

יוני, 2014

המלצות אופרטיביות לקידום הביטחון התזונתי בישראל

הקדמה

חוסר ביטחון תזונתי, עפ"י ההגדרה המקובלת בעולם המערבי, שאף אומצה ע"י הוועדה הבין-משרדית לבחינת אחריות המדינה לביטחון התזונתי של אזרחיה (ועדת הרצוג-איצקוביץ) בשנת 2008, הינו **"העדר נגישות סדירה למזון מזין בדרכים מקובלות ובכמות מספקת. דרכים מקובלות, פירושן רכישת המזון הנדרש, ולא, למשל, קבלת מזון מגופים פילנתרופיים או איסוף תרומות וקבצנות"** (World Food Summit, 1996).

בישראל, בעיית הביטחון תזונתי עלתה לתודעה הציבורית סביב ההיקף הנרחב של העוני והחרפת המיתון הכלכלי, החל מסוף שנות התשעים של המאה הקודמת (ניראל ואחרים, 2005; קאופמן וסלונים-נבו, 2004). הסיבות להיווצרותה של הבעיה בישראל, בדומה לארצות שפע מערביות אחרות, קשורות בהחלטות מנגנוני הרווחה, כלכלת הגלובליזציה ומיתון כלכלי חריף. תהליכים אלו הובילו לעליה באבטלה ובהיקף העוני והפערים החברתיים, להחמרת הקריטריונים לקבלת גמלאות שונות, ירידה משמעותית ברמות השכר ובהיצע של מקומות תעסוקה, וירידה בכוח הקניה של הכנסות משכר ומקצבאות (דורון, 2003; דורון וגל, 2006; קאופמן וסלונים-נבו, 2004), לצד קיצוץ מתמיד במגוון השירותים הציבוריים ורמתם, ייקור מוצרים ושירותים מופרטים (דויד, 2005; דויד, 2007), הגדלת נטל המס על המעמד הבינוני והנמוך, ועלייה שיטתית ביוקר המחיה (קאופמן ומיכאלי, 2007).

השתרשותה והעמקתה של בעיית חוסר הביטחון התזונתי בישראל בעשורים האחרונים, ומימדיה החומרים כפי שמצטיירים ממחקריו של המוסד לביטוח לאומי בשנים 2011-2012 (אנדבלד ושות' 2012; אנדבלד ושות' 2014), מחייבים קביעת תכנית ממשלתית סדורה ואחראית לטיפול בבעיה. מדיניות שכזו צריכה לתת מענה בטווח הקצר - לאוכלוסיות בסיכון לפגיעה קשה במיוחד, אך גם לשאוף לצמצם ולמגר את הבעיה בטווח הארוך, על-ידי בניית תכנית שתכלול יעדים וקווי מדיניות ברורים.

בעולם המערבי מקובלת מדיניות המשלבת בין ארבע שיטות יעילות ובדוקות: הבטחת הכנסה נאותה על-ידי העלאת קצבאות ושכר ושילוב בכוח העבודה; פעילות ישירה להספקת הזנה במסגרות מיוחדות לאוכלוסיות בסיכון; חיזוק יכולתה של המשפחה לתרגם את תקציבה לתזונה הולמת - על-ידי סבסוד מוצרי מזון מזינים, העשרת מצרכי מזון בסיסיים בתוספי תזונה וחינוך לתזונה נכונה; אספקת סיוע חירום לצרכים חריגים של יחידים ומשפחות במשבר (לוי וקאופמן, 2012).

לשם צמצום ומיגור בעיית חוסר הביטחון התזונתי בישראל דרושים מיליארדים, שכן, לא מדובר במשבר חולף, אלא בבעיה חברתית שהשתרשה והעמיקה בעשורים האחרונים והגיעה לממדים מדאיגים ביותר, ולמצב שישראל מובילה את העולם המערבי בהיקפיה.

להלן יוצגו הצעות אופרטיביות. הללו נשענות על שלושה עקרונות אתיים – ערכיים שצריכים להנחות לדעתנו את העיסוק והעוסקים בקידום הביטחון התזונתי בישראל:

- לכל תושב בישראל הזכות לביטחון תזונתי כזכות חברתית בסיסית
- הנזקקים להזנה הם "נפגעי מדיניות" ולא "האשמים במצבם"
- לנזקקים להזנה יש זכות להזנה בכבוד ובדרכים מקובלות חברתית, תוך מתן עדיפות להזנה עצמית (מכספם מהכנסותיהם מעבודה ו/או מקצבאות).

הצעות אופרטיביות

1. **פיתוח קווי מדיניות ותשתית לתכניות ממשלתיות לטיפול בבעיית חוסר הביטחון התזונתי לטווח הארוך.** הדבר כולל מדידה סדירה של הבעיה, פילוח אוכלוסיות בסיכון, קביעת יעדי מדיניות ומעקב אחר מימושם. מדידה שיטתית, כפי שמקובל מערביות אחרות, הינה תנאי הכרחי להגדרת הבעיה ולפיתוח מענים חברתיים ומדיניות חברתית כדי להתמודד ברצינות עימה, כפי שנעשה בארה"ב והוביל את הממשל להכיר בבעיה ולהציע תוכניות טיפול שונות (קאופמן, מיכאלי ולוין, 2008). לפיכך –

א. על המוסד לביטוח לאומי להמשיך ולמדוד את הבעיה באופן שיטתי. אנו רואים בחומרה רבה את אי עריכת סקר בטחון תזונתי על ידי הבטוח הלאומי לשנת 2013 ודורשים שהסקר לשנת 2014 יתקיים!

ב. יש לערוך מחקרים נוספים ומעמיקים לבחינת השלכות הבעיה ולהערכת האפקטיביות של תכניות ייעודיות לאוכלוסיות סיכון ספציפיות. זאת על-ידי המוסד לביטוח לאומי או הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

ג. על הממשלה לקבוע יעדי ביטחון תזונתי מדידים.

2. הבטחת הכנסה נאותה

א. בחינה מחודשת של מערך קצבאות הקיום – כפי שהמליצו הוועדה הבין-משרדית לבחינת אחריות המדינה לביטחון התזונתי של אזרחיה (ועדת הרצוג-איצקוביץ, 2008), והמוסד לביטוח לאומי בסקר הביטחון התזונתי שערך בשנת 2011 (אנדבלד ושות', 2012). זאת תוך הגדרה אופרציונלית של מהו "קיום בכבוד".

ב. פיתוח תעסוקה בתנאים הוגנים – בהמשך להמלצותיו של המוסד לביטוח לאומי בסקר הביטחון התזונתי בשנת 2011. בתוך כך יש לכלול: העלאת שכר המינימום, איסור על העסקה קבלנית, פיתוח הזדמנויות תעסוקתיות הולמות, בעיקר באזורי פריפריה, והכשרה מקצועית.

ג. הגדלת קצבאות הילדים – כפי שמפורט בהצעת החוק לקצבת ילדים הולמת – התשע"ד 2014, אשר הונחה בימים אלו על שולחן הכנסת, יש להשוות את קצבת הילדים בישראל לסכום הקצבה הממוצעת במדינות OECD. זאת ע"י העלאתה באופן הדרגתי בסכום של 70 שח לשנה במשך 5 שנים.

3. פעילות ישירה להספקת הזנה במסגרות מיוחדות לאוכלוסיות בסיכון

א. הרחבת ושיפור מפעל ההזנה במערכת החינוך: כשלב בדרך להפיכתו לשירות אוניברסאלי החל על כלל הילדים במערכת החינוך:

1) סבסוד מלא לגנים ובתי ספר יסודיים באשכולות 1-3, ללא קשר ליום לימודים ארוך. כפי שעלה מדו"ח מבקר המדינה (2008), התביעה בחוק להשתתפות הרשויות וההורים מהווה מקור לקשיים רבים, ובחלק מהמקרים עלולה להביא למניעת יישומו של החוק דווקא בקרב הזקוקים לו ביותר.

2) גיבוש ויישום מודל להפעלת תכנית הזנה בחופשה (כ-50% מימות השנה), בהתאם לממצאי הפיילוט שנערך ע"י משרד הרווחה באוגוסט 2012 ביוזמת חה"כ לשעבר אברהם-בלילא ועמותת "ידיד". הממצאים מורים כי התכנית נתנה מענה לצורך אמיתי של ילדים בסיכון הסובלים מחוסר ביטחון תזונתי ברמה בינונית או גבוהה ואשר אינם זוכים בקביעות לארוחה חמה ומזינה. התכנית תרמה להפחתת מצבי הסיכון (שוטטות, אלימות וכו') ונמצאה שביעות רצון גבוהה בקרב המשתתפים והוריהם באשר לאיכות המזון. לבסוף, החוקרים סברו כי קיים צורך ממשי בהסדרת התכנית, הרחבתה והפעלתה במתכונת לאומית (קרון רש"י, 2012).

3) ביצוע פיילוט (לקראת יישום בהמשך) בתיכונים וחיטבות הביניים, בדומה לתכנית ארוחה בחופשה.

ב. פיתוח תוכניות ייעודיות לאוכלוסיות סיכון נוספות: נשים, תינוקות וילדים בגיל הרך: בניגוד לצפוי ולמקובל, ארצות-הברית היא דוגמה יוצאת דופן למעורבות ממשלתית ישירה בנושא ביטחון תזונתי (פידלמן, 2011). משרד החקלאות האמריקאי מנהל 15 תכניות המהוות רשת ביטחון תזונתית למיליוני ילדים ומבוגרים בעלי הכנסה נמוכה (Hanson & Oliveira, 2012). בין התכניות המרכזיות שאנו ממליצים לבחון: תכנית משלימה לסיוע בתזונה (SNAP), תכנית תזונה משלימה לנשים תינוקות וילדים (WIC), תכנית ארוחות בוקר בבתי ספר (SBP) ותכנית מזון לילדים ומבוגרים במוסדות טיפוליים (CACFP) (אתר משרד החקלאות האמריקאי, www.usda.gov).

4. חיזוק יכולתה של המשפחה לתרגם את תקציבה לתזונה הולמת

א. אימוץ סל מזון בסיסי, בריא ובר-השגה שגובש בשנת 2013 - בדיון בהשתתפות נציגים מהאגודה לבריאות הציבור, עמותת עתיד, מחלקת תזונה ודיאטה הדסה עין-כרם, ומרכז המידע לקידום ביטחון תזונתי בישראל, אשר התקיים ב-4.6.13, גובש סל מזון בסיסי, בריא ובר-השגה, המשלב בין המלצות המחלקה לתזונה של משרד הבריאות ועמותת עתיד. סל זה, הוגש למשרדי הממשלה השונים עת דיוני התקציב לשנים 2013-14 (מתוך נייר מדיניות: סל מזון בסיסי בריא ובר השגה לקידום ביטחון תזונתי בישראל, 2013).

ב. הנגשת המוצרים, בסל שגובש, לציבור הרחב: זאת באמצעות פיקוח על מחירי המוצרים, סבסוד המוצרים, והנהגת מע"מ דיפרנציאלי.

5. אספקת סיוע חירום לצרכים חריגים של יחידים ומשפחות במשבר

מתוך ההגדרה של חוסר ביטחון תזונתי עולה כי חלוקת מזון כמענה לבעיה, אינה דרך מועדפת ומקובלת להתמודדות ויש להשאירה למצבי חירום בלבד. הפניית משפחות נזקקות לגורמי חסד וצדקה יוצרים ומשמרים את התלות של הפרט בגורמי חסד שונים, מביאים לתיוג חברתי שלילי של מקבלי הסיוע ופוגעים בתחושת הערך העצמי של הנזקקים. יתרה מכך, מנתוני דו"ח העוני האלטרנטיבי 2012 פרי עבודת מחקר של עמותת "לתת" עולה כי 65% ממקבלי הסיוע עדיין סובלים מחוסר ביטחון תזונתי (לתת, 2012). לפיכך, אין בכוחם של מענים אלה להביא לצמצום משמעותי של הבעיה או למיגורה. גם הניסיון המתמשך בארצות אחרות, מלמד כי ארגונים פילנתרופיים והתנדבותיים יכולים לסייע במצבי חירום בלבד ואינם מהווים מענה הולם. בנוסף, מענים אלה שוללים מהפרט את הזכות הבסיסית לבחור עבור עצמו את מזונו ולהזין את עצמו ואת בני משפחתו בכבוד.

סיכום

לדעתנו, ניתן ואפשר להחזיר את הביטחון התזונתי ולהסיר את חרפת הרעב מישראל. יש לזכור כי מדובר בבעיה חברתית חדשה יחסית, שלא הייתה קיימת בישראל עד שנות ה-90 של המאה הקודמת. אנו קוראים להתמקד בפיתוח ויישום פתרונות כוללניים לבעיה, כפי שהוצגו במסמך זה. בתוך כך, יש לשאוף לשיתוף מרבי של הסובלים מהבעיה בתהליך קביעת התכנית, יישומה והערכת האפקטיביות שלה, מתוך הנחה כי הם המומחים למצבם, ומעורבותם חיונית לשיפור מעמדם, יכולתם, עוצמתם ועצמאותם.

ההמלצות שהוצגו במסמך זה, מבוססות על ניירות עמדה שפורסמו על ידי מרכז המידע לקידום ביטחון תזונתי בישראל* בין השנים 2012-14, אשר מבוססים על מחקרים שנערכו בארץ ובחו"ל, שיחות עם משפחות הסובלות מחוסר ביטחון תזונתי ופעילים חברתיים מסביבתן הקרובה, שולחנות עגולים והתייעצויות עם אנשי מקצוע במגוון תחומים.

* מרכז המידע לקידום ביטחון תזונתי בישראל, הפועל במחלקה לעבודה סוציאלית באוניברסיטת בן-גוריון בנגב, הינו גוף ייחודי שמטרתו הגברת העניין, הדיון, המחקר והעיסוק בביטחון תזונתי בקרב כלל הציבור.

לקבלת ניירות העמדה המלאים, ולפרטים נוספים –

עו"ס נעמה לוי, מנהלת מרכז מידע לקידום ביטחון תזונתי בישראל וחוקרת בתחום הביטחון התזונתי

052-5013932 naamalevin@gmail.com

רשימת מקורות

- אנדבלד, מ', ברקלי, נ', פורמן, א', גאליה, א', וגוטליב, ד' (2012). *ביטחון תזונתי 2011: מהלך הסקר וממצאים עיקריים*. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מנהל מחקר ותכנון.
- אנדבלד, מ', ברקלי, נ', אברהמוב, ו', גאליה, א', וגוטליב, ד' (2014). *ביטחון תזונתי 2012: מהלך הסקר וממצאים עיקריים*. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מנהל מחקר ותכנון.
- דוח מבקר המדינה (2008). *יישום חוק ארוחה יומית – מפעל ההזנה*. ירושלים: משרד מבקר המדינה.
- דויד, א' (5 נובמבר, 2005). הפרטה וזכויות חברתיות. *הגדה השמאלית*, אוחזר מתוך <http://www.hagada.org.il>
- דויד, א' (4 נובמבר, 2007). הפקעת הזכויות החברתיות בישראל. *ידיעות אחרונות*, אוחזר מתוך <http://www.ynet.co.il>
- דורון, א' (2003). מדינת הרווחה בעידן של צמצומים: מבט מתחילת המאה ה-21. *חברה ורווחה*, כג, 294-275.
- דורון, א', וגל, ג' (2006). *בתי תמחוי בירושלים בראשית המאה ה-21*. ירושלים: האוניברסיטה העברית.
- לוי, נ', וקאופמן, ר' (3 נובמבר, 2012). יש ילדים רעבים בישראל. *ידיעות אחרונות*. אוחזר מתוך <http://www.ynet.co.il>
- "לתתי" (2012). *דו"ח העוני האלטרנטיבי – 2012*. אוחזר מתוך <http://www.latet.org.il>
- משרד הרווחה והשירותים החברתיים (2008). *דין וחשבון הוועדה הבין-משרדית לבחינת האחריות של המדינה להבטחת הביטחון התזונתי של אזרחיה*. ירושלים: משרד הרווחה והשירותים החברתיים.
- נירל, נ', ניצן-קלוסקי, ד', רוזן, ב', חביב-מסיקה, ע', ארז, ש', גולדשמיט, ר'... ברודסקי, ג' (2005). *ביטחון תזונתי בישראל בשנת 2003 והקשר לדפוסי תזונה*. ירושלים: מאירס-ג'וינט מכון-ברוקדייל.
- פידלמן, א' (2011). *רשות ממשלתית לביטחון תזונתי – סקירה משווה*. ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- קאופמן, ר', ומיכאלי, א' (2007). *נייר עמדה בנושא אחריות המדינה להבטחת ביטחון תזונתי*. המוקד לביטחון תזונתי ולמאבק ברעב.
- קאופמן, ר', מיכאלי, א', ולוין, נ' (2008). *קביעת יעד בטחון תזונתי לישראל והצורך במדידת הקף הבעיה*. המוקד לביטחון תזונתי ולמאבק ברעב.
- קאופמן, ר', וסלונים-נבו, ו' (2004). *חוסר ביטחון תזונתי ורעב בקרב אוכלוסיות מצוקה בנגב: ממצאים ממחקר גישוש*. *ביטחון סוציאלי*, 65, 33-54.
- קרן רש"י (2012). *מחקר הערכה: פיילוט הזנה במסגרת פעילות הפגתית בפגרת הקיץ*.

Hanson, K. & Oliveira, V. (2012). *How Economic Conditions Affect Participation in USDA Nutrition Assistance Programs*. U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service.

World Food Summit (1996). <http://www.fao.org/docrep/003/w3613e/w3613e00.HTM>