



מדינת ישראל
משרד הרווחה
והשירותים החברתיים



דין וחשבון
הוועדה הבין-משרדית
לבחינת האחריות של המדינה
להבטחת הביטחון התזונתי של אזרחיה

מוגש לשר הרווחה והשירותים החברתיים
ח"כ יצחק הרצוג

יו"ר הוועדה: נחום איצקוביץ - המנהל הכללי
ריכוז הוועדה: עו"ד מיכל חומסקי ועידו בנימין
כתיבת הדו"ח: עו"ס יקותיאל צבע
סיוע ותחקיר: גבריאלה אפל

אדר ב' תשס"ח

מרץ 2008



תוכן עניינים

ראשית דבר – נחום איצקוביץ, יו"ר הועדה

1. תקציר 4-5
2. עבודה הוועדה ודיוניה 6
3. ביטחון תזונתי: התופעה והגדרותיה 7
4. אי בטחון תזונתי: מדידת היקף התופעה 7-8
5. אי בטחון תזונתי בישראל 9-10
6. נתוני עוני בישראל 10-11
7. הזכות למזון 11-12
8. האסטרטגיות השונות הנהוגות בעולם ובישראל למימוש הזכות למזון 12-22
 - א. חלוקת מזון לנזקקים ותמיכה בגופים העוסקים בכך
 - ב. חינוך המשפחה לתזונה ולניהול נכון של התקציב
 - ג. תמיכה כספית ישירה ותשלומי העברה
 - ד. תמיכה כספית עקיפה
9. פעילות עמותות המזון בישראל 24-23
10. סכום המלצות 25-29

- נספחים 30-31
- מקורות 32-35

ראשית דבר

דבר יו"ר הוועדה – נחום איצקוביץ

חלוקת מצרכי מזון ואוכל לבני אדם החיים בעוני אינה תופעה חדשה בישראל. אולם, בשנים האחרונות נדמה כי מספר הנדרשים לשירותים אלו הולך וגדל וכי קבוצות נוספות באוכלוסייה נזקקות להם. הדבר תמוה לכאורה, שכן המשק הישראלי נתון בשנים האחרונות בצמיחה מואצת, התוצר הלאומי הולך וגדל ואין כל מחסור במוצרים חקלאיים. מקורה של התופעה הוא ככל הנראה, בחוסר יכולתם של אזרחים רבים בעידן זה של שפע וצמיחה כלכלית, לרכוש בעצמם את כל המזון הנחוץ להם למחייתם. ההזדקקות של רבים לשירותים מסוגים שונים עומדת במוקד דו"ח זה שעיסוקו אי-הביטחון התזונתי בקרב אזרחי המדינה ובחינת אחריותה של הממשלה להקטנת מימדיה של תופעה זו.

הדו"ח מוגש בתקופה של חוסר בטחון כלכלי המכביד במיוחד על החיים בעוני ומוסיפה עוד לחוסר ביטחונם ביכולתם לרכוש מזון מזין ומספק. יתרה מכך, בחודשים האחרונים, מחירם של מוצרי מזון רבים עלה באופן ניכר ומנגנוני הפיצוי הקיימים אינם מותאמים לקצב עלייה זה. לכן, יש המבקשים להגדיל עוד את היקף שירותי המזון המיועדים להקל על מצוקתם של מספר הולך וגדל של נזקקים ואף להטיל את מימונם על הממשלה. אף כי זהו פתרון שעשוי לתת מענה מידי לאי הביטחון התזונתי של רבים, זו מלכודת דבש הטומנת בחובה את ההרס של מדינת הרווחה הישראלית ופנייה לדרך של מדינת סעד. בשנת ה-60 למדינת ישראל, המלצות הוועדה מבקשות למנוע נפילה למלכודת זו ולחזק עוד את מדינת הרווחה הישראלית.

ולסיום תודות לכל נציגי משרדי הממשלה אשר לקחו חלק בעבודת הוועדה וסייעו בהכנת החומרים. תודה לנציגי האקדמיה ולנציגי הגופים שניאותו להופיע בפני הוועדה ולהשמיע את דעותיהם החשובות.

תודה מקרב לב למרכזי הוועדה עו"ד מיכל חומסקי ועידו בנימין על ההשקעה, הרצינות והמקצועיות בריכוז עבודת הוועדה.

תודה מיוחדת ליקותיאל צבע שעמל, כתב וערך במשך ימים רבים דו"ח זה.

במרכה,
נחום איצקוביץ
המנהל הכללי
משרד הרווחה והשירותים החברתיים
יו"ר הוועדה

1. תקציר

דו"ח זה בוחן את תופעת אי הביטחון התזונתי בישראל ואת תפקידה של הממשלה במאמצים למגרה. ראשיתו בהגדרת התופעה ובבחינת מימדיה ובקשר שבינה לבין תחולת העוני בקרב משקי הבית בישראל. הדו"ח סקר את הנעשה בעולם לגבי זכותו של האדם למזון כזכות יסוד ובוחר את עיגונה של זכות זו בחקיקה, באמנות ובהצהרות בינלאומיות. בהמשך, סוקר הדו"ח את האסטרטגיות השונות הנקוטות בעולם למימוש זכותו של האדם למזון. הסקירה מלמדת שהדרכים רבות ומגוונות אך מעטים המקרים בהם הממשלות במדינות הרווחה במערב מעורבות באופן ישיר בהבטחת מזון. עם זאת, הממשלות פועלות למימוש הזכות למזון, הן באמצעות ארגוני המגזר השלישי והן בתקצוב של תוכניות הזנה ייעודיות.

הנתונים שאספה הוועדה והשימוע שקיימה מלמדים שבישראל הסיוע ניתן רובו ככולו ע"י עמותות. אף כי הנתונים מעטים, נדמה שמדובר בסיוע בהיקף הולך וגדל. העמותות מגייסות כספים ותרומות בעין ממקורות שונים ומסייעות לרבות ישראלים. המחקרים המעטים בתחום מלמדים שרמת אי-הביטחון התזונתי מגיעה למימדים מדאיגים. הפעילות הענפה של העמותות הן אם-כן סימן נוסף לכך שלמרות שהמשק הישראלי נהנה בשנים האחרונות מצמיחה, זו מלווה בתחלת עוני גבוהה ובאי-שוויון הולך וגדל ואי-ביטחון תזונתי הוא מסימניה הבולטים והכואבים.

הממשלה החלה להכיר בסכנה הטמונה בתופעות חברתיות אלה והציבה יעדים לצמצום תחולת העוני ולצמצום הפערים החברתיים. רבים סבורים שכלי המדיניות העיקריים להשגת יעדים אלו קשורים למדיניות פעילה בשוק העבודה. עם זאת, מדינת הרווחה הישראלית הכירה תמיד בכך, שלצד האחריות האישית הרובצת לפתחו של הפרט לדאוג לצרכיו ולצרכי משפחתו, מוטלת על הממשלה אחריות לצורכיהם של מי שאינם מסוגלים להשתלב בשוק העבודה ולמי ששוק העבודה אינו מקנה לו הכנסה ברמה מספקת. אחריותה זו של הממשלה אינה צריכה לבוא לידי ביטוי בהספקת מזון למשקי בית הסובלים מאי ביטחון תזונתי. מעורבות ישירה של הממשלה בהספקת מזון מלווה תדיר בתופעות שליליות. לכן הוועדה ממליצה לנקוט בשורה של צעדים:

א. הסדרת משק עמותות המזון בשגרה ובחרום

אנו ממליצים לפעול להסדרת משק העמותות הפועלות בתחום המזון הן בשל התפקיד המשלים שהממשלה מייעדת למגזר השלישי בעת שיגרה, והן בשל התפקיד השמור לו בשעת חירום. הסדרה זו

תסייע בפקוח על המזון ואיכותו, תבטיח פריסה גיאוגרפית ומגזרית של הארגונים, תמנע אפליה, תשמור על זכויותיהם של הנזקקים ותסדיר את יחסי הגומלין בין הארגונים לשירותים חברתיים אחרים.

ב. תמיכה בעמותות העוסקות באי-ביטחון תזונתי

התערבות הממשלה בפעילות העמותות והסדרתה תושג בין היתר ע"י הגדלת התמיכה של הממשלה בעמותות ופרסום מבחנים לתמיכה בהתאם למדיניות הממשלה. להערכת הוועדה, יש להגדיל את היקף התמיכה הניתן היום ולהעמידו על 30 עד 50 מיליון ₪ לשנה בהתאם לנתונים השוטפים על מידת אי-ביטחון תזונתי ותחולת העוני.

ג. הקמת מועצה ציבורית לביטחון תזונתי

הוועדה ממליצה להקים מועצה ציבורית לביטחון תזונתי שתייעץ לממשלה במדיניותה בתחום הביטחון התזונתי, תבחן אסטרטגיות שונות לסיוע למי שסובל מאי-ביטחון תזונתי, תגבש דרכים להסדרת פעילות העמותות העוסקות בסוגיה זו, תמליץ לממשלה על המבחנים הראויים למתן תמיכה ותנטר את היקף התופעה בישראל.

ד. תכניות הזנה ייעודיות

הוועדה ממליצה לבחון סיוע לתכניות הזנה לאוכלוסיות שאינן בשוק העבודה והתלויות באחרים לפרנסתן ובהן ילדים וקשישים החיים בעוני.

ה. בחינה מחדש של מערך הקצבאות

הוועדה סבורה שנכון לבחון מחדש את שיעורן של הקצבאות השונות כך שהן תבטחנה שההכנסה הכוללת של מי ששוק העבודה אינו נותן מענה לצרכיו תקנה לו ביטחון תזונתי. בחינה זו צריכה להיעשות בזהירות רבה כך שימצא שיווי המשקל הנכון בין פתרונות בטוח הקצר לבין השפעות לטווח הארוך על אוכלוסיות היעד, בין מדיניות רווחה אוניברסאלית לבין ההכרח למקד את הסיוע למי שנוזק לו ביותר, בין מדיניות פעילה בשוק העבודה לבין סיוע ממוקד למי שאינו יכול להשתלב במעגל העבודה. ברוח זו, הוועדה ממליצה איפוא לקיים דיון בממשלה ובציבור, בהשתתפות אנשי אקדמיה ופעילים חברתיים, דיון שבסופו תמצא נוסחא ראויה לרמת הכנסה המבטיחה ביטחון תזונתי תוך שימת דגש לסוגיות של שוויון הזדמנויות, צדק חלוקתי ולכידות חברתית.

ו. איסוף נתונים

הוועדה ממליצה למסד את תהליך איסוף הנתונים בכל הנוגע לאי-ביטחון תזונתי בישראל.

2. עבודת הוועדה ודיוניה

הוועדה כללה נציגים של משרדי הממשלה האלה: האוצר, הבריאות, החינוך, המשפטים, תמ"ת, החקלאות, הגמלאים, ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים וכן את נציגי המוסד לביטוח לאומי. עבודת הוועדה כללה ישיבות מליאה, אשר בה שמעו חברי הוועדה סקירות על הנעשה במשרדים וכן סקירה משפטית על הנעשה בארץ ובעולם. כמו כן הוועדה שמעה את חוות דעתם של ארבעה אנשי אקדמיה, פרופ' אברהם דורון, פרופ' גיוני גל, ד"ר נרי הורוביץ וד"ר זיאד אל עפאוי. זאת ועוד, הוועדה פרסמה "קול קורא" בו הזמינה את הציבור להביע את עמדתו. נציגים של הארגונים רבים נענו והופיעו בפני הוועדה ורבים גם פנו בכתב והביעו את דעתם בנושא. הוועדה מבקשת להודות לנציגי האקדמיה ולכל נציגי הציבור שהופיעו בפניה. חברי הוועדה ומשתתפי הדיונים:

משרד הרווחה והשירותים החברתיים:

- מר נחום איצקוביץ, המנהל הכללי, ויו"ר הוועדה
- גב' מיכל חומסקי, עו"ד, ראש מטה השר ומרכזת הוועדה
- מר יקותיאל צבע, מנהל אגף המחקר, תכנון והכשרה, עורך וכותב דו"ח הוועדה
- עו"ד בתיה ארטמן, יועצת משפטית, יועצת משפטית של הוועדה
- מר נחום עידו, דובר המשרד ומ"מ מנהל האגף להסדרים חברתיים, משקיף
- גב' נילי דרור, ממונה על איגום משאבים, משקיפה
- גב' יוכבד אילוז, ממונה על מחלקת עיזבונות, משקיפה
- מר עידו בנימין, עוזר למנהל הכללי ומרכז הוועדה

המוסד לביטוח הלאומי:

- גב' אילנה שרייבמן, סמנכ"לית גמלאות, חברה
- גב' מירי אנדבלד, ראש תחום מרכז כלכלי, חברה

משרד המשפטים:

- עו"ד שי סומך, מחלקת ייעוץ וחקיקה, חבר
- גב' נועם מסטבוים, מתמחה

משרד האוצר:

- מר משה בר סימן טוב, רכז רווחה וביטוח לאומי, אגף תקציבים, חבר

משרד החקלאות:

- מר איציק בן דוד, סמנכ"ל לייצור, חבר

משרד הבריאות:

- ד"ר זיוה שטל, מנהלת המחלקה לתזונה, חברה
- גב' רבקה גולדשמיט, רכזת סקרים ומחקרים, משקיפה

משרד לענייני גמלאים:

- גב' איילה אמן, ראש תחום רווחה, חברה

משרד החינוך:

- גב' עירית ליבנה, מפקחת על תחום הבריאות, חברה

3. ביטחון תזונתי: התופעה והגדרותיה

ביטחון תזונתי, על פי הגדרתה של פסגת המזון העולמית ב-1996 (World Food Summit), הוא "...מצב בו לכל האנשים יש כל הזמן נגישות פיזית וכלכלית לכמות מספקת של מזון בריא ומזין אשר מתאים להעדפותיהם וצורכיהם התזונתיים ומאפשר קיום חיים פעילים ובריאים"¹. בעיות של חוסר מזון ותזונה לא הולמת קיימות הן במדינות המפותחות והן במדינות המתפתחות. עם זאת, בעוד שבארצות מתפתחות מדובר לרוב במחסור חריף במזון וברעב (starvation) המביאים לתת-תזונה חמורה ולעתים אף למוות, הרי שבארצות מפותחות התופעה הנפוצה היא של אי-ביטחון תזונתי - food insecurity - כלומר העדר נגישות סדירה למזון מזין בדרכים מקובלות ובכמות מספקת. דרכים מקובלות, פירושן רכישת המזון הנדרש ולא, למשל, קבלת מזון מגופים פילנתרופיים או איסוף תרומות וקבצנות. כמות מספקת, פירושה מזון המאפשר חיים פעילים ובריאים ומיצוי של פוטנציאל התפתחותי (ראה Holben, 2002; ניראל, רוזן, ארז, בן הרוש, ברג, ברודסקי, ניצן-קלוסקי, חביב-מסיקה, גולדשמיט, 2003).

אי-ביטחון תזונתי במדינות מפותחות כישאל, היא תופעה חברתית וכלכלית וביטוייה רבים ומגוונים: צמצום במלאי המזון של משק הבית, אכילת מזון שאינו ראוי לאכילה, דאגה בנוגע ליכולת להשיג מזון, השגת אוכל בדרכים חברתיות לא מקובלות כגון קבצנות או חיטוט בפחי אשפה ועוד (Alaimo et al., 1999) - מצוטט ע"י המוסד לביטוח לאומי, 2005). אי-ביטחון תזונתי אינו מסכן חיים אך הוא פוגע בתפקוד היומיומי והוא כרוך בהדרה חברתית. יתרה מכך, אנשים הסובלים מאי-ביטחון תזונתי מדווחים על בריאות רופפת, עייפות ותשישות, פגיעה ביכולת הקוגניטיבית וירידה בהשתתפות בפעילות החברתית. בקרב הילדים, אי-ביטחון תזונתי גורם לפגיעה בלמידה ולהישגים נמוכים בלימודים עקב חוסר ריכוז. כן, הם סובלים מתופעות כגון היפר אקטיביות או פאסיביות וקושי ביצירת קשרים חברתיים (Harrison et al., 2002).

4. אי ביטחון תזונתי: מדידת היקף התופעה

על אף שאי-ביטחון תזונתי ועוני כלכלי קשורים זה בזה, מדדי העוני המקובלים אינם נותנים מידע ברור דיו על היקף אי הביטחון התזונתי בחברה נתונה (Bickel, 2000) ודרוש לכן כלי מדידה אחר. המדד הנפוץ בעולם ובישראל, פותח בארה"ב ומבוסס על דיווח של משקי בית על בעיות בנגישות למזון מזין. הוא פותח לראשונה ב-1992 על ידי "הפרויקט למדידת ביטחון תזונתי" של הממשל הפדראלי בארה"ב. בהמשך אף החלה לשכת הסטטיסטיקה האמריקאית באיסוף נתונים והוסיפה שאלון לביטחון תזונתי לסקרי

¹ " ... when all people at all times have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy live"(FAO, 1996).

האוכלוסין השוטפים (Holben, 2002; Bickel, 2000). השאלון בוחן סוגיות שונות ובהן הדאגה של הפרט לתקציב לרכישת מזון שיספיק לצרכים הבסיסיים, תחושות של אכילת מזון לא איכותי או בכמויות לא מספיקות, חוויות של הישארות ללא מזון בבית וללא כסף להשגתו, תחושת רעב וירידה במשקל אצל מבוגרים וילדים ועוד (Bickel, 2000; Holben, 2002). הוא משמש לקביעת ארבע דרגות של אי-ביטחון תזונתי:

ביטחון תזונתי: תחושת ודאות בקיום כמות מזון מספיקה וניהול המזון המשפחתי.

אי-ביטחון תזונתי בלי רעב: משק הבית הוא חסר ביטחון תזונתי אך מדווח על צמצום מינימאלי בצריכת המזון של חברי המשפחה.

אי-ביטחון תזונתי עם רעב מתון: משק הבית חסר ביטחון תזונתי ומדווח כי הצמצום במזון ברוב המקרים לא פגע בילדים.

אי-ביטחון תזונתי עם רעב חמור: משק הבית חסר ביטחון תזונתי ומדווח על צמצום באופן דרסטי בצריכת המזון שלו גם בקרב הילדים.

השאלון המלא כלל 18 שאלות ובגרסתו המקוצרת, שש שאלות בלבד. גרסה זו נמצאה כאפקטיבית במדידת ביטחון התזונתי (Blumberg et al., 1999). במחקרים בישראל השתמשו גם בגרסה המקוצרת וגם בגרסה המלאה (ניראל ואחרים, 2003; סלונים-נבו וקאופמן, 2004). לפי הגרסה המקוצרת, ניתן לחלק את הביטחון התזונתי של משקי הבית לשלוש רמות: ביטחון תזונתי, אי-ביטחון תזונתי בלי רעב ואי-ביטחון תזונתי עם רעב.²

5. אי-ביטחון תזונתי בישראל

בישראל, נערכו בין השנים 1999-2003 מחקרים בודדים למדידת אי-ביטחון תזונתי. אלו הצביעו על ממצאים מדאיגים בנוגע לצריכת מזון ואי-ביטחון תזונתי בישראל. המחקר המקיף ביותר נערך ע"י מכון ברוקדייל בשנת 2003 (ניראל ואחרים, 2003). המחקר עשה שימוש בשילוב של שתי גישות לאמוד את רמת הביטחון התזונתי בקרב האוכלוסייה. הגישה הראשונה התבססה על המדד לביטחון תזונתי אשר פותח בארה"ב ולפיו, מנתחים את דיווחיהם של משקי בית על קשיים בנגישות למזון מזין. הגישה השנייה התבססה על סקרים הבודקים את צריכת המזון בפועל תוך התייחסות למינון, לגיוון ולאיזון של סוגי המזון (כגון ירקות ופירות, בשר ועופות ורכיבי התזונה) (ניראל ואחרים, 2003). המחקר נערך בקרב מדגם

² בהמשך יעשה שימוש במונחים: ביטחון תזונתי, אי-ביטחון תזונתי מתון ואי-ביטחון תזונתי חמור

מייצג של 1,490 משקי בית. המחקר מצא ש – 22% מהאוכלוסייה סובלים מאי-ביטחון תזונתי. זהו שיעור גבוה מאוד בהשוואה בינלאומית: בארה"ב, על פי נתוני משרד החקלאות האמריקאי מדצמבר מנובמבר 2007, כ-10.9% ממשקי הבית נמצאו במצב של אי-ביטחון תזונתי (Nord, Andrews and Carlson, 2007). בקנדה, על פי סקר משרד הבריאות הפדראלי, 9.2% מתושבי קנדה נמצאו במצב זה ב-2004 (Bush, 2007).

החוקרים הבחינו בין אי-ביטחון תזונתי ברמה חמורה, אותו חוו 8% מהנשאלים (שהם כ-150,000 משקי בית) ובין אי-ביטחון תזונתי ברמה מתונה ממנו סבלו 14% מהנשאלים (שהם כ-250,000 משקי בית). אי-ביטחון תזונתי ברמה חמורה משמעותו קושי רב בהבטחת איכות המזון וכמותו וצמצום ניכר באיכות המזון ובהיקף צריכתו. הסובלים מאי-ביטחון תזונתי חמור מדווחים על חששות שהאוכל לא יספיק ולא יהיה די כסף לקנות עוד, על ויתור על ארוחות מאוזנות בשל העדר תקציב, על צמצום בגודל הארוחות או דילוג על ארוחות, ובמקרים קיצוניים יותר על הימנעות מאכילה במשך יום שלם ועל תחושת רעב. ברמה זו יש פגיעה לא רק במבוגרים אלא גם בילדים. אי-ביטחון תזונתי ברמה מתונה משמעותו קושי לספק למשפחה מזון, תזונה הולמת ומאוזנת בתדירות נמוכה יותר. הסובלים מאי-ביטחון תזונתי מתון צורכים פחות מוצרים מזינים כגון בשר, עוף ומוצרי חלב ממשקי בית הנהנים מביטחון תזונתי, אך יותר מאלה המדווחים על אי-ביטחון תזונתי חמור (ניראל ואחרים, 2003). בקבוצה זו, עיקר ההשפעה היא על מבוגרים ופחות על ילדים. עוד מצאו במחקר זה ש-21% מהמשפחות הסובלות מאי-ביטחון תזונתי הן משפחות שיש בהן רק קשישים, 53% הן משפחות עם ילדים ו-26% הן משפחות של זוגות ללא ילדים ובודדים שאינם קשישים. כמו כן אי-ביטחון תזונתי הוא שכיח במיוחד בקרב אמהות חד-הוריות (39%) ואצל משקי בית של עולים (26%) ושל ערבים (36%).

מחקר נוסף בחן את היקף אי-הביטחון התזונתי בנגב (סלונים-נבו וקאופמן, 2004) והצביע על כך כי באזור זה, שיעור אי-הביטחון התזונתי גבוה ביותר. המחקר, שנערך בקרב מדגם של 953 איש שהיו לקוחות של מגוון שירותי רווחה ב-11 יישובים בנגב, מצא ששיעור אי-הביטחון התזונתי הגיע ל-72%. במחקר נמצא כי למעלה מ-50% מהמשפחות בקרב האוכלוסייה היהודית שהקצבאות מהוות את עיקר הכנסתן, שורר אי-ביטחון תזונתי עם רעב.

סקרים אחרים בחנו את מצב הבריאות והתזונה הלאומי (סקרי מב"ת). סקר מב"ת א' שנערך בשנים 1999-2001 ואשר בדק את הרמה התזונתית והבריאותית במדגם של 3,246 איש בני 25-64, מצא כי 20.7% מהנשאלים דיווח כי אובחנו לפחות פעם אחת כלוקים באנמיה מחוסר ברזל (ניצן-קלוסקי ואחרים, 2003).

סקר נוסף (מב"ת ב') בדק את הרכב המזון הנצרך על ידי האוכלוסייה בישראל (ניצן- קלוסקי ואחרים, 2004). הסקר עמד על הבדלים בצריכת המזון לפי קבוצות גיל, מגדר ולאום ומצא כי קיימים הבדלים משמעותיים בצריכת רכיבי מזון שונים - סידן, מגנזיום, אשלגן, נחושת, וויטמינים - ובכמות צריכת הקלוריות בין ערבים ליהודים. כן נמצא שהצריכה היומית הממוצעת של פירות, מוצרי חלב, ממתקים, רבות משקאות ממותקים, ותפוחי אדמה גבוהה יותר בקרב יהודים מאשר בקרב ערבים.

6. נתוני עוני בישראל

אין חולק שהתופעה של אי-הביטחון התזונתי בישראל קשורה במידה רבה לגידול בהיקף העוני בעשור האחרון (דורון, 2007). ואמנם נתוני המוסד לביטוח לאומי מצביעים על גידול מתמיד בנתוני העוני בתקופה זו. כך ההכנסה הפנויה לנפש של העשירון התחתון ירדה ב- 17% בין השנים 2001 – 2006 ובשיעור של 8% אצל העשירון השני. מספר הנפשות במשפחות העניות גדל מעט אך בהתמדה בשנים אלה. יתרה מזאת, תרומת תשלומי העברה לצמצום העוני הלכה ופחתה. בין 1998 ל-2006 התרחבו ממדי העוני בקרב ילדים ב- 60%. בעוד שבשנת 1999, תשלומי ההעברה הפחיתו את תחולת העוני בקרב ילדים ב- 29%, ב- 2006 תרומתם הצטמצמה ל- 14%. במקביל, ממצאי הסקר החברתי משנת 2003 העלו כי שליש מהמבוגרים הנמצאים מתחת לקו העוני ויתרו על מזון כדי לממן צריכת מוצרים חיוניים אחרים (בנק ישראל, 2004).

מחקר בנושא מדידת עוני וביטחון תזונתי של מנהל המחקר והתכנון במוסד לביטוח לאומי (טרם פורסם) מצביע על הקשר בין עוני לאי-ביטחון תזונתי. הטבלה להלן מציגה את שיעור המשפחות שמוותרות על הוצאה על מזון חיוני כדי לממן צריכת מוצרים חיוניים אחרים ("שיעור הויתור") בשנים 2003 ו-2006. המשמעות של שיעור הויתור היא שמצבה הכלכלי של המשפחה קשה והיא נאלצת לוותר על מזון בסיסי

שיעור הויתור הממוצע כאחוז מהוצאת המזון החיונית של משקי הבית לפי קבוצות

שיעור הויתור*	כללי	יהודים	ערבים	חרדים	קשישים	חד-הוריות
2003	33.8%	32.8%	38.3%	50.8%	28.8%	45.9%
2006	30.7%	29.0%	37.3%	52.6%	29.3%	44.9%

מספר ילדים:	0 עד 2	3	4	5+
2003	28.9%	32.8%	35.5%	38.3%
2006	26.8%	27.0%	30.7%	39.5%

המקור לחישובים: סקרי הוצאות המשפחה, 2003 ו-2006, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

כדי לממן צריכה של מוצרים ושירותים חיוניים אחרים. ויתור על מזון חיוני (דהיינו על סל מוצרי מזון שנחשב לסל מינימאלי הולם לפי קריטריונים רפואיים ודמוגרפיים³) מבטא את המצוקה הכלכלית בצורה טובה, שכן אין מוצר חיוני יותר ממזון ברמה המינימאלית ואם מוותרים עליו, הוויתור מהווה איתות ברור לרמת חיים נמוכה שבה שרוי משק הבית. הלוח מראה שבכלל האוכלוסייה כ-34% מהמשפחות נאלצים לוותר על מזון חיוני. שיעור זה ירד ב-2006 לכ-31%. לעומת זאת המצב בקרב חרדים וכן בקרב הקשישים הורע. הלוח גם מצביע על כך שאי הביטחון התזונתי עולה עם מספר הילדים. כך נמצא שבקרב משפחות עם 2 ילדים פחות מ-30% נאלצים לוותר על מוצרי מזון כדי לצרוך מוצרים אחרים וכי שיעור זה עולה לכ-40% במשפחות עם 4 ילדים וכמעט ל-50% במשפחות גדולות יותר. הלוח גם מצביע על הרעה במצב התזונתי בשנת 2006 בהשוואה ל-2003 בקרב משפחות גדולות (4 ילדים ומעלה).

7. הזכות למזון

האם קיימת לאדם זכות למזון? האם זכאי כל אזרח שלא לחוות אי-ביטחון תזונתי? זו סוגיה שמדינות וארגונים בינלאומיים עסקו בה רבות. הזכות למזון כאחת מזכויות האדם, מוזכרת באמנות ובמסמכים שונים ובהם ההכרזה הבינלאומית לזכויות אדם מ-1948 (סעיף 5), האמנה לזכויות הילד מ-1989 (סעיף 27), האמנה הבינלאומית לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות מ-1966⁴ וההכרזה על פיתוח חברתי בקופנהאגן מ-1995⁵ (Mechlem, 2004). כך גם נקבע הביטחון התזונתי כזכות אדם בשנת 1996 במהלך פסגת המזון העולמית שנערכה ברומא, ביוזמה של ארגון המזון והחקלאות של האו"ם. הפסגה היוותה נקודת מפנה בשיח על הזכות למזון ובשנים שלאחר מכן הזכות למזון קיבלה תשומת לב רחבה ברמה הגלובלית, הלאומית והמקומית. ב-1997 הזכות למזון התקבלה בוועדה העליונה לזכויות אדם של האו"ם. ב-1999 הוועדה לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות של האו"ם כללה את הזכות למזון כחלק מהזכויות בהן היא עוסקת. בשנת 2000 הוועדה הבינלאומית לזכויות אדם באו"ם פרסמה דו"ח מיוחד על הזכות למזון. הזכות למזון נכללה גם בתוכנית ליישום הפסגה העולמית על פיתוח בר קיימא משנת 2003⁶.

³ חישוב הסל הוכן על ידי משרד הבריאות בשיתוף עם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עבור שנת 2002 והוארך לשנים האחרות באמצעות עדכון מחירים כדי לשמש בסיס למדד עוני לפי גישת ה-Market Basket Measure עבור המשק הישראלי. ראו על כך גוטליב ומנור, "בחירת מדד עוני כיעד למדיניות, ישראל: 1997 עד 2002", סדרת מאמרים לדיון, מרכז מונאסטר למחקר כלכלי, אוניברסיטת בן גוריון, מרץ 2005.

⁴ Paragraph 1: "We recognize that access to nutritionally adequate and safe food is a right of each individual" ..

⁵ Commitment 1 (f): "We... reaffirm, promote and strive to ensure the realization of the rights set out in relevant international instruments, such the Universal Declaration of Human Rights,... including those relating to... food".

⁶ Report of the World Summit on Sustainable Development, Report of the World Summit on Sustainable Development, 2003.

(Mechlem, 2004).

זאת ועוד, מחקר של ארגון ה-FAO (Vidar, 2005) בדק ב-2003, כמאתיים חוקות לאומיות ומצא שהכרה מפורשת של הזכות למזון לכל אדם מעוגנת ב-22 מדינות; הכרה מפורשת של הזכות למזון לקבוצות ספציפיות (ילדים, גמלאים, קשישים, אסירים וכיו"ב) נמצאה ב-17 מדינות; הכרה מפורשת של הזכות למזון באמצעות הכרה בזכות רחבה יתר כגון הזכות לחיים בכבוד, ב-46 מדינות; הכרה בזכויות ילדים, כולל לרב זכויות תזונתיות, ב-11 מדינות; הכרה בזכות לשכר מינימום, למתן מענה לצרכים הבסיסיים של העובד ומשפחתו כולל צרכים תזונתיים, ב-37 מדינות והכרה בזכות לבריאות הכוללת הזכות למזון נמצאה ב-13 מדינות. המחקר מלמד כי מדינות רבות מכירות במימד זה או אחר של הזכות למזון באמצעות האמנות הבינלאומיות עליהן הן חתמו; ואף אם הן לא תורגמו תמיד לרמה הלאומית⁷ או שאין להן תוקף משפטי, ברי שאמנות אלה מכירות בזכותו של האדם לתבוע זכויות חברתיות וכלכליות החיוניות לניהול חייו ולהשתתפותו בחברה (ינאי, עמ' 7, מתוך אטלן, 1996).

במדינת ישראל, נטולת החוקה, הזכות למזון אינה מעוגנת במפורש. עם זאת, יש הרואים בחוק יסוד כבוד האדם וחירותו כמי שמקנה לכל אדם בישראל את הזכות לתנאי חיים נאותים. אטלן (1996) מצביע על כך ש"הזכות לצרכים בסיסיים היא חלק מהזכות החוקתית לכבוד האדם". גם בית המשפט העליון (בפס"ד גמזו) ראה בקיום רמת חיים מינימאלית כתנאי בסיסי לשמירת כבודו של כל אדם (ינאי, 8: 2006). מדינת ישראל אף אשררה ב-1992 את האמנה הבינלאומית לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות. האמנה משמשת, כמו גם אמנות אחרות, כבסיס מושגי ואידיאולוגי להגדרת שירותי רווחה הולמים (ינאי, 2006). יחד עם זאת, אמנה זו איננה מהווה מקור משפטי מחייב וישראל איננה מחויבת לעגן את סעיפיה בספר החוקים שלה.

8. האסטרטגיות השונות הנהוגות בעולם ובישראל למימוש הזכות למזון

הספרות מצביעה על מגוון דרכים בהן ממשלה עשויה לפעול למימוש זכותם של האזרחים למזון: חלוקת מזון לנזקקים ותמיכה בגופים העוסקים בכך, הן לכלל האוכלוסייה והן באופן מובחן על ידי תכניות הזנה ייעודיות, חינוך המשפחה לתזונה נכונה ולניהול מושכל של התקציב לרכישת מזון, תמיכה כספית ישירה לנזקקים למזון, תמיכה כספית עקיפה למשל באמצעות מערכות המס, סבסוד מוצרי מזון בסיסיים ופקוח על מחירים ועוד. לצדם, פועלות לרב תכניות ממשלתיות המיועדות להגדיל את ההכנסה הפנויה של נזקקים

⁷ למעט מדינות מסוימות כגון דרום אפריקה, אקוודור ואוגנדה אשר קידמו מסוף שנות ה-90 חקיקה בנושא.

בשוק העבודה, הן על ידי מדיניות פעילה של תעסוקה (active labor policy) והן בדרכים אחרות ובהן אכיפה קפדנית של חוקי המגן. להלן פרוט של האסטרטגיות השונות הנהוגות בעולם ובישראל למימוש הזכות למזון:

א. חלוקת מזון לנזקקים ותמיכה בגופים העוסקים בכך

חלוקת מזון לנזקקים, הן לכלל האוכלוסייה והן בתכניות הזנה ייעודיות, ותמיכה בגופים העוסקים בכך נהוגה במקומות רבים. אסטרטגיה זו כוללת בין היתר תוכניות הזנה בבתי הספר, תוכניות של תזונה לאמהות ולילדים, תוכניות להספקת חלב, העברת עודפי מזון ובנקי מזון, אגודות שיתופיות (קואופרטיב) למזון, מטבחים קהילתיים ובתי תמחוי, תלושי מזון ועוד. נסקור את התכניות השונות בקצרה:

הזנה בבתי ספר: מפעלי הזנה הוקמו בתחילת המאה ה-20 באירופה כאשר הוברר שצעירים רבים נדחים על ידי הצבא בגלל אי-כשירותם הגופנית. הדבר עורר דאגה רבה והסב את תשומת הלב לתזונתם הבלתי מספקת והבלתי נכונה של הצעירים. דאגה זו הולידה דגש חזק יותר על ארוחות בביה"ס בעיקר בבריטניה ובגרמניה. עם התפתחותו של מדע התזונה המודרני וראיית הארוחות ככלי לשיפור הרמה הבריאותית והתזונתית של הדור הצעיר, קיבלו תכניות ההזנה בבתי ספר בעולם הכרה הולכת וגדלה (Gunderson, 2005; פינטון ומינהרד, 1976). המדינה הראשונה שאימצה חקיקה לאומית להספקת ארוחות בבתי הספר הייתה הולנד ב-1900, ובעקבותיה הלכו שוויץ ב-1903 ואנגליה ב-1905⁸. התופעה הלכה והתפשטה וב-1914, כ-50 מדינות הפעילו בצורה זו או אחרת תוכניות הזנה. בארה"ב, מפעל ההזנה התרחב עוד אחרי המשבר של 1929 והתבסס בשנות מלחמת העולם השנייה כמרכיב חיוני במסגרת יום הלימודים. בשנות ה-70 של המאה העשרים, מדינות שונות החלו לראות בשירותי הזנה בבתי ספר אמצעי להשגת מטרות נוספות. בארה"ב, שירות המזון האמריקאי ראה בהספקת מנת מזון מינימאלית אמצעי לסייע לילדים לעמוד בעומס המוטל עליהם במסגרת יום הלימודים בביה"ס. גם בבריטניה, הושם דגש על התרומה החינוכית של הארוחות בבתי הספר. בשוודיה ובנורווגיה מטרות השירות כללו גם הקניית הרגלי אכילה בריאים ולימודי נימוסי אכילה. ביפן, הושם הדגש גם על הקניית כוח פיסי לילדים, תפריט מאוזן ויצירת אוירה חברתית נעימה (פינטון ומינהרד, 1976). עולה מכך שההזנה הפכה אט אט מתכניות סעד מובהקות לשירות שמטרותיו מגוונות וחינוך במרכזן.

⁸ Provision of Meals Act of 1905, British Parliamentary Papers, 1905 (132) 1-p 485.

תוכניות להספקת חלב בבתי הספר, הם מקרה מיוחד של תכניות ההזנה. הן החלו להתפתח בתחילת המאה ה-20 באירופה ובארה"ב במקביל לתוכניות הזנה בבתי הספר. היום יותר מ-40 מדינות ועשרות אלפי בתי ספר במדינות מתפתחות ומפותחות מפעילות תוכניות חלב בבתי הספר. על פי סקר של ארגון המזון העולמי, ברוב המקרים הספקת החלב מסובסדת. בפיןלנד ובשבדיה, חלב מסופק לילדים בחינם עד לתום בית הספר התיכון. על-פי תקנות השוק האירופי, זכאי כל ילד בגילאי 2.5 - 19 ליהנות מתוכנית School Milk (Griffin, 2005; מלול, 2004). בצרפת ובגרמניה קיימת אספקה של מוצרי חלב בגני ילדים בשעות ההפסקות והמוצרים מסופקים בתשלומים תקופתיים או יומיים, בבתי הספר היסודיים והעל יסודיים (זלכה, 2003). ב-1998 הוקם פרויקט החלב באנגליה על ידי איגוד נשי המזון והחקלאות ונוסד על ידי המועצה לפיתוח החלב. באותה שנה, יותר מ-200,000 ילדים השתתפו בתוכנית והפרויקט מופעל היום על ידי ארגונים ללא כוונות רווח. בשנת 2004 היו רשומים לתוכנית 347 בתי ספר באנגליה (MFS,2004; (TSMP,2008).

תכניות הזנה בישראל: בארץ ישראל, אספקת ארוחות צהרים לילדים החלה בשנת 1923 בגני ילדים בירושלים והתרחבה לאחר מכן לבתי ספר רבים בירושלים ומשם לכל הארץ. שיא הפעילות במפעל זה היה בשנות העלייה ההמונית (אנדולט, 2002). ב-1967, משרד החינוך ניסח הוראות ברורות אשר קבעו את סדרי העדיפויות על פיהם יש לכלול ילדים בשירות ההזנה. העדיפות ניתנה לבני משפחות נתמכות והנמצאות בטיפול של לשכות הסעד, בני משפחות המתפרנסות מעבודת דחק, ילדי עולים בשנה הראשונה לעלייתם, בני משפחות מרובות ילדים וילדים הזקוקים למפעל מבחינה בריאותית. כמו כן ההוראות קבעו כי ניתן לכלול בשירות ההזנה ילדים בני משפחות אחרות, תמורת תשלום, אבל רק לאחר הכללתם של בני המשפחות הנזקקות לפי סדר העדיפות שנקבע. בכדי להקל על הורים בעלי הכנסות נמוכות, קבע משרד החינוך שיטה של תשלום מדורג לפי הכנסת המשפחה (דורון, 1972). בשנות ה-70 ניכרת ירידה תלולה במספר הילדים שהשתתפו במפעל ההזנה. הסיבה העיקרית לנשירה הייתה חוסר היכולת או הנכונות של ההורים לשאת בתשלום בעד השירות (דורון, 1972). עם נשירת התלמידים מהשירות, התחזקה המגמה של ירידה בשיעור בתי הספר המקיימים שירותי הזנה. מגמה זו נבעה מן העובדה שמדיניות משרד החינוך כיוונה יותר ויותר את השירות לתלמידים נזקקים בלבד, מתוך עניין לצמצם את הוצאות השלטון המרכזי הכרוכות במימון השירות. לתהליך זה הייתה גם השפעה רבה על טיב השירות. הארוחות והציוד להסעדה היו דלים, הן מבחינת איכות והן מבחינת כמות (דורון, 1972). למרות ההיבטים החיוביים שבמפעל ההזנה, הניסיונות הרבים לשפר את השירות ורצון ההורים מהשכבות החלשות בהמשך קיומו, מפעל ההזנה הפסיק לפעול בהדרגה מאמצע שנות ה-70 עד סגירתו בשנת 1975.

בשנת 1994 חזר שירות ההזנה בישראל לפעול בפנימיות יום ומשנת 1999 גם בגני ילדים על ידי העמותה לתפנית בחינוך מיסודה של קרן סקט"א-רש"י במסגרת פרויקט מפעל הזנה שמומן על ידי המוסד לביטוח לאומי (המוסד לביטוח לאומי, 2005). ב- 2004, העמותה סיפקה ארוחות לכ- 60,000 תלמידים בבתי ספר ובגני ילדים (קרן סקט"א-רש"י, 2008). בנוסף גופים לא ממשלתיים רבים, ביניהם מלכ"רים ותנועות חברתיות סיפקו בעשור האחרון שירותי הזנה בבתי ספר (Goodman, 1999; אנדולט, 2002). דוגמא לכך היא מפעלי החינוך של רשת אל המעיין במסגרתם ניתנו ארוחות מסובסדות לאוכלוסיות נזקקות (אנדולט, עמ' 210, 2002).

בדצמבר 2004, הכנסת חוקקה את חוק ארוחה יומית לתלמיד. על פי החוק הוצעה תוכנית של אספקת ארוחות לבתי הספר באזורי פריפריה ושכונות מצוקה (ידיד, 2004; אברהם, 2004; תמיר ואחרים, 2003). במסגרת החוק, כ-74,000 תלמידים מכחמישים רשויות נהנו מארוחות בתי הספר בשנת 2006. התקציב של משרד החינוך לנושא זה ב-2008 עומד על 80 מ"ח ומספר הילדים הזכאים להזנה עומד על 123,000. הרשות המקומית משתתפת בעלות ההזנה בשיעור הולך ויורד בהתאם למקומה באשכולות החברתיים. שיעור ההשתתפות ירד בשנה האחרונה מ-44% ל-20% באשכול 1 ומשרד החינוך העמיד גם סיוע חריג לרשויות שנוקו לו מסיבות כלכליות. גם שיטת ההשתתפות של ההורים הפכה לפרוגרסיבית יותר ועומדת היום על 1 ש"ח עד 4.5 ש"ח לילד לארוחה.

תוכניות הזנה נוספות התפתחו בישראל עבור קשישים ובהן אספקת ארוחות בבית לקשישים מוגבלים, אספקת ארוחות במרכזי יום לקשישים, תמיכה במתן ארוחות ביתיות לקשישים ומתן ארוחות במרכזי יום לקשישים.

תלושי מזון: תכנית ה- Food Stamps של ארה"ב מקצה תלושי מזון למשקי בית עם הכנסות נמוכות. המבקשים סיוע חייבים לעמוד במבחני הכנסה. בשנת 2003 התוכנית העניקה הטבות ל- 21.3 מיליון איש בארה"ב, בעלות כוללת של 21 מיליארד דולר לשנה. ההטבה הממוצעת לאדם עמדה על 84 דולרים לחודש. הכנסת 92% מהמשפחות שמקבלות תלושי מזון נמוכה מקו העוני. כ- 50% מהמשתתפים בתוכנית הם ילדים. התכנית מאופיינת בתת-מיצוי ורק 70% מהזכאים לתוכנית משתתפים בה (Rosen, 2005). בישראל, אין היום תכנית דומה.

תזונה משלימה לאמהות, תינוקות וילדים בארה"ב: התכנית האמריקאית המכונה The Special Supplemental Program for Women, Infants and Children מסייעת בחלוקת מזון, הפניות לטיפול רפואי וחינוך לאמהות בהיריון, מניקות או לאחר לידה, ולתינוקות וילדים מתחת לגיל חמש, ממשפחות בעלות הכנסות נמוכות שנמצאות בסיכון לאי-ביטחון תזונתי. המשתתפים בתוכנית מקבלים שוברים שניתן להחליף אותן בחנויות למזון מזין. בשנת 2005, השתתפו בתוכנית מידי חודש 7.8 מיליון נשים הרות וילדים. בישראל, אין תכנית דומה.

העברת עודפי מזון לבנקי מזון: במדינות רבות, עודפים חקלאיים ותרומות של חברות מסחריות לייצור מזון מועברים לבנקי מזון לשם חלוקתם לנזקקים, לרב באמצעות ארגוני סיוע מקומיים אשר מעבירים את המזון לנזקקים עצמם (ניראל וארו, 2005). בארה"ב הוקם בנק המזון הראשון בשנת 1967 (Riches, 2002) והיום פועלים כ-400 בנקי מזון (Ohls et al., 2002). המניע למעורבות הממשלה בנושא הוא כלכלי ועיקרו סיוע למגזר החקלאי. משרד החקלאות הפדראלי קונה עודפים מהחקלאים עבור הבנקים כדי "לחבר בין האינטרסים של תעשיית המזון לעשות שימוש בעודפי המזון ובמזון שלא נמכר, לאינטרסים של ארגוני העניים בחברה האזרחית" (Riches, 2002). בסיוע שערך יו"ר הוועדה בבנק המזון הגדול בארה"ב התברר שחלק גדול מהתוצרת מעובדת ומיעוטה טרייה או מוקפאת. כמו-כן הוברר שעלות העברת המזון הנרכש מהחקלאי ועד לצרכן הנזקק גבוהה ביותר. אף שלא נמסרו נתונים מדויקים, התקורה עומדת לדברי מנהל הבנק האמריקאי על עשרות אחוזים. הערכה דומה נשמעה גם מפיו של מנהל בנק מזון יהודי גדול מאוד באזור העיר ניו-יורק.

בקנדה, בנק המזון הראשון קם בשנת 1981. הסיבה המיידית להקמתו הייתה המיתון כלכלי העמוק שעברה המדינה כתוצאה ממשבר תעשיית הנפט, והמענה הבלתי הולם של ביטוח האבטלה הפדראלי ותוכנית הסיוע החברתית לצרכי ההכנסה של מספר ההולך וגדל של המובטלים. שבע שנים לאחר מכן בשנת 1988, נוסדה בקנדה התאחדות הקנדית של בנקי המזון. נכון לשנת 2001, פעלו בקנדה כ-632 בנקי מזון (Riches, 2002). באירופה, בנק המזון הראשון הוקם בצרפת ב-1984. שנתיים לאחר מכן ב-1986, נוסדה הפדרציה אירופאית של בנקי מזון (European Federation of Food Banks in Europe). נכון לשנת 2006, רשומים בפדרציה כ-218 בנקי מזון מתוכם 202 פעילים.

בישראל, משרד החקלאות אינו מעורב, לא תקציבית ולא ארגונית, בפינוי עודפי תוצרת חקלאית. מעורבותו התקציבית של המשרד בענף הירקות נפסקה לפני מספר שנים ובעקבות כך גם מועצת הירקות ומועצת הצמחים חדלו מלגבות היטלים לצורך פינוי עודפים. יחידות הייצור מכוונות את היקף הייצור

שלהן לדרישות השוק כך שעודפים נותרים רק בנסיבות חריגות. בענף הלול, עודפי תוצרת היו בעיקר בדמות ביצי מאכל, אם כי בשנים האחרונות עודפי ביצים כמעט ולא קיימים.

מאגר מזון (Food Pantry): מאגר מזון הוא ארגון האוסף ומחלק מזון לא מבושל ומוצרי מכולת לנזקקים (Ohls et al., 2002; Schumacher et al., 1999). מאגרי מזון מחלקים סלי מזון. במחקר משנת 2006 של שירות המחקר הכלכלי במשרד החקלאות האמריקאי (USDA's Economic Research Service), נמצא כי פעלו בארה"ב בשנת 2000 (השנה האחרונה בה נאספו נתונים בנושא) כ- 32,737 מאגרי מזון (Nord et al., 2007). בישראל עמותות מזון רבות עוסקות באגירת מזון וחלוקתו והנתונים על כך מוצגים בפרק הדן בפעולותיהן.

אסוף עודפי מזון מענף ההסעדה: בארצות רבות, נוהגות עמותות מזון לאסוף עודפי מזון מבושל ממסעדות ובתי הארחה שונים ולהעבירם לנזקקים. בארה"ב פועלת ה- (ASH) America's Second Harvest. זו הרשת הגדולה ביותר בארה"ב והיא אוספת ומפזרת כ- 900 אלף טון של מוצרי צריכה ומזון בשנה. הרשת תומכת בקרוב מעשרות אלפי ארגונים מסוגים שונים ובהם בתי תמחוי, מקלטי חירום, מטבחים קהילתיים, תוכניות של בתי קפה לילדים לשעות אחה"צ (Kids Cafe) ועוד. דוגמא נוספת היא זו של עמותת ה- City Harvest שבעיר ניו יורק. העמותה מסייעת ללמעלה מ-260,000 איש מדי שבוע. 42% מהמזון הנתרם לעמותה בא מהתעשייה ומגורמים בשוק הסיטונאי, 23% מהמזון נתרם על ידי מוסדות ללא כוונות רווח ורשויות מקומיות, 12% מהמזון נתרם על ידי מסעדות וחברות קייטרינג, 7% נתרם על ידי חקלאים, 7% נתרם על ידי תאגידים, קמעונאים ובתי חולים, 6% על ידי חנויות מכולת ו-3% נתרמים על ידי פרטים ובתי ספר (עוזיאלי, 2006).

בישראל, עוסקים גופים שונים באסוף עודפי מזון מענף ההסעדה. כיום פועלים מספר בנקי מזון שהוקמו לפי הדגם האמריקני של ה- Second Harvest, המתמקד באיסוף מזון ולא ברכישה. גופים אלו נתקלים בקשיים לוגיסטיים וכספיים רבים. האיסוף אינו מוסדר כראוי ואין מנגנון כלל ארצי של ענף ההסעדה המסדיר את העברת עודפי המזון מן הארגונים אלו לעמותות העוסקות בהצלת מזון. ברוב המקרים, שיתוף הפעולה הוא ביוזמת העמותות ברמה המקומית. בסקר שנערך על ידי מכון ברוקדייל למיפוי דגמי סיוע במזון (נייראל וארו, 2005) ובמסמך שהוכן במרכז המידע בכנסת (קין, בן-מאיר, 2002), עלו מספר קשיים נוספים: התלות בתורמי המזון, מועד קבלת עודפי המזון המבושל מאולמות האירועים ומבתי המלון, החשש לתרום מזון טרי או מבושל ללא חקיקת "חוק השומרוני הטוב" הפוטר את התורם מאחריות במקרה של מזון פגום, העדר פיקוח תברואתי, המחסור בתשתיות (משאיות וכלי רכב), חוסר היכולת

להגיע למספר רב של מקומות ועוד. בין הגופים הפועלים בישראל בתחום של איסוף מזון ניתן למנות את רשת לשובע ואת עמותת משולחן לשולחן. רשת לשובע פועלת בישראל משנת 1986 בתחום החברתי ומפעילה תוכניות שונות וכן איסוף מזון מענף ההסעדה וחלוקתו למשפחות נזקקות. נכון למרץ 2007 העמותה הפעילה 6 ניידות (4 בגוש דן ו-2 בצפון הארץ). עמותת משולחן לשולחן, הוקמה בשנת 2003. במסגרת פעילות העמותה מתקיימים פרויקטים שונים כולל איסוף והצלת מזון מאולמות אירועים ומסעדות בלילה, איסוף פירות וירקות מפרדסים חקלאים, ואיסוף מזון טרי מיצרנים. העמותה אוספת כל שבוע מזון מכ-250 אולמות אירועים ומסעדות ברחבי הארץ ומחלקת כ-40,000 ארוחות מדי חודש. תוכנית זו מופעלת באזור המרכז, שרון וצפון ובקרוב תתחיל גם באזור הדרום.

בתי תמחוי: בתי תמחוי מספקים מזון מבושל לנזקקים. בארה"ב פעלו בשנת 2002 כ-5,300 בתי תמחוי (Ohls et al., 2002). בישראל, על פי רישומי רשם העמותות, פועלים 66 בתי תמחוי (נירל וארז, 2005) אך ברור שהמספר בפועל גדול יותר (ראה פרק 9 להלן). פעילות בתי התמחוי היא בעיקר ברמה המקומית. המקור העיקרי למזון בלמעלה מ-40% מבתי התמחוי בישראל הוא רכישה של מצרכי מזון מכספי תרומות. חלקם מקבלים מוצרי מזון יבש מחברות מסחריות וחלקם מזון מבושל ממסעדות, מאולמות אירועים או מצה"ל. רבים מבתי התמחוי משרתים את מי שהופנה על ידי מחלקות לשירותים חברתיים וכן אוכלוסיות מוגדרות (קשישים, בני עדות מסוימות). תמיכת משרד הרווחה בעמותות המפעילות בתי תמחוי שולית בהיקפה ועומדת על כ-1.5 משי"ח לשנה.

קואופרטיב מזון: קואופרטיב מזון הוא התארגנות שיתופית במסגרתה לומדים החברים לנהל חנות מזון המשרתת את חבריה ובני קהילתם, לערוך משא ומתן על עלות המוצרים, לבצע הזמנות, לתחזק את החנות ולנהל אותה (לוינסון, 2005). הקואופרטיב מוזיל את עלות המזון בסיסי, מאפשר התנסות בהקמה ובהפעלה של עסק כלכלי-קהילתי ומניע תושבים לפעול לשינוי מדיניות בסוגיות הקשורות לרווחתם. בישראל פעלו בשנת 2005 שלושה קואופרטיבים למזון, שניים בדרום ירושלים ואחד בבאר שבע. הפרויקט בישראל עוצב לפי דגם שפותח בקנדה ומופעל על ידי מתנדבים ורכזת אשר מועסקת על ידי העמותה המפעילה (עמותת סנגור קהילתי) (נירל וארז, 2005).

מטבחים קהילתיים: המטבח הקהילתי הוא התאגדות של כמה משפחות שנפגשות בתדירות קבועה, מחליטות על תפריט, עורכות קניה מרוכזת או מגייסות מזון מבנק מזון, מבשלות יחד בביתה של אחת המשפחות או במטבח ציבורי ואחר כך כל משפחה לוקחת מזון מוכן לביתה. התוכנית כוללת שיפור

מיומנויות של גיוס משאבים ובישול בריא (לוינסון, 2005) ומאפשרת לנצל את הפוטנציאל האנושי של הנזקקים. המטבחים הקהילתיים מוכרים יותר בקנדה באוסטרליה, ובדרום אמריקה (Elsen-Stringer, 2005).

לסיים פרק זה המוקדש לחלוקת מזון לנזקקים ולתמיכה בגופים העוסקים בכך, נדגיש שבשראל פועלים מאות גופים העוסקים בכך, חלקם מפעילים באותה עת מספר תכניות. אין נתונים מדויקים אך על פי סקר המרכז למגזר השלישי משנת 2005, המילים הקשורות למזון מופיעות ברישומים של 422 עמותות אצל רשם העמותות. על פי נתונים של ארגון לתת מספר הארגונים עשוי להגיע ל-500. מספרים אלו אף לא כוללים ארגונים נוספים העוסקים בתחומים רבים נוספים מלבד חלוקת מזון ובהן ישיבות (ניראל וארז, 2005). חשוב לציין שמספר הגופים העוסקים במזון גדל מאוד בשנות ה-90, ובמיוחד בין השנים 2001-2004, שנות הקיצוצים בקצבאות המוסד לבטל"א (סילבר, 2004; ניראל, ארז, 2005). כשני שלישי מהארגונים מנוהלים על ידי אנשים דתיים וחרדיים. מרבית הפונים לגופי הסיוע מופנים על ידי המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות (ניראל וארז, 2005; עוזיאלי, 2006). עוד בנושא זה, בפרק הדן בעמותות המזון בישראל.

ב. חינוך המשפחה לתזונה ולניהול נכון של התקציב

חינוך לתזונה: בראשית המאה ה-20 החל להתפתח המחקר בעולם בנושא תזונה ועמו גדלה הבנת חשיבתם של ההרכבים התזונתיים החיוניים לבריאותו של האדם. גישה זו באה לידי ביטוי בעת צמיחת הישוב היהודי בארץ באמצעות יוזמות שונות לחינוך לתזונה. הבעיה של התזונה הראויה בלטה במיוחד בתקופות בהן הגיעו לישראל קבוצות של עולים חדשים אשר היו חסרי ידע על מזג האוויר והשפעתו על התזונה. בכדי לתת מענה לבעיות שעלו פותחו גם הדרכות תזונה לכלל המבוגרים, כאשר הגישה השלטת הייתה גישה פטרונית של אימוץ הרגלי האכילה המקומיים. גישה זו החלה להשתנות לקראת שנות ה-60. מערכת נוספת אשר פעלה בארץ ישראל החלה ביזמתה של הנרייטה סולד ועיקרה הדרכה תזונתית בקרב ילדים באמצעות מפעל ההזנה. כאמור לעיל, מפעל ההזנה הפסיק לפעול בהדרגה משנות ה-70 ועמו הוצא גם לימודי התזונה מתוכנית הלימודים הפורמאלית. בעקבות סקרי מב"ת בעשור האחרון, גברה ההבנה בחשיבות ההדרכה לתזונה כגורם מסייע במניעת מחלות שונות. הבנה זו באה לידי ביטוי לדוגמא, בפתיחת בתי ספר חדשים להכשרת אנשי מקצוע בתחום ובהם בית הספר האקדמי לתזונה המסונף לבית הספר לביוטכנולוגיה במכללת תל חי (אנדוולט, 2002).

הדרכה בניהול תקציב: בשנות ה-2000, החלו ארגונים ועמותות בישראל להפעיל תוכניות חינוכיות לניהול תקציב משפחתי. בין הארגונים שיזמו פעילות בתחום זה ניתן למנות את ארגון ויצ"ו, עמותת קול האישה, עמותת ידיד, עמותת מבוי סתום, עמותת פעמונים, מקלטים לנשים מוכות ועוד. גם לשכות רווחה שונות בארץ פעילות בנושא בשיתוף פעולה עם הארגונים מקומיים. כך לדוגמה ארגן המקלט לנשים מוכות, יחד עם לשכות הרווחה בחיפה, סדנא לניהול תקציב משפחתי המיועד ללוות ולתמוך בנשים בוגרות המקלט בהכנתם לחיים עצמאיים (משרד המשפטים, 2008). דוגמא נוספת היא קורס לניהול תקציב משפחתי שנערך במסגרת המוסד לביטוח לאומי בירושלים עבור נשים אלמנות המקבלות קצבת שארים (ידיד, 2005; ידיד, 2008).

ג. תמיכה כספית ישירה ותשלומי העברה

במדינות הרווחה המערביות, תשלומי ההעברה הם הכלי העיקרי של הממשלות בבואן לסייע למשקי הבית שאין בכוחם לדאוג לביטחונם התזונתי במסגרת שוק העבודה. כך גם בישראל, אף כי מדינת הרווחה הישראלית ידעה עליות ומורדות במהלך השנים באופן המשקף את השינויים שהתחוללו בחברה הישראלית (דורון, 1992). בשנים הראשונות שלאחר קום המדינה, לשכות הסעד מלאו תפקיד מרכזי בהבטחת ההכנסה של החיים בעוני. באמצעותן, קבלו סיוע כספי עשרות אלפי תושבים ועולים אשר נקלעו למצוקה כלכלית. הסיוע היה בשיעור נמוך והוא ניתן לנזקקים באופן סלקטיבי עפ"י מבחן אמצעים (גל, 2004 מתוך ניפריס, 1984). עם זאת במהלך העשור הראשון למדינה, החל להיבנות מערך הביטחון הסוציאלי. בשנת 1953 התקבל בכנסת חוק הביטוח הלאומי ובמסגרתו הונהגו תוכניות הביטחון הסוציאלי הראשונות: קצבאות זקנה, שארים, ביטוח אמהות (דמי לידה, מענק לידה, ומענק אשפוז) וביטוח תאונות עבודה (גל, 2004 מתוך דורון, 1975). בעקבות הפגנות העולים בואדי סאליב ב-1959 ודו"ח שירותי הסעד שכתב פרופ' קליין, מומחה מטעם האו"ם, הונהגו שינויים אחדים בתוכניות הרווחה. בשנת 1965, הוגדלו הקצבאות לקשישים שאין להם הכנסה ממקור אחר ובשנה זו נחקק חוק קצבאות לילדי עובדים. בעקבות דו"ח קליין, גם החל במהלך שנות ה-60 המאבק להעלאת שיעור של תמיכות הסעד. בשנת 1963, הוקמה ועדה לקביעת צרכיו של הנזקק בראשות של ד"ר ישראל כץ (גל ואחדות, 2007). בזמן החלה הוצאה של קבוצות אוכלוסייה אחדות - הקשישים, הנכים והמובטלים⁹ - ממערכת הסעד למערכת הביטוח הסוציאלי המתפתחת. הירידה באבטלה בסוף שנות ה-60 והתנופה הכלכלית לאחר מלחמת ששת הימים ב-1967 הביאו לכך שחוגים רבים קראו להנהיג מערכת שתבטיח הכנסת מינימום

⁹ ב-1957 החל המוסד לביטוח לאומי לשלם את קצבאות הזקנה לקשישים אשר הגיעו לגיל 65 (נשים) או 70 (גברים). ביטוח האבטלה נכנס לתוקף רק ב-1973. סיוע למובטלים ניתן עד אז רק באמצעות הזכאות לתעסוקה בעבודות יזומות אשר כונו בשנות החמישים "עבודות דחק". מחוסרי עבודה היו זכאים לתמיכת סעד רק כמענה של מוצא אחרון, או כאשר עבודה יזומה לא הייתה זמינה; וב-1974 הופעלה התוכנית לביטוח נכות כללית (דורון, 1992).

(גל, 2004 מתוך יפה, 1969). ברוח זו, הממשלה הרחיבה את תחומי הפעילות של "וועדת ראש הממשלה לילדים ובבני נוער במצוקה" גם לטיפול בנושא הבטחת הכנסה (דורון, 2005) והגדילה את תקציבי הרווחה (גל, 2004). בשנות השבעים, הונהגו ביטוח האבטלה וביטוח נכות כללית וכן קצבאות ילדים אוניברסאליות.

חוק הבטחת הכנסה שנחקק בשנת 1980 השלים את המהלך שהחל בשנות ה-50 והעביר את האחריות למתן כל הסיוע הכספי לנזקקים למוסד לביטוח הלאומי. גמלת הבטחת הכנסה הוצמדה לשכר הממוצע במשק ושיעורה למשפחה עם שני ילדים, נקבע ל-40% ממנו. שיעור זה אמור היה לשקף את סל הצרכים התזונתיים והאחרים הנחוצים למחיה, כפי שאלה נקבעו בוועדת כץ לקביעת צורכי הנזקק (דורון, 2005). הפעולות השונות שננקטו, הגדילו באופן ניכר את ההוצאה התקציבית על שירותים חברתיים בשנות ה-70 והביאו לצמצום הפערים החברתיים והקטינו את העוני ואת המצוקה. מגמה זו התהפכה בשנות השמונים (גל ואחדות, 2007).

בשנות ה-80, אנו עדים לשינוי בעמדת ההנהגה הפוליטית ולהסתייגות גוברת ממעורבות המדינה בתחומים הכלכליים והחברתיים. הממשלה ביקשה לרב להחמיר את הקריטריונים לזכאות לגמלאות במסגרת תוכנית הביטחון הסוציאלי ולהנהיג מבחני אמצעים לזכאים לגמלאות במסגרת תוכנית הביטחון הסוציאלי גם כשמדובר בתוכניות אוניברסאליות (גל, 2004). בנוסף לכך בשנות ה-80 הלכה וגברה מדיניות ממשלתית שזכתה לכינוי "מעבר מסובסידיה למצרך לסובסידיה לנצרך". מדיניות זו של ירידה בסבסוד מוצרים גרמה לגידול ניכר בתשלומי ההעברה (אוחיון, דסקל ודרור, 2003). הצעדים שננקטו תרמו גם לגידול בפערים החברתיים ולגידול במימדי העוני בחברה הישראלית. עם זאת, תשלומי ההעברה צמצמו במידה מה את הפגיעה באוכלוסייה החלשה (המוסד לביטוח לאומי, 2000). במקביל, המשיכה נסיגתן של המדינה והרשויות המקומיות מאחריותן להפעלת מוסדות רווחה והעברת האחריות לגורמים פרטיים ולמגזר השלישי (גל, 2004 מתוך קטן, 1996). במהלך שנות ה-90, חלה עלייה נוספת בהיקף האוכלוסייה הנזקקת התלויה בגמלאות להבטחת הכנסה (דורון, 2005) ובשנת 2001 החלו קיצוצים נרחבים במערכת הביטחון הסוציאלי. באותה תקופה הוקפאה רמת הגמלאות ובוטלה ההצמדה לשכר הממוצע. קוצצו קצבאות הילדים בעיקר למשפחות מרובות ילדים; ערכן של גמלאות הבטחת הכנסה ירדו באופן חד בעיקר למשפחות עם ילדים ולמשפחות חד הוריות; וצומצם באופן משמעותי הנגישות לתוכנית ביטוח אבטלה ולתוכנית הבטחת הכנסה (גל ואחדות, 2007 מתוך המוסד לביטוח לאומי, 2003 א'). אלו הביאו

להרחבת המצוקה של שכבות רחבות בציבור וצמצום יכולתה של מדינת הרווחה להתמודד עם האתגרים שעמדו בפניה (גל ואחדות, 2007).

כל עוד שמרו הקצבאות על ערכן בשל הצמדתן לשכר הממוצע במשק, הצליחו מרבית הנשענים עליהן לספק לעצמם רמת חיים בסיסית. אולם, בשנים האחרונות ועם הקיצוץ החד בתשלומי ההעברה ובתוכן קצבאות: הבטחת ההכנסה, הילדים, הזקנה, האבטלה והמזונות והצמדתן למדד, הן נשחקו. מקבלי הקצבאות מתקשים לשמור על רמת החיים הבסיסית ולספק מזון למשפחתם בצורה סדירה ומספקת, (מצוטט מתוך אוחיון, דסקל ודרור, 10: 2003).

ד. תמיכה כספית עקיפה

סבסוד מוצרים: סבסוד מחיר המזון לצרכן הוא אחת הדרכים לשיפור הביטחון התזונתי של האוכלוסייה (אנדוולט, 2002) והוא עשוי להתבצע במספר דרכים. בישראל, מדיניות הסבסוד התבססה עוד בתקופת היישוב על סקרי תזונה בקרב האוכלוסייה. כאשר נמצאו חוסרים באבות מזון מסוים, הובאו ממצאי הסקרים לידיעת "וועדות תזונה" שקבלו החלטות לגבי סבסוד המזונות והעשרת המזון ברכיבים תזונתיים למניעת חסרים ועוד. דוגמא לכך היא וועדת "טיב המזון" אשר הוקמה בתקופת הצנע. הוועדה המליצה על המזונות אותם יש לסבסד, כיצד לטפל במזון ועל הצורך לבדוק את המזונות למניעת קלקולים. באותה תקופה הייתה דאגה רבה לתזונתם של הילדים, התינוקות והנשים ההרות שנחשבו כחוד החנית של האומה המתפתחת. על כן, הוחלט על הקצבת מוצרי מזון כגון חלב, בשר, ביצים, דגים וירקות לקבוצות אלו ובכמויות ספציפיות באופן מיוחד. בנוסף הוחלט בשנות ה-50 על חלוקת לחם במחיר זול ללא הקצבה. הקצבות אלו נמשכו עד סוף שנות ה-50. בשנות ה-60 וה-70 עדיין הונהגה מדיניות של סבסוד מוצרי יסוד (אנדוולט, 2002), אולם בשנות ה-80 מדיניות הסבסוד שונתה כאמור מ"סובסידיה למצרך לסובסידיה לנצרך", בעיקר על ידי תשלומי העברה (אוחיון, דסקל ודרור, 2003). לצד זה, משרד הבריאות הישראלי בשיתוף עם משרד החקלאות ומשרד התעשייה התעסוקה והמסחר, עושה פעולות שונות להבטיח מחירים סבירים לרכיבי מזון שונים (ניראל ואחרים, 2003). הפיקוח על מוצרי לחם בסיסיים, שאמור היה אף הוא לחלוף מהעולם, הופעל שוב לאחרונה על ידי משרד התמ"ת.

9. פעילות עמותות המזון בישראל

בישראל, הסיוע במזון ניתן רובו ככולו על ידי עמותות מזון לסוגיהן. עמותות אלו קיימות שנים רבות אך משנות ה-90, חל גידול במספר הארגונים הוולונטריים המספקים מזון (סילבר, 2004; ניראל וארז, 2005).

על פי סקר המרכז לחקר המגזר השלישי משנת 2005, מאות ארגונים עוסקים בהספקת מזון כאשר חלקם מאמצים אסטרטגיה אחת ממגוון האסטרטגיות שמנינו לעיל, ואחרים נוקטים במגוון דרכים כדי לסייע לנזקקים. 81% מכלל העמותות שהשתתפו בסקר משלבות בין שתיים לארבע דרכי סיוע. 80% מהעמותות מסייעות על ידי משלוח סלי מזון; 55% מהעמותות מחלקות גם ירקות ופירות; 40% מהעמותות מחלקות ארוחות מוכנות ו-24% מפעילות בתי תמחוי (ראה נספח 1) (לוינסון, 2005). העמותות שהשתתפו בסקר מסייעות לכך – 450,000 אנשים בישראל בשנה, רובם יהודים, מקצרים וקריית שמונה בצפון ועד אילת בדרום. לפי הדיווח של העמותות, אוכלים בכל יום כ- 23,900 אנשים בבתי התמחוי בארץ. העמותות שולחות ארוחות ל – 22,500 משפחות שהן 70,430 נפשות. העמותות שולחות גם 56,107 סלי מזון לשבוע, מהם נהנים, עפ"י אמדן החוקרים, כ – 175,000 נפשות. בכל שבועיים שולחות העמותות 19,111 סלים מהם נהנים 59,815 נפשות. בכל חודש נשלחים 40,440 סלים מהם נהנים 126,575 אנשים. העמותות שולחות 6,480 סלים בתדירות שעולה על חודש, מהם נהנים 20,280 אנשים (לוינסון, 2005). בסקר המרכז לחקר המגזר השלישי, עלה עוד שתקציבן של 28% מהעמותות לא עלה על 100,000 ₪ בשנה ושל- 30% מהעמותות, תקציב שנתי הגבוה ממיליון ₪.¹⁰

בנוגע לגיוס מקורות, נתוני הסקר העלו כי 86% מן העמותות מקבלות תרומות כספיות מאנשים בארץ. 40% מכלל העמותות מקבלות תרומות מגורמים ישראלים בלבד, ו- 47% מהעמותות מקבלות סיוע מחו"ל. בנוסף 9% מהעמותות מקבלות תרומות מחברות, 8% מקבלות הקצבות מעיריות ו- 4% מקבלות הקצבות ממשרדי ממשלה. כ- 2% מהעמותות נעזרות בכל סוגי המקורות הכספיים ו- 5% מקבלות תרומות ממקורות אחרים מאלו שצוינו (ראה נספח 2).¹¹

עפ"י הסקר, העמותות מגייסות מזון, להבדיל מכסף, מכמה מקורות בו זמנית. 75% מהעמותות רוכשות מזון, 45% מקבלות תרומות ממשפחות ו – 37% מקבלות תרומות מרשתות המזון ממקורות נוספים והם: חברות מזון (34%), חקלאים אשר תורמים את עודפי הירקות והפירות (33%), חברות הסעדה ואולמות

¹⁰ עם זאת, יש להתייחס לנתונים אלו בזהירות מאחר ומיעוט קטן מהמדגם הסכים להשיב לשאלה זו (59 מתוך 136 שהשיבו לסקר) וכן מכיוון שלא כל העמותות עוסקות רק בסיוע מזון, אלא גם בתחומי סיוע נוספים (לוינסון, 2005). חלק ניכר מהעמותות אשר השיבו לסקר עוסקות בתחומי סיוע נוספים מלבד מזון, וחלק מהתקציב מופנה גם לכוח אדם ושכר דירה. הן נשאלו לכן איזה חלק מהתקציב שלהן מופנה לנושא מזון. מתוך 33 עמותות שהשיבו לשאלה זו, 25% מהעמותות השיבו כי הן מקצות עד 100,000 ₪ בשנה לסיוע במזון ו- 28% הישבו כי הן מקצות מעל מיליון. בכל אופן בגלל מיעוט העמותות המשיבות לא ניתן להגיע למסקנות בקשר לחלוקה בין התקציב המופנה למזון לבין התקציב המוקצה למטרות נוספות.

¹¹ התוצאה הכללית מסתכמת ליותר מ-100%, מכיוון שניתן לציין יותר מתשובה אחת.

שמחה (24%), בנקי מזון (15%) ומחנות צה"ל (12%). גם כאן נדגיש שרוב העמותות משלבות כמה דרכים של גיוס מזון כולל רכישת מזון בעצמן (לוינסון, 2005)¹².

חשוב עוד לבחון את הפריסה הגיאוגרפית של עמותות המזון. מחוזות ירושלים, תל-אביב והמרכז משופעים בעמותות ואילו מחוזות הפריפריה (חיפה, הצפון והשטחים)¹³ "דלילים" בעמותות, כאשר מחוז הצפון בולט במספר הנמוך ביותר של העמותות (ראה נספח 4). עפ"י כתובתן של העמותות במרשם העמותות, כשני שלישי מהעמותות פועלות במחוזות ירושלים, תל אביב והמרכז. מדד נוסף לבחינת פריסת עמותות המזון, הוא מספרן למאה אלף תושבים בכל מחוז. לפי מדד זה, מספר העמותות הגדול ביותר הוא בירושלים, בשטחים ובתל אביב. עפ"י הסקר, מחוזות ירושלים, תל-אביב והמרכז מובילים בהיקפי הסיוע. קיימות מספר סיבות אפשריות למיעוט העמותות העוסקות במזון בפריפריה. הסבר ראשון הוא קיומם של ריכוזי אוכלוסייה ערבית שאינה נוטה להתארגן בעמותות אלא לחפש מענה במשפחה המורחבת. הסבר שני נעוץ באופייה של האוכלוסייה במחוזות אלה, שרובה נמצאת ברמה חברתית כלכלית נמוכה וככל הנראה מתקשה להתארגן, להתמודד עם הדרישות של רשם העמותות ולגייס את משאבים הדרושים. סיבה אפשרית נוספת היא מיעוט תורמים ביישובי הפריפריה וקושי לגייס משאבים ומזון בפריפריה (לוינסון, 2005).

¹² גם כאן התוצאה הכללית מסתכמת ליותר מ-100%, מכיוון שניתן לציין יותר מתשובה אחת.
¹³ ע"פ ההגדרה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה חיפה נחשבת לעיר פריפריה

12. סכום והמלצות

כאמור, המשק הישראלי מגלה בשנים האחרונות חוסן ויציבות המתבטאים בנתונים מאקרו כלכליים טובים.¹⁴ אולם, לצד התמונה המאקרו כלכלית החיובית, מתגלה תמונה מדאיגה של תוחלת עוני גבוהה, אי-שוויון מתרחב וחוסן חברתי ההולך ונסדק. כפי שעולה מהמחקרים המעטים בתחום, רמת אי-הביטחון התזונתי הגיעה אף היא למימדים מדאיגים. הממשלה החלה להכיר בסכנה הטמונה בתופעות חברתיות אלה והציבה לראשונה, יעדים לצמצום תוחלת העוני ולצמצום הפערים החברתיים. רבים סבורים שכלי המדיניות העיקריים להשגת יעדים אלו קשורים קשר הדוק להגדלת שיעור התעסוקה במשק, לעידוד הפריון והחדשנות, להקניית כלים להשתלבות בתעסוקה, לאכיפה קפדנית של חוקי העבודה ולפעולות נוספות הקשורות לשוק העבודה ולמדיניות פעילה בשוק זה (active labor policy).

עם זאת, מדינת הרווחה הישראלית הכירה תמיד בכך, שלצד האחריות האישית הרובצת לפתחו של הפרט לדאוג לצרכיו ולצרכי משפחתו, מוטלת על הממשלה אחריות יתרה לצורכיהם של מי שאינם מסוגלים להשתלב בשוק העבודה ולמי ששוק העבודה אינו מקנה לו הכנסה ברמה ראויה. מיום כינונה של המדינה, אחריות זו של הממשלה באה לידי ביטוי בתשלום קצבאות ותגמולים שונים לקבוצה זו. רק במקרים קיצוניים, למשל בתקופת הצנע, הרחיבה הממשלה את שירותיה והעניקה שירותים בעין. מדיניות זו של העדפת קצבאות על פני שירותים בעין מאפיינת, כפי שעולה בברור מסקירת האסטרטגיות לעיל, את מרבית מדינות הרווחה המערביות. ההנחה שעומדת בבסיס מדיניות זו היא שלשירותים בעין בכלל ושירותי מזון בפרט מתלווים תופעות והשלכות שליליות שיש למנוע אותן. נמנה כאן חלק מהן:

ראשית, הספקת צרכי מזון לפרט, מעבירה למעשה את האחריות למילוי צורך בסיסי מהמשפחה והעומדים בראשה אל המדינה. זהו שינוי בלתי רצוי בעליל בדפוסי התפקוד של המשפחה, העלול ליצור תלות מתמשכת בשירותים חיצוניים ותחושה של התנשאות (פטרונות) של הממסד. שנית, אספקת מזון כרוכה בהכרח בהגבלת חופש הבחירה של הפרט והדבר בהחלט נכון במדינה מרובת לאומים ומרובת עדות. הסיבה השלישית, בגינה מרבית המדינות המערביות נמנעו מאספקת מזון בהיקפים רחבים, קשורה לחוסר היעילות המתלווה להקמת מערך ממשלתי לאספקת מזון. בארצות-הברית, בה נהוגה זה עשרות שנים תוכנית ממשלתית לאספקת מזון אשר לבשה ופשטה צורה, מכירים גם התומכים בהמשכה, בעלויותיה הגבוהות ובניצולה לרעה על ידי רבים (fraud). זאת ועוד קיים החשש ששירות מזון ממשלתי,

¹⁴ ראה למשל האג'נדה הכלכלית החברתית בישראל- 2008-2010 של המועצה הלאומית לכלכלה: <http://www.pmo.gov.il/NR/rdonlyres/7C6D75ED-28A1-41B7-8CDE-E67C9245CC0E/0/Agenda1.pdf>

המעוגן בחקיקה או בהסדר, ייתן לגיטימציה מלאה להרחבת השימוש בו מבחינת "שירותים יוצרים צרכים". החשש הוא כי גם משפחות ומשקי בית המסוגלים לדאוג לצורכיהם התזונתיים, יטילו את האחריות על שירות המזון הממלכתי. חשש זה בא לידי ביטוי בנתונים של תוכנית המזון האמריקאית המצביעים על גידול מתמיד ומהיר במספר הנזקקים לשירות ובעלותו. לאור האמור, אלו המלצות הוועדה:

א. הסדרת משק עמותות המזון בשגרה ובחרום

(1) ההסדרה דרושה בשעת שגרה: אנו ממליצים לפעול להסדרת משק העמותות הפועלות בתחום המזון. היום משק זה מאופיין בריבוי גופים קטנים ובקשיים רבים של תפעול וניהול. לכן יש מקום לסייע לעמותות לנהל את עבודתן בצורה יעילה ומתואמת. נדגיש שמשמעות המלצה זו איננה הגבלה של הפעילות של המגזר השלישי או טענה גורפת שהאחריות למתן שירותי מזון מוטלת כולה על הממשלה. ההפך הוא הנכון. הוועדה מודעת היטב לכך שבחברה דמוקרטית יש מקום מרכזי לפעילות של המגזר השלישי ולפעילותם של המתנדבים. אך המקום השמור לאלה הוא משלים ושיווי (residual) במהותו. תפקיד שיווי אינו תפקיד שולי. פירושו שרשתות ההגנה החברתיות (safety nets) שהממשלה פורסת, לעולם לא יתנו מענה מלא לצורכיהם המורכבים והשונים של אזרחי המדינה. הפעילות של הממשלה מעצם טבעה מעוגנת בחקיקה, בהסדרים ובנהלים ואלה יותירו תמיד "חורים" ברשתות ההגנה החברתיות. המגזר השלישי, בין אם הוא מאורגן במסגרות של עמותות ובין אם מדובר במתנדבים ובפעילות של החברה האזרחית, מסוגל וצריך לשמש כרשת הגנה חברתית אחרונה. זו הרשת האמורה להיות פרוסה לרוחבה של הארץ ולתת סיוע למי שמערך הקצבאות והשירותים שהממשלה והרשויות המקומיות מעניקות, אינם נותנים להם מענה. לפיכך, יש לממשלת ישראל עניין מובהק בקיומן של עמותות הנותנות מענה שיווי, מענה שהוא מעבר למערך השירותים והקצבאות שהיא מעניקה. מענה זה ראוי שיהיה פרוס לרוחבה של הארץ ויעניק שירותים בראה טובה לזקוקים לו. לכן, ההמלצה היא שהממשלה תפעל להסדרת הפעילות של העמותות בתחום ההזנה.

(2) ההסדרה דרושה בשעת חרום: בישראל, הנתונה תכופות בשעת חירום, יש להסדרה טעם נוסף. מערך שירותי המזון של המגזר השלישי עשוי למלא תפקיד מרכזי ברווחתם של אזרחים רבים בשעת חירום, דבר אשר הובהר בעת מלחמת לבנון השנייה. לפיכך, הוועדה ממליצה שבמהלך ההסרה של פעילות העמותות יושם דגש על צרכי האוכלוסייה בשעת חרום.

לפיכך, הן בשל התפקיד השיורי שהממשלה מייעדת למגזר השלישי בעת שיגרה, והן בשל התפקיד המרכזי השמור לו בשעת חירום, המלצת הוועדה היא שהממשלה תפעל להסדרת הפעילות של הארגונים העוסקים במזון. הסדרה זו תסייע בפקוח על המזון ואיכותו, תבטיח פריסה גיאוגרפית ומגזרית של הארגונים, תמנע אפליה, תשמור על זכויותיהם של הנוקדים ותסדיר את יחסי הגומלין בין הארגונים לשירותים אחרים. הסדרה זו, ראוי שתיעשה בתיאום מלא עם הגופים הפועלים בשדה במטרה להבטיח שיתוף פעולה, תיאום ופריסה גיאוגרפית מלאה בכל המגזרים של החברה הישראלית, היהודי והערבי, העירוני והכפרי, בקרב הותיקים ובקרב עולים אשר זה עתה הגיעו. זאת ועוד, העמותות עשויות לשמש כלי יעיל וזמין למתן הדרכה של ניצול תקציב המשפחה.

ב. תמיכה בעמותות העוסקות באי-ביטחון תזונתי

התערבות הממשלה בפעילות העמותות והסדרתה תושג בין היתר ע"י הגדלת התמיכה של הממשלה בעמותות ופרסום מבחנים לתמיכה בהתאם למדיניות הממשלה. מבחנים אלו ידגישו ניהול תקין, פקוח ראוי על איכות המזון, פריסה מירבית על פני של שטחה של המדינה ואמצעים חדשניים ולא מתייגים של סיוע (כגון כרטיסי אשראי למזון). להערכת הוועדה, יש להגדיל את היקף התמיכה ולהעמידו על 30 עד 50 מ"ח לשנה. תקציב התמיכה ישתנה בהתאם לנתונים השוטפים על מידת אי-ביטחון תזונתי שיאספו (ראה המלצה ו' להלן).

ג. הקמת מועצה ציבורית לביטחון תזונתי

הוועדה ממליצה להקים מועצה ציבורית לביטחון תזונתי. המועצה תיעץ לממשלה במדיניותה בתחום הביטחון התזונתי, תבחן אסטרטגיות שונות לסיוע למי שסובל מאי-ביטחון תזונתי, תגבש דרכים להסדרת פעילות העמותות העוסקות בסוגיה זו, תמליץ לממשלה על המבחנים הראויים למתן תמיכה ותנטר את היקף התופעה בישראל. המועצה תמונה עפ"י החלטה של הממשלה או של וועדת השרים לשירותים חברתיים שתתקבע את הרכבה. בראש המועצה יעמוד מומחה למדיניות חברתית וכלכלית והוא ימונה ע"י שר הרווחה והשירותים החברתיים. המועצה תכלול נציגים של משרדי ממשלה - משרד הרווחה והשירותים החברתיים, משרד האוצר, משרד החינוך, משרד הבריאות, משרד החקלאות, משרד התמיכה והמשרד לענייני גמלאים – וכן של המוסד לבטוח לאומי ושל המועצה הלאומית לכלכלה, נציגים של המגזר השלישי, נציגי האקדמיה ונציגי ציבור.

יצוין שהמלצה זו עולה בקנה אחד עם מדיניות הממשלה כפי שבאה לידי ביטוי בהחלטת הממשלה בעניין חיזוק וביסוס היחסים שבין ממשלת ישראל, החברה האזרחית והמגזר העסקי שהתקבלה לאחרונה. ההחלטה קובעת בין היתר שיתקיים שיח מתמשך בין המגזרים לבין משרדי הממשלה במסגרת תהליכי התכנון והביצוע של מדיניות הממשלה. במסגרת זו רצוי שיתקיים גם שיח בין הממשלה לבין ארגונים המגזר השלישי העוסקים בהזנה בדבר סדרי עדיפויות לפעילות בנושא לפי אזורים גיאוגרפיים וקבוצות אוכלוסייה. זאת ועוד, החלטת הממשלה קובעת שהיא תפעל להבטחת השקיפות בפעילות החברה האזרחית, באמצעות הקמת מאגר מידע של ארגוני החברה האזרחית אשר יכלול בין היתר מידע המתייחס לאלכ"רים הנהנים מתמיכה ממשלתית או שפנו בבקשה לקבלת תמיכה. זהו צעד שיאפשר בקרה ופיקוח על פעילות החברה האזרחית גם בתחום ההזנה וחלוקה מחדש של המשאבים במידת הצורך.

ד. תכניות הזנה ייעודיות

המלצה נוספת נוגעת לתכניות הזנה לאוכלוסיות שאינן בשוק העבודה והתלויות באחרים לפרנסתן. הכוונה בעיקר לילדים החיים בעוני או בסיכון ולקשישים החיים בעוני או סובלים מהדרה חברתית והזנחה. עבור אלו, יש לדעת הוועדה להרחיב את השירותים הייעודיים ולממנם באופן שיבטיח בטחון תזונתי מלא המתחשב בצרכיהם הייחודיים. הוועדה סבורה ששירותי מזון אלו צריכים להינתן במסגרת השירותים החברתיים וחינוכיים ולא כשרות נפרד וסטיגמטי. משיחות שניהלו חברי הוועדה עם גופים ובעלי תפקידים שונים, עולה שהצורך קיים והמצוקה בנושא זה רבה. הוועדה ממליצה לכן לאסוף נתונים מלאים על היקף הצורך בתכניות הזנה ייעודיות ולחשב על-פיהם את עלות השירותים הדרושים.

ה. בחינה מחדש של מערך הקצבאות

ברמה המאקרו-כלכלית, אנו סבורים שנכון לבחון מחדש את שיעורן של הקצבאות השונות כך שהן תבטחנה שההכנסה הכוללת של מי ששוק העבודה אינו נותן מענה לצרכיו תקנה לו ביטחון תזונתי. חשוב לציין בהקשר זה שעפ"י נתוני המוסד לביטוח לאומי, הביטחון התזונתי נפגע באורח משמעותי עקב הקיצוץ הגדול בקצבאות בשנים 2002/3. עם זאת, אין הסכמה סביב גובה ההכנסה הפנויה המקנה ביטחון תזונתי. כך גם אין הסכמה, מקצועית וציבורית, סביב המונח "קיום בכבוד" ואף שבג"צ עסק בסוגיה מורכבת זו, לא נקבעה כל הלכה ומסקנה בעניין. בחינה מחדש של הקצבאות צריכה להיעשות לכן בזהירות רבה תוך שימת לב לכך שהגדלתן באופן אוניברסאלי עלולה להיות ברכה לבטלה. כך למשל, מוכרת הדילמה ולפיה מחד גיסא, הגדלה של קצבאות הילדים עשויה בטווח הקצר להקל על אי-הביטחון

התזונתי של משפחות גדולות החיות בעוני אך, מאידך גיסא, בטווח הארוך יותר, להוות תמריץ שלילי להשתתפות בכוח העבודה ולפגוע ביכולת ההשתכרות של המשפחה.

מדיניות הממשלה צריכה לכן לתת ביטוי למורכבות זו ולמצוא את שיווי המשקל הנכון בין הצרכים בטווח הקצר לסיכונים בטווח הארוך, בין מדיניות רווחה מתקדמת השמה דגש על קצבאות אוניברסאליות לבין ההכרח למקד את הסיוע למי שנזקק לו ביותר, בין מדיניות פעילה בשוק העבודה וחתירה להגדלת שיעור התעסוקה לבין סיוע ממוקד למי שאינו יכול להשתלב בעולם העבודה. שיווי משקל זה צריך לחתור להבטיח הכנסה פנויה בשיעור המבטא הגדרה מוסכמת של תנאי הקיום המינימאליים שהממשלה והחברה בישראל מבקשים להבטיח לאזרחיה.

הוועדה ממליצה איפוא להתניע דיון ציבורי ומקצועי שבסופו תמצא נוסחא ראויה לרמת הכנסה מינימאלית זו. זהו דיון מקצועי משום שיש לבחון את הצרכים המינימאליים של הפרט ושל משפחתו באופן שיבטיח התפתחות תקינה ומיצוי מלא של היכולות הטמונות בכל אזרח. זהו דיון ציבורי משום שלצד הבחינה המקצועית של הצרכים, הרי שההכרעות שעל הממשלה והחברה לקבל הן ערכיות במהותן ונוגעות לסוגיות של שוויון הזדמנויות, צדק חלוקתי ולכידות חברתית.

ו. איסוף נתונים

הוועדה ממליצה למסד את תהליך איסוף הנתונים לכלל מאגר מידע מרכזי על אי-ביטחון תזונתי בישראל. בהקשר זה, יש לאסוף נתונים מלאים ואמינים על הגופים העוסקים במזון וכן לאסוף נתונים על צרכיהם של ילדיהם וקשישים הסובלים מחוסר בטחון תזונתי. המלצת הוועדה היא שהמועצה הציבורית שתמונה תפקח על איסוף הנתונים ותפרסם לציבור מעת לעת. הוועדה ממליצה שאיסוף הנתונים ייעשה ע"י גוף ממלכתי שייבחר לצורך זה ואשר ירכז את המידע לאורך שנים כך שהממשלה תוכל לעקוב אחר המגמות בשיעור אי-הביטחון התזונתי ולבחון את מועילות צעדיה בניסיון למגרן לחלוטין.

נספח 1 : דרכי פעולה שנוקטות העמותות כדי לסייע לאנשים בתחום המזון

דרכי הפעולה	בקרב עמותות העוסקות במזון (N=136)
חלוקת מזון יבש למשפחות – סלי מזון	80%
חלוקת ירקות ופירות למשפחות – סלי מזון	55%
חלוקת בשר ו/או דגים למשפחות	47%
חלוקת ארוחות מוכנות למשפחות	40%
בית תמחוי	24%
חלוקת ארוחות לבתי ספר	8%
חלוקת תלויים לרכישת מזון מוזל	9%
חלוקת תלויים למזון חינם	7%
חלוקת מזון יבש או אחר או ארוחות מוכנות למוסדות (פנימיות, מועדוניות וכו')	8%
חלוקת מזון לבתי תמחוי וארגוני סיוע ("בנקי") – בנקי מזון	1%
אחר	8%

הערה: התוצאה הכללית מסתכמת ליותר מ-100%, מכיוון שניתן לציין יותר מתשובה אחת. מקור: לוינסון, 2005

נספח 2: מקורות התרומה של העמותות

המקור הכספי	בקרב עמותות העוסקות במזון (N=129)
תרומות של אנשים בארץ	86%
תרומות של אנשים בחו"ל	47%
תרומות של חברות	9%
הקצבות של העירייה	8%
הקצבות של משרדי הממשלה	4%
תרומות של קרנות בארץ	3%
תרומות של קרנות בחו"ל	2%
הכול / כמעט כל המקורות שצוינו	2%
אחר	5%

הערה: התוצאה הכללית מסתכמת ליותר מ-100%, מכיוון שניתן לציין יותר מתשובה אחת. מקור: לוינסון, 2005.

נספח 3: עמותות למאה אלף נפש לפי מחוז

מחוז	מספר תושבים 2003 (באלפים)	מספר עמותות מזון	מספר עמותות מזון למאה אלף נפש
צפון	1,148.6	10	0.87
חיפה	845.9	14	1.65
המרכז	1,576.9	32	2.02
תל אביב	1,164.3	29	2.49
ירושלים	812.2	38	4.67
הדרום	968.6	17	1.75
שטחים	231.8	6	2.58
סה"כ	6,748.4	146	2.16

מקור: למספר התושבים – למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל מס' 55, ירושלים 2004 מתוך לוינסון, 2005.

נספח 4: היקפי סיוע לפי מחוזות (מספר הנעזרים לאלף תושבים)

מחוז	בתי תמחוי	ארוחות מוכנות	סלי מזון		
			פעם בשבוע	פעם בשבועיים	פעם בחדש
כלל ארצי	5,425		16,820	5,000	13,570
ירושלים	3,730	6,390	6,740	5,380	11,630
תל אביב	7,379	7,775	13,836	6,455	12,000
חיפה	1,980	940	10,050		350
מרכז	3,000	5,442	3,241	1,706	3,000
צפון	1,850	795	2,420		200
דרום	400	1,005	2,130	370	450
שטחים	140	155	870	200	40
סה"כ	23,904	22,502	56,107	19,111	40,440

מקור: לוינסון, 2005.

מקורות

- אברהם, רוחמה (2004). הצעת חוק ארוחה יומית לתלמיד. הכנסת השש-עשרה, ירושלים.
- אוחיון, כרמית דסקל, חיה ודרור, נילי (מאי 2003). **נייר מדיניות ותוכנית להתמודדות עם אי-בטחון תזונתי כתוצר של עוני**, נייר עמדה מוגש למשרד הרווחה במסגרת תוכנית מנדל לסגל הבכיר של משרד הרווחה, ירושלים.
- אטלן, מ. (1996). **זכות האדם לתנאי חיים נאותים בישראל**, (חוברת), האוניברסיטה העברית. ירושלים.
- אנדולט, רונית (2002). **מדיניות והתפתחות שירותי התזונה וההכשרה התזונתית באוכלוסייה היהודית בארץ ישראל מהנקה ועד הזנה בשנים 1909-1970**. מחקר לשם מילוי חלקי של הדרישות לקבלת תואר "דוקטור לפילוסופיה". בהנחיית ד"ר שפרה שורץ ופרופ' אהוד זמורה. הפקולטה למדעי הבריאות, המחלקה למדיניות וניהול מערכות בריאות, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.
- ניראל, נורית; ארז, שירה; בן הרוש, איילה; ברג, איילת; ברודסקי, גיני; גולדשמיט רבקה; חביב-מסיקה, עמליה; ניצן-קלוסקי, דורית; רוזן, ברוך (2003). **ביטחון תזונתי בישראל והקשר לדפוסי תזונה**. ירושלים: גוינט-ישראל, מכון ברוקדייל.
- בנק ישראל, (2004). "פרק ד: מדיניות הרווחה", **דיון וחשבון 2004**, עמ' 181-234. ירושלים.
- גל, ג'וני; אחדות, נטע (2007). "רשת ביטחון סוציאלי וחורים גדולים בה: המדיניות כלפי תכניות הבטחת הכנסה", מתוך אבירם, אורי; גל, ג'וני וקטן יוסף (עורכים), **עיצוב מדיניות חברתית בישראל - סוגיות ומגמות**. ירושלים: מרכז טאוב לחקר מדיניות חברתית, עמ' 1-44.
- גל, ג'וני (2004). "התפתות מדינת הרווחה", **ביטחון סוציאלי בישראל**. ירושלים: הוצאת ספרים ע"ש י"ל מאגנס, האוניברסיטה העברית, עמ' 24-39.
- דורון, אברהם (1972). **הזנת ילדים בבתי הספר**, האוניברסיטה העברית, ביה"ס לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, האגף למחקר ותכנון.
- דורון, אברהם, (1992). "מהגשת סעד להבטחת הכנסה", מתוך גלנור, יצחק ושאלתיאל, אלי (עורכים), **מדינת הרווחה בישראל**. תל אביב: עם עובד, עמ' 21-39.
- דורון, אברהם (2005). "ספי הכנסת המינימום לקיום במערכת הבטחת הכנסה הישראלית: התפתחויות בעבר ומבט לעתיד", **חברה ורווחה**, כרך כ"ה חוברת 4, עמ' 443-460.
- דורון, אברהם (2007). **האם נחוצה תוכנית של הספקת מזון לזקקים**, נייר עמדה. ירושלים: קבוצת המחקר במדיניות חברתית, בית הספר לעבודה סוציאלית והאוניברסיטה העברית.
- המוסד לביטוח לאומי, **סקירה שנתית, 2003-2006**, ירושלים.
- זלכה, איריס (2003). **סקירת מודלים של הזנה בסביבות בית הספר**. ירושלים: אשלים -מיסודה של גוינט ישראל.
- חברת פילת (2005). **תוכנית ההזנה במסגרות פורמאליות**, המלצות הוועדה המקצועית לשר הרווחה. ירושלים: מנהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח הלאומי.
- ידיד (2004). "חוק ההזנה כמנוף לצמיחה תעסוקתית ומניעת מעמד הילדים הרעבים", **ידיד-כתב עת לזכויות חברתיות**, גיליון מס' 6, עמ' 1-2, ירושלים.
- ינאי, אורי (2006). **חוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958: האומנם יסוד וערובה לרווחת האוכלוסייה?**, נייר עמדה. ירושלים: קבוצת המחקר במדיניות חברתית, בית הספר לעבודה סוציאלית, האוניברסיטה העברית והאגף למחקר תכנון והכשרה, משרד הרווחה.
- לוינסון, אסתר (2005). **עמותות מזון- היקף ודפוסי פעילות, 2004**. באר שבע: המרכז לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן גוריון בנגב..

ניצן קלוסקי, דורית; גרין, מנפרד; גולדשמיט, רבקה; מגלד בן-אריה; אורית, מאיר, חוה (2003). **סקר מצב בריאות ותזונה לאומי ראשון 2001-1999, חלק א' - ממצאים כלליים**. המרכז הלאומי לבקרת מחלות, שירות המזון והתזונה, משרד הבריאות, פרסום 225.

ניצן קלוסקי, דורית; גרין, מנפרד; גולדשמיט, רבקה; מגלד בן-אריה; אורית, מאיר, חוה (2004). **סקר מצב בריאות ותזונה לאומי ראשון 2001-1999, חלק ב' מה אוכלים ישראלים**. המרכז הלאומי לבקרת מחלות, שירות המזון והתזונה, משרד הבריאות, פרסום 228.

מלול, יוסי (2004). כוס חלב לכל ילד, כל יום (מצגת), מועצת החלב.

נירל נורית; ארז, שירה (2005). **דגמים של ארגוני סיוע במזון בישראל**. ירושלים: מרכז סמוקלר לחקר מדיניות הבריאות, מאיירס ג'וינט מכון ברוקדייל.

סלונים-נבו, ורד; קאופמן, רוני; (2004). "אי-ביטחון תזונתי ורעב בקרב אוכלוסיות מצוקה בנגב: ממצאים ממחקר גישושי", **ביטחון סוציאלי**, 65, עמ' 33-54.

סילבר, א.; פ, בשן, נ. (2004). **ארגוני חלוקת מזון בישראל: סקר מיפוי באזורי גוש דן וירושלים**. המחלקה לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה, אוניברסיטת בר-אילן.

עוזיאלי, שרון (2006). **מדיניות התמיכות והנזקים בישראל**. ירושלים: מכון מילקן, קרן קורת.

פינטון, נעמי, מינהרד, אגי (1976). **מפעל ניסיוני לשיפור שירותי ההזנה בבתי הספר בלוד ורמלה בשנת הלימודים תשל"ח**. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, האגף למחקר ותכנון..

קין, הודיה; בן מאיר, ליאת, (11.11.02). **העברת עודפי מזון מבול לידי עמותות המספקות מזון לנזקקים, וועדה לפניית הציבור**, מרכז המידע והמחקר של הכנסת, ירושלים.

תמיר, יולי; אייכלר, ישראל; אלדר אריה; ברכה מוחמד; טל, דוד; כהן, רן; לבני, אתי; לוי, דוד; נהרי, משולם; סולודקין, מרינה; פינקלשטיין, גילה (2003). **הצעת חוק הזנה במוסדות חינוך**. הכנסת השש עשרה, ירושלים.

Alaimo, K., Olson C., and Frongillo E., (1999). "The importance of Cognitive Testing for Survey Items: An Examples from food Security Questionnaires". **Journal of Nutritional Education**, 31 (5): 269-275.

Bickel, G., Nord, M., Price, C., Hamilton, W., Cook, J. (2000). **Guide to measuring household food security**. Alexandria, Va.: US Dept of Agriculture, Food and Nutrition Service.

Blumberg, S.J., Bialostosky, K., Hamilton, W L., and Briefel, R R., (1999). "The effectiveness of a short form of the Household Food Security Scale". **American Journal of Public Health**, Vol. 89, Issue 8 1231-1234

Bush, Mary (2007). **Canadian Community Health Survey, -Cycle 2.2, nutrition (2004) - Related Household Food Security in Canada**, Office of Nutrition policy and Promotion Health Canada.

Elsen-Stringer, Rachel (2005). **Collective Kitchens in Three Canadian Cities: Impacts on the Lives of Participants**. A Thesis Submitted to the College of Graduate Studies and Research in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Doctor of Philosophy in the Division on Nutrition and Dietetics a of the College of Pharmacy and Nutrition, University of Saskatchewan, Saskatoon.

Available in:

<http://library2.usask.ca/theses/available/etd-01182005-113351/unrestricted/completedissertation.pdf>

FAO, (1996). "World Food Summit Plan of Action, The Rome Declaration on Food Security", Article 1.

Available in:

<http://www.fao.org/docrep/003/w3613e/w3613e00.htm>

Goodman, H. (1999). "Masters at their game", Jerusalem Report, November 13.

Griffin, Michael (2005). **Overview of worldwide school milk programmes**, FAO. Paper presented at 3rd International School Milk conference, Kunning, China, 11-14, April, 2003.

Gunderson, W (2005). "History of the NSLP", **FNS 63 - Food and Nutrition Service**. Texas: Department of Agriculture.

Gustaffson, U (2002). "School Meals Policy: The Problem with Governing Children", **Social Policy and Administration**, 36 (6): 685-697.

Holben, D.H. (2002). "An overview of food security and its measurement", **Nutrition Today**, v37i4 p156 (7), 1-9.

Mechlem, K. (2004). "Food Security and the Right to Food in the discourse of the United Nations", **European Law Journal**, Vol10, No 5 : 631-648.

Nord M., Andrews M., Carlson S. (2003). "Household food security in the United States, 2003", **Food Assistance and Nutrition Research Report** , United States Department of Agriculture, Number 42: 1-69. Available in:

<http://www.ers.usda.gov/publications/fanrr42/fanrr42.pdf> .

Nord M., Andrews M., Carlson S (2007). "Household food security in the United States, 2006", **Food Assistance and Nutrition Research Report** , United States Department of Agriculture, Number 49.. Available in:

<http://www.ers.usda.gov/Publications/ERR49/ERR49.pdf>

Ohls, James C., Saleem-Ismail, Fazana, Cohen, Rhoda, Cox, Brenda, (2002) **The Emergency Food Assistance System-Findings from the Provider Survey, Volume II: Final Report**. Available in:

<http://www.ers.usda.gov/publications/fanrr16-2/fanrr16-2.pdf>

Riches (2002). "Food Banks and food Security: Welfare Reform, Human Rights and Social Policy. Lessons from Canada?", **Social Policy and Administration**, Vol. 36: 648-663.

Rosen, Harvey S. (2005). **Public Finance**. Singapore: Mc Graw- Hill international Edition: 181-182

Schumacher, A., Loy, F. & Atwood, B. (1999), **U.S. Action Plan on Food Security**. Available in:

<http://www.fas.usda.gov/icd/summit/usactplan.pdf>

Vidar, Margaret (2005). "State Recognition of the Right to Food at the National Level (Paper)", FAO. Available in:

<http://www.fao.org/righttofood/kc/downloads/vl/en/details/217992.htm>

מקורות הזמינים באינטרנט

הממשלה, "יחסי הממשלה, החברה האזרחית והמגזר העסקי התורם להשגת מטרות ציבוריות",

החלטת ממשלה 3190 מיום 24 בפברואר 2008,

<URL:http://www.pmo.gov.il/NR/rdonlyres/09A4FB21-0AD6-4B50-A239-C6FC5E011258/0/des.doc

<URL:http://www.pmo.gov.il/PMO/Secretarial/Decisions/2008/02/des3190.htm

(כניסה 17.02.08)

ידיד, (ללא מחבר), "יוצאות לדרך חדשה",
<URL: <http://www.asimon.co.il/ArticlePage.aspx?AID=1384&AcatID=28>>, (כניסה ב-25.10.05).

ידיד (ללא מחבר), "קורס ניהול תקציב משפחתי של עמותת "ידיד" בצפת, בשיתוף ויצ"ו",
<URL: <http://www.yedid.org.il/NewsMain.asp?id=438>>, (כניסה ב-19.02.08).

משרד המשפטים (ללא מחבר), הקצבות למוסדות מטעם האפוטרופוס הכללי:
<URL: <http://www.justice.gov.il/NR/rdonlyres/3058A330-2AFC-44DF-B6BE-C7AD5AE31540/0/h2006.xls>> (כניסה ב-19.02.08)

קרן סקטא רש"י – ארכיון (ללא מחבר) (2008), "קרן סקט"א רש"י היא השותפה העיקרית למפעל ההזנה לילדי בית הספר",
<URL: <http://www.sacta-rashi.org.il/hebrew>>, (כניסה ב-19.02.08).

פעילות עמותת לשובע:
www.lasova.org.il

פעילות עמותת משולחן לשולחן:
www.tabletotable.org.il

European food bank union (without author), Structure and Locations
<URL: <http://www.eurofoodbank.org/eng/1d1.php>>, (accessed 19th February, 2008)

MFS -Milk for Schools (without author), Frequently asked questions; <URL:
<http://www.milkforschools.org.uk/>>, (accessed, 10 th July, 2004)

TSMP- The School Milk Project in the United Kingdom (without author), Background , <URL:
<http://www.schoolmilk.co.uk/background.asp>> (accessed 19th February, 2008).