

ינואר 2022

חוסר בטחון תזונתי בקרב תלמידי בתי הספר העל יסודיים

הצעה לפתרון ממשלתי

מאת: רועי מאור

תקציר מנהלים

רחוק מעין הציבור מתמודדים כיום כ-60,000 תלמידים ותלמידות בחינוך העל יסודי עם חוסר בטחון תזונתי, שאינו מאפשר להם להתרכז בלימודיהם. שלא כמו בחינוך היסודי, בו ישנו מפעל הזנה שמופעל בפריפריה החברתית והגיאוגרפית, בחטיבות הביניים ובתיכונים אין כל פתרון מערכתי לתופעה קשה זו.

המצוקה מובילה את התלמידים הסובלים לבעיות התנהגות, היעדרויות, איחורים ואף נשירה מבתי הספר. ההשלכות הן ארוכות טווח: התפתחותם הפיזית והנפשית נפגעת באופן בלתי הפיך, והפגיעה בלימודיהם תלווה אותם לחייהם הבוגרים ותקשה עליהם להשתלב בחברה ובעבודה. בתי הספר, רשתות החינוך והרשויות המקומיות מתקשים לתת מענה לבעיה זו. רק מעטים מהם מצליחים לגייס תקציבי תרומות להזנת התלמידים, ובדרך"כ המענה אינו מלא וברי כי אינו יציב ובר קיימא.

מטרת מסמך זה היא לחשוף את הצורך הדחוף בטיפול בבעיה זו, ולהציע פתרון למדיניות ממשלתית בנושא. המסמך נותן תמונת מצב של היקף בעיית חוסר הביטחון התזונתי בקרב תלמידי ותלמידות העל יסודי, מפרט את השפעתה על התלמידים והצלחתם בלימודים, וסוקר את המענים הקיימים כיום בבתי הספר העל יסודיים ואת התוכניות הקיימות בבתי הספר היסודיים.

מהמחקר שערכנו עולה כי תכניות מקיפות להזנה בבתי הספר קיימות כמעט בכל המדינות בעלות הכנסה גבוהה ובינונית, והצלחתן הוכחה בשיפור הישגים לימודיים, נוכחות בכיתה ועליה בכישורים קוגניטיביים, לצד תרומתן לצמצום פערים חברתיים ושיפור תזונה ובריאות בטווח הבינוני והארוך.

המסמך עומד על הצורך בתוכנית לאומית לפתרון הבעיה, ומפרט את הצפי להשפעתה:

- תובטח בריאות התלמידים והתפתחותם התקינה גופנית ונפשית.
- תינתן לתלמידים הזדמנות אמיתית להצליח בלימודיהם.
- תתאפשר לתלמידים הצלחה כבוגרים ותמנע הידרדרות מתמשכת.
- יחסכו עלויות משמעותיות לתקציב המדינה.

בטווח הארוך, אנו מאמינים שהפתרון הנכון הוא הרחבה של מפעל ההזנה כך שיקיף את כלל התלמידים בכלל הגילאים, מהגן ועד י"ב, עם סבסוד להורים בעלי הכנסה נמוכה. עם זאת, נוכח המורכבות היישומית והעלות הגבוהה של ההזנה, תהליך זה צפוי להתפרס על פני שנים רבות.

עד שיהיה ניתן ליישם פתרון מקיף יותר, יש לתת מענה לצרכים הקריטיים ביותר הקיימים בחינוך העל יסודי. מענה כזה יכול להיות מיושם בעלות נמוכה יותר באופן משמעותי מפתרון מקיף, ולהישען על כלים ותשתיות קיימות, שיפחיתו את מורכבותו היישומית. על כן, **אנו מציעים להחיל באופן המידי ביותר תוכנית הזנה ייעודית לבתי ספר לנוער בסיכון, שכן בהם הצורך והדחיפות הם אקוטניים ביותר.**

כפי שיפורט להלן, אנו מעריכים כי תוכנית שתיתן מענה לכ-20,000 תלמידי בתי הספר לנוער בסיכון הזקוקים לכך, תעלה כ-39 מיליון ₪ לשנה (ועוד תקציב חד פעמי של 12 מיליון ₪ למימון תשתיות שיאפשרו שימוש בהצלחת מזון). תוכנית כזו תסייע בהצלחת תלמידים והתלמידות האלו מנשירה ממערכת החינוך, על כל המשתמע מכך להמשך חייהם. יתרה מכך, תכנית זו תחסוך למדינה לפחות סכום דומה בטווח המידי (כתוצאה מהפחתת שיבוצים במעונות לנוער) וזאת מבלי להביא בחשבון את החסכון הגדול לאין שיעור בעלות בטווח הארוך למשק ולמערכות אכיפת החוק, הרווחה והבריאות.

במקביל, ובהכנה לפתרון מערכתי ליתר בתי הספר, מוצע כי משרד החינוך יבצע מחקר עומק על היקפי הצרכים הדחופים בשאר בתי הספר, ודרכים לתת להם מענה, כמפורט להלן.

להלן פירוט המחקר שערכנו והמלצותינו.

1. חוסר בטחון תזונתי בקרב תלמידי על יסודי – תמונת מצב

א. היקף הבעיה

חוסר הביטחון התזונתי בקרב תלמידים בבתי הספר העל יסודיים בפרופריה החברתית והגיאוגרפית בישראל מוכר היטב לגורמי מקצוע במערכת החינוך ובמערכת הבריאות. מורים, מנהלי בתי ספר, עובדים סוציאליים וגם פקידים בכירים במשרדי החינוך והבריאות מודעים לתופעה הכוללת כמה עשרות תלמידים ותלמידות בכל זמן נתון. בסיכום סיור שערכו נציגי משרדי החינוך והבריאות בשלושה בתי ספר על יסודיים בפברואר 2018 נכתב, בין היתר, כי:

"... אכן מדובר במצוקות רעב אובייקטיבית יומיומית שצריכה לקבל מענה מגורמים מדיניים רמי דרג. ניכר כי מצוקות הרעב היא ראשונית ובסיסית בבי"ס בהם ביקרנו. חשוב לדאוג בראש ובראשונה לצורך הקיומי ביותר של התלמידים – מזון. המזון מחזיר את הילדים לבי"ס ומשמש עבורם מקום בטוח מבחינה פיזית ורגשית ופניות ללמידה... ניכר כי טוב ליבם של מנהלי בי"ס וצוותי החינוך הם אלו אשר נותנים מענה מקומי לבעיה המורכבת והמדאגה. הצוותים החינוכיים משקיעים מזמנם בגיוס תרומות, שינוע המזון והכנתו בנוסף לקניית מצרכים מבספם הפרטי."¹

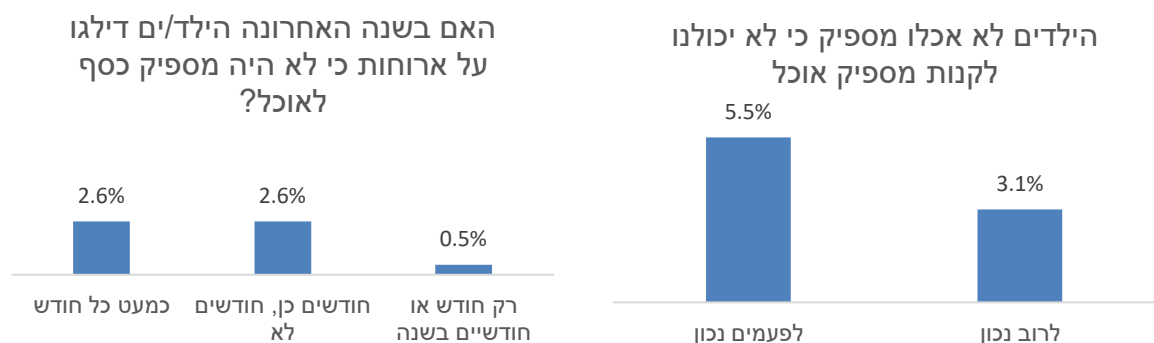
יש צעירים שהולכים לבית הספר או לישון כשהם רעבים משום שאין מספיק אוכל בבית. עד כמה זה קורה לך?	
אף פעם לא	92.8%
לפעמים	5.2%
לעיתים קרובות	1.2%
תמיד	0.8%

תשובות תלמידים בביתות ז'י-י"ב לסקר הבינ"ל על בריאותם ורווחתם של בני נוער

מסקרים שנערכו בישראל בשנים האחרונות ניתן להעריך כי מתוך 750 אלף התלמידים בביתות ז'י-י"ב, 54-65 אלף תלמידים בחינוך העל יסודי סובלים מחוסר בטחון תזונתי. מביניהם, 15-20 אלף סובלים מכך לעתים תכופות, עד כדי כך שהם מתקשים בלימודים כתוצאה מכך.

לפי הסקר הבינ"ל על בריאותם ורווחתם של בני נוער, שנערך בישראל ב-2019 (להלן "סקר הנוער"),² ביחס לכלל התלמידים בגילאים הרלבנטיים, עולה כי 39,000 תלמידים רעבים לפעמים, 9,000 רעבים לעתים קרובות ו-6,000 תלמידים רעבים תמיד.

סקר הביטחון התזונתי של המוסד לביטוח לאומי ב-2016 פנה למבוגרים. מתוך תשובות הורים לילדים עד גיל 18³:



2.4% מההורים אף דיווחו שהם סבורים שילדיהם סובלים מקשיי ריכוז, בעיקר בגלל רעב.

לפי תשובות ההורים לסקר זה, קרוב ל-65,000 ילדים בגילאים הרלבנטיים לא אוכלים מספיק (לרוב או לפעמים) כי אין בידם אמצעים לקנות מספיק אוכל. יותר מ-45,000 תלמידים בעל יסודי מדלגים על ארוחות כיוון שאין להוריהם מספיק כסף לאוכל.

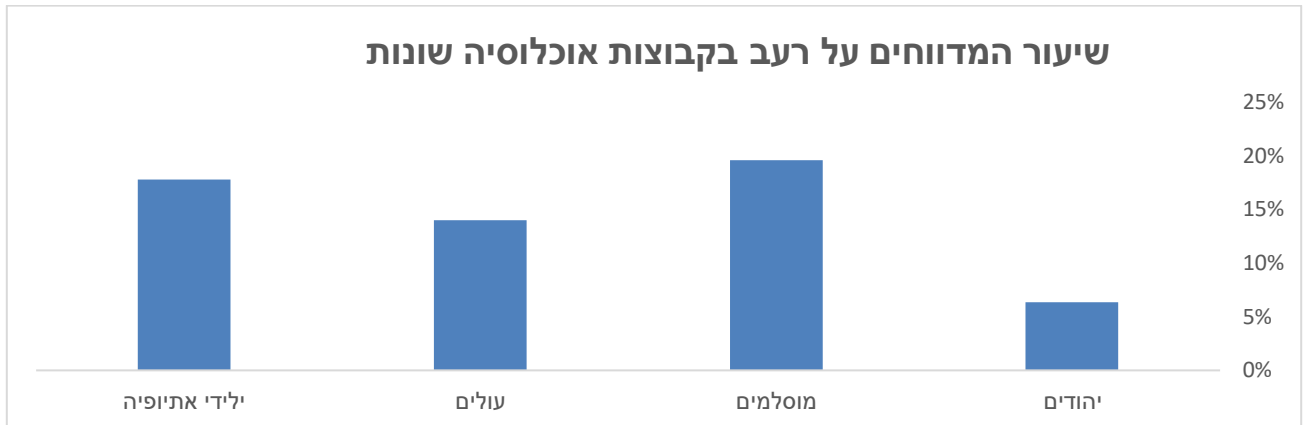
¹ נורית ברגר-גיל ושני ברזילאי, "סיכום סיור משותף בבתי ספר, רשת "אורט" מחוז צפון בנושא מצוקות רעב", משרד החינוך ומשרד הבריאות, אפריל 2018.

² Health Behaviour in School-aged Children (HBSC) study הינו יוזמה של ארגון הבריאות העולמי. הוא מתבצע ב-42 מדינות ואיזורים בעיקר בצפון אמריקה ובאירופה. נתונים עדכניים על ישראל הועברו אלינו מתוכנית המחקר הבינלאומי על רווחתם ובריאותם של בני נוער באוניברסיטת בר אילן, המפעילה את הסקר בישראל.

³ נתוני חטיבת המחקר של המוסד לביטוח לאומי, הועברו אלינו בהתכתבות מיום 16.5.2019.

בשל היקפו הגדול של סקר הנוער, בו השתתפו 14,000 תלמידים בשנים 2018-2019, הוא מאפשר גם להבין יותר טוב את מאפייני הנערים והנערות הסובלים מחוסר בטחון תזונתי. בסך הכל, הבעיה מאפיינת את כלל הקבוצות בחברה הישראלית, אבל שלא במפתיע, מוסלמים, עולים וילידי אתיופיה מתאפיינים בשיעורים גבוהים במיוחד.

ממצאים אלו תואמים את הראיונות שערכנו, המצביעים על כך שבעיית אי הבטחון התזונתי משמעותית יותר בחברה הערבית ובקרב יוצאי אתיופיה, אם כי בדומה לאוכלוסיות אחרות, היקפי הבעיה משתנים בצורה משמעותית בהתאם לסוג בית הספר ומאפייניו (ראו דיון על כך בפירוט המדיניות המוצעת).



יש לציין, כי בסקר לא השתתפו תלמידים ממערכת החינוך החרדית. מראיונות שערכנו, עולה כי בחינוך החרדי אי הבטחון התזונתי בא לידי ביטוי בדרכים שונות מאשר בזרמי החינוך האחרים. בשיבות, בשל יום הלימודים המתחיל מוקדם מאוד בבוקר ומסתיים בשעות הלילה, ניתנת הזנה לכלל תלמידים לכל אורך שעות היום, הממומנת ע"י שכר הלימוד שהם משלמים, אך לעתים איכות המזון לוקה בחסר. בהתאם לכך, המסמך הנוכחי אינו מתייחס למערכת החינוך החרדית, הדורשת מענה מסוג שונה המוצע פה.

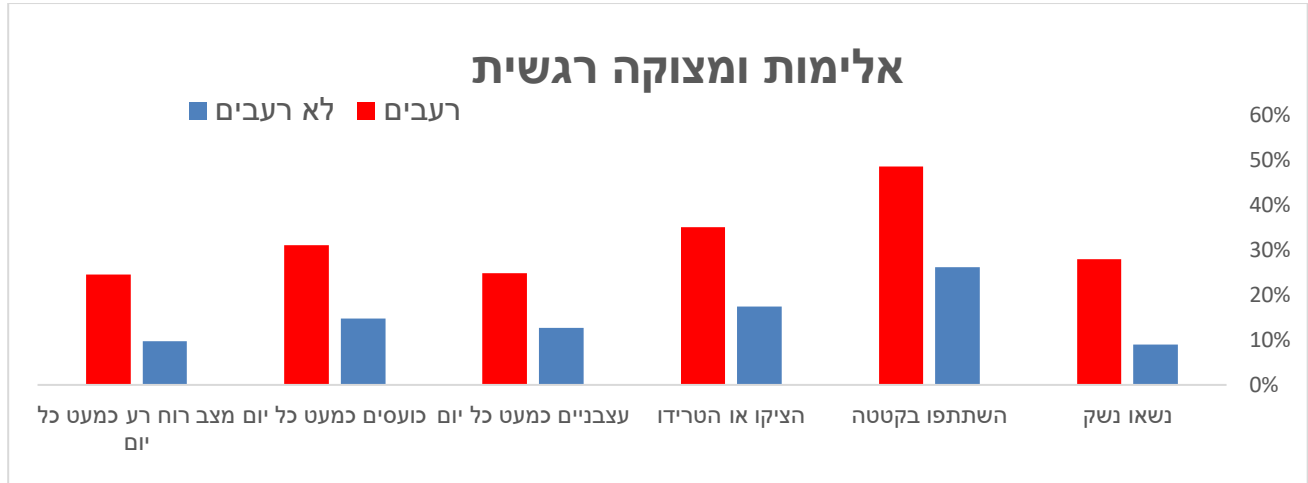
ב. השפעת חוסר הביטחון התזונתי על התלמידים ולימודיהם

תלמידים שאינם אוכלים מספיק אינם מתפקדים כנדרש בבית הספר ולימודיהם נפגעים באופן משמעותי. לא רק שמדובר במצב המובן מאליו לכל בן אנוש, אלא שאלו גם הדיווחים הברורים של מנהלים, מורים ועובדי חינוך אחרים אותם ראיינו לצורך מחקר זה. מספר מראיינים סיפרו על תלמידים שאינם מצליחים להתרכז בכיתה עד כדי עזיבת הכיתה ובית הספר תוך כדי יום הלימודים.

חלק מהמראיינים סיפרו על אנשי צוות בבית הספר שמכינים אוכל בביתם ומביאים לילדים, או רוכשים מצרכים מכיסם כדי להבטיח שהתלמידים יאכלו ויוכלו לתפקד בכיתה. מנהלת אחת סיפרה שביטלה את הטיוול השנתי כדי לפנות כספים לרכישת כריכים לתלמידים בבוקר. באותו בית ספר, בוטלו שיעורי תגבור בשעות אחה"צ כי התלמידים לא היו מסוגלים להתרכז ללא ארוחה חמה בצהריים. בבתי הספר בהם מוגשת ארוחה חמה (במימון תרומות), העידו אנשי הצוות כי עבור ילדים רבים זוהי הארוחה החמה היחידה שהם אוכלים במהלך היום.

ממחקרים בתחום עולה כי רעב גורם לסבל גופני ונפשי חמור במיוחד בקרב ילדים ובני נוער. דילוג על ארוחות, גם אם לא מלווה בתחושת רעב, גורם לחוסר איוון בגלוקוז, שהוא מקור האנרגיה העיקרי למוח האנושי. חוסר האיוון מביא לקשיים בריכוז,

עצבנות, סחרחורת וחרדה.⁴ בנוסף לכך, מחסור באוכל לאורך זמן יכול לפגוע בבריאות ורווחת הילד במגוון רחב של היבטים:⁵ סיכון מוגבר לדיכאון ומחשבות אובדניות; פיתוח מצבים כרוניים כמו אסתמה;⁶ הישגים לימודיים נמוכים; ובעיות התנהגות.⁷



מהמחקרים עולה עוד כי הפגיעה בריכוז ובמצב הנפשי של התלמידים כתוצאה מרעב מקשה עליהם להצליח בלימודים, ומביאה להיעדרויות, איחורים ובעיות התנהגות עד כדי נשירה מבית ספר.⁸ אנשי הצוות בבתי הספר שרואיינו לצורך מחקר זה העריכו כי ההזנה בבית הספר היא חלק חיוני מהמעטפת שמאפשרת לתלמיד להישאר ולשגשג בתוך המסגרת החינוכית. האוכל נותן מענה לא רק לצורך פיזי, אלא גם לצרכים נפשיים של התלמידים. כך, למשל, תלמידים הסובלים מחוסר ודאות לגבי תזונה עסוקים בכך במקום בלימודיהם. כפי שצוין לעיל, גם משרדי החינוך והבריאות קבעו כי "המזון מחזיר את הילדים לבי"ס ומשמש עבורם מקום בטוח מבחינה פיזית ורגשית ופניות ללמידה".⁹

התרשמויות אלו גם מגובות על ידי נתונים אמפיריים מסקר הנוער. כאשר משווים תלמידים שדיווחו כי הם הולכים לישון רעבים תמיד, לעתים קרובות או לפעמים, לאלו שאמרו שזה אף פעם לא קורה להם, רואים שיעור גבוה הרבה יותר של התנהגויות אלימות וקשיים נפשיים.

גם בכל הנוגע לתפקוד בבית הספר, התלמידים המדווחים על אי בטחון תזונתי מתקשים יותר, אם כי בתחום זה ההבדלים פחות דרמטיים.

⁴ Adolphus, Katie, et al. "The effects of breakfast and breakfast composition on cognition in children and adolescents: a systematic review." *Advances in Nutrition* 7.3 (2016): 590S-612S.

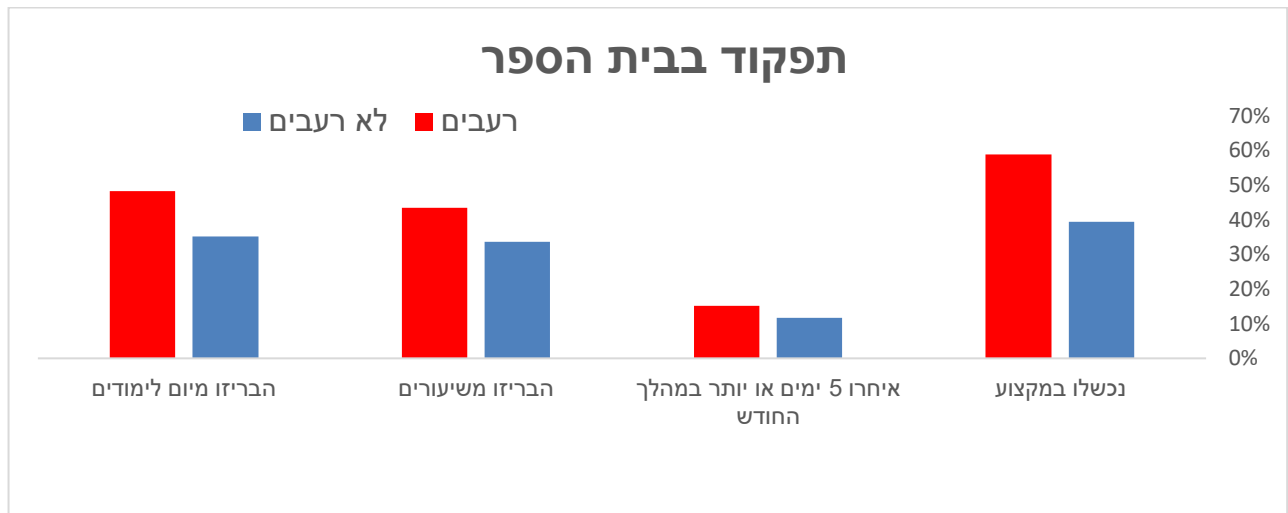
⁵ Shankar, Priya, Rainjade Chung, and Deborah A. Frank. "Association of food insecurity with children's behavioral, emotional, and academic outcomes: a systematic review." *Journal of Developmental & Behavioral Pediatrics* 38.2 (2017): 135-150.

⁶ Ke J, Ford-Jones EL. Food insecurity and hunger: A review of the effects on children's health and behaviour. *Paediatr Child Health*. 2015;20(2):89-91. doi:10.1093/pch/20.2.89.

⁷ Alaimo, Katherine, Christine M. Olson, and Edward A. Frongillo. "Food insufficiency and American school-aged children's cognitive, academic, and psychosocial development." *Pediatrics* 108.1 (2001): 44-53.

⁸ Adolphus et al. 2016

⁹ ברגר וברזילאי 2018



ג. המענה הקיים בבתי הספר העל יסודיים

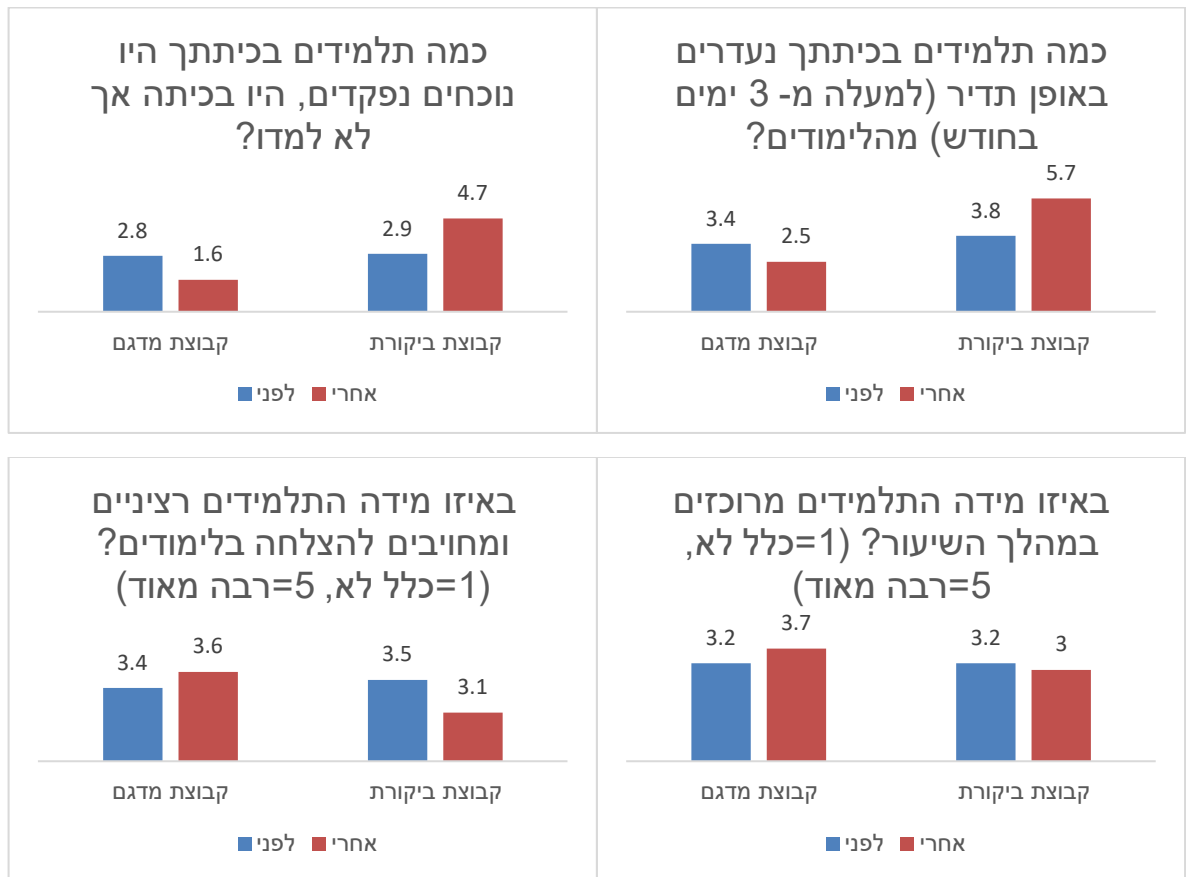
התלמידים בחטיבת הביניים ובחטיבה העליונה אינם מקבלים מענה הולם ברמה הלאומית, גם אלו הנתונים במצוקה הגדולה ביותר. בתי הספר העל יסודיים מתמודדים עם חוסר בטחון תזונתי באופן עצמאי, תוך סיוע מסויים של רשתות החינוך והרשויות המקומיות. התקציב הממשלתי היחיד המוקצה לנושא זה עומד על כ-4 מיליון ש"ח לבתי הספר של משרד העבודה.¹⁰ הפתרונות הקיימים כוללים:

1. תכנית נבט, המספקת מדי שנה כריכים ל-9,000 תלמידים, בעיקר בחינוך העל יסודי.¹¹
2. ארגון לקט ישראל, שמעביר מזון שהוצל לבתי ספר בודדים.
3. רכישה או השגת תרומת אוכל באופן מקומי, בדרך"כ כחלופה או השלמה לתכניות הנ"ל.
4. עמותות ומיזמים (כגון "פרוייקט אורנשטיין") המציעים הזנה לנוער בסיכון, בעיקר במסגרת תכניות העשרה וחיזוק ללימודים הרגילים בבית הספר.

פתרונות אלו נותנים מענה חלקי לבעיה, הן מבחינת כמויות והן מבחינת איכות האוכל המוצע. מכיון שהם נסמכים כמעט אך ורק על תרומות פרטיות, הם מתאפיינים בחוסר אחידות ובאי יציבות.

השפעת תכניות אלו לא נחקרה לעומק עד לאחרונה. בשנים 2018-2019 נערך מחקר ביחס לתכנית הכריכים של נבט.¹² מחקר זה בחן קבוצת מדגם של 11 כיתות ח' ו-ב' ב-7 בתי ספר (כ-250 תלמידים), ובדק את מצבן לפני ואחרי שהחלו לקבל כריכים לארוחת בוקר. הוא השווה זאת לקבוצת ביקורת של 11 כיתות באותם גילאים (חלקן באותם בתי ספר, חלקם בבתי ספר אחרים) שלא קיבלו ארוחת בוקר (כ-230 תלמידים). לפי התשובות של מחנכי הכיתות (11 מכל קבוצה):

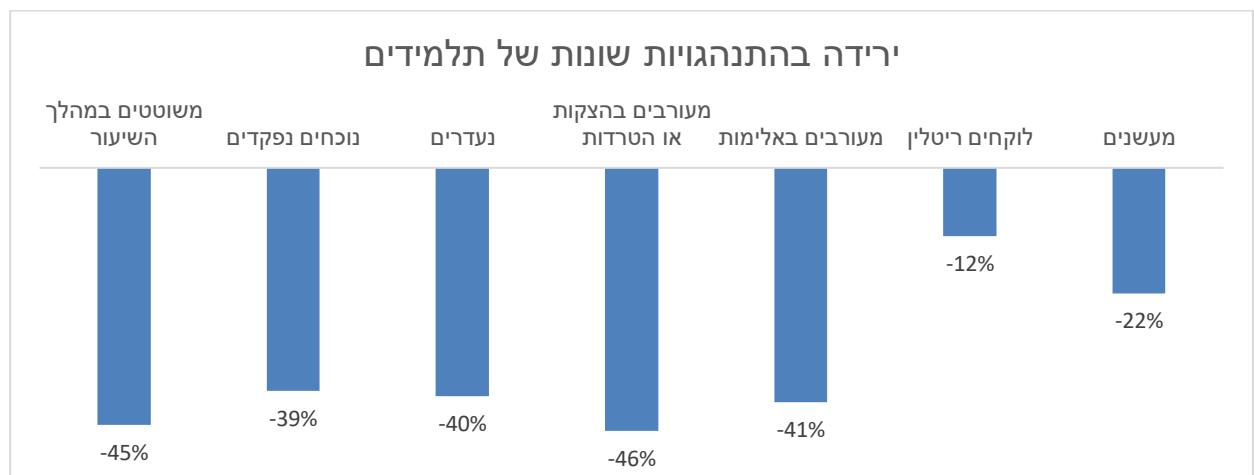
¹⁰ תקנה תקציבית 36.44.05.03. בשנת התקציב 2018, הוצאו בפועל כ-4.1 מיליון ש"ח במסגרת סעיף זה, שחולקו לבתי ספר של רשתות כמו אורט, עמל ועתיד.
¹¹ התכנית מתקיימת כולה במימון פרטי. ארגון נבט עצמו מגייס מחצית מהעלות, והגיוס של המחצית השנייה הינו באחריות בית הספר, לעתים בסיוע רשתות החינוך או הרשות המקומית. התכנית פתוחה לכלל בתי הספר, אבל בפועל משתתפים בה בעיקר בתי ספר מאזורים בעלי הכנסה נמוכה.
¹² תוכנית סנדוויץ' לכל ילד – ממצאי מחקר השוואתי, משב – מחקר יישומי, הועבר אלינו על ידי ארגון נבט בהתכתבות מיום 15.5.019.



ההבדלים בתשובות על היעדרות וריכוז היו משמעותיים ומובהקים. ההבדלים בתשובות על "נוכחים נפקדים" ועל רצינות בלימודים היו משמעותיים ועל גבול המובהקות. בשאר הפרמטרים שנבדקו (היעדרות משיעורים, הטרדות, אלימות, אווירה ושביעות רצון) לא היה הבדל משמעותי או מובהק בין קבוצת המדגם לבין קבוצת הביקורת.

מעבר לכך, המחקר גם כלל סקר נוסף, של 259 מחנכי כיתות, 51 יועצים חינוכיים, ו-70 מנהלים. סקר זה נערך בקרב בתי ספר שהשתתפו בתכנית ארוחת הבוקר של נבט, ללא קבוצת ביקורת (בסך הכל, הוא נגע לאוכלוסייה של 5,000-7,000 תלמידים).¹³ בסקר, נשאלו אנשי החינוך מה היתה השפעתה של התכנית בדיעבד, אחרי שפעלה בבית ספרם לתקופה מסוימת. בסקר זה, דווח על התוצאות הבאות, שכולן היו משמעותיות ומובהקות, על בסיס תשובות מחנכי הכיתות:

¹³ משב מחקר יישומי ועמותת נבט, "עמותת נבט: סקר להערכת היקף התופעה של ילדים המגיעים ללא ארוחת בוקר לבית הספר והערכת האפקט של תכנית סנדוויץ' לכל ילד: דוח ביניים", ספטמבר 2018. הועבר אלינו על ידי ארגון נבט בהתכתבות מיום 12.2.2019.



המחנכים העריכו, ברובם המכריע, כי התכנית תרמה במידה רבה או רבה מאוד להבטים הבאים: האווירה בכיתות; הריכוז, ההצלחה, שביעות הרצון ואיכות החיים של התלמידים. קרוב למחצית מהם גם העריכו במידה רבה או רבה מאוד שהתכנית הפחיתה את האלימות בקרב התלמידים. הסקר העלה תוצאות דומות גם מתשובות היועצים והמנהלים.

2. תכניות הזנה במסגרות חינוכיות: מבט משווה

א. תוכניות הזנה בעולם והשפעתן

תכניות מקיפות להזנה בבתי הספר קיימות כמעט בכל המדינות בעלות הכנסה גבוהה¹⁴ ובינונית¹⁵, המסוגלות לממן תכניות כאלו. ברוב המדינות המפותחות, בכלל בתי הספר, יסודיים ועל-יסודיים, ישנם מטבחים וחדרי אוכל. כתוצאה מכך, לתלמידים ישנה תמיד אפשרות לאכול בזמן הלימודים, במקרים רבים – לאורך כלל שעות היום. בכל הנוגע לנגישות להזנה בבית הספר, מדינות בעולם המפותח מתלבטות בעיקר לגבי רמת הסבסוד הממשלתי והקריטריונים לפיו הוא מחולק. ברוב המדינות המפותחות מקובל לגבות תשלום מהורים עבור ארוחות לתלמידים, עם סבסוד למשפחות בעלות הכנסה נמוכה. כך מקובל, למשל, ביפן¹⁶, ארה"ב¹⁷, בריטניה, צרפת וספרד¹⁸. לעומת זאת, ישנן מדינות שמציעות לכלל התלמידים ארוחות ללא תשלום, כמו שבדיה¹⁹ ופינלנד²⁰.

מכיוון שההזנה בבתי הספר במדינות אלו היא אוניברסלית, רוב המחקרים על השפעתן של תכניות הזנה אינם יכולים להשוות בין בתי ספר בהם יש הזנה לבין בתי ספר ללא תכנית כזו. עם זאת, ישנם מחקרים על השפעתן של תכניות המגדילות את הנגישות להזנה, באמצעות אספקת ארוחות נוספות, הגדלה של הסבסוד, או שילוב של השניים. תכניות אלו הוכיחו את עצמן

¹⁴ לפי הגדרת הבנק העולמי, מדינות עם הכנסה לנפש של \$12,000 ומעלה. דוגמאות למדינות עם הכנסה גבוהה בהן יש תכניות הזנה נרחבות: איטליה, שבדיה, ספרד, אוסטרליה, יפן. Harper C, Wood L, Mitchell C. The provision of school food in 18 countries. London: School Food Trust, 2008.

¹⁵ לפי הגדרת הבנק העולמי, מדינות עם הכנסה לנפש בין \$4,000 ל-\$12,000. דוגמאות למדינות עם הכנסה בינונית בהן יש תכניות הזנה משמעותיות: ארגנטינה, ארמניה, הפיליפינים, תאילנד, אינדונזיה. Gelli, A., & Daryanani, R. (2013). Are School Feeding Programs in Low-Income Settings Sustainable? Insights on the Costs of School Feeding Compared with Investments in Primary Education. Food and Nutrition Bulletin, 34(3), 310–317. <https://doi.org/10.1177/156482651303400303>

¹⁶ Asakura, K., & Sasaki, S., School lunches in Japan: Their contribution to healthier nutrient intake among elementary-school and junior high-school children. Public Health Nutrition, 20(9), 2017, 1523–1533. [קישור]

¹⁷ Zoë Neuberger and Tina Fritz Namian, Who Benefits From Federal Subsidies for Free and Reduced Price School Meals, Center on Budget and Policy Priorities, 2010. [קישור]

¹⁸ Polly Curtis, Jon Henley and James Sturcke, "School Meals around the World", the Guardian, March 30th, 2005. [קישור]

¹⁹ "School food policy country factsheets – Sweden", European Commission, 2013. [קישור]

²⁰ Pellikka, K., Manninen, M., & Taivalmaa, S. M., School meals for all. School feeding: investment in effective learning—Case Finland, Ministry for Foreign Affairs of Finland, Finnish National Agency for Education. 2019. [קישור]

כאפקטיביות בהשגת יעדים חינוכיים, כמו: שיפור השגים לימודיים, נוכחות וכישורים קוגניטיביים, לצד תרומתן לצמצום פערים חברתיים ושיפור תזונה ובריאות בטווח הבינוני והארוך.²¹

כך, למשל, מחקר שנערך ב-2012 בחן נתונים מנהליים מהשנים 2008-2010 של 80,000 תלמידים במחוז בדרום מערב ארה"ב. תלמידים אלו השתתפו בתכנית שהגדילה את הנגישות לארוחת בוקר בבתי הספר, באמצעות העברתה מהקפטריה לכיתה עצמה. רובם המכריע של התלמידים במחקר השתייכו למיעוטים אתניים (היספנים ושחורים) ובאו ממשפחות בעלות הכנסה נמוכה מהממוצע. המחקר הראה שיפור משמעותי בציונים של תלמידים בקריאה ומתמטיקה בעקבות הפעלת התכנית, בעיקר בקרב תלמידים שהישגיהם היו נמוכים קודם לכן. לפי החוקרים, השיפור בציונים כתוצאה מהארוחות היה דומה לזה שהושג במקומות אחרים כאשר גודל הכיתות צומצם באופן משמעותי.²²

בבריטניה, נערך מחקר לגבי תכנית פיילוט שהתקיימה בשלוש רשויות מקומיות ב-2008, במסגרתה ניתנו לכלל תלמידים בבתי ספר יסודיים ועל יסודיים ארוחות צהריים ללא תשלום (בשתיים מהרשויות) או בסבסוד מוגבר (ברשות אחת). בסך הכל, השתתפו בפיילוט למעלה מ-100,000 תלמידים. המחקר הראה גידול משמעותי בהשגים הלימודיים של תלמידים בבתי ספר בהם ניתנו הארוחות בחינם לכלל התלמידים, בהיקף שווה ערך לתוספת של 4-8 שבועות לימודים בשנה. ההשפעה היתה גדולה במיוחד בקרב תלמידים ממשפחות בעלות הכנסה נמוכה, ובקרב תלמידים שהשגיהם הלימודיים היו נמוכים מהממוצע לפני הפעלת התכנית. לעומת זאת, בבתי הספר בהם רק הוגברה רמת הסבסוד, לא היתה השפעה על ההשגים הלימודיים.²³

מחקר מוקדם יותר, שעסק בארוחות בוקר לתלמידים בסיכון, עקב בצורה צמודה אחרי 18 תלמידים בבית ספר מקצועי עירוני בארה"ב. המחקר כלל מילוי שאלונים על ידי התלמידים, תצפיות לגבי התנהגותם בכיתה ותחקור מורים. בעקבות הפעלת התכנית, שיעור התלמידים שביצעו את המשימות שהוטלו עליהם בכיתה גדל מ-50% ל-90%.²⁴

ב. תוכנית ההזנה בבתי הספר היסודיים בישראל

בישראל פועל מאז שנת 2004 מפעל הזנה בגנים ובבתי ספר יסודיים ביישובים בעלי דרוג סוציאקונומי נמוך. כ-450 אלף תלמידים מקבלים ארוחות במסגרת שלוש תכניות חינוכיות רחבות, שכל אחת מהן כוללת גם רכיב הזנה:

- 1) יום חינוך ארוך: תכנית המופעלת בבתי הספר היסודיים ובגנים, ומבטיחה לפחות 37 שעות לימוד שבועיות לתלמיד. במוסדות החינוכיים בתכנית, יום הלימודים מסתיים בין 14:00 ל-15:00, לפחות ארבעה ימים בשבוע. התכנית מופעלת על בסיס יישובי (בכלל היישוב, או בחלק משכונותיו). היישובים המשתתפים (והשכונות בתוכם) נקבעים על ידי שר החינוך בצו רשמי. כיום ישנם 106 יישובים בהם מופעלת התכנית לבתי ספר יסודיים, אשר לפי הצו משתייכים ל"שכונות שיקום, רווחה חינוכית, יישובי עדיפות לאומית א', קו עימות, יישובים שזוהו כבעלי שיעור גבוה של אבטלה, יישובים הנמצאים באשכול הראשון והשני של המדד החברתי כלכלי". בצו שפורסם ב-1998 נכללו 100 יישובים, ומאז נוספו עוד חמישה יישובים ב-2004 ויישוב אחד ב-2009 (כל היישובים שנוספו הם יישובים בדואיים).²⁵ מתוך 106 יישובים אלו, התכנית מופעלת גם בגני ילדים ב-92 יישובים שהשתייכו לאשכולות 1 עד 6 של המדד החברתי כלכלי של הלמ"ס ב-2007, לפי רשימה שפורסמה בצו משנה זו.²⁶ ברבים מהיישובים המשתתפים בתכנית לא ניתנות ארוחות לתלמידים,

²¹ Bundy, Donald, et al. *Rethinking school feeding: social safety nets, child development, and the education sector*. The World Bank, 2009.

²² Imberman, S. A., & Kugler, A. D. The effect of providing breakfast on student performance: evidence from an inclass breakfast program. National Bureau of Economic Research, 2012.

²³ Brown, V., Crawford, C., Dearden, L., Greaves, E., Kitchen, S., Payne, C., ... & Tanner, E. Evaluation of the Free School Meals Pilot: Impact Report. London: Department for Education, 2012. [\[קישור\]](#)

²⁴ Bro, R. T., Shank, L. L., McLaughlin, T. F., & Williams, R. L. (1996). Effects of a Breakfast Program on On-Task Behaviors of Vocational High School Students. *The Journal of Educational Research*, 90(2), 111-115.

²⁵ צו יום חינוך ארוך ולימודי העשרה (החלה במוסדות חינוך), תשנ"ח-1998; מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז-1997: דחיית השלמת היישום", 13 פברואר 2018.

²⁶ צו יום חינוך ארוך ולימודי העשרה (החלה בגני ילדים), תשס"ז-2007.

בשל החובה להשתתפות עצמית, מתקציב הרשות המקומית או מגבייה מהורים. בסך הכל, מקבלים **191,000 תלמידים** בגנים ובחינוך היסודי הזנה במסגרת תכנית זו.²⁷

(2) **ניצנים:** תכנית צהרונים מסובסדים לגני הילדים וכיתות א'-ב'. התכנית מאפשרת להאריך את הלימודים עד שעה 16:00. עבור כיתות א'-ב', התכנית פתוחה לכל היישובים שמעוניינים להשתתף בה. עבור הגנים, התכנית פתוחה רק ליישובים מאשכולות 1-5 ורק לגנים שאינם משתתפים ביום חינוך ארוך. השתתפות היישוב בתכנית מותנית בהתייבות של הרשות לגבות תשלומים מההורים (הנעים בין 50-500 ש"ח בחודש, בהתאם לאשכול היישוב), או להשלים את הסכום ממקורות אחרים. בניגוד לתכנית יום חינוך ארוך, בניצנים מרכיב ההזנה הוא חובה, וחל על כל הצהרונים. בסך הכל, **240,000 תלמידים** בגנים ובחינוך היסודי מקבלים הזנה בתכנית זו.²⁸

(3) **מיל"ת – מסגרות יום לימודיות:** תכנית תגבור לגנים ובתי ספר, שאינם משתתפים ביום חינוך ארוך. במסגרת מיל"ת, מוקצות שעות נוספות לבתי הספר ללימוד בקבוצות קטנות, בדגש על מקצועות הליבה (כמו קריאה ומתמטיקה). התכנית מופעלת ע"י עמותת "תפנית לחינוך", המעסיקה את המורים כזכין של משרד החינוך. משרד החינוך בוחר את היישובים שישתתפו בתכנית כל שנה, בדגש על ישובי הפריפריה, אוכלוסיות עולים, מוסדות במדדי טיפוח 5-10 וקבוצות ייחודיות אחרות עפ"י קביעת המשרד. בתכנית משתתפים **24,000 תלמידים** אך לא כולם מקבלים הזנה במסגרתה, שכן קיימת אפשרות להמיר את תקציבי ההזנה בפעילויות אחרות.²⁹ בניגוד לשתי התכניות הקודמות, מיל"ת פועלת גם בחינוך העל יסודי. עם זאת, נראה שרוב פעילותה היא בגילאים צעירים יותר. אין ברשותנו נתונים לגבי כמות התלמידים בחינוך העל יסודי המקבלים הזנה במסגרת מיל"ת, אם בכלל. להערכתנו, על סמך הראיונות שערכנו, מדובר במספר זניח.

לפני תחילת מפעל ההזנה הארצי, התקיים מחקר הערכה לגבי פיילוט במימון קרן רש"י, במסגרתו סופקו ארוחות חמות ל-23,000 תלמידים בגנים ובבתי הספר היסודיים בחודשים אפריל-יוני 2004. בבתי הספר, מורים שנשאלו לגבי השפעת התכנית ענו שהיתה לה "השפעה לטובה" על ההבטים הבאים: "רמת הריכוז בשיעורים" (72% מהמורים), "מוטיבציה ללמוד" (68%), "היעדרויות מבית הספר" (49%) ו"אלימות" (41%). גם 72% מההורים שנשאלו הסכימו במידה "רבה" או "רבה מאוד" כי "האוכל מגביר את המוטיבציה של הילדים ללמוד". בגני הילדים, לעומת זאת, תשובות הגנות היו מעורבות יותר, ורובן המכריע העריכו כי לתכנית לא היתה כל השפעה או אפילו השפעה לרעה על ריכוז, העדרויות ואלימות.³⁰ מאז ועד היום, לא נערך כל מחקר הערכה לגבי תוצאות מפעל ההזנה, הפועל ברמה הארצית מאז 2005.³¹

3. הצעה לפיתרון ממשלתי לתלמידי על יסודי בישראל

א. הצורך בפיתרון ממשלתי

היקף תופעת חוסר הבטחון התזונתי בקרב תלמידים בחינוך העל יסודי והשפעותיה מרחיקות הלכת על עתידם של הילדים והילדות שסובלים ממנה, מצריכה התערבות ממשלתית. כפי שהוסבר לעיל, הפתרונות הקיימים הם מקומיים ואינם מובטחים לאורך זמן, כיוון שהם נשענים על תרומות ספורדיות לבתי הספר. פתרונות אלו מכסים רק חלק קטן יחסית מכלל התלמידים הזקוקים לסיוע.

פתרון בעיית חוסר הבטחון התזונתי בחינוך העל יסודי תשרת מספר צרכים:

(1) **תבטיח את בריאות התלמידים ואת התפתחותם התקינה גופנית ונפשית** - תלמידים רעבים סובלים גופנית ונפשית באופן מתמשך וחמור, והשלכות החוסרים התזונתיים הן ארוכות טווח, שכן הרעב פוגע באיזון הנדרש לגוף האדם. פתרון

²⁷ מריה רבינוביץ' ואיתי וייסבלאי, "ביטחון תזונתי בקרב ילדים בישראל: פעילות ממשלתית בשגרה ובמהלך מגפת הקורונה", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 30 יוני 2021, עמוד 26. (קישור)

²⁸ שם, עמוד 29.

²⁹ שם, עמוד 31.

³⁰ המוסד לביטוח לאומי, "תכנית ההזנה במסגרות פורמליות", ירושלים, 2005.

³¹ מבקר המדינה, "פעולות הממשלה לקידום הביטחון התזונתי", דו"ח מיוחד, 2014, עמוד 34; מבקר המדינה, "יישום חוק ארוחה יומית - מפעל ההזנה", דו"חות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008 (פורסם בשנת 2009), עמוד 195.

מערכתי לבעיית חוסר הביטחון התזונתי תמנע התפתחות של דיכאון, חרדה, מחשבות אובדניות ומחלות כרוניות, כמו אסתמה, בקרב התלמידים, כמו שהוסבר לעיל.

(2) **תבטיח לתלמידים הזדמנות אמיתית להצליח בלימודיהם** - תלמידים רעבים הם עצבניים וחרדים. הם אינם מצליחים להתרכז בלימודים ומפתחים בעיות התנהגות בבתי הספר. רבים מהם מאחרים, נעדרים תדיר ואף נושרים מהלימודים. מענה לבעייתם יבטיח להם הזדמנות אמיתית להשתתף בלימודים, להתרכז ולהצליח בלימודיהם, מה שישפיע עליהם לטובה באופן מיידי ולכל המשך חייהם.

(3) **תאפשר לתלמידים הצלחה כבוגרים ותמנע הידרדרות מתמשכת** - הפגיעה בתלמידים בנעוריהם, מבחינה בריאותית וחינוכית, משפיעה עליהם אחר כך לכל אורך חייהם. פתרון בעיית חוסר הביטחון התזונתי תשפיע לטובה על כל מהלך חייהם כבוגרים, ותאפשר להם השתלבות והצלחה בחברה ובעבודה בהמשך חייהם. תלמיד שיהיה מרוכז יותר בבית הספר ירכוש יותר ידע וכלים שימשו אותו אחר כך, יגברו סיכוייו לקבל את התעודות וההסמכות הנדרשות להצלחה בשוק העבודה. השמירה על המסגרת גם מפחיתה את הסיכוי שנערים ייגררו לשוליים החברתיים ולעבריינות, ובכך תגדיל את הסיכוי שיהיו אזרחים תורמים כמבוגרים.

(4) **תחסוך עלויות משמעותיות לתקציב המדינה** - לצד עלותה הישירה של תכנית הזנה, יש לה גם השפעות חיוביות משמעותיות על תקציב המדינה. טיפול בבעיית הרעב בצורה ישירה במסגרת בית הספר זול יותר משמעותית מהתמודדות עם תוצאותיה מחוץ למסגרת. כך למשל, עלות הטיפול בתלמידים שנושרים או נעדרים מהמסגרת, גבוהה משמעותית מעלות חינוכם בבית הספר. מבקר המדינה העריך שהעלות לנער עומדת על 444 אלף ש"ח לשנה במעון ממשלתי.³² כפי שיפורט להלן, תכנית ההזנה שאנו מציעים לנוער בסיכון עולה כ-2,000 ש"ח לשנה לתלמיד. במילים אחרות, גם אם התכנית תמנע רק השמה אחת במעון על כל 200 תלמידים שישתתפו בה, היא תהווה חסכון מיידי וישיר למדינה.³³ זאת, מבלי להביא בחשבון את השקעת המשאבים בתלמידים המתמודדים עם בעיות בריאותיות, נפשיות, התנהגותיות וחינוכיות כתוצאה מחוסר בטחון תזונתי, כולל שעות טיפול ותגבור, רכישת תרופות, ומשאבי אכיפת חוק, או את ההשלכות ארוכות הטווח של נשירה ועלויותיהן למשק ולמערכות אכיפת החוק, השיקום, הרווחה והבריאות.

ב. המלצתנו לתוכנית לאומית למניעת חוסר בטחון תזונתי בחינוך העל יסודי

בטווח הארוך, אנו מאמינים שהפתרון הנכון הוא הרחבה של מפעל ההזנה כך שיקיף את כלל התלמידים בכלל הגילאים, מהגן ועד י"ב, עם סבסוד להורים בעלי הכנסה נמוכה. עם זאת, נוכח המורכבות היישומית והעלות הגבוהה של ההזנה, תהליך זה צפוי להתפרס על פני שנים רבות. גם 15 שנה לאחר השקתו, מפעל ההזנה בבה"ס היסודיים עדיין אינו נותן מענה לרוב תלמידי החינוך היסודי, ולעתים אף אינו מגיע לתלמידים הזקוקים לסיוע הדחוף ביותר.

עד שיהיה ניתן ליישם פתרון מקיף יותר, מערכת החינוך חייבת לתת מענה לצרכים הקריטיים ביותר הקיימים בחינוך העל יסודי. מענה כזה יכול להיות מיושם בעלות נמוכה יותר באופן משמעותי מפתרון מקיף, ולהישען על כלים ותשתיות קיימות, שיפחיתו את מורכבותו היישומית. בה בעת, ברמה המוסדית, חשוב שכל תכנית הזנה תוצע לכלל התלמידים בבית הספר, כדי להקל על יישומה ולהימנע מיצירת סטיגמות או הדרה חברתית.

בהתאם לכך, אנו מציעים לפתור באופן המידי ביותר את הצורך הדחוף הקיים היום בבתי ספר לנוער בסיכון באמצעות **תוכנית הזנה יעודית לבתי ספר אלו**. כפי שיפורט להלן, מענה לצורך האקוטי והדחוף בבתי ספר אלו, תציל רבבות תלמידים ותלמידות מנשירה ממערכת החינוך, על כל המשתמע מכך להמשך חייהם. במקביל, ובהכנה לפתרון מערכתי ליתר בתי הספר, מוצע כי משרד החינוך יבצע מחקר עומק על היקפי הצרכים הדחופים בשאר בתי הספר, ודרכים לתת להם מענה, כמפורט להלן.

³² מבקר המדינה, "הטיפול בנוער בסיכון גבוה", דו"ח שנתי 70, ירושלים, מאי 2020, עמוד 37.
³³ בהתחשב בכך שכיום ישנם 800 בני נוער במעונות (שם, עמוד 38), לעומת כ-32,000 תלמידים בבתי ספר נוער בסיכון (ראו תחשיב ומקורות בנספח כמויות ועלויות), כלומר יחס של 1 ל-40, סביר להניח שהסיכון בפועל לתלמידים שלא יקבלו הזנה הינו גבוה אף יותר.

1. תכנית הזנה לבתי ספר לנוער בסיכון

בתי ספר לנוער בסיכון הן מסגרות על יסודיות שמיועדות לתלמידים שנשרו מבתי ספר אחרים, אשר לא הצליחו לתת מענה הולם לצרכיהם. ישנם כיום 32,200 תלמידים ב-214 בתי ספר לנוער בסיכון, שני שלישים מהם במשרד החינוך והשאר בפיקוח משרד העבודה.³⁴ רוב בתי הספר מסוג זה הם חלק מרשתות חינוך כמו אורט, עתיד, ברנקו וייס ועמל (לצד תיכונים רגילים באותן רשתות). התלמידים והתלמידות בבתי ספר אלו מתאפיינים בשילוב בין מצוקה כלכלית לבין קשיים ברמת התפקוד המשפחתי או האישי.

מימון תכנית הזנה לבתי ספר אלו היא צורך דחוף במיוחד. ראשית, רק מיעוט מהתלמידים במסגרות לנוער בסיכון אוכלים בבית או מביאים אוכל משם. שנית, במוסדות כאלו, יש חשיבות גדולה לכך שהתלמידים לא יצאו פיזית ממתחם בית הספר, גם אם יש להם כסף לרכוש אוכל בחוץ, בשל ההשפעה השלילית שיש לכך על שימור המסגרת החינוכית. שלישית, ההזנה היא כלי משמעותי בהפגנת תחושת האכפתיות והדאגה לצרכי התלמיד, שהיא חיונית ביחס לנערים ולנערות שהתקשו להשתלב במסגרות אחרות. גם מבקר המדינה עמד על ההזנה בבתי ספר אלו כ"רכיב חשוב בטיפול בבני נוער בסיכון ובשיקומם".³⁵

בנוסף לכך, קל יותר ליישם תכנית הזנה בבתי ספר אלו. מכיוון שמספר התלמידים בבתי ספר אלו קטן יחסית ומכיל שיעור גבוה של תלמידים הזקוקים לארוחות, הצורך ברור להנהלת בית הספר, נמצא בראש סדר העדיפויות שלו וצוות בית הספר יכול ומוכן להתגייס להפעלת הפתרון. מאחר ורוב התלמידים זקוקים לסיוע, ניתן להפעיל בבתי הספר תכנית מקיפה, ללא הסטיגמה והקשיים החברתיים הנלווים לתכניות המכוונות למיעוט מקרב התלמידים.

בחלק מבתי הספר לנוער בסיכון, בהם התלמידים מסיימים את הלימודים מוקדם יחסית, מכיוון שהם הולכים לעבוד, הצורך העיקרי הוא בארוחות קלות יותר (למשל כריכים), בדגש על שעות הבוקר. בבתי ספר אחרים, הצורך היותר משמעותי הוא דווקא ארוחה חמה בשעות הצהריים, שמאפשרת להשאיר את התלמידים בבית ספר עד סוף יום הלימודים (כולל תכניות קיימות לחיזור ולהעשרה). על בסיס הראיונות שערכנו והנתונים שאספנו מבתי ספר ורשתות ברחבי הארץ, אנו מעריכים שכ-16,000 תלמידים יזדקקו לארוחות קלות, ועוד כ-9,000 יזדקקו לארוחות חמות (להערכתנו, כ-5,000 תלמידים יזדקקו לשתייה).

העלות הכוללת של תכנית הזנה בהקף זה תעמוד על 41 מיליון ש"ח לשנה, או כ-2,000 ש"ח לתלמיד (ראו נספח לחישוב הכמויות והעלויות). מוצע כי בתי הספר יידרשו להשתתף ב-5% מהעלות הכוללת של פתרון ההזנה אצלם, על מנת להבטיח שימוש בפתרון זה בהתאם לצרכים בלבד. ההערכה היא שהשתתפות עצמית תביא להשקעת התשומה הנדרשת לבדיקת הצרכים ולאייפיונם המדויק, מבלי ליצור עומס כספי גדול על בתי הספר.³⁶ בניכוי ההשתתפות, המימון הממשלתי הנדרש יעמוד על 39 מיליון ש"ח.

מוצע כי המימון יועבר לבתי הספר דרך רשתות החינוך והרשויות המקומיות, על בסיס היקפים נדרשים שיאופיינו ע"י מנהל בית הספר, וההתחייבות להשתתפות עצמית. בהמשך לכך, בית הספר יתקשר עם ספק חיצוני הפועל על פי דרישות משרד החינוך ומשרד הבריאות, כדי לספק את האוכל בפועל. בסוף השנה, יעבירו בתי הספר דיווח על היקפי האוכל שנרכש והתשלומים שבוצעו, כולל מרכיב ההשתתפות העצמית.

לבתי הספר תהיה את העצמאות לבחור את פתרון ההזנה המתאים להם. עם זאת, בראייתנו, יש מקום לעודד שימוש בהצלח מזון בכל מקום בו הדבר אפשרי. הצלת מזון תורמת לסביבה, חוסכת עלויות, ומשדרת מסר חינוכי לתלמידים על התנהלות חסכונית ונבונה. שני האתגרים העיקריים העומדים בפני שימוש בכלי זה להזנה בבתי הספר כוללים את עלות המערך לשינוע וחלוקה של מזון מוצל (במיוחד כאשר אין מקורות מתאימים בקרבת בית הספר), והיעדר תשתיות בבתי הספר לקלוט ולשמור על המזון בהתאם לכללי משרד הבריאות. התשתיות בבית הספר נדרשות כדי לשמור על טריותו ואיכותו של המזון המוצל,

³⁴ עיבוד שלנו לנתונים מאתר "שקיפות בחינוך"; משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, דין וחשבון שנתי לשנת 2017, עמודים 68-69.

³⁵ מבקר המדינה 2020, ע' 20.

³⁶ להערכתנו, העלות השנתית לבית ספר תעמוד על כ-10,000 ש"ח, או כאחוז אחד מתקציבו הגמיש (אחרי תשלום שכר). כיום, רוב בתי הספר נדרשים לגייס סכום גדול יותר ומקבלים עבורו הרבה פחות, ללא תמיכה מהממשלה.

שבדרך כלל אינו זמין בסמוך למועד הארוחות בבתי הספר (בניגוד לאוכל שמוכן באופן ייעודי וניתן להכינו ולספקו בצמוד למועד הארוחה).

כדי להתגבר על אתגרים אלו, אנו מציעים השקעה חד-פעמית של 12 מיליון ש"ח במענקים לבתי הספר כדי להקים את התשתית הנחוצה. באמצעות קול קורא, ניתן להזמין בתי ספר לנוער בסיכון להגיש בקשה למימון השדרוגים הפיזיים הנדרשים (כולל פס חימום להגשה, תנור, ארון חימום, מקרר וכיור עם ברז). הבקשה תכלול הערכת עלות על בסיס בדיקה פרטנית של מתקני בית הספר על ידי איש מקצוע המכיר את דרישות משרד הבריאות.

כמו כן, בית הספר יידרש לכלול הצהרה של ארגון העוסק בהצלחת מזון לפיה ישנם מקורות פוטנציאליים שמהם ניתן לספק מזון לבית הספר, בעלות העומדת בתקציב שהוגדר. בפועל, סביר להניח כי לא יהיה כל קושי לספק את המזון הנדרש בעלות שנמוכה משמעותית מהסכום שאנו מציעים להקצות בתקציב השוטף, המבוסס על תחשיב של רכש מזון. מכיוון שבהצלחת מזון, המוצרים מתקבלים ללא כל עלות ישירה, והעלות העיקרית היא המערך הלוגיסטי של איסוף ושינוע. כך, למשל, בכל הנוגע לארוחה חמה, ארגון לקט מעריך שסך כל העלויות יעמדו על רק 10 ש"ח למנה³⁷, בניגוד ל-18 ש"ח עבור רכש מזון.

להערכת ארגון לקט³⁸, המתמחה בהצלחת מזון, העלות הממוצעת של תשתית לשימוש בהצלחת מזון עומדת על 120 אלף ש"ח. בהתאם לכך, תקציב חד פעמי של 12 מיליון ש"ח יכול לתת מענה ל-100 מוסדות, או כמעט חצי מכלל בתי הספר לנוער בסיכון. היקף זה נראה סביר, נוכח העובדה שלחלק מבתי הספר כבר יש את התשתית הנדרשת, ולאחרים הצלת מזון לא תיתן מענה מתאים מסיבות שונות. בכל מקרה, אם אחרי ניצול מלא של התקציב הראשוני עדיין יהיה ביקוש מצד בתי ספר, יש מקום לשקול סבב מימון נוסף בהתאם לצרכים שיעלו.

בסופו של דבר, אימוץ נרחב של הצלת מזון על ידי בתי הספר יפחית במידה ניכרת את העלות התקציבית השנתית של תכנית ההזנה כפי שהוערכה במסמך זה (39 מיליון ש"ח), מכיוון שהצלה זולה יותר מרכש. כדי לעודד בתי ספר לבחור באפשרות זו, אנו מציעים כי אלו שיפעילו את התכנית באמצעות הצלת מזון יהיו פטורים מדרישת ההשתתפות העצמית שהוזכרה לעיל. זאת, מכיוון שהשתתפות התקציבית של בית הספר נועדה בראש ובראשונה למנוע בזבז, והצלת מזון נותנת מענה עדיף לאותו הצורך. בנוסף לכך, אנו מציעים כי יהיה ניתן להשתמש בתקציב ההזנה השוטף שיקבל בית הספר גם לצרכי אחזקת התשתיות הנדרשות לאורך זמן.

2. מיפוי צרכים ומענים בשאר בתי הספר

בניגוד לבתי הספר לנוער בסיכון, בשאר 1,600 בתי הספר העל יסודיים צרכי ההזנה הדחופים שונים בצורה משמעותית ממוסד למוסד. לפי ראיונות ונתונים שנאספו על ידינו מבתי ספר ורשתות חינוך, בחלק מבתי הספר מספר התלמידים הסובלים מחוסר בטחון תזונתי הוא מזערי, ברמת האחוזים הבודדים מכלל התלמידים, ואילו בבתי ספר אחרים מדובר בנתח משמעותי ואפילו ברוב התלמידים.

גם האילוצים והאפשרויות הזמינות לפתרון בבתי הספר משתנים בהתאם לתשתיות הקיימות במוסד עצמו ובסביבתו. כך, למשל, חלק מבתי הספר נותנים מענה לתלמידים רעבים באמצעות הסדר עם מפעיל הקפיטריה בבית הספר. באחרים, אין קפיטריה, לא ניתן להגיע להסדר עם המפעיל, או שהאוכל שהוא מציע אינו מתאים לצרכי התלמידים. כמו כן, בבתי הספר בהם מיעוט התלמידים זקוק להזנה, קשה יותר לתת להם מענה מבלי שתדבק בהם סטיגמה וייווצרו קשיים חברתיים. בראייתנו, יש גם חשיבות חינוכית רבה לכך שכל תכנית הזנה תוצע לכלל תלמידי בית הספר. כדי ליישם זאת, יש צורך במנגנונים לגביית תשלומים מהורים המסוגלים לעמוד בכך, מה שמייצר מורכבות נוספת.

מסיבות אלו, פיתוח מענה לצרכי ההזנה הדחופים בבתי ספר אלו דורש מיפוי רחב של הצרכים בבתי הספר השונים והמענים האפשריים. מכיוון שהמיפוי הנדרש דורש שיתוף פעולה מבתי הספר ו/או מהרשויות המקומיות השונות, נראה כי הכתובת

³⁷ התכתבות באימייל עם ארגון 121 מתאריך 7.1.2021.

³⁸ שם.



הטבעית והנכונה לעריכת מיפוי זה הוא משרד החינוך. אם המשרד יוביל מיפוי זה, יובטחו שיתופי הפעולה הנדרשים מבתי הספר, ומעורבות אנשי המקצוע במשרד בחשיבה על הפתרונות העתידיים.

בראיתנו, מחקר כזה יכול להביא לפיתוח מנגנון, שיקצה מימון להזנה לתלמידים הסובלים מחוסר בטחון תזונתי, בהתאם לפרמטרים כמו: כמות התלמידים, מדד הטיפוח הבית ספרי, ושעות הלימוד. המחקר גם יכול לבדוק את מידת זמינותן של תשתיות קיימות לצורך יישום התכנית, כמו קפיטריות בבית הספר, ושימושו של פתרון זה או פתרונות אפשריים אחרים, כמו הצלת מזון, בבתי ספר בהם רק מיעוט מהתלמידים זקוק להזנה.

4. סיכום

הזנחת בעיית חוסר הביטחון התזונתי בבתי הספר העל יסודיים גובה מחיר כבד מהמדינה והחברה בישראל. לעשרות אלפי אזרחים ועובדים עתידיים נגרם נזק בלתי הפיך, שישפיע עליהם כבוגרים גם עוד עשרות שנים בעתיד. רבים מהם לא יצליחו לממש את הפוטנציאל שלהם, עקב פערים חינוכיים ולימודיים.

התלמידים הסובלים כיום ממצוקה זו יתקשו בעתיד למצוא תעסוקה או שיאלצו להסתפק בעבודות בשכר נמוך, ויכולתם לתרום לחברה ולכלכלה תצטמצם משמעותית. חלק מהם יתמודדו עם בעיות בריאותיות כרוניות, ברמה הגופנית והנפשית כאחד. העומס על מערכות הרווחה ואכיפת החוק יגדל, כאשר הנערים הרעבים של ההווה יגדלו להיות מבוגרים המתקשים להתקיים בעצמם ולהישאר במסגרת החוק.

כדי להימנע מתרחיש זה, עלינו לפעול באופן מיידי כדי לתת מענה לצרכים הדחופים ביותר, ולקדם פתרון לבעיית חוסר הביטחון התזונתי בחינוך העל יסודי.

נספח: חישוב כמויות ועלויות

תלמידים בבתי ספר לנוער בסיכון		
א	משרד החינוך	³⁹ 21,578
ב	משרד העבודה	⁴⁰ 10,659
ג	סה"כ	32,237
תלמידים בבתי ספר לנוער בסיכון שמקבלים פתרון בנושא ההזנה		
ד	תלמידים בבתי הספר בבסיסים צבאיים או בחסות של חברות עסקיות	⁴¹ (5,330)
ה	תלמידים בפנימיות	⁴² (4,316)
ו	סיכום: סך תלמידים בבתי ספר לנוער בסיכון שאינם מקבלים הזנה כיום	22,592
צורך ועלות כריכים לאוכלוסיית היעד		
ז	אחוז מאוכלוסיית היעד הזקוק לכריך	⁴³ 70%
ח	כמות התלמידים הזקוקים לכריך (ו*ז)	15,814
ט	עלות כריך בש"ח	⁴⁴ 5
י	סה"כ עלות יומית בש"ח (ח*ט)	79,072
יא	ימי לימוד בשנה בבתי ספר לנוער בסיכון	168
יב	סה"כ עלות שנתית בש"ח כריכים (י*יא)	13,284,037
צורך ועלות ארוחות חמות לאוכלוסיית היעד		
יג	אחוז מאוכלוסיית היעד הזקוק לארוחה חמה	⁴⁵ 40%
יד	כמות התלמידים הזקוקים לארוחה חמה (ו*יג)	9,037
טו	עלות ארוחה חמה בש"ח (ברכש מזון)	⁴⁶ 18
טז	סה"כ עלות יומית בש"ח (יד*טו)	162,666
יז	ימי לימוד בשנה בבתי ספר לנוער בסיכון	168
יח	סה"כ עלות שנתית (טז*יז)	27,327,888
	סה"כ עלות שנתית בש"ח כריכים+ארוחות חמות (יב+יח)	40,611,925
	השתתפות עצמית של בתי הספר (5%)	2,030,596
	סה"כ עלות תקציבית שנתית בניכוי השתתפות עצמית	38,581,329

³⁹ עיבוד שלנו לנתוני שקיפות בחינוך.

⁴⁰ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, דין וחשבון שנתי לשנת 2017, עמודים 68-69.

⁴¹ מחצית מהתלמידים בבתי הספר של משרד העבודה, לפי הערכת שולי אייל, מנהל אגף להכשרה מקצועית במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, בישיבת ועדת החינוך של הכנסת, 9 אפריל 2018.

⁴² 20% מכלל התלמידים בבתי הספר לנוער בסיכון של משרד החינוך, לפי עיבוד נתוני מדגם שערנו.

⁴³ הערכתנו, על בסיס ראיונות ומידע שהתקבל מבתי ספר ורשתות החינוך.

⁴⁴ כריך איכותי הכולל ירקות ונקניקים, לפי הערכת נבט בהתכתבות איתנו.

⁴⁵ הערכתנו, על בסיס ראיונות ומידע שהתקבל מבתי ספר ורשתות החינוך.

⁴⁶ עלות ארוחה חמה במפעל ההזנה לבתי ספר יסודיים עומדת על 13 ש"ח, אך תלמידים מבוגרים יותר זקוקים למנות גדולות יותר ולתוספת של פחמימות וחלבון. העלות בהצלת מזון צפויה להיות נמוכה משמעותית, כמפורט בגוף המסמך.

שותפי הפורום

