסיטת הרווארד ורשת בנקי המזון העולמית חברו יחד ליצירת האטלס העולמי למדיניות הצלת מזון. השותפות החדשנית ממפה את החוקים והמדיניות המשפיעים על תרומות המזון במדינות ברחבי העולם. מטרת הפרויקט היא לזהות את החוקים הלאומיים הרלוונטיים לתרומת מזון ולהסבירם, לנתח את החסמים המשפטיים הנפוצים לקידום הגדלת תרומות המזון ולשתף בדרכי הפעולה המיטביות ובהמלצות להתגברות על החסמים.

ישראל אובדן ובזבוז מזון

מדינת ישראל מתמודדת עם מערך ייחודי של אתגרים בהקשר לייצור מזון, לחוסר ביטחון תזונתי ולאובדן מזון ובזבוזו. אף שישיראל מדורגת גבוה יותר ממדינות רבות בעולם בסוגיות כגון נגישות מחירי המזון, זמינות המזון ובטיחותו, רמת הביטחון התזונתי בישראל נמוכה מהמוצע העולמי, כאשר 19% מהאוכלוסייה מתמודדים עם חוסר ביטחון תזונתי. בד בבד קיימת בישראל רמה גבוהה של אובדן ובזבוז מזון: 37% מהמזון מייצור מקומי אובד או מתבזבז, בהיקף של כמעט 2.6 מיליון טונות בשנה. ניתן היה להציל כ-50% מהמזון שאובד בישראל לטובת אנשים הסובלים מחוסר ביטחון תזונתי.

לצד הצעדים הלאומיים בתחום הביטחון התזונתי וצוותי עבודה בין-משרדיים לצמצום אובדן המזון, ממשלת ישראל שמה דגש הולך וגובר על חלוקה מחדש של מזון כמענה לנטל הכפול של חוסר ביטחון תזונתי ואובדן מזון ובזבוזו. בשנת 2018 העבירה הכנסת את חוק עידוד תרומות המזון, המספק הגנה מפני אחריות משפטית אזרחית ופילילית לתורמי מזון ולארגוני חלוקת מזון. מעבר לכך, החקיקה בתחום בטיחות המזון בישראל מתירה חלוקה מחדש של מזון עודף, וקובעת פטור מפורש מדרישות רישוי לארגוני חלוקת מזון, על מנת להקל על קשיים אפשריים בתרומת מזון. בנוסף לתשומת הלב שמקדישה הממשלה לצמצום אובדן ובזבוז מזון ולהגברת הביטחון התזונתי, גורמים פרטיים במערכת המזון, לרבות ארגוני חלוקת מזון, ממנפים את תרומות המזון כדי להפחית אובדן מזון, וחוסר ביטחון תזונתי בישראל.

ישראל נקודות עיקריות במדיניות תרומות מזון

הגנה מפני אחריות משפטית: ישראל מציעה הגנה מפני אחריות משפטית עבור תרומות מזון באמצעות חוק עידוד תרומות מזון, התשע"ט-2018, המגן על תורמי מזון ועל ארגוני חלוקת מזון (כולל עובדיהם ומתנדביהם) מפני אחריות אזרחית ופילילית, ובלבד שפעלו לפי הוראות כל דין החלות עליהם ולא התרשלו.

- ישראל במספרים**
- אוכלוסייה: 9.364 מיליון
- תמ"ג: 488.5 מיליארד דולר ארה"ב
- שיעור העוני: 21%
- שכיחות חוסר ביטחון תזונתי: 16.2%
- מדד אי-ביטחון תזונתי עולמי: 74.8
- אובדן ובזבוז מזון משוער: [2.6 מיליון טונות בשנה]

הזדמנות לפעולה: מתן הגנה מפני אחריות משפטית מהווה אמנם צעד חשוב להגברת התרומות, אך הכרחי גם שכל מחזיקי העניין יידעו על ההגנות ויהיו מודעים להן. קמפיינים ציבוריים להעלאת מודעות ולחינוך עשויים להועיל לפעילות תרומות המזון, בכך שיגבירו את מודעותם של התורמים ושל הציבור הכללי להגנה מפני אחריות משפטית שמספק החוק ולדרכים לשמור באופן נאות על בטיחות המזון הנתרם, כדי להבטיח עמידה מספקת בהוראות כל דין כך שההגנה תהיה תקפה.

בטיחות המזון הנתרם: חוק ההגנה על בריאות הציבור (מזון) הוא החקיקה המרכזית בישראל בתחום בטיחות המזון. החוק מעניק סמכויות נרחבות למשרד הבריאות לקביעת תקנות שיבטיחו את בטיחותם של מוצרי המזון לכל אורך שרשרת הערך. חוק ההגנה על בריאות הציבור (מזון) מכיל מספר סעיפים שמתייחסים ספציפית לחלוקה מחדש של מזון ולארגוני חלוקת מזון, כולל פטור מרישיונות לייצור, הובלה ואחסון מזון, שנועד להפחית בהכבדה מיותרות על תהליך תרומת המזון. בנוסף, חוק ההגנה על בריאות הציבור (מזון) מתיר תרומת מזון שאינו רגיש לקלקול אחרי שחלף תאריך התפוגה, באישור היצרן.

הזדמנות לפעולה: חוק ההגנה על בריאות הציבור (מזון) אמנם מאשר כי תרומת מזון היא חוקית ומספק בהירות לארגוני חלוקת המזון לגבי דרישות רישוי והאפשרות לתרום/לחלק מזונות מסוימים לאחר תאריך האיכות, אך הממשלה לא פרסמה הנחיות הבהרה בתחום בטיחות המזון בהקשר לתרומת מזון. למרות שסעיף 160 בחוק ההגנה על בריאות הציבור (מזון) מחייב את משרד הבריאות לקבוע הוראות נוספות לגבי תחולת שאר חלקי החוק ביחס לארגוני חלוקת מזון, הוראות כאלו טרם פורסמו. פרסום ההוראות יעצים את כוחם של העסקים בתחום המזון לתרום, בכך שיפיג חששות מפני אחריות משפטית אפשרית ויבטיח כי ארגוני חלוקת המזון לא יסרבו לתרומות בטיחותיות בשל חוסר דאואת לגבי הדרישות המפורטות לבטיחות המזון.

סימון תאריכים: בישראל נהוגה שיטה כפולה לסימון תאריכים, תוך הבחנה בין מזונות הרגישים לקלקול לבין מזונות בלתי-רגישים. אחד משני סוגי תאריכי תפוגה יופיע על מוצר מזון: (1) תאריך "לשימוש עד" - תאריך הקשור לבטיחות, והמשמש למזון רגיש לקלקול מיקרוביאלי העלול לסכן את בריאותם של בני אדם לאחר פרק זמן קצר, ו-2) תאריך "עדיף להשתמש לפני" - תאריך המשמש למזונות בלתי-רגישים ונקבע על ידי היצרן. אתר משרד הבריאות מבהיר כי גם לאחר תאריך זה, המזונות הבלתי-רגישים הם לרוב עדיין בטוחים למאכל, אם אוחסנו באופן נאות ללא נזק לאריזה, אם כי המזון עלול להתחיל לאבד מתכונותיו כדוגמת הטעם והמרקם. חוק ההגנה על בריאות הציבור (מזון) מתיר לארגוני חלוקת מזון לחלק מחדש מזון בלתי-רגיש לאחר שחלף תאריך השימוש המומלץ, ובלבד שקיבלו לכך אישור בכתב מהיצרן.

הזדמנות לפעולה: בעוד שחוקי סימון התאריכים מבחינים בין מזון שמסומן מטעמי איכות לבין מזון שעשוי להיות מסומן מטעמי בטיחות, בעזרת שני סוגי סימון שונים, אין מנגנון נרחב או קמפיין ציבורי ליידוע הצרכנים כי מזון בלתי-רגיש שתאריך האיכות שלו חלף ממשיך להיות בטיחותי למאכל. יתרה מכך, הניסוח הדומה של שני סוגי הסימון עלול להקשות על הצרכנים להבחין בין משמעויותיהם. קמפיין נרחב לחינוך הצרכנים לגבי משמעות סימוני התאריכים עשוי להפחית את אובדן המזון בנקודת הצריכה הנובע מבלבול לגבי סימון תאריכים. מעבר לכך, חינוך בקרב התורמים וארגוני חלוקת המזון לגבי האפשרות לתרום מזון לאחר התאריך עשוי להגביר את החלוקה מחדש של המזון, ובכך לצמצם הן את אובדן המזון והן את חוסר הביטחון התזונתי.

תמריצי מס: בישראל, תרומות כספיות למוסדות ציבוריים מוכרים, כמו גם תרומות שוות-ערך, זכאיות לזיכוי ממס המבוסס על שווי התרומה - 35% משווי התרומה לאנשים פרטיים ו-23% משווי התרומה לעסקים. זיכוי המס בשנת מס בודדת לא יעלה על 30% מההכנסה החייבת של משלם המיסים, או סכום של 10,019,808 ש"ח, הנמוך מביניהם. בנוסף, פירות וירקות פטורים ממע"מ, אין חיוב מע"מ עבור תרומת מזון ותורמי מזון רשאים לשמור את המע"מ על התשומות בהקשר לתרומה, כך שאין בישראל חסם משמעותי בתחום המיסוי הנובע ממע"מ.

הזדמנות לפעולה: בישראל אמנם קיימת תוכנית חזקה למדי של זיכויי מס על תרומות מזון, אך העלאת השווי המיוחס לתרומה עשוי לשפר את התועלת שבהטבה. כמו כן, העלאת התקרה לזיכוי תעודד עוד יותר את הגורמים במערכת המזון לתרום עודפי מזון בטוחים למאכל ולא להשליכם.

ישראל הזדמנויות במדיניות תרומות מזון

חיוב תרומה: כיום אין בישראל חובה לאומית לתרום מזון, איסור על פסולת אורגנית או קנס על הטמנת מזון. חוק כזה נשקל בישראל, במיוחד לאור תשומת הלב הגוברת לנזק האקולוגי הנלווה לפסולת אורגנית. בשנת 2021 קבעה ממשלת ישראל יעדים לאומיים להפחתת פליטת גזי חממה ולמעבר לכלכלה דלת-פחמן. מאחר שזוהה כי פליטות בהיקף גבוה קשורות לפסולת מזון באתרי הטמנה, המטרות כללו התחייבות להפחית פליטות מפסולת מוצקה בשיעור של 47% עד שנת 2030, בהשוואה לרמה של שנת 2015. עם זאת, הגברת המיקוד בפליטות הנובעות מחומר אורגני במטמנות לא הובילה עד כה למדיניות כלשהי שתרתיע מיצירת פסולת אורגנית.

הזדמנות לפעולה: על מנת להבטיח כי העסקים בתחום המזון יתרמו מזון ראוי למאכל ובטיחותי במקום להשליכו לזבל, רצוי שממשלת ישראל תאמץ מדיניות לאומית שתחייב תרומת מזון עודף או תגביל את האפשרות לשלוח מזון להטמנה. כדי להתאים את מבנה המדיניות להיררכיית הצלת המזון, רצוי שהחוק יציב בעדיפות עליונה את תרומת המזון העודף, מעל העברה לקומפוסט או שיטות מחזור מזון אחרות. על הכנסת לשקול ללוות את החובה לתרום מזון באיסור על פסולת אורגנית או מדיניות דומה, כגון מס על פסולת, שיצמצמו עוד יותר את כמות הפסולת האורגנית המוצאת את דרכה להטמנה.

מענקים ותמריצים ממשלתיים: נכון להיום, ישראל אינה מציעה מענקים לאומיים משמעותיים שנוצרו באופן ייעודי לתמיכה בהצלת מזון במשק החקלאי או בתשתיות לתרומת מזון, ולא מוקצה מימון ממשלתי לתמיכה במחקר, בפיתוח, בחדשנות או במשאבי אנוש לצורך תחזוקה ותגבור של פעילויות בתחום הצלת המזון.

הזדמנות לפעולה: על מנת להבטיח את יכולתם של תורמי המזון ושל ארגוני הצלת המזון לפעול באופן יעיל ובטוח יותר להצלת מזון עודף, לטיפול בו, להובלתו ולחלוקתו, מומלץ לממשלת ישראל לפתח הזדמנויות למענקים עבור תשתיות לתרומת מזון והפעילויות הנלוות לכך.

מדיניות תרומות המזון בישראל: מבט השוואתי

בהיבט של הצלחת המדיניות, מתקיימות בישראל פרקטיקות איתנות המדגימות מחויבות הולכת וגוברת להצלת מזון, ביניהן החלת חוק עידוד תרומות מזון, זיכוי מס נדיבים, מבנה סימון תאריכים מובחן בבירור המתיר תרומת מזון לאחר שחלף תאריך התפוגה המבוסס על איכות והפטור המושכל מדרישות רישוי שניתן לארגוני חלוקת מזון. עם זאת, אפשר לחזק את המסגרת המשפטית הנוכחית הנוגעת לתרומות מזון באמצעות הרחבת המודעות להגנה מפני אחריות משפטית והבהרת נהלי בטיחות המזון הדרושים לתרומות מזון, חיוב תרומת מזון עודף או הטלת קנסות על השמדת מזון ומתן תמיכה ממשלתית מוגברת לתרומות מזון.

לפרטים נוספים אודות ההשוואה בין ישראל לבין המדינות האחרות שהוערכו בפרויקט האטלס העולמי למדיניות הצלת מזון, ראו באתר www.atlas.foodbanking.org. למידע נוסף בנושא המסגרת המשפטית לתרומות מזון בישראל

חוק/מדיניות לאומיים בתחום אובדן מזון ובזבזו	מענקים ותמריצים ממשלתיים	חובות תרומה או קנסות על הטמנת מזון	חסמי מס	תמריצי מס	הגנה מפני אחריות משפטית לתרומות מזון	סימון תאריכים	בטיחות המזון הנתרם
אין	מדיניות מוגבלת	אין מדיניות	אין	מדיניות מתונה	מדיניות חזקה	מדיניות חזקה	מדיניות מתונה

והמלצות למדיניות לחיזוק מסגרת זו, ראו את המדריך המשפטי לתרומות מזון בישראל ואת ההמלצות למדיניות תרומת מזון בישראל.

רקע: סוגיות משפטיות עיקריות המשפיעות על תרומות מזון

בטיחות המזון הנתרם: חסם מרכזי בפני תרומת מזון עשוי להיות היעדר ידע או הנחיות נגישות בקלות לגבי נהלי בטיחות ביחס למזון הנתרם. כל מזון שנתרם צריך להיות בטוח למאכל ולעמוד בחוקים ובתקנות הרלוונטיים לבטיחות המזון. עם זאת, לעיתים קרובות קיים חוסר ודאות בקרב תורמים פוטנציאליים בשאלה אילו מתקנות בטיחות המזון חלות על מזון שנתרם ומהם הצעדים הדרושים כדי לעמוד בהן.

סימון תאריכים: התאריכים המסומנים על גבי מוצרי המזון הם אחד הגורמים המרכזיים לאובדן מזון ומהווים חסם בפני תרומת מזון. רוב תורמי המזון וארגוני הצלת המזון נוקטים בזיהרות מוצדקת ביחס לתרומת מזון אם יש סיכוי שהוא כבר אינו בטיחותי, אך לא תמיד ברור האם סימון התאריך המלווה בניסוח כגון "למכירה עד", "פג תוקף ב-" או "עדיף להשתמש לפני" אכן מעיד על בטיחות המזון. למעשה, סימון התאריך מיועד בדרך כלל לשקף טריות או איכות, ולא בטיחות, עבור הרוב העצום של מוצרי המזון.

הגנה מפני אחריות משפטית לתרומות מזון: חסם משמעותי בפני תרומת מזון הוא החשש בקרב התורמים מחשיפה לאחריות משפטית במקרה שמישהו יחלה לאחר אכילת המזון שנתרם. חלק מהמדינות אימצו הגנות מפני אחריות משפטית כדי להפיג חשש זה. ואולם, קיים חוסר ודאות בקרב רבים מתורמי המזון וארגוני הצלת המזון לגבי הפעולות הדרושות לשמירה על ההגנה ולגבי ההגבלות החלות עליה, אם ישנן.

תמריצי מס וחסמי מס: ההוצאות העיקריות שצוינו בדרך כלל כאלו שעליהן היצרנים, הקמעונאים והמסעדות צריכים להתגבר כדי לתרום מזון הן עלויות הובלה ואחסון. תמריצי מס, כולל ניכויים וזיכויים, יכולים לסייע בקיזוז התשומות הכספיות הללו ולהפוך את התרומה לאפשרות אטרקטיבית ונגישה יותר. החלת מיסים מסוימים על מזון נתרם, כגון מס ערך מוסף (מע"מ), עלולה ליצור חסם בפני תרומת מזון.

חובת תרומה או קנסות על הטמנת מזון: ישנן מדינות שקבעו חובה לתרום מזון או הטילו קנס כספי על מזון שנשלח להטמנה (המכונה לרוב איסור על פסולת אורגנית או מס פסולת), במטרה להשפיע על התנהגותם של העסקים ולקדם את קיימות מערכות המזון. מענקים ותמריצים ממשלתיים: תוכניות למענקים ולתמריצים במימון לאומי או מקומי יוצרות משאב חשוב נוסף עבור יוזמות בתחום תרומת המזון. הדבר נכון במיוחד במדינות בהן התורמים אינם רואים את תמריצי המס כמספיקים כדי לקזז את עלויות התרומה, או במדינות בהן מחסור בתשתיות מקשה על מאמצי הצלת המזון.

חוק או מדיניות לאומיים בנושא אובדן מזון: כאשר ממשלות מאמצות מסגרת לאומית לטיפול באובדן ובזבז מזון או לתרומת מזון, הדבר עשוי לסייע להן להבטיח את עקביות מדיניותן ולקדם מאמצים להצלת מזון לאורך שרשרת האספקה. הצגת מסגרת מאוחדת ומקיפה עשויה לשפר את יכולתן של הממשלות להבהיר את כללי בטיחות המזון, להביא להאחדה של סימוני התאריכים, להגדיר הגנות מפני אחריות משפטית לתורמי מזון ולארגוני חלוקת מזון ולקבוע הטבות מס נוספות להן התורמים יכולים להיות זכאים על פי החוק הרלוונטי. חוק או מדיניות לאומיים יכולים גם לשמש כבסיס לתוכניות של מענקים ממשלתיים ולקמפיינים להעלאת מודעות המתמקדים בקיימות מערכות המזון ובביטחון תזונתי.

תמיכה בפרויקט



שותפי פרויקט: אטלס מדיניות תרומת מזון גלובלית הוא פרויקט של בית הספר למשפטים באוניברסיטת הרווארד למשפטי מזון ומדיניות קליניקה, עם תמיכה מ-Global FoodBanking Network.

התאפשר עם תמיכת קרן משפחת הופן: המחקר שנכלל בדוח זה התאפשר באמצעות מימון מסנדרה והווארד הופן. הממצאים, המסקנות וההמלצות המובאים כאן הם אלה של בית הספר למשפטים באוניברסיטת הרווארד בלבד, והם אינם משקפים בהכרח את דעות קרן משפחת הופן.