מחלקת מדיניות שוויונית قسم السياسات المتساوية

מחסמים לסיכויים

אי ביטחון תזונתי בחברה הערבית

אוגוסט 2021

מחקר וכתיבה: שירלי רקח

צוות היגוי: עו"ד סמאח אלח'טיב-איוב, עופר דגן, אמג'ד שביטה, רגד ג'ראיסי ונדב דגן

סיכוי-אופוק سيكوي-أفق

לשוויון ושותפות ע.ר. للمساواة والشراكة ج.م.

Sikkuy-Aufoq For a Shared and Equal Society R.A.

מחסמים לסיכויים

אי ביטחון תזונתי בחברה הערבית

מחקר וכתיבה: שירלי רקח, מיזם Inclusion
צוות היגוי: עו"ד סמאח אלח'טיב-איוב – רכזת פרויקט תכנון מדיניות שוויונית, סיכוי-אופוק; עופר דגן ואמג'ד שביטה – מנכ"לים שותפים, סיכוי-אופוק; רגד ג'ראיסי ונדב דגן – מנהלים שותפים, מחלקת מדיניות שוויונית, סיכוי-אופוק.
עריכה לשונית: נעמי גליק-עוזרד
עיצוב גרפי: אוסו באיו

חוברת זו יוצאת לאור גם בשפה הערבית ומופיעה באתר האינטרנט של עמותת סיכוי-אופוק
www.sikkuy-aufoq.org.il

תודות: לעינב צברי ודרור שרון על הסיוע באיסוף הנתונים ובלימוד המתמשך לצורך העמדת מסמך זה.
לד"ר ישי מנוחין על הליווי והתמיכה בפרסום מחקר זה.
לארגון מזון על תרומתו הנדיבה למחקר זה, בפרט, ולתחום האי ביטחון תזונתי בישראל.

תודה למרואיינים ולמרואיינות שהקדישו זמן וחלקו עימנו ידע ותובנות על אודות תופעת האב"ת בכלל ובחברה הערבית בפרט: עו"ס פתחי אבו יונס, מוחמד אל נברי, לודה אליסיאן, עינת בדיחי, מאיה גבעון, פרופ' דניאל גוטליב, פרופ' ג'וני גל, שמוליק דויד, ד"ר סוהיל דיאב, גבריאלה היילבורן, חיים הלפרין, טל זאבי, רים זריק, ד"ר דב חנין, ד"ר שרף חסאן, עו"ד בקי כהן-קשת, לימור לוריא, רועי מזור, ד"ר איברהים מחאג'נה, סמיר עבוד, עו"ד סארי עראף, אפרת פורת, אופיר פינטו, פרופ' רוני קאופמן, ניר קיידר, אתי קיסוס, נחמה שפירא.

מותר ורצוי לצלם, להעתיק ולצטט מפרסום זה תוך ציון מפורט של המקור.
אין לשכפל את הפרסום באופן מלא ללא רשות בכתב מעמותת סיכוי-אופוק.

מחקר זה נכתב על-ידי **שירלי רקח ממיזם Inclusion** – הדרך למדיניות חברתית-שוויונית, עבור **עמותת סיכוי**, המקדמת שוויון בין יהודים לערבים, וארגון **מזון – תגובה יהודית לרעב**, ארגון שינוי חברתי בהשראת ערכים ואידיאלים יהודיים, הנאבק כדי לשים קץ לרעב ולאי ביטחון תזונתי בקרב בני ובנות אדם מכל הדתות והרקעים בארצות הברית ובישראל.

סיכוי-אופוק سيكوي-أفق

הדרך למדיניות חברתית שוויונית | INCLUSION

MAZON | A Jewish Response To Hunger

sikkuy-aufoq.org.il
facebook.com/sikkuy-aufoq
twitter.com/Sikkuy-aufoq

ירושלים
המשוררת רחל 17
בית הכרם: ירושלים 96348
טל': 02-6541225
פקס: 02-6541108
jerusalem@sikkuy-aufoq.org.il

חיפה
דרך אלנבי 77
ת.ד. 99650: חיפה 31996
טל': 04-8523188
פקס: 04-8523065
haifa@sikkuy-aufoq.org.il

מחסמים לסיכויים

אי ביטחון תזונתי בחברה הערבית

סיכוי-אופוק سيكوي-أفق
לשוויון ושותפות ע.ר. للمساواة والشراكة ج.م.
Sikkuy-Aufoq For a Shared and Equal Society R.A.

תוכן עניינים

דבר המנכ"לים 5

תקציר מנהלים 7

הקדמה 21

מבוא 22

ביטחון תזונתי 22

הטיפול באי ביטחון תזונתי בישראל 28

פרק א: מיצוי נמוך של זכויות סוציאליות בחברה הערבית 38

אי מיצוי זכויות סוציאליות בישראל 39

אי מיצוי זכויות סוציאליות במוסד לביטוח לאומי כדוגמה 40

מה נעשה בשנים האחרונות? 41

הגדרות הבעיה, חסמים והמלצות מדיניות 43

בעיה 1 - היעדר התאמה של שירותי המיצוי והקריטריונים לזכאות למאפיינים חברתיים ותרבותיים של החברה הערבית 43

בעיה 2 - נגישות נמוכה למידע באוכלוסייה הערבית 48

בעיה 3 - חוסר אמון של האוכלוסייה הערבית בממסד 54

פרק ב': הזנה במוסדות חינוך 57

חוק ארוחה יומית לתלמיד 57

חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה 58

תוכנית ניצנים 59

הגדרות הבעיה, חסמים והמלצות מדיניות 59

בעיה 1 - מימון חסר 60

בעיה 2 - זמינות ההזנה אינה מותאמת להיקף אב"ת והשלכותיו בחברה הערבית 67

בעיה 3 - ההזנה אינה מותאמת לאוכלוסייה הערבית 70

סיכום 74

ביבליוגרפיה 76

נספח א': הצעה למודל למרכזי One Stop Shop/Center 83

נספח ב': נייר עמדה של עמותת סיכוי מאפריל 2021 בנושא חסמים ייחודיים עבור הכפרים הבלתי-מוכרים בנגב בתחום אי הביטחון התזונתי ואי מיצוי זכויות סוציאליות 87

נספח ג': תרשימי זרימה 92

דבר המנכ"לים

לפני כשנתיים החלטנו בעמותת סיכוי-אופוק להיכנס לפעילות עומק לצמצום מצב האי-ביטחון התזונתי (אב"ת) בחברה הערבית. קיבלנו החלטה זו לאור התבוננות בנתונים הרשמיים שלימדו עוד לפני התפרצות מגיפת הקורונה, והמשבר הכלכלי שנלווה אליה אשר פגעו ביתר שאת בחברה הערבית, על פערים גבוהים ויציבים ברמת הביטחון התזונתי בין החברה הערבית לכלל החברה בישראל. על פי נתוני הביטוח הלאומי, עוד לפני משבר הקורונה, שיעור האב"ת בקרב משפחות ערביות בישראל היה גבוה פי 3 משיעור האב"ת בקרב משפחות יהודיות, ושיעורי האב"ת החמור בקרב משפחות ערביות גבוה פי 5 מהשיעור המקביל בקרב משפחות יהודיות.

מהיכרותנו וניסיוננו ארוכי השנים במחקר של אי-השוויון בין ערבים ויהודים בישראל, ופעילות עיקשת לקידום שוויון מלא, היה ברור לנו שקיימים גורמי עומק ברמת המדיניות הממשלתית שאחראיים לפערים הגדולים והלא מידתיים בין ערבים ויהודים בתחום הביטחון התזונתי.

לכן, בשותפות עם ארגון "מזון", החלטנו להשתמש במודל "מחסמים לסיכויים", שפותח בעמותת סיכוי-אופוק, על מנת לזהות את החסמים וגורמי העומק המחוללים אי ביטחון תזונתי בשיעורים מוגברים בחברה הערבית, ולייצר מתווה ישים לפתרונם. אנחנו מודים לשירלי רקח ממיזם Inclusion שביצעה עבורנו את המחקר במקצועיות רבה, למנהלי המחלקה למדיניות שוויונית בסיכוי-אופוק נדב דגן ורגד ג'ראייסי ולרכזת תכנון מדיניות שוויונית, סמאח אלח'טיב-איוב, שליוו את המחקר, ומובילים את כניסתה של סיכוי-אופוק לפעילות בתחום חשוב זה.

המחקר שלפניכם מציג, לראשונה, ניתוח של המדיניות הממשלתית בישראל בתחום הביטחון התזונתי, והאופן בו מדיניות זו מייצרת הלכה למעשה אפליה בין אזרחים ערבים ויהודים בתחום אקוטי זה, שאחראי לאספקת אחד הצרכים הכי בסיסיים של חברה מתפקדת.

בעוד שבשנים האחרונות הושקעו משאבים ממשלתיים רבים מבעבר בקידום תעסוקה בחברה הערבית, ובעוד שקידום תעסוקה הוא אחד המענים להגדלת ההכנסה של המשפחות וכפועל יוצא מכך, לקידום ביטחון תזונתי, הרי שכלי זה רחוק מלייצר את המענה ההולם והדרוש להתמודדות מערכתית עם השיעורים העצומים של אב"ת בקרב משפחות ערביות. המחקר שלנו מלמד כי בתחומי הרווחה והחינוך, המהווים זירות פעולה משמעותיות ליצירת ביטחון תזונתי, קיימים פערים וחסמים רבים בכל הנוגע לתוכניות שמטרתן מניעת וצמצום אב"ת והאופן בו הן מותאמות ומונגשות לחברה הערבית.

כך למשל, מצאנו כי למרות שהילדים הערבים מהווים כ-50% מהילדים הסובלים מאב"ת בישראל, ומספר הילדים הערבים הסובלים מאב"ת חמור גדול פי 5 ממספרם של הילדים היהודים הסובלים מאב"ת חמור, הרי שרק 1/3 מהתקציב שמופנה לתוכניות הזנה בבתי הספר מגיע לבתי ספר ערבים.

בנוסף, מצאנו כי קיימים קריטריונים המשפיעים על זכאות לזכויות סוציאליות וקצבאות שונות, שנקבעו ללא התחשבות במאפיינים החברתיים, התכנוניים והקנייניים של החברה הערבית. ועל כן, בעוד שקריטריונים אלה הם אוניברסליים לכאורה, איכות הניבוי שלהם לגבי המצב הסוציו אקונומי של אזרחים ערבים היא נמוכה, ובכך הם מייצרים הלכה למעשה אפליה בהיקף הזכאות של אזרחים ערבים לזכויות וקצבאות ממשלתיות.

המחקר שלפניכם מפרט באופן מדוקדק שורה של גורמים וחסמים לפערים העצומים בשיעורי האב"ת בין ערבים ויהודים בישראל. אך המחקר לא מסתפק בניתוח הפערים וזיהוי הבעיות. הוא גם מציג שורה של המלצות מדיניות ישימות למשרדי הממשלה וגורמי השלטון הרלוונטיים, שניתן להפעיל על מנת לשפר את היקף הזכאות והמימוש לזכויות סוציאליות וקצבאות בקרב החברה הערבית, ואת היקף ואופן הפעילות של תוכניות ההזנה בבתי הספר הערבים, וכפועל יוצא מכך - את היקף ושיעורי האב"ת בחברה הערבית.

באמצעות מחקר זה אנחנו מבקשים לשים במרכז סדר היום הציבורי את הצורך לייצר טיפול מערכתי מקיף בשיעורי האב"ת הגבוהים בחברה הערבית, וגם להציב בפני מקבלי ההחלטות מתווה מקצועי בהיר שדרכו ניתן לעשות זאת. אנחנו סבורים שהחלטה של שרי הרווחה, החינוך והאוצר לטפל בנושא באופן יסודי, ואימוץ של המלצות המחקר על ידי הדרגים המקצועיים במשרדים אלה ובמוסד לביטוח לאומי, יביאו לשיפור משמעותי בביטחון התזונתי בחברה הערבית, ולצמצום משמעותי של הפערים בתחום זה בשנים הקרובות.

אנחנו סבורים שלצד העיסוק הממשלתי החשוב בקידום התעסוקה בחברה הערבית, אסור ומסוכן לזנוח את הפערים הגדולים בתחומי החינוך והרווחה, וחובה על הממשלה לפעול באופן יסודי על מנת לסגור את הפערים בתחומים אלה, אשר תורמים לתופעת האב"ת בחברה הערבית.

אמג'ד שביטה ועופר דגן

מנכ"לים שותפים - עמותת סיכוי-אופוק

תקציר מנהלים

מסמך זה עוסק באי ביטחון תזונתי (להלן: אב"ת) בחברה הערבית, ומטרתו לתת תמונת מצב על אי הביטחון התזונתי בחברה הערבית וכן להשוותו למצב בחברה היהודית בישראל. תרומתו העיקרית והחדשנית טמונה ב**ריכוז הנתונים הרלוונטיים** לתופעת האב"ת בחברה הערבית, ב**איתור חסמים** המגדילים ומשמרים את אי הביטחון התזונתי בה, וב**גיבוש המלצות מדיניות** להתמודדות עם החסמים הללו. הזכות לביטחון תזונתי היא זכות בסיסית לכל אדם באשר הוא, ועל המדינה מוטלת החובה להבטיח אותה לכלל אזרחיה באמצעות גיבוש ויישום מדיניות שוויונית ומותאמת בתחום. אנו סבורים כי מצב שבו הזכות לביטחון תזונתי מצטמצמת או נמנעת על רקע הלאום הוא מצב בלתי נסבל, והוא ביטוי נוסף וחמור לאפליה העמוקה והחמורה של החברה הערבית בישראל.

בחרנו לעסוק בתחום אי הביטחון התזונתי עוד טרם משבר הקורונה, שכן כבר לפניו הפערים בהיקף התופעה ומאפייניה בין החברה היהודית לערבית היו ניכרים. במהלך המשבר, פערים אלו התרחבו וחסמים השתנו, וזאת לצד עלייה במודעות הציבורית – המקומית והעולמית – לחומרת התופעה ולהשלכותיה, ולראיה – פרס נובל לשלום לשנת 2020 הוענק לתוכנית המזון של האו"ם על מאמציה להילחם ברעב ובאי הביטחון התזונתי ברחבי העולם.

אי ביטחון תזונתי הוא תחום רחב ביותר, והמחקר הזה מתמקד בשני היבטים בלבד: (1) מערך ההזנה במסגרות חינוך. 2) אי מיצוי זכויות סוציאליות בחברה הערבית.

בתהליך איתור החסמים וגיבוש ההמלצות בתחומים אלה, צפו ועלו חסמים ותחומים משיקים שלא כללנו במחקר אולם מצאנו לנכון לציינם כאן כמחקרי המשך או כתחומים הדורשים העמקה נוספת, כגון: חקלאות עירונית ככלי תכנוני לצמצום אב"ת, היבטים פדגוגיים של מערך הצהרונים, מנגנון העבודה והממשק בין הממשלה והעמותות המחלקות מזון ועוד.

מסמך מדיניות זה מהווה בסיס לתהליך קידום מדיניות של עמותת סיכוי-אופוק וארגון מזון להפחתת אי הביטחון התזונתי בחברה הערבית. כמו כן, אנו שואפים להטמיע את המלצות המחקר במסמכי מדיניות נוספים של סיכוי-אופוק וארגונים אחרים, מתוך תפיסה כי מדובר בתופעה בעלת מקורות רבים והשלכות רחבות, ובהתאם לכך יש לספק מענה מגוון ומקיף לתופעה בחברה הערבית בפרט, ובחברה בישראל בכלל.

המלצותינו גובשו על בסיס עבודת מחקר מקיפה שכללה ראיונות עם בעלי תפקידים במשרדי החינוך, הרווחה והשירותים החברתיים, המוסד לביטוח לאומי, השלטון המקומי, החברה האזרחית והאקדמיה. כמו כן, סקירת הספרות מסתמכת על מחקרים ומאמרים, מידע שנאסף על ידי ארגוני חברה אזרחית ועוד.

אב"ת בקרב האזרחים הערבים בנגב

כמאה אלף אזרחים מתגוררים ב-35 כפרים בלתי-מוכרים בנגב. מציאות החיים בכפרים הערבים-הבדואים בנגב[1] מתאפיינת בין השאר בתשתיות פיזיות ומוניציפליות רעועות, בנגישות גרועה לשירותים, בתת-פיתוח ובמדדי עוני קיצוניים. ברקע זה קיימים כמה חסמים ייחודיים בתחום אי הביטחון התזונתי ואי מיצוי זכויות סוציאליות לתושבי הכפרים.

מחקר זה אינו כולל התייחסות ספציפית לאזרחים הערבים בנגב – לא בפילוח הנתונים, לא באיתור ואפיון החסמים, ובהתאם לכך לא בגיבוש ההמלצות. עם זאת, אנו סבורים כי מציאות החיים הקשה והמורכבת בכפרים הלא מוכרים בנגב מחייבת מחקר מעמיק וייעודי שיאפשר גיבוש המלצות מותאמות לצורכי התושבים המקומיים.

---

1. מדובר במיוחד בכפרים המקבלים שירותים מהמועצות האזוריות אלקסום ונווה-מדבר, בסך הכול 11 כפרים מוכרים ו-37 בלתי-מוכרים. עם זאת, ברוב המקרים הנתונים הזמינים מתייחסים לכלל תושבי היישובים הבדואים בנגב – כולל הרשויות רהט, לקיה, חורה, כסיפה, ערערה בנגב, תל-שבע ושגב-שלום.

אב"ת – רקע והגדרות:

ביטחון תזונתי מוגדר כמצב שבו לאדם או למשק בית יש נגישות סדירה, פיזית וכלכלית, לכמות מספקת של מזון בריא ומזין, המתאים להעדפותיו ולצרכיו התזונתיים, ומאפשר לו קיום חיים פעילים ובריאים.[2]

> **אי ביטחון תזונתי** (להלן: אב"ת) מוגדר כסממן חמור של עוני, המתבטא בהיעדר יכולת כלכלית ונגישות סדירה לתזונה בסיסית הנדרשת לקיום מאוזן ותקין.[3]

יש שתי רמות התייחסות לאי ביטחון תזונתי; **אי ביטחון תזונתי מתון** המתייחס למשקי בית שקיים בהם חשש לגבי אספקת המזון וניהול תקציב המזון. במשקי בית אלה יש מגמה של צמצום באיכות המזון, ומגמה מתונה של צמצום בהיקף צריכת המזון; **אי ביטחון תזונתי חמור** מתייחס למשקי בית שקיים בהם חשש רב לגבי אספקת המזון וניהול תקציב המזון. במשקי בית אלה יש צמצום ניכר באיכות המזון ובהיקף צריכתו, שמוביל לחוויית רעב של מבוגרים במשך יום ויותר, ובמצבים חמורים יותר, לחוויית רעב של ילדים במשך יום ויותר.[4]

אב"ת ורעב בחברת שפע אינם מהווים סכנת חיים מיידית כמו בעיות תת התזונה האופייניות למדינות העולם השלישי, אולם הם מובילים לקשיים ביכולת הפרט ומשפחתו לתפקד ברמה היומיומית. הפגיעות כוללות תפקוד פסיכולוגי לקוי של בני הבית, בדגש על תינוקות וילדים, הגברת עבריינות ואלימות, פירוק משפחות, מתח, דיכאון, ירידה בלימודים ופגיעות בריאותיות, פיזיות ונפשיות.[5]

אב"ת בחברה הערבית

בקרב הסובלים מאב"ת בישראל יש ייצוג יתר לאוכלוסייה הערבית. מסקר שערך המוסד לביטוח לאומי בשנת 2016 עולה כי 42.4% מהמשפחות הערביות חיות באב"ת, מתוכן 25.9% באב"ת חמור (מהוות 61% מכלל המשפחות הערביות הנמצאות באב"ת). יש פער ניכר אל מול החברה היהודית, שבה רק 13.5% מהמשפחות חיות באב"ת, ומתוכן רק 5.8% באב"ת חמור (המהוות 43% מכלל המשפחות היהודיות הנמצאות באב"ת).[6] מספרים אלה קרובים בהרבה לנעשה במדינות ה-OECD.[7]

בקרב הילדים המצב חמור בהרבה. 50.6% מהילדים הערבים חיים באב"ת, ומתוכם 35.3% באב"ת חמור (מהווים 70% מכלל הילדים הערבים באב"ת). לעומת זאת, בחברה היהודית – 17% מהילדים חיים באב"ת, ומתוכם 6.8% באב"ת חמור (מהווים 40% מכלל הילדים היהודים באב"ת).[8]

---

2. ג'נטה אזרייבה ורבקה גולדשמיט, **מה אנחנו יודעים על ביטחון תזונתי בישראל?** (ירושלים: המועצה הלאומית לביטחון תזונתי, 2018); אהובה אבן-זוהר, **"חוויותיהם של מקבלי סיוע במזון"**, ביטחון סוציאלי 109, (2020) עמ' 1-30; על-פי ארגון המזון והחקלאות של האו"ם (FAO).
3. שם.
4. ג'נטה אזרייבה ורבקה גולדשמיט, **מה אנחנו יודעים על ביטחון תזונתי בישראל?** (ירושלים: המועצה הלאומית לביטחון תזונתי, 2018); ; אהובה אבן-זוהר, **"חוויותיהם של מקבלי סיוע במזון"**, ביטחון סוציאלי 109, (2020).
5. מבקר המדינה, דוח ביקורת: **פעולות הממשלה לקידום הביטחון התזונתי**, (ירושלים: 2014)
6. מירי אנדבלד ואחרים, **סקר ביטחון תזונתי 2016: ממצאים סוציו כלכליים עיקריים**, (ירושלים: המוסד לביטוח לאומי: מינהל המחקר והתכנון, 2018).
7. OECD (2020). **Key indicators on the distribution of household disposable income and poverty**, 2007, 2016 and 2017 or most recent year, http://www.oecd.org/social/soc/IDD-Key-Indicators.xlsx, retrieved 15 December 2020.
8. מירי אנדבלד ואחרים, **סקר ביטחון תזונתי 2016: ממצאים סוציו כלכליים עיקריים**, (ירושלים: המוסד לביטוח לאומי: מינהל המחקר והתכנון, 2018).

הטיפול באב"ת בישראל:

במסגרת מחקר זה אימצנו את **שלושת העקרונות האתיים-ערכיים** המנחים לטיפול באב"ת, המקובלים בעולם המערבי (למעט ארה"ב):[9]

1. **לכל תושב במדינה הזכות לביטחון תזונתי כזכות חברתית בסיסית.**
2. **הנזקקים להזנה אינם אשמים במצבם, הם נפגעים מהמדיניות הנוכחית.**
3. **לנזקקים להזנה יש זכות להזנה בכבוד ובדרכים מקובלות חברתית, תוך מתן עדיפות להזנה עצמית (כספים מהכנסות מעבודה ו/או קצבאות).**

לפי ה-FSI, מרכז מידע לקידום ביטחון תזונתי בישראל, **בעולם המערבי מקובלת מדיניות המשלבת בין 4 שיטות יעילות ובדוקות להתמודדות עם אב"ת**:[10]

1. **הבטחת הכנסה נאותה**
2. **פעילות להספקת הזנה במסגרות לאוכלוסיות בסיכון**
3. **סיוע למשפחות בתרגום תקציביהן לתזונה הולמת**
4. **הספקת סיוע בחירום**

עם זאת, בישראל אנו נמצאים שלב אחד לפני שיטות ההתערבות האלה. ללא תשתית, הנחשבת בסיסית בעולם המערבי, יהיה קשה להתקדם בהתמודדות עם אב"ת. לכן, טרם התעמקותנו בשיטות להתמודדות עם אב"ת, נתייחס לשלושה נדבכים מקדימים: תשתיות ידע וניהול התחום, ייצוג הולם בתהליכי גיבוש מדיניות, יישום מדיניות ותהליכי קבלת החלטות, והסברה והנגשה של מידע ושירותים לאזרחים הערבים.

תשתיות ידע וניהול התחום

תשתיות הידע במדינת ישראל בתחום האב"ת לוקות בחסר. עד כה נערכו רק שני סקרים ספורדיים לבחינת הביטחון התזונתי בישראל בידי הביטוח הלאומי. המדגמים בכל אחד מהם מבוססים על שיטות דגימה שונות, כך שקשה להשוות ביניהם. בנוסף, הידע הקיים בתחום אינו מתורגם ומונגש לציבור דובר הערבית ואינו מותאם לתרבות הערבית.

ניהול התחום הופקד בידי המועצה הארצית לביטחון תזונתי שהוקמה בשנת 2013. זו מעולם לא תוקצבה, וחבריה פועלים בהתנדבות, ללא תוכנית פעולה עם יעדים ברורים.

ייצוג הולם בתהליכי גיבוש מדיניות, יישום המדיניות ותהליכי קבלת החלטות

חובת הייצוג ההולם לאזרחים הערבים במוסדות המדינה ובשירות הציבורי נגזרת מזכותם החוקתית לשוויון. בנוסף, ניסיוננו מלמד כי מדיניות ותוכניות ממשלתיות המגובשות ומתוכננות בלי ייצוג ו\או שיתוף נציגים ערבים מתוך הדרגים המקצועיים והניהוליים במשרדי הממשלה הרלוונטיים, וכן ללא שותפות והתייעצות עם הנהגת הציבור הערבי ואנשי מקצוע ערבים, נתקלות בחסמי עומק המונעים את יישומן בגלל אי התאמה למאפיינים ולצרכים של החברה הערבית והיישובים הערביים.

הטיפול בנושא האב"ת בחברה הערבית נפגע מהייצוג החסר של נציגיה במוקדי קבלת ההחלטות בתחום. דווקא האוכלוסייה שבה שיעור האב"ת גבוה ביחס לשיעורו באוכלוסייה הכללית, סובלת מתת-ייצוג בגופים הנוגעים לסוגיות אלה.

---

9. מרכז מידע לקידום ביטחון תזונתי בישראל, עמותת עתיד ומרכז רפואי הדסה עין כרם, **נייר מדיניות – סל מזון בסיסי**, בריאובר השגה, 2013.
10. מרכז מידע לקידום ביטחון תזונתי בישראל, **המלצות אופרטיביות לקידום הביטחון התזונתי בישראל**, (2014).

הסברה והנגשה של מידע ושירותים לאזרחים הערבים

החברה הערבית מהווה כ-20% מאזרחי המדינה, ולה זהות, שפה ותרבות ייחודיות. עם זאת, יש פערים גדולים בהנגשת השירותים הממשלתיים לחברה הערבית, הן ברמת ההנגשה הגיאוגרפית ליישובים ערביים, ההנגשה השפתית והתרבותית, והן ברמת השירותים המקוונים. אפליה זו מהווה חסם רוחב משמעותי בפני האזרחים הערבים למיצוי זכויותיהם, ומונעת מימוש תקציבים ומשאבים, כגון מענקים, קצבאות, הטבות מס ועוד, המוקצים לסיוע לכלל האזרחים.

אנו סבורים כי הסברה והנגשה של מידע לציבור היא קריטית בכל הנוגע לאב"ת, שכן מדובר בתופעה בעלת ביטויים גם ברמת הפרט ומשק הבית אשר אין ביכולת הממשלה להשפיע עליהם באופן ישיר אלא בעזרת יידוע ועידוד הציבור לשים לב אליהם.

מדיניות מקובלת בעולם להתמודדות עם אב"ת לפי ה-FSI:

הבטחת הכנסה נאותה

שיטה זו נחשבת אפקטיבית ביותר אבל היא אינה מקודמת במדינת ישראל, שבה השכר נמוך ביחס למדינות ה-OECD.[11] לפי הביטוח הלאומי, אצל זוגות שבהם שני בני הזוג עובדים במשרה מלאה בשכר מינימום, רק משפחות עם עד שני ילדים לא יחיו בעוני. משפחות החיות בעוני לרוב סובלות מאב"ת.[12]
האוכלוסייה הערבית נמצאת ברובה בתחתית סולם ההכנסות ולכן סובלת יותר מהכנסה שאינה נאותה.

המדינה נותנת מענים למצב זה בדמות זכויות סוציאליות, אך מימוש נמוך שלהן מונע את הסיוע מהזקוקים לכך. בפרק הראשון במסמך זה נעמיק בהגדלת מיצוי הזכויות הסוציאליות בחברה הערבית.

פעילות ישירה לאספקת הזנה במסגרות מיוחדות לאוכלוסיות בסיכון לאב"ת

בעולם ישנן אוכלוסיות שמוגדרות בסיכון לאב"ת: ילדים, נשים בהיריון ולאחר לידה, בני הגיל השלישי ואוכלוסיות מיעוטים. בישראל הקבוצות שבהן שיעור הנמצאים באב"ת גבוה יחסית הן: ערבים, מקבלי קצבאות קיום ומשפחות חד הוריות. למרות זאת, בישראל לא כל הילדים זכאים להזנה במערכת החינוך וחמור מכך, לא כל הילדים במערכת החינוך הממלכתית ערבית. בפרק השני במסמך זה נעמיק בפרויקט ההזנה.

חיזוק יכולת המשפחה לתרגם את תקציבה לתזונה הולמת

מדינת ישראל אינה מסבסדת מוצרי מזון אך כן מקיימת פיקוח על מחירים של מצרכי יסוד.[13] עם זאת, שיקולים הנוגעים לבריאות הציבור אינם משחקים כיום תפקיד משמעותי בקביעת רשימת המוצרים בפיקוח. כמו כן, חסרה חקיקה שמעודדת את רשתות המזון והחקלאים להקטין את האשפה שלהם. במקום שימכרו מוצרים שתוקפם עומד לפקוע או שנראים פחות טוב במחירים מופחתים, כמקובל במדינות רבות בעולם המערבי, הם לרוב זורקים את המזון לפח.

סיוע חירום לצרכים של יחידים ומשפחות במשבר

אף שחלוקת מזון כמענה לאי ביטחון תזונתי אינה דרך מועדפת ומקובלת בעולם המערבי להתמודדות עם אב"ת בשגרה, בישראל היא משמשת כדרך ההתמודדות העיקרית. דרך זו אינה אפקטיבית בהוצאת אוכלוסיות מאי ביטחון תזונתי, ובעולם היא נחשבת לרוב לכזו הפוגעת בכבוד האדם.

---

11. OECD Data, **Average Wages**, https://data.oecd.org/earnwage/average-wages.htm, retrieved 15 December 2020.
12. מירי אנדבלד ואחרים, **ממדי העוני והפערים החברתיים – דוח שנתי**, 2018 (המוסד לביטוח לאומי, 2019).
13. "קבלת מידע על מחירי מצרכי מזון בפיקוח ממשלתי", באתר משרד הכלכלה והתעשייה, https://www.gov.il/he/service/maximum_price_for_consumer_goods, אוחזר: 6 בפברואר 2021.

תקציר פרק א': מיצוי נמוך של זכויות סוציאליות בחברה הערבית

המחקר על תופעת אי מיצוי זכויות סוציאליות מצומצם יחסית, ומתבצע כיום במעט מדינות. אי מיצוי של קצבאות הוא תופעה רווחת במדינות רווחה. דוח הוועדה למלחמה בעוני משנת 2014 מגדיר אי מיצוי זכויות (non take-up) כמצב שבו מי שזכאי לקצבאות או לשירותים מסוימים אינו מממש בפועל את זכותו לקבלם. לכן, "שיעורי מיצוי זכויות הם היחס בין מספר היחידים או משקי הבית המקבלים קצבה, הטבה או שירות מסוימים ובין סך כל היחידים או משקי הבית הזכאים להם".[14] עוד מוסיף הדוח כי ההכנסה הפנויה של חלק ניכר ממשקי הבית הייתה עולה מעל קו העוני, לו הם היו ממצים את הקצבאות שהם זכאים להן.

כפי שהסברנו ברקע, ככל שמשפחה ענייה ומוחלשת יותר, וככל שתקציבה פחות גמיש, הסיכון שתסבול מאב"ת גבוה יותר. המדינה לקחה על עצמה להקטין את העוני ואי השוויון בחברה בישראל באמצעות מתן קצבאות והטבות שונות, שמטרתן להבטיח את זכויותיהם של אנשים שנמצאים בשלבים שונים בחיים. לדוגמה: קצבת אבטלה, הבטחת הכנסה, דמי לידה, סיוע במגורים, הנחה בארנונה ועוד. ברוב המקרים, קבלת הזכויות תלויה בתהליך המשתנה על פי סוג הקצבה והמוסד הממשלתי המעניק אותה. אנו יוצאים מנקודת הנחה שאדם הממצה את זכויותיו הסוציאליות מעלה את סך הכנסותיו.[15] במצב כזה, הוא נשאר עם יותר כסף פנוי, ויכול להקטין את מידת האב"ת שממנה הוא סובל. עם זאת, מצב זה תלוי בקיומם של שירותים נגישים ומותאמים למיצוי זכויות, שיקלו על התהליך ויאפשרו לזכאים להפיק מהם תועלת מרבית. לפי דוח ועדת העוני, אנשים רבים החיים בעוני לא ממצים את הזכויות ולא נהנים מהשירותים שיכולים לסייע להם להקל על מצבם. משמעות הדבר היא שהמדינה לא מצליחה להשיג את מטרתה – סיוע למוחלשים ביותר בחברה וצמצום אי השוויון. מצב זה דומה למערכות ביטחון סוציאלי בעולם.[16]

בקרב החוקרים יש הסכמה לכך שבמקרים רבים הנגישות לזכויות חברתיות חלקית, ופעמים רבות הנפגעים העיקריים מכך הם דווקא אלו שזקוקים להן במיוחד, בהם קבוצות מיעוטים.[17] נתוני המוסד לביטוח לאומי על שיעורי מיצוי הזכויות הסוציאליות אינם מפולחים לפי קבוצות אוכלוסייה. גם דוח מבקר המדינה לא התייחס ספציפית לחברה הערבית. עם זאת, על סמך הנתונים הקיימים לגבי שיעורי העוני והתעסוקה וגובה השכר באוכלוסייה הערבית, אפשר להעריך בזהירות כי בעיית אי ניצול הזכויות חמורה אף יותר בחברה זו.

בשנים האחרונות ביצע המוסד לביטוח לאומי פעולות שמטרתן להגדיל את מיצוי הזכויות שהוא מספק. בין היתר: אוטומציה של מיצוי הזכויות; ייזום אקטיבי של מיצוי בידי פקידי המוסד; הקלות בתהליך התביעה; והכשרות פנימיות של פקידות הביטוח הלאומי בנושא מיצוי זכויות.[18]

קיימת הסכמה בספרות ובביטוח הלאומי, שלמרות מאמצי השנים האחרונות בביטוח הלאומי, התופעה הבלתי רצויה של מיצוי נמוך של זכויות סוציאליות בישראל בכלל ובחברה הערבית בפרט היא עדיין בעיה משמעותית.

הגדרנו שלוש בעיות המשפיעות על המיצוי הנמוך של זכויות סוציאליות בחברה הערבית:

1. היעדר התאמה של שירותי המיצוי והקריטריונים לזכאות למאפיינים חברתיים ותרבותיים של החברה הערבית
2. נגישות נמוכה למידע באוכלוסייה הערבית
3. חוסר אמון של האוכלוסייה הערבית בממסד

---

14. הוועדה למלחמה בעוני בישראל, **חלק 2: דוחות ועדות המשנה**, (2014).
15. זאת ככל שמחקר דנן אינו בוחן לעומק את האתגרים הגלומים בשתי סוגיות לעומק הן קריטריונים המזכים בכלל הגמלאות והן ההיקף שלהן, סוגיות הראויות לבחינה מעמיקה.
16. דניאל גוטליב, **מיצוי זכויות חברתיות בישראל: ממצאי מחקר**, (המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, 2020).
17. מבקר המדינה, **אי-מיצוי של זכויות חברתיות**, (מבקר המדינה, 2015).
18. ג'וני גל ואחרים, **מיצוי זכויות אקטיבי בביטחון סוציאלי**, (ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, 2019).

לכל בעיה יש כמה חסמים והמלצות מדיניות:

בעיה 1: היעדר התאמה של שירותי המיצוי והקריטריונים לזכאות למאפיינים חברתיים ותרבותיים של החברה הערבית

חסם א': חלק מהקריטריונים לקבלת זכויות מפלים את האוכלוסייה הערבית

המלצת מדיניות:

תוקם ועדה קבועה לבחינת הקריטריונים לזכויות השונות, שתביא בחשבון את המאפיינים החברתיים והתרבותיים הייחודיים לחברה הערבית. מבין הזכויות שאנו זיהינו כמפלות נמצא רישום כבעל עסק, בעלות על רכב, בעלות על קרקע, עבודה לא מוסדרת ועוד.

חסם ב': סטריאוטיפים של נותני השירות לגבי החברה הערבית וחוסר היכרות עימה

המלצות מדיניות:

1. קיום הכשרות לפקידות שנפגשת עם האוכלוסייה הערבית בטלפון ופנים אל פנים.
2. הקמת מוקד תלונות נגיש ואנונימי בשפה הערבית במוסד לביטוח לאומי.
3. ליווי צוותי העבודה בתקופות מתח בין יהודים לערבים.

חסם ג': היעדר הנגשה שפתית של שירותי מיצוי הזכויות

המלצות מדיניות:

1. ייעשה שימוש בתרגום מותאם תרבותית, ולא בתרגום מילולי בלבד של המידע.
2. פניות מהאוכלוסייה הערבית ייענו גם בערבית וגם בעברית.
3. תינתן אפשרות להגיש תביעות למיצוי זכויות סוציאליות דרך האינטרנט בשפה הערבית.
4. ראיונות ושירות יינתנו בשפה הערבית.
5. מכתבים ותוכן מקוון ינוסחו בשפה ברורה ופשוטה. בסוף שנת 2014 בדק מבקר המדינה את החלטת המוסד לביטוח לאומי לפשט את מכתביו, והתברר כי המוסד טרם אישר את התקציב לביצוע ההחלטה.[19] יש לקדם את אישור התקציב וביצועו.

---

19. שם.

בעיה 2: נגישות נמוכה למידע באוכלוסייה הערבית

חסם א': ביזור הגורמים שמולם יש לפעול כדי למצות זכויות סוציאליות.

חסם ב': מימון ממשלתי חסר לסיוע במיצוי זכויות סוציאליות.

חסם ג': מודל ההפעלה הקיים במרכזים למיצוי זכויות והזכאות לקבל מהם שירות.

המלצת מדיניות:

על מנת להתמודד עם שלושת החסמים שלעיל אנו מציעים להקים מרכזי מיצוי זכויות במודל One Stop Shop/Center בכל הרשויות המקומיות באשכול חברתי-כלכלי 1-4. כשם זמני למרכזים הללו, אנו ממליצים על "כל-בו זכויות".

המאפיינים של מרכזי "כל-בו זכויות" (הרחבה בנספח א'):

1. ייפתחו בכל רשות מקומית באשכול 1-4.
2. ימומנו במלואם בידי המדינה.
3. ירכזו במקום אחד את הסיוע במיצוי זכויות סוציאליות מול כל המוסדות.
4. ירכזו את המידע הרלוונטי ללקוחותיהם.
5. יעניקו טיפול פרטני ומכיל.

חסם ד': שימוש מופחת של האוכלוסייה הערבית בשירותי מיצוי זכויות

המלצות מדיניות:

1. שדרוג והתאמה של האתר "כל זכות"
2. פרסום מידע לגבי מיצוי זכויות עבור האוכלוסייה הערבית

חסם ה': בירוקרטיה הפוגעת בסיכויי מיצוי

המלצות מדיניות:

1. הרחבת תקופת השיהוי של זכויות.
2. מענה לתופעת (סינדרום) המסמך החסר.

חסם ו': רמה מקצועית נמוכה במוקד הטלפוני של הביטוח הלאומי

המלצות מדיניות:

חיזוק הרמה המקצועית של המוקד הטלפוני בביטוח הלאומי.

בעיה 3: חוסר אמון של האוכלוסייה הערבית בממסד

לחוסר האמון של האוכלוסייה הערבית בממסד סיבות רבות ומגוונות. אנחנו נתמקד רק בנושא שעל הפרק. כאשר ללקוח אין אמון בממסד, הוא עלול שלא לצלוח את תהליך המיצוי, ולעיתים אפילו לא להתחיל בו.

חסם א': נגישות נמוכה למוסדות ממשלתיים

המלצות מדיניות:

1. משרדי הממשלה יקבעו קריטריונים אחידים לפתיחת סניפים מקומיים שיחולו באופן שווה על ישובים יהודיים וערביים.
2. מתן מענה לתושבים ברשויות שבהן אין מוסדות ממשלתיים.
3. מתן אפשרות להגיש תביעות באינטרנט, שחוסכת את הצורך להתייצב פיזית בסניף המוסד לביטוח לאומי או בסניף הדואר.

חסם ב': שקיפות נמוכה כלפי האוכלוסייה בכלל והחברה הערבית בפרט

המלצת מדיניות:

הגברת השקיפות בכל שלבי התהליך.

לסיכום, בחברה הערבית קיים תת מיצוי של זכויות סוציאליות, הנובע מקריטריונים מפלים, מסטריאוטיפים של נותני השירות ומהיעדר הנגשה שפתית של השירותים. ביזור הגורמים שיש לפעול מולם כדי למצות את הזכויות הסוציאליות גדול, וכל אחד מהם פועל בדרכים אחרות.

על הממשלה, בהובלת משרד הרווחה והשירותים החברתיים והמוסד לביטוח לאומי, ליזום הקמה של "כל-בו זכויות" – מרכזים למיצוי זכויות הפועלים לפי מודל One Stop Shop/Center. המדינה צריכה להשקיע משאבים בהנגשת המידע לחברה הערבית, הן בתרגום החומרים הקיימים והן בפרסומם במרחבים הרלוונטיים. לבסוף, עליה לפעול להסרת הקריטריונים המפלים כדי שאחת האוכלוסיות היותר מוחלשות בחברה הישראלית תצליח לממש את זכויותיה הסוציאליות. בלא צעדים אלה הזכויות נותרות על הנייר והמדינה מועלת בתפקידה לדאוג לשכבות המוחלשות בחברה.

תקציר פרק ב': הזנה במוסדות חינוך

הזנה במוסדות חינוך היא חלק מפעילות ישירה להספקת הזנה במסגרות מיוחדות לאוכלוסיות בסיכון. לפי דוח ביקורת על הרשויות המקומיות משנת 2008, תוכנית הזנה נועדה לסייע בפתרון בעיית אי הביטחון התזונתי ומאפשרת להקנות לתלמידים הרגלי תזונה נכונים.[20]

בחברה הערבית, ההזנה ניתנת בשתי תוכניות נפרדות: מפעל ההזנה בבתי הספר, ותוכנית ניצנים, המפעילה צהרונים לגילאי 3-8. שתי התוכניות כלולות בחוק ארוחה יומית לתלמיד/ה.

הגדרנו שלוש בעיות בנושא הזנה במוסדות חינוך בחברה הערבית:

1. מימון חסר
2. זמינות לא אופטימלית
3. חוסר התאמה לאוכלוסייה הערבית

לכל בעיה כמה חסמים שלהם נציע המלצות מדיניות להפחתת רמת אי השוויון.

בעיה 1: מימון חסר

בעיית המימון החסר מתחלקת לשתי בעיות משנה:

1.1 זכאות ומימון נמוכים
1.2 מימון משלים למערך ההזנה.

1.1. זכאות ומימון נמוכים:

חסם א': אי שוויון בחלוקת התקציב של מפעל ההזנה בין החברה היהודית לערבית

המלצות מדיניות:

1. לטווח הזמן הבינוני – שינוי הדרגתי של חלוקת תקציב ההזנה בין החברה היהודית לערבית, כך שישקף את הצרכים של שתי החברות.
2. לטווח הזמן הארוך – הזנה מלאה בכל הגנים ובתי הספר בישראל.

חסם ב': קיימת דרישה למימון תואם של הרשות המקומית בתוכנית יום חינוך ארוך (יוח"א). הפחתה במימון התואם דורשת יוזמה של הרשות המקומית.

המלצות מדיניות:

1. הורדת המימון התואם של הרשות המקומית לרשויות באשכולות חברתיים-כלכליים 1-4.
2. עד אז יש לאמץ את המלצת משרד האוצר מהתוכנית המערכתית לשילוב כלכלי של החברה הערבית למעבר למימון תואם דיפרנציאלי.
3. שקיפות מצד שר החינוך בנוגע לקביעת תשלום מופחת לרשות מקומית עקב נסיבות מיוחדות.
4. משרד החינוך ינגיש את השירות להפחתת המימון התואם לרשות מקומית עקב נסיבות מיוחדות.

---

20. משרד מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008: יישום חוק ארוחה יומית - מפעל הזנה**, (ירושלים: משרד מבקר המדינה, 2009).

חסם ג': עלות הארוחה אינה מאפשרת ארוחה בריאה, מזינה וטעימה.

המלצות מדיניות:

1. משרד הבריאות ומשרד החינוך יאשרו לספקים להכין חלק מהמנות מהשלב ההתחלתי ביותר, במקום לקבל את מנות החלבון מוכנות, מעובדות וקפואות לחימום.
2. משרד הבריאות ומשרד החינוך יתאימו את מערך הבקרה והפיקוח לכך שהספקים מכינים בעצמם את מנת החלבון.
3. הממשלה/משרד החינוך תגדיל את עלות הארוחה ב-30-100 אגורות פר תלמיד.
4. משרד החינוך יפעל להוזלת עלות הארוחה בעזרת יצירת כוח קנייה של הספקים אל מול היצרנים.
5. משרד החינוך יבצע בקרת איכות על המזון באמצעות משובי הורים וילדים גם בשפה הערבית.

חסם ד': מפעל ההזנה אינו כולל ארוחת בוקר.

המלצות מדיניות:

1. הממשלה תתקצב תוספת למימון ארוחת בוקר משותפת.
2. תינתן הדרכה לצוות החינוכי לגבי דרך הגשת ארוחת הבוקר ותפריטים פשוטים לגיוון.

חסם ה': אוכלוסיית התלמידים הזכאים לארוחה יומית על פי החוק נקבעת לפי התקציב הפנוי בכל שנה.

המלצות מדיניות:

1. הזנה במסגרות של ילדים בגילאי 3-8 תיכנס לבסיס התקציב.
2. התקציב ייקבע על פי צורכי הילדים.

1.2. מימון משלים למערך ההזנה:

רוב התקציב של מפעל ההזנה מגיע ממשרד החינוך, ולרוב הוא כולל גם מימון תואם מהרשות המקומית וכן תשלומי הורים.

חסם ו': האפשרות לגבות תשלומי הורים למפעל ההזנה ביוח"א

המלצות מדיניות:

1. הרשות המקומית תנגיש להורים את המידע לגבי הנחה נוספת בעלות הצהרון.
2. ברשויות מקומיות באשכולות 1-4 המדינה תשפה את הרשות המקומית על החלק היחסי מתשלומי ההורים שלהם מגיע פטור.

חסם ז': אפשרות להרחבת מסגרת הצהרון הבסיסית

המלצת מדיניות:

המדינה תבטיח שוויון בזכותם של כלל הילדים בישראל לקחת חלק בפעילויות איכותיות בצהרונים, ללא קשר למצב הסוציו-אקונומי ברשות המקומית שלהם. על כן, רשויות מקומיות חזקות לא יוכלו להגדיל את התקציב למסגרת הצהרון הבסיסית ביישוביהן ללא תוספת תקציבית ממשלתית שתכסה את עלות ההגדלה ברשויות מקומיות מוחלשות.

חסם ח': עידוד תרומות למפעל ההזנה

המלצות מדיניות חליפיות:[21]

1. איסור על קבלת תרומות למפעל ההזנה. משרד החינוך יאסור על רשויות מקומיות לקבל תרומות למפעל ההזנה. הזנה בבתי הספר היא זכות בסיסית שצריכה לצאת מתקציב המדינה.
2. משרד הפנים, בהתייעצות עם משרד החינוך, ידאג לפיתוח תשתיות ארגוניות ואנושיות ברשויות המקומיות שיאפשרו להן לגייס תרומות לצורך מפעל ההזנה בשטחיהן ובכפוף לרצונן.

בעיה 2: זמינות ההזנה אינה מותאמת להיקף ולהשלכות של האב"ת בחברה הערבית

חסם א': הרשות המקומית מחויבת להתחיל את ההזנה עד א' חשוון.

המלצת מדיניות:

משרד החינוך והרשות המקומית ייערכו להתחלת ההזנה עד שבוע ממועד פתיחת שנת הלימודים.

חסם ב': ההזנה לא ניתנת בכל ימות השנה.

המלצות מדיניות:

1. משרד הרווחה, בתיאום עם משרד החינוך, ידאג להזנה לתלמידי הגנים ובתי הספר בימים שבהם אין הזנה במערכת החינוך.
2. מכיוון שילדים בגיל גן ובית הספר היסודי אינם צמים בחודש רמדאן, יימצא פתרון שמותאם לצרכים הייחודיים של כל רשות מקומית, שיבטיח את המשך מנגנון ההזנה.

21. המלצות מדיניות חלופיות מוציאות אחת את השנייה. ניתן להתקדם או עם המלצת מדיניות 1 או עם המלצת מדיניות 2.

חסם ג': אין אפשרות להוציא אוכל ממערכת החינוך.

המלצות מדיניות:

1. משרד החינוך ומשרד הבריאות יקבעו תקנות להוצאת אוכל ממערכת החינוך, בדומה לנוהלי Take Away במסעדות.
2. במקרה של סגר, משרד החינוך, בשיתוף משרד הרווחה, ידאגו לחלוקת האוכל לבתי הילדים.

חסם ד': חלק מההורים בחברה הערבית אינם מעוניינים שילדיהם יישארו בבית הספר לאחר שעות הלימודים.

המלצות מדיניות:

1. הורים יוכלו לבחור בין שתי נקודות סיום של הצהרון: מייד לאחר ארוחת הצהריים או בשעה 4.
2. התאמת מערך ההסעות לשעות סיום הצהרון.
3. משרד החינוך ישקיע יותר משאבים וחשיבה בארוחות ובפעילות ההעשרה, על מנת שיהיו יותר אטרקטיביים לתלמידים ולהוריהם.

בעיה 3: ההזנה אינה מותאמת לאוכלוסייה הערבית

חסם א': התפריט אינו מותאם לחברה הערבית.

המלצות מדיניות:

1. משרד החינוך יקים ועדה להתאמת התפריט לטעמים של החברה הערבית.
2. בשל הרגלי התזונה בחברה הערבית, שכוללים הרבה פחות חלבון מהחי, משרד הבריאות ומשרד החינוך יאפשרו להוריד את מספר מנות החלבון מהחי.
3. משרד הבריאות ומשרד החינוך יאשרו לספקים להכין גם מנות שאינן מחולקות ל-3 חלקים: חלבון, פחמימה, ירק מבושל.
4. משרד הבריאות ומשרד החינוך יאפשרו לספקים שאין להם אישור כשרות להגיש אוכל לא כשר בהתאם למסורת הקולינרית שלהם ולמורשתם הדתית.
5. משרד החינוך יחייב את החברה שאחראית לניהול מערך ההזנה להעסיק שף/טבח ערבי שילווה את העבודה.

חסם ב': רשויות מקומיות באשכול 1-3 אינן זכאיות לבחור את הספק למפעל ההזנה.

המלצות מדיניות:

1. בשנים הקרובות משרד החינוך ימשיך לבחור לרשויות המקומיות השייכות לאשכולות חברתי-כלכלי 1-3 את הספק למפעל ההזנה בעיר. אחת לחמש שנים החלטה זו תיבחן מחדש.
2. ייצוג הולם לחברה הערבית בקרב ספקים הפועלים במוסדות חינוך בחברה הערבית.
3. משרד החינוך יידע את הרשויות המקומיות הערביות לגבי מודל החל"צ (חברה לתועלת הציבור) הפועל ביישוב חורה ויסייע לרשויות מקומיות ערביות המעוניינות בכך להקים חל"צ לפי אותו מודל.

חסם ג': העלונים שמשרד החינוך מפרסם על מנת לסייע לצהרונים לתת שירות איכותי יותר, מפורסמים רק בשפה העברית וכמעט אינם כוללים התייחסות לחברה הערבית.

המלצות מדיניות:

1. משרד החינוך יתרגם את העלונים לערבית בתרגום תרבותי (ולא מילולי).
2. משרד החינוך יבנה מערך פדגוגי מוסדר המתאים לחברה הערבית.
3. בכל עלון נוסף שיוצא תהיה התייחסות ספציפית לאוכלוסייה הערבית.

חסם ד': נגישות גבוהה בקרבת מוסדות החינוך ברשויות המקומיות הערביות לאוכל לא מזין.

המלצות מדיניות:

1. משרד הפנים יקבע תקנות המונעות מבתי עסק למכור משקאות ממותקים ואוכל לא בריא, במרחק סביר ממוסדות חינוך.
2. משרד החינוך יאכוף באופן אפקטיבי ויוודא שאין מכירה של משקאות ממותקים ואוכל לא מזין במוסדות החינוך.

לסיכום, הנתונים המוצגים במחקר זה מצביעים על כך שמערך ההזנה של מדינת ישראל נקבע לפי גודל התקציב הקיים ולא לפי צורכי התלמידים. בנוסף, התקציב אינו מתחלק בצורה שוויונית בין רשויות מקומיות יהודיות לערביות. בעוד הצורך מצביע על חלוקה של לפחות 1/2 מהתקציב לרשויות מקומיות ערביות, במציאות הן מקבלות רק 1/3 ממנו. הדרישה למימון תואם מהרשויות המקומיות הערביות, הנמצאות באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים, מקשה עוד יותר על הרשות המקומית ולפעמים מהווה חסם בפני כניסה לתוכנית. האפשרות לפנות להורים להשלמת המימון לרוב מגדילה את הפער בין רשויות מבוססות למוחלשות. גם האפשרות לפנות למגזר השלישי מגדילה את הפער ומעבירה את האחריות מהממשלה למגזר השלישי.

למעשה, ממשלת ישראל אינה דואגת להזנה לילדים הסובלים מאב"ת, אלא מאפשרת לרשויות חזקות להיעזר בממשלה כדי לספק הזנה לילדים הסובלים מאב"ת. המשמעות היא שהסיכוי שילד מרשות מקומית מוחלשת שסובל מאב"ת יקבל ארוחה חמה ביום קטן מהסיכוי של ילד שסובל מאב"ת וחי ברשות מקומית חזקה. קשה לקבל את האמת

הזאת במציאות שבה כמעט מיליון ילדים סובלים מאב"ת, ושבה יותר מ-50% מהילדים הערבים סובלים מאב"ת. יש להניח שבעקבות כניסת נגיף הקורונה לחיינו המצב רק החמיר.

מפעל ההזנה אינו כולל ארוחת בוקר, אף שתלמידים ותלמידות רבים באשכולות 1-4 מגיעים לבית הספר ללא ארוחת בוקר. בנוסף, ההזנה לא ניתנת בכל ימות השנה ואין מנגנונים יעילים אחרים שעומדים לרשות התלמידים והוריהם.

למרות מאמצי משרד החינוך, התפריט הניתן לילדים אינו בריא, מזין וטעים דיו, ואינו מותאם מספיק לתרבות הערבית. כמו כן, אין מערך פדגוגי מסודר המותאם לחברה הערבית להטמעת הערכים והידע התזונתי.

גם כאן, כמו בתחומים רבים אחרים, החברה הערבית מודרת מתהליך קבלת ההחלטות.

אנו קוראים למשרד החינוך להוביל את התהליך, ביחד עם משרד הבריאות ומשרד הרווחה, על מנת לתת מענה ראוי לצורכי התלמידים הערבים, שיותר ממחציתם סובלים מאי ביטחון תזונתי.

הקדמה

מסמך זה עוסק באי ביטחון תזונתי (להלן: אב"ת) בחברה הערבית, ומטרתו לשרטט את תמונת המצב של האב"ת בחברה הערבית בישראל, ולהשוותו לחברה היהודית בה. תרומתו העיקרית והחדשנית טמונה ב**ריכוז הנתונים הרלוונטיים** לתופעת האב"ת בחברה הערבית, ב**איתור חסמים** המגדילים ומשמרים את האב"ת בחברה הערבית וב**גיבוש המלצות מדיניות** להתמודדות איתם.

הזכות לביטחון תזונתי היא זכות בסיסית לכל אדם באשר הוא, ועל המדינה מוטלת החובה להבטיח אותה לכלל אזרחיה באמצעות גיבוש ויישום מדיניות שוויונית ומותאמת בתחום. אנו סבורים כי מצב שבו הזכות לביטחון תזונתי מצטמצמת או נמנעת על רקע הלאום הוא בלתי נסבל ומהווה ביטוי נוסף וחמור לאפליה העמוקה והחמורה של החברה הערבית בישראל.

בחרנו לעסוק בתחום אי הביטחון התזונתי עוד טרם משבר הקורונה, שכן כבר לפניו הפערים בהיקף התופעה ומאפייניה בין החברה היהודית לערבית היו ניכרים. במהלך המשבר, פערים אלו התרחבו וחסמים השתנו, וזאת לצד עלייה במודעות הציבורית – המקומית והעולמית – לחומרת התופעה ולהשלכותיה, ולראיה – פרס נובל לשלום לשנת 2020 הוענק לתוכנית המזון של האו"ם על מאמציה להילחם ברעב ובחוסר הביטחון התזונתי ברחבי העולם.

מאז קום המדינה פועלות עמותות בישראל המחלקות מזון לסובלים מאי ביטחון תזונתי. בעשורים האחרונים, בשל חוסר מדיניות ממשלתית מגובשת לצד מדיניות הפרטה של שירותי רווחה, עמותות אלה רקמו התקשרויות שונות עם הממשלה, ולרוב מילאו את תפקיד המדינה כאחראית הביטחון התזונתי של אזרחיה. ארגונים נוספים החלו ללמוד את התחום ולהציע המלצות מדיניות כדי להתמודד עם השיעורים הגבוהים של אנשים הסובלים מאי ביטחון תזונתי בישראל, גם בהשוואה למדינות ה-OECD.

בעשור האחרון הממשלה ביצעה כמה מהלכים בתחום והוקמה המועצה הלאומית לביטחון תזונתי שטרם תוקצבה, וכן קודמו פרויקטים כמו המיזם הלאומי לביטחון תזונתי.[22] כל אלה טרם שינו את התמונה העגומה בישראל בכלל ובחברה הערבית בפרט.

אי ביטחון תזונתי הוא תחום רחב ביותר, ובשל קוצר היריעה המחקר מתמקד בשני היבטים שלו – (1) מערך ההזנה במסגרות חינוך ו-(2) אי מיצוי זכויות סוציאליות בחברה הערבית. בתהליך איתור החסמים וגיבוש ההמלצות בתחומים אלה צפו ועלו חסמים ותחומים משיקים שלא כללנו במחקר אך מצאנו לנכון לציינם כאן כמחקרי המשך או כתחומים הדורשים העמקה נוספת, כגון: חקלאות עירונית ככלי תכנוני לצמצום אב"ת, היבטים פדגוגיים של מערך הצהרונים, מנגנון העבודה והממשק בין הממשלה לעמותות המחלקות מזון ועוד.[23]

מסמך מדיניות זה מהווה בסיס לתהליך קידום מדיניות של עמותת סיכוי-אופוק וארגון מזון להפחתת אי הביטחון התזונתי בחברה הערבית. כמו כן, אנו שואפים להטמיע את המלצות המחקר במסמכי מדיניות נוספים של סיכוי-אופוק וארגונים אחרים, מתוך תפיסה כי זו תופעה בעלת מקורות רבים והשלכות רחבות, ובהתאם לכך יש לספק לה מענה מגוון ומקיף בחברה הערבית בפרט, ובחברה בישראל בכלל.

22. כאן המקום לציין כי מיזם זה אינו נחקר במסגרת מחקר זה.
23. מחקר זה אינו כולל התייחסות ספציפית לכמאה אלף אזרחים ערבים בנגב המתגוררים ב-35 כפרים בלתי מוכרים. מציאות החיים הקשה והמורכבת בכפרים הללו מחייבת מחקר מעמיק וייעודי.

מבוא

ביטחון תזונתי

ביטחון תזונתי מוגדר כמצב שבו לאדם או למשק בית יש נגישות סדירה, פיזית וכלכלית, לכמות מספקת של מזון בריא ומזין, המתאים להעדפותיו ולצרכיו התזונתיים, ומאפשר לו קיום חיים פעילים ובריאים.[24]

אי ביטחון תזונתי (להלן: אב"ת) מוגדר כסממן חמור של עוני, המתבטא בהיעדר יכולת כלכלית ונגישות סדירה לתזונה בסיסית הנדרשת לקיום מאוזן ותקין.[25]

לביטחון תזונתי יש ארבעה ממדים:

1. **זמינות המזון - Availability –** מדד הבוחן את המחסור והעודף ברמה הלאומית. המדד כולל אספקת אנרגיה ממוצעת, ערך ממוצע של תוצרת המזון ואספקת אבות המזון השונים.
2. **נגישות למזון - Accessibility –** מדד הבוחן ביטחון ואי ביטחון תזונתי ברמת משק הבית: תמ"ג לנפש, שכיחות תת-תזונה, שכיחות אב"ת מתון וחמור.
3. **שימוש במזון - Utilization –** מדד הבוחן את צריכת המזון של הפרט, ומתייחס, בין השאר, למינון, לגיוון, לאיזון בין סוגי המזון, לרכיבי תזונה ולצריכת מים נקיים.
4. **יציבות – Stability –** מדד הבוחן את התלות בייבוא, את ערך המזון המיובא ביחס לכלל הייצוא, יציבות פוליטית, שיעור קרקעות מתאימות לעיבוד וניתנות להשקיה.[26]

לאי ביטחון תזונתי שתי רמות: מתון וחמור (ניכר).[27]

אי ביטחון תזונתי מתון: מתייחס למשקי בית שקיים בהם חשש לגבי אספקת המזון וניהול תקציב המזון. במשקי בית אלה יש מגמה של צמצום באיכות המזון, ומגמה מתונה של צמצום בהיקף צריכת המזון. אין הכוונה למי שאין להם מה לאכול, אלא למי שנאלצים, משיקולים כלכליים, לאכול אוכל לא מזין, שצריכתו מעלה באופן ניכר את הסיכון לפתח בעיות בריאות כמו השמנת יתר, סוכרת ועוד.[28] דוגמה לכך אפשר למצוא בפיקוח על מחירים של מצרכי יסוד; כיום ישראל מפקחת על מחירים של מצרכי מזון כמו לחם לבן אף שכל הדיאטנים ממליצים על לחם מלא. אנשים החיים בעוני נאלצים לקנות לחם לבן, חרף העובדה שהוא פחות מזין, בין היתר בגלל שיקולי זמינות ומחיר.

---

24. אזרייבה וגולדשמיט, **מה אנחנו יודעים על ביטחון תזונתי בישראל?**; אבן-זוהר, **"חוויותיהם של מקבלי סיוע במזון"**, ביטחון סוציאלי 109, עמ' 1-30; על-פי ארגון המזון והחקלאות של האו"ם (FAO).
25. שם.
26. שם; Food and Agriculture Organization (FAO), **Food security indicators** http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/ess-fadata/en/#.X8XlPc37Q2w, אוחזר: 1 בדצמבר 2020.
27. אזרייבה וגולדשמיט, **מה אנחנו יודעים על ביטחון תזונתי בישראל?**; אבן-זוהר, **"חוויותיהם של מקבלי סיוע במזון"**, ביטחון סוציאלי 109, עמ' 1-30.
28. המודל המקובל לתזונה בריאה, פירמידת המזון, ממליץ על היחס הרצוי בצריכת קבוצות מזון שונות, כאשר בבסיס הפירמידה נמצאים דגנים ודברי מאפה, ובהמשך ירקות, חלבונים, פירות ושומנים; בקודקוד נמצאים דברי מתיקה, שיש להמעיט בצריכתם. ראו "פירמידת המזון", באתר מכון וייצמן למדע. https://stwww1.weizmann.ac.il/nutrition/chapter3-4/. אוחזר: 31 בינואר 2021. אגף התזונה במשרד הבריאות מפתח בימים אלה צורה גרפית חדשה לייצוג המלצות התזונה, שתחליף את פירמידת המזון. "פירמידת המזון", באתר משרד הבריאות. https://www.health.gov.il/Subjects/FoodAndNutrition/Nutrition/Adequate_nutrition/Pages/food_pyramid.aspx. אוחזר: 31 בינואר 2021.

אי ביטחון תזונתי חמור (ניכר): מתייחס למשקי בית שקיים בהם חשש רב לגבי אספקת המזון וניהול תקציב המזון. במשקי בית אלה יש צמצום ניכר באיכות המזון ובהיקף צריכתו, שמוביל לחוויית רעב של מבוגרים במשך יום ויותר, ובמצבים חמורים יותר, לחוויית רעב של ילדים במשך יום ויותר.

אב"ת אינו מהווה סכנת חיים מיידית כמו בעיות תת-תזונה האופייניות למדינות העולם השלישי, אולם הוא מוביל לקשיים ביכולת הפרט ומשפחתו לתפקד ברמה היומיומית. הפגיעות כוללות תפקוד פסיכולוגי לקוי של בני הבית בדגש על תינוקות וילדים, הגברת עברריינות ואלימות, פירוק משפחות, מתח, דיכאון, ירידה בלימודים ופגיעות בריאותיות, פיזיות ונפשיות.[29]

אחריות המדינה לביטחון התזונתי של תושביה

לכל המדינות יש אחריות לביטחון התזונתי של תושביהן, והיא מתבטאת באמנות בינלאומיות, בחוקי יסוד, בחקיקה ראשית וכן בפסיקות של בית המשפט העליון.

בשנת 1991 אשררה מדינת ישראל את האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות משנת 1966, הקובעת שמדינות שהן צד באמנה מכירות בזכות כל אדם לרמת חיים נאותה עבורו ועבור משפחתו, לרבות מזון.[30] שנה לאחר מכן נחקק חוק יסוד כבוד האדם וחירותו, שבו נקבע כי כל אדם זכאי להגנה על חייו, על גופו ועל כבודו, וכי כל רשות מרשויות השלטון חייבת לכבד את הזכויות שלפי חוק יסוד זה. מפסיקותיו של בית המשפט העליון עולה כי הזכות לקיום מינימלי בכבוד היא הבסיס לזכותו של האדם לכבוד, ולעיתים אף לכל יתר הזכויות.[31]

בתחילת המאה ה-21 החלה המדינה להתייחס באופן ספציפי לביטחון תזונתי. בשנת 2011 נחקק חוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי, שנועד לקדם את הביטחון התזונתי של תושבי ישראל ברוח כבוד האדם ועקרונות השוויון, הצדק וההגינות.[32] ביטחון תזונתי מוגדר בחוק כאפשרות לצרוך באופן סדיר מזון הכולל את כל רכיבי התזונה הנדרשים להתפתחות תקינה ולבריאות האדם.

תפקיד המועצה הוא לייעץ לשר הרווחה בתחומים הבאים: תכנון מדיניות בתחום הביטחון התזונתי, ובכלל זה תוכניות להבטחת ביטחון תזונתי לאוכלוסייה בטווח הקצר ובטווח הארוך; פעולות האכיפה, הפיקוח והבקרה שנוקטים כלל הגורמים האחראים לביטחון התזונתי במשרדי הממשלה הרלוונטיים; בחינת מודלים להשגת ביטחון תזונתי בקרב האוכלוסייה, ועריכת מחקרים הנדרשים לשם כך. החוק קובע כי המועצה תהיה כפופה לשר הרווחה והשירותים החברתיים, שיהיה אמון על ביצועו ועל מינוי חברי המועצה. עוד נקבע כי גיבוש המדיניות ייעשה בשיתוף שר החינוך ושר הבריאות, שיהיו אמונים על יצירת מדיניות בתחום האחריות של משרדם. משרד הרווחה והשירותים החברתיים ייתן למועצה את השירותים הנדרשים לצורך קיום פעילותה. חברי המועצה לא יקבלו שכר על פעילותם, אך יקבלו החזר הוצאות סבירות במהלך ביצוע תפקידם.

בחוק נקבע כי המועצה תורכב משלושה עשר חברים, וכי היא תהיה מחויבת לשוויון מגדרי, אך אין התייחסות לייצוג הולם של חברים וחברות מן החברה הערבית. ליושב ראש המועצה ימונה אדם בעל מומחיות בתחומי רווחה שאינו עובד מדינה. שאר חברי המועצה יורכבו לפי התמהיל הבא: שני עובדי משרד הרווחה והשירותים החברתיים; עובד משרד האוצר; עובד משרד החינוך; שני עובדי משרד הבריאות (דיאטן ומהנדס מזון); עובד משרד החקלאות ופיתוח הכפר; ועובד המשרד לאזרחים ותיקים. מלבד עובדי משרד הרווחה, שאר נציגי המשרדים ימונו בהמלצת השר במשרד הרלוונטי. כמו כן ישתתפו בוועדה נציג מרכז השלטון המקומי, נציג ארגוני הביטחון הסוציאלי, איש סגל אקדמי בעל מומחיות בתחום מדיניות הרווחה, וכלכלן בעל ניסיון בתחום הביטחון התזונתי.[33]

---

29. מבקר המדינה, **פעולות הממשלה לקידום הביטחון התזונתי**, (ירושלים, מבקר המדינה, 2014).
30. שם.
31. שם.
32. חוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי תשע"א-2011, באתר נבו, https://www.nevo.co.il/law_html/law01/500_533.htm, אוחזר: 4 בפברואר 2021.
33. כנסת ישראל (30 במרץ 2011). הצעת חוק הכנסת – 380. ירושלים: כנסת ישראל.

למרבה הצער, המועצה מעולם לא תוקצבה. דוח מבקר המדינה משנת 2014 התייחס לנושא וקבע כי למדינה יש מחויבות להקצאת משאבים סבירים הנדרשים לשם הדאגה לביטחון התזונתי של תושביה ולעיצוב מדיניות לצמצום שיעור האי ביטחון התזונתי.[34]

שלטון מרכזי מול שלטון מקומי – מי אחראי על ביטחון תזונתי?

לכאורה, האחריות להתוות מדיניות בתחום הביטחון התזונתי בישראל מוטלת על משרד הרווחה והשירותים החברתיים, באמצעות המועצה הארצית לביטחון תזונתי. המועצה לא תוקצבה, חבריה עובדים למעשה בהתנדבות, ואין להם המשאבים לגבש מדיניות ולהבטיח את יישומה. משרד הרווחה מצידו טרם קיבל על עצמו את האחריות הרוחבית לנושא. כך נוצר מצב שבו הטיפול בביטחון תזונתי מצוי בכמה משרדי ממשלה כמו משרד החינוך, משרד הרווחה, משרד הבריאות, המוסד לביטוח לאומי ועוד. בלי המועצה לביטחון תזונתי אין גוף אחד שמתכלל בין כל הגופים הממשלתיים ורואה את התמונה הרחבה. בנוסף, חלוקת האוכל עצמה מתבצעת לרוב בידי השלטון המקומי וארגוני חברה אזרחית (כפי שיפורט בהמשך). רשויות בעלות איתנות פיננסית ותפקוד תקין יכולות לתפעל מערך טוב לשמירה על ביטחון תזונתי. לעומתן, רשויות מוחלשות מתקשות בכך, עקב הצורך בהוספת מימון תואם לתוכניות הממשלתיות והמחסור בתקציבים, שמקשה עליהן להקצות את כוח האדם הדרוש לטיפול בסוגיה.

אוכלוסיות בסיכון לאי ביטחון תזונתי

אוכלוסיות בסיכון לאב"ת בעולם הן אוכלוסיות של מיעוטים, נשים בהריון, תינוקות וילדים עד גיל 5. ביטחון תזונתי קשור קשר הדוק למעמד חברתי-כלכלי, הקשור קשר הדוק למאפיינים חברתיים ודמוגרפיים אחרים, למשל: מחוז מגורים, מהגרים ועולים חדשים, שייכות לאוכלוסיות מיעוט, גיל, דתיות, השכלה, מצב משפחתי, מצב בריאותי. בהתאם לכך, בישראל קבוצות חברתיות שונות נבדלות זו מזו במידה ניכרת ברמת הסיכון לאב"ת. קבוצות שבהן שיעור הנמצאים באב"ת גבוה יחסית הן: ערבים, מקבלי קצבאות קיום ומשפחות חד הוריות.[35]

בישראל כ-20% (21.2% נכון לשנת 2018) מהאוכלוסייה נמצאים מתחת לקו העוני, וכ-20% (17.8% נכון לשנת 2016) מהאוכלוסייה חווים אב"ת.[36] המתאם בין שתי הקבוצות אומנם דומיננטי אך אינו מלא. 8.8% מתוך האוכלוסייה שחווה אב"ת סובלת מאב"ת חמור.[37] בקבוצת הילדים המספרים גדלים משמעותית. 25.5% מהילדים חיים באב"ת, כאשר 55% מתוכם חווים אב"ת חמור.[38] חוקי המוסד לביטוח לאומי מציינים כי מצב של אב"ת מאפיין בעיקר משפחות בשלב גידול הילדים,[39] שבו הכנסות המבוגרים במשפחה מתחלקות בין נפשות רבות יותר. מגמה זו ניכרת במיוחד בחברה הערבית, חברה צעירה עם שיעור ילודה גבוה ביחס לחברה היהודית שאינה חרדית. יש להניח כי ב-2020, לאחר התפרצות נגיף הקורונה, המצב החמיר.

צריכה ביתית של מזון בישראל

ההוצאה החודשית על צריכה ביתית של מזון בישראל היא אחד המרכיבים המרכזיים בסל ההוצאות של משקי הבית ועומדת בממוצע על כ-2,000 ₪ לחודש למשק בית, כ-17% מסך ההוצאה על הצריכה הביתית.[40] העלייה במחירי המזון

---

34. מבקר המדינה. **פעולות הממשלה לקידום הביטחון התזונתי.**
35. אנדבלד ואחרים, סקר ביטחון תזונתי 2016: ממצאים סוציו כלכליים עיקריים.
36. אנדבלד ואחרים, ממדי העוני והפערים החברתיים – דוח שנתי, 2018.
37. אנדבלד ואחרים, סקר ביטחון תזונתי 2016: ממצאים סוציו כלכליים עיקריים.
38. שם.
39. שם.
40. חן הרצוג ואחרים, **הדו"ח הלאומי 2018: אובדן מזון והצלת מזון בישראל - היבטים כלכליים, חברתיים, סביבתיים**, (לקט ישראל, 2019). https://foodwastereport.leket.org/, אוחזר: 15 ביוני 2020.

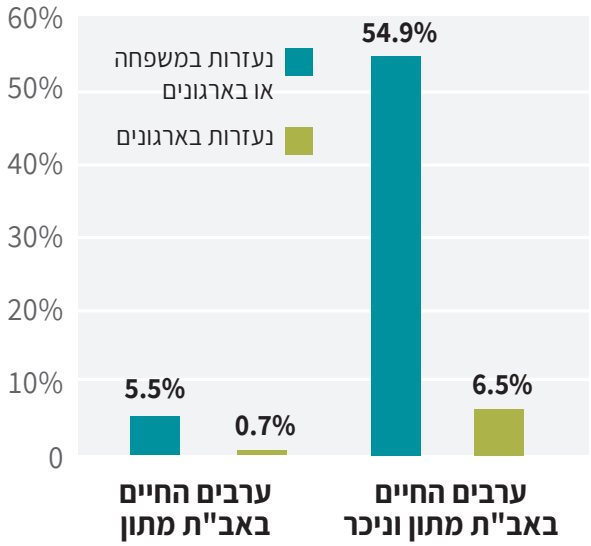
משפיעה באופן שלילי על הרכב צריכת המזון, במיוחד בקרב משפחות עניות. כאשר נוצר צורך לקצץ בהוצאות המזון, נחשפים הבדלים במידת הוויתור על קבוצות מזון שונות. עם ירידת ההכנסה לנפש נוטים משקי בית לשמור על רמת הוצאה יציבה יחסית על מוצרי בשר ועוף, לחם ומוצרי בצק ושמנים צמחיים. הם נוטים לוותר על צריכת ביצים, חלב ומוצריו, ובמיוחד על צריכת ירקות ופירות, שהם הבסיס לתזונה נכונה.[41] חשוב לשים לב שבשונה מהוצאות קבועות וקשיחות של דיור, חינוך ועוד, הוצאות מזון יוצאות מהתקציב הגמיש של המשפחה. לכן, ההוצאות על מזון הן הראשונות שמשפחות יקצצו כשייתקלו בבעיה תזרימית. בנוסף, העלייה ביוקר המחיה בכלל, ובהוצאות הקבועות והקשיחות בפרט, משפיעה באופן ישיר על היקף הוצאות המזון ואופי המזון הנצרך. בשנים האחרונות, כתוצאה מהעלייה בהוצאות הקבועות, נשאר פחות להוצאות הגמישות כמו מזון.

אי ביטחון תזונתי בחברה הערבית

בקרב הסובלים מאב"ת בישראל יש ייצוג יתר לאוכלוסייה הערבית. מסקר שערך המוסד לביטוח לאומי בשנת 2016 עולה כי **42.4%** מהמשפחות הערביות חיות באב"ת, מתוכן **25.9%** חיות באב"ת חמור (מהוות 61% מכלל המשפחות הערביות הנמצאות באב"ת). בחינה של מצב הביטחון התזונתי של משפחות לאורך זמן, בשנים 2011/12-2016, מצאה כי 26% ממשקי הבית הערבים נמצאו באב"ת מתמשך, וכי בעוד 19.8% יצאו מהמצב, 11.7% נכנסו אליו. נתונים אלה מצביעים על צמצום קטן באב"ת ועל קיום "דלת מסתובבת" של כניסה ויציאה ממצב זה. אנו רואים פער ניכר מול החברה היהודית, שבה רק 13.5% מהמשפחות חיות באב"ת, מתוכן 5.8% באב"ת חמור (המהוות 43% מכלל המשפחות היהודיות הנמצאות באב"ת)., ו-5.4% נמצאו במצב של אב"ת מתמשך. בשנים 2011/12-2016, 8.8% ממשקי הבית היהודים יצאו ממצב של אב"ת, בעוד 5.2% נכנסו אליו. בבחינה של אב"ת בנפשות בוגרות המספרים דומים. 42.5% מהנפשות הבוגרות בחברה הערבית חיות באב"ת, מתוכן **26.4%** באב"ת חמור. בחברה היהודית 13.2% מהנפשות הבוגרות חיות באב"ת, מהן 5.7% חיות באב"ת חמור. הפערים הגדולים ביותר נמצאים אצל הילדים: **50.6%** מהילדים הערבים חיים באב"ת, מתוכם **35.3%** באב"ת חמור (מהווים 70% מכלל הילדים הערבים באב"ת). נתון זה בולט בהשוואה לחברה היהודית שבה 17% מהילדים חיים באב"ת, ומתוכם רק 6.8% באב"ת חמור (מהווים 40% מכלל הילדים היהודים באב"ת).[42]

סקר הביטוח הלאומי בחן גם עד כמה משפחות ערביות החיות באב"ת נעזרות במשפחה ובארגונים. התברר כי רק 5.5% מהמשפחות הערביות החיות באב"ת מתון נעזרות במשפחה או בארגונים, ורק 0.7% נעזרים בארגונים. מתוך הערבים שחיים באב"ת מתון וחמור, 54.9% נעזרים במשפחה ובארגונים, ורק 6.5% נעזרים בארגונים.[43]

תרשים 1: עד כמה משפחות ערביות החיות באב"ת נעזרות במשפחה ובארגונים?



41. דב צ'רניחובסקי וג'נטה אזרייבה, **מדיניות מחירי מזון בישראל: אמצעי אסטרטגי**, (ירושלים: המועצה הלאומית לביטחון תזונתי, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, 2017).
42. אנדבלד ואחרים, **סקר ביטחון תזונתי 2016: ממצאים סוציו כלכליים עיקריים.**
43. שם.

השוואה למדינות ה-OECD

נכון לשנת 2017 היה שיעור העוני הממוצע בקרב מדינות ה-OECD 11.3%, ואילו שיעור העוני בישראל עמד על 16.9%.[44] בשונה מישראל, הצרכים של מדינות ה-OECD בתחום אב"ת נמוכים (למעט ארה"ב), ומטופלים בידי המגזר השלישי ופדרציה של בנקי מזון.[45,46]

המדינות מפנות את המשאבים שלהן לטיפול בבעיות של השמנת יתר ומניעת מחלות. בשל הפער בין הצרכים של ישראל לאלה של רוב מדינות ה-OECD בתחום הביטחון התזונתי, בחרנו שלא להתבסס על ניסיון מדינות הארגון בסקירה הנוכחית. עם זאת, יש לציין כי התלמידים בבתי הספר ברוב מדינות ה-OECD מקבלים ארוחה במסגרת יום הלימודים.

שיעור אי הביטחון התזונתי בארצות הברית קרוב יותר לשיעור בישראל, אך בשונה מישראל, יש לה כמה תוכניות ממשלתיות ותיקות, הפועלות לצד גופים פרטיים, שהיקף הסיוע שהם מעניקים להתמודדות עם אב"ת הולך וגדל: חינוך לאכילה מאוזנת של האם והתינוק, הדגשת החשיבות שבאכילת ירקות ופירות, חלוקת מזון במקרי חירום, מתן תזונה מאוזנת בבתי ספר ובגני ילדים, חינוך לחשיבותה של ארוחת בוקר מאוזנת ועוד. בישראל כמעט לא קיימות תוכניות מקבילות.

הטיפול באי ביטחון תזונתי

בבואנו לסקור ולנתח את הטיפול הממשלתי באב"ת בישראל בכלל ובחברה הערבית בפרט, יש להסכים תחילה על עקרונות אתיים-ערכיים מנחים שמהם ייגזרו המלצות המדיניות.[47] בעולם המערבי (למעט ארה"ב) מקובל להסכים על 3 הנקודות הבאות:

- לכל תושב במדינה הזכות לביטחון תזונתי כזכות חברתית בסיסית.
- הנזקקים להזנה אינם אשמים במצבם, הם נפגעים מהמדיניות הנוכחית.
- לנזקקים להזנה יש זכות להזנה בכבוד ובדרכים מקובלות חברתית, תוך מתן עדיפות להזנה עצמית (כספים מהכנסות מעבודה ו/או קצבאות).

משרד הרווחה והשירותים החברתיים ביחד עם המרכז לאתיקה בירושלים הקימו ועדה לגיבוש כללי אתיקה לעמותות ביטחון תזונתי. בראש הוועדה עמדה השופטת בדימוס אילה פרוקצ'יה, והם פרסמו את כללי האתיקה בשנת 2014. כיום עמותה המבקשת לקבל תמיכות מהמדינה מחויבת לאמץ את הקוד האתי.[48] אף שהקוד מדבר באופן כללי על הצורך בשוויון, הוא אינו מתייחס באופן ספציפי לאב"ת בחברה הערבית. זאת, חרף העובדה שהאוכלוסייה הערבית מהווה חמישית מהאוכלוסייה הכללית בישראל, ושיעור האב"ת בה גבוה משמעותית משיעורה בחברה הכללית.

מתודולוגיה

מחקר זה מתבסס על מודל "מחסמים לסיכויים" שפותח בעמותת סיכוי-אופוק.[49] המודל מתבסס על שלוש קטגוריות של ניתוח: **תסמינים**, כלומר הנתונים המעידים על פער ועל אי שוויון. במקרה שלנו מדובר בייצוג יתר לאוכלוסייה

---

44. OECD (2020). **Key indicators on the distribution of household disposable income and poverty**, 2007, 2016 and 2017 or most recent year, http://www.oecd.org/social/soc/IDD-Key-Indicators.xlsx, retrieved 15 December 2020.
45. בנק מזון הוא ארגון ללא כוונת רווח, המפיץ מזון לאלה שיש להם קושי לרכוש מספיק כדי למנוע רעב. בנקי מזון לרוב משמשים כמרכז אחסון והפצה למחסנים קטנים יותר ובדרך כלל לא מחלקים מזון ישירות ללקוחות.
46. אילה פרוקצ'יה, **דוח הוועדה לגיבוש כללי אתיקה לעמותות בטחון תזונתי**, (ירושלים, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 2014).
47. מרכז מידע לקידום ביטחון תזונתי בישראל, עמותת עתיד ומרכז רפואי הדסה עין כרם, **נייר מדיניות – סל מזון בסיסי בריא ובר השגה**.
48. פרוקצ'יה, , **דוח הוועדה לגיבוש כללי אתיקה לעמותות בטחון תזונתי**.
49. מיכל בליקוף, מחסמים לסיכויים – מיפוי חסמים והמלצות מדיניות בדרך לשוויון בין ערבים ליהודים בישראל, (ירושלים: עמותת סיכוי, 2010), עמ' 13.

הערבית בקרב הסובלים מאי ביטחון תזונתי בישראל. **בעיות עיקריות** שגורמות לאי השוויון ו**חסמים**, כלומר גורמי העומק שיוצרים את הבעיות. בהתאם לממצאים אנו מציעים המלצות מדיניות לשינוי המצב ולסגירת הפערים.

המלצותינו במסמך נחלקות להמלצות רוחב והמלצות ממוקדות. **המלצות רוחב** הן המלצות מאקרו שביישומן אנו רואים תשתית ליישום שאר ההמלצות הממוקדות והן תנאי להצלחתן המיטבית. המלצות אלו מופיעות רובן ככולן במבוא. **ההמלצות הממוקדות** מתייחסות לחסמים ספציפיים שזיהינו בשני התחומים שבהם המחקר מתמקד, קרי אי מיצוי זכויות סוציאליות בחברה הערבית ומערך ההזנה במסגרות חינוך. המלצות אלו מופיעות בפרקים א' ו-ב' בהתאמה. המלצותינו מכוונות למשרדי הממשלה, בדגש על משרד הרווחה והשירותים החברתיים, משרד החינוך, המוסד לביטוח לאומי, משרד ראש הממשלה, המשרד לשיוויון חברתי ומשרד האוצר. כמו כן, חלק מההמלצות מיועדות לרשויות המקומיות הערביות.

מחקר זה עושה שימוש במתודולוגיה **איכותנית וכמותית**, כך שתהליך העבודה כלל סקירת ספרות אקטואלית, איסוף וניתוח נתונים מתוך דוחות ומאגרי נתונים, וראיונות עומק מובנים למחצה עם גורמים רלוונטיים וקבוצות מיקוד (שולחנות עגולים). שילוב של כלים כמותיים ואיכותניים איפשר לנו לזהות טווח רחב של חסמים ולגבש המלצות מעמיקות ומקיפות יותר בכל הקשור למדיניות הממשלה, בכלל, ובהקשר של אי מיצוי הזכויות ומערך ההזנה במסגרות חינוך, בפרט.

מצאנו לנכון לפרט בקצרה על האתגרים המתודולוגיים שנאלצנו להתמודד עימם בתהליך העבודה שכן הם משקפים, במידה רבה, קשיים וחסמים שבהם אנו דנים במחקר ושלהם גיבשנו המלצות מדיניות.

האתגר הראשון והעיקרי נעוץ **באיתור ובאיסוף נתונים אקטואליים ורלוונטיים**. דוחות הביטוח הלאומי שעליהם התבססנו ישנים יחסית (2011 ו-2016) ויש קשיים מתודולוגיים בהשוואה ביניהם. בנוסף, אין מאגרי נתונים או דוחות נוספים שעשויים לספק נתונים אלטרנטיביים או משלימים, כך שאנו (וכן מחקרים נוספים שעליהם התבססנו) עושים שימוש בדוחות אלו בלבד. לבסוף, מדיניות המחקר ואיסוף הנתונים של המוסד לביטוח לאומי אינה מאפשרת פילוח שלהם לפי שיוך לאומי, כך שקשה לזקק נתונים השוואתיים בין החברה היהודית לערבית. כאן המקום לציין קשיים ספציפיים שבהם נתקלנו בכל הקשור לאיסוף וניתוח נתונים ברשויות מקומיות מעורבות וביישובים הבלתי מוכרים בנגב.

האתגר השני נעוץ **במשבר הקורונה** שעיכב את תהליך העבודה והסיט את הקשב והפניות של מרואיינים לקחת חלק במחקר. בנוסף, אפשר לשער כי חלק מהנתונים המוצגים במחקר הושפעו מן המשבר, ואנו צופים כי יש מקום לעדכון נתוני המחקר בשלב מאוחר יותר.

האתגר השלישי נעוץ **בקושי לבודד את שני התחומים שבהם עוסק המחקר –** אי מיצוי זכויות סוציאליות בחברה הערבית ומערך ההזנה במסגרות חינוך – מתחומים נוספים הקשורים לתופעת האב"ת בחברה בישראל. במקרים רבים נמנענו באופן מלאכותי מלהעמיק בחסמים הראויים להעמקה או לעסוק בתחומים משיקים, וזאת על מנת להבטיח כי המחקר ממוקד דיו וכי אפשר לגזור מתוכו המלצות מדיניות ברורות וישימות.

לבסוף, נציין כי העקרונות שהנחו אותנו בבחירת המרואיינים הם להבטיח, עד כמה שניתן, **ייצוג הולם** בין מרואיינים מן החברה היהודית והערבית (שליש מן המרואיינים הם מן החברה הערבית). כמו כן, הקפדנו על ייצוג של מרואיינים **ממגזרים רלוונטיים**: דרג מקצועי במשרדי ממשלה, החברה האזרחית, שלטון מקומי, יזמים ואנשי אקדמיה. כמו כן, בתהליך גיבוש ההמלצות לקח חלק **צוות משותף** של אנשי ונשות מקצוע מן החברה היהודית והערבית.

הטיפול באי ביטחון תזונתי בישראל

בישראל אנו עדים לשיבוש בשימוש בשיטות להתמודדות עם אי ביטחון תזונתי. המדינה אינה דואגת להבטחת הכנסה נאותה, הפעילות להספקת הזנה במסגרות לאוכלוסיות בסיכון לוקה בחסר, וכמעט לא ניתן למשפחות סיוע בתרגום תקציביהן לתזונה הולמת. תחת זאת, המדינה העבירה את האחריות לביטחון התזונתי של תושביה לידי המגזר השלישי. במקום לספק סיוע חירום, עמותות וארגונים פרטיים מספקים מענה שוטף לצרכים של יחידים ומשפחות הסובלים מאב"ת.

עם זאת, בישראל אנו נמצאים שלב אחד מקדים לשיטות ההתערבות האלה. ללא תשתית, הנחשבת בסיסית בעולם המערבי, יהיה קשה להתקדם בהתמודדות עם אב"ת. לכן, טרם התעמקותנו בשיטות להתמודדות עם אב"ת נציע מתווה לשלושה נדבכים מקדימים: תשתיות ידע וניהול התחום, ייצוג הולם בתהליכי גיבוש מדיניות, יישום מדיניות ותהליכי קבלת החלטות, והסברה והנגשה של מידע ושירותים לאזרחים הערבים. שלושת אלה יהוו בסיס ליישום ארבע שיטות הפעולה להתמודדות עם אב"ת: הבטחת הכנסה נאותה, פעילות להספקת הזנה, חיזוק יכולת המשפחה לתרגם תקציב לתזונה הולמת, סיוע חירום במשבר.

בהמשך נסקור את פעילות המדינה בארבע שיטות אלה, תוך דיון בחסמים העומדים בפני שיפור מצב האב"ת בחברה הערבית, ונציע דרכי התמודדות אפשריות עימן.

תרשים 2: שיטות מקובלות בעולם להתמודדות עם אב"ת

תשתיות ידע וניהול התחום

המדיניות הממשלתית המפלה לאורך השנים הביאה להיווצרות פערים גדולים בין יישובים ערביים ליהודיים ובין אזרחים ערבים ליהודים כמעט בכל תחומי החיים. זאת, על אף צעדים ממשלתיים ותיקונים בכמה מנגנוני הקצאה של תקציבים ושירותים (כגון החלטת ממשלה מספר 922).

עם זאת, גם היום תהליך תכנון העבודה הממשלתי אינו אוסף בשיטתיות נתונים ומידע ספציפי המתייחס לחברה הערבית ואינו מביא בחשבון, כברירת מחדל, מאפיינים חברתיים, תרבותיים, תכנוניים וקניינים של האזרחים והיישובים הערביים. כתוצאה מכך, בתחומים רבים נוצרות תוכניות ממשלתיות המיושמות ברמה הארצית, אך אינן בנות יישום בחברה הערבית, וכך מייצרות מוקדי אפליה ואי שיוויון חדשים. כמו כן, חוסר ההלימה בין היעדים הממשלתיים הארציים למאפיינים הייחודיים של החברה הערבית מפחית מן המהימנות והתוקף שלהם בכל הנוגע לאפקטיביות של התוכניות בחברה הערבית, מונע קבלת תמונת מצב מהימנה ומקשה על תכנון המדיניות העתידית.

במקרה של אב"ת קיימת בישראל בעיה באיסוף הנתונים. עד כה, תחום האב"ת בישראל נבחן רק באמצעות סקרים ספורדיים. שני הסקרים הרחבים ביותר נעשו בידי הביטוח הלאומי בשנים 2012 ו-2016. המדגמים מבוססים על שיטות דגימה שונות, ומורכבויות שעלו לאורך איסוף הנתונים מקשות על השוואה ומעקב סדירים. כדי לשפר את הבנת הבעיה, על המוסד לביטוח לאומי ומשרד האוצר, בשיתוף המועצה הארצית לביטחון תזונתי, למצוא את התקציב לעריכת סקרים תקופתיים הממפים את מצב הביטחון התזונתי של אוכלוסיית ישראל, במתודולוגיה זהה, על מנת שאפשר יהיה לעקוב אחר התופעה לאורך זמן ובחלוקה לקבוצות אוכלוסייה. רצוי שהסוקרים בקרב האוכלוסייה הערבית יהיו ערבים ויכירו מקרוב את מאפייני האוכלוסייה ואת האזור שבו נערך הסקר. על הביטוח הלאומי להביא בחשבון שבשל האופי של שדה הארגונים והעמותות, מחקרי מאקרו מפספסים מידע רלוונטי – למשל, נתונים על פעילות עמותות מקומיות.

על משרד הרווחה, הביטוח הלאומי ומשרד האוצר להכיר בטיפול באב"ת כהוצאה הכרחית ודחופה להבטחת רווחת האוכלוסייה. הפעילות למאבק באב"ת, דרך יצירת תשתיות ידע, הבטחת הכנסה נאותה, או יצירת מסגרות הזנה לאוכלוסיות בסיכון, תלויה בנכונות האוצר להקצות לכך משאבים מתאימים. על מנת להמחיש ולמדוד אמירה זו אנו ממליצים לערוך מחקר הבוחן את החיסכון למשק בעקבות הפחתת האב"ת בישראל בכלל ובחברה הערבית בפרט.

המלצותינו בנושא זה הן:

- איסוף נתונים שיטתי ורציף וכן ביצוע מחקר שיעסוק בתופעת אב"ת, השלכותיה ומקורותיה בחברה הערבית, לבטח בעקבות משבר הקורונה.
- הנגשת הנתונים והמידע שנאסף לציבור הרחב, למומחים ולארגונים רלוונטיים בחברה הערבית, על מנת לשתפם בהפקת המסקנות וגיבוש המענים הממשלתיים.
- התאמת שיטות איסוף הנתונים כך שתתקבל תמונת מציאות מהימנה ותקפה על החברה הערבית, תוך התייחסות מיוחדת **לאוכלוסיות מוחלשות** בחברה הערבית (ובכלל זה נשים, האזרחים הערבים-בדואים בנגב, אנשים עם מוגבלויות ועוד).
- על משרד הרווחה ומשרד האוצר להקצות תקציב להפעלת המועצה הארצית לביטחון תזונתי ולכתיבת תוכנית עבודה עם יעדים לאומיים להפחתת האב"ת בחברה הערבית בפרט ובמדינת ישראל בכלל. היעדים ייקבעו תוך שקלול הסטנדרטים והקריטריונים המקובלים בעולם (OECD, EU, או"ם וכו') ובהתאם להיקפי התופעה בחברה הערבית. על מנת לבקר ולפקח על השגת היעדים יש להרחיב את סמכויות המועצה ולהגדיר מנגנוני פיקוח ממשלתיים ופרלמנטריים נוספים.

ייצוג הולם בתהליכי גיבוש מדיניות, יישום המדיניות ותהליכי קבלת החלטות

חובת הייצוג ההולם לאזרחים הערבים במוסדות המדינה ובשירות הציבורי נגזרת מזכותם החוקתית של האזרחים הערבים בישראל לשוויון. לפי חובה זו, על הממשלה ועל כל בעלי הסמכות למינוי נציגים בגופים ציבוריים לדאוג לייצוג הולם של האוכלוסייה הערבית בגופים אלה.

בנוסף, ניסיוננו מלמד כי מדיניות ותוכניות ממשלתיות שגובשו ותוכננו ללא ייצוג ו\או שיתוף נציגים ערבים מתוך הדרגים המקצועיים והניהוליים במשרדי הממשלה הרלוונטיים, וכן ללא שותפות והתייעצות עם הנהגת הציבור הערבי ואנשי מקצוע ערבים, נתקלות בחסמי עומק המונעים את יישומן בשל אי התאמה למאפיינים ולצרכים של היישובים הערביים והחברה הערבית. תובנות אלו קיבלו ביטוי, גם אם באיחור, בהנחיית נציבות שירות המדינה בדבר ייצוג הולם ומגוון לכלל האוכלוסיות במוקדי קבלת החלטות בתקופת משבר, בדוח הביניים של הוועדה המיוחדת להתמודדות עם משבר הקורונה בכנסת, ובדוח הגיוון לשנת 2019.

החשיבות בייצוג אזרחים ערבים בתהליכים ובמוקדי קבלת ההחלטות היא חיונית בזמני חירום, מבלי להפחית מחשיבותה בשגרה. בזמני חירום, ייצוג החברה הערבית במוקדי קבלת החלטות יסייע בהתאמת מהלכי הממשלה והחלטותיה לצורכי החברה הערבית ומאפייניה, ויוודא יישום מיטבי שלהם ב"שטח". בזמן שגרה ובתהליך גיבוש מדיניות היציאה מן המשבר, ייצוג הולם של החברה הערבית יסייע למזעור ההשלכות הכלכליות, התעסוקתיות והחברתיות של המשבר על החברה הערבית בפרט, ועל המשק, בכלל.

הטיפול בנושא האב"ת בחברה הערבית נפגע גם הוא מהייצוג החסר של נציגי החברה הערבית במוקדי קבלת ההחלטות בתחום. אף ששיעור האב"ת בחברה הערבית גבוה ביחס לשיעורו באוכלוסייה הכללית, האוכלוסייה הערבית עדיין סובלת מתת-ייצוג בגופים הנוגעים לסוגיות אלה. על פי דוח הגיוון לשנת 2019, שפרסמה נציבות שירות המדינה, שיעור הייצוג ההולם של עובדים מן החברה הערבית במשרד החינוך עומד על 8.2% מתוך סך כל עובדי המשרד, ובמשרד הרווחה על 11.2%,[50] כאשר במועצה הארצית לביטחון תזונתי אין כלל חובת ייצוג הולם.

המלצותינו בנושא זה הן:

- הבטחת ייצוג הולם של האזרחים הערבים בצוותי העבודה המשרדיים והבין-משרדיים באמצעות שילוב חברי צוות ערבים מן המניין.
- הקמת מנגנוני שיתוף והתייעצות שוטפים עם הגופים הייצוגיים של החברה הערבית וארגוני חברה אזרחית רלוונטיים. מנגנונים אלו דורשים שקיפות, תקשורת רציפה ותעבורת מידע בין הצדדים.
- בשל ייצוג היתר של האוכלוסייה הערבית באב"ת, יש לקבוע יעד השתתפות שלה בפרויקטים העוסקים בהעלאת הביטחון התזונתי. היעד צריך להיות בהתאמה לייצוג היתר של החברה הערבית בשיעורי האב"ת ועל בסיס נתונים אקטואליים. כיום יעד ההשתתפות צריך להיות 50%, כי ילדים ערבים מהווים כמחצית מהילדים הסובלים מאב"ת חמור.[51]

הסברה והנגשה של מידע ושירותים לאזרחים הערבים

החברה הערבית מהווה כ-20% מאזרחי המדינה, ולה זהות, שפה ותרבות ייחודיות. עם זאת, יש פערים גדולים סביב הנגשת השירותים הממשלתיים לחברה הערבית, הן ברמת ההנגשה הגיאוגרפית של שירותים ליישובים ערביים,

50. מור ברזני ואחרים, מגוונים_את_שירות_המדינה: דו"ח גיוון וייצוג בשירות המדינה לשנת תשע"ח-תשע"ט 2019, (ירושלים, נציבות שירות המדינה, 2020).
51. פירוט לגבי האחוזים ניתן למצוא בפרק על ההזנה במערכת החינוך.

ההנגשה השפתית והתרבותית, והן ברמת השירותים המקוונים. אפליה זו מהווה חסם רוחב משמעותי בפני האזרחים הערבים למיצוי זכויותיהם, ומונעת מימוש תקציבים ומשאבים, כגון מענקים, קצבאות, הטבות מס ועוד, אשר מוקצים לסיוע לכלל האזרחים.

אנו סבורים כי הסברה והנגשה של מידע לציבור הן קריטיות בכל הנוגע לאב"ת, שכן מדובר בתופעה בעלת ביטויים גם ברמת הפרט ומשק הבית, אשר אין ביכולת הממשלה להשפיע עליהם באופן ישיר אלא בעזרת יידוע ועידוד הציבור לשים לב אליהם.

המלצותינו בנושא זה הן:

- להקצות תקציבים ייעודיים להבטחת ההנגשה של כלל השירותים הממשלתיים, בדגש על מילוי טפסים ושליחת / העלאת מסמכים הן במדיה הדיגיטלית, והן ובאופן ידני, בשפה הערבית.
- לוודא כי התרגום לערבית של טפסים, הודעות ושירותים, הוא באיכות הולמת, ושהמידע מועבר באופן ברור.
- לוודא כי מערכי ההסברה של המשרדים השונים כוללים נציגים ערבים, מקבלים תקציבים מתאימים ומספקים פרסום והסברה לאזרחים הערבים, וככל שעולה הצורך, גם מתייעצים ומשתפים את נציגי החברה הערבית בתכנון והוצאה לפועל של מהלכי הסברה.
- לוודא כי שירותים ממשלתיים המצריכים הגעה לסניף מונגשים תחבורתית ו\או מוקמים ביישובים ערביים על פי הצורך ובאופן שוויוני בהשוואה ליישובים יהודיים. יש להקפיד שהשירות ניתן במועדים קבועים, בתדירות גבוהה ותוך יידוע הציבור לגבי מועדי מתן השירות.
- לוודא קיומה של הנגשה טלפונית באמצעות מוקדנים דוברי ערבית למענקים עתידיים הדורשים הנגשה כאמור (למשל מענקי +67 לקשישים, מענקים לאנשים עם מוגבלות, לתושבים באזורים עם בעיות דיגיטציה ועוד).

השיטות להתמודדות עם אי ביטחון תזונתי

לפי ה-FSI, מרכז מידע לקידום ביטחון תזונתי בישראל, בעולם המערבי מקובלת מדיניות המשלבת בין ארבע שיטות יעילות ובדוקות להתמודדות עם אי ביטחון תזונתי (ראו תרשים 2 לעיל)[52]:

- הבטחת הכנסה נאותה – העלאת קצבאות ושכר ושילוב בכוח העבודה.
- פעילות ישירה להספקת הזנה במסגרות מיוחדות לאוכלוסיות בסיכון.
- חיזוק יכולתה של המשפחה לתרגם את תקציבה לתזונה הולמת – סבסוד מוצרי מזון מזינים, העשרת מצרכי מזון בסיסיים בתוספי תזונה וחינוך לתזונה נכונה.
- הספקת סיוע חירום לצרכים של יחידים ומשפחות במשבר.

הבטחת הכנסה נאותה

השיטה הראשונה, הנחשבת לאפקטיבית ביותר היא הבטחת הכנסה נאותה. ניתן ליישמה באמצעות העלאת שכר המינימום, העלאת היקף הקצבאות ומשך הזכאות להן, שילוב מוצלח בכוח העבודה והורדת עלויות קבועות.

---

52. מרכז מידע לקידום ביטחון תזונתי בישראל, **המלצות אופרטיביות לקידום הביטחון התזונתי בישראל**.

בישראל השכר נמוך ביחס למדינות ה-OECD.[35] רק לאחרונה העלתה המדינה את שכר המינימום ל-29.12 ₪ לשעה.[54] מדוח של הביטוח הלאומי עולה כי גם לאחר גידול של 14% בשכר המינימום בשנים 2018-2015, אצל זוגות שבהם שני בני הזוג עובדים במשרה מלאה בשכר מינימום, רק משפחות עם עד שני ילדים לא יחיו בעוני. משפחות החיות בעוני לרוב סובלות מאב"ת.[55]

האוכלוסייה הערבית, שחווה אפליה בשוק התעסוקה, ומוסללת לעבודות בעלות הכנסה נמוכה, נמצאת ברובה בתחתית סולם ההכנסות. לפי סקירה שערך משרד הכלכלן הראשי במשרד האוצר, ב-2017 היה השכר הנומינלי הממוצע של גברים ערבים 8,552 ₪ בחודש – לעומת 15,327 ₪ בקרב גברים יהודים לא חרדים. השכר הנומינלי הממוצע של נשים ערביות באותה שנה היה 5,791 ₪ – לעומת 9,928 ₪ בקרב יהודיות לא חרדיות. נכון ל-2018, השתכרו נשים ערביות פחות מ-50% מהשכר הממוצע בעשרים ענפים נבחרים.[56] בקרב הנשים הערביות נמצא גם תת ייצוג משמעותי בשוק התעסוקה. בשנת 2017 היה שיעור התעסוקה של נשים ערביות 35% בלבד – לעומת שיעור תעסוקה של 82% בקרב יהודיות לא חרדיות, 78% בקרב גברים ערבים, ו-88% בקרב גברים יהודים שאינם חרדים.[57] בנוסף, מתוך הנשים המשתתפות בשוק התעסוקה, רבות מועסקות בשכר נמוך משכר המינימום.[58]

בשנים האחרונות אנו גם עדים למגמת ירידה ארוכת טווח של משקל הביטחון הסוציאלי בתוצר, מכ-8% תוצר ב-1985 לכ-6.2% תוצר ב-2015. מגמה זו מתרחשת דווקא בשנים שבהן המשק התעשר, ויכול היה להקדיש יותר משאבים להבטחת הביטחון הסוציאלי של תושבי המדינה. כתוצאה מכך רוב הקצבאות בישראל, הן בהשוואה בין-לאומית והן בהיבט היסטורי, נמוכות. סקירה שערך אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר ב-2018 מצאה כי השפעת הקצבאות על תחולת העוני בחברה הערבית נמוכה יחסית. הסקירה לא פירטה את הסיבות לכך. לעומת זאת, בחברה החרדית חל שיפור משמעותי בתחולת העוני הודות לקצבאות מישיבות. בנוסף, מיצוי הזכויות בחברה הערבית נמוך, וכך האוכלוסייה הערבית מקבלת פחות ממה שהיא זכאית לו מהמדינה. כמו כן, מדוח של המוסד לביטוח לאומי משנת 2016 על ביטחון תזונתי עולה כי מקבלי הבטחת הכנסה לא מצליחים לשמור על ביטחון תזונתי עקב הסכום הנמוך של הקצבה. מכאן, שכצעד משלים למיצוי הזכויות קיימת חשיבות רבה להגדלת הקצבאות כך שיוכלו לסייע ליחידים, ובמיוחד למשפחות, לצאת ממצב של עוני וכתוצאה מכך ממצב של אב"ת.

אפשרות נוספת ליציאה מאב"ת היא הקטנת ההוצאות הקבועות. במדינת ישראל קיים מחסור בפתרונות דיור לאוכלוסייה המוחלשת. בחברה הערבית בפרט כמעט ואין דיור ציבורי ויש מחסור בפתרונות דיור אחרים. הוצאה קבועה אחרת היא הבריאות. אנו רואים כי לאורך השנים ההשתתפות העצמית של המבוטחים בביטוח בריאות ממלכתי (קופות החולים) הולכת וגדלה. מתן מענים הולמים לתחומי הדיור והבריאות יכולים להגדיל את המשאבים המשפחתיים ולפנות משאבים נוספים לצריכת המזון. בפרק א' במסמך זה נעמיק בנושא מיצוי הזכויות לקצבאות השונות בחברה הערבית.

פעילות ישירה להספקת הזנה במסגרות מיוחדות לאוכלוסיות בסיכון לאב"ת[59]

השיטה השנייה ביעילותה להתמודדות עם אב"ת היא פעילות ישירה להספקת הזנה במסגרות מיוחדות לאוכלוסיות

---

53. OECD Data, **Average Wages**, https://data.oecd.org/earnwage/average-wages.htm, retrieved 15 December 2020.
54. **"שכר מינימום"**, באתר המוסד לביטוח לאומי. https://www.btl.gov.il/Mediniyut/GeneralData/Pages/%D7%A9%D7%9B%D7%A8%20%D7%9E%D7%99%D7%A0%D7%99%D7%9E%D7%95%D7%9D.aspx . אוחזר: 11 ביוני 2020.
55. אנדבלד ואחרים, **ממדי העוני והפערים החברתיים – דוח שנתי**, 2018.
56. אלכסנדרה קלב ואחרים, **מדד הגיוון 2018**, (נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אוניברסיטת תל-אביב). https://people.socsci.tau.ac.il/mu/alexandrakalev/files/2019/02/%D7%9E%D7%93%D7%93-%D7%94%D7%92%D7%99%D7%95%D7%95%D7%9F-2018.pdf, אוחזר: 1 בדצמבר 2020.
57. אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר **מיקוד שבועי – 19 בנובמבר 2019: על ההשלכות הכלכליות של השתלבות חרדים וערבים בשוק העבודה בעשורים הקרובים**, (ירושלים: משרד האוצר, 2019).
58. ח'אלד אבו- עסבה, ואחרים, מיפוי ארגונים ערביים לסיוע במזון בישראל, (ירושלים: מאיירס – ג'וינט - מכון ברוקדייל ומסאר, 2009). לא נמצא מחקר חדש יותר ומחקר זה נערך טרם הוצאה התנועה האסלאמית מחוץ לחוק, תנועה שהפעילה רשת משמעותית של סיוע במזון בחברה הערבית.
59. אוכלוסיות בסיכון לאב"ת הן נשים בהריון ואחרי לידה, ילדים, קבוצות מיעוט, קשישים, משפחות חד הוריות (רוני קאופמן, וורד סלונים-נבו, "חוסר ביטחון תזונתי ורעב בקרב אוכלוסיות מצוקה בנגב: ממצאים ממחקר גישוש". ביטחון סוציאלי, 65, (2004), עמ' 54-33).

בסיכון לאב"ת. מכיוון שילדים נחשבים לאוכלוסייה בסיכון בתחום האב"ת, מערכת החינוך נכללת במסגרות הללו. דוגמאות למסגרות: מעונות יום, גנים, בתי ספר, מרכזים עבור ילדים ונוער בסיכון, מרכזים לגיל השלישי, מרכזי חלוקה של מתדון ועוד. פעילות זו נתפסת כהמלצת מדיניות יעילה בהתמודדות עם אב"ת, גם במצבים שבהם אין זמינות מזון בבית ולא נוצר שיפור כללי ברמת האב"ת המשפחתי.[60] להלן כמה דוגמאות לדרכים להגברת הפעילות הישירה לאספקת הזנה במסגרות מיוחדות לאוכלוסיות בסיכון לאב"ת:

מעונות יום - כיום אין מספיק מעונות יום, והמחסור גדול במיוחד ברשויות המקומיות הערביות (כ-16% בלבד מן הילדים בחברה הערבית בני 3 חודשים עד 3 שנים מתחנכים במעונות יום ובמשפחתונים מפוקחים, לעומת 28% בחברה היהודית).[61] החלטת ממשלה 922 מתייחסת לבניית מעונות יום חדשים. עד כה קצב צמצום הפער איטי מאוד. בנוסף, המדינה לא תמיד מצליחה לאכלס את המעונות החדשים שקמים מאחר שלהורים אין אמון במערכת שהם לא מכירים וכן עלות המעון גבוהה. כדי לצמצם את הפער, על המדינה לדאוג למסגרות חינוך לבני 0-3 הכוללות הזנה. יש להמשיך ולקדם את המאמצים לבניית מעונות יום ברשויות הערביות ולעודד את השימוש בהם.[62]

בנוסף, חסר מענה לנשים בהיריון ואחרי לידה, לתינוקות ולפעוטות עד גיל 3 שאינם נמצאים במעון יום.

<u>הזנה במערכת החינוך</u> - גם המסגרות המיועדות לילדים בוגרים יותר, באחריות משרד החינוך, נותנות מענה חלקי ביותר לילדים בסיכון לאב"ת. מערכת החינוך פועלת כמסגרת הזנה רק בכיתות הנמוכות בבתי הספר היסודיים ובחלק מגני הילדים. אין הזנה בחטיבות הביניים ובבתי הספר התיכוניים.

כמו כן, בעולם המערבי נהוג לשלב בתוכניות ההזנה הנחיה של אנשי מקצוע מתחום התזונה, שמלמדים את הילדים תזונה נכונה, והאכילה המשותפת מלמדת את הילדים הרגלי אכילה נכונים. בנוסף, בתי הספר מספקים סדנאות לקהילה על מנת להגדיל את הידע של ההורים.

לעומת זאת, בישראל תזונה נכונה אינה נכללת בתוכנית הלימודים. יש תוכניות קטנות של בתי ספר מקדמי בריאות, ערים בריאות, "אפשריבריא" (במקור) ועוד. רובן כמעט אינן פועלות ברשויות מקומיות ערביות, בין היתר עקב הדרישה למימון תואם מצד הרשות המקומית. דרישה זו מעודדת רשויות מקומיות מוחלשות שלא לקחת חלק בפרויקט עקב קושי למצוא את התקציב למימון התואם. בתוכנית המערכתית לשילוב כלכלי של החברה הערבית, שהוביל משרד האוצר, נכתב כי המנגנון הנוכחי למימון תואם אינו מתחשב ביכולות המימון של הרשויות המוחלשות ודורש שיעור מימון תואם אחיד מרשויות חזקות וחלשות.[63] בתוכנית הצהרונים שמפעיל משרד החינוך יש התייחסות בסיסית לנושא. <u>בפרק ב' במסמך זה נבחן לעומק את ההזנה בבתי הספר: חוק ארוחה חמה, יום חינוך ארוך (יוח"א) ותוכנית ניצנים (צהרונים) וניתן המלצות מדיניות</u>.

לצד מסגרות ההזנה, אפשר להצביע על כלים נוספים להנגשת תזונה בריאה ואיכותית לאוכלוסיות בסיכון לאב"ת, אך יש לתת את הדעת על כך שהיוזמות הללו כוללות קשיים ייחודיים המונעים את יישומן בחברה הערבית. כך למשל, חקלאות עירונית עשויה לתת מענה לאוכלוסיות מוחלשות ולסייע בהגדלת היצע הירקות והפירות. עם זאת, רבות מהרשויות הערביות נפגעו פגיעה עמוקה מתהליך העיור המואץ והלא מתוכנן שנכפה עליהן, וטרם השתקמו ממנו. יידרשו משאבים רבים על מנת להחזיר את החקלאות ליישובים הללו. בנוסף, ברשויות מקומיות ערביות קיים מחסור חמור בשטחים ציבוריים שיוכלו לשמש גינות קהילתיות.

---

60. מבקר המדינה, דוח ביקורת: **פעולות הממשלה לקידום הביטחון התזונתי**, (ירושלים: 2014).
61. עמותת סיכוי, **בינוי מעונות יום ביישובים הערביים – חסמים והמלצות מדיניות**, (ירושלים: עמותת סיכוי, 2019).
62. שם, עמ' 15.
63. הרשות לפיתוח כלכלי של המיעוטים, המשרד לשוויון חברתי, משרד האוצר, משרד ראש הממשלה, **תוכנית מערכתית לשילוב כלכלי של החברה הערבית: באמצעות תיקון עיוותים במנגנוני ההקצאה הממשלתיים**, (ירושלים: משרד האוצר, 2016).

חיזוק יכולתה של המשפחה לתרגם את תקציבה לתזונה הולמת

שיטה נוספת שיכולה לסייע היא חיזוק יכולתה של המשפחה לתרגם את תקציבה לתזונה הולמת. כאן הכוונה לסבסוד מוצרי מזון מזינים, העשרת מצרכי מזון בסיסיים בתוספי תזונה, חינוך לתזונה נכונה ועוד.

מדינת ישראל אינה מסבסדת מוצרי מזון, אך כן מקיימת פיקוח על מחירים של מצרכי יסוד: לחם, מלח, חלב, ביצי מאכל, חמאה, וסוגים מסוימים של גבינה ושמנת.[64] עם זאת, שיקולים הנוגעים לבריאות הציבור אינם משחקים כיום תפקיד משמעותי בקביעת רשימת המוצרים שבפיקוח. ב-2020 העביר משרד הבריאות למרכז המחקר והמידע של הכנסת רשימה המבוססת על שיקולים כאלה, שבה הומלץ להסיר את הפיקוח על 22 מוצרי מזון ולהטיל פיקוח על 14 מוצרים חדשים, שיכללו קטניות, דגנים, וסוגים מסוימים של פירות וירקות.[65] בנוסף, בקביעת המוצרים לא הובאו בחשבון העדפות הטעמים של החברה הערבית וקבוצות נוספות בישראל. כמו כן, המוצרים אינם כוללים תוספי מזון ומזון לתינוקות. אנו ממליצים לקבוע סל מוצרים מזין שיסובסד בידי המדינה בהתאם להמלצות משרד הבריאות, תוך שימת לב להעדפות הטעמים של החברה הערבית. כמו כן, יש להעשיר את סל המזון בתוספי מזון ובמזון לתינוקות.[66]

לצד פיקוח על מחירים וסבסוד מוצרי מזון, יש דרכים נוספות שבהן ניתן לחזק את יכולתן של משפחות לתרגם את תקציביהן לתזונה הולמת. בינואר 2020 נכנסו תקנות הגנה על בריאות הציבור משנת 2017, הדורשות מיצרני ויבואני מזון לסמן מוצרי מזון לפי ערכם התזונתי.[67] במסגרת רפורמת הסימון, מוצרים המכילים סוכר, נתרן או שומן רווי בכמות גבוהה מסומנים בסמל אדום, ואילו מוצרים העומדים בתנאים שקבעה ועדה מדעית זכאים לסימון בסמל ירוק.[68] חשוב לציין כי עד כה המיתוג נעשה בשפה העברית בלבד, ועל כן יש לדאוג שמיתוג המזון יהיה כתוב גם בשפה הערבית.

סוגיה נוספת הנוגעת לסימון מוצרי מזון היא אופן ההתנהלות סביב תאריך התפוגה של המוצרים. בישראל, תחום זה מתנהל בחוסר עקביות. במדינות אחרות בעולם המערבי, מוצרים שתוקפם עומד לפוג וכן מוצרים פגומים (אריזה שהתקמטה, פרי או ירק בצורה שונה) נמכרים בעלות נמוכה יותר מטעמים של שמירה על הסביבה, ולכן קנייתם אינה מסמנת את הקונים כאוכלוסייה חלשה.

בנוסף, בישראל חסרה חקיקה שמעודדת את רשתות המזון והחקלאים להקטין את האשפה שלהן. לחקיקה כזאת יש גם היבטים סביבתיים וגם היבטים של הצלת מזון שניתן להעביר לתוכניות הזנה שונות. בנוסף, משק בית ממוצע בישראל זורק לפח **13%** מההוצאה על מזון.[69] בחישוב שנתי מדובר בעלות של כ-3,200 ₪ בשנה.[70]

כפי שראינו, בישראל ובעולם קיים ידע רב בנוגע לחיזוק יכולתה של המשפחה לתרגם את תקציבה לתזונה הולמת. הבעיה היא שהידע הזה אינו מגיע לאזרחים. משרד החקלאות כבר החל לפעול בנושא והוא מפעיל פרויקט קטן בכפרים הלא מוכרים בנגב שבו דיאטנית ערבית-בדואית מעבירה סדנאות תזונה לחיים, המותאמות לתרבות הערבית-הבדואית. יש לבחון הרחבה של פרויקט זה. דווקא בחברות מסורתיות שבהן זריקת המזון נמוכה יחסית, קיים פוטנציאל לשימור וחיזוק המסורות הקיימות ולמיתון השפעתם של מאפיינים שליליים של תרבות הצריכה המערבית – ובפרט בתחום התזונה וניצול המזון.

על מנת להגדיל את היכולת של המשפחה לתרגם את תקציבה לתזונה הולמת ניתן לספק מידע לסובלים מאב"ת.

---

64. **"קבלת מידע על מחירי מצרכי מזון בפיקוח ממשלתי"**, באתר משרד הכלכלה והתעשייה, https://www.gov.il/he/service/maximum_price_for_consumer_goods, אוחזר: 6 בפברואר 2021.
65. פלורה קוך דבידוביץ', **סוגיית הפיקוח על מחיריהם של מוצרי מזון בעלי ערך תזונתי גבוה**, (ירושלים: מרכז המחקר והמידע בכנסת ישראל, 2020).
66. מריה רבינוביץ', **סיוע של המדינה לנשים הרות ולנשים אחרי לידה החיות בעוני – דוגמאות מהעולם והמצב בישראל**, (ירושלים: מרכז המחקר והמידע בכנסת ישראל 2018).
67. כנסת ישראל, **תקנות הגנה על בריאות הציבור** (מזון) (סימון תזונתי), התשע"ח-2017.
68. **"תווית מזון וסימון תזונתי"**, באתר משרד הבריאות, https://www.health.gov.il/Subjects/FoodAndNutrition/Nutrition/Adequate_nutrition/FoodLabeling/Pages/labeling.aspx, אוחזר: 6 בפברואר 2021; **"סימון מזון"**, באתר משרד הבריאות, https://govextra.gov.il/ministry-of-health/food-labeling/green-and-red-food-labeling/, אוחזר: 6 בפברואר 2021.
69. מזון שהתקלקל, מזון שלא נצרך, שאריות מזון, ועוד.
70. חן הרצוג ואחרים, **הדו"ח הלאומי 2018: אובדן מזון והצלת מזון בישראל - היבטים כלכליים, חברתיים, סביבתיים**, (לקט ישראל, 2019). https://foodwastereport.leket.org/, אוחזר: 15 ביוני 2020.

קמפיין לשמירה על מזון בבריטניה הביא להפחתה של 14% באשפה. להפחתה כזו יש חשיבות רבה למשפחות הסובלות מאב"ת. ניתן לספק מידע גם על תזונה נכונה, מודעות צרכנית גבוהה יותר (כמו סיורים מודרכים בסופרים עם דיאטנית) ומידע על הזכויות שמגדילות את התקציב המשפחתי.

סיוע חירום לצרכים של יחידים ומשפחות במשבר

חלוקת מזון כמענה לבעיה אינה דרך מועדפת ומקובלת בעולם להתמודדות בשגרה, ויש להשאירה למצבי חירום בלבד, כמו סגר הקורונה, מלחמה, אסון טבע ועוד. במדינות ה-OECD (למעט ארה"ב) השימוש בשיטה זו נשמר רק לעיתות חירום, מכיוון שלקבלת מזון מארגוני חסד (עמותות) יש השלכות חברתיות שליליות רבות: תלות, חוסר אונים, הגבלת חופש הבחירה, פגיעה בכבוד, תיוג, חוסר רגישות והדרה חברתית.

שימוש בשיטה זו על בסיס יומיומי היא עדות לכך שמדינה אינה נותנת מענה הולם לאב"ת, כפי שקורה בישראל. אנו יודעים כי בארה"ב קיים מערך גדול ומפותח לחלוקת אוכל בשגרה, באמצעות תלושי מזון. לפי המוקד לביטחון תזונתי ולמאבק ברעב, תוכניות אלה תרמו מעט לצמצום בעיית האב"ת במדינה.[71]

בישראל קיימת רשת ענפה של עמותות המחלקות מזון, שגדלה משמעותית משנות ה-90 של המאה שעברה. המדינה אינה מקבלת אחריות לחלוקת מזון ואינה דואגת לתיאום בין העמותות. כך יוצא שיש אנשים המקבלים סיוע מכמה עמותות ויש כאלה שלא מקבלים סיוע כלל. יש עמותות שמחלקות מזון מזין ויש עמותות שלא. יש עמותות שמחלקות מזון מותאם תרבותית ויש כאלה שלא. רובן המכריע של העמותות הן עמותות יהודיות המספקות שירותים לנצרכים יהודים. בשל העובדה שעמותות נפתחות ונסגרות כל הזמן, קשה לכמת את מספרן בישראל.[72] לפי אתר גיידסטאר, המופעל בידי משרד המשפטים, ב-2020 היו 2,000 עמותות רשומות לחלוקת מזון לנצרכים, הפועלות בשיטות שונות ובפריסה גיאוגרפית רחבה: עמותות ותיקות מול חדשות, בפריסה ארצית מול מקומית, חלקן הוקמו בידי אדם בודד וחלקן בידי קבוצה או בעבור קבוצה חברתית מסוימת.[73] יש עמותות המתמקדות בחלוקת מזון בלבד (כאן למשל בולטות העמותות המקומיות), וכאלה הממלאות פונקציות נוספות במקביל, כמו סיוע במחלת ילד, מלגות, השאלת ציוד הכרחי ועוד.

בעבר המשפחה המורחבת הייתה גורם מרכזי בטיפול במחסור במזון בחברה הערבית. כעת אנו עדים למעבר הדרגתי ממסגרות מסורתיות של תמיכה המתבססות על המשפחה, החמולה והשבט, למסגרות סיוע של עמותות וארגונים מהמגזר השלישי. הארגונים הראשונים שפעלו בתחום זה השתייכו לתנועות דתיות, ולצידם ניתן לראות כיום קבוצות סיוע ללא זהות דתית או השתייכות פוליטית, ברמות מיסוד שונות. ממיפוי שערך משרד הרווחה והשירותים החברתיים עולה כי רק חלק קטן מהארגונים רשומים אצל רשם העמותות, וכי חלק מזערי נתמך בידי הממשלה או נהנה ממעמד של מוסד ציבורי המאפשר קבלת הטבות בתרומות.[74] במילים אחרות, לרוב עמותות הסיוע אין מעמד רשמי.

חאלד אבו-עסבה ואחרים מראים במחקרם כי נכון לשנת 2009, פעלו בישראל 240 ארגונים ערביים לסיוע במזון לנצרכים, חלקם רשומים וחלקם לא, ויותר ממחציתם הוקמו לאחר שנת 2000.[75] 85% מהארגונים פעלו ברמה המקומית, רובם בצפון הארץ ומיעוט בדרום ובאזור המשולש. 63% מהארגונים הצהירו שהם בעלי אופי דתי ו-15% הצהירו כי הם בעלי השתייכות מפלגתית. מהצלבת הנתונים עלה כי 11% מכלל הארגונים הם דתיים בעלי שיוך מפלגתי, ואילו 52% הם דתיים ללא שיוך מפלגתי. כשליש מהארגונים לא היו דתיים, והרוב המוחלט מבין אלה גם לא זוהו עם מפלגה פוליטית. עם זאת, אזורי הארץ המאוכלסים באוכלוסייה ערבית, בעיקר הדרום, הצפון וחיפה, עדיין סבלו עד 2009 ממיעוט ארגוני סיוע במזון.

---

71. רוני קאופמן ואיתן מיכאלי, **נייר עמדה בנושא אחריות המדינה להבטחת בטחון תזונתי – תוכנית לתלושי מזון עלולה להנציח את חוסר הבטחון התזונתי בישראל**, (המוקד לבטחון תזונתי ולמאבק ברעב, 2007).
72. פרוקצ'יה, **דוח הוועדה לגיבוש כללי אתיקה לעמותות בטחון תזונתי**, (ירושלים, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 2014).
73. **גיידסטאר**, אתר העמותות של ישראל https://www.guidestar.org.il/home
74. פרוקצ'יה, **דוח הוועדה לגיבוש כללי אתיקה לעמותות בטחון תזונתי**, (ירושלים, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 2014).
75. ח'אלד אבו- עסבה, ואחרים, **מיפוי ארגונים ערביים לסיוע במזון בישראל**, (ירושלים: מאיירס – ג'וינט - מכון ברוקדייל ומסאר, 2009).

העובדה שרוב הארגונים הערביים לסיוע במזון אינם רשומים אצל רשם העמותות עשויה להסביר את הפער בין הממצאים הנ"ל לבין ממצאי סקר הביטוח הלאומי, שלא הצליח לאתר עמותות המספקות מזון לנצרכים בחברה הערבית.[76] אופי הפעולה המקומי של רוב הארגונים, כמו גם מיסוד חלקי של הגופים הפועלים בשטח והיעדר רישום מסודר יכולים להסביר את היעדר ההיכרות של מוסדות המדינה הרשמיים עם העמותות הערביות הפועלות בשטח.

לצד היעדר מעמד רשמי, העמותות הערביות סובלות מאפליה בחלוקת תקציבים מטעם המדינה. פרויקט קמחא דפסחא, שבמסגרתו מסבסדת המדינה עמותות שמחלקות ארוחות חג בליל הסדר, אינו משרת את האוכלוסייה הערבית. בעקבות עתירה שהגישה עמותת עדאלה לבג"צ ב-1988, נקבע כי גם עמותות ערביות יוכלו להגיש בקשות לחלוקת מזון בחגים הנוצריים, המוסלמיים והדרוזיים.[77] נכון ל-2014 אף עמותה ערבית לא קיבלה כספים דרך התקציב הזה ואף עמותה יהודית לא חילקה ארוחות בחגים של דתות אחרות.[78] בדיון בוועדת הכספים של הכנסת ביוני 2016 העיד מנכ"ל ארגון "לתת" כי העמותות הערביות לא יכולות לקבל כסף במסגרת פרויקט קמחא דפסחא.[79]

אין די בסיוע מהעמותות כדי לחלץ פרטים ומשפחות ממצב של אב"ת. לפי דוח העוני האלטרנטיבי של ארגון "לתת" ל-2020, כשלושה רבעים (74.8%) מנתמכי עמותות הסיוע דיווחו כי לא היה להם כסף לקנות מספיק מזון, ויותר ממחצית מהנתמכים (53.8%) העידו כי לא היה להם מספיק מזון לפעמים או לעיתים קרובות.[80]

המדינה צריכה להגדיר בצורה ברורה מאוד מהו בנק מזון ולוודא כי הוא משרת בצורה שוויונית את כל הקבוצות בה. המדינה צריכה להסדיר מהם התנאים להיות עמותה מחלקת מזון ולתת את הדעת על כך שהמגזר השלישי בחברה הערבית פחות מפותח מזה שבחברה היהודית.

בסוף שנת 2017 השיקו משרד הרווחה, אשל ירושלים ולקט ישראל את המיזם הלאומי לביטחון תזונתי.[81] נכון לתחילת 2020, המיזם פעל באופן חלקי.[82] המיזם מחלק למשתתפים מעטים כרטיס אשראי בסך 250 ₪ ומוצרי מזון על סך 250 ₪, בסך הכול 500 ₪ למשפחה. יש לציין כי חישוב של מרכז טאוב משנת 2015 מצא כי העלות החודשית של סל מזון מזין בסיסי לילד הייתה 737 ₪ לחודש[83], עלות גבוהה מהסכום שמשרד הרווחה הקצה לכל משפחה. יש להניח כי לנוכח עליית המחירים כיום העלות אף גבוהה יותר. בנוסף, מכיוון שמדובר בתקצוב קבוע לכל משפחה, ללא התייחסות לגודלה, נוצר מצב שכל שהמשפחה גדולה יותר, כך כל אחד מבני המשפחה מקבל סיוע קטן יותר. יש לשים לב לנקודות נוספות: ראשית, התוכנית אינה כוללת תוספי תזונה. שנית, החלק שניתן בכרטיס אשראי מאפשר לכל אחד חופש בחירה. לעומת זאת, חלוקת האוכל אינה מתחשבת בצרכים תרבותיים והרגלי צריכה ואכילה שונים בחברה הערבית, ולמעשה מספקת מוצרים המתאימים להעדפות של החברה היהודית. לבסוף, יש לשים לב כי ממחקר של הביטוח הלאומי על המיזם עלה כי השיפור הגולמי היה נמוך יחסית אצל ערבים, שהיוו 31% מהמשפחות במיזם. המחקר מייחס זאת לגודל המשפחות הערביות ולוותק שלהן במיזם.[84] על ממשלת ישראל ומשרד הרווחה לדאוג לביטחון תזונתי לתושבי ישראל בשיטות המותאמות לשגרה.

על המדינה להגדיל בהדרגה שימוש בשיטות המותאמות לשגרה כך שתוכל לשמור את חלוקת המזון לעיתות חירום.[85]

---

76. מבקר המדינה, דוח ביקורת: **פעולות הממשלה לקידום הביטחון התזונתי**, עמ' 12.
77. בג"ץ 2422/98 עדאלה ואח' נגד שר העבודה והרווחה ואח'.
78. מבקר המדינה, דוח ביקורת: **פעולות הממשלה לקידום הביטחון התזונתי**.
79. הכנסת העשרים, **פרוטוקול מס' 380 מישיבת ועדת הכספים**, (ירושלים: כנסת ישראל, 2016).
80. ארגון לתת, מציאות בהפרעה: דו"ח העוני האלטרנטיבי, מס' 18, (תל אביב: ארגון לתת סיוע הומניטרי ישראל, 2020). https://www.latet.org.il/upload/files/15757897105deca48ebbdc3330851.pdf, אוחזר: 1 בדצמבר 2020.
81. מירי אנדבלד, **דוח מחקר: המיזם הלאומי לביטחון תזונתי – מחקר הערכה**, (ירושלים: משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, 2018).
82. "המיזם הלאומי לביטחון תזונתי", באתר כל זכות, https://www.kolzchut.org.il/he/%D7%94%D7%9E%D7%99%D7%96%D7%9D_%D7%94%D7%9C%D7%90%D7%95%D7%9E%D7%99_%D7%9C%D7%91%D7%99%D7%98%D7%97%D7%95%D7%9F_%D7%AA%D7%96%D7%95%D7%A0%D7%AA%D7%99, אוחזר: 6 בפברואר 2021.
83. ג'נטה אזרייבה ואחרים **סל מזון בריא בישראל**, (ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, 2016).
84. אנדבלד, **דוח מחקר: המיזם הלאומי לביטחון תזונתי – מחקר הערכה**.
85. יש לשים לב כי דווקא כאשר מדינת ישראל נכנסה למצב חירום בעקבות משבר הקורונה התקציב למיזם הופסק. רק לאחר התערבות של המגזר השלישי הועברו התקציבים וגם הם היו חסרים ולתקופת זמן מוגבלת.

לשם כך יש צורך בתקופת ביניים שבה סיוע החירום ימשיך לשמש בשוטף. בתקופת ביניים זו יש להרחיב את כמות המשתתפים במיזם הלאומי, בדגש על החברה הערבית, להגדיל את הסכום הבסיסי לכל משפחה, ולהתאים אותו לגודלה. יש להוסיף תוספי מזון הן לכרטיס והן למוצרי המזון המחולקים לבתים. את מוצרי המזון לבתים יש לחלק בצורה שתאפשר לכל המשתתפים לקבל סל בהתאם להעדפותיהם (אולי הזמנה באינטרנט). לבסוף, על המדינה לקבוע קריטריונים לעבודה בתחום, הן עבור העמותות והן עבור העובדים בעמותות.

במקביל להגדלת הסיוע בחירום, על המדינה לעבור לשימוש בדרכי פעולה המתאימות לשגרה, כלומר שלוש השיטות הראשונות שהוזכרו לעיל: הבטחת הכנסה נאותה, הגדלה של הפעילות הישירה להספקת הזנה וחיזוק יכולתה של המשפחה לתרגם את תקציבה לתזונה הולמת.

בפרקים הבאים נדון בשתי בעיות הפוגעות בביטחון התזונתי של כלל החברה הישראלית, ושפגיעתן בחברה הערבית עמוקה במיוחד: מיצוי נמוך של זכויות סוציאליות, ופריסה חסרה של תוכניות הזנה במערכת החינוך. שיפור בתחומים אלה צפוי להקטין במידה משמעותית את אי הביטחון התזונתי בחברה הערבית ועשויות להיות לו גם השלכות חיוביות על החברה הישראלית בכללותה.

פרק א: מיצוי נמוך של זכויות סוציאליות בחברה הערבית

מדינת רווחה, לפי הגדרתו של פרופ' ג'וני גל, היא "מדינה המספקת מענה לצרכים הבסיסיים של תושביה, כחלק ממימוש זכויותיהם הפוליטיות." מדינת רווחה שואפת להבטיח לכל תושביה רמה בסיסית של הכנסה, תזונה, טיפול רפואי, חינוך, דיור, תעסוקה ושירותי רווחה, ולצמצם במידה מסוימת את הפערים החברתיים.[86]
בפרק זה נבחן את בעיית המיצוי הנמוך של זכויות סוציאליות בחברה הערבית, תוך התמקדות באלה הניתנות דרך המוסד לביטוח לאומי. יש להדגיש כי זכויות סוציאליות רבות נמצאות באחריות גורמים אחרים, ובהם משרדי הרווחה, הבריאות והחינוך, רשות המיסים, הרשויות המקומיות ועוד.

מקובל לחלק את קצבאות הביטחון הסוציאלי לארבעה אשכולות:[87]

1. **קצבאות להבטחת קיום בסיסי –** מיועדות לסייע למשפחות בעוני או בסיכון לעוני וממומנות לרוב הוצאות מחיה. המעמד הסוציו-אקונומי הנמוך של הזכאים להן, המבחנים והתנאים הרבים לקבלתן, ההליכים הבירוקרטיים המסורבלים, והסטיגמה הכרוכה בהליך התביעה מביאים לכך שבקרב הזכאים נמצא שיעורי אי מיצוי גבוהים יחסית.[88] פנייה למוסד לביטוח לאומי העלתה כי אין פילוח נתונים לגבי שיעור מיצוי קצבאות הביטחון הסוציאלי לפי קבוצות אוכלוסייה. הנתונים הקיימים מתייחסים לרמה הארצית בלבד, ואינם מספקים מידע לגבי החברה הערבית.

2. **קצבאות מחליפות הכנסה מעבודה –** קשורות לפגיעה בעבודה ולנכות מעבודה, דמי לידה ועוד. הקצבאות פונות לחזקים יותר מבחינה כלכלית, והזכאות אינה מותנית לרוב במבחנים, ולכן שיעור המיצוי גבוה יותר. קצבת האבטלה היא שילוב בין קצבה מחליפת שכר לקצבת קיום, ומתאפיינת באפליה כלפי צעירים. ככלל, צעירים מתחת לגיל 20 אינם זכאים לדמי אבטלה; החל מגיל 20, הזכאות נקבעת בהתאם לגיל ולמצב משפחתי, כאשר צעירים זכאים למספר נמוך יותר של ימי אבטלה.[89] ההשלכות של האפליה התבררו עם פרוץ משבר הקורונה. הפתרונות שהממשלה נתנה עד כה נקודתיים ולא שיטתיים ולכן אינם מייצרים יציבות.[90]

3. **האשכול האוניברסלי –** קצבת הזקנה הבסיסית וקצבת הילדים. האוניברסליות של התשלום ופשטות התהליך לקבלתו מביאים למיצוי גבוה מאוד.

4. **אשכול הקצבאות התפקודיות –** מסייעות במימון הוצאות של אנשים עם מוגבלויות ואזרחים ותיקים עם קשיי תפקוד. שיעור המיצוי מותנה במבחנים תפקודיים ובמבחני הכנסה. מורכבות זו מקשה על הליך המיצוי ועל היכולת לאמוד את שיעור המיצוי.

---

86. ג'וני גל, "מדינת הרווחה", בתוך אורי רם וניצה ברקוביץ (עורכים), **אי שוויון**, (באר שבע: אוניברסיטת בן-גוריון, 2006), עמ' 233–228.
87. גוטליב, **מיצוי זכויות חברתיות בישראל: ממצאי מחקר**, (2020).
88. שם.
89. יש לציין כי בתקופת משבר הקורונה הוארכה תקופת הזכאות לדמי אבטלה עד ליוני 2021, לכל הזכאים. **"תנאי הזכאות"**, באתר המוסד לביטוח לאומי, https://www.btl.gov.il/benefits/Unemployment/Pages/zakaut.aspx, אוחזר: 13 בפברואר 2021; **"כמה זמן אפשר לקבל דמי אבטלה?"**, באתר המוסד לביטוח לאומי, https://www.btl.gov.il/benefits/Unemployment/Pages/tkufat_zakaut.aspx, אוחזר: 13 בפברואר 2021.
90. שיחה עם פרופ' דניאל גוטליב, 23.11.2020.

אי מיצוי זכויות סוציאליות בישראל

המחקר על אודות תופעת אי המיצוי של זכויות סוציאליות מצומצם יחסית, ומתבצע כיום במעט מדינות. אי מיצוי קצבאות הוא תופעה רווחת במדינות הרווחה. דוח הוועדה למלחמה בעוני מ-2014 מגדיר אי מיצוי זכויות (non take-up) כמצב שבו מי שזכאי לקצבאות או לשירותים מסוימים אינו מממש בפועל את זכותו לקבלם. לכן, "שיעורי מיצוי זכויות הם היחס בין מספר היחידים או משקי הבית המקבלים קצבה, הטבה או שירות מסוימים ובין סך כל היחידים או משקי הבית הזכאים להם".[91] עוד מוסיף הדוח כי ההכנסה הפנויה של חלק ניכר ממשקי הבית הייתה עולה מעל קו העוני, לו היו ממצים את הקצבאות שהם זכאים להן. לפי המוסד לביטוח לאומי, אי מיצוי זכויות הוא תופעה שבה מי שזכאים לקצבאות ולשירותים מסוימים אינם מממשים את זכותם לקבלת הקצבה או השירות.[92] גוטליב מגדיר את התופעה בצורה רחבה יותר, הכוללת גם את מי שרצה לברר את זכאותו לקצבה או שירות מסוים, גם אם התשובה לכך, בסופו של דבר, הייתה שלילית. הרחבה זו רלוונטית במיוחד לחברה הערבית, שבה אי האמון בממסד גבוה. אי האמון עולה כאשר אדם מאמין שאינו מקבל קצבה מפני שהמדינה מפלה אותו. לעומת זאת, אם אותו אדם יבין כי אינו מקבל קצבה מפני שאינו זכאי לה, אי האמון בממסד לכל הפחות לא יעלה, ואולי אף יפחת.[93]

כאמור, ככל שמשפחה ענייה ומוחלשת יותר, וככל שתקציבה פחות גמיש, הסיכון שתסבול מאב"ת גבוה יותר. המדינה קיבלה על עצמה להקטין את העוני ואי השוויון בחברה בישראל באמצעות מתן קצבאות והטבות שונות להבטחת זכויותיהם של אנשים בשלבים שונים בחיים. לדוגמה: קצבת אבטלה, הבטחת הכנסה, דמי לידה, סיוע במגורים, הנחה בארנונה ועוד. ברוב המקרים, קבלת הזכויות תלויה בתהליך המשתנה בהתאם לסוג הקצבה ולמוסד הממשלתי המעניק אותה. אנו יוצאים מנקודת הנחה שאדם הממצה את זכויותיו הסוציאליות מעלה את סך הכנסותיו. במצב כזה, הוא נשאר עם יותר כסף פנוי, ויכול להקטין את מידת האב"ת שלו. עם זאת, מצב זה תלוי בקיום שירותים נגישים ומותאמים למיצוי זכויות, שיקלו על תהליך המיצוי ויאפשרו לזכאים להפיק מהם תועלת מרבית. לפי דוח ועדת העוני, אנשים רבים החיים בעוני לא ממצים את הזכויות ולא נהנים מהשירותים שיכולים לסייע להם להקל על מצבם. משמעות הדבר היא שהמדינה לא מצליחה להשיג את מטרתה – סיוע לאנשים המוחלשים ביותר בחברה וצמצום אי השוויון. מצב זה דומה למערכות ביטחון סוציאלי בעולם.[94]

דוח מבקר המדינה על אי מיצוי זכויות חברתיות משנת 2015 קבע כי "הבטחת הצדק החברתי אינה תלויה רק בעצם קיומן של זכויות חברתיות, אלא גם במימושן והענקתן לכלל הזכאים להן. יישום יעיל של תוכנית חברתית הגלומה בה זכות מסוימת, מחייב מיצוי מלא ככל האפשר של הזכות" כמו כן קבע הדוח כי "בחברה צודקת, המושתתת על ערכי צדק ושוויון, יש לצפות כי הדרך למיצוי הזכויות תהיה פתוחה ומונגשת לציבור רחב ככל האפשר."[95] מכאן שעל המדינה להנגיש את הזכויות הסוציאליות לאזרחים ולסייע להם לממש אותן.

לפי דוח הוועדה למלחמה בעוני, אי מיצוי זכויות עשוי להתבטא באי קבלת השירות, בקבלת שירות חלקי, או בקבלת שירות באיחור רב. כמה גורמים משפיעים על אי מיצוי זכויות, ובהם חוסר ידיעת הזכויות, מורכבות בירוקרטית של התהליכים בשירותים השונים, ריבוי הגופים המספקים את השירותים או את הסיוע, וחוסר התייחסות למאפיינים הייחודיים של אוכלוסיות ומשפחות החיות בעוני. כאן אנו מוסיפים את המיעוט הלאומי שחי בישראל – החברה הערבית, ואת ההתעלמות ממאפייניה הייחודיים בכל שלבי המדיניות: גיבושה, יישומה ותהליכי בחינתה. מדובר למעשה במעגל שמזין את עצמו; המדינה לא משקיעה מספיק בשירותי מיצוי זכויות מותאמים, מה שמוביל לקושי במיצוי הזכויות, לחוסר אמון במערכת ובסיכוי למצות את הזכויות. אלה גורמים לשיעור מיצוי זכויות נמוך, שמוביל להשקעה נמוכה של הלקוחות במיצוי הזכויות, וכך מיצוי הזכויות יורד.

---

91. הוועדה למלחמה בעוני בישראל, **חלק 2: דוחות ועדות המשנה**, (2014).
92. גל ואחרים, **מיצוי זכויות אקטיבי בביטחון סוציאלי**.
93. גוטליב, **מיצוי זכויות חברתיות בישראל: ממצאי מחקר**.
94. שם.
95. משרד מבקר המדינה, **אי-מיצוי של זכויות חברתיות**, (ירושלים: מבקר המדינה, 2015).

בחברה בישראל יש קבוצות שכלל אינן זכאיות לזכויות סוציאליות, ובהן נשים פלסטיניות מהשטחים הנשואות לגברים פלסטינים אזרחי ישראל. כמו כן, המוסד לביטוח לאומי נוהג לשלול את מעמדן וזכויותיהן של נשים פלסטיניות אזרחיות ישראל הנישאות לגברים תושבי השטחים. נשים רבות ימשיכו להיפגע משלילת זכויותיהן בישראל גם במקרה של גירושין מבני זוגן תושבי השטחים.[96]

יש כמה מחקרים שמפרטים את הצעדים שעל המוסדות הממשלתיים לנקוט על מנת להגדיל את מיצוי הזכויות בישראל: דוח העוני משנת 2014, דוח מבקר המדינה העוסק באי מיצוי זכויות חברתיות משנת 2015 ודוח הביטוח הלאומי על מיצוי זכויות אקטיבי בביטחון סוציאלי משנת 2019. הניתוח וההמלצות המוצגים במחקרים אלה נעשו ברמה הארצית, מבלי להתייחס באופן עמוק דיו לצרכים הספציפיים של החברה הערבית. במסמך זה נתמקד ונעמיק בחסמים ובהמלצות המדיניות הקשורים לחברה הערבית.

אי מיצוי זכויות סוציאליות במוסד לביטוח לאומי כדוגמה

בחרנו את המוסד לביטוח לאומי כדוגמה מכיוון שמרוכזות בו הרבה מהזכויות הסוציאליות בישראל ובמידה רבה הוא זה שנותן את הטון לשאר מוסדות ומשרדי הממשלה בבואם לעסוק במיצוי זכויות.

המוסד לביטוח לאומי הוקם ב-1954 מכוח חוק ביטוח לאומי, המסדיר את פעילותו כגורם ממלכתי עצמאי. כיום הוא מפעיל את רוב מערכת הביטחון הסוציאלי המספקת קצבאות בשורה ארוכה של תוכניות.[97] במקביל, רשויות ממשלתיות נוספות רבות מספקות קצבאות והנחות שונות. כל אחת מהתוכניות הפועלות בתחום מגדירה אוכלוסיית יעד. האפקטיביות של מדיניות הביטחון הסוציאלי עלולה להיפגע משני סוגי כשלים מרכזיים: (1) ניצול לרעה של התוכנית כך שמי שאינו נמנה עם אוכלוסיית היעד מקבל את הקצבה. (2) אי ניצול או תת ניצול של הקצבה כך שמי שנמנה עם אוכלוסיית היעד לא מקבל את הקצבה.

ברוב שנותיו המוסד לביטוח לאומי השקיע את רוב משאביו בהתמודדות עם סוג הכשל הראשון, כלומר עם ניצול לרעה של תוכניות. המוסד מפעיל אגף חקירות המעסיק כ-140 חוקרים, הפועלים, בין השאר, לאיתור מבוטחים המקבלים קצבאות תוך הצגת נתונים כוזבים.[98] רק בשנים האחרונות החל המוסד להשקיע בצמצום תופעת אי מיצוי הזכויות.

הבאים לממש את הקצבאות נתקלים במחסומים שונים: משפטיים, בירוקרטיים, תרבותיים, כלכליים וחברתיים.[99] לפי מחלקת המחקר של המוסד לביטוח לאומי, תפיסת העבודה הנוכחית היא שאי אפשר להסתפק בפעולות פסיביות לקידום מיצוי זכויות ויש לנקוט גישה אקטיבית, קרי, מאמץ יזום מצד גורמים שלטוניים להגדיל את מיצוי הזכויות בצורה ניכרת.[100] כמה דוחות מהשנים האחרונות מצביעים על תופעה נרחבת של אי מיצוי זכויות סוציאליות. דוח מבקר המדינה מ-2015 ערך בחינה מצומצמת וחלקית של שיעורי אי המיצוי בארבעה תחומים. הבדיקה העלתה כי זכויות כספיות בשווי של לפחות כ-300 מלש"ח לא הועברו כנדרש לזכאים לכאורה. כמו כן, בשנים 2009-2012 גבה המוסד לביטוח לאומי גביית יתר של כ-80 מלש"ח ממבוטחים שעבדו אצל יותר ממעסיק אחד. בנוסף, נבדקה רמת המיצוי של דמי ביטוח שכירים המקבלים קצבת זקנה, זכאים לקצבת אבטלה וזכאיות לקצבת דמי לידה.[101] הדוח הסיק שרבים מאזרחי המדינה אינם מקבלים את הזכויות המגיעות להם. אי המיצוי פוגע בעיקר בשכבות המוחלשות,

96. אמאני דעייף, **נשים פלסטיניות תחת עול כיבוש לאומי וחברתי**, (חיפה: פרדס הוצאה לאור ואשה לאשה – מרכז פמיניסטי חיפה, 2007).
97. גל ואחרים, **מיצוי זכויות אקטיבי בביטחון סוציאלי**.
98. **"אגף החקירות"**, באתר המוסד לביטוח לאומי, https://www.btl.gov.il/About/mniatHonaa/Pages/agafHakirot.aspx, אוחזר: 13 בפברואר 2021.
99. שם.
100. שם.
101. מבקר המדינה, **אי-מיצוי של זכויות חברתיות**.

שעבורן קצבאות הביטוח הלאומי הן מרכיב עיקרי בהכנסה וכלי להבטחת יכולתן לחיות בכבוד. ביטחון תזונתי הוא חלק משמעותי מהזכות לחיים בכבוד.[102] כמו כן, הדוח השנתי של המוסד לביטוח לאומי לשנת 2016 מצא כי ב-2015 רק כרבע מהמשפחות העניות קיבלו קצבה, כך שחלקים גדולים מהאוכלוסייה שחיה בעוני נותרה מחוץ לרשת התמיכה.[103] עוד עולה מן הדוח כי שיעור המיצוי של קצבת הבטחת ההכנסה היה 48% בלבד.[104] זו הקצבה בעלת שיעורי המיצוי הנמוכים ביותר. גם מדוח הביטוח הלאומי משנת 2019 עלה כי למרות המאמצים שנקט הביטוח הלאומי בשנים האחרונות, עדיין קיימת תופעה משמעותית של אי מיצוי זכויות במערכת הביטחון הסוציאלי.[105]

קיימת הסכמה בקרב החוקרים שבמקרים רבים הנגישות לזכויות חברתיות חלקית ופעמים רבות הנפגעים העיקריים מכך הם דווקא אלו שזקוקים להן במיוחד, ביניהן קבוצות מיעוטים.[106] כאמור, נתוני המוסד לביטוח לאומי על שיעורי מיצוי הזכויות הסוציאליות אינם מפולחים לפי קבוצת אוכלוסייה. גם דוח מבקר המדינה המצוטט לעיל לא התייחס באופן ספציפי לחברה הערבית. עם זאת, על סמך הנתונים הקיימים לגבי שיעורי העוני והתעסוקה וגובה השכר באוכלוסייה הערבית, אפשר להעריך בזהירות כי בעיית אי ניצול הזכויות חמורה אף יותר בחברה זו. לפי דוח העוני של המוסד לביטוח לאומי, בשנים 2018-2020, כ-35% מהעניים בישראל השתייכו לאוכלוסייה הערבית.[107] לפי נתוני המוסד לביטוח לאומי, בעוד תושבי הרשויות המקומיות הערביות הם כ-15% מהאוכלוסייה הכללית, שיעור מקבלי קצבת הבטחת הכנסה ברשויות אלה הוא כ-30%.[108] לנוכח העובדה שהשכבות החלשות באוכלוסייה הן הנפגעות העיקריות מאי מיצוי זכויות, ובשל חלקה של האוכלוסייה הערבית בשכבות אלה, אפשר לשער כי אוכלוסייה זו סובלת מייצוג יתר גם באי מיצוי זכויות.

מה נעשה בשנים האחרונות?

בשנים האחרונות ביצע המוסד לביטוח לאומי פעולות שמטרתן להגדיל את מיצוי הזכויות שהוא מספק. בין היתר: אוטומציה של מיצוי הזכויות; ייזום אקטיבי של מיצוי על ידי פקידי המוסד; הקלות בתהליך התביעה; והכשרות פנימיות של פקידות הביטוח הלאומי בנושא מיצוי זכויות.[109]

בשנת 2013 נכתב החזון של המוסד לביטוח לאומי שכלל את הדברים הבאים: "הביטוח הלאומי יפעל באופן יזום, ביעילות ותוך גילוי רגישות לכבוד האדם, כך שכל מבוטחת ומבוטח יוכלו למצות את זכויותיהם. דרכו של הביטוח הלאומי תהיה מושתתת על חתירה מתמדת למצוינות, תוך התאמה לצרכים המשתנים של מקבלי השירות ושמירה על קשר רציף עם המבוטחים והקהילה."[110]

בעקבות דוח מבקר המדינה בנושא מיצוי זכויות שפורסם ב-2015, עלה הצורך להרחבת המענים של משרד הרווחה בהתמודדות עם בעיית אי מיצוי הזכויות. מבקר המדינה קרא למשרד להרחיב את המענים למיצוי זכויות לאזרחים, בין היתר על ידי הוספת מרכזי עוצמה וש.י.ל. ביישובים עם שיעורי עוני גבוהים וביישובים ערביים. ב-2019 הוקם במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים תחום מיצוי זכויות.[111]

בשנים האחרונות המדינה, בדגש על המוסד לביטוח לאומי ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים, יצרה תוכניות חדשות למיצוי זכויות סוציאליות, בהן:

---

102. מבקר המדינה, **אי-מיצוי של זכויות חברתיות**.
103. המוסד לביטוח לאומי, דוח שנתי (סקירה שנתית) 2016.
104. שם.
105. גל ואחרים, **מיצוי זכויות אקטיבי בביטחון סוציאלי**.
106. מבקר המדינה, **אי-מיצוי של זכויות חברתיות**.
107. מירי אנדלבלד ואחרים, **רמת החיים, העוני והאי-שוויון בהכנסות – 2018-2019 ואומדן ל-2020**, (ירושלים: המוסד לביטוח לאומי).
108. המוסד לביטוח לאומי, היישובים בישראל, מספר התושבים ומספר מקבלי הגמלאות (2019).
109. גל ואחרים, **מיצוי זכויות אקטיבי בביטחון סוציאלי**.
110. **חזון המוסד לביטוח לאומי**, https://www.btl.gov.il/About/Pages/hazon.aspx, אוחזר: 7 בדצמבר 2020.
111. טל ארזי ויעל סבג, **מיצוי זכויות ושירותים חברתיים לאזרח: הבניית קונספט ותורת עבודה**, (ירושלים: מאיירס ג'וינט ברוקדייל, 2020).

מרכזי עוצמה – פרויקט שמפעיל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ומבוסס על פרקטיקה המשלבת עבודה פרטנית, משפחתית, קבוצתית, קהילתית ושינויי מדיניות במידת הצורך. מטרת המרכזים לקדם את איכות חייהם של לקוחות מחלקת הרווחה החיים בעוני ובהדרה באמצעות ארבע שיטות: תעסוקה, מיצוי זכויות, כלכלת המשפחה ושילוב בקהילה.[112] המרכז מספק מידע, ליווי וייצוג, סיוע משפטי, סיוע בשילוב בתעסוקה ועוד.[113] יש ביקורת רבה על הפרויקט, בין היתר על כך שהוא נותן מענה רק למספר מצומצם של לקוחות, ורק לכאלה המטופלים בלשכות הרווחה, וכן על כך שהוא מחבר בין טיפול סוציאלי לסיוע קונקרטי במיצוי זכויות. למעשה, הסיוע במיצוי זכויות תלוי במוכנות האדם והמשפחה להיכנס לטיפול סוציאלי. מדובר בשני נושאים שלא אמורים להיות קשורים.

מחלקה ראשונה – פרויקט שמפעיל וממן המוסד לביטוח לאומי כפיילוט בבתי חולים, בתי חולים פסיכיאטריים ומכונים להתפתחות הילד. מטרת הפרויקט להגדיל את מיצוי הזכויות הרפואיות של האוכלוסייה הכללית, באמצעות יצירת קשר עם הזכאים, בקשת ייפוי כוח, איסוף החומר הרפואי והגשת התביעה בשמם. תוכנית דומה פועלת בבריטניה, ובמסגרתה סוכני מיצוי זכויות ממשלתיים פועלים באופן רשמי במערכת הבריאות, פעולה שהביאה להגדלת מיצוי הזכויות בקרב אנשים עם מוגבלות וקשישים. הביקורת המרכזית על הפרויקט שהוא אינו מספק ליווי לאורך כל ההליך. לרוב הוא אינו מכין את הלקוחות לוועדה הרפואית ואינו מבצע מעקב אחר התקדמות התביעה.[114] במכתב שקיבלה עמותת סיכוי-אופוק מהביטוח הלאומי נכתב כי: "לביטוח הלאומי אין אפיון קיים לפי לאום ולכן אין בידינו הנתונים..."[115] לגבי שיעור הערבים שהסתייעו בשירותי הפרויקט. במכתב אחר הסביר המוסד שהגמלאות אוניברסליות ואין לו אפשרות לדעת מה הלאום או הדת של הפונה. לכן הוחלט לבחון את הנתונים לפי שיוך הרשות המוניציפלית שבה מתגורר הפונה. המוסד בחן את הייצוג של תושבים ביישובים הערביים בתביעות ובמקבלי גמלאות נכון לדצמבר 2020 והסיק כי אין חשש לאי מיצוי.[116]

עם זאת, בשיחה עם הגברת לודה אליסיאן, סגנית מנהלת של נכויות במנהל הגמלאות בביטוח הלאומי, עלה כי הפרויקט חדש יחסית והם לומדים תוך כדי עבודה. על מנת שבית חולים יוכל להצטרף לפרויקט עליו לערוך התאמות במערכות המחשוב. בתי החולים באזור נצרת (צרפתי, איטלקי ואנגלי) שהם קטנים ופרטיים טרם צלחו את התאמת המערכות ולכן התוכנית אינה פועלת בהם.[117]

יד מכוונת – פרויקט שיזם המוסד לביטוח לאומי בשנת 2013 כדי לספק ייעוץ והכוונה לוועדה הרפואית בידי מזכיר רפואי ורופא. חברות עסקיות הן אלה שנותנות את השירות בתשעה מוקדים ברחבי הארץ.[118] השירותים ניתנים פנים אל פנים או באמצעות שיחת וידיאו. גם כאן הביקורת היא על כך שהליווי אינו ניתן לאורך כל ההליך ושאין ליווי רגשי. כמו כן, הפרויקט אינו מצליח להגיע לקהלים מספיק גדולים בדגש על החברה הערבית. גם כאן התברר שלמוסד לביטוח לאומי אין מידע לגבי שיעור הערבים שנעזרו בפרויקט. יש לציין כי כלל הפניות לפרויקט בירידה מאז משבר הקורונה.

תביעפון – שירות של המוסד לביטוח לאומי שהושק ב-2017. מטרתו להנגיש את התביעה לקצבאות הנכות, ילד נכה ושר"מ. הלקוח מתקשר למוקד הטלפוני והנציג מדריך אותו, ממלא עבורו את התביעה ומעדכן אותו בהתקדמות הבקשה. גם כאן התברר כי למוסד לביטוח לאומי אין מידע לגבי שיעור הערבים שנעזרו בפרויקט.

עו"ס מיצוי זכויות – מאויש ב-95 רשויות מקומיות. תפקיד זה כולל מיפוי שירותים רלוונטיים וריכוז מידע על זכויות ברשות, העברת סדנאות והרצאות בנושא מיצוי זכויות לעובדי המחלקה וכן סיוע פרטני ללקוחות המתמודדים עם מקרים מורכבים של מיצוי זכויות.[119]

---

112. משרד הרווחה, מצגת: **נושמים לרווחה במרכזי עוצמה 2021** (2021).
113. גל ואחרים, **מיצוי זכויות אקטיבי בביטחון סוציאלי**.
114. שם.
115. אפרת פורת, מכתב: **תשובות לשאלותייך**, (2021).
116. אלכס גאליה ונטליה גיטלסון, מכתב: **פונים לנכות כללית ושר"מ ב"מחלקה ראשונה"**, (2021).
117. שיחה עם הגברת לודה אליסיאן, סגנית מנהלת של נכויות במנהל הגמלאות בביטוח הלאומי. 14.12.20.
118. ארזי וסבג, **מיצוי זכויות ושירותים חברתיים לאזרח: הבניית קונספט ותורת עבודה**.
119. שם.

טופס 100 – לביטוח הלאומי נוסף טופס שמרכז את תלושי השכר של העובד.[120] הטופס מתקבל באופן ממוחשב ממערכת השכר של המעסיק ישירות אל מערכות הביטוח הלאומי. טופס זה מסייע לקבלת החזרים כספיים מהביטוח הלאומי בהליך "תיאום ניכויי ביטוח לאומי" עבור שכירים.

קיימת הסכמה בספרות ובביטוח הלאומי שלמרות מאמצי השנים האחרונות בביטוח הלאומי, התופעה הבלתי רצויה של מיצוי נמוך של זכויות סוציאליות בישראל בכלל ובחברה הערבית בפרט היא עדיין בעיה משמעותית. בהמשך נגדיר את הבעיות שמובילות לתופעה זו בחברה הערבית, נמנה את החסמים ונציע המלצות מדיניות להגדלת מיצוי הזכויות של החברה הערבית בפרט והישראלית בכלל.

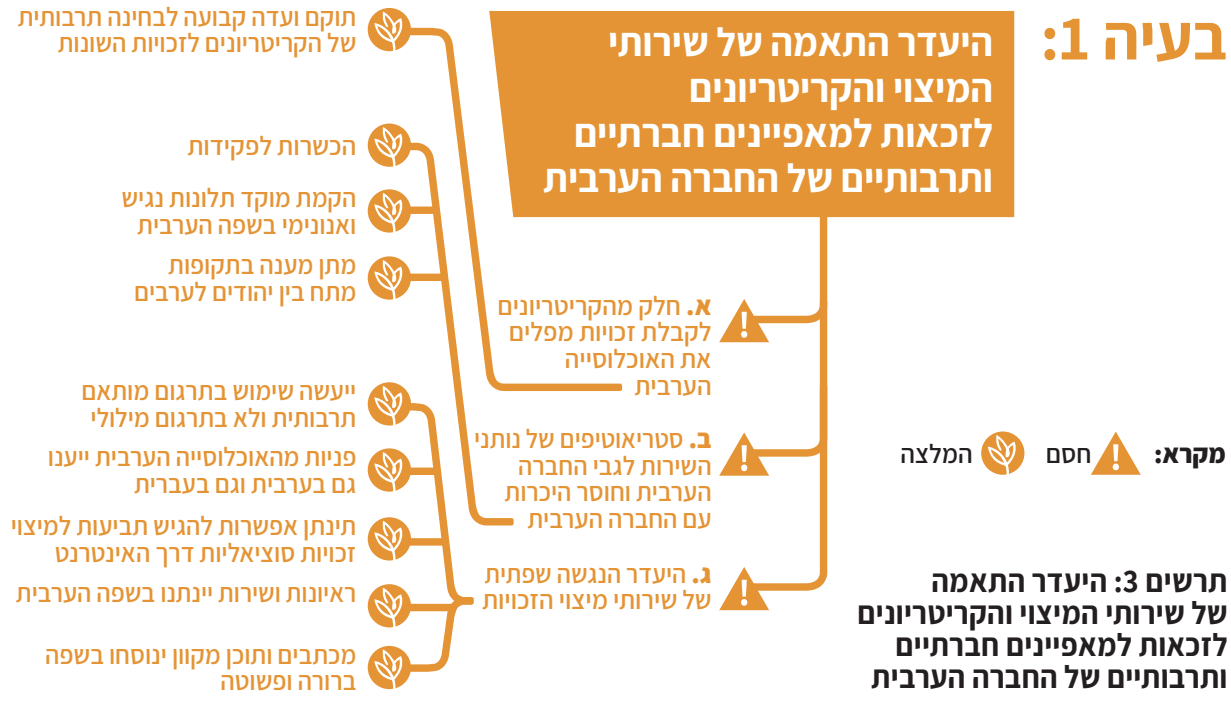
הגדרות הבעיה, חסמים והמלצות מדיניות

חלק זה של המסמך מלווה ומפרט את תרשים "מיצוי נמוך של זכויות סוציאליות בחברה הערבית" (ראו נספח ג'). יוצגו בו שלוש הבעיות שאותרו על ידינו, ולכל אחת יוגדרו חסמים התורמים להיווצרותה, ולהם נציע המלצות מדיניות להפחתת רמת אי השוויון.

רוב החסמים משפיעים על החברה היהודית וגם על הערבית. עם זאת, השפעת החסמים שבחרנו להתייחס אליהם במסמך זה עמוקה יותר על החברה הערבית, וכמה מהם קשורים לחברה הערבית בלבד והם יסומנו בכוכב.

להלן הבעיות שהגדרנו לפי סדר הצגתן בתרשים:

1. **היעדר נגישות תרבותית**
2. **נגישות נמוכה למידע באוכלוסייה הערבית**
3. **חוסר אמון של האוכלוסייה הערבית בממסד**



תרשים 3: היעדר התאמה של שירותי המיצוי והקריטריונים לזכאות למאפיינים חברתיים ותרבותיים של החברה הערבית

120. "מהו טופס 100?", אתר המוסד לביטוח לאומי. אוחזר: 04 במרץ 2021. https://www.btl.gov.il/About/faq/Corona/Avtala/Pages/tofes-100.aspx.

חסם א': חלק מהקריטריונים לקבלת זכויות מפלים את האוכלוסייה הערבית

במסגרת מסמך זה נתייחס לקריטריונים המפלים את האוכלוסייה הערבית בזכאות לזכויות סוציאליות. אלה נבחרו כדוגמאות מייצגות, אך אנו מאמינים שבדיקה רחבה יותר תעלה קריטריונים מפלים נוספים:

1. רישום כבעל/ת עסק: צעירים רבים בחברה הערבית אינם מודעים לבירוקרטיה הממסדית סביב הקמת עסק וסגירתו. לעיתים קרובות, עסקים נסגרים חודשים ספורים לאחר הקמתם, אך רשמית הם מתועדים כעסקים פעילים. עד לסגירתו הרשמית של העסק, בעליו יוגדרו על ידי רשויות המדינה כבעלי עסק לאורך כל שנת המס. בשל הרישום השגוי, אנשים אלה מאבדים את זכאותם לקצבאות המגיעות להם.

2. בעלות על רכב: ככלל, משפחות מאשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים נוטות להסתמך על תחבורה ציבורית יותר מאשר על רכב פרטי. לכן בעלות על רכב נחשבת למדד טוב יחסית למצבה הכלכלי של המשפחה, והיא אחד הקריטריונים לקביעת זכאות לקצבאות. עם זאת, איכות התחבורה הציבורית ביישובים ערביים נמוכה בהרבה מזו שביישובים יהודיים. הפערים באיכות התחבורה הציבורית הצטמצמו בעשור האחרון, בין השאר הודות להקצאת משאבים לפיתוח תשתיות תחבורה במסגרת החלטת ממשלה 922, אך מגמה זו לא הייתה אחידה.[121] עדין קיימים פערים ניכרים בתדירות השירות, באמינותו ובהיקף הפריסה שלו בין יישובים ערביים ליהודיים.[122] תושבי הרשויות המקומיות הערביות העובדים מחוץ ליישוב מגוריהם נאלצים לרכוש רכב פרטי, גם אם זה עול כבד על התקציב המשפחתי. מחקר מ-2017 מצא כי 60% מהעובדים הערבים מגיעים לעבודה ברכב פרטי.[123] שיעור זה דומה לשיעור המקביל באוכלוסייה היהודית – 58%, אף ששיעורי העוני בחברה הערבית גבוהים בצורה משמעותית. בחברה היהודית, במקומות שבהם שיעורי העוני גבוהים יותר, פחות עובדים מגיעים לעבודה ברכב הפרטי. בנוסף, מכיוון שמדובר באוכלוסיות מוחלשות, המכוניות שנרכשות נוטות להיות ישנות מאוד. לא פעם, כלי הרכב יוצאים מכלל שימוש, אך מחוסר מודעות, בעליהם לא פונים לתהליך הורדת רכב מהכביש, והרישום שלהם כבעלי רכב אינו מבוטל. היעדר פתרונות תחבורה זולים, לצד מכשולים בירוקרטיים, מובילים לכך שדווקא המשפחות המוחלשות ביותר בחברה רשומות לעיתים קרובות כבעלות רכב, ומאבדות בכך חלק מזכויותיהן הסוציאליות.

3. בעלות על קרקע: בחברה היהודית רוב האדמות הן אדמות מדינה, ולרוב האנשים אין בעלות על קרקע מעבר לדירה או לבית. אנשים במצב חברתי-כלכלי נמוך לרוב לא מחזיקים בנכסי קרקע. מכאן, שבמקרים אלו בעלות על קרקע יכולה לנבא במידה טובה יחסית את המצב הכלכלי של המשפחה. מנגד, ברשויות המקומיות הערביות בישראל, רוב הקרקע פרטית מסיבות היסטוריות. רבים הנמצאים במצב חברתי-כלכלי נמוך הם בעלי קרקע שאין להם יכולת לנצל, מאחר שאין בידיהם משאבים לקידום תוכנית על אדמותיהם, או משום שקידום תוכנית כרוך בחסמים רבים הקשורים לריבוי הבעלויות או לרישומן בטאבו – חסמים שהמדינה טרם התירה באופן מספק. יתרה מכך, במקרים רבים קרקעות אלה אינן ניתנות כלל למימוש מאחר שתוכניות מתאר ארציות ומחוזיות מגבילות את השימושים המותרים בהן ואי אפשר לפתחן ולהפיק מהן רווח כלכלי. גורם נוסף המשפיע על מקדמי המימוש נגזר ממאפיינים חברתיים והיות המיעוט הפלסטיני מיעוט יליד כך שהיחס והקשר לאדמה שונה בחברה הערבית ומאופיין בזיקה הדוקה ורגשית. לסיכום, אפליה ארוכת שנים בתחום הקרקעות וגורמים נוספים מביאים לכך שהקרקע ביישובים הערביים הרבה פחות סחירה מביישובים יהודיים. ושוב אנו רואים כי קריטריון שמתאים לחברה היהודית יוצר עוול בחברה הערבית, שכן בעלי קרקע יכולים להימצא בתחתית הסולם החברתי-כלכלי ולא יהיו זכאים לסיוע.

---

121. בנק ישראל, **היצע שירותי האוטובוסים ליישובים הערביים**, (ירושלים: בנק ישראל – חטיבת המחקר, 2019).

122. אינה ברנזבורג, עומר מנסור, ומועמר אבו-אחמד, **פערים בשירותי התחבורה הציבורית בין ישובים ערביים ויהודיים בישראל: מחקר השוואתי**, (ירושלים, עמותת סיכוי, 2021). אותר: 02.03.21. https://www.sikkuy-aufoq.org.il/publications/%d7%a4%d7%a2%d7%a8%d7%99%d7%9d-%d7%91%d7%a9%d7%99%d7%a8%d7%95%d7%aa%d7%99-%d7%94%d7%aa%d7%97%d7%91%d7%95%d7%a8%d7%94-%d7%94%d7%a6%d7%99%d7%91%d7%95%d7%a8%d7%99%d7%aa-%d7%91%d7%99%d7%9f-%d7%99%d7%a9/

123. נסרין חדאד חאג'-יחיא, **החברה הערבית בישראל: תמונת מצב חברתית-כלכלית ומבט לעתיד**, (ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה והמשרד לשוויון חברתי, 2017).

4. ;עבודה לא מוסדרת: בגין אי השוויון והאפליה המובנים בשוק התעסוקה, עובדים ערבים רבים עובדים בצורה לא מוסדרת, בעיקר בשנותיהם הראשונות בשוק התעסוקה. לעיתים קרובות מדובר בעבודה יומית, ללא תלוש משכורת או יחסי עובד-מעביד רשמיים. לכן, הם אינם משלמים דמי ביטוח לאומי במשך תקופות ארוכות. כאשר הם הופכים להורים וזכאים לקצבת ילדים, החוב שצברו במוסד לביטוח לאומי לאורך השנים נגרע מקצבת הילדים המגיעה להם כקצבה אוניברסלית. כך, דווקא הורים הזקוקים לקצבת ילדים באופן החריף ביותר אינם מקבלים אותה. משיחה עם ד"ר מחאג'נה עולה כי לרוב הקריטריונים לגובה החוב אינם ברורים, וכי החובות עלולים להגיע לגובה של עשרות אלפי שקלים.

המלצות מדיניות:

תוקם ועדה קבועה לבחינת הקריטריונים לזכויות השונות, שתתייחס למאפיינים החברתיים, הפוליטיים והלאומיים הייחודיים לחברה הערבית. בוועדה ישתתפו מומחים מהחברה הערבית, נציגי ציבור, נציג ועד ראשי הרשויות הערביות, קבוצות מיקוד ועוד. להלן נושאים שהוועדה תוכל לסייע בפתרונם:

1.1 נטרול השפעת הקריטריונים של בעלות על רכב וקרקע בקרב אוכלוסיות מוחלשות בחברה הערבית, על קביעת זכאותן לקצבאות.

1.2 מציאת פתרון להחזר חובות לביטוח הלאומי. בשל שיעור התעסוקה אצל גברים ערבים בני 18-24, שב-2017 עמד על 59%, יש להניח כי אלה שלא שילמו ביטוח לאומי מגיל 18, בפועל עבדו מתחת לשכר המינימום או שלא עבדו כלל.[124] על כן, בשל היעדר השקיפות בקריטריונים לאנשים במצב זה, ההמלצה שלנו לחשב את החוב עבור תושבים ברשויות מקומיות באשכול 1-4, לפי הסכום שמשלמים אנשים שאינם עובדים (כיום 177 ₪ לחודש) כפול מספר החודשים שבהם לא שילמו לביטוח הלאומי.[125] בנוסף, אנו ממליצים לפרוס את החוב כך שעדיין יצליחו לקבל קצבת ילדים בתקופה קריטית זו.

1.3 פנייה יזומה לבני נוער ולצעירים בחברה הערבית להסברת המערכת, ההשלכות של אי תשלום לביטוח הלאומי, ואיך צריך להסדיר את המעמד בו. אפשר להגיע אליהם דרך בתי ספר, מרכזים קהילתיים, מפגשי זום ייעודיים ועוד.

1.4 בחינת השאלות בראיונות לזכאות במוסדות ממשלתיים והתאמתן לחברה הערבית.

1.5 בחינה אקטיבית ומתמשכת של התאמת תהליך בירור הזכאות ומיצויו על קבוצות שונות בחברה הישראלית בדגש על החברה הערבית.

---

124. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **סקר כוח אדם 2017**, (ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2019).
125. המוסד לביטוח לאומי. **פירוט סוגי המעמד וחובת תשלום: לא עובד**, https://www.btl.gov.il/Insurance/National%20Insurance/type_list/non_employee_and_self_employed/Pages/default.aspx, אוחזר: 7 בדצמבר 2020.

חסם ב': סטריאוטיפים של נותני השירות לגבי החברה הערבית וחוסר היכרות עימה

על מנת לתת טיפול מקצועי ויעיל ללקוחות, על הפקידות להכיר את הרקע של כל לקוח. בישראל קיים ניתוק בין החברה היהודית לערבית, ורוב החברה היהודית לא מכיר מספיק לעומק את הערבית. בנוסף, במחקר של הביטוח הלאומי עלה כי סוכני מיצוי זכויות רבים חושבים שיש חסמים תרבותיים וסטיגמות כלפי האוכלוסייה הערבית-בדואית בפרט וקבוצות מיעוט בכלל.[126] דוגמה לבעייתיות הנובעת מחוסר היכרות עם החברה הערבית היא השאלות שנשאלות בראיונות כחלק מתהליך המיצוי. אישה ערבייה עם לקות ראייה נשאלה כיצד היא מבדילה בין קוטג' באחוזי שומן שונים אף שזהו מאכל שלא נמצא ברוב הבתים הערביים.

עוד נקודת תורפה היא שחלק מהפקידות סבורה כי הנתונים על מיצוי זכויות סוציאליות שונים מאלה המופיעים בספרות המחקרית. משיחה שערכנו עם מנהל תחום גמלאות באחד מסניפי הביטוח הלאומי עלה כי הוא אינו מכיר את נתוני המיצוי, אך מתוך עבודת השטח שלו, הוא מניח כי כ-90% מהזכאים להבטחת הכנסה מצליחים למצות את זכויותיהם. המחקרים מצביעים על 48-63 אחוזי מיצוי. חשוב לציין כי מדובר בשיחה אחת ולא בסקר, אך עקב התפקיד הבכיר מצאנו לנכון לציין זאת.

המלצות מדיניות:

1. **קיום הכשרות לפקידות** שנפגשת עם האוכלוסייה הערבית בטלפון ופנים אל פנים. ההכשרות יכללו יחידה על החברה הערבית, שירותיות, כבוד לפונים, רגישות תרבותית. בנוסף ייערכו מבחני רגישות תרבותית תקופתיים. תוכנית ההכשרות תיבנה בשיתוף מומחים ערבים ולפחות 20% מהמרצים יהיו ערבים.

2. **הקמת מוקד תלונות נגיש ואנונימי בשפה הערבית במוסד לביטוח לאומי** שיסייע למפות את האפליה שעימה מתמודדים לקוחות מהחברה הערבית בביטוח הלאומי, ולשפר את השירות הניתן להם.

3. **מתן מענה בתקופות מתח בין יהודים לערבים.** בתקופות כאלה, המוסדות שמקבלים קהל יזכירו לעובדיהם את חשיבות הטיפול השווה והשוויוני בכל אדם באשר הוא, ואת חובותיהם לפי חוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים.[127]

חסם ג': היעדר הנגשה שפתית של שירותי מיצוי הזכויות

היכולת של אדם לממש את זכויותיו קטנה ככל שרמת השפה שלו נמוכה יותר. כשהטפסים שהוא נדרש למלא והשירותים הדיגיטליים למיצוי זכויות אינם זמינים בשפתו, וכשנציגי המוסד למיצוי זכויות אינם דוברים את שפתו, פוטנציאל מיצוי הזכויות שלו יורד. החסם השפתי מתבטא הן בתקשורת בכתב והן בתקשורת בעל פה.

בביקורת שערך מבקר המדינה עלה כי בכמה סניפים של המוסד לביטוח לאומי,[128] שנותנים שירות לציבור גדול של דוברי ערבית, אין פקידים דוברי ערבית.[129] לקוחות שאינם דוברי עברית כשפת אם מתקשים להבין את שפת המראיין שלהם. הקושי הזה עלול להטות את כיוון הריאיון בגלל אי הבנה של השאלות.

גם התקשורת בכתב עם המוסד לביטוח לאומי סובלת מכשלים שונים, ובפרט משימוש בשפה לא אחידה ומבלבלת. המוסד לביטוח לאומי שולח למבוטחיו כ-20 מיליון מכתבים בשנה, ביותר מאלף נוסחים. בפברואר 2012 קבע המוסד

---

126. גל ואחרים, **מיצוי זכויות אקטיבי בביטחון סוציאלי**.
127. **חוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים, תשס"א-2000**, באתר נבו, https://www.nevo.co.il/law_html/law01/018m1k1_001.htm, אוחזר: 13 בפברואר 2021.
128. כפר סבא (תושבי טירה), קריית שמונה, צפת, רהט (רק 1/5 מנותני השירות דוברי ערבית).
129. מבקר המדינה, **אי-מיצוי של זכויות חברתיות**.

לביטוח לאומי כי במכתביו ניכרת אי אחידות ואי בהירות הגורמות לעומס פניות של מבוטחים לסניפים ולמוקד הטלפוני.[130] המוסד לביטוח לאומי ביקש ליצור תבנית אחידה למכתביו ולקבוע נוסח ברור ופשוט שיאפשר לאדם מן השורה להבין את חובותיו וזכויותיו ואת הפעולות שעליו לעשות כדי לקבל את זכויותיו.

המלצות מדיניות:

1. ייעשה שימוש בתרגום מותאם תרבותית, ולא בתרגום מילולי בלבד של המידע. דגש ומשאבים יושמו על אתר "כל זכות" המרכז את המידע על מיצוי זכויות עבור הממשלה.

2. פניות מהאוכלוסייה הערבית ייענו גם בערבית וגם בעברית. מענה בשתי השפות יבטיח את הבנת המידע באופן המדויק ביותר.

3. תינתן אפשרות להגיש תביעות למיצוי זכויות סוציאליות דרך האינטרנט בשפה הערבית. דבר זה יאפשר לבני משפחה ולמרכזים למיצוי זכויות לעזור למתקשים במילוי הטפסים ובהגשתם. עזרה זו נחוצה במיוחד לאוכלוסיות מוחלשות ומודרות שמתקשות להתמודד עם בירוקרטיה מורכבת.[131] לצד הנגשת כל טופסי התביעה למילוי אלקטרוני, יש לוודא כי הטפסים זמינים בשפה הערבית, ולאפשר ללקוחות להגישם בשפה זאת.

> במאי 2002, במסגרת מיזם "ממשל זמין", החליטה הממשלה להנהיג שירות טפסים שיאפשר "לכל אזרח למלא ולחתום אלקטרונית ובאופן מקוון על מרבית הטפסים הקיימים היום בממשלה". במאי 2004 הוחלט כי עד סוף שנת 2006 תתאפשר הגשה מקוונת של 80% מהטפסים הממשלתיים. בביקורת שערך מבקר המדינה בשנת 2015 התברר כי את רוב טופסי התביעה לקצבה של המוסד לביטוח לאומי אי אפשר להגיש באמצעות האינטרנט. המוסד לביטוח לאומי הבטיח למבקר המדינה כי עד סוף שנת 2015 תתאפשר הגשה של כל טופסי התביעה המרכזיים באמצעות האינטרנט. בסוף שנת 2020 באתר המוסד לביטוח לאומי כתוב כי ניתן להגיש רק חלק מהטפסים אונליין.[132]

4. ראיונות ושירות יינתנו בשפה הערבית. מוסדות המדינה ידאגו לערוך ראיונות ולתת שירות בשפה הערבית לפונים המבקשים זאת. הלקוח יציין מראש אם הוא מבקש מראיין ערבי והמוסד הממשלתי יצטרך לדאוג לכך. כגיבוי למקרים שבהם אין מראיין דובר ערבית, יותר למרואיינים ערבים להביא איתם מלווה שיסייע בתרגום ובהסברת ההליך. יש להדגיש כי מענה זה אינו מספק, וכי יש לתת עדיפות להנגשת השירות על ידי שילוב אנשי מקצוע דוברי ערבית.

5. מכתבים ותוכן מקוון ינוסחו בשפה ברורה ופשוטה. בסוף שנת 2014 בדק מבקר המדינה את החלטת המוסד לביטוח לאומי לפשט את מכתביו, והתברר כי המוסד טרם אישר את התקציב לביצוע ההחלטה.[133] יש לקדם את אישור תקציב זה וביצועו.

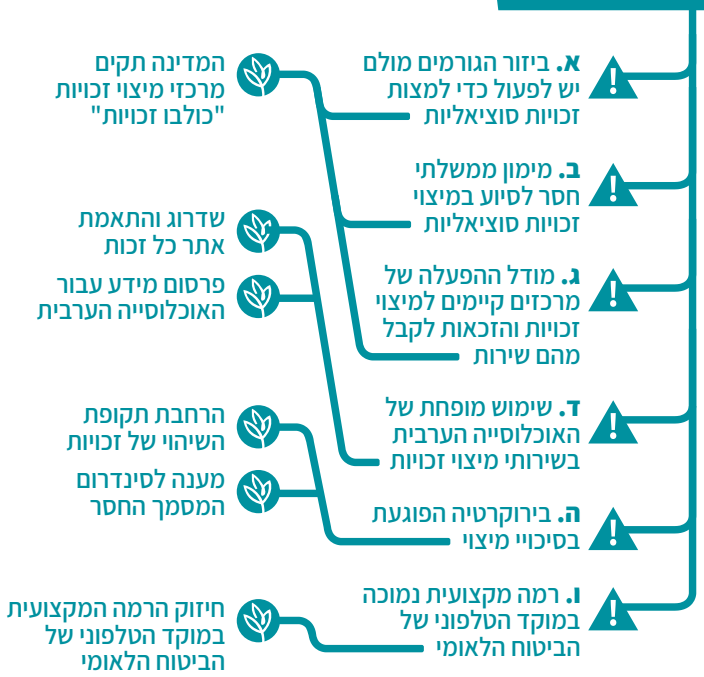
---

130. שם.
131. שם.
132. דוגמאות לטפסים שנכון לדצמבר 2020 לא ניתן להגיש אונליין: מענק אבהות, מענק לידה ואשפוז, תוספת תלויים לבן/בת זוג, משיכה מתכנית חיסכון לכל ילד ועוד.
https://www.btl.gov.il/%D7%98%D7%A4%D7%A1%D7%99%D7%9D%20%D7%95%D7%90%D7%99%D7%A9%D7%95%D7%A8%D7%99%D7%9D/tfassim-mekuvanim/Pages/default.aspx
133. שם.

בעיה 2:

נגישות נמוכה למידע באוכלוסייה הערבית

תרשים 4:
נגישות נמוכה למידע באוכלוסייה הערבית



מקרא: חסם המלצה

ממחקר של הביטוח הלאומי עולה כי ידע הוא מרכיב מרכזי בתחום של מיצוי זכויות.[134] חוסר מידע של הזכאים על קצבאות נמצא כגורם מסביר חשוב לאי מיצוי זכויות כמעט בכל המחקרים הקיימים. חוסר הידע מתחלק לחוסר ידע על הזכות עצמה וחוסר ידע על מיצוי הזכות. היעדר מידע גורם לחוסר ביטחון של הלקוח, וחוסר הביטחון יכול למנוע ממנו ליזום תהליך תביעה למרות זכאותו.[135] בישראל בכלל יש נגישות נמוכה למידע הנוגע למיצוי זכויות. רמת הנגישות שונה מקבוצה לקבוצה ומשפיעה באופן שונה על קבוצות שונות. לחברה הערבית, כמיעוט לאומי בישראל, עם שפת אם שונה, יש נגישות נמוכה יותר למידע וכן הנגישות הנמוכה משפיעה יותר על הבחירות של הפרטים.

אנו מזהים שלושה חסמים בהקשר זה (ראו תרשים 4 לעיל):

חסם א': ביזור הגורמים שמולם יש לפעול כדי למצות זכויות סוציאליות

האחריות למתן הזכויות הסוציאליות שבאחריות המדינה מפוזרת בין משרדי ממשלה וגופים ממסדיים שונים. כך יוצא שאדם החי בעוני צריך לפעול בנפרד מול גופים שונים, כמו המוסד לביטוח לאומי, משרד הבינוי והשיכון, חברת החשמל, הרשות המקומית ועוד. כל מוסד פועל בדרכים אחרות ודורש מהלקוח תהליך אחר עד למיצוי.

חסם ב': מימון ממשלתי חסר לסיוע במיצוי זכויות סוציאליות

הרשויות המקומיות הערביות סובלות מתקציב נוקשה שמקשה עליהן לאתר תקציבים לפרויקטים בסדר גודל של הקמת מרכז למיצוי זכויות. בנוסף, עלויות התחזוקה של מרכזים אלה הן נטל נוסף על התקציב העירוני. גם פתרונות של מימון תואם אינם מתאימים. ברשויות המקומיות הערביות כמעט אין תקציב גמיש, וזה הקיים צריך לשמש למימון תואם לחינוך ורווחה ולשירותי תברואה.

כל זה מוביל למצב של אפליה בגופים שאמורים לסייע במיצוי זכויות.

---

134. שם.
135. שם.

בדוח מבקר המדינה מ-2015 עלה כי רק ב-65 מתוך 257 רשויות מקומיות פעלו תחנות "שירות ייעוץ לאזרח" (ש.י.ל.) ו/או "מרכזי עוצמה". בנוסף, אף שתחולת העוני של משפחות ערביות גבוהה כמעט פי שלושה מזו של משפחות בכלל האוכלוסייה, רק 3 מתוך 65 הרשויות שפעלו בהן מרכזים למיצוי זכויות היו ערביות.[136]

מאז פרסום הדוח עברו רק 5 שנים, והמצב בקרב מרכזי עוצמה השתפר. מנתונים שהתפרסמו באוגוסט 2019 באתר משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, עולה כי 48 מרכזי עוצמה ממוקמים ברשויות מקומיות יהודיות ומעורבות, ו-45 ברשויות מקומיות ערביות.[137]

בתחנות ש.י.ל. אנו עדים לאפליה קשה כלפי הרשויות המקומיות הערביות. באתר משרד הרווחה והשירותים החברתיים נכתב כי קיימות 87 תחנות ש.י.ל. ברשויות המקומיות בישראל. מתוכן מצאנו רק שתי רשויות מקומיות ערביות: דליית אל-כרמל וטייבה.[138]

חסם ג': מודל ההפעלה הקיים במרכזים למיצוי זכויות והזכאות לקבל מהם שירות

מכיוון שכמעט אין תחנות ש.י.ל. ברשויות מקומיות ערביות, לא נכנסנו לעומק למודל ההפעלה שלהם. כן נציין כי בשולחן עגול שהתקיים עם מחוז חיפה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים עלה כי בימים אלה עובדים על שינוי המודל והרחבתו גם ליישובים ערביים. למצער, בשלב זה אין נציגים לחברה הערבית שלוקחים חלק בהליך החשיבה. אנו ממליצים למשרד הרווחה והשירותים החברתיים לדאוג לייצוג הולם לחברה הערבית כבר בשלבים הראשוניים ביותר של החשיבה על מודל ההפעלה החדש.

בשל הפיזור של מרכזי עוצמה ברשויות המקומיות הערביות למדנו את מודל הפעולה שלהם לעומק במהלך שולחן עגול עם מחוז חיפה במשרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים. במפגש עלו נקודות שכדאי להתייחס אליהן: מיצוי זכויות אינו המטרה הראשית של מרכזים אלה; המרכזים דורשים כניסה לטיפול סוציאלי כתנאי למיצוי זכויות. תנאי זה גורם לכך שמי שאינו מעוניין להיכנס לטיפול סוציאלי, למעשה לא זכאי לסיוע במיצוי זכויות; הם מצליחים לטפל בכמות לקוחות קטנה ביותר.

136. מבקר המדינה, **אי-מיצוי של זכויות חברתיות**.
137. אתר משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, **מרכזי עוצמה בתוכנית נושמים לרווחה**, אוחזר בתאריך 15.02.21. https://www.gov.il/he/Departments/General/molsa-community-innterventions-relief-breathing
138. אתר משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, **קבלת קהל ועמדות שירות**. אוחזר בתאריך 16.02.21. https://www.gov.il/he/departments/bureaus/?OfficeId=4fa63b79-3d73-4a66-b3f5-ff385dd31cc7&categories=7cbc48b1-bf90-4136-8c16-749e77d1ecca&limit=10

על מנת להתמודד עם שלושת החסמים שתיארנו לעיל אנו מציעים להקים מרכזי מיצוי זכויות במודל One Stop Shop/Center בכל הרשויות המקומיות באשכול חברתי-כלכלי 1-4.

בעברית אנו מציעים לקרוא להם "כל-בו זכויות" (مركز حقوق). המרכזים יחליפו או ירחיבו את מרכזי ש.י.ל. ויוכלו לכלול גם קליניקה משפטית. המרכזים יעבדו בשיתוף פעולה עם מרכזי עוצמה, המתמקדים בטיפול סוציאלי, ויפנו אליהם לקוחות רלוונטיים. לא כל האוכלוסייה הערבית מתגוררת ברשויות מקומיות ערביות. יש למפות את צורכי האוכלוסייה הערבית שמתגוררת ביישובים מעורבים ולפתח תוכניות פעולה למתן מענה גם לה.

המאפיינים של מרכזי מיצוי הזכויות החדשים "כל-בו זכויות":

(בנספח א' אפשר למצוא מודל מפורט לדוגמה עם הצעה למבנה והערכת עלויות)

1. **מרכז "כל-בו זכויות" ייפתח בכל רשות מקומית באשכול 1-4**. ברשויות מקומיות קטנות וביישובים הלא מוכרים אנו מציעים מרכז נייד לכל חמישה יישובים.[139]
2. **המדינה תממן את עלות המרכז במלואה**.[140]
3. **המרכזים ירכזו במקום אחד את הסיוע במיצוי זכויות סוציאליות מול כל המוסדות**.[141]
4. **המרכזים ירכזו את המידע הרלוונטי עבור לקוחותיהם**.

4.1 תיבנה מערכת ממוחשבת שתסייע לצוותי המרכזים לסייע ללקוחותיהם.

4.2 הממשל תיצור טבלת זכאויות אחידה שתמולא ותעודכן באופן שוטף בידי כל משרדי הממשלה ומוסדותיה.

4.3 כל מרכז יערוך מיפוי אזורי לגבי המענים הקיימים באזור.

4.4 המרכז ייתן מענה למידע פורמלי (גלוי) וגם בלתי פורמלי (סמוי).

4.5 הצוותים במרכזים (עובדים ומתנדבים) יקבלו הכשרות עם כניסתם לתפקיד והכשרות שוטפות על מנת לתת ללקוחות מענה זמין לגבי תנאי הזכאות להטבות.[142]

5. **אופי הטיפול יהיה פרטני ומכיל**

5.1 לצורך שמירת הניטרליות של הגורמים המטפלים במרכזים, אנו מציעים שבעלי התפקידים לא יגיעו מקרב האוכלוסייה המקומית. לעומת זאת, בבחירת מתנדבים וסטודנטים יש לתת עדיפות לבני העיר או המועצה המקומית.

5.2 המרכזים יפעלו לפי שאלון קבלה כוללני, אקטיבי ומקיף, על מנת לתת מענה הוליסטי.

5.3 המרכזים יציעו ללקוחות ליווי אישי ומקיף עד למיצוי מלא של הזכויות.

5.4 השירות לא יהיה מותנה בכניסה לטיפול או כל דבר אחר. חשוב מאוד שהגישה למרכזי מיצוי הזכויות תהיה זכות שאינה מותנית בדרישות או במבחנים.[143]

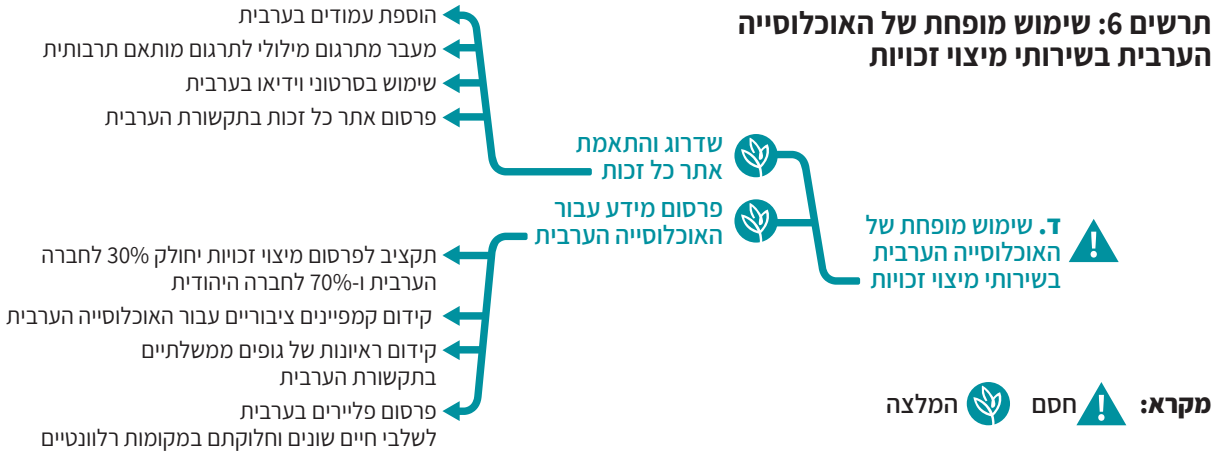
5.5 המענה במרכזים יינתן לכל הפונים.

---

139. מכיוון שאין רשויות מקומיות ערביות באשכול חברתי-כלכלי 6-10 לא בחנו את הצורך ברשויות אלה.
140. יש מספר קטן של רשויות מקומיות ערביות באשכול חברתי-כלכלי 5. לרשויות אלה אין כמעט הכנסות שלא ממגורים ולכן יש להן קושי להתמודד עם מימון תואם. במקרה זה ינתן מימון מלא גם לרשויות הערביות הנמצאות באשכול 5.
141. גל ואחרים, **מיצוי זכויות אקטיבי בביטחון סוציאלי**.
142. גוטליב, "הביטחון הסוציאלי בישראל: מטרות ואתגרי מדיניות".
143. ראיון עם פרופ' דניאל גוטליב, 23.11.2020.

חסם ד': שימוש מופחת של האוכלוסייה הערבית בשירותי מיצוי זכויות

תרשים 6: שימוש מופחת של האוכלוסייה הערבית בשירותי מיצוי זכויות



האוכלוסייה הערבית פחות אקטיבית מהאוכלוסייה היהודית בהשגת המידע הרלוונטי למיצוי זכויות. אינדיקציה לכך אפשר למצוא במידע שמפורסם באתר כל זכות: ב-2018 משתמשי האתר הערבים היו רק 2% מהמשתמשים במחשב, ורק 11% מהמשתמשים בטלפון הנייד[144], הרבה פחות מחלקם באוכלוסייה. ב-2019 המשתמשים הערבים המשיכו להוות רק 2% מהמשתמשים במחשב ורק 7% מהמשתמשים בטלפון הנייד, פחות מב-2018.[145] השימוש המופחת בשירותי מיצוי זכויות קשור לבעיות שהגדרנו לעיל: נגישות נמוכה למידע, היעדר נגישות תרבותית, חוסר אמון בממסד, ומחסור בייצוג הולם של האוכלוסייה הערבית בתהליכי ומוקדי קבלת ההחלטות. בנוסף, רמת האוריינות הדיגיטלית נמוכה בחלקה עקב תשתית האינטרנט הרעועה ברשויות המקומיות הערביות. הנגשה והסברה של מידע לחברה הערבית יעודדו את השימוש בזכויות המגיעות לה.

המלצות מדיניות:

1. שדרוג והתאמת אתר כל זכות. אתר כל זכות הוקם בשנת 2017, כמיזם משותף של משרד המשפטים, מטה ישראל דיגיטלית במשרד לשוויון חברתי וג'וינט ישראל, והוא מתפקד כאתר הממשלתי לפרסום זכויות באינטרנט. לאתר גרסאות בעברית, ערבית ואנגלית. תחילת הדרך הייתה בשפה העברית ועם הזמן צוות האתר תרגם עוד ועוד עמודים לערבית. משיחות עם דוברי ערבית עולה כי חלק מהעמודים באתר מתורגמים מילולית מעברית ולכן אינם ברורים דיים לציבור הערבי.[146] אנו ממליצים על ארבעה צעדים לשדרוג והתאמה של אתר כל זכות לאוכלוסייה הערבית:

1.1 **הוספת עמודים בערבית**. זו משימה שהאתר כבר החל לבצע בשנים האחרונות. בסוף 2018 כמחצית מהערכים בעברית תורגמו לערבית. בשנים האחרונות ניתן לראות בבירור מגמה של סגירת פערים. עם זאת, הדרך עוד ארוכה.

1.2 בשנת 2019 70% מהתוכן בעברית תורגם לערבית. אפשר לראות המשך מגמה של סגירת פערים, אך עדיין קיים פער בין הערכים בעברית ובערבית. על אתר כל זכות להמשיך בהוספת ערכים בערבית בקצב של

144. לפי אתר כל זכות ההתייחסות היא לאוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית.
145. אתר כל זכות, **סיכום 2019**, https://www.kolzchut.org.il/he/%D7%9B%D7%9C-%D7%96%D7%9B%D7%95%D7%AA:%D7%A1%D7%99%D7%9B%D7%95%D7%9D_2019, אוחזר: 15 בדצמבר 2020.
146. אתר כל זכות, **סיכום 2018**, https://www.kolzchut.org.il/he/%D7%9B%D7%9C-%D7%96%D7%9B%D7%95%D7%AA:%D7%A1%D7%99%D7%9B%D7%95%D7%9D_2018, אוחזר: 15 בדצמבר 2020.

לפחות 1,000 ערכים בשנה. היעדים לשנת 2020 הקשורים לחברה הערבית, נותרו כשהיו גם בשנת 2018: 1. המשך תרגום מואץ לערבית. 2. "שבירת" חסם השימוש בערבית.

1.3 שיפור הערבית בעמודים הקיימים ו**מעבר מתרגום מילולי לתרגום הולם ומותאם תרבותית**. חלק מהערכים מתורגמים בצורה מילולית מעברית לערבית, ולכן פחות בהירים לקורא הערבי הממוצע. תרגום מותאם תרבותית של הערכים יהפוך את האתר לנגיש יותר לאוכלוסייה הערבית.

1.4 **שימוש בסרטוני וידיאו המסבירים את הזכויות והדרך לממשן** יכול לסייע להגדיל את השימוש של האוכלוסייה הערבית הצעירה באתר. יש לפעול בשתי דרכים במקביל: יצירת סרטוני וידיאו בערבית, המיועדים מלכתחילה לאוכלוסייה הערבית, והוספת כתוביות בערבית לסרטונים בעברית, שלרוב מיועדים מלכתחילה לאוכלוסייה היהודית.

1.5 **פרסום אתר כל זכות בתקשורת וגם בפלטפורמות ניו מדיה בערבית**. יש לפרסם גם בתקשורת המסורתית (עיתונות, רדיו, טלוויזיה) וגם במדיה החדשה (פייסבוק, טוויטר ועוד). שימוש במדיה החדשה מצריך ידע מקצועי בהגעה לקהלי יעד. אף שמשרדי הממשלה מפרסמים מידע בשפה הערבית, לעיתים קרובות פרסומים אלה אינם מוכוונים ספציפית לפלסטינים אזרחי ישראל. כך, אוכלוסיית היעד אינה נחשפת למידע הרלוונטי עבורה. כדי להגביר את נגישות המידע, יש לכוון את הפרסומים בערבית במדיה החדשה לאוכלוסייה הערבית בישראל.[147] בשנים האחרונות כבר נעשו צעדים בכיוון. ב-2018 נחשפו 484,400 משתמשים לאתר בערבית. מדובר בגידול של 53%. בשנת 2019 נמשכה מגמת הגידול, ו-513,842 ערבים השתמשו באתר כל זכות, עלייה של 6%.

2. פרסום מידע לגבי מיצוי זכויות עבור האוכלוסייה הערבית

2.1 **תקציב ייעודי לפרסום מיצוי זכויות בחברה הערבית**. בדוח המוסד לביטוח לאומי מ-2016 על הערכת התוכנית "יד מכוונת" עלה כי יש מחסור בפרסום השירות. הדוח המליץ לחדש את מסע הפרסום במדיה ולהתמיד בו כדי למשוך יותר מבקרים.[148] בנוסף, לפני כמה שנים יצא קמפיין לפרסום חיסכון לכל ילד, ותקציב הפרסום הראשוני לא כלל פנייה לאוכלוסייה הערבית. כדי להגיע אליה יש להקצות לכך חלק משמעותי מתקציב הפרסום. החלק היחסי מתקציב הפרסום צריך להיות בהלימה לשיעורי אי מיצוי הזכויות הסוציאליות בחברה הערבית בזכויות סובייקטיביות.

2.2 **קידום קמפיינים ציבוריים עבור האוכלוסייה הערבית**. חשוב כי הקמפיינים יקודמו על ידי משרדי פרסום ערביים שיכולים להתאימם לאוכלוסיית היעד.[149] הקמפיינים צריכים להיות בנושאים הבאים: הזכויות המגיעות לאוכלוסייה הכללית והערבית, פרסום היעדים הפומביים להגדלת מיצוי הזכויות בחברה הערבית, פרסום הצלחות של משרדי הממשלה במיצוי זכויות בחברה הערבית, התמודדות עם הסטיגמה והבושה המתלווה לתהליך מיצוי זכויות ועוד.

2.3 **קידום ראיונות של גופים ממשלתיים בתקשורת הערבית**. מומלץ שהגופים ישלחו מרואיינים ערבים. ככל שהאוכלוסייה הערבית תיחשף יותר לנושא, כך הסיכוי שתיכנס לתהליך המיצוי יגדל. המלצה זו תוכל גם להגדיל את האמון של האוכלוסייה הערבית.

2.4 **פרסום פליירים בערבית לשלבי חיים שונים וחלוקתם במקומות רלוונטיים**. לדוגמה: במחלקות יולדות יחולקו פליירים עם מידע לגבי זכויות של יולדות, מיצוי דמי לידה, עדכון חברת המים על מספר הנפשות בבית, חיסכון לכל ילד ועוד.

---

147. שיחה עם מר אחמד מוהנא, מנכ"ל עמותת אמאנינא, 25.11.2020.
148. רוזן, נאון, וסמואל, **"יד מכוונת": הערכת התכנית**.
149. שיחה עם מר אחמד מוהנא, מנכ"ל עמותת אמאנינא.

חסם ה': בירוקרטיה הפוגעת בסיכויי מיצוי

לא פעם ההליך הבירוקרטי הוא הפוגע בסיכויי המיצוי של לקוחות. נטייה זו משתקפת היטב בפערים בשיעורי המיצוי של קצבאות מסוגים שונים. בעוד שיעורי המיצוי של קצבאות אוניברסליות גבוהים מאוד, גם אם המיצוי אינו מלא, רמת המיצוי של קצבאות סלקטיביות נמוכה בהרבה. כך למשל, פחות ממחצית מהזכאים להבטחת הכנסה – 48% – אכן ממצים את זכאותם.[150] כעיקרון, לפי פרופ' גוטליב, ככל שמתנים את קבלת הקצבה במבחנים אישיים כגון מבחן הכנסות, מבחן רפואי, או של כושר השתכרות, מיצוי הזכויות קשה יותר להשגה.[151] בחלק זה נתייחס לשתי סוגיות הפוגעות בצורה ניכרת יותר בחברה הערבית.

המלצות מדיניות:

1. הרחבת תקופת השיהוי של זכויות עד לסגירת הפער אל מול החברה היהודית. על מנת להיות זכאי לקצבה יש להגיש אותה בתוך מסגרת זמן מסוימת, לרוב 12 חודשים. מי שמגיש לאחר הזמן אינו זכאי לקצבה. עקב חוסר ידע, רבים מגלים כי הם זכאים לקצבה רק אחרי שכבר תם פרק הזמן בו ניתן להגיש תביעה. גם הביטוח הלאומי לרוב מגלה כי יש זכאים לקצבה שלא ביקשו אותה רק לאחר תום תקופת השיהוי שבה ניתן להגיש בקשה. לפי דוח מבקר המדינה, המוסד לביטוח לאומי מודע לכך שמגבלת השיהוי היא חסם למיצוי זכויות מבוטחים. זאת הסיבה שב-2015 קידם המוסד שינויי חקיקה שהאריכו את תקופת השיהוי של כמה קצבאות ל-24 חודשים לפני הגשת התביעה.[152] משיחה שערכנו עם בכיר באחד מסניפי הביטוח הלאומי עלה כי לרוב בקשות חריגות לאישור רטרואקטיבי של קצבה מתקבלות. ההליך עצמו מסורבל ומורכב, ואנשים לא יודעים על האפשרות או מוותרים עליה מראש. אם ממילא רוב הבקשות החריגות בהקשר של תקופת השיהוי מתקבלות, יש לשקול בחיוב את הרחבת תקופת השיהוי. כל עוד קיים פער בין הזכויות המגיעות לאזרחים לבין הידע שלהם על זכויות אלה יש להגדיל משמעותית את תקופת השיהוי. יש לאפשר למוסד לביטוח לאומי לעדכן את הזכאים להגיש תביעה לקצבה, ורק שנה לאחר הפנייה האישית הזכות תתבטל.

2. מענה לסינדרום המסמך החסר. אחד החסמים הבולטים למיצוי זכויות במערכת הרווחה הוא "סינדרום המסמך החסר": קושי בירוקרטי הנובע מדרישות חוזרות ונשנות להמציא מסמכים חדשים נוספים לאורך תהליך מיצוי הזכויות, לעיתים קרובות לאחר המתנה ממושכת, ולפעמים אף לאחר שהתובע כבר הגיש את המסמך.[153] סינדרום זה מביא לקוחות רבים לעצור את הליך המיצוי ולוותר על זכותם. ככל שרמת האמון במערכת נמוכה יותר, כך הסינדרום משפיע יותר על אי מיצוי. רמת האמון בחברה הערבית נמוכה במיוחד. לכן, במקרה של סינדרום המסמך החסר אנו ממליצים כי הטיפול בבקשה יועבר למרכז מיצוי הזכויות הרלוונטי על מנת לוודא שתהליך המיצוי אינו נעצר.

---

150. גל ואחרים, **מיצוי זכויות אקטיבי בביטחון סוציאלי**
151. גוטליב, **מיצוי זכויות חברתיות בישראל: ממצאי מחקר**.
152. מבקר המדינה, **אי-מיצוי של זכויות חברתיות**.
153. מיכל קרומר-נבו ועדי ברק, "מחקר פעולה משתף: מערכת הרווחה מנקודת מבטם של צרכני שירותי הרווחה", **ביטחון סוציאלי** 72, (המוסד לביטוח לאומי, 2006), עמ', 11-38.

חסם ו': רמה מקצועית נמוכה במוקד הטלפוני של הביטוח הלאומי

בדוח הביטוח הלאומי עלה כי קיימת "אי שביעות רצון מהממשק מול המוקד הטלפוני והיכולת שלו להוות מוקד ידע מקצועי המסייע במיצוי זכויות." עוד נכתב כי אף שהחוויה האנושית נתפסה כחיובית, "המוקד לא סיפק תשובות טובות דיין לשאלות העולות בתהליך הגשת הקצבה".[154] לפי דוח מבקר המדינה, ב-2014 כתבה מנהלת האגף לשירות לקוחות במוסד לביטוח לאומי מכתב למינהל משאבי אנוש בארגון, וקבעה כי יש צורך להגדיל ב-30% את תקני כוח האדם למוקדי התמיכה. עוד היא כתבה כי לאי הגדלת תקני כוח האדם יש השפעה קריטית על היכולת לספק שירות מקצועי למבוטחים.[155] מנגד, שיפור המוקד הטלפוני עשוי להגדיל את שיעור מיצוי הזכויות, ובכך גם את רמת שביעות הרצון של לקוחות הביטוח הלאומי.

המלצות מדיניות:

חיזוק הרמה המקצועית של המוקד הטלפוני בביטוח הלאומי.

1.1 כפי שהומלץ כבר בסעיף העוסק בהרמת מרכזי מיצוי זכויות חדשים, **כל רשות ממשלתית תכין טבלה שתפרט את הזכאויות שהיא נותנת**. מהלך זה יוכל לסייע גם לשיפור הרמה המקצועית של המוקד הטלפוני בביטוח הלאומי.

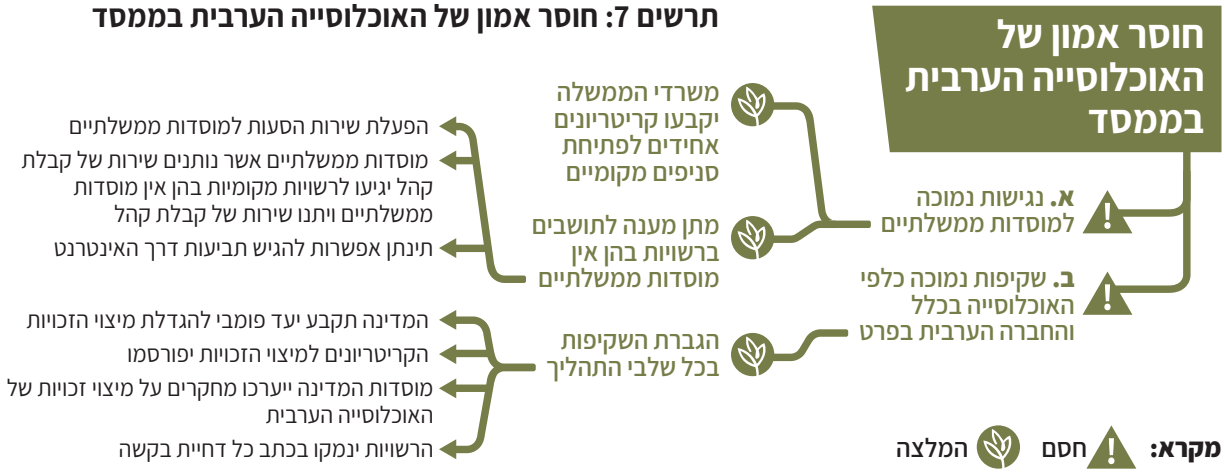
1.2 **מתן הכשרות לצוות המקצועי והעברת מבחנים מקצועיים כתנאי לעבודה במענה הטלפוני**. ההכשרות ישפרו את הידע של נותני השירות וכך את המידע שהלקוחות מקבלים.

1.3 **הגדלת תקני כוח האדם למוקדי התמיכה** כך שיתאימו לעומס שמולו מתמודדים המוקדים.

1.4 **קביעת תקנים לעובדים ערבים במוקדי השירות**. יש לוודא כי מוקדנים דוברי ערבית מועסקים לאורך כל שעות הפעילות של המוקד הטלפוני, וזמינים לתת שירות לאוכלוסייה הערבית.

בעיה 3:

תרשים 7: חוסר אמון של האוכלוסייה הערבית בממסד



154. גל ואחרים, **מיצוי זכויות אקטיבי בביטחון סוציאלי**.
155. מבקר המדינה, **אי-מיצוי של זכויות חברתיות**.

לחוסר האמון של האוכלוסייה הערבית בממסד סיבות רבות ומגוונות. במסמך זה נתמקד רק בנושא שעל הפרק. כאשר ללקוח יש חוסר אמון בממסד, הוא עלול שלא לצלוח את תהליך המיצוי, ולעיתים גם לא להתחיל בו. אם היה לו בעבר ניסיון מתסכל מול רשויות מדינה, או שהוא מכיר מישהו שעבר חוויות מתסכלות כאלה, הוא עלול לחוש שהניסיון למיצוי זכויותיו חסר סיכוי. תחושה זו עלולה להפוך לנבואה שמגשימה את עצמה. לצערנו, לרבים בחברה הערבית בישראל יש ניסיון שלילי אל מול רשויות המדינה, והדבר מהווה חסם למיצוי זכויות.[156]

על מנת להגביר את אמונו של מיעוט לאומי בממסד יש לנקוט צעדים רבים ומגוונים. צעד ראשון ומתבקש הוא הפחתה עד הפסקה מוחלטת של אמירות גזעניות מצד הממסד והממשלה. עם זאת, המלצות מסוג זה אינן חלק מהמסמך הנוכחי. אנו נתרכז בחסמים והמלצות מדיניות העוסקים ישירות במיצוי זכויות ולא בחוסר אמון כללי של האוכלוסייה הערבית בממסד.

חסם א': נגישות נמוכה למוסדות ממשלתיים

כיום יש מעט מאוד מוסדות ממשלתיים ברשויות המקומיות הערביות, וכך הממסד הממשלתי המרכזי שהתושבים רואים בעיר הוא המשטרה. אין צורך להרחיב על רמת אי האמון בין החברה הערבית למשטרה, ויש חשיבות רבה בהרחבת הנראות של המוסדות הממשלתיים ברשויות המקומיות הערביות. כתוצאה ממציאות זו, לאוכלוסייה היהודית יש נגישות טובה יותר למוסדות ממשלתיים. רוב האוכלוסייה היהודית יכולה לפנות למוסדות ממשלתיים בעיר מגוריה. לעומתה רוב האוכלוסייה הערבית המתגוררת ברשויות מקומיות ערביות (גם בערים גדולות), נדרשת להגיע לערים היהודיות השכנות על מנת לקבל שירות, ובשל האיכות הנמוכה של התחבורה הציבורית ביישובים הערביים, היא מתקשה להגיע לאותם מרכזים. בדוח של המוסד לביטוח לאומי שבחן את התוכנית "יד מכוונת" הומלץ לפתח דרכים להנגשת השירות למבוטחים המתקשים להגיע לעיר הגדולה (במקרה שנבחן היה מדובר בחיפה).[157] מצאנו כמה דרכים שיסייעו למבוטחים מחוץ לערים שבהן נמצאים המוסדות הממשלתיים להגיע אליהם, בדגש על המוסד לביטוח לאומי.

המלצות מדיניות:

1. משרדי הממשלה יקבעו קריטריונים אחידים לפתיחת סניפים מקומיים ביישובים יהודיים וערביים, שיכללו את גודל האוכלוסייה ביישוב, את רמת הניידות של התושבים וכן מקבצי יישובים קטנים.

2. מתן מענה לתושבים ברשויות שבהן אין מוסדות ממשלתיים:

2.1 **הפעלת שירות הסעות למוסדות הממשלתיים**.

2.2 **מוסדות ממשלתיים שנותנים שירות של קבלת קהל יגיעו לרשויות מקומיות שבהן אין מוסדות ממשלתיים** וייתנו שירות של קבלת קהל אחת לתקופה.

2.3 כפי שהומלץ בבעיה מס' 1, בחסם של היעדר הנגשה שפתית של שירותי מיצוי הזכויות, גם כאן מוצע ש**תינתן אפשרות להגיש תביעות דרך האינטרנט**. דרך זו חוסכת מהתובע את הצורך להתייצב פיזית בסניף המוסד לביטוח לאומי או הדואר כדי להגיש את טופס התביעה.

156. גל ואחרים, **מיצוי זכויות אקטיבי בביטחון סוציאלי**
157. רוזן, נאון, וסמואל, **"יד מכוונת": הערכת התכנית**.

חסם ב': שקיפות נמוכה כלפי האוכלוסייה בכלל והחברה הערבית בפרט

במחקר של הביטוח הלאומי עלה כי חלק ממבקשי הקצבאות מתקשים להבין את הסיבות לקבלת ההחלטה בעניינם. חוסר שקיפות זה עלול להביא את הציבור לחשוב כי ההחלטות בענייניו מתקבלות בצורה שרירותית. הציבור עלול לפתח כעס ורגשות שליליים כלפי המוסד לביטוח לאומי ואף להימנע ממיצוי זכויות נוספות.[158] הסיכוי שזה יקרה בחברה הערבית, שכבר חשה אי אמון בממסד, גבוה יותר.

המלצות מדיניות:

1. הגברת השקיפות בכל שלבי התהליך.

1.1 **המדינה תקבע יעד פומבי להגדלת מיצוי הזכויות בכלל ובאוכלוסייה הערבית בפרט**. יעדי לשכות הרווחה ברשויות המקומיות ייגזרו מהיעד הארצי. היעדים ילוו בפרסום תוכנית עבודה עם מטרות, יעדים ותפוקות, וכן פרסום שיעורי מיצוי הזכויות לכל אחת מהזכויות שהגוף הממשלתי מציע, בחלוקה לפי קבוצות אוכלוסייה.

1.2 **הקריטריונים למיצוי הזכויות ומידע על תהליך המיצוי ולוחות הזמנים, יפורסמו** בצורה נגישה, בעברית ובערבית, באתרים של הרשויות השונות ובאתר כל זכות.

1.3 **מוסדות המדינה יערכו מחקרים על מיצוי זכויות של האוכלוסייה הערבית**, ינתחו את הממצאים ויבחנו את החסמים למיצויים. המחקרים יפורסמו באתרי המשרדים. מינהל המחקר והתכנון במוסד לביטוח לאומי החל לבצע מחקרים על היקף התופעה של אי מיצוי זכויות רק בשנת 2008.[159] שאר מוסדות המדינה צריכים להצטרף למהלך ויש להגביר את ההשקעה בו.

1.4 **הרשויות ינמקו בכתב כל דחיית בקשה**. כיום רוב הלקוחות אינם יודעים מדוע נדחתה בקשתם. נימוק דחיית הבקשה יפחית את חוסר האמון, יגדיל את תחושת השקיפות ויקטין את תחושת השרירותיות.

לסיכום, בחברה הערבית קיים תת מיצוי של זכויות סוציאליות. תת המיצוי נובע מקריטריונים מפלים, מסטריאוטיפים של נותני השירות ומהיעדר הנגשה שפתית של השירותים. ביזור הגורמים שמולם יש לפעול על מנת למצות את הזכויות הסוציאליות גדול, וכל אחד מהם פועל בדרכים אחרות.

על הממשלה, בהובלת משרד הרווחה והשירותים החברתיים והמוסד לביטוח לאומי, להוביל הקמה של מרכזי "כל-בו זכויות" למיצוי זכויות הפועלים לפי מודל One Stop Shop/Center. המדינה צריכה להשקיע משאבים בהנגשת המידע לחברה הערבית, הן בתרגום החומרים הקיימים והן בפרסומם במרחבים הרלוונטיים. לבסוף, עליה לפעול להסרת הקריטריונים המפלים על מנת שאחת האוכלוסיות היותר מוחלשות בחברה הישראלית תצליח לממש את זכויותיה הסוציאליות. ללא צעדים אלה, הזכויות נשארות על הנייר והמדינה מועלת בתפקידה לדאוג לשכבות המוחלשות בחברה.

---

158. גל ואחרים, **מיצוי זכויות אקטיבי בביטחון סוציאלי**
159. מבקר המדינה, **אי-מיצוי של זכויות חברתיות**.

פרק ב': הזנה במוסדות חינוך

כפי שראינו בפרק המבוא, הזנה במוסדות חינוך היא חלק מפעילות ישירה להספקת הזנה במסגרות מיוחדות לאוכלוסיות בסיכון. לפי דוח ביקורת על הרשויות המקומיות משנת 2008, תוכנית ההזנה נועדה לסייע בפתרון בעיית אי הביטחון התזונתי ומאפשרת להקנות לתלמידים הרגלי תזונה נכונים.[160]

ישנם סוגים שונים של מסגרות: מעונות יום, מרכזים לילדים ונוער בסיכון, מרכזים לגיל השלישי ועוד. בפרק זה נתמקד בהזנה לילדים בני 3-8, בגני טרום-טרום חובה, טרום חובה, חובה ובבתי הספר בכיתות א', ב' ולעיתים ג', לרבות מוסדות החינוך המיוחד.

בחברה הערבית, ההזנה ניתנת בשתי תוכניות נפרדות: מפעל ההזנה בבתי הספר, ותוכנית ניצנים, המפעילה צהרונים לגילאי 3-8. שתי התוכניות נכללות בחוק ארוחה יומית לתלמיד/ה. משיחה עם מר חיים הלפרין, מנהל היחידה לתוכניות משלימות למידה, עלה כי תוכנית צהרוני ציל"ה, האחראית לחלק גדול מפרויקט ההזנה בחברה היהודית, אינה פועלת כלל ביישובים הערביים.

משבר הקורונה פגע פגיעה קשה בילדים התלויים בתוכניות ההזנה במוסדות החינוך. בשל הטלת הסגר וביטול הלימודים בבתי הספר, הועברה תוכנית ההזנה מטיפול בילדים לטיפול בקשישים, ומערך חלוקת המזון עבר מידי משרד החינוך למשרד הרווחה. לפי נייר עמדה ששלחו עשרות מומחים מתחום התזונה למועצה לביטחון לאומי עולה כי רק כ-18,000 מתוך 400,000 הילדים התלויים בתוכנית ההזנה המשיכו לקבל מזון מאז פרוץ המשבר.[161] באוקטובר 2020 דנה ועדת הכנסת המיוחדת לזכויות הילד בהשפעת משבר הקורונה על מפעל ההזנה. במכתב לשר החינוך יואב גלנט ולשר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים איציק שמולי ציין יו"ר הוועדה, ח"כ יוסף ג'בארין, כי "הוועדה קובעת שילד רעב הוא ילד שלא יכול לממש את הפוטנציאל הגלום בו, על כן מדגישה את הצורך במתן מענה לילדים הרעבים". הוועדה ציינה גם כי הזכות לארוחה מעוגנת בחוק, ועל כן יש למצוא דרכים לקיימה גם בזמן הסגר, והדגישה את הצורך לאתר ולמפות את כל הילדים הזקוקים כיום להזנה בסבסוד המדינה.[162]

חוק ארוחה יומית לתלמיד[163]

בשנת 2004 עברה החלטת ממשלה 2341 לחוק ארוחה יומית לתלמיד. החלטה זו הפכה לחוק ב-2005, שמטרתו להסדיר מתן ארוחה חמה יומית לתלמידי גן חובה ובתי ספר יסודיים ובמוסדות חינוך שבהם הונהג יום חינוך ארוך. תכליתו העיקרית של החוק היא סיוע ביישום חוק יום חינוך ארוך. מאז כניסתו לתוקף, חוק ארוחה יומית הובן ככלי לסיוע כלכלי למשפחות, כאשר טיב המזון ואיכותו תפסו מקום נמוך בסדר העדיפויות. מצב זה לא השתנה גם לאחר הרחבת מפעל ההזנה ב-2014.[164]

---

160. משרד מבקר המדינה, **דוח על הביקורת ברשויות מקומיות: יישום חוק ארוחה יומית - מפעל ההזנה**, (ירושלים: משרד מבקר המדינה, 2008).
161. יוסי דהאן וסראב אבו רביעה, "ילדים רעבים מתקשים ללמוד", 01.11.2020, **The Marker**. אוחזר: 13 ביוני 2021. https://www.themarker.com/blogs/.premium-1.9279225
162. יוסף ג'בארין, **"מפעל ההזנה לילדים – מצבם של מאות אלפי ילדים נוכח אי הפעלת מפעל ההזנה"**, (ירושלים: הועדה המיוחדת לזכויות הילד, 2020).
163. **חוק ארוחה יומית לתלמיד**, תשס"ה-2005, באתר נבו: https://www.nevo.co.il/law_html/law01/999_376.htm. אוחזר: 17 בדצמבר 2020.
164. צילי פז-וולק ואמיר פז-פוקס, "יש ארוחות חינם? היבטים ערכיים, תזונתיים ומשפטיים של מיזם ההזנה בבתי ספר", בתוך: יופי תירוש ואיל גרוס (עורכים), **לחם חוק: עיונים במשפט ואוכל**, (תל אביב: אוניברסיטת תל אביב, הפקולטה למשפטים ע"ש בוכמן, 2017).

החוק כולל את גני החובה ובתי הספר היסודיים ביישובים ובשכונות שבהם חל חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה משנת 1997, החינוך החרדי ומוסדות חינוך שבהם מיושמת תוכנית "אופק חדש".[165] בשנת 2008 נכנסה קבוצה נוספת: גני חובה ביישובים ובשכונות שמתקיים בהם יום לימודים ארוך.

מטרת החוק לאפשר לקיים יום לימודים ארוך וכן לסייע בפתרון בעיית האב"ת באמצעות הספקת ארוחה חמה אחת ביום. הממשלה והרשויות המקומיות מקצות את התקציב להפעלת מפעל ההזנה והן רשאיות לגבות כספים מהורי התלמידים ולגייס תרומות. אולם ביישומו של החוק יש בעיות וחסמים רבים.

בשנת 2014 הפריט משרד החינוך את התוכנית, וחברת מילגם מנהלת עבורו את פרויקט ההזנה במלואו.[166] מאתר החברה עולה כי היא "אחראית על ניהול מאגר ספקי המזון ומוסדות החינוך וכן על אישור תפריטי המזון לתלמידים ולמוסדות החינוך, תוך בקרת אופן ייצור המנות, איכות והרכבי תפריטי הארוחות, אופן השינוע של הארוחות, מועדי הגשת הארוחות ושביעות רצון התלמידים ומוסדות החינוך מהמנות המסופקות להם, בקרה על היקף המנות שהגיעו בפועל לכל אחד מהמוסדות וכן בקרות נוספות הנוגעות לבחינת ובקרת המנות וספקי המזון בהשוואה לתקני והוראות משרד הבריאות". במסגרת הפרויקט מסופקות ארוחות חמות למעל 250 אלף תלמידים ביום, הלומדים בכ-5,000 מוסדות חינוך. תקציב הפרויקט השנתי עולה על 500 מלש"ח.[167] האתר אינו מתייחס באופן ספציפי לאוכלוסייה הערבית.

חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה[168]

מטרת החוק מ-1997 היא מתן הזדמנות שווה בחינוך לכל ילד בישראל כדי להביאו למיצוי מרבי של כישרונותיו. קיימת עדיפות ליישובים, לשכונות, למוסדות חינוך או לשכבות גיל שלדעת השר זקוקים לסיוע נוסף בחינוך.

לפי צו יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, 106 יישובים לוקחים חלק ביום חינוך ארוך ולימודי העשרה. 61 יהודיים[169], המהווים 57.5% מהיישובים, ו-45 ישובים ערביים, המהווים 42.4% מהיישובים.[170]

מנתונים שהועברו אלינו ממשרד החינוך עולה שהתוכנית מיועדת לילדים בגילי גן חובה עד כיתה ו'. התוכנית נותנת מענה לכ-170,000 תלמידים, כ-56,100 ערבים וכ-112,200 יהודים. מכאן, שרק 1/3 מהתלמידים המשתתפים בתוכנית הם ערבים. בהמשך נראה כי מצב דברים זה מצביע על חלוקת משאבים לא שוויונית בין החברה היהודית לערבית.

לפי משרד החינוך יש מיצוי נמוך של התוכנית ברשויות המקומיות הערביות. מר חיים הלפרין, מנהל היחידה לתוכניות משלימות למידה במשרד החינוך, העלה כמה סיבות אפשריות לכך:

1. ההורים לא רוצים להשתתף בעלות ההזנה. בעיריית רהט כדוגמה, לכ-80% מההורים יש פטור מתשלום לתוכנית ההזנה. מצב זה מקשה על הרשות המקומית לגבות מ-20% הנותרים.

2. ההורים אינם מעוניינים שהילדים יישארו במסגרת החינוכית לאחר שעות הלימודים.

---

165. במוסדות הזכאים מדובר על שבוע לימודים בן 37 שעות לימוד לפחות, בימים בהם מתקיימות במוסד החינוך שבע שעות לימוד לפחות.

166. **"מתן שירותים מינהליים להפעלת תוכניות הזנה של משרד החינוך"**, באתר מפתח התקציב, https://next.obudget.org/i/tenders/office/543602/7/7.2013, אוחזר: 7 במרץ 2021; ליאור דטל, "הפרטת החינוך צוברת תאוצה: מה הקשר בין חברת ביטוח לקציצות בבית ספר ולמה זה עולה 900 מיליון שקל?", (30 .**The Marker** באוגוסט 2015), https://www.themarker.com/news/education/1.2719797, אוחזר: 7 במרץ 2021.

167. **"פרויקט ההזנה של משרד החינוך"**, באתר מלגם. http://www.milgam.co.il/home/doc.aspx?mCatID=50&mode=s&icid=70 – אוחזר: 17 בדצמבר 2020.

168. **חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה**, תשנ"ז-1997, באתר נבו: https://www.nevo.co.il/law_html/law01/152_050.htm. אוחזר: 17 בדצמבר 2020.

169. בתוך קבוצה זו נכללים 7 ישובים מעורבים. כללנו אותם בישובים היהודים מכיוון שרוב גדול של התושבים הם יהודים ובמסמך זה לא נתייחס לישובים מעורבים.

170. **צו יום חינוך ארוך ולימודי העשרה** (החלה בגני ילדים), תשס"ז-2007, באתר נבו: https://www.nevo.co.il/law_html/Law01/999_805.htm, אוחזר: 17 בדצמבר 2020.

3. חוק התקציב גובר על חוק ההזנה, ולכן לא תמיד הרשות המקומית יכולה לעמוד בעלויות המימון התואם.[171] לרשות מקומית יש מחויבויות שונות על-פי חקיקה שונה, ולא תמיד היא יכולה לעמוד תקציבית בכל המחויבויות שלה ולכן המחוקק קבע היררכיה. הרשות מחויבת קודם כול לחוק התקציב. אחרי המחויבויות לחוק התקציב, לרוב לא נשארים ברשויות מקומיות ערביות משאבים למימון התואם של חוקים אחרים כמו חוק ההזנה. כך יוצא שדווקא רשויות מקומיות הזקוקות לחוק ההזנה לא יכולות לקדם אותו עקב מחסור תקציבי למימון התואם.

תוכנית ניצנים[172]

תוכנית ארצית לצהרונים ובית הספר של החגים לגילי 3-8 (גן טרום-טרום חובה ועד כיתה ב'), הכוללת ארוחת צהריים חמה ולימודי העשרה בשעות הצהריים ובחלק מימי החופש. התוכנית נותנת מענה לכ-240,000 תלמידים. לפי מידע שקיבלנו ממשרד החינוך, כ-1/3 מהתלמידים בתוכניות אלה משתייכים לחברה הערבית. גם כאן חלוקת המשאבים בין החברה היהודית לערבית אינה שוויונית.

העלות הבסיסית של צהרון לתלמיד (הכוללת ארוחה, העשרה והדרכה) עומדת על 650 ₪ לחודש. משרד החינוך מסבסד את התוכניות לפי המדד החברתי-כלכלי של הרשות המקומית, בגובה 150-600 ₪ לתלמיד. בעשירונים 1-3, שבהם רוב הרשויות המקומיות הערביות, הסבסוד עומד על 600 ₪ לתלמיד.

הרשות המקומית יכולה להרחיב את מסגרת הצהרון הבסיסית באמצעות רכיבים נוספים בשעות, בחוגים ובכוח אדם עד לעלות מרבית של 935 ₪ לחודש לתלמיד. ההחלטה מתקבלת בוועדת ההיגוי של הרשות המקומית, בשיתוף נציגות ההורים.

הגדרות הבעיה, חסמים והמלצות מדיניות

חלק זה של המסמך מלווה ומפרט את תרשים "אי שוויון בהזנה" (ראו תרשים בנספח ג'). יוצגו בו הבעיות שאותרו על ידינו. לכל בעיה יוגדרו חסמים והמלצות מדיניות, לפי סדר הצגתם בתרשים:

1. **מימון חסר**
2. **זמינות ההזנה אינה אופטימלית**
3. **ההזנה אינה מתאימה לאוכלוסייה הערבית**

171. שיחה עם מר חיים הלפרין וגברת עינת בדיחי מיום 28.06.20.
172. **"צהרוני ניצנים"**, באתר משרד החינוך, פורטל הורים:
https://parents.education.gov.il/prhnet/parents/learning-framework/after-school-programs. אוחזר: 17 בדצמבר 2020.

הבעיה הראשונה בתחום ההזנה בבתי הספר היא מימון חסר, והיא מתחלקת לשתי בעיות משנה:

1. זכאות ומימון נמוכים.
2. מימון משלים למערך ההזנה.

תרשים 8: זכאות ומימון נמוכים

1.א. זכאות ומימון נמוכים

חסם א': אי שוויון בחלוקת התקציב של מפעל ההזנה בין החברה היהודית לערבית

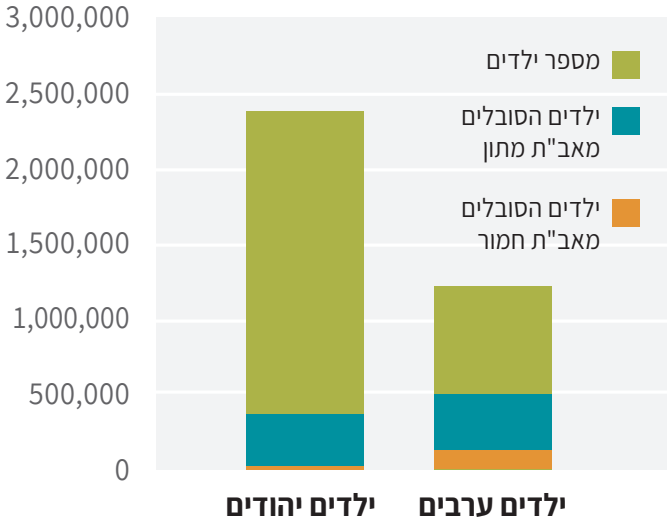
לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בסוף 2016 חיו בישראל 2,851,900 ילדים.[173] מתוכם, כ-2 מיליון (71.6%) ילדים יהודים, 722 אלף (25.3%) ילדים ערבים, וכן 88 אלף (3.1%) ילדים שסווגו כ"אחרים".[174] נתוני המוסד לביטוח לאומי לאותה שנה מראים כי 17% מהילדים היהודים סבלו מאב"ת, כאשר 6.8% מתוכם סבלו מאב"ת חמור. בחברה הערבית, 50.6% מהילדים סבלו מאב"ת, ו-35.3% מתוכם סבלו מאב"ת חמור.[175] מחישוב המבוסס על נתוני שני הגופים עולה כי אף שהילדים הערבים מהווים רק רבע מאוכלוסיית הילדים בישראל, הם מהווים כמחצית מהילדים הסובלים מאב"ת – כ-365 אלף, בהשוואה לכ-347 אלף ילדים יהודים. אנו מניחים כי ברוב הבתים שבהם חיים ילדים באב"ת, הארוחה החמה בבית הספר היא היחידה שהם יקבלו, ומכאן חשיבותה העצומה להם,לעומת ילדים שלא סובלים מאב"ת ויכולים להשלים את הארוחה בבית.

173. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **היישובים בישראל, מספר התושבים ומספר מקבלי הגמלאות**, (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2016).
174. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **לקט נתונים לרגל יום הילד הבין-לאומי 2017**, מתוך אתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: https://www.cbs.gov.il/he/mediarelease/pages/2017/%D7%9C%D7%A7%D7%98-%D7%A0%D7%AA%D7%95%D7%A0%D7%99%D7%9D-%D7%9C%D7%A8%D7%92%D7%9C-%D7%99%D7%95%D7%9D-%D7%94%D7%99%D7%9C%D7%93-%D7%94%D7%91%D7%99%D7%9F-%D7%9C%D7%90%D7%95%D7%9E%D7%99-2017.aspx אוחזר: 10.06.21.
175. אנדבלד ואחרים, **סקר ביטחון תזונתי 2016: ממצאים סוציו כלכליים עיקריים**.

אם נשווה את מספר הילדים הסובלים מאב"ת בשתי החברות, נראה שמדובר בכ-350,000 ילדים. בשל כך אפשר היה להמליץ לחלק את תקציב ההזנה בבתי הספר ובגנים באופן שווה בין האוכלוסייה היהודית והערבית. אבל אם נשווה את מספר הילדים הסובלים מאב"ת חמור, הכולל תחושת רעב, נראה כי מספר הילדים הערבים גדול פי חמישה לפחות ממספר הילדים היהודים. לפיכך אנו ממליצים על חלוקת תקציב ההזנה במערכת החינוך כך שבתי הספר והגנים בחברה הערבית יקבלו יותר מ-50% מתקציב ההזנה.

מנתוני משרד החינוך אנו למדים שכיום רק 1/3 מהתקציב הממשלתי להזנה בבתי הספר (חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה ותוכנית ניצנים) מגיע לאוכלוסייה הערבית. מכאן שילדים ערבים סובלים יותר מאב"ת ואב"ת חמור אך מקבלים מהמדינה פחות סיוע בהזנה ביחס לילדים בחברה היהודית.

תרשים 9: מספר הילדים הסובלים מאב"ת מתון וחמור בחלוקה ליהודים וערבים



נתונים: ניתוח נתונים של סקר ביטחון תזונתי 2016, ממצאים סוציו כלכליים עיקריים, המוסד לביטוח לאומי וכן הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (נובמבר 2017). "לקט נתונים לרגל יום הילד הבין-לאומי 2017".

המלצות מדיניות:

1. לטווח הזמן הבינוני – שינוי הדרגתי של חלוקת תקציב ההזנה בין החברה היהודית לערבית, כך שישקף את צורכי שתי החברות. אנו ממליצים כי במהלך העשור הקרוב ישונה בהדרגה פרויקט ההזנה הממשלתי כך שהילדים הערבים הלוקחים חלק בתוכנית יהוו יותר מ-50% מהילדים היהודים בה (אחת לעשור יש לבחון את השינויים בחברה הישראלית ולפעול בהתאם). השינוי יכול להתבטא הן בהעברת תקציבים מהחינוך היהודי לערבי והן בתוספת תקציבית לפרויקט ההזנה. מכיוון שגם בחברה היהודית יש אב"ת, ואין מקום לאב"ת בקרב ילדים באשר הם ילדים, אנו ממליצים על תוספת תקציבית.

2. לטווח הזמן הארוך – הזנה מלאה בכל הגנים ובתי הספר בישראל. ממחקרים שנעשו באנגליה התברר כי על אף ההוצאה הגדולה הכרוכה במפעל הזנה איכותי, הוא צפוי להביא לחיסכון כלכלי שכן הדבר משפר את הישגי התלמידים, מעלה את תדירות הגעתם לבית הספר ומקטין משמעותית את רמות השמנת היתר בקרב ילדים.[176]

176. פז-וולק ופז-פוקס, "יש ארוחות חינם? היבטים ערכיים, תזונתיים ומשפטיים של מיזם ההזנה בבתי ספר", בתוך: תירוש וגרוס (עורכים), **לחם חוק: עיונים במשפט ואוכל**.

חסם ב': הדרישה למימון תואם של הרשות המקומית בתוכנית יוח"א
הפחתה במימון התואם דורשת יוזמה של הרשות המקומית

מימון תוכנית יוח"א במוסדות החינוך נעשה בין השאר על ידי הרשות המקומית שהמוסד החינוכי בתחומה. שיעור ההשתתפות נקבע בהתאם לדירוג החברתי-כלכלי של משרד הפנים ולפי הרמה החברתית-כלכלית של היישוב בלמ"ס. שר החינוך, בהסכמת שר האוצר, יכול לקבוע תשלום מופחת לרשות מקומית עקב נסיבות מיוחדות. אין קריטריונים ברורים לכך.

על מנת לקבל תשלום מופחת למפעל ההזנה, על רשות מקומית ליזום ולהגיש בקשה לוועדה מיוחדת. רוב הרשויות הערביות הן רשויות מוחלשות. לרוב הרמה המקצועית ברשויות כאלה נמוכה יותר והן מתקשות ליזום מהלכים ולעקוב אחר פרסומים שונים. כך יוצא שדווקא הרשויות המוחלשות ביותר מתקשות לנצל הטבה שמיועדת להן.

הרשויות המקומיות הערביות סובלות מאפליה והזנחה ממשלתית ארוכת שנים. מחקרים מראים כי האפליה קיימת ברוב סעיפי התקציב העירוני. בין היתר מדובר במענק איזון מופחת, בתקציבי ממשלה מופחתים כמו חינוך ורווחה, במחסור חמור בארנונה שלא ממגורים ועוד. בשנים האחרונות, ובעיקר לאחר החלטת ממשלה 922, הרשויות המקומיות הערביות קיבלו תקציבים רבים חדשים שדורשים מהרשות המקומית השקעה נוספת של כוח אדם ותקציבים. מצד אחד מדובר בתיקון מסוים לאפליה רבת שנים, ומצד שני, ללא תוספת תקציבית גמישה או הורדת המימון התואם, מדובר במתיחת יתר של המחסור שהיה קיים והקטנת הגמישות התקציבית. פרסום של מרכז המחקר והמידע של הכנסת מחודש אפריל 2020 הצביע על כך שנכון ל-2018, 32% בלבד מהכנסות הארנונה של הרשויות הערביות היו מארנונה שאינה למגורים, וזה נמוך משמעותית מהממוצע הארצי, שעמד באותה שנה על 55.4%.[177] המחקר קובע כי המחסור בארנונה לעסקים הוא הסיבה העיקרית לגרעונות הנצברים ברשויות, וכי לרוב, תנאי לאיזון תקציבי ולשגשוג חברתי ברשות מקומית הוא הכנסה משמעותית מארנונה מעסקים מסך הכנסותיה.[178]

בסופו של יום, הרשויות המקומיות הערביות סובלות מתקציב חסר ומחוסר גמישות ביכולת לנהל את התקציב, מכיוון שתקציבים רבים צבועים ואינם מאפשרים להנהגה העירונית חופש פעולה. לפי משרד החינוך, מכיוון שחוק התקציב גובר על חוק ההזנה, לא תמיד הרשות המקומית יכולה לעמוד בעלויות המימון התואם למפעל ההזנה.[179] החיוב להשלים במימון תואם לצורך הזנה בגנים ובבתי הספר מביא לכך שרשויות מקומיות רבות מוותרות מלכתחילה על ההזנה עקב קשיים כלכליים ומקצועיים.

על אף התחזקותן של הרשויות המקומיות הערביות בשנים האחרונות, ובשל ההשלכות המתמשכות של אפליה רבת שנים, הפער בינן לבין הרשויות היהודיות נותר משמעותי. היעדר מדיניות מימון משלים דיפרנציאלי כמענה לפערים משמעותיים בין רשויות, גורם לרשויות אלה לוותר מלכתחילה על ההזנה עקב ריבוי קשיים כלכליים ומקצועיים. חשוב לציין כי בתוכנית המערכתית לשילוב כלכלי של החברה הערבית, משרד האוצר המליץ על מעבר לשיטת מימון הכוללת מימון תואם דיפרנציאלי בכלל התחומים המתוקצבים בידי המדינה. ההמלצה מעולם לא יושמה.[180]

---

177. נעם בוטוש, **ההסכם לשיפוי רשויות מקומיות בגין הנחות בארנונה לעסקים בעקבות משבר נגיף הקורונה** - ניתוח תקציבי לפי מגזרים, (ירושלים: מרכז המחקר והמידע בכנסת ישראל, 2020).
178. שם, עמ' 46.
179. שיחה עם מר חיים הלפרין וגברת עינת בדיחי מיום 28.06.20.
180. הרשות לפיתוח כלכלי של המיעוטים, המשרד לשוויון חברתי, משרד האוצר, משרד ראש הממשלה, **תוכנית מערכתית לשילוב כלכלי של החברה הערבית: באמצעות תיקון עיוותים במנגנוני ההקצאה הממשלתיים**.

המלצות מדיניות:

1. **אנו ממליצים על הורדת המימון התואם** של הרשות המקומית לרשויות הנמצאות באשכולות חברתיים-כלכליים 1-4. קרי, המדינה תממן את כל עלות מפעל ההזנה ברשויות אלה.

2. **עד אז יש לאמץ את המלצת משרד האוצר מהתוכנית המערכתית לשילוב כלכלי של החברה הערבית למעבר למימון תואם דיפרנציאלי.**

2. **שר החינוך ינהג בשקיפות בכל הנוגע לקביעת תשלום מופחת לרשות מקומית** עקב נסיבות מיוחדות. יש לפרסם את הקריטריונים לנסיבות מיוחדות ואת הרשויות המקומיות הנהנות מתשלום מופחת.

2. **משרד החינוך יהיה אחראי להנגיש את השירות להפחתת המימון התואם לרשות מקומית** עקב נסיבות מיוחדות. המשרד יהיה אקטיבי בהסברת דרך הגשת הבקשה ויסייע לרשויות הזקוקות לכך בכתיבת הבקשה.

חסם ג': עלות הארוחה אינה מאפשרת ארוחה בריאה, מזינה וטעימה

לפי משרד החינוך, עלות ארוחה, ללא כשרות, בהגשה מרכזית, היא 14.37 ₪ לתלמיד (כולל מע"מ), וארוחה בחמגשית עולה 15.94 ₪ לתלמיד (כולל מע"מ). משיחות עם דיאטניות, אנשי רווחה וספקי מזון של מסגרות ההזנה במשרד החינוך עולה כי מדובר בסכום נמוך שלא מאפשר תזונה בריאה. גורמים רבים מחוץ למשרד החינוך שאיתם שוחחנו, תיארו את איכות האוכל במפעל ההזנה כמזון מעובד, לעיתים מטוגן (שניצלים), עם כמות גבוהה של חיטה לבנה, מלח וסוכר. הספקים מחויבים להשתמש במנות חלבון מוכנות, מעובדות וקפואות. התוצאה היא שהילדים נחשפים על בסיס יומיומי לאוכל לא מזין. חלקם לא אוהבים את האוכל ובוחרים לא לאכול אותו. הם משלימים את החסר באוכל לא מזין מחוץ למפעל הזנה. כך יוצא שדווקא הילדים שהכי זקוקים לתפריט מזין, שכנראה לא יקבלו השלמה מזינה בבית, נאלצים להסתפק באוכל זול ולא איכותי.

המלצות מדיניות:

1. **משרד הבריאות ומשרד החינוך יאשרו לספקים להכין חלק מהמנות מהשלב ההתחלתי ביותר**, במקום לקבל את מנות החלבון מוכנות, מעובדות וקפואות לחימום. דבר זה יתרום רבות לאיכות המזון. בנוסף, זה יוזיל את עלויות הארוחה שכן בשר לא מבושל זול יותר מבשר טחון ומבושל.

2. **משרד הבריאות ומשרד החינוך יתאימו את מערך הבקרה והפיקוח** לכך שהספקים מכינים בעצמם את מנת החלבון.

3. **הממשלה/משרד החינוך יגדילו את עלות הארוחה ב-30-100 אגורות לתלמיד**. משיחות עם ספקים עלה שסכום זה יאפשר לספק אוכל מזין, בריא וטעים, אם הספקים לא יהיו מחויבים לרכוש מנות חלבון מוכנות ומעובדות. אחת לשנה ייבחן הצורך להעלות את עלות הארוחה בהתאם לעליית מחירי המזון.

4. **משרד החינוך יפעל להוזלת עלות הארוחה באמצעות יצירת כוח קנייה של הספקים** אל מול היצרנים. איגוד כל הספקים של מפעל ההזנה יכול להביא לכוח קנייה גדול אל מול היצרנים וכך להביא להוזלת עלויות ללא פגיעה באיכות המזון.

5. **משרד החינוך יבצע בקרת איכות על המזון גם באמצעות משובי הורים וילדים** בשפה הערבית.

חסם ד': מפעל ההזנה אינו כולל ארוחת בוקר

מפעל ההזנה אינו כולל ארוחת בוקר. ראשי עיר ואנשי חינוך מספרים על ילדים רבים המגיעים לבית הספר בלי לאכול ומתקשים להתרכז בלימודים. גם תוכנית בית הספר של החגים לא כוללת ארוחת בוקר. הרשות המקומית רשאית לממן ארוחת בוקר באמצעות תשלומי הורים. ושוב, דווקא ברשויות המקומיות שבהן הצורך הוא הגדול ביותר, הסבירות שאפשר יהיה לממן ארוחת בוקר מתשלומי הורים נמוכה.

המלצות מדיניות:

1. הממשלה תתקצב תוספת למימון ארוחת בוקר משותפת. תיבנה תוכנית נוספת לחלוקת ארוחת בוקר, או שתורחב התוכנית הקיימת במסגרות החינוך ברשויות בדירוג 1-4. עלות ההזנה תתחלק בין הממשלה להורים, ומדרגות התשלום יתחשבו במצב החברתי-כלכלי של המשפחה. ההורים יוכלו לבחור בין 3 אפשרויות:

- להכין לילדיהם ארוחת בוקר בבית ולא להשתתף בתוכנית ההזנה של הבוקר.
- לשלם את עלות ההזנה הנוספת של ארוחה זו.
- לקבל פטור מהשתתפות בעלות הנוספת (בהתאם למי שמקבל פטור בארוחת הצהריים). הממשלה תשפה את הרשות המקומית על עלות המימון של משפחות הזכאיות לפטור מתשלום, כך שהשיפוי הניתן בארוחת הצהריים יחול גם על ארוחת הבוקר.

יושם דגש על כך שבדרך שבה הארוחה מחולקת לא יתויגו התלמידים המשתתפים בתוכנית. אפשר לערוך ארוחה משותפת, לפזר סלים עם כריכים בכניסה לבתי הספר, כך שמי שירצה יוכל לקחת כריך בלי לעורר תשומת לב.

2. תינתן הדרכה לצוות החינוכי. הצוות החינוכי יקבל הדרכה כיצד לרכוש ארוחת בוקר מזינה בתקציב צנוע. ההדרכה תכלול את אופן הגשת האוכל כדי לעודד את הילדים לאכול ירקות ופירות, וכן הדרכה על מתכונים ממוצרים בסיסיים ובריאים. בפיילוט שנעשה ביישוב כסייפה לפני 3 שנים, עלות ארוחת בוקר יומית ל-35 ילדים בגן הייתה כ-100 ₪.

חסם ה': אוכלוסיית התלמידים הזכאים לארוחה יומית על פי החוק נקבעת בהתאם לתקציב הפנוי בכל שנה

שר החינוך מתייעץ עם שר האוצר לגבי התקציב הקיים, וההחלטה ברובה נובעת משיקולים כלכליים. משרד הרווחה והביטוח הלאומי אינם לוקחים חלק בדיון, וכך אין מי שיוכל להצביע על הצרכים. מספר התלמידים הוא נגזרת של התקציב ולא של הצרכים. חסם זה פוגע בכל האוכלוסייה במדינה, אבל מכיוון שחלוקת התקציב הקיים אינה שוויונית בין רשויות מקומיות יהודיות לערביות, הפגיעה בחברה הערבית גדולה יותר.

המלצות מדיניות:

1. הזנה במסגרות של ילדים בגילי 3-8 תיכנס לבסיס התקציב.

2. התקציב ייקבע לפי צורכי הילדים. דהיינו, כמה ילדים סובלים מאב"ת על פי הביטוח הלאומי ובאילו ערים. גן ובית ספר שבהם יש ילדים הזקוקים להזנה יקבלו הזנה מלאה, וכל הילדים שהוריהם מעוניינים בכך יוכלו לקחת חלק על מנת לא ליצור תיוג שלילי.

1.ב. מימון משלים למערך ההזנה

תרשים 10: מימון משלים למערך ההזנה

רוב תקציב מפעל ההזנה מגיע ממשרד החינוך.
לרוב הוא כולל גם מימון תואם מהרשות המקומית וכן תשלומי הורים.

חסם ו': האפשרות לגבות תשלומי הורים למפעל ההזנה ביוח"א

הרשות המקומית רשאית לגבות תשלומי הורים בסכומים שנקבעו בסעיף 6(ד) לחוק לימוד חובה. שיעור השתתפות ההורים בעלות ההזנה נגזר מסך ההכנסה לנפש בחודש, ומפורט בחוזר מנכ"ל משרד החינוך. הרשות המקומית מחויבת לאפשר לכל התלמידים הזכאים ומעוניינים בכך להשתתף בתוכנית ההזנה, ובכלל זה לתלמידים שמצבם הכלכלי אינו מאפשר תשלום עבור השתתפותם.[181]

רשות מקומית שהחליטה להשתמש בתשלומי הורים כדי לממן את ההזנה נדרשת להשלים את התקציב עבור הורים שאינם יכולים לממן זאת. אם היא לא עושה זאת, הסנקצייה התקציבית על הרשות המקומית כבדה – ההפרש יורד מהתקציב השנתי שמשרד החינוך מעביר לה. כך יוצא שדווקא הרשויות שבהן התושבים זקוקים יותר להזנה בבתי הספר, נדרשות לשלם שיעור גדול יותר מתקציבן על ההזנה.

לרוב, ברשויות מקומיות מוחלשות מתגוררות אוכלוסיות מוחלשות שמתקשות לממן את עלות תשלומי ההורים. לפי משרד החינוך, בתוכנית יוח"א ברהט, כ-80% מההורים זכאים לפטור מהשתתפות בעלות ההזנה בבתי הספר. במצב כזה, הרשות המקומית מתקשה לגבות השתתפות בעלות ההזנה מ-20% ההורים הנותרים.[182] כך יוצא שרשויות מבוססות יכולות להגדיל את תקציב מפעל ההזנה באמצעות גבייה מההורים, ורשויות מוחלשות מתקשות לעשות זאת.

בתוכנית ניצנים ברשויות 1-3 עלות תשלומי ההורים לחודש היא 50 ₪. דווקא ברשויות אלה אנו עדים למשפחות גדולות יותר של 4.6 ילדים בממוצע.[183] אם למשפחה יש 3 ילדים בגילים הרלוונטיים, היא נדרשת לשלם סכום של 150 ₪ לחודש, כלומר 1,500 ₪ בשנה. למשפחות שחיות בעוני מדובר בסכום גבוה שעלול למנוע מהן לשלוח את הילדים לתוכנית. אומנם קיימת אפשרות לקבל הנחה נוספת לצהרון, אך לרוב, אוכלוסיות מוחלשות פחות מודעות לאפשרויות כאלה.

האפשרות הקיימת כיום, לגבות תשלומי הורים ברשויות באשכול סוציו-אקונומי נמוך, למעשה מטילה על האוכלוסיות הכי מוחלשות עלויות כספיות שהן לא יכולות לעמוד בהן ובפועל מדירות אותן ממפעל ההזנה.

---

181. חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשע"ד/7(א) מיום 03.03.2014 – **תכנית ההזנה ברשות המקומית**. מתוך אתר משרד החינוך: https://apps.education.gov.il/Mankal/Horaa.aspx?siduri=179&REFF_GUID=%7b986ADDF6-861B-488B-8460-E59BF8BCF84C%7d. אוחזר: 17 בדצמבר 2020.
182. שיחה עם מר חיים הלפרין וגברת עינת בדיחי מיום 28.06.20.
183. אבו- עסבה, ואחרים, **מיפוי ארגונים ערביים לסיוע במזון בישראל**, ; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל 2016: חלק א': מבוא, לוחות השוואה, תרשימים, נספחים, פרופיל כלל ארצי ומגזרי, (ירושלים, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2018).

המלצות מדיניות:

1. **הרשות המקומית תנגיש להורים את המידע** לגבי הנחה נוספת בעלות הצהרון.

2. **ברשויות מקומיות באשכולות 1-4 המדינה תשפה את הרשות המקומית על החלק היחסי מתשלומי ההורים** להם מגיע פטור.

חסם ז': אפשרות להרחבת מסגרת הצהרון הבסיסית

כאמור בתחילת פרק זה על תוכנית ניצנים, משרד החינוך מאפשר להרחיב את מסגרת הצהרון הבסיסית שעומדת על 650 ₪ באמצעות רכיבים נוספים בשעות, בחוגים, ובכוח אדם עד לעלות מרבית של 935 ₪ לחודש לתלמיד. ההחלטה מתקבלת בוועדת ההיגוי של הרשות המקומית בשיתוף נציגות ההורים. הרחבת המסגרת אומנם לא נוגעת ברכיב האוכל, אבל היא נוגעת לאיכות המסגרת, ומכאן למידת הרצון של ההורים לשלוח את ילדיהם אליה. הרחבת מסגרת הצהרון באופן איכותי ומיטבי עשויה להגדיל מאוד את מספר ההורים המעוניינים במסגרת, וכך להגדיל את מספר הילדים שלוקחים חלק במפעל ההזנה.

לנוכח המצב ברשויות המקומיות הערביות, לא סביר שרשות מקומית ערבית תוכל להגדיל את תקציב הצהרונים. גם לרשות המקומית וגם להורים אין המשאבים הדרושים. וכך נוצר פער של 285 ₪ לילד לחודש בין הרשויות החזקות למוחלשות. בכיתה של 30 תלמידים מדובר בפער של כ-9,000 ₪ לחודש למסגרת הצהרון.

מציאות זו יוצרת מנגנון שמאפשר לרשויות מקומיות חזקות יותר לשפר את השירות שהן נותנות לתושביהן, ובכך להגדיל את הפערים החברתיים.

המלצת מדיניות:

המדינה תבטיח שוויון בזכותם של כלל הילדים בישראל לקחת חלק בפעילויות איכותיות בצהרונים, ללא קשר למצב הסוציו-אקונומי ברשות המקומית שבה הם מתגוררים. על כן, רשויות מקומיות חזקות לא יוכלו להגדיל את התקציב למסגרת הצהרון הבסיסית ביישוביהן בלא תוספת תקציבית ממשלתית שתכסה את עלות ההגדלה ברשויות מקומיות מוחלשות.

אם יוחלט על הגדלת התקציב לתוכנית ניצנים, המדינה תממן אותה לרשויות מקומיות באשכולות 1-4. באשכולות 5-7 הרשות המקומית וההורים יממנו חצי מתקציב ההגדלה וחצי ימומן בידי המדינה, ואילו באשכולות 8-10 התוספת כולה תהיה על חשבון הרשות המקומית וההורים. חלוקת המימון בין הרשות המקומית להורים תיקבע בכל רשות בנפרד בוועדה משותפת לאגף חינוך ולוועד ההורים העירוני.

חסם ח': עידוד תרומות למפעל ההזנה

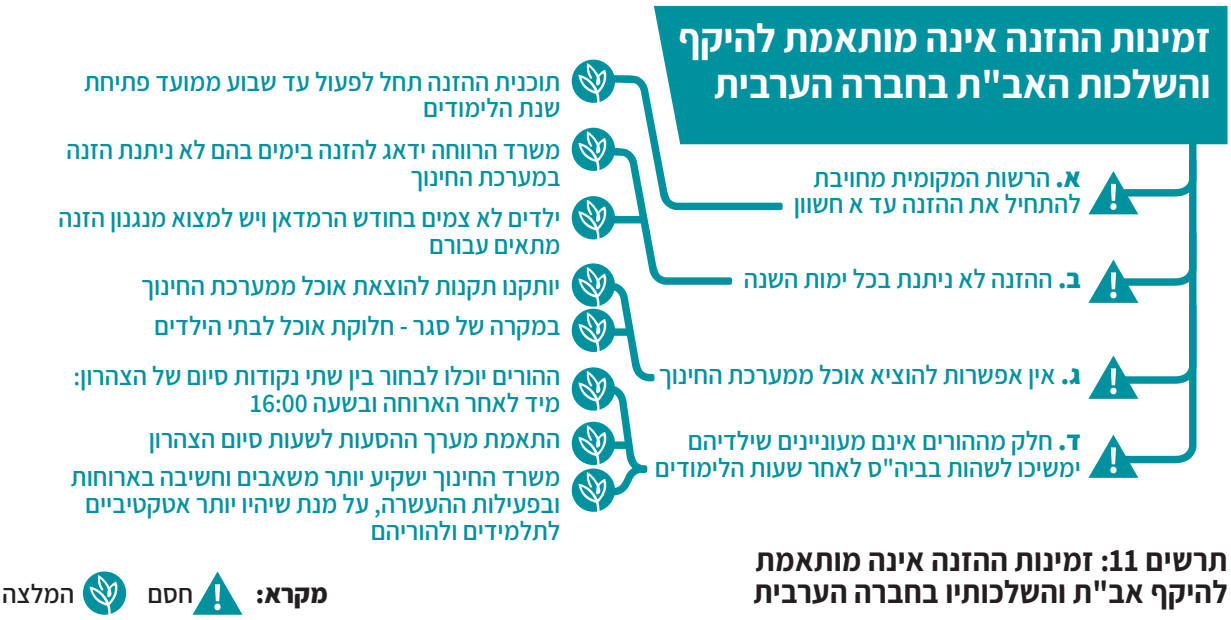
משרד החינוך מאפשר לרשות מקומית הגובה תשלומי הורים לממן את תשלומי ההורים שקיבלו פטור באמצעות תרומות. מצב זה למעשה מעביר את האחריות להזנה של התלמידים מהמדינה למגזר השלישי. מבקר המדינה התייחס לסוגיה וכתב כי: "הסתמכות המדינה על קבלת תרומות למימון פעילות חיונית לאוכלוסייה וכאשר המדינה נמנעת מלהוביל את הפעילות, אינה ראויה. בכך מעבירה הממשלה החלטות ממלכתיות לידיים פרטיות תוך סיכון של פגיעה בשיקולי מדיניות ובסדרי עדיפויות."[184] באופן טבעי, ככל שרשות מקומית חזקה יותר, יש לה צוות גיוס משאבים גדול יותר ומיומן יותר, וכך היכולת שלה להשיג תרומות גדולה יותר מאשר ברשויות מקומיות מוחלשות.

המלצות מדיניות חלופיות:[185]

או 1. איסור על קבלת תרומות למפעל ההזנה. משרד החינוך יאסור על רשויות מקומיות לקבל תרומות למפעל ההזנה. הזנה בבתי הספר היא זכות בסיסית ועליה לצאת מתקציב המדינה.

או 2. משרד הפנים, בהתייעצות עם משרד החינוך, ידאג לפיתוח תשתיות ארגוניות ואנושיות ברשויות המקומיות שיאפשרו להן לגייס תרומות לצורך מפעל ההזנה בשטחיהן ובכפוף לרצונן.

בעיה 2:



תרשים 11: זמינות ההזנה אינה מותאמת להיקף אב"ת והשלכותיו בחברה הערבית

184. משרד מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008: יישום חוק ארוחה יומית - מפעל הזנה.**
185. המלצות מדיניות חלופיות מוציאות אחת את השנייה. ניתן להתקדם או עם המלצת מדיניות 1 או עם המלצת מדיניות 2.

חסם א': הרשות המקומית מחויבת להתחיל את ההזנה עד א' בחשוון

בשנת 2020 היה מדובר בחודש וחצי לאחר תחילת שנת הלימודים. ככל שהאב"ת ברשות המקומית חמור יותר, כך האיחור בתחילת מפעל ההזנה פוגע יותר בתושבים. בנוסף, במסגרות חינוך יהודיות לרוב יש חופשים רבים במהלך החודש הראשון (חגי תשרי) שבהם ממילא מפעל ההזנה לא פועל, ודווקא במסגרות חינוך ערביות הלימודים מתנהלים באופן סדיר, ולכן ההפסד של התלמידים גדול יותר.

המלצת מדיניות:

משרד החינוך והרשות המקומית ייערכו להתחלת ההזנה עד שבוע ממועד פתיחת שנה"ל.

חסם ב': ההזנה לא ניתנת בכל ימות השנה

בימי לימוד מקוצרים (עד השעה 13:30) בגין מסיבות, ימי הורים וכו', בית הספר אינו זכאי להזנה וכך הילד לא זכאי להזנה. בימים שבהם יוצאים לטיול לא מספקים ארוחה חמה אלא כריך, ירקות ופירות בלבד. במהלך שביתה וחופשה לא מתקיימת הזנה, למעט בימים שבהם פועל בית הספר של החגים ובית הספר של החופש הגדול. ספקים יהודים לא נותנים הזנה בימי שבת גם אם בתי הספר מלמדים בשבת. מראיונות שערכנו עולה כי לרוב ניתנת הזנה בכ-150-160 ימים בשנה, כמחצית השנה, ולילדים הסובלים מאב"ת לרוב אין פתרון אחר בחצי השני של השנה.

בנוסף, במסגרות החינוך המוסלמיות והדרוזיות אין הזנה במהלך חודש רמדאן. הפסקת מפעל ההזנה לתקופה כל-כך ארוכה היא בעייתית, כשלא ברור עד כמה ואם בכלל הילדים מקבלים מענה הולם בביתם לאחר שעות הצום.

המלצות מדיניות:

1. משרד הרווחה, בתיאום עם משרד החינוך, ידאג להזנה לתלמידי הגנים ובתי הספר בימים שבהם לא ניתנת הזנה במערכת החינוך – כ-200 ימים בשנה. כמו כן, משרד החינוך יחייב ספקים לבתי ספר ערביים הפועלים בשבת **לספק ארוחת צהריים חמה גם בשבת**.

2. מכיוון שילדים בגילי גן ובית הספר היסודי אינם צמים ברמדאן, יימצא פתרון שמותאם לצרכים הייחודיים של כל רשות מקומית, שיבטיח את המשך מנגנון ההזנה. הפתרון יהיה בהתייעצות עם בתי הספר והרשות המקומית ו**יאפשר לילדים מוסלמים ודרוזים לקבל הזנה גם במהלך חודש רמדאן**. אחת האפשרויות יכולה להיות חלוקה בבית הספר של ארוחת ערב שהילדים יוכלו לאכול בבית לאחר גמר הצום.

חסם ג': אין אפשרות להוציא אוכל ממערכת החינוך

משרד החינוך ומשרד הבריאות אוסרים על הוצאת אוכל ממערכת החינוך מחשש לאיכות האוכל כשתגיע שעת הארוחה מחוץ למסגרת. איסור זה יוצר מצב אבסורדי שבו דווקא בימים שבהם התזונה חשובה במיוחד (כשילדים חולים), הם לא זוכים ליהנות ממפעל ההזנה.

המלצות מדיניות:

1. **משרד החינוך ומשרד הבריאות יקבעו תקנות להוצאת אוכל ממערכת החינוך**, בדומה לנוהלי Take Away במסעדות. הורים לתלמידים שלא יוכלו להגיע למסגרת החינוכית יעדכנו את הרשות המקומית או המוסד החינוכי עד 10:00, ויוכלו להגיע לאסוף ארוחה בחמגשית במוסד החינוכי או בנקודה אחרת ביישוב.

2. **במקרה של סגר,** כפי שקרה בסגר הקורונה במרס 2020, משרד החינוך, בשיתוף משרד הרווחה, ידאגו ל**חלוקת האוכל לבתי הילדים**. יש לציין כי בשיחה עם משרד החינוך נאמר לנו כי התקציב המיועד להזנה בבתי הספר שימש לשליחת מזון לבתים של ילדים הסובלים מאב"ת. במסמך של ההסתדרות הרפואית (הר"י) נכתב כי רק 18,100 ילדים, מתוך כ-400,000 ילדים התלויים בתוכנית ההזנה של מערכת החינוך המשיכו לקבל מזון עם סגירת בתי הספר.[186]

חסם ד': חלק מההורים בחברה הערבית אינם מעוניינים שילדיהם ימשיכו לשהות בבית הספר לאחר שעות הלימודים

לפי משרד החינוך, בחברה הערבית הורים רבים אינם מעוניינים שילדיהם ימשיכו לשהות בבית הספר לאחר שעות הלימודים.[187] מדובר בהחלטה לגיטימית של ההורים, אך חשוב לוודא שהיא נובעת מבחירה של ההורים ולא מחוסר היכרות שלהם עם התוכנית או מחוסר שביעות רצון שלהם ממנה. אנו נוטים להניח שההורים לא מכירים מספיק את התוכנית מכיוון שהיא חדשה יחסית בחברה הערבית. בנוסף, הובא לידיעתנו שיש הורים שאינם מרגישים שילדיהם מקבלים ערך מוסף במסגרת הצהרון, לא מבחינת איכות האוכל ולא מבחינת איכות התכנים הפדגוגיים המועברים בשעות הצהריים.

המלצות מדיניות:

1. **ההורים יוכלו לבחור בין שתי נקודות סיום של הצהרון:**

א. מייד לאחר ארוחת הצהריים. ב. בשעה 16:00.

2. **התאמת מערך ההסעות לשעות סיום הצהרון.**

3. **משרד החינוך ישקיע יותר משאבים וחשיבה** בארוחות ובפעילות ההעשרה, כדי שיהיו אטרקטיביות לתלמידים ולהוריהם. לדוגמה:

- בתחילת השנה **הורים יוכלו לערוך סיור** מאורגן **במפעל ההזנה** (כולל טעימות) על מנת להעלות את האמון שלהם במערכת.
- לקראת תחילת השנה ולאורכה ייערכו הכשרות לצוות הצהרונים לגבי חשיבות ההזנה, אופן הגשת האוכל, הרגלי אכילה נכונה ועוד.

---

186. ההסתדרות הרפואית בישראל, מכתב: **ביטחון תזונתי וחוסן לאומי בצל הקורונה – היערכות לגל שני**, 24 ביוני 2020.
187. שיחה עם מר חיים הלפרין וגברת עינת בדיחי מיום 28.06.20.

בעיה 3, שאליה נגיע בהמשך, עוסקת בכך שההזנה אינה מתאימה לאוכלוסייה הערבית מבחינה תרבותית. המלצות המדיניות שנותנות מענה לבעיה זו רלוונטיות גם להגברת נכונות ההורים שילדיהם ייקחו חלק בתוכנית.

תרשים 12: ההזנה אינה מותאמת לאוכלוסייה הערבית

חסם א': התפריט אינו מותאם לחברה הערבית

בחוזר משרד החינוך נכתב: "ארוחת הצהריים היא אחת משלוש הארוחות הבסיסיות בתפריט היומי. ארוחה זו צריכה להיות מגוונת ומותאמת לגיל התלמידים, לצורכיהם האישיים ולמנהגי האכילה שלהם, ועליה לכלול את כל מרכיבי המזון."[188] בנוסף, מסביר המשרד: "המסגרת החינוכית היא מסגרת טובה ומתאימה להקניית חינוך והרגלים בתחום התזונה," ומוסיף: "להתאמתו (של המזון) לטעמו האישי של הילד חשיבות רבה במיוחד בגיל הרך."[189] למרות זאת, התפריטים בגנים ובבתי הספר אינם מתייחסים למאכלים שמתאימים לתרבות הערבית. הארוחות בבתי הספר הערביים אינן דורשות כשרות, אך משיחות שערכנו עולה כי גם התפריט הלא כשר אינו יכול לערבב מוצרי בשר וחלב, כמקובל בתפריט הערבי.

בשנים האחרונות משרד החינוך מנסה להתאים את התפריט ולהכניס מנות כמו מג'דרה עם יוגורט (עם אורז או בורגול לפי העדפת התלמידים), וכן להוציא מתפריט בתי הספר הערביים אורז לבן. בנוסף, בהגשה מרכזית מגישים מקלובה (בהגשה אישית הילדים לא מוכנים לאכול את המנה המפורקת).

188. חוזר מנכ"ל משרד החינוך: **הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות החינוך**. אתר משרד החינוך: https://apps.education.gov.il/mankal/horaa.aspx?siduri=70. אוחזר: 17 בדצמבר 2020.
189. שם.

המלצות מדיניות:

1. משרד החינוך יקים ועדה להתאמת התפריט לטעמים של החברה הערבית. הוועדה תכלול נציגים ממשרד הבריאות, משרד החינוך, הספקים, תזונאית מהחברה הערבית, טבחים ושפים מהחברה הערבית, טבחים ושפים של ספקים המספקים היום ארוחות למוסדות חינוך ערביים, גננות, מורות, מנהלי/ות בתי ספר, נציגי ועדי ההורים ועוד.

הוועדה תקדם כמה פיילוטים מתועדים עם מערך למידה עד להגעה לתפריט אופטימלי מבחינת איכות האוכל והתאמתו לחברה הערבית. חשוב לציין כי משרד החינוך אישר כי עד היום נערכו כמה פיילוטים להתאמת התפריט לתרבות הערבית. למשרד אין מסמכים המתעדים ומנתחים את הניסיונות הללו.

2. מאחר שההרגלים התזונתיים בחברה הערבית כוללים הרבה פחות חלבון מהחי, משרד הבריאות ומשרד החינוך יאפשרו **להוריד את מספר מנות החלבון מהחי**. כך אפשר גם להוזיל את עלויות הארוחה, שכן חלבון צמחי זול יותר מחלבון בשרי.

3. משרד הבריאות ומשרד החינוך יאשרו לספקים להכין גם מנות שאינן מחולקות ל-3 חלקים: חלבון, פחמימה, ירק מבושל. הגדלת הגמישות תאפשר להכין מנות מתוחכמות שכוללות את כל המרכיבים כמו אורז עם בשר טחון וגרגרי חומוס, ירקות ממולאים (שדורשים אישור לאיזון שונה בין חלבון לפחמימה) ועוד.

4. משרד הבריאות ומשרד החינוך יאפשרו לספקים שאין להם אישור כשרות להגיש אוכל לא כשר בהתאם למסורת הקולינרית שלהם ולמורשתם הדתית. לדוגמה: יש מנות במטבח הערבי שמערבבות בשר וחלב, כמו מג'דרה בשרית עם יוגורט, שכיום אין אישור להכין מטעמי כשרות.

5. משרד החינוך יחייב את החברה שאחראית לניהול מערך ההזנה להעסיק שף/טבח ערבי שילווה את העבודה.

חסם ב': רשויות מקומיות באשכול 3-1 אינן זכאיות לבחור את הספק למפעל ההזנה בעיר

משרד החינוך הוא שבוחר את הספק לרשויות המקומיות המשתייכות לאשכולות 3-1, שם נמצאות רוב הרשויות המקומיות הערביות. התקציב מגיע ישירות ממשרד החינוך לספק, והאוכל מגיע ישירות מהספק לגנים ולבתי הספר. לפי משרד החינוך, הוחלט כך עקב חוסר האמון של משרד החינוך ביכולות של כל הרשויות המקומיות באשכולות 3-1 שיצליחו להפעיל מערך מורכב כמו מפעל ההזנה, ובגלל החשיבות שמשרד החינוך נותן לכך שהתלמידים יקבלו אוכל בריא ומזין.

חוסר היכולת לבחור את הספק מקשה על הרשויות המקומיות הערביות להתאים את ההזנה לתלמידיהן, שכן לא פעם ספק יהודי, שאינו מחזיק בצוות ערבי, אחראי לאספקת האוכל למסגרות החינוך. מצד שני, הובא לידיעתנו כי גורמים שאין להם יכולת לעמוד בסטנדרטים המחמירים של משרד הבריאות והחינוך, מפעילים לחץ על ראשי רשויות כדי להפעיל את מערך ההזנה ביישוב. בשל כך אין אנו ממהרים להמליץ לאפשר לרשויות מקומיות באשכולות 3-1 לבחור את הספק למפעל ההזנה.

המלצות מדיניות:

1. **בשנים הקרובות משרד החינוך ימשיך לבחור** לרשויות המקומיות השייכות לאשכולות 1-3 **את הספק למפעל ההזנה בעיר**. אחת לחמש שנים החלטה זו תיבחן מחדש, תוך היוועצות עם ועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות, כשבסופו של דבר השאיפה היא שהרשות המקומית תבחר את הספקים שאיתם היא עובדת מתוך רשימה של משרד החינוך.

2. **ייצוג הולם לחברה הערבית בקרב ספקים הפועלים במוסדות חינוך בחברה הערבית:** מפעל הזנה שמספק תזונה לחברה הערבית יחזיק דיאטנית מהחברה הערבית ולפחות 20% מהצוות של המפעל יגיע מהחברה הערבית. המפעל יגיע ליעד זה בצורה הדרגתית. בכל פעם שעובד יעזוב את המפעל יחליף אותו עובד מהחברה הערבית עד להגעה ליעד. מפעל חדש שירצה להפוך להיות ספק של משרד החינוך יצטרך להגיע מלכתחילה עם מצבת כוח אדם שתואמת את האוכלוסייה שאליה הוא מכוון.

3. **משרד החינוך יידע את הרשויות המקומיות הערביות לגבי מודל החל"צ** הפועל ביישוב חורה, ויסייע לרשויות מקומיות ערביות המעוניינות בכך להקים מודל דומה, שמטרתו לספק תזונה בריאה, מזינה, טעימה ומותאמת לקהל היעד – ילדים מהחברה הערבית, וכן העצמת נשים, הכנסתן לשוק התעסוקה, ליווי שלהן בלימודים ועוד. המטרה השנייה מסייעת בעקיפין להפחתת אב"ת, שכן משפחות מקבלות משכורת נוספת שעוזרת להן לממן את עלויות האוכל המשפחתיות.

חסם ג': העלונים של משרד החינוך המסייעים לצהרונים לתת שירות איכותי יותר, מפורסמים רק בעברית וכמעט אינם כוללים התייחסות לחברה הערבית

משרד החינוך מפרסם עלונים שמטרתם לסייע לצהרונים לתת שירות איכותי יותר לתלמידים. בעלון שפורסם בינואר 2020 ניתנה דוגמה מהעיר נצרת שבה קיימו פעילות על פירמידת המזון של המטבח הערבי.[190] לצערנו, מדובר במקרה בודד. כיום אין מערך פדגוגי מוסדר המותאם לחברה הערבית. ממשרד החינוך נמסר לנו בחודש יוני 2020, כי הם עובדים על תרגום תרבותי לערבית של העלונים, והם אמורים להתפרסם בחודשים הקרובים. עד סוף שנת 2020 התרגומים טרם פורסמו.

המלצות מדיניות:

1. **משרד החינוך יתרגם את העלונים לערבית בתרגום תרבותי** (ולא מילולי).

2. **משרד החינוך יבנה מערך פדגוגי מוסדר המתאים לחברה הערבית,** שיתמוך בצוות החינוכי, בחינוך הילדים לישיבה לאכול ובאכילה משותפת עימם (דורש תוספת מנה לצוות החינוכי) ועוד.

3. **בכל עלון נוסף שמתפרסם תהיה התייחסות ספציפית לאוכלוסייה הערבית,** והוא יעשיר את הצוות החינוכי בצהרונים ברשויות המקומיות הערביות.

---

190. עלוני **"רואים ניצנים"**, אתר משרד החינוך, אוחזר: 7 בפברואר 2021. https://meyda.education.gov.il/files/Pop/0files/nitzanim/alon-nitzanim2.pdf.

חסם ד': נגישות גבוהה בקרב מוסדות החינוך ברשויות המקומיות הערביות לאוכל לא מזין

בחוזר מנכ"ל משרד החינוך נכתב כי: "אסור למכור, לספק או להגיש בשטח המוסד החינוכי – בגני הילדים ובבתי הספר – ממתקים וחטיפים עתירי שומן, מלח וסוכר, וכן משקאות ומוצרים מתוקים וממותקים".[191] למרות זאת, במסגרות חינוכיות ברשויות מקומיות בכלל, וברשויות ערביות בפרט, יש אפשרויות רבות לתלמידים לרכוש או לקבל אוכל ושתייה שאינם בריאים. יש מכונות וקיוסקים בתוך בתי הספר ומחוצה להם, שמקשים מאוד על התלמידים לשמור על תזונה בריאה. עובדי הצהרונים עצמם מחלקים ממתקים לילדים ועוד. כאשר אי אפשר לסמוך על תזונה מאוזנת בבית, חשיבותה של התזונה בתוך מערכת החינוך עולה. ברוב הרשויות המקומיות הערביות קיים מחסור בחוקי עזר, ויש קושי להעביר חוקי עזר חדשים עקב לחצים גבוהים על חברי מועצת העיר.

המלצות מדיניות:

1. **משרד הפנים יקבע תקנות המונעות מבתי עסק למכור משקאות ממותקים ואוכל לא בריא, במרחק סביר ממוסדות חינוך.**
2. **משרד החינוך יבצע אכיפה אפקטיבית במוסדות החינוך** ויוודא שאין מכירה של משקאות ממותקים ואוכל לא מזין.

לסיכום, אנו רואים כי מערך ההזנה של מדינת ישראל נקבע לפי גודל התקציב הקיים ולא לפי הצרכים של החברה בישראל. בנוסף, התקציב אינו מתחלק בצורה שוויונית בין רשויות מקומיות יהודיות לערביות. בעוד הצורך מצביע על חלוקה של לפחות 1/2 מהתקציב לרשויות מקומיות ערביות, במציאות הן מקבלות רק 1/3 ממנו. הדרישה למימון תואם מהרשויות המקומיות הערביות, הנמצאות באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים, מקשה עליהן עוד יותר, ולפעמים מהווה חסם בפני כניסה לתוכנית. האפשרות לפנות להורים להשלמת המימון לרוב מגדילה את הפער בין רשויות מבוססות לרשויות מוחלשות. גם האפשרות לפנות למגזר השלישי מגדילה את הפער ומעבירה את האחריות מהממשלה למגזר השלישי.

למעשה, ממשלת ישראל אינה דואגת להזנה לילדים הסובלים מאב"ת, אלא מאפשרת לרשויות חזקות להיעזר בממשלה כדי לספק הזנה לילדים הסובלים מאב"ת. המשמעות היא שלילד שסובל מאב"ת ושנולד ברשות מקומית מוחלשת, יש סיכוי קטן יותר לקבל ארוחה חמה ביום, מאשר לילד שסובל מאב"ת ונולד ברשות מקומית חזקה. המצב ברשויות מקומיות ערביות חמור אף יותר בשל החסמים הייחודיים שפירטנו בפרק זה. את האמת הזאת קשה לקבל במציאות שבה כמעט מיליון ילדים סובלים מאב"ת, ושבה יותר מ-50% מהילדים הערבים סובלים מאב"ת. יש להניח שבעקבות כניסת נגיף הקורונה לחיינו, המצב רק החמיר.

מפעל ההזנה אינו כולל ארוחת בוקר, אף שתלמידים רבים באשכולות 1-4 מגיעים לבית הספר ללא ארוחת בוקר. בנוסף, ההזנה לא ניתנת בכל ימות השנה ואין מנגנונים יעילים אחרים שעומדים לרשות התלמידים והוריהם.

למרות מאמצי משרד החינוך, התפריט הניתן לילדים אינו בריא, מזין וטעים דיו, ואינו מותאם מספיק לתרבות הערבית. כמו כן, אין מערך פדגוגי מסודר המותאם לחברה הערבית להטמעת הערכים והידע התזונתי.

גם כאן, כמו בתחומים רבים אחרים, החברה הערבית מודרת מתהליך קבלת ההחלטות.

אנו קוראים למשרד החינוך להוביל את התהליך, ביחד עם משרד הבריאות ומשרד הרווחה, ובשיתוף ועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות, על מנת לתת מענה ראוי לצרכים של תלמידיו הערבים אשר יותר מ-50% מהם סובלים מאי ביטחון תזונתי.

---

191. חוזר מנכ"ל משרד החינוך: **הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות החינוך**. אוחזר: 17 בדצמבר 2020.
https://apps.education.gov.il/mankal/horaa.aspx?siduri=70

סיכום

כשיצאנו לדרך עם מסמך זה שמנו לנו למטרה לספק, בפעם הראשונה, תמונת מצב רחבה ומדויקת ככל האפשר על אי הביטחון התזונתי בחברה הערבית, וכן להשוותו לזה של החברה היהודית בישראל, מתוך אמונה שידע הוא כוח – ושהצעד הראשון בתהליך הארוך והמורכב של חתירה למדיניות שוויונית ומותאמת לצרכים ולמאפיינים הייחודיים של האזרחים הערבים בישראל הוא למידת המצב הקיים, זיהוי צרכים ואיתור חסמים. במחקר עלה כי שיעורי אי הביטחון התזונתי בחברה הערבית גבוהים באופן ניכר מאלה שבחברה היהודית. כמו כן, החסמים והכשלים במדיניות ובמהלכי הממשלה לצמצום אב"ת נובעים מחוסר התאמה שלהם למאפיינים ולצרכים של החברה הערבית, ונשענים על אפליה ממשלתית היסטורית בהקצאת משאבים לרשויות המקומיות ולאזרחים הערבים בכלל.

בשנים האחרונות נכתבו כמה מסמכים העוסקים באי ביטחון תזונתי בישראל. תרומתו העיקרית והחדשנית של מסמך זה טמונה באיתור חסמים המגדילים ומשמרים את אי הביטחון התזונתי בחברה הערבית באופן ספציפי, ובגיבוש המלצות מדיניות להתמודדות עם אותם חסמים.

בחרנו לבחון לעומק שני היבטים של תופעת האב"ת: מיצוי נמוך של זכויות סוציאליות המבוסס על ההנחה כי אב"ת הינו סממן של עוני, ומערכת ההזנה בגנים ובבתי הספר שמהווה תשתית ממשלתית מרכזית במאבק באי ביטחון תזונתי.

במחקר עלה כי בחברה הערבית קיים תת מיצוי של זכויות סוציאליות, הנובע מקריטריונים מפלים, מסטריאוטיפים של נותני השירות ומהיעדר הנגשה שפתית של השירותים. ביזור הגורמים שמולם יש לפעול על מנת למצות את הזכויות הסוציאליות גדול, וכל אחד מהם פועל בדרכים אחרות.

לאור האמור, על הממשלה, בהובלת משרד הרווחה והשירותים החברתיים והמוסד לביטוח לאומי להוביל הקמה של מרכזי "כל-בו זכויות" למיצוי זכויות, הפועלים לפי מודל One Stop Shop/Center. המדינה צריכה להשקיע משאבים בהנגשת המידע לחברה הערבית בתרגום החומרים הקיימים ובפרסומם במרחבים הרלוונטיים. לבסוף, עליה לפעול להסרת הקריטריונים המפלים על מנת שאחת האוכלוסיות היותר מוחלשות בחברה הישראלית תצליח לממש את זכויותיה הסוציאליות. ללא צעדים אלה, הזכויות נשארות על הנייר והמדינה מועלת בתפקידה לדאוג לשכבות המוחלשות בחברה.

גם בתחום מערך ההזנה אנו רואים אי שוויון חמור. מערך ההזנה של ישראל נקבע לפי גודל התקציב הקיים ולא לפי צורכי החברה. בנוסף, התקציב אינו מתחלק בצורה שוויונית בין הרשויות המקומיות היהודיות לערביות. הצורך מצביע על חלוקה של לפחות 1/2 מהתקציב לרשויות מקומיות ערביות, אולם במציאות הן מקבלות רק 1/3 ממנו. הדרישה למימון תואם מהרשויות המקומיות הערביות, הנמצאות באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים, מקשה עוד יותר על הרשות המקומית ולפעמים מהווה חסם בפני כניסה לתוכנית. האפשרות לפנות להורים להשלמת המימון לרוב מגדילה את הפער בין רשויות מבוססות למוחלשות. גם האפשרות לפנות למגזר השלישי מגדילה את הפער ומעבירה אחריות מהממשלה למגזר השלישי.

למעשה, ממשלת ישראל אינה דואגת להזנה לילדים הסובלים מאב"ת, אלא מאפשרת לרשויות חזקות להיעזר בממשלה כדי לספק הזנה לילדים הסובלים מאב"ת. המשמעות היא שלילד שסובל מאב"ת ושנולד ברשות מקומית מוחלשת, יש סיכוי קטן יותר לקבל ארוחה חמה ביום, מאשר לילד שסובל מאב"ת ונולד ברשות מקומית חזקה. המצב ברשויות מקומיות ערביות חמור אף יותר בשל החסמים הייחודיים שפירטנו בפרק זה. את האמת הזאת קשה לקבל במציאות שבה כמעט מיליון ילדים סובלים מאב"ת, ושבה יותר מ-50% מהילדים הערבים סובלים מאב"ת. יש להניח שבעקבות כניסת נגיף הקורונה לחיינו, המצב רק החמיר.

מפעל ההזנה אינו כולל ארוחת בוקר, אף שתלמידים רבים באשכולות 1-4 מגיעים לבית הספר ללא ארוחת בוקר. בנוסף, ההזנה לא ניתנת בכל ימות השנה ואין מנגנונים יעילים אחרים שעומדים לרשות התלמידים והוריהם.

למרות מאמצי משרד החינוך, התפריט הניתן לילדים אינו בריא, מזין וטעים דיו, ואינו מותאם מספיק לתרבות הערבית. כמו כן, אין מערך פדגוגי מסודר המותאם לחברה הערבית להטמעת הערכים והידע התזונתי.

גם כאן, כמו בתחומים רבים אחרים, החברה הערבית מודרת מתהליך קבלת ההחלטות.

אנו קוראים למשרד החינוך להוביל את התהליך, ביחד עם משרד הבריאות ומשרד הרווחה, על מנת לתת מענה ראוי לצרכים של תלמידיו הערבים אשר יותר מ-50% מהם סובלים מאי ביטחון תזונתי.

אנו רואים בממשלה גורם האחראי להבטחת הביטחון התזונתי של אזרחיה באופן שוויוני, מותאם ומונגש. כל עוד הזכות לביטחון תזונתי אינה כזאת, הממשלה חוטאת לתפקידה ואינה עומדת בקריטריונים בינלאומיים שהיא מחויבת להם, בין היתר כחברה ב-OECD.

בעולם המערבי כבר ניתנו כלים ונמצאו אמצעים כדי להפחית משמעותית את רמת אי הביטחון התזונתי הן בקרב האוכלוסייה הכללית והן בקרב מיעוטים. הגיעה השעה שגם מדינת ישראל תקבל אחריות על אזרחיה ותדאג לזכותם הבסיסית לביטחון תזונתי.

ביבליוגרפיה

ראיונות:

עו"ס פתחי אבו יונס – מנהל אגף הרווחה בעיריית סחנין ויו"ר ארגון מנהלי מחלקות רווחה ברשויות הערביות.

גב' לודה אליסיאן – סגנית מנהלת של נכויות במנהל הגמלאות בביטוח הלאומי

ד"ר מוחמד אלנבארי – מנכ"ל עמותת ינאביע וראש המועצה המקומית חורה לשעבר

עו"ד סארי אשרף – עדאלה

גב' עינת בדיחי – אחראית תזונה ומזון, היחידה לתוכניות משלימות למידה, משרד החינוך

פרופ' דניאל גוטליב – האוניברסיטה העברית, סמנכ"ל מחקר ותכנון, המוסד לביטוח לאומי (לשעבר)

פרופ' ג'וני גל – חבר סגל בבית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית באוניברסיטה העברית

מר שמוליק דויד – יועץ לובי, שתיל

גב' גבריאלה היילבורן – המוסד לביטוח לאומי

מר חיים הלפרין – מנהל היחידה לתוכניות משלימות למידה, משרד החינוך

מר טל זאבי – שף ומנהל איכות, חל"צ אלסנבל

גב' רים זריק – מנהלת מחלקת חינוך, מועצה מקומית עילבון

ד"ר דב חנין - ח"כ לשעבר, משפטן, מרצה באוניברסיטת תל-אביב

מר שרף חסאן – יו"ר ועדת החינוך הערבי בוועדת המעקב

גב' לימור לוריא – יועצת השר, משרד הרווחה והשירותים החברתיים,
לשעבר מנהלת נכויות במנהל הגמלאות בביטוח הלאומי

מר רועי מאור – מנהל פיתוח מדיניות, 121 – מנוע לשינוי חברתי

מר אחמד מוהנא – מנכ"ל עמותת אמאנינא

ד"ר אברהים מחאג'נה – עמית בתכנית מדיניות הרווחה במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל

גב' מאיה מילרד-גבעון – מעבדת המזון ובניית יכולות ומייסדת , The Natural Step

מר סמיר עבוד – מנהל תחום גמלאות, סניף נצרת, המוסד לביטוח לאומי

ד"ר אופיר פינטו – סמנכ"ל המחקר והתכנון, שירות התעסוקה, מנהל היחידה לתכנון מדיניות, מינהל המחקר והתכנון, המוסד ביטוח הלאומי (לשעבר)

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

גב' אתי קיסוס – מנהלת מחוז חיפה, המוסד לביטוח לאומי

עו"ד בקי קשת כהן – יועצת משפטית ומקדמת מדיניות, רבנים למען זכויות האדם

כמו כן ערכנו שיחות עם אחות טיפת חלב ומספר דיאטניות שביקשו שלא נציין את שמן במסמך.

מקורות כתובים:

אבו-עסבה ח'אלד, קראקרה-אבראהים אמירה, רוזן ברוך ושץ אדר. **מיפוי ארגונים ערביים לסיוע במזון בישראל.** ירושלים: מאיירס- ג'וינט- מכון ברוקדייל ומסאר (2009).

אבן-זוהר אהובה. **"חוויותיהם של מקבלי סיוע במזון"**. ביטחון סוציאלי, 109, (2020) עמ' 1-30.

אזרייבה ג'נטה, אוריון בן, גולדשמיט רבקה, גינסברג אבידור, מילמן רן וצ'רניחובסקי דב. **סל מזון בריא בישראל.** ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל (2016).

אזרייבה ג'נטה וגולדשמיט רבקה. **מה אנחנו יודעים על ביטחון תזונתי בישראל?** ירושלים: המועצה הלאומית לביטחון תזונתי. (2018).

אנדבלד מירי. **דוח מחקר: המיזם הלאומי לביטחון תזונתי: מחקר הערכה.** ישראל: משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים (2018).

אנדבלד מירי, גוטליב דניאל, הלר אורן, וכראדי להב. **ממדי העוני והפערים החברתיים – דוח שנתי,** 2018. המוסד לביטוח לאומי (2019).

אנדבלד, מירי, הלר אורן, ברקלי נתנאלה וגוטליב דניאל. **סקר ביטחון תזונתי 2016: ממצאים סוציו כלכליים עיקריים.** ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון (2018).

אנדבלד מירי, הלר אורן, כראדי להב וקסיר (קלינר) ניצה. **רמת החיים, העוני והאי-שוויון בהכנסות – 2018-2019 ואומדן ל-2020 (לפי נתונים מינהליים).** ירושלים: המוסד לביטוח לאומי (2021).

ארגון לתת (2020), מציאות בהפרעה: **דו"ח העוני האלטרנטיבי, מס' 18. תל אביב: ארגון לתת סיוע הומניטרי ישראל (2020).** אוחזר: 1 בדצמבר 2020. https://www.latet.org.il/upload/files/15757897105deca48ebb dc3330851.pdf.

ארזי טלי וסבג יעל, **מיצוי זכויות ושירותים חברתיים לאזרח: הבניית קונספט ותורת עבודה.** ירושלים: מאיירס ג'וינט ברוקדייל (2020).

בג"ץ 2422/98 עדאלה ואח' נגד שר העבודה והרווחה ואח'.

בוטוש נעם. **ההסכם לשיפוי רשויות מקומיות בגין הנחות בארנונה לעסקים בעקבות משבר נגיף הקורונה** - ניתוח תקציבי לפי מגזרים. ירושלים: מרכז המחקר והמידע, כנסת ישראל, 2020.

בליקוף מיכל. **מחסמים לסיכויים – מיפוי חסמים והמלצות מדיניות בדרך לשוויון בין ערבים ליהודים בישראל**. ירושלים: עמותת סיכוי-אופוק. (2010).

בנק ישראל. **היצע שירותי האוטובוסים ליישובים הערביים.** ירושלים: בנק ישראל – חטיבת המחקר (2019).

ברזני, מור, שפר רבקה, ורחאל איאת. **מגוונים_את_שירות_המדינה: דו"ח גיוון וייצוג בשירות המדינה לשנת תשע"ח-תשע"ט 2019.** ירושלים: נציבות שירות המדינה (2020).

ברנזבורג אינה, מנסור עומר, ואבו-אחמד מועמר. **פערים בשירותי התחבורה הציבורית בין ישובים ערביים ויהודיים בישראל: מחקר השוואתי.** ירושלים, עמותת סיכוי-אופוק (2021). אוחזר: 02 במרץ 2021. https://www.sikkuy-aufoq.org.il/publications/%d7%a4%d7%a2%d7%a8%d7%99%d7%9d-%d7%91%d7%a9%d7%99%d7%a8%d7%95%d7%aa%d7%99-%d7%94%d7%aa%d7%97%d7%91%d7%95%d7%a8%d7%94-%d7%94%d7%a6%d7%99%d7%91%d7%95%d7%a8%d7%99%d7%aa-%d7%91%d7%99%d7%9f-%d7%99%d7%a9/.

גאליה אלכס וגיטלסון נטליה, מכתב: **פונים לנכות כללית ושר"מ ב"מחלקה ראשונה"**, (2021).

ג'בארין, יוסף, **"מפעל ההזנה לילדים – מצבם של מאות אלפי ילדים נוכח אי הפעלת מפעל ההזנה"**. ירושלים: הועדה המיוחדת לזכויות הילד (2020).

גל ג'וני. **"מדינת הרווחה".** בתוך רם אורי וברקוביץ ניצה (עורכים), אי שוויון. באר שבע: אוניברסיטת בן-גוריון (2006).

גל ג'וני, אייזנשטדט מימי, בניש אבישי, והולר רוני. **מיצוי זכויות אקטיבי בביטחון סוציאלי.** ירושלים: המוסד לביטוח לאומי (2019).

גוטליב דניאל. **הביטחון הסוציאלי בישראל: מטרות ואתגרי מדיניות.** בתוך ביטחון סוציאלי מס' 100. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון (2019).

גוטליב, דניאל. **מיצוי זכויות חברתיות בישראל: ממצאי מחקר.** ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון (2020).

דהאן יוסי ואבו רביעה סראב, "ילדים רעבים מתקשים ללמוד", 01.11.2020, **The Marker**. אוחזר: 13 ביוני 2021. https://www.themarker.com/blogs/.premium-1.9279225.

דעייף אמאני. **נשים פלסטיניות תחת עול כיבוש לאומי וחברתי.** חיפה: פרדס הוצאה לאור; אשה לאשה – מרכז פמיניסטי חיפה (2007). אוחזר: 15 בדצמבר 2020.

https://studentsadmin.huji.ac.il/rates

ההסתדרות הרפואית בישראל. **מכתב: ביטחון תזונתי וחוסן לאומי בצל הקורונה – היערכות לגל שני**, 24 ביוני 2020.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. **סקר כוח אדם, 2017.** ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2019).

הוועדה למלחמה בעוני בישראל. **חלק 2: דוחות ועדות המשנה.** (2014).

המוסד לביטוח לאומי. **דוח שנתי (סקירה שנתית).** ירושלים: המוסד לביטוח לאומי (2016).

המוסד לביטוח לאומי. **דוח שנתי (סקירה שנתית).** ירושלים: המוסד לביטוח לאומי (2017).

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. **היישובים בישראל, מספר התושבים ומספר מקבלי הגמלאות** (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2016).

הרצוג חן, נחייסי מתן, אזולאי אסתר וולך-לזרסקו נופר. הדו"ח הלאומי 2018 **אובדן מזון והצלת מזון בישראל - היבטים כלכליים, חברתיים, סביבתיים.** לקט ישראל, 2019. אוחזר: 15 ביוני 2020. https://foodwastereport.leket.org/.

חאג'-יחיא נסרין חדאד. **החברה הערבית בישראל: תמונת מצב חברתית-כלכלית ומבט לעתיד.** ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה והמשרד לשוויון חברתי (2017).

כנסת ישראל (30 במרץ 2011). **הצעת חוק הכנסת – 380.** ירושלים: כנסת ישראל.

הכנסת העשרים. **פרוטוקול מס' 380 מישיבת ועדת הכספים.** ירושלים: כנסת ישראל (2016).

כנסת ישראל, **תקנות הגנה על בריאות הציבור** (מזון) (סימון תזונתי), התשע"ח-2017.

מרכז מידע לקידום ביטחון תזונתי בישראל, **המלצות אופרטיביות לקידום הביטחון התזונתי בישראל** (2014).

ליאור דטל, "הפרטת החינוך צוברת תאוצה: מה הקשר בין חברת ביטוח לקציצות בבית ספר ולמה זה עולה 900 מיליון שקל?", (30 .**The Marker** באוגוסט 2015), אוחזר: 7 במרץ 2021. https://www.themarker.com/news/education/1.2719797

מרכז מידע לקידום ביטחון תזונתי בישראל, עמותת עתיד ומרכז רפואי הדסה עין כרם. **נייר מדיניות - סל מזון בסיסי, בריא, ובר השגה** (2013).

משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי. **מיקוד שבועי – 19 בנובמבר 2019: על ההשלכות הכלכליות של השתלבות חרדים וערבים בשוק העבודה בעשורים הקרובים.** (ירושלים: משרד האוצר (2019).

משרד הרווחה והשירותים החברתיים. **דוח הועדה למלחמה בעוני בישראל, חלק 2: דוחות ועדות המשנה.** ירושלים: משרד הרווחה והשירותים החברתיים (2014).

משרד הרווחה והשירותים החברתיים. **מצגת: נושמים לרווחה במרכזי עוצמה 2021** (2021).

משרד לשוויון חברתי, משרד האוצר, משרד ראש הממשלה, הרשות לפיתוח כלכלי של המיעוטים. **תוכנית מערכתית לשילוב כלכלי של החברה הערבית: באמצעות תיקון עיוותים במנגנוני ההקצאה הממשלתיים.** ירושלים: משרד האוצר (2016).

משרד מבקר המדינה. **דוח על הביקורת ברשויות מקומיות: יישום חוק ארוחה יומית - מפעל ההזנה.** ירושלים: משרד מבקר המדינה (2008).

משרד מבקר המדינה. **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008: יישום חוק ארוחה יומית - מפעל הזנה.** ירושלים: משרד מבקר המדינה (2009).

משרד מבקר המדינה. **דוח ביקורת: פעולות הממשלה לקידום הביטחון התזונתי.** ירושלים: משרד מבקר המדינה (2014).

משרד מבקר המדינה. **אי-מיצוי של זכויות חברתיות.** ירושלים: משרד מבקר המדינה (2015).

עמותת סיכוי-אופוק. **בינוי מעונות יום ביישובים הערביים – חסמים והמלצות מדיניות**. ירושלים: עמותת סיכוי-אופוק (2019).

פורת אפרת, **מכתב: תשובות לשאלותייך,** (2021).

פז-וולק צילי, ופז-פוקס אמיר, "יש ארוחות חינם? היבטים ערכיים, תזונתיים ומשפטיים של מיזם ההזנה בבתי ספר", בתוך: תירוש יופי וגרוס איל (עורכים), **לחם חוק: עיונים במשפט ואוכל.** תל אביב: אוניברסיטת תל אביב, הפקולטה למשפטים ע"ש בוכמן (2017).

פרוקצ'יה אילה. **דוח הוועדה לגיבוש כללי אתיקה לעמותות בטחון תזונתי.** ירושלים: משרד הרווחה והשירותים החברתיים (2014).

צ'רניחובסקי, דב ואזרייבה, ג'נטה. **מדיניות מחירי מזון בישראל: אמצעי אסטרטגי.** ירושלים: המועצה הלאומית לביטחון תזונתי, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (2017).

קאופמן רוני, ומיכאלי איתן. **נייר עמדה בנושא אחריות המדינה להבטחת ביטחון תזונתי – תוכנית לתלושי מזון עלולה להנציח את חוסר הביטחון התזונתי בישראל.** המוקד לבטחון תזונתי ולמאבק ברעב (2007).

קאופמן, רוני וסלונים-נבו, ורד. "חוסר ביטחון תזונתי ורעב בקרב אוכלוסיות מצוקה בנגב: ממצאים ממחקר גישוש". **ביטחון סוציאלי** 65 (2004).

קוך דוידוביץ' פלורה. **סוגיית הפיקוח על מחיריהם של מוצרי מזון בעלי ערך תזונתי גבוה.** ירושלים: מרכז המחקר והמידע בכנסת ישראל (2020).

קלב אלכסנדרה, אלפנדרי יפית, גינת אילה, וקופפר חנה. **מדד הגיוון: ייצוג ושכר בשוק העבדה הפרטי 2018.** ירושלים: נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה (2019). אוחזר: 1 בדצמבר 2020.

https://people.socsci.tau.ac.il/mu/alexandrakalev/files/2019/02/%D7%9E%D7%93%D7%93-%D7%94%D7%92%D7%99%D7%95%D7%95%D7%9F-2018.pdf.

קרומר-נבו מיכל וברק עדי. "מחקר פעולה משתף: מערכת הרווחה מנקודת מבטם של צרכני שירותי הרווחה". **ביטחון סוציאלי** 72 (2006).

רבינוביץ' מריה. **סיוע של המדינה לנשים הרות ולנשים אחרי לידה החיות בעוני – דוגמאות מהעולם והמצב בישראל.** ירושלים: כנסת ישראל (2018).

רוזן ברוך, נאון דניז וסמואל הדר. **"יד מכוונת": הערכת התכנית.** ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, אגף הקרנות - קרן מפעלים מיוחדים (2016).

OECD. **Key indicators on the distribution of household disposable income and poverty, 2007, 2016 and 2017 or most recent year**, http://www.oecd.org/social/soc/IDD-Key-Indicators.xlsx, retrieved 15 December 2020.

OECD Data, Average Wages, https://data.oecd.org/earnwage/average-wages.htm, retrieved 15 December 2020.

אתרי אינטרנט:

"אגף החקירות", אתר המוסד לביטוח לאומי, אוחזר: 13 בפברואר 2021. https://www.btl.gov.il/About/mniatHonaa/Pages/agafHakirot.aspx.

גיידסטאר, אתר העמותות של ישראל, אוחזר: 15 בדצמבר 2020 https://www.guidestar.org.il/home.

"המיזם הלאומי לביטחון תזונתי", אתר כל זכות, אוחזר: 6 בפברואר 2021. https://www.kolzchut.org.il/he/%D7%94%D7%9E%D7%99%D7%96%D7%9D_%D7%94%D7%9C%D7%90%D7%95%D7%9E%D7%99_%D7%9C%D7%91%D7%99%D7%98%D7%97%D7%95%D7%9F_%D7%AA%D7%96%D7%95%D7%A0%D7%AA%D7%99

חוזר מנכ"ל משרד החינוך: הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות החינוך, אתר משרד החינוך, אוחזר: 17 בדצמבר 2020. https://apps.education.gov.il/mankal/horaa.aspx?siduri=70.

חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשע"ד/7(א) מיום 03.03.2014 – תכנית ההזנה ברשות המקומית, אתר משרד החינוך, אוחזר: 17 בדצמבר 2020. https://apps.education.gov.il/Mankal/Horaa.aspx?siduri=179&REFF_GUID=%7b986ADDF6-861B-488B-8460-E59BF8BCF84C%7d.

חוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים, תשס"א-2000, אתר נבו, אוחזר: 13 בפברואר 2021. https://www.nevo.co.il/law_html/law01/018m1k1_001.htm.

חוק ארוחה יומית לתלמיד, תשס"ה-2005, אתר נבו, אוחזר: 17 בדצמבר 2020. https://www.nevo.co.il/law_html/law01/999_376.htm.

חוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי תשע"א-2011, אתר נבו, אוחזר: 13 ביוני 2021. https://www.nevo.co.il/law_html/law01/500_533.htm.

חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, תשנ"ז-1997, אתר נבו, אוחזר: 17 בדצמבר 2020. https://www.nevo.co.il/law_html/law01/152_050.htm.

"חזון המוסד לביטוח לאומי", אתר המוסד לביטוח לאומי, אוחזר: 7 בדצמבר 2020. https://www.btl.gov.il/About/Pages/hazon.aspx.

"כמה זמן אפשר לקבל דמי אבטלה?", אתר המוסד לביטוח לאומי, אוחזר: 13 בפברואר 2021.
https://www.btl.gov.il/benefits/Unemployment/Pages/tkufat_zakaut.aspx.

"לקט נתונים לרגל יום הילד הבין-לאומי 2017", אתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אוחזר: 10 ביוני 2021.
https://www.cbs.gov.il/he/mediarelease/pages/2017/%D7%9C%D7%A7%D7%98-%D7%A0%D7%AA%D7%95%D7%A0%D7%99%D7%9D-%D7%9C%D7%A8%D7%92%D7%9C-%D7%99%D7%95%D7%9D-%D7%94%D7%99%D7%9C%D7%93-%D7%94%D7%91%D7%99%D7%9F-%D7%9C%D7%90%D7%95%D7%9E%D7%99-2017.aspx.

"מהו טופס 100?", אתר המוסד לביטוח לאומי, אוחזר: 04 במרץ 2021.
https://www.btl.gov.il/About/faq/Corona/Avtala/Pages/tofes-100.aspx.

"מרכזי עוצמה בתוכנית נושמים לרווחה", אתר משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, אוחזר: 15 בפברואר 2021. https://www.gov.il/he/Departments/General/molsa-community-innterventions-relief-breathing.

"מתן שירותים מינהליים להפעלת תוכניות הזנה של משרד החינוך", אתר מפתח התקציב, אוחזר: 7 במרץ 2021.
https://next.obudget.org/i/tenders/office/543602/7/7.2013/.

"סיכום 2018", אתר כל זכות, אוחזר: 15 בדצמבר 2020.
https://www.kolzchut.org.il/he/%D7%9B%D7%9C-%D7%96%D7%9B%D7%95%D7%AA:%D7%A1%D7%99%D7%9B%D7%95%D7%9D_2018.

"סיכום 2019", אתר כל זכות, אוחזר: 15 בדצמבר 2020.
https://www.kolzchut.org.il/he/%D7%9B%D7%9C-%D7%96%D7%9B%D7%95%D7%AA:%D7%A1%D7%99%D7%9B%D7%95%D7%9D_2019.

"סימון מזון", אתר משרד הבריאות, אוחזר: 6 בפברואר 2021.
https://govextra.gov.il/ministry-of-health/food-labeling/green-and-red-food-labeling/.

"פירוט סוגי המעמד וחובת תשלום: לא עובד", אתר המוסד לביטוח לאומי, אוחזר: 7 בדצמבר 2020.
https://www.btl.gov.il/Insurance/National%20Insurance/type_list/non_employee_and_self_employed/Pages/default.aspx.

"פרויקט ההזנה של משרד החינוך", אתר מלגם, אוחזר: 17 בדצמבר 2020.
http://www.milgam.co.il/home/doc.aspx?mCatID=50&mode=s&icid=70.

"צהרוני ניצנים", אתר משרד החינוך, פורטל הורים, אוחזר: 17 בדצמבר 2020.
https://parents.education.gov.il/prhnet/parents/learning-framework/after-school-programs.

צו יום חינוך ארוך ולימודי העשרה (החלה בגני ילדים), תשס"ז-2007, אתר נבו, אוחזר: 17 בדצמבר 2020.

https://www.nevo.co.il/law_html/Law01/999_805.htm.

"קבלת מידע על מחירי מצרכי מזון בפיקוח ממשלתי", אתר משרד הכלכלה והתעשייה, אוחזר: 6 בפברואר 2021.
https://www.gov.il/he/service/maximum_price_for_consumer_goods.

"קבלת קהל ועמדות שירות", אתר משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, אוחזר: 16 בפברואר 2021.
https://www.gov.il/he/departments/bureaus/?OfficeId=4fa63b79-3d73-4a66-b3f5-ff385dd31cc7&categories=7cbc48b1-bf90-4136-8c16-749e77d1ecca&limit=10.

"שכר מינימום", אתר המוסד לביטוח לאומי, אוחזר: 15 בדצמבר 2020.
https://www.btl.gov.il/Mediniyut/GeneralData/Pages/%D7%A9%D7%9B%D7%A8%20%D7%9E%D7%99%D7%A0%D7%99%D7%9E%D7%95%D7%9D.aspx.

"תווית מזון וסימון תזונתי", אתר משרד הבריאות, אוחזר: 6 בפברואר 2021.
https://www.health.gov.il/Subjects/FoodAndNutrition/Nutrition/Adequate_nutrition/FoodLabeling/Pages/labeling.aspx.

"תנאי הזכאות", אתר המוסד לביטוח לאומי, אוחזר: 13 בפברואר 2021.
https://www.btl.gov.il/benefits/Unemployment/Pages/zakaut.aspx.

"תעריפי שכר לימוד", אתר האוניברסיטה העברית, האגף למנהל סטודנטים, אוחזר: 15 בדצמבר 2020.
https://studentsadmin.huji.ac.il/rates.

נספח א': הצעה למודל למרכזי One Stop Shop/Center

בשנים האחרונות השקיעה המדינה רבות במרכזי עוצמה, שמטרתם, בין היתר, לסייע למצות זכויות. מרכזי העוצמה קטנים יחסית ואינם יכולים לתת מענה מספק לכלל האוכלוסייה.

הגוף המוסדי שעיקר מטרתו לסייע ללקוחות למצות זכויות סוציאליות הוא מרכזי ש.י.ל, אולם ברשויות המקומיות הערביות יש מחסור משמעותי בהם. בנוסף, מודל הפעולה הנוכחי שלהם אינו מתאים למאה ה-21, ואינו מותאם לחברה הערבית. כמו כן, המרכזים לא מתוקצבים בצורה שמאפשרת מתן מענה מספק.

לפיכך אנו מציעים מודל "כל-בו זכויות" המבוסס על מודל בשם One Stop Shop/Center המקובל בעולם המערבי. מדובר במרכז למיצוי זכויות הנותן ללקוחותיו שירות מלא ומסייע להם למצות את כל זכויותיהם במקום אחד, אל מול כמה גורמים ממשלתיים. אנו מציעים כי המודל ישדרג או יחליף את מרכזי ש.י.ל הנוכחיים. בחודש פברואר 2021 ערכנו שולחן עגול עם מחוז חיפה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים. בשולחן השתתפה הגברת דפני מושיוב, מנהלת תחום מיצוי זכויות במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, שעדכנה כי בימים אלה המשרד עובד, בשיתוף פעולה עם קרן רש"י ואשלים, לשדרוג משמעותי במודל הפעולה של מרכזי ש.י.ל. אנו תקווה כי מודל זה יוכל לתרום אף הוא לתהליך החשיבה.

המאפיינים של מרכזי "כל-בו זכויות" (פירוט ניתן למצוא בפרק א', בעיה 2: נגישות נמוכה למידע באוכלוסייה הערבית וכן ראו תרשים 5):

1. מרכז "כל-בו זכויות" ייפתח בכל רשות מקומית באשכול 1-4. ברשויות מקומיות קטנות וביישובים הלא מוכרים אנו מציעים מרכז נייד לכל חמישה יישובים.[192] בנוסף, ייבחן הצורך לפתוח מרכזים נוספים ברשויות מקומיות באשכולות 5-10 על מנת לתת מענה לכל האוכלוסייה הערבית בישראל.

2. המדינה תממן את עלות המרכז במלואה, כפי שנעשה כיום במרכזי עוצמה.[193]

לפי דוח מבקר המדינה, תקציב תחנות ש.י.ל. מורכב כך: הרשות המקומית מקצה את מבנה התחנה ואת האמצעים להפעלתה, ובחלק מהתחנות גם מממנת את משרת מנהל התחנה. משרד הרווחה מסייע בהקמת התחנה מההיבט המקצועי (הכשרות וימי עיון) ומפקח על פעילותה.

תקציב מרכזי עוצמה מורכב בצורה שונה: משרד הרווחה מממן 75% מעלות הפעלת המרכזים והרשות המקומית מוסיפה מימון תואם של 25%.[194] בשולחן עגול שהתקיים עם מחוז חיפה במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים עלה כי מרכזי העוצמה שנפתחו בשנים האחרונות ברשויות המקומיות הערביות היו במימון מלא של המדינה.

לנוכח מצבן הקשה של הרשויות המקומיות הערביות והיעדר גמישות בתקציביהן, אנו מציעים כי המדינה תממן באופן מלא גם את הקמת מרכזי "כל-בו זכויות" וגם את תפעולם ברשויות מקומיות באשכול חברתי-כלכלי 1-4.[195] לאור עמדת משרד האוצר, המובאת בתוכנית המערכתית לשילוב כלכלי של החברה הערבית, כי המנגנון הנוכחי למימון תואם אינו מתחשב ביכולות המימון של הרשויות המוחלשות, המימון הממשלתי לא ידרוש מימון תואם מהרשות המקומית ויכלול את הקנייה או ההשכרה של המבנה המיועד לפעילות ומימון הציוד והמשרות הדרושות.[196]

---

192. מכיוון שאין רשויות מקומיות ערביות באשכול חברתי-כלכלי 6-10 לא בחנו את הצורך ברשויות אלה.
193. יש מספר קטן של רשויות מקומיות ערביות באשכול חברתי-כלכלי 5. לרשויות אלה אין כמעט הכנסות שלא ממגורים ולכן יש להן קושי להתמודד עם מימון תואם. במקרה זה ינתן מימון מלא גם לרשויות הערביות הנמצאות באשכול 5.
194. מבקר המדינה, **אי-מיצוי של זכויות חברתיות**.
195. יש מספר קטן של רשויות מקומיות ערביות באשכול 5. אין להן כמעט הכנסות שלא ממגורים ולכן יש להן קושי להתמודד עם מימון מרכז מיצוי זכויות או מימון תואם. לכן, במקרה זה נבקש כי המימון המלא של המדינה ינתן גם לרשויות מקומיות ערביות באשכול 5.
196. הרשות לפיתוח כלכלי, **תכנית מערכתית לשילוב כלכלי של החברה הערבית באמצעות תיקון עיוותים במנגנוני ההקצאה הממשלתיים**.

3. המרכזים ירכזו במקום אחד את הסיוע במיצוי זכויות סוציאליות מול כל המוסדות.[197] הפונים למרכזים יקבלו מידע על זכויותיהם וסיוע בפנייה לגופים המתאימים כדי לממשן. במרכזים ישתפו פעולה נציגים של משרדי הממשלה וגופים נוספים ולמרכז תהיה גישה ישירה אליהם, בנוכחות פיזית או בתקשורת זמינה. דוגמאות לגופים שאיתם יהיה קשר: המוסד לביטוח לאומי, משרד הבינוי והשיכון, ארנונה, משרד הבריאות, טיפול בחובות וליווי חייבים, חברת חשמל, תאגידי המים, בנקים, הוצאה לפועל, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, משרד הכלכלה, משרד החינוך, רשויות מקומיות, רשות המיסים ועוד.[198] זה גם יסייע לאיגום משאבים מתוכניות שונות, ובעיקר יאפשר ללקוח לקבל את כל המידע והעזרה במקום אחד.

4. המרכזים ירכזו את המידע הרלוונטי עבור לקוחותיהם.

4.1. תיבנה מערכת ממוחשבת שתסייע לצוותי המרכזים לסייע ללקוחותיהם. דוח מבקר המדינה ציין כי המוסד לביטוח לאומי וגם משרד הרווחה ואגפי הרווחה לא מספקים לעובדיהם מערכת ממוחשבת שתסייע ותקל עליהם באיתור הזכאויות של הלקוחות. יש לבנות מערכת שתסייע לעובדים לאתר את כלל הזכאויות המגיעות ללקוחות על ידי הקשת נתונים. המערכת צריכה לכלול מחשבונים ושאלונים מובנים לאיתור זכויות. יש לציין כי כיום פועל פרויקט תבל, פרויקט החידוש של מערך המידע של הביטוח הלאומי. מטרתו להסיר חסמים טכנולוגיים ותהליכיים. יעדיו הם מימוש תפישת "המבוטח במרכז", שיפור השירות לציבור, שיפור יכולות ניהול ובקרה, שיפור התמיכה בתהליכי קבלת החלטות, שיפור תגובת הביטוח הלאומי לשינויי חקיקה והוראות הנהלה, תפעול רציף ויעיל. לכאורה מדובר בפרויקט חיובי, אך בפועל הוא קיים כבר עשור וטרם הצליח להגיע לשלב היישום.

4.2. הממשלה תיצור טבלת זכאויות אחידה שתמולא ותעודכן באופן שוטף בידי כל משרדי הממשלה ומוסדותיה (בדומה לטבלאות של קופות החולים). הפורמט של הטבלה ייקבע בשיתוף פעולה של כלל משרדי הממשלה, תוך הגדרת משרד אחד שירכז את העבודה. הטבלאות יעודכנו לפחות אחת לרבעון.

4.3. כל מרכז יערוך מיפוי אזורי לגבי המענים הקיימים באזור. הכוונה לגופים נוספים שיכולים לסייע, לשכות אזוריות ומחוזיות, מגזר שלישי ועוד.

4.4. המרכז ייתן מענה למידע פורמלי (גלוי) וגם בלתי פורמלי (סמוי). לפי פרופ' גל, מידע פורמלי לגבי הליך מיצוי זכות כולל: "הכרת הקצבה ותנאי הזכאות, הטפסים הנדרשים, הבעיה הרפואית, המצאת חוות דעת רפואיות וכדומה". מידע לא פורמלי כולל את "המידע שאינו מפורסם בערוצים הרשמיים... אך משמעותי להצלחה בהליך ולמימוש הזכות". לדוגמה: אופן ארגון התיק הרפואי שעימו נכנסים לוועדה הרפואית, חשיבות שמירת מסמכים ועוד.[199]

4.5. הצוותים במרכזים (עובדים ומתנדבים) יקבלו הכשרות עם כניסתם לתפקיד והכשרות שוטפות על מנת לתת ללקוחות מענה זמין לגבי תנאי הזכאות להטבות.[200] בהתאם להמלצות ועדת אלאלוף, יעברו עובדי המרכזים הכשרות תקופתיות גם במשפט מנהלי.[201] העובדים במרכזים ביישובים הערביים יהיו דוברי ערבית ויעברו הכשרות לעבודה עם מתנדבים.

---

197. גל ואחרים, **מיצוי זכויות אקטיבי בביטחון סוציאלי.**
198. דניאל גוטליב, "הביטחון הסוציאלי בישראל: מטרות ואתגרי מדיניות", בתוך **ביטחון סוציאלי** מס' 100, (המוסד לביטוח לאומי, 2017).
199. גל ואחרים, **מיצוי זכויות אקטיבי בביטחון סוציאלי**.
200. גוטליב, "הביטחון הסוציאלי בישראל: מטרות ואתגרי מדיניות".
201. הוועדה למלחמה בעוני בישראל, **חלק 2: דוחות ועדות המשנה**.

5. אופי הטיפול יהיה פרטני ומכיל.

5.1. לצורך שמירת הניטרליות של הגורמים המטפלים במרכזים, אנו מציעים שבעלי התפקידים לא יגיעו מקרב האוכלוסייה המקומית. לעומת זאת, בבחירת מתנדבים וסטודנטים יש לתת עדיפות לבני העיר או המועצה המקומית.

5.2. המרכזים יפעלו לפי שאלון קבלה כוללני, אקטיבי ומקיף, על מנת לתת מענה הוליסטי. מדוח מבקר המדינה מ-2015 אנו למדים כי המוסד לביטוח לאומי הגיש דוח פנימי ב-2012 וממנו עלה כי המודל שלפיו פועל המוסד אינו נותן מענה ראוי המאפשר את מיצוי זכויות הפונים לקבלת שירות בסניפים. לפי הדוח: "לא נעשה תהליך מובנה, מקצועי ויעיל לבירור מעמיק של זכויות המבוטח; לסניפים יכולת חלקית לשלוט בקהל הפונים ולמיין ולנתב אותו כראוי כדי לבצע תהליכים מובנים למיצוי זכויות בשפה המובנת למבוטחים; הציבור מתקשה להגיע לאנשי המקצוע ולמומחים לקבלת תשובות מוסמכות והסברים מספקים; הקשר בין העובדים הבודקים את התביעות לעובדי הדלפק, הנותנים את השירות לציבור, לקוי."[202]

בשנים שעברו מאז כתיבת הדוח, המוסד השקיע משאבים רבים בניסיון לשפר את מודל השירות בסניפים. עם זאת, לפי דוח מבקר המדינה, נכון ל-2015 לא כל האזרחים הפוקדים את הסניפים מקבלים מענה ראוי למיצוי זכויותיהם.[203]

יש לנסח שאלון קבלה בערבית תוך הקפדה על שפה פשוטה וברורה והימנעות משימוש בז'רגון מקצועי ובסטיגמות. יש להקפיד על התאמה תרבותית של תהליך מילוי השאלון. כמו כן, יש להסביר ולהדגיש את החיסיון החל על המידע הנמסר, ולאפשר למעוניינים בכך נוכחות בן משפחה בעת מילוי השאלון. השאלון יעודכן לפחות אחת לרבעון.

5.3. המרכזים יציעו ללקוחות ליווי אישי ומקיף עד למיצוי מלא של הזכויות. מהספרות המקצועית עולה כי ייעוץ וליווי אישי הוא אמצעי אפקטיבי ביותר למימוש זכויות. האפקטיביות עולה כשמדובר באוכלוסיות שמתקשות במימוש זכויותיהן, כמו האוכלוסייה הערבית.[204] בדוח של המוסד לביטוח לאומי לבחינת תוכנית "יד מכוונת" נכתב כי יש לשים דגש על ליווי מקיף ותומך רגשית לאורך התהליך, וכן על מתן סיוע משמעותי יותר בהיבטים הטכניים והבירוקרטיים.[205] יודגש כי הליווי האישי צריך להימשך עד למיצוי מלא של זכויות הלקוח. הפסקת ליווי הלקוח באמצע התהליך מעלה את הסיכוי לכך שהתהליך לא יגיע לקו הסיום. יש חשיבות לליווי בידי סוכן מיצוי הבקיא בפרטי המקרה והתפתחותו לאורך זמן.

5.4. השירות לא יהיה מותנה בכניסה לטיפול או כל דבר אחר. חשוב מאוד שהגישה למרכזי מיצוי הזכויות תהיה זכות שאינה מותנית בדרישות או במבחנים.[206]

5.5. המענה במרכזים יינתן לכל הפונים. כל פונה מהרשות המקומית יוכל לקבל שירות, אם הוא מטופל של אגף הרווחה העירוני או לא, בהתאם להמלצת ועדת העוני. רבים שאינם מטופלים בלשכות הרווחה צריכים את אותו הסיוע במיצוי זכויות. במיוחד לאחר כניסת הקורונה לחיינו והפגיעה הכלכלית הקשה בכל שכבות האוכלוסייה, גם אוכלוסייה שבעבר הצליחה להחזיק את הראש מעל המים נזקקת לסיוע, לאו דווקא מאגף הרווחה. בנוסף, גם פונים מרשויות מקומיות אחרות יוכלו לקבל שירות במרכז. מטרת אפשרות זו לתת ללקוחות המעוניינים בכך תחושת פרטיות.

---

202. מבקר המדינה, **אי-מיצוי של זכויות חברתיות**.
203. שם.
204. גל ואחרים, **מיצוי זכויות אקטיבי בביטחון סוציאלי**.
205. ברוך רוזן, דניז נאון, והדר סמואל, **"יד מכוונת": הערכת התכנית**, (ירושלים, המוסד לביטוח לאומי, 2016).
206. ראיון עם פרופ' דניאל גוטליב, 23.11.2020.

הצעה למבנה המרכז והערכת עלות למרכז בעיר גדולה:[207]

רכיב	עלות[208]	הערות
רכז/ת למרכז – עו"ס במשרה מלאה	160,000 ₪ בשנה	
עו"ס (אולי קהילתי) / פקיד/ה במשרה מלאה	160,000 ₪ בשנה	
שעות התייעצות עם מומחים	100,000 ₪ בשנה	
שעות עו"ד	100,000 ₪ בשנה	אפשר להמיר בעו"ד במשרה מלאה שייתן מענה לכמה מרכזים. מענה יוכל להינתן גם על ידי האגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים שירחיב ויקדים את הייצוג שלו להליכים המנהליים טרם הגעתם להליך השיפוטי, וכך יוכל לצמצם את המקרים המגיעים להליך שיפוטי.[209]
רכז/ת מתנדבים	160,000 ₪ בשנה	
החזקת מתנדבים	35,000 ₪ בשנה	
מלגות ל-5 סטודנטים	51,000 ₪ בשנה	שכר לימוד שנתי 10,200 ₪[210] כפול מספר הסטודנטים
הקמת המרכז והצטיידות	500,000 ₪	
הסברה, שיווק והטמעה	30,000 ₪ בשנה	
הוצאות משרד ותקשורת קבועות	40,000 ₪ בשנה	

סה"כ:

עלות הקמה – 500,000 ₪ למרכז.

עלות הפעלה שנתית – 836,000 ₪ למרכז.

עלות מרכז בינוני ביחס למרכז גדול היא 0.7 ממרכז גדול.

עלות מרכז נייד לרשויות קטנות וליישובים הלא מוכרים היא 0.4 ממרכז גדול. ההצעה היא מרכז נייד לכל חמישה יישובים שמשתווה לעלות של מרכז גדול.

ההצעה כוללת פרויקטים קיימים שתקציבם יועבר ל-One Stop Center וכך ייווצר איגום משאבים.

מיקום המרכז ייקבע בתיאום עם הרשות המקומית. אנו מודעים לאתגרי הקרקע ברשויות המקומיות הערביות, ומציעים שבמידת האפשר המרכז ימוקם באזור הומה יחסית, שקל להגיע אליו.

---

207. מבין הרשויות המקומיות הערביות הכוונה לנצרת ואום אל פאחם בלבד.
208. הערכת העלויות מתבססת ברובה על הערכות הוועדה למלחמה בעוני. ר' דוח הוועדה למלחמה בעוני, חלק 2.
209. שם.
210. "תעריפי שכר לימוד", באתר האוניברסיטה העברית, האגף למנהל סטודנטים. תעריפי שכר לימוד לשנת תשפ"א. https://studentsadmin.huji.ac.il/rates, אוחזר: 15 בדצמבר 2020.

נספח ב': נייר עמדה של עמותת סיכוי-אופוק מאפריל 2021 בנושא חסמים ייחודיים עבור הכפרים הבלתי-מוכרים בנגב בתחום אי הביטחון התזונתי ואי מיצוי זכויות סוציאליות.

כמאה אלף אזרחים מתגוררים ב-35 כפרים בלתי-מוכרים בנגב. מציאות החיים בכפרים הערבים-הבדואים בנגב[211] מתאפיינת בין השאר בתשתיות פיזיות ומוניציפליות רעועות, נגישות גרועה לשירותים, תת-פיתוח ומדדי עוני קיצוניים. על רקע זה, קיימים מספר חסמים ייחודיים בתחום אי הביטחון התזונתי ואי מיצוי זכויות סוציאליות עבור תושבי הכפרים.

במסמך הבא יפורטו החסמים הנ"ל והמלצות לפתרונם:

1. מצב חברתי-כלכלי

האזרחים הבדואים בנגב מהווים את אחת האוכלוסיות העניות ביותר במדינת ישראל:

- כל הישובים הבדואים בדרום מאכלסים באופן קבוע את אשכול סוציו-אקונומי 1, הנמוך ביותר, לפי דירוג הלמ"ס.
- שיעורי תעסוקה נמוכים, בפרט בקרב נשים: בשנת 2017, שיעור התעסוקה בנגב (ביישובים המוכרים בלבד) עמד על 72% בקרב גברים ו-34% בקרב נשים, זאת לעומת 85% לגברים ו-76% לנשים בקרב כלל האוכלוסייה הישראלית[212].
- בנוסף, בעקבות משבר הקורונה, בשנת 2020 חל זינוק בשיעורי האבטלה ביישובים הבדואים: במועצה האזורית אלקסום, קפץ שיעור האבטלה מ-24.6% בדצמבר 2019, ל-52.8% באפריל 2020. בצורה דומה, במועצה האזורית נווה-מדבר, זינק שיעור האבטלה מ-7% בדצמבר 2019, ל-20.75% באפריל 2020.[213]
- שני שליש מתושבי הנגב הערבים נמצאים מתחת לקו העוני: בשנת 2018 עמדה תחולת העוני על 73% מקרב תושבי הדרום הערבים. זאת לעומת 47.4% בקרב כלל החברה הערבית ו- 14.5% בחברה היהודית.[214]
- תלות גבוהה בהשלמת הכנסה: בשנת 2017, עמד שיעור מקבלי הבטחת הכנסה ברשויות הבדואיות על 16.2%, וזאת לעומת נתון ממוצע של 2.9% בכלל הרשויות המקומיות בארץ.[215]
- מבנה האוכלוסיה מתאפיין גם בריבוי ילדים: נכון לשנת 2020, 52% מן האזרחים הבדואים בנגב הם מתחת לגיל 18, וזאת לעומת 33% מתחת לגיל 18 בכלל האוכלוסיה.[216]
- בנוסף לכך, יש לציין את ההשלכות החברתיות והכלכליות כבדות המשקל של הליכי הריסת בתים והריסה בפועל, התורמים להחרפת מעגל העוני, וזאת כאשר בשנים האחרונות עומד מספר הריסות המבנים בנגב על כ-2,000 מבנים בשנה.[217]

---

211. המדובר במיוחד בכפרים המקבלים שירותים מהמועצות האזוריות 'אלקסום' ו'נווה-מדבר'. סה"כ 11 כפרים מוכרים ו-37 כפרים בלתי-מוכרים. עם זאת, ברוב המקרים הנתונים הזמינים מתייחסים לכלל תושבי היישובים הבדואים בנגב – כולל הרשויות רהט, לקיה, חורה, כסיפה, ערערה בנגב, תל-שבע ושגב-שלום.
212. נתוני סקרי כוח אדם של הלמ"ס בעיבוד מכון ברוקדייל.
213. אלמסי ווייסבלאי, אוכלוסיית הבדואים בנגב – מבחר נתונים. מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נובמבר 2020
214. ממדי העוני והפערים החברתיים – דו"ח שנתי 2018 המוסד לביטוח לאומי, דצמבר 2019
215. למ"ס, קובץ רשויות מקומיות לשנת 2017, בעיבוד מכון ברוקדייל.
216. אלמסי ווייסבלאי, אוכלוסיית הבדואים בנגב – מבחר נתונים. מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נובמבר 2020
217. אברך ומרקוס, מדיניות הריסות מבנים ביישובים הערבים-בדואים בנגב. פורום דו-קיום בנגב, יוני 2019

2. אחוז גבוה של ילדים בעלי מוגבלויות

הכפרים הבלתי-מוכרים מתאפיינים במחסור בתשתיות בסיסיות כגון: היעדר מים זורמים, שירותי תברואה (ביוב ואיסוף אשפה) וחשמל, יחד עם סיכונים סביבתיים וקשיי נגישות לשירותי בריאות. כתוצאה מכך, סובלים תושבי הכפרים מסיכונים בריאותיים שונים. בשילוב עם שיעורים גבוהים של פריון ושל נישואים פנים-משפחתיים, המגבירים את הסיכון למחלות תורשתיות, מצבם הבריאותי של ילדי הכפרים הבדואים, נופל מזה של ילדים אחרים בישראל.[218]

הדבר מתבטא בכמות הילדים בעלי המוגבלויות: לפי הערכות שונות, שיעור הילדים בעלי המוגבלויות בגיל הרך בקרב האוכלוסייה הבדואית, נע בין 15% ל-20%,[219] וזאת לעומת כ-9% בקרב כלל האוכלוסייה.[220]

מטבע הדברים, הטיפול בילד בעל-מוגבלות מצריך הוצאות כספיות ניכרות, מייצר תלות של ההורים בשירותים ממשלתיים ומייצר קושי בהתנהלות היומיומית, על אחת כמה וכמה כאשר מדובר במשפחות החיות בכפרים הבדואים, בתנאי מחסור בתשתיות ותת-נגישות לשירותי בריאות ורווחה.

3. תת-נגישות קיצונית למוקדי שירותים

עקב אי ההכרה וכפועל יוצא מכך – המחסור בתכנון, רישוי ופיתוח, הכפרים הבלתי מוכרים נעדרים כמעט לחלוטין מוסדות ציבור ומרכזים אחרים המשמשים כל אזרח/ית בשגרת החיים. נכון להיום, מוסדות הציבור היחידים הקיימים בכפרים הינם מוסדות חינוך – גני ילדים ובתי-ספר (ב-9 כפרים מתוך 35[221]) ומרפאות (ב-6 כפרים מתוך 35[222]).

כלומר, תושבי הכפרים הבלתי-מוכרים מסתמכים באופן מלא על שירותים ומוסדות (בריאות, רווחה, שירותים מוניציפליים, השכלה, תעסוקה, מסחר וכו') שנמצאים מחוץ ליישובם. עובדה זו חמורה עוד יותר לאור הנגישות הגרועה של הכפרים לתחבורה ציבורית:

ממיפוי ומעקב שוטף שנעשה ע"י עמותת סיכוי-אופוק והמועצה לכפרים הבלתי-מוכרים בשנים 2017-20 עולה כי מתוך 35 הכפרים הבלתי-מוכרים, בכפר אחד בלבד ניתן למצוא כניסה של קו תח"צ ליישוב. שאר הכפרים נאלצים להסתמך על קווים החולפים לאורך הכבישים הראשיים - אולם ב-10 מהכפרים לא קיימות אפילו תחנות אוטובוס על הכביש הראשי בקרבת הכפר. במצב עניינים זה, השימוש תחבורה ציבורית קשה עד בלתי-אפשרי, וכולל לעתים קרובות הליכה ממושכת לאורך קילומטרים בשולי כבישים ראשיים עד להגעה לתחנת האוטובוס.

למצב זה השלכות מכריעות על יכולתם של תושבי - ובמיוחד תושבות הכפרים הבלתי-מוכרים לצרוך באופן שוטף את השירותים להם הן זקוקות. משיחות עם תושבות שנערכו במסגרת עבודת הארגונים בשטח[223], עולה כי תושבות רבות מוותרות על שירותים בסיסיים, כגון בדיקות חיוניות בזמן ההיריון וטיפולים תקופתיים לילדים, עקב הקושי בהגעה למרכזים בהם ניתן השירות.

למרות שהדבר לא נבחן ישירות, ניתן להניח שהדבר נכון גם עבור שירותי רווחה ומיצוי-זכויות - למיטב ידיעתנו, השירותים הבאים אינם נגישים כלל, או נגישים במידה מועטה בכפרים הבלתי-מוכרים:

- שלוחות מחלקות שירותים חברתיים/ מרכז סיוע פרט ומשפחה (אם כי שירותים מסוימים ניתנים באמצעות שלוחה ניידת וביקורי בית)[224]

---

218. קמינסקי, מיפוי ילדים עם מוגבלות בגיל הרך בחברה הבדואית בנגב. ג'וינט – אשלים. פברואר 2018
219. שם
220. ברלב, פור ואורן, אנשים עם מוגבלות בישראל 2020 – נתונים נבחרים. מכון ברוקדייל עבור נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבליות. 2020
221. הפתרון למחסור בנגישות לגני ילדים ביישובים הרבים-הבדואים בנגב. עמותת סיכוי. יולי 2020
222. קוך-דוידוביץ', שירותי רפואת משפחה, בריאות האישה ותחנות טיפות-חלב ביישובים הבדואים בנגב. מרכז המחקר והמידע של הכנסת. נובמבר 20
223. תהליך איתור נקודות ציון למרכזי שירותים – תקציר תובנות עיקריות ממפגשי נשים. עמותת סיכוי והמועצה לכפרים הבלתי-מוכרים. מרץ 21 (לא פורסם)
224. https://main.knesset.gov.il/News/PressReleases/Pages/press31.10.17j.aspx. אוחזר ב- 26/4/21

- שלוחות ביטוח לאומי
- מרכזי עוצמה ומוקדים לפדיית קצבאות – כיוון שמדובר באוכלוסייה שרבים בה נסמכים על קבלת קצבאות, בולט הצורך במרכזי חלוקת קצבאות בכפרים (לדוגמה, שלוחות או ניידות של בנק הדואר).

תת-הנגישות לשירותים חיוניים באה לידי ביטוי ביתר-שאת בתקופת משבר הקורונה במגוון היבטים. לדוגמה:

- בתקופות הסגר, שבהם נאסרה היציאה מתחום היישוב ורבים מהשירותים ניתנו במתכונת מצומצמת, החמיר הניתוק של תושבי הכפרים מהשירותים הבסיסיים ביותר, כגון ממכר-מזון ושירותי חירום. בנוסף, בלט הקושי שבאספקת סיוע ויישוג ((outreach לתושבים הזקוקים לכך (לדוגמה, חלוקת סלי מזון, חומרי הסברה וחיטוי, בדיקות קורונה ועוד).[225]
- המחסור במוקדי חלוקת קצבאות יחד עם הזינוק בשיעורי האבטלה, גרמו לתורי ענק בסניפי בנק-הדואר בבאר-שבע וברהט. הממתינים לקבלת קצבאות המתינו זמן רב בצפיפות גבוהה ובכך נחשפו לסכנת הידבקות בקורונה.[226]
- במהלך המשבר, עברו רבים מהשירותים הציבוריים והאחרים למרחב הוירטואלי: ייעוץ רפואי, הגשת בקשות וקבלה של דמי אבטלה וכן חינוך ונגישות למערכת החינוך ע"י מנגנוני למידה מרחוק. הדבר יצר מגבלה נוספת עבור תושבי הכפרים הבדואים, הסובלים מבעיות כרוניות של מחסור בתשתיות חשמל, אינטרנט וקליטה סלולארית גרועה. בנוסף, רבים מהתושבים סובלים מאוריינות דיגיטלית נמוכה ומתקשים במעבר לקבלת שירותים מרחוק.[227]

4. המחסור ברשות מוניציפלית

כתוצאה של חוסר-המעמד של היישובים הבלתי-מוכרים, הם אינם משויכים באופן מלא לרשות מוניציפלית והדבר מציב מחסום בפני אספקת שירותים, הנעשית לרוב דרך הרשות המקומית. כפתרון חלקי למצב זה, חתמו משרדי הרווחה והחינוך על הסכמים מול המועצות האזוריות נווה-מדבר ואלקסום, מכוחם מועברים תקציבים אל המועצות והן משמשות כ"קבלני משנה" לאספקת השירותים בשטח[228]. מצב זה יוצר מספר בעיות עומק באספקת השירותים בכפרים:

- המועצות האזוריות, שהן רשויות חדשות הנמצאות במצב כלכלי רעוע, מתקשות באספקת שירותים עבור אוכלוסייה שגודלה פי-שתיים ויותר ממספר התושבים הרשומים ברשות. לטענת הרשויות, בעוד שהן מתוקצבות ישירות עבור אספקת השירותים בשטח, קיים חוסר-תקציבי עבור המעטפת הנדרשת לצורך ניהול ותחזוקה של מערך השירותים, הכולל הסעות, הקמת מבנים ופיתוח תשתיות בשטח שאינו מתוכנן או מפותח. יש לציין כי בשנת 2018 פעל צוות בין-משרדי בהובלת משרד הפנים, במטרה לייצר מפתח לחלוקת מענקי איזון עבור תושבי הכפרים שאינם רשומים ביישובים[229], אולם מסקנות הצוות לא הוטמעו בחלוקה השוטפת של מענקי איזון או במנגנונים ממשלתיים אחרים.
- יוזמות ממשלתיות רבות נסמכות על התשתית הקיימת של הרשויות המקומיות. במקרים אלו, תושבי הכפרים הבלתי-מוכרים "נופלים בין הכיסאות", כאשר לעתים הם כלל אינם מיודעים על זכותם לקבלת הסיוע ובמקרים אחרים לא קיים המנגנון שיאפשר את מימוש ההטבה או הסיוע. לדוגמה: בדצמבר 2020 הודיע משרד הפנים על כוונתו לחלק כרטיסים נטענים לרכישת מזון לאוכלוסיות זכאיות (לפי מבחן הכנסה)[230]. אולם, תהליכי איסוף המידע, בחינת הזכאות וחלוקת הכרטיסים, נערכו במקור דרך הרשויות המקומיות בלבד ולכן היו חסומים בפני

225. הנשים הערביות בנגב במהלך משבר הקורונה: רווחה ותעסוקה. עמותת סידרה ופורום דו-קיום בנגב. 2021
226. שם
227. סיוע מיידי להתמודדות הכפרים הבדווים בנגב עם משבר הקורונה – פנייה דחופה לאגף תקציבים, משרד האוצר. עמותת סיכוי , המועצה לכפרים הבלתי-מוכרים וארגונים נוספים. אפריל 20
228. יש לציין כי החל משנה"ל הבאה (22-21), תועבר האחריות על אספקת חלק משירותי החינוך אל אשכול נגב מזרחי
229. דו"ח הצוות הבין-משרדי לבחינת מענקי משרד הפנים בגין התושבים הרשומים בשבטים הבדואים בנגב. נובמבר 2018
230. חוזר מנכ"ל מיוחד – חלוקת תווי מזון מספר 11/2020. משרד הפנים. דצמבר 2020

תושבי הכפרים הבלתי-מוכרים. רק לאחר התערבות של ארגוני חברה אזרחית[231], נבנה מנגנון חלופי לצורך מימוש הזכאות ע"י תושבי הכפרים הבלתי-מוכרים ובימים אלו פועל פרויקטור מטעם משרד הפנים, ביחד עם קבוצות מתנדבים למימוש הזכאות של תושבי הכפרים לתווי המזון.

5. סיכום

תושבי הכפרים הבלתי-מוכרים מהווים את אחת מקבוצות האוכלוסיה הפגיעות ביותר לתופעות של עוני ואי ביטחון תזונתי. בנוסף לכך, תנאי החיים בכפרים הבלתי-מוכרים מייצרים קשיים רבים הגורמים לאי מיצוי זכויות בשיעור ניכר. לאור כך, קיים צורך בחשיבה על פתרונות ייחודיים שיספקו מענה לאזרחים אלו.

ההמלצות הבאות מספקות כיוון מחשבה לפתרון מסוג זה.

המלצות – מרכזי שירותים חיוניים

עמותת סיכוי-אופוק והמועצה לכפרים הבלתי-מוכרים מקדמות בשנים האחרונות מול משרדי הממשלה הקמת מרכזי שירותים במבנים יבילים בכפרים הבלתי-מוכרים. מרכזים מסוג זה קיימים כבר כיום ב-9 כפרים[232] מתוקף תיקון לתכנית המתאר המחוזית (תמ"מ4/ 14/ 40 ושינוייה) והוקמו בהם מוסדות חינוך ובמקרים מסוימים גם מרפאות. כפי שמפורט בנייר העמדה "הפתרון למחסור בנגישות לגני ילדים ביישובים הרבים-הבדואים בנגב" (יולי 2020), הקמת מרכזי שירותים בכפרים נוספים תשפר משמעותית את נגישות התושבים לשירותים חיוניים ובנוסף תהיה חסכונית יותר ביחס למתווה ההסעות למוסדות החינוך הקיים כיום.

למרות שעבודתנו לא התמקדה בעבר בתחום שירותי הרווחה, אנחנו סבורים כי מודל מרכזי השירותים יכול להוות מענה גם לצורך שיפור הנגישות של תושבי הכפרים לשירותים אלו. יש לציין כי כבר כיום מותרת בתמ"מ הפעלת שירותי רווחה לרבות מפעלים מוגנים במרכזי השירותים. כלומר – קיימת דרך חוקית וישימה להקמת מוסדות רווחה בכפרים הבלתי-מוכרים.

לצורך יישום המלצה זו, אנו ממליצים על מספר נתיבי פעולה:

1. מיפוי צרכים מעמיק בכפרים הבלתי-מוכרים והגדרת שירותים נדרשים. שירותים אלו יכולים לכלול לדוגמה: שלוחות של מרכזי מיצוי זכויות, מחלקות לשירותים חברתיים, מרכזי סיוע לפרט ולמשפחה, מעונות יום שיקומיים, מועדונים לנערים ונערות, מרכזי תעסוקה ועוד. לצורך כך, נשמח לסייע בכל הכרוך בקשר עם התושבים (ראיונות, קבוצות מיקוד, סקרים, סיורי שטח וכו'), דרך הוועדים המקומיים המאוגדים במועצה לכפרים הבלתי-מוכרים ודרך ארגוני חברה אזרחית אחרים.
2. בהתאם לתוצאות הסקר – הקמת שלוחות שיספקו את השירותים הנ"ל באותם מרכזי שירותים המאושרים כבר כיום בתכנית המתאר המחוזית.
3. זיהוי האזורים בהם קיים צורך בהקמת מוסדות רווחה במרכזי שירותים חדשים ופעולה משולבת עם מינהל התכנון ועם הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, לקידום שינוי לתמ"מ4/ 14/ 40 והוספת נקודות ציון למרכזי שירותים. בהקשר זה נציין כי בחודש ספטמבר 2020 הועברה ללשכת התכנון המחוזית דרום הצעת הארגונים (המועצה לכפרים הבלתי-מוכרים, סיכוי-אופוק ובמקום) למיקומים של 25 מרכזי שירותים חדשים, שיספקו מענה מלא לתושבי הכפרים הבלתי-מוכרים.

---

231. https://act.zazim.org.il/act/food_voucher_negev_single_donation_long_he/. אוחזר ב-27/4/21
232. בכפרים אלפורעה, תל-ערד, חרבת אלוטן, ואדי אלנעם, ביר אלמשאש, אלזרנוג (אבו-קוידר), עבדה (רמת ציפורים), רח'מה, אם מתנאן.

4. על-אף ששירותי רווחה מוסדרים במסגרת התמ"מ, קיימים שירותים נלווים שאינם נופלים תחת ההגדרה של שירותי-רווחה אולם הם חיוניים לצורך מיצוי-זכויות והתמודדות עם אי ביטחון תזונתי. שירותים אלו כוללים לדוגמה מרכזי חלוקת קצבאות (תחנת חלוקת דואר/ שלוחת בנק הדואר), מסחר זעיר לממכר מזון ותשתיות תקשורת. מומלץ לפעול להוספת השירותים הנ"ל לתכנית המתאר במסגרת השינוי המוצע.

5. כדי להבטיח תיפקוד מוצלח של מרכזי השירותים, כולל פיתוח תשתיות, ניהול ותחזוקה, קיים צורך בהגדרת תקציבים ייעודיים ובהגדרת סמכויות ברורה עבור הפעלת המרכזים בכפרים הבלתי-מוכרים. קיימת הזדמנות לייצר בהירות בכל הנוגע לחלוקת העבודה והתקציבים במסגרת העבודה על תכנית החומש: תוקפה של החלטת ממשלה 2397 (תכנית החומש לפיתוח חברתי-כלכלי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב) יפוג בסוף השנה הקרובה ולמיטב ידיעתנו, בדומה לתכנית החומש הכללית לחברה הערבית, מתוכננת תכנית המשך עבור החברה הערבית בנגב. לכן, מומלץ לכלול בתכנית החומש הבאה הגדרת תקציב וחלוקת אחריות עבור אספקת שירותים בכפרים הבלתי-מוכרים.

6. אנו ממליצים לכלול את היישובים הלא מוכרים בכל פיילוט או יוזמה של המשרד המקדמת מיצוי זכויות סוציאליות כגון עיר מקדמת זכויות. זאת על מנת להבטיח כי תכניות ומנגנונים אשר עתיד המשרד להוציא לפועל מותאמים לצרכי תושבי היישובים הלא מוכרים, מספקים מענה לחסמים והמאפיינים הייחודיים שלהם וברי יישום לנוכח מציאות החיים המורכבת ביישובים הלא מוכרים.

נספח ג': תרשימי זרימה

אי שוויון בהזנה במערכת החינוך
מהן הסיבות לתופעה?

בעייה 1 - מימון חסר

זכאות ומימון נמוכים

- **א.** אי שוויון בחלוקת התקציב של מפעל ההזנה בין החברה היהודית לחברה הערבית
- **ב.** דרישה למימון תואם של הרשות המקומית בתוכנית יוח"א והפחתה במימון התואם דורשת יוזמה של הרשות המקומית
- **ג.** עלות הארוחה אינה מאפשרת ארוחה בריאה, מזינה וטעימה
- **ד.** מפעל ההזנה אינו כולל ארוחת בוקר
- **ה.** אוכלוסיית התלמידים הזכאים להזנה נקבעת בהתאם לתקציב הפנוי

מימון משלים למערך ההזנה

- **ו.** אפשרות לגבות תשלומי הורים ביוח"א
- **ז.** אפשרות להרחבת מסגרת הצהרון הבסיסית
- **ח.** *עידוד תרומות למפעל ההזנה

בעייה 2 - זמינות ההזנה אינה מותאמת להיקף והשלכות האב"ת בחברה הערבית

- **א.** הרשות המקומית מחויבת להתחיל את ההזנה עד א חשוון
- **ב.** ההזנה לא ניתנת בכל ימות השנה
- **ג.** אין אפשרות להוציא אוכל ממערכת החינוך
- **ד.** חלק מההורים אינם מעוניינים שילדיהם ימשיכו לשהות בביה"ס לאחר שעות הלימודים

בעייה 3 - ההזנה אינה מותאמת לאוכלוסייה הערבית

- **א.** התפריט אינו מותאם לחברה הערבית
- **ב.** רשויות מקומיות באשכול 1-3 אינן זכאיות לבחור את הספק למפעל ההזנה בעיר
- **ג.** העלונים שמשרד החינוך מפרסם על מנת לסייע לצהרונים לתת שירות איכותי יותר, מפורסמים רק בשפה העברית וכמעט שאינם כוללים התייחסות לחברה הערבית
- **ד.** נגישות גבוהה בקרבת מוסדות החינוך ברשויות המקומיות הערביות לאוכל לא מזין

- טווח זמן בינוני - שינוי הדרגתי של חלוקת תקציב ההזנה בין החברה היהודית לחברה הערבית כך שישקף את הצרכים של שתי החברות
- טווח זמן רחוק - הזנה מלאה בכל הגנים ובתי הספר בישראל
- הורדת המימון התואם של הרשות המקומית
- עד אז מעבר למימון תואם דיפרנציאל'
- שר החינוך ינהג בשקיפות לגבי תשלום מופחת לרשות מקומית
- משרד החינוך יהיה אחראי להנגיש את השירות להפחתת המימון התואם לרשויות המקומיות
- משרד הבריאות ומשרד החינוך יאשרו לספקים להכין חלק מהמנות מהשלב ההתחלתי ביותר במקום לקבל את מנות החלבון מוכנות, מעובדות וקפואות לחימום
- משרד הבריאות ומשרד החינוך יתאימו את מערך הבקרה והפיקוח לכך שהספקים מכינים בעצמם את מנת החלבון
- הממשלה/מ. החינוך יגדילו את עלות הארוחה ב-30-100 אג' לתלמיד
- משרד החינוך יפעל להוזלת עלות הארוחה על-ידי יצירת כוח קנייה של הספקים אל מול היצרנים
- משרד החינוך יבצע בקרת איכות על המזון גם באמצעות משובי הורים וילדים בשפה הערבית
- הממשלה תתקצב תוספת למימון ארוחת בוקר משותפת
- הדרכה לצוות החינוכי
- ההזנה בבתי הספר תיכנס לבסיס התקציב
- התקציב ייקבע על-פי הצרכים של הילדים
- הרשות המקומית תנגיש להורים מידע לגבי הנחה נוספת בעלות הצהרון
- המדינה תשפה רשויות מקומיות מוחלשות על החלק היחסי מתשלומי ההורים להם מגיע פטור
- רשויות מקומיות חזקות לא יוכלו להגדיל את התקציב למסגרת הצהרון הבסיסית ללא תוספת תקציבית ממשלתית אשר תכסה את עלות ההגדלה ברשויות מקומיות מוחלשות
- **או:** איסור על קבלת תרומות למפעל ההזנה
- **או:** הממשלה תפתח תשתיות ארגוניות ואנושיות ברשויות המקומיות המוחלשות אשר תאפשרנה גיוס תרומות לצורך מפעל ההזנה
- תוכנית ההזנה תחל לפעול עד שבוע ממועד פתיחת שנת הלימודים
- משרד הרווחה ידאג להזנה בימים בהם לא ניתנת הזנה במערכת החינוך
- ילדים לא צמים בחודש הרמדאן ויש למצוא מנגנון הזנה מתאים עבורם
- יותקנו תקנות להוצאת אוכל ממערכת החינוך
- במקרה של סגר - חלוקת אוכל לבתי הילדים
- ההורים יוכלו לבחור בין שתי נקודות סיום של הצהרון: מיד לאחר הארוחה ובשעה 16:00
- התאמת מערך ההסעות לשעות סיום הצהרון
- משרד החינוך ישקיע יותר משאבים וחשיבה בארוחות ובפעילות ההעשרה, על מנת שיהיו יותר אטקטיביים לתלמידים ולהוריהם
- הקמת ועדה להתאמת התפריט לחברה הערבית
- הורדת מספר מנות החלבון מהחי
- ספקים יוכלו להכין גם מנות שאינן מחולקות ל-3 מרכיבים
- אישור להגשת אוכל לא כשר
- החברה שאחראית לניהול מערך ההזנה תעסיק שף/טבח ערבי
- בשנים הקרובות משרד החינוך ימשיך לבחור לרשויות המקומיות את הספק למפעל ההזנה
- ייצוג הולם לחברה הערבית אצל ספקים שפועלים במוסדות חינוך בחברה הערבית
- משרד החינוך יסייע לרשויות מקומיות המעוניינות בכך להקים מרכז הזנה יישובי בדומה למודל החל"צ בחורה
- משרד החינוך יתרגם את העלונים לערבית בתרגום תרבותי
- משרד החינוך יבנה מערך פדגוגי מוסדר המתאים לחברה הערבית
- בכל עלון נוסף שיצא תהיה התייחסות ספציפית לאוכלוסייה הערבית
- משרד הפנים יקבע תקנות המונעות מבתי עסק למכור משקאות ממותקים ואוכל לא בריא במרחק סביר ממוסדות חינוך
- משרד החינוך יערוך אכיפה אפקטיבית במוסדות החינוך וייוודא כי אין מכירה של משקאות ממותקים ואוכל לא מזין

מקרא: חסמים | המלצות סיכוי

מיצוי נמוך של זכויות סוציאליות בחברה הערבית

מהן הסיבות לתופעה?

בעייה 1 - היעדר נגישות תרבותית

א. חלק מהקריטריונים לקבלת זכויות מפלים את האוכלוסייה הערבית

- תוקם ועדה קבועה לבחינה תרבותית של הקריטריונים לזכויות השונות
  - נושאים לטיפול הועדה:
    - ניטרול השפעת הקריטריונים של בעלות על רכב וקרקע
    - מציאת פתרון להחזר חובות לביטוח הלאומי
    - פנייה יזומה לבני נוער ולצעירים להסדרת מעמדם בביטוח הלאומי
    - בחינת השאלות בראיונות לזכאות במוסדות ממשלתיים
    - בחינה אקטיבית ומתמשכת של התאמת תהליך בירור הזכאות ומיצויו על קבוצות באוכלוסייה

ב. סטריאוטיפים של נותני השירות לגבי החברה הערבית וחוסר היכרות עם החברה הערבית

- הכשרות לפקידות
- הקמת מוקד תלונות נגיש ואנונימי בשפה הערבית
- מתן מענה בתקופות מתח בין יהודים לערבים

ג. היעדר הנגשה שפתית של שירותי מיצוי הזכויות

- ייעשה שימוש בתרגום מותאם תרבותית ולא בתרגום מילולי
  - בטווח הבינוני - מוסדות המדינה ידאגו לערוך ראיונות ולתת שירות בשפה הערבית לפונים המבקשים זאת.
  - בטווח הארוך - השירות יהיה זמין בשתי השפות בצורה שווה
- פניות מהאוכלוסייה הערבית ייענו גם בערבית וגם בעברית
- תינתן אפשרות להגיש תביעות למיצוי זכויות סוציאליות דרך האינטרנט
- ראיונות ושירות יינתנו בשפה הערבית
- מכתבים ותוכן מקוון ינוסחו בשפה ברורה ופשוטה

בעייה 2 - נגישות נמוכה למידע באוכלוסייה הערבית

א. ביזור הגורמים מולם יש לפעול כדי למצות זכויות סוציאליות

- המדינה תקים מרכזי מיצוי זכויות "כולבו זכויות"
  - מרכז יוקם בכל רשות מקומית באשכול חברתי-כלכלי 1-4
    - מרכזי מיצוי הזכויות יהוו One Stop Center
    - תיבנה מערכת ממוחשבת שתסייע לצוותי המרכזים לסייע ללקוחותיהם
  - המדינה תממן את עלות המרכז במלואה
  - המרכז יחליף / ירחיב את מרכזי ש.י.ל
  - המרכזים ירכזו במקום אחד את הסיוע במיצוי זכויות סוציאליות מול כל המוסדות
    - תיבנה מערכת ממוחשבת שתסייע לצוותי המרכזים לסייע ללקוחותיהם
    - הממשלה תיצור טבלת זכאויות אחידה
  - המרכזים ירכזו את המידע הרלוונטי ללקוחותיהם
  - אופי הטיפול יהיה פרטני ומכיל
    - המרכזים ייתנו מענה למידע פורמלי ובלתי פורמלי
    - הצוותים במרכזים יקבלו הכשרות שוטפות
    - מומלץ כי הגורמים המטפלים יהיו מחוץ ליישוב והמתנדבים מהיישוב
    - המרכזים יפעלו לפי שאלון כוללני, אקטיבי ומקיף
    - המרכזים יציעו ליווי אישי ומקיף עד למיצוי מלא של הזכויות
    - השירות לא יהיה מותנה
    - המענה במרכזים יינתן לכל הפונים
- שדרוג והתאמת אתר כל זכות
  - הוספת עמודים בערבית
  - מעבר מתרגום מילולי לתרגום מותאם תרבותית
  - שימוש בסרטוני וידיאו בערבית
  - פרסום אתר כל זכות בתקשורת הערבית
- פרסום מידע עבור האוכלוסייה הערבית
  - תקציב לפרסום מיצוי זכויות יחולק 30% לחברה הערבית ו-70% לחברה היהודית
  - קידום קמפיינים ציבוריים עבור האוכלוסייה הערבית
  - קידום ראיונות של גופים ממשלתיים בתקשורת הערבית
  - פרסום פליירים בערבית לשלבי חיים שונים וחלוקתם במקומות רלוונטיים

ב. מימון ממשלתי חסר לסיוע במיצוי זכויות סוציאליות

ג. מודל ההפעלה של מרכזים קיימים למיצוי זכויות והזכאות לקבל מהם שירות

ד. שימוש מופחת של האוכלוסייה הערבית בשירותי מיצוי זכויות

- הרחבת תקופת השיהוי של זכויות
- מענה לסינדרום המסמך החסר

ה. בירוקרטיה הפוגעת בסיכויי מיצוי

ו. רמה מקצועית נמוכה במוקד הטלפוני של הביטוח הלאומי

- חיזוק הרמה המקצועית במוקד הטלפוני של הביטוח הלאומי
  - כל רשות ממשלתית תכין טבלה לגבי הזכאויות
  - מתן הכשרות לצוות המקצועי והעברת מבחנים מקצועיים כתנאי לעבודה במוקד הטלפוני
  - הגדלת תקני כוח האדם למוקדי התמיכה
  - קביעת תקנים לעובדים ערבים במוקדי השירות

בעייה 3 - חוסר אמון של האוכלוסייה הערבית בממסד

א. נגישות נמוכה למוסדות ממשלתיים

- משרדי הממשלה יקבעו קריטריונים אחידים לפתיחת סניפים מקומיים
- מתן מענה לתושבים ברשויות בהן אין מוסדות ממשלתיים
  - הפעלת שירות הסעות למוסדות ממשלתיים
  - מוסדות ממשלתיים אשר נותנים שירות של קבלת קהל יגיעו לרשויות מקומיות בהן אין מוסדות ממשלתיים ויתנו שירות של קבלת קהל
  - תינתן אפשרות להגיש תביעות דרך האינטרנט

ב. שקיפות נמוכה כלפי האוכלוסייה בכלל והחברה הערבית בפרט

- הגברת השקיפות בכל שלבי התהליך
  - המדינה תקבע יעד פומבי להגדלת מיצוי הזכויות
  - הקריטריונים למיצוי הזכויות יפורסמו
  - מוסדות המדינה ייערכו מחקרים על מיצוי זכויות של האוכלוסייה הערבית
  - הרשויות ינמקו בכתב כל דחיית בקשה

מקרא: חסמים | המלצות סיכוי

לשוויון ושותפות ע.ר. للمساواة والشراكة ج.م.

Sikkuy-Aufoq For a Shared and Equal Society R.A.

sikkuy-aufoq.org.il

facebook.com/sikkuy-aufoq

twitter.com/Sikkuy-aufoq