



יום שישי, כ"ח אייר ה'תשפ"ג, 19/05/2023, יום ירושלים

לכבוד: פרופ' רוני סטריאר – ראש המועצה הלאומית לביטחון תזונתי

מאת: הוועדה המדעית המייעצת למועצה הלאומית לביטחון תזונתי

### **הנדון: התייחסות הוועדה המדעית המייעצת למועצה הארצית לביטחון תזונתי לתוכנית תווי המזון בתקציב המדינה**

אנו, חברי הוועדה המדעית המייעצת למועצה הלאומית לביטחון תזונתי, ממליצים לתקן ולשפר את המתווה המוצע בתקציב המדינה, של חלוקת תלושי מזון לצמצום האי ביטחון תזונתי (אב"ת). שיעור האב"ת בישראל הוא מהגבוהים במדינות העשירות, ונע בין 10% ל-40% לפי המגזר באופן כרוני אב"ת מהווה נטל כבד על מערכת הבריאות והשירותים החברתיים, מעמיק פערים ופוגע קשות בפיתוח ההון האנושי והחוסן הלאומי. חיזוק הביטחון התזונתי הלאומי הוא צורך לאומי אסטרטגי, וטוב שהנושא זוכה לתקצוב של למעלה ממיליארד ש"ח בהצעת תקציב המדינה. אולם ספק רב אם חלוקת תלושי מזון במתכונת הנוכחית תיתן מענה הולם לבעיה ויתכן שאף תעמיק אותה. בראיה כוללת ומבחינה מקצועית, קיים חשש לפגיעה בנזקקים ולבזבוז כספי ציבור מבלי שהתקציב ישיג את המטרה שלשמה הוא נועד.

נתוני משרד האוצר ומחקר של מכון טאוב, מלמדים שחלוקת תלושי מזון בעת מגפת הקורונה ע"י משרד הפנים על פי אמות מידה שהמרכזית שבהן היא הנחה בארנונה, ושהזיקה שלהן לאי ביטחון תזונתי מוגבלת, הביאו לחלוקה מוטת של הכספים ולאי התאמה בין אלו המצויים באי ביטחון תזונתי למקבלי הסיוע בפועל.

לצד קצבאות ביטוח לאומי שמספקות מענה רחב לעוני, מדינת ישראל משקיעה משאבים לא מבוטלים וצברה ניסיון במתווים נוספים לסיוע למתמודדים עם אב"ת, לרבות מיזם ההזנה של משרד הרווחה ומפעל ההזנה במשרד החינוך. אף שאב"ת קשור בעוני, הסיוע הדרוש לחיזוק הביטחון התזונתי נבדל מתמיכות אחרות, בין השאר בכך שהוא מיועד למנוע את הנזק הבריאותי המידי וארוך הטווח שנגרם מתזונה לקויה, והמענים חייבים להיות מותאמים לצרכים התזונתיים, הבריאותיים והחברתיים של האוכלוסיות המגוונות השרויות באב"ת, שחלקן הגדול אינן מוכרות לשירותי הרווחה, ומסיבות של סטיגמה, והיעדר מענים, לא נוטות לבקש עזרה. לכן, גם הגדלת התקציב אינו מבטיח הגעה לכל אוכלוסיות הנזקקות. נכון להיום, טרם בוצעה הערכה של יעילות זיהוי ואיתור הנזקקים בכל אחד מהמענים הקיימים, השוואה בין התועלות שהן מביאות למקבלי הסיוע, מידת החפיפה ביניהם, ותרומתם ליציאתם מאב"ת אקוטי בטווח הקצר ולהיחלצות מעוני כרוני בטווח הארוך.

מחקרים בעולם מוכיחים שתמיכה שמסייעת ליציאה מאב"ת חייבת להיות רציפה ומושכלת, תוך שימוש בתמהיל נכון של מזון וסיוע כספי לרכישת מזון המתמרץ צריכת מזון בריא, מלווה בחינוך ויעוץ תזונתי מקצועי, מותאם לצרכי הפרט והמשפחה מבחינה בריאותית, כלכלית, תרבותית וחברתית, תוך חלוקה שוויונית ומכבדת. הניסיון במדינות מפותחות מלמד שככל שהמדינה מצמצמת את מחויבותה לאב"ת, כך צומחות עמותות פילנתרופיות שלצד החיוב שבערך הסולידריות החברתית שהן משקפות, הן אינן מסוגלות לספק מענה יעיל, מועיל ושוויוני לכלל האוכלוסייה. מחקרים גם מלמדים שתמיכות עלולות ליצור תלות בסיוע שיכול להחריף את האב"ת, ועל כן חובה לקשור את הסיוע במתן כלים להעצמת מסוגלות עצמית, ידע תזונתי וכלכלי, והגדלת כושר השתכרות ככל הניתן. עקרונות אלו כלולים במתווה המיזם הלאומי לביטחון תזונתי שמופעל ע"י משרד הרווחה, גם אם קיים צורך לקדם בו שינויים בהיקף הסיוע והליווי המחקרי שלו.

בראיה כוללת, היעדר טיפול באב"ת בטווח הקצר עלול להחריף את האב"ת, להעצים את מלכודת העוני, ולהגדיל פערים בריאותיים, כלכליים וחברתיים בטווח הארוך. **צמצום ההתמודדות עם אב"ת להיבט של רווחה ועוני בלבד עלול להוביל למדיניות שאינה אפקטיבית כגון זו המתמקדת בתלושי מזון, שעלולה אף להנציח את הבעיה.** פתרונות אפקטיביים חייבים להיות מושתתים על ההבנה שתופעת האב"ת והיקפה תלויים במערכת המזון על כל היבטיה, ושהיא נובעת ממכלול גורמים המשפיעים על זמינות מזון בריא ובר קיימא (ביטחון המזון) ברמה הלאומית, ועל הנגישות למזון ברמה האישית, לרבות סוגיות של מחוללי העוני וכושר השתכרות, יוקר המחייה הכללי, מחיר המזון הבריא והאיכותי, תמריצים לאספקה וצריכה של מזון בריא ומקיים, והיקף רשת הביטחון הסוציאלי. **חלוקה בלתי מושכלת של תלושי מזון בהיקפים גדולים, ללא תכלול מתאים, על בסיס מנגנון וקריטריונים לא מקצועיים, וללא בקרה ובחינת השפעות, צפויה למסד מדיניות שבטווח הארוך עלולה דווקא להחריף את המצוקה ולהגדיל את תלות הנתמכים בקצבאות.**



על כן, חיוני שהמדיניות והתקצוב ייבחנו בראיה כוללת ושקופה לציבור, תוך הגדרת יעדים ומדדים מקצועיים המתבססים על ידע ממחקרים בעולם ועל נתונים מישראל, שתואמים את מטרות הסיוע, ותוך אינטגרציה של המענים הניתנים על ידי רשויות ממשלתיות שונות.

### המלצות הועדה המדעית

אנו ממליצים לבחון את החלופות הבאות תוך התניית הפניית התקציב וביצועו בהערכה מקצועית של החלופות כולל בחינה של אמות המידה לזיהוי המתמודדים עם אב"ת אקוטי, אופי הסיוע הניתן, ומנגנוני האיתור, הגשת הסיוע ומיצוי הזכויות.

**1. הרחבת המיזם הלאומי לביטחון תזונתי** אשר מתמקד באוכלוסייה מובחנת ובסיוע מתמשך לאורך זמן המלווה במערך טיפולי אשר מקדם בריאות וחוסן ומסוגלות אישית. כמו כן, יש צורך בהרחבה של אוכלוסיית היעד כדי לכלול אזרחים ותיקים, שאינם חלק מאוכלוסיית היעד של המיזם. יש להתאים את היקף הסיוע הניתן לצרכי משק הבית ולאפשר גמישות בתמהיל אספקת מזון בעין ותווי המזון המגנטיים בהתאם לצרכי המשפחה, ולבחון מרכיב של תמריץ כלכלי לניצול הסכום המוצע לרכישת מזון בריא. כמו כן רצוי שהמיזם יכלול ליווי תזונתי מקצועי רציף מעבר לסדנאות מזדמנות. הליווי התזונתי הוכח בארה"ב כבעל השפעה על אימוץ דפוסי תזונה בריאים יותר. לכך יש חשיבות מרכזית לאור הנתונים המדאיגים שכ-25% מהאוכלוסייה במעמד חברתי כלכלי נמוך סובלים מסוכרת ועוד רבים מטרום סוכרת וכי ישראל מובילה בקטיעות גפיים מסוכרת מקרב מדינות ה-OECD.

### **2. מינוף התקציב לקידום ביטחון תזונתי ובריאות אימהות וילדים**

מומלץ להרחיב את המיזם עם תוכניות לנשים הרות, תינוקות, ילדים ומתבגרים. אנו ממליצים לשתף את טיפות חלב ומפעלי ההזנה במוסדות חינוך אשר צריכים לשחק תפקיד מרכזי בחיזוק הביטחון התזונתי, ובחינוך והדרכה תזונתית. הם מהווים חלון הזדמנות חד פעמי לקדם את בריאותו והתפתחותו המיטבית של העובר, התינוק והילד. חיזוק תכניות אלו יסייע למצות את הפוטנציאל וההון האנושי של כרבע מילדי ישראל הגדלים במשפחות חסרות ביטחון תזונתי ובשל כך נשארות מאחור. תוכניות הזנה המכוונות לשיפור תזונת האם והילד בשנות החיים המוקדמות, והתומכות בתזונה נאותה לאורך הגדילה במסגרות החינוך היסודי והעל יסודי, מוכחות בעולם כאמצעי יעיל במיוחד שמחזיר את ההשקעה הכלכלית הכרוכה בהפעלתם. מומלץ לחזק את מערך טיפות החלב ואת הליווי לנשים הרות וילדות בקופות החולים, ולמנף אותם לאיתור וטיפול באימהות ופעוטות השרויים באב"ת. חשוב להגדיר בחוק את יעדי מפעל ההזנה במוסדות החינוך כמענה לחוסר ביטחון תזונתי וכאמצעי להבטחת התפתחות פיזית ושכלית מיטבית של כלל ילדי ישראל. מומלץ להרחיב את מפעל ההזנה גם לילדי חטיבות ביניים ותיכונים, לספק לילדים ולמשפחותיהם מענה גם בחופשות ובחגים, ולמנף את התוכנית לצמצום פערים ולשיפור בריאותם ורווחתם של כל ילדי ישראל.

### **3. הרחבת תוכניות הביטחון הסוציאלי לאוכלוסיות מודרות**

אם מטרת החלוקה של תלושי המזון היא בעיקר להתמודד עם עוני, ישנן מספר תוכניות ביטחון סוציאלי שנועדו לספק רשת ביטחון לאוכלוסייה החיה בעוני: תוכנית הבטחת הכנסה לבעלי הכנסה נמוכה; תוכנית השלמת הכנסה לאזרחים ותיקים שהכנסתם נשענת על קצבאות; וקצבת נכות כללית, בייחוד לאנשים עם מוגבלות שאין להם מקור הכנסה נוסף. התוכניות הללו מיועדות להקל את מצוקת העוני בקרב משפחות ויחידים, וניתן להניח שקיימת חפיפה חלקית בין מקבלי הקצבאות הללו ובין מי שסובלים מאי-ביטחון תזונתי. יתרון הברור של תוכניות סלקטיביות אלו הוא שהן ממוקדות באנשים החיים בעוני אשר אין להם הכנסה מעבודה או שהכנסה זו קטנה במיוחד. הזכאות מבוססת על מבחן הכנסות משפחתי, אשר נערך מחדש מדי פעם לאורך תקופת הזכאות. קביעת הזכאות נעשית בידי המוסד לביטוח לאומי; התנאים אחידים, יש אפשרות לערער על ההחלטה, וכל מי שנמצא זכאי יקבל סיוע ללא תלות במגבלה תקציבית. הזכאים מקבלים קצבה כספית אשר מאפשרת להם אוטונומיה בשימוש בה בהתאם לרצונם ולצורכיהם. כמו כן, עצם הזכאות לקצבה מקנה הטבות נלוות נוספות. המגבלות של תוכניות אלו הן שהקצבה הניתנת במסגרתן, במיוחד במקרה שלקצבת הבטחת ההכנסה, נמוכה מאוד ולעיתים אף נמוכה ממחצית קו העוני; ושהן מתאפיינות בשיעורים גבוהים של אי-מיצוי – בעיקר במקרה של הבטחת הכנסה, ובמידה פחותה במקרה של נכות כללית.



4. **תיקון מערך תווי המזון** כך שיקבעו כללי החלוקה בין המשפחות על מנת להבטיח חלוקה הוגנת יותר של המשאבים. מחקרים מעידים שעל החלוקה להיות רציפה בניגוד להצעה לחלק את התלושים בשתי פעימות בשנה, כדי לייצב את תזונת המשפחה ואת הניהול הכלכלי שלה.

#### 5. חיזוק ותקצוב המועצה הלאומית לביטחון תזונתי

לבסוף, יש לזכור שחוק המועצה הלאומית לביטחון תזונתי (2011) מטיל את האחריות על המועצה לייעץ לממשלה בגיבוש תוכניות להבטחת הביטחון התזונתי לאוכלוסייה לטווח הקצר והארוך, לבחון מודלים להשגת ביטחון תזונתי ולערוך את המחקרים הדרושים לכך. על כן תמוה שההחלטות בנושא זה מתקבלות תוך התעלמות מהמועצה. **המועצה, ולא כל שכן הוועדה המדעית המייעצת, אינה יכולה למלא את תפקידה כראוי, כאשר המדיניות מותווית ללא התייעצות במועצה, ללא שיתוף נתונים חיוניים מכל הרשויות הממשלתיות הרלוונטיות, וללא הערכה מקצועית ומדעית של המתווים והחלופות.**

**אנו קוראים בעת הזו לתקצב את פעילות המועצה הלאומית לביטחון תזונתי ומחקריה, ולהעניק לה סמכויות בהתאם לכובד אחריותה,** כדי שזו תוכל למלא את תפקידה כמוגדר בחוק, לתמוך ביכולתה של הממשלה להבטיח את הביטחון התזונתי של מדינת ישראל ואזרחיה, באופן מיטבי ושוויוני, ובראייה רחבה וכוללת.

בברכה,

חברות וחברי הוועדה המדעית המייעצת

פרופ' אהרון טרואן, הפקולטה לחקלאות מזון וסביבה ע"ש רוברט ה סמית, האוניברסיטה העברית בירושלים

ד"ר דורית אדלר, נשיאת הפורום הישראלי לתזונה בת קיימא

פרופ' אליוט בארי, בית הספר לבריאות הציבור של האוניברסיטה העברית בירושלים, יועץ בנושאי אב"ת וקיימות לאו"ם, ל-FAO ולאגוד הבינ"ל למדעי התזונה (IUNS)

ד"ר ורד קאופמן-שריקי, ראש החוג למדעי התזונה, אוניברסיטת אריאל

פרופ' איל קמחי, הפקולטה לחקלאות, מזון וסביבה ע"ש רוברט ה. סמית, האוניברסיטה העברית, ומוסד שורש למחקר כלכלי-חברתי

פרופ' נדב דוידוביץ', מנהל בית הספר לבריאות הציבור, אוניברסיטת בן גוריון

פרופ' חגי לוי, ב"ס לבריאות הציבור, האוניברסיטה העברית והדסה, יו"ר איגוד רופאי בריאות הציבור בישראל

פרופ' אייל גרוס, הפקולטה למשפטים ע"ש בוכמן, אוניברסיטת תל אביב

פרופ' רוני קאופמן, המחלקה לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת בן גוריון

פרופ' גיוני גל, ביה"ס לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוולד, האוניברסיטה העברית בירושלים

ד"ר גיא פלדמן, בית הספר לעבודה סוציאלית ע"ש בוב שאפל, אוניברסיטת תל אביב