

מבקר המדינה

דוח ביקורת

**פעולות הממשלה לקידום
הביטחון התזונתי**



מבקר המדינה

דוח ביקורת

פעולות הממשלה לקידום הביטחון התזונתי



ירושלים, ניסן התשע"ד, אפריל 2014

מס' קטלוגי 2014-004

ISSN: 0793-1948

ניתן להוריד גרסה אלקטרונית של דוח זה מאתר האינטרנט של

משרד מבקר המדינה

www.mevaker.gov.il

סדר: אונית שרותי מחשב בע"מ

אָדָם קָשָׁהוּא רָעֵב
 אוֹ לֹא בָטוּחַ
 הוּא יַעֲשֶׂה פְּשָׁרוֹת,
 הוּא יַעֲשֶׂה דְּבָרִים
 שֶׁלֹּא חָלָם עֲלֵיהֶם בְּחַיָּיו.
 לִפְתָּע יֵשׁ לוֹ גַּב עָקָם,
 וַיִּמָּה קָרָה לוֹ לְגַבּוֹ
 שְׁנֵתֶּעֱקָם?
 אֲבָדוֹן הַגָּאֹן.

(מתוך דליה רביקוביץ, "הצהרה לעתיד"¹)

עוני אינו גזרת גורל. לצד האחריות המוטלת על האדם לדאוג לצרכים הבסיסיים שלו ושל בני משפחתו לשם קיומם בכבוד, מוטלת על המדינה חובה משמעותית להבטיח מינימום של קיום אנושי בכבוד לבני החברה. חובתה זו של המדינה נגזרת ממארג הדינים הפנימי ובראשם חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו וכן מחובותיה של המדינה הנובעות מהדין הבין-לאומי. דינים אלה מחייבים את רשויות השלטון להגשים את כבוד האדם באשר הוא אדם. חייבים אנו לזכור ולשנן את דבריו של השופט יצחק זמיר: "אסור שזכויות האדם ישמשו רק את האדם השבע, צריך שכל אדם יהיה שבע, כדי שיוכל ליהנות, למעשה ולא רק להלכה, מזכויות האדם"². בפרשה אחרת קבע בית המשפט העליון כי "הזכות למינימום של קיום אנושי בכבוד מצויה בליבו ובגרעינו של כבוד האדם. חיים בחרפת רעב, ללא קורת גג, תוך חיפוש מתמיד מנין יבוא עזרו של אדם, אינם חיים בכבוד. מינימום של קיום בכבוד הוא תנאי לא רק לשמירה ולהגנה על הכבוד האנושי, אלא גם למיצוי יתר זכויות האדם. אין כל פואטיקה בחיים בעוני ובמחסור. ללא תנאים חומריים מינימליים, אין לאדם יכולת ליצור,

1 © כל הזכויות שמורות למחברים ולאקו"ם. דליה רביקוביץ, אהבה אמיתית (1987), הוצאת הקיבוץ המאוחד. השיר המלא צוטט על ידי השופטת חיות בפסק דינה בבג"ץ 10662/04 חסן נ' המוסד לביטוח לאומי, עמ' 5239 (פורסם במאגר ממוחשב, 28.2.12).
 2 בג"ץ 164/97 קונטרס בע"מ נ' משרד האוצר - אגף המכס והמע"מ, פ"ד נב(1) 289, 340 (1998).

לשאוף, לבחור את בחירותיו ולממש את חירויותיו³. חברה אשר אינה דואגת לענייה ולמעוטי היכולת החיים בקרבה אינה פוגעת רק בכבודם ובזכויותיהם, אלא פוגעת גם בדמותה שלה. מדינה אשר לא מבטיחה כראוי את זכותם לחיים במינימום של כבוד אנושי מפרה את חובתה כלפי כלל החברה לכבד את זכויות היסוד של האדם באשר הוא האדם.

שמירה על זכויות הנזקקים ודלי האמצעים והבטחת קיומם בכבוד הן נורמות מוסריות ומשפטיות אשר מדינה יהודית ודמוקרטית מצוה לקיים. המסורת היהודית מלמדת אותנו זאת: "לא תאמץ את לבבך ולא תקפץ את ירך מאחיק האביון. כי פתח תפתח את ירך לו, והעבט תעביטנו די מחסרו אשר יחסר לו"⁴. החובה במסורת היהודית לדאוג לעני לא הייתה רק חובתו של הפרט הבודד; על הציבור כולו הוטלה החובה לספק תנאי מחיה בסיסיים לדלי האמצעים, והיא מומנה מתשלומי מס חובה שנגבו מכל תושבי העיר בכל שבוע על ידי "גבאי צדקה", והם היו "נותנין לכל עני ועני מזונות המספיקין לשבעת ימים"⁵.

הנה כי כן, המסורת היהודית ויסודות הדמוקרטיה המודרנית מטילים על מדינת ישראל את החובה להגשים את זכותו של כל אדם לחיים בכבוד אנושי בסיסי. לצערנו הרב, הנתונים מלמדים כי בפועל קבוצות אוכלוסייה גדולות במדינת ישראל חיות בעוני ומחסור. אך לפני זמן לא רב פרסם המוסד לביטוח לאומי את דוח ממדי העוני והפערים החברתיים אשר ממנו עולה תמונה מדאיגה ביותר בדבר המצוקה הכלכלית והפערים החברתיים במדינת ישראל, גם בהשוואה בין-לאומית. על המדינה לעשות כל מאמץ על מנת לסייע לנזקקים לפרוץ את מעגל העוני ולהשתלב בשוק העבודה, ולעזור לאלה מהם שידם אינה משגת, להתקיים בכבוד באמצעות מערכת הרווחה והתמיכה שתפקידה לשמש "רשת מגן" למעוטי היכולת.

כפי שציינתי בכמה הזדמנויות מאז כניסתי לתפקיד, אני רואה במוסד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור מגן זכויות האדם במדינת ישראל ובייחוד מגן זכויות האוכלוסיות החלשות. במסגרת מדיניות זו ידגיש משרד מבקר המדינה

-
- 3 בג"ץ 10662/04 חסן נ' המוסד לביטוח לאומי, פס' 35 לפסק דינה של הנשיאה ביניש (פורסם במאגר ממוחשב, 28.2.12).
- 4 ספר דברים טו, 7-8.
- 5 מיכאל ויגודה, "בין זכויות חברתיות לחובות חברתיות במשפט העברי", בתוך: יורם רבין ויובל שני (עורכים), זכויות חברתיות, כלכליות ותרבותיות בישראל (2004), עמ' 233, 242, 249; משנה תורה להרמב"ם, הלכות מתנות עניים, פרק ט.

בדוחותיו כי החובות הנגזרות מחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו והאמנות הבין-לאומיות המחייבות את מדינת ישראל אינן אך אידאל נשגב או מטרה נעלה; מדובר בזכויות חוקתיות ובהתחייבויות בין-לאומיות המטילות חובות משפטיות. זו מציאות נורמטיבית אשר יש בצדה השלכות אופרטיביות על תפקודן של רשויות השלטון.

דוח זה, העוסק באחד מצורכי הקיום הבסיסיים ביותר, הוא המשך ישיר של מדיניותי בדבר ההגנה על זכויות האוכלוסיות החלשות במדינת ישראל. הממצאים העולים מהדוח הם קשים ביותר ומלמדים כי במובנים רבים המדינה לא עמדה במחויבותה לקדם את הביטחון התזונתי של תושביה וטרם גיבשה מדיניות ממשלתית כוללת המגובה במשאבים הראויים להתמודדות יעילה עם התופעה של אי-ביטחון תזונתי. כפי שמצוין בדוח, פעולות הממשלה לטיפול בנושא הביטחון התזונתי עד מועד סיום הביקורת - הקצאת משאבים ממשלתיים בסכומים נמוכים והמשך הישענות על משאבי המגזר השלישי כגורם המממן את הפתרונות למשפחות המצויות באי-ביטחון תזונתי - מצביעות על מחויבות ממשלתית קטנה עד מאוד לטיפול ראוי בנושא קידום הביטחון התזונתי.

יודגש כי חדלונה של הממשלה בתחום קידום הביטחון התזונתי גורם לפגיעה דווקא באוכלוסיות הנזקקות ביותר. מסקר שערך המוסד לביטוח לאומי עולה כי אחת האוכלוסיות שבהן בולטת תופעת אי-הביטחון התזונתי היא האוכלוסייה הערבית במדינת ישראל, שבה שיעור המשפחות שדיווחו כי חוו אי-ביטחון תזונתי היה קרוב למחצית מהמשפחות (46.9%), מהן דיווחו 30% כי הן סובלות מאי-ביטחון תזונתי ניכר. המדינה לא גיבשה מדיניות כוללת להתמודדות עם תופעת חוסר הביטחון התזונתי, ויישום המדיניות הקיימת של תמיכה בעמותות מזון מעלה ספק אם מערך התמיכות הממשלתי תורם תרומה של ממש לשיפור הביטחון התזונתי בקרב מגזרים ויישובים שבהם בעיית אי-הביטחון התזונתי היא חריפה, ובפרט בחברה הערבית. כמו כן, היעדרה של מדיניות כוללת בתחום הנזקקות למזון מותירה את גורמי הרווחה בשלטון המקומי ללא הכוונה ראויה, וכל רשות פועלת על פי תפיסתה ובהתאם לכלים העומדים לרשותה, וככל שישנם כאלה - רובם ככולם מקורם במגזר השלישי. מציאות זו גורמת לטיפול שאינו שוויוני בנזקקים ביישובים השונים בארץ, תוך הסתמכות על טוב לבם של תורמים ומתנדבי עמותות הסיוע והמזון.

הלב דואב כאשר קוראים על משפחה עם ילדים שהמקרר בביתה ריק ממוצרי מזון או על משפחה שסיפרה כי לא רכשה פירות וירקות מפאת מצוקה כלכלית, כפי שמפורט בדוגמאות המובאות בדוח. מדינה יהודית ודמוקרטית אינה יכולה להשלים עם מציאות שבה מאות אלפים מתושביה מדווחים על אי-ביטחון תזונתי. גיבוש מדיניות ממשלתית כוללת והקצאת משאבים סבירים בדרך נבונה יכולים לתרום לצמצומה של תופעה חמורה זו. על כן, אני רוצה גם לציין לחיוב כי מתשובות הגופים הרלוונטיים למשרד מבקר המדינה עולה כי לאחרונה הקצתה הממשלה כ-200 מיליון ש"ח לנושא הביטחון התזונתי ובימים אלה היא מגבשת תכנית פעולה בנושא זה. מדובר בצעדים חשובים לקידום הביטחון התזונתי, אף שבוצעו באיחור ניכר. עם זאת, מבחנה של הממשלה יהיה באופן מימוש אחריותה לקידום הביטחון התזונתי ובכלל זה ליווי צעדים אלה במדיניות ממשלתית כוללת ובמחויבות תקציבית רב-שנתית, כי "כשעל הפרק ניצבת תביעה למימוש זכות-יסוד... משקלם היחסי של השיקולים התקציביים אינו יכול להיות גדול. שכן: 'הרטוריקה של זכויות אדם צריכה להיות מכוסה במציאות המעמידה זכויות אלו בראש סולם העדיפויות הלאומי. הגנה על זכויות אדם עולה כסף, וחברה המכבדת זכויות אדם צריכה להיות נכונה לשאת במעמסה הכספית'⁶. במסגרת זו על הממשלה לבחון את מקורותיה התקציביים, שמטבע הדברים הם מוגבלים, וכן את האילוצים השונים, ולאתר את מקורות המימון הראויים לקידום הביטחון התזונתי במדינת ישראל.



יוסף חיים שפירא, שופט (בדימ')
מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, אדר א' התשע"ד
פברואר 2014

6 בג"ץ 4541/94 מילר נ' שר הביטחון, פ"ד מט(4) 94, 113-114 (1995).

פעולות הממשלה לקידום הביטחון התזונתי

תקציר

1. אחד המאפיינים הקשים ביותר של עוני הוא אי-ביטחון תזונתי (להלן - אב"ת), שמשמעותו היעדר האפשרות לצרוך באופן סדיר מזון הכולל את כל רכיבי התזונה הנדרשים להתפתחות תקינה ולבריאות האדם¹. האב"ת הוא תופעה במדינות מפותחות² המתבטאת, בין היתר, בהשגת מזון בדרכים שאינן מקובלות³. אב"ת אמנם אינו נחשב כמסכן חיים, אך הוא עלול להשפיע לרעה על הבריאות הפיזית והנפשית של הסובלים ממנו, ובכלל זה פגיעה בתפקוד היומיומי וביכולות קוגניטיביות וחברתיות, ובייחוד פגיעה במניעת מחלות כרוניות ובטיפול בהן. אב"ת תורם להנצחת מעגל העוני - לילדים שגדלים במשפחות שסובלות מאב"ת סיכוי קטן יותר להגיע להישגים בלימודים ולהצליח לפרוץ את מעגל העוני⁴.

אמנם אב"ת ועוני קשורים זה בזה, אולם מדדי העוני המקובלים אינם משקפים באופן ברור דיו את היקף האב"ת באוכלוסייה⁵. הממד הנפוץ בעולם למדידת אב"ת מבוסס על דיווח שמוסרים משקי בית בסקרים על קשיים כלכליים לרכוש את המזון הנדרש להם, והוא משמש לקביעת רמות שונות של אב"ת על פי חומרתו⁶. בישראל עשה המוסד לביטוח לאומי סקר טלפוני⁷ בשנת 2011⁸ (להלן - סקר הביטוח הלאומי) לפי מדד האב"ת. על פי תוצאות הסקר, כחמישית מהמשפחות וכשליש מהמשפחות עם ילדים דיווחו כי הן חוו אב"ת בשנה האחרונה. תופעת האב"ת בלטה במשפחות גדולות שבהן ארבעה ילדים ויותר, באוכלוסייה הערבית ובמשפחות חד-הוריות. בכל אחת מהאוכלוסיות הללו שיעור המשפחות שדיווחו כי חוו אב"ת היה קרוב ל-50%. ממצאי הסקר מלמדים כי בשנת 2011 היו בישראל 308,000 משפחות (894,000 נפשות), שבהן 360,000 ילדים⁹, אשר דיווחו כי בשל מחסור בכסף לעתים לא אכלו יום שלם או צמצמו את גודל הארוחות שלהם במשך כמה חודשים בשנה.

- 1 חוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי, התשע"א-2011.
- 2 בעיות של חוסר מזון ותזונה לא הולמת קיימות במדינות מפותחות ובמדינות מתפתחות. במדינות מתפתחות מדובר לרוב ברעב או במחסור חמור במזון המביאים לתת-תזונה חמורה. במדינות מפותחות מדובר באב"ת.
- 3 למשל - קבלת מזון מגופים פילנתרופיים, קבצנות או ליקוט מפחי אשפה.
- 4 מקורות: נורית ניראל, דורית ניצן-קלוסקי ואח', ביטחון תזונתי בישראל בשנת 2003 והקשר לדפוסי תזונה (2005), עמ' 5; דין וחשבון הוועדה הבין-משרדית לבחינת האחריות של המדינה להבטחת הביטחון התזונתי של אזרחיה (2008), עמ' 7 (להלן - דוח הוועדה הבין-משרדית).
- 5 ראו דוח הוועדה הבין-משרדית, עמ' 7.
- 6 הממד נבנה על בסיס שאלון שפיתח ותוקף על ידי משרד החקלאות האמריקני (USDA) הבוחן את ההתנהגות ואת מציאות החיים במשק הבית, ולפי זה, האם במשק הבית מתקשים לרכוש מזון ומהי מידת הקושי.
- 7 הסקר דגם כ-5,600 משפחות מייצגות מכל הארץ.
- 8 המוסד לביטוח לאומי, ביטחון תזונתי 2011 - מהלך הסקר וממצאים עיקריים (2012).
- 9 ילדים - שלא מלאו להם 18 שנה.

2. בישראל, בדומה למדינות רווחה מערביות, הכלי העיקרי לסיוע של המדינה למשקי בית שאין ביכולתם לדאוג במסגרת שוק העבודה לביטחונם הכלכלי הוא תשלומי העברה¹⁰. כלי נוסף שמספקת המדינה הוא מפעל ההזנה בבתי הספר¹¹. אולם מרבית הסיוע במזון למדווחים על אב"ת ניתן בישראל על ידי המגזר השלישי - עמותות המזון. חלק מעמותות אלה מקבלות מדי שנה בשנה תמיכות מהמדינה (בעיקר מכספי עיזבונות¹²) אם בקשותיהן לתמיכה עומדות בתנאים שנקבעו. הפנייה לקבלת סיוע מהעמותות יכולה להיעשות ישירות על ידי הנזקק או לאחר שהוא מקבל הפניה לעמותה מהמחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית שבתחומה הוא מתגורר.

3. בשנת 2011 נחקק חוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי, התשע"א-2011 (להלן - חוק המועצה), ובו נקבע כי שר הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - שר הרווחה), יהיה אחראי לגיבוש מדיניות בתחום הביטחון התזונתי, וכי תוקם מועצה ארצית לביטחון תזונתי (להלן - המועצה הארצית לביטחון תזונתי או המועצה) והיא תהיה גוף מייעץ לשר הרווחה בתחום זה.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-אוגוסט 2013 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות הממשלה לקידום הביטחון התזונתי. הבדיקה נעשתה בעיקר במשרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה). בירורים נעשו במשרד המשפטים, במשרד החינוך, במשרד האוצר, במשרד הבריאות, במזכירות הממשלה, במוסד לביטוח לאומי (להלן - הביטוח הלאומי) ובמועצה. נוסף על כך בדק משרד מבקר המדינה את אופן ההתמודדות של השלטון המקומי עם מקרים של אב"ת בכמה רשויות מקומיות (במחלקות לשירותים חברתיים).

עיקרי הממצאים

אחריות המדינה לספק ביטחון תזונתי

אחריותה של המדינה לדאוג לביטחון התזונתי של תושביה משתקפת באמנה הבין-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות משנת 1966 שאושרה על ידי מדינת ישראל בשנת 1991¹³, הקובעת: "מדינות שהן צד באמנה זו מכירות בזכות כל אדם לרמת חיים נאותה עבורו ועבור משפחתו, לרבות מזון"; בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו הקובע, בין היתר, כי "כל אדם זכאי להגנה על חייו, על גופו ועל כבודו", וכי כל "רשות מרשויות השלטון חייבת לכבד את הזכויות שלפי חוק-יסוד זה"; בפסיקותיו של בית המשפט העליון, אשר מהן עולה כי הזכות לקיום מינימלי בכבוד

10 כספים שהמדינה מעבירה ישירות ליחידים, לדוגמה קצבאות המוסד לביטוח הלאומי.
11 ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008 (פורסם בשנת 2009), "יישום חוק ארוחה יומית - מפעל ההזנה", עמ' 137-197.
12 הכוונה לכספים שהורישו אנשים פרטיים למדינה.
13 כתבי אמנה 1037, כרך 31, עמ' 205.

היא הבסיס לזכותו של האדם לכבוד, ולעתים אף ליתר הזכויות כולן¹⁴, ובחוק המועצה שבו נקבע כי מטרתו "לקדם את הביטחון התזונתי לגבי תושבי ישראל, ברוח כבוד האדם ועקרונות השוויון, הצדק וההגינות". במצב דברים זה, למדינה יש מחויבות להקצאת משאבים סבירים הנדרשים לשם הדאגה לביטחון התזונתי של תושביה ולעיצוב מדיניות לצמצום שיעור האב"ת.

היעדר מדיניות בתחום הביטחון התזונתי

1. נמצא כי הממשלה עדיין לא קבעה מדיניות לטיפול בנושא הביטחון התזונתי. המועצה הארצית לביטחון תזונתי, שאמורה לייצג לשר הרווחה בגיבוש המדיניות, התכנסה לראשונה רק בינואר 2013, כמעט שנה לאחר תחילת תחולתו של חוק המועצה, והיא מצויה בראשית עבודתה. כמו כן לא נמצא כי משרד הרווחה נתן למועצה די אמצעים להפעלתה, והיא נשענה על אמצעים שהעמידו לרשות יו"ר המועצה גופים ציבוריים אחרים ועל פעילותם של מתנדבים. נוכח חשיבות הנושא ובפרט נוכח ממצאי סקר הביטוח הלאומי יש לראות ליקויים אלה בחומרה.

2. גיבוש מתווה בדבר אחריות המדינה לטיפול באב"ת: (א) במהלך שנת 2009, לאחר ששר הרווחה דאז, מר יצחק הרצוג, הציג לפני ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, דוח של הוועדה הבין-משרדית לבחינת האחריות של המדינה להבטחת הביטחון התזונתי של אזרחיה, החליט ראש הממשלה כי משרד הרווחה, משרד האוצר וארגון ג'וינט-ישראל (להלן - הג'וינט)¹⁵ יקדמו יחדיו מיזם לקידום הביטחון התזונתי. במרץ 2010 סיכמו משרד האוצר ומשרד הרווחה את עיקרי התכנית לקידום הביטחון התזונתי לשנים 2010-2012 (להלן - המיזם). עיקרי המיזם היו: (1) דירוג עמותות המזון (לפי איכות פעילותן ומידת שקיפותן); (2) אסדרת פעילות העמותות; (3) תמיכה כללית בעמותות המזון; (4) הפעלת תכנית כליווי ושיקום של משפחות נזקקות.

המחויבות הממשלתית למיזם הייתה מוגבלת מלכתחילה, שכן במיזם נקבע כי האחריות לטיפול באב"ת תמשיך להיות בידי המגזר השלישי, והמדינה תסייע רק לאסדרת הפעילות של חלוקת המזון בידי העמותות המשתתפות במיזם. לא זו אף זו, סוכם כי התמיכה הממשלתית האמורה לעיל תהיה חד-פעמית - לשנים 2010-2012 בלבד. יוצא אפוא כי משמעות המגבלות שנקבעו מלכתחילה במיזם הייתה המשך ההישענות על המגזר השלישי כגורם המממן את הפתרונות למצוקתן של משפחות השרויות באב"ת.

(ב) עוד נמצא כי ביצוע המיזם החל באיחור ניכר - בפועל, רק ביולי 2012 החל ביצוע המיזם, דהיינו בחלוף למעלה משנתיים וחצי מהמועד שבו סוכם כי יתחיל לפעול. זאת ועוד, סך כל התקציב שהממשלה העמידה לטובת המיזם היה כ-12.5% בלבד מהתקציב הממשלתי שיועד מלכתחילה בהתקשרות עם הג'וינט, ולא כל מרכיביו הופעלו.

14 ראו בג"ץ 10662/04 סלאח נ' המוסד לביטוח לאומי (פורסם במאגר ממוחשב, 28.2.12).
15 הג'וינט הוא ארגון יהודי-אמריקני הפועל למען אוכלוסיות המתקשות להשתלב או לתפקד בחברה בישראל.

מכלל האמור יוצא כי עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2013, פעולות הממשלה לטיפול בנושא הביטחון התזונתי - הקצאת משאבים ממשלתיים בסכומים נמוכים והמשך ההישענות על משאבי המגזר השלישי כגורם המממן את הפתרונות למשפחות באב"ת - מצביעות על מחויבות ממשלתית קטנה עד מאוד לטיפול בנושא בכללותו, אשר ספק אם היא מאפשרת למדינה לממש את מחויבותה לקידום הביטחון התזונתי בהיקף ראוי, וזאת בייחוד לאור סקר הביטחון הלאומי שהעלה כי משקי בית רבים מצויים באב"ת.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2013 מסר משרד הרווחה כי החל משנת 2014 יפעיל המשרד תכנית בהיקף של 200 מיליון ש"ח לטובת הביטחון התזונתי, וכי "העמותות הן שותפות בטיפול ונמצאות בפריסה ארצית בשטח אך ההובלה צריכה להיעשות בידי הממשלה והאחריות מוטלת על כתפיה". משרד מבקר המדינה מעיר כי אמנם מדובר בצעדים חשובים לקידום הנושא אף שבוצעו באיחור ניכר, בה בעת, מבחנה של הממשלה יהיה באופן מימוש אחריותה ובכלל זה בליווי צעדים אלה במחויבות תקציבית רב-שנתית.

פעולות המבוצעות כיום לאספקת ביטחון תזונתי

פעולות הממשלה

1. הבטחת הכנסה וקצבאות אחרות: מממצאי סקר הביטחון הלאומי עולה, בין השאר, כי משפחות עם ילדים שבהן ההורים בגיל העבודה¹⁶ המקבלות קצבאות קיום סובלות מרמה גבוהה במיוחד של אב"ת. כך גם ציין הביטחון הלאומי בסקר: "המדיניות הכלכלית שהונהגה בתחילת שנות האלפיים ובמסגרתה קוצצו קצבאות הקיום (הבטחת הכנסה) והילדים, היוותה מאיץ אפשרי להתרחבות והעמקה של תופעת האב"ת", וכי "דיון ברמת קצבאות הקיום למשפחות אלה תוך התייחסות למינימום למחייה בכבוד הוא חיוני למדיניות החברתית".

2. תמיכות בעמותות המזון: משרד הרווחה מקצה בכל שנה כספי עיזבונות, בין היתר לטובת עמותות המבקשות תמיכה בשלושה סוגי פרויקטים: חלוקה של סלי מזון לקראת חג הפסח ("קמחא דפסחא"; להלן - סלים לפסח), חלוקה חודשית של סלי מזון ותמיכה במסגרות הזנה¹⁷. סך ההקצאה של משרד הרווחה לתמיכה בעמותות המזון לפרויקטים אלה היה בשנת 2012 כ-14 מיליון ש"ח (מתוכם נוצלו כ-12 מיליון ש"ח), ובשנת 2013 - כ-7 מיליון ש"ח¹⁸.

כאמור, על פי סקר הביטחון הלאומי, אחת האוכלוסיות שבהן בולטת תופעת האב"ת היא האוכלוסייה הערבית, שבה שיעור המשפחות שדיווחו כי חוו אב"ת היה קרוב למחצית מהמשפחות, ומהן דיווחו 30% כי הן סובלות מאב"ת ניכר¹⁹. ואולם בבדיקת פרטי העמותות הנתמכות לא נמצאו עמותות בחברה הערבית. אמנם משרד הרווחה הוסיף למבחני התמיכה בעמותות המחלקות סלים לפסח את האפשרות לתמוך

16 נשים בנות 18-62 וגברים בני 18-67.

17 בתי תמחוי או אספקה של ארוחות לנזקקים המרותקים לבתיהם.

18 בשנת 2012 קיבל משרד הרווחה תוספת לסעיף בתקציבו המיועד לתמיכה בעמותות המחלקות סלים לפסח - קמחא דפסחא.

19 משפחות שציינו בסקר כי בשל מחסור בכסף לעתים לא אכלו יום שלם או צמצמו את גודל הארוחות שלהם במשך כמה חודשים בשנה.

ב"ארגונים המעניקים סיוע לנזקקים לרגל חג של בני עדה אחרת", אולם אפשרות זו, כמו האפשרות לקבלת תמיכות אחרות, לא נוצלה כאמור עד כה על ידי עמותות מזון בחברה הערבית.²⁰

ככל שהמדינה רואה בתמיכה בעמותות כלי לקידום הביטחון התזונתי, הרי שמהאמור עולה כי במצב הדברים הנוהג היום, אין המדובר בכלי אפקטיבי דיו. נמצא שחלק הארי של התמיכה מיועד לסלי מזון לפסח, דהיינו לטובת סיוע סמלי במועד חד-פעמי; עמותות המזון הן שקובעות באילו מקומות הן יסייעו במזון, והתמיכה באוכלוסייה נזקקת שמתגוררת במקום מסוים ניתנת לא לפי קריטריון של רמת האב"ת באותו מקום, אלא לפי יכולת ההתארגנות של האוכלוסייה המתגוררת במקום להקים עמותה שתעמוד במבחני התמיכה או לפי רצון עמותות המזון לסייע לאותה אוכלוסייה. עולה ספק על כן, אם מערך התמיכות הממשלתי בעמותות המזון תורם תרומה של ממש לשיפור הביטחון התזונתי בקרב מגזרים ויישובים שבהם בעיית האב"ת חריפה, ובפרט בחברה הערבית.

3. תכנית ההזנה במוסדות החינוך: חוק ארוחה יומית לתלמיד, התשס"ה-2005, קובע כי בגן חובה ובבית ספר יסודי שהוחל בהם יום חינוך ארוך, תינתן ארוחה לתלמידים בימים שבהם מתקיימות במוסד החינוך שמונה שעות לימוד לפחות (להלן - מפעל ההזנה). החל משנת הלימודים התשע"ג הורחבה מסגרת ההזנה מכוח החלטות ממשלה²¹ עבור ילדים בני 3-8 הנמצאים בגני הילדים ובכיתות א'-ב' ביישובים המסווגים בשלושת האשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים, הנמצאים במסגרות לימודיות עד השעה 16:00 (להלן - תכנית ציל"ה). נמצא כי בהשוואה לממצאי דוח קודם²², מספר התלמידים שהשתתפו במפעל ההזנה בשנת הלימודים התשע"ב (2011-2012) ובמפעל ההזנה ובתכנית ציל"ה בשנת הלימודים התשע"ג (2012-2013) אמנם עלה באופן משמעותי, ובשנת הלימודים התשע"ג השתתפו בשתי תכניות ההזנה כ-310,000 תלמידים, אך בה בעת ראוי להעיר כי תלמידים רבים שלומדים במסגרת של יום לימודים ארוך עדיין אינם כלולים בתכניות הללו.

פעולות השלטון המקומי

1. היעדר הכוונה לטיפול באב"ת: ככלל, הרשות המקומית אחראית לטיפול בנזקקים בתחומה באמצעות המחלקה לשירותים חברתיים (להלן - מש"ח). בהנחיות המקצועיות והמינהליות של משרד הרווחה המקובצות בתקנון לעבודה סוציאלית (התע"ס) הכוללות, בין היתר, הנחיות שונות לטיפול בנזקקים על פי מהות הנזקקות שלהם (למשל זקנה, נכות, התמכרות), אין התייחסות לסיוע במקרים של נזקקות למזון. משמעות הדבר היא שכאשר מגיעים לידיעת המש"ח מקרים כאמור, אין הָכוּנה מצד משרד הרווחה כיצד לטפל בהם ולא מסופקים למש"ח כלים לסיוע בנדון.

- 20 עם זאת עמותות גדולות המחלקות סלי מזון בפרסיה ארצית ועמותות בערים מעורבות דיווחו למשרד הרווחה כי הן חילקו, בין היתר, סלי מזון גם לנזקקים ערבים.
- 21 החלטות ממשלה מס' 4088 מיום 8.1.12 ומס' 199 מיום 13.5.13.
- 22 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008 (פורסם בשנת 2009), "יישום חוק ארוחה יומית - מפעל ההזנה", עמ' 137-197.

כך למשל עובדת סוציאלית בנצרת אשר טיפלה במשפחה, שבה זוג הורים עובדים בשנות ה-40 לחייהם ושלושה ילדים, מצאה בביקור בבית המשפחה באפריל 2013 כי המקור בבית היה ריק. אם המשפחה סיפרה שבשנתיים האחרונות המשפחה לא רכשה פירות וירקות למעט כרוב ותפוחי אדמה. נוכח המצוקה של המשפחה ציינה העובדת הסוציאלית כי היא תרמה למשפחה כרטיס מזון מכיסה הפרטי ואף גייסה עבורה תרומות ממכרים.

2. סיוע באמצעות הקרן לידידות: מקור תקציבי מרכזי לסיוע במקרי אב"ת עבור חלק מהמחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות שנבדקו הוא כספי הקרן לידידות²³ אשר הקצאתם היא על פי מדיניות הקרן ובכפוף להנחיותיה. לדעת משרד מבקר המדינה, אין במימון זה ובהקצאת כספים על פי מדיניות הקרן כדי להבטיח את הטיפול השיטתי הנדרש באב"ת, ויש מקום לשקול לקבוע שהקצאת המשאבים לרשויות המקומיות לקידום נושא זה תיעשה בראש ובראשונה על ידי השלטון המרכזי.

3. הביקורת בכמה רשויות מקומיות²⁴ העלתה כי בהיעדר מדיניות והנחיות הנגזרות ממנה, המחלקות לשירותים חברתיים באותן רשויות מקומיות מטפלות במקרים של אנשים המצויים באב"ת - כל מחלקה על פי תפיסתה ובהתאם לכלים העומדים לרשותה, וככל שישנם כאלה, רובם ככולם מקורם במגזר השלישי. יכולתו של המגזר השלישי לסייע לנזקקים שונה מיישוב ליישוב, וכך ביישובים שבהם, לפרקים, מיצו העמותות המשתפות פעולה עם המש"ח את יכולת הסיוע שלהן, אין למש"ח דרך לסייע לנזקקים חדשים.

סיכום והמלצות

אי-ביטחון תזונתי הוא אחד המאפיינים הקשים ביותר של עוני. בסקר שעשה הביטוח הלאומי בשנת 2011 דיווחו כחמישית מהמשפחות וכשליש מהמשפחות עם ילדים כי הן חוו אב"ת בשנה האחרונה. המדינה מחויבת לפעול לקידום הביטחון התזונתי של תושביה ולהקצאת משאבים סבירים הנדרשים לשם כך. למרות זאת הממשלה עדיין לא קבעה מדיניות לטיפול בנושא ובכלל זה לא קבעה תקציבים ומקורות לטיפול בו.

מרכיב חשוב בסיוע שמספקת המדינה לאוכלוסיות המצויות במצוקה כלכלית הוא קצבאות הביטוח הלאומי, ואולם משנת 2001 רוב הקצבאות קוצצו. הביטוח הלאומי ציין בסקר כי ייתכן שבעקבות זאת תופעת האב"ת אף התרחבה וכי "דיון ברמת קצבאות הקיום למשפחות אלה תוך התייחסות למינימום למחייה בכבוד הוא חיוני למדיניות החברתית".

פעולות נוספות שנוקטת המדינה לטיפול באב"ת הן מפעל ההזנה בבתי הספר ותמיכה בעמותות מזון. הביקורת העלתה כי אין בתמיכה בעמותות מזון משום כלי אפקטיבי לקידום הביטחון התזונתי, שכן היא מועטה, פעמים אינה אלא סיוע חד-פעמי,

23 עמותת הקרן לידידות היא זרוע הביצועית של ארגון IFCJ (International Fellowship of Christians and Jews), שמגייס כספי תרומות בארה"ב ובקנדה לפעילות הקרן. אחד התחומים המרכזיים שבהם פועלת הקרן הוא סיוע לנזקקים בישראל.

24 ואלה הרשויות: חדרה, ירושלים, לוד, נצרת, נצרת עילית, קריית ים ורהט.

והעמותות הן שקובעות היכן, כיצד ומתי יינתן הסיוע. ספק גם אם הנזקקים בכל המגזרים נהנים ממנה. הממשלה אמנם מקדמת מיזם לאומי שנועד לאסדר את הטיפול בנושא, אולם התמיכה הממשלתית בו היא מצומצמת וחד-פעמית, וביצועו החל בעיכוב. בנסיבות אלה ספק אם הממשלה ממלאת כראות את אחריותה לטיפול באב"ת.

לדעת משרד מבקר המדינה, וכפי שנקבע בחוק המועצה, יש לקדם את הביטחון התזונתי של הנזקקים, ולצורך כך מוטלת אחריות עליונה בנושא לפתחה של המדינה, ואל לה לסמוך רק על נדיבותו של המגזר השלישי. לממשלה מרחב שיקול הדעת לקבוע את אופן מימוש האחריות לקידום הביטחון התזונתי. לצורך כך על משרד הרווחה, בין היתר, לקבוע ללא דיחוי מדיניות כוללת ותכנית פעולה בנושא, ועל הממשלה להבטיח כי הן יגובו במשאבים מתאימים.



מבוא

1. אחד המאפיינים הקשים ביותר של עוני הוא אי-ביטחון תזונתי. אי-ביטחון תזונתי (להלן - אב"ת) משמעותו היעדר האפשרות לצרוך באופן סדיר מזון הכולל את כל רכיבי התזונה הנדרשים להתפתחות תקינה ולבריאות האדם²⁵. האב"ת הוא תופעה חברתית-כלכלית במדינות מפותחות²⁶ המתבטאת, בין היתר, בהשגת מזון בדרכים שאינן מקובלות, כמו קבלת מזון מגופים פילנתרופיים, קבצנות או ליקוט מפחי אשפה. אב"ת אמנם אינו נחשב כמסכן חיים, אך הוא עלול להשפיע לרעה על הבריאות הפיזית והנפשית של הסובלים ממנו, ובכלל זה פגיעה בתפקוד היומיומי וביכולות קוגניטיביות וחברתיות, ובייחוד פגיעה במניעה ובטיפול במחלות כרוניות (כגון: אנמיה, סוכרת ומחלות לב). אב"ת בקרב ילדים עלול לגרום לפגיעה בלמידה ולהישגים נמוכים עקב חוסר ריכוז ולקושי ביצירת קשרים חברתיים. כך תורם האב"ת להנצחת מעגל העוני - לילדים שגדלים במשפחות שסובלות מאב"ת סיכוי קטן יותר להגיע להישגים בלימודים ולהצליח לפרוץ את מעגל העוני²⁷.

אמנם אב"ת ועוני קשורים זה בזה, אולם מדדי העוני המקובלים אינם משקפים באופן ברור דיו את היקף האב"ת באוכלוסייה²⁸. המדד הנפוץ בעולם למדידת אב"ת מבוסס על דיווח שמוסרים משקי בית בסקרים על קשיים כלכליים לרכוש את המזון הנדרש להם, והוא משמש לקביעת רמות שונות של אב"ת על פי חומרתו (להלן - מדד האב"ת)²⁹. בישראל עשה המוסד לביטוח לאומי סקר טלפוני

- 25 חוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי, התשע"א-2011.
- 26 בעיות של חוסר מזון ותזונה לא הולמת קיימות במדינות מפותחות ובמדינות מתפתחות. במדינות מתפתחות מדובר לרוב ברעב או במחסור חמור במזון המביאים לתת-תזונה חמורה. במדינות מפותחות מדובר באב"ת.
- 27 מקורות: נורית ניראל, דורית ניצן-קלוסקי ואח', ביטחון תזונתי בישראל בשנת 2003 והקשר לדפוסי תזונה (2005), עמ' 5; דין וחשבון הוועדה הבין-משרדית לבחינת האחריות של המדינה להבטחת הביטחון התזונתי של אזרחיה (2008), עמ' 7 (להלן - דוח הוועדה הבין-משרדית).
- 28 ראו דוח הוועדה הבין-משרדית, עמ' 7.
- 29 המדד נבנה על בסיס שאלון שפותח ותוקף על ידי משרד החקלאות האמריקאי (USDA) הבוחן את ההתנהגות ואת מציאות החיים במשק הבית, ולפי זה האם במשק הבית מתקשים לרכוש מזון ומהי מידת הקושי.

בשנת 2011³⁰ (להלן - סקר הביטוח הלאומי) לפי מדד האב"ת. על פי תוצאות הסקר, שדגם כ-5,600 משפחות מייצגות מכל הארץ, כחמישית מהמשפחות (18.7% מהנשאלים) וכשליש מהמשפחות עם ילדים (28.6% מהנשאלים) דיווחו כי הן חוו אב"ת בשנה האחרונה. תופעת האב"ת בלטה במשפחות גדולות שבהן ארבעה ילדים ויותר, באוכלוסייה הערבית ובמשפחות חד-הוריות. בכל אחת מהאוכלוסיות הללו שיעור המשפחות שדיווחו כי חוו אב"ת היה קרוב ל-50%.

ממצאי הסקר מלמדים כי בשנת 2011 היו בישראל 308,000 משפחות³¹ (894,000 נפשות), שבהן 360,000 ילדים³², אשר היו מצויות באב"ת ניכר - משפחות שצינו בסקר כי בשל מחסור בכסף לעתים לא אכלו יום שלם או צמצמו את גודל הארוחות שלהם במשך כמה חודשים בשנה. נוסף עליהן, כ-8% מהמשפחות שהשתתפו בסקר היו, לפי דיווחיהן, באב"ת מתון - משפחות שצינו בסקר כי דילגו על ארוחות לעתים תכופות או צמצמו את גודל הארוחות. ממצאי הסקר הצביעו על התאמה גבוהה בין שיעור המשפחות שדיווחו על אב"ת ובין שיעורי העוני המחושבים לקבוצות האוכלוסייה הללו.

2. מדינות בעולם נוקטות דרכים שונות לקדם את הביטחון התזונתי של תושביהן: תמיכה כספית ישירה - תשלומי העברה³³, חלוקת תלושי מזון, תמיכה בארגוני המגזר השלישי שמסייעים במזון (להלן - עמותות מזון), הפעלת תכניות הזנה ייעודיות³⁴, הפעלת תכניות חינוך לניהול מושכל של התקציב המשפחתי, ותמיכה כספית עקיפה (פיקוח על מחירי מוצרי מזון וסבסודם)³⁵.

בישראל, בדומה למדינות רווחה מערביות, כלי חשוב לסיוע של המדינה למשקי בית שאין ביכולתם לדאוג במסגרת שוק העבודה לביטחונם הכלכלי, ובכלל זה לביטחונם התזונתי, הוא תשלומי העברה, בעיקר קצבת הבטחת הכנסה.

משנת 2001, על רקע משבר כלכלי חמור ומתוך תפיסה שמטרתה לצמצם את שיעור העוני באמצעות שילוב אוכלוסיות עניות בשוק העבודה, החלו ממשלות ישראל בקיצוצים נרחבים ברשת הביטחון הסוציאלית. בכלל זה הוחמרו התנאים לקבלת קצבת הבטחת הכנסה ולקבלת דמי אבטלה וחדל קיצוץ בקצבאות ובכלל זה בהבטחת הכנסה, אבטלה וילדים. לאחרונה, במסגרת תקציב המדינה לשנים 2013 ו-2014, קוצצו קצבאות הילדים. לפי נתוני דוח ממדי העוני והפערים החברתיים שפרסם בשנת 2012 המוסד לביטוח לאומי (להלן - דוח העוני)³⁶, הגיעה תחולת העוני³⁷ בקרב משפחות ל-19.9% ובקרב ילדים ל-35.6%, וחומרת העוני³⁸ עלתה משנת 1999 עד 2011 פי שניים. כאמור, אב"ת הוא מאפיין של עוני, וככלל יש הלימה בין שיעור האב"ת בקבוצות אוכלוסייה שונות לבין ממדי העוני.

- 30 המוסד לביטוח לאומי, ביטחון תזונתי 2011 - מהלך הסקר וממצאים עיקריים (2012).
- 31 משפחה - משק בית, יחידה של בודד או זוג, עם ילדים עד גיל 24 (אם הילדים אינם נשואים).
- 32 ילדים - שלא מלאו להם 18 שנה.
- 33 כספים שהמדינה מעבירה ישירות ליחידים, לדוגמה קצבאות הביטוח הלאומי.
- 34 למשל, תכניות הזנה לתלמידים המופעלות במדינות רבות בעולם כמו ארצות הברית, מדינות סקנדינביה ויפן.
- 35 בנושא זה ראו מבקר המדינה, הפיקוח על מחירי המזון והפיקוח על מחירי מוצרי החלב (2012).
- 36 המוסד לביטוח לאומי, ממדי העוני והפערים החברתיים - דוח שנתי 2011 (2012).
- 37 מדד תחולת העוני מציין את שיעור המשפחות העניות בכלל האוכלוסייה. ראו המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתי 2011 (2012), עמ' 304.
- 38 מדד חומרת העוני משקלל את סכום פערי העוני של כל המשפחות העניות תוך מתן משקל גדול יותר למשפחה ככל שהפער בין הכנסותיה לבין קו העוני גדול יותר; פער העוני של משפחה ענייה מוגדר כהפרש בין קו העוני (המתאים לגודלה) לבין הכנסתה בפועל (שם).

3. כלי נוסף שמספקת המדינה הוא מפעל ההזנה בבתי הספר.³⁹ ועם זאת, כפי שעולה מסקר הביטוח הלאומי, משפחות רבות מתקשות לשמור על תזונה סדירה ומספקת. מרבית הסיוע במזון למדווחים על אב"ת ניתן בישראל על ידי המגזר השלישי - עמותות המזון.⁴⁰ חלק מעמותות אלה מקבלות מדי שנה בשנה תמיכות מהמדינה (בעיקר מכספי עיזבונות) אם בקשותיהן לתמיכה עומדות בתנאים שנקבעו. בשנים 2012 ו-2013 הקצתה המדינה כ-14.6 ו-7.5 מיליון ש"ח (בהתאמה) לצורך תמיכה בעמותות מזון. הפנייה לקבלת סיוע מהעמותות יכולה להיעשות ישירות על ידי הנזקק או לאחר שהוא מקבל הפניה לעמותה מהמחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית שבה הוא מתגורר, אם פנה אליה. יצוין כי פעמים הממשלה גם מימנה וחילקה כרטיסים לרכישת מזון למשפחות נזקקות (להלן - כרטיסי מזון).

4. בשנת 2011 נחקק חוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי, התשע"א-2011 (להלן - חוק המועצה), ובו נקבע, בין היתר, כי שר הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - שר הרווחה), יהיה אחראי לגיבוש מדיניות בתחום הביטחון התזונתי לגבי תושבי ישראל, וזאת בהתייעצות עם שר הבריאות ושר החינוך - כל אחד בתחום האחריות של משרדו. עוד נקבע בחוק כי תוקם מועצה ארצית לביטחון תזונתי (להלן - המועצה) וכי המועצה תהיה גוף מייעץ לשר הרווחה בתחום זה.

בחודשים פברואר-אוגוסט 2013 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות הממשלה לקידום הביטחון התזונתי בקרב תושבי ישראל. הבדיקה נעשתה בעיקר במשרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה). בירורים נעשו במשרד המשפטים, במשרד החינוך, במשרד האוצר, במשרד הבריאות, במזכירות הממשלה, במוסד לביטוח לאומי (להלן - הביטוח הלאומי) ובמועצה. נוסף על כך בדק משרד מבקר המדינה את אופן ההתמודדות של השלטון המקומי עם מקרים של אב"ת בכמה רשויות מקומיות (במחלקות לשירותים חברתיים).⁴¹

אחריות המדינה לספק ביטחון תזונתי

רקע נורמטיבי

האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (להלן - האמנה) משנת 1966, שאותה אשררה מדינת ישראל בשנת 1991, קובעת: "מדינות שהן צד באמנה זו מכירות בזכות כל אדם לרמת חיים נאותה עבורו ועבור משפחתו, לרבות מזון".⁴² לאמנה ערך מנחה ומכוון לא רק במישור הבין-לאומי, אלא גם בפרשנות דברי חקיקה פנימיים.⁴³

חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו קובע, בין היתר, כי "כל אדם זכאי להגנה על חייו, על גופו ועל כבודו", וכי כל "רשות מרשויות השלטון חייבת לכבד את הזכויות שלפי חוק-יסוד זה". בג"ץ פסק⁴⁴ כי "הזכות למינימום של קיום אנושי בכבוד מצויה בליבו ובגרעינו של כבוד האדם", וכי

39 ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008 (פורסם בשנת 2009), "יישום חוק ארוחה יומית - מפעל ההזנה", עמ' 137-197.

40 דוח הוועדה הבין-משרדית, עמ' 4.

41 ואלה הרשויות: חדרה, ירושלים, לוד, נצרת, נצרת עילית, קריית ים ורהט.

42 סעיף 11(1) לאמנה (כתבי אמנה 1037, כרך 31, 205).

43 ראו לעניין זה דנ"פ 7048/97 פלונים נ' שר הביטחון, פ"ד נד(1) 721, 768-769 (2000); אהרן ברק, פרשנות במשפט - פרשנות חוקתית, כרך ג' (התשנ"ד), עמ' 237.

44 בג"ץ 10662/04 חסן נ' המוסד לביטוח לאומי, פס' 35-36 לפסק דינה של הנשיאה ביניש ופס' 6 לפסק דינו של השופט ג'ובראן (פורסם במאגר ממוחשב, 28.2.12).

"הזכות לקיום מינימאלי בכבוד היא המאפשרת את עצם קיומו החומרי של האדם. משכך, זכות זו ראשונה היא במעלה, ומהווה את אבן הבסיס לזכותו של האדם לכבוד, ולעתים אף ליתר הזכויות כולן".

בשנת 2011 ניתן ביטוי מפורש בחקיקה לקשר בין ביטחון תזונתי לבין כבוד האדם וזכויות היסוד הנגזרות ממנו, עת נחקק כאמור חוק המועצה, שבו נקבע כי מטרתו "לקדם את הביטחון התזונתי לגבי תושבי ישראל, ברוח כבוד האדם ועקרונות השוויון, הצדק וההגינות". מדינת ישראל, כחלק מהדיווח שהיא מחויבת למסור, על פי האמנה, לוועדה לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות של האו"ם, דיווחה לוועדה זו על חקיקת חוק המועצה כעל אחד הצעדים המרכזיים שהמדינה נקטה כחלק ממילוי תפקידה וחובתה לדאוג לביטחון התזונתי של תושביה⁴⁵.

מכל האמור לעיל עולה כי מחויבותה של המדינה לדאוג לביטחון התזונתי של תושביה משתקפת באמנה שעליה חתמה ודיווחי המדינה על פיה, בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, בחוק המועצה ובפסיקותיו של בית המשפט העליון. במצב דברים זה, למדינה יש מחויבות להקצאת משאבים סבירים הנדרשים לשם הדאגה לביטחון התזונתי של תושביה ולעיצוב מדיניות לצמצום שיעור האב"ת.

היעדר מדיניות בתחום הביטחון התזונתי

כדי לפעול לקידום הביטחון התזונתי של תושבי מדינת ישראל ראוי לקבוע מדיניות לטיפול בנושא שתתייחס, בין היתר, למדידה של היקף התופעה, למינוי גורמים שיהיו אחראים לטיפול בנושא ולקביעת תחומי אחריותם, להגדרת הזכאים לטיפול, לקביעת דרכי הטיפול, להקצאת תקציבים ומקורות וכיו"ב. עד מועד סיום הביקורת עשו ממשלות ישראל פעולות חלקיות בלבד לגיבוש מדיניות כאמור. להלן הפרטים:

המועצה הארצית לביטחון תזונתי

1. פ ע י ל ו ת ה מ ו ע צ ה : בחוק המועצה נקבע כי תפקידה לייעץ לשר הרווחה בעניינים אלה: "תכנון מדיניות בתחום הביטחון התזונתי, ובכלל זה תכניות להבטחת ביטחון תזונתי לאוכלוסייה בטווח הקצר ובטווח הארוך; פעולות האכיפה, הפיקוח והבקרה שנוקטים כלל הגורמים האחראים לביטחון התזונתי במשרדי הממשלה הנוגעים בדבר; בחינת מודלים להשגת ביטחון תזונתי בקרב האוכלוסייה ועריכת מחקרים הנדרשים לשם כך".

(א) סעיף 22 לחוק המועצה קובע כי תחילת החוק "שישה חודשים מיום פרסומו". החוק פורסם באוגוסט 2011, ונכנס אפוא לתוקף בפברואר 2012.

45 ראו:

State of Israel, Ministry of Justice, Ministry of Foreign Affairs, **Implementation of the International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights in Israel** (2011), 122-123.

נמצא כי המועצה התכנסה לראשונה רק בינואר 2013, כמעט שנה לאחר תחילת תחולתו של חוק המועצה.

(ב) סעיף 12(ב) לחוק המועצה קובע שעל המועצה לקיים דיונים "פעם בחודשיים לפחות".

נמצא כי מאז הקמתה ועד מועד סיום הביקורת התכנסה המועצה שלוש פעמים: בינואר, במאי ובאוגוסט 2013.

(ג) בפגישות קיבלו חברי המועצה מידע על סקר הביטוח הלאומי, על אופן הטיפול של הגופים השונים החברים במועצה בנושא הביטחון התזונתי ועל מיזם לביטחון תזונתי שמפעיל משרד הרווחה באמצעות ארגון ג'וינט-ישראל⁴⁶ (להלן - הג'וינט; על המיזם ראו להלן). המועצה החליטה, בין היתר, לעודד מחקרים דומים לסקר הביטוח הלאומי. נוסף על כך סיכם יו"ר המועצה, פרופ' דב צ'רניחובסקי (להלן - יו"ר המועצה), עם נציגים ממשרד הבריאות ומהביטוח הלאומי כי הם יגבשו יחד את קבוצות הסיכון ותכניות ההזנה שעליהן יומלץ לשים דגש תקציבי.

2. אמצעים להפעלת המועצה: כאמור, בחוק המועצה נקבע כי שר הרווחה הוא הממונה על ביצוע החוק והוא אחראי לגיבוש מדיניות בתחום הביטחון התזונתי. עוד קובע החוק כי תפקיד המועצה הוא לייעץ לשר הרווחה בתחום זה. סעיף 16 לחוק קובע כי משרד הרווחה "ייתן למועצה את השירותים הנדרשים לצורך פעילותה ולמימוש תפקידיה לפי חוק זה". מהמקובץ עולה שעל שר הרווחה לפעול באמצעות משרדו כך שלמועצה יהיו האמצעים הנדרשים למילוי תפקידיה כראוי, ובראש ובראשונה לסייע לשר הרווחה לגבש מדיניות בתחום זה.

למרות האמור לעיל נמצא כי משרד הרווחה לא סיפק למועצה די אמצעים להפעלתה, וכי המועצה נשענה על אמצעים שהעמידו לרשות יו"ר המועצה גופים ציבוריים אחרים ועל פעילותם של מתנדבים. בישיבה הראשונה של המועצה, שהתקיימה כאמור בינואר 2013, ציין יו"ר המועצה: "אין עדיין תקציב למועצה ויש להגיש הצעה שתהיה נגזרת מדברים שבכוונת המועצה לעסוק בהם בשנה הקרובה". עוד ציין יו"ר המועצה כי "לצורך פעילותה, בשלב ביניים זה, מסייעים למועצה מתנדבים", וכי המועצה החליטה ש"היו"ר ימשיך לארגן את עבודת המועצה באמצעים העומדים לרשותו". בפברואר 2013 פנה יו"ר המועצה למ"מ מנכ"ל משרד הרווחה דאז, וביקש "לפעול להקצאת סכום מסוים מתקציב המשרד... לפעילות המועצה על מנת שנוכל לקדם פעילות סבירה". במאי אותה שנה שב וציין יו"ר המועצה, במכתב למשרד הרווחה, כי "למועצה לא הוקצה כל תקציב או כל תשתית מינימלית, לא בשנת התקציב של 2012 ולא בשנה הנוכחית... ברור ליו"ר ולמועצה שהסתייעות במתנדבים איננה הדרך התקינה... לעבודת המועצה, אך זהו אמצעי זמני, שננקט בהיעדר אפשרויות אחרות".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2013 מסר משרד הרווחה כי אכן יו"ר המועצה פנה למשרד בנושא זה, ולאחרונה ביקש ממנו המשרד להכין תקציב ולהביאו לאישור המשרד. משרד הרווחה ציין כי עד מועד מסירת תשובתו המועצה לא הגישה הצעת תקציב, וכשתתקבל הצעה כאמור היא תיבחן.

46 הג'וינט הוא ארגון יהודי-אמריקני הפועל למען אוכלוסיות המתקשות להשתלב או לתפקד בחברה בישראל.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח חשיבות הנושא ובפרט נוכח ממצאי סקר הביטוח הלאומי יש לראות בחומרה את העיכוב בפעילות המועצה ואת אי-הקצאת האמצעים לפעילותה. על משרד הרווחה להסדיר ללא דיחוי את האמצעים הדרושים לפעילות המועצה כדי שתוכל למלא כראוי את תפקידיה, ועל המועצה לפעול במרץ לגיבוש המלצות לשר הרווחה, לרבות בדבר תכניות להבטחת ביטחון תזונתי לאוכלוסייה בטווח הקצר ובטווח הארוך, כנדרש בחוק המועצה.

3. אי-גיבוש מדדים לאב"ת: חוק המועצה הגדיר כאמור ביטחון תזונתי כ"אפשרות לצרוך באופן סדיר מזון הכולל את כל רכיבי התזונה הנדרשים להתפתחות תקינה ולבריאות האדם". לשם יישום החוק ואכיפתו נדרשת הסדרה באמצעות קביעה של מדדים כגון: רכיבי המזון, סדירות צריכתו או כל עניין אחר בנדרון. יצוין כי כבר בשנת 2008⁴⁷ הגדיר משרד הבריאות סל מוצרים בסיסי העונה על הצורך המינימלי של אדם לתזונה הולמת, ואמור לספק את מלוא התצרוכת של רכיבי תזונה שונים⁴⁸.

בבדיקה נמצא שהמועצה טרם עסקה בעניין זה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2013 מסר משרד הבריאות כי המחלקה לתזונה במשרד ממליצה על שימוש במדד האב"ת, ונציגיה נפגשו עם יו"ר המועצה במטרה לקדם תכניות לנמצאים באב"ת. עוד מסר כי "סל המזון הנאות שחושב מבחינת תרומתו התזונתית והקלורית נמצא כעת בהליך של תמחור ערכני בעזרת ה"למ"ס".

גיבוש מתווה בדבר אחריות המדינה לטיפול באב"ת

דוח הוועדה הבין-משרדית

במאי 2007 הקים שר הרווחה דאז, ח"כ יצחק הרצוג, ועדה בין-משרדית לבחינת האחריות של המדינה להבטחת הביטחון התזונתי של אזרחיה (להלן - הוועדה הבין-משרדית)⁴⁹, בין היתר בעקבות עתירה לבג"ץ⁵⁰ שבמהלך הדיון בה היה על המדינה לגבש את עמדתה בנושא. במרץ 2008 הוגש דוח הוועדה לשר. הוועדה הכירה בכך שלצד האחריות של הפרט לדאוג לצרכיו ולצורכי משפחתו, מוטלת על הממשלה האחריות לדאוג לצורכיהם של אלה שאינם מסוגלים להשתלב בשוק העבודה ולא להאליה שאינם מקבלים הכנסה מספקת מעבודה. הוועדה סברה כי אחריות זו של הממשלה אינה צריכה לבוא לידי ביטוי במעורבות ישירה באספקת מזון למשקי בית הסובלים מאב"ת, ולכן המליצה לנקוט כמה צעדים, ובהם הסדרת פעילות עמותות המזון; הגדלת התמיכה הממשלתית בעמותות (בהיקף של לפחות 30 מיליון ש"ח בשנה); הרחבת הסיוע לתכניות הזנה לאוכלוסיות מסוימות (במיוחד ילדים וזקנים); קיום דיון ממשלתי וציבורי בנוגע למערך הקצבאות כך שתימצא נוסחה שתבטיח למקבלי הקצבאות ביטחון תזונתי.

- 47 ראו מבקר המדינה, הפיקוח על מחירי המזון והפיקוח על מחירי מוצרי החלב (2012).
- 48 הסל הבסיסי כולל רשימה של קבוצות מזון (דגנים, ירקות, פירות, חלב ומוצרים, בשר) ואת מספר המנות שיש לצרוך מכל אחת מהקבוצות בחלוקה לפי קבוצות גיל.
- 49 בראש הוועדה עמד מנכ"ל משרד הרווחה דאז, מר נחום איצקוביץ, והשתתפו בה נציגים של משרדי האוצר, הבריאות, המשפטים, החינוך, החקלאות ופיתוח הכפר, המשרד לענייני גמלאים והביטוח הלאומי.
- 50 בג"ץ 1925/07 ארגון לתת-סיוע הומניטרי ישראלי ואח' נ' ראש ממשלת ישראל ואח'. ביולי 2008 מחק בג"ץ את העתירה.

ביולי 2008 החליטה ועדת השרים לענייני רווחה ושירותים חברתיים⁵¹ לאמץ את עיקרי המלצות הוועדה הבין-משרדית וקבעה כי "המרכיב התקציבי ביישום הדוח יידון עם משרד האוצר... ויובא בהסכמה איתו". אולם משרד האוצר הגיש ערר על ההחלטה. בערר ציין שר האוצר דאז, מר רוני בר-און, כי הדרך לפתור את מצוקת האוכלוסיות החלשות היא באמצעות שילובן בעבודה ומתן קצבאות ושירותים חברתיים לאלו שאינם נמנים עם כוח העבודה של המשק, וכי המדינה מספקת פתרון לאב"ת באמצעות רשת הביטחון הסוציאלית שהיא מעניקה. עוד צוין בערר כי מעורבות ממוסדת של המדינה בחלוקת מזון אינה עולה בקנה אחד עם תפיסת הרווחה המקובלת בישראל. בסופו של דבר ההחלטה של ועדת השרים לא קיבלה תוקף של החלטת ממשלה.

המיזם לביטחון תזונתי

1. גיבוש פתרון חלקי לטיפול באב"ת: באפריל 2009 הציג שר הרווחה דאז, ח"כ יצחק הרצוג, לפני ראש הממשלה, ח"כ בנימין נתניהו, את דוח הוועדה הבין-משרדית, וסוכם כי השר יציג לראש הממשלה הצעה לרפורמה בתחום.

בהמשך 2009 קיים ראש הממשלה דיונים בנושא⁵², ובסיומם החליט כי משרד הרווחה, משרד האוצר והג'וינט יקדמו יחדיו מיזם לקידום הביטחון התזונתי בהתאם למתווה שגיבש יו"ר המועצה הלאומית לכלכלה, פרופ' יוג'ין קנדל, לאחר שבחן את הנושא עם משרד הרווחה ומשרד האוצר. במרץ 2010 חתמו משרד האוצר ומשרד הרווחה על מסמך "סיכום ליישום תכנית ביטחון תזונתי", שבו פורטו עיקרי תכנית לקידום הביטחון התזונתי בשנים 2010-2012 (להלן - המיזם).

עיקרי המיזם היו: (א) דירוג עמותות המזון (לפי איכות פעילותן ומידת שקיפותן). לנושא הוקצו 3 מיליון ש"ח. (ב) אסדרת פעילות העמותות באמצעות תמיכה בארגוני גג שיאגדו עמותות העוסקות בנושא. תמיכה זו יועדה לנושאים הללו: הקמת מערכת לארגון ולהעברת מידע בין העמותות השונות לבין עצמן ובין גופים המעוניינים לתרום לנזקקים וייעול הסיוע לנזקקים באמצעות שיתוף מידע בין עמותות המזון. לנושאים אלה הוקצו 8 מיליון ש"ח. (ג) תמיכה כללית בעמותות המזון. לנושא הוקצו 6.5 מיליון ש"ח. (ד) הפעלת תכנית לליווי ושיקום של משפחות נזקקות על ידי משרד הרווחה (באמצעות התקשרות עם ארגונים חיצוניים). לנושא הוקצו 5 מיליון ש"ח. המסמך שעליו חתמו משרדי האוצר והרווחה כלל הבהרה כי "כספי התמיכה... לא יועברו לנושאים תשתיתיים ובכלל זה חלוקה, שינוע, איסוף, או אחסנה של מזון".

יוצא אפוא כי עבודת המטה של משרד הרווחה, משרד האוצר ומשרד ראש הממשלה והמתווה שגיבש בעקבותיה עסקו בראש ובראשונה באסדרה ובתמיכה בפעילות עמותות המזון.

2. מחויבות תקציבית ממשלתית מוגבלת: ניתן היה לצפות כי מיזם שמטרתו לממש את מחויבות הממשלה לביטחון תזונתי ילווה גם במחויבות תקציבית רב-שנתית. כך למשל, כאשר הממשלה קידמה רפורמה שנועדה לצמצם את מספר מקבלי קצבת הבטחת ההכנסה ולשלבם בשוק העבודה (תכנית ויסקונסין⁵³) היא עיגנה אותה בחוק⁵⁴ שבו נקבע שבמשך שלוש שנים תבוצע בכמה אזורים תכנית ניסוי (פיילוט), שמטרתה לקדם את שילובם בעבודה של מקבלי קצבאות הבטחת הכנסה. לאחר סיום תכנית הניסוי הממשלה הייתה אמורה להחליט אם להרחיב את תכנית

51 החלטה מס' שחר/12 מ-27.7.08.

52 דיון ביולי 2009 בהשתתפות נציגי משרד ראש הממשלה, משרד הרווחה והמועצה הלאומית לכלכלה, ודיון בנובמבר 2009 שבו השתתפו גם נציגי משרד האוצר.

53 תכנית מהל"ב - מהבטחת הכנסה לתעסוקה בטוחה ("תכנית ויסקונסין") - תכנית חברתית-תעסוקתית שהפעילה ממשלת ישראל בשנים 2004-2007.

54 חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה), התשס"ד-2004 (פרק ז': שילוב מקבלי גמלאות בעבודה (הוראת שעה)).

ויסקונסין ולהחילה על כל מקבלי הקצבה בישראל⁵⁵. תוקפה של התכנית פג באוגוסט 2007, והיא הוחלפה בתכנית אחרת.

נמצא כי בסיכום בין משרדי האוצר והרווחה ממרץ 2010 בנוגע למיזם לביטחון תזונתי נקבע כי "התמיכה הממשלתית בתכנית זו תהיה לשנים 2010-2012 בלבד, כתמיכה חד פעמית במסגרת תכנית הסיוע למגזר השלישי עקב המשבר הכלכלי, וזאת כדי להקים מערך אסדרה שאינו קיים כיום. הוסכם כי לאחר שנת 2012 התמיכה בפעילות האמורה, ככל שתהיה, תבוא מתוך תקציבי המגזר השלישי ולא מתקציבי הממשלה".

אם כן המחויבות הממשלתית למיזם הייתה מוגבלת מלכתחילה, שכן במיזם נקבע כי האחריות לטיפול באב"ת תמשיך להיות בידי המגזר השלישי, והמדינה תסייע רק לאסדרת הפעילות של חלוקת המזון בידי העמותות המשתתפות במיזם. לא זו אף זו, סוכם כי התמיכה הממשלתית האמורה לעיל תהיה חד-פעמית, וזאת אף על פי שניתן להנחיה שהצורך בה יתקיים לאורך זמן.

3. מימוש חלקי של המיזם : סך התקציב הממשלתי למיזם הסתכם בכ-22.5 מיליון ש"ח, ויותר משליש ממנו יועד לאסדרה. במקביל סיכם שר הרווחה דאז עם הקרן לידידות (להלן - הקרן)⁵⁶ כי הקרן תשתתף במימון המיזם בשותפות מימונית (מאצינג)⁵⁷ עם המדינה בסכום של 4.5 מיליון דולר לשנה. באפריל 2010 דיווח מנכ"ל משרד הרווחה דאז לוועדת השרים לענייני רווחה ושירותים חברתיים כי "הקרן לידידות עתידה לתרום 15 מיליון דולר במשך שלוש שנות הפעלת התכנית". בהמשך לסיכומים עם משרד האוצר ועם הקרן לידידות, אישר במאי 2010 משרד הרווחה התקשרות עם הג'וינט בהיקף של 17.5 מיליון ש"ח לצורך הפעלת המיזם⁵⁸. ביוני 2010 אישרה ועדת פטור ממכרז של החשב הכללי במשרד האוצר את ההתקשרות עם הג'וינט בהיקף של 11 מיליון ש"ח⁵⁹, כלומר ללא רכיב התמיכה הכללית בעמותות המזון (בסך 6.5 מיליון ש"ח)⁶⁰, ובנובמבר 2010 חתמו משרד הרווחה והג'וינט על ההסכם להפעלת המיזם.

בפועל, הסיכום של משרד הרווחה עם הקרן לידידות בדבר המימון המשותף של המיזם לא מומש, כמפורט להלן.

(א) בדצמבר 2010 ובפברואר 2011 פרסם הג'וינט מכרזים להפעלת המיזם. הג'וינט ציין כי ככוונתו לבחור שני מציעים - אחד יעסוק באיסוף מזון וחלוקתו, והשני באסדרה של חלוקת המזון.

באשר לפעילות לאיסוף וחלוקה של המזון קבע הג'וינט כי היא תכלול, בין היתר, איסוף מרכזי ויעיל של מזון מתורמים מוסדיים ופרטיים, הגדלת כמות המזון הנאסף, גיוון סוגי המזון שנאסף

55 בנושא זה ראו מבקר המדינה, היבטים אחדים של תכנית מהל"ב ("תכנית ויסקונסין") (2007), עמ' 16-17.

56 הקרן היא עמותה הפועלת כזרוע ביצועית של ארגון ה-IFCJ (International Fellowship of Christians and Jews), שמגייס כספי תרומות בארה"ב ובקנדה לפעילות הקרן. אחד התחומים המרכזיים שבהם פועלת הקרן הוא סיוע לנזקקים בישראל. על הקרן לידידות ראו בהמשך דוח זה.

57 שיטה למימון פרויקטים, באמצעות העמדת תקציב ממקור עצמאי כתנאי לקבלת תקציב ממקור אחר, כגון מהממשלה.

58 התקשרות זו לא כללה את התכנית לליוי ושיקום משפחות, שנותרה באחריות משרד הרווחה. לפי סעיף 3(29) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993.

60 במאי 2010 הודיע משרד האוצר למשרד הרווחה כי לא ניתן לאשר בהתקשרות עם הג'וינט את סעיף התמיכה הכללית בעמותות המזון מאחר שעולה חשש שהג'וינט יהפוך ל"גוף צינור אשר מעביר תמיכות מכספי המדינה, דבר אשר אסור על פי הוראות התכ"ם" (תקנות כספים ומשק - הוראות החשב הכללי במשרד האוצר לניהול הכספים, הציוד והמשק בשירות המדינה), וכי רק גוף ממשלתי רשאי לחלק כספי תמיכות.

לרבות איסוף עודפי מזון מבושל⁶¹ ואיסוף עודפי תוצרת חקלאית בהיקף גדול יותר מההיקף בעת הוצאת המכרז; חלוקת מזון איכותי ומותאם ללקוחות בכל הארץ; חלוקת כרטיסי מזון לאוכלוסיות נזקקות במיוחד; עידוד צריכה של מוצרים מזינים. לצורך חלוקת המזון דרש המכרז שהזוכה יתקשר עם עמותות אזוריות או מקומיות שמחלקות מזון. הג'וינט לא נקב במכרז בהיקף התקציב שיוקצה לאיסוף ולחלוקה של מזון, אך ציין כי התקציב לפעולות אלה יתבסס על תקציב משרד הרווחה (לרכישת מזון), תקציב הקרן לידידות (להגדלת כמות המזון העודף שתיאסף מענפי החקלאות ותעשיית המזון, לרכישת מזון ועוד) וכספי עיזבונות (לחלוקת מזון).

באשר לפעילות האסדרה של חלוקת המזון קבע הג'וינט כי היא תכלול, בין היתר, יצירת שיתוף פעולה ושיתוף במידע בין גופים המעוניינים לתרום כסף או שווה כסף ובין העמותות שישתתפו במיזם; טיוב איכות פעילותן של העמותות והעצמתן באמצעות מערכת לניהול חלוקת המזון באופן מסודר ובשקיפות. התקציב שיועד במכרז לאסדרה לשנים 2011-2012 הוא 8 מיליון ש"ח. הג'וינט קבע במכרזים כי תקופת ההסכם תהיה ל-18 חודשים עם אפשרות הארכה לתקופה של עד 18 חודשים נוספים.

(ב) במרץ 2011 קבעה ועדת המכרזים של הג'וינט כי במכרז לאסדרה של חלוקת המזון זכתה עמותה א', וכי במכרז לאיסוף ולחלוקה של מזון זכו במשותף שתי עמותות אחרות.

ביוני 2011 הציג משרד הרווחה לשותפים למיזם את עיקרי המתווה למיזם. להלן חלק מהם: המיזם יתבצע עד סוף שנת 2012; המיזם יתבצע כפיילוט שיתמקד ב-10-12 יישובים (שייבחרו באופן שייצג את כלל היישובים בארץ בהיבטים של גודל, מיקום ומגוון אוכלוסייה); מספר התושבים הזכאים לסיוע במזון כפיילוט יהיה כ-7,500; הסיוע במזון יהיה באחת או יותר מהאפשרויות האלה: כרטיס נטען חודשי לרכישת מזון, סל מוצרי מזון וארוחות מוכנות. באוגוסט 2011 נקבעו 12 היישובים שישתתפו במיזם.

(ג) בדצמבר 2011 הודיעה הקרן לידידות למשרד הרווחה כי היא החליטה "לסגת מהמיזם" במתכונתו הנוכחית, שכן לדעתה המתווה שנבחר אינו המתווה הנכון ביותר להתמודד ברמה הלאומית עם בעיית האב"ת, וכי על הממשלה לטפל באב"ת בכלי מדיניות אחרים. הקרן הוסיפה כי אם במסגרת הפיילוט למיזם יזוהו אוכלוסיות ספציפיות הזקוקות לסיוע במזון לתקופה מוגבלת והמענה שניתן להן יהיה כרטיס נטען לרכישת מזון, היא תעמיד לעניין זה את הסכום המקורי שביקשה להשקיע במיזם.

כאמור לעיל, לפי מכרז הג'וינט, היו אמורים כספי הקרן לידידות לשמש בין היתר למימון הפעילות לאיסוף המזון, הגדלת כמותו וגיוונו. בנסיבות אלה, ולאור הסיכום מלכתחילה בין משרד האוצר למשרד הרווחה ולפיו כספי תמיכה לא יממנו נושאים תשתיתיים ובכלל זה איסוף מזון, נותר מרכיב זה של המיזם בלא גורם מתקצב והוא לא יצא אל הפועל, והמיזם כלל רק את מרכיב האסדרה ואף לגביו לא הובהר כיצד יתוקצב בתום המיזם ובפרט תקני כוח האדם לביצועו⁶².

יוצא אפוא כי המגבלות שנקבעו מלכתחילה במיזם, ובהן שהתמיכה הממשלתית בו תהיה חד-פעמית ותיתן במסגרת תכנית הסיוע למגזר השלישי, משמעותן הייתה המשך ההישענות על המגזר השלישי כגורם המממן את הפתרונות למצוקתן של משפחות השרויות באב"ת.

61 מזון שלא נוצל ממטבחים של קבלני הסעדה (קייטרינג), אולמות אירועים, מסעדות ועוד.

62 על הפעילות שבוצעה בתקופת הביקורת לאסדרת חלוקת המזון ראו בהמשך דוח זה.

זאת ועוד, ספק אם הקצאת משאבים ממשלתיים בסכומים שניתנו ובכלים שניתנו כמתואר לעיל, מאפשרת לקדם את הביטחון התזונתי בהיקף הנדרש לאור תוצאותיו של סקר הביטוח הלאומי.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2013 מסר משרד הרווחה כי בשנת 2014 הוא יתחיל להפעיל תכנית בהיקף של 200 מיליון ש"ח לטובת הביטחון התזונתי ועל פי הסיכום עם משרד האוצר תקציב ייעודי זה יתקבל בינואר 2014. עוד מסר משרד הרווחה כי עבודת המטה בעניין חלוקת התקציב האמור הסתיימה ונקבע אופן החלוקה של הסך האמור (ובכלל זה לטובת מיזם משותף עם עמותות המזון ברחבי הארץ, מיזם להעצמת משפחות ומיזם חלוקת כרטיסי מזון). באשר למגזר השלישי מסר שר הרווחה כי "העמותות הן שותפות בטיפול ונמצאות בפריסה ארצית בשטח אך ההובלה צריכה להיעשות בידי הממשלה והאחריות מוטלת על כתפיה".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2013 מסר משרד ראש הממשלה כי "ממשלת ישראל הקצתה סכום משמעותי של 200 מיליון ש"ח לנושא הביטחון התזונתי" וכי תקציב זה "יועבר למשרד הרווחה עם השלמתה של תכנית פעולה, אשר משרד הרווחה... שוקד בימים אלה על סיום גיבושה".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2014 מסר משרד האוצר כי "מדיניות הביטחון הסוציאלי בישראל משלבת כיום בין שירותים שניתנים כטיפול ממוקד ושירותי שיקום ובין קצבאות אשר מהוות רשת ביטחון אחרונה. חלוקת המזון נעשית כהשלמה לשירותים הניתנים על ידי משרד הרווחה והממשלה ולא כקצבה בפני עצמה. בנוסף תומכת הממשלה בעמותות המחלקות מזון". משרד האוצר הוסיף כי "נעשית עבודת מטה מסודרת בין משרדי האוצר, הרווחה והחינוך על מנת להקצות באופן יעיל את הסכום [של 200 מיליון ש"ח] ... בהתאם למדיניות הממשלה בנושא".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2013 מסר מנכ"ל משרד הרווחה לשעבר, מר נחום איצקוביץ, כי "רק עם קבלת החלטה כוללת בדבר המחויבות הממשלתית של המדינה בעניין אב"ת, שת"פ מובנה בין כל המשרדים הנוגעים לעניין ותקצוב הולם, יש סיכוי כי תכנית להתמודדות עם אב"ת תצא לדרך".

משרד מבקר המדינה מעיר כי מדובר בצעדים חשובים לקידום הנושא אף שבוצעו באיחור ניכר. בה בעת מבחנה של הממשלה יהיה באופן מימוש אחריותה ובכלל זה ליווי צעדים אלה במחויבות תקציבית רב-שנתית.

פעולות לאספקת ביטחון תזונתי

כאמור, כתוצאה מהיעדר מדיניות ממשלתית המביאה לידי ביטוי את מחויבות המדינה לביטחון התזונתי של תושביה, לפעולות הנעשות היום אפקטיביות נמוכה והן אינן נותנות פתרון הולם לבעיית האב"ת. להלן פרטים על התמודדות הממשלה והשלטון המקומי עם מצוקתם של משפחות ותושבים השרויים באב"ת.

פעולות הממשלה

מתן קצבת הבטחת הכנסה וקצבאות אחרות

כחלק מפעילותה להבטיח את זכות תושביה לקיום מינימלי בכבוד מפעילה המדינה מערך של שירותים חברתיים, מדינתיים ואחרים שמטרתו להבטיח הכנסה מזערית ורווחה לאוכלוסיות הנתונות במצוקה כלכלית קשה. הסעדים המרכזיים שמספק מערך זה הם קצבת הבטחת הכנסה, המיועדת להבטיח רמת קיום מזערית לכל אדם ומשפחה שאין בכוחם לספק לעצמם את המשאבים הדרושים לסיפוק צורכיהם החיוניים⁶³, וקצבאות שונות שמעביר הביטוח הלאומי לזכאים⁶⁴ על פי חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה-1995. נוסף על הקצבאות מספקת המדינה לתושביה שירותים חברתיים ובהם ביטוח בריאות ממלכתי; סיוע בדיוור⁶⁵; שירותי חינוך; סיוע נקודתי שמעניקה המחלקה לשירותים חברתיים, בין היתר למשפחות במצוקה כלכלית; הנחות במסי ארנונה; סבסוד מעונות יום; סיוע משפטי; תמיכה ממשלתית במפעלי סעד. בג"ץ קבע⁶⁶ כי "הזכות לכבוד, ואף הזכות לקיום בכבוד, אינה הזכות לגמלה חודשית בסכום מסוים. זו הזכות לכך, שבהיתן כל מערכות התמיכה והסיוע, יישמר - בבחינה תוצאתית - כבודו של האדם".

כאמור, משנת 2001 נקטו ממשלות ישראל צעדים שכללו קיצוצים נרחבים בקצבאות לנזקים. מממצאי סקר הביטוח הלאומי עולה, בין השאר, כי משפחות עם ילדים שבהן ההורים בגיל העבודה⁶⁷ המקבלות קצבאות קיום סובלות מרמה גבוהה במיוחד של אב"ת. כך גם ציין הביטוח הלאומי בסקר: "המדיניות הכלכלית שהונהגה בתחילת שנות האלפיים ובמסגרתה קוצצו קצבאות הקיום (הבטחת הכנסה) והילדים, היוותה מאיץ אפשרי להתרחבות והעמקה של תופעת האב"ת". עוד צוין בסקר כי "לפיכך דיון ברמת קצבאות הקיום למשפחות אלה תוך התייחסות למינימום למחייה בכבוד הוא חיוני למדיניות החברתית".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2013 הוסיף הביטוח הלאומי כי "קצבאות הבטחת הכנסה [בישראל] נמוכות במיוחד בהשוואה למינימום [הנדרש] למחיה בכבוד לפי שיטות חישוב שונות המקובלות בעולם בקרב משפחות עם ילדים".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2013 ציין יו"ר המועצה לביטחון תזונתי כי "אמירה זו [בדבר חיוניות הדיון ברמת קצבאות הקיום] נכונה מעבר לכל ספק. עם זאת, נוכח חוסר המתאם הסטטיסטי המלא בין אב"ת לבין עוני, הפתרון [לבעיית האב"ת] דורש פעילות מעבר להבטחת הכנסה וקצבאות כאלה או אחרות".

63 דברי ההסבר להצעת חוק הבטחת הכנסה, התש"ס-1979, ה"ח 2. קצבת הבטחת הכנסה מלאה משולמת לאנשים שאינם מסוגלים להבטיח לעצמם הכנסה מעבודה ואינם זכאים לתשלומים אחרים או שהתשלומים האחרים - בעיקר של הביטוח הלאומי - אינם מבטיחים להם קיום מזערי; קצבת השלמת הכנסה משולמת לאנשים שהכנסתם מעבודה או ממקור אחר פחותה מההכנסה המזערית הנדרשת למחיה.

64 הקצבאות העיקריות הן קצבאות הזקנה, הנכות, האבטלה והילדים.

65 סיוע ממלכתי למימון דיור פרטי או שירותי דיור באמצעות חברות ממשלתיות משכנות.

66 בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר ואח', פס' 20 לפסק דינו של נשיא בית המשפט העליון, אהרן ברק (פורסם במאגר ממוחשב, 12.12.05). העותרים טענו כי הקיצוץ בשיעורן של גמלאות הבטחת הכנסה אינו חוקתי. העתירה נדחתה.

67 נשים בנות 18-62 וגברים בני 18-67.

תמיכה בעמותות המזון והסדרת פעילותן

כאמור בדוח הוועדה הבין-משרדית, את מרבית הסיוע במזון למדווחים על אב"ת מספקות עמותות מזון. בדוח שהגישה מדינת ישראל בשנת 2011 לוועדה לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות של האו"ם, היא ציינה את התמיכה בעמותות המזון כאחת הפעולות שהיא נוקטת לטיפול בנושא הביטחון התזונתי.⁶⁸ את התמיכה הכספית הממשלה מעבירה לעמותות לאחר אישור בקשותיהן לתמיכה. המקור התקציבי העיקרי של התמיכה הכספית הממשלתית בעמותות הוא כספי עיזבונות.⁶⁹

תמיכה כספית בעמותות המזון

הממשלה קבעה⁷⁰ כי כספי עיזבונות יוקצו על ידי האפוטרופוס הכללי למטרות ולגופים שתקבע ועדה ציבורית שמינה שר המשפטים (להלן - ועדת העיזבונות או הוועדה). לפי כללי עבודת הוועדה, זכאים לתמיכות מכספי העיזבונות תאגידים או מוסדות שלא למטרות רווח, לרבות משרד ממשלתי. אחת לשנה מפרסמת ועדת העיזבונות הודעה לציבור בדבר האפשרות להגיש בקשות לתמיכה. המוסדות הפונים מעבירים את בקשותיהם באמצעות משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, שמצרפים לבקשות את חוות דעתם.

לפי כללי עבודת הוועדה, היא מקצה בכל שנה למשרד הרווחה עשרה אחוזים מכספי העיזבונות המיועדים לנושאי רווחה וצדקה לשלוש מטרות: חלוקה של סלי מזון לקראת חג הפסח ("קמחא דפסחא"; להלן - סלים לפסח), חלוקה של סלי מזון⁷¹ (להלן - סלים חודשיים), ותמיכה במסגרות הזנה.⁷² עוד נקבע כי הקצאה זו לא תעלה על 4 מיליון ש"ח ותחולק בין המטרות בחלקים שווים, וכן כי בקשות לעניין הכספים האמורים יוגשו ישירות למשרד הרווחה. לשם תמיכה בעמותות המחלקות סלים לפסח משרד הרווחה מוסיף על כספי העיזבונות כספים מתקציבו⁷³ וכספים שנאספו בקופות צדקה במקומות הקדושים.⁷⁴

1. תמיכות של משרד הרווחה: המשרד מפרסם בכל שנה את התבחינים לקבלת התמיכות (להלן - מבחני התמיכה) לאותה שנה. במשרד פועלת מחלקת עיזבונות שתפקידה לבדוק את הבקשות של העמותות לקבלת תמיכה בחלוקת סלים לפסח, סלים חודשיים ומסגרות הזנה, ולהביא את המלצותיה ואת ריכוז הנתונים בנוגע לממצאי הבדיקות של הבקשות לפני ועדת התמיכות של משרד הרווחה (להלן - ועדת התמיכות). ועדת התמיכות דנה בבקשות לתמיכה וקובעת אילו עמותות עמדו במבחני התמיכה וזכאיות לתמיכה. מהסכום הכולל המוקצה למטרה מסוימת (סלים לפסח, סלים חודשיים או מסגרות הזנה) המחולק למספר הסלים או המנות הכולל המאושר על ידי ועדת התמיכות, נקבע תעריף התמיכה (סך התמיכה לכל סל מזון או מנה במסגרת הזנה), ועל פי תעריף זה נקבע סך ההקצאה המתוכננת של התמיכה לכל עמותה שעמדה בתנאים

68 ראו:

State of Israel, Ministry of Justice, Ministry of Foreign Affairs, **Implementation of the International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights in Israel** (2011), 122-123.

69 הכוונה לכספים שהורישו אנשים פרטיים למדינה.

70 החלטת ממשלה מס' 1498 מיום 1.4.90.

71 התמיכה של משרד הרווחה היא בחלוקה חודשית של סלי מזון.

72 בתי תמחוי או אספקה של ארוחות לנזוקים המרותקים לבתיהם.

73 בשנת 2013 היה התקציב של משרד הרווחה למטרה זו כ-1.53 מיליון ש"ח, בשנת 2012 - כ-6.53 מיליון ש"ח (לא כולל יתרות משנים קודמות).

74 חלק מהכסף הנאסף בקופות צדקה במקומות הקדושים מיועד להחזקת מקומות אלה וחלק מצורף לתקציב התמיכה של משרד הרווחה בעמותות המחלקות סלים לפסח.

כאמור (להלן - הקצאה). מחלקת העיזבונות מפקחת על ביצוע החלוקה של סלי המזון ועל הפעלת מסגרות הזנה.

סך ההקצאה של משרד הרווחה לתמיכה בעמותות המזון לפרויקטים של חלוקת סלים לפסח, סלים חודשיים ומסגרות הזנה היה בשנת 2012 כ-14 מיליון ש"ח (מתוכם נוצלו כ-12 מיליון ש"ח⁷⁵), ובשנת 2013 - כ-7 מיליון ש"ח⁷⁶.

(א) סיוע אפקטיבי במזון, שיכול להביא לצמצום ברמת האב"ת בקרב האוכלוסייה, הוא סיוע הניתן לפי הצורך במהלך השנה לנזקקים הסובלים מאב"ת.

נמצא כי משרד הרווחה הקצה בשנים 2012 ו-2013 את עיקר התמיכה בעמותות המזון בחלוקת סלים לפסח - כ-77% ב-2012, וכ-64% ב-2013 - דהיינו לתמיכה שניתנת לנזקקים פעם אחת בשנה. שיעורה של תמיכה זו נמוך מאוד ביחס לעלות הסל שבה נישאות העמותות: 10%-23% מעלות הסל לעמותה⁷⁷.

יוצא אפוא שעיקר התמיכה של משרד הרווחה בעמותות המזון מיועד לתמיכה שניתנת לנזקקים פעם אחת בשנה, וספק אם תמיכה בשיעור נמוך כל כך פעם בשנה יש בה כדי לתרום תרומה ניכרת לצמצום האב"ת.

(ב) כדי שהתמיכה בעמותות אכן תתרום לשיפור ברמת האב"ת ראוי היה שהיא תיועד בראש ובראשונה למגזרים וליישובים שבהם הבעיה חריפה. אולם תמיכה בעמותות באמצעות מבחני תמיכה אינה מאפשרת לכוון את הסיוע הממשלתי בהתאם לחומרת הבעיה.

כאמור, על פי סקר הביטוח הלאומי אחת האוכלוסיות שבהן בולטת תופעת האב"ת היא האוכלוסייה הערבית, שבה שיעור המשפחות שדיווחו כי חוו אב"ת היה כמחצית מהמשפחות (47%), מהן דיווחו 30% כי הן סובלות מאב"ת ניכר.

ואולם בבדיקת פרטי העמותות הנתמכות לא נמצאו עמותות בחברה הערבית. אמנם משרד הרווחה הוסיף למבחני התמיכה בעמותות המחלקות סלים לפסח את האפשרות לתמוך ב"ארגונים המעניקים סיוע לנזקקים לרגל חג של בני עדה אחרת" (למשל לקראת חג הקורבן המוסלמי), אולם אפשרות זו, כמו גם האפשרות לקבלת תמיכות אחרות, לא נוצלה כאמור עד כה על ידי עמותות מזון בחברה הערבית⁷⁸.

75 הפער בין הסכומים שאושרו לעמותות לבין התקציב שבוצע בפועל מוסבר על ידי יו"ר ועדת התמיכות של משרד הרווחה בכך שחלק מהעמותות "לא הצליחו לממש את התקציב שהועמד לרשותן כיוון שחלק מהמזון שחילקו התקבל בתרומות והן לא יכלו להציג קבלות על הוצאה בפועל של תקציב לרכישת מזון כפי שנדרש במבחן התמיכה".

76 בשנת 2012 קיבל משרד הרווחה תוספת לסעיף בתקציבו המיועד לתמיכה בעמותות המחלקות סלים לפסח.

77 עלות הסל לעמותה, על פי מבחני התמיכה לשנת 2012 ולשנת 2013, הייתה לפחות 150 ש"ח. תעריף התמיכה של משרד הרווחה בסל מזון לפסח היה כ-35 ש"ח בשנת 2012 וכ-15 ש"ח בשנת 2013.

78 עם זאת עמותות גדולות המחלקות סלי מזון בפריסה ארצית ועמותות בערים מעורבות דיווחו למשרד הרווחה כי הן חילקו סלי מזון גם לנזקקים ערבים.

האמור מעלה ספק אם מערך התמיכות הממשלתי בעמותות המזון תורם תרומה של ממש לשיפור הביטחון התזונתי בקרב מגזרים ויישובים שבהם בעיית האב"ת חריפה, ובפרט בחברה הערבית. כאמור, משרד הרווחה תומך כספית בעמותות המזון אשר עומדות בתנאים המפורטים במבחני התמיכה, והעמותות הן שקובעות באילו מקומות הן יסייעו במזון. מכאן שתמיכה באוכלוסייה נזקקת שמתגוררת במקום מסוים ניתנת לא לפי קריטריון של רמת האב"ת באותו מקום, אלא לפי יכולת ההתארגנות של האוכלוסייה המתגוררת במקום להקים עמותה שתעמוד במבחני התמיכה או לפי רצון העמותות לסייע במזון לאוכלוסייה המתגוררת באותו מקום.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2013 מסרה ועדת התמיכות של משרד הרווחה כי כדי לעודד עמותות להרחיב את פעילותן "גם לאזורים גיאוגרפיים ולאוכלוסיות נוספות שאינן יהודיות" הציע המשרד במבחני התמיכה תוספת של 10% לתמיכה בעמותות שיחלקו סלי מזון בשלושה אזורים לפחות (כאשר אזור החלוקה העיקרי שלה מרוחק 50 ק"מ לפחות משאר אזורי החלוקה שלה) ובעמותות שיחלקו סלי מזון בחגים לאוכלוסייה ש-10% ממנה אינה יהודית. נוסף על כך ציינה הוועדה כי היא "פועלת על פי הלקחים הנלמדים כל שנה מחלוקת התמיכה בשנה שקדמה לה" וכי "במידת הצורך ומוקדם ככל הניתן, הוועדה תהיה נכונה לערוך שינויים נוספים שידרשו... בנושא".

בעניין אופי התמיכות מסרה הוועדה כי "בתקופה האחרונה חל שינוי במדיניות המשרד אשר רואה את הפתרון המועדף בחלוקת כרטיסי מזון וזאת על מנת ליצור שוויון באוכלוסייה שבה לא פועלות עמותות ולכן חולקו בפסח שנת תשע"ג תלושי מזון לזקנים במרכזי יום ברחבי הארץ, ובחודש תשרי... חולקו כרטיסי מזון להורים לילדים בסיכון השוהים במסגרות טיפוליות יומיות של משרד הרווחה"⁷⁹.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אמנם חלוקת כרטיסי מזון מאפשרת סיוע גם למגזרים שבהם לא פועלות עמותות שעומדות במבחני התמיכה, אולם מאחר שכרטיסי המזון בחלוקה זו מגיעים לזקנים המבקרים במרכזי יום ולהורים לילדים בסיכון השוהים במסגרות רווחה, אין בה פתרון, למשל, למשפחות שמצויות ברמה גבוהה של אב"ת המתגוררות ביישובים שבהם לא פועלים מרכזי יום ומסגרות רווחה ולמשפחות שבהן אין זקנים או ילדים השוהים במסגרות רווחה. נוסף על כך מאחר שחלוקת כרטיסי המזון האמורה לעיל נעשית בתקופות החגים בלבד ותקציבה משתנה משנה לשנה, לא ניתן לבסס עליה פתרון ארוך-טווח.

(ג) העמותות שמבקשות לקבל את התמיכה של משרד הרווחה נדרשות להגיש למשרד הרווחה מסמכים נוספים לאחר ביצוע הפרויקט. עמותות המבקשות לקבל תמיכה עבור חלוקת סלים לפסח ועבור חלוקת סלים חודשיים נדרשות להגיש רשימות של הנזקקים שקיבלו מהן את סלי המזון. מחלקת העיזבונות בוחנת את הרשימות הללו מול רשימות מרשם האוכלוסין.

79 ראו פרטים נוספים על חלוקת כרטיסי מזון בפרק "פעולות נוספות של משרד הרווחה".

נמצא כי כ-2% משמות הנתמכים בסלים לפסח ובסלים חודשיים שהגישו עמותות המזון למחלקת העיזבונות בשנת 2012 היו שמות של נפטרים. אמנם מחלקת העיזבונות מפחיתה ממספר הסלים שעבורם היא מעבירה כספים לעמותות את מספר הנפטרים ואת מספר מקבלי הסיוע שפרטיהם ברשימות לא נכונים. יחד עם זאת, יש מקום לשקול כי במקרים שבהם רשימות השמות שיגישו עמותות יכללו שמות של נפטרים, מחלקת העיזבונות תעשה בירור - ולו מדגמי - בנוגע למועד הפטירה של הנפטרים ומועד חלוקת סלי המזון על ידי עמותות, וככל שבירור כזה יעלה כי חלק מהנפטרים ברשימות השמות נפטרו לפני מועדי חלוקת הסלים, ראוי שמשרד הרווחה יפעל למניעת הישנות הדבר.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2013 ציינה ועדת התמיכות של משרד הרווחה כי היא "תבחן יחד עם משרד המשפטים את האפשרות לנקוט בהליכים כנגד אותן עמותות שדיווחו על נפטרים אשר בבדיקה נמצא כי נפטרו לפני מועד חלוקת הסלים".

2. תמיכות של ועדת העיזבונות של משרד המשפטים: נוסף על התמיכות בעמותות מזון באמצעות משרד הרווחה, ועדת העיזבונות מקצה כספים גם באופן ישיר לתמיכות בפרויקטים שונים, ובהם גם כאלה הקשורים להזנה לנזקקים⁸⁰.

משרד מבקר המדינה מצא כי בשנים 2012 ו-2013 אישרה ועדת העיזבונות הקצאה של כ-581,000 ש"ח וכ-540,000 ש"ח (בהתאמה) לתמיכות בפרויקטים כאמור לעיל. בדומה לתמיכות באמצעות משרד הרווחה, תמיכות אלו ניתנות רק למי שפונה לוועדה ועומד בנהליה.

משרד המשפטים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2013 כי "ועדת העיזבונות פועלת להגברת המודעות להגשת הבקשות בקרב הציבור לסוגיו ללא הבדל דת, גזע, מין או מגזר ומפרסמת את הודעתה להגשת בקשות מדי שנה בעיתונים היומיים בעברית, בערבית וברוסית. הוועדה אינה שולטת... על מיהותם של המוסדות המגיישים... אם מתבקשת הקצבה לצורך סיוע... אין נפקא מינה לאיזה מגזר שייכים [הנזקקים]". המשרד הדגיש כי "ועדת העיזבונות משקיעה את מירב מאמציה בניסיון להביא לשיפור איכות חייהם של אזרחי מדינת ישראל... על ידי מתן הקצבות מכספי עיזבונות למטרות ולאוכלוסיות הראויות לכך... אך ברור לכל כי אין בכך כדי להחליף את תפקיד הממשלה בתקצובה את הנדרש על פי כל דין".



אף שהמדינה רואה בתמיכה בעמותות כלי לקידום הביטחון התזונתי, והיא עושה זאת לפי תבחינים שוויוניים, מכלל האמור לעיל עולה כי במצב הדברים היום אין המדובר בכלי אפקטיבי דיו: עמותות המזון הן שקובעות באילו מקומות הן יסייעו במזון, וחלק הארי של התמיכה בתחום זה מיועד לסלי מזון לפסח, דהיינו לטובת סיוע סמלי במועד חד-פעמי.

80 תמיכות בתשתיות להזנה כגון השתתפות במימון שיפוץ או רכישת ציוד למרכז הזנה, שכר כוח אדם להפעלת מרכז הזנה או להפעלת פרויקט לחלוקת מזון, השתתפות ברכישת רכב לחלוקת מזון, וכן תמיכות בפרויקטים להזנה כגון השתתפות במימון מוצרי מזון או ארוחות בפרויקט לחלוקת מזון. לא כולל השתתפות במימון מסגרות שמהותן אינה מסגרות הזנה כגון הזנה במוסדות חינוך, במועדוניות או בצהרונים.

הסדרת פעילות של עמותות המזון

1. כאמור, עיקר התקציב הממשלתי למיזם יועד להסדרת פעילות העמותות. להלן תמונת מצב על התקדמות המיזם בעניין זה:

(א) בהמשך להחלטה על הפעלת המיזם כאמור, בדצמבר 2011 חתמו הג'וינט ועמותה א' על הסכם ולפיו עמותה א' תפעיל תכנית אסדרה ופיקוח (להלן - תכנית האסדרה) במסגרת המיזם. בהסכם נקבע כי תקציב המיזם יהיה 6.5 מיליון ש"ח, וכי הוא יבוצע ב-12 יישובים. מועד סיום ההסכם נקבע תחילה לסוף אפריל 2013. ביוני 2013 הוארך ההסכם עד סוף אותה שנה (להלן - סוף תקופת ההפעלה), וסוכם כי תקציב המיזם יסתכם בכ-1.8 מיליון ש"ח.

נמצא כי לפי הסיכום על המיזם בין משרד האוצר למשרד הרווחה, המיזם היה אמור לפעול בשנים 2010-2012. בפועל, רק ביולי 2012 החל ביצוע המיזם. יצוין כי מלבד ביצוע תכנית האסדרה, עמותה א' גם מממנת ממקורותיה מזון המחולק למשפחות (לרבות כרטיסי מזון), שעלותו הוערכה בכ-22 מיליון ש"ח. מרכיב זה לא הוטל עליה כחלק מהמיזם.

יוצא כי בסופו של דבר החל ביצוע המיזם באיחור ניכר - רק בחלוף למעלה משנתיים וחצי מהמועד שבו סוכם כי יתחיל לפעול. זאת ועוד, סך כל התקציב שהממשלה העמידה לטובת המיזם היה כ-12.5% בלבד מהתקציב הממשלתי שיועד למיזם מלכתחילה בהתקשרות עם הג'וינט⁸¹.

(ב) על פי ההסכם בין הג'וינט לעמותה א' הפרויקט כולל את השירותים והתוצרים האלה: יצירת תקנים לחלוקת מזון; גיבוש הדרך הטובה והיעילה ביותר לחלוקת מזון; יצירת שיתוף פעולה ושיתוף במידע בין גופים המעוניינים לתרום לבין עמותות המזון המקומיות; העצמת העמותות המקומיות ושיפור דרכי פעילותן, בין היתר באמצעות תמיכה וליווי מקצועי; יצירת שיתופי פעולה בין העמותות המקומיות; הקמה וריכוז של מטה עירוני שינהל במחלקות לשירותים חברתיים ויכלול את העמותות המקומיות; יצירת מסד נתונים על מצב האב"ת בכל יישוב ובכלל זה מספר התושבים הנזקקים למזון.

במועד סיום הביקורת הועלה כי בכל אחת מ-12 הרשויות המקומיות שמשתתפות במיזם מתקיים תהליך של גיבוש קריטריונים בתחום חלוקת המזון, ובכלל זה - מי יקבל סיוע, מה הוא יכלול ודרכי אספקתו.

בה בעת נמצא כי חצי שנה לפני סוף תקופת ההפעלה, חלקים ממרכיבי המיזם הנוגעים לפעילות מול העמותות המקומיות, עדיין אינם פועלים: כך למשל, טרם הוחל בשיתוף פעולה ושיתוף במידע בין גופים המעוניינים לתרום לנזקקים לבין העמותות המקומיות, וטרם הוחל בפעולות להעצמת העמותות המקומיות ולשיפור דרכי פעילותן בכל היישובים שמשתתפים במיזם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2013 מסר הג'וינט כי הוא ועמותה א' ביקשו ממשרד הרווחה להאריך את המיזם ב-12 חודשים נוספים, וזאת "על מנת לעמוד בציפיות משרד הרווחה ולהפיק את המרב".

81 1.8 מיליון ש"ח להסדרת חלוקת המזון, כ-212,000 ש"ח למערכת לניהול המיזם, ו-175,000 ש"ח לביצוע דוח לניתוח תחום האב"ת בישראל. כאמור, התקציב הממשלתי שיועד למיזם מלכתחילה בהתקשרות עם הג'וינט היה 17.5 מיליון ש"ח.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2013 ציין משרד הרווחה כי לאור דיווחים שקיבל בדבר שיפור משמעותי ברמת חייהן של המשפחות שמשותפות במיזם וביכולתן לכלכל את עצמן, אישר המשרד להרחיב את המיזם ל-12 יישובים נוספים החל מינואר 2014.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2013 מסרה עמותה א' כי "מרבית היעדים והתוצרים שהוגדרו לנו... כבר הושגו", וכי "נלקח בחשבון שיתכן ולוח הזמנים קצר מדי ויהיה צורך בהארכת המיזם... ועל כן נקבעה אופציה כזו בחוזה". באשר לשיתוף הפעולה עם העמותות הוסיפה העמותה כי כדי להגיע לשיתוף הפעולה הזה ולהפיג את החשדנות בקרב העמותות היא פועלת להקים תחילה מנגנון מוסדר ושקוף לחלוקת מזון ולקבוע קריטריונים בתחום חלוקת המזון, וכי תהליך זה נמצא בשלבי האחרונים.

(ג) כדי לבדוק ביעילות את התקדמות המיזם מתוך שאיפה לממש את יעדיו, בייחוד כאשר מדובר במיזם ראשוני מסוגו, ראוי היה כי משרד הרווחה יבטיח שייקבעו בו יעדי ביניים ברורים וניתנים למדידה שמפעיליו יידרשו לעמוד בהם בעת ביצועו.

בבדיקת ההסכם נמצא כי לא נקבעו בו יעדי ביניים.

2. קוד אתי לפעילות העמותות : מתוך רצון להבטיח שמירה על כבודם ופרטיותם של המקבלים סיוע מהעמותות השונות, החליט משרד הרווחה בשנת 2012 להתקשר עם גוף חיצוני כדי שיכתוב עבורו קוד אתי בנדון שיחייב את העוסקים בביטחון התזונתי. גוף זה התבקש לתת דעתו, בין היתר, על כללי התנהלות בכל הנוגע לחלוקת המזון, לרבות שמירה על חסיון הפרט הנזקק, שמירה על כבודם של מקבלי הסיוע ומניעת פגיעה או מצב של אי-שוויון במתן הסיוע. יצוין כי עד מועד סיום הביקורת טרם הוגש למשרד הרווחה המסמך בעניין זה.

פעולות נוספות של משרד הרווחה

להלן סקירה של פעולות נוספות של משרד הרווחה שגם הן, בדומה לסיוע לעמותות, מהוות סיוע חד-פעמי, פרטני לעתים, ותלוי בסיוע של עמותות למימושו.

1. כרטיסי מזון : משרד הרווחה מימן וחילק בשנים האחרונות כרטיסי מזון למשפחות נזקקות, לעתים בשיתוף עם המגזר השלישי. היקף ההקצאה לעניין זה משתנה משנה לשנה: בשנת 2011 הקצה משרד הרווחה 5 מיליון ש"ח לרכישת כרטיסי מזון; בשנת 2012 משרד הרווחה והקרן לידידות חילקו במשותף לקראת חג הפסח התשע"ב כרטיסי מזון בעלות של כ-12.5 מיליון ש"ח לכ-32,000 משפחות נזקקות ולזקנים המשתתפים בפעילות במרכזי יום; באותה שנה, בחגי תשרי התשע"ג, חילק משרד הרווחה 19,500 כרטיסי מזון בעלות של כ-6 מיליון ש"ח למשפחות שבהן ילדים בסיכון ולזקנים השוהים במרכזי יום.

2. הטיפול של משרד הרווחה בפונים שמדווחים על אב"ת : במהלך השנה מגישים נזקקים או גורמים מטעמם בקשות שונות לסיוע ללשכת שר הרווחה או לאגפים אחרים במשרד הרווחה. בקשות סיוע נוספות מועברות למשרד הרווחה מגופים ממשלתיים אחרים. את הטיפול בבקשות הללו מרכזת מחלקת העיזבונות, שכאמור מרכזת גם את הטיפול בבקשות של עמותות המזון לקבלת תמיכה בחלוקת סלים לפסח, בסלים חודשיים ובמסגרות הזנה. בשנת 2012

טיפול מחלקת העיזבונות ב-234 בקשות לסיוע לנזקקים מסוימים. 139 מהבקשות (59%) היו בנושא מזון.⁸²

כאשר מתקבלת בקשה במחלקת העיזבונות נוהגת המחלקה לפנות לעמותות מזון בבקשה להעברת סיוע לנזקקים נשואי הבקשות. מרישומי מחלקת העיזבונות עולה כי ברוב המקרים של המקרים עמותות המזון אכן העבירו לנזקקים אלה סיוע במזון.

מבדיקת הרישומים במחלקת העיזבונות ביחס לפניית שטופלו בשנת 2012 הועלה כי מ-139 הבקשות הפרטניות לסיוע לנזקקים במזון שהעבירה מחלקת העיזבונות לעמותות המזון, ב-130 מהבקשות פנתה המחלקה לעמותות שלהן היא אישרה ושילמה בשנת 2012 תמיכה בנושא סלים לפסח.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שככלל, האחריות לטיפול בנזקקים בכל יישוב ויישוב מוטלת על המחלקה לשירותים חברתיים שברשות המקומית,⁸³ הרי שלמעשה מחלקת העיזבונות אינה הגורם שאמור לטפל בעניינם של נזקקים והיא גם אינה כוללת כוח אדם שהוכשר לעניין זה. יתרה מכך, יש טעם לפגם בכך שמחלקת העיזבונות פונה בבקשות לסיוע לעמותות שהיא עצמה אמונה על בחינת בקשותיהן לתמיכה ולתשלום, ומגישה את המלצותיה בעניינן לוועדת התמיכות. הדבר מעלה ספק בדבר האפשרות שבקשות אותן העמותות לתמיכה ייבחנו על ידי מחלקת העיזבונות בצורה שוויונית לעומת בקשות תמיכה שמגישות למחלקה עמותות אחרות. נוסף על כך ספק אם אותן עמותות, בבואן לבחון את הבקשות שמעבירה להן המחלקה, יעשו זאת באופן שוויוני לעומת בקשות אחרות שמגישים להן נזקקים אחרים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2013 ציינה ועדת התמיכות של משרד הרווחה כי "ועדת התמיכות מחליטה על זכאותה של עמותה לקבלת תמיכה ללא כל ידע או זיקה לפניית של... מחלקת העיזבונות לעמותות...לסייע למשפחות במצוקה". בה בעת ציינה הוועדה כי היא סבורה ש"אין זה הליך תקין ויש לנתק הקשר בין עזרה למשפחות, לבין עמותות שזוכות לתמיכת המשרד בפעילות העמותה על פי מבחני התמיכה. יחד עם זאת מתוך הבנת הצורך של המשרד להיענות לבקשת משפחות במצוקה קשה, הרי המלצת ועדת התמיכות היא, שיש להפנות את הפונים לבקשת סיוע לסלי מזון אך ורק אל העמותות שאושרו לקבלת תמיכה באותה שנה".

תכנית ההזנה לילדים במוסדות החינוך

תכנית ההזנה העיקרית בישראל היא תכנית ההזנה בבתי הספר.⁸⁴ חוק ארוחה יומית לתלמיד, התשס"ה-2005 (להלן - חוק ארוחה יומית או החוק), קובע כי בגן חובה ובבית ספר יסודי שהוחל בהם יום חינוך ארוך (להלן - יו"א) לפי חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז-1997 (להלן - חוק יו"א), תינתן ארוחה לתלמידים בימים שבהם מתקיימות במוסד החינוך שמונה שעות לימוד לפחות⁸⁵ (להלן - מפעל ההזנה). רשות החינוך המקומית⁸⁶ שבתחום שיפוט נמצא מוסד

82 75% מהבקשות האחרות היו בקשות שנענו באספקת ילקוטים וציוד לבית הספר.

83 ראו להלן בפרק על פעולות השלטון המקומי.

84 נוסף על תכנית זו הממשלה מתקצבת הזנה של ילדים בסיכון ומסגרות קהילתיות המקיימות פעילויות לזקנים המקבלים במסגרת הפעילות ארוחות.

85 החוק קובע כי ארוחה תינתן גם בגני חובה של תאגיד רשת הגנים שליד מרכז החינוך העצמאי ושל תאגיד רשת הגנים שליד מועדון החינוך התורני בארץ ישראל שמתקיימים לגביהם התנאים המפורטים בחוק.

86 כמשמעותה בחוק לימוד חובה, התש"ט-1949. בעיריות ובמועצות מקומיות רשות החינוך המקומית זו העירייה או המועצה המקומית שבתחום שיפוט נמצא מוסד חינוך שתלמידיו זכאים לארוחה יומית.

החינוך שתלמידיו זכאים להיכלל במפעל ההזנה אחראית למתן הארוחות לתלמידים. בחוק נקבע כי הוא יוחל בהדרגה, וכי שר החינוך, בהסכמת שר האוצר, יקבע לכל שנת לימודים את אוכלוסיית התלמידים שייכללו במפעל ההזנה. עוד נקבע כי מימון הארוחות לתלמידים יהיה מתקציב המדינה, והרשות המקומית תשתתף במימון מפעל ההזנה בתחומה בשיעור שייקבע בהתאם לדירוג החברתי-כלכלי שלה על פי הלמ"ס. הרשות המקומית רשאית, באישור שר החינוך, לגבות מההורים תשלומים למימון חלק מהשתתפותה בתקציב.

בינואר 2012 החליטה הממשלה⁸⁷ על סבסוד מסגרות לימודיות בשעות אחר הצהריים (עד השעה 16:00) עבור ילדים בני 3 עד 9 שנים הלומדים בגני ילדים ובכיתות א-ג, הכולל בין היתר מתן ארוחה (להלן - תכנית ציל"ה⁸⁸). נקבע כי ביישובים המסווגים בשלושת האשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים (להלן - אשכולות 1-3) המימון יהיה כולו מתקציב המדינה, וביישובים המסווגים באשכולות חברתיים-כלכליים הבינוניים והגבוהים (אשכולות 4-10) יחולק המימון בין הממשלה לרשות המקומית ולהורים. משמעות התכנית היא הגדלת מספר הילדים המקבלים ארוחות באשכולות הנמוכים, שכן נכללים בה ילדים החל מגיל 3 (כלומר לא רק מגיל גן חובה), ונהנות ממנה גם רשויות מקומיות שלא נטלו חלק במפעל ההזנה עקב אי-השתתפותן במימונו. משרד החינוך מסר למשרד מבקר המדינה כי הוא החל להפעיל את התכנית בדצמבר 2012.

משרד מבקר המדינה בדק בשנת 2008 היבטים שונים הנוגעים למפעל ההזנה וליישום חוק ארוחה יומית⁸⁹ (להלן - הדוח הקודם). בביקורת הנוכחית נעשה מעקב אחר חלק מההיבטים שנבדקו בעבר (להלן - המעקב); להלן הפרטים.

1. בדוח הקודם נמצא כי בשנת הלימודים התשס"ח (2007-2008)⁹⁰ חוק ארוחה יומית הוחל על כ-123,000 תלמידים, אך בפועל השתתפו במפעל ההזנה כ-80% מהם בלבד (כ-96,600 תלמידים). תקציב מפעל ההזנה היה באותה שנה 151.3 מיליון ש"ח.

במעקב נמצא כי בשנת הלימודים התשע"ב (2011-2012) חוק ארוחה יומית הוחל על כ-180,000 תלמידים, אך בפועל, לפי נתוני משרד החינוך, השתתפו במפעל ההזנה כ-82% מהם בלבד (כ-147,000 תלמידים). תקציב מפעל ההזנה היה באותה שנה 245.3 מיליון ש"ח.

כאמור, בשנת הלימודים התשע"ג (2012-2013) החל משרד החינוך להפעיל גם את תכנית ציל"ה בקרב תלמידים בני 3-9 שנים. באותה שנה חוק ארוחה יומית הוחל על כ-226,000 תלמידים. לפי נתוני משרד החינוך, בפועל השתתפו במפעל ההזנה כ-125,000 תלמידים ובתכנית ציל"ה כ-185,000 תלמידים, דהיינו בסך הכול השתתפו בשתי תכניות ההזנה כ-310,000 תלמידים⁹¹. תקציב מפעל ההזנה באותה שנה היה 250.3 מיליון ש"ח ותקציב מרכיב ההזנה בתכנית ציל"ה היה 242.8 מיליון ש"ח.

יצוין כי במאי 2013 החליטה הממשלה⁹² לתקן את החלטתה מינואר 2012, כך שהיא תממן את תכנית ציל"ה "עבור ילדים בגילאי 3-8 הנמצאים בגני הילדים ובכיתות א' עד ב'... רק בשלושת האשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים". דהיינו, הממשלה החליטה לא לממן החל משנת הלימודים התשע"ד את תכנית ציל"ה עבור תלמידים בכיתות ג' באשכולות 1-3 ולא להשתתף במימון התכנית עבור תלמידים ביישובים באשכולות 4-10.

-
- | | |
|----|---|
| 87 | החלטת ממשלה מס' 4088 מיום 8.1.12. ההחלטה התקבלה בעקבות המלצות הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג) שהוגשו לממשלה בספטמבר 2011. |
| 88 | צוהרי יום להעשרה והזנה. |
| 89 | מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008 (פורסם בשנת 2009), "יישום חוק ארוחה יומית - מפעל ההזנה", עמ' 137-197. |
| 90 | שנת הלימודים התשס"ח התחילה בספטמבר 2007 והסתיימה באוגוסט 2008. |
| 91 | משרד החינוך מסר למשרד מבקר המדינה כי הנתונים בנוגע לשנת הלימודים התשע"ג אינם סופיים. |
| 92 | החלטת ממשלה מס' 13.5.13 מיום 199. |

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2014 ציין משרד האוצר כי "החיסכון למשפחה בגין כל ילד בגילאים האמורים צפוי לנוע בין 450 עד 850 ש"ח לחודש, למשפחות רבות יש יותר מילד אחד בגילאים אלה. היקף ההוצאה הממשלתית עבור צעד זה עומד על כ-650 מיליון ש"ח".

2. בדוח הקודם הועלה כי חלק מן הרשויות המקומיות שאינן משתתפות במפעל ההזנה או משתתפות בו באופן חלקי בלבד הן רשויות שמצבן הכלכלי דחוק ומשפחות התלמידים המתגוררים בהן סובלות ממצוקה כלכלית, וצוין כי "יש בעייתיות בהתניית מתן תקציב למטרה מסוימת בהשתתפות מקבילה מצד הגוף המתוקצב וכי על הממשלה לבחון את שיטת הקצאת הכספים בכל מקרה לגופו ולוודא כי הקצאת הכספים בדרך זו אינה פוגעת דווקא בגופים חלשים"⁹³. עוד קבע מבקר המדינה בדוח הקודם כי "לנוכח הקשיים שנתגלו, ובשים לב ליעדיו הסוציאליים של החוק, מוטל על משרד החינוך, בשיתוף משרד הפנים, לבחון את המתכונת הקיימת ליישומם ולמימון של החוק ולשקול שינויה בהתאם לממצאים ולמסקנות".

במעקב מסר משרד החינוך למשרד מבקר המדינה כי הוא פנה למשרד האוצר בעניין זה, ובתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2013 הוסיף כי "נציגי משרד האוצר שקלו את פניית משרד החינוך וטענו כי גם לרשות [המקומית] יש תועלת ממימוש החוק ביישוב ולכן על הרשות להשתתף [במימון מפעל ההזנה] בהתאם למצבה הכלכלי".

בהקשר זה צוין כי במאי 2012 העבירה העמותה שמפעילה את מפעל ההזנה עבור משרד החינוך מידע למשרד החינוך, לבקשתו, בדבר שיעור ההשתתפות במפעל ההזנה בקרב הזכאים לכך בכל אחד מהיישובים. מן המידע עלה כי ב-53 יישובים היה שיעור ההשתתפות במפעל ההזנה נמוך מ-90%. לגבי שלושה מהיישובים צוין כי חלק מהתלמידים לא השתתפו בו "מחוסר תשלום"; לגבי יישוב נוסף צוין כי "ישנם תלמידים שקיבלו הנחה אך התשלום עדיין גבוה ולכן אינם אוכלים... ישנם תלמידים שאינם אוכלים למרות שחלקם של ההורים אינם מתפקדים... חלקם לא ניגשו לוועדת הנחות ולמרות שכולם מכירים את מצבם הקשה הם אינם אוכלים"; ולגבי יישוב אחר צוין כי "רק מי שמשלם אוכל. יש ילדים שלא מסוגלים לשלם, לא אוכלים".

3. הדוח הקודם העלה, בין היתר, כי רוב הרשויות המקומיות התחילו להפעיל את מפעל ההזנה באיחור. לפיכך, במועד התחלת הפעלתו של מפעל ההזנה ובסמוך אליו השתתפו בו רק כ-20% מהתלמידים הזכאים לכך.

במעקב נמצא כי על פי נתוני משרד החינוך רוב הרשויות המקומיות שהפעילו בשנות הלימודים התשע"ב והתשע"ג מפעל הזנה, התחילו להפעיל את מפעל ההזנה במועד על פי החוק ובסמוך אליו (53 מתוך 61 בשנת הלימודים התשע"ב, ו-53 מתוך 56 בשנת הלימודים התשע"ג).

4. בדוח הקודם העיר משרד מבקר המדינה למשרד החינוך כי מאחר שזה כמה שנים מונהג מפעל ההזנה בהיקף תקציבי נרחב, ראוי שיעשה מחקר מקיף בדבר תוצאות הפעלתו, וצוין כי ועדה מקצועית כבר המליצה על כך בעבר.

המעקב העלה כי משרד החינוך עדיין לא ביצע מחקר הערכה מקיף על מפעל ההזנה.

93 משרד מבקר המדינה העיר דברים דומים בדוח שנתי 58 (2008), בפרק "הקצאת תקציבים לחינוך הצפון", עמ' 135.

מכלל האמור לעיל עולה כי בהשוואה לממצאי הדוח הקודם מספר התלמידים שהשתתפו בתכניות הזנה בשנת הלימודים התשע"ב ובשנת הלימודים התשע"ג⁹⁴ אמנם עלה באופן משמעותי, ובשנת הלימודים התשע"ג השתתפו כאמור בשתי תכניות ההזנה כ-310,000 תלמידים. בה בעת ראוי להעיר כי תלמידים רבים שלומדים במסגרת של יום לימודים ארוך עדיין אינם כלולים בתכניות הללו. יודגש כי בשונה ממפעל ההזנה, ההזנה במסגרת תכנית ציל"ה היא מכוח החלטת ממשלה והיא אינה מעוגנת בחוק. כך, היקפה צומצם בשנת הלימודים התשע"ד, והיא מספקת הזנה לתלמידים בני 3-8 בלבד.

פעולות השלטון המקומי

ככלל, לרשות המקומית יש אחריות לטיפול בנוזקים בתחומיה והיא מוטלת על המחלקה לשירותים חברתיים שבה (להלן - מש"ח). חוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958 (להלן - חוק שירותי הסעד), קובע לעניין זה כי ברשות המקומית תהיה לשכת סעד, קרי מחלקה לשירותים חברתיים, שתפקידה לתת טיפול סוציאלי וסעד לנוזקים (להלן - שירותי רווחה). בה בעת מסייג החוק את הסיוע לנוזקים וקובע: "לא תינתן תמיכה שמטרתה להבטיח הכנסה מספקת כדי מחיה"⁹⁵. ככלל, משרד הרווחה מממן 75% מכלל הוצאותיהן של הרשויות המקומיות על שירותי הרווחה והיתרה ממומנת מכספי הרשויות.

להלן פרטים על התמודדות השלטון המקומי עם תופעת האב"ת. כאמור, מרבית הסיוע שנותנות המש"ח למדווחים על אב"ת נעשה באמצעות כלים שמספק המגזר השלישי.

היעדר הכוונה לטיפול באב"ת

מתקנות שירותי הסעד (טיפול בנוזקים), התשמ"ו-1986, עולה כי המש"ח תטפל בנוזקים הפונים אליה על פי ההנחיות המקצועיות והמינהליות של משרד הרווחה המקובצות בתקנון לעבודה סוציאלית (להלן - התע"ס). התע"ס כולל הנחיות שונות לטיפול בנוזקים על פי מהות הנזקקות שלהם (למשל זקנה, נכות, התמכרות). התע"ס מפרט גם מכלול של שירותים שהמש"ח יכולה לתת למשפחות המצויות במצוקה כלכלית קשה, ובהם סיוע כספי לרכישה של ציוד ביתי בסיסי, ספרי קריאה וצעצועים לילדים, ביגוד והנעלה; להבראה לחולים אחרי ניתוח או אשפוז; לתזונה מיוחדת לחולים בסוגי מחלות מוגדרים ועוד (להלן - סיוע חומרי).

נמצא כי הוראות התע"ס אינן כוללות סיוע במקרים של נזקקות למזון. משמעות הדבר היא שכאשר מגיעים לידיעת המש"ח מקרים כאמור, אין הָכוּוּנָה מצד משרד הרווחה כיצד לטפל בהם ולא מסופקים למש"ח כלים לסיוע בנדון. הלכה למעשה - כל מש"ח פועלת בהתאם לתפיסתה ובהתאם לכלים העומדים לרשותה, אם יש כאלה.

94 כאמור, בשנת הלימודים התשע"ב מפעל ההזנה, ובשנת הלימודים התשע"ג מפעל ההזנה ותכנית ציל"ה.

95 יצוין כי סייג זה נקבע בחוק שירותי הסעד בעת חקיקת חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980 (להלן - חוק הבטחת הכנסה) (ראו סעיף 29 בחוק הבטחת הכנסה). חוק הבטחת הכנסה הפריד בין מתן סיוע כלכלי כספי שהועבר לאחריות הביטוח הלאומי לבין הגשת טיפול סוציאלי ואספקת שירותי רווחה אישיים שנותרו באחריות לשכות הרווחה המקומיות.

היעדר נתונים מרוכזים על מקרי אב"ת

משרד הרווחה מנהל מאגר מידע ארצי של כלל המשפחות שבהן מטפלות המחלקות לשירותים חברתיים (להלן - המאגר). המאגר נועד לספק מידע על היקף האוכלוסייה וצרכיה לצורך קבלת החלטות וקביעת מדיניות לגבי פיתוח שירותים מקומיים וארציים לפי אוכלוסיית יעד ולצורך בניית נוסחאות להקצאת משאבים (תקציב, כוח אדם). לצורך בניית המאגר ועדכונו הנחה משרד הרווחה את המש"ח לאסוף מידע על המשפחה בפגישות הראשונות, בעיקר מידע כללי ומידע בדבר "מהות הנזקקות" של המשפחה, ולהזינו במאגר. את מהות הנזקקות בוחר הגורם המטפל במש"ח מתוך רשימה של 46 אפשרויות, ובהן זקן סיעודי, פיגור שכלי, מחלות נפש מאובחנות, אלימות במשפחה.

הבדיקה העלתה כי למש"ח ולמשרד הרווחה אין נתונים מרוכזים על משפחות המצויות באב"ת. אמנם ברשימה האמורה מוצעות כמה אפשרויות לציון מהות הנזקקות שמתאימה למשפחה ענייה (כגון היעדר יציבות תעסוקתית, בעיות הנובעות מרמת הכנסה נמוכה) (להלן - סוג הנזקקות), אולם אין בה אפשרות של "אי-ביטחון תזונתי". לפיכך, גם במקרים שבהם משפחה מדווחת למש"ח שהיא מצויה באב"ת או שנציג המש"ח מגלה זאת בביקור בבית המשפחה, אין אפשרות לציין זאת במאגר. נתונים אלה יכולים להיות נתוני בסיס לגיבוש מדיניות, להערכה תקציבית ולהמלצות מעשיות לפעולה - ברמת הרשות המקומית וברמה הארצית.

עוד העלתה הבדיקה כי למאגר ניתן להזין עד שתי קביעות של סוג הנזקקות. נציגי מחלקות לשירותים חברתיים ציינו לפני נציגי משרד מבקר המדינה שבמקרים רבים שבהם טיפלו היו למשפחה יותר משני סוגי נזקקות, אולם הם לא יכלו להזין זאת במאגר. בשל כך, אין בידי משרד הרווחה נתונים מלאים ומדויקים על סוגי הנזקקות השונים ביישוב מסוים ובכלל היישובים בארץ. כאמור, נתוני המאגר משמשים, בין היתר, את משרד הרווחה לצורך בניית נוסחאות להקצאת משאבים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2013 מסר משרד הרווחה כי נושא היעדר נתונים מרוכזים בדבר אב"ת נמצא בטיפול וכי "שינוי תוכן הנזקקות יושלם בקרוב".

טיפול המחלקות לשירותים חברתיים במקרי אב"ת

הסייג האמור לעיל בחוק שירותי הסעד בדבר אי-מתן תמיכה שמטרתה להבטיח הכנסה מספקת כדי מחיה נקבע בעת חקיקת חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980 (להלן - חוק הבטחת הכנסה), ומבטא למעשה את ההפרדה בין מתן סיוע כספי לנזקקים, שהועבר לאחריות הביטוח הלאומי, ובין הגשת טיפול סוציאלי ואספקת שירותי רווחה אישיים, שנותרו באחריות המש"ח.

להלן פרטים על אופן הטיפול של המש"ח בשבע רשויות מקומיות⁹⁶ במקרי אב"ת.

96 אלה הרשויות: חדרה, ירושלים, לוד, נצרת, נצרת עילית, קריית ים ורהט.

1. סיוע באמצעות הקרן לידידות

כאמור, אחד התחומים המרכזיים שבהם פועלת הקרן הוא סיוע לנזקקים בישראל. פעילות הקרן בתחום זה כוללת את פרויקט קופת הידידות (להלן - הקופה). פרויקט זה החל לפעול בשנת 2004, ובמסגרתו מקצה הקרן בכל שנה למש"ח ברשויות מקומיות חלשות⁹⁷ כספים שייעודם מתן סיוע חומרי לנזקקים, נוסף על הסיוע החומרי שמתקצב משרד הרווחה. בשנת 2012 חילקה הקרן באמצעות הקופה כ-20 מיליון ש"ח לכ-160 רשויות מקומיות⁹⁸. הנחיות הקרן בנוגע לאופן השימוש בכספי הקופה קובעות, בין היתר, כי הסיוע יינתן לנזקקים המטופלים במש"ח שיימצאו זכאים על פי הקריטריונים שנקבעו בתע"ס; כי אחד התחומים המאושרים לסיוע הוא סיוע במזון; וכי הסיוע במזון מוגבל לשיעור מרבי שנקבע על ידי הקרן מול הרשות המקומית.

במרבית הרשויות המקומיות שנבדקו (ארבע מתוך שבע) השתמשו המחלקות לשירותים חברתיים בכספי הקופה גם לצורך סיוע במזון למשפחות שדיווחו להן כי הן מצויות באב"ת.

להלן דוגמאות באשר לאופן הסיוע בכמה מהרשויות הללו: בעיריית חדרה ציינה מנהלת המש"ח שהנחיות הקרן קבעו כי השיעור המרבי של הסיוע במזון לשנת 2012 יהיה עד 30% מתקציב הקופה בעיר, ואת הסיוע הוחלט לתת באמצעות תלושים בסך 500 ש"ח למשפחות נזקקות עם ילדים שהמש"ח קבעה כי הן זכאיות לסיוע (לא יותר מפעם בשנה). בשנת 2012 הסתכם הסיוע האמור בכ-56% מתקציב הקופה בעיר. לעומת זאת בשנת 2013 אישרה הקרן סיוע במזון בשיעור של עד 10% בלבד מתקציב הקופה; בעיריית רהט ציינה מנהל המש"ח שבשנת 2012 רק חלק קטן מתקציב הקופה ניתן כסיוע במזון (עד 1,700 ש"ח בשנה למשפחה), והיתר מיועד לצרכים אחרים; בעיריית נצרת הקרן קבעה כי הסיוע הכולל למזון מתקציב הקופה הוא עד סך של 10,000 ש"ח בשנה לכל המשפחות הנזקקות, ובסכום זה מסייעת המש"ח לכמה משפחות בסל מוצרי מזון בשווי 500-1,000 ש"ח אחת לשנה בדרך כלל.

יוצא אפוא כי מקור תקציבי מרכזי של חלק מהמחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות שנבדקו לטיפול באב"ת הוא כספי הקרן לידידות - כספי תרומות של עמותה - אשר הקצאתם היא על פי מדיניות הקרן ובכפוף להנחיותיה.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין במימון הקרן ובהקצאת כספים על פי מדיניותה כדי להבטיח את הטיפול השיטתי הנדרש באב"ת בהתאם למחויבותה של המדינה. יש אפוא מקום לשקול לקבוע שהקצאת המשאבים לרשויות המקומיות לקידום הביטחון התזונתי בתחומן תיעשה בראש ובראשונה על ידי השלטון המרכזי.

2. הפניה לעמותות מזון

כאמור, מרבית הסיוע במזון למדווחים על אב"ת בישראל ניתן על ידי עמותות המזון, ומשרד הרווחה אף פונה בעצמו לעמותות בבקשה שיסייעו לנזקקים שפנו אליו ישירות.

להלן תמונת מצב של שיתוף הפעולה בין המש"ח לעמותות המזון בשבע הרשויות שנבדקו:

97 במסגרת הקופה הקרן מסייעת ליישובים המסווגים באשכולות 1-5 ובהיקף נמוך יותר ליישובים מסוימים המסווגים באשכולות 6 ו-7.

98 סך התקציב השנתי של קופת הידידות ביישובים שנבדקו נע בין כ-240,000 ש"ח לכ-1,230,000 ש"ח לכל יישוב.

נצרת

המש"ח בנצרת מטפלת בכ-4,900 משפחות. להערכת מנהלת המש"ח, 90% מהמטופלים במחלקה מצויים במצב כלכלי קשה ורובם אף מצויים באב"ת. בשנת 2013 חלה עלייה של ממש במספר המשפחות החדשות שפנו למש"ח: כ-180 ברבעון הראשון של שנת 2013 לעומת מספר דומה במחצית השנייה של שנת 2012. לדברי מנהלת המש"ח, בעיר פועלת רק עמותה אחת שמחלקת באופן קבוע סלי מזון לנזקקים⁹⁹. המש"ח ביקשה מהעמותה לסייע למשפחות נוספות שמצויות באב"ת, אולם העמותה, שמחלקת 100 סלי מזון בכל חודש, הודיעה למש"ח זמן רב קודם לכן שהיא אינה יכולה לסייע למשפחות נוספות.

להלן דוגמה למקרה של אב"ת שבו טיפלה המש"ח בנצרת: משפחה ובה הורים בשנות ה-40 לחייהם ושלושה ילדים, ובהם בת נכה. האב עובד בעבודות מזדמנות, ובתקופות שלא עבד קיבל קצבת הבטחת הכנסה. האם עובדת כמטפלת סיעודית בשכר שעתי, למרות נכות ומחלה. קצבת הנכות שמקבלת המשפחה עבור הבת היא ההכנסה היחידה היציבה של המשפחה. המשפחה פנתה כמה פעמים למש"ח, בין היתר על רקע מצוקה כלכלית קשה וחובות בהיקפים ניכרים, אך לא דיווחה על אב"ת. בשנת 2011 דיווחה המשפחה למש"ח כי חלה הידרדרות קשה במצבה הכלכלי. המש"ח סייעה למשפחה פעמים מספר בכמה תחומים, בהם סיוע חומרי. באפריל 2013, לצורך בדיקת זכאות לסיוע בתחום כלשהו, ביקרה העובדת הסוציאלית (להלן - העו"ס) המטפלת במשפחה בבית המשפחה ומצאה כי המקרה בבית היה ריק. אם המשפחה סיפרה שבשנתיים האחרונות המשפחה לא רכשה פירות וירקות למעט כרוב ותפוחי אדמה. לדברי העו"ס, היא לא יכלה להפנות את המשפחה לעמותה ביישוב לצורך קבלת סיוע באמצעות סלי מזון, מאחר שכאמור העמותה הודיעה למש"ח שלא להפנות אליה נזקקים חדשים. נוסף על כך, מאחר שהמש"ח מיצתה השנה את האפשרות שהייתה לה לסייע ברכישת מזון מתקציב קופת הידירות, היא לא יכלה לסייע במזון למשפחה מתקציב זה. נוכח המצוקה של המשפחה ציינה העו"ס כי היא תרמה למשפחה כרטיס מזון מכיסה הפרטי ואף גייסה עבורה תרומות ממכרים.

קריית ים

המש"ח בקריית ים מטפלת ביותר מ-5,300 משפחות. אצל כ-600 מהן סוג הנזקקות העיקרי הוא עוני. בעיר פועלות שתי עמותות שמחלקות באופן קבוע סלי מזון לנזקקים, אולם מספר המשפחות שמבקשות סיוע במזון גדול ממספר המשפחות שלהן העמותות יכולות לסייע. נוכח מיצוי יכולת הסיוע החליטו שתי העמותות להכין רשימה של משפחות מבקשות סיוע (להלן - רשימת מבקשי הסיוע) וקבעו כי כל משפחה תקבל מהן סיוע למשך חצי שנה לפי תורה ברשימה. לאחר מכן תוצא המשפחה מהרשימה, והמש"ח תוכל להכניס לרשימה משפחה חדשה. באפריל 2013 הודיעה אחת העמותות למש"ח שלא להפנות אליה נזקקים נוספים. יצוין כי מלבד הסיוע מהעמותות אין למש"ח בקריית ים כל אפשרות לסייע למשפחות נזקקות במזון. המש"ח מסרה אפוא למרבית המשפחות שפנו אליה בבקשה לקבל סיוע במזון כי אין באפשרותה לסייע להן, וכי לא ניתן לכלול אותן ברשימת מבקשי הסיוע של העמותות בשלב זה; תחת זאת הכינה המש"ח רשימת המתנה לסיוע מהעמותה, ורשמה בה מספר מצומצם של משפחות.

להלן דוגמה למקרה של אב"ת שבו טיפלה המש"ח בקריית ים: משפחה ובה זוג הורים בשנות ה-40 לחייהם ושלושה ילדים קטינים. ההורים חסרי מקצוע, אינם עובדים, ומתקיימים מקצבאות הביטוח

99 לעניין עמותות בחברה הערבית ראו גם בפרק "תמיכה בעמותות המזון והסדרת פעילותן".

הלאומי. המשפחה פנתה למחלקה עקב מצוקה כלכלית קשה מאוד ולאחר שהאב לא קיבל קצבת הבטחת הכנסה במשך כשלושה חודשים. בפברואר 2013 העבירה העו"ס המטפלת במשפחה מזכר ליחידה לסיוע כלכלי במש"ח (להלן - היחידה), ובו ציינה כי האם מדווחת על מצב כלכלי קשה מאוד ועל "קושי ברכישת מוצרי מזון בסיסיים". העו"ס ביקשה לכלול את המשפחה ברשימת המשפחות שמקבלות באופן קבוע סל מזון מעמותה הפועלת ביישוב. לדברי מנהלת היחידה, באפריל 2013 הודיעה העמותה ליחידה שלא ניתן להפנות אליה נזקקים חדשים. כך, במועד הביקורת, יוני 2013, המשפחה לא נכללה ברשימה זו.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2013 ציינה מנהלת המש"ח כי כחודש לאחר הודעתה כאמור הודיעה העמותה כי ניתן להפנות אליה נזקקים חדשים, ומאז אין רשימת המתנה של משפחות המבקשות סיוע במזון מהעמותה. המנהלת הוסיפה כי בעבר אכן היו מקרים שבהם לא הייתה אפשרות לסייע למשפחות נזקקות שלא קיבלו סיוע קבוע במזון מהעמותות, אך משפחות אלה קיבלו באותם מקרים סיוע במזון לקראת החגים. עוד ציינה כי נוסף על פנייה לעמותות המקומיות, המש"ח פונה לעמותות מזון הפועלות בכל הארץ כדי לגייס תרומות מזון.

ירושלים (דרום העיר)¹⁰⁰

הלשכה בדרום ירושלים (להלן - הלשכה) מטפלת בכ-9,150 משפחות. להערכת הלשכה, עבור כמחצית מהמשפחות המטופלות בה סוג הנזקקות הוא עוני, וחלק מהן צריכות סיוע במזון. בדרום ירושלים פועלות כמה עמותות המחלקות סלי מזון בתיאום עם הלשכה וכן עמותות שמחלקות סלי מזון בתיאום עם המינהל לשירותי קהילה בעיריית ירושלים (להלן - המינהל). נוסף על כך המינהל והלשכה מגייסים באופן פעיל תרומות לצורך סיוע במזון בדרום העיר מגורמים כמו עמותות, בתי כנסת ותורמים פרטיים, ומעסיקים לצורך כך רכזות לגיוס משאבים.

להלן דוגמה למקרה של אב"ת שבו טיפלה הלשכה: אישה ערירית בשנות ה-50 לחייה, דור שני למצוקה. האישה היא נכה בשיעור שאינו מזכה בקצבת נכות, היא אינה עובדת ומתקיימת מקצבת הבטחת הכנסה ומסיוע של משרד הבינוי והשיכון במימון שכר דירה. לפי דיווח הלשכה, האישה "סובלת ממצוקה קיומית קשה ביותר שכן לאחר תשלום שכר דירה לא נותר ברשותה כסף למחיה בכלל... צוברת חובות רבים בגין תשלומים שוטפים... מצמצמת מוצרי מזון בסיסיים ומדיווחי שכנים עולה כי לעתים אינה אוכלת". על פי הרישום בלשכה, הלשכה סיפקה לה כמה פעמים סיוע במזון וסיוע כספי. חלק מהסיוע ניתן לה על ידי עמותות בהמלצת הלשכה. הפעם האחרונה שהלשכה סייעה לאישה במזון לפני הביקורת הייתה בספטמבר 2012 באמצעות המחאה על סך 125 ש"ח לרכישת מוצרים ברשת מזון.

נצרת עילית

המש"ח בנצרת עילית מטפלת בכ-6,000 משקי בית. להערכת מנהלת המש"ח, אמנם קיימת בעיר תופעה של עוני, אך לכל מבקשי הסיוע במזון ניתן מענה מספק. לדבריה, הוגדר בתקציב העירייה השנתי סעיף תקציבי בסך 45,000 ש"ח המיועד לסיוע חומרי¹⁰¹. נוסף על כך פועלת בעיר עמותה שמחלקת בכל חודש סלי מזון לנזקקים ומפעילה בית תמחוי.

100 בעיריית ירושלים פועל מינהל לשירותי קהילה המספק את השירותים החברתיים באמצעות לשכות אזוריות. הבדיקה בוצעה בלשכה באזור דרום ירושלים.

101 באמצעותו רכשה המש"ח כרטיסי מזון תמורת 4,000 ש"ח. חלק מהכרטיסים חולקו למשפחות שנמצאו זכאיות לכך על ידי המש"ח וחלק מהכרטיסים נותר במש"ח.

להלן דוגמה למקרה של אב"ת שבו טיפלה המש"ח בנצרת עילית : אם חד-הורית לארבעה ילדים בשנות ה-30 לחייה אשר אינה עובדת ומתקיימת מקצבת הבטחת הכנסה. לאם חובות כבדים. ביוני 2012 ציינה האם בשיחה טלפונית עם המורה של בנה כי בבית המשפחה "המקרה ריק", ולכן בנה אכל אצל חבר. המורה העבירה דיווח בעניין זה לעו"ס המטפלת במשפחה. המש"ח צירפה את המשפחה לרשימת המשפחות שמקבלות סלי מזון מהעמותה הפועלת בעיר באופן קבוע.

ח ד ר ה

המש"ח בחדרה מטפלת בכ-6,400 משפחות. כ-360 משפחות חדשות פונות למחלקה בכל שנה, מרביתן על רקע קשיים כלכליים. להערכת המש"ח, כ-10% מהמשפחות החדשות סובלות מאב"ת. בחדרה יש שתי עמותות שמפעילות בתי תמחוי ומספקות ארוחות חמות לבתי נזקקים, וכמה עמותות שמחלקות סלי מזון. להערכת מנהלת המש"ח, העמותות שמחלקות סלי מזון אינן עומדות, ככל הנראה, בעומס הפניות אליהן ומגבילות את התקופה שבה נזקקים מקבלים מהן סיוע במזון. כאשר נזקק פונה למש"ח לאחר שעמותה שסייעה לו הודיעה לו שהוא כבר אינו יכול לקבל ממנה סיוע במזון בתום התקופה שקבעה, המש"ח מנסה להפנות אותו לעמותה אחרת.

ר ה ט

המש"ח ברהט מטפלת בכ-4,100 משקי בית. להערכת מנהל המש"ח, כ-70% מהמטופלים נזקקים לסיוע כלכלי. לכמחציתם אין מקורות הכנסה כלשהם, וליתר יש הכנסה אך היא אינה מספיקה לקיום תקין והמשפחות נמצאות בקשיים כלכליים ניכרים. מנהל המש"ח ציין כי בעיר יש כמה עמותות שמסייעות לנזקקים במזון, אך אין למש"ח מידע למי הן מסייעות והאם הן מיצו את יכולת הסיוע שלהן.

ל ו ד

המש"ח בלוד מטפלת בכ-7,900 משפחות. להערכת מנהלת המש"ח, אין שיעור גבוה במיוחד של משפחות המצויות באב"ת בעיר. לתפיסתה המקצועית, חלוקת מזון באופן שיטתי וגורף לנזקקים מפתחת תלות בסיוע חיצוני ואינה תורמת לפיתוח יכולת עצמית להתמודדות עם קשיים. עם זאת, במקרים של מצבים אקוטיים שבהם יש צורך בסיוע מדי המש"ח מסייעת זמנית במזון. בעיר פועלת עמותה המפעילה, בין היתר, חנות שבה ניתן לרכוש מוצרים מסובסדים ובית תמחוי. נזקק המעוניין לרכוש מוצרים בחנות העמותה צריך לקבל הפניה מהמש"ח. המש"ח לא ריכזה את שמות הנזקקים שהיא הפנתה לעמותה, כך שהיא לא יודעת כמה נזקקים מקבלים סיוע מהעמותה ובאיזו תדירות.

מהאמור לעיל עולה אפוא כי יכולת העמותות לסייע לכל המדווחים על אב"ת שונה מיישוב ליישוב; בשלושה מתוך שבעת היישובים - נצרת, קריית ים וחדרה - עמותות המזון שמשפחות פעולה עם המש"ח מיצו את יכולת הסיוע שלהן ואינן יכולות לסייע למבקשי סיוע חודשים (בחלק מהמקרים למשך תקופה מסוימת). בעקבות זאת למחלקות לשירותים חברתיים ביישובים אלה אין דרך לסייע לכל הנזקקים המצויים באב"ת.

עוד עולה כי בהיעדר הנחיה של משרד הרווחה יש הבדלים בין המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות השונות בנוגע להתייחסות לטיפול באב"ת: יש מחלקות המשתפות פעולה באופן סדיר עם עמותות, מחלקה המגייסת בעצמה משאבים מגורמים פרטיים לצורך סיוע במזון, מחלקה שאינה רואה לנכון להפנות לעמותות לצורך חלוקת מזון, ואחרת שאין לה כמעט מידע על פעילות עמותות המזון ביישוב.

יצוין כי ברשויות מקומיות שבהן נמצא כי מתקיים שיתוף פעולה בין המש"ח לעמותות המזון נמצאו הבדלים במידת שיתוף הפעולה: בנצרת עילית המש"ח שהפנתה נזקקים לבית התמחוי קיבלה אחת לחודש מהעמותה שהפעילה אותו עדכון בנוגע לנזקקים אלה, וכך היה למש"ח מידע מעודכן על מצבם. לעומת זאת, בחדרה ובלוד לא ריכזו המחלקות את שמות הנזקקים שהפנו לעמותות ולא היה להן מידע כמה מהם אכן קיבלו סיוע מהעמותות ובאיזו תדירות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2013 ציינה המש"ח בלוד כי טופס ההפניה של הנזקק לעמותות המזון (לקניית מזון במחיר מוזל) מתויק בתיקו במש"ח. המש"ח לא מרכזת את שמות הנזקקים שהפנו לעמותה "כיוון שלא ברור... שאכן המטופל מגיע לעמותות ואם... העמותה אפשרה לו את הסיוע".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2013 ציין המינהל לשירותי רווחה בעיריית ירושלים כי לתפיסתו המקצועית "המדינה כמדינת רווחה אמורה להיות אמונה על הבטחת הביטחון התזונתי של תושביה... באמצעות המנגנונים הקבועים בחוק, כגון מתן גמלאות בהתאם לקריטריונים ועדכון גובהן בהתייחס ליוקר המחיה והפעלת מפעלי הזנה בבתי הספר. פעולות אוניברסאליות [כאלה] יבטיחו ביטחון תזונתי ללא התנייתו בטיפול בשירותי הרווחה".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2013 מסר משרד הרווחה כי הוא "שוקד על גיבוש חוזר מנכ"ל בנושא אי ביטחון תזונתי שיצור ממשק של עמותות מזון מול אגפי רווחה ברחבי הארץ ויקבע קריטריונים לחלוקת כרטיסי מזון", וכן כי "כמענה לחוסר בכלים של המחלקות ... לטפל בנזקקים, המשרד יקצה כ-20 מיליון ש"ח בכרטיסי מזון".



מעצם היותן של המחלקות לשירותים חברתיים הגוף המטפל בנזקקים ברשויות המקומיות מגיעים אל פתחן בין היתר גם נזקקים הסובלים מעוני ומאב"ת. אולם ממשלת ישראל, כאמור, לא קבעה מדיניות טיפול בתחום, כנדרש ממחויבותה, ומשרד הרווחה לא הנחה את המחלקות בכל הנוגע לדרכי הפעולה במקרים אלה. במצב הדברים הקיים כל מש"ח מטפלת במשפחות ואנשים המצויים באב"ת בהתאם לתפיסתה, למשאביה הכספיים ולסיוע שהיא מסוגלת לגייס מהמגזר השלישי. יכולתו של המגזר השלישי לסייע לנזקקים שונה מיישוב ליישוב, וביישובים שבהם, לפרקים, מיצו העמותות המשתפות פעולה עם המחלקות את יכולת הסיוע שלהן, אין למחלקות דרך לסייע לנזקקים חדשים.

סיכום

אי ביטחון תזונתי הוא אחד המאפיינים הקשים ביותר של עוני. בסקר שעשה הביטוח הלאומי בשנת 2011 דיווחו כחמישית מהמשפחות וכשליש מהמשפחות עם ילדים כי הן חוו אב"ת בשנה האחרונה.

בהתאם למערך הדיניים הפנימי והבין-לאומי, המדינה מחויבת לפעול לקידום הביטחון התזונתי של תושביה ולהקצאת משאבים סבירים הנדרשים לשם כך. למרות זאת הממשלה עדיין לא קבעה מדיניות לטיפול בנושא ובכלל זה לא קבעה תקציבים ומקורות לטיפול בו.

מרכיב חשוב בסיוע שמספקת המדינה לאוכלוסיות המצויות במצוקה כלכלית הוא קצבאות הביטוח הלאומי, ואולם משנת 2001 רוב הקצבאות קוצצו. הביטוח הלאומי ציין בסקר כי ייתכן שבעקבות זאת תופעת האב"ת אף התרחבה וכי "דיון ברמת קצבאות הקיום למשפחות אלה תוך התייחסות למינימום למחייה בכבוד הוא חיוני למדיניות החברתית".

פעולות נוספות שנוקטת המדינה לטיפול באב"ת הן מפעל ההזנה בבתי הספר ותמיכה בעמותות מזון. תמיכה בעמותות מזון אין בה משום כלי אפקטיבי לקידום הביטחון התזונתי שכן היא מועטה, פעמים אינה אלא סיוע חד-פעמי, והעמותות הן שקובעות היכן, כיצד ומתי יינתן הסיוע. ספק גם אם הנזקקים בכלל המגזרים נהנים ממנה. הממשלה אמנם מקדמת מיום לאומי שנועד לאסדר את הטיפול בנושא, אולם התמיכה הממשלתית בו היא מצומצמת וחד-פעמית, וביצועו החל בעיכוב. בנסיבות אלה ספק אם הממשלה ממלאת כיאות את אחריותה לטיפול באב"ת.

הביקורת בכמה רשויות מקומיות העלתה כי בהיעדר מדיניות והנחיות הנגזרות ממנה, המחלקות לשירותים חברתיים, אשר מוטלת עליהן אחריות לטיפול בנזקקים במקום מגוריהם, מטפלות במקרים של אנשים המצויים באב"ת - כל מחלקה על פי תפיסתה ובהתאם לכלים העומדים לרשותה, וככל שישנם כאלה - רובם ככולם מקורם במגזר השלישי. יכולתו של המגזר השלישי לסייע לנזקקים שונה מיישוב ליישוב, וביישובים שבהם, לפרקים, מיצו העמותות המשתפות פעולה עם המחלקות את יכולת הסיוע שלהן, אין למחלקות דרך לסייע לנזקקים חדשים.

לדעת משרד מבקר המדינה וכפי שנקבע בחוק המועצה, יש לקדם את הביטחון התזונתי של הנזקקים, ולצורך כך מוטלת אחריות עליונה בנושא לפתחה של המדינה, ואל לה לסמוך רק על נדיבותו של המגזר השלישי. לממשלה מרחב שיקול הדעת לקבוע את אופן מימוש האחריות לקידום הביטחון התזונתי. לצורך כך על משרד הרווחה, בין היתר, לקבוע ללא דיחוי מדיניות כוללת ותכנית פעולה בנושא, ועל הממשלה להבטיח כי הן יגובו במשאבים מתאימים.

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 حياته كريمة له ولافراد عائلته، يقع على عاتق الدولة الواجب الأساسي بتأمين الحد الأدنى للمعيشة الانسانية لأفراد مجتمعيها. هذا الواجب الملقى على عاتق الدولة يُشتق من النسيج الداخلي للأحكام والقوانين وعلى رأسها: قانون كرامة الانسان وحرّيته، كما ينبثق ايضاً 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 بحبوبة الحياة ولا يطرق الجوع أبوابهم، فلا يجب على الجوع أن يطرق باب أي انسان،

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

וזלכ כי יסלטיע אן יענא וינעם, פעלא וליס פקט קולא, בחקוקה כאנסאן¹⁰³. פי סיאק אחר חדדל המחכמה העליא אן "הלך האדני למעישל האנסאניע בכרמה מוגוד פי קלב האנסאן ובסמיו כרמלה. אן המעישל לחל הפקר, פי הלחל האלם עלו הלאלס, לא תסמי כרמה. הלד האדני לעיש בכרמה هو ליס פקט שרל לחמאיה הכרמה האנסאניע, אלא אيلسا לחקיק לילאקי הלقوق האנסאניע. ליס הנאלכ איה שاعריע אן יעיש האנסאן באלפקר والحرمאן. באנעאם הלד האדני للشروط الاساسية للعيش, ליס للاانسאן איה مقدره على الانتاج والطموح, ליס له المقدره على الاختيار ولחקיק حريته כאנסאן¹⁰⁴. המלמעל الذي لا يحرص على فقراه وعلى محدودي القدرة فيه, لا يكون قد مس بكرامتهم وحقوقهم فقط, אלא يكون قد مس بكرامته بشكل عام. الدولة التي لا تؤمن حقوق أفرادها للعيش بحد أدنى من الكرامة האנסאניע, تكون قد خرقت ونكثت بمسؤوليتها تجاه مملعمها. مسؤوليتها أן לחترم הלقوق الاساسية لكل فرد فيه لكونه انسان.

الحرص على حقوق المحتاجين ولأمين معيشتهم בכרמה هو المعيار الأخلاقي والقانوني الذي تراعيه الدولة اليهودية الديمقراطية بمراعاته. الأعراف اليهودية ترشدنا الى ذلك: "אן כאן פיק פקיר, אהד מן إحوالك פי أهد أبوابك פי أرضك التي يعطيك الرب الهك, فلا تُفس قلبك, ولا تقبض يدك عن أخيك الفقير, بل افلح يدك له وأقرضه مقدار ما يلائج إليه¹⁰⁵. الواجب بالحرص على الفقير פי الأعراف اليهودية لم يكمن على الفرد فقط, و أלא على المملعم بكامله أן يوفر الشروط الاساسية للمحتاجين, التي يتم تمويلها من الضرائب الاجبارية التي تم جلبايتها من جميع أفراد المدينة פי كل اسبوع بواسطة "جاببي الزكاة الذين كانوا يقدمون للفقراء غذاء كافيا لسبعة أيام¹⁰⁶.

من هنا نرى أן الأعراف اليهودية والأسس الديمقراطية العصرية تلقي على عاتق دولة إسرائيل الواجب פי توفير الحق لكل انسان פי العيش בכرמה. للأسف الشديد, تشير لنا المعلومات أنه وبشكل فعلي هنالك مجموعات سكانية كبيرة פי دولة إسرائيل تعيش לח

103 محكمة العدل العليا- 164/97 ב"ג 164/97 קונטראס מ.ض ضد ن وزارة المالية- قسم الجمارك والضريبة القيمة المضافة ضد ن ب (1) 289, 340 (1998).

104 محكمة العدل العليا 10662\04 حسن ضد مؤسسة التأمين الوطني, الفقرة 35 لقرار حكم القاضية الرئيسية بينيش (تم النشر פי المملزن الماحاسب-28.02.12).

105 سفر التثنية 15, 7-8.

106 ميخائيل فيجودا, "بين الحقوق الاجتماعية والواجبات الاجتماعية פי القضاء العبري", داخل: يورام رابين ويوفال شاني (معدان), الحقوق الاجتماعية, الاقتصادية والثقافية פי اسرائيل (2004), صفحة 233, 242, 249; مشناة تورا 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 بجهودها من أجل مساعدة المحتاجين لاخترق 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 مجرد أهداف مثالية بعيدة المنال، انما القصد منها ترسيخ حقوق دستورية وواجبات دولية 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 مقلقة للغاية وإن دلت 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 ولانقة 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 أجرته مؤسسة التأمين الوطني يتبين لنا أن إحدى المجموعات السكانية التي تبرز بها ظاهرة انعدام الأمن الغذائي هي الاقلية

العربية في دولة إسرائيل، وأن نسبة العائلات التي أقرت أنها عانت من تجربة انعدام للأمن الغذائي كان ما يقارب لنصف العائلات (46.9%)، وتبين أن 30% منهن عانوا من انعدام أمن غذائي شديد. عدم بلورة الدولة لأية سياسة شاملة لدعم جمعيات خيرية- غذائية يثبت دون أدنى شك أن 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 إلى ذلك، انعدام سياسة شاملة في مجال الأمن الغذائي تُبقي مسؤولي أقسام الرفاه والعاملين الاجتماعيين في السلطات المحلية بدون أي إرشاد ملائم في هذا النطاق، وكل سلطة تعمل بحسب رؤيتها ووفقاً للمصادر والأدوات الموجودة لديها، إن وجدت أصلاً - يكون مصدر أغليبيتهم من القطاع الثالث. هذا الواقع يؤدي إلى 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 أنها لم تشتت الفاكهة والخضار بسبب النقص الاقتصادي والمادي، وذلك كما تبين لنا من الأمثلة التي جئنا بها في هذا التقرير. دولة يهودية وديموقراطية لا تستطيع أن تقبل على نفسها واقع يكون به مئات الآلاف من السكان يبلغون ويتحدثون على انعدام أمن غذائي. بلورة سياسة حكومية شاملة وتخصيص موارد معقولة بطرق ذكية سيكون بمقدورها أن تساهم في تقليص هذه الظاهرة الخطرة. لذلك، أود الإشارة بشكل إيجابي أنه من خلال ردود الجهات التي المعينية لمكتب مراقب الدولة في سياق هذا التقرير يتبين لنا أن الدولة خصصت مؤخراً ما يقارب 200 مليون شيكل لموضوع الأمن الغذائي وفي هذه الأيام تبلور الحكومة برنامج عمل في هذا الإطار. 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 المدى، وذلك لأن "حين يكون الأمر تحقيق حق أساسي... يكون الوزن النسبي في موازنة التخصيصات الميزانية ليس بالكبير. لأن الموضوع يتعلق بحقوق الإنسان يجب أن يكون في أول سلم الأولويات الوطنية. صحيح أن الدفاع على حقوق الإنسان مكلفاً اقتصادياً، وكل مجتمع يحترم حقوق الإنسان يجب عليه أن يكون جاهزاً لتحمل تلك التكاليف

الاقتصادية"¹⁰⁷. لذلك على الحكومة أن تضع بعين الاعتبار ضمن مواردها وميزانياتها 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

ملخص

1. انعدام الأمن الغذائي هو أحد مؤشرات الفقر الشديد، ما يعني عدم توفير الغذاء الصحي المحتوي على العناصر الغذائية اللازمة لتطور صحة الإنسان¹. انعدام الأمن الغذائي هو ظاهرة مألوفة في الدول المتطورة²، ويتمثل بتلقي الغذاء بطرق غير مقبولة³. صحيح أن انعدام الأمن الغذائي لا يُعد خطراً على حياة الإنسان، ولكن انعدامه قد يؤثر بشكل سلبي على الصحة الجسدية والنفسية للإنسان، بما في ذلك تشويشات في السلوك اليومي وفي النشاطات الاجتماعية والأهم يتسبب في ضعف المناعة في جسم الإنسان.

بالإضافة لذلك إن انعدام الأمن الغذائي يحدّ 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 الفقر⁴.

صحيح أن انعدام الأمن الغذائي والفقر مرتبطان ببعضهم ببعض، ولكن مؤشرات الفقر المعروفة والمتبعة لا تعكس بشكل كافٍ وواضح أحجام انعدام الأمن الغذائي عند السكان⁵. 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 للأمن الغذائي للعام-2011.
- 2 مشاكل قلة الغذاء والتغذية غير الملائمة موجودة في الدول المتطورة والدول النامية. في الدول النامية يدور الحديث غالباً عن نقص خطير في الغذاء الى مجاعة تؤدي الى سوء تغذية خطير. في الدول المتطورة يدور الحديث عن انعدام الامن الغذائي.
- 3 مثلاً – الحصول على الغذاء من جهات خيرية، التسول او البحث في سلال المهملات.
- 4 المصادر نوريتيرنيل، دوريتيتسان-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)، صفحة 7 (فيما يلي-تقرير اللجنة متعددة الوزارات).
- 5 انظروا تقرير اللجنة متعددة الوزارات، ص7.

המؤشر יִסְתַּמֵּל لتحديد مستويات انعدام الأمن الغذائي⁶. في إسرائيل قامت مؤسسة التأمين الوطني بإعداد استفتاء رأي بشكل اتصال هاتفي⁷ في العام 2011⁸ (فيما يلي - استفتاء التأمين الوطني) حسب مؤشر انعدام الأمن الغذائي. وفقاً لنتائج الاستفتاء: اقر ما يقارب خمس 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 أيضاً أنه في العام 2011 كان في إسرائيل 308,000 عائلة (804,000 نسمة)، من ضمنهم 360,000 طفلاً⁹ 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 للفرد¹⁰. أداة أخرى للدولة هي برامج التغذية في المدارس¹¹، 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 التراكات¹²) 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 أساس نموذج اسئلة تم تطويره وساري المفعول من قبل وزارة الزراعة الأمريكية (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 التأمين الوطني. الأمن الغذائي 2011 - سير الاستفتاء واستنتاجات أساسية (2012).

9. أولاد - لم يبلغوا سن ال 18 عاماً.

10. الأموال التي تحولها الدولة للأفراد 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 الأشهر 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 1991¹³ 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 جميعاً¹⁴، 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 لتنفيذه. 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 جويونت-إسرائيل (فيما يلي- الجويونت)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 التأمين الوطني (نشر في مخزن محوسب, 28.2.12).

15 الجويونت هي منظمة يهودية - أمريكية تعمل من أجل شرائح سكانية تجد صعوبة في الانخراط أو الاداء في المجتمع الاسرائيلي.

המשורע). אסס המשורע: (1) تقویم 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 تحدد 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 أنت 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، وأيضاً لم يتم تفعيل كل مركباتها.

مما ذكر أعلاه تبين أنه حتى موعد انتهاء أعمال الرقابة، أي 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 تبين 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

הדولة 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: يتبين من نتائج استفتاء التأمين الوطني أن العائلات التي تشمل أولاد ووالدين بجيل العمل¹⁶ واللواتي تحصلن على مخصصات معيشية، تعاني من مستوى عالٍ من انعدام الأمن الغذائي. وكشف الاستفتاء أن السياسة الاقتصادية المتبناة ابتداءً 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 مجدداً 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 التراكات، بما في ذلك للجمعيات الطالبة للدعم بثلاثة أنواع مشاريع: توزيع سلال الغذاء استعداداً لعيد الفصح (كمحا ديفصحا، فيما يلي- سلال عيد الفصح)، توزيع شهري لسلال الغذاء ودعم برامج للتغذية¹⁷. 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 شيكل¹⁸.

مما ذكر 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 أماكن تقديم طعام أو تزويد وجبات للمحتاجين الذين يلازمون بيوتهم.

18 في عام 2012 حصلت وزارة الرفاه على إضافة إلى البند في ميزانيتها المخصصة لدعم الجمعيات التي توزع سلال الفصح - كمحا دبسحا.

كانت نصف العائلات، ومنها 30% أقرروا إنهم يعانون من انعدام أمن غذائي شديد¹⁹. 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 بشكل 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، إنما حسب قدرة التنظيم لتلك المجموعة السكانية أن تقيم جمعية تستوفي شروط الدعم أو 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 الإلزامية 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 الحكومة²¹، للأولاد التي تتراوح أعمارهم بين 3-8 سنوات الموجودين في الحضانات وفي الصفوف الأولى والثاني في البلديات المصنفة في الدرجات الثلاثة المنخفضة اجتماعياً-اقتصادياً والموجودين ضمن برامج تعليمية حتى الساعة الرابعة بعد الظهر (فيما يلي- برنامج تسيل). وجدنا أنه مقارنةً لاستنتاجات التقرير

19. عائلات ذكرت في الاستفتاء أنه بسبب النقص في المال أحياناً لم يأكلوا لمدة يوم كامل أو قلصوا حجم الوجبات الخاصة بهم خلال عدة أشهر في السنة.

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

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

השابق²², عدد التلاميذ الذين اشتركوا في برنامج التغذية في السنة الدراسية 2011-2012، وفي برنامج التغذية وبرنامج تسيل 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 كذلك، 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 الثلاثة 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 ليديوت (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.

הتي تم فحصها، هو صندوق الصداقة²³ 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 تُحدد التخصيصات الميزانية للسلطات المحلية لتأمين هذا الموضوع على يد السلطة المركزية.

3. تبين للرقابة في بعض السلطات المحلية²⁴ 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، وإن وجدت أدوات من هذا النوع تكون معظمها من القطاع الثالث. قدرة القطاع الثالث بمساعدة المحتاجين مختلفة 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 الصعوبة للفقر. وفقاً لنتائج استفتاء رأي أعدته مؤسسة التأمين الوطني في العام 2011: أقر ما يقارب خمس من العائلات بدون أولاد، وتُثلث 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 أموال التبرعات في الولايات المتحدة وكندا لنشاط الصندوق. أحد المجالات المركزية التي يعمل فيها الصندوق هي مساعدة المحتاجين في إسرائيل.

24 وهذه هي السلطات: الخضير، 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 التقليلات 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، وأن 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 الأمن 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 أجل ذلك على وزارة الرفاه الاجتماعي ضمان تحمل مسؤولياتها من خلال تحديد سياسة شاملة وفورية وبرنامج عمل واضح في هذا المجال، وعلى الحكومة أن تؤمن وجود الموارد الملائمة لتطبيق ذلك.