

הועדה לגיבוש כללי אתיקה לעמותות בטחון תזונתי

דין וחשבון

ירושלים
סיון, תשע"ד
יוני 2014

הועדה לגיבוש כללי אתיקה לעמותות ביטחון תזונתי

סיון, תשע"ד

יוני 2014

לכבוד

יושב ראש המרכז לאתיקה בירושלים

פרופ' יצחק זמיר

שר הרווחה והשירותים החברתיים

מר מאיר כהן

מכובדי,

הנדון: דין וחשבון הועדה לגיבוש כללי אתיקה לעמותות ביטחון תזונתי

ביום 18.11.2012 הוקמה ועדה זו ביוזמה משותפת של שר הרווחה והשירותים הציבוריים והמרכז לאתיקה בירושלים לשם הכנת קוד אתי לעמותות העוסקות בחלוקת מזון בישראל. הצורך בקיום קוד אתי בתחום זה בולט במיוחד על רקע פגיעותם הרבה של נזקקי הסיוע במזון המהווים קבוצת אוכלוסייה גדולה המגיעה כדי חמישית מכלל תושבי ישראל, ונוכח העובדה כי סיוע זה ניתן רובו ככולו על ידי עמותות מזון וולונטריות המקיימות פעילות בעלת אופי ציבורי מובהק שעניינה סיפוק צורכי קיום חיוניים לאדם בגדר זכות היסוד הנתונה לו לקיום מינימלי בכבוד. המדינה עצמה אינה פועלת לחלוקת מזון בעין לנזקקים, והיא מעניקה תמיכות לאוכלוסייה הנצרכת בדרכים אחרות. חיוניות פעילותן זו של העמותות, רמת הנזקקות לסיוע במזון ברובד אוכלוסייה כה נרחב, ופגיעותו של ציבור הנזקקים, מעצימים את הצורך להבטיח כי עמותות מזון תפעלנה ברמת יושרה והגינות גבוהה ביותר אשר תאפשר את הגשמת תכלית פעולתן על בסיס תפיסה רחבה של אחריות חברתית המשקיפה עליהן כנאמני הציבור והקהילה. כללי האתיקה אמורים לכוון את התנהגותה הראויה של עמותת המזון בכל מישורי פעילותה – הן במישור הניהול הפנימי, והן במכלול יחסיה עם גורמים חיצוניים, ובהם בראש וראשונה מקבלי הסיוע במזון, וכן אמצעי התקשורת, תורמים, גורמי השלטון ואחרים, אשר הסדרי המשפט הקיימים אינם מספקים להם מענה מלא. כללי האתיקה המוצעים שמים דגש מיוחד על מתן הגנה לפרט הנזקק לסיוע במזון, ובכלל זה על החובה לשמור על כבודו ופרטיותו.

המלצות הועדה מתמקדות בעקרונות ליבה לכללי אתיקה ביחס לכל מגוון עמותות המזון באשר הן, בהנחה כי כל עמותה עשויה להוסיף לעקרונות אלה כללים נוספים המותאמים לטיבה ולאופייה המיוחד. עקרונות הליבה בנויים מערכי יסוד כלליים ומעקרונות אתיקה שנועדו במיוחד לעמותות מזון לאור תכליות פעולתן. כללי האתיקה עוסקים גם באחריותה החברתית הכללית של העמותה, בין היתר, במישור שיתוף הפעולה עם גופי מזון אחרים, בצורך להתחשב בשיקולי פרישה גיאוגרפית רציונלית למתן הסיוע, בכללי התנהגות במצבי חירום ומשבר, ובחשיבות קיומן של תכניות שיקום וסיוע לנזקקים לצורך יציאה ממעגל המצוקה, בצד מתן העזרה במזון. כן

מתייחסות ההמלצות לצורך בשקידה על הטמעה ויישום של נורמות האתיקה במערכות הפעולה של כל ארגון.

הועדה מציעה, כי אימוץ קוד אתי הכולל את עקרונות הליבה המוצעים, יהווה להבא תנאי מוקדם ומחייב להענקת תמיכות מדינה לעמותות מזון, בבחינת ראייה נדרשת לקיום ניהול תקין ואתי על ידן. הצעה זו נסמכת על התפיסה כי, מצד אחד, אימוץ קוד אתי בידי ארגון הוא ענין שראוי לו שיעשה בדרך כלל באופן וולונטרי וללא כפייה חיצונית; מצד שני, אף שיש חשיבות לקיום קוד אתי בכל עמותה באשר היא, כאשר מדובר בעמותה הנתמכת מכספי ציבור לצורך פעילותה, יש לעמוד על כך כי תנהל את ענייניה לא רק על פי דרישות החוק, אלא גם על פי נורמות מוסר ואתיקה. אימוץ קוד אתי עשוי לקדם באופן ממשי תכלית זו. יתר על כן, הטלת חובה על עמותה לאמץ קוד אתי, ולו כתנאי להענקת תמיכות מדינה, עשויה להטמיע בציבור את התודעה הכללית בדבר חשיבות קיומם של כללי אתיקה בעמותות, ולשמש תמריץ חשוב גם לגופים אחרים לנהוג בדרך דומה, אף אם אינם פונים לקבל תמיכות מדינה. תהליך זה של אימוץ קוד אתי עשוי להגביר את אמון הציבור בתקינות פעולתם של גופי המזון ולחזק את מעמדם, ובד בבד לעודד את נכונותם של גורמים שונים לסייע להם בתרומות מזון וכסף.

הועדה מביעה תקווה כי המלצותיה ייושמו בהקדם בידי גורמי הממשלה הנוגעים בדבר, ומאמינה כי בכך יקודם אינטרס ציבורי חשוב בגדרה של מדיניות הרווחה הכוללת של החברה בישראל.

בכבוד רב,

אילה פרוקצ'יה,

שופטת בית המשפט העליון (בדימוס)

יושבת ראש הועדה



די כסלו תשע"ג
18 נובמבר 2012

לכבוד

כתב מינוי – ועדת המרכז לאתיקה בירושלים לקביעת סוד אתי לעמותות לחלוקת מזון

המרכז לאתיקה בירושלים התבקש על ידי שר הרווחה והשירותים החברתיים, ח"כ משה כחלון, להציע קוד אתי אשר יבטיח התנהלות אתית ראויה של העמותות לחלוקת מזון ויחייב את כל העוסקים במלאכה. בין השאר התבקש המרכז לאתיקה לתת דעתו על כללי התנהלות תקינה בכל הנוגע לחלוקת המזון- שמירה על חיסיון הפרט הנזקק; שמירה על כבודם של מקבלי הסיוע ומניעת פגיעה או מצב של אי שוויון במתן הסיוע.

חברי הוועדה הינם:

דר' אילה פרוקצ'יה, שופטת (בדימוס) של בית המשפט העליון -יו"ר.

מר דניאל מילוא, מנהל המרכז לאתיקה בירושלים- חבר;

פרופ' (אמריטוס) אסא כשר, סגן יו"ר המרכז לאתיקה בירושלים, פרופ' אמריטוס, הקתדרה

ע"ש לאורה שורר-קיפ לאתיקה מקצועית ולפילוסופיה של הפרקטיקה והחוג לפילוסופיה,

אוניברסיטת תל-אביב- חבר;

עו"ד יהושע שופמן, לשעבר משנה ליועץ המשפטי לממשלה- חבר;

דר' ניסן לימור, מומחה לעמותות ולמגזר השלישי, יו"ר פורום ון ליר למגזר השלישי, מכון ון ליר-

חבר;

עו"ד גילעד חריש, מייסד ומנכ"ל עמותת "לשובע"י- חבר;

פרופ' ג'ונת גל, דיקן ביה"ס לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית, האוניברסיטה העברית

בירושלים- חבר.

עוזרת ליו"ר הוועדה: עו"ד איילת עוז

משקיפה: הגב' יוכי אילוז, הממונה על העובדות, לשכת מנכ"ל משרד הרווחה.

תודה על נכונותך לכהן בוועדה זאת.

בברכה
פרופ' יצחק זמיר
יו"ר המרכז לאתיקה בירושלים

העתק: יו"ר הוועדה, השופטת (בדימוס) אילה פרוקצ'יה
דניאל מילוא – מנהל המרכז לאתיקה בירושלים

תוכן עניינים

7	..... שער ראשון: חלק כללי	
8	..... חלק ראשון: מבוא	
8	..... פרק 1: פתח דבר	
9	..... פרק 2: הרקע להקמת הועדה	
10	..... חלק שני: רקע כללי	
10	..... פרק 3: מידת הצורך בקוד אתי בגופים העוסקים בביטחון תזונתי	
10	..... (א) האם יש צורך בקוד אתי?	
10	..... (ב) קוד אתי בגופי מזון שונים	
10	..... פרק 4: היחס בין אתיקה ומשפט	
13	..... פרק 5: אתיקה בארגונים וולונטריים – "המגזר השלישי"	
14	..... פרק 6: עמותות בטחון תזונתי	
14	..... (א) העוני	
16	..... (ב) אי-בטחון תזונתי ומאפייניו	
17	..... (ג) התמודדות המדינה עם תופעת אי הביטחון התזונתי	
17	..... (1) זכות האדם לקיום מינימלי בכבוד	
18	..... (2) פעולות המדינה להשגת בטחון תזונתי	
20	..... (ד) חלוקת מזון בעין - עמותות המזון ומיפוי	
23	..... (ה) תמיכות ישירות של המדינה בעמותות המזון	
25	..... (ו) עמותות המזון בראי אחריות המדינה	
26	..... (ז) עמותות המזון והמועצה הארצית לביטחון תזונתי	
27	..... פרק 7: נורמות אתיקה בעמותות מזון בזיקה להסדרים קיימים במשפט	
27	..... (א) הסדרים בעלי אופי אתי בחוק העמותות, התש"ס-1980 ועל פיו	
30	..... (ב) הסדרים בעלי אופי אתי בחוקי המס המשפיעים על עמותות מזון	
31	..... (ג) נחיצותו של קוד אתי בעמותות מזון	
34	..... חלק שלישי: הקוד האתי בעמותות מזון – תכליות, מישורי התייחסות ותכנים	
34	..... פרק 8: תכליות הקוד האתי	
34	..... פרק 9: מישורי התייחסות של הקוד האתי	
35	..... פרק 10: תכני הקוד האתי	
35	..... (א) ערכי יסוד כלליים של הקוד האתי	
36	..... (ב) עקרונות אתיקה מיוחדים לעמותות מזון	
37	..... (1) כללי אתיקה בהתנהלות פנימית של העמותה	
37	..... א. שימוש בנכסי העמותה בהתאם למטרותיה	
37	..... ב. דרכי השימוש בתרומות כספים ומזון	
37	..... ג. עירוב פעילות מסחרית בפעילות חלוקת מזון	
37	..... ד. חובות שקיפות וגילוי	
38	..... ה. מקצועיות, יעילות ואפקטיביות	
38	..... ו. חובות העמותה כלפי מתנדבים ועובדים בשכר	
38	..... ז. חובות מנהלי העמותה כלפי העמותה	
39	..... (2) כללי אתיקה כלפי גורמים חיצוניים לעמותה	
39	..... א. אתיקה בהתייחסות למקבלי הסיוע	
39	..... 1. מיהו הזכאי לסיוע?	
41	..... 2. השמירה על כבוד האדם	
41	..... 3. הגנה על פרטיות מקבל הסיוע	
43	..... 4. ערך השוויון ביחס למקבלי סיוע במזון	
44	..... 5. יחס הוגן וראוי למבקשי הסיוע	

45	טיב המזון, הרכבו, איכותו וכמותו	6.
46	תנאים ודרכים לחלוקת המזון	7.
47	תלושי מזון	8.
48	שיקום והשתלבות במעגל התעסוקה	9.
48	יחס העמותה לתורמים	ב.
48	מקורות התרומות	1.
48	דרכי גיוס תרומות	2.
49	יחס העמותה לתורמים	3.
49	דבקות בביצוע מטרות התרומה	4.
50	שקיפות וגילוי התרומות ודרכי השימוש בהן	5.
50	יחסי העמותה והתקשורת	ג.
53	יחסי העמותות עם גורמי השלטון המרכזי והמקומי	ד.
55	אחריות חברתית	ה.
55	יחסי עמותת מזון עם גופי מזון אחרים	1.
56	פרישה גיאוגרפית	2.
56	התנהגות במצבי חירום ומשבר	3.
57	שיקום ותכניות ליציאה ממעגל המצוקה	4.
57	העמקת תודעת הציבור לבעיית אי הבטחון התזונתי	5.
58	עצמאות העמותה	ו.
59	חלק רביעי: מתכונת וצורה של הקוד האתי	
59	פרק 11: קוד "גנרי" או קוד פרטיקולרי לעמותות על פי טיבן	
59	פרק 12: מידת הפירוט של עקרונות הקוד האתי	
61	חלק חמישי: התוקף הנורמטיבי של הקוד האתי	
61	פרק 13: קוד אתי וולונטרי או מחייב?	
63	פרק 14: פרסום בציבור של רשימת העמותות שאימצו קוד אתי	
64	חלק שישי: מנגנוני ההטמעה והיישום	
64	פרק 15: הטמעה ויישום של עקרונות הקוד האתי – כיצד?	
65	חלק שביעי: פיקוח ובקרה	
65	פרק 16: בקרה פנימית	
65	פרק 17: בקרה חיצונית	
65	(א) מבקר המדינה	
66	(ב) רשם העמותות	
67	חלק שמיני: סוף דבר	
69	שער שני: נוסח מוצע לכללי אתיקה בעמותות בטחון תזונתי (עקרונות-ליבה)	
	שער שלישי: נוסח מוצע לכללי אתיקה בעמותה לבטחון תזונתי (עקרונות ליבה) בלוויית דברי	
79	הסבר	
96	נספח א' – רשימת הדוברים שהופיעו בפני הועדה (לפי סדר א'-ב')	
97	נספח ב' - אתיקה של ארגונים לחלוקת מזון – סקירה משווה	
109	נספח ג' – רשימת ביבליוגרפיה כללית	

שער ראשון: חלק כללי

חלק ראשון: מבוא

פרק 1: פתח דבר

ביום 18.11.2012 מינה יו"ר המרכז לאתיקה בירושלים, **פרופ' יצחק זמיר**, ועדה להכנת קוד אתיקה לעמותות העוסקות בחלוקת מזון בישראל (להלן – **עמותות בטחון תזונתי** או **עמותות מזון**). מינוי זה הוא פרי יוזמתו של **שר הרווחה והשירותים החברתיים** דאז, **מר משה כחלון**, אשר סבר כי קיימת חשיבות רבה בגיבושו של קוד אתי אשר יבטיח התנהלות ראויה של עמותות הפועלות לחלוקת מזון, ויחול על כל העוסקים בפעילות זו. בין השאר, התבקשה הועדה לתת דעתה לכללי התנהלות תקינה של העמותות בכל הנוגע לחלוקת המזון, לצורך בשמירה על חיסיון הפרט הנצרך, בשמירה על כבודם של מקבלי הסיוע, ומניעת פגיעה או מצב של אי שוויון במתן הסיוע.

אלה חברי הועדה:

ד"ר אילה פרוקצ'יה, שופטת (בדימוס) של בית המשפט העליון – **יו"ר הועדה** ;
פרופ' ג'וני גל, דיקן ביה"ס לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית, האוניברסיטה העברית בירושלים – **חבר הועדה** ;
עו"ד גיל-עד חריש, מייסד ומנכ"ל עמותת "לשובע" – **חבר הועדה** ;
פרופ' (אמריטוס) אסא כשר, סגן יו"ר המרכז לאתיקה בירושלים ; **פרופ' (אמריטוס)** הקתדרה לאתיקה מקצועית ולפילוסופיה של הפרקטיקה והחוג לפילוסופיה, אוניברסיטת תל-אביב – **חבר הועדה** ;
ד"ר ניסן לימור, מומחה לעמותות ולמגזר השלישי ; **יו"ר פורום ון-ליר** לארגוני המגזר האזרחי – **חבר הועדה** ;
מר דניאל מילוא, מנהל המרכז לאתיקה בירושלים – **חבר הועדה** ;
עו"ד יהושע שופמן, לשעבר מישנה ליועץ המשפטי לממשלה – **חבר הועדה** ;
גב' יוכי אילוז – ממונה על עיזבונות במשרד הרווחה והשירותים החברתיים – **משקיפה מטעם משרד הרווחה והשירותים החברתיים** ;

כמרכזת מקצועית של הועדה שימשה עו"ד **איילת עוז**.

בתחום המינהלי-ארגוני סייע **צוות המרכז לאתיקה בירושלים**.

חברי הועדה מביעים תודה והערכה מיוחדת לעו"ד **איילת עוז**, אשר סייעה לעבודת הועדה במחקר המקצועי ובניתוח סוגיות רלבנטיות שונות, לרבות בעריכת מחקר השוואתי על הנעשה בעולם בתחום נורמות האתיקה בעמותות הסיוע במזון. הועדה מביעה את הערכתה הרבה גם לצוות המינהלי המצוין של **המרכז לאתיקה בירושלים** ובמיוחד **ללילך וייס ואהובה עזרא** על סיוען החשוב לעבודת הועדה בכל ההיבטים המינהליים והארגוניים.

הועדה קיימה 17 ישיבות, בהן שמעה שורה ארוכה של דוברים המעורבים בנושאי המגזר השלישי ובפעילות עמותות המזון מהיבטים שונים.

הועדה פרסמה "קול קורא" בו הודיעה לציבור את דבר הקמתה, וקראה לכל המעוניין להעלות את דברו, ולהגיש את טיעונו בפני הועדה. חלק מהפונים הוזמנו להופיע בפני הועדה.

רשימת כלל הדוברים שהופיעו בפני הועדה מצורפת **כנספח א'** לדין וחשבון זה.

הועדה ערכה סיור במספר עמותות-מזון כדי להתרשם מקרוב על דרך פעילותן. היא בחרה לצורך כך בעמותות המייצגות מגוון פעילויות בתחום זה – הפעלת בית תמחוי, חלוקת מזון לבתים וחלוקת מזון בתחנות חלוקה. רשמי הסיור והנתונים שנאספו בעקבותיו שמשו גם הם לצורך גיבוש המסקנות המובאות בדין וחשבון זה.

פרק 2: הרקע להקמת הועדה

היוזמה לבחון את הצורך בגיבוש כללי אתיקה לעמותות בטחון תזונתי, שנקט בה משרד הרווחה, נבעה, ביסודה, משלושה גורמים עיקריים: **האחד** – מציאות חברתית קשה של קיום עוני וחוסר בטחון תזונתי ברובד אוכלוסייה נרחב; **השני** – הסתמכותה המאסיבית של החברה הישראלית על עמותות "המגזר השלישי" לצורך אספקת מזון בעין לאוכלוסייה נזקקת רחבת ממדים; **והשלישי** – העדר נורמות אתיקה ברורות להתנהלותן של עמותות המזון, מצב הטומן בחובו פוטנציאל לפגיעה קשה בגורמים שונים הקשורים בפעילותן של העמותות, הן בהתנהלותן פנימה, והן בקשריהן עם גורמים חיצוניים שונים. במיוחד הוטרו גורמי משרד הרווחה ממצאות רווחת שבה, בצד העזרה הניתנת על ידי העמותות למקבלי הסיוע, קיימת תופעה מתמשכת של פגיעה מהותית בכבודם ובפרטיותם הנגרמת בין על ידי העמותות עצמן, ובין על ידי אמצעי התקשורת, בסיוע העמותות או בלעדיו. פגיעה זו קשורה בחשיפה חוזרת ונשנית של נתמכי הסיוע בסיקוריה של התקשורת, בגדר מאמציה לסקר את תופעת אי הביטחון התזונתי בישראל, לעיתים כהשתקפות של מאמצי ההסברה של העמותות עצמן, בניסיון להגדיל את הזרמת התרומות לצורך פעילותן. חלק מהעמותות עצמן אף חושפות את זהותם של נצרכי הסיוע גם בלא מעורבות התקשורת, במסגרת פעולותיהן לגיוס תרומות למפעלן. יתר על כן, בשנים האחרונות עלו בציבור פרשיות מורכבות הקשורות בעמותות מזון מסוימות, שאופי פעילותן העלה טענות קשות בדבר סטיות חמורות מהתנהלות ראויה ומכללי אתיקה, עד כדי פתיחה בהליכים פליליים. כל הגורמים הללו הולידו את הצורך לבחון לעומק את דרכי פעילותן של עמותות המזון בהקשרים רחבים, ולשקול האם יש מקום לעיצובם של עקרונות אתיקה ולגיבוש קוד אתי לעמותות מזון אשר ידריכו, יכוונו וישפיעו על דרכן של העמותות, בין בהתנהלותן פנימה ובין בהתייחסותן לגורמים חיצוניים שלמענם ועמם הן פועלות, ובהם – נתמכי הסיוע עצמם, התורמים לעמותות, רשויות הרווחה בשלטון המרכזי והמקומי, עמותות מזון אחרות, גופי התקשורת ועוד. צורך זה בולט במיוחד על רקע העובדה שכללי "ניהול תקין של עמותות", שגובשו על ידי רשם העמותות, אינם מקיפים את מלוא הסוגיות האתיות הרלבנטיות לעמותות מזון, ולפיכך יש מקום להתייחס לסוגיות אלה ולהציע כללים להסדרתן.

חלק שני: רקע כללי

פרק 3: מידת הצורך בקוד אתי בגופים העוסקים בביטחון תזונתי

(א) האם יש צורך בקוד אתי?

סוגיות מרכזיות העולות בענייננו הן – מה תפקידו של קוד אתי בגופים שונים העוסקים בחלוקת מזון, ועל אלו תכליות הוא נועד לענות בהינתן מעמדם, תפקידם ואופי פעילותם של גופי המזון בישראל; מה היחס בין אתיקה ומשפט, ומה תפקידה של האתיקה נוכח הסדרי הדין החלים על גופי חלוקת המזון על פי המשפט הנוהג? האם על רקע הסדרי המשפט הנוהג ביחס לגופי חלוקת המזון דרך כלל, יש צורך בקוד אתי כמערכת נורמות משלימה בגופי המזון, ואם כן – מה תוכנו, ומה מעמדו הראוי של קוד אתי כזה מבחינה נורמטיבית?

(ב) קוד אתי בגופי מזון שונים

קיים מגוון נרחב של סוגי גופים העוסקים, או העשויים לעסוק, בחלוקת מזון לנצרכי סיוע. בין אלה יש למנות, בראש וראשונה, את עמותות המזון שהן הארגונים העיקריים העוסקים בתחום זה. ישנן קבוצות נוספות, המאוגדות בצורות התארגנות שונות, הפועלות, או עשויות לפעול, בתחום זה, שהצורך בקיומו של קוד אתי שידריך אותן בפעולתן עשוי לחול עליהן במידה דומה. כך, למשל, חברות לתועלת הציבור, אגודות שיתופיות, שותפויות, הקדשות לצרכי ציבור, ואף התארגנויות הפועלות בשטח שלא התאגדו ואין להן כל מעמד משפטי מוכר. דין וחשבון זה יעסוק במישרין בעניינין של עמותות הרשומות על פי חוק, שכן חלקן של אלה בתחום הביטחון התזונתי הוא הרב ביותר. אולם נדגיש, כי המסקנות המובאות בו עשויות לחול במידה דומה גם על גופי מזון אחרים המאוגדים בצורות אחרות, ואף אם אינם מאוגדים כלל, בשינויים המתחייבים מן העניין.

פרק 4: היחס בין אתיקה ומשפט

דיון בקוד אתי שנועד להסדיר פעילות אנושית מסוימת מחייב בחינה ראשונית של השאלה מה מקומה של האתיקה במערכת הנורמטיבית הכוללת החלה על אותה פעילות, וכיצד יש להגשים את תכליותיה? מה היחס בינה לבין כללי המשפט המחייבים החלים על אותה פעילות – האם היא חופפת להם, מוסיפה עליהם, או אולי בלתי מתיישבת עימם? מה תוקפן של נורמות האתיקה מבחינת החובה לקיימן ולאוכפן במסגרת אותה פעילות? לשאלות אלה מתחום החשיבה העיונית השלכה מעשית ישירה על ענייננו: האם ראוי לגבש קוד אתי לעמותות המזון, ואם כן – מה צריך להיות תוכנו ומעמדו הנורמטיבי בהתחשב בנורמות המשפט החלות על עמותות.

חברה מודרנית מסדירה את התנהגות בני האדם באמצעות מערכת נורמטיבית העשויה רבדים שונים, שלה שני ענפים עיקריים: כללי משפט מחייבים, שהפרתם כרוכה באכיפה ולעיתים בענישה; וכללי אתיקה, שמקומם מעבר למשפט, המסדירים את ההתנהגות האנושית, בין בתחומי פעילות העומדים על הסדרים מפותחים, כדוגמת תחומי פעילות במסגרת מקצוע מסוים או ארגון מסוים, ובין בתחומי פעילות שאינם עומדים על הסדרים כאלה, כדוגמת יחסים בין שכנים או יחסים בין אדם לחברו ברשות הרבים.

האבחנות בין משפט ואתיקה ניתנות אמנם לזיהוי, אך הגבולות ביניהם אינם תמיד נהירים. בעוד כללי המשפט קובעים מהי התנהגות אסורה, קובעים כללי האתיקה את נורמות ההתנהגות הראויה. נורמות אלה עשויות להתייחס להתנהגויות אסורות המוסדרות במשפט, והן עשויות להוסיף עליהן נורמות בדבר התנהגויות בלתי ראויות, גם אם אינן אסורות במשפט. בעוד כללי המשפט נקבעים על ידי המחוקק ומתפרשים בידי בית המשפט, כללי האתיקה נקבעים לרוב על ידי הקבוצה הרלבנטית, שעל חבריה הם אמורים לחול.

בעוד "סף" ההתנהגות המותרת במשפט הינו אותו קו שממנו ומטה תיחשב התנהגות בלתי חוקית במשפט, הרי "רף" ההתנהגות הראויה, הניצב מעליו, הינו אותו קו שממנו והלאה תיחשב ההתנהגות לראויה. אותו שטח אפור שבין "הסף" ל"רף" מהווה התנהגות **מותרת** במשפט, אך **לקויה** מבחינה אתית.¹

בעוד כללי המשפט הם, בעיקרם, כללים כתובים ומפורטים, כללי האתיקה, לעיתים, אינם כתובים אלא מהווים חלק מתרבות הארגון או המקצוע ונסמכים על אורחות ההתנהגות של החברה כולה או של קבוצות בתוכה. קודים אתיים המתגבשים לכללים כתובים נועדו להגדיר, להבהיר, ואף ליצור עקרונות התנהגות ראויים ביחס לסוג פעילות מסוים, כדי להקטין במידת האפשר התנהלות לא ראויה בשל אי הבנה או ערפול המתאפשרים בהיעדר כללים כתובים.

קו אבחנה נוסף בין כללי המשפט לנורמות האתיקה הוא בכוח האכיפה הקיים לגביהם. בעוד כללי המשפט הם בני-אכיפה ועונשין, כללי האתיקה חסרי כוח אכיפה ריבוני כל עוד לא אומצו על ידי המחוקק במסגרות חקיקה מחייבות. לעיתים, הקבוצה הנוגעת בדבר יוצרת מנגנוני אכיפה משלה, שעוצמת השפעתם עשויה להיות ממשית (בתי דין פנימיים למשמעת, הרחקה, נידוי חברתי, ועוד). יש הסוברים, כי באופן עקרוני אין מקום למנגנוני אכיפה מחייבים בתחום האתיקה, ויש להעדיף עליהם קיומה של מערכת חיזוקים שמטרתה להטמיע עקרונות אתיקה בדרכים חינוכיות של הסבר, שכנוע וטיפוח.²

בהעדר כוח אכיפה מחייב, יש צורך בקיום תהליך הטמעה של נורמות אתיקה ככל שהן אינן מושרשות מספיק בתודעת חברי הקבוצה.³

חרף האבחנות הבסיסיות האמורות, קו החיתוך בין המשפט לאתיקה אינו חד וברור. חלק מכללי המשפט נובעים מתורת המוסר ומשקפים עקרונות של אתיקה. לעיתים, המשפט מקנה מעמד משפטי מחייב לכללי אתיקה של קבוצה מסוימת, כדוגמת כללי האתיקה של לשכת עורכי הדין ודיני המשמעת בשירות המדינה, וקובע אמצעי אכיפה וענישה על הפרתם. מערכות אתיקה אחרות נותרות ללא הסדרה חקיקתית, לעיתים במסגרת קודים אתיים בלתי כתובים, כמו למשל בקהילות דתיות, אתניות או מיגדריות, הנתונים לקביעת בני הקבוצה; לעיתים קובעת

¹ אסא כשר "אתיקה מקצועית" **מבואות לאתיקה א** 1,12 (אסא כשר עורך, 2009)

² שם, בעמ' 16; יצחק זמיר "אתיקה ומשפט" **מבואות לאתיקה א** 21 (אסא כשר עורך, 2009).

³ כשר, לעיל ה"ש 1, בעמ' 19.

הקבוצה עקרונית אתיקה כתובים המשמשים את חברי הקבוצה פנימה. כך, למשל, כללי האתיקה באמצעי התקשורת חלים מחוץ לרשת המשפט, ואכיפתם נתונה לביקורת פנימית של הארגון באמצעות מנגנון וולונטרי.⁴

עם זאת, גם בתחומי האתיקה הנותרים לקביעתה של הקבוצה, קיים מתח מתמיד בין האתיקה למשפט במובן זה, שבהעדר מנגנון פיקוח פנימי אפקטיבי ליישום של כללי האתיקה, עשוי המשפט להתערב ולעגן כללים אלה, כולם או חלקם, בהסדר משפטי מחייב. אפשרות זו מהווה תמריץ ליישום פנימי יעיל של נורמות האתיקה בקבוצה.⁵

ניתן לומר בהכללה: הגבולות המושגיים בין המשפט לאתיקה ניתנים להגדרה בקווים כלליים, אך יחסי הגומלין ביניהם מגוונים במסגרת מכלול הפעילויות האנושיות במקצועות, בארגונים ובקהילות. האתיקה עוסקת בעיקר בהתנהגויות שהן מותרות במשפט, שאינן בהכרח התנהגויות ראויות במובן המוסרי. לעיתים, האתיקה עוסקת גם בעידון ושכלול של נורמות אסורות בדין. היא עושה זאת כשהיא מפרשת, מפתחת ומטמיעה את כללי המשפט, ומתאימה אותם לצרכיה המיוחדים של הקבוצה, על יסוד תפיסה כללית של ההתנהגות הראויה של חברי הקבוצה. גם כאשר היא מתמקדת בתחום האפור שבין "סף" האיסור המשפטי, לבין "רף" ההתנהגות האתית, הרי בשוליו של התחום האפור היא עוסקת גם באיסורים מן הדין, מוסיפה עליהם, ומתאימה אותם לצרכיה המיוחדים.

השאלה מתי יש להותיר את תחום הדרכת ההתנהגות בידי האתיקה בטהרתה, ומתי מוצדק לשלבה עם המשפט המחייב אינה פשוטה, והיא תלויה לא במעט בעוצמת הפגיעה באדם הצפויה מהפרתה. ככל שעוצמת הפגיעה הנובעת מהפרת הנורמה האתית גדלה והמנגנון לאכיפתה חלש, כך גדלה ההצדקה להפוך את הכלל האתי לנורמה משפטית מחייבת, ולהפך – ככל שעוצמת הפגיעה הנובעת מהפרת החובה האתית נמוכה, עשוי המשפט להתרחק מהסדרתה.⁶ אין בפנינו נוסחה ברורה לשאלות – מתי הסדרה של התנהגות מותרת במשפט שאיננה אתית צריכה להישאר בגדרו של הקוד האתי בלבד, ומתי יש להופכה להתנהגות אסורה במשפט; מתי ראוי שהקוד האתי יהיה מנותק לחלוטין מהמשפט, ונתון כולו לאוטונומיה הקבוצתית ולרגולציה העצמית שלה, ומתי חשוב שתימצא נקודת חיבור ביניהם, למשל – על ידי הטלת חובה מכוח החוק לגבש קוד אתי, או על ידי קביעה בחקיקה כי קיומו של קוד כזה מהווה תנאי מוקדם לקבלת הטבות או מעמד מיוחד כלפי השלטון, או על ידי הקניית אמצעי אכיפה משפטיים של כלליו בחקיקה. אין גם נוסחה קבועה מראש באיזה שלב בהתפתחות הפעילות הנוגעת בדבר ראוי לגבש קוד אתי בכתובים, ועד מתי יש להותיר את כללי האתיקה למנהגי מסורת בלתי כתובים. יש לבחון כל מצב לנסיבותיו, במטרה לקיים מערכת נורמות של משפט ואתיקה, ששילוב ביניהם יציב רף להתנהגות מותרת וראויה של הפרט בחברה.

⁴ תקנון האתיקה המקצועית של העיתונות (מועצת העיתונות בישראל, 2010); מרדכי קרמיניצר ויעל סימונדז-יועז "אתיקה בתקשורת" **מבואות לאתיקה א'** 209 (אסא כשר עורך, 2009).

⁵ זמיר, לעיל ה"ש 2.

⁶ שם, שם.

דברים אלה ישמשו לבחינת הצורך בקוד אתי לעמותות מזון, וכן למהות תכניו ודרכי יישומו של קוד כזה.

פרק 5: אתיקה בארגונים וולונטריים – "המגזר השלישי"

חברה אזרחית מודרנית מאפשרת, במסגרת חופש ההתאגדות כערך יסוד, התארגנויות וולונטריות המוקמות למטרות שונות ומגוונות. במסגרת חופש ההתאגדות, ניתן לגופים אלה חופש פעולה נרחב, הכפוף לחובת כיבוד הסדר הציבורי, כללי הניהול הנאות והקפדה על כללי אתיקה פנימיים.

לצד המגזר השלטוני והמגזר העסקי, התפתח "המגזר השלישי", המייצג כיום ארגונים וולונטריים רבים ללא מטרות רווח, הפועלים בכל תחומי החיים. בישראל, תופסת פעילות "המגזר השלישי" חלק נכבד מפעילות הסיוע הציבורי לנצרכים, והיא מהווה תחליף לפעילות המדינה במישורים שונים.

על רקע חופש ההתארגנות וההתאגדות, המביא עמו אוטונומיה ארגונית רחבה לגופים הוולונטריים, עולה השאלה מהי מסגרת הפיקוח המדינתית הראויה על גופים אלה, ומה תפקידם של כללי הניהול התקין והאתיקה הפנימיים בתחומי גופים אלה. במתח המובנה שבין ערך היסוד של חופש ההתאגדות והאוטונומיה הארגונית, מצד אחד, לבין הצורך להבטיח מניעת ניצול לרעה של חופש זה, יש לאפשר לגופי המגזר השלישי עצמאות מרבית להסדיר את דרך התנהלותם. אולם כדי שעצמאות זו תוכל להתממש, חלה על המדינה חובה להבטיח שגופים אלה יתנהלו על פי כללי ניהול תקין ויקפידו על כללי אתיקה פנימיים במישורים שונים של פעילותם – בין בהתנהלותם כלפי פנים, ובין בהתנהלותם כלפי חוץ, עם הגורמים השונים עימם הם באים במגע. נדרש איזון פנימי ראוי בין האוטונומיה הארגונית לבין ההקפדה על נורמות התנהגות ראויות בגופים הוולונטריים, שכללי האתיקה נועדו להסדיר.

ערך האוטונומיה הארגונית מצדיק מתן חופש נרחב לגופים הוולונטריים לעצב כללי ניהול פנימי ואתיקה בלא התערבות שלטונית, ככל שיש בהם כדי להבטיח את תכליתם. קיים קשר גומלין הדוק בין רמת הניהול התקין והאתיקה של הגוף הוולונטרי, לבין מידת הפיקוח השלטוני הנדרש בגדרו של המתח המובנה בין ערך האוטונומיה הארגונית לבין חובתה של המדינה להבטיח תקינות פעולתם של פרטים וארגונים במסגרתה. קיומם של כללי אתיקה פנימיים בגופים הוולונטריים, המתייחסים הן למישור ההתנהלות הפנימי והן ליחסי הגופים כלפי צדדים שלישיים עימם הם באים במגע בפעולותיהם, הוא, אפוא, מישור ההסדרה הטבעי והראשוני שיש לפתחו ולהעצימו כדי לייתר או למתן את הצורך בהתערבות ופיקוח שלטוניים.⁷

ההסדרה העצמית, בין היתר באמצעות עריכת קודים אתיים, הפכה להיות ערך מכוון בפעילות הארגונים בחברה האזרחית במטרה להגן על החופש הארגוני ולהקטין את התערבות

⁷ ניסן לימור סטנדרטים לניהול נאות במגזר השלישי (2012) 3.

הממשלה.⁸ הולכת ומשתרשת התפיסה כי ארגון וולונטרי צריך לאמץ לעצמו קוד אתי – בין כללי ובין ייחודי – שיניח תשתית ערכית לפעילותו. קוד כזה אמור לשמש אמת-מידה להתנהגות הארגון וחבריו, וחובתם היא לא רק לאמץ אותו, אלא גם לפעול באופן אקטיבי להטמעתו בקרב כל הגורמים הפועלים בשם הארגון ולמענו.

עקרון הגילוי והשקיפות החל על פעילותם של גופים שונים בכל מגזרי החברה – והמגזר השלישי בכלל זה – מחייב כי נורמות הפעולה של הארגון, על פי כללי ההסדרה העצמית שהנהיג, תהיינה חשופות לציבור. מידת האמון הציבורי בארגון תלויה לא רק בקיומם של כללי הסדרה, אלא בעיקר ביישומם בפועל של אותם כללים בהתנהלותו של אותו גוף. מידת אמון זו משפיעה על רמת הפיקוח המדינתי הנדרשת ביחס לאותו תחום פעילות.

החל משנות השמונים של המאה הקודמת גברה המודעות הציבורית לצורך ולהצדקה בטיפוח אתיקה בארגונים עסקיים ואחרים. בישראל, בעקבות חקיקה אמריקאית, פועלת מגמה להקנות מעמד ומשמעות משפטיים לקודים אתיים בארגונים, ולפעול בדרך זו להטמעת עקרונותיהם, בין במתן הקלה באחריות הפלילית לגורמים המאמצים קודים אתיים, ובין בדרכים אחרות.⁹

פרק 6: עמותות בטחון תזונתי

בישראל קיימת בעיית עוני ואי שוויון חריפה, אשר הוגדרה לא אחת כ"עקב אכילס" של החברה הישראלית. בצד העוני והפערים החברתיים, קיימת תופעה קשה של אי-בטחון תזונתי בחברה הישראלית. במציאות הישראלית, פועלים ארגונים וולונטריים רבים כדי לתת מענה לנצרכי סיוע במזון, המהווים חלק משמעותי באוכלוסייה. בפעולתם זו, מבצעים הארגונים תפקיד המוטל ביסודו על המדינה, כמי שחייבת לדאוג למימוש זכות האדם לקיום מינימלי בכבוד. הסתמכות החברה הישראלית על עמותות המזון לצורך מתן סיוע בעין לנצרכים היא, כיום, כמעט מוחלטת. המציאות המתוארת מקרינה במישרין על הצורך בקיומה של מערכת כללי אתיקה שידריכו את התנהלותן של עמותות המזון, וכן על תוכנם של כללים אלה, ועל הצורך בהטמעתם ביישומם הלכה למעשה. נפרט את הדברים:

(א) העוני

שיטת המדידה של העוני בישראל, בדומה לשיטה במדינות המערב והארגונים הבינלאומיים, מבוססת על הגישה היחסית שלפיה עוני הוא תופעה של מצוקה יחסית, שיש להעריכה בזיקה לרמת החיים המאפיינת את החברה. משפחה מוגדרת כענייה אם רמת החיים המשתקפת בהכנסתה הפנויה לנפש נמוכה ממחצית החציון של הכנסה זו באוכלוסייה.¹⁰

⁸ שם, בעמ' 26, 36.

⁹ ראו הצעת חוק לטיפוח אתיקה בארגונים, התשס"ד-2004; הצעת חוק לטיפוח האתיקה בארגונים עסקיים, התשס"ט-2009.

¹⁰ המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון **דוח שנתי – 2012** (ספטמבר 2013) 53 (להלן: **דוח מלל**)

רמת העוני בישראל מצויה ברמה גבוהה מאד. בשנת 2012 היו בישראל 439,500 משפחות עניות (המהוות 19.4% מכלל המשפחות באוכלוסייה), המונות 1,754,700 נפשות (המהוות 23.5% מכלל הנפשות באוכלוסייה). באוכלוסייה זו מצויים 817,200 ילדים עניים (שהם 33.7% מכלל אוכלוסיית הילדים במדינה). תחולת העוני של משפחות קשישים עמדה ב-2012 על 22.7% מכלל משפחות הקשישים באוכלוסייה, והיא גדלה בהשוואה לשנה שעברה עקב אי-גידול בקצבאות הזקנה. תחולת העוני של משפחות ערביות עומדת על 54.3% מכלל המשפחות הערביות באוכלוסייה. תחולת העוני של משפחות בגיל העבודה שאינן עובדות מגיעה ל-66.1% מכלל המשפחות בגיל העבודה באוכלוסייה.¹¹ ההערכה היא כי בשנת 2012 62% מהמשפחות העניות וכ-65% מהנפשות העניות חיו בעוני מתמשך, הכנסתם הייתה מתחת לקו העוני, והוצאות הצריכה שלהם מופחתות.¹² בשנת 2012 חלה "התייצבות" ברמה הגבוהה של העוני ביחס לשנים הקודמות.¹³

תחולת העוני בישראל הינה מהגבוהות במדינות ה-OECD. הממוצע באותן מדינות עומד על 11.1% מכלל האוכלוסייה, ואילו בישראל עומד השיעור על 20.6% מכלל האוכלוסייה. ישראל ניצבת במקום השלישי הגבוה ברמת העוני מבין מדינות ה-OECD. הוא הדין במקומה הגבוה של ישראל במדד אי-השוויון החברתי.¹⁴ ישראל ממוקמת מתחת לארבע מדינות בלבד – צ'ילה, מקסיקו, תורכיה וארה"ב. תחולת העוני בקרב ילדים בישראל היא הגבוהה ביותר בקרב מדינות ה-OECD, ורמתה עמדה בשנת 2011 על 28%, כאשר הממוצע במדינות האחרות עומד על 12.6%.

שיעור החיים בעוני חמור בכלל האוכלוסייה מגיע לכ-17% מהנפשות בממוצע, ואולם במשפחות הגדולות, שכשני שלישים מהן הן משפחות חרדיות וערביות, שיעור זה מגיע ליותר מ-40%.¹⁵ בעוני חמור חיות כ-80% מהנפשות במשפחות עניות שבהן 5 ילדים ויותר, כ-80% מהנפשות במשפחות שראשן בגיל העבודה ואינו עובד, ויותר מ-60% מהנפשות במשפחות העובדות העניות. 50% מבין אוכלוסיית הקשישים העניים ומשפחות שראש המשפחה בהן הינו בגיל פרישה, ו-45% ממשקי בית עם שני מפרנסים – חיים בעוני חמור.¹⁶

שיעור המשפחות שחולצו ממעגל העוני ב-2011 בעקבות תשלומי העברה של המדינה ומיסים ישירים עמד על 17.39%.¹⁷ כ-15% מהילדים העניים נחלצו מעוני כתוצאה מהתערבות הממשלה.¹⁸ למרות זאת, תרומת המדינה לצמצום העוני נמוכה באופן ניכר בהשוואה לתרומתה בתחילת העשור. קצבאות הביטוח הלאומי מהוות כ-71% מסך התרומה לצמצום העוני, ורכיבי התמיכה ממוסדות ממשלתיים אחרים והעברות ממשקי בית אחרים (הכוללים תשלומי מזונות) מהווים כל אחד עוד כ-15% מסך תשלומי ההעברה. חלקה הכולל של הממשלה (כולל הביטוח

¹¹ מירי אנדבלד, אורן הור, נתנאלה ברקלי, דניאל גוטליב ממדי העוני והפערים החברתיים – דוח שנתי 2012 (המוסד לביטוח לאומי, דצמבר 2013) 5 (להלן: דוח העוני 2012)

¹² שם, בעמ' 7.

¹³ דוח מלל, לעיל ה"ש 10, בעמ' 61.

¹⁴ שם, בעמ' 55.

¹⁵ שם, בעמ' 70.

¹⁶ שם, בעמ' 71.

¹⁷ שם, בעמ' 63.

¹⁸ שם, שם.

הלאומי) עומד על כ-85% מסך התרומה של תשלומי ההעברה לצמצום העוני של משפחות בישראל.¹⁹

על פי הנתונים, קיימת עלייה ברמת העוני המתמיד והמתמשך ביחס לשנים הקודמות, דפוסי העוני של המבוגרים מתקבעים, והסיכוי של המשפחה הענייה לפרוץ את מעגל העוני הופך נמוך יותר.²⁰ לאחרונה, קוצצו קצבאות הילדים בתקציב. קצבאות הקיום שהמדינה משלמת למשפחות עניות מכסות בחלק מהמקרים 40%-60% מהצרכים המינימליים בלבד. הדילמה היא – כיצד לאזן בין שיעור קצבאות הקיום לבין מדיניות עידוד התעסוקה וההשתלבות בשוק העבודה; איך לאתר את האוכלוסיות המסוגלות להשתלב בשוק העבודה, ואת אלה שאינן מסוגלות לעזור לעצמן, ואשר אותן צריך לחזק בקצבאות קיום. ממדי העוני ואי השוויון החברתי נתפסים כיום כבעיה חברתית-כלכלית מרכזית של המשק.²¹ ישנה מודעות הולכת וגוברת לצורך בתכנית מערכתית כוללת אשר תתמודד עם תופעה חברתית קשה זו.

(ב) אי-בטחון תזונתי ומאפייניו

תופעת העוני קשורה קשר הדוק למצב של אי בטחון תזונתי. אולם, לעיתים, אי בטחון תזונתי מתהווה גם בקבוצות שאינן מוגדרות בהכרח כמצויות מתחת לסף העוני. "בטחון תזונתי" הוגדר ב-1996 על ידי **פסגת המזון העולמית** (Food Summit World) כמצב שבו יש לאדם, במשך כל הזמן, נגישות פיזית וכלכלית בדרכים מקובלות לכמות מספקת של מזון מזין ובריא, המתאים לצרכיו ולהעדפותיו התזונתיות, באופן המאפשר לו קיום חיים פעילים ובריאים. מנגד – אי בטחון תזונתי הוא מצב של זמינות מוגבלת של מזון, ואי יכולת לרכוש באופן סדיר ובדרכים מקובלות מזון בכמות מספקת, ובאיכות ובהרכב ראוי.²²

לתופעת אי הביטחון התזונתי במדינות מפותחות גילויים שונים: צמצום במלאי המזון של משק הבית, אכילת מזון לא ראוי לאכילה, והשגת מזון באמצעים לא מקובלים, כגון קבצנות או חיטוט בפחי אשפה. אי בטחון תזונתי בצורתו הקיצונית עלול לסכן חיים. אך גם אם אינו מגיע לקיצוניות כזו, הוא בודאי פוגע בתפקוד היומיומי של המבוגר, במצבו הבריאותי, וברמת פעילותו החברתית. ואם כך לגבי מבוגר, על אחת כמה וכמה כך ביחס לילדים, הנפגעים עקב כך בהתפתחותם הפיסית והנפשית, בהישגיהם הלימודיים, ובתפקודם החברתי.²³ ישנם זיקה וקשר, אף כי לא הכרחיים, בין עוני לבין אי בטחון תזונתי. יתכן כי מי שמוגדר כעני עדיין לא יסבול אי בטחון תזונתי בשל סיוע שהוא מקבל מגורמים שונים. ולהפך, מי שאינו מוגדר עני, עלול לסבול מאי בטחון תזונתי בשל גורמים שונים, ובהם חוסר יכולת לנהל את תקציבו והעדר מודעות כלכליים אלמנטריים של צריכת מזון בריא בהרכב מאוזן. מדדי העוני אינם משקפים את היקף אי

¹⁹ דוח העוני 2012, לעיל ה"ש 11, בעמ' 18.

²⁰ מירי אנדבלד, נתנאלה ברקלי, דניאל גוטליב, אלכסנדר פרומן **ממדי העוני והפערים החברתיים – דוח שנתי 2011** (המוסד לביטוח לאומי, נובמבר 2012) 35 (להלן: **דוח העוני 2011**).

²¹ שם, בעמ' 40.

²² אהובה אבן זוהר "תרומת תכנית עמותת חל"ב לשיפור מצב המשפחות מקבלות הסיוע" **בטחון סוציאלי** 83, 103 (2010).

²³ **דין וחשבון הוועדה הבין-משרדית לבחינת האחריות של המדינה להבטחת הביטחון התזונתי של אזרחיה** 7 (משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 2008). (להלן: **דוח הוועדה הבין-משרדית**)

הביטחון התזונתי בחברה נתונה, שכן הגדרת מושג זה שונה במהותה מהגדרת העוני. נדרש כלי מדידה מיוחד לצורך כך, אשר פותח על ידי הממשל האמריקאי בשנות ה-90, ועל פיו נקבעו ארבע דרגות בהן ניתן לדרג את מידת הביטחון התזונתי של אדם:

- (1) ביטחון תזונתי – וודאות בקיום כמות מזון מספיקה למשפחה;
- (2) אי ביטחון תזונתי ללא רעב – משק הבית חסר בטחון תזונתי, אך מדווח על צמצום מינימלי בצריכת המזון של המשפחה.
- (3) אי ביטחון תזונתי עם רעב מתון – משק הבית חסר בטחון תזונתי, אבל הצמצום במזון, על פי רוב, אינו פוגע בילדים;
- (4) אי ביטחון תזונתי עם רעב חמור – משק הבית חסר בטחון תזונתי, ויש בו צמצום דרסטי בצריכת מזון גם בקרב הילדים.

סקר שנערך על ידי הביטוח הלאומי בשנת 2011 מצביע על הנתונים הבאים ביחס למצב אי-הביטחון התזונתי בישראל: 81.3% מתושבי ישראל חיים בביטחון תזונתי; 18.7% חיים באי-בטחון תזונתי, ויותר ממחציתם חיים באי בטחון תזונתי ניכר. כ-60% מהמשפחות החיות באי בטחון תזונתי נעזרות בגורמי סיוע ברמות שונות, ובעיקר בארגונים, כדי לשפר את מצב הביטחון התזונתי שלהן. ישנה התאמה גבוהה בין שיעורי אי הביטחון התזונתי ושיעורי העוני המחושבים בדו"ח העוני והפערים החברתיים שנסקרו לעיל.

מהנתונים עולה, כי תופעת אי הביטחון התזונתי בולטת במשפחות גדולות (בנות 4 ילדים ויותר), במשפחות ערביות, ובמשפחות חד-הוריות. שיעורי אי הביטחון התזונתי קרובים למחצית בכל אחת מהקבוצות הללו. עם זאת, במשפחות החרדיות, רמת אי הביטחון התזונתי נמוכה לעומת מצבן הכלכלי, וכשלושה רבעים מהן חיות בביטחון תזונתי. גם בקרב הקשישים, רמת אי הביטחון התזונתי נמוכה יחסית, ועומדת על 11.2%. רמת הפנייה של משפחות נזקקות לארגוני הסיוע וולונטריים נעה בין רמת היזקקות קלה לאינטנסיבית.²⁴

(ג) התמודדות המדינה עם תופעת אי הביטחון התזונתי

דרכי התמודדות המדינה עם תופעת אי הביטחון התזונתי מחייבות התייחסות בשני מישורים: האחד – המישור המושגי, הקשור בזכות האדם לקיום מינימלי בכבוד; השני – דרכי פעולתה של המדינה למימוש אחריותה להבטחת הקיום המינימלי של האדם בישראל.

(1) זכות האדם לקיום מינימלי בכבוד

זכות האדם לקיום מינימלי בכבוד הוכרה בישראל כזכות חוקתית הנגזרת מהזכות לכבוד, המעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. מקורה בתפיסה כי כבוד האדם מחייב הגנה על מינימום הקיום האנושי. אדם הרעב ללחם, או מי שנאלץ לחיות בתנאים חומריים משפילים, הוא אדם שכבודו נפגע.²⁵ הזכות לקיום מינימלי בכבוד מתפרשת על מישורי חיים שונים – החומרי,

²⁴ דוח מלל, לעיל ה"ש 10, בעמ' 71-73; דוח הוועדה הבין-משרדית, לעיל ה"ש 23, בעמ' 11.

²⁵ רע"א 4905/98 גמזו נ' ישעיהו, פ"ד נה(3) 360 (2001); בג"צ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר, פ"ד ס(3) 464 (2005); בג"צ 10662/04 חסן נ' המוסד לביטוח לאומי (28.2.2012) (להלן: עניין חסן).

החברתי והתרבותי כאחד. היא נוגעת לזכות הבסיסית למזון בריא ולמים בכמות מספקת²⁶; היא מתפרשת על הזכות הבסיסית לבריאות ולחינוך.²⁷ היא נוגעת גם בזכות להיחלץ ממעגל העוני ולהשתלב בשוק העבודה, כחלק מהזכות למימוש האוטונומיה האישית.²⁸

זכות האדם לביטחון תזונתי מינימלי הוכרה גם במישור הבינלאומי, בהסכמים ובאמנות בינלאומיים. היא הוכרה **בהכרזה בדבר זכויות האדם** מ-1948 (סעיף 25); **באמנה לזכויות הילד** מ-1989 (סעיף 27), **ובאמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות** מ-1966 (סעיף 11). ועדות שונות של האו"ם עוסקות בזכות למזון, ומקדמות את מימושה באזורים שונים של העולם. ישראל אישרה את האמנות הבינלאומיות הללו, ובכך נתנה הכרה משפטית וחברתית למחויבותה הבינלאומית בתחום זה.

מול זכותו החוקתית של הפרט לקיום מינימלי בכבוד, ניצבת אחריותה של המדינה לממש זכות זו בהתחשב בהיקף משאביה ויכולותיה ועל פי סדרי עדיפות לאומיים סבירים. אחריות זו עליה לקיים בדרך של איזון ראוי בין הזכות האמורה לבין אינטרסים ציבוריים חשובים אחרים ברוח פיסקת ההגבלה שבחוק היסוד.²⁹ חובה אקטיבית זו החלה על המדינה כפופה, בין היתר, למדיניות תמריצים ליציאה ממעגל העוני והשתלבות בשוק העבודה. נוכח אחריות זו של המדינה, עוסקים מוסדותיה בבירור שאלת היסוד – מהו אותו מינימום הנדרש לאדם לצורך קיום בכבוד, וכיצד יש לכמת צורך זה; והאם על הממשלה חובה לספק מינימום זה במלואו.³⁰ ניתוח המוסד לביטוח הלאומי בסוגיות אלה מצביע על כך שיש צורך להגדיל את סכומי הקצבאות, במיוחד במשפחות הגדולות, שכן הפער בין סיוע הממשלה לבין המינימום הנדרש בקבוצה זו מגיע לכ-30% עד 60% בהתאם לגודל המשפחה.³¹

(2) פעולות המדינה להשגת בטחון תזונתי

המדינה פועלת למימוש הביטחון התזונתי של האדם בישראל בדרכים שונות, ובמגוון אמצעים ישירים ועקיפים. בין אמצעים אלה ניתן למנות ייזום תכניות הזנה ייעודיות לקבוצות אוכלוסיה שונות, מתן תמיכות כספיות ישירות בקצבאות לנזקקים למזון, מתן תמיכות כספיות עקיפות באמצעות מערכות המס, סיבסוד מוצרי מזון בסיסיים, פיקוח על מחירים של מרכיבי מזון בסיסיים, תכניות ממשלתיות להגדלת ההכנסה הפנויה של נזקקים בשוק העבודה באמצעות מדיניות תעסוקה ואמצעים נוספים. מבין אמצעי התמיכה המדינתיים בביטחון התזונתי ניתן לציין את מפעל ההזנה לילדים שהחל לפעול כבר ב-1923, ועבר תהפוכות שונות עד לחקיקת **חוק ארוחה יומית לתלמיד** משנת 2005, אשר עיגן את הזכות להזנה של ילדים בהתאם לקריטריונים מסוימים.³² בשנת 2008 עמד מספר הזכאים להזנה על 123,000 ילדים. מכוח חוק ארוחה יומית

²⁶ ע"א 9535/06 אבו מסאעד נ' נציב המים (5.6.2011).

²⁷ בג"צ 11044/04 סולומטין נ' שר הבריאות (27.6.2011); בג"צ 5373/08 אבו לבדה נ' שרת החינוך (6.2.2011).

²⁸ ראו עניין חסן, להלן ה"ש 25.

²⁹ סלים ג'ובראן וחגי קלעי "תחולתה של הזכות החוקתית לקיום מינימלי בכבוד על אנשים החיים בעוני – פרשנותם הראויה של דיני ההוצאה לפועל לאחר פסק-הדין בבג"ץ 10662/03 חסן נ' המוסד לביטוח לאומי" **עיוני משפט** לז (צפוי להתפרסם, 2013).

³⁰ דוח מלל, לעיל ה"ש 10, עמ' 29-43.

³¹ שם, בעמ' 43.

³² דוח הוועדה הבין-משרדית, לעיל ה"ש 23, בעמ' 13.

לתלמיד, התשס"ה-2005, זכאים ילדים בגן חובה ובבית ספר יסודי, שהוחל בהם יום חינוך ארוך, לארוחת צהריים. בשנת תשע"ג הורחבה מסגרת ההזנה מכוח החלטות ממשלה, כך שבאותה שנה השתתפו כ-310,000 תלמידים בתוכניות הזנה.³³

בישראל, כמו בשאר מדינות הרווחה, עיקר הסיוע לביטחון התזונתי ניתן בדרך של תשלומי העברה של המדינה למשקי הבית. בסמוך לאחר קום המדינה, סייעו לשכות הסעד של הרשויות המקומיות להבטחת הכנסה של החיים בעוני על פי מבחן אמצעים.³⁴ במהלך העשור הראשון למדינה, החל להתגבש מערך הביטחון הסוציאלי. התקבל **חוק הביטוח הלאומי** ושולבו בו תכניות הביטוח הסוציאלי הראשונות. בתחילת שנות ה-60, החלה העברה של קבוצות אוכלוסיה אחדות – קשישים, נכים ומובטלים – ממערכת הסעד למערכת הביטוח הסוציאלי. בשנות השבעים הונהגו ביטוח אבטלה ונכות, ומתן קצבאות ילדים כלליות. **חוק הבטחת הכנסה** משנת 1980 העביר את נושא הסיוע הכספי לנצרכים למוסד לביטוח לאומי, כאשר גמלת הבטחת הכנסה אמורה הייתה לשקף את סל הצרכים התזונתיים והאחרים הנחוצים למחיה. בשנות ה-70, כלל הפעולות שנקטו על ידי השלטון הביא לצמצום הפערים החברתיים. מגמה זו השתנתה בשנות ה-80, עם שינוי המדיניות השלטונית שהתאפיינה במיעוט מעורבות המדינה בתחומים כלכליים וחברתיים. בעידן זה חלה החמרה במבחני הזכאות לגמלאות, ומעבר ממדיניות מתן סובסידיה למצרך למתן סובסידיה לנצרך. חלה ירידה בסבסוד מוצרים וגידול בתשלומי העברה. שינויים אלה הביאו עימם גידול בפערים החברתיים ובממדי העוני. במקביל לכך, התרחקו השלטון המרכזי והרשויות המקומיות מאחריותן להפעלת מוסדות רווחה, והחלה תנועה של העברת האחריות לביטחון התזונתי מהמדינה לידי גורמים פרטיים והמגזר השלישי.³⁵ במהלך שנות ה-90, חלה עלייה נוספת בהיקף האוכלוסייה הנזקקת התלויה בגמלאות הבטחת הכנסה, ובתחילת שנות ה-2000 החלה תנועת קיצוצים במערך הביטחון הסוציאלי. רמת הגמלאות הוקפאה, ובוטלה ההצמדה לשכר הממוצע. קוצצו קצבאות ילדים, ערך גמלאות הבטחת הכנסה ירד, וצומצמה הנגישות לתכנית ביטוח אבטלה ותוכנית אבטחת הכנסה.³⁶ המצוקה של שכבות רחבות בציבור גדלה; כל עוד שמרו הקצבאות על ערכן בשל הצמדתן לשכר הממוצע במשק, ניתן היה להגשים במסגרתן – ולו במאמץ – רמת חיים בסיסית. עם הקיצוץ החד בתשלומי ההעברה הממשלתיים, ובתוכם – קצבאות הבטחת הכנסה וקצבאות ילדים, זקנה, אבטלה ומזונות – נוצר קושי ממשי לרובד אוכלוסיה נרחב לשמור על רמת חיים בסיסית, ולצורך מזון בצורה סדירה. מגמה זו של קיצוץ בקצבאות נמשכת עד היום.

חרף התמיכה הישירה והעקיפה של המדינה בביטחון התזונתי, נותר רובד אוכלוסיה רחב המגיע ל-19% בקירוב מתושבי ישראל, הסובל מחוסר בטחון תזונתי. כמחצית משיעור זה סובלים מאי בטיחון תזונתי ניכר, ועליהם נמנית אוכלוסיית ילדים גדולה. שיעורים אלה הם משמעותיים לא רק ביחס לכלל האוכלוסייה בישראל, אלא גם בהשוואה לשאר המדינות המפותחות.

³³ דוח מבקר המדינה בעניין פעולות הממשלה לקידום הביטחון התזונתי, אפריל 2014, עמ' 13 (להלן: דוח מבקר המדינה 2014).

³⁴ דוח הוועדה הבין-משרדית, לעיל ה"ש 23, בעמ' 20.

³⁵ שם, בעמ' 21.

³⁶ שם, שם.

מציאות זו מצביעה על קיום פער ניכר בין תמיכות המדינה הישירות והעקיפות בביטחון התזונתי, לבין צורכי הקיום המינימלי במזון של **כחמישית** מאוכלוסיית ישראל, שאינה מצליחה לקיים בטחון תזונתי באמצעות תכניותיה השונות של המדינה.

דוח מבקר המדינה 2014 עמד, מצד אחד, על מחויבות המדינה להקצות משאבים לשם דאגה לביטחון התזונתי של התושבים, אולם מנגד, הצביע על כך שהממשלה טרם קבעה מדיניות ברורה לטיפול בנושא זה.³⁷ הוא מדגיש, כי על המדינה מוטלת אחריות כבדה לקדם את הביטחון התזונתי של הנזקקים, ולא לסמוך בעניין זה רק על נדיבותו של המגזר השלישי. מסקנתו היא כי על משרד הרווחה לקבוע מדיניות כוללת בעניין זה, ועל הממשלה להבטיח כי תכנית זו תגובה במשאבים מתאימים.³⁸

(ד) חלוקת מזון בעין - עמותות המזון ומיפוי

הסיוע במזון לנצרכים ניתן בישראל, רובו ככולו, על ידי עמותות מזון לסוגיהן. עמותות אלה פועלות מזה שנים רבות, אך משנות ה-90 ואילך חל גידול ניכר במספר הארגונים הוולונטריים המספקים מזון למבקשי סיוע. על פי נתונים חלקיים השאובים מאתר **גידסטאר**,³⁹ המרכז מידע על עמותות בישראל, נכון לעת זו רשומות 1251 עמותות המספקות מזון, בין כעיסוק ראשי ובין כחלק מפעילויות נוספות. מבין עמותות אלה, מאפיין האתר 130 עמותות כעמותות חילוניות (10.4%) וכ-1121 עמותות כעמותות דתיות. ארגוני המזון פועלים במגוון שיטות חלוקה. מחקרים משנת 2005⁴⁰ מעלים כי קיים שוק מגוון של ארגוני סיוע בישראל – ארגונים גדולים וממוסדים מול ארגונים קטנים, לעיתים פרי יוזמה של יחיד; ארגונים ותיקים מול חדשים; וארגונים מקומיים מול ארגונים ארציים, בעלי פרישה גיאוגרפית רחבה. חלק מהארגונים מאמצים מספר שיטות סיוע לנצרכים, וחלק מתמקדים בשיטת סיוע אחת.

מבין סוגי הארגונים, יש לציין את הארגונים המקומיים, המתמקדים בסיוע במזון בלבד. שיטות החלוקה כוללות משלוח סלי מזון לבתים או לנקודות חלוקה, וכן ניהול בתי תמחוי. חלק מסלי המזון מורכבים ממזון יבש וירקות ופירות, וחלק מארוחות מבושלות מוכנות.⁴¹ בתי התמחוי פועלים בעיקר ברמה המקומית, ומספקים ארוחות מבושלות. פועלים גם ארגונים בעלי מיתווה פעולה רחב, הכולל תכניות רווחה והעצמה בנוסף לסיוע במזון. אלה פועלים בדרך כלל ברמה הארצית, ובתקציב שנתי גבוה. קיימים גם קואופרטיבים למזון, המהווים התארגנויות שיתופיות לניהול חנויות מזון, המשרתים את חבריהם תוך הוזלת המזון הבסיסי. על פי נתונים המופיעים בדו"ח **הועדה הבין-משרדית**, 80% מהעמותות מסייעות על ידי משלוח סלי מזון; 55% מהעמותות מחלקות גם ירקות ופירות; 40% מהעמותות מחלקות ארוחות מוכנות, ו-24% פועלות באמצעות בתי תמחוי. על פי הנתונים שם, רוב העמותות מקבלות תרומות כספיות מגורמים

³⁷ ראו דוח מבקר המדינה 2014, לעיל ה"ש 33, בעמ' 10-12.

³⁸ שם, בעמ' 15.

³⁹ www.guidestar.org.il

⁴⁰ נורית ניראל ושירה ארז **דגמים של ארגוני סיוע במזון בישראל** (מרכז סמוקלר לחקר מדיניות הבריאות בישראל, מכון ברוקדייל, 2005); אסתר לוינסון **מיפוי עמותות מזון: היקף ודפוסי פעילות**, 2004 (המרכז לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן-גוריון, 2005)

⁴¹ דוח הועדה הבין-משרדית, לעיל ה"ש 23, בעמ' 22-23.

בארץ, וחלקן מקבלות סיוע מחו"ל. מיעוטן מקבלות תרומות מחברות, ואחוז קטן מקבלות הקצבות מעיריות וממשרדי ממשלה. העמותות מגייסות בדרך כלל מזון, להבדיל מכסף, מכמה מקורות בו-זמנית: חלקן הגדול רוכש מזון בכסף, וחלקן מקבל תרומות ממשפחות, מרשתות מזון, חברות מזון, חקלאים התורמים עודפי ירקות ופירות, חברות הסעדה, אולמות אירועים, בנקי מזון ומחנות צה"ל. חלק מהעמותות משלבות מספר דרכים לגיוס מזון.

חשוב לציין, כי הפריסה הגיאוגרפית של עמותות המזון בישראל אינה אחידה. מחוזות ירושלים, תל אביב והמרכז משופעים בעמותות מזון, בעוד מחוזות חיפה, הצפון והשטחים דלים בעמותות כאלה.⁴²

במגזר הערבי, שבו למעלה ממחצית בתי האב מצויים מתחת לקו העוני, מצב אי הביטחון התזונתי בולט בהשוואה למגזרי אוכלוסיה אחרים. אף שחלק ניכר מהמענה לביטחון התזונתי במגזר זה ניתן על ידי המשפחה המורחבת, ניכר מעבר הדרגתי ממסגרות מסורתיות של פילנתרופיה, המתבססות על המשפחה, החמולה והשבט למסגרות סיוע של ארגונים – בין מאוגדים ובין כאלה הפועלים בדרך לא פורמלית. ארגונים אלה מספקים צרכים בסיסיים לנוקקים, כגון מזון ובגדים. בתחילה, קמו ארגוני הסיוע במסגרת תנועות דתיות, ולצידם מתארגנות גם קבוצות סיוע ללא זהות דתית או שייכות פוליטית. מיעוט הארגונים הערביים רשומים אצל רשם העמותות וחלק קטן מאד נתמך על ידי הממשלה ונהנה ממעמד "מוסד ציבורי" לצורך קבלת הטבות הקשורות בתרומות. בעשור האחרון חל תהליך מואץ של התפתחות ארגוני חברה אזרחית במגזר הערבי, לרבות ארגונים משותפים ליהודים וערבים.

ממחקרם של ח'אלד אבו-עסבה ואחרים משנת 2009⁴³ עולה כי נכון לאותה שנה פעלו בישראל כ-240 ארגונים ערבים לסיוע במזון, מהם רשומים ומהם בלתי רשומים. כ-85% מהארגונים ועלו ברמה המקומית; חלק ניכר מהם פעל בצפון הארץ, ומיעוט בדרום ובמשולש. כ-63% מהארגונים הצהירו כי הם בעלי אופי דתי, ורק חלק קטן מהם (15%) הצהיר כי הם בעלי השתייכות מפלגתית. 11% בעלי אופי דתי ומפלגתי משולב. כשליש מהארגונים הוגדרו ככאלה שאינם דתיים ואינם בעלי שיוך מפלגתי. למעלה ממחצית הארגונים קמו לאחר שנת 2000 והם משתפים פעולה עם גורמי סיוע אחרים במגזר השלישי ועם גורמי השלטון. בראייה כוללת, אזורי הארץ המאוכלסים באוכלוסיה ערבית, בעיקר אזורי הדרום, הצפון וחיפה, סובלים עדיין ממיעוט ארגונים וולונטריים המסייעים לביטחון התזונתי, בהשוואה לאזורי ירושלים והמרכז, הרוויים בארגונים כאלה.

פעילות ארגוני הסיוע היא רב ממדית, וקיימת חפיפה רבה בסוגי הפעילות ובתחומי הסיוע בין הארגונים. שיעור הנעזרים בגופי הסיוע עולה ככל שרמת אי הביטחון התזונתי גבוהה יותר.⁴⁴

⁴² שם, בעמ' 23-24.

⁴³ ח'אלד אבו-עסבה, ברוך רוזן, אמירה קראקה-אברהמים, אדר שץ מיפוי ארגונים ערביים לסיוע במזון בישראל (מאירס-גוינט-מכון ברוקדייל, 2009).

⁴⁴ אבן זוהר, לעיל ה"ש 22, בעמ' 111-112.

יצוין, כי חלוקת מזון בעין על ידי עמותות המזון משתלבת עם מגמה, ההולכת ומתגברת במדינות העולם, לשמר ו"להציל מזון" שאחרת היה מושמד ומתבזבז בכמויות אדירות. ממחקר **ארגון המזון והחקלאות של האו"ם** (FAO) משנת 2010-2011 עולה כי **כשליש** מהמזון המיוצר בעולם לצריכת בני אדם הולך לאיבוד ומתבזבז.⁴⁵ יש בכך אובדן כלכלי כבד, ופגיעה הרסנית באיכות הסביבה. כנגד המגמה השלילית של בזבז מזון, תופסת תאוצה מגמה להציל מזון, שעיקרה עשיית שימוש בעודפי מזון שאחרת היו נזרקים, וחלוקתם לנצרכים. ממשלות וגופים ציבוריים ופרטיים בעולם מקדמים כיום מגמה זו, וכך גם בישראל.

מדינת ישראל עצמה אינה עוסקת בחלוקת מזון בעין לאוכלוסיה הסובלת מאי בטחון תזונתי, למעט מפעלי הזנה במוסדות חינוך ובמערכות אחרות. המדיניות הנקוטה על ידי הממשלה מבטאת אחריות לתמיכה בביטחון התזונתי באמצעות תשלומי העברה ישירים ועקיפים לתושבים, ומבלי שאחריות זו מתפרשת על אספקת מזון בעין. הטעמים לעמדה זו של המדינה מוסברים במספר גורמים: בכך שאספקת מזון בעין על ידי המדינה מסיטה את האחריות להשגת מזון משכמו של הפרט לשכם המדינה, ויוצרת תלות בעייתית שלו בממסד; אספקת מזון בעין כרוכה בהגבלת חופש הבחירה וחירות ההעדפה של הפרט ביחס למזון שהוא צורך. חסרון זה בולט במיוחד בחברה פלורליסטית, רבת עדות ולאומים; כן נטען, כי קיים חוסר יעילות בהקמת מערך ממשלתי להספקת מזון מבחינת העלויות הגבוהות הכרוכות בכך, ואפשרויות ניצולו לרעה; הועלה גם חשש כי קיום מערך סיוע כזה מטעם המדינה יוליד הסתמכות עליו גם מצד משפחות המסוגלות לדאוג לצרכיהן בכוחות עצמן. ובהכללה – ההצדקה הניתנת למדיניות זו של הממשלה טמונה בתפיסה לפיה אין להפוך את המדינה ממדינת רווחה למדינת סעד.

מדיניות זו נותנת תמריץ להמשך קיומן ופעילותן של עמותות מזון, הממלאות את החסר הבולט במזון הקיים ברובד אוכלוסייה רחב.

לא מעט ביקורת נמתחה על תפיסת מדיניות זו של השלטון, המותירה את אספקת המזון בעין לאוכלוסייה הנצרכת לארגונים וולונטריים במגזר השלישי. חלקה של הביקורת מתמקד באי הסכמה להתנערותה של המדינה מטיפול בחסך הקיים במזון בעין לחלק גדול של הציבור. חלקה האחר של הביקורת מסכים עם ההימנעות מחלוקת מזון בעין, הנשענת על ההנחה כי הנצרך אינו יכול לכלכל באופן עצמאי את ענייניו, ועומד על הבעייתיות הטמונה בהפחתת אחריותו האישית של האדם להשגת מזון בכוחות עצמו, תוך יצירת תלות בגופי צדקה, אך מצדד בהמרת חלוקת המזון בעין בהגדלת התמיכות הכספיות של המדינה, באופן שיש בו כדי לאיין או למתן את מרבית החסרונות הטמונים בשיטת החלוקה.⁴⁶

⁴⁵ Jenny Gustavsson, Christel Cederberg et. al, *Global Food Losses and Food Waste* (2011), available at <http://www.fao.org/docrep/014/mb060e/mb060e.pdf>.

⁴⁶ ראו אברהם דורון **האם נחוצה תכנית של אספקת מזון לנזקקים?** (נייר עמדה, קבוצת המחקר במדיניות חברתית, בית הספר לעבודה סוציאלית, האוניברסיטה העברית, 2007); John Gal, Mimi Ajzenstadt, *The Long Path from a Soup Kitchen to a Welfare State*, 25(2) JOURNAL OF POLICY HISTORY 240 (2013).

אף, שכאמור, המדינה אינה עוסקת בחלוקת מזון בעין, היא מקצה תמיכות כספיות בשיעורים קטנים לעמותות מזון העומדות בתנאים מוקדמים מסוימים.

(ה) תמיכות ישירות של המדינה בעמותות המזון

סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, כפי שתוקן בשנת 1992, מסדיר את דרך מתן תמיכות הממשלה במוסדות ציבור, שנכללים בהם גם גופים הפועלים למטרות רווחה. היקף התמיכה נקבע בחוק התקציב השנתי, והחלוקה מושתתת על מבחנים שוויוניים. קבלת התמיכה מותנית בעמידה בדרישות הנוהל להגשת בקשות לתמיכה מתקציב המדינה במוסדות ציבור ולדיון בהם (להלן: הנוהל הכללי),⁴⁷ ובעמידה במבחני הזכאות שנקבעו. סיוע עקיף של המדינה הניתן לעמותות מזון באמצעות דיני המס יידון בהמשך.

הנוהל הכללי משנת 2013, הנוגע להגשת בקשות לתמיכה מתקציב המדינה, קובע כיצד יש להגיש בקשות לתמיכה, ומהם קווי פעולתה של ועדת התמיכות שתוקם בכל משרד ממשלתי כדי לדון בבקשות המוסדות המבקשים, שתחום פעולתם מצוי בטיפול המשרד. הנוהל קובע, בין היתר, תנאים מינימליים של יציבות כלכלית הנדרשת ממוסדות נתמכים, גבול מקסימלי לשכר המשולם לנושאי תפקידים, ואמצעי ביקורת על הגופים הנתמכים. על פי הנוהל, המוסד המבקש מתחייב, בין היתר, כי התמיכה תשמש רק למטרה שלשמה ניתנה, ולא תשמש למטרה פוליטית. יתרת תמיכה שלא נעשה בה שימוש תוחזר. הנוהל קובע את אמות המידה להיקף התמיכות שתינתנה, ובין היתר, כי לא תינתן תמיכה בשיעור העולה על 90% מעלות הפעילות הנתמכת. מוסד ציבור הפונה לראשונה לקבלת תמיכה מחויב בקיום תנאי סף של מינימום שנתיים פעילות ממקורות עצמיים בטרם יקבל תמיכה. הנוהל מטיל פיקוח ובקרה של המשרד הנוגע בדבר על המוסד הנתמך כדי להבטיח את קיום התנאים למתן התמיכה, אופן השימוש בה, ומימוש מטרתה. הנוהל קובע הסדר למקרה שתמיכות נתקבלו בדרכים פסולות.

תמיכת המדינה בעמותות המזון באמצעות משרד הרווחה, מוסדרת בשתי מערכות כללים נפרדות: האחת – מבחני תמיכה במוסדות ציבור, המפעילים מסגרות הזנה וחלוקת סלי מזון לנזקקים,⁴⁸ והשניה – מבחני תמיכה בארגונים המחלקים "קמחא דפסחא" למקבלי סיוע.⁴⁹ שתי מערכות הכללים נערכו מכוח סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, ונקבע כי הן תופעלנה באופן שוויוני, ומתוך שיקולים ענייניים בלבד.

התקציב למוסדות ציבור העוסקים בחלוקת מזון מחולק בין אלה המפעילים מסגרות הזנה לבין אלה המחלקים סלי מזון לנזקקים. הכללים מגדירים מיהו "מוסד ציבור" המקיים מסגרת הזנה שמטרתו והיקף פעילותו מצדיקים מתן תמיכה, וזו אינה יכולה לעלות על 50% מסך ההוצאה בפועל של המוסד. תנאי התמיכה מחייבים, בין היתר, הרכב מזון מסוים בכל

⁴⁷ ראו "נוהל להגשת בקשות לתמיכה מתקציב המדינה במוסדות ציבור ולדיון בהם לפי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985" באתר החשב הכללי במשרד האוצר (www.ag.mof.gov.il).

⁴⁸ ראו "מבחן תמיכה במוסדות ציבור המחלקים סלי מזון או סל מוצרים מורחב", באתר משרד הרווחה (molsa.gov.il).

⁴⁹ ראו "מבחן תמיכה בארגונים המחלקים קמחא דפסחא לנזקקים ובארגונים המעניקים סיוע לנזקקים לרגל חג של בני עדה אחרת", באתר משרד הרווחה (molsa.gov.il).

ארוחה עיקרית, מתן סיוע לכל נצרך ללא הבדל גזע, דת, מין או השקפת עולם, וקיום נגישות לאנשים עם מוגבלויות. חל איסור על גביית תשלום מעבר לסכום סמלי עבור ארוחות, ואיסור לסרב לספק ארוחה למי שאינו עומד בתשלום. נדרשת שמירה על איכות המזון וטרייתו.

בדומה לכך, ישנה הגדרה מיהו "מוסד ציבור" שמטרתו חלוקת סלי מזון לנצרכים, וגם כאן – על המוסד לעמוד בסטנדרט מינימלי של הרכב חבילות המזון מבחינת טריות והרכב המזון, מועדי חלוקה, ונגישות לבעלי מוגבלויות. גם כאן נדרשת שוויוניות בחלוקה, ועמידה בתנאי "זכאות" על פי אישור מחלקת הרווחה ברשות המקומית, או עמידה בתנאי לפיו רמת ההכנסה של הנזקק לא תעלה מעל "סף העוני" על פי ההגדרה המקובלת.

במקביל לתקציב התמיכות למוסדות המפעילים מסגרות הזנה וחלוקת סלי מזון, ישנה, כאמור, מערכת כללים נפרדת למתן תמיכות למוסדות המחלקים מזון בחגים – "קמחא דפסחא". המבחנים הנוגעים לכך מציבים דרישות לפעילות רווחה קודמת, להיקף פעילות מינימלית, עמידה במבחני זכאות, ועמידה בתנאים של טריות והרכב סלי המזון המחולקים. בצד מערכת זו, קיימת מערכת סיוע במזון לנזקקים מבין ניצולי השואה, הנעשית בשיתוף עם "ועידת התביעות" בישראל, המספקת את המקור התקציבי לכך. על פי אתר גייזסטאר, אחוז קטן בלבד של עמותות מבין העמותות הרשומות מקבל תמיכות מדינה על פי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, והוא אינו עולה על 2.6% מעמותות אלה.

בשנת 2012 ניתנו תמיכות ממשלתיות (חלקן בסיוע ועידת התביעות) לחמישה פרויקטים של חלוקת מזון לנזקקים: "קמחא דפסחא", סלי מזון, מסגרות הזנה, ושני פרויקטים של סיוע לניצולי שואה נזקקים, המורכבים מסלים לפסח ומנות חמות.

התקציב לפרויקטים לשנת 2012 עמד על השיעורים הבאים:

קמחא דפסחא – 8,879,000 ₪ (חלוקה חד פעמית בשנה) (תקציב מדינה)

סלי מזון - 1,851,854 ₪ (סל מזון חודשי למשפחה לאורך השנה) (תקציב מדינה)

מסגרות הזנה – 1,379,933 ₪ (חלוקת מנות יומית כל השנה) (תקציב מדינה)

ניצולי שואה (קמחא דפסחא) - 1,346,158 ₪ (סל בפסח) (תקציב ועידת התביעות)

ניצולי שואה (מסגרות הזנה) – 5,495,543 ₪ (מסגרת הזנה או מנות הנשלחות לבית) (תקציב ועידת התביעות).

תקציב המדינה לגופי סיוע במזון (שאינו כולל את הסיוע לניצולי השואה המתקצב על ידי ועידת התביעות) עומד על כ-12 מליון ₪. להערכת משרד הרווחה, כ-1.5 מליון תושבים מסתייעים בשלושת הפרויקטים המתוקצבים על ידי המדינה. עם זאת, שיעורי התמיכה הממשלתית בגופי המזון נמוכים ביותר בשים לב להיקף המספרי של מקבלי הסיוע, ולעוצמת צרכיהם בביטחון תזונתי.

חלוקת מזון בעין לאותו רובד אוכלוסיה שאינו מסוגל לספק את צרכי מחייתו הבסיסיים בכוחות עצמו חרף תמיכות המדינה, מתבצעת, אפוא, בעיקרה, על ידי ארגוני המזון

הוולונטריים. מציאות זו מעלה שאלה ערכית מהותית – האם עומדת המדינה בחובתה החוקתית והחברתית לקיים את זכויות האדם לקיום מינימלי בכבוד, בהישענותה על גופים פרטיים לצורך סיפוק צרכיו של ציבור גדול הסובל מאי בטחון תזונתי, על אף רשת ההגנה הרחבה שהיא פורשת בתמיכותיה הישירות והעקיפות באוכלוסייה הזקוקה לסיוע?

לא בכדי המליצה הוועדה הבין-משרדית בדין וחשבון שלה להסדיר את פעילות עמותות המזון כגורם משלים ושיווי לפעילות הממשלה, ולהגדיל באופן משמעותי את התמיכה הכספית בהן בעיתות שגרה וחירום. המלצתה הייתה להעלות את היקף התמיכה הכספית בגופים אלה, ולהעמידה על סך כולל של 30 עד 50 מיליון ₪ לשנה. במקביל לכך הוצע לבחון מחדש את מערך הקצבאות המוענקות ישירות לתושבים כדי להבטיח שההכנסה הכוללת של הפרט תקנה לו בטחון תזונתי, תוך איזון בין הצורך לספק את צורכי הקיום למי שזקוק לסיוע, לבין מדיניות עידוד התעסוקה ובניית העצמאות הכלכלית של הפרט.

המלצות אלה לא יושמו עד כה. במציאות הקיימת לעמותות המזון תפקיד מרכזי בתחום הביטחון התזונתי בישראל. יש לכך השלכה ישירה גם על מקומו ותוכנו של הקוד האתי בגופים אלה.

(ו) עמותות המזון בראי אחריות המדינה

המציאות המתוארת מצביעה על תופעה הולכת ומתרחבת של חלוקה ישירה בעין של מצרכי מזון לקבוצות גדולות של אוכלוסיות הזקוקות לסיוע, כאשר הבעיה המרכזית אינה טמונה בחוסר מזון, אלא במחסור כלכלי של קבוצות עניות לרכוש את האוכל.⁵⁰ על רקע החרפת בעיית אי בטחון התזונתי, קמו גופים פרטיים שנטלו על עצמם תפקיד שהוא, ביסודו, תפקיד שלטוני. נוצרה תרבות של צדקה, הרואה בקיום המצוקה הכלכלית תופעה של שגרה, שהטיפול בה נתון, במידה רבה, לנדיבותו של הפרט. גם אם אין לומר כי המדינה שיחררה עצמה מטיפול בבעיות העוני והמצוקה, הרי אותם "חורים" ברשת ההגנה של הביטחון הסוציאלי אינם מטופלים על ידה, בבחינת מדיניות מכוונת, אלא על ידי עמותות המגזר השלישי, ההולכות ומחליפות את מקומה במתן סיוע במזון לנצרך. החלוקה הישירה של מזון, אשר החלה כתופעה שולית בחברה, הולכת וגדלה באופן דרמטי עם התערערות הביטחון הקיומי של קבוצות גדולות באוכלוסייה. זאת, בשל שיעורי אבטלה גבוהים, שחיקה ברמת השכר ובתנאי העבודה, וצמצום בשירותי הרווחה ובביטחון הסוציאלי. חל מעבר ממדיניות של רווחה לאומית למדיניות של צדקה וחסד בכל הקשור ל"חורים" ברשת ההגנה הסוציאלית שהמדינה פורשת. כיסוי הפערים הללו הפך נחלתם של פרטים וארגונים וולונטריים הנתמכים באופן שולי בלבד על ידי המדינה.

מציאות זו, שבה אספקת המזון בעין לסובלים מאי בטחון תזונתי מתבססת כולה על עמותות צדקה פרטיות, מעלה את השאלה האם המדינה עומדת בחובתה לדאוג לקיום המינימלי בכבוד של הפרט הזקוק לסיוע. ההסתמכות על מערך של צדקה, במקום שמדיניות הרווחה אינה נותנת תשובה מספקת, טומן בחובו סכנות נוספות, ובהן – קיומו של שוק פרוץ המאפשר לגורמים

⁵⁰ אברהם דורון, "חלוקת מזון ובתי תמחוי: תחליף למדיניות רווחה בישראל של שנות האלפיים" עיונים בתקומת ישראל, 16, 276 (2006).

בעלי אינטרסים זרים לחדור אליו, חוסר תיאום בין גופי הסיוע, ובעיות קשות בניהול הפנימי. אשר למקבל הסיוע, הצורך להיזקק לחלוקת מזון בעין פוגעת בכבודו האישי, כאשר זהותו נחשפת לעיני הציבור באמצעות פעילות העמותות והשיח התקשורתי, המבקשים להטיח את חרפת הרעב בפני החברה, כדי להמריץ את המדינה לפתור את בעיית אי הבטחון התזונתי ולתמרץ את מסע התרומות לארגוני המזון.⁵¹ יכולתו של מקבל הסיוע לבחור לו את המזון הרצוי לו נפגעת. לעיתים נוצרים מתחים קשים בין ציבור מקבלי הסיוע לבין מיטיביהם.⁵² לדעת חלק מבכירי החוקרים בתחום זה, מציאות זו של מעבר ממדיניות רווחה למדיניות צדקה בתחום המזון טומנת בחובה מורכבות גדולה. מורכבות זו צריכה לבוא לידי ביטוי בגיבוש נורמות האתיקה בעמותות המזון.

(ז) עמותות המזון והמועצה הארצית לביטחון תזונתי

בעקבות דין וחשבון הועדה הבין-משרדית, ועל פי המלצתה, הוקמה **מועצה ארצית לביטחון תזונתי** במסגרת **חוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי**, התשע"א-2011. מטרת החוק הינה לקדם את הביטחון התזונתי לתושבי ישראל "**ברוח כבוד האדם ועקרונות השוויון, הצדק וההגינות**" (סעיף 1 לחוק). על פי סעיף 3 לחוק, שר הרווחה, בהתייעצות עם שרי הבריאות והחינוך, יהיה אחראי לגיבוש המדיניות בתחום הביטחון התזונתי ביחס לתושבי ישראל, ויביאה לידיעת הממשלה. "**ביטחון תזונתי**" לצורך העניין מוגדר כ"**אפשרות לצרוך באופן סדיר מזון הכולל את כל רכיבי התזונה הנדרשים להתפתחות תקינה ולבריאות האדם**" (סעיף 2 לחוק). על המועצה הארצית שהוקמה מכוח החוק הוטל לייעץ לשר הרווחה בנושאי תכנון מדיניות בתחום הביטחון התזונתי בטווח הקצר והארוך, וכן בתחומי פעולות האכיפה, הפיקוח והבקרה הננקטים על ידי הגורמים האחראיים לביטחון התזונתי במערכת השלטונית, ולבחון מודלים להשגת בטחון תזונתי בקרב האוכלוסייה ולערוך מחקרים הנדרשים לצורך כך.

חשיבות חקיקת החוק המקים את המועצה אינה מצטמצמת להקמת גוף מייעץ לגורמי השלטון בעניין בטחון תזונתי. טמונה בו תפיסה עמוקה יותר של הכרה באחריות המדינה לביטחון התזונתי של תושביה, ואפשר אף השתקפות של תנועה מהסתמכות על גופים התנדבותיים אל עבר נטילת אחריות מדינתית מלאה לנושא זה. יש לקוות כי החידוש האמור בחקיקה יביא עמו גם תוצאות ממשיות בשטח, שהרי ככל שנושא הביטחון התזונתי יטופל על ידי רשויות המדינה, כך תלך ותקטן חיוניות הצורך בסיועם של גופי המגזר השלישי. ימים יגידו אם החקיקה החדשה אכן תוביל לשינויים ממשיים בחלקה של המדינה בהבטחת הביטחון התזונתי לתושביה.

בשלביו סיום עריכתו של דין וחשבון זה, פרסמה המועצה הלאומית לביטחון תזונתי בינואר 2014 **תכנית לאומית להבטחת בטחון במזון לבתי אב בישראל**, הכוללת עקרונות, קריטריונים ודרכי פעולה בתחום זה.⁵³ התכנית נועדה לסייע למדינה להתמודד עם תופעת חוסר הביטחון התזונתי וזאת באמצעות סיוע חודשי של לפחות 320 ₪ בממוצע לחודש אשר יינתן למשפחות נצרכות על פי סדר קדימויות שנקבע. הסיוע יינתן תוך שמירה על כבוד האדם

⁵¹ Ilana Goldberg, Public Discourses of Hunger in Contemporary Israeli Culture (Ph.D dissertation, Bar Ilan University, 2010)

⁵² דורון, לעיל ה"ש 50.

⁵³ המועצה הלאומית לביטחון תזונתי **תכנית לאומית להבטחת ביטחון במזון לבתי אב בישראל: עקרונות, קריטריונים ודרכי פעולה** (2014)

באמצעות חבילות מזון או שוברי מזון בהתאם לצרכי המשפחה, בשילוב עם מתן עזרה להיחלץ ככל אפשר ממצב המצוקה. התכנית משתפת את כל חלקי החברה – המדינה, המגזר השלישי והמגזר העסקי. עמותות המזון אמורות לפעול כנאמנות הציבור לצורך מתן הסיוע האמור בעזרת מימון ציבורי. שיתוף הפעולה עם עמותות המזון נועד לנצל בצורה המיטבית את המשאבים הקיימים בחברה. בשלב הראשון, התכנית נועדה להימשך עד שנתיים, והיא אמורה לפעול במימון המדינה באמצעות גיוינט ישראל ואשיל ירושלים. מטרת התכנית לחזק את הביטחון התזונתי בישראל לצד תכניות קיימות אחרות, כגון תכנית הזנה בבתי ספר, ותוכניות אחרות למלחמה בעוני. התכנית קובעת מבחני זכאות תוך אבחנה בין סיוע בחבילות מזון לבין סיוע בשוברי מזון; כן ישנה התייחסות להרכב המזון, להסדרת הזכאות באמצעות לשכות הרווחה ברשויות המקומיות, לדרכי רכש המזון, איסופו וחלוקתו. עמותות המזון אמורות לשמש הזרוע הביצועית לצורך חלוקת המזון. התכנית מתייחסת, בין היתר, לנורמות אתיקה האמורות לחול בחלוקת מזון למקבלי הסיוע, מושא דיוני ועדה זו.⁵⁴

פרק 7: נורמות אתיקה בעמותות מזון בזיקה להסדרים קיימים במשפט

הרקע שהובא, על מכלול רבדיו, מצביע על צורך ממשי בקיומה של מערכת נורמות אתיקה, אשר תעצב אמות מידה וערכים להתנהלותן של עמותות מזון בישראל. הדבר נובע בראש וראשונה מהצורך להבטיח התנהגות אתית ברמה גבוהה בגופים העוסקים בהספקת מצרך חיוני לקיומו של האדם, על כל הכרוך בכך. הדבר נדרש נוכח הרגישות והמורכבות הכרוכות בפעילות העמותות ביחסיהן עם גורמים חיצוניים שונים – בראש וראשונה, עם ציבור מקבלי הסיוע, וכן עם התורמים, רשויות השלטון והתקשורת; הוא נדרש כדי להבטיח התנהלות פנימית תקינה, המתחייבת בגופי צדקה הניזונים בעיקר מתרומות, ונוכח אופי מטרותיהן להבטיח קיום מינימלי בכבוד לסובלים מאי בטחון תזונתי.

הצורך בקוד אתי בעמותות מזון, ותוכנו של קוד כזה, מושפעים במישרין מהסדרי המשפט הקיים החלים על עמותות בישראל, שארגוני המזון מהווים חלק מהן. הסדרי המשפט הנוגעים לעמותות כוללים בתוכם גם נורמות אתיקה שונות. שאלה היא, מה היחס בין נורמות משפטיות אלה לבין כללי אתיקה שמקומם בקוד אתי, והאם נדרשים כללים אתיים כאלה בעמותות מזון.

(א) הסדרים בעלי אופי אתי בחוק העמותות, התש"ס-1980 ועל פיו

הגופים הוולונטריים העוסקים בביטחון תזונתי הם רבים ושונים במהותם ובמעמדם המשפטי. חלקם הגדול הם עמותות הנרשמות כחוק; חלקם הם גופים המאוגדים בצורות אחרות – חברות לתועלת הציבור, אגודות שיתופיות, שותפויות, הקדשות לצורכי ציבור, וכיוצא באלה. חלקם הם גופים הקמים לעת מצוא במסגרת שכונתית או קהילתית במטרה לסייע לנצרכים, בלא שהם טורחים להתאגד במסגרת החוק. לגופים אלה אין מעמד מוכר במשפט, וככלל, הם אינם מושא לפיקוח או לסיוע מדינתי.

⁵⁴ שם, בעמ' 9.

אנו נתמקד בהסדרים המשפטיים החלים על גופים המתאגדים כעמותות, ונרשמים ככאלה מכוח החוק, שכן אלה משקפים את החלק הארי של הגופים העוסקים בביטחון תזונתי. עם זאת, הצורך בקוד אתי חל גם גופים אחרים העוסקים בחלוקת מזון, בשינויים המחייבים מן העניין.

המקורות העיקריים להסדרת פעילותן של עמותות, ועמותות מזון בכלל זה, הם **חוק העמותות**, התש"ס-1980 (להלן – **חוק העמותות**), והחיקוקים שהוצאו מכוחו. לצידם, פרסם **רשם העמותות** (להלן – "**הרשם**") כללים מפורטים של "**ניהול תקין לעמותות**", המהווים קודקס של כללי התנהגות המחייבים ככלל את כל העמותות באשר הן, ובמיוחד את אלה המבקשות "**אישור ניהול תקין**".⁵⁵ בשנת 1998 החליטה ממשלת ישראל כי עמותות המבקשות לקבל תמיכה כספית מהמדינה חייבות בהמצאת אישור ניהול תקין.⁵⁶ אישור זה הפך להיות תנאי סף לעמותות המבקשות ליהנות מתמיכות כספיות של המדינה. הרציונל הטמון בדרישה זו הוא כי, בצד עידוד פעולותיהן החשובות של העמותות, יש להבטיח כי כספי ציבור המועברים מהמדינה, בין במישרין ובין בעקיפין, יגיעו רק לאותם גופים הפועלים באופן תקין במסגרת החוק והכללים שגובשו מכוחו.⁵⁷ משנמצא כי העמותות אינן פועלות בהתאם לחוק ולכללי הניהול התקין, נשללת מהן הזכות לקבל אישור ניהול תקין, ולעיתים מוטלות עליהן סנקציות אחרות, ואף מופעלים כלפיהן הליכי פירוק.

"**אישור ניהול תקין**" נדרש גם על ידי גורמים אחרים, המתנים העברת כספים לעמותות בקיומו של אישור כזה. כך למשל אישור כזה נדרש על ידי ועדת הכספים של הכנסת מעמותות המבקשות מעמד מיוחד על פי סעיף 46 **לפקודת מס הכנסה**, מכוחו זכאי מי שתורם לעמותה לניכוי מס בגין תרומתו. אישור כזה נדרש גם על ידי רשויות מקומיות, המועצה להסדר הימורים בספורט, וקרנות שונות הנותנות תמיכות כספיות. לעיתים, גם תורמים פרטיים מתנים את מתן תרומותיהם בקיום "**אישור ניהול תקין**" לעמותות שהם שוקלים לתרום להן. רשם העמותות וצוותו מבצעים פיקוח על העמותות מבחינת עמידתן בדרישות החוק והניהול התקין. על פי אתר **גיידסטאר**, פחות משליש מהעמותות הרשומות קבלו אישור ניהול תקין מהרשם.

חוק העמותות, החיקוקים מכוחו, וכן כללי הניהול התקין של עמותות, עוסקים בפרישה רחבה בנושאי הקמתה, התנהלותה, ופירוקה של עמותה; הסדרים אלה עוסקים בחלקם בהיבטים ארגוניים שונים, ובחלקם נושאים אופייניים ערכיים-אתיים.

כך, למשל, נקבעו בחוק הוראות שמטרתן למנוע ניגוד עניינים בניהול הפנימי של העמותה, ונאסרה כהונה בו-זמנית של אדם כחבר-ועד וכחבר ועדת ביקורת או גוף מבקר (סעיף 32): נקבעו כללי פסלות לכהונה כחבר ועד, או כחבר ועדת ביקורת מטעמי ניגוד עניינים, וטעמים אחרים (סעיף 33); שר המשפטים, באישור ועדת חוקה של הכנסת, הוסמך לקבוע הוראות בעניין

⁵⁵ **ניהול תקין של עמותות** (אביטל שרייבר, גלי גרוס ופית בבילה-שמר עורכים, אוקטובר 2013). נגיש באתר רשם העמותות, www.justice.gov.il/MOJheb/RasutHataagidim/RashamAmutot.

⁵⁶ (החלטה מס' 4418 (בק/128) מיום 15.10.1998).

⁵⁷ ניהול תקין של עמותות, לעיל ה"ש 55, בעמ' 4.

שכר או גמול שישולמו לבעלי תפקידים בעמותה, וכן בעניין תנאי העסקתם (סעיף 34א); כן הוא הוסמך לקבוע שיעור הוצאות מרבי שרשאית עמותה להוציא לניהולה (סעיף 34ב). החוק אוסר על חלוקת רווחים לחברי העמותה, וכל חלוקה כזו מהווה הפרת חובה כלפי העמותה (סעיפים 34ג ו-34ד).

הוראות החוק מטילות חובות שקיפות על העמותה, וגם אלה ניתנות לסיווג כבעלות אופי אתי. החוק מחייב עמותה לנהל פנקסי חשבונות שישקפו **בשלמות ובנאמנות** את עסקאותיה ומצבה הכספי; הוא הדין בעריכת הדוחות הכספיים (סעיפים 35 ו-36). החוק מגדיר, למשל, מתי מותר שלא לציין בדוח כספי שם של תורם בגין "תרומה בעילום שם" (תוספת שניה לחוק, סעיף ג). נקבע עיקרון של זכות עיון ושקיפות מסמכי העמותה כלפי החברים (סעיף 39).

הוראות הניהול התקין מרחיבות את הוראות החוק בעניין ניגוד עניינים, זכות העיון במסמכי העמותה, וחובת העמותה להיצמד בקפדנות למטרותיה; חובת העמותה להשתמש בכספי תרומות למטרות שלשמן נתרמו, ולפעול שלא בכוונה להפיק רווחים; נאסר על העמותה לצבור הון או נכסים לתקופה ממושכת ללא השקעתם בקידום מטרות קונקרטיות שלשמן היא פועלת. עמותה אשר אינה פועלת לקידום מטרותיה עקב סכסוכים פנימיים ומאבקי כוח לא תוכל לקבל "אישור ניהול תקין". ההוראות כוללות הנחיות בדבר אופן השימוש בכספי העמותה ובנכסיה, ובכלל זה הגבלות על תשלום שכר לבעלי תפקידים ועובדים. נדרשת הקפדה על הוצאות הנהלה והוצאות כלליות. ההוראות מייחדות מקום נרחב לנושא הקרבה המשפחתית וניגוד העניינים בניהול העמותה ביחס להעסקת עובדים וביחס לכהונות בגופים מנהלים.⁵⁸

הוראות הניהול התקין של רשם העמותות מתייחסות גם לאפשרות כי עמותות מסוימות הינן "גופים דו-מהותיים" שמעורבים בהתנהלותם יסודות פרטיים וציבוריים. על גופים מסוג זה חלים כללים מסוימים מתחום המשפט הציבורי, העשויים להטיל עליהם חובות מיוחדות שאינן חלות בהכרח על עמותות רגילות, הפועלות בתחומי המשפט הפרטי בלבד. הגורמים שיש לקחתם בחשבון לצורך סיווג עמותה כ"גוף דו מהותי" הם, בין היתר –⁵⁹

- (1) האם הגוף מופקד על פעולה שמעורב בה אינטרס ציבורי חשוב;
- (2) האם, ועד כמה, נהנה הגוף ממעמד מונופוליסטי;
- (3) האם הגוף זוכה לתמיכה תקציבית, ישירה או עקיפה, או ניזון בדרך אחרת מכספי הציבור הרחב;
- (4) האם יש לגוף קשר הדוק לרשות מנהלית כלשהי, עד כדי כך שהציבור עשוי לכרוך את פעולותיו עם אותה רשות;

⁵⁸ לדיון כללי בסמכות הרשם להסדיר כללי ניהול תקין, ראו: עת"מ (י-ם) 1001/09 **איגוד הגידו בישראל נ. רשם העמותות** (2009); עת"מ (י-ם) 8086/08 **איגוד השחייה בישראל נ. רשם העמותות** (2008); עת"מ (י-ם) 652/06 **ארגון אלמנות ויתומי צה"ל נ. רשם העמותות** (2006); בג"צ 3916/05 **עמותת בת-דור – אגודה לאמנות המחול בתל-אביב נ. שרת החינוך** (2005).

⁵⁹ ניהול תקין של עמותות, לעיל ה"ש 55, בעמ' 48.

(5) האם פעילות הגוף כרוכה בהיבטים דתיים, אתניים, מסורתיים, או תרבותיים.⁶⁰

גופים המסווגים כ"דו-מהותיים" עשויים להיות כפופים לחובות מוגברות של שוויון, הוגנות, שקיפות, הגנה על צנעת הפרט, איסור על משוא פנים, וחובות מהותיות נוספות מתחום המשפט הציבורי. מבחינת הוראות הניהול התקין, ככל שעמותה מבצעת תפקיד בעל אופי ציבורי חיוני ומשמעותי יותר, כך גוברת החשיבות להבטיח כי היא מתנהלת באופן תקין, ועומדת כראוי בחובות שהמשפט הציבורי מטיל עליה.

נוכח אופיין של עמותות המזון והתפקיד הציבורי החיוני שהן ממלאות, עולה השאלה האם יש לראותן כגופים דו-מהותיים במשמעות האמורה לעיל, שאז אין זה מן הנמנע כי חלות עליהן חובות מוגברות מכוח המשפט הציבורי, אשר למרביתן נילוה אופי אתי מובהק.

כיום, נעשית עבודה רבה בהכנת חוק עמותות חדש אשר עשוי, באם יתקבל, להרחיב את סמכויות הבקרה, הפיקוח והאכיפה על עמותות דרך כלל, ועשוי להשפיע בתוך כך גם על עמותות מזון.

(ב) הסדרים בעלי אופי אתי בחוקי המס המשפיעים על עמותות מזון

עמותות עשויות להוות מושא לפטורים והטבות מס בשני מישורים: **האחד** – פטור ממס על פי סעיף 29(2) **לפקודת מס הכנסה** הניתן לגוף שהוכר כ"מוסד ציבורי" המקיים מטרה ציבורית שהוגדרה, ובין היתר כולל בתקנונו הוראה שנכסיו והכנסותיו משמשים רק למטרותיו, וחלוקת רווחים או טובות הנאה בין חבריו אסורה. **השני** – הכרה בגוף כ"מוסד ציבורי" במסגרת סעיף 46 לפקודת מס הכנסה, לצורך זיכוי מס למי שתורם כספים לאותו גוף. לצורך כך, נדרש הליך דו שלבי: הכרה בגוף כ"מוסד ציבורי" על פי סעיף 29(2) לפקודה, ואישור לעניין זיכוי מס לתורם, הניתן על ידי שר האוצר באישור ועדת הכספים של הכנסת. מבין הקווים המנחים למתן אישור כזה יש לציין את הדרישה למימוש המטרה הציבורית של הגוף, איסור על הפקת הנאה כלכלית למפעילי המוסד מלבד תשלום שכר סביר עבור מתן שירותים, וחובה לקיים כללי התנהלות נאותים.⁶¹

על פי אתר **גייזסטאר**, נכון לעת זו רק לחלק קטן מהעמותות הרשומות (כ-16%) ניתן אישור על פי סעיף 46 לפקודת מס הכנסה.

⁶⁰ שם, בעמ' 30.

⁶¹ ראו רשות המסים בישראל, מחלקת מוסדות ציבור ומלכ"רים, **מדריך למילוי בקשה להכרה כמוסד ציבורי לעניין תרומות (סעיף 46 לפקודת מס הכנסה)** (רחל נוימן וצבי מעודה עורכים). זמין באתר רשות המסים, taxes.gov.il. לביקורת על מעורבות הדרג הפוליטי בקביעת הזכאות לזיכוי ממס, ראו בג"צ 10893/08 **עמותה לויפאסנה בישראל נ. שר האוצר** (2012); ניסן לימור "סוגיות עיקריות בנוגע להטבות מס לתורמים למגזר השלישי: סעיף 46 לפקודת מס הכנסה" **תאגידים** ט' (2) 131 (2012).

סקירת הדינים החלים על עמותות מלמדת כי הסדרים אלה כוללים הוראות מנדטוריות ביחס לדרך ניהולן של עמותות, ולחלקן יש נגיעה ישירה להיבטים אתיים בהתנהלות זו; על אלה נמנים, בין היתר, האיסור על ניגוד עניינים, חובת שקיפות, כיבוד זכויות אדם, הוגנות, שמירה של נכסי העמותה, מגבלות על הפקת רווח והנאה אישית וכיבוד מטרות העמותה, אשר למען ניתנו התמיכות והתרומות. אולם בעוד החקיקה הנוגעת לעמותות מתמקדת בעיקר בכללי ניהול פנימי של העמותה, המבחנים למתן הטבות מס ולקבלת תמיכות כספיות מהמדינה כוללים גם תנאים שמבטם כלפי חוץ – כלפי מי שנזקקים לשירותיה של העמותה, וכלפי התורמים המעבירים אליה כספים.

על רקע מכלול הוראות הדין והנהלים העוסקים בנורמות ניהול תקין של עמותות דרך כלל, הכוללים גם הסדרה של היבטים אתיים שונים, עולות השאלות הבאות: האם יש צורך בקוד אתי לעמותות מזון מעבר להסדרים הקיימים בדין ובנהלים; מה תכליותיו של קוד כזה; למי הוא פונה; מהם תכניו; מה צורתו; מה צריך להיות מעמדו הנורמטיבי; וכיצד יש להביא להטמעתו וליישומו.

(ג) נחיצותו של קוד אתי בעמותות מזון

הועדה סבורה כי יש צורך בקיום קוד אתי בעמותות מזון על רקע הטעמים העיקריים הבאים: המדינה משקיעה משאבים ניכרים להתמודדות עם בעיית העוני ואי הביטחון התזונתי במסגרת תכניות שונות שנועדו לכך. חרף זאת, נותרת קבוצת אוכלוסייה גדולה הסובלת מאי ביטחון תזונתי ונזקקת לסיוע במזון בעין. המדינה אינה עוסקת בחלוקת מזון בעין, אך מקדמת בברכה עיסוקם של גופים וולונטריים בתחום זה. על רקע צורך חברתי קיים, התפתח במגזר השלישי ענף של עמותות וולונטריות העוסקות במתן סיוע ישיר במזון לנזקקים לכך. תחום הביטחון התזונתי של מגזר האוכלוסייה שנותר ללא הגנה מספקת מצוי בעיקרו בידי עמותות המזון, אשר רק חלק קטן מהן נתמך על ידי המדינה בתמיכה ששיעורה קטן.

זכות האדם בישראל לקיום מינימלי בכבוד מוכרת בשיטה החוקתית בישראל, ומקימה חובה אקטיבית על המדינה לדאוג לאלה הסובלים מאי בטחון תזונתי, בכפוף למשאביה ולמדיניותה בתחום הביטחון התזונתי. בהעדר סיוע מדינתי מלא לביטחון התזונתי, תופס הסיוע הוולונטרי את מקומו, ונותן בכך מענה, במסגרת פעילות התנדבותית, לזכות אדם, שעל פי טיבה, אינה בגדר חסד. עמותות המזון מקיימות, אפוא, פעילות בעלת אופי ציבורי מובהק, שעניינה סיפוק צרכי קיום חיוניים לאדם. נקודת המוצא היא כי כל עמותה באשר היא, יהיו אשר יהיו אופייה וטיב פעילותה, זקוקה לקוד אתי אשר יכוון את דרכה הן בתחום ניהול הפנימי, והן ביחסיה עם גורמים חיצוניים. אולם הצורך בקוד אתי בעמותות מזון, על רקע היקפה של תופעת אי הביטחון התזונתי בישראל, הינו בעל עוצמה מיוחדת. היקף האוכלוסייה הנצרכת, וחולשתה המיוחדת של אוכלוסייה זו, הופכים את פעילות גופי הסיוע לבעלת עוצמה וחיוניות מיוחדות. החיוניות בפעילותן הציבורית של העמותות בסיפוק הקיום הבסיסי של האדם, והיקף ורמת הנזקקות לסיוע זה ברובד אוכלוסייה כה נרחב, מעצימים את הצורך להבטיח כי עמותות המזון תפעלנה ברמת יושרה גבוהה ביותר אשר תאפשר את הגשמת התכליות החשובות שביסוד פעולתן. מאחר שהגופים הוולונטריים תופסים במידה רבה את מקומה של המדינה בדאגה לצרכים

הקיומיים הבסיסיים של האדם, וככאלה הם מבצעים פונקציה ציבורית מובהקת, מתבקשת הסדרה של התנהגותם האתית על בסיס תפיסה רחבה של אחריות חברתית, המשקיפה עליהם כעל נאמני הציבור והקהילה. כללי האתיקה אמורים לפרוש הגנה חשובה לא רק על דרכי הניהול הפנימיות בעמותות, אלא גם על גורמים חיצוניים שונים הבאים במגע עם הארגונים, ובמיוחד ציבור נצרכי הסיוע, אשר הסדרי המשפט הקיימים אינם מספקים להם מענה מלא.

יתר על כן, בשנים האחרונות חל כרסום באמון הציבור בגופים הוולונטריים בשל התנהלות בלתי ראויה של מיעוט מהארגונים שפעלו בחוסר שקיפות, תחרות בלתי הוגנת, חוסר תיאום ובזבוז משאבים. על רקע כל אלה, ישנה חשיבות מיוחדת בקביעת נורמות אתיקה לגופים אלה.

הכללים האתיים המוסדרים כיום בחקיקה ובנהלים הקיימים תורמים תרומה חשובה להתנהלות הראויה של עמותות המזון, אך אין בהם די. ההוראות בחקיקה ובנהלים האתיים פזורות בין מכלול הסדרים ארגוניים, ואינן ממקדות בדרך מרוכזת את אמות המידה הערכיות; הן גם אינן מתייחסות להיבטים חשובים שונים המייחדים את עמותות המזון מעמותות אחרות, ומצריכים התייחסות מיוחדת. חלק מעקרונות החקיקה והכללים בעלי התוכן האתי אינם מפורטים דיים.

על רקע כל אלה, יקשה לחלוק על חשיבותו של קוד אתי בעמותות סיוע במזון. קוד אתי כזה אמור להגדיר את נורמות ההתנהגות של עמותות מיוחדות אלה בהיבטים השונים והמגוונים של פעילותן כלפי כל הגורמים המעורבים בהתנהלותן, ואשר עימם הן מקיימות קשר. נוכח האופי הציבורי של מטרות העמותות ואופי פעילותן, נורמות האתיקה החלות על ארגונים אלה עומדות ברף גבוה במיוחד, ההולם גופים דו-מהותיים, הכפופים לחובות מהותיות שונות מתחום המשפט הציבורי.

בצד חשיבותו של קוד אתי בעמותות מזון, אין להתעלם מטענות המועלות בדבר קשיים העלולים לנבוע מהסדרה מחייבת של נורמות אתיקה בגופים וולונטריים, וזאת במובנים הבאים: **ראשית**, גופים וולונטריים, הקמים במטרה לסייע לזולת, עלולים להירתע מהעמסת-יתר של חובות וכללי פעולה הנוגעים לדרך התנהלותם. הכבדת-יתר של נטלים, בין מתחום החקיקה ובין מתחום כללי האתיקה, עלולה להצטייר כפגיעה בעצמאותם ובחופש פעולתם של גופי החסד, ולהרתיעם מלפעול;

שנית, נטען, כי הסדרה של התנהלות עמותות המזון בחקיקה ובקוד אתי עלולה להוביל למתן לגיטימציה ציבורית להעברת האחריות לאספקת מזון למגור אוכלוסייה גדול משכם המדינה לשכמו של המגזר השלישי.

אין להתעלם מטענות אלה בהבניית תשתית המלצותיה של הועדה. עם זאת, בהערכת כלל השיקולים, מתבקשת המסקנה כי, ככל שהמדינה דבקה במדיניותה שלא לעסוק בחלוקת מזון בעין והנטל בתחום זה רובץ בעיקרו על כתפי עמותות המזון, כך ראוי להבטיח את תקינות

פעולתם של גופי המזון לא רק במישור הסדרי החקיקה הקיימים, אלא גם במישור האתיקה. תפקידן הציבורי של עמותות המזון והחיוניות והמורכבות שבאופי פעולתן מחייבים את עמידתן בכללי הגינות ומוסר, הן כלפי פנים והן כלפי חוץ, לא רק בגדר "סף" ההתנהגות והנדרש בחקיקה, אלא גם בגדר "רף" ההתנהגות הראויה הנדרש על פי כללי האתיקה. על הקוד האתי בעמותות להתמקד בעקרונות הליבה של האתיקה, המתחייבים מפעולתו של גוף המבצע פונקציה חיונית לקיומו הפיסי של האדם.

ראוי עוד להבהיר, כי אין לראות במגמה החשובה להסדיר נורמות אתיקה בהתנהלותן של עמותות מזון משום מילוי חובתה הבסיסית של המדינה לדאוג לקיום מינימלי בכבוד של כל אדם בישראל. חובה זו רובצת על המדינה תמיד, ואין בפעילותן הברוכה של העמותות כדי לשחרר את המדינה מחובה זו, ולהפחית בצורה כלשהי את מידת אחריותה.

פעילותן של עמותות המזון במתן מענה לבעיית אי הביטחון התזונתי הינה בעלת חשיבות חברתית מיוחדת. בצד החשיבות שיש לייחס לפעולות הסיוע במזון גופן, לנוכח הערכים שעמותות אלה נושאות עמן, והכרתן את המציאות בשטח בפעילותן היומיומית, יש מקום לעודד את מעורבותן בהבאת תופעות העוני ואי הביטחון התזונתי לתודעת הציבור, ובהחדרת הצורך בפתרון ההוגן כדי להסיר עננה כבדה זו מעל החברה הישראלית.

חלק שלישי: הקוד האתי בעמותות מזון – תכליות, מישורי התייחסות ותכנים

פרק 8: תכליות הקוד האתי

תכלית הקוד האתי בעמותות מזון היא למקד בעקרונות כתובים את נורמות-הליבה של האתיקה המחייבת בהתנהלותם של גופים אלה. הקוד נועד לשמש מקבץ של כללי התנהגות שיכוונו את העמותה ואנשיה בפעילותם היומיומית, בקבלת החלטותיהם, ובאורחות התנהגותם כלפי העמותה פנימה, וכלפי כלל הגורמים החיצוניים עימם באה העמותה במגע. מטרת הקוד האתי להתאים את כללי המשפט העוסקים בנורמות אתיות לענייני המיוחד של עמותות המזון, וכן להוסיף עליהם ולשכללם במידת הצורך, וכן להוסיף נורמות אתיקה מיוחדות שאינן מעוגנות בדין אשר עמותות מזון, באשר הן, צריכות לקיימן כדי לעמוד במבחן ההתנהגות הראויה.

חשיבות הקוד האתי בעמותות המזון אינה מתמצית בהיותו מערכת נורמות המכוונת את פעילותה של העמותה האינדיבידואלית. חשיבותו משתקפת גם בהיותו מערך של ערכי יסוד המשותפים לכלל ארגוני הסיוע במזון, שבכוחו ליצור אחידות בפעילותם הערכית, לבנות אמות מידה משותפות להתנהגות ראויה, וליצור הרמוניה בנורמות ההתנהגות של כלל העמותות הפועלות למטרה משותפת, תוך התחשבות באופי הרב-תרבותי של החברה בישראל. בכך תורם הקוד האתי גם ליצירת מתאם וזיקה בין גופי הסיוע בינם לבין עצמם, ולחיזוק האמון הציבורי בהם.

יצוין, כי כיום קיים קוד אתי מפורט שגובש על ידי עמותת "לתת", שהיא עמותת גג המחלקת מזון באמצעות מספר רב של ארגוני סיוע במזון. אשכול העמותות הקשור בעמותות "לתת" פועל לא רק לאימוץ כללי הקוד, אלא גם להטמעתם בקרב הגורמים המפעילים ארגונים אלה. כן קיימת אמנה לשיתוף פעולה בין עמותת "לקט ישראל" לבין עמותות אשר יוכרו כ"חברות לקט" אשר נועדה להסדיר את שיתוף הפעולה ביניהן בחלוקת מזון לנצרכים, הכוללת כללי אתיקה שונים המתחייבים לצורך ניהול תקין וראוי של גופי מזון אלה. גם בעמותת "לשובע" ישנו קוד אתי מפורט המנחה את גורמי העמותה בניהול בית תמחוי גדול במרכז הארץ.

פרק 9: מישורי התייחסות של הקוד האתי

הקוד האתי בעמותות מזון נועד להסדיר את התנהלות העמותה וגורמיה בשני מישורים עיקריים: **האחד** – התנהלות העמותה כלפי פנים, קרי: כלפי מנהלי העמותה וחבריה, עובדים בשכר ומתנדבים; **השני** – התנהלות העמותה כלפי חוץ ביחס לגורמים עימם באה העמותה במגע, ובכלל זה – ציבור נצרכי הסיוע, התורמים, גורמי התקשורת, עמותות מזון אחרות ורשויות המדינה, הכוללות את גורמי השלטון המרכזי והמקומי.

פרק 10: תכני הקוד האתי

תכני הקוד האתי בנויים משני רבדים עיקריים: הרובד האחד עניינו כללי התנהגות המשקפים ערכי יסוד של החברה שבתוכה פועלות עמותות המזון, בבחינת "ערכי המעטפת החברתית".⁶²)

הרובד האחר עוסק בשורה של כללי התנהגות מיוחדים הנוגעים לעמותות המזון, השואבים את תוכם הן "מערכי המעטפת" והן מהסביבה החברתית המיוחדת שבתוכה הן פועלות.

ב"ערכי המעטפת החברתית" נכללים עקרונות מוסר כלליים החלים בחברה, ובהם – עקרונות המשטר הדמוקרטי וזכויות האדם וערכים הנגזרים מהם כגון – כבוד האדם, חופש ביטוי, והזכויות לפרטיות ולצנעת הפרט. מבין ערכי המעטפת החברתית יש להדגיש את אלה הנוגעים במיוחד לתחום פעילותן של עמותות המזון. תוכנו של הקוד האתי יכלול, אפוא, את הנושאים העיקריים הבאים:

- (1) ערכי יסוד כלליים;
- (2) עקרונות אתיקה מיוחדים לעמותות מזון, הנחלקים לנושאי-מישנה אלה:
 - (א) אתיקה בהתנהלות פנימית של העמותה;
 - (ב) אתיקה כלפי גורמים חיצוניים לעמותה.

(א) ערכי יסוד כלליים של הקוד האתי

עמותות מזון המקיימות פעילות בעלת אופי ציבורי שעניינה דאגה לקיום מינימלי בכבוד של האדם חייבות בקיום עקרונות יסוד הנובעים מהמשטר החוקתי-דמוקרטי ומערכי המוסר עליהם מושתתת החברה. אלה עקרונות היסוד:

- (1) **מימוש המטרות:** מחויבות העמותה לממש את מטרותיה החברתיות להעניק סיוע לאוכלוסייה במצוקה בדרך של חלוקת מזון לסובלים מאי בטחון תזונתי ולשפר בכך את איכות חייהם.
- (2) **כבוד האדם:** מחויבות העמותה לזכויות האדם הקשורות בכבוד האדם;
- (3) **זכות האדם לקיום מינימלי בכבוד:** פעילות העמותה מתוך הכרה בזכות האדם לחיים, לבריאות, ולקיום מינימלי בכבוד.
- (4) **ערכי הפרטיות וצנעת חיי הפרט** – על העמותה לכבד את ערכי הפרטיות וצנעת חיי הפרט הנתונים לכל אדם, ובין היתר, לשמור על סודיות וצנעת הפרט של ציבור מבקשי הסיוע.
- (5) **שוויון והעדר הפלייה:** חובה על העמותה לנהוג על פי כללי השוויון והעדר הפלייה בתחומי האוכלוסייה אליה מכוון הסיוע במזון על פי מטרות העמותה; בפעולתה של העמותה אסורה הפליה מטעמי גזע, דת או קבוצה דתית, לאום, ארץ מוצא, מין, נטייה מינית, השקפה, השתייכות מפלגתית, מעמד אישי, וכיוצא באלה.
- (6) **עצמאות:** על העמותה להיות עצמאית במילוי תפקידיה, להימנע משיקולים זרים ומהשפעה חיצונית בלתי ראויה, ומכל תלות בגורמים בעלי אינטרסים זרים לעמותה

⁶² כשר, לעיל ה"ש 1, בעמ' 1.

- בדרך שיש בה כדי להשפיע על דרכי פעולתה, ובכלל זה אינטרסים פוליטיים, אידיאולוגיים, דתיים וכיוצא באלה.
- (7) **יושר, יושרה, והגינות**: על העמותה להתנהג ביושר, ביושרה, בצדק ובהגינות, בסובלנות, וברגישות כלפי כל המעורבים בניהול העמותה פנימה, וכלפי כל גורמי החוץ שעמם באה העמותה בקשר ובמגע.
- (8) **ניהול תקין**: על העמותה לנהל את ענייניה על פי כללי הניהול התקין במובנם הרחב והמהותי, ולבצע את תפקידה מתוך אחריות, מיומנות, אפקטיביות, יעילות ומקצועיות. על העמותה להיות פתוחה לביקורת עניינית, לשאוף לשפר ולייעל את תפקודה תוך ערנות מתמדת לצרכים המשתנים של האוכלוסייה, ולמצות בדרך מרבית את משאביה.
- (9) **שקיפות**: בגדר חובת הניהול התקין, על העמותה להקפיד על שקיפות מלאה של דרכי התנהלותה, ובין היתר לגלות גילוי מלא את מטרותיה, מקורות משאביה (בכפיפות להוראות הדין בדבר חובות דיווח בעניין תרומות ובכלל זה תרומות בעילום שם), היקף המשאבים, פרטי זהות הבעלים והמנהלים של העמותה, היקף התקציב, מקורותיו ודרכי חלוקתו, וכן פרטים על קהל היעד אליו מכוון הסיוע וכן אמות המידה למתן הסיוע.
- (10) **איסור על ניגוד עניינים**: הגורמים הפועלים מטעם העמותה יקפידו הקפדה מלאה על האיסור על ניגוד עניינים בביצוע תפקידם.
- (11) **איסור על הפקת טובות הנאה אסורות**: גורמי העמותה יימנעו מהפקת כל טובת הנאה בלתי הוגנת ובלתי ראויה מפעילותם בעמותה.
- (12) **איסור על תרומות שדבקה בהם אי חוקיות**: על העמותה להימנע מלקבל תרומות שידוע לה, או שבנסיבות העניין עליה לדעת, כי הן נגועות באי חוקיות.
- (13) **אחריות חברתית**: על העמותה לפעול מתוך אחריות חברתית בעיתות שגרה ובעיתות משבר וחירום. עליה להימנע מתחרות ולשתף פעולה עם גורמי סיוע אחרים וכן עם גורמי השלטון המרכזי והמקומי לצורך תיאום ואיגום משאבים, ולחתור להביא סיוע לכל אוכלוסייה המצויה במצוקה, ובמיוחד בעיתות משבר. על העמותה לפעול להעלאת המודעות החברתית לבעיית הרעב ואי הביטחון התזונתי, ולהטמעת ההכרה בדבר הצורך לתת לה מענה הולם.

בגדר אחריות חברתית של עמותות כאמור, נכללת גם ההכרה בדבר חשיבות השילוב של אספקת מזון לנצרכים עם תכניות שיקום ועזרה שמטרתן להקנות כלים למקבלי הסיוע לשפר את יכולת ההשתכרות שלהם, או להשתלב במערך התעסוקה, על פי העניין, ולצאת ממעגל המצוקה.

(ב) עקרונות אתיקה מיוחדים לעמותות מזון

עקרונות האתיקה המיוחדים לעמותות מזון נוגעים לשני מישורים עיקריים: **האחד**, עוסק בהתנהלות העמותה כלפי פנים, **והשני** עוסק בעקרונות אתיקה בהתנהלות העמותה כלפי חוץ.

(1) כללי אתיקה בהתנהלות פנימית של העמותה

מישור הניהול הפנימי של העמותה נשלט במידה רבה על ידי כללי הממשל התאגידי המעוגנים במשפט ובעיקר בחקיקה הנוגעת לעמותות וכללי הניהול התקין שהוצאו על ידי רשם העמותות. במסגרת הקוד האתי, הוספו התייחסויות לנושאים של ממשל תאגידי המוסדרים באופן כללי במשפט - באשר לאורגנים של התאגידי, כמו גם לנוהלי עבודה פנימיים - וזאת ככל שנדרש פירוט, הבהרה, שכלול והרחבה של הסדרים קיימים אלו לצורך התאמתם לנסיבות המיוחדות הקשורות בעמותות מזון. בעניין זה יש חשיבות לכך שעמותות המזון ממלאות תפקיד ציבורי מיוחד בתחום הרווחה והצדק החברתי.

א. שימוש בנכסי העמותה בהתאם למטרותיה

על העמותה לעשות שימוש בנכסיה אך ורק למטרותיה, והיא מנועה מלעשות בהם שימוש למטרות אחרות, גם אם לעמותה ישנן כאלה, ובפרט לא לצרכים פרטיים של מנהלי העמותה, עובדיה, או גורמים אחרים המעורבים במישרין או בעקיפין בפעולותיה.

ב. דרכי השימוש בתרומות כספים ומזון

על העמותה להקפיד על שימוש בתרומות כספים ומזון אך ורק למטרות לשמן ניתנו, ואין להשתמש בהם למטרות אחרות, גם אם לעמותה ישנן כאלה, כולל סחר במזון שנתרם. על העמותה לדאוג לניצול מיטבי ויעיל של כספי התרומות ותרומות המזון.

ג. עירוב פעילות מסחרית בפעילות חלוקת מזון

על העמותה להימנע מלערב פעילות מסחרית בפעילות חלוקת מזון, אלא אם כן הפעילות המסחרית נועדה כל-כולה לסייע ולתמוך בחלוקת המזון, וכל הרווחים המופקים ממנה מושקעים במימוש המטרה לסייע לנזקקים במזון. העמותה תנהג בשקיפות ותיתן ביטוי לשילוב הפעילות העסקית בדוח המילולי השנתי המועבר לרשם העמותות.

ד. חובות שקיפות וגילוי

מעבר לחובות השקיפות והגילוי הכלליות החלות על עמותות דרך כלל, חלה על עמותות מזון חובת שקיפות ביחס למקורות מהם היא מקבלת תרומות (בכפוף להוראות הדין הנוגעות לדיווח בעניין תרומות, לרבות תרומות בעילום שם) וביחס להיקפן של תרומות אלה, וכן בעניין התמיכות הממשלתיות המשמשות אותן לפעילותן. כן נדרש גילוי מלא ביחס לאוכלוסיית היעד של העמותה, סוג הסיוע הניתן על ידה, היקפו של הסיוע ואמות המידה להענקתו. שקיפות זו יש לממש באמצעות דיווח מלא בדוח המילולי המועבר לרשם, באתר העמותה, באתר **גייזסטאר**, וכן באמצעות בקרה פנימית ופיקוח חיצוני.⁶³

⁶³ השוו: נתי פרלמן וגלעד נוה, **חובות הדיווח והשקיפות של עמותות בעניין תרומות סקירה-משווה** (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2011).

ה. מקצועיות, יעילות ואפקטיביות

על העמותה ואנשיה להתמקד בפעילותם בשיקולים מקצועיים בלבד, ולהשקיע משאבים בפיתוח מיומנויות לניהול יעיל. על העמותה להפעיל כלי בקרה והערכה של פעילותה כחלק מתהליך הניהול התקין שהיא מקיימת.

בהקשר זה, יש להזכיר את פעילות ארגון "מידות", שהוקם לצורך בחינת האפקטיביות של כלל העמותות העוסקות בתחומי פעילות שונים, לאו דווקא במזון, באמצעות יצירת מעין "תו-תקן", המדרג את מעמדן מבחינת יעילות התנהלותן ותרומתן לחברה. "תו-מידות" מכוון, בין היתר, לשמש מדד לצורך שיקולי השקעה ותרומות.

ו. חובות העמותה כלפי מתנדבים ועובדים בשכר

עמותות המזון פועלות להגשמת מטרה חברתית חשובה. עיקר מקורותיהן נובעים מתרומות. על פי הנתונים הקיימים, מרבית העמותות מנוהלות על ידי מתנדבים ומיעוט בצוות הם עובדים בשכר. בשים לב לגורמים אלה נדרשת הקפדה מיוחדת בעניינים הבאים:

(1) יחס הוגן של העמותה ל**מתנדביה**, שהם בדרך כלל כוח העבודה העיקרי עליו נשענת העמותה. על העמותה להקפיד על בחינת כשירותם של המתנדבים להתקבל לעבודה ולבצע את התפקיד, וכן להעניק להם תנאי עבודה נאותים ולהבטיח את רווחתם; על העמותה להשקיע משאבים בהדרכת המתנדבים כיצד למלא את תפקידם וכיצד לעמוד בדרישות האתיות הנלוות לתפקיד (ראו בענין זה את "**אמנת ההתנדבות**"), המהווה קוד אתיקה להפעלת מתנדבים בישראל, שהוצא על ידי המועצה הלאומית להתנדבות בישראל).

בצד הזכויות העומדות למתנדב, מוטלות עליו חובות של אחריות, הגינות, יעילות, ובמיוחד מתן יחס ראוי לנזקקי הסיוע הפונים לעמותה.

(2) אשר ל**עובדים בשכר** בעמותה, נדרש לשמור על רמה הוגנת וראויה של שכר וגמול, בשים לב לכך שמדובר בגוף וולונטרי הפועל למטרת רווחה, הניזון בעיקר מתרומות, ונוכח הצורך להותיר שוליים רחבים ככל האפשר לשימוש במשאבי העמותה לצורך חלוקת מזון למבקשי הסיוע.

ז. חובות מנהלי העמותה כלפי העמותה

מנהלי העמותה חבים חובות אמונים כלפי העמותה. חלה עליהם חובה לפעול במסירות ובשקיפה בניהול העמותה לצורך קידום ומימוש מטרותיה. עליהם להקדיש את מלוא הזמן הנדרש לצורך כך בהתאם להיקף משרתם, על פי העניין. חל עליהם איסור להשתמש בנכסי העמותה לצרכיהם הפרטיים (להוציא שימוש בטלפון, רכב צמוד וכדומה על פי המקובל ביחסי עבודה ובהתאם לכללים בדבר זקיפת הכנסה לצורכי מס). עליהם להימנע מקבלת הטבות אישיות מתורמים, ממקבלי סיוע או מגורמים אחרים, והם מנועים מלעשות שימוש במידע פנים

לצרכיהם האישיים. עליהם להוביל את פעילות העמותה מתוך חובת אמון ונאמנות כלפיה ותוך הפעלת שיקול דעת סביר, ללא משוא פנים, בלא ניגוד עניינים, ובמיומנות הראויה.

(2) כללי אתיקה כלפי גורמים חיצוניים לעמותה

חשיבות מיוחדת נודעת לכללי אתיקה המתמקדים בהתנהגות העמותות כלפי גורמים חיצוניים עימם היא מקיימת קשר. החקיקה אינה עוסקת בהיבט זה, למעט התייחסות חלקית בעניין יחסה של העמותה כלפי תורמים. בעיה מהותית ביחסיה של העמותה למקבלי הסיוע ולתורמים נובעת מכך שאין לאלה כל ייצוג במוסדות העמותה. עקב כך, אין בידיהם כל אמצעי פיקוח על התנהלות העמותה בעניינם ואף במישורים אחרים. בהינתן עובדה זו, נועד לקוד האתי בעמותה תפקיד מיוחד במניעת ניצול לרעה של מצב העדר הייצוג לגורמים החיצוניים האמורים.

א. אתיקה בהתייחסות למקבלי הסיוע

ציבור הנצרכים לסיוע הוא הגורם העיקרי שלמענו פועלות עמותות המזון. אף שתכלית פעולתן של העמותות היא להיטיב עם ציבור זה, העדר נורמות אתיקה המסדירות את יחסן אליהם עלול להוביל לפגיעה בהם. פן זה של נורמות האתיקה הוא בבחינת עילת המפתח לקיומו של קוד אתי בגופים אלה. אלה העניינים העיקריים שראוי להסדירם בתחום זה:

1. מיהו הזכאי לסיוע?

שאלה חשובה ביחסי העמותות כלפי ציבור מקבלי הסיוע היא האם לחייב בקוד אתי את העמותות להתנות את מתן הסיוע למבקש בעמידה במבחני זכאות? אם כן – האם לחייבן להסתייע במבחני הזכאות הקיימים ברשויות הרווחה, או לאפשר להן לקבוע מבחני זכאות משל עצמן, או שמא יש לפתוח, ככלל, את הסיוע במזון לכל דורש בלא כל תנאי זכאות מוקדמים; האם לנהל מעקב רצוף אחר מצב הנזקקות של האדם, כדי לאתר את אלה שבינתיים הצליחו לצאת ממעגל אי הביטחון התזונתי, והאם למנוע מתן סיוע-כפל למקבל סיוע הפונה בו-זמנית לקבל עזרה מכמה עמותות?

שיקול עיקרי התומך בהחלת מבחני זכאות למבקשי סיוע מושתת על ההנחה כי אמצעי הסיוע במזון העומדים לרשות העמותות הם מוגבלים ואמורים להתחלק בשוויוניות בין ציבור מקבלי הסיוע; בהעדר מבחני זכאות, הסיוע במזון עלול להיות מנוצל לרעה על ידי פונים שאינם נצרכים באמת, או שהם נצרכים אך פונים לקבל סיוע-כפל ממספר מקורות סיוע, בעוד אמצעי העזרה לנזקקים אחרים עלולים שלא להספיק. כדי למנוע מצבים כאלה, יש צורך במבחני זכאות שיצביעו על צורך אמיתי בעזרה במזון, וכן במעקב תקופתי אחר מצב הנזקקות של הנתמך כדי למנוע סיוע למי שכבר אינו זקוק לעזרה. כדי להגשים תכלית זו, יש צורך גם במבחני זכאות אחידים ושוויוניים, כדי לא ליצור מצבים של איפה ואיפה בין מקבלי סיוע מעמותות שונות. גישה זו מתבססת על התפיסה לפיה העזרה במזון צריכה להינתן רק למי שזקוק באופן ממשי לסיוע, ובמידה שהוא זקוק לו, תוך התחשבות בצרכים של אחרים ובמשאבים המוגבלים של גופי הסיוע.

על פי גישה אחרת, פעולות הפילנתרופיה ביחס למזון צריכות להינתן לכל דורש, בלא בחינה ודרישה של זכאות כלשהי; זאת, מתוך הנחה כי על פי רוב, אדם לא ישים עצמו נצרך אלא

אם כן הוא נצרך באמת, ואין לבייש את מבקשי הסיוע על ידי העמדתם במבחני זכאות העלולים לפגוע בכבודם. על פי גישה זו, התועלת השולית הכרוכה באיתור בודדים המנצלים את מערכת הסיוע לרעה, אינה שקולה אל מול הפגיעה בכלל ציבור מבקשי הסיוע, שהם בדרך כלל נצרכים באופן אמיתי. יתר על כן נטען, כי מבחני זכאות הנהוגים ברשויות המקומיות, או הנשענים על מבחני הביטוח הלאומי, אינם מקיפים בהכרח את כל אלה הזקוקים באופן אמיתי לסיוע, שמסיבות שונות אינם פונים למוסדות הסוציאליים, או אינם עונים על מבחנים אלה, ובכל זאת סובלים בפועל מאי ביטחון תזונתי נקודתי או מתמשך. יש לאפשר לעמותות להושיט עזרה גם לאלה, ומכל מקום אין לראות באי היזקקות למבחני זכאות כלשהם משום חריגה מנורמות אתיות.

עוד נטען בהקשר זה, כי מבחני הזכאות הקיימים בלשכות הרווחה ברשויות המקומיות ממילא אינם אחידים והם שונים ממקום למקום, כך שאימוצם על ידי עמותות המזון ממילא לא יביא לאחידות ולשוויון בתחום זה. מגישה זו גם נובע כי אין מקום לפעול למניעת סיוע כפל, ואין להפעיל מעקב כלשהו אחר שינויים אפשריים במצב הנצרכות של מבקשי הסיוע. עם זאת, גם על פי גישה זו, נראה כי כל גוף סיוע צריך לבסס את פעולתו על אמות מידה כלשהן שהוא יקבע לעצמו לצורך מתן הסיוע, ועל אמות מידה אלה להיות גלויות ושקופות לציבור. ואולם, על פי עמדה זו, די בקיום שקיפות מלאה של העמותה ביחס למבקשי הסיוע להם היא מחלקת מזון. שקיפות זו נועדה לעינו של הציבור הרחב, ולעינם של רשויות הפיקוח והתורמים בפועל ובכוח.

ההכרעה בין שתי גישות אלה אינה קלה, ולכל אחת מהן רציונל כבד-משקל משלה. רוב חברי הועדה סבור כי אין מקום לחייב את העמותות באימוץ מבחני זכאות מוגדרים ואחידים כחלק ממערך הנורמות בקוד האתי, וזאת ממכלול הסיבות שפורטו לעיל. מיעוט בוועדה סבר כי יש להבחין לצורך ענין זה בין סיוע במזון הניתן במסגרת בתי תמחוי, לבין סיוע במזון בדרכים אחרות, ובעיקר במשלוח סלי מזון לבתים ובחלוקה בנקודות חלוקה. משמעות האבחנה היא כי הנכנס לבית תמחוי לסעוד לא יידרש לבסס בכניסתו את נזקקותו על פי תנאי זכאות כלשהם. לעומת זאת, המבקש לקבל סיוע בסלי מזון לביתו או בנקודות חלוקה יידרש לעמוד בתנאי זכאות בעיקר כדי להבטיח מפני ניצול לרעה של הסיוע, על ידי מי שאינם נצרכים באמת, ומחשש לפגיעה עקיפה בנצרכים אחרים. על פי גישה זו בתחום חלוקת סלי מזון, על העמותה להימנע גם ממתן סיוע-כפל, העלול לבוא על חשבון אחרים. הטעם לאבחנה בין סוגים שונים של סיוע במזון נעוץ בעיקרו במידתיות הפגיעה בכבוד האדם הכרוכה בקבלת הסיוע. הנצרך לבית תמחוי נחשף לעין הציבור וביקורת על מידת נזקקותו בכניסה לחדר האוכל מחריפה את פגיעתו. שונה הדבר בחלוקת סלי מזון לבתים הנערכת על פי רשימות שבידי העמותות שאינן חשופות לציבור הרחב. החלת מבחני זכאות בעריכת רשימות אלה אינה כרוכה בפגיעה דומה בכבוד מקבלי הסיוע, והוא הדין בחלוקה בנקודות חלוקה, שניתן לקיים גם אותה בדרך מוצנעת אם נעשה מאמץ ראוי לשם כך.

על פי עמדת המיעוט מבחני הזכאות שיש להחיל הם אלה הנהוגים דרך כלל ברשויות הרווחה של הרשויות המקומיות, אולם אין בכך כדי למנוע מעמותות מזון מלקבוע לעצמן מבחני זכאות ספציפיים, החורגים ממבחני הזכאות הכלליים, בהתאם לאופי פעילותן, ובשים לב למגזר

אותו הן משרתות. יש לציין בהקשר זה, כי מבחני הזכאות הנוהגים ברשויות המקומיות אינם זהים זה לזה, וישנן רשויות מקומיות שאין בהן מבחני זכאות כלל. דוח מבקר המדינה 2014 מתח ביקורת על כך שחסרה הכוונה מצד משרד הרווחה למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות כיצד לטפל בנזקקים הפונים אליהן בגין מצב של אי-ביטחון תזונתי.⁶⁴ רצוי לגבש מבחני זכאות אחידים, משותפים לכלל הרשויות המקומיות, אולם כל עוד הדבר לא נעשה, מתחזקת ההצדקה לקביעת תנאי זכאות על ידי העמותות עצמן.

על פי גישת המיעוט, בהקשר לחלוקת סלי מזון, נדרש לבצע מדי פעם עדכון של קבוצות הנזקקים, כדי להבטיח שאלה שמצבם השתפר לא ימשיכו לקבל סיוע על חשבון אלה הזקוקים לו באופן אמיתי.⁶⁵ חשוב גם להתחשב בעובדה כי מתן סיוע מתמשך בהבטחת בטחון תזונתי לבעלי פוטנציאל השתלבות בשוק העבודה עלול לגרור מחדלים מתמשכים מצידם בנקיטת יוזמות אפשריות לשיקום המצב הכלכלי של הפרט והמשפחה.

סיכומו של דבר: קביעת הועדה ברוב דעות הינה, אפוא, כי עמותות אינן נדרשות ליישם מבחני זכאות כלשהם לצורך מתן סיוע לנזרכים כחלק מנורמות האתיקה החלות עליהם. יחד עם זאת, כל עמותה חופשית להחליט על פי שיקול דעתה אם להיזקק למבחנים כאלה, אם לאו. בכל מקרה, על עמותה לקבוע אמות מידה למתן הסיוע, ולדאוג לפרסום אמות מידה אלה בציבור.

2. השמירה על כבוד האדם

כבוד האדם באשר הוא אדם הוא ערך בסיסי בנורמות המשפט החוקתי והמוסר. הוא מעוגן כיום בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. נדרש להקפיד עליו במיוחד ביחס לאדם השרוי במצוקה, כאשר כבודו האישי עלול להיפגע. אדם הנזקק לסיוע בעין במזון, מאחר שאינו מצליח לספק את צרכיו וצורכי משפחתו בכוחות עצמו, זקוק להגנה מיוחדת מפני ניצול לרעה של מצוקתו בידי אחרים, ומפני פגיעה בכבודו האישי. העמותות נדרשות להקפיד בכבודם של נזרכי הסיוע הן בברירת שיטות הסיוע שהן מפעילות, וככל שידן מגעת גם במניעת פגיעה אפשרית בהם מידי גורמים אחרים כגון תקשורת, אנשי ציבור ופעילים חברתיים, תורמים ואחרים.

3. הגנה על פרטיות מקבל הסיוע

בצד ההגנה על כבוד מקבל הסיוע, על העמותות להגן על פרטיותו ואלמוניותו ככל שהדבר ניתן. זכות האדם לפרטיות מעוגנת אף היא בזכות יסוד בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, וכן בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981. החובה לכבד זכות יסוד זו חלה לא רק על רשויות השלטון כלפי הפרט, אלא גם על גופים, יציר המשפט הפרטי, המבצעים פונקציות בעלות אופי ציבורי כדוגמת עמותות המזון.

אדם שאינו מצליח להתמודד במלחמת הקיום היומיומית, בין עקב משבר נקודתי ובין כעניין מתמשך, ונזקק לעזרה במזון, מבקש באופן טבעי להשאיר את מצב נזקקותו מוסווה מעיני הציבור, ולא להיחשף ברבים. זכותו לפרטיות ולהגנה מפני חשיפת מצבו הקשה מקבלות משמעות

⁶⁴ ראו מבקר המדינה, לעיל ה"ש 33, בעמ' 13.

⁶⁵ לוינסון, לעיל ה"ש 40.

מיוחדת במצבים אלה. חובתן של העמותות לעשות כל שביכולתן להגן על פרטיותם של מקבלי הסיוע מפני חשיפת זהותם בפומבי, ולהבטיח רמה גבוהה של סודיות וחיסיון בכל פרט ונתון הקשורים אליהם.

בפני עמותות מזון ניצבת לא אחת הדילמה הבאה: גופי חלוקת המזון פועלים במידה רבה בזכות תרומות מן הציבור, אשר קבלתן מצריכה פעולות גיוס כספים מהציבור. לצורך הגברת מודעות הציבור לבעיית אי הביטחון התזונתי וקידום נכונותו לתרום למטרה זו, קיימת נטייה טבעית להיעזר בדמויות אינדיבידואליות מתוך קהל מקבלי הסיוע לצורך המחשת נסיבות חייהם הקשות וצרכיהם המידיים. המחשת הנזקקות למזון באמצעות סיפורים אישיים חודרת לאוזן וללב השומעים, שלא כמו הצגת הצרכים בצורה כוללת שאינה מתמקדת בדוגמא אישית, וזו הדרך היעילה לעורר את ענין הציבור והזדהותו, ולהביאו לתמוך ולתרום.

עמדת הועדה היא כי על אף המגמה המוצדקת לעודד תרומות מהציבור לארגוני הסיוע, חשיפת זהותם של בני אדם נצרכים כאובייקטים בתהליך הצגת נזקקותם לעיני הציבור הינה פסולה ואסורה בשל הפרתה הקשה את הזכות לצנעת הפרט. שימוש העמותות באמצעי הסברה ופרסום שונים, הנשען על חשיפת זהותם של בני אדם נצרכים הינו תופעה פסולה שיש למנוע אותה, בבחינת איסור אתי בעל חשיבות מהותית ביותר. איסור זה חל גם אם עקב כך נגרעת במידה כלשהי יכולתן של העמותות לקדם משימות חשובות של גיוס כספים שנועדו להגדיל את יכולותיהן לסייע לציבור הנצרכים.

איסור זה כפוף למקרה החריג שבו פרט נצרך מסכים מרצון חופשי לחשיפתו, ואפשר אף מעוניין בה מטעמיו שלו. אדם רשאי לוותר על פרטיותו, ובלבד שוויתור זה ייחשב תקף במשפט. ואולם, זאת כל עוד אין מדובר בהסכמה הכורכת חשיפת אנשים אחרים, כגון בני הבית ובני משפחה, בלא הסכמתם, או בהסכמה שניתנה שלא מדעת, או תחת אילוץ, או הסכמה נטולת תוקף בשל העדר כשירות להסכים כגון – הסכמת קטין, או הסכמת אדם בעל כשירות קוגניטיבית לקויה. בעניינים אלה, הסכמת אפוטרופוס לא תכשיר את החשיפה.

במישור האתיקה, מנועה העמותה מלהפעיל על אדם לחץ, דברי שכנוע, דרכי פיתוי ושתדלנות, או מלהבטיח לו טובות הנאה בעבור הסכמתו לחשוף את מצוקתו ברבים. וכל זאת, בין אם התנהגות העמותה פוסלת במישור המשפטי את תוקף ההסכמה שנתן מקבל הסיוע, ובין אם לאו.

ההגנה על פרטיות הנצרך קשורה קשר הדוק גם למעורבות התקשורת בחשיפתו במסגרת סיקוריה על תופעת העוני ואי הביטחון התזונתי. ככל שהעמותה קשורה בדבר, חלה עליה חובה מוסרית להגן על פרטיות הנצרך גם ביחסיה עם התקשורת המסקרת. פרטי נושא זה יידונו בהמשך (ראו סעיף ג' להלן, העוסק ביחסי העמותה והתקשורת).

4. ערך השוויון ביחס למקבלי סיוע במזון

עקרון השוויון והאיסור על הפליה הם ערכי יסוד בשיטתנו החוקתית. ערך השוויון במשמעותו השורשית מהווה חלק מכבוד האדם המוגן בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. הוא חל על רשויות המדינה, ובמצבים מסוימים גם על גופים, יצירי המשפט הפרטי, המבצעים תפקידים בעלי אופי ציבורי. עקרון השוויון החוקתי מורה כי שומה לנהוג על פי אמות מידה שוויוניות ביחס לאנשים ולמצבים בעלי מאפיינים דומים. עקרון השוויון לא נפגם בהחלת אמות מידה שונות כלפי אנשים או מצבים הנבדלים אלה מאלה במאפיינים הרלבנטיים לעניין, כאשר אבחנה כאמור עומדת במבחן המשפט וערכי היסוד של השיטה.

עמותות מזון המספקות סיוע במזון לאלה שסובלים מאי בטחון תזונתי הוקמו אמנם במשפט הפרטי, אך התפקיד אותו הן ממלאות נושא אופי ציבורי מובהק. מכוח האופי הציבורי של תפקידן חלה עליהן חובה לפעול בשוויון כלפי מבקשי הסיוע, ולהימנע מהפליה ביניהם על בסיס גזע, דת או קבוצה דתית, לאום, ארץ מוצא, מין, נטייה מינית, השקפה, השתייכות מפלגתית, מעמד אישי, הורות, וכיוצא באלה תנאים שלא ממין העניין (להלן – **עילות הפליה פסולה**). עקרון זה מעוגן גם בסעיף 3 לחוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים, התשס"א-2000 (להלן – "חוק איסור הפליה"). זו לשון סעיף 3(א) לחוק זה, העוסק באיסור הפליה:

מי שעיסוקו בהספקת מוצר או שירות ציבורי או בהפעלת מקום ציבורי, לא יפלה בהספקת המוצר או השירות הציבורי, במתן הכניסה למקום הציבורי או במתן שירות במקום הציבורי, מחמת גזע, דת או קבוצה דתית, לאום, ארץ מוצא, מין, נטייה מינית, השקפה, השתייכות מפלגתית, מעמד אישי, הורות".

לעניין הוראה זו, אין אבחנה בין עיסוק למטרת רווח או שלא למטרת רווח, ואם נגבה תשלום תמורת המוצר או השירות הציבורי (סעיף 3(ב) לחוק).

עקרון האיסור על הפליה חל, אפוא, לא רק על רשויות המדינה אלא גם על גופים פרטיים העוסקים בהספקת מוצר או שירות לציבור הרחב, בין למטרת רווח ובין למטרה אחרת, וממילא עמותות המספקות מזון לנזקקים נכללות בגדרם, ומנועות מלהפלות בין נצרכי סיוע.

יש לציין, כי על פי חוק איסור הפליה, אין רואים הפליה "כאשר הדבר נעשה על ידי ארגון או מועדון שאינו למטרת רווח ונעשה לשם קידום צרכים מיוחדים של הקבוצה שאליה משתייכים החברים במועדון או בארגון, ובלבד שצרכים מיוחדים כאמור אינם נוגדים את החוק" (כלשון סעיף 3(ד) (2) לחוק).

פרשנות תכליתית של הוראה זו, על רקע ההוראה הכללית האוסרת הפליה בסעיף 3(א) לחוק, מובילה למסקנה כי על עמותת מזון לנהוג על פי כללי השוויון בין נצרך לנצרך, ואסור לה לנהוג בהפליה פסולה. עם זאת, הפניית סיוע במזון לקהל יעד מסוים שהעמותה חפצה להיטיב עמו בהתאם למטרותיה לא תיחשב הפליה פסולה אם מדובר בציבור בעל צרכים מיוחדים כדוגמת אנשים עם מוגבלות, או ניצולי שואה, או קבוצה אחרת הזקוקה במיוחד לסיוע זה. כן תוכל עמותה לייעד את עזרתה ליוצאי מדינה או עיר מסוימת בחוץ לארץ ככל שמדיניות זו עומדת בכללים הקבועים בחוק איסור הפליה.

דברי ההסבר לחוק איסור הפליה מבהירים כי מגמת החוק הינה להתוות איזון ראוי בין עקרון השוויון לבין השמירה על חופש ההתקשרות של מספק השירות או המצרף. במסגרת איזון זה "החובה שלא להפלות מוטלת על מי שפתח את שעריו לציבור הרחב. לפיכך מוצאים, למשל, מתחולתו של החוק מועדונים או ארגונים המבקשים לשמור על צביון חברתי מסוים". עוד מבהירים דברי ההסבר ביחס לחריג שבסעיף 3(2) לחוק כי "חריג זה נועד לאפשר למשתייכים לקבוצה מסוימת ליהנות מהווי תרבותי או חברתי, המשותף לכלל החברים, או לקדם אינטרס של קבוצה מסוימת".⁶⁶

חשוב להדגיש כי כאשר העמותה מייעדת במטרותיה את מתן הסיוע לקהל-יעד מסוים, להבדיל מאשר לציבור הרחב, עליה להימנע מהפליה פסולה בתחומי אותו ציבור שאליו היא מפנה את עזרתה. האיסור על הפליה פסולה ביחס לציבור הרחב חל במידה דומה גם על הפליה פסולה בתחומי קהל היעד אותו משרתת העמותה.

באמנה לשיתוף פעולה בין עמותות שיוכרו כ"חברות לקט" לבין עמותת "לקט ישראל"
נאמר, בין היתר, כי "חברת לקט לא תפלה על רקע דתי/עדתי/מגדרי בין האוכלוסיות אותן היא משרתת ועל פי מטרתיה". כלל זה תואם את התפיסה המובאת לעיל בסוגיה זו. יש עוד לציין, כי בנהלי תמיכות המדינה בעמותות נכלל תנאי של שוויון האוסר הפליה במובנים האמורים.

5. יחס הוגן וראוי למבקשי הסיוע

יחס הוגן וראוי למבקשי הסיוע הוא מחובות האתיקה המהותיות החלות על עמותות מזון. הצורך להיזקק לעזרה במזון הוא מצב אנושי מורכב, החושף קושי של היחיד בהתמודדות עם מלחמת הקיום היומיומית. מציאות זו מולידה לא אחת מורכבות גם בהתנהגות מקבלי הסיוע כלפי מיטיביהם. מצב זה מחייב את העמותות ואת אלה הפועלים מטעמן להתייחס לציבור הפונים אליהן ברגישות, התחשבות, סבלנות וסובלנות.

בכל שלבי המגע עם הפונים נדרשים אנשי העמותה לקשב, אורך רוח, ונכונות להתייחס לבקשות ולטענות ואף להתייחס לבעיות אינדיבידואליות מיוחדות הנקרות בדרך, החורגות משגרת הפעילות של הגוף המסייע. מושג המפתח לכל אלה מתמצה בשמירה על כבוד האדם מבקש הסיוע במובן הרחב של מושג זה. נדרשים הכנה, הדרכה, ומודעות מיוחדת של אנשי

⁶⁶ הצעת חוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות ציבוריים, התש"ס-2000, הצעות חוק 2871, תש"ס, עמ' 369, 370, 372.

העמותה לצורך ליצור מערכת יחסים הוגנת ומכבדת עם קהל היעד אליו מפנה העמותה את משאבי עזרתה. ישנה חשיבות מיוחדת לקיומה של סביבת פעילות מזמינה וידידותית למבקש הסיוע.

יש חשיבות גם במתן עזרת העמותה למבקש הסיוע במזון במימוש זכויות המגיעות לו מהרשויות והשירותים החברתיים כאשר הוא מתקשה לממשן בכוחות עצמו.

אנשי העמותה נדרשים לעיתים לטפל במצבים חריגים של אלימות, שכרות, סמים, ואף חוסר ניקיון גופני חמור של מבקשי סיוע, העלולים להקשות על הפעילות התקינה והסדירה של העמותה ולעיתים אף לפגוע בשאר מקבלי הסיוע. הדבר בולט במיוחד בגופים המנהלים בתי תמחוי. במצבים כאלה, נדרשים אנשי העמותה להפעיל אמצעים מתונים אשר יאפשרו, מצד אחד, מתן עזרה גם למבקשי סיוע שהתנהגותם חריגה, ומצד שני, ימנעו סבל ופגיעה בציבור רחב של מקבלי סיוע.

עירוב גורמי הרווחה ורשויות אכיפת החוק באירועים חריגים נתון לשיקול דעתה של העמותה בהתאם לצורך ולנסיבות.

היבט זה של האתיקה בארגוני הסיוע הוא בעל חשיבות מיוחדת. יישומו הלכה למעשה תלוי במידה רבה בתהליך הטמעתו בקרב אנשי העמותה. לצורך כך נדרשים מנגנוני הדרכה, הכוונה והסברה בקרב עובדי העמותות, הבאים במגע יומיומי קרוב עם ציבור נצרכי הסיוע.

6. טיב המזון, הרכבו, איכותו וכמותו

עיסוקן של עמותות באספקת מזון – מצרך חיוני לקיומו האנושי של האדם – מטיל עליהן אחריות מיוחדת. לצריכת מזון על ידי האדם היבטים שונים: טיב ואיכות, גיוון והרכב, העדפה על רקע תרבותי, מסורתי או דתי, כמות מספקת, אסתטיקה בהגשה, ניקיון ותברואה. עמותה המחלקת מזון נדרשת לעמוד באמות מידה המתייחסות להיבטים אלה כדי למנוע פגיעה אפשרית בציבור מקבלי הסיוע.

מזון המחולק לציבור חייב לעמוד בסטנדרטים בסיסיים של איכות ותקינות המזון למאכל. לעיתים, תרומות מזון עשויות להגיע לידי העמותה בשלבים מתקדמים לקיומו של המזון ובכלל זה פירות וירקות, מאכלי חלב ומזון מבושל. העמותה נדרשת להקפיד על התאמתו של המזון לצריכה מבחינת איכותו ותקינותו למאכל, תוך שימת לב, בין היתר, למועדים המומלצים לשיווק או לשימוש במצרך המופיעים על גבי המצרך. במידת הצורך, תיתן העמותה למקבלי הסיוע הסברים בדבר איכות המזון, תוך שימוש באמצעים מתאימים לצורך כך.

יש להקפיד על ניקיונו של המזון ועמידתו בסטנדרטים ראויים של תברואה והיגיינה. הקפדה זו נדרשת, בין היתר, גם ביחס לתנאי האחסון, ההובלה והחלוקה של המזון. זיהום כתוצאה ממזון לא נקי או לא כשיר למאכל עלול לגרום לפגיעה רחבת היקף בציבור גדול ולהיות כרוך בסיכונים משמעותיים.

מעבר לצורך בהקפדה על ניקיון והיגיינה בחלוקת המזון, ישנה חשיבות לאסתטיקה בחלוקתו, כחלק מהתייחסות המכבדת את הנצרך. סלי מזון הערוכים בצורה נאה, ובתי תמחוי הרגישים לאסתטיקה בעריכת שולחנות וכלי האוכל ובדרך הגשת המזון, אף הם מרכיב חשוב בהתייחסות הראויה כלפי ציבור מקבלי הסיוע.

נדרש גיוון בהרכב המזון המחולק או המוגש לאדם. לא בכדי מחייבים מבחני התמיכה הממשלתיים קיומם של סלי מזון מאוזנים מבחינת הרכבם התזונתי כתנאי למתן תמיכה כספית ממשלתית לעמותות מזון. ישנה חשיבות מיוחדת בבחירת מרכיבי מזון הנחשבים בריאים לאדם, והרחקתם במידת האפשר של מרכיבים שאינם בריאים ועלולים אף להזיק. מחקרים מצביעים על כך שקיים קשר הדוק בין קיומו של סל מזון בריא לאדם לבין מניעת תחלואים שונים, וכן להיפך – דפוסי תזונה בלתי בריאים קשורים במחלות רבות, ובהן – השמנה, סכרת, יתר לחץ דם ומחלות לב וסרטן. התייחסות חשובה להיבט זה עולה בעמדת גב' **דורית אדלר**, מנהלת מחלקת תזונה ודיאטה במרכז הרפואי הדסה עין כרם, ועמדת **ארגון "לקט"**, בנק המזון הלאומי, במסמכים שהונחו בפני הועדה. הרכב המזון וסיווגו כ"מזון בריא" הוא תנאי מרכזי להבטחת רמת המזון המחולק. כן ראוי לשלול מראש הכללת סוגי מצרכים העלולים לגרום נזק לבריאות, כגון אלכוהול (למעט יין לשבתות וחגים) וטבק.

ואחרון – נדרשת גמישות בהתאמת המזון להעדפותיו של קהל מקבלי הסיוע, תוך התחשבות במסורות תרבותיות, אמונות דתיות, הליכות חיים, וכדומה. חלוקת מזון שאינה מתחשבת באורחות חיים של מקבלי הסיוע לא תשיג את מטרתה.

חלק גדול מהתנאים הקשורים לטיב המזון ואיכותו מובנים במבחני התמיכה הממשלתיים, המהווים תנאי למתן תמיכות כספיות לעמותות המזון. מתבקש, כי הדרישות הבסיסיות הנוגעות למאפייני המזון המחולק יחולו על כלל עמותות המזון, בלא קשר הכרחי לקבלת תמיכה כספית מהמדינה.

כדי להבטיח עמידה בדרישות טיב המזון ותקינות דרכי אחסונו, הובלתו וחלוקתו, ראוי כי השלטון המרכזי והמקומי יעמיקו את הפיקוח על עמותות המזון וזאת, לא רק ביחס לעמותות המקבלות תמיכה מהמדינה, אלא ביחס לכלל העמותות העוסקות בחלוקת מזון. מנגנון פיקוח כללי בתחום זה הוא חיוני להגנה על ציבור מקבלי הסיוע במזון.

7. תנאים ודרכים לחלוקת המזון

קיים גיוון רב בין העמותות גם בדרכי החלוקה של המזון. כפי שפורט לעיל, חלקן מנהלות בתי תמחוי, וחלקן שולחות מזון לבתי מקבלי הסיוע או לנקודות חלוקה בהן נמסרים להם הסלים. אלה הכללים המנחים הראויים ביחס לתנאים ולדרכים לחלוקת המזון:

ראשית, עמותה חייבת לשקול שיקולים ענייניים בלבד במתן הסיוע במזון, והיא מנועה מלהתנות מתן סיוע במילוי תנאים מסוימים מצד המבקש שאינם קשורים במצב נצרכותו, כגון

פעילות דתית, פוליטית, אידיאולוגית או קיום מחויבות אחרת מצדו. יש לאסור בתכלית התניית הסיוע במזון בקיום תנאים כלשהם על ידי מבקש הסיוע שאינם קשורים לעצם נזקקותו. השתייכות לקהל היעד אליו מכוונת העמותה את פעילותה לא תיחשב התנאה בלתי מוסרית לעניין זה.

על עמותת מזון להימנע מדרישת תמורה כספית ממשית עבור המזון, להוציא תשלום סמלי שמטרתו למתן את תחושת התלות של מבקש המזון. אין לסרב להעניק סיוע למי שטוען כי אין לו יכולת לשלם גם סכום סמלי זה. עמותה רשאית לבקש מנצרכי סיוע עזרה בהתנדבות בהפעלת שירותיה תוך התייחסות ליכולותיהם ולהתאמתם לבצע תפקידים שונים במסגרתה.

בחלוקת מזון לבתים או בנקודות חלוקה נדרשת שמירה קפדנית על אנונימיות מקבל הסיוע, והצנעת זהותן של עמותות המחלקות אוכל לבתים. בגדרו של כלל זה, ציינה עמותת מזון מסוימת, העוסקת בחלוקת מזון לבתים, כי היא מבצעת את החלוקה בשעות המוקדמות של השחר, באמצעות רכבים שאין עליהם סימן זיהוי של שם העמותה, תוך השארת חבילות המזון בפתח בתי מקבלי הסיוע ללא ציון שם או כתובת השולח, ומבלי שניתן לזהות כי מדובר בחבילות מזון. זוהי דוגמא לדרך חלוקה השומרת על אלמוניותם וכבודם של מקבלי הסיוע.

חלוקת סלי מזון בנקודות חלוקה, המקובלת בחלק מן העמותות, חשופה יותר לעין הציבור והתקשורת. ישנן עמותות מזון שאין ביכולתן להיערך לחלוקת מזון לבתים מבחינת המשאבים הנדרשים לכך ולכן הן מבצעות את החלוקה בנקודות חלוקה. במצבים כאלה נדרש להקפיד במיוחד על הצנעת החלוקה ושמירה על פרטיות מקבלי המזון, בין היתר, מבחינת בחירת מיקום החלוקה, שעות החלוקה, והימנעות מפרסום וחשיפה של מקבלי הסיוע בכל דרך אפשרית.

יש חשיבות לקיום אמצעי נגישות של פרטים בעלי מוגבלויות למוקדי חלוקת מזון, ולמקומות ההסעדה.

8. תלושי מזון

ישנן עמותות מזון המסייעות לנצרכי סיוע בדרך של מתן תלושי מזון לצורך רכישת אוכל בחנויות מזון, וזאת בהבדל מחלוקת מזון בעין. לשיטה זו יתרונות וחסרונות. יתרונותיה הם בכך שהיא מאפשרת אי זיהוי האדם השרוי במצוקה, היכול לרכוש את המזון באלמוניותו בלא להיחשף; שיטה זו מגינה על כבוד האדם ועל פרטיותו, ואינה נתקלת בקשיים שחלוקה בעין מתמודדת עימם מבחינות אלה. שיטה זו מאפשרת גם מתן ביטוי להעדפותיו של האדם מבחינת צריכת המזון. היא מכבדת את ריבונותו ביחס למזון שהוא צורך. מנגד, שיטת תלושי המזון, ככל שהיא מתנהלת בדרך בלתי מבוקרת, עלולה לגרור שימוש בלתי מאוזן בתלושי המזון, בדרך שאינה מבטיחה בהכרח רכישת הרכב מאוזן ובריא של האוכל. יתר על כן, היא מגדילה את עלויות רכישת המזון ומייקרת את מחירם של המוצרים השונים. חלוקת מזון בעין מבטיחה אמנם דאגה לאיכות הבסיסית של המזון ולהרכבו המאוזן, אך היא אינה מגינה באותה מידה על כבודו ופרטיותו של האדם הנצרך, ואף אינה מותירה מקום של ממש להעדפותיו האישיות במזון.

השאלה מהי המדיניות הראויה ביחס לדרכי חלוקת המזון מהבחינות האמורות חורגת מתחומי התייחסותה של הועדה, ולכן היא אינה נוקטת עמדה בעניין זה.

9. שיקום והשתלבות במעגל התעסוקה

מרבית עמותות המזון עוסקות באופן ייחודי בסיוע במזון בלבד. חלק קטן משלבות במתן הסיוע גם תכניות שיקום שמטרתן לסייע לנצרכי הסיוע להשתלב בשוק העבודה או לשפר את רמת השתכרותם כדי לצאת ממעגל המצוקה. הועדה רואה לציין את החשיבות המיוחדת שבהקניית כלים ומיומנויות למקבלי סיוע שיאפשרו להם לצאת ממעגל העוני, וזאת, ככל שהעמותה יכולה וערוכה לקיים תכליות נוספות כאלה. שילוב בין מתן סיוע בתחום הביטחון התזונתי לבין פעולות הדרכה והכשרה להתמודדות עצמאית עם צורכי הקיום עשוי להעצים באופן ניכר את תרומתן של עמותות המזון לחברה. שילוב תכליות כזה מחייב משאבים ומערך כוח אדם מתאים שאינם עומדים בהכרח לרשות כל עמותה. אלה שידן משגת ייטיבו לעשות אם יפעלו בדרך משולבת זו.

ב. יחס העמותה לתורמים

יחס העמותה לתורמיה מהווה אף הוא מושא לנורמות אתיקה. חוק העמותות, החיקוקים על פיו וכללי הניהול התקין, מתייחסים לחובה החלה על העמותות באשר הן להשתמש בתרומות המתקבלות על ידן למטרות שלשמן ניתנו. נורמות אלה מחייבות הבהרה ושכלול בעמותות מזון, וזאת במספר מובנים עיקריים: האחד – **מקורות התרומה**: השני – **דרכי גיוס התרומות**; השלישי – **היחס לתורמים**; הרביעי – **דבקות בביצוע מטרות התרומה**; החמישי – **שקיפות מרבית בהצגת מקורות התרומות ודרכי השימוש בהן**.

1. מקורות התרומות

עמותות מזון נדרשות לפעול בטוהר מידות ובניקיון כפיים. אחד המאפיינים של דרישה זו נוגע לאופי התרומות שהן רשאיות לקבל. דרישת האתיקה מחייבת כי עמותות תימנענה מלקבל תרומות כאשר הן יודעות, או אמורות לדעת, כי התרומות נגועות באי חוקיות מטעם כזה או אחר.

2. דרכי גיוס תרומות

עמותות נדרשות לנהל את פניותיהן לתורמים בדרכים הוגנות, ישרות ומכובדות, ולהימנע מתחרות בלתי הוגנת עם עמותות וארגונים אחרים העוסקים בפעילות גיוס תרומות. לא כל שיטה לאיסוף תרומות כשרה ומקובלת מבחינה אתית. הסדרים הנוגעים לגיוס כספים בידי גופים פילנתרופיים בחברה המודרנית נועדו ליצור אמון ציבורי בארגונים אלה, ולהבטיח כי תהליך הגיוס ייעשה בדרך מקצועית והוגנת ויהיה כפוף לפיקוח, שקיפות ודיווח הן ביחס להליך הגיוס, הן ביחס להיקף התרומות שניתנו, והן באשר לדרך השימוש שנעשה בהן. במספר מדינות במערב עיגנו בחקיקה הסדרים בנושא זה, ובנייר עמדה שפורסם בנושא הוצע להסדיר את נושא גיוס הכספים בישראל במספר היבטים, הכוללים הגדרה של המטרה הציבורית המצדיקה פעולת התרומה ועיגונו בחקיקה של הליך מתן אישור לארגון ולאדם לגייס כספים לצורך פעילות נתונה.⁶⁷

⁶⁷ ניסן לימור, נייר עמדה בעניין חקיקה בנושא גיוס משאבים לארגוני המגזר האזרחי (2014)

על פי ההצעה, יש להבחין בין תרומות מגופים מוסדיים גדולים לבין תרומות מבעלי הון פרטיים או מהציבור. בעוד שבתרומות מגופים גדולים יש צורך בחיזוק השקיפות, בתרומות קטנות יש מקום להגן על התורם הבודד. תנאים למתן אישור לארגון לגייס כספים מן הציבור יכללו, בין היתר, קיום מטרה ציבורית נאותה, הפעלת דרכי גיוס הוגנות, קיום אישור ניהול תקין, קיום אישור ניהול ספרים מרשות המיסים, גילוי נרחב של תוכן תקנון הארגון, ושקיפות ביחס להיקף התרומות ואופן השימוש בהן. אדם הפועל כמגייס כספים מן הציבור צריך לעמוד בתנאים של ידע וניסיון רלבנטיים, ולקיים מבחנים שונים של יושרה והגינות בדרך התנהלותו. יש אף להקפיד כי העלויות המושקעות בפעילות גיוס הכספים תעמודנה ביחס סביר להיקפה של התרומה, וביחס הולם למחזור הכספי של הגוף המגייס. כן נדרש במישור האתי כי התמורה המשולמת לגורם המתרים תהיה הוגנת ולא תחרוג מהגבול הראוי והסביר בהתחשב בטיבו של הארגון ובמטרותיו.

אף שהסדרים מסוג זה לא עוגנו עד כה בחקיקה הקיימת, חשוב לקיים את תכליתם העיקרית במסגרת כללי האתיקה של עמותות המזון.

3. יחס העמותה לתורמים

בהליך גיוס תרומות על ידי עמותה, היא והפועלים מטעמה חייבים ביחס הוגן וראוי כלפי התורמים. יש להקפיד על כך שתרומה תתקבל רק אם היא ניתנה באופן חופשי, ולמטרה התואמת את יעדי הארגון. יש לגייס את התרומות ברגישות הראויה, ובאופן המכבד את בחירתו החופשית של התורם, בלא הפעלת לחץ, הטרדה, הפחדה או כפייה כלפיו. יש לשמור על פרטיות התורם ולכבד את רצונותיו. אין להעביר או לעשות שימוש במידע אודות תורמים ותורמים פוטנציאליים בלא הסכמתם (השוו קוד אתי מוצע של האיגוד המקצועי של מפתחי משאבים בישראל, אשר נועד להבטיח כי פעולות הפילנתרופיה תהיינה כפופות לאמות מידה ראויות).

4. דבקות בביצוע מטרות התרומה

העמותות חייבות בשמירה קפדנית על שימוש בתרומות למטרות שלשמן ניתנו. כך הוא בתרומות כסף, וכך הוא בתרומות מזון. תרומות המזון מיועדות לחלוקה לנצרכים ולא למטרות אחרות, וככל שתורם מגדיר יעד ספציפי לחלוקת מזון, יש לכבד יעד זה, ובלבד שאין הוא נוגד את ערך השוויון בחלוקה ועקרונות אתיקה אחרים המחייבים את העמותה. ככל שהעמותה אינה ערוכה לקיים את הוראות התורם, עליה להבהיר לו זאת לפני מעשה, ולהימנע מקבלת התרומה.

הוא הדין בכספי תרומות. ככל שיעדי התורמים לשימוש בכסף אינם לגיטימיים מבחינת העמותה, או שאינם ניתנים להשגה על ידיה, יש להבהיר זאת לפני מעשה, ולהימנע מקבלת התרומה. אם התברר לאחר מעשה כי לא ניתן לפעול למטרה היעודה, או שהעמותה מבקשת לסטות מהמטרה מטעם ענייני, יש לפנות לתורם ולקבל את הסכמתו לשינוי.

העמותות פועלות למימוש מטרות צדקה וחסד, ולכן שימוש בתרומות שנועדו למטרות אלה לתכליות אחרות, ובכלל זה, סחר במזון או השקעה בנדל"ן בכוונה להפיק רווחים לעמותה ולמנהליה, פסולים בתכלית. בשנים האחרונות נבדקו טענות בדבר חריגות כאלה בעמותות מסוימות, שהיוו אף מושא לטיפול במישור הפלילי. מובן כי תופעות חריגות מסוג זה משפיעות על

אמון הציבור במערכת הפילנתרופיה בכלל, ופוגעות בנכונות הציבור לתרום לעמותות צדקה, ועמותות מזון בכלל זה.

בבירור מטרות התרומה וכיבוד רצון התורם, יש מקום לאבחנה סבירה בין תורמי כספים ייעודיים, לבין תרומות מגופים התורמים עודפי מזון, כגון צה"ל, מסעדות ואולמות אירועים, אשר אלמלא נתרמו, יש להניח כי היו מושלכים. מידת ההקפדה עם מטרות התורם צריכה להיות ביחס ישר לחשיבות שהתורם מייחס להשגת המטרה אותה הגדיר כתנאי לתרומתו. מקום שהתורם אינו מכוון את התרומה לקהל-יעד מסוים, או למטרה ספציפית המוגדרת בקפידה, כי אז גם לעמותה יש מרחב תמרון גדול יותר. וההפך מכך: כאשר ייעוד התמורה מוגדר בפירוט, על העמותה לכבדו ולא לסטות ממנו.

על העמותות להימנע מלקבל על עצמן תנאים מוכתבים על ידי תורמים ככל שהם חורגים מהתחום הענייני הקשור בתכלית פעולתה של העמותה – מתן סיוע במזון לסובלים מאי ביטחון תזונתי. כן יש לפסול תנאים של תורם שעניינם הזדהות עם מגמות פוליטיות, אידיאולוגיות, דתיות וכיוצא באלה. (ראו בעניין זה "אמנת זכויות התורם" שאומצה על ידי האיגוד המקצועי של מפתחי משאבים בישראל, שמטרתה להבטיח את כפיפות מערכת הפילנתרופיה לאמות מידה של שקיפות מטרות הארגון ודרכי פעילותו, שקיפות השימוש בתרומות, וביסוס הליכים נאותים של התרמה). יחסה של העמותה לתורמים הוא אחד הנדבכים החשובים במערכת הנורמות של הקוד האתי בעמותות מזון.

5. שקיפות וגילוי התרומות ודרכי השימוש בהן

עמותה נדרשת לשקיפות ולגילוי התרומות באמצעותן היא פועלת, ובכלל זה מקורות התרומות, בכפוף לדין בדבר חובת דיווח על תרומות ובדבר חסיון תורמים בעילום שם. חובת הגילוי חלה כלפי הציבור הרחב, גורמי הפיקוח על העמותה, וכלפי התורמים – הן תורמים בפועל והן תורמים בכוח. הצגה שקופה כזו אמורה להציג תמונה מפורטת של דרכי פעולתה של העמותה, מטרותיה, מקורותיה הכספיים ודרכי השימוש בכספים.

ג. יחסי העמותה והתקשורת

לתקשורת תפקיד חשוב בחשיפת תופעות חברתיות מורכבות והעלאתן לשיח הציבורי. תופעות העוני ואי הביטחון התזונתי הן בעלות מורכבות מיוחדת ויש להן מקום חשוב בסדר היום הציבורי. עם זאת, האמצעים הננקטים על ידי התקשורת לצורך העלאת נושאים אלה לשיח הציבורי אינם מעבר לביקורת. חופש הביטוי התקשורתי אינו ערך מוחלט, והוא חייב באיזון ראוי עם ערכי כבוד האדם והזכות לצנעת הפרט, בין היתר, כאשר מדובר בסיקורם של נצרכי סיוע, שזהותם נחשפת לעין כל, ומצוקתם הופכת להיות נחלת הכלל. מוקד האיזון בין חופש הביטוי לבין ההגנה על צנעת הפרט מצוי בהגשמת האינטרס הציבורי הכרוך בהעלאת נושא אי הביטחון התזונתי לתודעת הציבור, והדגשת החשיבות שבפתרונו תוך ריסון תקשורת ראוי בשימוש במצוקתו של הפרט הנצרך כאובייקט לצורך הגשמת המטרה.

ביחסי עמותות המזון והתקשורת קיימת דילמה פנימית מובנית, המושפעת מהשיקולים הנוגדים הבאים: מצד אחד, קיים אינטרס ציבורי מובהק בחשיפה תקשורתית של בעיית הרעב ואי הביטחון התזונתי הקשה השורר בישראל. העלאת בעיה קשה זו לסדר היום הציבורי הינה גורם חשוב בבניית דעת קהל ובהשפעה על מדיניות הממשלה לצורך מתן עדיפות ראויה לפתרון בעיה זו.⁶⁸ חשיפה תקשורתית של האדם הרעב כפרט מעוררת תשומת לב מיוחדת ורגש הזדהות בלב הצופה, וכן היא מעוררת את תשומת ליבן של הרשויות; היא נושאת עימה עוצמה תקשורתית מיוחדת. חשיפה תקשורתית זו משרתת גם את עניינן של עמותות המזון עצמן, המגשרות בפעילותן ההתנדבותית על חסר עמוק בפתרונות מדינתיים לבעיית אי הביטחון התזונתי. החשיפה התקשורתית של מצוקת המזון הנוגעת לפרטים באוכלוסייה הנוקטת מקילה על העמותות לגייס תרומות מהציבור לפעילותן, ותרומות אלה מצידן מחזקות את יכולתן של העמותות לתת סיוע אפקטיבי למספר רב של בני אדם הסובלים מאי ביטחון תזונתי. חשיפה תקשורתית עשויה גם לעודד את הרחבת מתן התמיכות הממשלתיות לעמותות.

מנגד, העלאת נושא אי הביטחון התזונתי למודעות הציבור, ומקומן של העמותות בפתרון, עלולה ליצור תודעה ציבורית מוטעית לפיה המגזר השלישי הוא האחראי לנושא זה, בעוד אחריות המדינה לקיום מינימלי בכבוד של האדם בישראל הולכת ונמוגה בתודעה זו. יתר על כן, החשיפה התקשורתית נעשית, על פי רוב, על דרך התמקדות בסיקור מקרים אינדיבידואליים של מבקשי הסיוע, במחשבה כי הצגת הסיפור האישי של הנזקק אפקטיבית יותר מכל תיאור כללי של אי הביטחון התזונתי, ובכוחה לחדור ללב השומעים והרואים יותר מכל נתוני הסטטיסטיקה והתיאורים האנונימיים. וכך, לאורך שנים, נוהגת התקשורת להגיע לאתרי חלוקת מזון, בעיקר לרגל חגים, ולתעד שם לא רק את העוסקים במלאכת אריזת האוכל וחלוקתו, אלא גם לצלם את התורים הארוכים המשתרכים בהמתנה לקבלת החבילות, תוך התמקדות בפניהם של הממתנינים בתור, ולעיתים תוך קשירת שיחה עימם. לעיתים, מבקרת התקשורת גם בבתיים של מקבלי הסיוע, ומנהלת עימם שיחות מצולמות על מצוקותיהם. לעיתים, ניתן סיקור של ילדים רעבים הבאים לקבל מזון, ומוצגים צילומים של מקררים ריקים בבתי משפחות נצרכות סיוע. חשיפת סיפורי מצוקה אישיים בתקשורת, תוך גילוי זהותם של הדוברים, כרוך בפגיעה עמוקה בכבודם ובפרטיותם. חשיפה זו נעשית בעיקר באמצעות כתבות החושפות פרטים אישיים של מקבלי סיוע, שמות אנשים ותמונות, תוך הדגשת מצבי הדוחק, העליבות והמצוקה בהם הם שרויים.⁶⁹ על פי רוב, התקשורת מתמקדת בתיאור האפיזודי של "הקרבת המזוהה" ולא בניתוח עומק תימטי וענייני, של בעיית הרעב ואי הביטחון התזונתי, והעברת מסרים בדבר דרכי התיקון הראויות.

מחקרים הראו, כי עמותות מזון מסוימות משתפות פעולה באופן הדוק עם התקשורת הן בהזמנת לסקר את תורי החלוקה, תוך היערכות מבעוד מועד לסיקור המתוכנן, והן בהבאת סיפוריהם האישיים של מבקשי הסיוע, במטרה לעודד בדרך זו את עזרת הציבור במתן תרומות. פעילות זו, גם מצד העמותות, כרוכה בפגיעה ממשית בזכויות אדם של אלה המהווים נושא לסיקור התקשורת הפרטני.

⁶⁸ על מהות השיח התקשורתית על הרעב בישראל, ראו Goldberg, לעיל ה"ש 51.

⁶⁹ ראו שני הרוביץ-רוזן, מאפייני סיקור עמותות מזון בתקשורת הישראלית (נייר עמדה שהוגש לוועדה, ינואר 2013).

התופעה המתוארת מעלה שאלות של אתיקה הן במישור פעולותיה של התקשורת והן במישור התנהגותן של העמותות בכל הנוגע לתחום הסיקור התקשורתי. ועדה זו מתמקדת בנורמות אתיקה החלות על העמותות ואינה עוסקת בהתוויית דרכם האתית של אמצעי התקשורת. לפיכך, אלה עיקרי הכללים המנחים שעל העמותות לפעול לאורם בתחום זה:

השימוש באמצעי התקשורת כדי לחשוף בפני הציבור את קיומה ומאפייניה של בעיית אי הביטחון התזונתי ואת תפקידן של עמותות המזון בפתרונה הוא לגיטימי, ואף חשוב לשם עיצוב דעת הקהל והדגשת עוצמתה של בעיה חברתית קשה בפני רשויות השלטון. עם זאת, מבחינתן של העמותות יש להציב גבולות ברורים למותר ולאסור בתחום זה, כדלקמן:

(א) על העמותות למנוע, ככל שהדבר נתון בידיהן, חשיפת זהותם של פרטים מקבלי סיוע בפני אמצעי התקשורת, בין במישרין ובין בעקיפין, בין בשם, בין בצילום פניהם, ובין בהשמעת קולם. איסור דומה חל גם על חשיפה כזו בפני גורמים פוליטיים, ציבוריים, פעילים חברתיים, תורמים ואחרים, המבקשים לסקר את מעורבות העמותות בסיוע במזון. על העמותה למנוע מגורמים שונים מהציבור מלהיכנס לאתר מתן הסיוע במזון כדי לערוך בו מפגשים מצולמים או מוקלטים עם מקבלי סיוע. איסורים אלה חלים – בין אם הסיקור נועד לקידום מערכות הסברה תקשורתיות, בין אם לצורך איסוף תרומות, בין לקידום מצע פוליטי או חברתי של איש ציבור או קידום מסע בחירות, ובין לכל צורך אחר.

(ב) העמותות מנועות מצידן מלפעול להשגת הסכמתם של פרטים נצרכים לחשוף את זהותם תוך הפעלת אמצעי שכנוע, לחץ, שתדלנות או הבטחות למתן טובות הנאה כלשהן, או מלהסתמך על הסכמה של מי שאינו כשיר לתת אותה. איסורים אלה חלים על העמותות גם אם עלולה להיות להן השפעה מחלישה על יכולתן לגייס תרומות מהציבור לצורך הרחבת הסיוע שהן מגישות לסובלים מאי בטחון תזונתי.

(ג) על העמותות לעשות כל שביכולתן על מנת להבטיח פרסום תקשורתי הוגן בעניין פעילותן בתחום אי הביטחון התזונתי, הנשען על עובדות אמיתיות ומשקף מציאות אמיתית, בלא הגזמה ובלא שימוש באמצעים מלאכותיים העלולים לעוות את תמונת המצב.

מעבר לנדרש יצוין כי ראוי לדעת הועדה כי הגופים המנהלים את התקשורת יבחנו את סוגיית החשיפה האינדיבידואלית של מקבלי הסיוע במזון מבחינת כללי האתיקה החלים על גורמי התקשורת, ויבהירו למערך התקשורת את המותר והאסור בסוגיה זו בתחומם הם, שעיקרם באיזון ראוי בין ערך חופש הביטוי לבין ערכי השמירה על כבוד האדם וזכותו לפרטיות (השוו כלל 8 לתקנון האתיקה המקצועית של העיתונות).

ד. יחסי העמותות עם גורמי השלטון המרכזי והמקומי

לעמותות המזון קשר הדוק עם גורמי השלטון המרכזי והמקומי.

במישור היחסי עם **השלטון המרכזי**, הקשר מתקיים בעיקר סביב מערכת התמיכות הכספיות הממשלתיות הניתנות לעמותות בכפיפות למבחנים השונים. על העמותות המבקשות ומקבלות תמיכות מהמדינה לקיים בתום לב את מכלול התנאים הנדרשים לצורך כך, תוך הקפדה מיוחדת על חובות השקיפות, הגילוי והדיווח. יש לקיים תנאים אלה ברציפות, ללא קשר הכרחי לעוצמת הפיקוח השלטוני המופעל על ידי המדינה בעניין זה. כמו כן, על כלל העמותות לעמוד בתנאי הפיקוח התברואתי שמפעילה המדינה על המזון המסופק באמצעות מערכות השלטון המרכזי והמקומי, בתקוה כי הפיקוח המדינתי בתחום זה יועמק ויורחב.

אשר ליחסים בין העמותות ל**שלטון המקומי** – הקשר בין העמותות למחלקות הרווחה של הרשויות המקומיות הוא יומיומי ופועל דרך שגרה. שיתוף הפעולה בין גורמים אלה הוא חיוני לצורך השגת מטרות העמותות. הוא חשוב לאותן עמותות המחילות מכוח בחירתן מבחני זכאות הנמצאים בשימוש בלשכות הרווחה של הרשויות המקומיות, לצורך איתור קהל היעד של הזקוקים לסיוע ובירור צרכיהם המיוחדים. הוא חשוב לאותן עמותות לצורך מעקב משותף אחר המשך מצב הנזקקות של מי שמסתייעים בעמותות, כדי להבטיח שהסיוע הניתן יתמקד באלה הסובלים מאי ביטחון תזונתי, וכדי למנוע הנצחת תלותם בסיוע של אלה שרכשו בינתיים ביטחון תזונתי. הוא חשוב לאותן עמותות המבקשות למנוע סיוע-כפל לנצרכים. אשר לעמותות שאינן מחילות מבחני זכאות, קשר זה עם מחלקות הרווחה של הרשויות המקומיות רופף יותר.

ככלל, ביחס לכל העמותות, הקשר עם הרשות המקומית חשוב ביותר לצורך תרומתה של הרשות ליצירת שיתוף פעולה בין עמותות המזון באזור, בין בעתות שגרה ובין בעתות חירום, לשם יצירת איזון וויסות באספקת המזון, בקביעת אזורי חלוקה, ולצרכים אחרים בהתאם לעניין. הצורך בולט במיוחד בעתות משבר וחירום, שאז עשויה הרשות המקומית להוות מוקד חשוב שסביבו תתארגנה העמותות לפעילות סיוע משותפת ומתואמת.

חובת שיתוף הפעולה בין העמותות לבין רשויות המדינה הן במישור המרכזי והן במישור המקומי גם היא נמנית על חובות האתיקה החלות עליהן.

מעבר לנורמות האתיקה הראויות שפורטו הנוגעות לעמותות, רואה הועדה להעיר את ההערות הכלליות הבאות בעניינים שהתבררו בפניה, שיש להן השלכה ישירה על יכולתן של העמותות לממש את מטרותיהן, ולקיים את פעילות הסיוע במזון בתנאים של שוויון בסיסי בין ציבור הנזקקים:

(א) כאמור, רוב חברי הועדה סבור כי אין לחייב עמותות במסגרת קוד אתי להיזקק למבחני זכאות כלשהם, ובכלל זה למבחני זכאות המוחלים על ידי הרשויות המקומיות. עם זאת, בפועל ישנן עמותות לא מעטות הנזקקות מבחירתן הן למבחנים אלה. לעניין עמותות אלה ראוי לומר כי אין אחידות בין לשכות הרווחה ברשויות המקומיות השונות במבחני

הזכאות שהן מפעילות. בחלק מן הרשויות אין בנמצא מבחני זכאות כלל. חלק מהלשכות מפנות את הזקוקים לסיוע לעמותות, ובחלק אחר ניתן רק מידע על עמותות ללא הפנייה כלל. בחלק מהרשויות נתונה ההפניה לעמותות לשיקול דעת פרטני של העובד הסוציאלי, ובחלק אחר הסיוע ניתן לכל דורש. בחלק מהרשויות קיים הבדל בין מבחני זכאות הנוהגים בימי שגרה, לבין מבחנים המופעלים למתן סיוע בחגים, ובאחרות – לא קיים הבדל כלשהו. חלק מחברי הועדה רואה חשיבות גדולה **בהאחדה** של מבחני הזכאות וכן בהאחדת הפרקטיקה הננקטת ברשויות המקומיות בעניין הפניית הזקוקים לסיוע לעמותות, וזאת ביחס לאותן עמותות המחילות מבחני זכאות. ביחס לאותן עמותות זהו תנאי מהותי למימוש עקרון השוויון בין מבקשי הסיוע, שאחרת קשה לממשו.⁷⁰

(ב) תמיכות כספיות ניתנות לעמותות לא רק על ידי השלטון המרכזי, אלא גם על ידי רשויות מקומיות מסוימות. בחלק מהרשויות ישנו תקציב מסוים למחלקות הרווחה לצורך תמיכה במזון; בחלק אחר – ישנם תקציבים מיוחדים לתמיכה בעמותות, לאו דווקא בתחום המזון, ובשאר הרשויות אין תמיכה כספית כלשהי בארגונים. ישנן רשויות מקומיות המסייעות לארגונים על ידי הקצאת מבנים, רכבים להובלות, הפניית מתנדבים ופרסום. חוסר האחידות בתמיכות הרשויות המקומיות בעמותות הוא בולט, ויוצר אי שוויון מהותי ביכולת העמותות לסייע.⁷¹ יתר על כן, שלא בדומה לתכניות הממשלתיות, ברשויות המקומיות חסרה שקיפות ביחס לתמיכות הניתנות, ויש חסר בולט במבחנים אחידים, כלל-ארציים, לתמיכות הרשויות המקומיות בעמותות מזון הפועלות בתחומיהן. העדר קיומם של מבחנים אחידים לזכאות, וחוסר השקיפות במתן התמיכות בעמותות פוגעים בעקרונות יסוד של מינהל תקין ברשויות השלטון וכן בשוויון ההזדמנויות בין עמותות. מצב זה זכה לביקורת נוקבת בכתביה המחקרית.⁷²

(ג) חלק מחברי הועדה סבור כי קיימת חשיבות רבה בשילוב הרשויות המקומיות בהתמודדות עם בעיית העוני ואי הביטחון התזונתי באמצעות מחלקות הרווחה. בכוחם של גופים אלה לסייע לאוכלוסיות הזקוקות לסיוע נוכח היכרותם הישירה עם צורכי התושבים וקיום אינטרס מקומי מובהק להתמודד עם מצוקותיהם. עידוד גורמים אלה למעורבות בנושא הסיוע לנזקקי המזון, תוך האחדה של אמות המידה לפעילותן, הינו מהותי גם להשגת מטרות עמותות המזון. על פי הגישה האמורה, יש חשיבות להסדרת העניינים הבאים בקריטריונים ברורים ואחידים:

(1) התנהלות רשויות הרווחה המקומיות כלפי העמותות בהפניית הזקוקים לסיוע, ומעקב אחר פעילות העמותות;

⁷⁰ מריה רבינוביץ, סקר בנושא פעילות מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות בתחום הביטחון התזונתי (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2012).

⁷¹ שם.

⁷² לוינסון, לעיל ה"ש 40. כן ראו עובדיה ברוך, המדיניות החברתית והתמודדות השירותים החברתיים עם המצב הכלכלי: המלצות מועצת העבודה הסוציאלית המוגשות לשר הרווחה והשירותים החברתיים (האגודה לקידום העבודה הסוציאלית, 2009); יוסי קטן, גיוני גל ועידית וייס-גל, "תפקידן של הרשויות המקומיות בהתמודדות עם בעיות העוני" המדיניות החברתית והתמודדות השירותים החברתיים עם המצב הכלכלי (האגודה לקידום העבודה הסוציאלית, 2009); נרי הורוביץ, תפקיד הממשלה בהתמודדות עם אי-הביטחון התזונתי (נייר עמדה, הוזמן על ידי הקרן לידידות, 2009).

- (2) גיבוש מבחני זכאות אחידים לזקוקים לסיוע בכל השלטון המקומי ;
- (3) גיבוש מבחני תמיכה כספית אחידים ושקופים ברשויות המקומיות לסיוע לעמותות מזון ;
- (4) הסדרים מיוחדים לארגון הסיוע במזון בעיתות משבר וחירום ;
- (5) הבהרת היחס והזיקה בין מעורבות השלטון המרכזי למעורבות השלטון המקומי בפעילות עמותות המזון, בין היתר בתחום הפיקוח התברואתי, לצורך הגדרה והסדרה של תחומי התפקיד של כל רשות, מניעת כפילויות, ומיצוי יעילותם של האמצעים הננקטים על ידי כל רשות ;

חלק אחר מחברי הועדה סבור כי אין מקום לערב את מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות בנושא אי הביטחון התזונתי, וכי נושא זה צריך למצוא את פתרונו בלא מעורבות ישירה שלהן, תוך הדגשה כי עיסוקן מתמקד בדאגה לרווחת הפרט בקהילה, ולא בפתרון בעיה כללית של אי בטחון תזונתי שמאפייניה וההסדרים לפתרונה מצויים במישור הכלל-לאומי.

ה. אחריות חברתית

עמותות מזון מופקדות על הגשמת התכלית שלשמן קמו – לספק מזון לאוכלוסיית היעד שאותה הן משרתות. אולם מכוח תפקידן לספק מצרך חיוני לאדם, חלה עליהן גם אחריות חברתית כוללת להתייחס, בהקשרים מסוימים, לצרכים רחבים ומיוחדים של החברה כולה, החורגים מתחום הפעולה השגרתי והספציפי שלהן, ולשתף פעולה במתן סיוע במזון מתוך ראייה חברתית רחבה, כאשר אינטרס ציבורי כללי מצדיק זאת. הן נדרשות לערכים של ערבות הדדית, התנדבות וסולידריות חברתית, תוך רגישות לצורך של האדם, באשר הוא, לקיום בכבוד. "אחריות חברתית" הוא מושג רחב שקשה לתארו בדוגמאות ממצות. עם זאת, ניתן למנות מצבים שונים המצדיקים פעולה של עמותות מתוך אחריות חברתית, בין היתר, בהקשרים הבאים :

1. יחסי עמותת מזון עם גופי מזון אחרים

עמותת מזון הפועלת לסיוע בביטחון התזונתי נועדה בראש וראשונה לקדם את המטרות שהציבה לעצמה, ולהשתמש בנכסיה ובתרומות שקבלה לקידום מטרותיה-היא. עם זאת, עמותה כזו אינה פועלת בחלל ריק. לצידה פועלים גופי מזון אחרים המסייעים גם הם לציבור הנזקק. חובתה האתית של העמותה לקיים יחסי שיתוף פעולה עם אותם גופים, ליצור עימם יחסי אחווה ולהימנע מתחרות עימם. יתירה מזו: עמותת מזון פועלת בסביבה דינמית המתאפיינת בצרכים משתנים בעיתות שגרה ובעיתות חירום. יש עליה אחריות חברתית להיות רגישה לצרכים החברתיים הכלליים באזור בו היא פועלת, ואפשר אף בתחום המדינה כולה, ולשתף פעולה במידת יכולתה במתן עזרה באספקת מזון לנצרכים גם מעבר לתחומי פעילותה הרגילים, כדי לענות לצורך חיוני שעלה. חובה זו אינה מוטלת מכוח הדין ; היא חלה מכוח האתיקה.

עמותת המזון פועלת בסביבה בה פועלות עמותות מזון אחרות, כל אחת בהתאם לתכליותיה ולהיקף משאביה. נוצרים מצבים שבהם השגת התכלית המשותפת לכלל עמותות המזון – להקל על מצוקתם של הזקוקים למזון – מצדיקה שיתוף פעולה ביניהן כדי לווסת בשעת

הצורך את דרכי החלוקה כך שציבור גדול ככל האפשר יזכה בסיוע. עשוי להיווצר צורך באיזון במצרכי מזון, כאשר לגוף אחד יש עודף במצרך חיוני מסוים, ולגוף אחר יש חסר באותו מצרך, או לצורך גיוון במוצרי מזון, וכל זאת מתוך הכרה כי ראוי לדאוג למתן סיוע לכל מי שזקוק לכך בכל קהילה וקהילה. עשוי להיווצר צורך בהרחבת אזור חלוקה של עמותה מסוימת בנסיבות מיוחדות בהן עמותה אחרת הפועלת באזור אינה יכולה לתפקד מטעם כזה או אחר; נדרש שיתוף פעולה בין עמותות מזון גם כדי למנוע ניצול לרעה של הסיוע, למשל כאשר מקבלי סיוע פונים ומסתייעים במקביל במספר עמותות שונות לצורך אגירת מזון, ואפשר אף לצורך סחר בו; הצורך בשיתוף פעולה בין ארגונים בולט במיוחד במצבי חירום, שבהם ציבור רחב עשוי להזדקק לעזרה, גם אם אינו נימנה בדרך כלל על ציבור מקבלי הסיוע במזון. במצבים מסוג זה שיתוף פעולה בין עמותות מזון מתוך אחריות חברתית כוללת הוא חלק מנורמות אתיקה ציבורית החלות עליהן.

2. פרישה גיאוגרפית

רוב עמותות המזון פועלות במתחם מקומי הסמוך למגורי מקימיהן. ארגונים ספורים פועלים במרחב הארצי.

מנתוני הסקרים הכלליים שהובאו עולה כי הסיוע במזון על ידי כלל העמותות אינו ניתן בפרישה אחידה בין כל אזורי הארץ. אזורי ירושלים והמרכז משופעים במספר רב של עמותות מזון. לעומת זאת, אזורי הדרום והצפון דלילים בסיוע, והעזרה הניתנת על ידי ארגונים במגזר הערבי מעטה ביותר, על אף שהאוכלוסייה הנוקקת שם הינה בשיעור גבוה. מציאות זו של העדר פרישה רציונלית של עמותות מזון בכל חלקי הארץ מצדיקה נקיטת מאמצים מצד עמותות מבוססות, הפועלות באזורים רוויים, להרחיב את פעילותן במידת האפשר גם לאזורים דלי-סיוע, ולתרום בכך לפיזור מאוזן וצודק יותר של הסיוע הוולונטרי במזון בכל שטחי הארץ.

3. התנהגות במצבי חירום ומשבר

כללי אתיקה החלים על ארגונים מיועדים בדרך כלל למצבי שיגרה. עם זאת, בחברה הנתונה למצבי משבר ועיתות חירום, יש מקום לנורמות אתיקה שיתייחסו גם לאחריות אתית מיוחדת במצבים אלה. מצבי חירום הקשורים בלחימה אינם נדירים במקומנו; כן ייתכנו מצבים של פגיעה בתשתיות, חסר באספקה סדירה של מצרכים ושירותים חיוניים וניתוק אזורים ממוקדי תקשורת ואספקה מסיבות שונות העלולים להעמיד אוכלוסיה שלמה במצבים של חסר ומצוקה. בזמנים כאלה נדרשות העמותות להיערך במידת יכולתן לסייע באספקת מזון לציבור הנצרך, תוך נכונות לחרוג מאזור פעילותן הרגיל ומקהל היעד שלו הן מסייעות דרך כלל.⁷³

התמודדות עמותות המזון במתן סיוע במזון בעיתות חירום ומשבר היא מטבע הדברים קשה יותר, אך במסגרת האחריות החברתית המוטלת על העמותות קיימת עליהן חובה מוסרית לעשות כל שביכולתן על מנת לספק את צרכיה של אוכלוסיה נזקקת במציאות סביבתית קשה במיוחד. בזמנים כאלה נדרשות העמותות להשקיע השקעה מוגברת במשימותיהן ככל שהמציאות מאפשרת, ובעיקר – לשתף פעולה ביניהן כדי לאפשר פעילות מתואמת שתייעל בדרך אופטימלית

⁷³ אסתר לוינסון, החברה האזרחית בתקופת משבר – ארגוני מזון (2007).

את השימוש באמצעים על ידן עד לחלוף המשבר או מצב החירום. התיאום חשוב, בין היתר, לצורך יצירת איזון במרכיבי המזון המחולקים, לשם הקצאה רציונלית של אזורי החלוקה, ולכל ענין אחר המצריך תיאום כדי למצות את התועלת המיטבית במתן עזרה לציבור הנצרך.

בצד שיתוף הפעולה ביניהן, נדרשות העמותות בעת משבר וחירום לסייע לרשויות המדינה ככל שהדבר נדרש, וככל שהן ערוכות לכך מבחינת יכולות פעולתן. ההירתמות לטובת הכלל בשעת הצורך, גם על חשבון המחויבות לפעילות הסיוע השגרתית, היא מסימניה המובהקים של אתיקה החלה על גופים המבצעים תפקיד בעל אופי ציבורי.

חשיבות ארגוני המזון בעיתות חירום בלטה במלחמת לבנון השנייה, בה נטלו גופים אלה אחריות כוללת לסיוע במזון לאוכלוסיה רחבה שבדרך כלל אינה נצרכת בעזרה, ובכלל זה חיילים ואזרחים במקלטים. מחקרים שנכתבו בנושא זה הדגישו את שיתוף הפעולה הרב שנוצר בין ארגוני המזון, את היענות המתנדבים ואת עזרת הציבור במתן תרומות. אספקת המזון לאוכלוסיה נעשתה באופן כמעט בלעדי על ידי ארגונים וולונטריים ולא על ידי רשויות השלטון. הודגש הצורך בקידום שיתוף הפעולה והתיאום בין הארגונים לבין השלטון המרכזי והמקומי, בצורך להזרים משאבים נחוצים לעמותות, ובצורך בקיום תכניות מגובשות מראש שתתבססנה על מרכזי מידע שישקפו את נתוני הצרכים, ויאפשרו חלוקת מזון שוויונית ככל האפשר בין כל מוקדי הצורך והדרישה.⁷⁴

4. שיקום ותכניות ליציאה ממעגל המצוקה

במסגרת האחריות החברתית, יש חשיבות מיוחדת לעודד עמותות מזון לשלב בפעילותן לא רק אספקה של אוכל אלא גם תכניות המיועדות לסייע לאדם ולמשפחות נצרכות להשתקם ולצאת ממעגל המצוקה. לא לכל העמותות ישנם היכולת והאמצעים לעשות זאת. אבל במקום שהאמצעים והיכולת קיימים, ישנה חשיבות מיוחדת ביישום התפיסה המשלבת עזרה וסיוע לא רק במתן מענה לאי בטחון תזונתי אלא גם במתן כלים למקבלי הסיוע לצאת ממעגל המצוקה ולהשתלב בכוח העבודה במשק, או לשפר את רמת השתכרותם, על פי העניין.

5. העמקת תודעת הציבור לבעיית אי הבטחון התזונתי

יש חשיבות במעורבותן של עמותות בהעמקת תודעת הציבור לבעיות הרעב ואי הביטחון התזונתי, ובצורך לפתור אותן בדרך הוגנת כדי להבטיח קיום בכבוד לכל אדם. כמו כן, יש חשיבות בפעולתן של עמותות בהטמעת המודעות הציבורית לחשיבות ניצול משאבי המזון הקיים כדי לסייע לאלה הזקוקים לו, ולחסרונות הרבים הנלווים להשמדת מזון ראוי לאכילה שעשוי להזין בני אדם הסובלים מאי ביטחון תזונתי.

⁷⁴ דוח מבקר המדינה בנושא פעילות ארגוני המזון בצפון הארץ במלחמת לבנון השנייה (2007); חגי כץ, יעל אלון, בני גדרון, הלה יוגב, מירי יעקבי, אסתר לוינסון, עינת רביב, "המגזר השלישי במלחמת לבנון השנייה: יתרונות, מגבלות ויחסיו עם הממשלה", חברה אזרחית ומגזר שלישי בישראל א(1) 39 (2007).

1. עצמאות העמותה

עמותות מזון אמורות לפעול למימוש מטרותן העיקרית – לסייע לנצרכים במזון. עליהן להפנות את משאביהן להגשמת מטרה עיקרית זו. מהנחה זו נגזרת ממילא הנחה נוספת לפיה עמותות כאלה מנועות מלכפוף עצמן להשפעת גורמים כלשהם בעלי אינטרסים זרים להן – פוליטיים, אידיאולוגיים, דתיים ואחרים, ככל שאלה מבקשים לעשות בהן שימוש להשגת מטרותיהם-הם.

במישור האתי, אסור לעמותה להפוך כלי שרת בידי מפלגה, תנועה דתית או אידיאולוגית או גורם חיצוני אחר, המבקש לעשות שימוש בעמותה להשגת מטרה שאין לה זיקה ישירה ואמיתית לתכלית הסיוע במזון לנצרכים. עמותות המזון נועדו להגשים את מטרותן החברתית לסייע לנזקקים במזון בלא כל תנאי או עילה חיצוניים לכך. כל אימת שברקע התכלית החברתית האמורה עומדים גם מניעים חיצוניים, קיים חשש כי המטרות החברתיות של העמותה תשתבשנה ותתערבבנה עם האינטרסים האחרים ובכך עלול להיגרם נזק ממשי לאינטרס הציבורי. בנסיבות כאלה, הכוח המניע לפעולת העמותה עלול לעבור מפעילות חסד המכוונת לסייע לאדם במצוקת רעבונו, לפעילות מכוונת שנועדה להשיג יעד אחר שאינו קשור בהכרח למתן סיוע במזון בלבד. באפשרות כזו טמונה סכנה ממשית לפעילותה התקינה של העמותה, ולתכלית האמיתית אותה היא מבקשת להשיג.

מטעמים אלה, סבורה הועדה כי יש לכלול בקוד האתי איסור על עמותות לחרוג מהגשמת מטרותיהן המוצהרות לסייע לנזקקים במזון, וחובה להימנע מיצירת תלות בגופים בעלי אינטרסים זרים, פוליטיים, אידיאולוגיים, דתיים או אחרים, העלולים להשפיע על דרך פעולתה.

חלק רביעי: מתכונת וצורה של הקוד האתי

בצד התכנים הראויים של הקוד האתי לעמותות המזון, יש לתת את הדעת להיבטים של מתכונת וצורה של הקוד. שתי שאלות עולות בהקשר זה:

האחת – האם יש מקום לגבש קוד "גנרי" אחד לכלל העמותות, או להציע קודים אתיים פרטיקולריים לעמותות מזון שונות בהתאם לטיבן, למשל – עמותות המנהלות בתי תמחוי, עמותות המחלקות סלי מזון לבתי נזקקים, עמותות המסייעות לקהל יעד מסוים (מגזר ערבי, גמ"חים במגזר החרדי, ניצולי שואה), ואחרות;

השנייה – מה מידת הפירוט הראויה של עקרונות הקוד האתי – האם יש להסתפק בניסוח עקרונות אתיקה כלליים, או שיש לרדת לרמת פירוט שתנחה את העמותות כיצד לפעול בחיי היומיום.

פרק 11: קוד "גנרי" או קוד פרטיקולרי לעמותות על פי טיבן

בעמותות מזון ישנו מגוון רב – עמותות-גג וארגונים מקומיים, דתיים, חילוניים וקהילתיים; עמותות חלוקה לבתים, הסעדה בבתי תמחוי, עמותות המסייעות לציבור רחב בלתי מוגדר, ועמותות המסייעות לאוכלוסיות-יעד מוגדרות – קשישים, ילדים, מיעוטים, אזרחים ותיקים, עולים, ניצולי שואה, שוהים זרים ועוד. ישנן עמותות המחלקות מזון על בסיס יומי, ואחרות המחלקות על בסיס שבועי ובחגים. ישנן עמותות עירוניות וכפריות וסוגים נוספים. האם ראוי וניתן לגבש קוד אתי לכל אחד מהסוגים הללו, בהתאם למהותו ואופי פעולתו, או שמא יש להתמקד במערכת הנורמות המשותפות לכולם, שעליה ניתן להוסיף הוראות מיוחדות לגוף הנוגע בדבר?

עמדת הועדה היא, כי הקוד המוצע צריך להיות קוד "גנרי" הכולל בתוכו את הציוויים האתיים המהותיים המשותפים לכל עמותות המזון באשר הן. העמותות השונות תוכלנה להוסיף לקוד הגנרי כללי התנהגות פרטיקולריים המתאימים במיוחד לטיבן, לאופי פעילותן ולמטרותיהן. שיטה זו תיצור האחדה של כללי התנהגות המשותפים לכלל עמותות המזון, בלא קשר לאופי המיוחד של פעילותן, ותיצור מחויבות לעקרונות יסוד כלליים משותפים שיביאו להרמוניה בתפיסת האתיקה בענף כולו. הבהרת עקרונות הליבה בקוד אתי כללי, המשותף לכל גופי הסיוע במזון, יקדם באופן מהותי את המטרה החברתית שעיקרה – קיום כללי התנהגות אתיים בסיסיים בגופי הסיוע. מכללים אלה ניתן יהיה לגזור כללי מישנה מיוחדים, שיתאימו לגופי הסיוע השונים על פי סיווגם המיוחד.

פרק 12: מידת הפירוט של עקרונות הקוד האתי

אשר למידת פירוטם של עקרונות הקוד האתי, דעת הועדה היא כי יש להעדיף רמת פירוט של כללי ההתנהגות על פני ניסוח כללי של עקרונות, ככל שהדבר ניתן, על רקע ההנחה שהקוד מתמקד בעקרונות הליבה של האתיקה, והוא חל על כלל עמותות המזון.

מאחר שנורמות האתיקה אינן מושרשות כיום בפעילותן של עמותות המזון, יש חשיבות לרמת פירוט בניסוח כללי ההתנהגות, אשר תתרום להפיכת הקוד האתי למעין "מורה-דרך" לגורמי העמותה כיצד לפעול וממה להימנע. חשוב להימנע מהותרת ערפול העלול ליצור כר נרחב של פרשנויות אפשריות שונות, ולתת לגיטימציה להתחמקות מקיום הכללים או ליישומם בצורה לא נכונה. הסיכוי להביא לכיבוד הקוד האתי ולהטעמתו בקרב ארגוני הסיוע מושפע לא מעט ממידת בהירותו ויכולתו להנחות את אנשי העמותות בפעילותם היומיומית.

לפיכך, עמדת הוועדה היא כי ראוי שהקוד האתי המוצע על ידה יהיה, מצד אחד, קוד "גנרי" המשקף את עקרונות הליבה האתיים המשותפים לכל עמותות המזון, ומצד שני, יניח עקרונות אלה במידת פירוט ניכרת כדי שישמש מדריך ומורה-דרך יומיומי להתנהגות עמותות בכל מישורי פעילותן.

חלק חמישי: התוקף הנורמטיבי של הקוד האתי

פרק 13: קוד אתי וולונטרי או מחייב?

שאלת יסוד בגיבוש הקוד האתי לעמותות מזוון היא – מה צריך להיות תוקפו הנורמטיבי. בעניין זה תיתכנה שלוש אפשרויות עיקריות:

- (1) קוד וולונטרי, אשר העמותות תהיינה חופשיות לאמצו או להימנע מאימוצו על פי ראות עיניהן;
- (2) קוד וולונטרי, שאימוצו יהיה נתון לבחירת גוף המזוון, אך אימוץ קוד כאמור, הכולל את עקרונות הליבה המוצעים כאן, יהווה תנאי מוקדם בין לצורך עצם רישומו של הגוף כתאגיד בידי רשם התאגידים, בין לצורך קבלת "אישור ניהול תקין" מטעם הרשם, ובין כתנאי מוקדם לצורך קבלת תמיכות מדינה, במישרין או בעקיפין, או לצורך מטרות אחרות.
- (3) אימוץ בחקיקה של עקרונות האתיקה של העמותות, בין בדרך של עיגון כללי האתיקה עצמם בחקיקה הראשית, ובין על דרך חיוב או עידוד עמותות בחקיקה לאמץ קוד אתי לעצמן ולהטמיעו כתנאי למתן הטבות והקלות שונות, כגון לצורך שיקולי ענישה בהליך פלילי.

גדר השיקולים הוא כדלקמן:

אין ספק כי הוראת חקיקה המעגנת כללי אתיקה של עמותות או מחייבת אותן לאמץ קוד אתי, עשויה להיות הדרך האפקטיבית ביותר להבטיח את חלותו ויישומו של קוד כזה בגופים אלה. דוגמאות לחלופה הראשונה הן כללי האתיקה של לשכת עורכי הדין, וכן דיני המשמעת בשירות המדינה, אשר עוגנו בחקיקה כנורמות התנהגות של בעלי מקצועות ותפקידים, שהפרתן כרוכה בענישה משמעתית. הותרת שאלת אימוץ קוד אתי לרצון הטוב של העמותות בלבד מעלה חשש כי חלקן, ואולי אף מרביתן, עלולות לבחור שלא לאמץ קוד כזה, והמאמץ להביא להבהרה, להאחדה ולהטמעה של נורמות אתיקה במערכת עמותות המזוון כולה, ולהביא לשינוי ממשי בדרכי התנהלותן, עלול שלא לשאת את הפרי המקווה.

מנגד – עיגון בחקיקה של כללי האתיקה החלים על עמותות, או חיובן בחקיקה לאמץ קוד אתי, אינם עולים בקנה אחד עם התפיסה הרווחת בתחום זה, לפיה נורמות אתיקה הן ענין הראוי להפנמה רצונית של האדם והארגון הנוגע בדבר, וזה ייחודן בהשוואה לכללי הדין הנכפים על ידי השלטון. על פי גישה זו, הטלת חובה מן הדין לקיים נורמות אתיקה, במתכונת כזו או אחרת, מטשטשת את ההבדל בין חובות המוטלות מכוח המשפט לבין חובות המוטלות מכוח המוסר והאתיקה, ובכך היא עלולה להחטיא את מטרתה. הפנמה רצונית לקיים נורמות אתיקה יש להגשים באמצעות הדרכה, חינוך ובנייה הדרגתית של תרבות התנהגות שתהפוך עם הזמן התנהגות בלתי מוסרית ל"דבר שלא ייעשה" בעיני החברה.

איזון בין השיקולים הנוגדים בעניין זה מצדיק, לדעת הועדה, נקיטה בדרך ביניים: מצד אחד, נורמות האתיקה הנוגעות לעמותות לא תעוגנה בחקיקה, והן לא תידרשנה בחקיקה לאמץ קוד אתי. מצד שני, אף שאימוצו של קוד אתי יישאר ענין וולונטרי, לאי אימוצו תהיינה תוצאות

מסוימות. ישנן מספר אפשרויות בעניין זה: להתנות רישום עמותה על ידי רשם העמותות בקיום קוד אתי; להתנות מתן "אישור ניהול תקין" על ידי הרשם באימוץ קוד אתי על ידי העמותה; או להתנות מתן תמיכות מדינה, הניתנות במישרין או בעקיפין, בקיומו של קוד אתי בעמותה, הכולל את עקרונות הליבה המוצעים כאן.

מבין החלופות האמורות, מעדיפה הועדה את החלופה האחרונה, לפיה קיומו של קוד אתי לעמותה, הכולל את עקרונות הליבה המוצעים, יהווה תנאי מוקדם לקבלת סיוע כספי מהמדינה, בין ישיר ובין עקיף. אמנם, תנאי זה הוא הפחות מחייב מבין החלופות האחרות, אולם הוא הועדף על ידי הועדה בשל שיקולים מושגיים ומעשיים כאחד. עיקרם של שיקולים אלה בתפיסה המושגית לפיה יש להימנע, במידת האפשר, מהטלת נורמות אתיקה באמצעות כפייה, אך זאת בצד המגמה לעודד באופן פעיל את אימוצו של קוד אתי בעמותות, בגדר תהליך הדרגתי של הבניית ההכרה בדבר הצורך והחשיבות שיש בכך. כמו כן, ההסדר האמור אינו מחייב שינוי חקיקה, וניתן לעגנו בנהלים של הרשויות. שיקולים אלו הם שהובילו להעדפת פתרון הביניים המבקש לראות באימוץ קוד אתי על ידי עמותות בבחינת תנאי מוקדם לצורך קבלת סיוע ציבורי מכל סוג שהוא.

ההסדר המוצע מבקש ליישב בין המגמה להותיר אוטונומיה לעמותות להחליט האם לאמץ קוד אתי, לבין האינטרס הציבורי לקדם את גיבושן והטמעתן של נורמות התנהגות ראויות במגזר חברתי כה חשוב. הוא עשוי להביא לכך שקיומו של קוד אתי יהווה תנאי מוקדם, בין שאר תנאים, לסיווגה של עמותה כגוף המנהל את ענייניו בצורה תקינה, המצדיק קבלת סיוע מדינתי, וישמש תמריץ לקיומה של מערכת נורמות המעגנת את עקרונות הליבה האתיים, בצד עקרונות אתיקה פרטניים המיוחדים לכל ארגון על פי טיבו. הוא עשוי לקדם את הטמעת הרעיון כי כללי האתיקה ביסודם הם מרכיב מהותי בתפיסת "ניהול תקין" של עמותות, ובהעדרם, מושג זה אינו ממצה את מלוא תוכנו הראוי.

ההסדר המוצע מחייב שילוב הדרישה לאימוץ קוד אתי, שיכלול את עקרונות הליבה המוצעים כאן, במבחני התמיכה של המדינה המתייחסים לעמותות מזון. לאור זאת, יהיה צורך בפרסום מוקדם לציבור של עקרונות אלה ומתן הזדמנות לנציגי עמותות ולאחרים להעיר את הערותיהם. הרשויות תיתנה דעתן להערות אלה ותיישמן ככל שהדבר יידרש.

יש לקוות, כי הצורך באימוץ קוד אתי כאמור על ידי עמותות המבקשות תמיכה מהמדינה יסייע בהטמעת התודעה בדבר חשיבותו של קוד אתי גם בעמותות מזון אחרות, בבחינת מערך כללי התנהגות המבהיר את משמעות מושג "הניהול התקין" על כל רבדיו. בעתיד, ולאחר זמן, ניתן יהיה להעריך הערכה נוספת את היקף אימוצו של קוד אתי על ידי עמותות המזון באשר הן, ובכלל זאת עמותות שאינן מבקשות תמיכה מהמדינה, ואף להציע שינוי בהיקפו ובתוכנו של התנאי האמור ככל שהנסיבות והצרכים יכתיבו.

פרק 14: פרסום בציבור של רשימת העמותות שאימצו קוד אתי

הועדה רואה להדגיש את הצורך והחשיבות בפרסום בציבור, מעת לעת, של רשימת עמותות המזוון שאימצו קוד אתי, בצד אלה שלא אימצו קוד כזה. פרסום מסוג זה – שאינו מסתפק בציון פרט זה בדוח תקופתי המוגש לרשם העמותות – עשוי, מצד אחד, לעודד עמותות לאמץ קוד אתי, ומצד שני להוות מכשיר יעיל בידי גורמים חיצוניים שונים השוקלים מתן תמיכה לעמותות לבחון מידע זה לצורך בחינת רמת התנהלותן התקינה והאתית.

חלק שישי: מנגנוני הטמעה והיישום

פרק 15: הטמעה ויישום של עקרונות הקוד האתי – כיצד?

קיומו של קוד אתי ואימוצו על ידי ארגון עדיין אינם ערובה לפעילות תקינה על פי עקרונותיו. יש צורך בגיבוש תכנית אתיקה פנימית יעילה בארגון ופעולה לאורה, כדי לקדם בכך את הטמעת נורמות האתיקה המהותיות ושילובן במערכות הפעולה של הארגון. בהצעות חקיקה ובכתיבה המחקרית הושם דגש, בצד עיסוק בכללי האתיקה המהותיים, על הצורך בקיום תכנית יישום והטמעה יעילה של קוד אתי בארגונים השונים.⁷⁵ תכנית הטמעה ויישום מכוונת לברירת אמצעים שונים שתפקידם להביא את עקרונות הקוד האתי ראשית - למודעות אנשי הארגון, שנית - להבנת הרציונל הפנימי של העקרונות, ושלישית - ליישומם של העקרונות הלכה למעשה בדרך פעולתם. האמצעים הנקטים לצורך הטמעה יכולים להיות שונים ומגוונים, ביניהם – פרסום הקוד האתי ברבים; יצירת נגישות של חברי הארגון אל הוראותיו, למשל בדרך של פרסום ערכי היסוד של הקוד האתי במקומות מפגש מרכזיים בארגון; הוראה והדרכה של הכללים, וריענון השימוש בהם בחיי היומיום באמצעות דיונים פנימיים ובמסגרת כנסים מקצועיים; והפעלת מנגנוני בקרה ואכיפה פנימיים בתוך הארגון לצורך מעקב אחר יישומו.⁷⁶ מנגנוני הטמעה מפורטים מעוגנים כיום גם באמנה לשיתוף פעולה בין עמותות אשר יוכרו כ"חברות לקט" לבין עמותות "לקט ישראל". כך למשל, מתחייבת העמותה לקיים הדרכות בנושא בטיחות מזון ותזונה נבונה לצוות עמותות "חברות לקט" ולנצרכים המקבלים סיוע מעמותות אלה (סעיף 2(ב)). בענייננו, המגמה היא כי מנהלים, עובדים ומתנדבים בעמותות המזון יכירו את הקוד האתי, יבינו ויפנימו את מסריו, ילמדו לפעול על פיו ויישמו את הוראותיו, הלכה למעשה, בעבודתם היומיומית.

⁷⁵ השוו לעניין זה הצעת חוק לטיפוח אתיקה בארגונים, התשס"ד-2004, והצעת חוק לטיפוח אתיקה בארגונים עיסקיים, התשס"ט-2009.

⁷⁶ אבשלום אדם "תהליך הטמעה אפקטיבי של קוד אתי בקהילה מקצועית" משאבי אנוש, ינואר-פברואר 2009, עמ' 65; לתת, עקרונות לתהליך הטמעת הקוד האתי (ארגון לתת בשיתוף רשת עמותות המזון בישראל).

חלק שביעי: פיקוח ובקרה

פרק 16: בקרה פנימית

הטמעה יעילה של נורמות אתיקה בארגון מצריכה מנגנוני בקרה פנימיים וחיצוניים. חוק העמותות מסדיר את פעולתו של מנגנון ביקורת פנימי על התנהלות העמותה, המתאים לשמש גם כגוף ביקורת על הטמעת עקרונות האתיקה.

על פי סעיף 19 לחוק העמותות, כל עמותה צריכה לקיים ועדת ביקורת ורשאית האספה הכללית להחליט שבמקום ועדת ביקורת ימונה רואה חשבון או גוף שאושר לעניין זה בידי הרשם (להלן - "גופי הביקורת"). על פי החוק, בין תפקידי גופי הביקורת נימנה התפקיד לבחון את תקינות פעולות העמותה ומוסדותיה, לרבות התאמת פעולותיה למטרותיה (סעיף 30(1) לחוק). תפקידם של גופים אלה, בין היתר, הוא להציע לוועד העמותה דרכים לתיקון ליקויים בניהול העמותה, ולבדוק כל נושא אחר הקשור לפעילותה (סעיפים 30(4) ו-30(6) לחוק). גופי הביקורת מוסמכים להביא בפני ועד העמותה והאספה הכללית את מסקנותיהם לאור הבדיקות שבצעו.

סמכויות אלה נותנות בידי גופי הביקורת הפנימיים של העמותה, בין היתר, את הכלים לבחון את מידת ההטמעה, היישום וההקפדה על קיום כללי האתיקה בעמותה, ולהעביר את ממצאיהם לוועד ולאספה הכללית של העמותה. מנגנון ביקורת פנימי זה הוא אמצעי חשוב בתהליך ההטמעה של עקרונות הקוד האתי בידי עמותות המזון.

פרק 17: בקרה חיצונית

(א) מבקר המדינה

על פי חוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958, "גוף מבוקר" כולל גם גוף הנתמך במישרין או בעקיפין על ידי הממשלה. עם זאת, על פי החוק, ביקורת על גוף כזה לא תופעל אלא אם ועדת הביקורת של הכנסת או מבקר המדינה החליטו על כך ובמידה שהחליטו (סעיף 9(8) לחוק). תחומי הביקורת על גופים אלה נוגעים, בין היתר, לשאלות האם נהגו בחסכון, ביעילות ובטוהר מידות, וזאת ככל שהביקורת לגביהם אכן הופעלה (סעיף 10(א)(2) לחוק).

ביקורת המדינה על עמותות המזון עשויה לחול, אפוא, על עמותות המקבלות תמיכה כספית מהמדינה, ולא על אלה שאינן נתמכות כאמור. עמותות נתמכות גם הן אינן מושא ביקורת דרך שיגרה; אולם ככל שביקורת כזו אכן מופעלת, היא מאפשרת נקיטת אמצעי בקרה גם ביחס לרמת ההתנהלות האתית של העמותות המבוקרות.

ביקורת המדינה היא, אפוא, כלי ביקורת אפשרי על התנהלות עמותות מזון הנתמכות על ידי הממשלה, אך כלי זה הוא מוגבל מבחינת סוג מושאי הביקורת מקרב העמותות, וכן מבחינת אופי אמצעי הביקורת המופעלים בהליך ביקורת שאינו מתקיים דרך שיגרה.

רשם העמותות (ב)

זרוע פיקוח נוספת על העמותות הינה רשם העמותות הפועל מכוח הסמכויות שהוקנו לו בחוק העמותות. לרשם סמכויות פיקוח נרחבות על דרכי פעולתן של העמותות. העמותות חייבות במסירת מסמכים שונים לרשם (סעיפים 38 ו-38א לחוק העמותות); לרשם סמכות לבצע ביקורות תקופתיות על העמותות, ולבטל "אישורי ניהול תקין" לאלה שנמצאו ליקויים בהתנהלותן. ביקורות אלו מבוצעות באמצעות יחידת ביקורת מיוחדת הפועלת ברשם העמותות. הרשם רשאי, בתנאים מסוימים, לחקור בענייניה של עמותה, ולמנות לצורך כך חוקר (סעיף 40 לחוק). הוא מוסמך להטיל על עמותה קנס מינהלי, ולנקוט בהליכי פירוק נגדה, או לדרוש כי תעמוד בתכנית הבראה.⁷⁷

סמכויות פיקוח אלה אמורות להקיף גם פיקוח על רמת הקיום של כללי הליבה של נורמות האתיקה החלות על העמותה. לתפקיד הרשם ויחידת הפיקוח הפועלת מטעמו עשוי להיות תפקיד חשוב בפיקוח על הטמעת עקרונות האתיקה בעמותות ובתהליך החינוכי הנדרש ליישום של עקרונות אלה בהתנהלותם היומיומית של גופים אלה.

⁷⁷ ראו מבוא לניהול תקין של עמותות, לעיל ה"ש 55.

חלק שמיני: סוף דבר

במציאות הקיימת בישראל, עמותות מזון וולונטריות מספקות מזון בעין לאוכלוסייה רחבה הסובלת מאי בטחון תזונתי. בתפקידן זה, נוטלות על עצמן העמותות אחריות חברתית שקשה להגזים בחשיבותה. הן מבצעות משימה, בבחינת "עבודת קודש", שהאחריות הראשונית לה מוטלת על המדינה במסגרת חובתה לדאוג לקיום מינימלי בכבוד של תושביה.

אופי פעילותן של העמותות וחשיבות תפקידן הציבורי בדאגה לקיום הבסיסי של האדם, מטילים עליהן אחריות גדולה לקיים את משימתן החשובה תוך כיבוד כללי אתיקה בסיסיים. כללי האתיקה מתייחסים הן לדרך התנהלותן של העמותות פנימה, והן להתנהגותן כלפי גורמי החוץ עימם הן באות בקשר ובמגע. כללי האתיקה נועדו להבטיח את פעילותן התקינה והמוסרית של עמותות המזון, ולהביא לכך כי מטרותיהן החשובות תקוימנה בלא סטייה, כי צדדים שלישיים לא ייפגעו ממעשיהן, והאינטרס הציבורי הכללי יקודם.

יש לקוות כי עמותות המזון תאמצנה את הקוד האתי המוצע בדיון וחשבון זה, ותפעלנה להטמעתו בקרב ממלאי התפקידים השונים בתחומיהן. כן יש לקוות כי תקיים המלצת הוועדה לפי אימוץ קוד אתי יהווה תנאי מוקדם למתן תמיכות מדינה לעמותות, בין תמיכות ישירות ובין סיוע מדינתי עקיף באמצעות דיני המס ובאמצעים אחרים.

דיוני הוועדה בנושא עמותות המזון ובצורך להבטיח את התנהלותן בהתאם לאמות מידה אתיות העלו ברקע גם סוגיות רחבות יותר הקשורות במדיניות חברתית. אין מסגרת זו מתאימה לדיון לעומק בסוגיות אלה; עם זאת, חשוב להדגיש את הדברים הבאים:

מערכת הביטחון הסוציאלי היא המערכת העיקרית המתמודדת עם הצורך להבטיח את הקיום המינימלי לאוכלוסיות שונות בישראל שאין באפשרותן להתקיים מהכנסה משוק העבודה. מערכת הביטחון הסוציאלי משלמת קצבאות מסוגים שונים לאוכלוסיות נרחבות בישראל. ההיקף הכספי של קצבאות הביטוח הלאומי בשנת 2012 עמד על 66 מיליארד ₪. תכניות כגון הבטחת הכנסה, קצבאות נכות כללית, קצבאות זקנה וקצבאות ילדים מספקות רשת בטחון לאותן אוכלוסיות נצרכות שאין באפשרותן להגיע לרמת קיום מינימלי בכוחותיהם בלבד.

יחד עם זאת, בגלל מאפייני שוק העבודה, מאפיינים סוציו-דמוגרפיים והיקף הקצבאות, מערכת הביטחון הסוציאלי אינה מצליחה להבטיח רמת חיים מספקת לכל האוכלוסייה הנצרכת. כתוצאה מכך **חמישית** מהמשפחות בישראל חיות מתחת לקו העוני. שיעור זה גדל במהלך העשור האחרון עקב קיצוץ בגובה קצבאות הקיום העיקריות (קצבאות הבטחת הכנסה, וקצבאות הילדים). ברי, כי קיצוץ נוסף בקצבאות אלה עלול להעמיק עוד יותר את העוני ואי הביטחון התזונתי.

עמותות המזון מספקות מענה לאוכלוסייה רחבה הסובלת מאי בטחון תזונתי. עם זאת, חלוקת המזון על ידי העמותות מהווה עזרה נקודתית למי שזקוק לתמיכה, ואינה מהווה פתרון ארוך טווח למצבי מצוקה מתמשכים. ראוי לפעול במסגרת מדיניות ממשלתית לצמצום מהותי

בתופעות אי הביטחון התזונתי על ידי פיתוח תכניות שתתמקדנה בהגברת יכולותיהם של פרטים בחברה להיקלט בשוק העבודה, בהכשרתם לנהל את תקציבם המשפחתי ביעילות, וזאת בצד מאמצים ישירים של המדינה לצמצם את תופעת העוני ואי הביטחון התזונתי, בין היתר, על ידי העלאת שכר המינימום, מציאת פתרונות לדיור ציבורי זול, הגדלת קצבאות חיוניות לביטחון הסוציאלי, ועוד. הסיוע הנקודתי במזון – עם כל חשיבותו – אינו מוציא אדם ממעגל המצוקה, ועלול אף לסייע בהנצחתו לאורך זמן.

שער שני: נוסח מוצע לכללי
אתיקה בעמותות בטחון תזונתי
(עקרונות-ליבה)

נוסח מוצע לכללי אתיקה בעמותה לביטחון תזונתי

(עקרונות ליבה)

תוכן הסעיפים

- (1) עקרונות ליבה בצד כללי אתיקה מיוחדים
- (2) תכליות קוד האתי
- (3) מישורי ההתייחסות של הקוד האתי
- (4) התכנים של הקוד האתי
- (5) ערכי יסוד כלליים
 - (א) מימוש מטרות העמותה בתחום הביטחון התזונתי
 - (ב) כבוד האדם
 - (ג) זכות האדם לקיום בכבוד
 - (ד) הזכות לפרטיות וצנעת החיים של הפרט
 - (ה) שוויון ואיסור הפליה
 - (ו) עצמאות
 - (ז) יושר, יושרה והגינות
 - (ח) ניהול ראוי ותקין
 - (ט) שקיפות
 - (י) איסור על ניגוד עניינים
 - (יא) איסור על הפקת טובות הנאה אסורות
 - (יב) איסור על קבלת תרומות הנגועות באי חוקיות
 - (יג) אחריות חברתית
 - (יד) שלטון החוק
- (6) עקרונות אתיקה מיוחדים לעמותה
 - (א) כללי אתיקה בהתנהלות הפנימית של העמותה
 1. שימוש בנכסי העמותה להגשמת מטרותיה
 2. דרכי השימוש בתרומות כספים ומזון
 3. עירוב פעילות מסחרית בפעילות חלוקת מזון
 4. חובות מנהלי העמותה כלפי העמותה
 5. מקצועיות, אפקטיביות ויעילות
 6. חובת הגינות, יושר ויושרה של העמותה כלפי מתנדבים ועובדים בשכר בעמותה
 - (ב) כללי אתיקה החלים על עמותה כלפי גורמים חיצוניים
 1. יחס העמותה כלפי מקבלי הסיוע
 - א. השמירה על כבוד האדם
 - ב. הגנה על פרטיות מקבל הסיוע
 - ג. כיבוד ערך השוויון ביחס למקבלי הסיוע
 - ד. יחס הוגן וראוי כלפי מקבלי הסיוע
 - ה. טיב המזון, הרכבו, איכותו וכמותו
 - ו. תנאים ודרכים לחלוקת המזון
 1. תנאים מוקדמים למתן סיוע במזון

- .2 דרכי חלוקת המזון
- .3 תלושי מזון
- .ז תכניות שיקום והשתלבות במעגל התעסוקה

.2 יחס העמותה כלפי התורמים

- .א. חוקיות התרומה
- .ב. דרכי גיוס תרומות
- .ג. יחס העמותה לתורמים
- .ד. דבקות בביצוע המטרות שלשמן ניתנה התרומה
- .ה. שקיפות בהצגת התרומות ודרכי השימוש בהן

.3 יחסי העמותה והתקשורת

.4 יחסי העמותה עם גורמי השלטון המרכזי והמקומי

- .א. יחס העמותה לשלטון המרכזי
- .ב. יחס העמותה לשלטון המקומי

.5 אחריות חברתית החלה על העמותה

- .א. שיתוף פעולה עם גופי מזון אחרים
- .ב. פרישה גיאוגרפית
- .ג. התנהגות במצבי חירום ומשבר
- .ד. שיקום ותוכניות סיוע ליציאה ממעגל המצוקה
- .ה. מעורבות בהעמקת תודעת הציבור לבעיות הרעב ואי הבטחון התזונתי והצורך במענה להן

.6 הטמעה ויישום

נוסח מוצע לכללי אתיקה בעמותה לביטחון תזונתי

(עקרונות ליבה)

- 1) עקרונות ליבה בצד כללי אתיקה מיוחדים**
- (א) העמותה העוסקת בחלוקת מזון לציבור תנהל את פעילותה על פי אמות מידה של יושר, יושרה, הגינות ומוסר ברמה גבוהה. אמות מידה אלה מעוגנות בעקרונות הליבה של קוד אתי זה, הכוללים ערכי יסוד כלליים ועקרונות אתיקה מיוחדים לעמותות מזון.
- (ב) בצד עקרונות הליבה כאמור, הקוד האתי משקף גם נורמות אתיקה ייחודיות שהעמותה אימצה לעצמה בהתאם למטרותיה המיוחדות, אופי פעילותה, וקהל היעד אליו מכוון הסיוע הניתן על ידה.

- 2) תכליות הקוד האתי**
- הקוד האתי נועד לעגן בעקרונות כתובים את נורמות הליבה של האתיקה ביחס להתנהלותה של העמותה, ולכוון את דרך התנהגותה והתנהגות אנשיה בפעילותם היומיומית, ובין היתר, בדרך קבלת החלטותיהם ובאורחות התנהגותם הן בתוך העמותה פנימה והן כלפי כלל הגורמים החיצוניים עימם באה העמותה במגע.

תכלית הקוד האתי לשמש גם ביטוי לערכי יסוד משותפים לכלל עמותות המזון הפועלות להשגת מטרה משותפת, תוך התחשבות באופי הרב-תרבותי של החברה בישראל.

- 3) מישורי ההתייחסות של הקוד האתי**
- קוד אתי זה נועד להסדיר את התנהלות העמותה וגורמיה בשני מישורים עיקריים: **האחד** – התנהלות העמותה כלפי פנים – ביחס למנהלי העמותה וחבריה, וכלפי עובדים בשכר ומתנדבים; **השני** – התנהלות העמותה כלפי חוץ – כלפי גורמים עימם היא באה במגע, ובכלל זה מקבלי הסיוע, התורמים, גורמי התקשורת, עמותות מזון אחרות ורשויות המדינה.

- 4) התכנים של הקוד האתי**
- תכניו של הקוד האתי בנויים משני רבדים:
- (א) ערכי יסוד כלליים;
- (ב) עקרונות אתיקה מיוחדים החלים על העמותה הנחלקים לנושאי המשנה הבאים:
- אתיקה בהתנהלות הפנימית של העמותה;
- אתיקה כלפי גורמים חיצוניים לעמותה.

- 5) ערכי יסוד כלליים**
- אלה עקרונות היסוד המכוונים ומנחים את העמותה בפעולתה:
- (א) **מימוש מטרות העמותה בתחום הביטחון התזונתי:** העמותה תממש את המטרה החברתית שהציבה לעצמה, לספק מזון למי שסובל מאי בטחון תזונתי ולשפר בכך את איכות חייו.
- (ב) **כבוד האדם:** העמותה תפעל בכל הליכותיה תוך שמירה על ערכי כבוד האדם ושאר זכויות האדם.
- (ג) **זכות האדם לקיום בכבוד:** העמותה תפעל מתוך הכרה בזכות האדם לחיים, לבריאות ולקיום בכבוד.
- (ד) **הזכות לפרטיות וצנעת החיים של הפרט:** העמותה תכבד את הזכויות לפרטיות ולצנעת החיים הנתונות לכל אדם, ותשמור במיוחד על פרטיותם של מבקשי הסיוע במזון.
- (ה) **שוויון ואיסור הפליה:** העמותה תנהג בשוויון ביחס למקבלי הסיוע ולא תפלה ביניהם מטעמי גזע, דת או קבוצה דתית, לאום, ארץ מוצא, מין, נטייה מינית, השקפה, השתייכות מפלגתית, מעמד אישי וכיוצא באלה; ובלבד שהפניית סיוע במזון לקהל יעד מסוים, שהעמותה חפצה לקדם ולהיטיב עמו במיוחד בהתאם למטרותיה, לא תיחשב הפליה פסולה, ככל שמדובר בקבוצה בעלת צרכים מיוחדים, כדוגמת אנשים עם מוגבלויות או ניצולי שואה, או קבוצה אחרת הזקוקה במיוחד לסיוע זה, או יוצאי מדינה או עיר מסוימת בחוץ לארץ, ובלבד שאין בכך כוונה להדיר קהלים אחרים, וככל שהדבר מתיישב עם הסדרי חוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור

ולמקומות ציבוריים, התשס"א-2000. בתחומי אותו קהל יעד לא תותר הפליה פסולה מכל סוג שהוא.

- (ו) עצמאות: העמותה תקפיד על עצמאותה במילוי תפקידיה, ותימנע כל ניסיון השפעה עליה ועל דרכי פעולתה מצד גורמים בעלי אינטרסים חיצוניים זרים, ובהם אינטרסים פוליטיים, אידיאולוגיים או דתיים; ואולם הטלת תנאים או מגבלות חיצוניות הנוגעים למזון, כגון תנאי כשרות וכיוצא באלה, לא ייחשבו פגיעה בעצמאות העמותה לעניין זה.
- (ז) יושר, יושרה והגינות: העמותה תנהג ביושר, ביושרה, בצדק ובהגינות, בסובלנות וברגישות כלפי כל המעורבים בניהול העמותה פנימה, וכלפי כל גורמי החוץ שעימם היא באה בקשר ובמגע.
- (ח) ניהול ראוי ותקין: העמותה תנהל את ענייניה על פי כללי הניהול התקין במובנם הרחב והמהותי, ותבצע את תפקידיה מתוך אחריות, אפקטיביות, מיומנות, יעילות ומקצועיות. העמותה תהיה קשובה לביקורת עניינית ותשאף לשפר ולייעל את תפקודה תוך ערנות מתמדת לצרכים המשתנים של האוכלוסייה ותוך הכרה בצורך למצות בדרך מיטבית את משאביה.
- (ט) שקיפות: בגדר חובת הניהול הראוי והתקין, העמותה תקפיד על שקיפות של כל דרכי התנהלותה, ובין היתר תחשוף בפירוט את מטרותיה, מקורות משאביה ובהם תרומות ותמיכות (בכפופות להוראות הדין בדבר חובת דיווח, בין היתר בעניין תרומות בעילום שם), היקף המשאבים, היקף התקציב, מקורותיו ודרכי חלוקתו, גילוי חברי העמותה ונושאי משרה בה, וכן פרטים על קהל היעד אליו מכוון הסיוע, בכפוף לשמירה על פרטיותם של מקבלי הסיוע.
- (י) איסור על ניגוד עניינים: הגורמים הפועלים מטעם העמותה יקפידו על האיסורים החלים על ניגוד עניינים בביצוע תפקידם.
- (יא) איסור על הפקת טובות הנאה אסורות: הגורמים הפועלים מטעם העמותה יימנעו מהפקת טובות הנאה בלתי הוגנת ובלתי ראויה הנובעת מפעילותם בעמותה.
- (יב) איסור על קבלת תרומות הנגועות באי חוקיות: העמותה תימנע מקבלת תרומות אשר ידוע לה, או שבנסיבות העניין עליה לדעת, כי הן נגועות באי חוקיות.
- (יג) אחריות חברתית: העמותה תפעל מתוך אחריות חברתית בעתות שיגרה ובזמני משבר וחירום. בגדר אחריות זו היא תשתף פעולה עם גורמי סיוע אחרים וכן עם גורמי השלטון המרכזי והמקומי לצורך תיאום ואיגום משאבים במטרה לסייע לכל ציבור נזקק השרוי במצוקה, ובמיוחד בעתות משבר.
- (יד) שלטון החוק: העמותה משתיתה את פעולותיה על הכרה בחובה לקיים ולכבד את עקרונות שלטון החוק.

6) עקרונות אתיקה מיוחדים לעמותה

עקרונות האתיקה המיוחדים לעמותה עוסקים במישור התנהלות העמותה כלפי פנים וכלפי חוץ:

(א) כללי אתיקה בהתנהלות הפנימית של העמותה
בהתנהלות הפנימית, העמותה תקפיד על כללי הניהול התאגידי המוסדרים בחקיקה ובנוהלי העבודה הפנימיים שהיא תקבע לעצמה בהתאם לצורך, תוך התחשבות בכך שהיא ממלאה תפקיד בעל אופי ציבורי בתחום הרווחה והצדק החברתי. העמותה תקפיד, בין היתר, על הכללים הבאים:

1. שימוש בנכסי העמותה להגשמת מטרותיה: העמותה תשתמש בנכסיה אך ורק להגשמת מטרותיה, ותימנע מעשיית שימוש בנכסים אלה למטרות אחרות, ולא כל שכן לצרכים פרטיים, החורגים משימוש מקובל ביחסי עבודה, של מנהלים, עובדים, או גורמים אחרים המעורבים במישרין או בעקיפין בפעולותיה.
2. דרכי השימוש בתרומות כספים ומזון: העמותה תשתמש בתרומות כספים ומזון אך ורק למטרות לשמן ניתנו, לא תשתמש בהם למטרות אחרות, ולא תבצע סחר במזון שנתרם. העמותה תדאג לניצול מיטבי ויעיל של כספי התרומות ותרומות המזון.
3. עירוב פעילות מסחרית בפעילות חלוקת מזון: העמותה תימנע מעירוב פעילות מסחרית בפעילות חלוקת מזון, אלא אם כן הפעילות המסחרית נועדה כל כולה לסייע ולתמוך בחלוקת המזון, ובתנאי שכל הרווחים המופקים ממנה מושקעים במימוש מטרות החלוקה.

4. חובות מנהלי העמותה כלפי העמותה: מנהלי העמותה חבים חובת אמונים כלפי העמותה וכלפי הציבור אותו משרתת העמותה. עליהם לפעול במסירות, שקידה ומיומנות בניהול העמותה לשם קידום ומימוש מטרותיה; עליהם לפעול מתוך שיקול דעת סביר, ללא משוא פנים, ובלא ניגוד עניינים; חל עליהם איסור להשתמש בנכסי העמותה לצרכיהם הפרטיים, להוציא שימוש מקובל ביחסי עבודה, ועליהם להימנע במסגרת תפקידם מקבלת טובות הנאה בלתי הוגנות ובלתי ראויות הנובעות מפעילותם בעמותה, לרבות טובות הנאה אישיות מתורמים, ממקבלי סיוע מהעמותה, או מגורמים אחרים.

5. מקצועיות, אפקטיביות ויעילות: בניהול העמותה יפעלו גורמי העמותה ביעילות ובאפקטיביות תוך הפעלת שיקולים מקצועיים וענייניים בלבד, ובלא שיקולים זרים כלשהם.

6. חובת הגינות, יושר ויושרה של העמותה כלפי מתנדבים ועובדים בשכר בעמותה:

(א) העמותה תפעל תוך מתן יחס הוגן למתנדבים הפועלים במסגרתה. היא תקפיד על בחינת כשירותם והתאמתם לתפקיד בטרם תקבלם לעבודה, תעניק להם תנאי עבודה נאותים ותבטיח את רווחתם. היא תעשה מאמץ להשקיע משאבים בהזדרכות מתנדבים לצורך מילוי תפקידם, במיוחד במישור הקשר שהם מקיימים עם ציבור מקבלי הסיוע וכללי ההתנהגות המתחייבים מכך.

(ב) העמותה תנהג בהגינות כלפי העובדים בשכר בה; שכרם של עובדים אלה יעמוד על רמה הוגנת וראויה, בין היתר בהתחשב בהיקף הפעילות של העובדים ובכך שמדובר בגוף וולונטרי הפועל למטרות רווחה וניזון בעיקר מתרומות, אשר מטרתו העיקרית היא ניצול משאבי העמותה לחלוקת מזון לסובלים מאי בטחון תזונתי.

(ב) כללי אתיקה החלים על עמותה כלפי גורמים חיצוניים

העמותה תקיים את הכללים הבאים ביחסיה עם גורמים חיצוניים עימם היא מקיימת

קשר:

1. יחס העמותה כלפי מקבלי הסיוע

העמותה תקפיד על יחס הוגן וראוי כלפי מקבלי הסיוע, בעיקר במובנים הבאים:

א. שמירה על כבוד האדם: העמותה תקפיד על כבודו האישי של מקבל הסיוע הן בהתייחסותה היא כלפיו, וככל שידה משגת גם בהגנה עליו מפגיעה אפשרית בידי גורמים אחרים הבאים עמו במגע בזיקה לפעולות העמותה, כגון אמצעי תקשורת, אנשי ציבור למיניהם, תורמים ואחרים.

ב. הגנה על פרטיות מקבל הסיוע:

(1) העמותה תכבד את פרטיותו של מקבל הסיוע, ותקפיד על חסיון זהותו וסודיות הפרטים הנוגעים אליו. העמותה תעשה כל שביכולתה על מנת להגן על מקבל הסיוע ובני משפחתו הסמוכים על שולחנו מפני חשיפת זהותם בפומבי, ותבטיח רמת סודיות גבוהה ביחס אליהם. היא תפעל ככל יכולתה על מנת למנוע מגורמים אחרים מלהפר את זכותם של מקבלי הסיוע לפרטיות ולצנעת חייהם, וזאת גם אם מטרת החשיפה נועדה או עשויה לסייע לעמותה להרחיב את פעילותה הפילנטרופית באמצעות גיוס כספים או בדרכים אחרות; ואולם הסכמה תקפה מדעת ומרצון חפשי של מקבל סיוע בגיר לחשיפת זהותו ברבים לא תיחשב הפרת חובה לעניין זה.

(2) העמותה תימנע מהפעלת אמצעי שכנוע, לחץ, דרכי פיתוי או שתדלנות על מקבל סיוע, ותימנע מלהבטיח לו טובות הנאה כלשהן בעבור הסכמתו לחשוף את זהותו ברבים.

(3) הסכמתם של מקבלי סיוע שהינם קטינים או בעלי כשירות קוגניטיבית מוגבלת להיחשף ברבים בקשר לנזקקותם, לא תכשיר את הפגיעה בפרטיותם, וזאת אף אם ניתנה לכך הסכמה של אפוטרופוס מטעמם.

ג. כיבוד ערך השוויון ביחס למקבלי סיוע: העמותה תנהג בשוויון כלפי כל מבקשי הסיוע ותימנע מהפליה פסולה ביניהם, הכל כאמור בסעיף 5(ה) לעיל.

ד. יחס הוגן וראוי כלפי מקבלי הסיוע: העמותה והגורמים הפועלים מטעמה ינהגו ברגישות, התחשבות, סבלנות וסובלנות כלפי ציבור מקבלי הסיוע. הם ידאגו לקיומה של סביבת פעילות נעימה ומסבירת פנים למבקשי הסיוע.

במקרה של התנהגות חריגה מצד מקבל סיוע, תפעיל העמותה, במידת האפשר, אמצעים מתונים להסרת החריגה, תוך התחשבות בה בעת בצרכיהם של מבקשי הסיוע האחרים, ובצורך למנוע מהם סבל ופגיעה.

ה. טיב המזון, הרכבו, איכותו וכמותו:

(1) העמותה תדאג לכך שמזון שהיא מספקת למקבלי סיוע יעמוד ברמה סבירה מבחינת כמותו ומבחינת טיבו, איכותו, ותקינותו למאכל, תוך התחשבות, בין היתר, במועדים המומלצים לצריכת המזון, המופיעים על גבי המצרך. במידת הצורך, תיתן העמותה למקבלי הסיוע הסברים בדבר איכות המזון תוך שימוש באמצעים מתאימים לצורך כך.

(2) העמותה תשתדל ככל האפשר לספק מזון מגוון ובריא, תוך שימת לב להעדפות קהלים שונים של מקבלי סיוע על רקע תרבותי, מסורתי, דתי או עדתי. היא תימנע מאספקת מצרכים העלולים לגרום נזק לבריאות, כגון אלכוהול (למעט יין לשבתות וחגים) וטבק.

(3) העמותה תשמור על כללים של ניקיון ותברואה בהכנת האוכל, בהגשתו ובחלוקתו; היא תקפיד על תנאים נאותים של אחסון, קירור, הובלה וחלוקה של המזון כדי להבטיח את בריאות מקבלי הסיוע. כן תינתן תשומת לב לאסתטיקה בהגשת האוכל או בחלוקתו.

ו. תנאים ודרכים לחלוקת המזון:

1. תנאים מוקדמים למתן סיוע במזון:

(א) העמותה תקבע לעצמה אמות מידה לחלוקת המזון שתהיינה פתוחות לעיון הציבור, ותפורסמנה בכל דרך יעילה הנראית לעמותה; עמותה שיש לה אתר אינטרנט תפרסם את אמות המידה העדכניות באתר; עמותה שעיקר פעילותה בתחום המזון תפרט את אמות המידה למתן סיוע במזון כנספח לדוח המילולי השנתי המוגש לרשם העמותות.

(ב) העמותה תשקול שיקולים ענייניים בלבד במתן הסיוע במזון, ותימנע מהתניית חלוקת המזון במילוי תנאים מוקדמים בידי מקבל הסיוע שאינם קשורים במצב נזקקותו, כגון מעורבות בפעילות דתית, פוליטית או אידיאולוגית.

(ג) העמותה תימנע מדרישת תמורה כספית ממשית ממקבל הסיוע עבור המזון, להוציא תשלום סמלי. העמותה לא תסרב לתת סיוע למי שטוען כי אין בידו לשלם תשלום זה.

(ד) אין באמור לעיל כדי למנוע מעמותה לבקש ממקבלי סיוע עזרה בהתנדבות בהפעלת שירותיה, תוך התייחסות ליכולותיהם ולהתאמתם לבצע תפקידים שונים בעמותה, ובלבד שעזרה כאמור לא תהווה תנאי למתן הסיוע במזון.

2. דרכי חלוקת המזון

העמותה תדאג לשמור במידת האפשר על פרטיות מקבלי הסיוע, בין בבתי תמחוי ובין בחלוקת מזון לבתים ובנקודות חלוקה. מידע על מקבלי המזון לא ייחשף אלא במידה הדרושה לביצוע פעילות אספקת המזון. העמותה תדאג להצניע את זהותה בביצוע חלוקת מזון לבתים ובנקודות החלוקה, ותימנע ככל האפשר מפרסום פומבי של מקום החלוקה ומועדי החלוקה של חבילות המזון כדי להקטין את החשש לסיקור ההליך בידי גורמים שונים, העלול לפגוע בפרטיות מקבלי המזון.

3. תלושי מזון

העמותה רשאית לסייע לאלה הסובלים מאי בטחון תזונתי בדרך של חלוקת תלושי מזון או כרטיסים מגנטיים.

2. תכניות שיקום והשתלבות במעגל התעסוקה

העמותה רואה חשיבות לשלב במתן סיוע במזון גם תכניות שמטרתן להקנות כלים למקבלי הסיוע לשפר את יכולת ההשתכרות שלהם או להשתלב במעגל התעסוקה, לפי העניין, כדי לעזור להם לצאת ממעגל המצוקה, ותפעל כך במידה שיכולותיה ומשאביה יאפשרו.

2. יחס העמותה כלפי התורמים

העמותה והפועלים מטעמה ינהגו בהגינות כלפי התורמים ובניקיון כפיים ביחס לתרומות המתקבלות על ידם, כדלקמן:

א. חוקיות התרומה

העמותה תפעל בטוהר מידות ובניקיון כפיים ביחס לתרומות המתקבלות על ידה, ובין היתר, היא תימנע מקבלת תרומה כאשר היא יודעת, או אמורה בנסיבות העניין לדעת, כי היא נגועה באי חוקיות.

ב. דרכי גיוס תרומות

- (1) העמותה תנהל את מערכת גיוס התרומות בדרכים הוגנות, ישרות ומכובדות, ותימנע מתחרות בלתי הוגנת עם גופים אחרים העוסקים בפעילות גיוס תרומות.
- (2) העמותה תפעל בהגינות וברגישות הראויה בפנייה לתורמים לצורך גיוס כספים.
- (3) העמותה תקפיד בבחירת הגורמים שינהלו מטעמה את גיוס הכספים, ותבטיח את כשירותם המקצועית לתפקיד ואת עמידתם בכללי היושר, ההגינות וכבוד האדם בביצוע תפקיד זה.
- (4) העמותה תקפיד על קיום יחס הולם בין העלויות המושקעות בפעילות גיוס הכספים לבין היקפן של התרומות, על פי העניין והמחזור הכספי של העמותה.
- (5) העמותה תקפיד על כך שהתמורה המשתלמת למגייס התרומות מטעמה תהיה הולמת והוגנת ולא תחרוג מכך.

ג. יחס העמותה לתורמים

- (1) העמותה תנהג ביחס הוגן וראוי כלפי התורמים, ובין היתר תקפיד על כך שהתרומה תינתן מתוך רצון חופשי של התורם, ובהתאמה למטרות העמותה.
- (2) העמותה תימנע מהפעלת לחץ, הטרדה, הפחדה, או כפייה כלפי תורם כדי להניעו להעניק תרומה.
- (3) העמותה תשמור על פרטיות התורם, ותימנע מעשיית שימוש במידע אודותיו בלא הסכמתו, בכפוף לחובות הדיווח הקבועות בדיון, ולכללי שקיפות התרומות בקוד אתי זה.
- (4) העמותה תדווח לתורמים בדיווח עיתי, לפחות אחת לשנה, על דרכי השימוש שהיא עושה בתרומות שהעניקו לה. הדיווח ייעשה בין אם על ידי פרסום באתר העמותה באינטרנט, ובין אם על פי בקשת תורם, באחד מאמצעי הדיווח המקובלים.

ד. דבקות בביצוע המטרות שלשמן ניתנה התרומה

- (1) העמותה תקפיד להשתמש בתרומות למטרות שלשמן הן ניתנו – בין תרומות בכסף ובין תרומות במזון. כאשר תורם מגדיר מראש את יעדי התרומה, תכבד העמותה יעד זה, ובלבד שהעמותה תימנע מלהסכים לתנאים המוכתבים על ידי תורם ככל שהם נוגדים את החוק או את כללי האתיקה החלים עליה, או שהם חורגים ממטרותיה ומתכליות פעולתה.
- (2) ככל שהתורם אינו קובע יעד ספציפי לתרומה, או שהיעד מתואר בצורה כללית, תהיה העמותה רשאית להשתמש בתרומה במסגרת מטרותיה, ובלבד שהדבר אינו עומד בניגוד לכוונתו של התורם.
- (3) ככל שהעמותה אינה ערוכה לקיים את הוראות התורם, עליה להימנע מקבלת התרומה.

(4) אם יתברר לאחר מעשה כי העמותה אינה יכולה לקיים את המטרה שלשמה ניתנה התרומה, או שהיא מבקשת לסטות מהמטרה מטעם ענייני, עליה לפנות לתורם ולבקש את הסכמתו לשינוי, או להחזיר לו את כספי התרומה.

ה. שקיפות בהצגת התרומות ודרכי השימוש בהן

העמותה תנהג בשקיפות בהצגת מקורות התרומות שבאמצעותן היא פועלת, בכפוף להסדרי הדין בעניין חובות הדיווח ומתן תרומות בעילום שם, וכן ביחס לדרכי השימוש בהן. שקיפות זו נדרשת כלפי הציבור הרחב, וכן כלפי גורמי הפיקוח על העמותות, וציבור התורמים בפועל ובכוח.

3. יחסי העמותה והתקשורת

- (א) העמותה תימנע, ככל שהדבר נתון בידיה, מחשיפת זהותם של פרטים מקבלי סיוע בפני אמצעי התקשורת, בין בשמם ובין בצילום פניהם או בהשמעת קולם. כלל זה חל גם במקום שהסיקור והחשיפה מכוונים או עשויים לסייע לעמותה בפעילותה, ואף כאשר יש בכך כדי לעזור לפרט שזהותו נחשפת כאמור;
- (ב) החריגים להוראה זו והכללים ביחס לקטין ולבעל כשירות קוגניטיבית מוגבלת מפורטים בסעיף 6(ב)(1) לעיל.
- (ג) על עמותה לעשות כל שביכולתה על מנת להבטיח פרסום תקשורתי אחראי והוגן ביחס לפעילותה, הנשען על עובדות אמיתיות ומשקף מציאות אמיתית, בלא הגזמה ובלא שימוש באמצעים מלאכותיים כלשהם.

4. יחסי העמותה עם גורמי השלטון המרכזי והמקומי

א. יחס העמותה לשלטון המרכזי

- (1) העמותה, בקבלה תמיכה מהמדינה, תקיים בתום לב את מכלול התנאים הנדרשים לצורך כך, תוך הקפדה מיוחדת על חובות השקיפות, הגילוי והדיווח.
- (2) העמותה תקיים בתום לב את תנאי הפיקוח התברואתי שהמדינה מפעילה באמצעות מערכות השלטון המרכזי והמקומי, ותשתף פעולה עם רשויות השלטון בתחום זה.

ב. יחס העמותה לשלטון המקומי

- (1) העמותה תפעל לקידום שיתוף הפעולה בינה לבין גורמי הרווחה ברשות המקומית, ככל שיש בכך כדי לתרום למימוש יעדיה ליתן סיוע לסובלים מאי בטחון תזונתי.
- (2) העמותה תשתף פעולה עם הרשות המקומית לצורך קידום פעילות מתואמת בין גופי המזון באזור, בין היתר כדי להבטיח איזון וויסות ביניהם באספקת המזון, תיאום של אזורי חלוקה על פי הצורך, וכן לצרכים אחרים שבעניינם נדרש שיתוף פעולה, בין בעיתות שגרה ובין בזמני חירום, והכל כדי להבטיח במידת האפשר מתן סיוע במזון לכל האוכלוסיות הנזקקות.

5. אחריות חברתית החלה על העמותה

העמותה מכירה בקיומה של אחריות חברתית כוללת החלה עליה, בין היתר במישורים

הבאים:

א. שיתוף פעולה עם גופי מזון אחרים

העמותה תפעל לקידום שיתוף הפעולה בינה לבין גופי מזון אחרים ותימנע מליצור מצבי תחרות עימם. היא תהיה נכונה במידת יכולתה להירתם לספק צרכים משתנים של מגזרי אוכלוסייה שונים הזקוקים לסיוע במזון, הן בעיתות שגרה והן בעיתות חירום. היא תשתף פעולה במידת הצורך ובמידת היכולת במתן עזרה לסובלים מאי בטחון תזונתי גם מעבר לתחומי פעולתה הרגילים, ובין היתר תפעל ליצירת תיאום אזורי חלוקה לצורך איזון באספקת המזון, העברת עודפים לאזורים שיש בהם חסר, לגיוון במוצרי מזון, וכן לצורך מניעת ניצול לרעה של הסיוע, וכיוצא באלה.

ב. פרישה גיאוגרפית

מאחר שהסיוע הוולונטרי באספקת מזון ניתן ברמת אינטנסיביות שונה באזורי הארץ השונים, העמותה תעשה מאמץ, ככל שמשאביה מאפשרים, להרחיב את פעילותה לאזורים דלים בסיוע במזון, כדי לתרום בכך לפיזור נאות של אספקת המזון בכל אזורי הארץ, וזאת מתוך הכרה כי ראוי לתת סיוע במזון לכל מי שזקוק לכך בכל קהילה וקהילה.

ג. התנהגות במצבי חירום ומשבר

העמותה מכירה בכך כי בעתות משבר וחירום חלה עליה אחריות חברתית מיוחדת לשותף פעולה עם הרשויות ועם גופי מזון אחרים במתן מענה לצרכים מיוחדים של אוכלוסייה מסוימת, גם אם הדבר מחייב חריגה מדרך פעולתה הרגילה וסטייה מאזורי החלוקה בהם היא פועלת דרך כלל ומקהל היעד אותו היא משרתת דרך שגרה. העמותה מכירה בחובה המוסרית החלה עליה לעשות ככל יכולתה על מנת לסייע בסיפוק צרכיה של אוכלוסייה נזקקת המצויה במציאות סביבתית קשה במיוחד.

ד. שיקום ותכניות סיוע ליציאה ממעגל המצוקה

העמותה מכירה בכך כי בגדרה של האחריות החברתית החלה עליה, יש חשיבות לשלב, בצד מתן סיוע במזון, גם תכניות שיקום וסיוע ליציאה ממעגל המצוקה, והיא תעשה כן ככל שמשאביה ויכולותיה יאפשרו זאת. יוזמה זו מכוונת לשלב מתן מענה לצורך המיידי של האדם לביטחון תזונתי בהווה עם דאגה לשיקום, שיפור יכולת ההשתכרות ואיכות החיים, והשתלבות נאותה בשוק העבודה בעתיד.

ה. מעורבות בהעמקת תודעת הציבור לבעיות הרעב ואי הביטחון התזונתי והצורךבמענה להן

- (1) העמותה מכירה בחשיבות מעורבותה בהעמקת תודעת הציבור לבעיות העוני ואי הביטחון התזונתי ובצורך לפתור אותן בדרך הוגנת כדי להבטיח קיום בכבוד לכל אדם.
- (2) כן מכירה העמותה בחשיבות הפעילות להטמעת התודעה הציבורית בדבר הצורך לנצל משאבי מזון קיימים לשם סיוע לנזקקים, ולחסרונות הגדולים הטמונים בתופעת ההשמדה המאסיבית של עודפי מזון הראויים לאכילה. העמותה תפעל, ככל שמשאביה ויכולותיה יאפשרו זאת, להעמקת התודעה הציבורית בתחומים אלה.

6. הטמעה ויישום

א. בעקבות אימוץ הקוד האתי, העמותה תשקוד על גיבוש תכנית אתיקה פנימית יעילה בארגון, ותפעל להטמעת נורמות האתיקה ושילובן במערכות הפעולה של הארגון. בין היתר, היא תביא את עקרונות הקוד האתי למודעות אנשי הארגון, ותפעל להחדרת הרציונל הפנימי של העקרונות וליישומם הלכה למעשה בדרך פעולתו של הארגון.

ב. אמצעי הטמעה שהעמותה תנקוט בהם יכללו, בין היתר, פרסום הקוד האתי ברבים, יצירת נגישות להוראותיו, ביצוע פעולות הוראה והדרכה ביחס להוראותיו, ריענון השימוש בהם בחיי יומיום באמצעות דיונים פנימיים ובמסגרת כנסים מקצועיים, וכן מעקב אחר יישום הוראות הקוד באמצעות מנגנוני בקרה ואכיפה פנימיים בתחומי העמותה.

**שער שלישי: נוסח מוצע לכללי
אתיקה בעמותה לביטחון
תזונתי (עקרונות ליבה) בלויית
דברי הסבר**

נוסח מוצע לכללי אתיקה בעמותה לבטחון תזונתי

(עקרונות ליבה)

בלוויית דברי הסבר

הקדמה

1. הצורך בכללי אתיקה בעמותות בטחון תזונתי

בישראל שוררת מציאות חברתית קשה של עוני וחוסר בטחון תזונתי ברובד אוכלוסייה נרחב. המענה לצורך בחלוקת מזון בעין ניתן בעיקרו על ידי גופים וולונטריים במגזר השלישי, הנתמכים רק בחלקם הקטן ובשיעורים לא גדולים בידי המדינה. על גופים אלה נמנות בעיקר עמותות לחלוקת מזון, הפועלות בכל הארץ ברמת אינטנסיביות שונה ונותנות סיוע לקהלי-יעד שונים. יש חשיבות דרך כלל בקיומם של כללי אתיקה שידריכו ויכוונו את דרך פעולתם של גופים מאוגדים באשר הם, ואף את פעילותן של התארגנויות בלתי מאוגדות - הן בהתנהלותן פנימה והן במגעיהן עם גורמי חוץ שונים. חשיבות זו מתעצמת בעניינן של עמותות מזון נוכח טיבו וחיוניותו של התפקיד אותו הן ממלאות, ולאור האינטרס הציבורי החשוב אותו הן מקדמות בדאגה לקיום בכבוד של האדם. הדבר נכון במיוחד נוכח ממדי העוני ואי הביטחון התזונתי הניכרים בישראל, לאור היקפה הגדול של האוכלוסייה הזקוקה לסיוע, מידת הסתמכותה על הסיוע הוולונטרי, והחשיבות שבמתן הגנה מיוחדת לנמנים על ציבור מקבלי העזרה. כל אלה מעצימים את הצורך להבטיח כי עמותות מזון תפעלנה ברמת יושר ויושרה גבוהים ביותר, אשר תבטיח את הגשמת מלוא התכליות שביסוד פעולתן. מאחר שעמותות המזון תופסות במידה רבה את מקומה של המדינה בדאגה לסיוע במזון בעין לסובלים מאי בטחון תזונתי, מתבקשת הסדרה של התנהגותן האתית על בסיס תפיסה רחבה של אחריות ציבורית, המשקיפה עליהן כעל נאמנות הציבור והקהילה. כללי הליבה של האתיקה אמורים להנחות לא רק את דרכי הניהול הפנימי בעמותות, אלא גם את התנהלותן כלפי גורמים חיצוניים עימם הן באות במגע, ובהם – ציבור מקבלי הסיוע, התורמים, התקשורת, גורמי השלטון המרכזי והמקומי וגופי מזון אחרים.

חלק מכללי האתיקה הנדרשים בהתנהלותן של עמותות דרך כלל, ובכלל זה עמותות מזון, מעוגנים בחוק העמותות, התש"ס-1980 וב"הוראות ניהול תקין" של רשם העמותות. כללים אלה, אף שחלקם הינם בעלי אופי אתי, אינם מקיפים את מלוא יריעת פעילותן של עמותות המזון כלפי פנים וכלפי חוץ, האמורה להוות מושא לכללי האתיקה. מכאן חשיבותם של כללים אלה, הבאים להוסיף על הוראות הדין ואף להבהיר הוראות דין אלה בתחולתן המיוחדת על עמותות מזון בהיבטי האתיקה הנוגעים לפעילותן.

2. תחולת כללי האתיקה על גופי מזון שונים

מאחר שעמותות המזון הרשומות הן צורת ההתאגדות הנפוצה ביותר מבין הגופים העוסקים בחלוקת מזון לנצרכים, הנוסח המוצע של כללי האתיקה בדין וחשבון זה מתייחס במישרין אליהן. עם זאת, הצורך בכללי אתיקה בעלי תוכן דומה קיים, בשינויים המתחייבים, גם בגופי מזון וולונטריים אחרים, תהא אשר תהא צורת התאגדותם, ואף אם לא התאגדו כלל. בכלל

זה ניתן למנות חברות לתועלת הציבור, אגודות שיתופיות, שותפויות, הקדשות לצורכי צדקה, נאמנויות, וכן התארגנויות של מספר בני אדם לחלוקת מזון, גם אם לא התאגדו למסגרת תאגידית מוכרת במשפט.

לפיכך, הנוסח המוצע של כללי האתיקה ישים, בשינויים המחויבים, גם לגופי מזון אחרים שאינם עמותות רשומות כחוק.

3. אימוץ קוד אתי כתנאי לקבלת תמיכות מדינה

מוצע, כי אימוצו של קוד אתי על ידי עמותת מזון יישאר גם להבא ענין וולונטרי הנתון להחלטתה של כל עמותה. זאת, על רקע התפיסה כי, דרך כלל, ישנה חשיבות לכך שנורמות אתיקה ייושמו על ידי הגוף אליו הן מכוונות מתוך הכרה פנימית בחשיבותן, ולא כפרי של כפייה. בכך טמון השוני העיקרי בין נורמות אתיקה לבין כללי התנהגות מחייבים מכוח הדין. עם זאת מוצע, כי אימוץ קוד אתי הכולל את עקרונות הליבה המפורטים בנוסח שיובא להלן, יהווה להבא תנאי מוקדם להענקת תמיכות מדינה ישירות או עקיפות לעמותת מזון, בבחינת ראייה נדרשת לקיום ניהול תקין ואתי על ידה. ראוי כי עמותה הנתמכת בפעילותה מכספי ציבור תנהל את ענייניה לא רק על פי דרישות החוק, אלא גם על פי נורמות מוסר ואתיקה. אימוץ קוד אתי מוקדם מטרה זו.

נוסח מוצע לכללי האתיקה בעמותות בטחון תזונתי

עקרונות ליבה

1) עקרונות ליבה בצד כללי אתיקה מיוחדים

- (א) העמותה העוסקת בחלוקת מזון לציבור תנהל את פעילותה על פי אמות מידה של יושר, יושרה, הגינות ומוסר ברמה גבוהה. אמות מידה אלה מעוגנות בעקרונות הליבה של קוד אתי זה, הכוללים ערכי יסוד כלליים ועקרונות אתיקה מיוחדים לעמותות מזון.
- (ב) בצד עקרונות הליבה כאמור, הקוד אתי משקף גם נורמות אתיקה ייחודיות שהעמותה אימצה לעצמה בהתאם למטרותיה המיוחדות, אופי פעילותה, וקהל היעד אליו מכוון הסיוע הניתן על ידה.

דברי הסבר

הנוסח המוצע של כללי האתיקה לעמותות מזון עוסק בעקרונות הליבה של האתיקה, בין ערכי יסוד ובין כללים מיוחדים המשותפים לכלל עמותות המזון, מבלי להתייחס לייחודן ולשוני ביניהן מבחינת המטרות, קהל היעד, דרכי הסיוע במזון וכיוצא באלה. הנחת הדברים היא כי עמותות המזון תאמצנה את עקרונות הליבה המשותפים להן ובדרך זו תיווצר הרמוניה והאחדה של כללי ההתנהגות הראויים לכולן. לעקרונות הליבה הללו תוכל כל עמותה להוסיף במידת הצורך כללי אתיקה ייחודיים משלה, ההולמים את טיבה הייחודי. בשל המגוון הגדול של סוגי עמותות מזון והשוני במטרותיהן, לא תיכלל בנוסח המוצע התייחסות לכללי אתיקה ייחודיים לעמותות השונות על פי טיבן.

2) תכליות הקוד האתי

הקוד האתי נועד לעגן בעקרונות כתובים את נורמות הליבה של האתיקה ביחס להתנהלותה של העמותה, ולכוון את דרך התנהגותה והתנהגות אנשיה בפעילותם היומיומית, ובין היתר, בדרך קבלת החלטותיהם ובאורחות התנהגותם הן בתוך העמותה פנימה והן כלפי כלל הגורמים החיצוניים עימם באה העמותה במגע.

תכלית הקוד האתי לשמש גם ביטוי לערכי יסוד משותפים לכלל עמותות המזון הפועלות להשגת מטרה משותפת, תוך התחשבות באופי הרב-תרבותי של החברה בישראל.

דברי הסבר

כללי הקוד האתי נועדו להבהיר לעמותה ולמי שפועלים מטעמה מהן נורמות ההתנהגות הראויות במישורים שונים של פעילותם. מטרתם להתאים את כללי המשפט העוסקים בנורמות אתיות בעמותות דרך כלל לעניינה המיוחד של עמותת מזון, ואף להוסיף נורמות אתיקה מיוחדות שאינן מעוגנות בדין, שעמותת מזון צריכה לקיימן כדי לעמוד במבחן ההתנהגות הראויה.

תכלית הקוד האתי לשמש גם מערך של ערכי יסוד משותפים לכלל עמותות הסיוע במזון, כדי ליצור אחידות הרמונית בפעילותן הערכית להשגת מטרה משותפת. אימוץ הקוד האתי, על עקרונות הליבה הכלולים בו, על ידי כלל עמותות המזון, תורם ליצירת מתאם וזיקה בין גופי הסיוע בינם לבין עצמם, ולחיזוק אמון הציבור בהם.

3) מישורי ההתייחסות של הקוד האתי

קוד אתי זה נועד להסדיר את התנהלות העמותה וגורמיה בשני מישורים עיקריים: **האחד** – התנהלות העמותה כלפי פנים – ביחס למנהלי העמותה וחבריה, וכלפי עובדים בשכר ומתנדבים; **השני** – התנהלות העמותה כלפי חוץ – כלפי גורמים עימם היא באה במגע, ובכלל זה מקבלי הסיוע, התורמים, גורמי התקשורת, עמותות מזון אחרות ורשויות המדינה.

דברי הסבר

הקוד האתי המוצע נועד להסדיר את התנהלות העמותה הן כלפי פנים והן כלפי חוץ. התנהלות עמותת המזון כלפי פנים מוסדרת לפחות בחלקה בחקיקה ובנהלים החלים על כלל העמותות, מה שאין כן ביחס להתנהלות העמותה כלפי חוץ, שברובה אינה מוסדרת על ידי החקיקה ומכוחה. כללי הקוד האתי נוגעים בשני מישורי ההתנהלות האמורים כאחד.

4) התכנים של הקוד האתי

תכניו של הקוד האתי בנויים משני רבדים:

- (א) ערכי יסוד כלליים;
 (ב) עקרונות אתיקה מיוחדים החלים על העמותה הנחלקים לנושאי המשנה הבאים:
 אתיקה בהתנהלות הפנימית של העמותה;
 אתיקה כלפי גורמים חיצוניים לעמותה.

דברי הסבר

הקוד האתי כולל נורמות התנהגות משני סוגים: **האחד** – כללי התנהגות המשקפים ערכי יסוד כלליים של החברה, **והשני** – כללי התנהגות מיוחדים הנוגעים לעמותות המזון. בערכי היסוד הכלליים נכללות נורמות מוסר כלליות הנגזרות, בין היתר, מעקרונות המשטר הדמוקרטי וזכויות

האדם, כגון – כבוד האדם, הזכות לפרטיות ועקרון השוויון והאיסור על הפליה. בכללי ההתנהגות המיוחדים נכללות נורמות ספציפיות הנוגעות למישורי הפעילות של עמותת המזון. עשויה להיות חפיפה מסוימת בין ערך יסוד כללי לבין כלל התנהגות מיוחד בהקשר ספציפי כזה או אחר.

5) ערכי יסוד כלליים

- אלה עקרונות היסוד המכוונים ומנחים את העמותה בפעולתה:
- (א) מימוש מטרות העמותה בתחום הביטחון התזונתי: העמותה תממש את המטרה החברתית שהציבה לעצמה, לספק מזון למי שסובל מאי בטחון תזונתי ולשפר בכך את איכות חייו.
- (ב) כבוד האדם: העמותה תפעל בכל הליכותיה תוך שמירה על ערכי כבוד האדם ושאר זכויות האדם.
- (ג) זכות האדם לקיום בכבוד: העמותה תפעל מתוך הכרה בזכות האדם לחיים, לבריאות ולקיום בכבוד.
- (ד) הזכות לפרטיות וצנעת החיים של הפרט: העמותה תכבד את הזכויות לפרטיות ולצנעת החיים הנתונות לכל אדם, ותשמור במיוחד על פרטיותם של מבקשי הסיוע במזון.
- (ה) שוויון ואיסור הפליה: העמותה תנהג בשוויון ביחס למקבלי הסיוע ולא תפלה ביניהם מטעמי גזע, דת או קבוצה דתית, לאום, ארץ מוצא, מין, נטייה מינית, השקפה, השתייכות מפלגתית, מעמד אישי וכיוצא באלה; ובלבד שהפניית סיוע במזון לקהל יעד מסוים, שהעמותה חפצה לקדם ולהיטיב עמו במיוחד בהתאם למטרותיה, לא תיחשב הפליה פסולה, ככל שמדובר בקבוצה בעלת צרכים מיוחדים, כדוגמת אנשים עם מוגבלויות או ניצולי שואה, או קבוצה אחרת הזקוקה במיוחד לסיוע זה, או יוצאי מדינה או עיר מסוימת בחוץ לארץ, ובלבד שאין בכך כוונה להדיר קהלים אחרים, וככל שהדבר מתיישב עם הסדרי חוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים, התשס"א-2000. בתחומי אותו קהל יעד לא תותר הפליה פסולה מכל סוג שהוא.
- (ו) עצמאות: העמותה תקפיד על עצמאותה במילוי תפקידיה, ותימנע כל ניסיון השפעה עליה ועל דרכי פעולתה מצד גורמים בעלי אינטרסים חיצוניים זרים, ובהם אינטרסים פוליטיים, אידיאולוגיים או דתיים; ואולם הטלת תנאים או מגבלות חיצוניות הנוגעים למזון, כגון תנאי כשרות וכיוצא באלה, לא ייחשבו פגיעה בעצמאות העמותה לעניין זה.
- (ז) יושר, יושרה והגינות: העמותה תנהג ביושר, ביושרה, בצדק ובהגינות, בסובלנות וברגישות כלפי כל המעורבים בניהול העמותה פנימה, וכלפי כל גורמי החוץ שעימם היא באה בקשר ובמגע.
- (ח) ניהול ראוי ותקין: העמותה תנהל את ענייניה על פי כללי הניהול התקין במובנם הרחב והמהותי, ותבצע את תפקידיה מתוך אחריות, אפקטיביות, מיומנות, יעילות ומקצועיות. העמותה תהיה קשובה לביקורת עניינית ותשאף לשפר ולייעל את תפקודה תוך ערנות מתמדת לצרכים המשתנים של האוכלוסייה ותוך הכרה בצורך למצות בדרך מיטבית את משאביה.
- (ט) שקיפות: בגדר חובת הניהול הראוי והתקין, העמותה תקפיד על שקיפות של כל דרכי התנהלותה, ובין היתר תחשוף בפירוט את מטרותיה, מקורות משאביה ובהם תרומות ותמיכות (בכפיפות להוראות הדין בדבר חובת דיווח, בין היתר בעניין תרומות בעילום שם), היקף המשאבים, היקף התקציב, מקורותיו ודרכי חלוקתו, גילוי חברי העמותה ונושאי משרה בה, וכן פרטים על קהל היעד אליו מכוון הסיוע, בכפוף לשמירה על פרטיותם של מקבלי הסיוע.
- (י) איסור על ניגוד עניינים: הגורמים הפועלים מטעם העמותה יקפידו על האיסורים החלים על ניגוד עניינים בביצוע תפקידם.
- (יא) איסור על הפקת טובות הנאה אסורות: הגורמים הפועלים מטעם העמותה יימנעו מהפקת טובות הנאה בלתי הוגנת ובלתי ראויה הנובעת מפעילותם בעמותה.
- (יב) איסור על קבלת תרומות הנוגעות באי חוקיות: העמותה תימנע מקבלת תרומות אשר ידוע לה, או שבנסיבות העניין עליה לדעת, כי הן נגועות באי חוקיות.
- (יג) אחריות חברתית: העמותה תפעל מתוך אחריות חברתית בעתות שיגרה ובזמני משבר וחירום. בגדר אחריות זו היא תשתף פעולה עם גורמי סיוע אחרים וכן עם גורמי השלטון המרכזי והמקומי לצורך תיאום ואיגום משאבים במטרה לסייע לכל ציבור נזקק השרוי במצוקה, ובמיוחד בעתות משבר.

יד) שלטון החוק: העמותה משתיתה את פעולותיה על הכרה בחובה לקיים ולכבד את עקרונות שלטון החוק.

דברי הסבר

ערכי היסוד הכלליים המפורטים לעיל הינם הקווים המנחים העיקריים המדריכים את התנהגותה של עמותת המזון במישור האתיקה. בעקרונות האתיקה המיוחדים שמוצע להחיל עליה נכללים חלק מערכי היסוד הכלליים ביישום ספציפי ובפירוט יתר על פי הקשר הדברים.

ערכי היסוד החלים על עמותת המזון כוללים בראש וראשונה כיבוד זכויות האדם בכלל, וכיבוד הזכויות לכבוד, לקיום בכבוד, לשוויון ולפרטיות בפרט. חלים עליה העקרונות הכלליים האוסרים על הפליה פסולה במתן הסיוע במזון כגון הפליה מטעמי גזע, דת, לאום, מין, השתייכות מפלגתית וכיוצא באלה (השוו **חוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות ביזור ולמקומות ציבוריים**, התשס"א-2000 (להלן – **חוק איסור הפליה**)); ובלבד שהפניית סיוע לקהל יעד מסוים לא תיחשב הפליה פסולה אם היא נועדה להיטיב עמו במיוחד בהיותו בעל צרכים מיוחדים, או בהיותו שייך לקבוצה הזקוקה במיוחד לסיוע זה, או ליוצאי עיר או מדינה מסוימת, וככל שאין כוונה בכך להדיר קהלים אחרים, וככל שהדבר מתיישב עם הסדרי חוק איסור הפליה (סעיפים 3(א) ו-3(ד)(2) לחוק). כן נאסר על עמותה להפלות בין מבקשי סיוע בתחום קהל היעד אותו היא משרתת.

עמותת מזון אמורה לפעול למימוש מטרתה העיקרית לסייע לנצרכים במזון. כדי להגשים מטרה זו, עליה למנוע כל ניסיון מצד גופים כלשהם להפעיל עליה השפעה ממניעים זרים, בין פוליטיים, אידיאולוגיים, דתיים או אחרים, שמטרתם לנצלה להשגת מטרותיהם ולהקרין על דרכי פעולתה. השפעה חיצונית כזו על פעילות העמותה עלולה להופכה לכלי שרת בידי גופים בעלי אינטרסים זרים, לשבש את תכלית פעולתה, ולפגוע פגיעה קשה בתקינות תפקודה. מכאן החובה האתית החלה על העמותה להקפיד בשמירה על אופייה העצמאי.

העמותה תפעל ביושר, ביושרה ובהגינות, הן כלפי פנים והן בקשריה עם גורמים חיצוניים, ותנהל את ענייניה על פי כללי הניהול התקין והראוי. היא תפעל ביעילות, אפקטיביות ומקצועיות. היא תהיה קשובה לביקורת, ותשאף לשיפור מתמיד של דרכי פעולתה תוך ערנות לצרכים המשתנים של האוכלוסייה הנזקקת. במסגרת הניהול התקין מודגשת החובה על גורמי העמותה להימנע מניגוד עניינים ולהקפיד על האיסור על קבלת טובות הנאה בלתי ראויות הנובעות מפעילותם בעמותה; כן נדרשת העמותה להקפיד על שקיפות ראויה של דרכי התנהלותה.

העמותה תימנע מקבלת תרומה כאשר היא יודעת, או עליה לדעת, כי התרומה נגועה בכתם של אי חוקיות.

מאחר שעמותת המזון ממלאה תפקיד בעל אופי ציבורי מובהק, חלה עליה אחריות חברתית אף מעבר לתפקידה המוגדר לסייע במזון לקהל היעד אותו היא משרתת. האחריות החברתית מתבטאת, בין היתר, בצורך לשתף פעולה עם גורמי סיוע אחרים ועם רשויות השלטון

בתקופות שגרה ובמיוחד במצבי משבר וחירום כדי להבטיח שלא יישארו אוכלוסיות נזקקות שיימנע מהן סיוע חיוני במזון.

6) עקרונות אתיקה מיוחדים לעמותה

עקרונות האתיקה המיוחדים לעמותה עוסקים במישור התנהלות העמותה כלפי פנים וכלפי חוץ:

א) כללי אתיקה בהתנהלות הפנימית של העמותה

בהתנהלות הפנימית, העמותה תקפיד על כללי הניהול התאגידי המוסדרים בחקיקה ובנוהלי העבודה הפנימיים שהיא תקבע לעצמה בהתאם לצורך, תוך התחשבות בכך שהיא ממלאה תפקיד בעל אופי ציבורי בתחום הרווחה והצדק החברתי. העמותה תקפיד, בין היתר, על הכללים הבאים:

1. שימוש בנכסי העמותה להגשמת מטרותיה: העמותה תשתמש בנכסיה אך ורק להגשמת מטרותיה, ותימנע מעשיית שימוש בנכסים אלה למטרות אחרות, ולא כל שכן לצרכים פרטיים, החורגים משימוש מקובל ביחסי עבודה, של מנהלים, עובדים, או גורמים אחרים המעורבים במישרין או בעקיפין בפעולותיה.
2. דרכי השימוש בתרומות כספיים ומזון: העמותה תשתמש בתרומות כספיים ומזון אך ורק למטרות לשמן ניתנו, לא תשתמש בהם למטרות אחרות, ולא תבצע סחר במזון שנתרם. העמותה תדאג לניצול מיטבי ויעיל של כספי התרומות ותרומות המזון.
3. עירוב פעילות מסחרית בפעילות חלוקת מזון: העמותה תימנע מעירוב פעילות מסחרית בפעילות חלוקת מזון, אלא אם כן הפעילות המסחרית נועדה כל כולה לסייע ולתמוך בחלוקת המזון, ובתנאי שכל הרווחים המופקים ממנה מושקעים במימוש מטרות החלוקה.
4. חובות מנהלי העמותה כלפי העמותה: מנהלי העמותה חבים חובת אמונים כלפי העמותה וכלפי הציבור אותו משרתת העמותה. עליהם לפעול במסירות, שקידה ומיומנות בניהול העמותה לשם קידום ומימוש מטרותיה; עליהם לפעול מתוך שיקול דעת סביר, ללא משוא פנים, ובלא ניגוד עניינים; חל עליהם איסור להשתמש בנכסי העמותה לצרכיהם הפרטיים, להוציא שימוש מקובל ביחסי עבודה, ועליהם להימנע במסגרת תפקידם מקבלת טובות הנאה בלתי הוגנות ובלתי ראויות הנובעות מפעילותם בעמותה, לרבות טובות הנאה אישיות מתורמים, ממקבלי סיוע מהעמותה, או מגורמים אחרים.
5. מקצועיות, אפקטיביות ויעילות: בניהול העמותה יפעלו גורמי העמותה ביעילות ובאפקטיביות תוך הפעלת שיקולים מקצועיים וענייניים בלבד, ובלא שיקולים זרים כלשהם.
6. חובת הגינות, יושר ויושרה של העמותה כלפי מתנדבים ועובדים בשכר בעמותה:

(א) העמותה תפעל תוך מתן יחס הוגן למתנדבים הפועלים במסגרתה. היא תקפיד על בחינת כשירותם והתאמתם לתפקיד בטרם תקבלם לעבודה, תעניק להם תנאי עבודה נאותים ותבטיח את רווחתם. היא תעשה מאמץ להשקיע משאבים בהדרכת מתנדבים לצורך מילוי תפקידם, במיוחד במישור הקשר שהם מקיימים עם ציבור מקבלי הסיוע וכללי ההתנהלות המתחייבים מכך.

(ב) העמותה תנהג בהגינות כלפי העובדים בשכר בה; שכרם של עובדים אלה יעמוד על רמה הוגנת וראויה, בין היתר בהתחשב בהיקף הפעילות של העובדים ובכך שמדובר בגוף וולונטרי הפועל למטרות רווחה וניזון בעיקר מתרומות, אשר מטרתו העיקרית היא ניצול משאבי העמותה לחלוקת מזון לסובלים מאי בטחון תזונתי.

דברי הסבר

כללי האתיקה בניהול העמותה פנימה מסדירים את התנהגותה הראויה במערכותיה הפנימיות ובמישור יחסיה עם הגורמים המעורבים בניהול פעולותיה. עיקרם קשור בצורך להשתמש בנכסי העמותה אך ורק להגשמת מטרותיה, ובאיסור להשתמש בהם למטרות אחרות, ובכלל זה לשימוש פרטי של גורמים המעורבים בענייני העמותה; על העמותה להימנע מעירוב פעילות מסחרית בפעילות חלוקת מזון, אלא אם כן הפעילות המסחרית נועדה כל כולה לתמוך במטרה של חלוקת המזון; מנהלי העמותה חבים לעמותה חובת נאמנות ועליהם לפעול במיומנות, שקידה ומסירות לשם מימוש מטרותיה. על העמותה לנהוג בהגינות כלפי מתנדבים, המהווים את עיקר כוח העבודה בעמותות המזון, ולהעניק להם תנאי עבודה הוגנים, וכן להשקיע משאבים בהדרכתם לצורך ביצוע נאות של תפקידם, במיוחד בכל הקשור במגע בינם לבין מקבלי הסיוע. העמותה תנהג בהגינות כלפי עובדיה בשכר, ותעמיד את שכרם על בסיס הוגן, תוך התחשבות בכך כי מדובר בגוף וולונטרי הניזון בעיקר מתרומות, שמטרתו לדאוג לסובלים מאי בטחון תזונתי.

(ב) כללי אתיקה החלים על עמותה כלפי גורמים חיצוניים
העמותה תקיים את הכללים הבאים ביחסיה עם גורמים חיצוניים עימם היא מקיימת קשר:

1. יחס העמותה כלפי מקבלי הסיוע
העמותה תקפיד על יחס הוגן וראוי כלפי מקבלי הסיוע, בעיקר במובנים הבאים:

א. שמירה על כבוד האדם: העמותה תקפיד על כבודו האישי של מקבל הסיוע הן בהתייחסותה היא כלפיו, וככל שידה משגת גם בהגנה עליו מפגיעה אפשרית בידי גורמים אחרים הבאים עמו במגע בזיקה לפעולות העמותה, כגון אמצעי תקשורת, אנשי ציבור למיניהם, תורמים ואחרים.
ב. הגנה על פרטיות מקבל הסיוע:

(1) העמותה תכבד את פרטיותו של מקבל הסיוע, ותקפיד על חסיון זהותו וסודיות הפרטים הנוגעים אליו. העמותה תעשה כל שביכולתה על מנת להגן על מקבל הסיוע ובני משפחתו הסמוכים על שולחנו מפני חשיפת זהותם בפומבי, ותבטיח רמת סודיות גבוהה ביחס אליהם. היא תפעל ככל יכולתה על מנת למנוע מגורמים אחרים מלהפר את זכותם של מקבלי הסיוע לפרטיות ולצנעת חייהם, וזאת גם אם מטרת החשיפה נועדה או עשויה לסייע לעמותה להרחיב את פעילותה הפילנתרופית באמצעות גיוס כספים או בדרכים אחרות; ואולם הסכמה תקפה מדעת ומרצון חפשי של מקבל סיוע בגיר לחשיפת זהותו ברבים לא תיחשב הפרת חובה לעניין זה.

(2) העמותה תימנע מהפעלת אמצעי שכנוע, לחץ, דרכי פיתוי או שתדלנות על מקבל סיוע, ותימנע מלהבטיח לו טובות הנאה כלשהן בעבור הסכמתו לחשוף את זהותו ברבים.

(3) הסכמתם של מקבלי סיוע שהינם קטינים או בעלי כשירות קוגניטיבית מוגבלת להיחשף ברבים בקשר לנזקקותם, לא תכשיר את הפגיעה בפרטיותם, וזאת אף אם ניתנה לכך הסכמה של אפוטרופוס מטעמם.

ג. כיבוד ערך השוויון ביחס למקבלי סיוע: העמותה תנהג בשוויון כלפי כל מבקשי הסיוע ותימנע מהפליה פסולה ביניהם, הכל כאמור בסעיף 5(ה) לעיל.

ד. יחס הוגן וראוי כלפי מקבלי הסיוע: העמותה והגורמים הפועלים מטעמה ינהגו ברגישות, התחשבות, סבלנות וסובלנות כלפי ציבור מקבלי הסיוע. הם ידאגו לקיומה של סביבת פעילות נעימה ומסבירת פנים למבקשי הסיוע.

במקרה של התנהגות חריגה מצד מקבל סיוע, תפעיל העמותה, במידת האפשר, אמצעים מתונים להסרת החריגה, תוך התחשבות בה בעת בצרכיהם של מבקשי הסיוע האחרים, ובצורך למנוע מהם סבל ופגיעה.

ה. טיב המזון, הרכבו, איכותו וכמותו:

- (1) העמותה תדאג לכך שמזון שהיא מספקת למקבלי סיוע יעמוד ברמה סבירה מבחינת כמותו ומבחינת טיבו, איכותו, ותקינותו למאכל, תוך התחשבות, בין היתר, במועדים המומלצים לצריכת המזון, המופיעים על גבי המצרך. במידת הצורך, תיתן העמותה למקבלי הסיוע הסברים בדבר איכות המזון תוך שימוש באמצעים מתאימים לצורך כך.
- (2) העמותה תשתדל ככל האפשר לספק מזון מגוון ובריא, תוך שימת לב להעדפות קהלים שונים של מקבלי סיוע על רקע תרבותי, מסורתי, דתי או עדתי. היא תימנע מאספקת מצרכים העלולים לגרום נזק לבריאות, כגון אלכוהול (למעט יין לשבתות וחגים) וטבק.
- (3) העמותה תשמור על כללים של ניקיון ותברואה בהכנת האוכל, בהגשתו ובחלוקתו; היא תקפיד על תנאים נאותים של אחסון, קירור, הובלה וחלוקה של המזון כדי להבטיח את בריאות מקבלי הסיוע. כן תינתן תשומת לב לאסתטיקה בהגשת האוכל או בחלוקתו.

ו. תנאים ודרכים לחלוקת המזון:

1. תנאים מוקדמים למתן סיוע במזון:

- (א) העמותה תקבע לעצמה אמות מידה לחלוקת המזון שתהיינה פתוחות לעיון הציבור, ותפורסמנה בכל דרך יעילה הנראית לעמותה; עמותה שיש לה אתר אינטרנט תפרסם את אמות המידה העדכניות באתר; עמותה שעיקר פעילותה בתחום המזון תפרט את אמות המידה למתן סיוע במזון כנספח לדוח המילולי השנתי המוגש לרשם העמותות.
- (ב) העמותה תשקול שיקולים ענייניים בלבד במתן הסיוע במזון, ותימנע מהתניית חלוקת המזון במילוי תנאים מוקדמים בידי מקבל הסיוע שאינם קשורים במצב נזקקותו, כגון מעורבות בפעילות דתית, פוליטית או אידיאולוגית.
- (ג) העמותה תימנע מדרישת תמורה כספית ממשית ממקבל הסיוע עבור המזון, להוציא תשלום סמלי. העמותה לא תסרב לתת סיוע למי שטוען כי אין בידו לשלם תשלום זה.
- (ד) אין באמור לעיל כדי למנוע מעמותה לבקש ממקבלי סיוע עזרה בהתנדבות בהפעלת שירותיה, תוך התייחסות ליכולותיהם ולהתאמתם לבצע תפקידים שונים בעמותה, ובלבד שעזרה כאמור לא תהווה תנאי למתן הסיוע במזון.

2. דרכי חלוקת המזון

העמותה תדאג לשמור במידת האפשר על פרטיות מקבלי הסיוע, בין בבתי תמחוי ובין בחלוקת מזון לבתים ובנקודות חלוקה. מידע על מקבלי המזון לא ייחשף אלא במידה הדרושה לביצוע פעילות אספקת המזון. העמותה תדאג להצניע את זהותה בביצוע חלוקת מזון לבתים ובנקודות החלוקה, ותימנע ככל האפשר מפרסום פומבי של מקום החלוקה ומועדי החלוקה של חבילות המזון כדי להקטין את החשש לסיקור ההליך בידי גורמים שונים, העלול לפגוע בפרטיות מקבלי המזון.

3. תלושי מזון

העמותה רשאית לסייע לאלה הסובלים מאי בטחון תזונתי בדרך של חלוקת תלושי מזון או כרטיסים מגנטיים.

ז. תכניות שיקום והשתלבות במעגל התעסוקה

העמותה רואה חשיבות לשלב במתן סיוע במזון גם תכניות שמטרתן להקנות כלים למקבלי הסיוע לשפר את יכולת ההשתכרות שלהם או

להשתלב במעגל התעסוקה, לפי העניין, כדי לעזור להם לצאת ממעגל המצוקה, ותפעל כך במידה שיכולותיה ומשאביה יאפשרו.

דברי הסבר

כללי האתיקה החלים על העמותה וגורמיה ביחס לקהל מקבלי הסיוע הם בעלי חשיבות מיוחדת. מדובר בציבור הזקוק להגנה ולהתחשבות מיוחדות במהלך פעילות הסיוע. על העמותה להגן על כבודו של הנזקק לסיוע ועל פרטיותו, ולהימנע מפגיעה בו ובמידת האפשר גם להגן עליו מפגיעה אפשרית בידי גורמים אחרים, ובהם אנשי ציבור, גורמי תקשורת ואחרים. העמותה תגן על פרטיותו של מקבל הסיוע ותמנע את חשיפתו ברבים, גם בנסיבות בהן חשיפה כזו עשויה לסייע לה בגיוס תרומות ובהבאת פועלה לידיעת הציבור. כל זאת, אלא אם ויתר הנצרך הבגיר על זכותו לפרטיות מרצון חופשי, בהסכמה תקפה מדעת, שאינה פרי שכנוע, שתדלנות, או הבטחות למיניהן מצד העמותה. הסכמה של קטין או מי שסובל מהגבלה קוגניטיבית לא תכשיר פגיעה בפרטיותם גם אם ניתנה הסכמה מצד אפטרופסיהם. על העמותה להקפיד על ערכי השוויון ואיסור הפליה במתן סיוע לנצרכים, ובלבד שהפניית הסיוע לקהל יעד מסוים לא תיחשב הפליה פסולה בכפוף לקיום התנאים המפורטים בסעיף 5(ה) לעיל.

העמותה תקפיד על קיום יחס הוגן וראוי כלפי מבקשי הסיוע, ותנהג בהם ברגישות, התחשבות, סבלנות וסובלנות.

המזון הניתן למקבלי הסיוע, בין על דרך הגשה בבתי תמחוי ובין על דרך חלוקה לבתים ובנקודות חלוקה, חייב לעמוד בסטנדרטים ראויים של כמות, טיב, איכות, תקינות למאכל, גיוון, הרכב מאוזן ובריא, ניקיון ואסתטיקה; העמותה תתחשב, בין היתר, במועדים מומלצים לצריכת המזון המופיעים על גבי המצרך, ובמידת הצורך, תיתן למקבלי הסיוע הסברים בדבר איכות המזון, תוך שימוש באמצעים מתאימים לצורך כך. יש מקום להתחשב ברקע תרבותי, מסורתי, דתי ועדתי של מקבלי הסיוע לעניין העדפותיהם בהרכב המזון.

העמותה תקבע לעצמה אמות מידה לחלוקת המזון ותפרסמן ברבים. היא תימנע מהתנניית מתן הסיוע במזון בקיום תנאים מוקדמים של תשלום תמורה ממשית מצד מקבלי הסיוע, או בתנאים מוקדמים אחרים שאינם קשורים בנוקדות למזון כגון מעורבות בפעילות פוליטית, דתית, או אידיאולוגית.

הגשת המזון בבית תמחוי או חלוקתו לבתים או בנקודות החלוקה ראוי להם שייעשו בצנעה, תוך שמירה ככל האפשר על פרטיות מקבלי המזון, ולצורך כך, ובנסיבות מתאימות, גם על זהותה של העמותה.

העמותה רשאית לסייע לנצרכים במזון בדרך של חלוקת תלושי מזון או כרטיסים מגנטיים ככל שתראה לנכון לעשות כן.

ישנה חשיבות לשלב במתן סיוע במזון גם תכניות שיקום ושילוב בתעסוקה כדי לעזור לנצרכים לצאת ממעגל המצוקה.

2. יחס העמותה כלפי התורמים

העמותה והפועלים מטעמה ינהגו בהגינות כלפי התורמים ובניקיון כפיים ביחס לתרומות המתקבלות על ידם, כדלקמן:

א. חוקיות התרומה

העמותה תפעל בטוהר מידות ובניקיון כפיים ביחס לתרומות המתקבלות על ידה, ובין היתר, היא תימנע מקבלת תרומה כאשר היא יודעת, או אמורה בנסיבות העניין לדעת, כי היא נגועה באי חוקיות.

ב. דרכי גיוס תרומות

- (1) העמותה תנהל את מערכת גיוס התרומות בדרכים הוגנות, ישרות ומכובדות, ותימנע מתחרות בלתי הוגנת עם גופים אחרים העוסקים בפעילות גיוס תרומות.
- (2) העמותה תפעל בהגינות וברגישות הראויה בפנייה לתורמים לצורך גיוס כספים.
- (3) העמותה תקפיד בבחירת הגורמים שינהלו מטעמה את גיוס הכספים, ותבטיח את כשירותם המקצועית לתפקיד ואת עמידתם בכללי היושר, ההגינות וכבוד האדם בביצוע תפקיד זה.
- (4) העמותה תקפיד על קיום יחס הולם בין העלויות המושקעות בפעילות גיוס הכספים לבין היקפן של התרומות, על פי העניין והמחזור הכספי של העמותה.
- (5) העמותה תקפיד על כך שהתמורה המשתלמת למגייס התרומות מטעמה תהיה הולמת והוגנת ולא תחרוג מכך.

ג. יחס העמותה לתורמים

- (1) העמותה תנהג ביחס הוגן וראוי כלפי התורמים, ובין היתר תקפיד על כך שהתרומה תינתן מתוך רצון חופשי של התורם, ובהתאמה למטרות העמותה.
- (2) העמותה תימנע מהפעלת לחץ, הטרדה, הפחדה, או כפייה כלפי תורם כדי להניעו להעניק תרומה.
- (3) העמותה תשמור על פרטיות התורם, ותימנע מעשיית שימוש במידע אודותיו בלא הסכמתו, בכפוף לחובות הדיווח הקבועות בדין, ולכללי שקיפות התרומות בקוד אתי זה.
- (4) העמותה תדווח לתורמים בדיווח עיתי, לפחות אחת לשנה, על דרכי השימוש שהיא עושה בתרומות שהעניקו לה. הדיווח ייעשה בין אם על ידי פרסום באתר העמותה באינטרנט, ובין אם על פי בקשת תורם, באחד מאמצעי הדיווח המקובלים.

ד. דבקות בביצוע המטרות שלשמן ניתנה התרומה

- (1) העמותה תקפיד להשתמש בתרומות למטרות שלשמן הן ניתנו – בין תרומות בכסף ובין תרומות במזון. כאשר תורם מגדיר מראש את יעדי התרומה, תכבד העמותה יעד זה, ובלבד שהעמותה תימנע מלהסכים לתנאים המוכתבים על ידי תורם ככל שהם נוגדים את החוק או את כללי האתיקה החלים עליה, או שהם חורגים ממטרותיה ומתכליות פעולתה.
- (2) ככל שהתורם אינו קובע יעד ספציפי לתרומה, או שהיעד מתואר בצורה כללית, תהיה העמותה רשאית להשתמש בתרומה במסגרת מטרותיה, ובלבד שהדבר אינו עומד בניגוד לכוונתו של התורם.
- (3) ככל שהעמותה אינה ערוכה לקיים את הוראות התורם, עליה להימנע מקבלת התרומה.
- (4) אם יתברר לאחר מעשה כי העמותה אינה יכולה לקיים את המטרה שלשמה ניתנה התרומה, או שהיא מבקשת לסטות מהמטרה מטעם ענייני, עליה לפנות לתורם ולבקש את הסכמתו לשינוי, או להחזיר לו את כספי התרומה.

ה. שקיפות בהצגת התרומות ודרכי השימוש בהן

העמותה תנהג בשקיפות בהצגת מקורות התרומות שבאמצעותן היא פועלת, בכפוף להסדרי הדין בעניין חובות הדיווח ומתן תרומות בעילום שם, וכן ביחס לדרכי השימוש בהן. שקיפות זו נדרשת כלפי הציבור הרחב, וכן כלפי גורמי הפיקוח על העמותות, וציבור התורמים בפועל ובכוח.

דברי הסבר

יחס העמותה לתורמים ולתרומות המתקבלות על ידה גם הוא נמנה על תחום האתיקה הנוגע לפעילות העמותה. על העמותה לנהוג ביחס הוגן וראוי כלפי התורמים, ולפעול בניקיון כפיים ביחס לתרומות המתקבלות על ידה. העמותה תימנע מקבלת תרומה כאשר ידוע, או צריך להיות ידוע לה בנסיבות העניין, כי היא נגועה באי חוקיות. הגורם המגייס כספים עבור העמותה חייב לנהוג בהגינות וטוהר מידות, ועל העמותה להקפיד כי יהיה בעל כשירות מקצועית ומיומנות ראויה לביצוע תפקידו. העמותה תדאג לכך שעלויות גיוס הכספים לא יחצו את תחום הסביר בהתחשב בהיקף פעילותה של העמותה והיקף התרומות, ובתוך כך שהתמורה המשתלמת למגייס התרומות תהיה הוגנת ולא תחרוג מהמידה הראויה.

העמותה תנהג באופן ראוי כלפי התורמים, ותימנע מהפעלת אמצעי לחץ עליהם כדי להשיג תרומות, כן תימנע מפגיעה בפרטיותם. עליה להשתמש בתרומות למטרות שהתורם הגדירן, ובלבד שהן מטרות חוקיות ואינן פוגעות בעקרונות יסוד ובכללי אתיקה שעל העמותה לקיימם, והן מתיישבות עם מטרות העמותה. ככל שהעמותה אינה יכולה לקיים את מטרות התרומה שהציב התורם, עליה לסרב לקבלה. עמותה תדאג לשקיפות ביחס למקורות התרומות, היקפן, מטרותיהן ודרכי השימוש בהן, בשים לב לחובות הדיווח על פי דין בעניינים אלה ולחסיין תרומות בעילום-שם בתנאים מסוימים. דרישת השקיפות נועדה לסייע להבטחת תקינות וחוקיות מערך התרומות לעמותות המזון. העמותה תדאג לדיווח לתורמים באמצעים מקובלים על דרכי השימוש שהיא עושה בתרומות שהוענקו לה.

3. יחסי העמותה והתקשורת

- (א) העמותה תימנע, ככל שהדבר נתון בידיה, מחשיפת זהותם של פרטים מקבלי סיוע בפני אמצעי התקשורת, בין בשמם ובין בצילום פניהם או בהשמעת קולם. כלל זה חל גם במקום שהסיקור והחשיפה מכוונים או עשויים לסייע לעמותה בפעילותה, ואף כאשר יש בכך כדי לעזור לפרט שזהותו נחשפת כאמור;
- (ב) החריגים להוראה זו והכללים ביחס לקטין ולבעל כשירות קוגניטיבית מוגבלת מפורטים בסעיף 6(ב)(1) לעיל.
- (ג) על עמותה לעשות כל שביכולתה על מנת להבטיח פרסום תקשורתי אחראי והוגן ביחס לפעילותה, הנשען על עובדות אמיתיות ומשקף מציאות אמיתית, בלא הגזמה ובלא שימוש באמצעים מלאכותיים כלשהם.

דברי הסבר

לתקשורת תפקיד חשוב בחשיפת תופעות חברתיות מורכבות, ובכלל זה, תופעות העוני ואי הביטחון התזונתי. עם זאת, חופש הביטוי בתחום זה, בדומה לתחומים אחרים, כפוף לזכויות אדם נוגדות, ובהן כבוד האדם והזכות לפרטיות של הנזקקים לסיוע במזון. מתחייב איזון ראוי בין חופש הביטוי התקשורתי לבין זכויות נוגדות אלה. איזון זה נחוץ, בין היתר, בסיקור התקשורתי של תופעת העוני ואי הביטחון התזונתי, כאשר אגב כך נעשה לא אחת שימוש

תקשורת בני אדם המקבלים סיוע במזון, תוך חשיפת זהותם לעין כל. לעיתים, עמותות המזון עצמן מסייעות לסיקור תקשורת כזה. כללי האתיקה מחייבים ריסון תקשורת בשימוש במצוקתו של הפרט הנצרך כאובייקט בקידום תכלית הסיקור התקשורת, ותהא תכלית זו נאצלה ככל שתהא. העמותה אמורה למנוע, ככל שידה משגת, את חשיפת זהותם של פרטים המקבלים סיוע ממנה לצורכי אמצעי התקשורת, ואף למנוע כניסה של אנשי ציבור לאתרי הגשה או חלוקה של מזון לצורך סיקור מקבלי המזון למטרות כאלה ואחרות. פירוט החריגים וההוראות לעניין קטינים ובעלי כשירות קוגניטיבית מוגבלת ושאר הוראות רלבנטיות לעניין זה מצויים בסעיף 6(1)(ב) לעיל ודברי ההסבר לו.

העמותה תעשה ככל יכולתה להבטיח כי פרסום תקשורת בעניין פעילותה בתחום הסיוע במזון יתבסס על עובדות אמיתיות, בלא הגזמה ובלא שימוש באמצעים מלאכותיים העלולים לסלף את תמונת המציאות.

4. יחסי העמותה עם גורמי השלטון המרכזי והמקומי

א. יחס העמותה לשלטון המרכזי

- (1) העמותה, בקבלה תמיכה מהמדינה, תקיים בתום לב את מכלול התנאים הנדרשים לצורך כך, תוך הקפדה מיוחדת על חובות השקיפות, הגילוי והדיווח.
- (2) העמותה תקיים בתום לב את תנאי הפיקוח התברואתי שהמדינה מפעילה באמצעות מערכות השלטון המרכזי והמקומי, ותשתף פעולה עם רשויות השלטון בתחום זה.

ב. יחס העמותה לשלטון המקומי

- (1) העמותה תפעל לקידום שיתוף הפעולה בינה לבין גורמי הרווחה ברשות המקומית, ככל שיש בכך כדי לתרום למימוש יעדיה ליתן סיוע לסובלים מאי בטחון תזונתי.
- (2) העמותה תשתף פעולה עם הרשות המקומית לצורך קידום פעילות מתואמת בין גופי המזון באזור, בין היתר כדי להבטיח איזון וייסות ביניהם באספקת המזון, תיאום של אזורי חלוקה על פי הצורך, וכן לצרכים אחרים שבעניינם נדרש שיתוף פעולה, בין בעיתות שגרה ובין בזמני חירום, והכל כדי להבטיח במידת האפשר מתן סיוע במזון לכל האוכלוסיות הנזקקות.

דברי הסבר

לחלק מעמותות המזון קשר הדוק עם גורמי השלטון המרכזי והמקומי. הקשר עם השלטון המרכזי משתקף בעיקר ביחס למערכת התמיכות הממשלתיות הניתנות לעמותות המבקשות תמיכה, וככל שהן עומדות בתנאים מסוימים. חלק מתנאים אלה מחייבים קיום הוראות שונות גם לאחר קבלת התמיכה. עמותה המקבלת תמיכה ממשלתית לפעולותיה נדרשת לקיים בתום לב וברציפות תנאים אלה. על עמותת מזון באשר היא לשתף פעולה עם רשויות השלטון בעניין הפיקוח התברואתי על טיב ואיכות המזון הניתן על ידה.

שיתוף פעולה בין עמותת מזון לבין מחלקת הרווחה ברשות המקומית חשוב ביותר לצורך הגשמת יעדיה של העמותה. הקשר בין גורמים אלה עשוי לסייע בהפניית מבקשי סיוע על

ידי הרשות המקומית אל העמותה, ובאיתור אלה הזקוקים לסיוע, וכן בעידוד העזרה ההדדית בין גופים אלה במטרה לקדם במשותף את תכלית מתן העזרה לסובלים מאי בטחון תזונתי.

הקשר בין העמותות לרשות המקומית חשוב גם לצורך יצירת מגע ושיתוף פעולה בין העמותות בינן לבין עצמן, וכן בינן לבין הרשות המקומית, הן בעיתות שגרה והן בעיתות חירום. הרשות המקומית עשויה למלא תפקיד חשוב במתן סיוע ליצירת קשר הדדי בין גופי המזון באזור, בין היתר לצורך תיאום אזורי חלוקה, וויסות באספקת מזון, העברת עודפי מזון למקום שיש בו חסר, סיוע מתואם בתקופת חירום, וכיוצא באלה.

5. אחריות חברתית החלה על העמותה

העמותה מכירה בקיומה של אחריות חברתית כוללת החלה עליה, בין היתר במישורים הבאים:

א. שיתוף פעולה עם גופי מזון אחרים

העמותה תפעל לקידום שיתוף הפעולה בינה לבין גופי מזון אחרים ותימנע מליצור מצבי תחרות עימם. היא תהיה נכונה במידת יכולתה להירתם לספק צרכים משתנים של מגזרי אוכלוסייה שונים הזקוקים לסיוע במזון, הן בעיתות שגרה והן בעיתות חירום. היא תשתף פעולה במידת הצורך ובמידת היכולת במתן עזרה לסובלים מאי בטחון תזונתי גם מעבר לתחומי פעולתה הרגילים, ובין היתר תפעל ליצירת תיאום אזורי חלוקה לצורך איזון באספקת המזון, העברת עודפים לאזורים שיש בהם חסר, לגיוון במוצרי מזון, וכן לצורך מניעת ניצול לרעה של הסיוע, וכיוצא באלה.

ב. פרישה גיאוגרפית

מאחר שהסיוע הוולונטרי באספקת מזון ניתן ברמת אינטנסיביות שונה באזורי הארץ השונים, העמותה תעשה מאמץ, ככל שמשאביה מאפשרים, להרחיב את פעילותה לאזורים דלים בסיוע במזון, כדי לתרום בכך לפיזור נאות של אספקת המזון בכל אזורי הארץ, וזאת מתוך הכרה כי ראוי לתת סיוע במזון לכל מי שזקוק לכך בכל קהילה וקהילה.

ג. התנהגות במצבי חירום ומשבר

העמותה מכירה בכך כי בעיתות משבר וחירום חלה עליה אחריות חברתית מיוחדת לשותף פעולה עם הרשויות ועם גופי מזון אחרים במתן מענה לצרכים מיוחדים של אוכלוסייה מסוימת, גם אם הדבר מחייב חריגה מדרך פעולתה הרגילה וסטייה מאזורי החלוקה בהם היא פועלת דרך כלל ומקהל היעד אותו היא משרתת דרך שגרה. העמותה מכירה בחובה המוסרית החלה עליה לעשות ככל יכולתה על מנת לסייע בסיפוק צרכיה של אוכלוסייה נזקקת המצויה במציאות סביבתית קשה במיוחד.

ד. שיקום ותכניות סיוע ליציאה ממעגל המצוקה

העמותה מכירה בכך כי בגדרה של האחריות החברתית החלה עליה, יש חשיבות לשלב, בצד מתן סיוע במזון, גם תכניות שיקום וסיוע ליציאה ממעגל המצוקה, והיא תעשה כן ככל שמשאביה ויכולותיה יאפשרו זאת. יוזמה זו מכוונת לשלב מתן מענה לצורך המיידי של האדם לביטחון תזונתי בהווה עם דאגה לשיקום, שיפור יכולת ההשתכרות ואיכות החיים, והשתלבות נאותה בשוק העבודה בעתיד.

ה. מעורבות בהעמקת תודעת הציבור לבעיות הרעב ואי הביטחון התזונתי והצורך

במענה להן

- (1) העמותה מכירה בחשיבות מעורבותה בהעמקת תודעת הציבור לבעיות העוני ואי הביטחון התזונתי ובצורך לפתור אותן בדרך הוגנת כדי להבטיח קיום בכבוד לכל אדם.
- (2) כן מכירה העמותה בחשיבות הפעילות להטמעת התודעה הציבורית בדבר הצורך לנצל משאבי מזון קיים לשם סיוע לנזקקים, ולחסרונות הגדולים הטמונים בתופעת ההשמדה המאסיבית של עודפי מזון הראויים לאכילה.

העמותה תפעל, ככל שמשאביה ויכולותיה יאפשרו זאת, להעמקת התודעה הציבורית בתחומים אלה.

דברי הסבר

עמותת המזון מופקדת בראש וראשונה על הגשמת התכלית שלשמה היא קמה ופועלת – לספק מזון לאוכלוסיית היעד אותה היא משרתת. אולם מכוח תפקידה לספק מצרך חיוני לאדם, חלה עליה אחריות חברתית כוללת להתייחס במצבים מסוימים גם לצרכים חברתיים כלליים, אף אם אלה חורגים מתחום פעולתה השגרתית, ולשתף פעולה עם גופי מזון אחרים ועם הרשויות במתן סיוע במזון מתוך ראייה חברתית רחבה. בין היתר, עליה לשתף פעולה עם גופי מזון אחרים כדי לספק צרכים חיוניים מיוחדים של אוכלוסיות נזקקות, בדרך של תיאום אזורי חלוקה, וויסות עודפי מזון וסוגי מזון, מילוי חסר באזורים דלי סיוע וכיוצא באלה. כן יש חשיבות במתן מענה מיוחד לצרכים של אוכלוסיות נזקקות שונות בתקופות משבר וחירום. ההירתמות לטובת הכלל בשעת הצורך, גם אם הדבר מצריך חריגה מפעילות הסיוע השגרתית, הינה מסימניה המובהקים של האחריות החברתית האתית החלה על גופים וולונטריים המבצעים תפקיד בעל אופי ציבורי.

המאמץ לשלב בפעולות הסיוע במזון גם יוזמה לשיקום ותכניות עזרה ליציאה ממעגל המצוקה אף הוא נימנה על אחריותה החברתית של עמותת המזון ככל שיכולותיה ומשאביה מאפשרים זאת.

יש חשיבות למעורבות עמותות מזון בהעמקת התודעה החברתית בדבר בעיות העוני ואי הביטחון התזונתי והצורך להתמודד עמן ולמצוא להן מענה. זאת, לאור הערכים שהעמותות נושאות עמן, והכרתן את המציאות בשטח בפעילותן היומיומית. כמו כן, יש חשיבות למעורבותן בקידום ההכרה הציבורית בדבר הצורך להועיד עודפי מזון קיימים למתן סיוע לנזקקים, ובדבר החסרונות והעוול הכרוך בהשמדת מזון ראוי למאכל, העשוי לסייע לבני אדם רבים להתקיים בכבוד. ככל שהעמותה יכולה לסייע בתחומים אלה מבחינת משאביה והיערכותה, יש לראות זאת כחלק מאחריותה החברתית לעשות כן.

6. הטמעה ויישום

- א. בעקבות אימוץ הקוד האתי, העמותה תשקוד על גיבוש תכנית אתיקה פנימית יעילה בארגון, ותפעל להטמעת נורמות האתיקה ושילובן במערכות הפעולה של הארגון. בין היתר, היא תביא את עקרונות הקוד האתי למודעות אנשי הארגון, ותפעל להחדרת הרציונל הפנימי של העקרונות וליישומם הלכה למעשה בדרך פעולתו של הארגון.
- ב. אמצעי ההטמעה שהעמותה תנקוט בהם יכללו, בין היתר, פרסום הקוד האתי ברבים, יצירת נגישות להוראותיו, ביצוע פעולות הוראה והדרכה ביחס להוראותיו, ריענון השימוש בהם בחיי יומיום באמצעות דיונים פנימיים ובמסגרת כנסים מקצועיים, וכן מעקב אחר יישום הוראות הקוד באמצעות מנגנוני בקרה ואכיפה פנימיים בתחומי העמותה.

דברי הסבר

קיומו של קוד אתי ואימוצו על ידי העמותה עדיין אינם ערובה להטמעתו בדרך פעילותו של הארגון. יש צורך בתכנית פנימית שמטרתה להביא להטמעתן של נורמות האתיקה בארגון

והפיכתן למורה דרך ממשי ואפקטיבי בהתנהגותם היומיומית של אנשי העמותה. המגמה היא כי מנהלים, עובדים ומתנדבים בעמותות המזון יכירו את הוראות הקוד האתי, יבינו ויפנימו את מסריו, ילמדו לפעול על פיו, ויישמו את עקרונותיו, הלכה למעשה, בעבודתם היומיומית.

נספחים

נספח א' – רשימת הדוברים

נספח ב' – מחקר השוואתי

נספח ג' – רשימת ביבליוגרפיה כללית

נספח א' – רשימת הדוברים שהופיעו בפני הועדה (לפי סדר א'-ב')

- ד"ר אבשלום אדם, מחבר הקוד האתי של עמותת "לתת"
 מר נחום איצקוביץ', מנכ"ל משרד הרווחה והשירותים החברתיים
 מר דובי ארבל, מנכ"ל מידות
 עו"ד חנן ארליך, מחלקת ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים
 ח"כ יעקב אשר, ח"כ מטעם יהדות התורה, לשעבר ראש עיריית בני ברק
 מר דב בארי, רכז ביטוח לאומי, רווחה וקליטה, משרד האוצר
 עו"ד אלון בכר, ראש רשות התאגידים
 פרופ' רינה בוגוש, המרכז לתקשורת ומשפט באוני' בר אילן
 מר מנדי בלוי, מנהל עמותת חב"ד אש"ל ירושלים
 פרופ' אריאל בנדור, המרכז לתקשורת ומשפט באוני' בר אילן
 גב' סבינה גורביץ', סטודנטית לעבודה סוציאלית ופעילה במוקד לביטחון תזונתי
 עו"ד גלי גרוס, יועמ"ש לרשות התאגידים
 פרופ' אברהם דורון, פרופ' אמריטוס, ביה"ס לעבודה סוציאלית, האוניברסיטה העברית
 בירושלים
 גב' שני הורוביץ, המרכז לתקשורת ומשפט באוני' בר אילן
 מר ערן וינטרוב, מנכ"ל עמותת "לתת"
 הרב יוסף כהן, יו"ר עמותת "חסדי נעמי"
 מר גידי כרוך, מנכ"ל עמותת "לקט"
 עו"ס נעמה לוי, רכזת קהילתית של המוקד לביטחון תזונתי וחוקרת בתחום הביטחון התזונתי
 גב' אסתר לוינסון, חוקרת ומתכנתת ערים
 עו"ד דידי לחמן-מסר, לשעבר המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי פיסקאלי)
 ד"ר ענת פלג, המרכז לתקשורת ומשפט באוני' בר אילן
 מר זאב פרידמן, מנכ"ל המרכז הישראלי לאפוטרופסות, לשעבר מנהל מינהל השירותים
 החברתיים והבריאות בעיריית תל אביב
 גב' ענת פרידמן-קולס, סמנכ"לית השיווק בעמותת "לקט"
 פרופ' דב צ'רניחובסקי, יו"ר הועדה לאי בטחון תזונתי, משרד הרווחה
 מר נזי קדור, ראש אפיק קהילה מעמותת נד"א- נכי דלית אל כרמל
 הרב שמחה קרקובסקי, יו"ר "בית התבשיל"
 מר חיים ריבלין, כתב חברה ורווחה, חברת החדשות של ערוץ 2
 עו"ד אביטל שרייבר, סגנית ראש רשות התאגידים

נספח ב' - אתיקה של ארגונים לחלוקת מזון – סקירה משווה

מאת עו"ד איילת עוז

מבוא

בנק המזון הראשון בעולם הוקם באריזונה, ארה"ב ב-1967, וכיום קיימים אלפי בנקי מזון ועמותות מזון אחרות ברחבי העולם. תכניות סיוע אלו פועלות במתכונות שונות – חלקן מבזרות וחלקן ממרכזות, חלקן זוכות לתמיכה נרחבת של המדינה וחלקן מעוגנות בחברה האזרחית. גם כללי האתיקה החלים על הארגונים השונים שונים בין המדינות. בעוד שבקנדה, למשל, האתיקה של ארגוני המזון נובעת מתפיסה חברתית רחבה שלהן, בארצות הברית ובמקומות אחרים גבולות האתיקה מצומצמים יותר, ומתייחסים באופן צר לחובות הארגונים כלפי אלו הבאים איתם במגע.

להלן תובא סקירה הן של מבנה הסיוע הוולונטרי במזון במדינות שונות – ארצות הברית, קנדה, בריטניה והאיחוד האירופי – והן של הקביעות האתיות העיקריות הקבועות בקודים אתיים של ארגונים לחלוקת מזון באותן מדינות (הפניות לנוסח הקודים עצמם מופיעות בביבליוגרפיה). בסיכום הסקירה מופיעה רשימה מסכמת של נושאים ועקרונות המופיעים בקודים האתיים השונים. הבנת עקרונות משווים אלו, והשוני שבתפיסת האתיקה בין הארגונים במדינות השונות, העשירו ותרמו להבניית סעיפי הקוד האתי המוצע בדוח זה.

ארגונים לחלוקת מזון – מאפיינים כלליים

הסקירה המשווה מלמדת כי במדינות שונות ניתן לזהות סוגים שונים של ארגונים לחלוקת מזון. בארצות הברית ובאוסטרליה, בנקי מזון עובדים בעיקר במודל "בתי החלוקה", בו בנקי המזון משמשים כבסיס לאכסון מזון וכנקודות חלוקה עבור גופים מחלקים קטנים יותר, המחלקים את המזון לנזקקים (יחידות החלוקה נקראות בדרך-כלל FOOD PANTRIES). בשאר העולם, המודל המקובל יותר הוא שבנקי המזון מחלקים את המזון ישירות לנזקקים. ברוב המדינות, נראה שקיים מבנה של גוף מרכזי אחד, או מספר גופים מרכזיים, אשר מרכזים את הפעילות של עמותות המזון או מרכזי חלוקת המזון המקומיים. על פי מחקר שנערך בבריטניה, מודל "הסניפים" (social franchise model) הוא אחד הגורמים לשגשוג הארגונים לחלוקת מזון, שכן המבנה מאפשר תמיכה של קרן מרכזית לצד יצירה של מוסדות מקומיים וקהילתיים. מבנה הסניפים מאפשר לקבוצות מקומיות של מתנדבים להשתלב בפרויקט קיים וברשת התמיכה הכללית.

במדינות רבות, הסיוע הפרטי במזון, המבוסס על עמותות וגופים לא-ממשלתיים, קיים לצד תכניות ממשלתיות לסיוע במזון כגון בולי מזון, תכניות ייעודיות לתינוקות וילדים או לנשים הרות או מניקות וכיוצא בזה. ההבדלים בהיקף הסיוע הממשלתי משפיעים, כמובן, על היקף הסיוע הפרטי וההתנדבותי במדינות השונות. כך, למשל, ישנם מחקרים המסבירים את עליית היקף הסיוע הפרטי במזון בארה"ב במדיניות שכרסמה בתוכנית בולי המזון הממשלתית.⁷⁸ יחד עם זאת, אין מדובר ביחס ישיר, שכן ישנם שיקולים אחרים המשפיעים על ההסתייעות בגופים

⁷⁸ Beth Daponte and Shannon Bade, *How the Private Food Assistance Network Evolved: Interactions between Public and Private Responses to Hunger*, 35 NONPROFIT AND VOLUNTARY SECTOR QUARTERLY 668 (2006)

פרטיים ולא בסיוע ממשלתי, כגון החשש מסטיגמה שבהזקקות לשירותי הרווחה, או קושי בהתמודדות עם הבירוקרטיה הממשלתית.⁷⁹ כמו כן, מחקרים רבים הראו כי אותה אוכלוסייה נעזרת הן בסיוע הממשלתי והן בסיוע הפרטי. אנשים אינם מחליפים סוג אחד של תמיכה באחר, אלא משתמשים בסוגים שונים של סיוע במצטבר.⁸⁰ יתרה מכך, ישנם מחקרים המראים כי השתתפות בסוג אחד של תכנית סיוע אף העלה את הסיכוי להשתתפות בתוכניות סיוע אחרות.⁸¹ במדינות רבות, הסיוע במזון קשור בקשר הדוק למוסדות דתיים. כך, למשל, בבריטניה, חלק גדול מבנקי המזון מופעל באמצעות כנסיות. החיבור בין סיוע במזון לדת נובע, ראשית, מכך שבנקי המזון נותנים לנוצרים מאמינים כלי לתעל את האמונה הדתית שלהם לפעילות חברתית. שנית, החיבור בין בנקי המזון לכנסיות יוצר את התשתית להתפתחות כלל-לאומית, בגלל הפריסה הגאוגרפית של כנסיות ברחבי המדינה. גם באיחוד האירופי, אחת התוכניות המרכזיות לסיוע במזון לאוכלוסיות מנושלות מבוסס על חלוקה באמצעות כנסיות. נראה, כי קשר זה בין דת לסיוע במזון קיים גם בישראל, כפי שניתן לראות מהאחוז הגדול של עמותות חרדיות ודתיות לחלוקת מזון בישראל.

סיוע במזון בארצות-הברית

ארגונים לחלוקת מזון

בארצות-הברית, כמו בישראל, ישנה עלייה ניכרת במתן הסיוע במזון על ידי גופים פרטיים ב-20 השנה האחרונות. כיום ישנן בארה"ב עשרות אלפי תכניות לסיוע במזון, הכוללות סיוע באמצעות אספקת חבילות מזון יבש (food pantries), בתי תמחוי ואספקת מזון במקלטים לחסרי-בית. תכניות אלו מאכילות כעשירית מהאוכלוסייה מדי שנה. על פי המודל המקובל בארה"ב, בנקי המזון עובדים כמחסנים מרכזיים המספקים שירותי אכסון והובלה לארגונים קטנים יותר, אשר הם המחלקים אותם לציבור הנזקקים.

Feeding America הוא הארגון האמריקאי הגדול ביותר לסיוע במזון. הוא כולל מעל 200 בנקי מזון ומעל 60 אלף סוכנויות מקומיות ברחבי ארה"ב. הארגון מספק מעל מיליארד ק"ג של מזון, ומאכיל מעל 37 מיליון אנשים מדי שנה. הארגון פועל על ידי קבלת מזון ומוצרים מתורמים וביניהם מגדלים, מסעדות, יצרנים, מפיצים, חנויות כלבו וכיוצא בזה. מרכזי החלוקה של Feeding America כוללים תכניות נוער, מטבחים קהילתיים, בתי תמחוי, מרכזי קשישים, מרכזי גמילה, מקלטים לחסרי בית, וכן בנקי מזון ומרכזי חלוקה, המחלקים סלי מזון

⁷⁹ Gabor et al, SENIORS' VIEWS OF THE FOOD STAMP PROGRAM AND WAYS TO IMPROVE PARTICIPATION – FOCUS GROUP FINDINGS IN WASHINGTON STATE. US Department of Agriculture, Economics Research Service. Washington, D.C. (2002).

⁸⁰ Mosley, & Tiehen, *The food safety net after welfare reform: Use of private and public food assistance in the Kansas City Metropolitan Area*, 78(2) THE SOCIAL SERVICE REVIEW 267 (2004).

⁸¹ Bhattarai et al, *Use of food pantries and food stamps in low income households in the United States*, 39(2) THE JOURNAL OF CONSUMER AFFAIRS 276 (2005).

למשפחות ופרטים כגון ילדים, עניים, משפחות חד-הוריות, מובטלים, פגועי נפש, חסרי בית, מוגבלים וקשישים.

ה-USA (United States Department of Agriculture) מפעיל מספר תכניות לשיתוף פעולה בין ארגונים קהילתיים לבין הממשל הפדרלי. ארגונים קהילתיים או דתיים (Faith-based and Community-based Organizations) יכולים לבקש להשתתף בתוכניות הזנה פדרלית ולספק מזון לאינדיבידואלים, או לשרת כמקורות מידע שיפנו את האנשים לארגונים ולסוכנויות אחרות הנוטלות חלק בפרויקטים הפדרליים.⁸² הארגונים המשתתפים יכולים לקחת חלק בשלוש תוכניות מזון פדרליות:

The Emergency Food Assistance Program (TEFAP): התוכנית מספקת מזון לאמריקאים מעוטי-הכנסה, כולל קשישים, באמצעות אספקת מזון דרך בתי תמחוי וחלוקת מזון יבש. במסגרת התוכנית, הממשל הפדרלי מספק מוצרי מזון למדינות, שמפקחות על חלוקתו לסוכנויות המורשות. סוכנויות אלו הן ארגונים ללא מטרות רווח שמספקים סיוע במזון דרך חלוקת מזון או הכנת ארוחות.⁸³

Commodity Supplemental Food Program (CSFP): תוכנית שמטרתה לשפר את בריאותם של נשים מעוטות-יכולת בהיריון או מניקות, אימהות לילדים עד גיל שנה, תינוקות, ילדים עד גיל 6, וקשישים. בתוכנית זו, הממשל הפדרלי רוכש מזון ומעביר אותו למדינות ולארגוני שבטים אמריקאים ילידיים, יחד עם מימון לעלויות הניהול של המזון. המדינות וארגוני השבטים מאכסנים את המזון ומחלקים אותו לסוכנויות מקומיות, שהן ארגונים ללא כוונת רווח.

Senior Farmers' Market Nutrition Program (SFMNP): התוכנית מספקת לקשישים קופונים לרכישת ירקות ופירות בגידול מקומי בשוקי חקלאים ובתוכניות חקלאות קהילתיות, וכן מספקת להם מידע תזונתי. שירותים אלו מסופקים על ידי סוכנויות מקומיות, שהן סוכנויות ממשלתיות או גופים פרטיים ללא כוונת רווח.

ארגונים המקבלים סיוע מה-USA כפופים להגבלות בדבר:⁸⁴
איסור הפלייה: גופים מחלקי מזון אינם רשאים להפלות על בסיס גזע, לאום או מין. עליהם גם להציב שלטי "צדק לכל" (And Justice for All) המיידעים פונים כיצד לדווח על קיומה של הפלייה.⁸⁵

תיעוד: על גופים מחלקי מזון לנהל רישומים באשר לפעילותם. כך, למשל, עליהם לתעד את זכאותם של מקבלי המזון (הכנסה של 130% מקו העוני הפדרלי או מתחת לכך). כן עליהם להציג שלט המפרט את מבחני ההכנסה.

אכסון: יש לאכסן את האוכל בהתאם להוראות בריאות הציבור. למשל, אסור לחלק מזון קפוא אלא אם לגוף המחלק יש מקררים או מקפיאים. בנוסף, יש להחזיק מזון שמקורו ב-USA בנפרד ממזון שמקורו אחר. יש לחלק את המזון רק באריזתו המקורית.

⁸² <http://www.fns.usda.gov/fns/fbco/foodbanks.htm>. למחקרים הנוגעים לתוכניות אלו ראו:

<http://www.fns.usda.gov/ops/food-distribution-studies>

⁸³ למידע נוסף ראו גם: <http://www.fns.usda.gov/tefap/frequently-asked-questions>. למחקר על יעילותו של ה-

TEFAP ראו: <http://www.fns.usda.gov/white-paper-emergency-food-assistance-program-tefap>

⁸⁴ http://www.fns.usda.gov/sites/default/files/TEFAP_EligibleRA_presentation.pdf

⁸⁵ <http://www.fns.usda.gov/civil-rights>, <http://www.fns.usda.gov/sites/default/files/113-1.pdf>

שעות פעולה: יש לציין בבירור את שעות חלוקת המזון.

מכירת המזון וקבלת תשלום: יש להבהיר למקבלי המזון שחל איסור למכור את המזון שהתקבל. חל איסור על מחלקי המזון לקבל כסף או שירותים מלקוחותיהם כתנאי לקבלת המזון. כמו כן, חל איסור לעודד קבלת תרומות וולונטריות עבור מזון שמקורו ב-USDA. אם נדרש תשלום עבור מזונות שמקורם אינו ב-USDA, יש לדאוג לכך שמאדם שזכאי לקבל מזון על פי התוכניות הפדרליות לא תימנע קבלת מזון שמקורו ב-USDA מכיוון שאין ברצונו או באפשרותו לשלם עבור מזונות שמקורם אינו פדרלי. כמו כן, יש להבהיר שהתשלום המבוקש אינו מתבקש על ידי הרשויות הפדרליות ואינו תנאי לקבלת המזון שמקורו ב-USDA.

ספירת מלאי: יש לבצע ספירת מלאי שנתית בכל מקומות האכסון.

פעילויות פוליטיות: חל איסור על פעולות פוליטיות בגופים מחלקי מזון. חל איסור על העובדים ללוש ביגוד הנושא מסרים פוליטיים, וחל איסור על חלוקת מידע פוליטי.

ביקורת: ה-USDA דורש מסוכנויות מדינתיות כגון ה-Department of Human Services לפקח בקביעות על גופים מחלקי מזון על מנת לוודא שהם תואמים את ההוראות הפדרליות והמדינתיות.

אכסון ובטיחות המזון: על גופים המקבלים מזון מה-USDA לאכסן אותו בדרך שמגינה עליו מפני זיהום או נזק. יש לאכסן את המזון בתנאים הכוללים טמפרטורה מתאימה ותנאי לחות ואוורור הולמים. אם יש סיבה להאמין שמזון שמקורו ב-USDA אינו בטוח, על הרשויות המקומיות לבחון את המזון במהירות האפשרית. ארגוני צדקה רשאים לאכסן מזון שמקורו מה-USDA יחד עם מזונות שמקורם ברכישה או בתרומה.

חלוקה: יש לחלק מזון שמקורו ב-USDA בזמן קצר. יש לסמן על מכלי המזון את תאריך קבלתם בגוף מחלק המזון. יש לסמן גם את התאריכים לשיווק ולשימוש כפי שסומנו על ידי היצרן.

תאריכי תפוגה: אין לספק מזון, כולל מזון תינוקות, שמסופק על ידי ה-USDA, לאחר תאריך התפוגה שלו. יש לנהל את המזון כך שכל המזון ייצרך. אין להשתמש במזון המראה סימני קלקול, גם אם טרם הגיע תאריך התפוגה.

ב-1996, הנשיא קלינטון חתם על חוק תרומת המזון, שמטרתו לעודד תרומות מזון לארגונים קהילתיים לצורך חלוקתו (The Bill Emerson Good Samaritan Food Donation Act – 1996). החוק מגן על יצרנים ומשווקים מאחריות בעת תרומת מזון לארגון ללא כוונת רווח, הן מאחריות אזרחית והן מאחריות פלילית, אם המוצר נתרם בתום לב ומאוחר יותר גרם נזק ללקוח. התורם יהיה אחראי לנזק רק אם פעל ברשלנות חמורה או בזדון. בנוסף, נקבע שאין בכך שהמזון נתרם בסמוך לתאריך האחרון לשיווק כדי להוות בסיס לטענת רשלנות.

כללים אתיים בחלוקת מזון בארצות-הברית

בחירת הקודים האתיים של הארגונים האמריקאים עצמם, או של רשתות של ארגונים, מלמדת כי ככלל, הקודים בארצות הברית עוסקים בעיקר בסוגיות אתיות הנוגעות לארגון פנימה - מנהל תקין, איסור אפליה וכיוצא בזה, ואינם עוסקים בסוגיות רחבות יותר של צדק חברתי ומחויבות

חברתית. כך למשל, מטרות הארגונים מוגדרות באופן צר: אספקת מזון לנזקקים, עידוד תרומות וחלוקת מזון עודף לנזקקים וכן החשיבות שביצירת מסלול אמין לתורמים. ייתכן, כי התמקדות פנים-תאגידית זו נובעת בין היתר מכך שחלק ניכר מהקודים נכתבו בסיוע חברות מסחריות ייעודיות לניהול אתיקה בארגונים, כגון Ethics Point ואחרים.

להלן יובאו בקצרה הנקודות העיקריות בהן עוסקים הקודים שנבחנו: **הימנעות מפעילות לא חוקית**: הקודים מורים לעובדי הארגון לבקש ייעוץ טרם ביצוע פעולה החשודה באי-חוקיות מסוג כלשהו, וכן קובעים איסור חד-משמעי על פעולות מרמה או פעולות בלתי חוקיות כגון שינוי או השמדת מסמכים, הצגת מצגים מטעים באשר להיקף הסיוע של העמותה או היקף הצורך בתרומות, וכן איסור מפורש על סחר בסמים או אחזקת סמים במתקני העמותה.

ניגוד עניינים וממשל תקין: איסור על קבלת הטבות אישיות לעובדים. איסור על קבלת יחס מועדף מרשויות ממשלתיות. רישום מדויק של תרומות וכמויות המזון המאוכסנות. איסור שימוש במוצרי המזון שנתרמו שלא למטרה עברה נתרמו.

פרטיות ושמירה על מידע: איסור על שימוש במידע פנימי של העמותה לצרכים אישיים. **קביעת סט הערכים שלאורם עובד הארגון**: יושרה (כנות ופתיחות); אחריותיות (ניצול יעיל של התרומות, חשבונאות מדויקת וחשיפת מידע לציבור על פי דרישה); שיתוף פעולה עם גופים דומים לאספקת מזון; איסור הפלייה וקידום מגוון (Diversity); שירות לקוחות טוב וחמלה כלפי הנזקקים; בקרת איכות וניסיון מתמיד להשתפר (מחויבות ללמוד את הצרכים המשתנים של האוכלוסייה).

התנהגות ראויה במקום העבודה: איסור על הפליה, הטרדה, איומים או אלימות. **איכות המזון**: מחויבות לחלוקה רק של מזון שהינו בטוח לצריכה. **קביעת מנגנונים לדיווח על הפרת הקוד האתי**: לממונה האחראי, לבעלי משרות בתאגיד, או באמצעות כלים ייעודיים.

חלק מן העמותות כוללות קוד התנהגות המופנה למקבלי הסיוע, שעיקרו במניעת מרמה וניצול לרעה. למשל, כך קובעים הכללים באחת העמותות:

נזקקות בפועל: על מקבלי הסיוע להיות זכאים על פי הקריטריונים הקבועים, ולהיזקק למזון בפועל בעת קבלתו מהארגון. על מקבלי הסיוע לקחת אך ורק מה שהם זקוקים לו, ולעשות שימוש במוצרים שאותם קיבלו. הקוד קובע עוד איסור על איסוף מצרכים מעבר לפעם אחת בשבוע.

דיווח אמת: בעת ההצהרה על מספר הנתמכים, על מקבלי הסיוע לציין אך ורק אנשים המתגוררים איתם באופן קבוע ונסמכים על שולחנם בפועל.

איסור על ניצול לרעה: איסור על מכירת, החלפת, או ניצול לרעה של המוצרים שהתקבלו. **התחשבות בזולת**: על מקבלי הסיוע לנהוג בכבוד, אדיבות וחמלה. במקרה בו יש כמות מועטה ממוצר מסוים, על מקבלי הסיוע לקחת מוצר אחד בלבד. איסור על השלכת אשפה. על מקבלי הסיוע להגיע לא יותר מאשר 10 דקות לפני שעות הפתיחה.

סיוע במזון בקנדה

ארגונים לסיוע במזון

על פי המידע של רשת בנקי המזון הגדולה ביותר בקנדה, Food Banks Canada, ישנן כ-2000 תוכניות סיוע במזון בקנדה, וכ-5,000 ארגונים לסיוע במזון. על פי אותם נתונים, כ-833 אלף קנדיים קיבלו מזון מבנק מזון כלשהו בשנת 2013.⁸⁶ ישנם שני סוגים מרכזיים של תוכניות סיוע במזון בקנדה: בנקי מזון, המספקים סל מזון שבועי לפרטים ולמשפחות, ותוכניות לאספקת ארוחות מוכנות, הכוללות בתי תמחוי והזנה בבתי ספר.

ה-Model Guidelines for Food Safety in Food Banks,⁸⁷ שהוכנו ע"י הממשל הפדרלי ב-1999, לאחר קבלת הערות מבנקי מזון וגופי בריאות מזון ברחבי המדינה, קובעים כללים-לדוגמא לבנקי מזון באשר לבטיחות המזון. המבוא למסמך עוסק בייחודיות של בנקי המזון, השונים מספקי מזון אחרים בכך שהם נסמכים על תרומות. האופי הוולונטרי של הסיוע מעלה קשיים ייחודיים, שכן ההיסטוריה של המזון אינה ידועה, ההסתמכות של מקבלי הסיוע עליו מרובה, והוא נסמך על עובדים ומתנדבים מתחלפים שיש קושי להכשירם. הנחת המוצא של הכללים היא שקיימת לעיתים התנגשות בין אספקת מזון בטוח ככל האפשר לאספקת מירב המזון לעניים. מטרתם של הכללים היא ליצור את האיזון המתאים בין שני הערכים בלי לפגוע בכללים מקובלים לטיפול וחלוקת מזון. לצד הכללים לבנקי המזון, ישנם גם כללים נפרדים לבתי תמחוי, המגישים מזון מבושל לצריכה במקום.

הכללים-לדוגמא כוללים הוראות באשר לאחזקת המבנה שבו מחולק המזון (ניקיון, תאורה מספקת, אוורור, אכסון מוצרי מזון לפחות 15 ס"מ מעל הרצפה, וגישה למים חמים וקרים); הנחיות לניקוי וחיטוי משטחי הכנה וכלי אוכל; היגיינה אישית של העובדים; הגנה על המזון מפני זיהום (החזקת מזון רגיש בטמפרטורה מתאימה, הפרדה בין מזון מבושל למזון טרי); סימון ברור של מוצרי המזון ומרכיביהם (לצורך הגנה מפני אלרגיה למזון ותיעוד של התאריך האחרון לשימוש); הצלת מזון; טיפול באשפה; הגנה מפני מזיקים; הובלת המזון; הדרכת עובדים ומתנדבים; אספקת מידע על ניהול בטוח של המזון לתורמים ולמקבלי המזון. כמו כן, כוללים הכללים מידע באשר לרמת הסיכון שנשקפת ממוצרי מזון שונים, במטרה לאפשר למנהלי בנקי מזון לקבל החלטה מושכלת האם לקבל סוגי מזון שונים כתרומה.

לעניין תאריכי תפוגה, מפרידים הכללים בין סוגי המזון השונים. על פי הכללים, יש להבחין בין תאריכי תפוגה הנוגעים לבטיחות לבין כאלה הנוגעים לאיכות המזון. הכלל המוצע הוא שאין לעשות שימוש במזונות מן הקטגוריות המסוכנות (בשר, חלב ומוצרים טריים) לאחר תאריך התפוגה, אך באשר למזונות בלתי מסוכנים, כגון דגני בוקר או פסטה, ניתן להפעיל שיקול דעת לגבי השאלה האם יש לחלקם או לא, כאשר במקרה של ספק יש להשליך את המוצרים. כמו כן, הכללים מציעים לפנות ליצרן המזון לצורך בירור מידע נוסף בדבר תאריכי התפוגה כאשר מתעוררת שאלה.

⁸⁶ ראו <http://www.foodbankscanada.ca/getmedia/b2aeca6-dfdd-4bb2-97a4-abd0a7b9c432/HungerCount2013.pdf.aspx?ext=.pdf> HungerCount 2013.

⁸⁷ http://www.hc-sc.gc.ca/fn-an/legislation/guide-ld/food_bank-banque_alimentaire01-eng.php
 לאימוץ הכללים בבריטיש קולומביה ראו: <http://www.bccdc.ca/NR/rdonlyres/0CE9889D-D92B-409C-9B70-6BEBD21C7652/0/FoodBankGuide.pdf>

כללים אתיים בחלוקת מזון בקנדה

לצד ההסדרה המדינתית, הקודים הוולונטריים של ארגוני חלוקת-המזון בקנדה מעגנים את התפיסה החברתית והפוליטית של הארגונים, וכוללים עמדה ברורה באשר לתפקיד החברתי של ארגוני הסיוע במזון – הן ביחס לחברה, הן ביחס לשירותים הממשלתיים. להבדיל מן הקודים המקובלים בארה"ב, הנוגעים ברובם לפעילות אתית בארגון עצמו, בקנדה הקודים האתיים עוסקים גם בנושאים רחבים יותר, הנוגעים למדיניות רווחה ולמחויבות לעקרונות הצדק החברתי. כך, למשל, סט של כללים בקוד האתי עוסק בהשפעת בנק המזון על שירותי הרווחה הממשלתיים. על פי הקוד האתי, על בנקי המזון לפעול כך שלא יפחיתו את התמריץ לשיפור במערכות הסיוע הממשלתיות. בנקי המזון רואים את עצמם כפתרון זמני במסגרת המלחמה ברעב, אך על פי הקוד האתי, עליהם להשקיע חלק מפעילויותיהם לצמצום התפקיד הזה. כמו כן, הקוד קובע כי בנקי המזון יפעלו בדרך שלא תהפוך את בעיית המזון לטריוויאלית, או תשמש להשגת יתרון מסחרי.

ערכי היסוד הקבועים בקודים בקנדה הם הזכות להזנה יומיומית, מחויבות לרווחה חברתית ופיזית מלאה של אנשים בשכר נמוך, ובחינה תוצאתית של פעילות בנק המזון, על מנת לבחון מעת לעת כי רווחתם של נזקקים אכן משתפרת בשל פעולותיו. עקרון יסוד נוסף הוא מחויבות להצלת מזון - מחויבות לניצול מקסימלי של מזון והימנעות מהשלכתו, בין אם יש בכך יתרון כלכלי ובין אם לאו.

הקודים מגדיר את בנק המזון כנאמן, השומר על מאגר המזון של הקהילה. מתוך תפיסת הנאמנות נגזרים מספר כללים: על בנק המזון להפעיל קריטריונים אובייקטיביים ופומביים לגישה למזון, וכן עליו לפעול לשקף את האינטרסים הרחבים של הקהילה. כן עליו לפעול לשוויון אזורי – חלוקה צודקת של המזון בין אזורים שונים במדינה. הקוד קורא גם לשיתוף פעולה ושמירה על יחסים קולגיאליים עם בנקי מזון אחרים. כך, למשל, על ניהול יחסי הציבור של הארגון להיעשות כך שיקדם את האינטרסים של הנזקקים לסיוע ויקדם תדמית חיובית של כל בנקי המזון. הקוד קובע איסור על הטחת האשמות בפומבי כנגד בנקי מזון אחרים, וכן איסור על שימוש במרכזיותה של העמותה להשגת עמדת כוח כנגד ארגוני הזנה אחרים.

כללים נוספים הם איסור על מכירת המזון או עיסוק בסחר-חליפין של המזון. יש איסור על קבלת כל תשלום עבור המזון, גם אם הוצע באופן וולונטרי, וכן איסור לחייב אנשים שבאו לקבל מזון להשתתף בפעילות דתית או פוליטית.

הקוד משקף מחויבות לאכסון בטוח וראוי של המזון, ומחויבות לסיפוק מזון עשיר תזונתית, תוך כיבוד מקסימלי של מגבלות תזונתיות ותרבותיות לצריכת מזון.

מבחינת הכבוד ללקוחות, מונים הקודים מספר כללים: יחס אדיב לכל מבקש, כך שהכבוד וההערכה-העצמית שלו לא יפגעו; שירות הנזקקים על בסיס צורך בלבד; איסור הפליה על בסיס גזע, מין, העדפה מינית, דת, מוגבלות או מקור הכנסה; כיבוד הפרטיות של הלקוחות ושמירה על סטנדרטים גבוהים של סודיות; מחויבות לשמירה על סביבה מקבלת וידידותית.

הכבוד ללקוחות מתבטא גם בהכרה חברתית בבעיית הרעב. כך, קובע הקוד כי בעת דיון באנשים הנזקקים לבנקי המזון, יש לעשות זאת בכבוד, תוך הכרה בכך שרוב האנשים מוצאים את עצמם

במצב זה ללא אשם. כן קובע הקוד מחויבות לחנך את עובדי הארגון ואת הסביבה באשר לתנאים החברתיים של הנזקקים לסיוע במזון, ומחויבות של הארגון להבין את ההקשר החברתי של האנשים הנזקקים. לבסוף, מביע הקוד מחויבות לכלול אנשים שנזקקים לבנקי מזון בתכנון, בקבלת החלטות, ובניהול בנק המזון.

הקוד קובע איסור על פגיעה בכבודם של מקבלי הסיוע בפרסומים בתקשורת או בחומרי הפצה אחרים.

הקוד קובע מנגנונים להעצמת הלקוחות אף בהקשרים אחרים - תמיכה במבקשי הסיוע על מנת שיקבלו את זכויותיהם וההטבות שהם זכאים להם משירותי הרווחה; ומחויבות לספק מידע באשר לשירותים קהילתיים אחרים הזמינים לאנשים הבאים לקבל סיוע.

לבסוף, עוסקים הקודים בכללי שקיפות ואחריותיות, הקובעים סטנדרטים גבוהים בניהול עניינים כספיים, וחובה למסירת ההצהרות הפיננסיות לתורמים ולחברי הקהילה. כן כולל הקוד התייחסות לחשיבות שבשמירה על נתונים סטטיסטיים על מספר המשפחות והפרטים שקיבלו שירות על מנת שנתונים אלו ישמשו לחינוך הציבור ולקביעת החלק הראוי לכל ארגון במסגרת המערכת הלאומית לשיתוף במזון (National Food Sharing System).

סיוע במזון בבריטניה

הארגון העיקרי המאגד בנקי מזון בבריטניה הוא ה-Trussell Trust, המנהל כ-250 בנקי מזון ברחבי בריטניה. גם בבריטניה ניכרת עליה משמעותית בתפקידם של ארגוני חלוקת המזון. בשנת 2012 האכילו בנקי המזון בבריטניה כ-130 אלף איש, מספר כפול מן המספר בשנת 2011, וגדול פי חמש מן המספר ב-2008. בנוסף, מאז 2010 גדל מספר בנקי המזון בבריטניה באופן משמעותי, מ-55 בנקים ב-2010 ליותר ממאה בנקים שנה וחצי לאחר מכן. במהלך שנת 2012, שלושה בנקי מזון חדשים הוקמו מדי שבוע.

בבריטניה, חלוקת המזון מבוססת בעיקרה על הפניות משירותי הרווחה, מערכת הבריאות וגופי סיוע בדיוור, המספקים "תלושים" שניתן להחליפם בבנקי המזון. נוכח שיטה זו, הוקמו מספר בנקי-מזון מחוץ לרשת של ה-Trussell Trust, וזאת בין היתר על מנת לאפשר סיוע לנזקקים שאין בידיהם הפניות כאלו (למשל, FareShare, הממוקם בלונדון ומספק אוכל לכ-700 סוכנויות מקומיות).

הדוח המסכם של ה-Trussell Trust מתאר מספר קשיים אתיים בניהול רשת עמותות מזון:

1. מערך היחסים בין בנק המזון למפיקי המזון: הדוח מתייחס לצורך לפקח על הדרכים שבהם המפיקים קובעים מהו "צורך", וכן לצורך להתמודד עם הבעיה של מפיקים שאינם מכירים היטב את הבנק וכלליו.
2. הדוח עומד על כך שהבסיס הנוצרי של בנק המזון יוצר בעיות מבחינת הנגישות ללקוחות מדתות אחרות.
3. קושי בהתמודדות עם תרומות גדולות, בעיקר של מזון טרי, מעורר את השאלה האם ראוי להפיץ ללקוחות מוצרים שקרובים למועד פג התוקף שלהם.
4. מניעת תלות של הלקוחות בסיוע וניצול לרעה של המערכת על ידי לקוחות.

5. צורך בפעילות מדיניות לצדק חברתי אשר תתקיים בצד הסיוע הפרטני.

סיוע במזון באיחוד האירופי

עד לאחרונה, לא היה צורך משמעותי באירופה בארגוני סיוע פרטיים לאספקת מזון, נוכח מערכות הרווחה המפותחות. ואולם, במהלך שנות ה-80 וה-90 הוקמו גם ברחבי אירופה בנקי מזון, בדומה למגמה בשאר העולם. לצד בנקי המזון הפרטיים שהוקמו, מפעיל האיחוד האירופי תוכנית לסיוע במזון המכונה "תוכנית האנשים המנושלים ביותר" (The Most Deprived Persons Programme). התוכנית מספקת מזון לאנשים שאינם מכוסים על ידי שירותי הרווחה, או שיש חשש שהססו לפנות לבנקי מזון מוסדרים. המזון שמחולק בדרך זו מחולק בדרך כלל באמצעות כנסיות.

לצד התוכנית הכלל-אירופית, קיימות גם התאגדויות של בנקי מזון ועמותות מזון ברחבי אירופה. אחת המרכזיות שבהן היא הפדרציה האירופית של בנקי המזון (FEBA). הפדרציה פועלת בעיקר להצלת מזון - חלוקת מזון שלולא החלוקה היה מושלך לפח. הפדרציה מאחדת 247 בנקי מזון ב-21 מדינות, אשר מחלקים את המזון באמצעות מעל 30 אלף עמותות וארגונים מקומיים לחלוקת מזון. בשנת 2011 חולקו באמצעות הרשת מעל 150 אלף טון של מזון (כ-400 אלף טון יחד עם הסיוע של האיחוד האירופי), ל-5.2 מיליון נזקקים ברחבי אירופה.

סקירה מסכמת – נושאים עיקריים באתיקה של ארגוני חלוקת מזון

מסקירת הקודים במדינות השונות, ומתוך מודעות להבדלים בסוג ההסדרה בין המוסדות השונים, ניתן לאגד מתוך הסקירה מספר נושאים עיקריים, המהווים את לב-ליבה של האתיקה בארגונים לחלוקת מזון.

בכל הנוגע למנהל תקין והתנהגות בארגון, מתמקדים הקודים במנגנונים להימנעות ממרמה ומפעילות לא חוקית בארגון; בסוגיות של ניגוד עניינים וממשל תקין, כגון איסור על קבלת הטבות או שימוש במוצרים שלא למטרה עבודה נתרמו; בפרטיות ושמירה על מידע; בהבטחת התנהגות ראויה במקום העבודה (איסור הטרדה, אפליה וכיוצ"ב); בחובות הנאמנות של הארגונים; ובשקיפות ואחריותיות.

בכל הנוגע למערכת היחסים בין הארגונים, עומדים הקודים על החשיבות שבשיתוף פעולה וקולגיאליות בין ארגונים, ובשמירה על מערכת יחסים תקינה בין ארגוני-הגג לבין הארגונים המקומיים. סוגיה נוספת נוגעת למערכת היחסים שבין הסיוע הפרטי במזון לסיוע הממשלתי.

נושא מרכזי נוסף נוגע ליחס למקבלי הסיוע – החובה לנהוג בלקוחות בכבוד כפרטים ולהעצים את ציבור הנזקקים כולו. בהקשר זה, קודים רבים עומדים על חשיבות השוויון בפעילות הארגונים - הן שוויון בגיוס העובדים ובחלוקת התרומות, והן שוויון בין אזורים שונים במדינה ובין מגזרים שונים.

לבסוף, קובעים חלק מהקוד באופן ברור את עקרונות היסוד ותכליות-העל של ארגוני חלוקת המזון: הצלת מזון, סיוע לנזקקים, ומחויבות לצדק חברתי.

ביבליוגרפיה לסקירה המשווה

- Adams-Cross, Alycia A **Comparative Analysis of Client Satisfaction with Food Assistance Programs: The Case of Nonprofit and Public Sector Organizations in Alabama and Georgia** (Dissertation, 2011).
- Barrett, Christopher Chapter 40: Food security and food assistance programs, **Handbook of Agricultural Economics, Volume 2, Part B**, 2002, Pages 2103–2190.
- Bhattarai, G., Duffy, P., & Raymond, J. (2005). Use of food pantries and food stamps in low income households in the United States. **The Journal of Consumer Affairs**, 39 (2), 276- 299.
- Cohen, R., Mabli, J., Potter, Z., & Zhao, Z. (2010). **Hunger in America 2010** (Feeding America).
- Curtis, Karen, Urban Poverty and the Social Consequences of Privatized Food Assistance, **Journal of Urban Affairs** 19 (2008)
- Daponte, Beth and Bade, Shannon, How the Private Food Assistance Network Evolved: Interactions between Public and Private Responses to Hunger, **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly** December 2006 35: 668-690
- The European Commission, Free Food for Europe's poor: http://ec.europa.eu/agriculture/markets/freefood/index_en.htm
- European Economic and Social Committee, **Public Hearing: Distribution of Food Products to The Most Deprived Persons in the Union** (21/11/11): <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-distribution-food-deprived-persons>
- Food Banks Canada, **Hunger Count 2012, A comprehensive report on hunger and food bank use in canada, and recommendations for change** (2012)
- Gabor, V., Williams, S.S., Bellamy, H., & Hardison, B.L. (2002). Seniors' views of the food stamp program and ways to improve participation – Focus group findings in Washington State. US Department of Agriculture, Economics Research Service. Washington, D.C., June 2002.
- Jonet, Isabel FEBA, **Civil Society's Contribution to a Strategy for Prevention and Reduction of Food Losses and Food Waste**, Presentation to the European Economic and Social Committee (Brussels, 24/10/2012): http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/2012-10-24-european-economic-and-social-committee-versao2_isabel-jonet.pdf

- Lambie, Hannah, **The Trussell Trust Foodbank Network: Exploring the Growth of Foodbanks Across the UK** (2011)
- Martin, K.S., Cook, J.T., Rogers, B.L., & Joseph, H.M. (2003). Public versus private food assistance: Barriers to participation differ by age and ethnicity. **Journal of Nutrition Education and Behavior**, 35 (5), 249-254.
- Molnar, J.J., Duffy, P.A., Claxton, L., & Bailey, C. (2001). Private food assistance in a small metropolitan area: Urban resources and rural needs. **Journal of Sociology and Social Welfare**, 28 (3), 187-209.
- Mosley, J., & Tiehen, L. (2004). The food safety net after welfare reform: Use of private and public food assistance in the Kansas City Metropolitan Area. **The Social Service Review**, 78(2), 267-283.
- Nurtition.gov, **Food Assistance Programs**: <http://www.nutrition.gov/food-assistance-programs>
- Poppendieck, J. (1998). **Sweet charity?: Emergency food and the end of entitlement.**
- Riches, G. (2002), Food Banks and Food Security: Welfare Reform, Human Rights and Social Policy. Lessons from Canada. **Social Policy & Administration**, 36: 648–663
- Trussell Trust, **General Foodbank Appeal 2012** (2012): http://www.trusselltrust.org/resources/documents/Press/General_Foodbank_Appeal2012_NORDO.pdf

הקודים האתיים שנבחנו:

United States:

Capital Area Food Bank of Texas:

<https://secure.ethicspoint.com/domain/media/en/gui/23659/code.pdf>

Tri-State Food Bank:

<http://www.tristatefoodbank.org/index.php/79-tristatefb-main/168-code-of-conduct>

Grace Center:

<http://gracecenterindiana.org/ethics.html>

Food Bank for Monterey County:

http://www.foodbankformontereycounty.org/about/mission_and_values

Second Harvest Community Food Bank:

<https://secure.ethicspoint.com/domain/media/en/gui/34881/ethics.pdf>

Canada:

Food Banks, Canada:

http://www.bowvalleyfoodbank.ca/Document/codeofethics_food%20banks%20canada.pdf

Ontario Association of Food Banks:

http://www.gleanersfoodbank.ca/about/assets/documents/OAFB_Standards_of_Operation.pdf

נספח ג' – רשימת ביבליוגרפיה כללית

(1) כתיבה מחקרית:

Gal, John & Mimi Ajzenstadt " The Long Path from a Soup Kitchen to a Welfare State" 25 Journal of Policy History 240 (2013)

Goldberg, Ilana "Public Discourses of Hunger in Contemporary Israeli Culture ". Ph.D. Dissertation, Bar Ilan University. 2010

Jenny Gustavsson, Christel Cederberg et. al, "Global Food Losses and Food Waste". 2011

Panel for the Non-Profit Panel "Principles for Good Governance and Ethical Practice".2007.

אבו-עסבה, ח'אלד, ואחרים. מיפוי ארגונים ערביים לסיוע במזון בישראל. מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל, 2009.

אבן זוהר, אהובה. "תרומת תכנית עמותת חל"ב לשיפור מצב המשפחות מקבלות הסיוע". ביטחון סוציאלי 83 (2010) : 103.

אדם, אבשלום. "תהליך הטמעה אפקטיבי של קוד אתי בקהילה מקצועית." משאבי אנוש (2009) : 65.

איגוד מקצועי למפתחי משאבים בישראל. "אמנה לזכויות התורם." 2011.

— "הקוד האתי של האיגוד המקצועי למפתחי משאבים בישראל." אין תאריך.

אנדבלד, מירי, ואחרים. ממדי העוני והפערים החברתיים - דוח שנתי 2011. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, 2012.

— ממדי העוני והפערים החברתיים - דוח שנתי 2012. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, 2013.

בוקשפן, עלי, ואחרים. "טיפוח אתיקה בארגונים: הצעה לחקיקה חדשה." 2003.

ברוך, עובדיה. "המדיניות החברתית והתמודדות השירותים החברתיים עם המצב הכלכלי: המלצות מועצת העבודה הסוציאלית המוגשות לשר הרווחה והשירותים החברתיים." 2009.

גיבראן, סלים וקלעי, חגי. "תחולתה של הזכות החוקתית לקיום מינימלי בכבוד על אנשים החיים בעוני – פרשנותם הראויה של דיני ההוצאה לפועל לאחר פסק-הדין בבג"ץ 10662/03 חסן נ' המוסד לביטוח לאומי." עיוני משפט לו (2013).

דורון, אברהם. "האם נחוצה תכנית של אספקת מזון לנזקקים?" נייר עמדה. 2007.

— "חלוקת מזון ובתי תמחוי: תחליף למדיניות רווחה בישראל של שנות האלפיים." עיונים בתקומת ישראל 16 (2006): 276.

משרד מבקר המדינה. "דוח מבקר המדינה בנושא פעילות ארגוני המזון בצפון הארץ במלחמת לבנון השנייה." 2007.

— "דוח מבקר המדינה בנושא פעולות הממשלה לקידום הביטחון התזונתי" 2014. המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון. דוח שנתי 2012. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, 2013.

המועצה הלאומית לביטחון תזונתי. תכנית לאומית להבטחת ביטחון במזון לבתי אב בישראל: עקרונות, קריטריונים ודרכי פעולה. ירושלים, 2014.

המועצה הלאומית להתנדבות בישראל. "אמנת ההתנדבות: נוהל הפעלת מתנדבים - קוד אתיקה." אין תאריך.

— "קוד האתיקה לעמותות, מלכ"רים וארגונים ללא כוונת רווח." 2000. כץ, חגי, ואחרים. "המגזר השלישי במלחמת לבנון השנייה: יתרונות, מגבלות ויחסיו עם הממשלה." חברה אזרחית ומגזר שלישי בישראל א(1) (2007): 39.

כשר, אסא. מבואות לאתיקה א'. ירושלים: הוצאת מאגנס, 2009. לוינסון, אסתר. החברה האזרחית בתקופת משבר - ארגוני מזון. 2007, אין תאריך.

— מיפוי עמותות מזון: היקף ודפוסי פעילות, 2004. המרכז לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן-גוריון, 2005.

לימור, ניסן. חוק העמותות החוק והמעשה. ספריית פרסומים מקצועיים, מגזר ההתנדבות והמלכ"רים, 2002.

— "נייר עמדה בעניין חקיקה בנושא גיוס משאבים לארגוני המגזר האזרחי." 2014.

— "סוגיות עיקריות בנוגע להטבות מס לתורמים למגזר השלישי: סעיף 46 לפקודת מס הכנסה." תאגידים ט(2) (2012): 131.

— סטנדרטים לניהול נאות במגזר השלישי. מנהיגות אזרחית, 2012.

לתת. "הקוד האתי". אין תאריך.

— "עקרונות להטמעת הקוד האתי." אין תאריך.

— "עיתרה לבג"ץ - אחריות המדינה להבטחת הביטחון התזונתי של אזרחיה." 2007. אתר האינטרנט של עמותת לתת. <www.latet.org.il> מועצת העיתונות בישראל. תקנון האתיקה המקצועית של העיתונות. מועצת העיתונות בישראל, 2010.

ניראל, נורית וארז, שירה. דגמים של ארגוני סיוע במזון בישראל. מרכז סמוקלר לחקר מדיניות הבריאות בישראל, מכון ברוקדייל, 2005.

סעדה, אריה. "חלוקת שוברי מזון בקרית שמונה במלחמת "חמשת השבועות". "מידעו"ס 49 (2008): 29-35.

פרלמן, נתי ונוה, גלעד. חובות הדיווח והשקיפות של עמותות בענין תרומות: סקירה-משווה. ירושלים: מרכז המחקר והמידע, הכנסת, 2011.

פרנקל, דוד א'. דיני עמותות בישראל. פרלשטיין-גינור, 2012.

צבע, יקותיאל. דין וחשבון הועדה הבין-משרדית לבחינת האחריות של המדינה להבטחת הביטחון התזונתי של אזרחיה. ירושלים: משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 2008.

קין, הודיה ובן-מאיר, ליאת. העברת עודפי מזון מבושל לידי עמותות המספקות מזון לנזקקים. ירושלים: הכנסת - מרכז מחקר ומידע, 2002.

רבינוביץ, מריה. סקר בנושא פעילות מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות בתחום הביטחון התזונתי. ירושלים: מרכז המחקר והמידע, הכנסת, 2012.

(2) חוקים:

חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו
 חוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958
 פקודת מס הכנסה, תשכ"א-1961
 חוק הבטחת הכנסה, תשמ"א-1980
 חוק העמותות, התש"ם-1980
 חוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985
 חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה-1995
 חוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים, התשס"א-2000
 חוק ארוחה יומית לתלמיד, תשס"ה-2005
 חוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי, התשע"א-2011

(3) הצעות חוק:

הצעת חוק לטיפול אתיקה בארגונים, התשס"ד-2004
 הצעת חוק לטיפול האתיקה בארגונים עסקיים, התשס"ט-2009
 הצעת חוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות ציבוריים, התש"ס-2000

(4) נהלים והוראות מנהל:

נוהל להגשת בקשות לתמיכה מתקציב המדינה במוסדות ציבור ולדיון בהם לפי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985
 מבחן תמיכה בארגונים המחלקים קמחא דפסחא לנזקקים ובארגונים המעניקים סיוע לנזקקים לרגל חג של בני עדה אחרת (2014)
 מבחן תמיכה במוסדות ציבור המחלקים סלי מזון או סל מוצרים מורחב (2014)
 רשם העמותות, **ניהול תקין של עמותות** (אביטל שרייבר, גלי גרוס ויפית בבילה-שמר עורכים, 2013).
 רשות המסים בישראל, מחלקת מוסדות ציבור ומלכ"רים, **מדריך למילוי בקשה להכרה כמוסד ציבורי לעניין תרומות (סעיף 46 לפקודת מס הכנסה)** (רחל נוימן וצבי מעודה עורכים).

(5) פסקי דין:

רע"א 4905/98 גמזו נ' ישעיהו, פ"ד נה(3) 360 (2001)
 בג"צ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר, פ"ד ס(3) 464 (2005)
 בג"צ 3916/05 עמותת בת-דור – אגודה לאמנות המחול בתל-אביב נ. שרת החינוך (2005)
 ע"א 9535/06 אבו מסאעד נ. נציב המים (2011).
 בג"צ 10662/04 חסן נ' המוסד לביטוח לאומי (2012).
 בג"צ 10893/08 עמותת לויפאסנה בישראל נ. שר האוצר (2012)
 עת"מ (י-ם) 652/06 ארגון אלמנות ויתומי צה"ל נ. רשם העמותות (2006)
 עת"מ (י-ם) 8086/08 איגוד השחייה בישראל נ. רשם העמותות (2008)
 עת"מ (י-ם) 1001/09 איגוד הג'ודו בישראל נ. רשם העמותות (2009)

(6) אמנות בינלאומיות:

הכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם (10.12.1948)
 אמנה בינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (נפתחה לחתימה ב-1966,
 אושררה ונכנסה לתוקף ב-1991).
 אמנה בדבר זכויות הילד, כ"א 31, 221 (נפתחה לחתימה ב-1989, אושררה ונכנסה לתוקף ב-1991).