

אי-ביטחון תזונתי בישראל: האם תוכנית תווי המזון היא הפתרון?

ג'וני גל, אורי אוברמן וניר קידר

מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל

מרכז טאוב נוסד ב-1982 ביוזמתם של הרברט מ' סינגר, הנרי טאוב וארגון הג'וינט האמריקאי. המרכז ממומן באמצעות קרן צמיתה שהוקמה על ידי קרן הנרי ומרלין טאוב, קרן הרברט ונל סינגר, ג'ין וג'ון קולמן, קרן משפחת קולקר-סקסון-הלוק, קרן משפחת מילטון א' ורוזלין ז' וולף וארגון הג'וינט האמריקאי.

מרכז טאוב הוא מכון מחקר על-מפלגתי ובלתי תלוי העורך מחקרים איכותיים בנושאי חברה וכלכלה בישראל. הוא מציג בפני מקבלי ההחלטות המובילים בארץ ובפני כלל הציבור תמונה רחבה המשלבת בין הממדים החברתיים והכלכליים בהתוויית המדיניות הציבורית. הצוות המקצועי של המרכז וצוותי המדיניות הבין-תחומיים, הכוללים חוקרים וחוקרות בולטים בתחום באקדמיה ומומחים ומומחיות מובילים בתחומי המדיניות, עורכים מחקרים ומציעים חלופות למדיניות בנושאים חברתיים-כלכליים מרכזיים שעל סדר היום במדינה. המרכז מציג ניתוחים אסטרטגיים לטווח ארוך והערכות של חלופות מדיניות בפני הציבור ובפני מקבלי ההחלטות על ידי כתבות בתקשורת, תוכנית פרסומים פעילה, כנסים ופעילויות אחרות בישראל ובחו"ל.

הפרסומים של מרכז טאוב הם על דעתם ועל אחריותם של מחבריהם בלבד. אין בהם כדי לחייב את המרכז, את חבר הנאמנים שלו, את עובדיו האחרים ואת התומכים בפעולותיו.

כתובת המרכז: רחוב האר"י 15, ירושלים

טלפון: 02-567-1818

פקס: 02-567-1919

דואר אלקטרוני: info@taubcenter.org

אתר אינטרנט: www.taubcenter.org.il

אי-ביטחון תזונתי בישראל: האם תוכנית תווי המזון היא הפתרון?

ג'וני גל, אורי אוברמן וניר קידר

מבוא

כל מדינות הרווחה, על אף מערכות הרווחה והביטחון הסוציאלי המפותחות והמקיפות שבהן, מתאפיינות במידה מסוימת של אי-ביטחון תזונתי. זהו מצב שבו לחלק מתושבי המדינה אין נגישות רציפה ומספקת למזון בריא ומזין (Garratt, 2020). ישראל אינה יוצאת דופן במובן זה, אולם היקפו של אי-הביטחון התזונתי בה נרחב במיוחד. זו אחת הבעיות החברתיות המרכזיות הניצבות לפתחה של החברה הישראלית, והיא מחייבת כי הטיפול הממשלתי בה יורחב.

לפי נתוני המוסד לביטוח לאומי, נכון לכתיבת שורות אלו, 16% מהמשפחות בישראל סובלות מאי-ביטחון תזונתי.¹ בד בבד 21% מהמשפחות והנפשות בישראל חיות מתחת לקו העוני (אנדבלד ואחרים, 2023). מקובל להניח כי יש חפיפה רבה בין שתי האוכלוסיות הללו, אם כי הטיפול בשתי התופעות אינו זהה. שיעור הסובלים מאי-ביטחון תזונתי והיקף החיים בעוני בישראל הם יוצאי דופן בחומרתם ביחס למרבית מדינות הרווחה. בשנים האחרונות עמדה שאלת אופן ההתמודדות העדיף עם אי-הביטחון התזונתי על סדר היום הציבורי והביאה לאימוץ כלי מדיניות מגוונים (שרביט וברנדר, 2022). מחקר זה מבקש לתרום לשיח באמצעות בחינת כלי המדיניות המרכזי מבין הכלים שאומצו בישראל בשנים אלו – תוכנית תווי המזון.

* פרופ' ג'וני גל, חוקר ראשי וראש תוכנית מדיניות הרווחה במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל וחבר סגל בבית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית באוניברסיטה העברית בירושלים; אורי אוברמן, עוזר מחקר במרכז טאוב; ניר קידר, מנכ"ל מרכז טאוב. ממצאים ראשוניים ממחקר זה פורסמו באתר של מרכז טאוב בחודש מאי השנה. ראו [תוכנית תווי המזון בישראל – חלופות מדיניות](#).

1 ראו באתר המוסד לביטוח לאומי, [522 אלף משפחות חיות באי בטחון תזונתי, כמחצית מהן באי ביטחון תזונתי חמור](#).

במסגרת תקציב המדינה לשנים 2023–2024, ובהקשר של העלייה המתמשכת ביוקר המחיה, החליטה ממשלת ישראל להפעיל מחדש את תוכנית תווי המזון בהתבסס על הניסיון מהפעלתה בשנת 2021 בעת משבר הקורונה. מחקר זה מבקש לבחון את אופן הפעלת התוכנית בשנת 2021, ללמוד מן הניסיון הזה ומן הידע הבין-לאומי הקיים, ומתוך כך להעלות חלופות מדיניות להתמודדות עם התופעה.

לאחר המבוא נסקור בקצרה את הנעשה בעולם ובישראל במסגרת ההתמודדות עם אי-ביטחון תזונתי ונציג מחקרים רלוונטיים. לאחר מכן נעבור להגדרת המונח אי-ביטחון תזונתי ונציג את תוכנית תווי המזון כפי שיושמה בישראל בשנת 2021. לאחר תיאור הנתונים ששימשו למחקר זה, נציג את ממצאי המחקר ונבחן את הקשר בין אופן הפעלתה של תוכנית תווי המזון לבין פריסתה של תחולת העוני על פני הרשויות המקומיות בישראל ונעמוד על משמעותם של הממצאים, בייחוד בכל הקשור לתופעת ה"קליינטליזם", דהיינו שימוש בחלוקת משאבים ציבוריים כדי לעודד תמיכה פוליטית. לבסוף נציג כמה חלופות מדיניות הנשענות על ממצאי המחקר ונחתום בסיכום קצר.

במרכז מחקר זה עומדות שלוש שאלות: (1) האם תוכנית תווי המזון מתמודדת באופן יעיל עם המצוקה בתחום הביטחון התזונתי של משפחות בישראל? (2) האם מאפייני התוכנית יצרו עיוותים בזיהוי אוכלוסיות היעד שלה? (3) אם קיימים עיוותים כאלה, האם הם בעלי אופי קליינטליסטי?

מבט בין-לאומי

מדינות רווחה מאמצות מגוון כלים להתמודדות עם אי-ביטחון תזונתי ועם המצוקה הנלווית לו. ההנחה הרווחת היא שיש חפיפה גדולה בין הסובלים מאי-ביטחון תזונתי ובין מי שחיים בעוני וכי יש קשר בין שתי התופעות (Gundersen et al., 2011; Pereira & Oliveira, 2020). על כן, כדי להבטיח שלמשפחות החיות בעוני וסובלות ממצוקה כלכלית קשה תהינה יכולות כלכליות להתמודד עם אי-ביטחון תזונתי, האמצעי המועדף ברוב מדינות הרווחה הוא קצבאות ממוקדות לצד מערכות אוניברסליות (Schmidt et al., 2016). נוסף על כך ננקטים צעדי מדיניות בצד ההיצע, דהיינו מאמצים להבטיח נגישות למזון בריא בעלות נמוכה לאוכלוסיות החיות בעוני וסובלות מאי-ביטחון תזונתי (Gentilini, 2016). הספקת ארוחות בבתי ספר היא שיטה מקובלת במיוחד להתמודדות עם אי-ביטחון תזונתי בקרב ילדים ובני נוער (Giner & Placzek, 2022). התוכנית האמריקאית (National School Lunch Program) היא דוגמה טובה לכך (Huang & Barnidge, 2016). במרבית מדינות הרווחה הממשלה תומכת בארגוני חברה אזרחית העוסקים בהספקת מזון, בייחוד באמצעות סלי מזון. חלק מהמדינות – בעיקר ארצות הברית וקוריאה הדרומית – משתמשות בשיטת הוואצ'רים (תלושים או תווים לרכישת מוצרי מזון), אם כי שיטה זו מופעלת בדרך כלל בקרב קבוצות ספציפיות מאוד, כגון אימהות לילדים קטנים החיות בעוני, או בתקופות חירום (Alderman et al., 2018).

המחקר הבין-לאומי הבוחן את יעילותן של התוכניות המיועדות להתמודד עם אי-ביטחון תזונתי מתמקד בעיקר בתוכניות שהופעלו בארצות הברית. מחקר שהציג מבט משווה בין-לאומי על המדיניות הזאת והתמקד בייחוד במדינות בעלות משקים מתפתחים, הראה שתוכניות המעניקות קצבאות ותווי מזון יעילות יותר מהספקה ישירה של מזון, אם כי שני סוגי התוכניות עשויים להיות יעילים (Gentilini, 2016).

בהקשר האמריקאי, התוכנית העיקרית להתמודדות עם אי-ביטחון תזונתי, SNAP (Supplemental Nutrition Assistance Program), מעניקה תווי מזון, ושלא כמו במדינות רווחה אחרות, היא גם התוכנית המרכזית והמקיפה ביותר להתמודדות עם עוני בארצות הברית. גוף הידע בארצות הברית מלמד שתוכניות כגון תווי מזון וארוחות בבתי ספר אכן יעילות בהתמודדות עם אי-ביטחון תזונתי ועם עוני (Keith-Jennings et al., 2019; Samuel et al., 2023; Schmidt et al., 2016). אולם יש לשים לב שמרבית המחקרים מדגישים את החשיבות של רמת הנדיבות של אותן תוכניות, ומציינים כי היעילות שלהן קשורה לנדיבותן. נוסף על כך, ההנחה הברורה היא שהתוכניות הללו מתמשכות וארוכות טווח והן מספקות תווי מזון לזכאים אחת לחודש או מעניקות ארוחות לתלמידים בכל יום במשך שנת הלימודים. השימוש בכלי מדיניות המספקים סיוע חד-פעמי ומצומצם להתמודדות עם אי-ביטחון תזונתי או עם עוני הוא נדיר ואינו זוכה לתשומת לב מחקרית רבה. המחקר המועט העוסק בתוכניות מסוג זה מראה שאין להן השפעה של ממש, ובוודאי לא ארוכת טווח, והדבר תקף לגבי אי-ביטחון תזונתי, עוני ומדדים אחרים הקשורים ברמת חייהם של מי שסובלים ממצוקה כלכלית (Jaroszewicz et al., 2022; Pilkauskas et al., 2023).

המצב בישראל

בשני העשורים האחרונים אומצו בישראל כמה כלי מדיניות להתמודדות עם אי-ביטחון תזונתי. כלים אלו כללו הספקת ארוחות חמות בבתי ספר, הקמת המועצה לאומית לביטחון תזונתי ונקיטת כמה פעולות מטעם משרד הרווחה, כגון הענקת תמיכה כספית לעמותות העוסקות בנושא והפעלת "המיזם הלאומי לביטחון תזונתי", שסיפק סיוע לכ-30,000 משפחות ב-230 יישובים ובעלות שנתית של 90 מיליון ש"ח בשנת 2022 (מיזל, 2021; שרביט וברנדר, 2022). נוסף על הפעולות הללו, בשנת 2021, בתקופת משבר הקורונה, הופעל מערך של הנפקת תווי מזון נטענים, שאותם סיפק משרד הפנים. מפעל זה העניק תווי מזון ל-354,000 משפחות.

בדיקות שערך גורמים שונים על תוצאותיה של תוכנית תווי המזון מצביעות על מגבלות לגבי אופן חלוקת התווים בין קבוצות אוכלוסייה שונות וכן לגבי יעילותה של התוכנית (דולב, 2023; משרד האוצר, 2023). גורמים מקצועיים שונים מתחו ביקורת על ההצעה

להפעיל מחדש את התוכנית הזאת, בהם גורמים מקצועיים במשרד האוצר² והייעוץ המשפטי של משרד זה וכן הוועדה המדעית המייעצת למועצה לביטחון תזונתי (יום טוב, 2023). חוות הדעת של משרד רואי החשבון אשר בדק את הזכאות לתווי המזון עבור משרד הפנים הצביעה אף היא על כשלים שונים ביישום התוכנית (ארדה ואחרים, 2021). הנתונים על היקף אי-הביטחון התזונתי בישראל נשענים על ממצאי סקר ולכן אינם מאפשרים לבחון לעומק את התופעה ברמה המקומית. בהיעדר נתונים על היקפו של אי-הביטחון התזונתי ברמת הרשות המקומית בישראל, נקודת המוצא של המחקר הזה היא ההנחה הקיימת בספרות המחקר, שלפיה יש חפיפה ניכרת בין עוני לבין אי-ביטחון תזונתי. על כן ניתן לבחון את מידת היעילות של מערך המיועד להתמודדות עם אי-ביטחון תזונתי באמצעות התמקדות ברמה המקומית ובחינת הממשק שבין חלוקת תווי מזון ובין תחולת העוני. לאור זאת, תרומתו הייחודית של מחקר זה היא בכך שהוא מתמקד ברמה המקומית ונשען על בחינת הקשר שבין אופן חלוקת התווי לבין תחולת העוני ברמה המקומית בכלל הרשויות המקומיות בישראל (ולא רק משווה בין מגזרים באוכלוסייה).

אי-ביטחון תזונתי

לפי הגדרתו של ארגון המזון והחקלאות של האו"ם, אי-ביטחון תזונתי הוא "היעדר נגישות רציפה למזון בטוח ומזין בכמות מספקת כדי להבטיח גדילה והתפתחות תקינות וחיים פעילים ובריאים"³. להגדרה זו ארבעה ממדים שמוכרחים להתקיים בעת ובעונה אחת: עצם קיומו של מזון, המשאבים הנדרשים לאדם או למשפחה המבטיחים נגישות למזון זה, האפשרות המעשית שניתנת לאדם לנצל את הנגישות הזו ולבסוף – היכולת לצרוך את המזון על פני זמן.

מקובל להבחין בין רמות שונות של אי-ביטחון תזונתי. מי שסובלים מאי-ביטחון תזונתי מתון יתקשו להשיג מזון בריא ומאוזן באופן רציף בגלל מגבלות של משאבים כספיים או אחרים. מי שסובלים מאי-ביטחון תזונתי חמור נוטים לסבול מהיעדר מזון או אף נאלצים לוותר על מזון, לעיתים למשך יום שלם או יותר (Giner & Placzek, 2022).

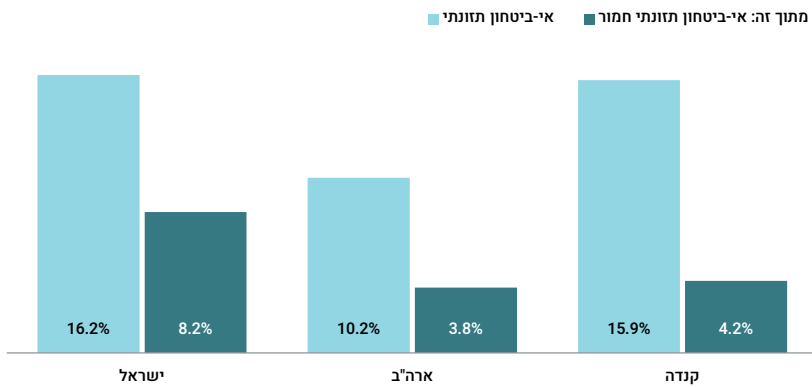
לאורך השנים פותחו כלים שונים כדי למדוד אי-ביטחון תזונתי ולהעריך את היקפו בקרב אוכלוסייה מסוימת. בסקרים שערך המוסד לביטוח לאומי לאורך כמה שנים בנושא זה בישראל נעשה שימוש בשאלון בן שמונה-עשרה שאלות, שבנה במקור משרד החקלאות האמריקאי. השאלון בוחן את תחושת אי-הביטחון התזונתי של בני המשפחה הנסקרת וכולל בתחילה שאלות לגבי מצבים פחות חמורים של אי-ביטחון תזונתי, ואחר כך שאלות לגבי מצבים חמורים יותר. בסקר בשנת 2016, אשר נערך בקרב משפחות שנבחנו בסקרים

2 ראו לדוגמה את דבריו של פרופ' רוני סטריאר כפי שהם מצוטטים אצל דולב, 2023.

3 ראו באתר הארגון, *Hunger and food insecurity*.

קודמים בשנים 2011 ו-2012, נמצא כי 17.8% מהמשפחות חיו באי-ביטחון תזונתי, ומתוכן 8.8% חיו באי-ביטחון חמור (אנדבלד ואחרים, 2018). בסקר אחר, שנערך בשנת 2021, נמצא כי בקרב אותן המשפחות 16.2% חיו באי-ביטחון תזונתי ו-8.2% מהן סבלו מאי-ביטחון תזונתי חמור.⁴ כפי שניתן לראות בתרשים 1, בהשוואה למדינות המעטות האחרות המשתמשות בכלי מחקרי זה, שיעור החיים באי-ביטחון תזונתי בישראל דומה לשיעורם בקנדה וגבוה מזה שבארצות הברית. שיעור המשפחות הסובלות מאי-ביטחון תזונתי חמור בישראל גבוה מזה שבשתי המדינות האחרות.

תרשים 1. אי-ביטחון תזונתי בקרב משקי בית בישראל, בארצות הברית ובקנדה



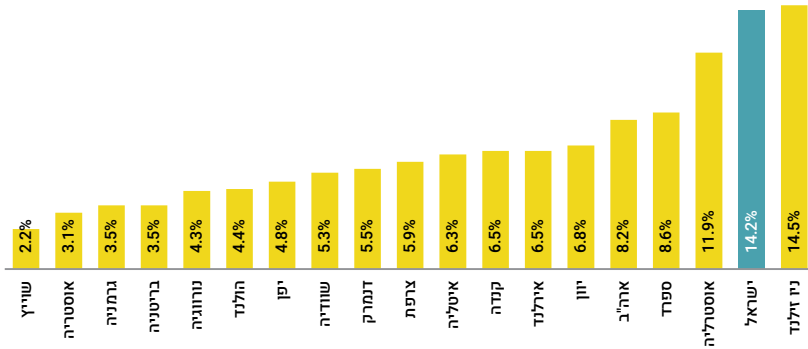
הערה: נתוני ישראל וקנדה הם לשנת 2021 ונתוני ארה"ב הם לשנת 2020.

מקור: ג'וני גל, אורי אוברמן וניר קידר, מרכז טאוב | נתונים: המוסד לביטוח לאומי; Coleman-Jensen et al., 2021; Tarasuk et al., 2022

בעוד מספר המדינות הבוחנות את היקף אי-הביטחון התזונתי באמצעות השאלון האמריקאי הוא קטן, סוכנות המזון והחקלאות של האו"ם (FAO) מספקת מבט בין-לאומי משווה באמצעות מדד FIES (Food Insecurity Experience Scale). מדד זה מסתמך על סקר שבוחן את נגישותו של הנשאל למזון מספק ואת הרמות השונות של הנגישות למזון. השאלון כולל בין השאר שאלות הנוגעות לכמות המזון ולאיכותו, לצד שאלות על הצורך לצמצם מנות, לוותר על ארוחה או אפילו לא לאכול במשך יום שלם. ממצאי הסקר ביחס למדינות רווחה שונות מוצגים בתרשים 2. כאן ניתן לראות שרמת אי-הביטחון התזונתי במדינות הרווחה נע מכ-2% מהאוכלוסייה בשווייץ ועד ל-14% ויותר בישראל ובניו זילנד. הממוצע במדינות ה-OECD עומד על 7.5% (Giner & Placzek, 2022).

4 ראו באתר המוסד לביטוח לאומי, 522 אלף משפחות חיות באי בטחון תזונתי, כמחצית מהן באי ביטחון תזונתי חמור.

תרשים 2. אי-ביטחון תזונתי במדינות הרווחה ממוצע בשנים 2018–2022



מקור: ג'וני גל, אורי אוברמן וניר קידר, מרכז טאוב | נתונים: FAO

תוכנית תווי המזון

כאמור, בעשורים האחרונים אומצו בישראל כלים שונים לצמצום התופעה הנרחבת של אי-ביטחון תזונתי (שרביט וברנדר, 2022). המקיף והיקר ביותר שבהם הוא תוכנית תווי המזון. מטרתה המוצהרת של התוכנית הייתה לסייע למשפחות מוחלשות – ובלשונו של משרד הפנים, "לאוכלוסיות שנפגעו כלכלית עקב משבר הקורונה"⁵ – בלא התייחסות מפורשת לאי-ביטחון תזונתי או לעוני. התוכנית הופעלה בתחילת שנת 2021 בעת משבר הקורונה. בחודש אוגוסט 2020 החליטה הממשלה להקצות 700 מיליון ש"ח לחלוקת תווי מזון לאוכלוסיות נזקקות,⁶ ובספטמבר הודיעה כי האחריות לביצוע המהלך תוטל על משרד הפנים. תווי המזון חולקו בשלוש פעימות בחודשים הראשונים של שנת 2021. הפעימה הראשונה הייתה כשבוע לפני חג הפסח ובסמוך לבחירות לכנסת ה-24. הסכום שניתן נקבע לפי מספר הנפשות במשק הבית: עבור הזכאי ובן/בת זוגו ניתנו בכל פעימה 300 ש"ח לכל אחד; ועבור כל אדם נוסף שהתגורר בבית ניתנו 225 ש"ח נוספים בכל פעימה. נקבע שגובה הזכאות למשפחה בכל פעימה לא יעלה על 2,400 ש"ח. לפי הנתונים שנאספו

5 ראו באתר משרד הפנים, **משרד הפנים מודיע: חלוקת כרטיסי מזון לאוכלוסיות זכאיות שנפגעו כלכלית עקב משבר הקורונה יוצאת לדרך**.

6 החלטת ממשלה מספר 326 מיום 16 באוגוסט 2020, **אישור עדכון התוכנית המפורטת בהתאם לחוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020)**.

במחקר זה, 322,420 משפחות קיבלו תווי מזון בשווי ממוצע של 2,179 ש"ח. השווי הכולל של התוכנית עמד על 703 מיליון ש"ח. המימוש בפועל של התווים היה מרשים ועמד על 684 מיליון ש"ח – כ-97%.

כדי ליישם את התוכנית פרסם משרד הפנים מכרז ובעקבותיו החליט להפקיד את ביצועה בידי חברת שופרסל, אולם לאחר עתירה לבג"ץ ולבית המשפט המינהלי מצד כמה ארגוני חברה אזרחית בוטלה זכייתה של שופרסל במכרז (ראו למשל אילן, 2021) והמשימה הועברה אל שתי עמותות – פתחון לב ואשל חב"ד. תפקידן היה להוציא את המיזם לפועל, ובכלל זה להקים מאגרי מידע עם שמות הזכאים, להעביר את תווי המזון הנטענים ישירות לזכאים, ליצור מערך של רשתות מזון וחנויות מכולת שבהן אפשר להשתמש בתווים, להטעין את התווים בכל פעימה ולפתור תקלות שעליהן התריעו הזכאים. עמותת פתחון לב הייתה אחראית לחלוקה במחוזות תל אביב, חיפה והצפון, ועמותת אשל חב"ד הייתה אחראית לחלוקה במחוזות הדרום והמרכז, ביישובים הישראליים שמעבר לקו הירוק ובירושלים.

משרד הפנים קבע כי לרשויות המקומיות יהיה תפקיד חשוב בתוכנית, ומנכ"ל המשרד הודיע על כך לראשי הרשויות ופירט מה יידרש מהם:

בעקבות משבר הקורונה והשפעותיו על המשק [...] קידם שר הפנים מהלך של סיוע נרחב בהיקף של 700 מיליון שקלים באמצעות כרטיסים נטענים לרכישת מזון ומוצרים חיוניים, לאוכלוסיות מעוטות יכולת ברשויות המקומיות. [...] חלקכם בתהליך הינו יצירת תשתית המידע של הזכאים, בהתאם לאמות המידה, תוך וידוא כי כלל תושביכם הזכאים, אכן ממצים את זכויותיהם ומקבלים את הסיוע. מדובר במטלה מורכבת ומאתגרת שתדרוש מכם היערכות לוגיסטית וטכנולוגית, יצירת סנכרון בין מערכות מידע שונות, הסברה לציבור, עיבוי מוקדים וכוח אדם – וזאת תוך עמידה בלוחות זמנים מאתגרים ובהנחיות משרד הבריאות.⁷

זיהוי הזכאים לסיוע הופקד אפוא בידי הרשויות המקומיות. הזכאות ניתנה לכל מי שעמד לפחות באחד מתנאי הזכאות שקבע משרד הפנים:

1. התושב רשום ברשות המקומית כזכאי להנחה של 70% לפחות בארנונה בשנים 2020 או 2021 בגין הכנסה נמוכה.
2. אזרח ותיק המקבל הבטחת הכנסה וזכאי ל-100% הנחה בארנונה.
3. ההכנסה החודשית של משק הבית באחת מהשנים 2019–2020 אינה עולה על הסכומים שקבע המשרד (ראו פירוט בלוח 1 להלן).⁸

7 מכתב מאת מנכ"ל משרד הפנים לראשי הרשויות המקומיות, מיזם "ביטחון תזונתי למשפחות מוחלשות" יוצא לדרך, 24 בדצמבר, 2020.

8 בהקשר לסעיף זה יציין כי עבור ילדי המבקש המתגוררים במשק הבית של הזכאי נקבע כי תיספר רק מחצית הכנסתם. מבחן הכנסות זה דומה למבחן ההכנסות הנדרש לקבלת הנחה בארנונה.

לוח 1. מבחן ההכנסה של משרד הפנים בתוכנית תווי המזון ש"ח

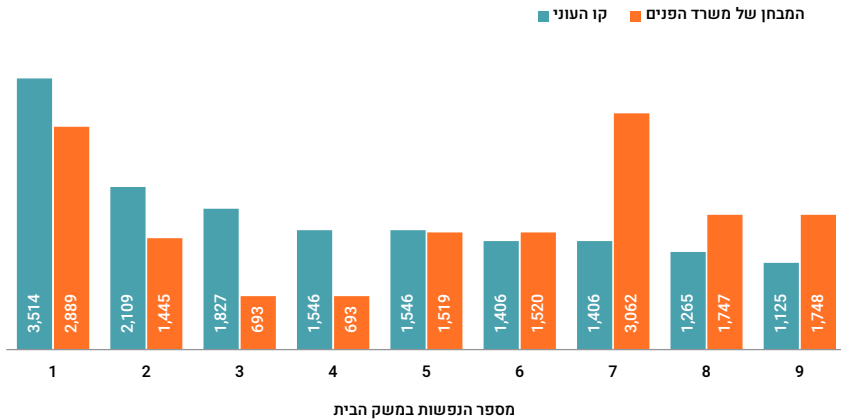
ממוצע לנפש	תוספת לנפש	הכנסה חודשית ממוצעת	נפשות במשק הבית
2,889	2,889	2,889	1
2,167	1,445	4,334	2
1,676	693	5,027	3
1,430	693	5,720	4
1,448	1,519	7,239	5
1,460	1,520	8,759	6
1,689	3,062	11,821	7
1,696	1,747	13,568	8
1,702	1,748	15,316	9

מקור: ג'וני גל, אורי אוברמן וניר קידר, מרכז טאוב | נתונים: משרד הפנים; המוסד לביטוח לאומי

בחינה של ההכנסות הנדרשות לעמידה במבחן ההכנסה של משרד הפנים מצביעה על הבדלים ניכרים בין העומדים במבחן לבין העומדים בהגדרת קו העוני על פי המוסד לביטוח לאומי. כפי שניתן לראות בתרשים 3, על פי המבחן של משרד הפנים ההכנסה השולית לנפש עבור משפחות עם 1-4 נפשות נמוכה בהרבה מקו העוני, ועבור משפחות עם 6 נפשות ומעלה היא גבוהה ממנו. פירוש הדבר הוא שמבחן ההכנסות של משרד הפנים נותן עדיפות של ממש למשפחות עם 6 נפשות ומעלה לעומת "מבחן ההכנסה" של קו העוני.

תרשים 3. ההכנסה השולית לנפש במבחן ההכנסה של משרד הפנים לעומת קו העוני, 2020

ש"ח



מקור: ג'וני גל, אורי אוברמן וניר קידר, מרכז טאוב | נתונים: משרד הפנים; המוסד לביטוח לאומי

נתונים

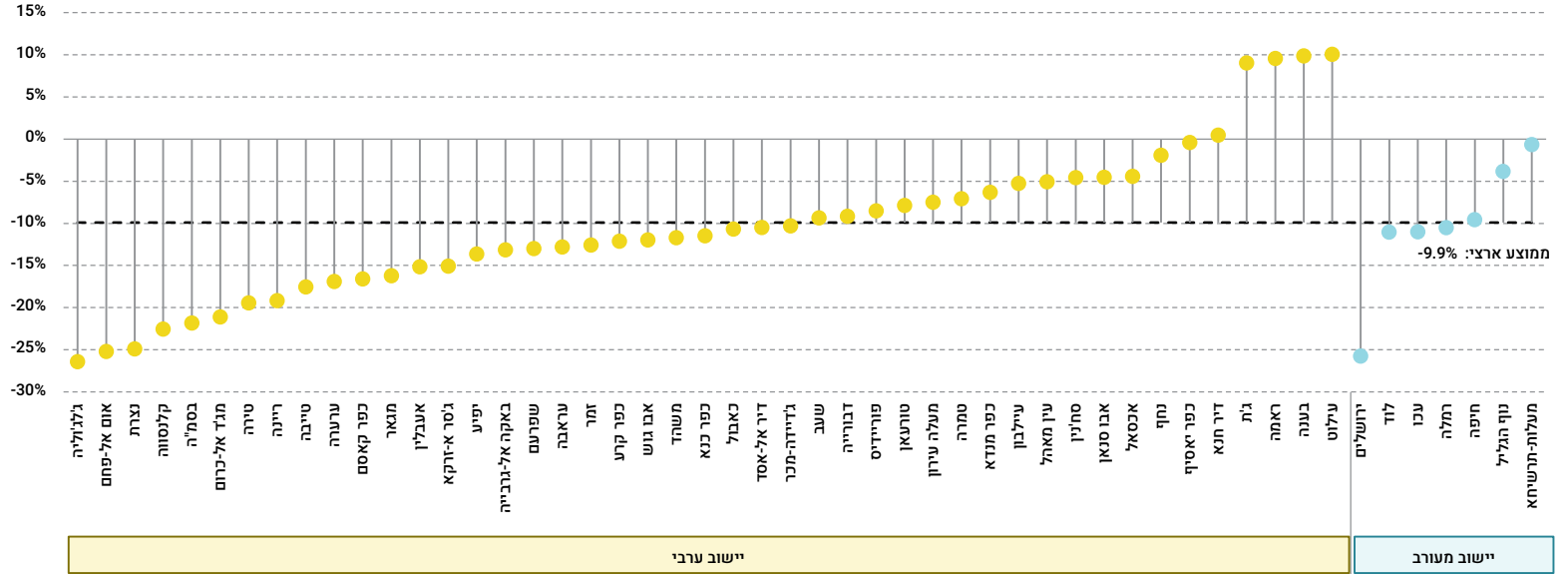
כדי לבחון את תוכנית תווי המזון התבססנו על נתונים שקיבלנו ממשרד הפנים. בדצמבר 2022 פנה מרכז טאוב למשרד בבקשה לקבל מידע על תוכנית תווי המזון לפי יישובים. המשרד נענה לפנייה ובפברואר 2023 סיפק לנו נתונים המפרטים את מספר המשפחות שקיבלו את תווי המזון בכל יישוב, את שוויים של תווי המזון ואת סך המימוש בפועל. לצורך הניתוח השתמשנו בנתוני המוסד לביטוח לאומי ביחס לעוני ברמת העירייה והמועצה המקומית, בנתוני הלמ"ס על מספר התושבים שגרים באזורים סטטיסטיים חלשים מבחינה חברתית-כלכלית ביישוב ובנתונים נוספים המעידים על מאפייני הרשויות המקומיות. כמו כן נעזרנו בנתוני הלמ"ס בנוגע למספר הנפשות החרדיות המתגררות ביישוב ובנוגע להצבעה באזורים סטטיסטיים, וכן בנתוני המוסד לביטוח לאומי בנוגע למספר המשפחות ביישוב. במסגרת המחקר ערכנו ראיונות עם כמה בעלי ידע ייחודי בנושא זה, בהם איציק שמולי, שהיה שר העבודה והרווחה בעת הפעלת תוכנית תווי המזון, פרופ' אהרון טרואן מהאוניברסיטה העברית בירושלים, פרופ' רוני סטריאר, יו"ר המועצה לביטחון תזונתי, ואלי כהן, מנכ"ל ארגון פתחון לב. לבסוף, נעזרנו גם בדוחות ובכתבות בתקשורת העוסקות בנושא זה.

ממצאי המחקר

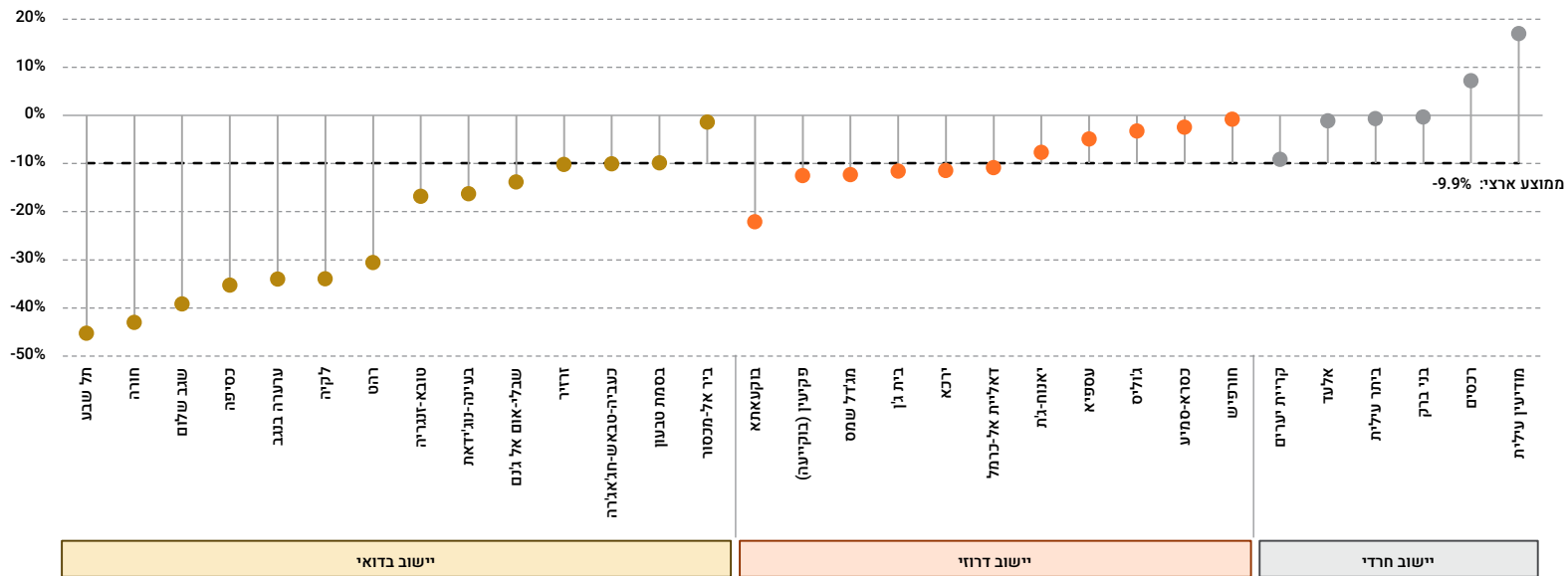
הממצאים העולים מההשוואה בין מספר המשפחות שקיבלו תווי מזון בכל יישוב לבין מספר המשפחות החיות בעוני ביישוב מוצגים במלואם בתרשים 4. כפי שניתן לראות בתרשים, בממוצע ארצי שיעור המשפחות שקיבלו את הסיוע קטן משיעור המשפחות מתחת לקו העוני בכ-10% (פער שלילי). ביישובים עם אוכלוסייה יהודית לא-חרדית (לא כולל יישובים חרדיים ויישובים מעורבים) ממוצע הפער השלילי המשוקלל היה 8.9%, ואילו ביישובים הערביים (לא כולל יישובים בדואיים ודרוזיים) ממוצע הפער השלילי המשוקלל עמד על 13.8%. בשני המגזרים הללו, ברוב רובם של היישובים היה פער שלילי בין מספר המשפחות החיות בעוני לבין מספרם של מקבלי תווי המזון.

מהבדיקה שערכנו עולה כי בחלק מהיישובים החרדיים הפער היה חיובי או אפס, וגם ביישובים החרדיים שנמצא בהם פער שלילי, הוא היה קטן יותר מהפער הממוצע הארצי. בסך הכול, ביישובים החרדיים הפער בין מספר המשפחות החיות בעוני לבין מספר המשפחות שקיבלו תווי מזון היה חיובי (דהיינו יש שם יותר משפחות שקיבלו תווי מזון מאשר משפחות החיות בעוני), והממוצע המשוקלל עמד על 1.9%. לעומת זאת, ברוב היישובים הבדואיים נמצא פער שלילי, ועל פי רוב הוא היה גדול יותר מהפער הממוצע הארצי. זאת ועוד, במגזר הבדואי נמצאים היישובים שבהם נמדד הפער השלילי הגדול ביותר בין שיעור המשפחות שקיבלו תוויים ובין שיעור המשפחות שחיות מתחת לקו העוני – ממוצע הפער השלילי המשוקלל בקרבם עמד על 27.7%. יש להניח שהסיבה לכך קשורה לשונות הרבה בין רשויות מקומיות לגבי תנאי הזכאות להנחה גבוהה בארנונה, לגבי התנאים לזכאות להנחה על בסיס כלכלי ולגבי חסמים הקיימים למימוש זכות זו (גל ואחרים, 2021).

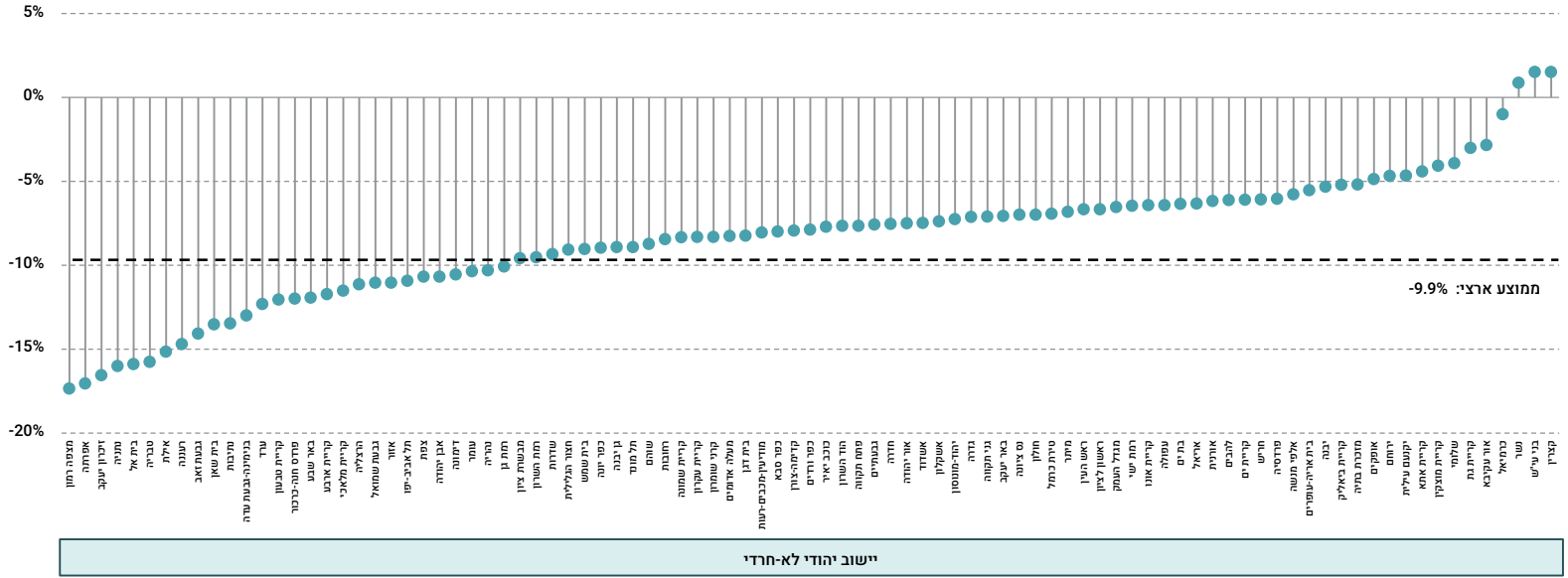
תרשים 4. הפער בין שיעור מקבלי התווים ובין תחולת העוני בקרב משפחות ביישוב



תרשים 4 (המשך). הפער בין שיעור מקבלי התווים ובין תחולת העוני בקרב משפחות ביישוב



תרשים 4 (המשך). הפער בין שיעור מקבלי התווים ובין תחולת העוני בקרב משפחות ביישוב



הערה: הקו המקווקו לרוחב התרשים מציין את הפער הממוצע הארצי.

מקור: ג'וני גל, אורי אוברמן וניר קידר, מרכז טאוב | נתונים: משרד הפנים; המוסד לביטוח לאומי

הקשר בין הקריטריונים לזכאות ובין חלוקת התקציב בין הרשויות המקומיות

כדי לבחון את שיטת ההקצאה לרשויות השונינו בכל רשות את מספר המשפחות שנמצאו זכאיות לפי הקריטריונים של משרד הפנים למספר המשפחות שהיו מקבלות תווים אילו הקריטריון היה אחוז המשפחות שחיות מתחת לקו העוני. לוחות 2 ו-3 מציגים את רשימת 20 היישובים המקופחים ביותר בשל שיטת החלוקה של תווי המזון, דהיינו שהפער השלילי בין מספר התווים שחולקו בהם לבין מספר המשפחות העניות בהם הוא הגדול ביותר, ורשימת 20 היישובים הנשכרים ביותר משיטה זו, דהיינו שבהם הפער החיובי הוא הגדול ביותר. בלוחות ניתן לראות שהעיר ירושלים קיבלה כ-19 אלף פחות תווי מזון לעומת מספר התווים שהייתה מקבלת אילו הקריטריון לזכאות היה חיים בעוני. זהו מספר גדול במיוחד לעומת כל שאר היישובים. ברשימת הרשויות שקיבלו יותר תווי מזון משהיו מקבלות לפי קריטריון זה מובילות הערים בני ברק, אשדוד, מודיעין עילית, בת ים ובית שמש.

לוח 20.3 היישובים הנשכרים ביותר (תווים בעודף)

מספר התווים העודפים בחלוקה לפי משרד הפנים לעומת חלוקה לפי קו העוני	היישוב
5,277	בני ברק
4,061	אשדוד
3,758	מודיעין עילית
3,374	בת ים
2,384	בית שמש
1,869	כרמיאל
1,854	אשקלון
1,830	נוף הגליל
1,764	חיפה
1,692	קריית גת
1,578	ביתר עילית
1,235	אלעד
1,043	אופקים
984	מעלות-תרשיחא
981	נשר
981	סח'נין
896	קריית אתא
861	טמרה
818	עפולה
812	כפר מנדא

לוח 20.2 היישובים המקופחים ביותר (תווים חסרים)

מספר התווים החסרים בחלוקה לפי משרד הפנים לעומת חלוקה לפי קו העוני	היישוב
19,407	ירושלים
3,672	נתניה
2,626	נצרת
2,467	רמת גן
2,229	רעננה
1,939	תל אביב-יפו
1,655	רהט
1,468	הרצליה
1,426	אום אל-פחם
1,189	רחובות
1,165	פתח תקווה
985	חורה
949	כפר סבא
903	תל שבע
805	מודיעין-מכבים-רעות
735	זיכרון יעקב
722	הוד השרון
683	אילת
642	קלנסווה
635	פרדס חנה-כרכור

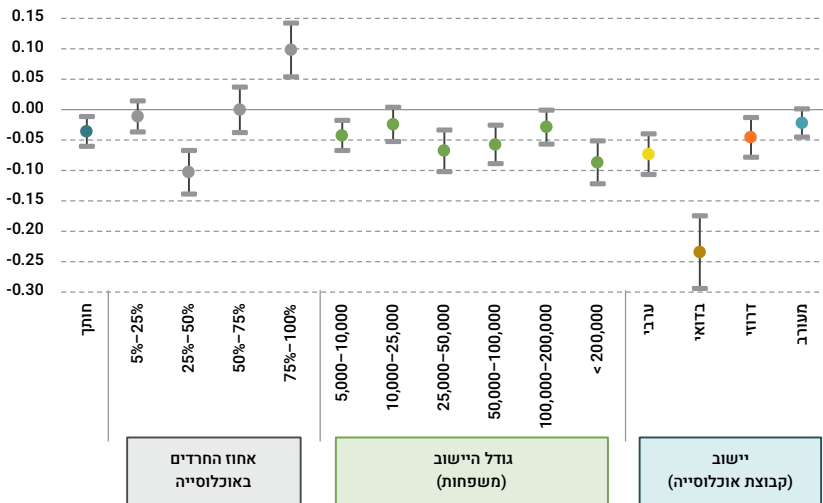
מקור: ג'וני גל, אורי אוברמן וניר קידר, מרכז טאוב | נתונים: משרד הפנים; המוסד לביטוח לאומי

אמידה סטטיסטית

כדי לבחון את הקשר הסטטיסטי בין עוני ברמה המקומית ובין הזכאות לקבלת תווי מזון, נעשתה אמידה סטטיסטית (רגרסיה ליניארית) על 176 מועצות מקומיות ועיריות שיש עבורן נתונים על שיעור העוני. המשתנה התלוי הוא הפער בין שיעור מקבלי התווים ובין תחולת העוני בקרב משפחות ביישוב. נערכה השוואה בין קבוצות אוכלוסייה שונות ובין קבוצת ביקורת, שכללה יישובים יהודיים המונים עד 5,000 משפחות ואשר אחוז החרדים באוכלוסייתם הוא בין אפס לחמישה אחוזים.

תרשים 5, המבוסס על תוצאות הרגרסיה שערכנו (לוח נ'1 בנספח), מראה כי יחסית לקבוצת הביקורת – יישובים יהודיים שאינם מעורבים – באוכלוסייה הבדואית נמצא פער שלילי של כ-24% בין המשפחות שקיבלו תווים לבין המשפחות שחיות בעוני, באוכלוסייה הערבית הפער השלילי עמד על 7%, ובדרוזית על 4.5%. לעומת זאת ביישובים שבהם האוכלוסייה החרדית היא רוב מובהק, תוצאות הרגרסיה מצביעות על פער חיובי של כ-10% יחסית לקבוצת הביקורת. ממצא זה הוא עדות לכך שאם המטרה הייתה לסייע למשפחות החיות בעוני, היה חוסר יעילות בתנאי החלוקה שנקבעו. הללו העניקו עודף תווים לאוכלוסייה החרדית ולא מילאו באופן מספק את הצורך בקרב אוכלוסייה אחרת, הבדואית.

תרשים 5. הפער בין שיעור מקבלי התווים ובין תחולת העוני בקרב משפחות ביישוב



מקור: ג'וני גל, אורי אוברמן וניר קידר, מרכז טאוב | נתונים: משרד הפנים; המוסד לביטוח לאומי

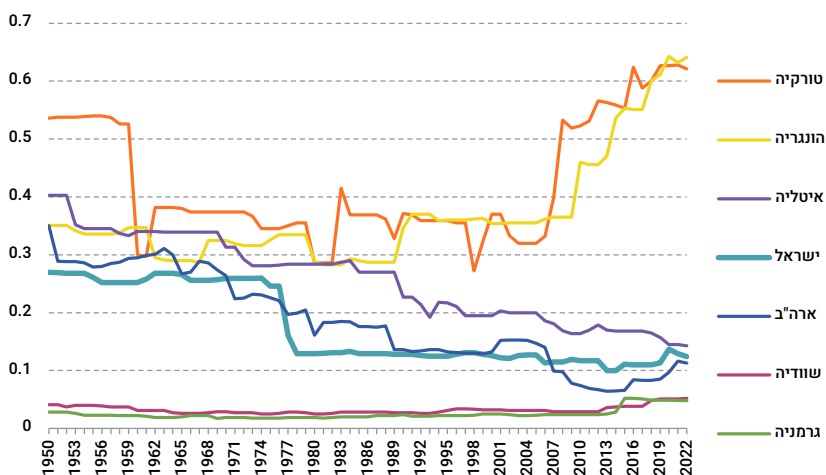
קליינטליזם וחלוקת תווי המזון

מאפייניה של תוכנית תווי המזון, כפי שעלה במחקר זה, משקפים גישה קליינטליסטית בתחום הרווחה. מעידים על כך אופן קביעת תנאי הזכאות לתווי המזון, תוצאות החלוקה בפועל והקישור המפורש שנעשה בין התוכנית לבין המפלגה הפוליטית שיזמה אותה. קליינטליזם (clientelism) הוא מצב שבו פוליטיקאים מחלקים משאבים לאזרחים בתמורה לתמיכה פוליטית. במילים אחרות, פוליטיקאים ומפלגות פוליטיות מנצלים את יכולתם להקצות למצביעים פוטנציאליים משאבים כגון סיוע כספי או חומרי, משרות ציבוריות או בניית תשתיות פיזיות כדי לעודד הצבעה למפלגה בבחירות (Stokes, 2011; Yildirim & Kitschelt, 2020). הקליינטליזם לובש צורות מגוונות ויכול להתמש לקראת בחירות, אחריהן ובין מערכות בחירות. לעיתים הקצאה של משאבים בדמות סיוע היא חד-פעמית ולעיתים מתמשכת, לעיתים היא ממוקדת ביחיד ולעיתים בקבוצה או בקהילה. בספרות מוזכרות מגוון תופעות המשקפות גישה פוליטית קליינטליסטית – למשל קניית קולות, דהיינו חלוקת משאבים ליחידים, משפחות או קבוצות לפני הבחירות כדי להשפיע על הצבעתם; הקצאת משאבים על בסיס פרטיקולריסטי, כלומר אימוץ מדיניות חברתית הממוקדת באופן צר במגזר מסוים; וקשר בין מפלגה לבחוריה המתאפיין בעיקרו במתן תמורה חומרית בדמות סחורות, כספים או משרות לתומכי המפלגה (Sigman & Lindberg, 2017).

אף שבעבר היה מקובל להדגיש שבמערכת יחסים קליינטליסטית חייב להיות ברור שקבלת ההטבה על ידי מקבלה (המצביע הפוטנציאלי) מותנית בהצבעה עבור נותן ההטבה (הפוליטיקאי), היום מוסכם בקרב פוליטיקאים וחוקרים גם יחד שקשה לוודא שהמצביע אכן מימש את ציפיותיו של נותן ההטבה (Hicken & Nathan, 2020). עם זאת, הדבר לא בהכרח מצמצם את המוטיבציה של פוליטיקאים להשתמש במעמדם כדי להעניק הטבות למצביעים. יתרה מזו, לפוליטיקאים יש כלים עקיפים כדי להעריך את יעילותם של מאמציהם (Golden & Nazeullaeva, 2023), כגון סקרים או תוצאות הצבעה באזורים מסוימים. מכל מקום, תופעת הקליינטליזם נפוצה במערכות פוליטיות רבות, והיא מבוססת על ההנחה שאדם המקבל הטבה מודע היטב לכך שהיא ניתנה לו מתוך פעולה מכוונת של פוליטיקאי המבקש את תמיכתו הפוליטית (Kitschelt & Wilkinson, 2007), ושמצופה ממנו לתגמל על כך את הפוליטיקאי בהצבעה עבורו או עבור מפלגתו בבחירות. ספרות המחקר הענפה העוסקת בקליינטליזם מדגישה את השפעותיה השליליות של התופעה. חוקרים מצביעים על הקשר השלילי שבין קליינטליזם לבין היקף החלוקה מחדש של משאבים לאוכלוסייה החיה בעוני (Kyriacou, 2023), ועל כך שעלייה ברמת הקליינטליזם במדינה גורמת לירידה בהיקפן של תוכניות רווחה (מלבד אלה המשרתות מטרות קליינטליסטיות), להתרחבות השחיתות הציבורית, לערעור שלטון החוק ולהיחלשות אמון הציבור במערכת הפוליטית (Lo Bue et al., 2021).

תופעת הקליינטליזם רווחת בעיקר במדינות מתפתחות, ובייחוד במדינות אמריקה הלטינית ובמשטרים הפוליטיים באפריקה (Hicken, 2011; Weinreb, 2001). בעבר היא הייתה נפוצה גם במדינות אירופה ובארצות הברית. באופן מיוחד, מבין מדינות הרווחה, קליינטליזם היה בעבר (ולמעשה עד היום, אם כי במידה פחותה) אחד המאפיינים העיקריים של מדינות רווחה ים-תיכוניות, ובכללן ישראל (Gal, 2010). בהקשר הישראלי תופעה זו הייתה נפוצה בתקופת העלייה הגדולה לאחר הקמת המדינה, ובעשורים האחרונים פעילותן של מפלגות סקטוריאליות, דוגמת ש"ס, מתוארת כקליינטליסטית (Charbit, 2003; Kitschelt & Wilkinson, 2007). עם זאת, מבט על השינויים במדד הקליינטליזם של מכון V-Dem באוניברסיטת גוטסברג⁹ המוצגים בתרשים 6, מלמד כי רמת הקליינטליזם בישראל ירדה לאורך השנים וכיום היא דומה לזו שבאיטליה ובארצות הברית, גבוהה מזו שבמדינות רווחה כמו שוודיה וגרמניה, ונמוכה מזו שבמדינות בעלות משטרים דמוקרטיים לא-ליברליים, דוגמת הונגריה וטורקיה.

תרשים 6. מדד הקליינטליזם בישראל ובמבחר מדינות



מקור: ג'וני גל, אורי אוברמן וניר קידר, מרכז טאוב | נתונים: פרויקט V-Dem

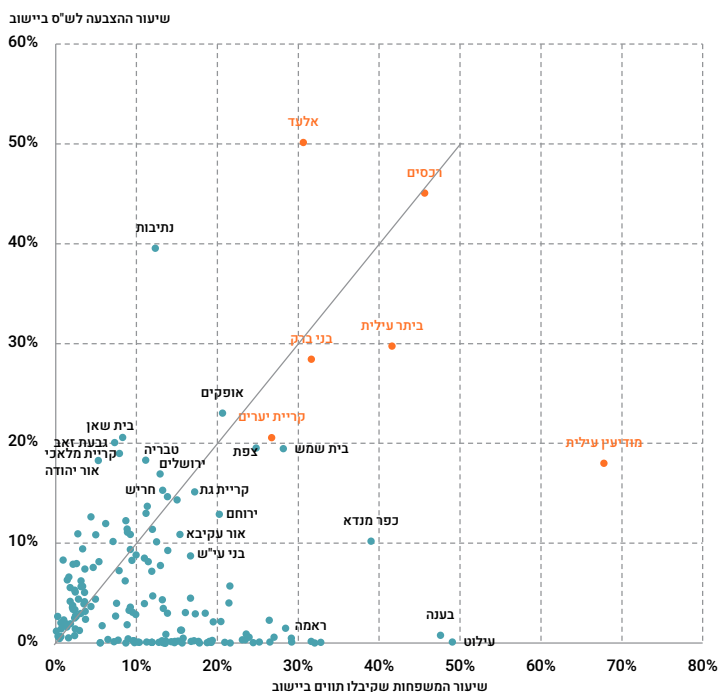
בחנית תהליך האימוץ של תוכנית תווי המזון בשנת 2021 מעלה חשד שמדובר באמצעי קליינטליסטי. בדומה לתוכניות אחרות בעולם המזוהות כקליינטליסטיות, התוכנית העניקה הטבות חומריות ליחידים ולמשפחות והייתה מזוהה באופן מובהק עם דמות פוליטית ומפלגה פוליטית; תנאי הזכאות לתוכנית העניקו העדפה ברורה לאוכלוסייה המזוהה פוליטית עם אותה דמות ומפלגתה; והיה חיבור מפורש בין קבלת ההטבות ובין המאמץ לעודד תמיכה במפלגה.

באופן ספציפי יותר, היוזמה להנהיג את תוכנית תווי המזון והחלטה להפקיד את האחריות לביצועה בידי משרד הפנים – ולא בידי משרד הרווחה או המוסד לביטוח לאומי – היו שתייהן של שר הפנים דאז אריה דרעי, וזכו לאישור הממשלה על אף התנגדותו התקיפה של משרד הרווחה והעומד בראשו. ככלל, שתי המערכות המופקדות על תחומי הרווחה והביטחון הסוציאלי – המוסד לביטוח לאומי ומשרד הרווחה, שבראשו עמד שר ממפלגה אחרת – לא שותפו ברעיון להנהיג את התוכנית, בתכנונה או בהפעלתה. זאת ועוד, גם המוצעה הלאומית לביטחון תזונתי, הגוף שהוקם מתוקף חוק כדי לקדם תוכניות להתמודדות עם אי-ביטחון תזונתי, ואשר פועל במסגרת משרד הרווחה, הודרה מהעיסוק בתוכנית תווי המזון.

אף שהקריטריונים לקבלת סיוע במסגרת התוכנית היו רחבים לכאורה, בפועל הם אפשרו מיצוי מלא, ואף יותר מזה, לאוכלוסיית יעד שזוהתה כקהל המצביעים של המפלגה ששר הפנים עומד בראשה – ש"ס. אמנם לא רק מצביעי ש"ס נהנו מהתוכנית, אולם ניכר בבירור כי תנאי הזכאות שנקבעו לקבלת הסיוע הבטיחו שהנמנים עם אוכלוסייה זו יוכלו ליהנות מפירותיה. ואכן ממצאי המחקר המוצגים כאן על הפערים בין המגזרים השונים באשר למספר הזכאים לתווי מזון לעומת מספר המשפחות החיות בעוני מחדדים את החשד הזה. יתרה מזו, מועד חלוקת תווי המזון נקבע בסמיכות לבחירות לכנסת ה-24. בעת חלוקת התוויים, בחלק מהרשויות השקיעו פעילי מפלגת ש"ס מאמצים כדי לזהות את התוכנית עם המפלגה ועם העומד בראשה. הדבר בא לידי ביטוי בפרסומים באמצעי תקשורת מקומיים בכמה רשויות ובחלוקת עלוני פרסום (פלג ושפיגל, 2021). כך למשל, נציגים מקומיים של המפלגה בפתח תקווה פרסמו מודעות אשר נפתחו במילים: "ביוזמת מכובדנו, שר הפנים הרב אריה דרעי, מיזם תלושי המזון 'ביטחון תזונתי למשפחות מוחלשות' יוצא לדרך!" (עמית, 2020). במערכת הבחירות לכנסת ה-25 המסר הזה חודד עוד יותר ותפס מקום מרכזי במסע הפרסום של המפלגה. תחת הסיסמה "רעבים לשינוי", שלחה המפלגה לבוחרים פוטנציאליים כרטיסי מזון נטענים שעליהם נכתב "כרטיס זה אינו פעיל בגלל לפיד וליברמן" (שמש, 2022). הזיהוי המפורש של התוכנית עם מפלגת ש"ס בעת חלוקת תווי המזון במערכת הבחירות מחזק את המסקנה שמדובר בפעולה קליינטליסטית, ואכן תוכנית תווי מזון בעלות שנתית קבועה של מיליארד שקלים הייתה אחת מהבטחות הבחירות המרכזיות של המפלגה.¹⁰

חיזוק למסקנה שמדובר בקליינטליזם נמצא בתרשים 7, המתאר את הקשר בין שיעור המשפחות אשר קיבלו תווי מזון ובין מגמות ההצבעה לש"ס ברשויות המקומיות. כפי שרואים בתרשים, ביישובים שבהם שיעור ההצבעה לש"ס היה גבוה במיוחד (מעל רבע מקולות המצביעים), אחוז המשפחות שקיבלו תווים היה גם הוא גבוה במיוחד. למעשה, למעט מודיעין עילית, היישובים היהודיים שבהם שיעורים גבוהים מהאוכלוסייה קיבלו תווי מזון הם גם היישובים שבהם היה אחוז של הצבעה לש"ס בבחירות לכנסת ה-23 בשנת 2020.

תרשים 7. שיעור המשפחות שקיבלו תווי מזון ושיעור ההצבעה למפלגת ש"ס



מקור: ג'וני גל, אורי אוברמן וניר קידר, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס; משרד הפנים

חלופות מדיניות

במסגרת ההסכמים הקואליציוניים החליטה הממשלה להפעיל מחדש את תוכנית תווי המזון והקצתה לשם כך בתקציב המדינה לשנים 2023–2024 סכום של מיליארד ש"ח. החלק הראשון של התוכנית אמור לצאת לפועל בחודש ספטמבר 2023. ניתוח תוכנית תווי המזון לאוכלוסיות מוחלשות בשנת 2021 מראה כי לצד יתרונותיה הברורים היו לה גם מגבלות מהותיות. מצד אחד היא הופעלה בלוח זמנים קצר יחסית, זיהוי הזכאים נעשה תוך הסתייעות במערך של הרשויות המקומיות, ויישומה נמסר לידי ארגוני חברה אזרחית בעלי ניסיון וידע בתחום. כל אלה תרמו לשיעורי מיצוי גבוהים – הן של הזכות לקבל את תווי המזון והן של השימוש בהם. מצד שני לא הייתה הגדרה ברורה של מטרות התוכנית ואוכלוסיית היעד שלה, והפעלתה הופקדה בידי משרד הפנים תוך הדרתם של גורמים מקצועיים בעלי ניסיון רב בתחום.

כדי להבטיח שהכספים שהקצתה הממשלה לחידוש תוכנית תווי המזון ינוצלו באופן מיטבי ראוי אפוא להכניס בה כמה תיקונים הכרחיים (כפי שיפורט להלן). לצד זאת, כדי לשפר את מערך הסיוע למשפחות המתמודדות עם עוני ועם אי-ביטחון תזונתי מוצע לשקול שתי חלופות נוספות: הרחבה של המיזם הלאומי לביטחון תזונתי והרחבה של תוכניות הביטחון הסוציאלי לאוכלוסיות מודרות.

תנאי הכרחי להצלחתן של החלופות המוצעות הוא להקפיד על כמה עקרונות יסוד:

1. **הגדרת המטרה ואוכלוסיית היעד:** יש להגדיר בבירור את מטרת התוכנית ומתוך כך את אוכלוסיית היעד שלה – לקבוע אם המטרה היא להקל את מצוקתן הכלכלית של משפחות החיות בעוני או לסייע לסובלים מאי-ביטחון תזונתי.
2. **הגדרת הקריטריונים לזכאות:** יש להגדיר קריטריונים ברורים לזכאות בכל תוכנית על פי מטרתה ואוכלוסיית היעד שלה.
3. **זהות הגורם המפעיל:** יש לקבוע אם התוכנית תופעל בידי הממשלה, בידי השלטון המקומי או באמצעות מיקור חוץ, או בשילוב של כמה מהם.
4. **הבטחת שיעורי מיצוי גבוהים:** יש ללוות את התוכניות בפעולות הסברה בקרב האוכלוסיות הרלוונטיות ולהגביר את הנגשתן לאוכלוסיות אלו כדי להבטיח רמת מיצוי גבוהה ככל האפשר.
5. **מהות הסיוע:** יש לקבוע באיזו צורה תינתן ההטבה (כסיוע כספי או בתווי מזון), וכן את אופיו של הסיוע (חד-פעמי, במספר פעימות או מתמשך).
6. **הערכת יעילות:** לפני הפעלת התוכנית יש לבצע הערכה לבדיקת מידת יעילותה, ולא לצאת לדרך אם יעילותה אינה מובטחת.

על בסיס עקרונות אלו אנחנו מציעים לבחון שלוש חלופות מדיניות אפשריות: חידוש תוכנית תווי המזון, תוך החלת התיקונים הנדרשים; הרחבת המיזם הלאומי לביטחון תזונתי; והרחבת תוכניות הביטחון הסוציאלי לאוכלוסיות מודרות. להלן פירוט החלופות.

חידוש תוכנית תווי המזון

תוכנית תווי המזון שהופעלה בשנת 2021 סיפקה סיוע משמעותי לאוכלוסיות במצוקה בעת משבר הקורונה. ואולם, כפי שנאמר לעיל, אף שהתוכנית זכתה לשיעורי מיצוי גבוהים, יש בה חסרונות משמעותיים.

ראשית, היעדר הגדרה ברורה של מטרת התוכנית פגע ביכולת לזהות את אוכלוסיית היעד שלה. כתוצאה מכך, כפי שהראו ממצאי המחקר, נוצרו פערים בין מקבלי התווים בפועל ובין חלקים מהאוכלוסיות החיות בעוני או הסובלות מאי-ביטחון תזונתי. במילים אחרות, הסיוע לא תמיד הגיע למי שהכי זקוק לו.

שנית, ההחלטה להפקיד את הפעלת התוכנית בידי משרד הפנים אינה ברורה. אף אחד מהגורמים המקצועיים עתירי הניסיון בתחום העוני – המוסד לביטוח לאומי, אנשי מקצוע מהאקדמיה ומהשטח, ומעל לכול המועצה הלאומית לביטחון תזונתי, שזו בדיוק המטרה שלשמה הוקמה – לא היה שותף לא לגיבוש התוכנית ולא להוצאתה לפועל. אפילו משרד הרווחה, המפעיל את המיזם הלאומי לביטחון תזונתי ואשר צבר ניסיון רב בזיהוי האוכלוסייה הסובלת מאי-ביטחון תזונתי ובאופן מתן הסיוע, לא היה שותף לה.

שלישית, מבחינת אופי הסיוע, התוכנית סיפקה סיוע חירום בשלוש פעימות אך לא הבטיחה רציפות וגם לא מעטפת של טיפול. משמעות הדבר היא שמקבלי הסיוע לא יכלו לתכנן התמודדות ארוכת טווח עם קשייהם, והיעדר המעטפת הטיפולית הגביל את יכולתם של הגורמים הטיפוליים לסייע למשפחות ולחלצן ממצוקותיהן.

מגבלה משמעותית אחרונה היא שהתוכנית נגועה בקליינטליזם, תופעה בעלת השלכות שליליות אשר עשויה להביא לידי פגיעה במערך הרווחה של מדינת ישראל.

בטרם תופעל תוכנית זו מחדש ראוי אם כן לערוך בה תחילה את השינויים הנדרשים, ובראש ובראשונה להגדיר בבירור את אוכלוסיית היעד ולשנות את הקריטריונים לזכאות בהתאם. כמו כן חשוב לשתף בהובלתה ובהפעלתה את המועצה הלאומית לביטחון תזונתי.

הרחבת המיזם הלאומי לביטחון תזונתי

המיזם הלאומי לביטחון תזונתי הושק רשמית בשנת 2017, לאחר כמה שנים של פיילוט. את המיזם מפעיל משרד הרווחה באמצעות העמותות אשל חב"ד ולקט ישראל, בתיאום עם הרשויות המקומיות. במסגרת המיזם מקבלות המשפחות הזכאיות כרטיסים נטענים בסך 500 ש"ח לחודש, שמחציתם מיועדת לרכישת מוצרי מזון והמחצית האחרת לתשלום עבור חבילת מזון ובה מזון יבש, פירות וירקות (מייזל, 2021). המיזם מציע למשפחות

המשתתפות גם מעטפת של סיוע וטיפול מצד מערכת הרווחה. את הזכאות להשתתפות במיזם קובעים עובדות ועובדים סוציאליים ברשויות המקומיות על פי מדדים כגון הכנסה פנויה, הוצאות חיוניות, חובות ומספר הנפשות במשפחה (שרביט וברנדר, 2022). בשנה האחרונה הורחב היקף המיזם מ-10,000 ל-35,000 משפחות ב-239 רשויות מקומיות בפריסה ארצית.¹¹ מחקר הערכה שבחן את תפקוד המיזם מצא שהוא תרם לעלייה מובהקת ברמת הביטחון התזונתי של המשפחות המשתתפות, אף שרבות מהמשפחות נותרו במצב של אי-ביטחון תזונתי בגלל היקפו הנמוך של הסיוע. מקבלי הסיוע הביעו שביעות רצון רבה מן המיזם, אבל רובם ציינו כי היו מעדיפים לקבל את כל הסיוע בכרטיס נטען.

יתרונותיו של המיזם ברורים: הוא מתמקד במי שסובלים מאי-ביטחון תזונתי, נמשך לאורך זמן ובכך מאפשר למשפחות לתכנן את הוצאותיהן לטווח הארוך, ומספק מעטפת טיפולית. כמו כן, פריסתו הנרחבת מלמדת שהוא מגיע לקבוצות אוכלוסייה מגוונות הסובלות מאי-ביטחון תזונתי. לבסוף, מחקר ההערכה שנערך העיד על יעילותו ועל תרומתו לשיפור הביטחון התזונתי של המשפחות.

עם זאת, למיזם יש גם כמה מגבלות. ראשית, הוא מסייע לפלח קטן יחסית מכלל המשפחות הסובלות מאי-ביטחון תזונתי. הדבר בולט במיוחד בהקשר של אזרחים ותיקים, שאינם נכללים באוכלוסיית היעד של התוכנית. שנית, השיטה לקביעת הזכאות מעניקה שיקול דעת נרחב לעובדות ולעובדים הסוציאליים וקובעת מכסה לכל יישוב – שני מרכיבים שעלולים ליצור עיוותים וחוסר שוויון. המגבלה השלישית נוגעת לסכום שניתן ולאופן מימושו: סכום הסיוע החודשי נמוך, ומגבלת השימוש בכסף שניתן לצורך קניית מוצרי מזון בלבד פוגעת באוטונומיה של מקבלי הסיוע ואינה רגישה לשונות בקרב הנמנים עם אוכלוסיית הזקוקים לסיוע.

כדי למצות את מלוא הפוטנציאל של המיזם ולמקד אותו במטרתו המקורית יש לערוך בו כמה שינויים בסיסיים: להגדיר מחדש את אוכלוסיית היעד כך שהסיוע יגיע לחלק גדול ככל האפשר מן האוכלוסיות הסובלות מאי-ביטחון תזונתי, לרבות אזרחים ותיקים; לבחון מחדש את השיטה שבה נקבעת הזכאות לסיוע; להגדיל את סכום הסיוע שניתן למשפחות; ולהגדיל את החלק שניתן כסיוע כספי על חשבון החלק הניתן במוצרי מזון.

הרחבת תוכניות הביטחון הסוציאלי לאוכלוסיות מודרות

כיום יש מספר תוכניות ביטחון סוציאלי שנועדו לספק רשת ביטחון לאוכלוסייה החיה בעוני: תוכנית הבטחת הכנסה לבעלי הכנסה נמוכה; תוכנית השלמת הכנסה לאזרחים ותיקים שהכנסתם נשענת על קצבאות; וקצבת נכות כללית, המיועדת בעיקר לאנשים עם מוגבלות שאין להם מקור הכנסה נוסף. התוכניות הללו מיועדות להקל את מצוקת העוני בקרב משפחות ויחידים, ויש להניח שקיימת חפיפה, גם אם לא מלאה, בין אוכלוסיות היעד של התוכניות הללו ובין מי שסובלים מאי-ביטחון תזונתי.

לתוכניות סלקטיביות אלו יש כמה יתרונות: הן ממוקדות באנשים החיים בעוני אשר אין להם הכנסה מעבודה או שהכנסה זו קטנה במיוחד; קביעת הזכאות מבוססת על מבחן הכנסות משפחתי אשר נערך מחדש מפעם לפעם לאורך תקופת הזכאות; התנאים לקבלתה אחידים; מי שלא נמצא זכאי יכול לערער על ההחלטה; כל מי שנמצא זכאי מקבל סיוע ללא תלות במסגרת התקציבית שהוקצתה לתוכנית; והסיוע ניתן בצורה של קצבה כספית אשר מאפשרת למקבליה אוטונומיה בשימוש בה בהתאם לרצונם ולצורכיהם. כמו כן, עצם הזכאות לקצבה מקנה הטבות נלוות נוספות.

המגבלות של תוכניות אלו הן שהקצבה הניתנת במסגרתן, בייחוד קצבת הבטחת ההכנסה, נמוכה מאוד ולעיתים אף נמוכה ממחצית קו העוני, והן גם מתאפיינות בשיעורי מיצוי נמוכים – בעיקר קצבת הבטחת ההכנסה, ובמידה פחותה גם קצבת הנכות הכללית (גוטליב, 2021).

כדי להפיק את התועלת המרבית מתוכניות אלו ולהבטיח שהן אכן משיגות את מטרתן – חילוץ משפחות ויחידים החיים בעוני ממצוקתם הכלכלית – דרושים שני צעדים עיקריים: הגדלה משמעותית של הקצבאות הניתנות במסגרתן, לצד השקעה בהנגשת המידע הרלוונטי לאוכלוסיות היעד לשם הבטחת שיעורי מיצוי גבוהים.

סיכום

החלטתם של קובעי המדיניות בישראל להגדיל את היקף המשאבים המוקצים להתמודדות עם אי-ביטחון תזונתי ועם עוני, בייחוד לנוכח הרמות הגבוהות של מצוקה כלכלית וחברתית המאפיינות את החברה הישראלית והקושי של מדינת הרווחה הקיימת להתמודד עם מצוקה זו, היא החלטה נכונה ומתבקשת. עם זאת, לאור ממצאי מחקר זה, המחדדים את המגבלות שבאופן הפעלת תוכנית תווי המזון בשנת 2021 ומצביעים על אופייה הקליינטליסטי המובהק, ניכר בעליל שחידושה של התוכנית והפעלתה באותה מתכונת לא תהיה אפקטיבית. תחת זאת רצוי לבחון לעומק את חלופות המדיניות המוצעות ולאמצן תוך הכנסת השינויים והשיפורים הנדרשים.

מקורות

- אילן, ש' (2021, 3 בפברואר). ביהמ"ש ביטל זכיית שופרסל במכרז לחלוקת מזון לנזקקים ב-700 מיליון שקל. **כלכליסט**.
- אנדבלד, מ', הלר, א', ברקלי, נ', וגוטליב, ד' (2018). **סקר ביטחון תזונתי 2016: ממצאים סוציו כלכליים עיקריים**. המוסד לביטוח לאומי.
- אנדבלד, מ', כראדי, ל', פינס, ר', וקלינר, קסיר, נ' (2023). **דוח ממדי העוני והאי-שוויון בהכנסות – 2021**. המוסד לביטוח לאומי.
- ארדה, ב' ואחרים (2021). **סיכום ממצאי בקרה אחר זכאות לתווי מזון**. מכתב לרו"ח אבי אגניהו, מנהל אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות, משרד הפנים, 31 באוקטובר.
- גוטליב, ד' (2021). מיצוי זכויות חברתיות בישראל: ממצאי מחקר. **ביטחון סוציאלי, 113, 17–47**.
- גל, ג', דהן, מ', בניש, א', הולר, ר', ותורשיש, נ' (2021). **הטבות נלוות במערכת הביטחון הסוציאלי**. המוסד לביטוח לאומי.
- דולב, ד' (2023, 3 באפריל). **תלושי המזון של דרעי: היישובים החרדים קיבלו הרבה יותר מיישובים עניים אחרים. שומרים**.
- יום טוב, ה' (2023, 22 במאי). **מומחים לביטחון תזונתי נגד תכנית ש"ס לחלוקת תלושי מזון: "עלולה להחריף את המצוקה". דבר**.
- מיזל, י' (2021). **מערך הביטחון התזונתי בישראל**. הכנסת, מרכז המחקר והמידע.
- משרד האוצר (2023). **חוות דעת כלכלית נלווית להחלטת ממשלה תקציבים קואליציוניים 2023–2024**. משרד האוצר, אגף התקציבים.
- עמית, ח' (2020, 29 בדצמבר). **במשחק התקציב משחקים 90 דקות – והישיבות תמיד מנצחות בסוף. דה מרקר**.
- פלג, ב', ושפיגל, נ' (2021, 7 במרץ). **אנשי ש"ס שיווקו בשם רשויות מקומיות תוכנית סיוע ממשלתית כיוזמה של דרעי. הארץ**.
- שמש, מ' (2022, 23 באוקטובר). **הקמפיין של ש"ס: חלוקת כרטיסי מזון מדומים. כאן**.
- שרביט, ז', וברדנר, ד' (2022). **אי-ביטחון תזונתי בישראל – מאפיינים, מענים ואתגרים**. מאיירס ג'וינט ברוקדייל.
- Alderman, H., Gentilini, U., & Yemtsov, R. (2018). *The 1.5 billion people question: Food, vouchers, or cash transfers?* World Bank.
- Charbit, M. (2003). Shas between identity construction and clientelistic dynamics: The creation of an "Identity Clientelism." *Nationalism and Ethnic Politics*, 9(3), 102–28.
- Coleman-Jensen, A., Rabbitt, M. P., Gregory, C. A., & Singh, A. (2021). *Household food security in the United States in 2020*. United States Department of Agriculture.

- Gal, J. (2010). Is there an extended family of Mediterranean welfare states? *Journal of European Social Policy*, 20(4), 283–300.
- Garratt, E. (2020). Food insecurity in Europe: Who is at risk and how successful are social benefits in protecting against food insecurity? *Journal of Social Policy*, 49(4), 785–809.
- Gentilini, U. (2016). Revisiting the “cash versus food” debate: New evidence for an old puzzle? *World Bank Research Observer*, 31(1), 135–167.
- Giner, C., & Placzek, O. (2022). *Food insecurity and food assistance programmes across OECD countries: Overcoming evidence gaps*. OECD.
- Golden, M. A., & Nazeullaeva, E. (2023). *The puzzle of clientelism*. Cambridge University Press.
- Gundersen, C., Kreider, B., & Pepper, J. (2011). The economics of food insecurity in the United States. *Applied Economic Perspectives and Policy*, 33(3), 281–303.
- Hicken, A. (2011). Clientelism. *Annual Review of Political Science*, 14, 289–310.
- Hicken, A., & Nathan, N. L. (2020). Clientelism’s red herrings: Dead ends and new directions in the study of nonprogrammatic politics. *Annual Review of Political Science*, 23, 277–294.
- Huang, J., & Barnidge, E. (2016). Low-income children’s participation in the National School Lunch Program and household food insufficiency. *Social Science & Medicine*, 150, 8–14.
- Jaroszewicz, A., Jachimowicz, J., Hauser, O., & Jamison, J. (2022). *How effective is (more) money? Randomizing unconditional cash transfer amounts in the US*. SSRN.
- Keith-Jennings, B., Llobera, J., & Dean, S. (2019). Links of the Supplemental Nutrition Assistance Program with food insecurity, poverty, and health: Evidence and potential. *American Journal of Public Health*, 109 (12), 1631–1677.
- Kitschelt, H., & Wilkinson, S. I. (2007). Citizen–politician linkages: An introduction. In H. Kitschelt & S. I. Wilkinson (Eds.), *Patrons, clients, and policies* (pp. 1–49). Cambridge University Press.
- Kyriacou, A. P. (2023). *Clientelism and fiscal redistribution: Evidence across countries*. *European Journal of Political Economy*, 76.
- Lo Bue, M. C., Sen, K., & Lindberg, S. I. (2021). *Clientelism, public goods provision, and governance*. V-Dem Working Paper 125.
- Pereira, M., & Oliveira, A. M. (2020). Poverty and food insecurity may increase of the threat of COVID-19 spreads. *Public Health Nutrition*, 23(17), 3236–3240.
- Pilkuskas, N. V., Jacob, B. A., Rhodes, E., Richard, K., & Shaefer, H. L. (2023). The COVID Cash Transfer Study: The impact of a one-time unconditional cash transfer on the well-being of families receiving SNAP in twelve states. *Journal of Policy Analysis and Management* 42(3), 71–795.

- Samuel, L. J., Crews, D. C., Swenor, B. K., Zhu, J., Stuart, E. A., Szanton, S. L., Kim, B., Dwivedi, P., Li, Q., Reed, N. S., & Thorpe Jr, R. J. (2023). Supplemental Nutrition Assistance Program access and racial disparities in food insecurity. *JAMA Network Open*, 6(6): e2320196
- Schmidt, L., Shore-Sheppard, L., & Watson, T. (2016). The effect of safety-net programs on food insecurity. *Journal of Human Resources*, 51(3), 589–614.
- Sigman, R., & Lindberg, S. I. (2017). *Neopatrimonialism and democracy: An empirical investigation of Africa's political regimes*. V-Dem Working Paper 56.
- Stokes, S. C. (2011). Political clientelism. In R. Goodin (Ed.), *The Oxford Handbook of Political Science* (pp. 648–662). Oxford University Press.
- Tarasuk, V., Li, T., & Fafard St-Germain, A. A. (2022). *Household food insecurity in Canada, 2021*. Research to identify policy options to reduce food insecurity. PROOF and University of Toronto.
- Weinreb, A. A. (2001). First politics, then culture: Accounting for ethnic differences in demographic behavior in Kenya. *Population and Development Review* 27(3), 437–467.
- Wight, V., Kaushal, N., Waldfogel, J., & Garfinkel, I. (2014). Understanding the link between poverty and food insecurity among children: Does the definition of poverty matter? *Journal of Children and Poverty*, 20(1), 1–20.
- Yildirim, K., & Kitschelt, H. (2020). Analytical perspectives on varieties of clientelism. *Democratization*, 27(1), 20–43.

נספח

לוח נ'1. רגרסיה ליניארית: הקשר בין עוני ברמה המקומית ובין הזכאות לתווי מזון

הפעור בין שיעור מקבלי התווים ובין תחולת העוני

משתנה תלוי

אחוז החרדים באוכלוסייה

-0.0112	25%-5%
(0.0131)	
-0.1029***	50%-25%
(0.0183)	
-0.0003	75%-50%
(0.0190)	
0.0982***	100%-75%
(0.0226)	

יישוב (קבוצת אוכלוסייה)

-0.0734***	ערבי
(0.0170)	
-0.2343***	בדואי
(0.0306)	
-0.0457**	דרוזי
(0.0167)	
-0.0219	מעורב
(0.0118)	

גודל היישוב (משפחות)

-0.0426***	10,000-5,000
(0.0127)	
-0.02343	25,000-10,000
(0.0144)	
-0.0678***	50,000-25,000
(0.0175)	
-0.0573***	100,000-50,000
(0.0161)	
-0.0288*	200,000-100,000
(0.0141)	
-0.0868***	יותר מ-200,000
(0.0180)	

לוח נ'1 (המשך). רגרסיה ליניארית: הקשר בין עוני ברמה המקומית ובין הזכאות לתווי מזון

משתנה תלוי	הפער בין שיעור מקבלי התוויים ובין תחולת העוני
חותך	-0.0361** (0.0126)
S.E. type	Heteroskedastic-rob.
מספר תצפיות	176
R ²	0.68692
Adjusted R ²	0.65969

מקור: ג'וני גל, אורי אוברמן וניר קידר, מרכז טאוב | נתונים: משרד הפנים; המוסד לביטוח לאומי