عندما يجوع الانسان
أو يفتقر الأمان
سيتنازل،
سيفعل أشياء لم يحلم بفعلها أبداً.
وفجأة يصبح ظهره ملتوياً،
وماذا حصل لظهره
انه التوى فجأة؟
ضياع الافتخار
(من ضمن: داليا رفينوفيتش، "بيان للمستقبل"[102])

لا ينبع الفقر من القدر. بجانب الواجب الفردي للإنسان بالبحث عن احتياجاته الأساسية من أجل تأمين حياه كريمة له ولافراد عائلته، يقع على عاتق الدولة الواجب الأساسي بتأمين الحد الأدنى للمعيشة الانسانية لأفراد مجتمعها. هذا الواجب الملقى على عاتق الدولة يُشتقّ من النسيج الداخلي للأحكام والقوانين وعلى رأسها: قانون كرامة الانسان وحريّته، كما ينبثق ايضا من واجبات الدولة النابعة من القوانين الدوليّة. هذه القوانين والأحكام تُلزم الدولة ومؤسسات الحكم أن توفر الكرامة الانسانية لكل انسانٍ أياً كان. علينا تذكر وحفظ ما قاله القاضي يتسحاق زامير: "ممنوع تطبيق حقوق الانسان فقط على أولئك الذين ينعمون ببحبوحة الحياة ولا يطرق الجوع أبوابهم، فلا يجب على الجوع أن يطرق باب أي انسان،

102 © جميع الحقوق محفوظة للمؤلفين ولـ أكوم. داليا رفينوفيتش، **الحب الحقيقي (1987)**، دار النشر: هكيبوتس هميؤوحاد. تم اقتباس الشعر بأكمله على يد القاضية حايوت في قرارها للحكم بمحكمة العدل العليا **10662/04 حسن ضد مؤسسة التأمين الوطني**، صفحة 5239 (تم نشره بشكل مُحوسب في 28.12.12).

وذلك كي يستطيع أن يهنأ وينعم، فعلاً وليس فقط قولاً، بحقوقه كإنسان"[103]. في سياق آخر حدّدت المحكمة العليا أن "الحق الأدنى للمعيشة الانسانية بكرامة موجود في قلب الانسان وبصميم كرامته. ان المعيشة تحت الفقر، في البحث الدائم على الخلاص، لا تُسمى كرامة. الحد الأدنى للعيش بكرامة هو ليس فقط شرط لحماية الكرامة الانسانية، انما أيضاً تحقيق لباقي الحقوق الانسانية. ليس هنالك أية شاعرية أن يعيش الانسان بالفقر والحرمان. بانعدام الحد الأدنى للشروط الاساسية للعيش، ليس للإنسان أية مقدرة على الانتاج والطموح، ليس له المقدرة على الاختيار وتحقيق حريته كإنسان"[104]. المجتمع الذي لا يحرص على فقرائه وعلى محدودي القدرة فيه، لا يكون قد مسّ بكرامتهم وحقوقهم فقط، انما يكون قد مسّ بكرامته بشكل عام. الدولة التي لا تؤمّن حقوق أفرادها للعيش بحدّ أدنى من الكرامة الانسانية، تكون قد خرقت ونكثت بمسؤوليتها تجاه مجتمعها. مسؤوليتها أن تحترم الحقوق الاساسية لكل فرد فيه لكونه انسان.

الحرص على حقوق المحتاجين وتأمين معيشتهم بكرامة هو المعيار الأخلاقي والقانوني الذي تراعيه الدولة اليهودية الديموقراطية بمراعاته. الأعراف اليهودية ترشدنا الى ذلك: "إنْ كانَ فيكَ فقيرٌ، أحَدٌ مِنْ إخوَتِكَ في أحَدِ أبوابِكَ في أرضِكَ الّتي يُعطيكَ الرَّبُّ إلهُكَ، فلا تُقَسِّ قَلبَكَ، ولا تقبِضْ يَدَكَ عن أخيكَ الفَقيرِ، بل افتَحْ يَدَكَ لهُ وأقرِضهُ مِقدارَ ما يَحتاجُ إليهِ"[105]. الواجب بالحرص على الفقير في الأعراف اليهودية لم يكمن على الفرد فقط، و انما على المجتمع بكامله أن يوفّر الشروط الاساسية للمحتاجين، التي يتم تمويلها من الضرائب الاجبارية التي تم جبايتها من جميع أفراد المدينة في كل اسبوع بواسطة "جابيي الزكاة الذين كانوا يقدمون للفقراء غذاءً كافياً لسبعة أيام"[106].

من هنا نرى أن الأعراف اليهودية والأسس الديموقراطية العصرية تلقي على عاتق دولة إسرائيل الواجب في توفير الحق لكل انسان في العيش بكرامة. للأسف الشديد، تشير لنا المعلومات أنه وبشكل فعلي هنالك مجموعات سكانية كبيرة في دولة إسرائيل تعيش تحت

---

103 محكمة العدل العليا- 164\97 בג"ץ 164/97 **كونتراس م.ض ضد ن وزارة المالية- قسم الجمارك والضريبة القيمة المضافة فـد ن ب (1) 289، 340 (1998).**

104 محكمة العدل العليا 10662\04 حسن ضد مؤسسة التأمين الوطني، الفقرة 35 لقرار حكم القاضية الرئيسة بينيش (تم النشر في المخزن المحوسب-28.02.12).

105 سفر التثنية 15, 7-8.

106 ميخائيل فيجودا, "بين الحقوق الاجتماعية والواجبات الاجتماعية في القضاء العبري", داخل: يورام رابين ويوفال شاني (معدان), **الحقوق الاجتماعية، الاقتصادية والثقافية في اسرائيل** (2004), صفحة 233, 242, 249; **مشناة توراة لرمبام (משנה תורה להרמב"ם)**, نظم هدايا الفقراء, الفصل التاسع.

الفقر والحرمان. قبل فترة قصيرة قامت مؤسسة التأمين الوطني بنشر تقرير مستويات الفقر والفروق الاجتماعية والتي من خلاله تظهر صورة مقلقة للغاية بكل ما يتعلق بالأزمة الاقتصادية والفروق الاجتماعية في دولة إسرائيل، وأيضاً مقارنةً مع الدول الأخرى. على الدولة أن تبذل كل ما بجهدها من أجل مساعدة المحتاجين لاختراق دائرة الفقر والاندماج في سوق العمل. كما على الدولة مساعدة أولئك غير القادرين على العيش بكرامة، وذلك بواسطة جهاز الرفاه الاجتماعي التي تكمن وظيفته من الأساس أن يكون "شبكة امان" لمحدودي المقدرة.

كما أشرت في عدة فرص منذ تعييني لهذا المنصب، فإنني أرى بمكتب مراقب الدولة ومندوب شكاوى الجمهور المؤسسة المدافعة عن حقوق الانسان في دولة إسرائيل، وبالأخص حقوق الشرائح الضعيفة. في هذا النطاق، سيركز مكتب مراقب الدولة من خلال تقاريره على أن الواجبات المشتقة من قانون "كرامة الإنسان وحريته" والمواثيق الدولية التي تلزم دولة إسرائيل، ليست فقط مجرّد أهداف مثالية بعيده المنال، انما القصد منها ترسيخ حقوق دستورية وواجبات دوليّة تلزم الدولة ومؤسساتها فرض اجراءات فعلية بكل ما يتعلق بتنفيذها وفق القوانين.

هذا التقرير يتطرق لأحدى الاحتياجات الأكثر أساسية لمعيشة الانسان، وهو استمرار مباشر لسياستي المتبعة في موضوع الدفاع على حقوق الشرائح الضعيفة في دولة إسرائيل. الاستنتاجات المنبثقة من التقرير هي مقلقه للغاية وإن دلّت على شيء فهي تدل في عدة مفاهيم بأن الدولة لم تقم بواجبها بتوفير الأمن الغذائي لسكانها ولم تبلور بعد أية سياسة حكومية شاملة تستند على مصادر ملائمة ولائقة من أجل التعامل الفعال مع ظاهرة انعدام الأمن الغذائي. كما هو مُشار في التقرير، حتى انتهاء أعمال الرقابة في موضوع نشاطات الحكومة لمعالجة موضوع الأمن الغذائي- بواسطة تخصيص موارد حكومية ضئيلة واستمرار استنادها على موارد القطاع الثالث لتمويل العائلات الموجودة في دائرة عدم الأمن الغذائي- تدلّ على التزام حكومي ضعيف جداً بمعالجة موضوع الأمن الغذائي بشكل ملائم ولائق.

يجدر التشديد ان غياب الحكومة في مجال توفير الأمن الغذائي يسبب الضرر بالذات للمجموعات السكانية الأكثر حاجة. في استفتاء رأي اجرته مؤسسة التأمين الوطني يتبيّن لنا أن إحدى المجموعات السكانية التي تبرز بها ظاهرة انعدام الأمن الغذائي هي الاقليه

العربية في دولة إسرائيل، وأن نسبة العائلات التي أقرت أنها عانت من تجربة انعدام للأمن الغذائي كان ما يقارب لنصف العائلات (46.9%)، وتبيّن أن 30% منهن عانوا من انعدام أمن غذائي شديد. عدم بلورة الدولة لأية سياسة شاملة لدعم جمعيات خيرية- غذائية يثبت دون ادنى شك ان جهاز الدعم الحكومي يقدم الحد الأدنى من الوسائل لدفع وتعزيز الأمن الغذائي لقطاعات وبلدات التي تتواجد بنطاق نفوذها حالات شديدة من انعدام الأمن الغذائي، وخصوصاً في المجتمع العربي. إضافة الى ذلك، انعدام سياسة شاملة في مجال الامن الغذائي تُبقي مسؤولي اقسام الرفاه والعاملين الاجتماعيين في السلطات المحلية بدون أي ارشاد ملائم في هذا النطاق، وكل سلطة تعمل بحسب رؤيتها ووفقاً للمصادر والأدوات الموجودة لديها، إن وُجدت أصلاً - يكون مصدر أغلبيتهم من القطاع الثالث. هذا الواقع يؤدي الى عدم المساواة في معالجة المحتاجين في البلدات المختلفة في البلاد، وزيادة الاستناد على طيبة قلوب المتبرعين والمتطوعين في الجمعيات الخيرية الغذائية.

ينعصر القلب الما عندما نقرأ عن عائلة وبضمنها أطفال تكون ثلاجة بيتها فارغة من الطعام. روت لنا بعض العائلات انها لم تشتر الفاكهة والخضار بسبب النقص الاقتصادي والمادي، وذلك كما تبيّن لنا من الأمثله التي جئنا بها في هذا التقرير. دولة يهودية وديموقراطية لا تستطع أن تقبل على نفسها واقع يكون به مئات الآلاف من السكان يبلغون ويتحدّثون على انعدام أمن غذائي. بلورة سياسة حكومية شاملة وتخصيص موارد معقولة بطرق ذكية سيكون بمقدورها أن تساهم في تقليص هذه الظاهرة الخطرة. لذلك، أودّ الإشارة بشكل ايجابي أنه من خلال ردود الجهات التي المعينية لمكتب مراقب الدولة في سياق هذا التقرير يتبيّن لنا أن الدولة خصصت مؤخراً ما يقارب 200 مليون شيكل لموضوع الأمن الغذائي وفي هذه الأيام تبلور الحكومة برنامج عمل في هذا الاطار. نتحدث هنا على خطوات مهمة جداً لدفع موضوع الأمن الغذائي قدماً بالرغم من التأخير الكبير في تنفيذ مثل هذه الخطوات. ومع ذلك، امتحان الحكومة في تحقيق مسؤوليتها بتوفير الأمن الغذائي ومتابعة هذه الخطوات، يكمن في سياسة حكومية شاملة والتزام بتخصيص ميزانيات بعيدة المدي، وذلك لأن "حين يكون الأمر تحقيق حق أساسي... يكون الوزن النسبي في موازنة التخصيصات الميزانية ليس بالكبير. لأن الموضوع يتعلق بحقوق الانسان يجب أن يكون في أول سلم الأولويات الوطنية. صحيح أن الدفاع على حقوق الانسان مكلفاً اقتصادياً، وكل مجتمع يحترم حقوق الانسان يجب عليه أن يكون جاهزاً لتحمل تلك التكاليف

الاقتصادية"[107]. لذلك على الحكومة أن تضع بعين الاعتبار ضمن مواردها وميزانيتها المحدودة بطابع الأمر، العوائق المختلفة وأن تجد مصادر التمويل الملائمة لتوفير الأمن الغذائي في دولة إسرائيل.

يوسف حاييم شبيرا، قاضي (متقاعد)
مراقب الدولة
ومندوب شكاوى الجمهور

أورشليم القدس، ابريل (نيسان) 2014

107 استئناف محكمة العدل العليا 4541/94 **ملنر ضد وزير الامن**, قرار م ط(4) 94, 113-114 (1995).

نشاطات الحكومة لتوفير الأمن الغذائي

ملخّص

1. انعدام الأمن الغذائي هو احد مؤشرات الفقر الشديد، ما يعني عدم توفير الغذاء الصحي المحتوي على العناصر الغذائية اللازمة لتطور صحة الإنسان[1]. انعدام الأمن الغذائي هو ظاهرة مألوفة في الدول المتطورة[2]، ويتمثل بتلقي الغذاء بطرق غير مقبولة[3]. صحيح أن انعدام الأمن الغذائي لا يُعد خطرا على حياة الإنسان، ولكن انعدامه قد يؤثر بشكل سلبي على الصحة الجسدية والنفسية للإنسان ، بما في ذلك تشويشات في السلوك اليومي وفي النشاطات الاجتماعية والاهم يتسبب في ضعف المناعة في جسم الإنسان .

بالإضافة لذلك إن انعدام الأمن الغذائي يخلّد دائرة الفقر و يقلل الاحتمال في الحصول على انجازات علمية لدى الأطفال الذين يترعرعون في عائلات تعاني من انعدام الأمن الغذائي، ويمنعهم من خرق دائرة الفق[4].

صحيح أن انعدام الأمن الغذائي والفقر مرتبطان بعضهم ببعض، ولكن مؤشرات الفقر المعروفة والمتبعة لا تعكس بشكل كافٍ وواضح أحجام انعدام الأمن الغذائي عند السكان[5]. المؤشر الأكثر انتشاراً في العالم لقياس انعدام الأمن الغذائي يستند على تبليغات العائلات المشتركة باستفتاءات الرأي المتعلقة بالصعوبات الاقتصادية في شراء الغذاء اللازم، وهذا

---

1 قانون المجلس القطري للامن الغذائي للعام-2011.

2 مشاكل قلة الغذاء والتغذية غير الملائمة موجودة في الدول المتطورة والدول النامية. في الدول النامية يدور الحديث غالبا عن نقص خطير في الغذاء الى مجاعة تؤدي الى سوء تغذية خطير. في الدول المتطورة يدور الحديث عن انعدام الامن الغذائي.

3 مثلا – الحصول على الغذاء من جهات خيرية، التسول او البحث في سلال المهملات.

4 المصادر نوريتنيرئيل, دوريتنيتسان-كلوسكي وآخرين, **الامن الغذائي في اسرائيل عام 2003 والعلاقة مع انماط التغذية** (2005), صفحة 5; **تقرير اللجنة متعددة الوزارات لفحص مسؤولية الامن الغذائي لسكانها** (2008), صفحة7 (فيما يلي–تقرير اللجنة متعددة الوزارات).

5 انظروا**تقرير اللجنة متعددة الوزارات**, ص7.

المؤشر يُستعمل لتحديد مستويات انعدام الأمن الغذائي[6]. في إسرائيل قامت مؤسسة التأمين الوطني بإعداد استفتاء رأي بشكل اتصال هاتفي[7] في العام 2011[8] (فيما يلي- استفتاء التأمين الوطني) حسب مؤشر انعدام الأمن الغذائي. وفقاً لنتائج الاستفتاء: اقر ما يقارب خُمس من العائلات بدون أولاد ،وثُلث من العائلات مع أولاد أنهم مروا بتجربة انعدام أمن غذائي في العام الأخير. ظاهرة انعدام الأمن الغذائي برزت في العائلات الكبيرة التي تحتوي على أربعة أولاد أو أكثر، و برزت هذه الظاهرة أيضاً في التجمعات السكانية العربية وفي العائلات أحادية الأهل. في كل واحدة من تلك التجمعات السكانية كانت نسبة العائلات التي أقرت أنها مرت بتجربة انعدام الأمن الغذائي قريبة لـ 50%. نتائج الاستفتاء تُبين أيضا انه في العام 2011 كان في إسرائيل 308,000 عائلة (804,000 نسمة)، من ضمنهم 360,000 طفلاً[9] أقروا أنهم بسبب الحالة المادية لم يتمكنوا أحياناً من تناول الطعام يوماً كاملاً أو قلّصوا وجباتهم لمدة عدة أشهر سنوياً.

2. في إسرائيل، كما هو في دول الرفاه الاجتماعي الأخرى في الغرب ، الأداة الرئيسية للدولة لمساعدة العائلات اللواتي لا تملكن القدرة في تحقيق أمنهن الاقتصادي من سوق العمل هي أداة الدفع المباشر للفرد[10]. أداة أخرى للدولة هي برامج التغذية في المدارس[11]، ولكن بما يتعلق بمعالجة انعدام الأمن الغذائي، معظم المساعدات تتم في إسرائيل عن طريق القطاع الثالث- الجمعيات الخيرية الغذائية. قسم من تلك الجمعيات يتلقى كل عام دعم من الدولة (بالأساس من أموال التركات[12]) في حال استوفت شروط الدعم المحددة. التوجه لطلب المساعدة من تلك الجمعيات يتم من المحتاج مباشرة أو بواسطة قسم الرفاه الاجتماعي في السلطة المحلية في مكان السكن.

---

6 تم بناء الجدول على اساس نموذج اسئلة تم تطويره وساري المفعول من قبل وزارة الزراعة الامريكية (USDA) الذي يفحص تصرفات وواقع الحياة في البيت، وبحسب هذا، هل يجد سكان البيت صعوبة في شراء الغذاء وما هو مدى الصعوبة.

7 قام الاستفتاء بفحص عينة من-5,600 عائلة تمثل كل سكان البلاد.

8 مؤسسة التامين الوطني, **الأمن الغذائي 2011 - سير الاستفتاء واستنتاجات اساسية** (2012).

9 اولاد- لم يبلغوا سن ال 18 عاما.

10 الاموال الاتي تحولها الدولة للافراد بشكل مباشر- على سبيل المثال مخصصات التأمين الوطني.

11 انظر مراقب الدولة,**تقارير حول المراقبة في الحكم المحلي للعام 2008** (نشر عام 2009), "تطبيق قانون الوجبة اليومية – مشروع التغذية", صفحة 137-197.

12 القصد للأموال التي ورثها اشخاص خاصين للدولة.

3. في العام 2011 تم سنّ قانون المجلس القطري للأمن الغذائي- 2011 (فيما يلي- قانون المجلس) ونص فيه أن وزير الرفاه والخدمات الاجتماعية (فيما يلي- وزير الرفاه الاجتماعي) يكون مسؤولاً لبلورة سياسة في مجال الأمن الغذائي و إقامة مجلس قطري للأمن الغذائي (فيما يلي- المجلس القطري للأمن الغذائي أو المجلس) ويكون المجلس بمثابة هيئة استشارية لوزير الرفاه الاجتماعي في هذا المجال.

أعمال الرقابة

في الاشهر شباط – آب 2013 قام مكتب مراقب الدولة بفحص نشاطات الحكومة لتوفير الأمن الغذائي. تم إجراء الفحص بمعظمه في وزارة الرفاه والخدمات الاجتماعية (فيما يلي- وزارة الرفاه الاجتماعي). تم إجراء فحوصات أيضاً في وزارة العدل، في وزارة التربية والتعليم، في وزارة المالية، في وزارة الصحة، في سكرتارية الحكومة، في مؤسسة التأمين الوطني (فيما يلي- التأمين الوطني) وفي المجلس. بالإضافة إلى ذلك قام مكتب مراقب الدولة بفحص طرق المعالجة لحالات معينة من انعدام الأمن الغذائي في عدة سلطات محلية (في أقسام الخدمات الاجتماعية).

أهم نتائج الفحص

مسؤولية الدولة في توفير الأمن الغذائي

مسؤولية الدولة في توفير الأمن الغذائي لسكانها تنبثق من الميثاق الدولي بموضوع الحقوق الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية للعام 1966 التي تم مصادقة دولة إسرائيل عليها في العام 1991[13] والتي تحدد: "الدول الموجودة في نطاق هذا الميثاق تعترف بحق كل إنسان في مستوى حياة لائق به ولأفراد عائلته، بما في ذلك الغذاء". قانون أساس: كرامة الإنسان وحريته يحدد، من ضمن طياته، أن "كل إنسان له الحق أن يدافع عن حياته، عن جسده وعن كرامته"، وأيضاً "على كل مؤسسة من مؤسسات السلطة أن تحترم الحقوق المنبثقة من قانون الاساس هذا". في قرارات محكمة العدل العليا، التي من ضمنها يتبين أن الحق

13 **الميثاق 1037**, المجلد 31, صفحة 205.

في الحد الأدنى للمعيشة بكرامة هو الأساس لحق الإنسان بكرامة، وأحياناً الأساس لباقي الحقوق جميعاً[14]، وفي قانون المجلس تم التحديد أن هدفه "توفير الأمن الغذائي لسكان إسرائيل، ضمن مفاهيم كرامة الإنسان ومبادئ المساواة، العدل والإنصاف". وفقاً لما قيل، تقع على عاتق الدولة المسؤولية والواجب لتخصيص الموارد المطلوبة من أجل الحرص على الأمن الغذائي لسكانها وبلورة سياسة لتقليص نسبة انعدام الأمن الغذائي".

1. انعدام السياسة الحكومية في مجال الأمن الغذائي

وصلنا إلى نتيجة أن الحكومة لم تحدد بعد أية سياسة منظمة لمعالجة موضوع الأمن الغذائي. انعقد الاجتماع الأول للمجلس القطري للأمن الغذائي، الذي من واجبه تقديم الاستشارة لوزير الرفاه الاجتماعي لبلورة سياسة في هذا المجال في كانون الثاني (يناير) 2013 فقط، أي بتأخير بما يقارب العام من إصدار قانون المجلس إضافة إلى ذلك، لم تقدم وزارة الرفاه الاجتماعي للمجلس الأدوات اللازمة لتفعيله. استند المجلس فقط على أدوات وآليات تم تقديمها لرئيس المجلس من قبل جهات عامة واستند أيضاً على جهود المتطوعين والمتبرعين. لأهمية الموضوع وبالأخص بعد نتائج استفتاء التأمين الوطني، ينوه مكتب مراقب الدولة انه يجب النظر لهذه العيوب باهتمام شديد.

2. تحديد مسؤولية الدولة في موضوع انعدام الأمن الغذائي:

(أ) خلال العام 2009، بعد أن قدم وزير الرفاه الاجتماعي حينذاك، السيد يتسحاك هرتسوغ، لرئيس الحكومة، السيد بنيامين نتنياهو، تقرير للجنة المتعددة الوزارات لفحص مسؤولية الدولة في تأمين الأمن الغذائي للسكان، قرر رئيس الحكومة أن على وزارة الرفاه الاجتماعي، وزارة المالية ومنظمة جوينت- إسرائيل (فيما يلي- الجوينت)[15] إعداد مشروع لتوفير الأمن الغذائي. في آذار (مارس) 2010 اتفقت كل من وزارة المالية ووزارة الرفاه الاجتماعي على أسس البرنامج لتوفير الأمن الغذائي للسنوات 2010- 2012 (فيما يلي-

---

14 انظر اعتراض محكمة العدل العليا 10662/04 **صلاح ضد مؤسسة التامين الوطني**(نشر في مخزن محوسب, 28.2.12).

15 الجوينت هي منظمة يهودية – امريكية تعمل من اجل شرائح سكانية تجد صعوبة في الانخراط او الاداء في المجتمع الاسرائيلي.

المشروع). أسس المشروع: (1) تقويم الجمعيات الخيرية الغذائية (حسب الجودة والشفافية)، (2) تنظيم نشاطات الجمعيات، (3) دعم مادي للجمعيات الخيرية، (4) تفعيل برنامج مرافقة وإعادة تأهيل للعائلات المحتاجة.

الالتزام الحكومي للبرنامج كان محدوداً من البداية، فقد تحدّد في البرنامج أن المسؤولية في معالجة موضوع انعدام الأمن الغذائي تقع على كاهل القطاع الثالث، والدولة ستقوم بتقديم العون والمساعدة لترتيب فعاليات توزيع الغذاء بواسطة الجمعيات المشتركة في البرنامج. أكثر من ذلك، تم الاتفاق أن الدعم والمساعدة الحكومية المذكورة أعلاه ستكون لمرة واحدة فقط- للسنوات 2010-2012. الاستنتاج من ذلك أن التقييدات المحددة في البرنامج ومن البداية أتت لتكون تكملة لاستمرارية الاستناد على القطاع الثالث كجهة تمويلية لحل أزمة العائلات التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي.

(ب) تم الاستنتاج أيضاً أن البدء بتنفيذ المشروع بدأ بتأخير كبير، حيث بدأ تنفيذ المشروع في تموز (يوليو) 2012، أي بتأخير أكثر من عامين ونصف من الموعد الفعلي المحدد بالاتفاق. إضافة إلى ذلك المبالغ التي حوّلتها الحكومة للمشروع كانت ما يقارب 12.5% فقط من قيمة الميزانية الحكومية التي كانت محددة للمشروع ضمن الاتفاقية مع الجوينت، وأيضا لم يتم تفعيل كل مركباتها.

مما ذكر أعلاه تبين أنه حتى موعد انتهاء أعمال الرقابة، أ ي آب (أغسطس) 2013، كانت نشاطات الحكومة في معالجة موضوع الأمن الغذائي تكمن في تخصيص موارد حكومية بمبالغ ضئيلة و الاستناد على موارد القطاع الثالث كجهة ممولة لحل أزمة العائلات التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي. هذا الأمر يشير على التزام حكومي ضئيل جداً في معالجة الموضوع بمجمله ،مما يخلق التساؤل حول قدرة الدولة في تحقيق التزامها بتوفير الأمن الغذائي كما هو لائق، ولا سيما بعد نتائج استفتاء التأمين الوطني والتي تبيّن وجود الكثير من العائلات التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي.

في جوابها لمكتب مراقب الدولة في العام 2013 أقرت وزارة الرفاه الاجتماعي أن ابتداءً من العام 2014 سوف تقوم الوزارة بتفعيل برنامج بحجم ما يقارب 200 مليون شيكل لتوفير الأمن الغذائي، وأن "الجمعيات ستكون شريكة في معالجة الموضوع وهي منتشرة قطرياً وميدانياً ولكن المسؤولية في هذا الموضوع تقع على عاتق الحكومة. ينوه مكتب مراقب

الدولة بان الحديث يدور حول خطوات مهمة لتوفير الأمن الغذائي وذلك بالرغم من التأخير الشديد، وبنفس الوقت إن اختبار الحكومة سيكون في تحقيق مسؤوليتها بما في ذلك مرافقة هذه الخطوات بتوفير ميزانية بعيدة المدى.

النشاطات القائمة اليوم لتوفير الأمن الغذائي

نشاطات الحكومة

1. ضمان الدخل ومخصصات أخرى: يتبيّن من نتائج استفتاء التأمين الوطني أن العائلات التي تشمل أولاد ووالدين بجيل العمل[16] واللواتي تحصلن على مخصصات معيشية، تعاني من مستوى عالٍ من انعدام الأمن الغذائي. وكشف الاستفتاء أن السياسة الاقتصادية المتبناة ابتداء من عام 2000 والتي قلصت المخصصات المعيشية (خاصة ضمان الدخل والأولاد)، أدت بدورها إلى توسيع وتعميق ظاهرة انعدام الأمن الغذائي... ولذلك، كي يكون النقاش في مستوى مخصصات المعيشة مجديا وجدياً للسياسة الاجتماعية، عليه أن يأخذ بعين الاعتبار الحد الأدنى لمستوى المعيشة بكرامة لتلك العائلات فهذا مهم للسياسة الاجتماعية .

2. دعم الجمعيات الخيرية الغذائية: تقوم وزارة الرفاه الاجتماعي سنوياً بتخصيص أموال التركات، بما في ذلك للجمعيات الطالبة للدعم بثلاثة أنواع مشاريع: توزيع سلال الغذاء استعدادً لعيد الفصح (كمحا ديفصحا، فيما يلي- سلال عيد الفصح)، توزيع شهري لسلال الغذاء ودعم برامج للتغذية[17]. مجمل التخصيص من وزارة الرفاه الاجتماعي لدعم الجمعيات الخيرية الغذائية لتلك المشاريع كان في العام 2012 ما يقارب 14 مليون شيكل (منها تم استغلال ما يقارب 12 مليون شيكل)، وفي العام 2013 ما يقارب 7 مليون شيكل[18].

مما ذُكر أعلاه، ومن نتائج استفتاء التأمين الوطني، تبرز ظاهرة انعدام الأمن الغذائي في الوسط العربي، نرى هناك أن نسبة العائلات التي أقرت وجودها في انعدام أمن غذائي

16 نساء في عمر 18-62 ورجال في عمر 18-67.
17 اماكن تقديم طعام او تزويد وجبات للمحتاجين الذين يلازمون بيوتهم.
18 في عام 2012 حصلت وزارة الرفاه على اضافة الى البند في ميزانيتها المخصصة لدعم الجمعيات التي توزع سلال الفصح - كمحا دبسحا.

كانت نصف العائلات، ومنها 30% أقروا إنهم يعانون من انعدام أمن غذائي شديد[19]. ولكن بعد فحص المعلومات حول الجمعيات المدعومة لم نجد جمعيات كهذه في الوسط العربي. صحيح أنه وفق معايير الاستحقاق لتوزيع سلال عيد الفصح قامت وزارة الرفاه الاجتماعي أيضاً بضم الجمعيات "التي تمنح مساعدة للمحتاجين في أعياد لطوائف أخرى"، ولكن هذه الإمكانية، لم يتم استغلالها حتى الآن من قبل جمعيات خيرية في الوسط العربي.[20].

ترى الدولة بدعم الجمعيات الغذائية بمثابة أداة لتوفير الأمن الغذائي للسكان، ولكن تبين أن هذه الأداة ليست فعالة بشكلٍ كافٍ. وأن القسم الجوهري من الدعم يصب في مشروع سلال عيد الفصح، أي أنه بمثابة دعم رمزي في مناسبات محدودة. بالإضافة إلى أن الجمعيات الغذائية هي التي تقرر مكان الدعم الغذائي، والدعم لمجموعة سكانية معينة لا يتم حسب معايير مستوى انعدام الأمن الغذائي في المكان نفسه، انما حسب قدرة التنظيم لتلك المجموعة السكانية أن تقيم جمعية تستوفي شروط الدعم او حسب رغبة الجمعيات الغذائية بمساعدة تلك المجموعة السكانية. يتبين لنا من هذا وجود شك إذا ما كان جهاز الدعم الحكومي للجمعيات الغذائية فعال وناجع لتحسين الأمن الغذائي في الأوساط والمجموعات السكانية التي تقع ضمن انعدام أمن غذائي شديد، وبشكل خاص في المجتمع العربي.

3. برنامج التغذية في وزارة المعارف: يحدد قانون الوجبة اليومية للتلميذ، للعام 2005، أن في الحضانات الاجبارية وفي المدارس الابتدائية التي تطبق برنامج "يوم تعليم طويل"، يتم منح وجبة غذائية للتلاميذ في الأيام التي يتم فيها التعليم على الأقل ثمانية ساعات في تلك المؤسسة التعليمية (فيما بعد- مشروع التغذية). ابتداءً من العام الدراسي 2012-2013 تم توسيع نطاق التغذية استناداً على قرار الحكومة[21]، للأولاد التي تتراوح أعمارهم بين 3-8 سنوات الموجودين في الحضانات وفي الصفوف الأول والثاني في البلدات المصنفة في الدرجات الثلاثة المنخفضة اجتماعياً- اقتصادياً والموجودين ضمن برامج تعليمية حتى الساعة الرابعة بعد الظهر (فيما يلي- برنامج تسيلا). وجدنا أنه مقارنةً لاستنتاجات التقرير

19 عائلات ذكرت في الاستفتاء انه بسبب النقص في المال احيانا لم يأكلوا لمدة يوم كامل او قلصوا حجم الوجبات الخاصة بهم خلال عدة اشهر في السنة.

20 مع ذلك الجمعيات الكبيرة التي توزع سلال الغذاء بانتشار قطري وجمعيات في المدن المختلطة قدمت تقارير الى وزارة الرفاه انها وزعت، من بين ما وزعت، سلال غذاء للمحتاجين العرب ايضا.

21 قرار الحكومة رقم 4088 من يوم 8.1.12 ورقم 199 من يوم 13.5.13.

السابق[22]، عدد التلاميذ الذين اشتركوا في برنامج التغذية في السنة الدراسية 2011-2012، وفي برنامج التغذية وبرنامج تسيلا في السنة الدراسية 2012- 2013 قد ارتفع حقاً وبنسبة عالية، وفي السنة الدراسية 2012-2013 اشترك في برنامجي التغذية ما يقارب 310,000 تلميذ، ولكن في الوقت نفسه، يجدر التنويه أن هنالك كثير من التلاميذ الذين يتعلمون ضمن إطار يوم تعليم طويل ولكن لم يتم ضمهم لتلك البرامج.

نشاطات السلطات المحلية

1. انعدام التوجيه لمعالجة انعدام الأمن الغذائي: من المتبع أن تكون السلطة المحلية هي المسؤولة عن معالجة المحتاجين في نطاق نفوذها وذلك بواسطة قسم الخدمات الاجتماعية. لا يوجد ذكر لمساعدات في حالات الاحتياج للغذاء في نطاق التعليمات المهنية والإدارية في وزارة الرفاه الاجتماعي الموجودة في أنظمة الخدمات الاجتماعية التي تضم بما في ذلك توجيهات مختلفة لمعالجة المحتاجين وفقاً لنسبة احتياجهم (على سبيل المثال شيخوخة، إعاقة، إدمان..). يتضح من ذلك أنه عندما تصل معلومات معينة لقسم الخدمات الاجتماعية عن حالات كتلك، لا توجد للموظف توجيهات وتعليمات من قبل وزارة الرفاه الاجتماعي حول كيفية معالجة الأمر وليس بيد قسم الخدمات الاجتماعية أية آليات وأدوات للمساعدة المذكورة.

مثالاً على ذلك: عاملة اجتماعية في الناصرة أثناء معالجتها لعائلة تضم أبوين بالأربعينات من أعمارهم وثلاثة أطفال، وجدت في زيارة لها في بيت هذه العائلة في نيسان 2013 أن الثلاجة في البيت فارغة. جاء على لسان الأم أن في السنتين الماضيتين لم تقم العائلة بشراء الفاكهة والخضار ما عدا الملفوف و البطاطا بسبب الأزمة الاقتصادية لتلك العائلة. ذكرت العاملة الاجتماعية أنها قامت بالتبرع للعائلة من جيبها الخاص بواسطة قسائم شراء الغذاء وأيضاً قامت بتجنيد تبرعات من معارف لها لتلك العائلة.

2. دعم بواسطة هكيرن ليديدوت (صندوق الصداقة): احد مصادر الدعم المركزية في حالات انعدام الأمن الغذائي في جزء من الاقسام للخدمات الاجتماعية في السلطات المحلية

22 مراقب الدولة,**تقارير المراقبة في السلطات المحلية للعام 2008** (نشر عام 2009), "تطبيق قانون الوجبة اليومية – مشروع التغذية", صفحة 137-197.

التي تم فحصها، هو صندوق الصداقة[23] والذي يتم تخصيص دعمه وفقاً لسياسة الصندوق وحسب توجيهاته. حسب رأي مكتب مراقب الدولة، ضمانة هذا التمويل والتخصيصات المالية وفقاً لتوجيهات الصندوق، ليست كافية للمعالجة الجذرية المطلوبة لانعدام الأمن الغذائي، ومن المحبذ أن تُحدّد التخصيصات الميزانية للسلطات المحلية لتأمين هذا الموضوع على يد السلطة المركزية.

3. تبيّن للرقابة في بعض السلطات المحلية[24] أنه بحالة انعدام سياسة وتوجيهات من قبل السلطات المحلية نفسها لمعالجة المحتاجين، تقوم الأقسام الاجتماعية في السلطات المحلية بمعالجة الحالات والأشخاص وفقاً لرؤيتهم وحسب الأدوات الموجودة لديهم، وان وجدت أدوات من هذا النوع تكون معظمها من القطاع الثالث. قدرة القطاع الثالث بمساعدة المحتاجين مختلفةً من بلدة لأخرى، وأيضاً في البلدات التي يتم أحياناً استغلال تام من قبل الجمعيات المشتركة في برامج أقسام الخدمات الاجتماعية، لا يكون أمام أقسام الخدمات الاجتماعية أي طريقة بديلة لمساعدة المحتاجين الجدد.

تلخيص وتوصيات

انعدام الأمن الغذائي هو أحد مؤشرات الصعبة للفقر. وفقاً لنتائج استفتاء رأي أعدته مؤسسة التأمين الوطني في العام 2011: اقر ما يقارب خُمس من العائلات بدون أولاد ،وثُلث من العائلات مع أولاد أنهم مروا بتجربة انعدام أمن غذائي في العام الأخير.

المسؤولية بتوفير الأمن الغذائي ملقاة على عاتق الدولة، بما في ذلك تخصيص موارد كافية من أجل ذلك. بالرغم من هذا، لم تحدد الحكومة بعد أية سياسة لمعالجة هذا الموضوع وأيضاً لم تقم بتحديد ميزانيات وموارد كافية لمعالجة الأمر.

---

23 جمعية صندوق الصداقة هي الذراع التنفيذية لمنظمة IFCJ - (International Fellowship of Christians and Jews), التي تجند اموال التبرعات في الولايات المتحدة وكنا لنشاط الصندوق. احد المجالات المركزية التي يعمل فيها الصندوق هي مساعدة المحتاجين في اسرائيل.

24 وهذه هي السلطات: الخضيرة، اورشليم، اللد، الناصرة، الناصرة العليا، كريات يام ورهط.

إحدى مركبات الدعم المهمة التي تقدمها الدولة لسكانها الموجودين في أزمات اقتصادية هي مخصصات التأمين الوطني، ولكن في العام 2001 معظم تلك المخصصات قد قُلصت. ذكر التأمين الوطني في استفتائه أنه من المعقول ازدياد واتساع حالات انعدام الأمن الغذائي في أعقاب تلك التقليصات وأن "المناقشة في مستوى مخصصات المعيشة لتلك العائلات يجب أن تأخذ بعين الاعتبار الحد الأدنى للمعيشة بكرامة فهذا الأمر حيوي ومهم للسياسة الاجتماعية".

نشاطات أخرى تقوم بها الدولة لمعالجة انعدام الأمن الغذائي هي برامج التغذية في المدارس ودعم الجمعيات الخيرية الغذائية. كشف تقرير مراقب الدولة أن دعم الجمعيات الغذائية لا يمثل آلية فعالة لتوفير الأمن الغذائي، لكونه ضئيل، أو أن الدعم هو لمرة واحدة فقط، وان الجمعيات هي التي تقرر أين وكيف ومتى يمنحون المساعدة والعون. وليس من المؤكد أن جميع المحتاجين من مجمل التجمعات السكانية كانوا قد حصلوا على تلك المساعدات. صحيح أن الحكومة قامت وتقوم بتطوير مشروع وطني لتنظيم و معالجة الموضوع، ولكن الدعم الحكومي له محدود وغير مستمر ومعالجته بدأت بتأخير. في هذه الحالات، هناك شك أن الحكومة قامت بدورها وبمسؤولية كافية لمعالجة موضوع انعدام الأمن الغذائي.

حسب رأي مكتب مراقب الدولة، ووفقاً لما تحدد في قانون المجلس القطري للأمن الغذائي ، يجب توفير الامن الغذائي للمحتاجين، ولكي يتم ذلك فإن المسؤولية العليا تقع على عاتق الدولة، وعليها أن لا تعتمد على القطاع الثالث المتمثل بالجمعيات الخيرية الغذائية. على الحكومة أن تتحمل مسؤوليتها بتوفير الأمن الغذائي، من اجل ذلك على وزارة الرفاه الاجتماعي ضمان تحمل مسؤولياتها من خلال تحديد سياسة شاملة وفورية وبرنامج عمل واضح في هذا المجال، وعلى الحكومة أن تؤمّن وجود الموارد الملائمة لتطبيق ذلك.