

7 בינואר 2025

לכבוד

חה"כ ניר ברקת

חיים כ"ץ

שר הבריאות

שר הכלכלה והתעשייה

שלום רב,

הנדון: ליקויים קשים במיזם "הסל של ישראל"

ביום 4.1.2025 השיק משרד הכלכלה והתעשייה את מיזם "הסל של ישראל", אשר נועד להפחית את יוקר המחיה, להגביר את התחרות ולהעצים את כוחו של הצרכן. לפי פרסומי המשרד, רשתות קמעונאיות שלהן מספר רב של סניפים בפריסה ארצית רחבה יתחרו על הצעת המחיר הזולה ביותר עבור סל מוצרים, הכולל 100 מוצרים שהוגדרו על-ידו כ"מוצרי יסוד" (להלן: **הסל** או **סל המוצרים**). הרשת הזוכה תידרש למכור את סל המוצרים במחיר המוזל אליו התחייבה למשך שישה חודשים, עם אפשרות הארכה לשישה חודשים נוספים, ובתמורה תקבל מימון ממשלתי של 50 מיליון ש"ח לטובת קמפיין שיווקי בשיתוף המשרד (ראו: ["משרד הכלכלה והתעשייה משיק את מיזם 'הסל של ישראל' הליך תחרותי בין רשתות המזון להוזלת מחירי מוצרי יסוד לציבור"](#), **משרד הכלכלה והתעשייה**, 5.1.2025); "עידוד תחרות או קמפיין בחירות? כל הפרטים על תוכנית סל המוצרים של ברקת", **כאן** (4.1.2025).

עיון ברשימת המוצרים הכלולים בסל, בתנאי המכרז שפורסמו עד כה ובפרסומים בתקשורת מעלה חששות כבדים כי המיזם גובש מבלי להתחשב בשיקולים קריטיים ובעמדות מקצועיות של גורמי בריאות, וכי סופו להיות בלתי נגיש לחלקים גדולים בציבור, מבחינה כלכלית וגיאוגרפית כאחת. לפיכך, נבקשכם לפעול לאלתר לשינוי הרכב המוצרים בסל, תוך היוועצות עם גורמי מקצוע מתחום הבריאות, ולהבטיח כי המוצרים, מחירים, מיתוגם והרכבם ישרתו את טובת הציבור, ובפרט את טובתם של אלו הזקוקים לו ביותר. עוד נבקשכם לוודא כי נקודות המכירה של הסל יהיו נגישות ומותאמות לכלל האוכלוסיות בישראל, והכל כפי שיפורט להלן:

1. יוקר המחיה בישראל ככלל, ומחירי המזון ומוצרי היסוד בפרט, גבוהים משמעותית מהממוצע במדינות ה-OECD. כך, היקף ההוצאה של משק בית ממוצע בישראל על מוצרי מזון הוא השני בגודלו אחרי דויר (OECD Economic Surveys: Israel (2025); מבקר המדינה **הפיקוח על המחירים בענף המזון** (2024)). ככל שמחירי המזון מאמירים, שיעור ההוצאה עליהם מתוך ההכנסה הפנויה עולה, באופן אשר מדרדר משקי בית מהעשירונים התחתונים לחוסר ביטחון תזונתי.

2. ואכן, בישראל, כמו במדינות מפותחות אחרות, חוסר ביטחון תזונתי איננו תוצאה של היעדר מזון אלא של חוסר נגישות כלכלית למזון. כ-30% מהנפשות הבוגרות במדינה, וכ-265 אלף משפחות, סובלות מאי-ביטחון תזונתי, מחצית מהן סובלות מאי-ביטחון תזונתי חמור. שיעור אי-הביטחון התזונתי בחברה הערבית גבוה פי ארבעה מהשיעור בחברה היהודית. חוסר ביטחון תזונתי נמצא קשור גם לסיכון מוגבר למחלות כרוניות, לקשיים התפתחותיים בקרב ילדים

- ולפגיעה בבריאות הנפשית. בהתאם, הוא עלול לפגוע בפוטנציאל השתכרותו של אדם וביכולתו לפרנס את משפחתו (משרד הרווחה **המתווה הלאומי לביטחון תזונתי** (2025)).
3. לאור זאת, הוזלתו של סל מוצרים רחב הוא צעד מבורך מאין כמוהו. עם זאת, סל מוצרים שאינו כולל מוצרי מזון בריאים ואיכותיים, אינו נגיש לכלל האוכלוסיות ושאינו כולל מנגנוני ביקורת מתאימים להגנה על הצרכן – סופו ליצור יותר נזק מאשר תועלת.
4. ראשית, על אף הגדרתם של מוצרי הסל כ"מוצרי יסוד", הוא אינו כולל מוצרים חיוניים רבים. צורם לעין במיוחד היעדרם הבולט של פירות, ירקות, קטניות, לחמים מדגנים מלאים, טחינה ואגוזים, אותם ממליץ משרד הבריאות לצרוך באופן מגוון ועל בסיס יומיומי. גם מוצרים המומלצים לצריכה על בסיס שבועי, כמו בשר ודגים, אינם כלולים בסל ("**ההמלצות התזונתיות הלאומיות של ישראל – קשת המזון החדשה**", **משרד הבריאות** (10.11.2024)).
5. למול זה, הסל עתיר במוצרים שמשרד הבריאות ממליץ שלא לצרוך כלל. מתוך 100 מוצרים, 20 מהמוצרים, המהווים כחמישית מהסל כולו, הם חטיפים, ממתקים, מאפים מעובדים במיוחד ומיני שוקולדים; 16 מהמוצרים הם משקאות, רובם משקאות ממותקים, משקאות אנרגיה או בירות. שני מוצרי הבשר היחידים המופיעים בסל הם מוצרי שניצל קפוא אולטרה-מעובדים.
6. עשרות ממוצרי המזון הכלולים בסל נושאים "מדבקה אדומה" אחת או יותר. המדבקות האדומות הוספו למוצרים המזון בארץ במסגרת רפורמה בריאותית ומכוח תקנות הגנה על בריאות הציבור (מזון) (סימון תזונתי), התשע"ח-2017, והן נועדו להתריע בפני צרכנים על מוצרים שמכילים כמות גבוהה של סוכר, נתרן או חומצות שומן רוויות.
7. ואכן, רבים ממוצרי הסל משתייכים לקטגוריית המזון האולטרה-מעובד, שצריכתו נמצאה קשורה לסיכון מוגבר למחלות לב וכלי דם, סוכרת סוג 2, סוגי סרטן שונים, מחלות במערכת העיכול, והרשימה עוד ארוכה. בהתאם, מזה שנים שמשרד הבריאות מנחה בעקביות להימנע ככל האפשר ממזון מסוג זה (ראו למשל: "**נייר עמדה בנושא – צריכת מזון אולטרה מעובד והשפעתה על הבריאות**", **משרד הבריאות** (9.1.2023)).
8. המיזם סותר גם את עקרונות התוכנית הלאומית לביטחון מזון לשנים 2025-2050, שגובשה בהליך רב-משרדי ממושך הכולל גם את משרד הכלכלה בעצמו. יעדיה כוללים "הנגשת מזון מזין, בטוח ואיכותי לכלל האוכלוסייה במחירים סבירים שיאפשרו לכל שכבות האוכלוסייה בישראל לצרוך מזון המאפשר אורח חיים בריא ומקיים", וכן "הבטחת אספקה של מזון בהתאם לתזונה היומית המומלצת לפי משרד הבריאות הגברת צריכתה באוכלוסייה" (ראו: "**התוכנית הלאומית לביטחון המזון של מדינת ישראל**", **משרד החקלאות וביטחון המזון**).
9. ממכלול הדברים, לא מפתיע לגלות כי עבודת המטה על המיזם לא כללה התייעצות עם גורמי משרד הבריאות, ובפרט לא עם גורמי מקצוע מאגף התזונה, וכי אלו העבירו ביקורת קשה על הרכב הסל לאחר השקת המיזם (ראו: נורית קדוש, "למעלה ממחצית המוצרים מזיקים": משרד הבריאות יתערב בהרכב הסל המוזל של ברקת", **כלכליסט** (5.1.2026)).
10. משמע – משרד הכלכלה טרח והרים מיזם שנועד להוריד את יוקר המחייה, אבל תחת קידום הוזלה של סל מוצרים שיאפשרו לאוכלוסיות הנמנות על העשירונים הנמוכים נגישות לתזונה

מאוזנת ובריאה, הוא מתמקד בהוזלת העלות של מוצרים המזיקים לבריאות, ומתמרץ אוכלוסיות מוחלשות לבסס תזונתן על מוצרים לא בריאים.

11. הוזלת המוצרים הכלולים בסל זה מעצימה את חוסר השוויון בנגישות לביטחון תזונתי, מרחיבה את הפערים בבריאות ופוגעת בזכות החוקתית לבריאות ולקיום בכבוד. בתוך כך, המיזם עתיד לפגוע במיוחד במשקי בית עניים, שנגישותם למוצרי מזון בריאים ולשירותי בריאות פחותה מלכתחילה.

12. עוד, סל מוצרים זה פוגע בבריאות הציבור, שכן צריכת מוצרים מעין אלו בקנה מידה רחב צפויה להחמיר את התחלואה בחברה ולייצר עומס על מערכת הבריאות, שעלויותיו והשלכותיו יתגלגלו על האזרחים (ראו למשל: פרופ' אילן דלאל, "מחירו של הסל המוזל": המדינה מסבסדת את החולים של מחר", **איגוד רופאי בריאות הציבור בישראל** (5.1.2025)).

13. מכל האמור מצטיירת תמונה מדאיגה לפיה המיזם גובש להשיק סל מזון מוזל לציבור הרחב, נעשה בהליך מינהלי פגום עד היסוד, תוך שימוש לא שוויוני בכספי הציבור. כך, סל המוצרים נקבע על בסיס תשתית עובדתית חסרה, תוך התעלמות מהמלצות גורמי מקצוע בניגוד לחובה המוטלת על רשות מינהלית לגבש את החלטותיה על יסוד תשתית עובדתית מוצקה ובדיקה עניינית, ולהימנע משיקולים זרים (יצחק זמיר **הסמכות המינהלית – כרך ב** 1119 (2011)). סל המוצרים ותוכנו גובשו ללא שניתן משקל ראוי לשיקולים ראשוניים במעלה, בהם מימוש הזכות לבריאות ולקיום בכבוד, צמצום פערים בנגישות לבריאות, קידום שוויון והפחתת הנטל על מערכת הבריאות. משכך, המשרד עבר על חובתו המינהלית לפעול בסבירות, ובתוך כך, לשקול את כלל השיקולים הנדרשים ולאזן ביניהם כהלכה (בג"ץ 389/90 **דפי זהב נ' רשות השידור**, פ"ד ל"ה(1) 421 (1980)). התוצאה גם היא איננה סבירה: המיזם פוגע בנגישותם של אזרחים למזון איכותי ומזין ודוחף אותם לצריכת מזון שהמדינה עצמה ממליצה להימנע ממנו בכל מחיר.

14. קושי נוסף שמעורר המיזם נוגע לפריסה הגיאוגרפית של הרשת הקמעונאית שתזכה במכרז. לפי אתר המשרד, ההשתתפות במיזם פתוחה לרשתות קמעונאיות, אשר להן לפחות 40 סניפים פיזיים פעילים, בפריסה גיאוגרפית של לפחות שבעה מתוך תשעה אזורים בארץ. לצערנו, לא עלה בידינו לאתר את מכרז המיזם ופירוט אודות הקריטריונים באשר להגדרת תשעת האזורים ואופן פריסת הסניפים ברחבי הארץ, כך שלא ניתן ללמוד האם הסל שיוצע ברשת הזוכה אכן יהיה נגיש בתפוצה גיאוגרפית רחבה ושוויונית לכלל האוכלוסיות בארץ, לרבות יישובי פריפריה והציבור הערבי.

15. נדגיש, רשות מינהלית נדרשת לפעול בשוויון, בייחוד כאשר היא מקצה משאבי ציבור (בג"ץ 1113/99 **עדאלה נ' השר לענייני דתות**, פ"ד נד(2) 164, 170 (2000)). כך גם בענייננו: ככל שהמשרד פועל להוזלתם של מוצרי מזון מסוימים, תוך השקעה אדירה של לפחות 50 מיליון שקלים מכספי משלמי המיסים, עליו להבטיח כי מוצרים אלו יונגשו לכלל הארץ ולכלל תושביה, ולא יעמיקו את פערי השוויון והבריאות בין אוכלוסיות מוחלשות וכאלו שאינן. ממילא, הבחירה במודל עסקי שמעלה על נס רשת חנויות אחד בלבד, מעלה ספק כבד כי אותה הרשת לבדה תואמת את צרכי האוכלוסייה.

16. אף המודל העסקי שנבחר מעורר קשיים: המיזם מקדם הטבות נרחבות לרשת קמעונאית אחת בגין הורדת מחירים של מוצרים מסוימים, אך אינו קובע מנגנונים שיבטיחו כי הפקדת הסל בידי הרשת, באופן שנותן לרשת יתרון עצום על פני מתחרותיה ומגביר את הריכוזיות הצרכנית, לא תוביל לכך שהרשת תייקר באופן משמעותי את מוצריה האחרים שאינם כלולים בסל. אדרבא – מאחר שלא נכללו בסל מוצרים מזינים, עולה חשש כי הרשת תעלה את מחירים של מוצרים כמו ירקות, קטניות ודגנים מלאים, באופן שיגדיל את הפערים בנגישות למזון מזין ובריא.

17. ועוד: המוצרים הכלולים בסל הם ברובם מותגים של חברות ענק, וככאלו, הם יקרים יותר מהמוצרים המקבילים המיוצרים על ידי חברות אחרות. כך גם לעניין ארבעה מוצרים אחרים המצויים בסל, אשר ממילא מחירים מופקח (גבינה קשה 28%, קוטג' 5% ואשל). חוסר הסבירות הקיצונית של תוכן סל המוצרים, לצד דיווחים על חשדות כי תוכנו גובש בהתאם לאינטרסים הכלכליים של בעלי עניין (ראו למשל: עמרי מניב, "תחקיר – החברים העשירים של שר הכלכלה ניר ברקת – וניגודי העניינים הבעייתיים", N12 (27.12.2025)), מעוררים חשש כבד כי גיבוש המיזם הונחה על ידי שיקולים זרים, וזאת בניגוד לדין.

18. נוכח כל האמור, נבקשכם לפעול לאלתר לשינוי הרכב המוצרים בסל, תוך היוועצות עם גורמי מקצוע מתחום הבריאות, ולהבטיח כי המוצרים, מחירים, מיתוגם והרכבם ישרתו את טובת הציבור, ובפרט את טובתם של אלו הזקוקים לו ביותר. עוד נבקשכם לוודא כי נקודות המכירה של הסל יהיו נגישות ומותאמות לכלל האוכלוסיות בישראל, וכי תעבירו לידינו עותק של מכרז המיזם.

19. נודה על מענה מהיר על מנת לכלכל את צעדנו הבאים.

בכבוד רב ובברכה,

הגר שחטר, עו"ד

אלזה בונייה, עו"ד

העתקים:

ד"ר מורן בלייכפלד מגנאזי, מנהלת אגף תזונה במשרד הבריאות
חה"כ אבי דיכטר, שר החקלאות וביטחון המזון