

درس‌های اجرایی سیاست‌های غذایی مدارس و محدودیت‌های بازاریابی در فیلیپین: یک تحلیل سیاست کیفی

تهیه کننده: سید امیر حسین ذهنی مقدم

دانشجوی دکتری سیاست‌های غذا و تغذیه

زمینه

رژیم‌های غذایی ناسالم یکی از عوامل خطر عمده برای ناتوانی و مرگ در سطح جهانی هستند. برای بسیاری از کودکان، تغذیه در مدارس بخش قابل توجهی از خوراک مصرفی آنان به حساب می‌آید. محیط مدرسه در ایجاد مهارت‌ها، دانش و رفتارها در مورد غذاهای سالم و رژیم‌های غذایی بسیار مهم است. حتی در مدارس، کودکان و نوجوانان به طور فزاینده‌ای توسط صنعت مواد غذایی از طریق تاکتیک‌های بازاریابی تهاجمی مورد هدف قرار می‌گیرند. شواهد نشان می‌دهند که بازاریابی مواد غذایی افراد زیر ۱۸ سال را تحت تاثیر غذاهای ناسالم و نوشیدنی‌های ناسالم قرار داده است. این امر در محیطی اتفاق می‌افتد که در آن مشارکت بخش خصوصی به عنوان یک مکانیسم مهم و در عین حال بحث‌برانگیز تبدیل شده است به عنوان مثال مکانیسم کمک به هزینه‌های آموزش و پرورش، به ویژه در محیط‌های کم منابع است.

توصیه‌های جهانی برای پیش‌گیری از بیماری‌های غیر واگیر، همواره خواهان اقدام بیشتر در زمینه تغذیه در محیط‌های مدرسه هستند. سازمان جهانی بهداشت در مورد پایان دادن به چاقی دوران کودکی (۲۰۱۶) توصیه می‌کند که استانداردهایی برای تهیه غذا برای تامین دستورالعمل‌های غذایی، حذف غذاهای ناسالم از محیط مدرسه و ایجاد مکانیسم‌هایی برای محافظت از سلامت عمومی از تضاد منافع اقداماتی باید در نظر گرفته شود.

موقعیت سیاست: فیلیپین

فیلیپین کشوری با درآمد متوسط و در شرق آسیا با نرخ بالای فقر و بیکاری می‌باشد. فیلیپین با سو تغذیه شدید مواجه است کوتاه‌مدتی بیش از ۳۰ درصد از کودکان زیر ۵ سال را تحت تاثیر قرار می‌دهد. بیماری‌های غیر واگیر مرتبط با رژیم غذایی در این کشور رو به افزایش است. بیماری‌های غیر واگیر ۶۱ درصد کل مرگ را در سال ۲۰۱۴ به خود اختصاص داد که به ۶۷ درصد در سال ۲۰۱۰ افزایش یافته است. رشد سریع اقتصادی، شهرنشینی و جهانی شدن تاثیر قابل توجهی بر عرضه مواد غذایی در فیلیپین داشته‌اند، که در آن انواعی از مواد غذایی و نوشیدنی‌ها به آسانی با هزینه پایین در دسترس هستند. بیش از ۴۶۰۰۰ مدرسه در فیلیپین وجود دارند. دستورالعمل آموزش و پرورش چارچوب سیاست فراگیر حاکم بر حقوق، تعهدات و عملیات محیط مدرسه، از جمله تهیه، بازاریابی و فروش مواد غذایی است. با این حال در حال حاضر حکم نظارتی ملی برای حفاظت از کودکان در برابر بازاریابی مضر مواد غذایی ناسالم و نوشیدنی‌ها وجود ندارد. این مطالعه با هدف شناسایی موانع و توانمندسازهای موثر بر توسعه سیاست غذایی مدارس و اجرای آن در فیلیپین انجام شده است.

روش

در این مطالعه از روش‌های تحقیق و تحلیل سیاست کیفی (مصاحبه با مقامات بهداشتی و آموزش و پرورش در فیلیپین) و بررسی مستندات مرتبط با موانع و توانمندسازهای جهت تحقق نتایج سیاست استفاده شده است. مثلث تحلیل سیاست Walt and Gilson's به عنوان لنز نظری اولیه انتخاب شد.

طراحی و مشارکت کنندگان

۲۱ مصاحبه نیمه ساختار یافته توسط نمایندگان مرکز ملی تغذیه در سرتاسر منطقه بزرگ مانیل در می ۲۰۱۶ انجام شد. مرکز ملی تغذیه، نمونه اولیه را براساس آگاهی شرکت کنندگان از روند سیاست گذاری مواد غذایی مدرسه و یا نقش آن‌ها در اجرای سیاست مواد غذایی مدرسه انتخاب کرد. نمایندگان مرکز تغذیه ملی خواستار مشارکت مصاحبه شوندگان با نامه‌ها و تماس‌های تلفنی پی‌گیری شدند. سایر شرکت کنندگان مرتبط از طریق نمونه‌گیری گلوله برفی شناسایی شدند.

هجده مصاحبه به زبان انگلیسی انجام شد. سه تامین‌کننده مواد غذایی قادر به برقراری ارتباط با زبان انگلیسی نبودند و بنابراین در این مورد از مترجم استفاده می‌شد. نمونه شرکت‌کننده شامل سیاست‌گذاران در سطح ملی از بهداشت، آموزش و پرورش و کشاورزی (۹)، در سطح شهرداری، ماموران آموزش و پرورش و بهداشت (۳)، مدیران مدارس (۴) تامین‌کنندگان مواد غذایی (۳)، محقق ارشد تغذیه و نماینده مرجع نظارتی مواد غذایی بودند. مصاحبه‌ها ضبط شده و یادداشت‌های دست‌نویس نیز زمانی گرفته شد که مصاحبه شوندگان ترجیح دادند که مصاحبه ضبط نشده باشد.

براساس مولفه‌های مثلث تحلیل سیاست سلامت، سوالات نیمه ساختار یافته که بر روی آن متمرکز شده‌اند به شرح زیر بودند:

محتوای طرح‌های سیاست (محتوا)؛ حاکمیت مدارس و محیط‌های غذایی (بافت)؛

پیاده‌سازی، ارتباط، نظارت و اجرا، ظرفیت پشتیبانی، ابزارها و منابع (فرآیند)؛

دانش ذی‌نفعان از سیاست‌های کلیدی و نظرات آن‌ها در مورد اثربخشی مقررات مواد غذایی مدرسه (نتایج)

و دیدگاه‌ها، نقش‌ها و تاثیر بازیگران بر اجرای و پیامدها (بازیگران).

بازبینی سند و صفحه وب

برای اطلاع از تحلیل زمینه سیاست و تکمیل داده‌های مصاحبه، یک جستجوی متون برای شناسایی، توصیف و بررسی محیط‌های غذایی مدرسه در فیلیپین انجام شد. ما اسناد سیاسی مربوط به سیاست‌های آموزش و پرورش فیلیپین را در طول ۲۰ سال برای یافتن دستورها مربوط به غذا و تغذیه انجام دادیم. همچنین تحلیل محتوای وب سایت‌های شرکت‌های غذایی جهانی را برای شناسایی فعالیت‌های ارائه‌شده در محیط آموزشی فیلیپین، انجام داده شد.

زمینه سیاست

سیاست‌های تغذیه به طور کلی تحت اختیار مرکز ملی تغذیه قرار می‌گیرند. یک نهاد چند بخشی که مسئول توسعه اجرا و نظارت بر سیاست‌های تغذیه می‌باشد. دولت فیلیپین شامل ۱۴۹۰ واحد دولتی و ۸۱ شهرداری برای استانها است. به جهت بهبود دسترسی جامعه به اجرای طرح اقدام بر تغذیه، یک شبکه داوطلبانه متشکل از ۱۹۰۰۰ نفر از کارکنان تغذیه مبتنی بر جامعه به نام **Barangay** وجود داشت. دانشمندان تغذیه تحت آموزش قرار می‌گیرند و ارزیابی تغذیه و مشاوره در جوامع سراسر کشور را بر عهده دارند. برخی از مصاحبه شونده‌گان خاطرنشان کردند که این دانشمندان تغذیه می‌توانند در تئوری، مسئولیت بیشتر برای ترویج مقررات مواد غذایی مدرسه داشته باشند.

اکثر مدارس دارای فروشگاه، رستوران و برنامه‌ی ویژه تغذیه مدارس برای گروه‌های آسیب پذیر بودند. بسیاری از کودکان غذا به مدرسه می‌آوردند که تامین این مواد غذایی تحت تاثیر مواد غذایی فراوری شده (هات داگ، آبمیوه و ...) بودند. کارکنان فروشگاهها، والدین، کارکنان و بعضی از مواقع معلمان بودند که سود آوری از فروش غذاهای آنجا داشتند. سیاست اجرایی مدارس این بود که ۳۵ درصد از سود خدمات تغذیه برای اجرای برنامه‌ی تغذیه مدارس و کودکان دارای سوء تغذیه اختصاص می‌افت. برخی از مدارس برای تامین بودجه‌ی اجرای برنامه‌ی تغذیه‌ی مدارس مشکلاتی داشتند برای اعمال محدودیت در فروش مواد غذایی فراوری شده با مشکلاتی روبه رو بودند. همچنین دسترسی به مواد غذایی فراوری شده مقرون به صرفه در اطراف مدارس و فروش مواد غذایی ناسالم در آن مکانها به عنوان یک چالش بزرگ تلقی می‌شد.

وجود برنامه **Adopt-a-School** وزارت آموزش و پرورش به منظور رفع کمبود منابع در بخش آموزش و پرورش دیده شد.

هدف از اجرای این برنامه بهبود کیفیت آموزشی و فرصت‌ها از طریق مشارکت شرکای خصوصی در تامین زیرساخت‌ها، سرمایه‌گذاری و سایر منابع در قبال انگیزه‌های مالیاتی است.

محتوای سیاست

در زمان این مصاحبه‌ها، سفارش سند ۸ وزارت آموزش و پرورش (۲۰۰۷) توسط تمامی مصاحبه شونده‌گان به عنوان سازوکار غالب سیاست حاکم بر تامین مواد غذایی و فروش در محیط مدرسه به رسمیت شناخته شد.

سند ذکر کرد که غذاهایی که تهیه شده‌اند باید غنی از مواد مغذی باشند، سپس محصولات آماده سازی شده باید به شکل بومی و محلی از قبیل برنج و محصولات ذرت، میوه و سبزیجات باشد. محصولات غذایی غنی شده برچسب دار غنی از انرژی پروتئین، ویتامین‌ها و مواد معدنی از جمله مواد غذایی مجاز به حساب می‌آیند.

مطابق این سند فروش کربناته، نوشیدنی‌های الکلی و نوشیدنی‌های طعم دار مصنوعی و غذاهای ناسالم (به عنوان مواد غذایی که ممکن است برای سلامتی کودکان مضر باشد) ممنوع است.

با این حال سند مشخص نمی‌کند که چه میزان مواد غذایی خاص باید تامین شوند و معیار طبقه بندی مواد غذایی بر اساس مغذی بودن یا نبودن چگونه است.

مواد غذایی به طور واضح در وزارت آموزش و تربیت ۸ (۲۰۰۷) مطابق با رهنمودهای رژیمی دولت فیلیپین (۲۰۱۲) هستند، اما از گروه‌های غذایی، مثال ماهی، گوشت بدون چربی، مرغ، تخم‌مرغ، حبوبات، و ماهی توصیه‌شده را ترویج نمی‌دهند. این سفارش به طور خاص دریافت غذاهای چرب، سرخ‌شده، چربی و شکر غنی را نیز محدود نمی‌کند. تمامی محصولات حاوی کلمات **Sangkap** Pinoy تحت فرمان شماره ۸ (۲۰۰۷)، مجاز هستند. مصاحبه نشان داد که تولیدکنندگان با غنی سازی محصولات بسته‌بندی‌شده، از جمله بیسکویت شیرین، هات داگ و نوشیدنی‌های شیرین مجوز فروش محصولات خود را می‌گیرند.

همچنین مطابق سند شماره ۳۷ آموزش و پرورش (۲۰۱۰) یک کنترل عمومی بازاریابی که استفاده و یا نمایش تبلیغات تجاری، پشتیبانی و حمایت مالی ممنوع می‌کرد وجود داشت. ولی در زمان این مصاحبه‌ها نشان داد، هیچ کنترل در سطح ملی بازاریابی در محیط مدرسه فیلیپین وجود ندارد.

فرایندهای سیاست

تنظیم دستور کار و توسعه سیاست

۲ مساله مهم به عنوان موانعی برای اتخاذ سیاست‌های جامع مواد غذایی و سیاست‌های بازاریابی به وجود آمدند. در ابتدا، سیاستمداران با درخواست‌هایی مبتنی بر شواهد قوی‌تر در زمینه ارتباط بین مصرف مواد غذایی و بهداشت مواجه هستند. به عنوان مثال، لایحه برای مالیات نوشیدنی‌های شیرین که برای اولین بار در سال ۱۹۹۹ معرفی شد، با این دلیل که سیاست‌گذاران نمی‌توانستند مدرکی ارائه کنند که نوشیدنی‌های قندی هزینه اجتماعی ایجاد می‌کردند موافقت نشد. دومین مانع شناسایی‌شده توسط مصاحبه‌شوندگان، نگرانی گسترده سیاست‌گذاران در مورد اینچنین محدودیت‌هایی بود که باعث قطع سودآوری و رشد شرکت‌های غذایی می‌شوند. این کشور درآمد قابل توجهی را از محصولات اولیه (مانند برنج و شکر) دریافت می‌کند و تولیدکنندگان مواد غذایی به درآمد، اشتغال، رشد اقتصادی کمک می‌کنند.

اجرا

در سطح ملی، هیچ مدرکی از اجرای قانون شماره ۸ (۲۰۰۷) وجود نداشت. بیشتر افراد (شاغلین مدارس، بخش‌های آموزش، دولت محلی، ادارات بهداشت) گزارش دادند که آن‌ها سعی داشته‌اند بدون ابزار کافی، آموزش یا حمایت از آن‌ها، این سیاست را تفسیر کنند و همواره تماس‌ها و فراخوان‌هایی برای راهنمایی واضح‌تر و ایجاد ظرفیت برای آماده‌سازی بهتر کارکنان مدرسه برای ارائه مواد غذایی سالم‌تر و نوشیدنی‌های سالم‌تر وجود داشت.

نظارت

دپارتمان آموزش و پرورش مسئولیت نظارت و اجرای قانون مربوط به تغذیه مدارس را به ادارات منطقه‌ای و محلی دپارتمان آموزش و پرورش واگذار کرده بود. با این حال، سایر مراکز دولتی نیز در حال حاضر در زمینه کنترل مواد غذایی مشغول به کار هستند. مصاحبه‌ها مشخص کرد که نبود نظارت مناسب یک عامل کلیدی برای آسیب رساندن به اثربخشی این سیاست هاست.

این مساله مربوط به نبود منابع انسانی و مالی در سطوح ملی و محلی بود. نبود شفافیت در حول اینکه چه معیارهایی برای نظارت وجود دارد و همچنین نبود ابزارهایی برای ارزیابی، گزارش و اجرا از عوامل موثر بودند.

نتایج سیاست

با این حال اکثر مصاحبه شوندگان به این واقعیت اشاره داشتند که مکانیسم‌های سیاست موجود به اندازه کافی از کودکان در مقابل فروش مواد غذایی ناسالم و نوشیدنی‌ها در مدارس و اطراف مدارس حمایت نمی‌کنند.

مصاحبه‌ها نیز نمونه‌های زیادی از حمایت و ترویج شرکت مواد غذایی در داخل و اطراف مدارس ارائه کرد. اقدامات در این زمینه شامل سخنرانی‌های آموزشی ارائه شده توسط نستله، کف پوش Pepsi، رنگ قرمز کوکا کولا در سالن مدارس بود.

بررسی وب سایت‌هایی که متعلق به شرکت‌های غذایی منتخب هستند نشان می‌دهد که شرکت‌های غذایی با تامین برنامه‌های غذایی، بورسیه‌ها، منابع از جمله کتاب‌های درسی و کامپیوتر از طریق زیرساخت و نگهداری، آموزش و حمایت از یادگیرنده، از مدارس در فیلیپین حمایت می‌کنند که این اقدامات با ترویج برند های مواد غذایی نیز همراه بود.

بحث

این مطالعه نشان داد که علی‌رغم سیاست های نسبتاً قوی برای تامین و بازاریابی مواد غذایی مدرسه (که شامل ممنوعیت تهیه نوشیدنی‌های شیرین در مدارس در میان محدودیت‌های دیگر)، نبود منابع انسانی و مالی برای پیاده سازی، نظارت و اجرای سیاست تاثیر آن را محدود کرد.

این مطالعه همچنین نشان داد که بیان سیاست واضح‌تر می‌تواند تفسیر سیاست را در حالی که قادر به پاسخگویی بهتر است، بهبود بخشد.

علاوه بر این، فعالان خارجی، به ویژه از شرکت‌های بزرگ مواد غذایی، فرآیندهای سیاست گذاری و تنظیم دستورکار را به خطر می‌اندازند. ما در زیر فرصت‌های کلیدی برای تقویت طراحی و اجرای سیاست شناسایی و به بحث خواهیم گذاشت؛

زبان صریح و بدون ابهام

سیاست‌های تامین مواد غذایی مدرسه که در اینجا مورد تحلیل قرار گرفت نشان داد تفسیر محتویات سیاست و رفع مشکل از ابهام یکی از ابزارهایی است که غذاهای سالم‌تر و نوشیدنی‌های سالم‌تر را ترویج میدهد.

پیاده‌سازی و پاسخگویی

عدم وجود اهداف و برنامه‌های اجرایی یک محدودیت رایج سیاست‌های تغذیه در سطح جهانی است. برنامه‌ریزی و اجرای ضعیف به طور کاملاً مشهودی بر سیاست های مربوط به مدرسه تاثیر منفی گذاشته است. نظارت و اجرا، ابزارها و منابع لازم برای حمایت

از اجرا و تامین بودجه اختصاصی برای توسعه ظرفیت از عوامل موثر در پیاده سازی اینچنین سیاست هاست. پایبندی به سیاست‌های غذایی مدارس زمانی بهبود می‌یابد که سرمایه‌گذاری در دانش و ظرفیت‌های کارکنان مرتبط با مواد غذایی مدرسه از طریق ارایه اطلاعات مناسب و پشتیبانی اجرایی صورت گیرد.

شناسایی و مدیریت تعارض منافع در مدرسه سیاست گذاری مواد غذایی

دولت فیلیپین بسیار متکی به مشارکت خصوصی برای پرداختن به چالش‌های منابع در بخش آموزش و پرورش است. بخش خصوصی به وضوح در بهبود کیفیت، برابری و فرصت‌های آموزش در فیلیپین سهیم است. با این حال، ما دریافتیم که شرکت‌های غذایی از تعامل خود با مدارس برای ترویج برنده‌ای خود استفاده می‌کنند. اگرچه وزارت بهداشت فیلیپین اجازه دریافت انگیزه‌های مادی را از تولیدکنندگان دریافت نکرده است، اما در بخش آموزش و پرورش محدودیت‌های معادل وجود ندارد.

نتیجه

سند‌های مربوط به سیاست گذاری وزارت آموزش نشان‌دهنده چارچوب سیاستی نسبتاً قوی برای بخش آموزش فیلیپین است. با این حال، نبود منابع انسانی و مالی برای اجرا، برنامه‌ریزی، اجرای سیاست مواد غذایی مدرسه را محدود کرد. ابهام در بیان سیاست اجازه تفسیر گسترده‌ای و متنوع و گاهی نادرست از مواد غذایی در مدارس را داد و منجر به مشکلاتی در نظارت و اجرای موثر شد. شرکت‌های مواد غذایی از روابط موجود با مدارس برای ترویج برنده‌ای خود استفاده کرده و ایجاد برنامه سیاست غذایی قوی‌تر را به خطر می‌اندازند.