

דוח מבקר המדינה | תשרי התשפ"ו | אוקטובר
2025



נושאים מערכתיים

הבטחת צורכי המזון של מדינת ישראל בחירום



הבטחת צורכי המזון של מדינת ישראל בחירום

רקע

"ביטחון מזון" הוא מצב שבו לכל האנשים, בכל זמן, יש נגישות סבירה, פיזית וכלכלית, לכמות מספקת של מזון בריא ומזין, אשר מתאים להעדפותיהם ולצורכיהם התזונתיים והתרבותיים ומאפשר חיים פעילים ובריאים¹. הבטחת אספקת מזון נכונה לעיתות שגרה והיא קריטית בעיתות חירום כיוון שאספקת מזון סדירה היא מרכיב מכריע ביכולת השרידות של אנשים בשלבים הראשונים של מצב החירום. בעת חירום אספקת מזון מספק ומאוזן היא אתגר משמעותי. ישראל כ"מדינת אי", במובן של יכולת מצומצמת להישען על מדינות שכנות, מחויבת לדאוג לקיום של מלאי מזון מספק לתקופות ארוכות².

אספקת מזון בחירום יכולה להגיע מכמה מקורות: שמירת מלאי לאומי של מזון לצורך הבטחת אספקתו הרציפה לציבור, הבטחת יכולת יבוא, יצור ושינוע של מזון וכן תוצרת חקלאית טרייה ומוצרי מזון מתוצרת מקומית. הבטחת הרציפות התפקודית לאורך כל שרשרת אספקת המזון³ חיונית, והיא המפתח להבטחת גישה למזון.

האחריות לתיאום אספקת מוצרי המזון לסוגיו בשעת חירום נחלקת בין גופים ממשלתיים שונים. המרכזיים שבהם הם רשות החירום הלאומית במשרד הביטחון (רח"ל) - המשמשת גוף מטה ליד שר הביטחון, שמטרתו לסייע בידיו לממש את אחריות העל לטיפול בעורף במצבי חירום, באמצעות תכנון, תיאום, הנחיה, הכוונה ובקרה של הגופים העוסקים במוכנות והכנת המרחב האזרחי למצבי חירום; משרד הבריאות - שאחראי לקביעת המינון והאיכות של סל מוצרי המזון החיוניים לחירום; הרשות העליונה למזון במשרד הכלכלה והתעשייה (משרד הכלכלה) - הנושאת באחריות לתיאום אספקת מוצרי מזון יבש וטרי שמשרד הבריאות הגדיר כמזון חיוני מהיצרן, היבואן או המלאי האסטרטגי ועד למדפי רשתות השיווק והמרכולים; משרד החקלאות וביטחון המזון (משרד החקלאות) - שאחראי לתפקוד שרשרת האספקה של מוצרי המזון הטריים במשק ולאספקת חומרי גלם לתעשיית המזון.

ביום שמחת תורה התשפ"ד, שבעה באוקטובר 2023, תקף ארגון הטרור חמאס את מדינת ישראל באמצעות ירי של אלפי טילים וחדירה של אלפי מחבלים לבסיסי צה"ל, לערים וליישובים בנגב. מלחמת חרבות ברזל (להלן גם - המלחמה), שפרצה בעקבות מתקפת הטרור, מתאפיינת בירי של אלפי רקטות לעבר יישובי ישראל, בחשש מעימות רב-זירתי ובמשך ארוך לעומת מלחמות

1 הגדרת ארגון המזון והחקלאות של האו"ם, דוח פסגת המזון העולמית, רומא, 1996.

2 בהתאם לתרחישי הייחוס שנקבעו.

3 החל בשלב היבוא או הייצור של חומרי הגלם הבסיסיים, דרך ייצור המזון, העברתו לרשתות ואספקתו לצרכנים, וכן צריכה ישירה של תוצרת חקלאית טרייה באמצעות יבוא או הפקה של תוצרת חקלאית מקומית, שינועה והפצתה לצרכנים.

ישראל האחרונות. מתקפת הטרור של השבעה באוקטובר השפיעה עמוקות על כלכלת מדינת ישראל - בפרט בחודשים הראשונים שלה, והם השפיעו גם על חיי היומיום של אזרחי המדינה. הפגיעה בעורף במהלך המלחמה והתמשכותה מחייבים היערכות מתאימה של גורמי הממשלה לספק שירותים שיאפשרו את הרציפות התפקודית של המשק ויביאו למזעור השפעות המלחמה על הציבור.

נתוני מפתח

3 מתוך 6	93%	-1.3%	16%
ספקי המזון הגדולים נשלטים בידי תאגידים בבעלות זרה, בלי שנבחנה השפעת הדבר על ביטחון המזון ועל הביטחון הלאומי של מדינת ישראל	מהדגנים שנצרכו בישראל בשנת 2022, היו מיובאים. בשנת 2020 97% מהדגנים שנצרכו בישראל היו מיובאים. ישראל הייתה ממוקמת במקום 149 מתוך 169 מדינות בדירוג התלות ביבוא דגנים בשנת 2020	שיעור השינוי בפריון ענף החקלאות בין השנים 2011 - 2021, השיעור הנמוך מבין מדינות ה-OECD, למעט קוסטה-ריקה	שיעור הגידול באספקת המזון המבוססת על יבוא בשנת 2021 לעומת 2011. זאת לעומת גידול של 1.5% באספקת המזון מייצור מקומי באותה התקופה. דבר המעיד על הגדלת התלות בייבוא מזון
100,000 דונם	-50% 100%	כ-23%	מחסור ב-3 מוצרים חיוניים
היקף השטחים החקלאיים בהם אותרו נזקים כתוצאה ממלחמת חרבות ברזל, נכון ליולי 2024, כ-8.5% מסך השטחים החקלאיים במדינת ישראל	הפער בין הכמות הנדרשת במרכיבים השונים של המספוא לבין הכמות הנדרשת לפי תרחיש הייחוס	שיעור המפעלים החיוניים בתחום המזון שמוכנים לחירום באופן חלקי בלבד בתחום כוח האדם. ב-12.3% מהמפעלים החיוניים אין מיגון תקני	כמותם של 3 מוצרים חיוניים במחסני החירום הלאומיים שבאחריות משרד הכלכלה נמוכה מהכמות הנדרשת על פי תרחיש הייחוס. מחסור שנע ביולי 2024 בין 12.2% ל-56.8% במוצרים השונים



פעולות הביקורת

בחדשים ינואר עד אוקטובר 2024 בדק משרד מבקר המדינה את ההיערכות והמוכנות של גופי הממשלה השונים להבטחת אספקת מזון בשעת חירום. הביקורת נעשתה ברשות החירום הלאומית, במשרד הכלכלה, במשרד החקלאות, במשרד הבריאות וברשות הספנות (רספ"ן). בדיקות השלמה נעשו במשרד העבודה, באגף התקציבים ובאגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר ובמטה לביטחון לאומי (המל"ל). סיורים נערכו בכמה מפעלים חיוניים, במחסני חירום וב"סניף ברזל" שבאחריות משרדי הכלכלה והחקלאות.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

ביזור האחריות הממשלתית על ביטחון המזון במדינת ישראל - במדינת ישראל האחריות והסמכות בתחום המזון בשגרה מפוזרות בין מספר רב של גופים, בהם משרד החקלאות, משרד הכלכלה, משרד הבריאות ועוד, ולעניין היערכות לחירום פועלת בנוסף לגופים אלה גם רח"ל. בניגוד למדינות אחרות כמו יפן, סינגפור, שווייץ, ובריטניה, אשר חוקקו חוקים ומינו גוף מתכלל לטיפול בנושא המזון, תחום המזון בישראל, שהוא גם יעד לאומי בהיערכות העורף לחירום, אינו מוסדר ולא קיימת מסגרת ממשלתית מתכללת האמונה עליו ובעלת סמכויות להבטחת היערכותו. כפועל יוצא מכך, כל משרד ממשלתי העוסק במזון מנהל את ההיערכות לשעת חירום בתחום עליו הוא אחראי באופן עצמאי, ולעיתים ללא תיאום עם המשרדים האחרים. בהיעדר גוף מתכלל האמון על היערכות העורף ובעל סמכויות אכיפה של הנחיותיו, ובהיעדר גוף מתכלל בשגרה ובחירום להבטחת ביטחון המזון, קיים חשש כי ההיערכות הפרטנית של כל גוף בתחום ביטחון המזון תיתן מענה חלקי בלבד ובלתי מתואם, וכפועל יוצא מכך לא יהיה מענה הולם לצורכי המשק בעת חירום, והדבר אף יוביל לניצול לא יעיל של משאבים.

היעדר אסטרטגיה לביטחון מזון - בניגוד למדינות רבות בעולם כגון אירלנד, טיוואן, איחוד האמירויות ושווייץ אשר גיבשו מדיניות בתחום המזון, הכינו תוכניות ופעלו לבניית אסטרטגיה ארוכת טווח בנושא ביטחון המזון, ובניגוד להמלצת הוועדה להיערכות מערכת המזון לשינויי האקלים, מדינת ישראל והגופים האמונים מטעמה על תחום המזון, בהם משרד הכלכלה, משרד החקלאות, ומשרד הבריאות טרם גיבשו תכנית אסטרטגית לביטחון מזון. תכנית שכזו הכרחית נוכח המאפיינים של מדינת ישראל ובכלל זה היותה "מדינת אי", המתמודדת עם איומים ביטחוניים וגיאופוליטיים משמעותיים, צפיפות ומיעוט שטחים חקלאיים, שיעור גידול אוכלוסייה מהגבוהים בעולם ומיקומה בנקודה פגיעה מבחינת שינויי אקלים.



גיבוש תוכנית אסטרטגית לביטחון מזון על ידי משרד החקלאות במהלך מלחמת

חרבות ברזל - בעיקר תוכנית העבודה של הממשלה לשנת 2022 קבע משרד החקלאות יעד של פיתוח תפיסת ביטחון המזון של מדינת ישראל, שייושם באמצעות גיבוש מסמך מדיניות בעניין ביטחון מזון עד דצמבר 2022, אולם יעד זה לא הושג. היעד הופיע גם בתוכנית העבודה של הממשלה לשנת 2023, שבה קבע משרד החקלאות בין המטרות והיעדים שלו את "פיתוח תפיסת ביטחון המזון הבריאה של מדינת ישראל". לשם כך קבע המשרד כי הוא יגבש עד דצמבר 2023 תוכנית למדיניות ביטחון מזון בישראל. במרץ 2024 פרסם משרד החקלאות כי שר החקלאות מתכוון להגיש "בימים הקרובים" הצעה להצבעה בממשלה בנושא תוכנית לאומית בנושא ביטחון המזון בהובלת משרד החקלאות ובשיתוף משרדי הממשלה הרלוונטיים, שתגובש ותובא לאישור הממשלה בתוך 180 יום. אולם גם במועד זה המשרד לא עמד, והכנת תוכנית טרם הושלמה גם לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל.

מחסור במוצרים חיוניים המוחזקים במלאי החירום של משרד הכלכלה - על פי נוהל

משותף של רח"ל ומשרד הכלכלה משנת 2020 ("קונטרס המזון"), המזון שיש לספק לאוכלוסייה בשעת חירום כולל מוצרים הנמצאים באחריות משרד החקלאות - בשר טרי, דגים טריים, ביצים, ירקות ופירות - וכן מוצרי מזון מוכנים וארוזים כגון אורז, סוכר, מזון לתינוקות ולחם הנמצאים בתחום אחריותה של רשות המזון במשרד הכלכלה. בביקורת עלה כי מתוך עשרת המוצרים החיוניים שבאחריות משרד הכלכלה, לגבי שני מוצרים לא נכרתו הסכמי התקשרות מול הזכיינים בהיקפים הנדרשים בהתאם לתרחיש הייחוס, ונכון ליולי 2024 קיים מחסור בהתקשרויות בשני מוצרים חיוניים אלה בהיקף של 12.2% ו-44%, לעומת הנדרש על פי תרחיש הייחוס. עוד נמצא כי במוצר חיוני נוסף כמות המלאי הקיימת במחסנים נמוכה מהכמות שנקבעה, והלכה למעשה נכון ליולי 2024 קיים מחסור במוצר זה בהיקף של כ-15.9%. בחלוף עשרה חודשים מעדכון התרחיש, ונוכח תקופת החירום והאפשרות להחמרתה, ניתן היה לצפות שהפערים במוצרים החיוניים יסגרו, אולם המחסור במוצרים המתוארים אינו זניח. מחסור במוצרים חיוניים הוא חמור, ובעת חירום יכול להביא לפגיעה בתפקודם של התושבים ושל המשק. השלמת פערים אלו היא בעלת דחיפות גבוהה לאור הפוטנציאל להימשכות מלחמת חרבות ברזל והאפשרות להתרחבותה.

גיבוש צורכי המזון של האוכלוסייה בחירום

- משרד הכלכלה לא קבע מהם מקורות האספקה של כל המוצרים הנדרשים שבאחריותו ומהן הכמויות הנדרשות בהתאם לקצב התפתחות האוכלוסייה ולכמות המומלצת של מוצרים אלו לנפש. למעט מספר מוצרים שמלאים שלהם מאוחסנים במחסני החירום, מדינת ישראל נשענת על מלאי תפעולי הנמצא במשק, אך מלאי זה אינו מנוהל - לא הוגדרו הכמויות שנדרש שיהיו במשק בכל רגע נתון, ומשרדי הכלכלה והחקלאות אינם מנהלים מעקב שוטף אחר כמות המלאי התפעולי שקיים במשק מכל מוצר ומוצר.

- בניגוד לנהלים שקבעה רח"ל, הלכה למעשה למשרד הכלכלה ולמשרד החקלאות יש תמונת מצב מעודכנת של מלאי החירום הקיים במחסני החירום בלבד, ואין להם תמונת מצב כוללת של מלאי המזון התפעולי של המוצרים החיוניים במשק, אף על פי שאספקתם לציבור נשענת על מלאי תפעולי זה. בהיעדר נתונים קשה לאתר פערים



בין הביקוש למוצרי מזון וחומרי גלם לבין ההיצע שלהם במשק ובהתאם לפעול להשלמתם.

פריסה גיאוגרפית מוגבלת של מוצרים חיוניים המאוחסנים במחסני החירום -



ארבעה מוצרים מתוך עשרת המוצרים הנכללים במחסני החירום שבאחריות משרד הכלכלה ממוקמים באזור גיאוגרפי אחד, וארבעה מוצרים נוספים מאוחסנים בשני אזורים בלבד. כל היתר מפוזרים בשלושה אזורים. משמעות הדבר היא כי הפריסה הגיאוגרפית של המחסנים אינה מיטבית, והדבר מעלה את הסיכון לכך שבמקרה של שיבושים ביכולות השינוע וההובלה לא יהיה ניתן לספק את המוצרים, או שלא יהיה ניתן לספקם באופן סדיר, לאזורים הגיאוגרפים השונים.

הפיקוח על מלאי החיטה ומפגעים בחיטה המאוחסנת במחסני החירום שבאחריות



משרד החקלאות - מדוחות ביקורת שערך משרד החקלאות בעשרה אתרי אחסון בתקופה שבין ינואר 2023 ואוגוסט 2024. עלה כי למעט אתר אחד שבו צוינו לטובה רמת הניקיון הגבוהה וטיפולי ההדברה שמתבצעים כנדרש, בכל יתר האתרים שבהם נערכו ביקורות - חלק מהמחסנים שבהם מאוחסנת חיטה לא עמדה בתנאים הנדרשים. בין היתר היה חלק מן החיטה נגוע בחרקים, בעש ובפסולת יונים; חלקה הוחזק בטמפרטורה חמה ולפיכך נמצא כ"מעופש"; וחלקה היה נגוע באבק. עוד עלה כי על אף שכמות החיטה המצויה במחסני החירום עומדת בכמות הנדרשת לחירום, למשרד החקלאות אין למעשה תמונת מצב של ההיקף והכמות של החיטה הפגומה במחסנים. כפועל יוצא מכך, משרד החקלאות נסמך על מלאי חיטה שאומנם קיים במחסנים אך אינו שמיש בטווח הזמן המידי ואינו יכול לשמש מקור לאספקה לציבור בעיתות חירום. היקף תופעה זו אינו ידוע ורמת המוכנות של המשק לאספקת חיטה בחירום לוקה בחסר.

מחסור במספוא במחסני החירום -



מקור לאספקת צורכי המזון של תושבי מדינת ישראל, נמצא כי עוד בטרם פרוץ מלחמת חרבות ברזל היה קיים פער ניכר של כ- 50% בין היקף מלאי המספוא במחסנים למלאי הנדרש בהתאם לתרחיש הייחוס. פער זה הלך והעמיק לאחר עדכון תרחיש הייחוס של רח"ל בעקבות מלחמת חרבות ברזל, כך שנדרש להגדיל את הכמויות הקיימות בשיעור גבוה ביותר - 300%, כדי להשיג את הכמות הנדרשת. כמו כן, המלאי אינו כולל מרכיבים חיוניים שבלעדיהם לא ניתן להשתמש במספוא, כגון שמנים נוזליים ומוצקים וויטמינים הדרושים לשמירה על בריאות בעלי החיים.

הבטחת יבוא מוצרי מזון וחומרי גלם



בשנת 2021 הייתה אספקת המזון שמקורה ביבוא (4,570 אלף טונות) גבוהה בכ-16% מזו שבשנת 2011 (3,955 אלף טונות). לעומת זאת, באותה תקופה גדלה אספקת המזון מייצור מקומי בכ-1.5% בלבד (מ-6,038 אלף טונות ל-6,129 אלף טונות). משרדי הכלכלה והחקלאות לא ערכו סקר סיכונים מקיף לבחינת השפעות התלות ביבוא מזון, בייחוד של מוצרים חיוניים. סקר סיכונים כאמור היה מסייע בזיהוי מוצרים חיוניים שראוי לקבוע לגביהם יעדים לייצור מקומי, בדומה למדינות אחרות בעולם, כדי להבטיח את קיומם בעת חירום. בכלל זה, משרד החקלאות לא בחן מה הם מקורות האספקה של המוצרים השונים שבאחריות, מה הן כמויות האספקה המגיעות מכל



מדינה ועוד. משרדי הכלכלה והחקלאות גם לא הכינו תוכניות עבודה ולא גיבשו פתרונות שיצמצמו את הסיכונים הכרוכים בתלות במדינות זרות.

- נמצא כי עצמאות המזון של ישראל בתחומים עוף והודו, חלב ומוצריו וגידולים של תפוחי אדמה, ירקות ופירות היא יחסית גבוהה, כלומר מרבית הצריכה של מוצרים אלה מבוססת על תוצרת מקומית, ואחוזים בודדים מקורם ביבוא, ולעומת זאת העצמאות בתחומי הקטניות, השמנים והשומנים, הדגים והסוכר היא יחסית נמוכה, ומדינת ישראל מסתמכת בעיקר על יבוא של מוצרים אלה. מידת התלות של ישראל ביבוא של דגנים ומוצריהם גבוהה במידה ניכרת מזו של מדינות אחרות כגון ארה"ב, יוון, איטליה, ספרד וצרפת. כאשר מעל ל-97% מהדגנים הנצרכים בישראל מיובאים. על פי נתוני ה-FAO⁵, רק 29 מדינות (17% ממדינות העולם) תלויות באופן קיצוני כל כך ביבוא דגנים. ישראל ממוקמת במקום 149 מתוך 169 בדירוג התלות ביבוא דגנים. בנוסף נמצא כי ייבוא החיטה מקורו בעיקר בשלוש מדינות רוסיה, אוקראינה ורומניה, שחלקן מצויות באזור שבו קיימת אי יציבות. משמעות הדבר, שיבוא רציף של חיטה עלול להיות בסיכון.

היחלשות ענף החקלאות - ענף החקלאות נמצא במגמת היחלשות מאז תחילת העשור הקודם. היחלשות ענף החקלאות באה לידי ביטוי בירידה בפריון (ירידה שנתית ממוצעת של 1.3% בשנים 2011 - 2020), בקיפאון בייצור המקומי (עליה של 0.96% בין השנים 2015 - 2021 בלבד) על אף הגידול באוכלוסייה ובהגדלת היבוא של תוצרת טרייה. היחלשות ענף החקלאות פוגעת בביטחון המזון של מדינת ישראל שכן היא מגדילה את התלות בייבוא של תוצרת חקלאית - החשוף לסיכונים.

שיעור גבוה של תמיכות עקיפות בענף החקלאות - מתחילת שנות ה-2000 ועד שנת 2007 הלך וירד היקף התמיכות בענף החקלאות (בכ-75%, מכ-2.17 מיליארד דולר לכ-550 מיליון דולר); כמו גם שיעורן של התמיכות העקיפות מכלל התמיכות. בתקופה זו ההיקף הכספי של התמיכות הישירות, שיכולות לשמש כלי מרכזי ליעול הענף, ירד אף הוא. אולם משנת 2008 היקף התמיכות לענף החקלאות גדל כמו גם שיעור התמיכות העקיפות מסך כל התמיכות לענף, ואלה הגיעו ל-89% מסך התמיכות בשנת 2022, לעומת 44% בממוצע במדינות ה-OECD. היקף התמיכות הישירות בתקופה זו נותר נמוך ביחס לרמה הממוצעת בשנים 2007-2000. הצעדים שנקטה הממשלה החל במרץ 2022 למעבר לצמצום התמיכות העקיפות בענף החקלאות לא לוו בהגדלה של התמיכות הישירות אשר עשויות להגדיל את כדאיות הייצור החקלאי המקומי, לשפר את היעילות בענף החקלאות המקומית ולהגביר את כושר התחרותיות של ענף זה מול היבוא. בכך, הצעדים שנקטו הובילו לתוצאה הפוכה מהמיוחל, כפי שבא לידי ביטוי בהאצת מגמת הירידה בייצור המקומי בשנתיים האחרונות והעלייה ביבוא. כל אלו הביאו בסופו של דבר לכך שעל אף הגברת היבוא, מחירי התוצרת החקלאית לא ירדו.

5 Food and Agriculture Organization of the United Nations. הארגון מפרסם מאז שנת 2000 חבילת מדדים לביטחון מזון - Suite of Food Security Indicators - ב-200 מדינות ובהן ישראל.



רציפות תפקודית של תעשיית המזון בחירום

נמצא כי אף על פי שהחלטת ממשלה 1716 משנת 1986 והחלטת ממשלה 2017 משנת 2016 הסמיכו משרדי ממשלה ורשויות שונות בהם רח"ל, משרד הכלכלה ומשרד החקלאות להכין את המשק לחירום בתחומים שעליהם הם מופקדים לרבות בתחום המזון, אין בידיהם כלי אכיפה בעניין או יכולת לתת תמריצים מספיקים. על אף הערות דוחות מבקר המדינה⁶ והצעות שהועלו בעשור הקודם לאסדרת תחום המוכנות לחירום, התחום טרם אוסדר כהלכה. בהיעדר אסדרה חוקית מתאימה בנושא מוכנות המשק, או למצער בנושא היערכות המפעלים החיוניים, לשעת חירום, הכוללת כלים להבטחת היערכות מתאימה, הדבר תלוי ברצונם וביכולתם של המפעלים החיוניים לקיים את ההנחיות הניתנות להם.

אף שהחלטות הממשלה הסמיכו את משרדי הממשלה להכין את המשק בנושאים שבאחריותם לשעת חירום, בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי משרד הכלכלה ומשרד החקלאות, האמונים על תחום המזון בחירום, נסמכים על פעילות מפעלים חיוניים שאין ברשותם כלל אמצעים הדרושים לפעילותם התקינה בשעת חירום. עוד נמצא כי חלק מהמפעלים אושרו כמפעלים חיוניים בלי שהיו להם מלוא המשאבים הנדרשים להפעלתם בתרחיש חירום. בהיעדר מנגנון המחייב או מעודד את המפעלים החיוניים לעמוד בתנאים הנדרשים להפעלתם בשעת חירום, לא ניתן להבטיח את מוכנותם של המפעלים החיוניים לחירום ובהתאם את קבלת השירותים או המוצרים מהם בעיתות חירום. יתרה מכך, אישור מפעל כחיוני או כמפעל למתן שירותים קיומיים⁷ מאפשר למשרד העבודה להוציא צווי קריאה לשירות עבודה לעובדי המפעל בעת חירום, לרתק ציוד ועוד. זאת, מבלי שיש ודאות כי המפעל יוכל לעבוד ולספק את התפוקות בעת חירום, דבר אשר עשוי להביא לבזבוז משאבים בעת חירום.

פיקוח על רציפות תפקודית של מפעלים חיוניים שבאחריות משרד החקלאות - על אף אחריותו של משרד החקלאות להכנת המפעלים החיוניים בענף החקלאות לחירום מטה משרד החקלאות לא עוקב אחר ביצוע הביקורות במפעלים החיוניים על ידי המחוזות, אין למשרד החקלאות תמונת מצב מעודכנת ומלאה באשר לתדירות ביצוע הביקורות ולתוצאות הביקורות המבוצעות במחוזות. למשרד החקלאות גם אין נתונים על תשומות בסיסיות הנדרשות לחירום בחלק גדול מהמפעלים החיוניים שנבדקו על ידו, לכ- 13% - 21% מהמפעלים שנבדקו אין גנרציה, איגום מים, תיק חירום ורשימת ספקים. כפועל יוצא מכך, למשרד החקלאות אין מיפוי של מוכנות המפעלים החיוניים ברמה המצרפית, המאפשר לזהות פערים ובעיות שורש במוכנות המפעלים החיוניים, ולגבש בהתאם פתרונות לפערים

6 ראו למשל מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד** (2021), "ההיערכות לשיטפונות וההגנה מפניהם"; וכן **קובץ דוחות ביקורת בנושא ההיערכות והמוכנות לשעת חירום** (2015), "ההיערכות הלאומית לטיפול באירועי חירום בעורף".

7 על פי הסדר בחוק שירות עבודה בשעת-חירום, התשכ"ז-1967, שר העבודה מוסמך לאשר בצו "מפעל למתן שירותים קיומיים", לצורך מצב מיוחד בעורף או אירוע חירום אחר. שירות קיומי הוא אחד אלה: אספקת מים, מזון, חשמל, שירותי בריאות ואשפוז, שירותי תברואה ושירותי תקשורת ודואר; שירות שיש לספקו לשם מניעת פגיעה חמורה באוכלוסייה או בשטח שעליו חלה הכרזה על מצב מיוחד בעורף או על אירוע חירום אחר; שירות שלדעת השר הוא חיוני לקיום או לטיפול באוכלוסייה או שהפסקתו עלולה, בנסיבות העניין, לגרום לפגיעה רבה בכלכלה המשפיעה על המשק כולו.



אלה ככל שהם קיימים. גם לגבי מפעלים שכן בוצעו בהן ביקורות נמצאו פערים משמעותיים בתשומות הבסיסיות הקיימות.

פיקוח על המפעלים החיוניים - הפיקוח של הרשויות הייעודיות על המפעלים החיוניים בתחום המזון לוקה בחסר, הרשויות הייעודיות (משרד העבודה⁸, משרד הכלכלה ומשרד החקלאות) אינן מבצעות את הביקורות בתדירות הנדרשת, או כאשר מתגלים פערים הן אינן עומדות על כך שאלה יתוקנו. הרשויות הייעודיות לא ערכו ביקורות בכלל המפעלים החיוניים ותמונת המצב שבידיהן היא חלקית בלבד, ורח"ל מצידה לא ביצעה ביקורות באופן תדיר ברשויות הייעודיות, כך שגם הפיקוח של רח"ל על הרשויות הייעודיות לוקה בחסר, ואין לה תמונת מצב כוללת לגבי מוכנות המפעלים החיוניים לחירום. הלכה למעשה עולה תמונת מצב מדאיגה של מוכנותם של המפעלים החיוניים לחירום. אי-עמידה בתנאים הנדרשים להמשך הרציפות התפקודית, אי-קיום של תשומות נדרשות ואי-הקפדה על מילוי תקני כוח אדם, קיום מרחבים מוגנים וכד' לא יאפשרו את פעילותם של המפעלים החיוניים במצב חירום.

הכנת האוכלוסייה לעיתות חירום - על אף יעדי השירות שקבעה רח"ל, ולפיהם העברת מידע חיוני, הסברה והנחיה של הציבור הם בין היעדים להבטחת הרציפות התפקודית של המשק בשעת חירום ולשיפור היכולת להתמודד עם מצבי חירום, לפני פרץ מלחמת חרבות ברזל לא ניתנו הנחיות ולא נעשתה הסברה לאוכלוסייה לצורך היערכות להתממשות של אירועי חירום, והשפעתם הפוטנציאלית על הזמינות השוטפת של המזון. עוד נמצא כי משרד הבריאות הכין כבר ביולי 2022 מסמכים הכוללים הנחיות בדבר "סל מזון לציבור בקהילה לשעת חירום ולמצבים שאינם בשגרה". אולם מסמכים אלה לא פורסמו לציבור זאת אף על פי שפוטנציאל הסיכונים הוא גדול וכולל אירועים ביטחוניים, רעידות אדמה וכו' שעלולים להתממש בהתרעה קצרה או ללא התרעה כלל. משרד הבריאות לא העביר את ההנחיות אל פקע"ר, ומשכך גם פקע"ר לא פרסמן. גם ההנחיות המעודכנות של משרד הבריאות מאפריל 2024 לא פורסמו, לדברי משרד הבריאות, כדי לא לזרוע בהלה בציבור. הכנת הציבור בעוד מועד, קרי בעת שגרה, לאירועי חירום היא הכרחית ויכולה לסייע רבות לשיפור החוסן של הציבור, להגברת מוכנותו לאירוע החירום, לשמירה על הסדר הציבורי ולמניעת בהלה בקרב הציבור ולאפשר ויסות נכון וטוב יותר של מוצרי מזון לרשתות השיווק.



תוכנית "סניפי ברזל" - משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את יוזמת משרד הכלכלה, בשיתוף רח"ל ורשתות השיווק, להקמת תוכנית לאומית הכוללת מארג של 555 "סניפי ברזל"⁹ אשר מיועדים לתת שירות גם בעיתות לחימה קשה, וכן את הגדרת התנאים הנדרשים מאותם סניפים ואת עריכת הביקורות ויצירת תמונת המצב של קיום אותם התנאים.

8 יצוין כי משרד העבודה אחראי להבטחת רציפות הפעילות של המפעלים החיוניים בהיבט של כוח אדם, וגם בהיבט זה התגלו פערים, והפיקוח והמעקב של המשרד לא היו שלמים.

9 סניף של רשת שיווק, אשר יוכלו לפעול במצב חירום, בכפוף למדיניות פיקוד העורף.



עיקרי המלצות הביקורת

היעדר אסדרה חקיקתית בעניין מוכנות העורף לחירום והעדר גוף מתכלל לנושא החירום בכלל והמזון בפרט מחדדים את הצורך כי המטה לביטחון לאומי יערוך ביחד עם רח"ל עבודת מטה שבמסגרתה יבחן קביעת גורם מתכלל אשר יוקנו לו הסמכויות בתחום המזון בחירום ויציגו אותה לממשלה לצורך קבלת החלטות. מומלץ כי גוף זה יהיה בעל ראייה אסטרטגית אשר תאפשר לו לקבוע מדיניות ארוכת טווח להיערכות למצבי חירום בתחום המזון וסמכויות להביא ליישומה.

מומלץ כי משרד החקלאות, בשיתוף הגורמים הרלוונטיים, ובהם המל"ל, רח"ל, משרד הכלכלה, משרד הבריאות ומשרד האוצר, ובהתייעצות עם פקע"ר, יסיים את גיבוש התוכנית הלאומית לביטחון המזון ויפעל לאישורה בממשלה. מומלץ כי התוכנית תתבסס על ניתוח סיכונים, ותכלול קביעת יעדים לטווח הארוך. בין היתר, תגדיר התוכנית מוצרים בסיסיים שיעמדו בבסיס תפיסת ביטחון המזון, תמהיל רצוי של ייצור מקומי מול יבוא, ניתוח סיכונים לאספקה ותוכניות פעולה בתחומים השונים של חקלאות, תעשיית המזון ומלאי חירום של מוצרי מזון. לצד זאת מומלץ כי בעת מינוי גוף האמון על יישום התוכנית, יקבעו תקציבים ומקורות למימון התוכנית ויקבעו מדדים לבחינת העמידה בתוכנית והאפקטיביות שלה.

על משרד הכלכלה להשלים ללא דיחוי את המלאים החסרים במחסני החירום. על משרד החקלאות לוודא כי בכל זמן נתון החיטה מאוחסנת באופן ראוי ועומדת בדרישות האיכות ולפעול ללא דיחוי לשיפור איכותה או החלפתה במידת הצורך. כן מומלץ כי משרד החקלאות יוודא בהקדם את השלמת מלאי המספוא במחסנים על כלל מרכיביו.

מומלץ כי משרד החקלאות ומשרד הכלכלה יבחנו במסגרת התוכנית האסטרטגית לביטחון המזון את הסיכונים הכרוכים בתלות הגבוהה של מדינת ישראל ביבוא, בעיקר של מוצרים שמשרד הבריאות מזהה כמוצרים חיוניים, ויגבשו צעדים למזעור הסיכונים הללו או השלכותיהם.

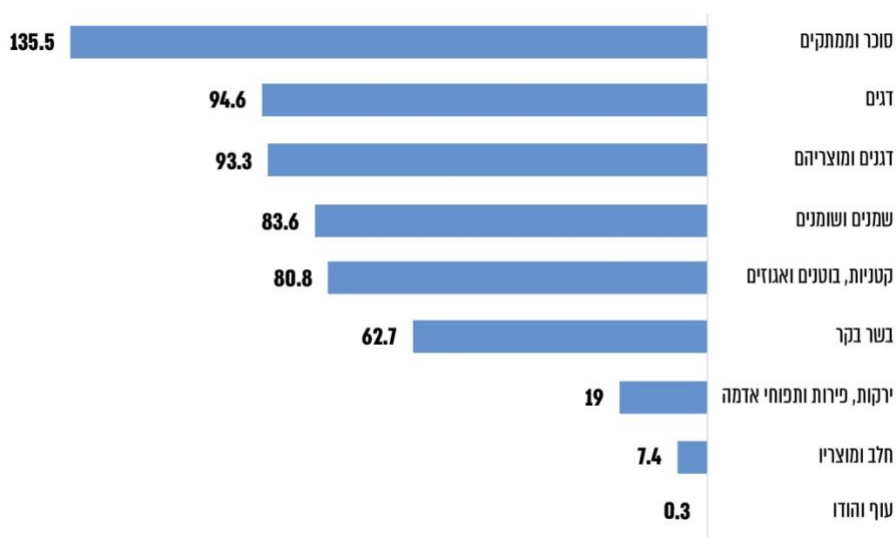
על משרד החקלאות בשיתוף עם משרד האוצר, כחלק מאסטרטגיה לביטחון מזון, להגדיר דרכים לחיזוק מעמדה של החקלאות ולשמירה על החקלאות כענף אסטרטגי שעליו נשען ביטחון המזון של מדינת ישראל, ואשר לו תועלות רבות בשמירה על קרקעות המדינה ובהגנה על גבולותיה, לצד תועלות נופיות, סביבתיות ואחרות. מומלץ כי משרד החקלאות יקבע יעדים לענף החקלאות, ובהתאם להם ובשיתוף משרד האוצר תיקבע אסטרטגיה שתביא לצמצום העיוותים, להגברת היעילות בענף ולשימורו כענף אסטרטגי בעל תפקיד משמעותי בשמירה על חוסנה של המדינה, בעיתות חירום כמו גם בעיתות שגרה.

על הרשויות הייעודיות במשרד הכלכלה ובמשרד החקלאות לפעול, בשיתוף פעולה עם רח"ל ומשרד העבודה, לגבש תמונת מצב מלאה, מפורטת ועדכנית של מוכנות המפעלים החיוניים למצבי חירום, לזהות את הפערים בהיערכותם, ולפעול לסגירתם בכלים העומדים לרשותם. מומלץ כי הרשויות הייעודיות, יכינו ביחד עם המפעלים תוכניות לסגירת הפערים כנדרש בנהלי רח"ל ויעמדו על יישום התוכניות הללו. נוכח קיומם של חסמים בשל היעדר סמכויות, חוסר בכלי אכיפה או בתמריצים מספיקים או בשל חסמים תקציביים ואחרים,



על הרשויות הייעודיות לפעול ביחד עם המל"ל ומשרד האוצר למציאת פתרונות לרבות על דרך חקיקה, כדי להבטיח את פעילותם של מפעלים אלה בעת חירום.

יחס התלות של מדינת ישראל ביבוא מוצרי מזון עיקריים, 2022



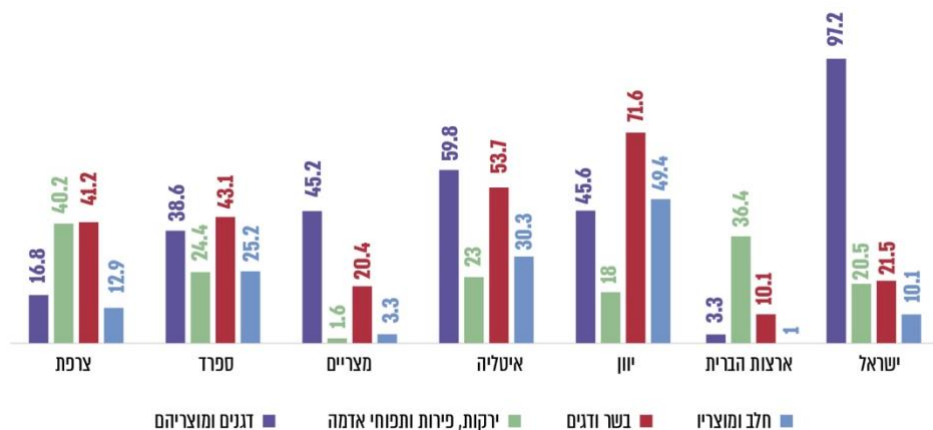
על פי נתוני הלמ"ס, הודעה לתקשורת, מאזן אספקת מזון לשנת 2022, מרץ 2024, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* המדד מתאר את היחס בין הכמות המיובאת של מוצר מסוים לסך ההיצע של אותו מוצר (הכמות המיוצרת במדינה והכמות המיובאת בניכוי הכמות המיוצאת). אם מדד התלות ביבוא גבוה מ-100%, פירושו של דבר שהיצוא תלוי ביבוא. מקרים כאלה מתרחשים, בדרך כלל, אם מרכיב מסוים במצרך ליצוא מיובא. לדוגמה, יצוא הריבות תלוי ביבוא של סוכר גולמי המשמש לייצורן.

** נערכה הפרדה בין תפוחי אדמה לירקות בשל שוני בערכים התזונתיים.



יחס התלות ביבוא מוצרים נבחרים בישראל ובמדינות נבחרות, 2020



על פי נתוני הלמ"ס, מאזן אספקת המזון 1950 - 2021, מאי 2023, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 * המדד מתאר את היחס בין הכמות המיובאת של מוצר מסוים לסך ההיצע של אותו מוצר (הכמות המיוצרת במדינה והכמות המיובאת בניכוי הכמות המיוצאת).



סיכום

הבטחת אספקת מזון לטווח הארוך בשגרה ובעיתות חירום דורשת היערכות ותכנון מראש באמצעות גיבוש אסטרטגיה לניהול מזון ופעולות ליישומה בטרם יתממשו תרחישי הייחוס. הביקורת הנוכחית העלתה כי ממשלת ישראל לא נערכה כנדרש כדי להבטיח רציפות תפקודית באספקת מזון בעת חירום. כך, נמצא כי בישראל לא קיימת מסגרת ממשלתית מתכללת האמונה על היערכות מדינת ישראל לחירום, אשר בידיה סמכויות ואחריות כוללת לנושא, וכי אין גוף מתכלל שרואה את התמונה בתחום המזון בכללותה, הן בשגרה והן בעת חירום. ולמדינת ישראל אין אסטרטגיה כוללת ארוכת טווח לביטחון מזון. בהיעדר גוף מתכלל ותכנון ארוך טווח, הלכה למעשה כל משרד ממשלתי הנושא באחריות לתחום מתחומי ביטחון המזון מנהל את התחום עליו הוא אחראי בשגרה ובחירום בהתאם לראייתו ועושה כראות עיניו בתחום המוכנות לחירום. ובהתאם קיים מחסור בחלק מהמוצרים שמאוחסנים במחסני החירום, לא מתקיים פיקוח נאות על המפעלים החיוניים בתחום המזון, ואלו לא ערוכים כנדרש למצבי חירום. למשרדי הכלכלה והחקלאות חסרים כלי אכיפה או עידוד שיבטיחו את השלמת הפערים, וניכר כי אין תמונת מצב של מוכנות המפעלים לחירום שתאפשר לגבש תוכנית לסגירת הפערים. גם ענף החקלאות הישראלית, שהוא הבסיס להבטחת ביטחון המזון, נמצא בקיפאון, והיקף הייצור המקומי נמצא במגמת ירידה, זאת בין היתר לאור מדיניות ממשלתית המעודדת את הענף דרך תמיכות עקיפות שיוצרות עיוותים.

מומלץ כי עד לגיבוש חקיקה בתחום מוכנות העורף לחירום, המל"ל, רח"ל, משרד החקלאות, משרד הכלכלה, משרד הבריאות ומשרד האוצר ישלבו ידיים, יפעלו לאלתר לתכלול ולתכנון של מדיניות המזון של מדינת ישראל בשגרה ובחירום וינקטו את הצעדים הדרושים להבטחת אספקה סדירה בחירום. עליהם לפעול להכנת הגופים השונים בתחום המזון לחירום, למפות את הפערים ולפעול לסגירתם.