



המרכז הישראלי
להעצמת האזרח (ע"ר)

CITIZENS
EMPOWERMENT
CENTER IN ISRAEL

אי ביטחון תזונתי בישראל

בחינת הטיפול הממשלתי באי ביטחון תזונתי כמקרה בוחן
לתהליכי יישום מדיניות בישראל

דצמבר 2015



אודות המרכז להעצמת האזרח

המרכז הישראלי להעצמת האזרח הינו עמותה הפועלת בתחומי הממשל, ועוסקת באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות, ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש ולהביל שינויים לטובת הציבור. במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור", הכולל מעקב וניטור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת והנגשתם לציבור. "המוניטור" מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית של תהליכי יישום ההחלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את טיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

אי ביטחון תזונתי בישראל

**בחינת הטיפול הממשלתי באי ביטחון תזונתי כמקרה בוחן
לתהליכי יישום מדיניות בישראל**

דצמבר 2015

הדו"ח נכתב עבור המרכז להעצמת האזרח ע"י ערן קליין

הקדמה

מאות אלפי ישראלים סובלים ממצב של אי ביטחון תזונתי. רבים מהם מצמצמים את מגוון המזונות העולים על שולחנם. חלקם מדלגים על ארוחות ואחרים מתקשים להביא מזון אל פיהם והולכים לישון, לעתים, בתחושת רעב כואבת ומנסרת. ישראל אינה מדינת עולם שלישי, לא תראו ברחובותיה ילדים מזי רעב שבטנם נפוחה, אך המציאות היום-יומית של מאות אלפי משפחות ישראליות בהן מבוגרים, קשישים וילדים, היא מציאות של מצוקה תזונתית מתמשכת הפוגעת בבריאות הפיזית ובמצב הרגשי, הנפשי והחברתי של חבריהן.

הנתונים המספריים ידועים, המידע נאסף, נבדק ואושש. מנהיגי המדינה הבטיחו חזור והבטח כי יתמודדו עם התופעה ויפעלו לצמצומה. ועדות ישבו, תכניות נכתבו, תקציבים ראשוניים ומוגבלים אושרו, ולמרות זאת, עשור ויותר מאז קיבלה התופעה הכרה, שמות ופנים, לא בוצע מהלך ממשלתי משמעותי להתמודדות עמה, שלא לדבר על מיגורה.

חשש ורתיעה מנטילת אחריות מדינתית, מחלוקת על אופן ההתמודדות הראוי וחשש מהוצאה תקציבית גבוהה ומתמשכת חברו יחד לדחיקת הנושא מסדר היום הביצועי של ממשלות ישראל. בשטח, הלכה התופעה והעמיקה, לא מעט בשל מהלכים שלטוניים שכרסמו ברשת המגן הסוציאלית שעיצבה המדינה בעבר וסייעה בצמצום התופעה ומניעת התפשטותה.

נתונים רשמיים של המוסד לביטוח לאומי מסקר מקיף שנערך בשנת 2011,¹ מלמדים כי כמעט חמישית מהמשפחות (18.9%), בהן כשליש מהמשפחות עם ילדים בישראל, סובלות ממצב של אי ביטחון תזונתי. בקבוצות מסוימות מתקרבים שיעורי המצוקה למחצית האוכלוסייה. כך בקרב משפחות חד הוריות, בקרב האזרחים הערביים ובקרב משפחות מרובות ילדים. על פי נתוני הביטוח הלאומי, 894,000 גברים, נשים וטף סובלים מתופעות של אי ביטחון תזונתי ניכר. 308,000 משפחות שבהן 360,000 ילדים דיווחו כי בשל מחסור בכסף היו ימים שלמים בהם לא אכלו, או כי נאלצו לצמצם את גודל ארוחותיהם במשך מספר חודשים בשנה. בדו"ח מיוחד² שפרסם ב-2014 קובע מבקר המדינה, השופט בדימוס יוסף חיים שפירא, כי חדלונה של ממשלת ישראל בטיפול בנושא גרם וגורם לפגיעה באוכלוסיות הנוזקות ביותר. עוד מוסיף המבקר, כי עוני – ומצב של אי ביטחון תזונתי הוא מהביטויים הבולטים של עוני – אינו גזירת גורל, וכי לצד האחריות המוטלת על אדם לדאוג לצרכים הבסיסיים שלו ושל בני ובנות משפחתו, מוטלת על המדינה חובה משמעותית להבטיח מינימום של קיום אנושי בכבוד, חובה הנגזרת ממארג דינים ובראשם חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. זכות לכבוד ששופט ביהמ"ש העליון בדימוס, פרופ' יצחק זמיר, קבע באחת מפסיקותיו כי אסור שתשמש רק את האדם השבע (בג"צ 164/97).

1 ביטחון תזונתי – תוצאות מסקר הביטוח הלאומי לשנת 2011, המוסד לביטוח לאומי מינהל המחקר והתכנון
2 מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד – פעולות הממשלה לקידום הביטחון התזונתי, התשע"ד-2014.



אי ביטחון תזונתי – הגדרות ונתונים

מה משמעות המושג 'אי ביטחון תזונתי'? מי קובע מהו מצב של ביטחון תזונתי? ההגדרה המוסכמת בתחום – המשמשת גם את ממשלות ישראל מאז שנת 2007 – אומצה בפסגת המזון העולמית שהתקיימה ברומא בשנת 1996.³ על פי הגדרה זו, **ביטחון תזונתי** הוא מצב בו לכל האנשים יש כל העת נגישות סדירה, פיזית וכלכלית, לכמות מספקת של מזון בריא ומזין המתאים להעדפותיהם וצרכיהם התזונתיים, ומאפשר להם קיום חיים פעילים ובריאים.

אי ביטחון תזונתי מוגדר כהעדר נגישות סדירה למזון מזין בדרכים מקובלות ובכמות מספקת. השימוש במונח 'דרכים מקובלות' אינו מקרי. פירושו כי לאדם יש יכולת לרכוש את המזון הנדרש לו ולמשפחתו, להבדיל מהאפשרות לקבלו מגופים פילנתרופיים או בדרך של איסוף תרומות וקיבוץ נדבות.⁴ 'כמות מספקת של מזון' היא זו המאפשרת חיים פעילים ובריאים, ומיצוי הפוטנציאל ההתפתחותי. גם השימוש במונח 'מזון מזין' אינו מקרי, שכן מזון אינו נמדד רק בכמותו, אלא גם בגיוונו, ערכו התזונתי והתאמתו לדפוסי אכילה המקובלים באותה מדינה. מי שאינם יכולים להשיג את 'סל המזון המינימאלי', יחוו מצב של אי ביטחון תזונתי, ברמות חומרה שונות.

ועדת איצקוביץ'⁵ שהוקמה בשנת 2007 עקב עתירה לבג"ץ של ארגון 'לתת' – גוף הסיוע האזרחי-התנדבותי הגדול הפועל בישראל בתחום המזון, שקבל על העדר מדיניות מדינתית מוסדרת להתמודדות עם התופעה – מתארת **ביטחון תזונתי** כמצב בו יש לאנשים תחושת ודאות ביחס לקיומה של כמות ואיכות מספקת של מזון הדרושה להם ל'ניהול מערך המזון המשפחתי'. אין פירוש הדבר שבני המשפחה יכולים לרכוש כל מזון שהם חפצים בו בלי קשר למחירו, אלא שאין חסמים המונעים מהם לרכוש לעצמם ובעצמם את סל המזון הבסיסי הנחוץ לניהול חיים תקינים ומלאים. אשר למי שסובלים מתחושת אי ביטחון תזונתי, מבדילה הוועדה בין עוצמות שונות. **אי ביטחון תזונתי קל הוא מצב של אי ביטחון תזונתי בלא רעב**, משמע, שמשק הבית חסר את הוודאות בדבר יכולתו להבטיח כמות ואיכות מספקת של מזון הדרוש לחבריו ל'קיום רגיל', אך מדווח על צמצום מינימאלי בצריכת המזון המשפחתי. 'קומה מעל', נמצא **מצב של אי ביטחון תזונתי עם רעב מתון**, בו מדווחות משפחות כי הן נאלצות לצמצם בכמות ו/או איכות המזון העולה על שולחן שלא מבחירה. על פי רוב יקבל הדבר ביטוי בפגיעה במזונם של הורים שיחסכו מזון מפניהם בניסיון להימנע, עד כמה שאפשר, מפגיעה במזונם של ילדיהם. המצב הקשה הוא של **אי ביטחון תזונתי עם רעב חמור**, שפירושו כי התא המשפחתי מדווח על צמצום דרסטי בצריכת מזון של מבוגרים וילדים כאחד.

ועדת איצקוביץ' וחוקרים בתחום מבחינים בפועל בין שלוש רמות: א. מצב של ביטחון תזונתי. ב. מצב של אי ביטחון תזונתי מתון. ג. מצב של אי ביטחון תזונתי ניכר. זה המקום לחדד ולהבהיר כי **אנשים הסובלים מאי ביטחון תזונתי מדווחים על מגוון תופעות קשות, בהן פגיעה בבריאות פיזית ונפשית, עייפות, חולשה, פגיעה ביכולת קוגניטיבית ובתפקוד חברתי. בקרב ילדים ובני נוער מדובר על פגיעה ממשית בתהליכי צמיחה והתפתחות, לרבות פגיעה בהישגים לימודיים ובקשרים חברתיים. מי שסובלים מאי ביטחון תזונתי נוטים למחלות וחשופים יותר מאחרים ללחץ דם גבוה, התקפי לב, סכרת ועוד (עמותת עתיד ואח', 2013).**

3 למעשה קודם לכן, שכן האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות משנת 1966, אותה אישרה ישראל ב-1991, מכירה בזכותו של כל אדם לרמת חיים נאותה עבורו ועבור משפחתו, לרבות הזכות למזון.

4 World Food Summit, 1996. להרחבה, ראו דו"ח ועדת איצקוביץ', או בשמה הרשמי: הוועדה הבין-משרדית לבחינת האחריות של המדינה להבטחת הביטחון התזונתי של אזרחיה (2008) ונייר מדיניות מקיף ואיכותי של מרכז המידע לקידום ביטחון תזונתי בישראל, עמותת עתיד – עמותת הדיאטנים והתזונאים בישראל, המחלקה לתזונה ודיאטה במרכז הרפואי הדסה עין כרם והאגודה לבריאות הציבור, יולי 2013.

5 "דין וחשבון הוועדה הבינמשרדית לבחינת האחריות של המדינה להבטחת הביטחון התזונתי של אזרחיה", משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מרץ 2008. ועדה שסימנה את המהלך הממשלתי המשמעותי הראשון בתחום הביטחון התזונתי והציגה את מתווה ההתמודדות המדינתי המקובל עד ימים אלה. ראו דיון בהמשך הדו"ח.

סקירה היסטורית: התרחבות ממדי תופעת אי הביטחון התזונתי בישראל

אי ביטחון תזונתי הוא כאמור אחד הביטויים החמורים של עוני. שיעור העוני בישראל עלה בשני העשורים האחרונים באופן חד מ-13.8% ב-1995 ל-23.5% ב-2012, ויחד עמו גדל מספר הסובלים ממצב של אב"ת.⁶ כדרך של תופעות כואבות, רשימת הנפגעים ארוכה. ילדים, מבוגרים וקשישים, יהודים וערבים, עולים וותיקים, חילונים ודתיים.

סמנכ"ל המחקר של המוסד לביטוח לאומי, ד"ר דניאל גוטליב, מיטיב להסביר כיצד מתרחב מעגל החשופים לתופעה. יש שני סוגי הוצאות מרכזיים, הוא מחדד, 'הוצאות גמישות' ו'הוצאות קשיחות'. אם לא תשלם שכר דירה או את חשבון החשמל, תמצא עצמך בסוף הליך מחוץ לדירה או נטול תאורה. לעומת זאת קיימות הוצאות בהן אתה יכול, לכאורה, לצמצם לטובת דבר אחר הנתפס באותה עת כחשוב יותר. כך קורה בתחום המזון. ראשית תוותר על בשר ומוצריו, אח"כ תפחית את צריכת מוצרי החלב, בהמשך תצמצם את כמות ומגוון הפירות והירקות, ובסוף, בדמות הגמל שגבעול קש שבר את דבשתו, תישאר עם מוצרי בסיס בלבד והנה נקלעת, באופן לא מתוכנן, למצב של חוסר ביטחון תזונתי. מכאן קצרה הדרך לדילוג על ארוחות והצטרפות למעגל קסמים שלילי הפוגע ברווחתך הפיזית והמנטלית ומקשה עליך לשוב ולטפס מעלה והחוצה ממעגל המצוקה.

האם זו תופעה חדשה? חוקרי רווחה מעריכים כי תמיד היו בישראל 'איים' של עוני חריף ואי ביטחון תזונתי, ודאי בשנות הצנע הראשונות. ככל שחלפו השנים, השתפר המצב הכלכלי והתגבש מערך ההגנה הסוציאלי המדינתי, על רבדיו השונים, פחתו ממדי התופעה והיא נדחקה לשולי המציאות והתודעה. ד"ר רוני קאופמן מאוניברסיטת בן גוריון, ממקימי 'המוקד לביטחון תזונתי', ארגון אזרחי הפועל לזיהוי התופעה והתמודדות עמה, אומר כי גם אם היו מי שסבלו ממצבים דומים בעבר, שיעורם היה נמוך בהרבה משיעורם בשנות האלפיים ומרביתם מצאו מענה, גם אם חלקי, דרך מערכי הסיוע המדינתיים והאזרחיים.

סימני מצוקה: סמנים להתרחבות התופעה נרשמים במחצית השנייה של שנות התשעים. זכורה היטב קריאתו של רה"מ, אהוד ברק, לאזרחים לפתוח את המקררים ולסייע לרעבים (1999). גידול משמעותי בממדי המצוקה התזונתית נרשם בשנים הבאות, כאשר ממשלות הליכוד בראשות אריאל שרון ושרי האוצר סילבן שלום ובנימין נתניהו בוחרות לצמצם את משקלה ומעורבותה של הממשלה במשק, מבצעות קיצוצים חדים בקצבאות הילדים והבטחת ההכנסה, מקשיחות את תנאי הזכאות לדמי אבטלה ומאיצות את תהליכי הפרטה של שירותים חברתיים מגוונים (דורון וגל, 2006). המדיניות הניצבת בבסיס הגישה הניאו-ליברלית הרווחת בקרב מקבלי החלטות וכלכלנים בשנים אלה, ומובלת בגאון על ידי אנשי אגף התקציבים במשרד האוצר, גורסת כי הפתרון האמיתי לבעיות העוני והמצוקה, לרבות בעיית אי הביטחון התזונתי, מצוי בהשתלבות מוגברת של אנשים בשוק העבודה ולכיוון זה מופנים מאמצים וכספים שלטוניים. דוגמה בולטת, לגישה זו, היא 'תכנית ויסקונסין' (שהוקפאה מאז בשל חילוקי דעות חריפים על גבולותיה הרעיוניים ועל מידת הצלחתה).

לצד כרסום מכוון ברשת המגן הסוציאלית מתחוללים תהליכים נוספים הפוגעים בביטחון הכלכלי של משפחות רבות בישראל. בין אלה, התייקרות מתמשכת במחיר מוצרי המזון ושירותי הדיוור, העולים בשיעורים

6 עוני ואי ביטחון תזונתי אינם חופפים במדויק. ישנן משפחות עניות שאינן סובלות מאב"ת וההפך מכך. ברור עם זאת כי יש קשר מובהק בין השניים. אשר לנתוני העוני, ארגון ה-OECD קבע ב-2014, כי שיעור העוני בישראל הוא הגבוה מבין 34 המדינות המפותחות החברות בו. בעמוד האחרון של נייר זה, תמצאו טבלה המשווה בקצרה בין שיעורי אי ביטחון התזונתי שנרשמו בישראל ובארה"ב בשנת 2012. כפי שתראו, שיעור החשופים למצוקה בישראל גבוה מזה שנרשם בארה"ב.



חדים בהרבה מקצב עליית השכר והאינפלציה,⁷ ותובעים עתה חלק גדול יותר מההכנסה המשפחתית. צמצום מתמשך במשקל ההוצאה הציבורית בתחומי הבריאות והחינוך גורם אך הוא להסטת משאבים משפחתיים אשר שימשו בעבר להבטחת איכות וכמות מספקת של מזון, ומחריף את התמונה (להרחבה, ראו דוחות 'מכון טאוב'). תהליכים אלה, שחלקם יזומים על ידי ממשלות ישראל וחלקם מחוץ לשליטתה, מובילים להתרחבות והעמקת הפערים הכלכליים והחברתיים, ותורמים לגידול במספר ושיעור הסובלים ממצב של אי ביטחון תזונתי בישראל.

הדרגים הפוליטיים והמקצועיים – הנחשפים בהדרגה לממדי המצוקה – מצהירים חזר והצהר כי אסור שיהיו בישראל אנשים רעבים וכי יפעלו למיגור התופעה, אך הטיפול המדינתי המשמעותי מבוסס לבוא ועיקר ההתמודדות נותרת בידי ארגונים אזרחיים־התנדבותיים המתקשים לשאת בעול ומשוכנעים כי חרף פעילותם החשובה, המהלך המשמעותי לפתרון המצוקה צריך וחיוב להיות מהלך מדינתי.

7 ראו דוח ועדת טרכטנברג לפרקויו השונים נייר העמדה של עמותת עתיד ואח' (עמ' 9-10), ניירות של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ועוד.

היסטוריה של (אי) עשייה

מבט על תהליכי זיהוי התופעה, הצפתה לסדר היום והליכי הדיון וקבלת ההחלטות המקצועיים והפוליטיים נפרש על פני עשור ומחצה. עיקרי ההחלטות והאירועים מתוארים בדו"ח זה, אך ניתן למצותם בקביעתו של מבקר המדינה מראשית 2014, לפיה ממשלת ישראל טרם קבעה מדיניות לטיפול בנושא וכי פעולותיה – לרבות הישענות על משאבי המגזר השלישי כגורם מממן ומבצע – מצביעות על מחויבות קטנה עד מאוד לטיפול בהיקף הראוי לבעיה (עמ' 11-12). מכאן נשוב אחורה בזמן לאירועים והכרעות מרכזיות.

זיהוי התופעה ואישוש לממדיה

לקראת סוף שנות התשעים, כאמור, מתרבים הדיווחים על מצוקה תזונתית. ד"ר רוני קאופמן מאוניברסיטת בן גוריון מספר כי בשנת 2000 החלו סטודנטים בביה"ס לעבודה סוציאלית לדווח על אנשים רעבים. סקר ראשוני⁸, שביצע בשיתוף עם מרכזי הזכויות של עמותת 'ידיד', בקרב 953 מטופלי רווחה בישובים באזור, העלה ממצאים שהותירו אותו ואת תלמידיו המומים. 72% מהמשיבים דיווחו על מצוקה תזונתית במשפחתם. ד"ר קאופמן ותלמידיו לא היו היחידים שזיהו את סימני המצוקה. בשנת 2003 ביצעו חוקרי מכון ברוקדייל את הסקר המקיף הראשון בנושא בישראל. הסקר עושה שימוש בשתי גישות לאמידת רמת הביטחון התזונתי, הראשונה נסמכת על מדד הביטחון התזונתי של הממשל האמריקאי, המבוסס על דיווח עצמי של משקי בית, והשנייה מבוססת על סקרי צריכת מזון בפועל, לרבות כמות, מינון, גיוון ואיזון סוגי המזון.⁹ המחקר נערך בקרב מדגם מייצג של 1490 משקי בית והראה כי 22% מהישראלים סובלים מאי ביטחון תזונתי. שיעור כפול מזה שנרשם בארה"ב באותן שנים – 10.9%. על פי הסקר כ-8% ממשקי הבית בישראל דיווחו על אי ביטחון תזונתי חמור. מצבם של הקשישים זוהה כגרוע ביותר עם שיעור השיפה של 53%.

מכון ברוקדייל למחקר חברתי הוא חלק מארגון הג'וינט. מוסד שמשרדי הממשלה מרבים לעבוד עמו ומכבדים מאוד את מקצועיותו ומקצועיות חוקריו. היתה זו הפעם הראשונה בה הונח על שולחנם של מקבלי החלטות נתון מהימן המעיד על עומק הבעיה והיקפה. שנה מאוחר יותר התווספו לו נתוני 'סקר ראשון על מצב הבריאות והתזונה הלאומי' שערך משרד הבריאות והצביע על מפגעים בריאותיים כהשמנה, לחץ דם ואנמיה שישראלים רבים סובלים מהם, בין היתר, בשל בעיות באיכות המזון, תדירותו וגיוונו (קלוסקי ואח', 2004), ומחקר חדש של קאופמן וסלונים-נבו (2004) שלימד כי תופעת אי הביטחון התזונתי מתפשטת מעלה בסולם המעמד הכלכלי.

מזהים מצוקה ודוחפים למאמץ מדינתי

הראשונים לזהות את עצמת המשבר ועומקו, היו הארגונים האזרחיים. ארגוני שירות כ'לתת', 'עמותת לשובע' ו'לקט ישראל', וארגוני סנגור כעמותות 'ידיד' – מרכזי זכויות בקהילה, 'סנגור קהילתי' ו'המרכז לביטחון תזונתי'. ארגונים אלה, שחלקם פועלים מראשית שנות התשעים, נמצאים בשטח על בסיס יום-יומי וערים לשינויים המתרחשים בו בזמן אמת. חלקם פיתחו לאורך השנים מערכי סיוע מקצועיים ענפים, בין אם בפעילויות סנגוריות ייעוציות ובין אם במערכי תמיכה ישירים להספקת מזון במגוון דרכים החל בבתי תמחוי, עבור בחלוקת מנות מזון לבתי נזקקים וכלה בכרטיסים נטענים ייעודיים לרכישת מזון. סקר של המרכז לחקר המגזר השלישי באוניברסיטת בן גוריון, מ-2005, לימד כי בישראל פעלו באותה עת

8 "חוסר הביטחון התזונתי ורעב בקרב אוכלוסיות מצוקה בנגב: ממצאים ממחקר גישוש", מאת רוני קאופמן וורד סלונים-נבו,

9 ביטחון תזונתי בישראל בשנת 2003 והקשר לדפוסי תזונה, ניראל ואחרים. מאיררס-ג'וינט-מכון ברוקדייל ומשרד הבריאות – שירותי המזון והתזונה והמכון הלאומי לבקרת מחלות. ספטמבר 2005.



מאות התארגנויות קטנות שעסקו בחלוקת מזון בישובים ספציפיים וכמה ארגונים גדולים, דוגמת 'לתת' ו'לקט ישראל', המשמשים כמעין 'ארגוני גג'. ארגונים אלה סייעו ומסייעים למאות אלפי ישראלים בשנה, חלקם על בסיס שבועי. הם נשענים על תרומות כספיות מישראל ומחו"ל, על תרומות מזון של רשתות וספקים, ועל מערכי איסוף מזון מיצרנים ומוסדות מגוונים. שיעור המימון הממשלתי לארגונים אלה מוגבל ולא עלה, ברוב השנים, על אחוזים בודדים מתקציבם. לצד גופי הסיוע הסינגוריים והשירותיים, פועלים גם גופים כ'קרן לידידות', בראשות הרב יחיאל אקשטיין, המפעילה מזה כעשור קופה ייחודית, של כמה מיליוני שקלים בשנה, במסגרתה מועבר סיוע, לרבות סיוע ייעודי בתחום המזון, לעשרות מחלקות רווחה עירוניות ברחבי הארץ.

קידום חוק ההזנה

נוכח הנתונים הנאספים פועלים ארגוני הסנגור לקידום מהלך ממשלתי מקיף בתחום. מנהלי עמותת ידיד, המנכ"לית שרי רבקין, סמנכ"ל המדיניות, רן מלמד וראשי ארגונים נוספים, לוחצים לקידום תכניות מקומיות וארציות כשבראש מעייניהם בשנים אלה (2003-2004) ניצבת תכנית לחקיקת חוק הזנה בבתי הספר. המהלך מקודם בשיתוף פעולה עם חברי/ות כנסת מסיעות שונות, בהובלתה של ח"כ, פרופ' יולי תמיר (עבודה) ובהמשך בהובלתה של חברת הכנסת רוחמה אברהם (ליכוד וקדימה).

לאחר דין ודברים פוליטי, מקצועי ותקציבי, ו'כיפופי ידיים' בין הממשלה והכנסת, מאושר חוק ארוחה חמה בכנסת בחודש דצמבר 2004, עם כוונה להפעילו בגני חובה ובתי ספר יסודיים בהם יוחל יום לימודים ארוך. 'מפעל ההזנה' מופעל בהדרגה בחמישים ושלוש רשויות מקומיות, רובן ככולן רשויות חלשות. בשנת הלימודים תשס"ח (2007-2008) נהנים מארוחה חמה במסגרתו 96,600 תלמידים והתקציב מגיע ל-151 מיליון ₪. בשנת הלימודים תשע"ב (2011-2012) נהנים ממנו 147,000 תלמידים בעלות של 245 מיליון ₪ ובשנת הלימודים תשע"ג, 125,000 תלמידים מקבלים ארוחות במסגרת מפעל ההזנה ו-185,000 תלמידים נוספים מקבלים את ארוחותיהם ממסגרת חדשה ציל"ה שמה – צהרונים מסובסדים לגילאי 3-9 שהופעלו בעקבות המחאה החברתית של קיץ 2011, כחלק מהמלצות ועדת טרכטנברג. העלות הכוללת של מרכיבי המזון בשתי התכניות מגיעה לסכום של 493 מיליון ₪.¹⁰ בשנתיים הבאות מתהפכת המגמה ומספר הנהנים מארוחות בגנים ובבתי הספר מצטמצם עקב קיצוצים תקציביים שמבצעת הממשלה החדשה.

חוק ההזנה עוסק בקבוצה חשובה מאוד, ילדים, ובתוכה בילדים המתגוררים בישובים חלשים ובשכונות חלשות בערים מבוססות, אך זו קבוצה שרק חלקים ממנה סובלים ממצב של אי ביטחון תזונתי. יתרונו בכך שהוא מצמצם את השיפתם של ילדים לסיכון תזונתי, אך אין בו בכדי להבטיח להם תזונה נאותה בבתיים, או ביטחון תזונתי לשאר חלקי המשפחה, ומובן כי חלק מהנהנים ממנו אינו סובלים ממצב של חוסר ביטחון תזונתי.

ועדת איצקוביץ'

המהלך הממשלתי המשמעותי הראשון המעיד על הכרה במצוקה, מעבר ל'מפעל ההזנה', מתרחש בשנת 2007. בתגובה לעתירה לבג"ץ של ארגון 'לתת' – הקובל על העדר מדיניות ממשלתית מוסדרת בנושא הביטחון התזונתי – מקים שר הרווחה והשירותים החברתיים דאז, יצחק הרצוג (עבודה) את הוועדה הבין-משרדית לבחינת האחריות של המדינה להבטחת ביטחון תזונתי של אזרחיה. הוועדה, בראשות

10 דוח מבקר המדינה בנושא בטחון תזונתי, עמ' 33 (2014). חשוב להזכיר כאן כי מימון הארוחות מתחלק בין הממשלה, הרשויות המקומיות וההורים. ראוי גם לומר כי לצד היתרונות הגלומים במהלך נשמעות לאורך השנים טענות רבות הנוגעות לאיכות המזון ולפיקוח על רמתו ועל רמת הספקים.

מנכ"ל משרד הרווחה, נחום איצקוביץ' (ונציגי משרדים נוספים: אוצר, בריאות, משפטים ועוד), מגישה את המלצותיה בחודש מרץ 2008 ומתווה את מסלול הפעולה בו יצעדו ממשלות ישראל בשנים הבאות.

הוועדה עוסקת בהגדרת התופעה, ממדיה, הסיבות לצמיחתה ואופן ההתמודדות הראוי. על אף הכרה בחובת המדינה כלפי המתקשים לספק לעצמם ולמשפחותיהם את צרכי הקיום הבסיסיים, קובעת הוועדה כי הממשלה אינה צריכה לעסוק בהספקה ישירה של מזון ומציעה להישען על פעילות המגזר השלישי ולהתמקד בהובלת תהליכים שעיקרם הסדרת פעילות העמותות, מקצוען, קביעת כללי פיקוח, בקרה, פריסה ועיגון נורמות לשמירה על פרטיותם וכבודם של המסתיעים. הוועדה ממליצה על הגדלת התמיכה הממשלתית בעמותות המזון ממיליוני שקלים בודדים, לסכום שנתי של כ-30-50 מיליון ש. כספים שיוקדשו ברובם למהלכים מקצועיים-ניהוליים ולוגיסטיים. הוועדה ממליצה גם על הקמת מועצה ציבורית לביטחון תזונתי שתייעץ לממשלה בתחום, תפתח אסטרטגיות פעולה, ותגבש מערך לאיסוף וניטור מידע. את הפתרון 'הרחב יותר' למצוקה, מציעים חבריה למצוא בבחינה מחודשת של מערך הסיוע הסוציאלי המדינתי, שהלך ונשחק עם השנים, לרבות בדיקה של גובה הקצבאות והתאמתן כך שיבטיחו שמי שאינם זוכים למענה הולם בשוק העבודה, לא יחשפו בשל כך למצב של אי ביטחון תזונתי. בפועל, מאמצת הוועדה את העמדה הגורסת כי על המדינה להימנע מנטילת אחריות ישירה לטיפול במצוקת המזון של מאות אלפי ישראלים.

בחודש ביולי 2008, מאושרות ההמלצות בוועדת השרים לענייני רווחה ושירותים חברתיים אך התנגדות של שר האוצר דאז, ח"כ רוני בר-און (קדימה) ומשרדו, הסבורים כי מעורבות ממוסדת של המדינה בחלוקת מזון היא מהלך פסול וכי הפתרון מצוי במערך הקצבאות והשירותים הקיים ממילא ובתכנית מקיפה לשילוב אוכלוסיות מוחלשות במעגל העבודה, מונעת את אישור ההמלצות כהחלטת ממשלה.

'קו הרעב'

בצד עבודת הוועדה מקדם ארגון 'לתת' מהלך מקצועי-ציבורי משלים לגיבוש 'קו הרעב'. קו המייצג סל תזונה בסיסי מינימאלי אך מאוזן הדרוש לאדם לקיום תקין. ראשי הארגון, שהכירו את הדיון הסבוך שהתנהל בבית המשפט העליון סביב הגדרתו הכמותית והכלכלית של המושג 'קיום בכבוד'¹¹, סברו כי מתווה שכזה ישמש ככלי למחקר והערכה, וחשוב לא פחות, יסייע בקידום הטיפול בנושא בעתיד. ב-2008 פונים אנשי 'לתת' למשרד הבריאות בבקשה לגבש את הסל. המשרד נענה לאתגר וצוות התזונה במשרד, בראשות ד"ר זיוה שטל, מגדיר את מרכיבי התזונה הנחוצים. לדברי מומחי ארגון 'עתידי' ושותפיו לנייר המדיניות בנושא הביטחון התזונתי, עלות סל המזון הנדרש למשפחה בת חמש נפשות, היא יותר ממחצית הכנסתה הפנויה. שיעור גבוה, המאמיר אף יותר בשנים הבאות, נוכח עליית מחירי המזון וגידול משקלן של הוצאות חיוניות לדיוור, בריאות וחינוך. אנשי 'עתידי' וכמוהם גם מבקר המדינה תוהים מדוע נמנעו משרדי הממשלה הרלוונטיים משימוש בסל המוצע כבסיס לפעילותם בתחום הביטחון התזונתי בישראל (עתידי ואח', 2013), אם כי ראוי לציין שבין הפעילים בתחום, יש מי שמתנגדים לשיטת החישוב שהוצעה.

מיזם המזון המשותף

בציר הממשלתי, באותה העת נושא הביטחון התזונתי מוחזר לשולחנו של שר הרווחה הרצוג פעם אחר פעם על ידי ארגוני שירות וסנגור כעמותת ידיד, כמו גם על ידי אחדים מחברי וחברות הכנסת, מנסה להשיבו לסדר היום. בחודש אפריל 2009 הוא מציג את המלצות הוועדה בפני רה"מ בנימין נתניהו והשניים מסכימים על גיבוש הצעה לרפורמה מסודרת בתחום. בחודשים הבאים מקיימים נתניהו והרצוג מספר

11 ראו דיון מקיף שהתנהל בנושא בבג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר.



דיונים בהשתתפות המשרדים הרלוונטיים, ובסופם מוחלט כי משרדי הרווחה, האוצר והג'וינט יקדמו במשותף מיזם לקידום ביטחון תזונתי בישראל על בסיס מתווה שגיבש מקורבו של רה"מ, ראש המועצה הלאומית לכלכלה, פרופ' יוג'ין קנדל.

בחודש מרץ 2010 חותמים משרדי האוצר הרווחה על מסמך ליישום מיזם תלת שנתי (2010-2012) בעלות של כ-45 מיליון ש"ח. מחציתם מקופת המדינה ומחציתם מתרומה ייעודית של הקרן לידידות. התכנית המדוברת עוסקת במהלכים להסדרת פעילותן של עמותות המזון, מקצוע 'ארגוני הגג', הקמת מערך מידע משותף, דירוג עמותות המזון על פי איכות פעילותן ושקיפותן, תמיכה מוגבלת ברכש מזון ותכנית מצומצמת לליווי משפחות נזקקות. המהלכים חשובים כולם אך מוגבלים מאוד בהיקפם ואינם צפויים להביא לצמצום משמעותי במספר החשופים למצוקה. במסמך מובהר כי התמיכה הממשלתית בתכנית תוגבל לשנים המדוברות, תהיה חד פעמית ותגיע מקרן מיוחדת שהוקמה לסיוע למגזר השלישי עקב המשבר הכלכלי העולמי ויועדה למטרות אחרות לחלוטין מסיוע במזון.

על בסיס התקציבים המובטחים מהממשלה וקרן הידידות, מאשר החשב הכללי את ההתקשרות, ובנובמבר 2010, לאחר עיכובים הנגרמים בשל חילוקי דעות משפטיים, תקציביים ומקצועיים באשר למרכיבי התמיכה המדינתיים, חותמים משרד הרווחה והג'וינט על הסכם ההפעלה.

שבועות מעטים לאחר חתימת ההסכם, בחודש ינואר 2011 פורשת מפלגת העבודה מהממשלה ושר הרווחה, יצחק הרצוג, מפנה את הלשכה בתום כארבע שנים בתפקיד. השר הנכנס, משה כחלון (ליכוד), ממשיך במקביל בכהונתו כשר תקשורת, תפקיד המזמן לו מאבקים רבים ולא מעט הישגים, וממלא את עיקר זמנו ומאווייו. נראה כי חילופי השרים אינם מעכבים את המהלך ובשבועות הבאים מפרסם הג'וינט מכרז לבחירת מפעילי המיזם לתקופה של שנה וחצי עם אפשרות להארכה בתקופה זהה. בחודש מרץ נבחרים הזוכים, הארגונים 'לתת', 'לקט ישראל' ואש"ל ירושלים.¹²

ביולי 2011 מציג משרד הרווחה את המתווה המתוכנן למיזם. פיילוט שיכלול סיוע ל-7,500 בתי אב בשנים עשר ישובים המשקפים את מגוון היישובים בישראל בהיבטים של גודל, מיקום ומגזרי אוכלוסייה. הסיוע למשפחות יינתן בדרכים שונות: ארוחות מוכנות, 'סלי מזון', כרטיסים נטענים לרכישת מזון, ועוד (באותו חודש מאשרת הכנסת, בתמיכת הממשלה, את חוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי שידובר בהמשך). 'שעת השין' הולכת ומתקרבת, אלא שבחודש בדצמבר 2011 מושכת הקרן לידידות את ידה מהמיזם באומרה כי המתווה שנבחר אינו מתאים לתפיסתה וכי על הממשלה לטפל בסוגיה בכלי מדיניות אחרים. הקרן מבהירה אומנם כי תעביר את הכספים שהבטיחה אם ישמשו לרכש כרטיסי מזון נטענים לאוכלוסיות נזקקות, אך היות והמכרז שפורסם ועל בסיסו נבחרו הזכיינים, ייעד חלק מכספי הקרן למטרות שהיועצים המשפטיים והחשבים הממשלתיים סרבו למימונם הממשלתי הישיר, נותרו עתה חלקים מהמיזם בלא תקצוב ויישומו בשטח נדחה פעם נוספת. את האשמה לעיכוב ממהר כל צד להטיל על הצד האחר.

לאחר מחלוקות מתמשכת בין משרדי הממשלה ובין עצמם, בינם ובין הג'וינט ובינם ובין קרן הידידות, **יוצא לבסוף 'מיזם הדגל הממשלתי' לביטחון תזונתי לדרך בחודש יולי 2012, כשנתיים וחצי לאחר שהוכרז ובתקציב המגיע לשמינית מגודלו המקורי.** בשל העיכוב, מוארך מועד הביצוע עד חודש דצמבר 2013 ובהמשך מוארך שוב עמוק לשנת 2014. בסוף 2013 אך מודיע משרד הרווחה על כוונתו להרחיב את המיזם לשנים עשר ישובים נוספים. חלקי המיזם הממומשים בשטח כוללים, בעיקר, פיתוח קריטריונים

12 המכרז מבחין בין שני מרכיבי פעילות מרכזיים שכלל אחד מהם יבחרו מפעיל/ים. איסוף מזון מכאן וחלוקתו מכאן. הג'וינט לא נוקב בתקציב המיועד לכל מרכיב ומבהיר כי זה יתבסס על הסכומים שיעמידו לנושא משרד הרווחה, הקרן לידידות וועדת העיזבונות.

לחלוקת מזון, קביעת זכאויות ופיתוח מערך העבודה והמידע העירוני. חלקים משמעותיים אחרים שתוכנו, דוגמת פיתוח מסד מידע משותף אינם ממומשים כלל.¹³

המיזם מתמקד כזכור במספר ישובים ברחבי הארץ. בהקשר זה חשוב לדעת כי ההנחיות המקצועיות של משרד הרווחה (התע"ס), על בסיסן פועלות לשכות הרווחה העירוניות, אינן כוללות – ולא במקרה – אבחנה של נזקקות בשל מצוקה תזונתית. כפועל יוצא מהעדר הגדרה שכזו, רבות ממחלקות הרווחה העירוניות אינן רואות עצמן אחראיות לטיפול בביטחונם התזונתי של התושבים. תפיסה הניכרת היטב בסקר שערך מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא ב-2012. חלק מהרשויות המקומיות אמנם מעניקות סיוע לנזקקים ומקיימות שיתופי פעולה עם עמותות המזון והסנגור, אך הן תופסות פעילות זו כפעילות וולונטרית המבוצעת בהעדר פתרון מדינתי הולם ולא כמהלך הנגזר מחובתן החוקית או המקצועית. מיזם המזון מבקש לשנות את מערך היחסים וליצור תהליכי עבודה משותפים בין רשויות מקומיות ובין ארגוני החברה האזרחית אלא שעל רקע התפיסה הרווחת ברשויות, שיתוף פעולה שכזה אינו מובן מאליו. השוני ביחס למיזם ניכר היטב גם בתגובות בשטח. אלה נעות בין תשבחות מצד אנשי הג'וינט ועד ביקורת נוקבת מכמה מהשחקנים האחרים בזירה.

חוק המועצה לביטחון תזונתי

כדי ללמוד עוד על מהלכי הממשלה בתחום, נשוב שוב אחורה בזמן, עד חודש יולי 2011. חודש במהלכו נחקק חוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי.¹⁴ החוק נותן לראשונה ביטוי מפורש לקשר בין כבוד האדם ובין ביטחון תזונתי, ובנוסחו הרשמי נקבע כי מטרתו לקדם את ביטחונם התזונתי של תושבי ישראל ברוח כבוד האדם ועקרונות השוויון, הצדק וההגינות.

החוק קובע כי שר הרווחה הוא האחראי על גיבוש מדיניות בתחום הביטחון התזונתי בישראל והמועצה הארצית שתוקם לשם כך תשמש לו כגוף מתכנן, חוקר ומייעץ. החוק נחקק באמצע 2011 אך תהליך כניסתה של המועצה לפעילות איטי בהרבה ממה שנקבע בו והמפגש הראשון שלה מתקיים רק בחודש ינואר 2013, גם זאת בלא שהועמדו לרשותה האמצעים הדרושים לעבודתה. יו"ר המועצה, פרופ' דב צ'רניחובסקי, קובל על מצב זה במכתב חריף ששיגר לשר הרווחה.

חרף העדר תמיכה, תקצוב ואמצעים בסיסיים לפעילותה, נפגשת המועצה עם שחקנים רלוונטיים בתחום ומגבשת במהלך 2014¹⁵ תכנית פעולה מפורטת לקידום ביטחון תזונתי של תושבי ישראל, לרבות אומדן עלויות תקציביות לתכניות בהיקפים שונים. התכנית מכוונת לסייע ל-110,000 משפחות, בעלות כוללת של כחצי מיליארד ₪ בשנה, על פי סיוע חודשי ממוצע של כ-320 ₪ למשפחה. הסיוע אמור להינתן בדרכים שונות, מכרטיסי מזון ייעודיים ועד חבילות המחולקות לבתים. על פי צרכי הזכאים. התכנית מגדירה פרמטרים שקופים לזכאות, הכוללים התייחסות להרכב משפחתי, מקורות הכנסה מגוונים, מיצוי כושר עבודה ועוד. פרמטרים המאפשרים להתאים את רשימת הזכאים לגודל התקציב שיוקצה לנושא.

13 לאורך התקופה עולות יוזמות חדשות. עמותת ידיד, לדוגמה, מקדמת מהלך למתן ארוחת בוקר לילדים בבתי ספר והבטחת ארוחות בחופשה לילדים ממשפחות מוחלשות. חלק מהיוזמות נדונות בכנסת, בקרנות פילנתרופיות ובמשרדי הממשלה, אך רק מיעוטן מבשילות מעבר לשלב הרעיון.

14 חוק שאפשרות חקיקתו הועלתה כבר בוועדת איצקוביץ' וקודם על ידי עמותות סנגור ושירות, ועל ידי חברי/ות כנסת כרוחמה אברהם.

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



כללי אתיקה לעמותות המזון

דילוג נוסף בלוח הזמנים מחזיר אותנו לחודש נובמבר 2012. נוכח סיקור תקשורתי ער של פעילות עמותות המזון בחגי תשרי, מביע שר הרווחה משה כחלון אי נחת מהשימוש התקשורתי שעושות, לדבריו, העמותות בנוזקים לצורך גיוס כספים לפעילותן, מהלך הגורם לטעמו לפגיעה בכבודם וזכויותיהם של מקבלי הסיוע. נוכח תחושתו זו, ממנה כחלון ועדה ציבורית לגיבוש כללי אתיקה לפעילות עמותות המזון. המרכז לאתיקה בירושלים, גוף מוכר ומוערך, לוקח על עצמו את הובלת המהלך וכראשת הוועדה מתמנה השופטת העליונה בדימוס, ד"ר אילה פרוקצ'יה, ועמה אישי אקדמיה וציבור בולטים כפרופ' אסא כשר, פרופ' ג'וני גל, ד"ר ניסן לימור ועו"ד גיל-עד חריש מייסד ומנכ"ל עמותת 'לשובע'. דו"ח הוועדה המוגש בחודש יוני 2014, לשר הרווחה דאז, מאיר כהן, כולל הצעה לאימוץ קוד אתי לעמותות המזון כתנאי לקבלת תמיכה מדינית. קוד שיכלול מחויבות ברורה לשמירת כבודם ופרטיותם של מקבלי הסיוע, כללי ניהול תקין, שוויוניות, שקיפות, שיתוף במידע ועוד.

ממשלה חדשה תכניות חדשות

עם ההכרזה על הקדמת הבחירות (אוקטובר 2012) מודיע שר הרווחה והתקשורת, משה כחלון על כוונתו לפרוש מהחיים הפוליטיים. הוא מסיים את כהונתו במשרד הרווחה בחודש מרס 2013 ואת מקומו תופס ח"כ מאיר כהן ('יש עתיד'), מי שכיהן בעברו כראש עיריית דימונה. נוכח הגירעון התקציבי הגדול בו הסתיימה שנת 2012, 39 מיליארד ₪ (פי שניים מהגירעון המתוכנן), מוביל שר האוצר החדש, יו"ר מפלגת 'יש עתיד', יאיר לפיד, תכנית כלכלית רחבה וכואבת הכוללת העלאת מסים וקיצוצים תקציביים נרחבים, בהם קיצוץ כואב של כשני מיליארד ₪ בקצבאות הילדים.

כסוג של 'פיצוי' על הקיצוץ המתוכנן בקצבאות – שמנכ"ל המוסד לביטוח לאומי, פרופ' שלמה מור יוסף, מעריך כי יוריד 35,000 ילדים נוספים אל מתחת לקו העוני – מסכמים השרים לפיד וכהן על הפעלת תכנית ביטחון תזונתי בהיקף שנתי של כ-200 מיליון ₪. זאת לא לפני שמנכ"ל משרד הרווחה החדש, יוסי סילמן, משחרר לתקשורת הצהרה כי בישראל אין ילדים רעבים, המומרת במהרה באמירה 'מתקנת', לפיה "בישראל לא מתים מרעב, יש רעבים. יש אולי ילדים רעבים, אבל לא מתים מרעב".

החודשים הראשונים של לפיד, כהן וחבריהם לממשלה הם חודשי התאקלמות ולמידה לשרים ולמפלגה החדשה. העיכוב באישור התקציב וההחלטה לאשר תקציב דו-שנתי לשנים 2013-2014 מעניקים לכהן ועמיתיו זמן נוסף לגיבוש פרטי תכניתם לביטחון תזונתי. בחודש דצמבר 2013 בכנס של ארגון 'לתת' חוזר ומצהיר שר הרווחה, על כוונתו להקצות בשנה הקרובה 60 מיליון ₪ לעמותות המזון ועל התחייבותו להוביל תכנית רחבה בנושא. בכנס מוצגים ממצאי דו"ח העוני האלטרנטיבי של ארגון 'לתת', לפיהם יותר מ-70% מנתמכיו, חוו בשנה החולפת ימים שלמים בלא מזון בשל מצוקה כלכלית. בדו"ח נאמר עוד, כי משפחות נזקקות מדווחות כי נאלצו לאסוף מזון מהרצפה ומפחי אשפה. מנכ"ל הארגון, ערן וינטרוב, אומר מעל הבמה כי מימוש ההתחייבות ליישום התכנית הוא מבחן מנהיגות לשרי האוצר והרווחה וכי העברת הכסף תהיה אבן דרך בתפיסת האחריות של הממשלה בתחום הביטחון התזונתי (חרותי-סבור וויסברג, המרקר, 16.12.2013). סמנכ"ל עמותת ידיד, רן מלמד ועמיתיו בארגונים אזרחיים נוספים מאיצים גם הם בממשלה לנקוט פעולה אמיצה להתמודד עם מצוקת המזון המתרחבת.

פרטי התכנית הממשלתית החדשה מוצגים ב-28.1.2014 במסיבת עיתונאים מיוחדת שמכנסים שרי 'יש עתיד' (לפיד, כהן, גרמן ופירון). על פי התכנית יוקצו 60 מיליון ₪ להסדרת פעילות עמותות המזון. 110 מיליון ₪ יוקצו לטובת הרחבת מפעל ההזנה בבתי הספר ולשיפור איכות הפיקוח על מזון (מהלך שיביא לדברי השר פירון לתקצוב מערך המזון במערכת החינוך ב-2014 לסכום של 805 מיליון ₪). נוסף

לאלה כוללת התכנית חלוקת כרטיסים טעונים לרכישת מזון ברשתות שונות וסעיפים נוספים. בהתייחסו לשאלות משרד המבקר, מבהיר השר כהן, כי לתפיסתו העמותות הן שותפות חשובות בטיפול בנושא הביטחון התזונתי בישראל, אך ההובלה והאחריות מוטלת על כתפי הממשלה.

אצבע בסכר

אלא שתכניות לחוד ומציאות לחוד. לקראת חג הפסח, כאשר מימוש התכנית מתעכב והביטוח הלאומי מספק נתונים עדכניים לפיהם יש בישראל 532,000 משקי בית ובהם 755,000 ילדים הסובלים מאי ביטחון תזונתי, מספק מנכ"ל 'לתת', ערן וינטרוב הצצה למצוקה בשטח. "אנחנו אצבע בסכר" הוא אומר ומספר כי ארגונו מספק 60,000 חבילות מזון באמצעות 150 ארגונים ברחבי הארץ, אך הצורך גדול בהרבה מהמענה. עמיתו, גדי כורך, מנכ"ל 'לקט ישראל', מבהיר גם הוא כי הארגונים מתקשים לענות על המחסור, ואם דברים אלה אינם מספיקים, מדווח הביטוח הלאומי כי רק כמחצית המשפחות פונות לסיוע ורק חלק מהפונים זוכים לתמיכה. עוד מוסיף הביטוח הלאומי כי בין המשפחות הסובלות ממצוקה תזונתית ישנן גם משפחות עם שני מפרנסים (דטל, דה-מרקר, 15.4.2014).

היכן הכספים, היכן התכנית?

בסוף חודש ספטמבר 2014, שמונה חודשים לאחר שהציגו בגאווה את תכניתם לביטחון תזונתי, מדווח ליאור דטל מ'המרקר' כי התכנית אינה מיושמת. לפי בדיקותיו, התקציב המיועד – 230 מיליון ₪ – הועבר ממשרד האוצר למשרדי הרווחה והחינוך, אך רובו טרם נוצל וספק אם ימומש במלואו עד סוף השנה. את העיכוב בהעברת 60 מיליוני השקלים שהובטחו לארגוני המזון מסבירים במשרד הרווחה בקשיים משפטיים וביורוקרטיים בתהליך המכרז, שהובילו אותם חזרה לנתיב התמיכות המסורתיות.¹⁶ נתיב שהפעילות בו התנהלה באיטיות נוכח קשיים שהערים משרד המשפטים וחוסר התלהבות גלוי בקרב אנשי האוצר. ההחלטה על פיזור הכנסת וההליכה לבחירות חדשות – החלטה הנופלת נוכח המתח הגואה בין סיעות הקואליציה (בראשן 'הליכוד', 'יש עתיד' ו'התנועה', ומנהיגיהן, בנימין נתניהו, יאיר לפיד וציפי לבני) וכפועל יוצא מכך עיכוב באישור תקציב המדינה לשנת 2015, בולמת הלכה למעשה את הפעילות בתחום ומכניסה את המערכת הממשלתית לחודשים ארוכים של קיפאון.

16 נתיב התמיכות המסורתיות הוא נתיב באמצעותו מסייעת הממשלה לארגוני מגזר שלישי בישראל. כספי התמיכה הממשלתית המופנים להתמודדות עם בעיית אי הביטחון התזונתי בישראל, לרבות כספים המופנים על ידי ועדת העיזבונות, מוגבלים בהיקפם ומופנים לרוב לשלוש מטרות: חלוקת סלי מזון לקראת חג הפסח והגי תשרי ('קמחא דפסחא'), חלוקת סלי מזון חודשיים, ותמיכה במסגרות הזנה כבתי תמהוי. על פי מבקר המדינה, התקציב השנתי לפעולות אלה מחלוק לרוב שווה בשווה בין שלוש המטרות, בהתאם להמלצות משרד הרווחה ותבחיניו. בשנת 2011 חילק המשרד לעמותות סכום של כ-5 מיליון ש"ח באמצעות כרטיסי מזון ייעודיים למשפחות נזקקות. ב-2012 הוקצו לנושא 14 מיליון ש"ח אך הוצאו לבסוף 12 מיליון ש"ח בלבד. בשנת 2013 נחתכה התמיכה הייעודית לסכום של כ-7 מיליון ₪ בלבד.

על פי נתוני המבקר, עיקר הכסף הוצא בשנים אלה לצורך חלוקת סלי מזון בחג הפסח וגם שם מדובר בתמיכה שכיסתה, לכל היותר, כרבע מעלות הסל. 15-35 ₪ לעומת עלות ממשית של כ-150 ₪ לסל. המבקר מביע ספק אם תמיכה בשיעור נמוך כל כך במשפחות, הניתנת פעם או פעמיים בשנה, יש בה כדי לתרום תרומה ניכרת לצמצום אי ביטחון תזונתי בישראל ומבהיר כי כדי שתמיכה בעמותות תתרום לשיפור המצב, ראוי שתיועד בראש ובראשונה למגזרים ויישובים בהם הבעיה חריפה יותר, דוגמת הישובים הערביים, בהם כמעט ואין עמותות מזון, חרף העובדה שכמעט מחצית תושביהם חשופים למצוקה תזונתית. בתשובה לביקורת זו, הודיעה ועדת התמיכות של משרד הרווחה למבקר כי תערוך שינויים במערך התמיכות באופן שיאפשר לתמוך ביישובים ואוכלוסיות בהן לא פועלות העמותות.



סיום זמני...

בחודש מרס 2015 נערכות בחירות כלליות בישראל. ראש הממשלה היוצא בנימין נתניהו ומפלגתו הליכוד, זוכים בניצחון ומקבלים, בפעם השלישית ברציפות, את המנדט להקמת ממשלה. בחודש מאי 2015 מושבעת ממשלה חדשה הנשענת על רוב זעום של 61 תומכים למול 59 מתנגדים. משה כחלון חוזר לשולחן הממשלה כראש מפלגת 'כולנו' וכשר אוצר. יאיר לפיד, מאיר כהן וחבריהם ל"יש עתיד" מוצאים עצמם בספסלי האופוזיציה לצד ראש 'המחנה הציוני' ושר הרווחה לשעבר, יצחק הרצוג. למשרד הרווחה נכנס ח"כ חיים כץ (ליכוד), מי שכיהן בשש השנים האחרונות כיו"ר ועדת הרווחה והבריאות של הכנסת.

בעלי התפקידים, חדשים כוותיקים, בקיאים ובלתי בקיאים. האם יבחרו לנצל את החודשים הקרובים לגיבוש תכנית התמודדות עם תופעת המצוקה התזונתית בישראל, או שמא יותירו את הטיפול בעצמתו המוגבלת, כלאורך העשור האחרון, חרף הצטברות הדרגתית של מידע, ידע וניסיון?

סיכום תובנות ומסקנות מבחינת תהליכי יישום המדיניות:

בחינת הטיפול הממשלתי לאורך השנים האחרונות בסוגיית אי הביטחון התזונתי מעלה מספר תובנות מרכזיות. תובנות אלו נועדו להציג נקודות ליבה מרכזיות הנוגעות בתהליכי יישום מדיניות, וכן מהוות הזדמנות לספק כלים לבחינת הליכי ביצוע אחרים שמובילה הממשלה.

1 הצורך במדדים ליצירת מדיניות אפקטיבית

השלב הראשון להצלחה ביישום מדיניות הוא הצורך להגדיר את התופעה ולקבוע מדדים. לאחר שמעלים את הסוגיה לסדר היום הציבורי, מגדירים אותה כבלתי רצויה, מגדירים את הבעיה ומאתרים עבורה חלופות. יש להגדיר מה יחשב כהצלחה.

במקרה של אי ביטחון תזונתי, מעבר להצלחה בהעלאת סוגיית הרעב ואי הביטחון התזונתי לסדר היום הציבורי (המושג 'אי בטחון תזונתי' נולד, בין היתר, בכדי להתמודד עם הסתייגות משימוש במושג 'רעב' כמצב רווח במדינות המערב ובישראל), הגדרת הבעיה הקיימת רחבה מאוד ו'התופעה הבלתי רצויה' אינה מתוארת בחיתוכים ברורים דיו. קיימות אומנם אבחנות ראשוניות של גיל, אזור גיאוגרפי ומגזר, אך עד תחילת העשור הנוכחי אלו חיתוכים כלליים מאוד שאינם מספיקים לגיבוש מדיניות התמודדות סדורה ומקיפה.

במצב דברים זה מתועל מאמץ ההתמודדות לסוגיית מדיניות אחת שבמרכזה מתן ארוחה חמה בבתי הספר, וזאת מבלי שמנוסחת תאוריית שינוי ממשלתית מקיפה ממנה ברור עד כמה תתרום ארוחת צהריים יומית בבתי ספר לצמצום תופעת אי הביטחון התזונתי בישראל. דהיינו, כשלא ברור מהי הצלחה וכיצד מודדים אותה קשה מאוד לייצר מדיניות אפקטיבית.

2 מקומן של וועדות ציבוריות

ועדת איצקוביץ' עסקה בעיצוב התפיסה הלאומית בנושא ביטחון תזונתי, אך בהעדר הכוונה או דרישה ברורה מהדרג המקצועי ו/או הפוליטי, אין הגדרה ברורה של יעדים מדידים ליישום ובחינת הצלחה, ואין תחושת דחיפות.

מעת הקמת הוועדה עד תחילת ההיערכות ליישום ראשוני של המלצותיה חולפות כשנתיים וחצי, בין השאר בשל העובדה שלא ברור מה רוצים להשיג. גם כאשר ניגשים לשלב היישום, מדובר בפילוט מוגבל ביעדיו ובמטרותיו, שלא ברור מה השלבים הבאים מעבר לו. דהיינו, במקרים בהם הדרג הפוליטי לא מגדיר לוועדה ציבורית דרישות ברורות ללוחות זמנים וקבלת המלצות הכוללות יעדי ביצוע מדידים ואבני דרך ליישום, מקבלים על פי רוב מסמכים המייצרים תחושת דחיפות מוגבלת וסיכויי יישום קטנים.

3 אי יציבות פוליטית

תחלופת שרים במשרד הרווחה ובמשרד האוצר, והתארכות תהליכי גיבוש המדיניות והיישום, מייצרים דינמיקה של יישום סימבולי בלבד. כאשר תהליכי גיבוש מדיניות לוקחים זמן רב, ולא מוגדרת תמונת הצלחה ברורה, כל שכן כאשר קיים ויכוח ערכי ופוליטי על הגדרת הבעיה ועל המדיניות הננקטת להתמודדות עמה (האם בכלל קיימת בעיית רעב או אי ביטחון תזונתי בישראל, האם ראוי שהמדינה תתמודד עם תופעות של אי ביטחון תזונתי באופן ישיר, או שמא נכון שתסתפק בהנחיה ומתן סיוע מוגבל לארגוני המגזר השלישי וכד'), הרי שתופעה של אי יציבות פוליטית ותחלופת שרים ומנכ"לים



במשרדי הממשלה, גורמת לעיכוב משמעותי ביישום, ואף להתמוססותו לכדי יישום סימבולי בדמות פיילוטים מוגבלים והקצאת סכומי כסף קטנים המשמרים 'שקט תקשורתי', להבדיל מהתמודדות מקיפה עם בעיה שעל הגדרתה ועל הדרך להתמודד עמה אין כלל הסכמה. כך שמחלוקת על מהות המדיניות והעדר בהירות באשר לדרך ההתמודדות, בצד מצב של אי יציבות פוליטית, מובילים ליישום סימבולי ולא אפקטיבי.

4 המגזר השלישי:

בכוחו של המגזר השלישי להעלות נושאים לסדר היום ולייצר 'אווירת משבר'. לחלק מארגונו יש את היכולת לשמש כגורמי מחקר ופיתוח המגבשים ומקדמים תכניות מדיניות, ופרקטיקות פעולה חדשניות, המאומצת בהמשך על ידי הממשלה.

לא אחת פועלים ארגוני המגזר השלישי ליצירת לחץ ציבורי על הממשלה דרך המחשת והחצנת אוזלת היד הממשלתית בהתמודדות עם בעיות שונות. אך אם תהליך העלאת הנושא לסדר היום אינו מלווה בעבודת עומק מקצועית המסייעת בתרגום הלחץ הציבורי והתקשורתי לכדי מדיניות מפורטת וישימה, הכוללת יעדי ביצוע ברורים ולוחות זמנים מוגדרים למימוש, הממשלה תיטה להתמודד עם הנושא בדרך של 'כיבוי שריפות' בדמות הקצאת תקציבים קטנים וארעיים, ופיילוטים ומיזמים חלקיים, ותימנע מאימוץ שינוי מהותי בדרך ואופן פעולתה. במקרים אלה היישום יהיה מוגבל וכך גם הישגיו. מכאן עולה כי חיזוק יכולותיהם של ארגוני מגזר שלישי בפיתוח ועיצוב תכניות מדיניות מקצועיות, ומציאת אפיקי תיאום ושיתוף פעולה יגדיל את הסיכוי ליישום אמיתי של התכניות בשטח.

5 בחינת סוגיית הביטחון התזונתי לאור תהליך גיבוש מדיניות:

תהליך גיבוש מדיניות כולל את השלבים הבאים:

העלאת סוגיה לסדר היום הציבורי ← הגדרת התופעה הבלתי רצויה ← הגדרת הבעיה ← איתור חלופות להתמודדות עם הבעיה ולצמצום ממדי התופעה הבלתי רצויה ← בחירת חלופה ויישומה ← מדידה ומעקב אחר ביצוע

- בסוגיית הביטחון התזונתי לא הוגדרה באופן ברור דיו הבעיה (בהתחשב בסגמנטים מובחנים של מי חשופים לתופעה וסובלים ממנה, קרי ילדים, קשישים, נכים וכד') ולא הוגדר באופן בהיר מה יחשב כהצלחה בהתמודדות. נראה כי עד מועד מאוחר (2014) לא פותחו ונבחנו חלופות של ממש להתמודדות, ולכן, במקום לבחון באופן מהותי דרכים לצמצום התופעה הבלתי רצויה, נבחר ערוץ התמודדות חלקי (מפעל ההזנה) שייצר אווירה לפיה "אנחנו כבר פועלים" וצמצם את תחושת הדחיפות וההכרח להתמודדות כוללת עם הבעיה.

- כאשר קיימת עמימות ביחס להגדרת הבעיה ומחלוקת ערכית בדבר אופן ההתמודדות הראוי (במקרה זה סביב השאלה האם התמודדות עם אב"ת צריכה להיעשות על ידי המדינה ובאחריותה, או שמא על המדינה להגביל עצמה לסיוע לארגוני המגזר השלישי הפועלים בתחום), קיימת רגישות גדולה של תהליכי היישום לחילופי אישים בדרגים פוליטיים ומקצועיים. בהעדר יציבות ורציפות – מצב המוכר לנו היטב בישראל – נראה במקרים רבים עיכוב בתהליכי יישום והסתפקות בתהליכי יישום סימבוליים.

- אחד האתגרים בתהליכי יישום מדיניות הוא ליצור תמונה ברורה במונחי עלות ותועלת. בכל הקשור בסוגיית הביטחון התזונתי היבט זה חשוב במיוחד, כיוון שבלחץ עמותות השירות, נבחרה אסטרטגיית יישום העוברת, בחלקה, דרך מימון פעילות המגזר השלישי. היות וגם בעמותות וגם בממשלה טרם צמחה מסוגלות מקצועית המאפשרת הצגת תועלות ברורות דיין להשקעה (משמע הבנה ברורה מה יושג בתמורה להקצאת סכום כספי מוגדר, למשל כמות ילדים/קשישים שיצאו ממצב של אי ביטחון תזונתי בירושלים בשל השקעה של מיליון ₪), הרי שההשקעה נתפסה בעיקרה כ'כסף פוליטי' שמטרתו השקטת לחץ ציבורי ובמצב כזה 'כל מספר זוכה'. ניתן להקצות לטיפול בנושא 20 מיליון ₪ או 60 מיליון ₪ באותה המידה.

Collective Impact

6

כאשר הצלחה כרוכה בשיתוף פעולה בין ארגונים רבים נדרשת יכולת ניהול משותפת. יכולת הכוללת מנגנון להגדרת מטרות ויעדים, ויכולת איסוף ואיגוד מידע. היות ובתחום הביטחון התזונתי מהלכים אלה התרחשו באופן מוגבל בלבד, מהלכי היישום היו אנקדוטליים ולמתנגדים היה קל לערער על תרומתם והצלחותיהם.



לנתונים נוספים אודות היקפי התופעה והגדרותיה, ראו:

- רוני קאופמן וורד וסלונים-נבו (2004): **חוסר ביטחון תזונתי ורעב בקרב אוכלוסיות מצוקה בנגב: ממצאים ממחקר גישוש**, בתוך כתב העת ביטחון סוציאלי מס' 65, עמ' 33-54.
- נורית ניראל ואח' (2005): **ביטחון תזונתי בישראל בשנת 2003 והקשר לדפוסי תזונה**, מכון ברוקדייל. ממצאי הסקר שערך מכון ברוקדייל הראו כי 78% מהמשפחות בישראל חיות במצב של ביטחון תזונתי; 14% חיות במצב של אי ביטחון תזונתי מתון ו-8% נמצאות במצב של אי ביטחון תזונתי ניכר.
- **נתוני סקר ביטחון תזונתי של המוסד לביטוח לאומי – 2011**: הסקר מציג תמונת מצב לאומית לשנת 2011 וכולל נתונים כלליים, פילוח על פי אזור ונתונים נוספים.
- **סקר ביטחון תזונתי – ביטוח לאומי – 2012**: בחודש מרס 2014 פרסם הביטוח הלאומי ממצאים ראשוניים מסקר ביטחון תזונתי שביצע בשנת 2012. הסקר שביצעו חוקרי מנהל התכנון של המוסד, בהם מירי מירי אנדבלד, נתנאלה ברקלי, ויטה אברהמוב, אלכסנדר גאליה ודניאל גוטליב, מלמד כי 18.8% מתושבי ישראל חיים במצב של אי ביטחון תזונתי. 8.6% מהם חיים במצב של אי ביטחון תזונתי ניכר. הדו"ח מציג נתונים בדבר רמת הביטחון התזונתי בקרב קבוצות אוכלוסייה מגוונות, לרבות חיתוכים על פי אזור, שיעור תעסוקה, מגזר ועוד. במחקר מתוארים היבטים מתודולוגיים ומוצגות הגדרות רלוונטיות לתופעה.
- **נתונים השוואתיים ישראל-ארה"ב**: סקר הביטחון התזונתי הישראלי מבוסס על שאלון דומה לזה האמריקאי. דו"ח הביטחון התזונתי שפרסם משרד החקלאות האמריקאי, ה-USDA, אפשר לחוקרי הביטוח הלאומי לערוך השוואה למצב בישראל וזו תמונת המצב העולה ממנו לשנת 2012:

נתונים לשנת 2012	ישראל	ארה"ב
כלל המשפחות	18.8	14.5
משפחות עם ילדים	29.2	20
משפחות חד הוריות	45.4	35.4
משפחות עם ראש משק בית בגיל פרישה	7.9	8.8

נספח א' – נקודות ציון ביישום המדיניות לביטחון תזונתי

2006	בג"צ ארגון "לתת" ותביעה למדינה להעניק ביטחון תזונתי
2007	מינוי ועדת איצקוביץ'
מרץ 2008	הגשת מסקנות ועדת איצקוביץ'
יולי 2008	אישור מסקנות הועדה בוועדת השרים ובלימתה על ידי שר האוצר דאז רוני בראון
2009	חידוש הדיון הפוליטי בין הרצוג לנתניהו להקמת מיזם לאומי לביטחון תזונתי
מרץ 2010	חתימת 'מיזם המזון הלאומי' – ממשלה + הקרן לידידות – לשלוש שנים 45 מלש"ח
נובמבר 2010	אישור החשב הכללי את ארגון הג'וינט כגורם מפעיל לתכנית
ינואר 2011	מפלגת עבודה פורשת מהממשלה
יולי 2011	הצגת התכנית – פיילוט 12 ישובים 7,500 בתי אב
נובמבר 2011	הקרן לידידות פורשת על רקע חילוקי דעות עם המדינה על הפעלת התכנית
יולי 2012	יציאה לדרך – התקציב קטן משמעותית, קשיי יישום מול רשויות מקומיות
אוקטובר 2012	כחלון פורש מהממשלה. אין שר רווחה. הולכים לבחירות.
מרץ 2013	מאיר כהן ממונה לשר רווחה
2013	הארכת מועדי המיזם פעמיים. דצמבר – הכרזה על הרחבת המיזם.
ינואר 2014	מסיבת עיתונאים יש עתיד – הרחבת תכנית ל-60 מליון ₪.
אפריל 2014	דו"ח מבקר מדינה על אי ביטחון תזונתי.
2014	קשיים בהעברת התקציב – בירוקרטיה, מעבר לתמיכות, אי מימוש התקציב בפועל.
אוקטובר 2014	פירוק הממשלה ה-33
יוני 2015	ממשלה חדשה מוקמת, חיים כץ שר רווחה. אין תקציב מאושר עד נובמבר.

