

ממחאת הקוטג' עד חוק המזון: ביטחון תזונתי והזכות למזון בישראל

"ממחאת הקוטג'", שהקדימה את מחאת הדיור של קיץ 2011, עסקה במחירי המזון, אך השיח החברתי שצמח בעקבות המחאה החברתית זנח כמעט לחלוטין את סוגיית הביטחון התזונתי. לעומת זאת, ועדת טרכטנברג הממשלתית, שהוקמה בעקבות המחאה, עסקה במחירי המזון; המלצותיה היו חלק מתהליך שהוביל לרפורמות להגברת התחרות בשוק המזון במטרה להביא להורדת מחירים. בד בבד נדונה סוגיית הביטחון התזונתי בערוץ נפרד, שהתפתח מעתירה לבג"ץ של ארגון לתת. העתירה הובילה להקמת ועדה בין-משרדית לבחינת אחריות המדינה בתחום הביטחון התזונתי, ובעקבותיה הוקמה המועצה הלאומית לביטחון תזונתי. המועצה, מצדה, יצאה בתכנית שהתמקדה בחלוקת אוכל לזקקים על ידי עמותות במימון ממשלתי.

המאמר סוקר את הזכות למזון כפי שהוכרה במשפט הבינלאומי כחלק מהזכות לתנאי חיים נאותים ואת ההכרה המינימלית בה במשפט הישראלי. הזכות למזון תואמת את ההגדרה הבינלאומית של ביטחון תזונתי, שלפיה ביטחון תזונתי מתקיים כשלכל האנשים, כל הזמן, יש נגישות חברתית, פיזית וכלכלית למזון מספיק, בטוח ומזין, בכמות מספקת, בהתאם לצרכיהם הדיאטטיים ולהעדפותיהם, כנדרש לחיים פעילים ובריאים. מחקרים מעידים שיש בישראל אי-ביטחון תזונתי – והמאמר עוסק בדרכים להתמודד עם בעיה זו. לטענת המחברים, שני הערוצים שפותחו בישראל בעקבות המחאה – הן הגברת התחרות בשוק המזון בעקבות ועדת טרכטנברג והן חלוקת המזון

* פרופסור למשפטים, אוניברסיטת תל אביב; דוקטורנטית במכונים לחקר המדבר, אוניברסיטת בן-גוריון. הכותבים תרמו למאמר במידה שווה. הדברים הוצגו בעבר על ידי המחברים בכנס "ממחאת הקוטג' ועד חוק המזון: ביטחון תזונתי – היבטי מדיניות וחוק" שהתקיים באוניברסיטת תל אביב בחודש מרץ 2015, בסדנת כותבים של ספר זה שהתקיימה במאי 2015, בסדנה לעבודה ורווחה בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב במרץ 2016, בכנס של הסניף הישראלי של האגודה הבינלאומית למשפט ציבורי שהתקיים באוניברסיטה העברית במאי 2016, ובכנס של אגודה זו באוניברסיטת הומבולדט בברלין ביוני 2016; ואנו מודים למשתתפים בפורומים אלו על הדיון הפורה וההערות המועילות. תודה לתומר ברודי, לאסף לחובסקי, לדותן לשם, לגיא מונדלק, ליורם מרגליות, לאמיר פז-פוקס, לחגי קלעי ולתמי קריכלי-כץ על הקריאה ועל הערותיהם לגרסה קודמת של המאמר. תודה לעינת גבע, סמנכ"ל פרויקטים בארגון לתת ולעו"ד זמר בלונדהיים ממשרד המשפטים על סיועם הרב. תודה למרכז מן לביטחון ולאבטחת המזון באוניברסיטת תל אביב ולקרן המחקרים בתחומי הביטחון הסוציאלי והעבודה של המוסד לביטחון לאומי על תמיכתם הנדיבה במחקרים של אייל גרוס, שחלקם בבסיס מאמר זה. תודה לאור שי על הסיוע המקיף והמסור במחקר ולעידן סגר על השלמת המחקר. תודה למתן גולדבלט על עבודות המחקר והעריכה המצוינות.

בעקבות הוועדה הבין-משרדית – עוסקים בצד של היצע המזון, בין בניסיונות להורדה במחירי המזון ובין בחלוקת מזון לנזקקים, תוך התעלמות משאלות הנוגעות ליכולת הביקוש של האזרחים. הדיון בוועדת טרכטנברג והפתרונות שהציעה תאמו את תיגו המחאה כמחאה של "מעמד ביניים" הנוגעת ל"יוקר המחיה", ואילו המאמר מפנה את הזרקור גם לכיוון האוכלוסיות שנשארו בפריפריה של המחאה. פתרונות הנובעים מתיגו הבעיה כעניין של יוקר מחיה – ולא גם או בעיקר כבעיה של עוני האזרחים – לא יכולים לשרת אוכלוסיות אלה כנדרש ולהבטיח את ביטחונן התזונתי. התפיסה שאומצה כ"פתרון" למחירי המזון (הגברת התחרות בשוק המזון) התאימה למדיניות כלכלית ממשלתית של חיזוק השוק ולא של חיזוק מדינת הרווחה. גם התפיסה שביקשה לקבע את חלוקת המזון על ידי עמותות כפתרון עולה בקנה אחד עם מדיניות זו. אמנם פתרון זה תיגו את הבעיה כעניין של "ביטחון תזונתי" והשתמש בשיח מעולם הזכויות החברתיות והרווחה, אך הוא הוגבל לחלוקת מזון כעניין של צדקה. התוספת המשמעותית שהציעה למימושו המועצה הלאומית לביטחון תזונתי – לקיחת אחריות של המדינה על החלוקה – לא מומשה במלואה, וגם אם תמומש ערוץ זה עדיין ממוקד בחלוקה לנזקקים. אם כן, גם כפתרונות העוסקים בהיצע, שני הפתרונות מוגבלים למדיניות התואמת את האידאולוגיה הנאו-ליברלית של "תחרות חופשית" ולהגברתה, ואינם מאמצים מדיניות רגולציה של השוק שתפקח על המחירים ותקל על הנגישות למזון. הפתרונות שאומצו לסוגיית מחירי המזון מבוססים על תפיסה המתאימה למדיניות הכלכלית הממשלתית של חיזוק השוק ולא לכזו המבקשת לחזק את מדינת הרווחה. המאמר מצביע על הצורך לחזק את יכולת הביקוש, הקשורה בסוגיה הרחבה יותר של רשת הביטחון החברתית, ודן גם בחלופות הנוגעות בצד ההיצע כמו סל מזון בריא ופיקוח על מחירי מזון.

מבוא. א. הזכות לביטחון תזונתי. ב. הזכות למזון בישראל: הדרה והכלה בשיח הציבורי והמשפטי: 1. מגבלות השיח; 2. הזכות למזון והמשפט הישראלי. ג. אי-ביטחון תזונתי בישראל: תמונת מצב: 1. מחקרים כמותיים; 2. מחקר איכותני: עדויות של נשים העומדות בראש משקי בית באי-ביטחון תזונתי. ד. ביטחון תזונתי בישראל: אבחון הבעיה ופתרונות שהוצעו: 1. ערוץ התחרות; 2. ערוץ החלוקה; סיכום.

אסור שזכויות האדם ישמשו רק את האדם השבע. צריך שכל אדם יהיה שבע, כדי שיוכל ליהנות, למעשה ולא רק להלכה, מזכויות האדם.¹

מבוא

"גל המאה החברתית ששטף את ישראל בקיץ 2011 פרץ ב־14 בחודש ביולי". כך פותחים אורי רם ודני פילק את מאמרם על מה שהם מכנים "עלייתה ונפילתה של המחאה החברתית".² תאריך זה מזוהה, בהקשר של המחאה, עם ההתחלה של הקמת המאהלים בשדרות רוטשילד על ידי דני פילק, אך שכפי שרם ופילק מציינים למעשה קדמו לו כמה התרחשויות מקומיות ועולמיות. ברמה המקומית, ביוני 2011 התארגנה באמצעות הפייסבוק קבוצת מחאה נגד מחיר גבינת הקוטג' בישראל, ואליה הצטרפו יותר ממאה אלף גולשים. התארגנות זו הובילה למאבק ציבורי בנושא המחירים של מוצרי חלב ומוצרים בסיסים, וכדברי רם ופילק שימשה זרז למחאת הדיור.⁴

פילק ורם מנתחים את התנאים הכלכליים-חברתיים שגרמו לפרוץ המחאה: התגברות משטר נאו־ליברלי שבו כוחה של אליטה ההון עולה, ואל מולה – פחות כוח של המדינה ושל שאר האוכלוסייה. המדיניות הכלכלית הנאו־ליברלית כרוכה, בין היתר, בהפרטת נכסים ומפעלים ציבוריים, בליברליזציה מסחרית ופיננסית, בדה־רגולציה של הפעילות במשק, בצמצום של שירותי הרווחה ובהפעלת מדיניות תקציבית מצמצמת. לכל אלו הצטרפה מדיניות של החרפת אי־השוויון החלוקתי, של צמצום השירותים החברתיים ושל קיצוץ בהוצאות החברתיות בתקציב המדינה.⁵

התפתחויות אלו היו הן ברקע המחאה על מחירי מזון והן ברקע המחאה על מחירי הדיור, אך מחאת הדיור "בלעה" את מחאת הקוטג' והייתה לנושא המזוהה ביותר עם המחאה של קיץ 2011. כפי שנראה, נושא מחירי המזון – שהבעיר את המחאה לפני נושא הדיור – נדחק לשוליים⁶ וצץ שוב כהד חיוור של מחאת הקוטג' במחאת המילקי קצרת־הטווח של שנת 2014, מחאה שהתבססה על ההשוואה בין מחיר מילקי בארץ למחירו הזול יותר של מקבילו

1 בג"ץ 164/97 קונטרם בע"מ נ' משרד האוצר, אגף המכס והמע"מ, פ"ד נב(1) 289, 340 (1998) (השופט זמיר).

2 אורי רם ודני פילק "ה־14 ביולי של דני פילק: עלייתה ונפילתה של המחאה החברתית" תיאוריה וביקורת 41, 17, 17 (2013).

3 שם, בעמ' 18.

4 שם. ראו סרגל הזמן של המחאה המציין את 11.6.2011 כתאריך שבו פתח איציק אלרוב קבוצת פייסבוק שקראה להימנע מקנייה של גבינת קוטג' כצעד ראשון להורדת יוקר המחיה בישראל (ומצייין גם תאריכים נוספים בנושאים אלו): "סימן ראשון: סרגל הזמן של המחאה" ברוך אורן וחבריות שדה האוהלים: מסקנות מהמחאה החברתית 23, 24–25 (2012).

5 רם ופילק, לעיל ה"ש 2, בעמ' 29–26.

6 לתיאור המחאה תוך התמקדות במחאת הדיור שהתחילה ברוטשילד ראו אשר שכטר רוטשילד: כרוניקה של מחאה (2012).

ברלין.⁷ הזכר היחיד כמעט למזון ולמחיריו בזמן המחאה של 2011 עצמה הייתה האשמת המשתתפים במחאה, שזוהו בחלקם עם מעמד הביניים בהיותם "אוכלי סושי נהנתנים".⁸ אם כן, מעבר לשורשי המחאה הנעוצים במחיר הקוטג', התפקיד היחיד כמעט של האוכל במחאה החברתית היה בהצבעה על המוחים כאוכלים מזון שנחשב יקר, יוקרתי ומזוהה עם אוכלוסייה שאינה רעבה ללחם. אם כן, התפקיד המרכזי של האוכל במחאה זו שימש בדה-לגיטימציה שלה ושל המוחים, כמי שאינם מגיעים ממצוקה כלכלית-חברתית של ממש.

היעלמות הדיון על מחירי המזון מהמחאה החברתית באה לידי ביטוי בין היתר בצוות המומחים, הידוע כוועדת ספיבק-יונה, שהוקם מטעם המחאה כצוות חלופי לוועדת טרכטנברג⁹ שהקימה הממשלה בתגובה למחאה. ועדת ספיבק-יונה הציעה לחשוב מחדש על מדיניות ציבורית בתחום הדיר, אך גם בתחומי הבריאות, החינוך והרווחה והתעסוקה.¹⁰ במסגרת ועדה זו הוקמו תתי-ועדות בתחומים נוספים: מנהל ציבורי; כלכלה; דיר, תחבורה, קרקע ותכנון; בריאות; רווחה; תעסוקה; חינוך; משפט – אך אף ועדה לא התמקדה בנושא שהצית את המחאה עוד לפני הקמת האוהל הראשון ברוטשילד, כלומר: מחירי המזון.¹¹ היעדר זה סימן מסר שבא לידי ביטוי ברור בתת-ועדת המשפט. הוועדה ניסחה הצעה מקיפה לחוק יסוד בנושא זכויות חברתיות, שכללה זכויות לקיום בכבוד, לדיר, לבריאות, לחינוך והשכלה, לביטחון סוציאלי, לעבודה ולהתאגדות – אך נעדרה ממנה התייחסות לזכות למזון ולביטחון תזונתי.¹² היעדר זה בולט במיוחד בשל העובדה שהצעת חוק היסוד נסמכה בעיקר על הצעה שניסחה האגודה לזכויות האזרח בעקבות המחאה. הצעה זו כללה סעיף מפורש בדבר ביטחון תזונתי¹³ ברוח ההגדרה הבינלאומית של ביטחון תזונתי שתרון להלן, בוז הלשון:

7 על ההצבעה על כך שמחירי המילקי בארץ יקרים לעומת ברלין כזו שעמדה במרכז מחאת "עולים לברלין". ראו מירב קריסטל "ישראלי בברלין: מערן דמוי מילקי – 87 אגורות" Ynet 5.10.2014 www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4577767,00.html; "מחאת ברלין (מחאת המילקי)" גלובס goo.gl/bjFnBZ.

8 ראו יוסי יונה סדקים בחומה: המחאה החברתית ושובם של הברונים השודדים 47 (2015).

9 דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (2011) (להלן: דוח ועדת טרכטנברג).

10 ראו רבקה פלדחי, יוסי יונה ויצחק גל-נור "המחאה של קיץ 2011: אקטיביזם חברתי ודמוקרטיה מתדיינת" אפשר גם אחרת: מתווה לכינונה של חברה מתוקנת – דוח המחאה החברתית 2011–2012, 25, 37 (יוסי יונה ואביה ספיבק עורכים, 2012).

11 ראו אפשר גם אחרת, לעיל ה"ש 10. למען הסר ספק יצוין שגם ועדות הכלכלה והרווחה לא התמקדו בנושא של נגישות למזון. כך, למשל, ועדת הרווחה דיברה על מחויבות המדינה להבטיח לכל הפחות רמה בסיסית של הכנסה ושל שירותי חינוך, בריאות, דיר, תעסוקה ורווחה (בלהה דודון-ערד ואח' "ועדת רווחה: ישראל כמדינת רווחה מפותחת" אפשר גם אחרת, לעיל ה"ש 10, 261, 263–264) – אך לא מזון. עם זאת, ובניגוד לצוות המשפטי, ועדה זו מנתה את הביטחון התזונתי כאחד השירותים החברתיים שאמורים להיות כלולים בחוק-יסוד: זכויות חברתיות. שם, בעמ' 285. אייל גרוס, אחד ממחברי מאמר זה, היה חבר בצוות הבריאות של ועדת ספיבק-יונה.

12 מרכזי קרמניצר ואח' "ועדת משפט: חוק יסוד זכויות חברתיות" אפשר גם אחרת, לעיל ה"ש 10, 49.

13 "הצעת חוק יסוד: זכויות חברתיות" האגודה לזכויות האזרח בישראל (3.12.2011) www.acri.org.il/he/18296.

כל אדם זכאי לנגישות למים נקיים וראויים לשתייה ולביטחון תזונתי, הכולל נגישות למזון מזין ובטוח, בכמות מספקת בהתאם לצרכיו הגופניים, להעדפותיו ולנדרש לחיים פעילים ובריאים.¹⁴

מכל ההצעות שהוצעו בישראל במשך השנים לחוק יסוד זכויות חברתיות, נראה כי זו הייתה הראשונה שהתייחסה לזכות למזון ולביטחון תזונתי.¹⁵ אף על פי שהמחאה החברתית החלה עם דיון במחירי המזון, הוועדה המשפטית של ועדת ספיבק-יונה, שאימצה את עיקרי ההצעה של האגודה, דחתה סעיף זה מפורשות. הנוסח ששולב בדוח שלה לא כלל זכות זו, באופן שהעיד על כך שהוועדה לא מצאה צורך בהתייחסות מפורשת לזכות למזון. דווקא ועדת ספיבק-יונה – שכדברי יוסי יונה "הציבה את ערך הזכויות החברתיות כעיקרון יסוד בניסוח המלצותיה"¹⁶ – התעלמה מהזכות למזון ולביטחון תזונתי.

ברקע של התפתחות זו יש לזכור כי מחאת הקוטג' תויגה כמחאה הנוגעת למחירים ("יוקר המחיה") ולא לעוני או לאי-ביטחון תזונתי, ולכן אולי אין זה מפתיע שהיא לא פיתחה את הדיון במחירי המזון לדיון בביטחון תזונתי. הדבר משקף את אופייה של המחאה כמחאה של מעמד הביניים. אמנם המחאה התפשטה מעבר למעמד הביניים לעבר אוכלוסיות עניות ופריפריאליות, אך ההגמוניה שלה ושל דרישותיה נשמרה בידי המוחים משרדות רוטשילד יותר מאשר בידי המוחים מהפריפריה.¹⁷

ועדת ספיבק-יונה, שעסקה במדינת הרווחה ובזכויות חברתיות, לא עסקה בשאלת הביטחון התזונתי, אולם דווקא הדוח הממשלתי שהולידה המחאה, דוח טרכטנברג, עסק במחירי המזון והתייחס לנושא בפירוט (בהמשך המאמר נדון בבנייתו של ועדת טרכטנברג

14 ס' 5 לנוסח הצעת החוק. האם הכנסת תדרוש צדק חברתי? הצעת חוק יסוד זכויות חברתיות (האגודה לזכויות האזרח בישראל, 2011) / www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2011/12/social-rights-bill-flyer2.pdf. ההצעה הונחה ביוזמת האגודה על שולחן הכנסת ה-18 אך לא קודמה. הצעת חוק יסוד: זכויות חברתיות, פ/3783/18.

15 בדיקה של הצעות חוק קודמות מעלה שנושא הזכות למזון ולביטחון תזונתי לא עלה בהן. ראו למשל הצעת חוק יסוד: זכויות חברתיות, ה"ח התשנ"ד 337, והצעת חוק יסוד: זכויות חברתיות, ה"ח התשנ"ד 326. סריקה של הצעות אחרות לחוק יסוד: זכויות חברתיות הביאה לתוצאה זהה. מנגד, כמה הצעות חוק שהוגשו מאז 2011, וככל הידוע לנו הסתמכו על הצעת האגודה לזכויות האזרח, לעיל ה"ש 14, כללו את הזכות לביטחון תזונתי. ראו למשל בכנסת השמונה-עשרה, הצעת חוק יסוד: זכויות חברתיות, פ/4010/18. במוכן זה, על אף ההשמטה המתוארת בטקסט של הזכות מהמלצות הוועדה המשפטית של ועדת ספיבק-יונה, בעקבות הכללתה בהצעת האגודה לזכויות האזרח נכנסה הזכות בגדר זכויות המנויות בהצעות נוכחיות לחוק יסוד: זכויות חברתיות.

16 יונה, לעיל ה"ש 8, בעמ' 89.

17 ראו שכטר, לעיל ה"ש 6. ראו גם חן משגב "פרווקטור על החצר האחורית של ישראל": מחאת האוהלים מנקודת מבט פריפריאלית-עירונית" תיאוריה וביקורת 41, 97 (2013) (ההבדל בין הסוגיות והתביעות של מאהלי הפריפריה לבין מחאת מעמד הביניים, שיוצגה בתקשורת ובציבור על ידי מאהל רוטשילד). על התפשטות המחאה ממעמד הביניים לחלקים המוחלשים ועל הפערים ביניהם ראו גם גל לוי "לנער את העץ או לנענע את הסירה" סוציולוגיה ישראלית (2016) 29 (2).

ובפער בינה לבין ועדת ספיבק-יונה בנושא). אם כן, ועדת טרכטנברג אימצה את התפיסה הצרה של המחאה כמתמקדת ביוקר המחיה ועסקה במחירי המזון – אך לא מתוך תפיסה של ביטחון תזונתי ושל חיזוק מדינת הרווחה. מאחר שהדיון בוועדת טרכטנברג והפתרונות שהציעה תאמו את מסגור המחאה כמחאה של מעמד ביניים הנוגעת ליוקר המחיה, במאמר זה נבקש להאיר גם אוכלוסיות שכאמור נשארו בפריפריה של המחאה. אף כי אי-ביטחון תזונתי אינו בעיה רק של אנשים שחיים בעוני, שהרי שבהמשך מאמר זה נבקש להביא את קולן של אותן אוכלוסיות שנשארו גם בפריפריה של המחאה, ונביא את קולן של נשים החיות בעוני וסובלות מאי-ביטחון תזונתי¹⁸ ונסה להעביר קול זה מהפריפריה של הדיון למרכזו. פתרונות הנובעים ממסגור הבעיה רק כבעיה של יוקר מחיה – ולא גם או בעיקר כבעיה של עוני האזרחים – לא יכולים לשרת את האוכלוסיות שנותרו בפריפריה במידה היכולה להבטיח להן ביטחון תזונתי. למעשה, דיון בביטחון תזונתי התנהל בערוץ נפרד מזה שהתפתח עקב המחאה: עתירה לבג"ץ בנושא מחויבות המדינה לביטחון התזונתי של אזרחיה הביא להקמה של ועדת איצקוביץ; המלצותיה של זו הובילו לחוק שייסד את המועצה הלאומית לביטחון תזונתי. לאורך המאמר נדון בדוחות שהוזכרו ובאמצעי המדיניות והחקיקה שננקטו בעקבותיהם.

אם כן, מאמר זה יתחקה אחר כבודה האבוד של הזכות למזון ולביטחון תזונתי וידון בה בהקשר הישראלי. בפרק א' נדון בזכות זו ונסקור בקצרה את מעמדה ואת התוכן שקיבלה ברמה הבינלאומית. בפרק ב' נדון בהיעדרה של הזכות משיח המחאה החברתית, ובסוגיה הרחבה יותר של היעדרה התדיר משיח הזכויות החברתיות, בשונה מזכויות כמו בריאות, חינוך ודיוור. כמו כן נדון בהכרה הראשונית שקיבלה הזכות במשפט הישראלי. בפרק ג' נציג נתונים על אי-ביטחון תזונתי בישראל, תוך הסתמכות על נתונים כמותיים אך גם על מחקר איכותני שאחת מאתנו ערכה, ונבחן נתונים אלו על פי המסגרת של ביטחון תזונתי והזכות למזון שפותחה בחלקים הקודמים.

בפרק ד' נבחן את המדיניות והחוק המשפיעים על ביטחון תזונתי ונרון באופן ביקורתי בחלק מההצעות הנוכחיות לשינוי, ובמיוחד בשני הערוצים העיקריים של פתרונות מוסדיים שעלו בשנים האחרונות לסוגיית הביטחון התזונתי. הפתרון הראשון – בעקבות המחאה החברתית וועדת טרכטנברג – שם את הדגש על הצורך בהגברת התחרות כדי להוריד את מחירי המזון. הפתרון השני – בעקבות פעילות שהתנהלה בערוץ אחר, לרבות עתירה לבג"ץ שבעקבותיה הוקמה ועדת איצקוביץ שהובילה מצדה להקמת המועצה הלאומית לביטחון תזונתי – שם את הדגש על הצורך למסד ולממן את חלוקת המזון לנזקקים על ידי עמותות. שני הפתרונות עוסקים במדיניות מהצד של היצע המזון. במאמר זה נטען כי שני הפתרונות אינם מספקים משום שאין הם עוסקים במדיניות מצד הביקוש למזון. צד זה עוסק בעובדה שאי-ביטחון תזונתי נגרם במידה רבה, אם לא בעיקר, בגלל יכולת קנייה נמוכה של אוכלוסיות מוחלשות, ולכן למעשה יש לדבר בהקשר זה על יכולת הביקוש במצב של אי-ביטחון תזונתי, המיתרגמת לכוח קנייה מוחלש. הדיון על היצע וביקוש אינו מבקש

18 על היעדרן של נשים בעוני מההשתתפות מלאה בחברה הישראלית תוך התעלמות מצרכיהן, מערכיהן ומחוויותיהן ראו שירי רגב-מסלם "שינויים במדינת הרווחה ובגבולות האזרחות: הדרתן של נשים עניות" עבודה, חברה ומשפט יד 115, 139-140 (2015).

ליצור הבחנה מלאכותית בין השניים, והשימוש שלנו במונחים אלה בא להבחין בין הצד של המזון המוצע – באילו תנאים ובאילו מחירים – לבין הצד של מצב המבקשים לקנות מזון. כפי שנראה, מדיניות צד ההיצע מבקשת לפתור את המצב באמצעות הפחתה במחירי המזון, ואילו מדיניות צד הביקוש מבקשת לפתור אותו באמצעות שינוי בהכנסתם של האזרחים ובביטחונם הסוציאלי והתעסוקתי, כך שיזכו לתנאי חיים נאותים, לרבות ביטחון תזונתי. נטען שכדי להתמודד עם אי-ביטחון תזונתי יש לשנות את הצעדים הננקטים בתחום ההיצע, ובה בעת להתייחס לצד הביקוש ולפרוץ את המסגרת הנאו-ליברלית שבה הדיון מתנהל. נצביע על הפרדוקס הכרוך בכך שההשתלטות של שיח התחרות ומחירי המזון (בצד שיח של חלוקה לנזקקים) על הדיון על מזון בעקבות המחאה החברתית הביאה למעשה לשיח שהתרחק מהפוטנציאל הרדיקלי של המחאה החברתית – שיח שאינו יכול להבטיח ביטחון תזונתי, אך משתלב במידה רבה בשיח הנאו-ליברלי שעל רקעו צמחה המחאה.¹⁹ במובן זה, מדיניות צד ההיצע משתלבת באידאולוגיה הנאו-ליברלית ואילו מדיניות צד הביקוש מתמקדת במדינת הרווחה ומבקשת להתערב בפעילות השוק כדי להחריג ממנו היבטים מסוימים. התפיסה שאומצה כ"פתרון" לבעיה של מחירי המזון (והרי כך הוצגה הבעיה) – תפיסה שנכנה "ערוץ התחרות" – התאימה למדיניות הכלכלית הממשלתית של חיזוק השוק ולא לחיזוק התפיסה של מדינת רווחה. בד בבד, גם התפיסה שביקשה לקבע את חלוקת המזון על ידי עמותות כפתרון יכולה להתאים למדיניות הנאו-ליברלית, גם אם התכנית שביקשה להשיג מימון ממשלתי לחלוקה זו מאתגרת את הרצון הנאו-ליברלי להקטין את ההוצאה הציבורית – ועל רקע זה יש להבין את ההתנגדות למימושה ולתקצובה. אם להשתמש במונחים מתחום בריאות הציבור, הפתרונות שעלו על סדר היום בשני הערוצים הם כולם פתרונות downstream ולא upstream. בתחום בריאות הציבור משתמשים במשל על מקום במורד הנהר שבו אנשים נוטים לטבוע ובו מצליחים להציל את חלקם, אך למעשה פתרון נכון יותר יהיה ללכת למעלה הזרם ולראות מדוע האנשים נוטים לטבוע. לאחר שמתברר כי במעלה הזרם ניצב צוק, ואנשים עומדים עליו כדי להשקיף על הנוף – מציבים עליו גדר שתמנע את הנפילה ואכן מספר קטן יותר של אנשים נופלים וטובעים.²⁰ בתחום בריאות הציבור המשל בא להעיד על הצורך להשקיע ברפואה מונעת; אנו מבקשים לשאול אותו לתחום הביטחון התזונתי כדי לומר שחלוקת מזון לנזקקים – כמו גם רפורמות שמטרתן הורדה של מחירי המזון – הן פתרונות במורד הנהר, ולמעשה יש לברר מדוע

19 על האידאולוגיה הנאו-ליברלית ראו דייב הארווי קיצור תולדות הנאו-ליברליזם (גיא הרלינג מתרגם, 2015). על הפרדוקס בכך שמחאה שיצאה נגד מדיניות נאו-ליברלית קוראת, עקב התמקדותה במחירי המזון, ליתר ליברליזציה, ראו Tomer Broude & Lior Herman, *Domestic Regulation of Retail Food Distribution Services in Israel: The Missing Link Between Food Prices and Social Protest*, in WTO DOMESTIC REGULATION AND SERVICES TRADE: PUTTING PRINCIPLES INTO PRACTICE 289 (Aik Hoe Lim & Bart De Meester eds., 2014).

20 להמחשה ראו EquiateTV, *Upstream Public Health*, YouTube (May 17, 2013), <https://www.youtube.com/watch?v=xYeAmafTGCA>. לניתוח של גישות upstream ו-downstream בתחום הבריאות ראו Maria Glymour, *Policies as Tools for Research and Translation* in *Social Epidemiology*, in *SOCIAL EPIDEMIOLOGY* 452, 455–57 (Lisa F. Berkman, Ichiro Kawachi & M. Maria Glymour eds., 2d ed. 2014).

אנשים טובעים מלכתחילה – שמא אין גדר או רשת ביטחון המונעות מהם לטבוע ומה דוחף אותם אל קצה הצוק.
 בפרק הסיכום נדון בכמה ערוצי פעולה חלופיים הנוגעים ליכולת הביקוש, שקשה לנתקם מהשאלה הרחבה יותר של רשת הביטחון החברתית – אך גם בחלופות הנוגעות בפועל בצד ההיצע כמו סל מזון בריא ופיקוח מספק והולם על מחירי המזון.

א. הזכות לביטחון תזונתי

על אף היעדרה מלב השיח על זכויות חברתיות בישראל, הזכות למזון מוכרת כאחת מזכויות האדם המכוננות "חברתיות"²¹. במשך השנים עוגנו זכויות אלה בתפיסה הבינלאומית של זכויות אדם; ברמה הבינלאומית הן עוגנו בהכרזה האוניברסלית בדבר זכויות האדם. סעיף כ"ה להכרזה קובע כי "כל אדם זכאי לרמת חיים נאותה לבריאותם ולרווחתם, שלו ושל בני ביתו, לרבות מזון [...]".²² הצהרה זו היתרגמה להוראה מחייבת באמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות משנת 1966, שאליה הצטרפה ישראל בשנת 1991. סעיף 11 לאמנה זו קובע:

1. מדינות שהן צד באמנה זו מכירות בזכות כל אדם לרמת חיים נאותה עבורו ועבור משפחתו, לרבות מזון, מלבושים ודיור נאותים, ולשיפור מתמיד בתנאי קיומו. המדינות כאמור ינקטו צעדים מתאימים כדי להבטיח את מימוש הזכות האמורה, ולתכלית זו מכירות בחיוניותו של שיתוף-פעולה בינלאומי מבוסס על הסכמה מרצון.
2. מדינות שהן צד באמנה זו, בהכירן בזכותו הבסיסית של כל אדם להיות מוגן מפני רעב, ינקטו כל אחת לחוד ותוך שיתוף-פעולה בינלאומי, את האמצעים, לרבות תכניות מיוחדות, הדרושים כדי:
 - א. לשפר שיטות יצור, שימור וחלוקת מצרכי מזון, אגב ניצולו המלא של ידע טכני ומדעי, הפצת ידע בדבר עקרונות תזונה, ובאמצעות פיתוחם או תיקונם של שיטות חקלאיות, באופן אשר יבטיח את פיתוחם ואת ניצולם היעילים ביותר של משאבי הטבע;
 - ב. להבטיח חלוקה צודקת של מלאי המזון העולמיים בזיקה לצרכים, בהתחשב בבעיות הניצבות לפני ארצות המייבאות מזון ואלה המייצאות מזון כאחד.²³

21 החלוקה בין זכויות "אזרחיות" לזכויות "חברתיות" היא בעייתית שכן כל זכויות האדם הן "חברתיות" באופיין ומשקפת בעינינו הטיה אידאולוגית והיסטורית יותר מאשר הבדל אנליטי. על הטיה זו, וגם על ההכרה המוגבלת בזכויות חברתיות בישראל, ראו דפנה ברק-ארז ואייל גרוס "הזכויות החברתיות והמאבק על אזרחות חברתית בישראל: מעבר לזכות לכבוד" ספר דליה דורנר 189, 191-193 (שולמית אלמוג, דורית ביניש ויעד רותם עורכים, 2009).

22 G.A. Res. 217 (III) A, Universal Declaration of Human Rights (Dec. 10, 1948). תרגום לעברית זמין ב" www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/hbr.pdf.

23 כ"א 31, 205, 211.

אם כן, אפשר לזהות כמה מאפיינים של הזכות למזון בהגדרתה באמנה, ואף קודם לכן – בהכרזה האוניברסלית; במיוחד אפשר לזהותה בדרישה לרמת חיים "נאותה" המתבטאת, בין השאר, במזון "נאות". סעיף 11 הנ"ל עוסק לא רק בזכות להיות מוגן מפני רעב, המוזכרת בסעיף קטן ב', אלא גם בזכות למזון נאות, המוזכר בסעיף א'. הסעיף ייחודי גם בדרישתו המפורשת לשיתוף פעולה בינלאומי ולמעשה לצדק גלובלי ("חלוקה צודקת של מלאי המזון העולמיים [...]). הזכות למזון אכן מעלה שאלות רבות במישור הגלובלי,²⁴ אך במאמר זה נתמקד בהיבטיה הפנימי-ישראליים.

הוועדה לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות של האו"ם, המפקחת על יישום האמנה, יצקה לזכות תוכן פרשני בהערה כללית מספר 12 על הזכות למזון. בין היתר, ההערה הכללית מדגישה את העובדה שהזכות למזון נאות מתקיימת כשלכל אדם יש נגישות פיזית וכלכלית בכל עת למזון נאות או לאמצעים לרכוש אותו. ההערה קובעת כי "אין לפרש את הזכות למזון נאות באופן צר או מוגבל, המשווה אותה לחבילה מינימלית של קלוריות, חלבונים ורכיבי תזונה (nutrients) ספציפיים אחרים".²⁵ אם כן, אפשר לראות את דרישת הנאותות כמתייחסת הן לכמות (לא מינימלית) והן לאיכות.

לאור תפיסות אלו באשר לזכות למזון, אפשר לראות את הזכות למזון כחופפת את הרעיון של "ביטחון תזונתי".²⁶ במאמר זה נשתמש בהגדרת הביטחון התזונתי שבהכרזת רומא על ביטחון תזונתי עולמי. לפי הגדרה זו, שאומצה על ידי פסגת המזון העולמי שכינס ארגון החקלאות והמזון של האו"ם (FAO) בשנת 1996:

Food security exists when all people, at all times, have physical, social and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life.²⁷

24 Carmen G. Gonzalez, Comment, *The Global Food Crisis: Law, Policy, and the Elusive Quest for Justice*, 13 YALE HUM. RTS. & DEV. J. 462 (2010); Smita Narula, Comment, *Reclaiming the Right to Food as a Normative Response to the Global Food Crisis*, 13 YALE HUM. RTS. & DEV. J. 403 (2010).

25 Committee on Economic, Social and Cultural Rights General Comment 12: The Right to Adequate Food, U.N. Doc. E/C.12/1999/5, ¶ 6 (May 12, 1999).

26 הדווח המיוחד של האו"ם בנושא הזכות למזון עמד על כך שביטחון תזונתי הוא התואם (corollary) של הזכות למזון; Jean Ziegler (Special Rapporteur on the Right to Food), *Rep. Submitted in Accordance with Commission on Human Rights Resolution 2000/10*, U.N. Doc. E/CN.4/2001/53, ¶ 15 (Feb. 7, 2001). לדיון בקשר בין הזכות למזון לבין ביטחון תזונתי, כמו גם בהתפתחות של כל אחד מהמונחים, ראו Wenche Barth Eide, *From Food Security to the Right to Food*, in 1 FOOD AND HUMAN RIGHTS IN DEVELOPMENT 67 (Wenche Isabella Rae, Julian Thomas & Margret Barth Eide & Uwe Kracht eds., 2005). ראו גם Vidar, *The Right to Food as a Fundamental Human Right: FAO's Experience*, in FOOD INSECURITY, VULNERABILITY AND HUMAN RIGHTS FAILURE 266 (Basudeb Guha-Khasnobis, Shabd S. Acharya & Benjamin Davis eds., 2007).

27 Rome Declaration on World Food Security, art. 1, World Food Summit, Nov. 13–17, 1996, <http://www.fao.org/docrep/003/w3613e/w3613e00.htm>. המלה "social" ("חברתית")

ובתרגום שלנו לעברית: "ביטחון תזונתי מתקיים כשלכל האנשים, כל הזמן, יש נגישות פיזית, חברתית²⁸ וכלכלית למזון בטוח ומזין, בכמות מספקת, בהתאם לצרכיהם הדיאטטיים ולהעדפותיהם, כנדרש לחיים פעילים ובריאים".

בהתחשב בחפיפה הרבה בין הזכות למזון כפי שפורשה במשפט הבינלאומי לבין הרעיון של ביטחון תזונתי, למעשה אפשר לדבר על הזכות לביטחון תזונתי, שכן הרכיבים של ביטחון תזונתי זהים בעיקרם לאלו הדרושים להגשמת הזכות למזון. לעניין זה חשובה הקביעה של הוועדה לזכויות חברתיות, כלכליות ותרבותיות, שלפיה ליבת הזכות למזון משמעה מזון בכמות ובאיכות שדי בהן לצרכים הדיאטטיים של אינדיבידואלים, חופשי מגורמים מזיקים ומקובל בתרבות הסובבת, כמו גם נגישות של מזון זה בדרכים בנות-קיימא שאינן מפריעות למימוש של זכויות אדם אחרות.²⁹

ההערה הכללית של הוועדה מתייחסת גם לארבעה רכיבים עיקריים של הזכות למזון: קיום, נגישות, נאותות וקיימות (availability, accessibility, adequacy, sustainability). קיום משמעו האפשרות של אדם להאכיל את עצמו ישירות מקרקע פרודוקטיבית או ממקורות טבעיים אחרים, או קיום של מערכות חלוקה, עיבוד, שיווק והפצה שפועלות היטב ושיכולות להעביר מזון מאתר הייצור למקום שבו הוא נחוצ, לפי הצורך. נגישות משמעה הן נגישות כלכלית והן פיזית. נגישות כלכלית משמעה שההוצאות לרכישת מזון – האישיות או של משקי הבית – יהיו בהיקפים שאינם מאיימים על צרכים בסיסים אחרים; נגישות פיזית משמעה, בין היתר, שהאוכל יהיה נגיש גם לילדים, לאנשים עם מוגבלויות, לאנשים מבוגרים וכו'. בבדיקת הנאותות יש להביא בחשבון את הצרכים הדיאטטיים, כלומר: שילוב של רכיבי

נוספה ב: FAO, THE STATE OF FOOD INSECURITY IN THE WORLD 2001: FOOD INSECURITY: WHEN PEOPLE LIVE WITH HUNGER AND FEAR STARVATION 49 (2001). על ההיסטוריה של המונח "ביטחון תזונתי" ועל הגדרות נוספות ראו *Food Security: Changing Policy Concepts of Food Security* (FAO Pol'y Brief No. 2, June 2006), ftp://ftp.fao.org/es/ESA/policybriefs/pb_02.pdf; Simon Maxwell, *Food Security: A Post-Modern Perspective*, 21 FOOD POL'Y 155 (1996); Edward R. Carr, *Postmodern Conceptualizations, Modernist Applications: Rethinking the Role of Society in Food Security*, 31 FOOD POL'Y 14 (2006); JOHAN POTTIER, ANTHROPOLOGY OF FOOD: THE SOCIAL DYNAMICS OF FOOD SECURITY 11–40 (1999); Daniel Maxwell & Keith Wiebe, *Land Tenure and Food Security: A Review of Concepts, Evidence, and Methods* 7–8 (Land Tenure Ctr., Univ. of Wis-Madison, Research Paper No. 129, Jan. 1998). BRYAN L. McDONALD, *FOOD SECURITY* (2010). לביקורת על הכיוון שאליו התפתח הדיון על אודות הביטחון התזונתי ועל הצורך לתבוע אותו מחדש (to reclaim it) ולחלצו מהפרדיגמה היצרנית העוסקת בצורך לייצר עוד מזון, ומהמבחן הקלורי גרדא, ראו MICHAEL CAROLAN, *RECLAIMING FOOD SECURITY* (2013).

28 ראו לעיל ה"ש 27 (הסבר על הוספת המלה בשנת 2001).

29 הערה כללית מס' 12, לעיל ה"ש 25, בפס' 8. המשמעות של מחויבות הליבה היא שיש ליישם את דרישותיה באופן מידי, ושהן אינן כפופות לעקרון היישום ההדרגתי המאפיין את האמנה בדבר זכויות חברתיות, כלכליות ותרבותיות. ראו Economic, Social and Cultural Rights General Comment 3: The Nature of States Parties' Obligations, U.N. Doc. E/1991/23, annex III, 86 (Dec. 14, 1990).

תזונה (nutrients) כנדרש לגדילה פיזית ומנטלית ולהתפתחות, כמו גם לפעילות גופנית; את היותו של המזון חופשי מגורמים מזיקים; את המקובלות התרבותית – כלומר: שיש בו גם ערכים שאינם תזונתיים בלבד. לבסוף, קיימות משמעה נגישות ארוכת-טווח לביטחון תזונתי, לדור הנוכחי וגם לדורות בעתיד.³⁰

בדומה לתאימות בין הזכות למזון לבין הרעיון של ביטחון תזונתי, אפשר לראות שרכיבי הביטחון התזונתי שאומצו בפסגת המזון העולמית בשנת 2009 – קיום, נגישות, שימוש ויציבות (availability, access, utilization, stability)³¹ – כוללים בעיקר את היסודות שפורטו לעיל של הזכות למזון.

ב. הזכות למזון בישראל: הדרה והכלה בשיח הציבורי והמשפטי

1. מגבלות השיח

אם כן, הזכות למזון הוכרה כאחת מהזכויות שבהכרזה האוניברסלית וכאחת מאלו שבאמנת הזכויות החברתיות. היסטורית, זכויות הרווחה סובלות לעתים מיחס של "בנות חורגות"³²

30 הערה כללית מס' 12, לעיל ה"ש 25, בפסקאות 7-13. לדיון מקיף בזכות למזון ראו גם במקורות הללו: Laura Niada, *Hunger and International Law: The Far-Reaching Scope of the Human Right to Food*, 22 CONN. J. INT'L L. 131 (2006); Flavio Luiz Schieck Valente & Ana María Suárez Franco, Comment, *Human Rights and the Struggle Against Hunger: Laws, Institutions, and Instruments in the Fight to Realize the Right to Adequate Food*, 13 YALE HUM. RTS. & DEV. J. 435 (2010); GEORGE KENT, FREEDOM FROM WANT: THE HUMAN RIGHT TO ADEQUATE FOOD 45-59 (2005); Smita Narula, *The Right to Food: Holding Global Actors Accountable Under International Law*, 44 COLUM. J. TRANSNAT'L L. 691 (2006). לדיון בדרך שבה הזכות מוכרת ברמה המדינתית בכמה מדינות ולהגנה שיפוטית עליה ראו Lidija Knuth & Margret Vidar, FAO, *Constitutional and Legal Protection of the Right to Food Around the World* (2011); Christian Curtis, *The Right to Food as a Justiciable Right: Challenges and Strategies*, 11 MAX PLANCK Y.B. UNITED NATIONS L. 317 (2007); Jesse Burgers, *Let them Eat Cake: Constitutional Rights to Food*, 18 WILLAMETTE J INT'L L. & DISP. RESOL. 256 (2010); Nandini Ramanujam, Nicholas Caivano & Semahagn Abebe, *From Justiciability to Justice: Realizing the Human Right to Food*, 11 MCGILL J. SUSTAINABLE DEV. L. 1 (2015); Michael J. McDermott, *Constitutionalizing An Enforceable Right to Food: A New Tool for Combating Hunger*, 35 B.C. INT'L & COMP. L. REV. 543 (2012).

31 World Summit on Food Security, *Declaration of the World Summit on Food Security*, Doc. No. WSFS 2009/2 (Nov. 2009), <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/Meeting/018/k6050e.pdf>.

32 Daphne Barak-Erez & Aeyal M. Gross, *Introduction: Do We Need Social Rights? Questions in the Era of Globalisation, Privatisation, and the Diminished Welfare State*, in *EXPLORING SOCIAL RIGHTS 1* (Daphne Barak-Erez & Aeyal M. Gross eds., 2007).

בשיח זכויות האדם, למרות ביקורות על עצם האופי האידאולוגי של חלוקת הזכויות לסוגים³³ ולמרות קביעת בג"ץ בהקשר הישראלי שאין הברדל מהותי בינן לבין הזכויות האזרחיות.³⁴ בהקשר זה נראה כי הזכות למזון היא מעין "בת חורגת" של הבנות החורגות: היא כמעט נעדרת אפילו מהשיח על זכויות חברתיות כפי שהוא מתבטא בספרות,³⁵ בפסיקה,³⁶ ועד לאחרונה גם בהצעות החוק בדבר זכויות חברתיות, לרבות זו שאימצה ועדת ספיק-יונה. כאמור לעיל, חריג לכך מופיע בהצעה שניסחה האגודה לזכויות האזרח בעקבות המחאה החברתית, שכללה (כמו כמה הצעות שהועלו בעקבותיה ככנסת ואימצו אותה) את הזכות לביטחון תזונתי. אפשר להצביע על כמה סיבות להיעדר השיח על הזכות למזון; חשוב להבינן כדי לקדם את השיח בנושא ולחלצו ממקומו הנוכחי המוגבל.

ראשית, הזכות למזון שונה מזכויות חברתיות אחרות כמו בריאות או חינוך, הנדונות לעתים מזומנות יותר ממנה, בממד חשוב: בשונה מהן, אין מערכות ציבוריות שתפקידן לספק אותה. אמנם הזכות לבריאות לא מצומצמת לנגישות למערכת הבריאות והיא כוללת גם את תנאי הרקע לבריאות,³⁷ אך מערכת בריאות ציבורית באיכות טובה, המספקת שירותי בריאות חיוניים בלא תלות ביכולת כספית אלא בהתאם לצורך הרפואי, מגשימה את היבט הנגישות לשירותי בריאות של הזכות.³⁸ כך גם בכל הנוגע לזכות לחינוך, שבליבה הצורך במערכת חינוך ציבורית שוויונית.³⁹ קיומן של המערכות הציבוריות הללו מאפשר לנסח באופן קל יותר, יחסית, את החובות – במיוחד המדינתיות – העונות על הזכויות האלו. בשונה מהן, בכל הנוגע לזכות למזון בדרך כלל איננו מעוניינים שהמדינה תספק מזון לאנשים ישירות, למעט בהקשרים מסוימים כמו בתי ספר, בתי סוהר וחלוקת אוכל כסיוע במקרי קצה. גם אם בתחום הבריאות והחינוך עולה כיום שאלה של שירותים ציבוריים אל

- 33 ברק-ארז וגרוס, לעיל ה"ש 21; גיא מונדלק "זכויות חברתיות כלכליות בשיח החוקתי החדש: מזכויות חברתיות לממד החברתי של זכויות האדם" שנתון משפט העבודה ז' 65 (1999).
- 34 ראו פסק דינה של הנשיאה ביניש בבג"ץ 10662/04 חסן נ' המוסד לביטוח לאומי, פ"ד סה(1) 782 (2012).
- 35 כך אין היא בין הזכויות שיש בהם דיון בספר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל (יורם רבין ויובל שני עורכים, 2004) (שכולל דיון בזכויות לתנאי קיום נאותים, הזכות לבריאות, הזכות לעבוד, הזכות לחינוך ועוד) או בספר צדק חלוקתי בישראל (מנחם מאוטנר עורך, 2000) (שכולל דיון בקרקע, עבודה, בריאות, חינוך ועוד). סריקה של כתבי עת משפטיים בהם הופיעו מאמרים על זכויות חברתיות גם לא מגלה מאמרים שהוקדשו לנושא.
- 36 להבריל מפסיקה על הזכות לבריאות כמו בג"ץ 3071/05 לוזון נ' ממשלת ישראל, פ"ד סג(1) 86 (2008); בג"ץ 4253/02 ראש עיריית טבריה נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד סג(2) 86 (2009); על הזכות לחינוך כמו בג"ץ 2599/00 יתד – עמותת הורים לילדי תסמונת דאון נ' משרד החינוך, פ"ד נו(5) 834 (2002); וזאת פרט לאזכורים כלליים ואגביים בלי להיכנס לעצם הדיון בזכות, כמפורט להלן בטקסט.
- 37 ראו אייל גרוס "בריאות בישראל: בין זכות למצרך" זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל, לעיל ה"ש 35, 437, 446-448.
- 38 ראו שם, בעמ' 452-457.
- 39 ראו יורם רבין "הזכות לקבל חינוך – מעמדה והיקפה בישראל" זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל, לעיל ה"ש 35, 567.

מול פרטיים, לרוב אנו מניחים שאספקת שירותי בריאות ציבוריים וחינוך ציבורי על בסיס נגישות שוויונית תמלא את חובות המדינה. אולם, כשזה נוגע למזון, לרוב אנו רוצים לבחור ולהכין את האוכל של עצמנו.

כמו כן, חלק מהייחוד של מזון טמון בכך שהוא אינו רק מזון אלא "אוכל" – צורך קיומי אבל גם ביטוי לתרבות, להנאה, לבית ולמשפחה, משהו שהוא חלק מהחיים האינטימיים שלנו. על כך נוספת העובדה שמתן שירותי בריאות וחינוך נחשבים לרוב כעניין של מומחיות, המתרחש לרוב במרחב הציבורי, ואילו הכנת מזון לצריכה יום-יומית אינה בהכרח מחייבת מקצועיות או מומחיות והיא מתרחשת גם במרחב הביתי.

האופי השונה של מזון מתבטא גם בהגדרות של הזכות למזון ולביטחון תזונתי שנדרונו לעיל, המדברות גם על העדפה ועל התאמה תרבותית. על כן, בעוד שיש באפשרותנו להעריך כי הזכות לבריאות מתממשת אם יש מערכת בריאות ציבורית נגישה כלכלית, מורכב בהרבה לתאר מימוש כזה של הזכות למזון בכלל, ובפרט – מה חובות המדינה בתחום זה. בתחום הנגישות לטיפול בריאות, למשל, משמעות הזכות לבריאות היא הבטחה שהנגישות לטיפול תותאם לצורך רפואי ולא ליכולת לשלם ושמידה על כך שמימון מערכת הבריאות יבטיח עיקרון זה (כך, למשל, המימון צריך להיות מתשלומים פרוגרסיביים ולא קשור לעצם הקבלה של שירות רפואי).⁴⁰ בתחום המזון, לעומת זאת, שאלת הנגישות – לרבות זו הכלכלית – מורכבת בהרבה. אם בתחום הבריאות אנו רוצים שבריאות תהיה זכות ולא מצרך⁴¹ – איך אפשר להבטיח זאת בתחום המזון, שבו המזון עצמו הוא מצרך הנרכש בשוק? המערכות הציבוריות בתחומי הבריאות והחינוך, במיטבן, מוחרגות מהשוק; המאבק של תפיסת הזכויות כיום מתבטא במידה רבה בשימור החרגה זו כנגד החלחול לתוכן של ההיגיון הנאו-ליברלי וכוחות השוק.⁴² בתחום המזון אין מערכת מזון ציבורית. בגלל המקום האינטימי של אוכל בחיינו והרצון שלנו לבחור אותו, לקנות אותו ולהכין אותו בעצמנו עבורנו ועבור משפחתנו, גם אין לנו דרישה לכך ועל פי רוב אנחנו לא חושבים עליו כעל דבר שהמדינה מספקת.⁴³ מאחר שעל פי רוב המזון נקנה בשוק ולא במערכת המוחרגת ממנו,⁴⁴ שאלת הנגישות למזון נוגעת בצורה עוד הרבה יותר ישירה מזכויות חברתיות אחרות לשאלות כלכליות רחבות יותר – שאלות לגבי מצבנו הכלכלי מצד אחד ולגבי מחירי המזון מצד שני, לגבי מצב הפרטים, לגבי מצב השוק ולגבי הקשר ביניהם. מובן שכל זכויות הרווחה נוגעות בשאלות אלו, אך בהקשר של הזכות למזון הקשר הדוק עוד יותר.

40 גרוס "בריאות בישראל" לעיל ה"ש 37, בעמ' 457-459.

41 שם, בעמ' 459.

42 על אי-ההתאמה של מודל השוק לתחום הבריאות ראו COLEEN M. FLOOD, INTERNATIONAL HEALTH CARE REFORM: A LEGAL, ECONOMIC AND POLITICAL ANALYSIS 27-28 (2003); Aeyal Gross, *Is There A Human Right to Private Health Care?*, 41 J.L. MED. & ETHICS 138 (2013).

43 גם אם אפשר לחשוב על מודל שבו נוכל לבחור ולקבל מהמדינה – כפי שמקבלים חינוך או שירותי בריאות – מוצרי מזון בסיסיים שאנחנו רוצים לאכול ולבשל. תודה לחגי קלעי על הערה זו.

44 על התפיסה המסורתית של הזכות למזון ככזו הנתונה בידי השוק, להבדיל מזכויות כמו חינוך או דיור המטופלות במערכות ריכוזיות או מדינתיות, ראו Courtis, לעיל ה"ש 30, בעמ' 323-324.

בשל כל הסיבות שהוזכרו לעיל, הדיון בזכות לביטחון תזונתי נסב סביב מערך מורכב של מדיניות, חקיקה ורגולציה המשפיעים על סוגיות אלו ואחרות. חלק מהסוגיות נדון במאמר זה ובמאמרים אחרים בשער זה, הנוגע הן בנושאים של מדיניות צד ההיצע כמו מדיניות חקלאית,⁴⁵ מדיניות מיסוי ומכסים והגבלים עסקיים, והן בנושאים של מדיניות צד הביקוש כמו ביטחון סוציאלי, קיום בכבוד, שכר, הבטחת הכנסה ועוד.

ביטוי לכך שהדיון בזכות למזון מחייב התעמקות בסוגיות כמו מדיניות חקלאית ושרשרת הייצור של מזון אפשר למצוא אצל אוליביה דה-שוטר, הדווח המיוחד הקודם של האו"ם על הזכות למזון. דה-שוטר ציין שלושה גורמים היכולים להבטיח נגישות למזון ראוי: (1) הכנסה כשכירים או כעצמאים; (2) העברות חברתיות; (3) ייצור עצמי של מזון על ידי מי שיש לו נגישות לקרקע ולאמצעי ייצור.⁴⁶ ההצבעה על גורמים אלו בצד הביקוש מעידה על כך שעבור אלו מאתנו שלא יכולים לייצר מזון עבור עצמם, שאלת ההכנסה ושאלת תשלומי ההעברה הן שאלות קריטיות.

אם כן, הן שאלת ההיצע והן שאלת הביקוש הן חשובות. גם מייקל קארולאן עמד על כך שכשאנו עוסקים בביטחון תזונתי יש לעסוק לא רק בצד ההיצע אלא גם בצד הביקוש, שכן שינוי של צד ההיצע בלבד – כלומר: הוזלת המזון; בלי שינוי בצד הביקוש – כלומר: שיפור מצב ההכנסה ומצב התעסוקה של אנשים החיים בעוני – לא יפתור את הבעיה.⁴⁷ עם זאת, מובן ש"ביקוש" ו"היצע" קשורים זה לזה בכל הנוגע לבחינת ההשפעה על יכולת הצריכה, המושפעת הן מהכנסה והן ממחירי המזון. כפי שנראה בהמשך המאמר, עיקר הדיון על הנושא בישראל בשנים האחרונות אכן מתמקד במחירי המזון כחלק משאלת יוקר המחיה, כלומר: בצד ההיצע – בלי להתמקד גם ביכולת הביקוש, קרי: ההכנסה והבטחתה – ובכך אין די. הפתרונות שהוצעו במסגרת הדיון בביטחון התזונתי הוגבלו לפתרונות מבוססי היצע של חלוקת מזון, ולא עסקו בצד הביקוש כפי שהגדיר אותו קארולאן.

ייתכן שדווקא התפיסה שהמזון נתון לשליטת כוחות השוק גרמה לכך שדוח טרכטנברג דן בהרחבה במחירי המזון, נושא שנחשב בעיה "כלכלית". פעילי המחאה החברתית ראו את הדוח כהמשך של השיטה הקיימת⁴⁸ וכחלק ממדיניות הנאו-ליברלית שביקשו לבקר.⁴⁹ דוח טרכטנברג התייחס למחירי המזון הרבה יותר מדוח ספיבק-יונה, שאימץ תפיסה של זכויות חברתיות: בנייתו של שוק, בעיית מחירי המזון נתפסת כחלק מהסוגיות הקשורות בו, ואולי במבט ראשון קל יותר לתקוף אותה בהקשר זה מאשר מזווית של זכויות חברתיות. עם זאת, הדיון שלנו בא להצביע על הצורך לשלב זכויות אדם בשיח על הנושא כדי להבטיח את

45 לסקירה של מדיניות חקלאית בישראל ושל השלכותיה על תחום המזון ראו סקירת ה-OECD על המדיניות החקלאית: ישראל 2010 (משרד החקלאות ופיתוח הכפר, 2010). books.google.co.il/books?id=WiYfZBVs0cgC.

46 ראו את הדוח הסופי של הדווח המיוחד הקודם של האו"ם על הזכות למזון, אוליביה דה-שוטר: Olivier De Schutter (Special Rapporteur on the Right to Food), *Final Rep.: The Transformative Potential of the Right to Food 4*, U.N. Doc. A/HRC/25/57 (Jan. 24, 2014), http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20140310_finalreport_en.pdf.

47 CAROLAN, לעיל ה"ש 27, בעמ' 44.

48 יונה, לעיל ה"ש 8, בעמ' 82.

49 שם, בעמ' 89.

העקרונות שביסוד הזכות כפי שפורטו לעיל, וכדי להבטיח שהמדיניות והחוק בנושא יעמדו בקריטריונים של הזכות. לשם כך יש לעסוק גם בשאלת הביקוש ולא רק בשאלת ההיצע, ולגשר על ההפרדה המלאכותית בין הדיון הכלכלי על הדרך להסדרה נכונה של השוק לבין הדיון על הזכות למזון ולביטחון תזונתי.

שנית, גורם נוסף היכול להסביר את הנוכחות המצומצמת של השיה על הזכות למזון, הוא העובדה שבתחום של מזון בולט – דווקא בשל היעדר אספקה ישירה על ידי המדינה – תפקיד הסיוע של החברה האזרחית. כך, למשל, אם בתחום הבריאות האספקה הוולונטרית למי שאין לו נגישות לבריאות היא בשוליים יחסית לאספקה המדינתית (למשל, ארגון רופאים לזכויות אדם מספק שירותי בריאות רק לאוכלוסיות המוחרגות מחוק ביטוח בריאות ממלכתי; כגון מבקשי מקלט⁵⁰), הרי שבתחום המזון הסיוע מהחברה האזרחית ממלא תפקיד מרכזי; עמותות המחלקות מזון נכנסות במידה רבה לתפקיד המדינה. אפשר לתת מזון באופן פרטי, כמעין "פלסטר" – תוך הסתמכות על תרומות, עודפים ועוד – בקלות רבה יותר מזכויות חברתיות אחרות כמו שירותי בריאות, חינוך או דיור.⁵¹ התופעה של חלוקת המזון, שתידון בהמשך, גם מציגה את הנושא בהקשר של תרומות וצדקה ולא בהקשר של זכויות וצדק, ובכך תורמת לאי־פיתוח השיה על זכויות האזרח וחובות המדינה בנושא.

שלישית, הדיון על הזכות למזון נוטה לרוב לכיוון של דיון דיכוטומי בשאלה אם יש או אין רעב. כך, למשל, בשנת 2013 הצדיק מנכ"ל משרד הרווחה יוסי סילמן את קיצוץ קצבאות הילדים בין השאר בכך ש"במדינת ישראל לא מתים מרעב. יש רעבים. יש אולי ילדים רעבים. אבל לא מתים מרעב. נכון שיש משפחות שאוכלות בשר רק פעם בשבוע, אבל אנשים עם בטן נפוחה, כמו במדינות אחרות בעולם, אין פה. ממש לא. למרות זאת, אני לא אומר שהמצב פה מושלם".⁵² סילמן אמנם לא הכחיש את קיומו של רעב, אך הפחית בכובד הבעיה בגלל שלא "מתים מרעב". דברים אלו ממחישים את הקיטוב בדיון בין רעב – או לפחות ככאלו שמתים מרעב – לבין היעדר רעב. אין אצלנו אנשים עם בטן נפוחה ולכן הרעב אינו מוצג אצלנו כבעיה אמיתית או לפחות כבעיה חמורה. מסגור זה, המאפיין מדינות מפותחות שבהן לא רואים ילדים עם בטן נפוחה – כי אנחנו לא ביאפרה, סומליה או הודו, ואצלנו אין רעב, אין ילדים שסובלים מתת-תזונה ומהביטויים הנראים לעין שלה כמו רזון קיצוני או אי־גדילה (stunting ו-wasting⁵³) – מסגור זה אחראי גם הוא להיעדרו של דיון

50 ראו אנחנו" רופאים לזכויות אדם <http://www.phr.org.il/about-us>.
 51 חלק מהסוגיות הנוגעות לחלוקה שמסתמכת על תרופות ועודפים נדונו ברוח מבקר המדינה על "אבדן מזון" ועל הצורך להתמודד איתו, כשתרומת מזון נחשבת לאחת מדרכי ההתמודדות. מבקר המדינה דוח שנתי 165 235-163 (2015) (אבדן מזון – השלכות חברתיות, סביבתיות וכלכליות).

52 טלי חרותי־סובר וליאור דטל "מנכ"ל משרד הרווחה: 'בישראל לא מסתובבים אנשים עם בטן נפוחה מרעב'" *TheMarker* 28.7.2013, 8. השוו לדברי שר הפנים אברהם פורז כעשור קודם: "אין רעבים בישראל, זאת דמגוגיה" ואם יש רעבים הם "אולי כאלה שהם בדיאטה". דיאנה בחור־ניר ואטילה שומפלבי "השר פורז: רעבים בישראל? רק מי שבדיאטה" *Ynet* 12.9.2004 www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-2976082,00.html.

53 אלו הן שתי תופעות המאפשרות לקלינאים לקבוע בקלות יחסית שילד סובל ממחסור קלורי. Stunting היא תופעה שבה גובהו של ילד נמוך מדי לגילו; Wasting היא תופעה שבה משקלו

מספק בזכות למזון (הנתפסת כסוגיה הרלוונטית למדינות שבהן יש ילדים עם בטן נפוחה או צורות גלויות לעין אחרות של רעב). דיון הזה מחמיץ את מה שציטטנו לעיל: שאין לבחון את הזכות למזון באופן צר כעוסקת בספירת קלוריות. היעדר ילדים עם בטן נפוחה אין משמעו היעדר ילדים הסובלים מאי־ביטחון תזונתי. כאמור לעיל, אי־ביטחון תזונתי אינו רק תת־תזונה אלא גם תזונה לקויה המשפיעה כרונית או זמנית על התפתחות וגדילה. חשוב לציין כי גם ילדים הסובלים ממשקל־יתר בשל תזונה לקויה סובלים מאי־ביטחון תזונתי. חברות מפותחות סובלות מהן צריכת יתר וצריכת חסר כאחד.⁵⁴ יש המצביעים על כך שתזונה לקויה מתבטאת הן אצל אלו שמקבלים פחות מדי אוכל, הן אצל אלו שמקבלים יותר מדי אוכל והן אצל אלו שמקבלים אוכל רע,⁵⁵ שגם הוא לא עומד בהגדרה של ביטחון תזונתי. אם כן, תזונה לקויה מתבטאת הן בתת־תזונה, הן בתזונה לקויה והן בצריכת־יתר.⁵⁶ גם אם בעבר היו שנטו לחשוב שביטחון תזונתי הוא בעיה של מדינות "מתפתחות" ולא של מדינות "מפותחות", כיום ברור שגם במדינות "מפותחות" הבעיה קיימת, ובמיוחד בקרב אוכלוסיות החיות בעוני; יתרה מזו: היא לובשת צורות רבות – כמו, למשל, משקל יתר.⁵⁷ הנתונים שיובאו בהמשך המאמר על אי־ביטחון תזונתי בישראל יעידו על כך שגם אלו הטוענים שאצלנו אין ילדים עם בטן נפוחה ולכן אין רעב של ממש, וגם אלו הטוענים שדיבור על ביטחון תזונתי הוא "מכבסת מלים" לדיבור על רעב⁵⁸ – טועים, לדעתנו. הבעיה של אי־ביטחון תזונתי או של "רעב סמוי", של תזונה לקויה או של חוסר ברכיבי התזונה (micronutrients)⁵⁹ המשפיע על כריאות ואורך חיים – כל אלה מוחמצים בשיח הדיכוטומי יש רעב-אין רעב. במונחים של מייקל קארולאן, עלינו לעשות "דה־קלוריזציה של ביטחון תזונתי".⁶⁰ אי־ביטחון תזונתי עשוי להתקיים גם כשיש לאדם יש די מזון ביום מסוים; הוא מתקיים כשאדם תלוי בתרומות וסיוע; הוא מתקיים כאשר אדם מקבל אוכל שאינו נאות

- ש ילד נמוך מדי לגילו. שתי התופעות יכולות להתקיים בו־זמנית. ראו ROBERT PAARLBERG, *FOOD POLITICS: WHAT EVERYONE NEEDS TO KNOW* 32–33 (2010).
- 54 TIM LANG & MICHAEL HEASMAN, *FOOD WARS: THE GLOBAL BATTLE FOR MOUTHS, MINDS AND MARKETS* 6 (2d ed. 2015).
- 55 שם, בעמ' 70.
- 56 על כך שהבעיה כיום היא גם תת־תזונה, גם תזונה לקויה וגם צריכת יתר ראו שם, בעמ' 17.
- 57 ראו Parke Wilde, *Food Security Policy in Developed Countries*, in *THE OXFORD HANDBOOK OF THE ECONOMICS OF FOOD CONSUMPTION AND POLICY* 321, 322 (Jayson L. Lusk, Jutta Roosen, & Jason F. Shogren eds., 2011). ראו גם LANG & HEASMAN, לעיל ה"ש 54, בעמ' 35.
- 58 טלי חרות־סובר "רעב? אצנו? מה פתאום?" *הארץ* 8.4.2014, 3. ראו את מאמר התגובה של אייל גרוס "אל תדברו על רעב" *הארץ* 9.4.2014, 2.
- 59 ראו הרוח של הרווח המיוחד דה־שוטר, לעיל ה"ש 46, לדיון בכך שקלוריות לא אומרות הרבה על מצב תזונתי ולא בהכרח משקפות את הדיאטה כהולמת או לא הולמת מבחינה תזונתית.
- 60 CAROLAN, לעיל ה"ש 27, בעמ' 13.

עבורו מסיבות תזונתיות אך גם תרבותיות; והוא מתקיים גם כאשר נשללת מאדם האפשרות לבחור אוכל בהתאם להעדפותיו.⁶¹

רביעית, ובהמשך לנקודה הקודמת, לעתים אנו מוטעים לחשוב שהזכות למזון היא בעיה הנובעת ממחסור במזון במדינות בשל מצבן הכלכלי או בשל אסונות טבע, ואינה קיימת במדינות שבהן אין מחסור במזון. מחקריו של הכלכלן זוכה פרס הנובל אמרטיה סן מעידים כי הגורם לאי־ביטחון תזונתי אינו מחסור במזון אלא מחסור בנגישות כלכלית למזון. הכנסה לא מספקת וכוח קנייה מוחלש מדרדרים אנשים למצב של אי־ביטחון תזונתי. הבחנותיו של סן נאמרו בהקשר של רעב, אך נראה שהן רלוונטיות גם לאי־ביטחון תזונתי.⁶² סן הצביע על כך שרעב הוא המאפיין של המצב שבו לחלק מהאנשים אין די מזון ולא של מצב שבו אין בחברה די מזון; הוא נוגע ליחסים בין אנשים למזון ולא למזון עצמו.⁶³ על כן, רעב הוא פונקציה של זכאויות ולא של הימצאות מזון כשלעצמה. לפי סן, השאלה החשובה היא מה קובע את חלוקת המזון בין חלקים בקהילה. אדם מגיע לרעב בגלל חוסר היכולת שלו להשיג זכאות למזון ולא בגלל חוסר בנגישות פיזית של מזון.⁶⁴ לפי סן, גישה המסתכלת רק על המזון, כשלעצמו, מספרת מעט מאוד על רעב: היא לא מספרת מדוע חלק מהאנשים בחברה רעבים בזמן שאחרים יכולים להאכיל את עצמם.⁶⁵ אספקת מזון היא רק אחד מני גורמים רבים ביחסי הזכאויות שקובעים אם לאדם יש יכולת לרכוש די מזון; ברוב המקרים, הכנסה וכוח קנייה הם הגורמים הרלוונטיים ביותר. כפי שטען סן, השאלה החשובה היא כיצד הגיעו אנשים למצב שבו אין להם די כסף לרכוש מזון ראוי; הסיפור על מחסור בהכנסה וירידה בכוח הקנייה הוא רק חלק מהסיפור המלא.⁶⁶

כפי שיתואר להלן, שורש הבעיה בהקשר שלנו טמון, בין היתר, במדיניות כלכלית שדרדרה אנשים לעוני ובקיצוץ המסיבי בקצבאות (כולל הבטחת הכנסה) – ובצדם עלייה במחירי המזון. כדי להילחם ברעב ובאי־ביטחון תזונתי צריך להתמקד לא רק במדיניות צד ההיצע ושיפורה אלא – בראש ובראשונה – במדיניות צד הביקוש. יש לזהות את המכשולים העומדים לפני אלה שאין להם נגישות למקורות יצרניים או לרשתות ביטחון חברתיות. יתרה מזו: דה־שוטר וקורדס עומדים על כך שהתבוננות ברעב כשאלה של היצע וביקוש מחמיצה את העובדה שהבעיה של רעב – ולטענתנו גם במקרים רבים של ביטחון תזונתי – היא שאלה

61 ראו McDONALD, לעיל ה"ש 27, בעמ' 3; TIM LANG, DAVID BARLING & MARTIN CARAHER, FOOD POLICY 255 (2009).

62 על אי־ביטחון תזונתי כנובע מחוסר שוויון בנגישות למזון, בגלל עוני או בגלל מכשולים חברתיים ופוליטיים אחרים ולא בגלל היעדר מזון, ראו McDONALD, לעיל ה"ש 27, בעמ' 88. לפי גישה זו, תזונה לקויה נובעת לרוב לא מחוסר מזון בקהילה אלא מחלוקה מעוותת של המזון הקיים, הנובעת מכך שחלק מהאוכלוסיה עני וחלש מכדי להגיע למזון הקיים. ראו KENT, לעיל ה"ש 30, בעמ' 21.

63 AMARTYA SEN, POVERTY AND FAMINES; AN ESSAY ON ENTITLEMENT AND DEPRIVATION 4 (1981).

64 שם, בעמ' 7-8.

65 שם, בעמ' 153.

66 שם, בעמ' 155-156.

של היעדר רשתות ביטחון חברתיות לתמיכה בעניים.⁶⁷ במובן זה, כאשר אנו מדברים על "מדיניות צד הביקוש" אנו עוסקים בעיקר ביכולת הביקוש המוחלשת בשל פגיעה ברשתות הביטחון החברתיות. הניתוח של סן מחזק את הביקורת שלנו על כך שהיוזמות העיקריות כיום בתחום הביטחון התזונתי בישראל עוסקות במדיניות צד ההיצע ולא במדיניות צד הביקוש, כפי שיפורט בהמשך. קביעתו, שלפיה גישה המסתכלת רק במזון מספרת מעט מאוד על רעב, נכונה לטענתנו גם לעניין השאלה הרחבה יותר של ביטחון תזונתי. לכן, גישה שמסתכלת רק על מחירי המזון – ומתעלמת משאלת הנגישות למזון ומהסיבות להיעדרה, משאלת המחסור בהכנסה ומדיון בכוח הקנייה של האוכלוסייה – תהיה תמיד חלקית ולא מספקת.

2. הזכות למזון והמשפט הישראלי

האם הזכות למזון מוכרת במשפט הישראלי? כאמור, ישראל היא צד לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, ומכאן שהיא מחויבת לזכות זו. שאלת הקליטה של הזכות במשפט הישראלי מכוח המשפט הבינלאומי מורכבת וחורגת מהמסגרת של מאמר זה, אך נציין כי בית המשפט העליון הסתמך בפסיקותיו על זכויות חברתיות המוכרות מכוח אמנה זו, ולו מכוח "חוקת ההתאמה הפרשנית". בית המשפט קבע כי יש לפרש את החקיקה הישראלית ככל האפשר כעולה בקנה אחד עם ההתחייבות הבינלאומיות של המדינה.⁶⁸ בחוקי היסוד הישראליים אין התייחסות מפורשת לזכויות חברתיות, ובג"ץ פסק כי הזכות למינימום של קיום אנושי בכבוד היא חלק מהזכות לכבוד שבחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.⁶⁹ בעניין גמזו, אחת מההתייחסות הראשונות לנושא בבית המשפט העליון, קבע השופט ברק:

כבודו של האדם כולל בחובו [...] הגנה על מינימום הקיום האנושי [...] אדם המתגורר בחוצות ואין לו דיור, הוא אדם שכבודו כאדם נפגע; אדם הרעב ללחם, הוא אדם שכבודו כאדם נפגע; אדם שאין לו גישה לטיפול רפואי אלמנטרי, הוא אדם שכבודו כאדם נפגע; אדם הנאלץ לחיות בתנאים חומריים משפילים, הוא אדם שכבודו כאדם נפגע.⁷⁰

בית המשפט חזר על דברים אלו ואף ציין כי הולכת ומשתרשת במשפט הישראלי תפיסה שלפיה כבודו של אדם כזכות חוקתית אוצר בחובו גם זכות למינימום של קיום אנושי ובכלל זה מזון.⁷¹ הדברים נאמרו בפסק דין שעסק ביושבי מאהל בשם "כיכר הלחם", שהוקם ב-2004, שנים לפני מחאת 2011. פסק הדין – שהכשיר צו פינוי שהוציאה עיריית ירושלים נגד המוחים – התמקד בגבולות חופש ההפגנה והמחאה, ולא בזכות למזון, על

Olivier De Schutter & Kaitlin Y. Cordes, *Accounting for Hunger: An Introduction to the Issues*, in ACCOUNTING FOR HUNGER: THE RIGHT TO FOOD IN THE ERA OF GLOBALISATION 1, 6–7 (Olivier De Schutter & Kaitlin Y. Cordes eds., 2011)

68 בג"ץ יתד, לעיל ה"ש 36 (בנושא הזכות לחינוך); בג"ץ לוזון, לעיל ה"ש 36 (בנושא הזכות לבריאות). ראו גם את ההתייחסות הנרחבת למשפט הבינלאומי בתחום זכויות אדם בבג"ץ 11437/05 קו לעובד נ' משרד הפנים, פ"ד סד(3) 122 (2011) (נוהל עובדת זרה בהיריון).

69 לדיון מפורט ראו ברק-ארז וגרוס, לעיל ה"ש 21, בעמ' 195–197, 201–203.

70 רע"א 4905/98 גמזו נ' ישעיהו, פ"ד נה(3) 360, 375–376 (2001) (ההדגשה הוספה).

71 עע"ם 3829/04 טויטו נ' עיריית ירושלים, פ"ד נט(4) 769, 779 (2004).

אף שם המאהל. לעניין המצוקות שבגינן התקיימה המחאה, כל שציין בית המשפט הוא כי אין מניעה שהמוחים יפנו לרשויות וכי יש לקוות שאלו ימצאו את הדרך להושיט עזרה במקרה המתאים, ויש להניח שהתפיסה של כבוד האדם כזכות חוקתית הכוללת את הזכות למינימום של קיום אנושי (לרבות "מזון בסיסי") "תכוון את גישתן של הרשויות".⁷² כך נהפך עיקר הדיון ב"כיכר הלחם" לדיון על חופש ההפגנה במקום על הזכות למזון, וגם זו הופחתה לכדי "מינימום" של קיום בכבוד אנושי.

גישת המינימום הזו אומצה בשנת 2005 בפסק דין בעניין מחויבות, ושם היא כונתה מודל ה"מחסור הקיומי": בפסק דין זה דן בג"ץ בקיצוצים משמעותיים בקצבאות הבטחת הכנסה ודחה את הטענה שהייתה בקיצוצים משום פגיעה בזכות לכבוד האדם.⁷³ בג"ץ פסק כי הפגיעה בזכות לכבוד מתקיימת רק כשהאדם נתון במחסור קיומי של ממש – "רעב ללחם" כמונחים של פסק דין גמזו,⁷⁴ ובמילים של פסק דין מחויבות: "[...] חובה לקיים מערכת שתבטיח 'רשת מגן' למעוטי האמצעים בחברה כדי שמצבם החומרי לא יביאם לכלל מחסור קיומי" כאשר במסגרת זו בין היתר "עליה להבטיח שלאדם יהיה די מזון ומשקה לקיומו".⁷⁵ גישה מינימלית זו אינה פתרון מספק לאי־ביטחון תזונתי. ההתייחסות בפסק דין מחויבות לנושא המזון נוגעת לחובת המדינה להבטיח "שלאדם יהיה די מזון ומשקה לקיומו"⁷⁶ – משמע: מה שלא פוגע ביכולת הקיום עצמו אינו מוכר כחלק מהזכות. אמנם בהמשך, בפסק דין חסן, קבע בית המשפט העליון כי הזכות לקיום בכבוד נמצאת בליבת הזכות לכבוד האדם,⁷⁷ ודחה את ההבחנה בין זכויות חברתיות לזכויות אזרחיות, אך גם שם נצמד בג"ץ למודל המינימום וקבע ש"הזכות למינימום של קיום אנושי בכבוד מצויה בליבו של כבוד האדם ובגרעינו. חיים בחרפת רעב, ללא קורת גג, תוך כדי חיפוש מתמיד מנין יבוא עזרו של אדם, אינם חיים בכבוד".⁷⁸ אפשר לראות כי התפיסה המינימלית מוגבלת ל"חרפת רעב" – מונח שלא עונה על הבעיה של אי־ביטחון תזונתי וודאי שלא עונה על הצרכים הכלולים בזכות למזון נאות.

בציטוט שהובא בפתח המאמר (במקור נאמרו הדברים דווקא שלא בהקשר ישיר למזון) כתב השופט זמיר "אסור שזכויות האדם ישמשו רק את האדם השבע".⁷⁹ לדעתנו, כדי שהדברים יצאו מן הכוח אל הפועל נדרשת פרשנות של הזכות לכבוד האדם, וכן של הזכויות לחיים ולגוף שבחוק היסוד, ככוללות את הזכות לתנאי חיים נאותים, ברוח דעת המיעוט של השופט לוי בפרשת מחויבות. באותה דעת מיעוט סבר השופט לוי כי יש לפרש את הזכות לכבוד האדם ככוללת את הזכות לתנאים נאותים של קיום, לרבות מזון, בניגוד לגישת המינימום ומודל המחסור הקיומי של הנשיא ברק. לגישת השופט לוי, מטרת הזכות אינה מוגבלת

72 שם.

73 בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר, פ"ד ס(3) 464 (2005) (להלן: בג"ץ מחויבות).

74 לעיל ה"ש 70, בעמ' 375.

75 בג"ץ מחויבות, לעיל ה"ש 73, בעמ' 482-483.

76 שם, בעמ' 483.

77 בג"ץ חסן, לעיל ה"ש 34, בעמ' 828-829.

78 שם, בעמ' 828.

79 עניין קונטרס, לעיל ה"ש 1, בעמ' 340.

להימנעות ממחסור קיומי בלתי-נסבל או לתנאי מחיה בסיסיים.⁸⁰ לדעתו, הנתונים שהציגו העותרים הוכיחו כי תיקוני החקיקה שקיצצו בקצבאות הבטחת הכנסה פגעו בזכות לכבוד. הוא הצביע על כך שתצהירי העותרים עסקו בצרכים קיומיים – בעיקר דיור, מזון, לבוש ותרופות, ושגובה הגמלה שהם זכאים לה רחוק מלכסות הוצאות קיומיות אלו.⁸¹ נוסף על תצהירי העותרים הספציפיים, שחלקם נגעו באוכל, הסתמך השופט לוי על מחקר שערך המוסד לביטוח לאומי בקרב מקבלי הבטחת הכנסה. 7% מהמשפחות התלויות בגמלת הבטחת הכנסה דיווחו שתמיד או ברוב הזמן אין להן די אוכל ו-24% מהמשפחות דיווחו שלפעמים הן סובלות ממחסור במזון; כלומר: כשליש מהמשפחות התלויות בגמלת הבטחת הכנסה סבלו רוב הזמן ממחסור במזון תמיד או ברוב הזמן.⁸² השופט לוי אף הסתמך על חוות הדעת של יו"ר איגוד העובדים הסוציאליים בישראל, אתי פרץ, שהצביעה על פגיעה עמוקה ובלתי-הפיכה שעתיד להסב הקיצוץ בגמלאות לילדים, לרבות נזקים גופניים בשל תזונה חסרה שאינה כוללת את כל אבות המזון הדרושים להתפתחות תקינה.⁸³

פרשנות כזו, המתייחסת ברצינות לנתונים שהובאו לפני בית המשפט באשר לפגיעה בביטחון תזונתי, עולה בקנה אחד עם המשפט הבינלאומי. כפי שפורט לעיל, הדרישה במשפט הבינלאומי היא להכרה בתנאי חיים נאותים, ונקבע בו כי אין לפרש את הזכות למזון נאות באופן צר או מוגבל המשווה אותה לחבילה מינימלית של קלוריות, חלבונים ורכיבי תזונה (nutrients) ספציפיים אחרים. יתרה מזו: פרשנות כזו יכולה לתת תשובה נכונה יותר לסוגיית הביטחון התזונתי בהשוואה לתפיסה המינימלית של הזכות למזון. כפי שנראה בהמשך, יש אינדיקציות לקשר בין הקיצוץ בקצבאות ההכנסה שהעתירה נגדו נדחתה כבג"ץ מחויבות לבין העלייה באי-ביטחון תזונתי בעיקר בקרב משפחות התלויות בקצבאות. מבחינה זו, ולאור דבריו המהדהדים של השופט לוי בדעת המיעוט, פסק הדין בעניין מחויבות הוא נקודה קריטית באתגור המשפטי של פגיעה בביטחון תזונתי, והוא מצביע על המגבלות של גישת המינימום, העומדת בניגוד לתפיסה של זכות למזון ושל ביטחון תזונתי.

ציינו לעיל את הזכויות לגוף ולחיים כזכויות המנויות בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, שאף הן רלוונטיות לענייננו. בהקשר זה יש לעמוד על הבעייתיות שבהכפפת הזכות לביטחון תזונתי ושאר הזכויות החברתיות למושג "כבוד האדם", שכן לעתים קרובות הקישור לרעיון זה מסיט את תשומת הלב משאלות של חלוקה ושוויון לעבר מודל המבוסס על השפלה. מודל זה מאפשר לצמצם את הגנת הזכות על הפרטים עד כדי חסכים קיצוניים בלבד העולים

80 בג"ץ מחויבות, לעיל ה"ש 73, בעמ' 494-495. לביקורת על גישתו של השופט ברק בפסק הדין, שאותה הביע ברק גם במקום אחר (אהרן ברק "זכות-הבת למינימום קיום אנושי בכבוד" עבודה, חברה ומשפט יד 145 (2015)), ולעמדה שלפיה הזכות לכבוד כוללת הגנה על קיום בתנאי חיים נאותים, ראו גם ברק מדינה "הגנה משפטית על הזכות לקיום אנושי בכבוד: הזכות החוקתית ומעבר לה" עבודה, חברה ומשפט יד 227, 228 (2015).

81 בג"ץ מחויבות, לעיל ה"ש 73, בעמ' 499-500.

82 יהודית קינג וגרעון מאור שביט איכות החיים של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה 19 (2005) (נזכר כבג"ץ מחויבות, לעיל ה"ש 73, בעמ' 500).

83 בג"ץ מחויבות, לעיל ה"ש 73, בעמ' 501. לדיון מפורט יותר בפסק הדין ראו ברק-ארז וגרוס, לעיל ה"ש 21, בעמ' 204-207; אמיר פז-פוקס "כבוד לעניים: בין כבוד האדם לזכות לביטחון סוציאלי" ביטחון סוציאלי 75, 9 (2007).

כדי השפלה,⁸⁴ מהסוג שתואר בפסק דין גמזו ("אדם הרעב ללחם").⁸⁵ אנו מציעים לאמץ את המודל של "תנאי חיים נאותים", העולה בקנה אחד עם המודל המוכר במשפט הבינלאומי. בהיעדר חוק יסוד העוסק בנושא מפורשות, אימוץ מודל זה יכול להסתמך ברמה החוקתית לא רק על הזכות לכבוד אלא גם על הזכויות לחיים ולגוף. חוק היסוד אינו מסתפק בכך שאין לפגוע בזכויות אלה⁸⁶ אלא קובע פוזיטיבית שכל אדם זכאי להגנה עליהן.⁸⁷ כפי שנראה בפרק הבא, מודל של תנאי חיים נאותים, לרבות בהקשר של מזון, נחוץ כדי להבין לעומק את בעיית אי-ביטחון תזונתי בישראל ולהתמודד עמה.

ג. אי-ביטחון תזונתי בישראל: תמונת מצב

1. מחקרים כמותיים

הבעיה של אי-ביטחון תזונתי עלתה על סדר היום הציבורי בראשית שנות התשעים של המאה הקודמת בשל היחלשותה של מדינת הרווחה, בשל הקיצוצים הנרחבים בשירותי הרווחה והביטחון הסוציאלי, בשל ההתחזקות של כלכלת השוק ובשל העלייה בשיעורי האבטלה בצד השחיקה ברמות השכר.⁸⁸ מחקרים מצביעים על כך שבמדינות מפותחות דוגמת ישראל, הסיבה העיקרית לאי-ביטחון תזונתי נעוצה בחוסר היכולת של הפרטים לרכוש את המזון הנחוץ למחייתן.⁸⁹

84 להרחבה ראו ברק־ארוז וגרוס, לעיל ה"ש 21, בעמ' 214.

85 לעיל ה"ש 70, בעמ' 375.

86 ס' 2 לחוק־יסוד: כבוד האדם וחירותו.

87 ס' 4 לחוק־יסוד: כבוד האדם וחירותו. בבג"ץ 606/93 קידום יזמות ומו"לות (1981) בע"מ נ' רשות השידור, פ"ד מח(2) 1, 25 (1994), ציין השופט חשין את "הזכות לנשום, הזכות לשתות, הזכות לאכול" כחלק מהדברים שהחיים תלויים בהם ולכן הן חלק מהזכות לחיים. סוגיה קשורה לסוגיית הזכות למזון היא הזכות למים כחלק מהזכות לתנאי חיים נאותים. ראו נטע זיו "עוני, צמצום פערים ושוויון: המקרה של הזכות למים" משפט וממשל ז' 945 (2004).

88 אברהם דורון "חלוקת מזון ובתי-מחוי: תחליף למדיניות רווחה בישראל של שנות האלפיים" עיונים בתקומת ישראל 16, 275 (2006).

89 נורית ניראל ואח' ביטחון תזונתי בישראל בשנת 2003 והקשר לרפואי תזונה (מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל, 2005); רוני קאופמן וורד סלונים-נבו "חוסר ביטחון תזונתי ורעב בקרב אוכלוסיות מצוקה בנגב: ממצאים ממחקר גישוש" ביטחון סוציאלי 65, 33 (2004). הדיון בחלק זה, ובמאמר בכלל, מתמקד אך ורק בביטחון התזונתי של אזרחי ישראל בגבולות הקו הירוק. לדיון בהשלכות של המדיניות הישראלית על הביטחון התזונתי של תושבי עזה הפלסטינים ראו: Aeyal Gross & Tamar Feldman, "We Didn't Want to Hear the Word 'Calories'": Rethinking Food Security, Food Power, and Food Sovereignty – Lessons from the Gaza Closure, 33 BERKELEY J. INT'L L. 379 (2015).

מחקר שערך מכון ברוקדייל⁹⁰ בקרב מדגם של 1,490 משקי בית העלה כי בשנת 2003 סבלו 22% מהאוכלוסייה מחוסר ביטחון תזונתי.⁹¹ על פי המחקר, השכיחות הגבוהה ביותר של אי-ביטחון תזונתי בשנת 2003 נמצאה בקרב משפחות חד-הוריות⁹² ומשפחות ערביות.⁹³ בשנת 2012 פרסם המוסד לביטוח לאומי⁹⁴ דוח ראשון שבדק את מצב הביטחון התזונתי בישראל, תוך התמקדות בקשיי הנגישות למזון הנובעים ממצוקה כלכלית. המוסד לביטוח לאומי מגדיר אי-ביטחון תזונתי "כהיעדר נגישות סדירה למזון בכמות מספקת המאפשרת חיים בריאים ופעילים".⁹⁵ הסקר נערך בתשואל טלפוני והשאלון התבסס על שאלון דומה לזה שפיתח משרד החקלאות האמריקני, ולאחר שהוספו לו שאלות המותאמות למשק ולחברה בישראל. כל משק בית שויך לאחת מארבע קטגוריות בסולם הביטחון תזונתי: (1) ביטחון תזונתי; (2) אי-ביטחון תזונתי קל או מתון; (3) אי-ביטחון תזונתי עם רעב מתון; (4) אי-ביטחון תזונתי עם רעב חמור. לצורכי המחקר אוחדו שתי הקטגוריות האחרונות לקטגוריה אחת של "אי-ביטחון תזונתי ניכר".⁹⁶ הסקר כלל 5,600 משפחות והעלה שבשנת 2011 חיו 18.7% מכלל המשפחות בישראל באי-ביטחון תזונתי, כ-10.5% מהן באי-ביטחון תזונתי ניכר. סקר נוסף שערך המוסד לביטוח לאומי ב-2012 כלל 6,300 משפחות והעלה נתונים דומים לאלו של 2011: 18.8% מהמשפחות חיו באי-ביטחון תזונתי, 8.6% מהן באי-ביטחון תזונתי ניכר.⁹⁷ עוד מצא המחקר רמות גבוהות של אי-ביטחון תזונתי בקרב מקבלי קצבאות

90 המדד הנפוץ בעולם לבריקת חוסר ביטחון תזונתי, שעליו התבססו המחקרים שנעשו בארץ, פותח בארצות-הברית ומבוסס על דיווח של משקי בית. השאלון בוחן סוגיות הנוגעות לדאגה של הפרט לתקציב לרכישת מזון לצרכים בסיסיים, לאיכות המזון ולכמותו, להיעדר מזון ולהיעדר כסף לרכישתו, לתחושות רעב בקרב ילדים ומבוגרים ועוד. השאלון המלא כולל 18 שאלות, והגרסה המקוצרת – שנמצאה אפקטיבית למדידת התופעה – כוללת שש שאלות. הסקר של מכון ברוקדייל חילק את משקי הבית לשלוש קטגוריות מרכזיות: ביטחון תזונתי, אי-ביטחון תזונתי מתון ואי-ביטחון תזונתי חמור. ניראל ואח', לעיל ה"ש 89.

שם. 91

92 39% בקרב משפחות חד-הוריות ו-36% בקרב משפחות ערביות.

93 למחקר של מכון ברוקדייל קדם מחקר גישוש של קאופמן וסלונים-נבו, לעיל ה"ש 89, שנערך ב-2002. המחקר בחן את היקף אי-הביטחון התזונתי בקרב אוכלוסיות הנמצאות בסיכון לחוסר ביטחון תזונתי ב-11 יישובים בנגב. אוכלוסיית המדגם כללה 953 משקי בית והממצאים העלו כי 72% מהמשפחות במדגם סבלו מחוסר ביטחון תזונתי. עוד נמצא כי שיעור הסובלים מחוסר ביטחון תזונתי ביישובים הבדואיים עמד על 90%. מחקר זה מוגבל ביכולתו לתת תמונה כללית בשל התמקדותו באוכלוסיות בסיכון.

94 מירי אנדבלד ואח' ביטחון תזונתי 2011: מהלך הסקר וממצאים עיקריים (המוסד לביטוח לאומי, 2012).

95 שם, בעמ' 1.

96 משפחות החיות במצב של אי-ביטחון תזונתי קל הביעו חשש מסוים בנוגע לאספקת המזון ולתקציב המזון, משפחות באי-ביטחון תזונתי ניכר הביעו חשש רב בנוגע לאספקת המזון ולתקציב המזון. באי-ביטחון תזונתי ניכר מדובר באנשים וילדים שלעתים לא אכלו יום שלם עקב מחסור בכסף, או שצמצמו את גודל הארוחות למשך כמה חודשים בשנה; ראו שם.

97 מירי אנדבלד ואח' סקר ביטחון תזונתי 2012: ממצאים סוציו-כלכליים עיקריים (המוסד לביטוח לאומי, 2014).

קיום בגיל העבודה. כ-51% ממקבלי קצבת הבטחת הכנסה וכ-30% מהמשפחות המקבלות קצבאות נכות חיות באי-ביטחון תזונתי.

הסקר של המוסד לביטוח לאומי מלמד על פגיעה חמורה של אי-ביטחון תזונתי במשפחות עם ילדים. שיעור המשפחות עם ילדים החיות באי-ביטחון תזונתי עומד על 29.2% – שלישי מהילדים בישראל חיים באי-ביטחון תזונתי. עוד עלה כי אי-ביטחון תזונתי פוגע בעיקר במשפחות עם ארבעה ילדים ויותר: 42% מהמשפחות עם ארבעה ילדים ויותר חיות באי-ביטחון תזונתי, לעומת 26.2% מהמשפחות שיש בהן עד שלושה ילדים.

פילוח על פי דת ולאום העלה נתונים על רמה גבוהה במיוחד של אי-ביטחון תזונתי בקרב הציבור הערבי: כ-48.2% מהמשפחות הערביות חיות באי-ביטחון תזונתי – רמה גבוהה יותר מפי שלושה מהרמה בקרב יהודים.⁹⁸

עוד העלה הדוח כי 55% מהמשפחות החיות בחוסר ביטחון תזונתי נעזרות בגורמי סיוע: 90% מהן נעזרות בארגונים והיתר – בקרובי משפחה. נתון זה מעלה שאלה בדבר דרכי ההתמודדות של כמחצית מהמשפחות החיות בחוסר ביטחון תזונתי.⁹⁹

נתוני המוסד לביטוח לאומי מלמדים כי הבעיה של חוסר ביטחון תזונתי לא פוסחת על משפחות עובדות: 26.6% מהמשפחות עם מפרנס אחד ו-12% מהמשפחות עם שני מפרנסים חיות באי-ביטחון תזונתי. נתון זה בהכרח מחייב להפנות את הזרקור לגורמי מדיניות המייצרים ומשמרים עוני. כמו כן, נתון זה מקעקע במידה לא מבוטלת את הדומיננטיות של הסברים אינדיבידואליים לעוני ולחוסר ביטחון תזונתי המטילים את האשמה על יחידים ומשפחות – במקום על המבנה החברתי – תוך קריאה לאחריות אישית של אנשים חיים בעוני.¹⁰⁰

בהתחשב בנתונים הקשים העולים משני הדוחות של המוסד לביטוח לאומי יש מקום לבקר את ההחלטה של מנהל המחקר שלא לבדוק את מצב הביטחון התזונתי בשנים 2013 ו-2014, תוך הצהרה שלפיה לא תבצע בדיקה שיטתית ופרסום דוחות עקבי, בדומה לדוח העוני, ודי בעריכת "הסקר מעת לעת ועל-פי הצרכים גם בעתיד".¹⁰¹

לנתונים אלו יש לצרף נתונים על ההוצאות של משקי בית על מזון. מחקר של מרכז טאוב הצביע על כך שמשקי הבית בחמישון התחתון מוציאים כ-36.5% מהכנסתם על מזון – פי

98 על אף העובדה שכמעט מחצית מהמשפחות הערביות חיות באי-ביטחון תזונתי, מדובר בקבוצה ששיעורי ההיעזרות שלה בארגוני סיוע ובקרובי משפחה הם מהנמוכים ביותר. לפי דוח המבקר, בבדיקת העמותות הנתמכות על ידי משרד הרווחה והשירותים החברתיים לא נמצאו עמותות בחברה הערבית.

99 בהמשך המאמר יועלו תשובות אפשריות לשאלה זו, המבוססות על ראיונות עם המשפחות. שיעור הנעזרים בארגוני סיוע גבוה במיוחד בקרב משפחות חרדיות, ועומד על כ-70%. ממצאי המחקר האיכותני יכולים לסייע בהבנת הנתון: מהראיונות עם עובדות סוציאליות במחלקות לשירותים חברתיים עלה שיש גם "חיים וגורמים פילנטרופיים המייעדים את הפעילות והסיוע שלהם רק לאוכלוסייה החרדית.

100 על התפיסה של אחריות אישית בנאו-ליברליזם ראו הארווי, לעיל ה"ש 19, בעמ' 93. על המעבר לשיח ליברלי אינדיבידואליסטי ועל משמעותו להדרת נשים החיות בעוני ממעמדן בחברה בהקשר הישראלי, ראו רגב-מסלם, לעיל ה"ש 18.

101 סקר ביטחון תזונתי 2012, לעיל ה"ש 97, בעמ' 2.

3.5 ממשקי בית בחמישון העליון, המוציאים כ-11.2% מהכנסתם על מזון.¹⁰² מחקר נוסף של מכון טאוב הצביע על כך שהואיל ויש בישראל יחס הפוך בין גודל משק הבית לגובה ההכנסה, אזי ההוצאה החודשית הנדרשת לרכישת מה שהוגדר "סל מזון בריא" יורדת ככל שרמת ההכנסה של משק בית עולה, ולכן ההוצאה החודשית המתבקשת על סל מזון בריא גבוהה במיוחד בעשירון התחתון. חלקה של ההוצאה על סל המזון הבריא מתוך ההכנסות הכספיות נטו עולה ככל שמספר הנפשות במשק הבית גדל. כך, משפחה בעשירון העליון צריכה להוציא כ-7% מהכנסתה כדי לממן סל מזון בריא לכל בני הבית, ואילו בחמישון ההכנסה התחתון עליה להוציא כ-65% מההכנסה החודשית הפנויה למטרה זו. בדיקת ההוצאות בפועל של משקי בית במסגרת מחקר זה העידה כי הסבירות שמשקי בית בחמישון התחתון יכולים לעמוד בהוצאה על הסל הבריא נמוכה ביותר: בחמישון זה רכישת הסל הבריא אינה אפשרות זמינה במגבלות ההכנסה של משק הבית וההוצאות האחרות הדרושות לניהולו.¹⁰³ בשנת 2014 קבע מבקר המדינה כי המדינה לא עמדה במחויבותה לקדם את הביטחון התזונתי של תושביה וטרם גיבשה מדיניות ממשלתית כוללת, המגובה במשאבים ראויים, להתמודדות יעילה עם התופעה של אי-ביטחון תזונתי; עוד קבע המבקר כי הממשלה אינה עושה די כדי לדאוג לביטחון התזונתי של התושבים. דוח המבקר התייחס לביטחון תזונתי כפי שהוא מוגדר בחוק שהקים את המועצה הארצית לביטחון תזונתי (הקמתה תידון בהמשך המאמר): "אפשרות לצרוך באופן סדיר מזון הכולל את כל רכיבי התזונה הנדרשים להתפתחות תקינה ולבריאות האדם". כזכור, ארגון המזון של האו"ם הגדיר ביטחון תזונתי כנגישות פיזית, כלכלית וחברתית לכמויות מספקות של מזון מזין ובטוח, הנדרש כדי לחיות חיים פעילים ובריאים. הזכות למזון, כפי שנדונה לעיל, מכירה הן בזכות של כל אדם להיות מוגן מפני רעב והן בזכותו ליהנות מרמת חיים נאותה בכל הנוגע לתזונה. תיאור המצב בישראל ממחיש את חשיבות הממדים החוזרים על עצמם בהגדרות אלו של מזון הכולל את רכיבי התזונה הנחוצים, מזון מזין, בטוח וברמה נאותה. רוב האנשים בישראל הסובלים מאי-ביטחון תזונתי אולי לא נראים כמו "ילדים רעבים"¹⁰⁴ כמונחים של מנכ"ל משרד הרווחה; בטנם

102 דב צ'רניחובסקי ואיתן רגב "דפוסי ההוצאה על מזון בישראל" דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2014 405 (דן בן-דוד עורך, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, 2014). המחקר מראה כי השפעת ההכנסה על ההוצאה על בשר, עופות ודגים, כמו גם על שמנים צמחיים, היא נמוכה יחסית; מנגד היא גדולה בכל הנוגע להוצאה על ירקות ופירות כמו גם על חלב ומוצרי וביצים: ככל שההכנסה לנפש יורדת, תהיה נטייה גדולה יותר לוותר על חלב ומוצרי, דגים וקבוצת הירקות והפירות, ולהותיר קבועה יחסית את צריכת הבשר והעופות, הלחם ומוצרי, השמנים הצמחיים והמשקאות הקלים. אף כי אין לנתונים אלו משמעות תזונתית חד-משמעית, והחוקרים מייחסים את הירידה בצריכת הירקות והפירות בין היתר למחירים של פירות מסוימים המיובאים מחו"ל, הירידה דווקא בצריכת ירקות ופירות מעידה על פגיעה בביטחון התזונתי של שכבות אלו. המחברים מצביעים על כך שההוצאה על ירקות ופירות מגלה דפוס הוצאה רומה לזה של מוצרי מותרות, כך שאפשר להניח כי לדפוסי ההוצאה ייתכנו השלכות תזונתיות הקשורות לעוני. שם, בעמ' 409-412, 418-419.

103 ג'נטה אזרייבה ואח' "סל מזון בריא בישראל" מרכז טאוב (26.12.2016) [taubcenter.org.il/ \(26.12.2016\) http://taubcenter.org.il/he/healthy-food-basked-heb](http://taubcenter.org.il/he/healthy-food-basked-heb)

104 CAROLAN, לעיל ה"ש 27, בעמ' 101.

אולי אינה נפוחה אך לעתים קרובות הם סובלים מתזונה לקויה, עשירה בפחמימות ודלה ברכיבי תזונה חיוניים.¹⁰⁵ תופעה זו מכונה גם "רעב סמוי": קשה יותר לזהותה שכן האדם לא "נראה" רעב, אך היא פוגעת בבריאות ובתוחלת החיים של האדם ומובילה למחלות כרוניות רבות. כך, למשל, היעדר ביטחון תזונתי יכול להתבטא גם בתזונה לקויה שמובילה לעודף משקל – מצב נוסף שהמונח "רעב" אינו כולל.¹⁰⁶ יתרה מזו: דיאטה שיש בה די אנרגיה וחלבון אין משמעותה שוויטמינים ומינרלים נצרכים בכמויות המומלצות.¹⁰⁷ לביטחון תזונתי: על המזון להיות בטוח ומזין, בכמות מספקת, כנדרש לחיים פעילים ובריאים.

2. מחקר איכותני: עדויות של נשים העומדות בראש משקי בית באי-ביטחון תזונתי

הנתונים הכמותיים העולים מהדוחות שנסקרו לעיל מספרים רק חלק מהסיפור של האנשים והמשפחות החיות בחוסר ביטחון תזונתי. כדי להבין את המשמעות וההתמודדות של החיים באי-ביטחון תזונתי צריך להקשיב למשפחות החיות בעוני קשה ובחוסר ביטחון תזונתי, ולהיות נכונות ללמוד מניסיון החיים שלהן ולהביא בחשבון את צרכיהן במסגרת הבחינה של אפיקי פעולה וקביעת מדיניות להתמודדות עם הבעיה. לשם כך בחרנו להביא ניתוח¹⁰⁸

105 לדברי מנכ"ל משרד הרווחה ראו לעיל ה"ש 52 והכתוב לידה. המחקר של מכון ברוקדייל (ניראל ואח', לעיל ה"ש 89), מדר את דפוסי התזונה של משקי הבית תוך התייחסות לתדירות הצריכה של פרטי מזון ושתייה ולכמות הצריכה. הממצאים מלמדים כי נשאלים ממשקי בית שסבלו מאי-ביטחון תזונתי צרכו פחות מוצרי עוף, בשר, פרות, ירקות, מוצרי חלב ודגני בוקר ממשקי בית החיים בביטחון תזונתי. בהתאם להבדלים בדפוסי התזונה, נמצא כי משקי בית שסבלו מאי-ביטחון תזונתי צרכו פחות מכל רכיבי המזון שנבדקו – חלבון, פחמימות, שומן, סידן, ברזל – ממשקי בית שיש בהם ביטחון תזונתי. התפריט של הסובלים מאי-ביטחון תזונתי מורכב בעיקר ממוצרי חיטה, תפוחי אדמה, אורז וכדומה. נתוני המחקר מלמדים גם על שיעור גבוה של השמנה בקרב אנשים החיים באי-ביטחון תזונתי: 27% מהחיים באי-ביטחון תזונתי מתון ו-19% מהחיים באי-ביטחון תזונתי חמור. עוד עולה מהמחקר כי במשקי בית הסובלים מאי-ביטחון תזונתי חמור יש שיעורים גבוהים יחסית של אנמיה, סכרת ואוסטאופורוזיס.

106 CAROLAN, לעיל ה"ש 27, בעמ' 6-7; PAARLBERG, לעיל ה"ש 53, בעמ' 83-84.
107 Patrick Webb & Andrew Thorne-Lyman, *Entitlement Failure from a Food Quality Perspective: The Life and Death Role of Vitamins and Minerals in Humanitarian Crises*, in FOOD INSECURITY, VULNERABILITY AND HUMAN RIGHTS FAILURE, *supra* note 26, at 243, 246.

108 הנתונים האיכותניים הם חלק ממחקר לתואר שני שערכה חלי בוזחיש ששון, ממחברות מאמר זה, במחלקה לעבודה סוציאלית באוניברסיטת בן-גוריון, בהנחיית פרופ' רוני קאופמן. המחקר נעשה בגישה האיכותנית, במסורת הפנומנולוגית-קונסטרוקטיביסטית, והוא משתייך למודל הביקורתי המושפע מתאוריות פוסט-מודרניות ופמיניסטיות. המחקר בחן את התפיסות באשר לבעיה החברתית של חוסר ביטחון תזונתי אצל משפחות החיות בחוסר ביטחון תזונתי ואצל עובדות סוציאליות כוללניות הנמצאות בקשרים מסייעים עם המשפחות. המחקר בחן את תפיסת הסיבות להיווצרות הבעיה ואת התפיסה של דרכי ההתמודדות עמה תוך השוואה מתמדת בין נקודות המבט של שתי אוכלוסיות המחקר. כלי המחקר העיקריים היו ראיונות עומק מובנים למחצה עם הנשים שבראש משק בית המתמודד עם חוסר ביטחון תזונתי ועם

של ממדים הנוגעים לחיים בחוסר ביטחון תזונתי, כפי שהם עולים מראיונות עם נשים¹⁰⁹ העומדות בראש משק בית המתמודד עם חוסר ביטחון תזונתי. בחינת הנתונים במשקפי הזכות למזון ולביטחון תזונתי מצביעה על כמה ממדים של פגיעה בזכות במצב הקיים. ההגדרה של ביטחון תזונתי, כפי שנסקרה לעיל, היא רב־מדית במהותה ומתייחסת לכמה יסודות הקשורים לנגישות סדירה למזון, לסוג המזון ולאיכותו התזונתית ולזכות הבחירה במזון המתאים תרבותית למשפחה. המסגרת של ביטחון תזונתי מסייעת למסגר חלק מהסוגיות העולות בראיונות, והראיונות עם הנשים מאפשרים התבוננות מורכבת בחיי היום־יום של משקי בית החיים בחוסר ביטחון תזונתי. חיים אלה כוללים היכטים שלא תמיד באים לידי ביטוי בהגדרות המקובלות של ביטחון תזונתי, במיוחד כאלו הנוגעים להדרה חברתית ולתלות בגורמי סיוע. מהראיונות עולות כמה תמות מרכזיות.

(א) חוסר ביטחון בנוגע למזון

משקפי הזכות לביטחון תזונתי מאפשרים לראות כיצד העובדה שמשפחות תלויות בסיוע אין משמעה ביטחון תזונתי: גם אם ביום מסוים מצב המזון שלהן תקין לכאורה, אין להן ביטחון שלמחרתו יהיה מזון. התלות בתרומות העולה מהראיונות נדונה גם ברוח מבקר המדינה, שם התייחס המבקר לאפקטיביות הנמוכה של העמותות. בכל מקרה, יצירת תלות בעמותות והטלת הטיפול בנושא על המגזר השלישי הן ביטויים להתנערות המדינה ממחויבויותיה בתחום הביטחון התזונתי. זאת ועוד: יצירת תלות כזו היא דוגמה מובהקת לפגיעה בביטחון התזונתי, ולא רק בגלל אי־היציבות הכלכלית של העמותות והיעדר פיקוח עליהן. הפגיעה נובעת מכך שמדיניות נכונה אמורה לחליץ א/נשים מהמצב הכלכלי שבגיננו הם סובלים מאי־ביטחון תזונתי, ולא לקבע את תלותם בסיוע שאינו יציב. במובן זה חשוב להבחין בין סטטוס תזונתי לבין ביטחון תזונתי: סטטוס תזונתי עוסק בתנאים ביום מסוים, ואילו ביטחון תזונתי כולל ודאות שגם מחר יהיה די מזון העומד בתנאים של נאותות. תכניות הזנה מגיבות לסימפטום ולא לבעיה ולכן יש בהן כדי להועיל לשיפור המצב התזונתי של אדם ברגע נתון, אך לא לשיפור הביטחון התזונתי שלו. למעשה, תכניות הזנה מאפשרות את המשך הקיום של הבעיה, ואם הא/נשים נהיים תלויים בהן – הן תורמות לאי־ביטחון

עובדות סוציאליות במחלקות לשירותים חברתיים. בסך הכול נותחו במחקר 14 ראיונות – שבעה ראיונות עם משפחות (בחלק מהמקרים עם יותר מכן משפחה אחד) ושבעה ראיונות עם עובדות סוציאליות. נוסף על כך נערכו תצפיות במוקדים שונים שתועדו ביומן החוקרת כגון מוקדי חלוקת מזון ומחלקות לשירותים חברתיים בשלוש ערים; כמו כן נערכה קבוצת מיקוד עם נשים החיות בחוסר ביטחון תזונתי, במטרה לבחון את כיווני הניתוח של הנתונים. במאמר זה לא נעשה שימוש בחומרים שנאספו בתצפיות ובניתוח המשווה בין תפיסותיהן של המשפחות לבין אלו של העובדות הסוציאליות.

109 הנשים שרואיינו במחקר הן יהודיות, אימהות לילדות וילדים מתחת לגיל 18; רובן ח־הוריות החיות בערים בדרום הארץ. אצל כולן קצבאות הביטוח הלאומי הן ההכנסה המרכזית של משק הבית, אף שחלקן עובדות – אבל במשרות שאינן מבטיחות ביטחון או יציבות כלכלית.

תזונתי. לפיכך, שיפור הביטחון התזונתי מחייב שינוי יסודי בעל השלכות ארוכות-טווח, כפי שנראה בהמשך המאמר.¹¹⁰

היעדר הביטחון ביכולת של משק הבית לרכוש מזון, בצד ההיסמכות על תרומות שאינן קבועות, יוצר התמודדות מורכבת, המחייבת את הנשים שכראש משק הבית החי בחוסר ביטחון תזונתי לתכנן מקדים הנוגע לאופני חלוקת המזון ולהישרדות יום-יומית במציאות של חוסר ודאות. חוסר הביטחון שבעתיד יהיה מזון למשפחה מלווה בקושי עצום ובחירה יום-יומית:

נגיד עכשיו אני שורדת עם הציפורניים. זה לא הכל ורוד, את שורדת את היומיום את שורדת, מה תאכלי היום, מה להכין מחר... מה נעשה בערב [...] אני אומרת עכשיו עשיתי קנייה אז אני מסתכלת נגיד ארבעה חודשים אני לא קונה שק אורז, קונה את השק ומחלקת את האורז שיספיק לארבעה חודשים (שמרית¹¹¹).
... הנה היום אני... אני לא יודעת מה להכין, אני פה יושבת ואני מדברת איתך ואני יושבת וחושבת, מה אני הולכת לעשות להם, לא יודעת, אין ממה להכין להם... (רבקה).

אבל תמיד אני צריכה לחשוב מה אני יעשה מחר, בכלל מה יהיה הערב? נגיד גמרנו צהריים אנחנו צריכים לחשוב מה יהיה בערב. לא תמיד יש (סיון).

(ב) תלות בגורמי סיוע: "רק לקבל ולברוח"

הפתרונות המרכזיים שהמדינה מעמידה להתמודדות עם אי-ביטחון תזונתי הם ארגונים פרטיים וארגוני מגזר שלישי, הווה אומר: תרומות ופילנתרופיה מאורגנת. האופי של פתרונות אלה הוא זמני, לא ודאי ולא מאפשר תכנון לטווח רחוק.

הפתרונות הממסדיים – הפניה לגורמי חסד וצדקה – מאלצים את המשפחות להצהיר בפומבי שהן חיות בעוני; חמור מכך: מבחינת הדימוי החברתי והדימוי האישי, ההורים נדרשים להצהיר כי הם אינם מסוגלים לספק לילדיהם את הצרכים הבסיסיים לקיומם. הדבר מתרחש פעמיים: פעם אחת בעצם בקשת העזרה ופעם שנייה בדרישה מההורים להוכיח את רמת הנוזקות של המשפחה. הנשים החיות בחוסר ביטחון תזונתי הרבו לדבר בראיונות על הקושי הכרוך בפגיעה הפומבית בכבודן, בעיקר בעמדות לחלוקת מזון. המבוכה ותחושת ההשפלה מתעצמות מאחר שהעמדות לחלוקת מזון לא מאפשרות לשמור על אנונימיות ופרטיות.

יש תור כזה ארוך ליד השולחן של הרב, וגם מישהו שמצלם, צריך לעבור ונותנים לך חבילה... ואתה לא יודע אם יש מספיק ואתה מרגיש דחיפות, לא ממש אבל

110 Kent, לעיל ה"ש 30, בעמ' 21-23. סלים ג'ובראן וחגי קלעי, בדיונים בזכות לקיום בכבוד, מבחינים בין מה שהם מכנים "היבט נקודתי" של הזכות – הנוגע למחויבות המדינה לספק לפרט בכל רגע נתון תנאי מחיה מינימליים – לבין היבט תהליכי המתבטא במחויבותה לוודא שלכל אדם תהיה האפשרות לשפר את תנאי קיומו ושלא יהיו במדינה פרטים הנתונים במעגל קסמים שאין מוצא ממנו. בהקשר של ביטחון תזונתי, אפשר לראות היבטים אלו כמקבילים להבחנה בין שאלת הסטטוס ("נקודתית") לשאלת ה"ביטחון" ("תהליכית"). סלים ג'ובראן וחגי קלעי "תחולתה של הזכות החוקתית לקיום מינימלי בכבוד על אנשים החיים בעוני" עיוני משפט לז' 195, 213 (2014).

111 כדי לשמור על עקרון האנונימיות והסודיות, כל השמות המופיעים במאמר הם בדויים.

ככה מנסים... ואני רק חושבת אם יש פה מישהו שאני מכירה מישהו מהשכונה מהמשפחה... רק לקבל ולברוח (שמרית).
אחרי פעם אחת שהייתי שם, אמרתי אני בחיים לא חוזרת לפה שוב, זה תור ורחיפות ושעות שחייתי בתור כדי לקבל את החבילה. אני אגיד לך את האמת... התביישתי. אנשים ראו אותי נכנסת לשם וזה לא נעים, את לא רוצה שכולם ידעו שאת נזקקת ויחשבו שאת מסכנה. אבל איזה ברירה יש לנו? זה או ללכת לשם או להישאר בלי (מעייץ).

לעתים, האופי של מוקדי חלוקת המזון מוביל את המשפחות לוותר על מזון כדי שלא לחוות את הבושה וההשפלה הכרוכות בבקשת מזון.
עזרה נוספת מגיעה מגורמים פרטיים ולא יציבים בצורה המשליכה על ה"ביטחון" שבביטחון תזונתי: העזרה המזדמנת לובשת צורות שונות ומגיעה מגורמים שונים. בריאיון סיפרה רונית על מנהל המתנס"ס השכונתי שעזר לה לערוך חינה לביתה ובמקרה אחר רכש נעליים לבנה הצעיר; במקרה של סיוון מדובר בשכן שנותן לה כמה שקלים כשהיא מבקשת לקנות לחם; נאווה צריכה בכל פעם לחפש מקורות עזרה מזדמנים שיסייעו לספק את צורכי המשפחה:

יש הרבה מאוד מצבים שאין ואין לנו מה לעשות. למשל היה ערב אחד שלא היה לי חלב. יש לי ילדים שאוהבים חלב, ואפילו שחלב עולה חמישה שקלים, גם את החמישה שקלים האלה לא היה לי ו... הילדים רצו, לא היה לי, גם לחם לא היה באותו יום. הלכתי – אני לא אשכח – לכל השכנים להלוות מהם עשרה שקלים ולאף אחד לא היה, וכשבאתי ואמרתי לילדים שאין אז הם אמרו "אמא למה אין? צריך להיות" (נאווה).

משמעות נוספת הנלווית לקבלת מזון באמצעות עמותות או בתי תמחוי נוגעת לשלילת זכות הבחירה של המשפחות בתהליך בחירת המזון. המשפחות נאלצות להסתפק ולהסתדר עם סל מוצרים שלא הן בחרו, ולעתים לאכול מזון מבושל שאינו תואם את טעמן האישי או את הרגליהן המשפחתיים והתרבותיים:

הילדים שלי למשל לא אוהבים כל אוכל מבושל, הם אוהבים את האוכל שאני מבשלת להם, לזה שהם רגילים, אז היא [העובדת הסוציאלית] אומרת לי אפשר לקבל אוכל מבושל מאולמות, אחרי שנגמר האירוע, אבל זה לא אוכל שהילדים שלי אוכלים אז אמרתי לה "עזבי לא צריך" (שמרית).
בחבילות מזון הם מביאים בעיקר מוצרים יבשים, אבל יש הרבה דברים שאנחנו לא משתמשים, כי אצלי זה פחות הולך, ודברים שאנחנו אוכלים, מוצרים שאני מבשלת למשל, אין בחבילות מזון, נגיד תבלינים (סיוון).

בצד המגבלות הרבות והקשיים הנובעים מהצורך לפנות לעמותות מזון, זו הפרקטיקה המרכזית – ובמרבית המקרים הבלעדית – של עובדות סוציאליות במחלקות לשירותים חברתיים. במהלך הראיונות עם עובדות סוציאליות כוללניות, כחלק מעבודת המחקר האיכותני, עלתה אוזלת ידן בהתמודדות עם המשפחות החיות באי-ביטחון תזונתי, המשקפת בצורה חדה את התנערות המדינה מהתמודדות וממציאת פתרונות הולמים:

אני אומרת להם את זה בפירוש, "אין לנו כאן כסף מזומן אני לא יכולה לעזור לכם בנושא הזה אני רק יכולה להפנות אתכם לעמותות, אתם מכירים יותר טוב ממני את העמותות ואתם יודעים למי לפנות" ואם הם רוצים משהו שזה לא אוכל אז כבר אני פונה לקרנות שעוזרות אבל הקרנות לא עוזרות במימון אוכל, משרד הרווחה מפנה לעמותות. אבל אם הם אומרים לי שאין אוכל אז אני אומרת אוקי אז אני אפנה לעמותה שמחלקת אוכל, או לבית תמחוי, זו העזרה שיש. לא רוצים לא צריך (אורנה, עובדת סוציאלית).

התפקיד שלנו להפנות לעמותות ואני לא חושבת שמעבר לזה משרד הרווחה צריך להיכנס לנושא של תזונה. זה לא התפקיד שלי כעובדת סוציאלית להתעסק עם כל הדבר הזה (מיכל, עובדת סוציאלית).

בישראל פועלים מאות עמותות וארגוני סיוע במזון, אך אין מסד נתונים המאגד רשימה ברורה של העמותות העוסקות במזון. הקושי לאסוף נתונים הוא תולדה של מציאות שבה עמותות רבות מוקמות ונסגרות לאחר פרק זמן קצר, ושל העובדה שחלק מהארגונים הפילנתרופיים כלל לא רשומים ברשם העמותות או שהסיוע במזון כלל לא מצוין במטרותיהם. מחקרה של לוינסון¹¹² מצא כי בשנת 2004 היו 415 עמותות רשומות לחלוקת מזון. מרבית הפונות לארגוני הסיוע מופנות על ידי עובדות סוציאליות מהמחלקות לשירותים חברתיים.¹¹³ דורון¹¹⁴ טוען שהתכניות הקהילתיות המבוססות על נדבנות קהילתית משמשות תחליף להתוויית מדיניות וליצירת פתרונות ממשלתיים ומוניציפליים. יתרה מזו: תכניות אלה משחררות את המדינה מאחריות ואף תורמות לתפיסה שלפיה חוסר ביטחון תזונתי הוא בעיה פרטנית הנובעת מהתנהגות לקייה של הסובלות ממנה.

על פי אבן-זהר,¹¹⁵ ברוב המקרים התכניות לחלוקת מזון הן בעלות תקציב מוגבל, מציבות קריטריונים מחמירים, ומתנהלות בסרבול רב ובתיוג הנעזרים. כל אלה מביאים למיצוי נמוך, ולכך משפחות רבות החיות בחוסר ביטחון תזונתי נמנעות מלבקש סיוע ונאלצות להסתפק בבקשת עזרה מגורמים לא פורמליים כמו משפחה מורחבת וחברים.

(ג) בחירות בלתי־אפשריות

נוכח הכנסתן הרלה (הן מעבודה והן מקצבאות) של הנשים העומדות בראש משק בית המתמודד עם חוסר ביטחון תזונתי, המשפחות נדרשות למערכת שיקולים כלכלית מורכבת כדי לעמוד בכל ההוצאות המשפחתיות. לעתים מציאות זו מחייבת אותן לבחור בין רכישת מזון לבין עמידה בתשלומים שוטפים עבור שכר דירה או משכנתה, מים, חשמל, ארנונה, שכר לימוד לילדים ועוד:

- 112 אסתר לוינסון מיפוי עמותות מזון: היקף ודפוסי פעילות, 2004 (המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, 2005).
- 113 נורית ניראל ושירה ארוז דגמים של ארגוני סיוע במזון בישראל (מרכז סמוקלר לחקר מדיניות הבריאות, 2005).
- 114 דורון "חלוקת מזון ובתי־תמחוי", לעיל ה"ש 88.
- 115 אהובה אבן-זהר "תרומת תוכנית עמותת חל"ב (חלב, לחם, ביצים), ארגון הסיוע של עובדי קבוצת בזק וגמלאיה, לשיפור מצב המשפחות מקבלות הסיוע" ביטחון סוציאלי 83, 103 (2010).

את צריכה לחשוב – זה או לשלם את החובות, וכאילו להיות בלי אוכל, את עושה קניות לבית, ואת יודעת שמחר, מחרתיים יבואו ינתקו לך את החשמל או יסגרו לי את המים או דברים כאלה. זה או או, אחד מהשניים. ואת שניהם את צריכה. לשניהם את זקוקה. מזה בן אדם מתקיים. אבל זה קשה (מעין).

אחת מדרכי ההתמודדות שעלתה בראיונות, הייתה ויתור של ההורים על אוכל כדי שהמזון יספיק לילדים. בתיאורי הנשים עולה תחושת המחויבות ההורית הרוחפת אותן לוותר על חלוקה שוויונית של מזון ולהעדיף לספק מזון לילדיהן. למרות הפגיעה האפשרית בעצמן, הן מעמידות את הילדים בראש סדר העדיפויות תוך ויתור מתמיד ושכיח מצדן על אוכל ותזונה מספקת:

קודם כל הילדים שלי, אף פעם לא יצא שאני אמזוג לי ולבעלי קודם. גם בשבת אני מוזגת קודם כל לילדים, ואז בעלי ואני. אפילו אני כמה פעמים יצא שלא אכלתי, ובעלי צועק עליי שאני לא אוכלת. אבל אני אומרת קודם כל שיהיה לילדים, לא מעניין אותי לא ממני ולא מבעלי. אנחנו כבר רגילים לזה, קודם כל הילדים. לי חשוב מאוד מהילדים, מאוד מאוד, זה הקו שלי (נאוה).

מלבד הויתור על אוכל, ההורים במשקי הבית נדרשים גם לויתורים על מצרכים החיוניים להם כמו תרופות חיוניות, ביגוד, הנעלה, טיפוח ובילויים מחוץ לבית.

(ד) פגיעה חברתית

חוסר ביטחון תזונתי והיעדר הכסף לרכישת מזון משפיעים על מעגלים רחבים מעבר למעגל המצומצם של אכילה לשוכע. ההתייחסות למונח "אוכל" הוא היבט עיקרי בתרבות האנושית בכל מקום. בקרב משפחות החיות בחוסר ביטחון תזונתי גם הפעילות החברתית נפגעת. אחד הביטויים לכך הוא הימנעות של הנשים מאירוח של חברים ובני משפחה בשל המחסור באוכל ובשתייה לאירוח. הקושי לארח מוביל גם להימנעות מלהתארח אצל אחרים. כך מעמיקה תחושת הבידוד החברתי הנלווית לחיים בחוסר ביטחון תזונתי:

אני לא הולכת לחברות כבר, אם אני שם החברה אומרת "בואי, שבי, שבי תאכלי", ואני אומרת – "לא לא אני לא רעבה". את חייבת להיות שחקנית, מה אני אראה שאני מורעבת? מחר מחרתיים היא תתוכח איתי תגיד היא אכלה לי את כל האוכל, ניצלה אותי. ולי אין לתת לה בחזרה, תבוא אליי מה אני אתן לה? אז עדיף שלא בשביל מה לי בעיות?! (סיוון).

הפגיעה במעגלים ובאינטראקציות החברתיות של בני המשפחה והילדים מתבטאת גם בהימנעות מיציאות לבילויים ולטיולים שמא בחוץ הילדים יהיו חשופים לגירווי מזון שאין באפשרות האמהות לספק להם:

זה קצת לא נעים שאת יוצאת איתם החוצה והם מבקשים ארטיק ואת לא יכולה לקנות להם וכל הילדים אוכלים, בגלל זה אני נמנעת ולא יוצאת החוצה, שהילדים שלי לא ירגישו את הכאב ושאני לא יגרום להם עוגמת נפש (סתיו).

ה) השלכות בריאותיות

בראינות עם משתתפות המחקר עלתה שאלת ההתמודדות עם הילדים במשפחות החיות בחוסר ביטחון תזונתי כאחת ההתמודדויות המורכבות המעסיקות את ההורים. המצב התזונתי של הילדים במשקי הבית שהשתתפו במחקר נע בין כמה רמות של חוסר ביטחון תזונתי, החל בהיעדר בחירה של האוכל, המשך באכילת מזון לא מזין ובכמות שאינה מספקת, וכלה בהיעדר מזון ובתחושות רעב. רוב המרואיינות תיארו את המצב התזונתי הרצוי לילדים אל מול המצב המצוי, הבחנה המעידה על הבנה ומודעות תזונתית שלא יכולה להתקיים בשל המצב הכלכלי:

בשנה הזאת נתתי להם ממרח בכמויות שחבל על הזמן. במקום לתת טונה, לתת להם נקניקים, לתת להם דברים אחרים זה היה רק ממרח (סתיו).
צריך שיהיה, באמת אוכל של ילד כאילו דברים בריאים, דברים נורמאליים: שזה יקות, חלבי, דברים כאלה... [למשל ארוחה נורמאלית לילד כמו סיר עם קציצות, עם עוף, עם למשל שניצללים, אורז עם תוספת, עם מקרוני הרבה דברים. דברים שכאילו כל ילד אוהב ואת זה אין לנו (רונית).
כאב לי היה הרבה פעמיים שהילדים שלי הגיעו מהבית ספר ואמרו לי "אנחנו מתים מרעב אנחנו מתים מרעב..." אבל אין לי מה לתת לכם מה לאכול אין לי מה לתת לכם וזה אני לא חושבת ששום אימא הייתה עומדת בדבר כזה שתשמע את הבן שלה אומר לה "אימא אני מת מרעב" ואין לה מה לתת לו לאכול, שום אימא לא תעמוד בדבר כזה שום אימא ואני מאמינה שהמון אימהות הרגישו את זה, את הכאב כי פשוט לא עמדתי בכאב הזה שילד עומד מולי ומסתכל לי בעיניים ואומר לי "אני רעב" זה דבר שאני לא..." (סתיו).

הנשים בראינות מתארות כיצד פעמים רבות הן מאכילות את הילדים בפחמימות בשל עלותן הזולה וכדי לזרז את תחושת השובע, למרות המודעות הנוגעת לבחירה תזונתית שאינה בריאה:

כל ילד זה התמרון שלו ואני יודעת שאם אני נותנת להם לאכול אז הם יאכלו את כל זה ולא יהיו רעבים ואני אדאג שגם יאכלו לחם, הרבה לחם, ככה שיהיו שבועים יותר (נאוה).

ד. ביטחון תזונתי בישראל: אבחון הבעיה ופתרונות שהוצעו

1. ערוץ התחרות

כאמור, המחאה החברתית התייחסה בראשיתה למחירי המזון, ורק אחר כך נהפך נושא הדיוור לעניינה המרכזי. טרם המחאה – וגם היום – סוגיית מחירי המזון נדונה בשיח הציבורי במסגרת יוקר מחיה שיש להוריד ולא כסוגיה של "ביטחון תזונתי". מדובר בתפיסה צרה של מחאה חברתית, הנכונה אולי למעמד הביניים שהצית את מחאת רוטשילד אך לא

למצוקות של הפריפריה הכלכלית והחברתית¹¹⁶ ולא למצוקות הנשים שקולן הובא בחלק הקודם של המאמר.

גם בדוח טרכטנברג השתלבה הסוגיה של מחירי המזון בפרק שעסק ביוקר המחיה. הוועדה תיארה מצב שבו "עליית מחירי המזון, מחירי הדיור, החינוך והבריאות יצרו אצל רבים מצוקה כלכלית ובמקרים מסוימים גם קושי קיומי של ממש"¹¹⁷. הוועדה קבעה שהעלייה הניכרת ביוקר המחיה נבעה משלושה גורמים עיקריים: (א) כשל ברגולציה הכלכלית שהמדינה מפעילה, בהיבט השפעתה על יוקר המחיה; (ב) היעדר חשיפה אפקטיבית לתחרות הבינלאומית בכמה מגזרים במשק, ובכלל זה חסמים רבים לייבוא; (ג) קיום של שווקים ריכוזיים וצמצום התחרות ברבים מענפי המשק. הוועדה סברה שיש יחסי גומלין בין הגורמים הללו, ושהפתרון צריך להיות חיזוק ושיפור של מערכות הרגולציה בישראל והחדרת תחרות בשווקים. הדוח הצביע על כך שהעלייה על רכיב המזון בהוצאות של משקי בית עלתה ב-33% בין 1999 ל-2010, כשעליית המחירים שנצפתה במרבית הפריטים גבוהה במיוחד.¹¹⁸ בתחום המזון מצאה הוועדה את "כשלי התחרות הגדולים ביותר": הוועדה הצביעה על כך שבשאר העולם עלו מחירי המזון בשנת 2007 אך התייצבו החל במחצית השנייה של 2008 – ואילו בישראל עלו המחירים מהר יותר ולא ירדו חזרה, אלא המשיכו לעלות. הוועדה הסבירה את הדבר ברמת הריכוזיות הגבוהה במקטע הייצור-ייבוא של מוצרי מזון במשק הישראלי ובהגנות מפני תחרות, הן הגנות מכס והן הגנות אחרות שהמדינה מעניקה לענף זה שנים. באלה כללה הוועדה את חוקי ההסדרה של ענפי הגידול החקלאי ואת הפטור מחוק ההגבלים העסקיים, וכן מכסי מגן גבוהים במיוחד ומכסות ייבוא קבועות. התוצאה תוארה כמעטפת הגנה תחרותית למספר מצומצם של יצרנים ויבואנים מקומיים. הוועדה המליצה לבחון בטווח הקצר הפחתה במחירים של מוצרי מזון הנתונים לפיקוח כגון ביצים וחלב, וכן המליצה להעביר את ממצאי הניתוח אל הוועדה לבחינת שוק המזון ומוצרי הצריכה בראשות מנכ"ל משרד התמ"ת שרון קדמי, בהמלצה לפעול לחשיפת הענף לייבוא מתחרה תוך הפחתת הריכוזיות במקטע הייצור-ייבוא.¹¹⁹

הדוח התייחס גם לכך שמחירי המזון קיבלו תשומת לב ציבורית רבה במסגרת המחאה וציין כי בבחינה השוואתית של העלייה ביוקר המחיה, המזון התאפיין בעליית מחירים ובקיטון בכמות הנגזרת – כלומר: בצמצום ההיצע – תופעה שיוחסה לקיום כוח מונופוליסטי. לפי הדוח, העלייה במחירי המזון הייתה גבוהה מהותית מהעלייה במדד הכללי, ובהתאם פחתה צריכת המוצרים שהתייקרו ובהם מוצרים בסיסיים כמו קמח, לחם, מרגרינה, סוכר, גבינות, עופות, בשר, דגים, חלב וביצים. גם מוצרים מייצור מקומי, שלפי הדוח הנהנים מהגנה ממשלתית הדוקה, התייקרו הרבה יותר ממדד המחירים הכללי. הדוח עמד על כך

116 שמילאה תפקיד מרכזי במחאה, גם אם לא בהגמוניה שלה; ראו שכטר, לעיל ה"ש 6.

117 דוח ועדת טרכטנברג, לעיל ה"ש 9, בעמ' 159. לדוח טרכטנברג קדם דוח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, שפורסם זמן קצר אחרי שפרצה מחאת הקוטג'. דוח זה דן בסיבות לעלייה במחירי המזון בישראל וגם הוא ייחס מקום מרכזי להגברת התחרות כפתרון. תמיר אגמון ועמי צדיק עליית מחירי מוצרי המזון בישראל (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, המחלקה לפיקוח תקציבי, 2011).

118 דוח ועדת טרכטנברג, לעיל ה"ש 9, בעמ' 160-161.

119 שם, בעמ' 187-188.

שלהתייקרות במוצרי המזון (כמו גם במוצרי בריאות, חינוך ועוד) יש השפעה רגרסיבית מובהקת על אי-השוויון במשק, שכן משקי הבית העניים יותר מוציאים שיעור גבוה יותר מהכנסתם לצריכת מוצרי היסוד, ולכן נפגעים יותר מכל עליית מחירים בהקשר זה.

הוועדה המליצה כמה המלצות לחיזוק הרגולציה והפיקוח על ענפים לא תחרותיים.¹²⁰ בהיבט הפיקוח על מחירים הציעה הוועדה, בין היתר, לקבוע כי פיקוח על מחירים הוא פתרון זמני, חלקי ולא יעיל להפגת פגיעתם של כשלים תחרותיים ולפיכך יש לפעול לצמצום השימוש בו ככל האפשר – נקודה קריטית שנשוב אליה בהמשך.¹²¹ כאמור, הוועדה הצביעה גם על חסמים בתחום הייבוא של מוצרים לישראל, וטענה שחשיפת השוק המקומי למסחר בינלאומי תורמת להפחתת מחירים, בעוד שמדיניות סחר-החוזן הישראלית מעמידה חסמים לפני הייבוא. במיוחד בתחום המזון המליצה הוועדה כי ההגנות הקיימות מפני חשיפה בתחום המזון ייבחנו בוועדת קדמי, וכי יש לפעול להפחתת מכסים במוצרי מזון ששיעור המכס עליהם גבוה מאוד ומהווה חסם עיקרי, למשל: בשר בקר טרי, בשר כבש, פטם, טונה, בשר מעובד (נקניקים), מיצים ומוצרים שאינם מיוצרים בישראל.¹²²

הדיון בנושא ברוח ועדת טרכטנברג נמצא בפרק על יוקר המחיה ולא בפרק על שירותים חברתיים – להבדיל מנושאים כמו חינוך, תעסוקה, סיעוד ותחבורה; וללא התייחסות לרעיון כמו זכות למזון או ביטחון תזונתי. שיוך נושאי זה ממחיש את מסגור המזון בנושא של "שוק" – יש להבטיח רגולציה יותר טובה שלו, שתבטיח תחרותיות – ולא למשל, כנושא של פיקוח על המחירים של סוגי מזון מסוימים. יתרה מזו: נוכחות הנושא ברוח טרכטנברג, כמו גם היעדרו מדוח ספיבק-יונה, מעידים גם הם על מסגור נושא המזון כנושא של "שוק" ולא כנושא שהוא חלק מהדיון על זכויות ושירותים חברתיים. מאחר שמזון נקנה בשוק, הרלוונטיות של פרדיגמת השוק ברורה; אולם אנו מבקשים להצביע על היעדר פרדיגמה של זכויות ושל שירותים חברתיים, שחייבת גם היא להיות חלק מהדיון בסוגיית המזון.

דוח קדמי, שאליו גלגלה ועדת טרכטנברג את הכדור, הוגש בשנת 2012. היה זה צוות בין-משרדי "לבדיקת התחרויות והמחירים בשוק מוצרי המזון והצריכה", שמונה ב־2011 על ידי שר התמ"ת ושר האוצר כדי ללמוד את המאפיינים של שוקי המזון ומוצרי הצריכה, לאתר כשלי שוק ולגבש המלצות לשיפור ברווחת הצרכן, "בין היתר על ידי הגברת התחרותיות".¹²³

120 שם, בעמ' 170.

121 שם, בעמ' 172.

122 הוועדה גם המליצה כי בנוגע למוצרים שיש לגביהם מכסות ייבוא – בעיקר מוצרי מזון וחקלאות – יישקלו שיקולי תחרות בהקצאת המכסות ולא יינתן רשיון ייבוא או שלא תוקצה מכסה נוספת ליצרנים, ליבואנים או למשווקים המחזיקים ב־30% או יותר מהייצור, הייבוא או השיוק המקומי של המוצרים הנדונים. שם, בעמ' 182.

123 הצוות לבדיקת התחרותיות והמחירים בשוק מוצרי המזון והצריכה הדרו"ח הסופי 4 (2012) (להלן: דוח קדמי). לפירוט תפקידי הצוות כפי שפורטו בכתב המינוי ראו שם, בעמ' 5. גם דוח זה עמד על העלייה במחירי המזון בישראל והצביע על כמה מניעים אפשריים לכך: (1) גורמים הקשורים במבנה השוק כמו גודלו, הריכוזיות בו, מגבלות דתיות, נתח השוק של מותגים פרטיים, זמינות ונתח שוק של שחקנים המתחרים על מחיר, שקיפות מידע בנוגע למחיר והתנהגות הרכישה של צרכנים; (2) גורמי מדיניות ממשלתית הנובעים מהרגולציה ובהם התערבות ישירה, הגבלות על ייבוא ועל ייבוא מקביל, הגבלות של בטיחות מזון, מסים, מכסים ומכסות ייבוא,

הצוות סבר כי אין פתרון אחד ויחיד שיניע את המשק בתקופה קצרה לתחרות גבוהה ולהפחתת המחירים לצרכן, וכי נדרש פתרון משולב, שיגביר את התחרות לאורך השרשרת כולה ויביא לירידת המחירים לצרכנים. ברוח זו פירט הדוח כמה המלצות:

(1) בתחום המכסים: הפחתת מכסים על מוצרים חקלאיים ומזון תעשייתי: ברוח דומה לוועדת טרכטנברג הומלץ להפחית מכסים במוצרי חקלאות שאינם מיוצרים בישראל או שהיקפי הבריאות בהם זניחים; על מוצרים ששיעור המכס עליהם גבוה במיוחד ומהווה חסם סחר כמו בשר בקר טרי, עגלים, בשר כבש ופטם (בשר עוף); וגם על מוצרי מזון תעשייתי מעובד לרבות שימורי טונה, רכזים למיצי פירות, נקניקים ומוצרי בשר.¹²⁴

(2) בתחום הצרכנות: הומלץ לחזק את מעמד הצרכנים באמצעות חיזוק ואכיפה של חקיקת הצרכנות, ובאמצעות שינויים כגון חיוב עוסקים להקנות שטח מדף בולט לטובת מוצרים בפיקוח והגדלת המודעות והשיתוף של צרכנים.¹²⁵

(3) בתחום הרגולציה והתחרותיות: לאחר שמצא כי מקטע יצרני המזון הוא ריכוזי במיוחד בישראל, וכי גם במקטע הקמעונאי יש ריכוזיות, המליץ הצוות בין היתר לצמצם את הפטור החקלאי בחוק ההגבלים העסקיים, המאפשר לבצע הסדרים כובלים. כן הומלץ לחזק את הרגולציה על קשרי ספק-קמעונאי ולעודד "מותגים פרטים" של הרשתות הקמעונאיות, לעודד קמעונאים מקוונים כמו גם שוקי מזון מקומיים (מכירה ישירה מהחקלאים לצרכנים)

הגבלות לא מכסיות, תמיכות ישירות, פיקוח על מחיר, וגם התערבות עקיפה כמו רגולציה סביבתית ופיקוח על התחרות; (3) גורמי מאקרו הקשורים לתנאי מאקרו מקומיים ובינלאומיים המשפיעים על הסביבה הכלכלית, על מחירי המוצרים וכדומה כמו, למשל, תנאי קרקע ואקלים, צמיחה כלכלית גלובלית ומקומית, עלויות של תשומות מקומיות (כמו מים ואנרגיה, תחבורה ועבודה) ועלויות של תשומות גלובליות (כמו דלק, גז ומוצרי מזון) ושינויים בשער החליפין. הגורמים מהסוג הראשון (מבנה השוק, ריכוזיות והיעדר תחרותיות) הוצגו על ידי הוועדה כגורמים מרכזיים בהתייקרות המחירים, משום שהם אפשרו לכלל השחקנים בשוק להעביר את ההתייקרות בעלויות התשומות לאורך שרשרת הערך עד לצרכן הסופי מחד גיסא – ולא להעביר לצרכנים את ירידות המחירים בעלויות התשומות מאידך גיסא. שם, בעמ' 8-10. ראו גם איתמר מילרד ותמיר אגמון ניתוח השפעת הריכוזיות בענף המזון על עליית מחירי מוצרי המזון בישראל (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, המחלקה לפיקוח תקציבי, 2013).

124 דוח קדמי, לעיל ה"ש 123, בעמ' 13-15. ליתר פירוט ראו מכתב משרון קדמי, יו"ר הצוות לבדיקת התחרותיות בשוק מוצרי המזון והצריכה, לשלום שמחון, שר התמ"ת, וליובל שטייניץ, שר האוצר (29.1.2012) בנושא "הפחתת מכסים – המלצות הצוות לבדיקת התחרותיות בשוק מוצרי המזון והצריכה"; הצוות לבחינת רמת התחרותיות והמחירים בתחום מוצרי המזון והצריכה פרק המכסים על מוצרי מזון (3.5.2012).

125 דוח קדמי, לעיל ה"ש 123, בעמ' 16-18. ליתר פירוט ראו מכתב משרון קדמי, יו"ר הצוות לבדיקת התחרותיות בשוק מוצרי המזון והצריכה, לשלום שמחון, שר התמ"ת, וליובל שטייניץ, שר האוצר (20.2.2012) בנושא "צרכנות – המלצות הצוות לבדיקת התחרותיות בשוק מוצרי המזון והצריכה".

ולעודד שקיפות מחירים.¹²⁶ נוסף על אלו המליץ הצוות המלצות ספציפיות לגבי משק החלב, תוך שהצביע על כשלים המאפיינים את שרשרת הערך.¹²⁷ למעשה, בהתחשב בעובדה שצוות קדמי פרסם את מסקנותיו בשלבים, חלק מהמלצותיו כבר יושמו כשפורסם הרוח המלא שלו. ב-11.7.2012 חתם שר האוצר על צו הפחתת מכסים שבו אימץ את מרבית ההמלצות, למעט הפחתת מכסים על שימורי טונה, ענף השמרים וייבוא עגלים חיים; הוגשה הצעת חוק לתיקון חוק הגנת הצרכן במטרה להגביר את האכיפה של הוראות הגנת הצרכן על ידי הממונה על הרשות להגנת הצרכן וסחר הוגן, ותוקנו תקנות הגנת הצרכן (חובת גילוי מוצר בפיקוח) המטילות חובת גילוי בקשר למוצרי מזון בפיקוח.¹²⁸ הוועדה הזכירה גם את החלטת הממשלה 3783 בנושא "שינויים במערכת המס" מ-30.10.2011, שאימצה את המלצת ועדת טרכטנברג והחליטה להפחית את המכסים על מוצרים תעשייתיים.¹²⁹ באוקטובר 2012 קיבלה הממשלה החלטה ליישם את המלצות ועדת קדמי.¹³⁰ הדבר הוביל לשלוש רפורמות חקיקתיות ורגולטיביות מרכזיות בתחום, שכבר התרחשו וייסקרו להלן בקצרה, ורפורמה רביעית המתרחשת בעת ששורות אלו נכתבות. משלוש הרפורמות

126 דוח קדמי, לעיל ה"ש 123, בעמ' 20-26.

127 שם, בעמ' 20-34. ליתר פירוט ראו דוח ועדת-המשנה לבריקת משק החלב. תומר ברודי וליאור הרמן דנים אף הם בקשר בין המחאה לבין הסוגיה של מחירי המזון, וטוענים כי המקור ליקר העלות של מחירי המזון בישראל נעוץ בעיקר בקמעונאים, בריכוזיות ובחוסר התחרותיות בקמעונאות, שמקורם בין היתר בקשיים המובנים בחוק ובדרישות הרישוי והרגולציה הישראליות המקשים על תחרות בינלאומית. Broude & Herman, לעיל ה"ש 19.

128 דוח קדמי, לעיל ה"ש 123, בעמ' 35-36. ראו בהתאמה צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין (מס' 35), התשע"ב-2012, ק"ת – שיעורי מק"ח 1174; הצעת חוק הגנת הצרכן (תיקון מס' 33), התשע"ב-2011, ה"ח הממשלה 2 (בינתיים התקבלה ההצעה: חוק הגנת הצרכן (תיקון מס' 39), התשע"ד-2014, ס"ח 622); תקנות הגנת הצרכן (חובת גילוי מוצר בפיקוח), התשע"ב-2012 (בינתיים השתנה שמן לתקנות הגנת הצרכן (חובת גילוי וחשיפה נאותה של מצרך מזון בפיקוח), התשע"ב-2012. ראו תקנות הצרכן (חובת גילוי מוצר מזון בפיקוח), התשע"ו-2016, ק"ת 1743.

ועדה שלישית שהמשיכה כיוון זה היא ועדת לנג, שהגישה דוח משלה לשר הכלכלה ולשר האוצר בשנת 2014. ועדת לנג הוקמה כדי לבדוק את חסמי הייבוא בישראל ולהציע דרכים להגברת התחרותיות ולצמצום פערי המחירים של מוצרי הצריכה בישראל. דו"ח הוועדה להגברת התחרות והסרת החסמים בתחום הייבוא (2014). אשר להפחתת המכסים בתחום החקלאות ובמיוחד בתחום מוצרי החלב, הדבר תואם המלצות שהציע לישראל ארגון הסחר העולמי לישראל בשנת 2012. *Trade Policy Review: Israel, Concluding Remarks by the Chairperson*, WTO (Oct. 30 & Nov. 1, 2012), https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp372_crc_e.htm.

129 דוח קדמי, לעיל ה"ש 123, בעמ' 13; החלטה 3783 של הממשלה ה-32 "שינויים במערכת המס" (30.10.2011).

130 החלטה 5176 של הממשלה ה-32 "יישום המלצות הצוות לבחינת רמת התחרותיות והמחירים בתחום מוצרי המזון והצריכה (דוח קדמי)" (21.10.2012).

שבוצעו, השתיים הראשונות נוגעות להפחתת מכסים ולרגולציה תחרותית שהומלצו ברוח קדמי, והשלישית נוגעת לתחרותיות ולצרכנות:

(1) **רפורמת הסטייקים:**¹³¹ במאי 2014 קיבלה הממשלה החלטה הנוגעת להגברת התחרות בשוקי החלב ובשר הבקר, בעקבות עבודה של צוות בין-משרדי שדן בדרכים להפחתת מחירים במוצרים מסוימים ובעיקר במוצרי חלב ובמוצרי בקר. החלטה זו כללה כמה רכיבים: ביניהם: הנחיה למשרד הכלכלה לפרסם נוהלי חלוקה חדשים למכסות במוצרי חלב; פרסום נוהלי חלוקה חדשים למכסות במוצרי חלב מיובאים במכס מופחת, כך שיקדמו שימוש במכסות אלו בין היתר להגברת התחרות במשק או להפחתה ביוקר המחיה באמצעות ייבוא; יצירת הליך תחרותי חדש לחלוקת המכסות הוולונטרית לייבוא מוצרי חלב הפטורים ממכס, באופן שיקדם את ביטוי הפחתת המכס במחיר הסופי לצרכן – בין היתר על ידי מתן עדיפות לייבואנים שיוכלו להתחייב על מחיר נמוך יותר לצרכן; פתיחת מכסה וולונטרית לייבוא בשר בקר טרי בפטור ממכס; מתן תמיכה ממשלתית לענף רעיית הבקר ולשיווק ומיתוג של מכירת בשר טרי, כדי להגביר את התחרות במשק החלב ובשר הבקר או להפחית מחירים באמצעות ייבוא.¹³² החלטת הממשלה הנ"ל כללה גם התייחסות להודעת שר האוצר על כוונתו לתת פטור למכס על ייבוא עגלים חיים. החלטה זו עוררה ביקורת רבה במיוחד מצד ארגונים הפועלים לרווחת בעלי חיים,¹³³ וסויגה בכך שטרם חתימת הצו ישמע שר האוצר את טענות הארגונים הללו וידווח על כך לראש הממשלה. בסיכומו של דבר נחתם הצו אחרי שמיעתם.¹³⁴ באופן רחב יותר נמתחה על רפורמה זו ביקורת (הנדונה במאמרו של יותם שלמה בספר זה) מצד ארגונים למען בעלי חיים וארגונים סביבתיים, שטענו כי הורדת מכסים על מוצרים מן החי והענקת סובסידיות למגדלי בקר יובילו להגברת הצריכה של מוצרים מן החי ובמיוחד צריכת בשר, הפוגעת ברווחה של בעלי החיים, בבריאות בני אדם ובסביבה.¹³⁵

- 131 לכינוי רפורמה זו כרפורמת הסטייקים ראו למשל "פנייה לשטייניץ: אל תוזיל את הבשר" www.nrg.co.il/online/1/ART2/412/405.html 30.10.2012 nrg (פנייה לשר האוצר לדחות את "רפורמת הסטייקים"); יותם שלמה "מספוא למחשבה: חשיבה מחודשת על מדיניות סחר בינלאומי במוצרים מהחי לקידום ביטחון תזונתי" בכרך זה.
- 132 החלטה 1584 של הממשלה ה-33 "הגברת התחרות בשווקי החלב ובשר הבקר" (4.5.2014) (צוין שהיא ממשיכה את החלטה 5177 של הממשלה ה-32 "התייעלות במשק החלב" (21.10.2012)).
- 133 ראו למשל תנו לחיות לחיות ואנונימוס "ביטול המכס על יבוא עגלים חיים: עידוד להתעללות" (נמצא בירי המחברים); מכתב מעו"ד יוסי וולפסון בשם תנו לחיות ואנונימוס ליאיר לפיד, שר האוצר, נפתלי בנט, שר הכלכלה, ויאיר שמיר, שר החקלאות (24.4.2014) בנושא "ביטול מכס על יבוא עגלים לשחיטה ועל מוצרי בשר וחלב וסבסוד ישיר של גידול בקר לבשר במאות מלש"ח".
- 134 החלטה 1584, לעיל ה"ש 132; צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין (תיקון מס' 15), התשע"ד-2014, ק"ת – שיעורי מק"ח 180. עתירה בנושא תלויה ועומדת בפני בג"ץ. בג"ץ 7622/15 תנו לחיות לחיות נ' מנהל השירותים הווטרינרים במשרד החקלאות.
- 135 שלמה, לעיל ה"ש 131. בשנת 2016 אף הוגדלה מכסת יבוא בשר בקר טרי בפטור ממכס. צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין (תיקון מס' 8 והוראת שעה מס' 11), התשע"ו-2016, ק"ת – שיעורי מק"ח 118. ראו אורה קורן "שר האוצר חתם על צו להגדלת מכסת יבוא בשר בקר טרי בפטור ממכס" www.themarket.com/1.2862369 24.2.2016 TheMarker

(2) **רפורמת הקורנפלקס**:¹³⁶ בהחלטה נוספת משנת 2014, שנקראה "רפורמה בתחום יבוא המזון הרגיל לישראל", החליטה הממשלה ליזום תזכיר הצעת חוק שיקבע כי אסדרה של ייבוא המזון הרגיל לישראל תותאם לעקרונות ייבוא המזון של רשויות בינלאומיות כמו האיחוד האירופי, "המאפשרים כניסת מזון רגיל על בסיס הצהרת היבואן על עמידה בכל הוראות הדין ופיקוח בשווקים", ולא יידרש רישום של ייבוא מוקדם למזון רגיל. ההחלטה התייחסה גם להודעת משרד הבריאות כי ישנה לאלתר את נהליו ויקל במסגרת הדין הקיים בעניינים מסוימים הנוגעים לייבוא רגיל של מזון.¹³⁷ רפורמה זו נועדה להקל על רשתות השיווק לייבא מזון "יבש" ולהוריד מחירים על ידי הגדלת הייבוא ומתן אפשרות לייבוא מקביל,¹³⁸ וזאת בצד קיצור התהליכים הנדרשים לייבוא מזון.¹³⁹ הרפורמה תוארה כ" [...] בשורה בתחום הפחתת יוקר המחיה" שנוגעת "ליבוא כלל מוצרי המזון הלא רגיש, דוגמת פסטות, דגנים, ועוגיות".¹⁴⁰ גם ברפורמה זו, שהובילה ועדת הייבוא המקביל בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה הראל לוקר, שלט שיח התחרותיות כשיוזמיה דיברו על יבואנים בלעדיים ועל תהליך של ייבוא בלעדי, מה שיצר שוק ריכוזי – כזה שתואר על ידי וראש הממשלה בנימין נתניהו כשוק קרטליסטי שיש לפתוח לתחרות.¹⁴¹ חוק התכנית הכללית שנחקק בשנת 2015 נועד ליישום ההחלטה וכלל במטרותיו הוזלה במחירי המזון.¹⁴² חוק זה החליף את פקודת בריאות הציבור (מזון) [נוסח חדש], התשמ"ג-1983¹⁴³ בחוק הגנה על בריאות הציבור (מזון), התשע"ו-2015,¹⁴⁴ שצוין כי נועד "לאפשר זמינות והנגשה של מגוון מזון בעלויות סבירות לכל הציבור, תוך שמירה על בריאות הציבור".¹⁴⁵ חוק זה קבע גם הסדרים לגבי ארגונים המחלקים מזון והקנה להם פטורים מרישיונות הנדרשים על פי החוק,¹⁴⁶ ובכך התייחס גם

- 136 לכינוי זה ראו למשל עדי דברת-מזוריץ "הערכות בענף המזון: רפורמת הקורנפלקס תביא לירידת מחירים רק לקראת סוף 2016" *TheMarker* 5.11.2015, 4; לילך ויסמן ויובל אזולאי "הממשלה אישרה את 'רפורמת הקורנפלקס' גלובס 19-18.5.2014, 8.
- 137 החלטה 1606 של הממשלה ה-33 "רפורמה בתחום יבוא המזון הרגיל לישראל" (18.5.2014).
- 138 דברת-מזוריץ, לעיל ה"ש 136. ראו ס' 76 ו-96 לחוק הגנה על בריאות הציבור (מזון), התשע"ו-2015, שבפועל מאפשרים יבוא מקביל על ידי כך שלא מייצרים חסמים בפניו.
- 139 לניתוח רפורמת הקורנפלקס ראו "מי את רפורמת הקורנפלקס?" *המשמר החברתי* (7.11.2015) goo.gl/PcW6GE.
- 140 אורה קורן ורוני לינדר-גנץ הרפורמה שעשויה להוזיל את המזון: הבלעדיות על יבוא מוצרים תבוטל" *TheMarker* 13.4.2014, 8, 8.
- 141 שם.
- 142 ס' 1 לחוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2015 ו-2016), התשע"ו-2015.
- 143 נ"ח 750.
- 144 ס' 43 לחוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2015 ו-2016), התשע"ו-2015, ס"ח 39, 90.
- 145 ס' 1 לחוק הגנה על בריאות הציבור (מזון).
- 146 ס' 159-162.

למה שנכנה בפרק הבא "ערוץ החלוקה". רפורמה זו אמורה להימשך ברפורמה דומה בכל הנוגע לייבוא של מוצרים טריים כולל בשר, ירקות ופירות.¹⁴⁷

(3) חוק המזון: צעד אחר, שכלל יישום מתחום התחרותיות ומתחום הצרכנות (נוסף על צמצום הפטור החקלאי בחוק הגבלים עסקיים¹⁴⁸), קיבל את הכינוי "חוק המזון" – חוק קידום התחרות בענף המזון שנחקק בשנת 2014.¹⁴⁹ מדובר בחוק מתחום ההגבלים העסקיים, שנועד להגביר את התחרותיות בענף המזון ובתחום מוצרי הצריכה לשם הפחתת המחירים לצרכן.¹⁵⁰ החוק נחקק בעקבות החלטת ממשלה שאימצה את המלצות ועדת קדמי,¹⁵¹ מאחר שהוועדה מצאה כי שוק מוצרי המזון נשלט על ידי מספר מצומצם של ספקים בעלי נתח שוק גדול, וכי בין מקטע האספקה למקטע השיווק מתקיימים קשרים, הסדרים ונוהגים העלולים לחזק את מעמד הגורמים הדומיננטיים בענפים השונים ולהפחית את התחרות ברמת הספקים או הקמעונאים. דברי ההסבר להצעת החוק ציטטו מסקנה זו והדגישו כי פגיעה בתחרות בשווקים אלו מביאה במישרין להעלאת המחירים לצרכן ולפגיעה במגוון העומד לבחירתו. בצד זאת הודגש הצורך לחייב את הקמעונאים להגביר את שקיפות המחירים ולפרסם את המחירים של כל המצרכים באופן שיאפשר השוואה בין המחירים של סלי מצרכים. הדבר נבע מכך שצוות קדמי מצא כי השונות ברמת המחירים בכל סניף ברשתות השיווק, והסיבוך הנובע משיטת התמחור והמבצעים השונים, מקשים מאוד על הצרכן להבין את המחירים ולהשוותם.¹⁵² לשם כך החוק מסדיר שלושה נושאים עיקריים:

(א) מניעת תיאום בין ספקים לקמעונאים והגברת התחרות ביחסים ביניהם. החוק בא להגדיל את התחרות, למנוע תיאום אסור, למנוע ביצור כוח בידי ספקים על ידי התערבות אצל קמעונאים, להבטיח תחרות ממשית בין ספקי המזון על ידי הבטחת הנוכחות של מצרכי המתחרים השונים בשטחי התצוגה, ולהתמודד עם ריכוזיות גאוגרפית ותחרות מעטה בשוק

147 אורה קורן "אחרי רפורמת הקורנפלקס: משרד החקלאות מייעל את יבוא המוצרים הטריים" *TheMarker* 1.1.2017 www.themarker.com/1.3191735

148 הפטור החקלאי מהסדרים שפוגעים בתחרות מוסדר בס' 3 (4) ו-14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, ואכן צומצם בעקבות ועדת קדמי בחוק ההגבלים העסקיים (תיקון מס' 14), התשע"ד-2014, ס"ח 412, שבא להוציא מתחומו את המשוקים הסיטונאים של תוצרת חקלאית שאינם חקלאים, תוך המשכת החלתו על חקלאים בקשר עם התוצרת החקלאית שהם מייצרים. ראו רשות ההגבלים העסקיים "רשות ההגבלים העסקיים: לבטל את הפטור שיש לסיטונאים לתאם מחירי תוצרת חקלאית" (הודעה לעיתונות, 11.2.2013). על הפטור (בצורתו הקודמת) ראו ורד דשא "הפטור החקלאי בחוק ההגבלים העסקיים: מחקר השוואתי והרהורים על היקף תחולת הפטור" *הפרקליט* נא 349 (2011); יעל קהל וישראל פינקלשטיין "חוקי ההגבלים העסקיים במגזר החקלאי בישראל, ארה"ב ובאיחוד האירופי – ניתוח השוואתי" (מאי 2005) departments.agri.huji.ac.il/economics/en/publications/discussion_papers/2005/israel-Arie Reich, The Agricultural Exemption in Antitrust Law: A Comparative; legal2.pdf. *Look at the Political Economy of Market Regulation*, 42 *TEX. INT'L L.J.* 843 (2007)

149 חוק קידום התחרות בענף המזון, התשע"ד-2014. מכוח החוק הותקנו תקנות וכללים.

150 ס' 1 לחוק קידום התחרות בענף המזון.

151 החלטה 5176, לעיל ה"ש 130.

152 דברי ההסבר להצעת חוק קידום התחרות בענף המזון, התשע"ג-2013, ה"ח 830, 830.

המזון.¹⁵³ ההסדרים שבחוק נועדו למנוע את התופעה שבה נכחו על המדפים ברשתות השיווק בעיקר הספקים הדומיננטיים, ועל כן החוק אוסר עליהם לסדר את המדפים, להתערב במיקום המדף שלהם או להתערב ברכישה על ידי הקמעונאי מספק אחר או במכירת מוצרים מספק אחר, וכן למנוע התערבות של הספקים במחירים ברשתות.¹⁵⁴

(ב) עידוד תחרות על ידי יצירת פיזור גאוגרפי של רשתות השיווק, כדי להבטיח שקמעונאי לא יוכל לפתוח חנות חדשה באזור שבו יש לו נתח שוק של יותר מ-30%, ושיידרש אישור מהממונה על הגבלים עסקיים כדי לפתוח חנות נוספת באזור כזה.¹⁵⁵ זאת, כדי להתמודד עם מצב שבו 79% מתושבי המדינה חיו בפועל באזורים שבהם רשת שופרסל ריכוזית ביותר מ-30%, ו-21% מתושבי המדינה חיו באזורים שבהם רשת מגה ריכוזית ביותר מ-30%.¹⁵⁶

(ג) שקיפות מחירים על ידי קביעה שקמעונאי גדול יפרסם לציבור באינטרנט, בנפרד לגבי כל אחת מחנויותיו, את המחיר הכולל העדכני של כל מצרך שהוא מוכר בחנויות, באופן שיאפשר השוואה עדכנית שוטפת של מחירי מצרכים וסלי מצרכים בחנויותיו ובחנויותיהם של קמעונאים גדולים אחרים.¹⁵⁷

(4) הרפורמה בחקלאות: אם כן, ראינו כי בצד הרפורמות בתחום ההגבלים העסקיים, שתי הרפורמות האחרות שכבר בוצעו – רפורמת הסטייקים ורפורמות הקורנפלקס – נועדו לפתוח את השוק ליותר תחרות וליותר ייבוא. לאלו מצטרפת הרפורמה רביעית, הרפורמה בחקלאות. משמעותה של זו היא הרחבת הרפורמות שכבר נעשו, כך שבשנת 2017 יוסרו המכסים על כל מוצרי המזון הטרי בישראל (למעט חריגים), ויבוטלו התכונן ופיקוח בענפי החלב והביצים תוך מעבר מסבסוד עקיף של חקלאים לסבסוד ישיר.¹⁵⁸ כבר ב-2016, טרם

153 לשם כך, בין היתר, החוק קובע שאסור לספק להכתיב לקמעונאי את המחיר לצרכן שיגבה עבור מצרך שספק אחר מספק או את התנאים שבהם ימכור הקמעונאי לצרכן מצרך של ספק אחר (ס' 5); מנגד החוק אוסר על קמעונאי להכתיב או להמליץ לספק ולא יתערב אצל ספק בעניין המחיר לצרכן שקמעונאי אחר גובה עבור מצרך, או בעניין התנאים שבהם קמעונאי אחר מוכר מצרך לצרכן (ס' 6). עוד החוק קובע כי מי שמכונה "ספק גדול" לא יעסוק בסידור מצרכים בחנות של "קמעונאי גדול" (ס' 2 ו-6); לא יכתיב, לא ימליץ ולא יתערב בדרך אחרת בעניין סידור מצרכים, ושספק לא יכתיב או ימליץ לקמעונאי ולא יתערב אצלו בדרך אחרת בעניין המחיר לצרכן שהקמעונאי גובה, בעניין הקצאה של שטח מכירה בשיעור כלשהו למצרך של הספק ועוד (ס' 7 לחוק). החוק אוסר הסדרים נוספים הנוגעים לתמחור ואוסר על ספק גדול להתנות מכירת מצרך ממצרכיו לקמעונאי ברכישת מצרך אחר שלו (ס' 8 לחוק).

154 הרצאה של דיוויד גילה "הרעיון מאחורי חוק המזון", בכנס "ממחאת הקוטג' ועד חוק המזון: ביטחון תזונתי – היבטי מדיניות וחוק" באוניברסיטת תל אביב (22.3.2015). החוק גם מאפשר לממונה על הגבלים עסקיים – אם הוא סבור שיש חשש לפגיעה בציבור או בתחרות כתוצאה מהתנהגות של קמעונאי גדול לגבי מצרכי מותג פרטי שהוא מוכר – לתת לקמעונאי גדול הוראות על צעדים שעליו לנקוט כדי למנוע פגיעה כזו (ס' 11 לחוק קידום התחרות בענף המזון).

155 ס' 14-21 לחוק קידום התחרות בענף המזון.

156 גילה, לעיל ה"ש 154.

157 ס' 30 לחוק קידום התחרות בענף המזון.

158 אורה קורן "רפורמה היסטורית: תמיכה ישירה בחקלאים במיליארדים, יבוטלו מכסים ומועצות הייצור" TheMarker 21.2.2016 www.themarker.com/1.2858165; אורה קורן "הליכוד

יישום התכנית, ננקטו צעדים ברוח זו בדמות הפחתה או ביטול של מכסים על מוצרים מסוימים, במטרה מוצהרת של הורדת מחירים, אך צעדים אלו עוררו מחלוקת הן בשאלה אם יביאו לירידת מחירים והן בטענה שתכניות להורדת מכסים ולהגדלת הייבוא יפגעו בפרנסת החקלאים, ועלויות לגרום לאבטלה בקרב אוכלוסייה זו. אם יש ממש בטענה זו, יש בכך כדי להצביע על קונפליקט ידוע במדיניות לביטחון תזונתי, שבו מדיניות להורדת של מחירי המזון עלולה לפגע בחקלאים.¹⁵⁹ ההכרעה בשאלה אם יש ממש בטענה זו או שמא הסבסוד הישיר יפתור את מצוקת החקלאים חורגת ממסגרת מאמר זה.

האם אכן יוכלו הרפורמות שתוארו להביא להורדה במחירי המזון? אביה ספיבק וטל וולפסון הצביעו כבר בשנת 2011 על כך שהעלייה במחירי הקוטג' נובעת מהפיכת תנובה למונופול בלי שלוותה ברגולציה ממשלתית של המחירים. לטענתם, במקום לפגוע בגופים העסקיים הגדולים ביקשה המדינה להוריד את מחיר החלב שיקבלו היצרנים (הרפתנים), בצורה שתפגע בשכרם ותגדיל את הרווח של המחלבות ורשתות השיווק – ואילו התומכים בשוק חופשי מעוניינים לערער על שיטת התכנון והמכסות ולהפוך את ענף הרפת לשוק חופשי. לפי ספיבק וולפסון, שינוי זה יפגע ברפתנים – אך כמעט לא יוריד את המחירים של מוצרי החלב לצרכנים. לדבריהם, כך מאומצים פתרונות המוצגים לציבור ככאלו שבאים

מציע שינויי עומק בחקלאות "TheMarker 19.4.2015, 3; אורה קורן "מענקי פרישה, פיצויים והבטחת הכנסה: הושגה הסכמה על הרפורמה לתמיכה בחקלאים" TheMarker 15.3.2016 .www.themarker.com/1.2882886

159 ראו Lang, Barling & Caraher, לעיל ה"ש 61, בעמ' 151. לדיון ברפורמות, בצעדים שכבר ננקטו ובממדים אלו של הביקורת ראו גם אורה קורן "כחלון: הפחתות המכסים על דגים, שמן זית וירקות קפואים יורחבו לכל השנה" TheMarker 9.3.2016 .www.themarker.com/1.2878082; אורה קורן "הממשלה אישרה יבוא ירקות – החקלאים מאיימים בתביעה" TheMarker 31.3.2016 .www.themarker.com/1.2899819; אורה קורן "מהפך בשוק הבשר: יותר זול, יותר איכותי" TheMarker 25.9.2016 .www.themarker.com/1.3077747; לטענה שהרפורמות לא יביאו לירידת מחירים ניכרת אך יפגעו בהעסקת עובדים בפריפריה ראו אורה קורן "ברוש לגפני: בטל את צו הפחתת המכסים של כחלון על יבוא מוצרי ירקות קפואים" TheMarker 13.3.2016 .www.themarker.com/1.2881707; ראו גם אורה קורן "בפסח יהיה זול יותר? התוכנית החדשה של כחלון להורדת מחירי המזון" TheMarker 21.2.2016 .www.themarker.com/1.2857154; אורה קורן "פסח מתקרב – והורדת מחירי המוצרים החקלאיים שיום כחלון מתרחקת" TheMarker 9.3.2016 .www.themarker.com/1.2877149; ק' טוכולוסקי "ה'רפורמה' בחקלאות – עוד מסמר בארון של החקלאות הישראלית" עבודה שחורה (29.2.2016) .www.blacklabor.org/?p=57761; איתמר קרמר "יודע חקלאי פיקח שזמנו עבר?" בלוג מבלי להפריע (16.5.2016) .www.haaretz.co.il/1.2945375; לטענה שלפיה בצד אי-הורדת מחירים יפגעו החקלאים ראו אורה קורן "החקלאים לוועדת הכלכלה: היבוא לא יוריד מחירים" TheMarker 1.3.2016 .www.themarker.com/1.2868104; על טענת הפגיעה בחקלאים ראו גם אורה קורן "נציגי הרפתנים לנשיא המדינה: תתערב לטרפורד הרפורמה בחקלאות שתיצור כסיי אבטלה בקיבוצים ובמושבים" TheMarker 22.2.2016 .www.themarker.com/1.2859640; לטענה על הצורך באמצעים נוספים כדי להבטיח הורדת מחירים ראו אורה קורן "שרשרת המזון: זה הזמן לטפל ביבואנים וברשתות" TheMarker .www.themarker.com/1.2888921 21.3.2016

להקל על מצוקת המחירים, אך בפועל לא מקטינים המחירים או כמעט לא מקטינים אותם, פוגעים בציבור בפריפריה ומעבירים הכנסה נוספת מאנשים החיים בעוני לעשירים.¹⁶⁰ פערים אלו בין תפיסות של שוק חופשי (ובמיוחד כזה שהוא גלובלי) באים לידי ביטוי כיום גם ברמה הגלובלית. אן אורפורד עמדה על הפער בין שתי עמדות כאשר ליחס בין סחר גלובלי לבין ביטחון תזונתי. עמדה אחת סוברת שליברליזציה של סחר והסרת מחסומים היא הפתרון לבעיות ביטחון תזונתי, מאחר שהם מהווים פתרונות לחסמים הנוצרים בשל הרצון להגן על חקלאים מקומיים מתחרות גלובלית. גישה זו נתמכת על ידי הגופים הפיננסים הבינלאומיים, שלדבריה רואים ליברליזציה נוספת של השווקים כפתרון לביטחון תזונתי. מנגד, חוקרים בתחומי האקולוגיה, הפיתוח וזכויות אדם מצביעים על השוק הגלובלי בסחורות חקלאיות כעל חלק מהבעיה. לשיטתם, השפעת הסחר הספקולטיבי בסחורות עתידיות, בצד התפתחויות נוספות (כולל השתלטות של עסקי החקלאות הגלובליים על חקלאות של איכרים) הם חלק מהבעיה.¹⁶¹ אורפורד מצביעה על הדרך שבה גישת הסחר החופשי מעדיפה תאגידים טרנס-לאומיים על פני אנשים וקהילות מקומיות, כמו גם את הגנת המדינה על משקיעים על פני ההגנה של המדינה על הביטחון התזונתי של אזרחיה.¹⁶² בהקשר הישראלי, חגי קלעי עומד במאמרו בכרך זה, שבו הוא מנתח חלק מהפרפורמות שתוארו, על עליית התפיסה הנאו-ליברלית בקשר למזון. קלעי מצביע על האופן שבו תפיסה זו רואה מזון ככל מוצר צריכה אחר ומחליפה גישות שבהן הוחרגו שוקי המזון מהשווקים המסחריים – בין היתר על ידי הגבלות על סחר בינלאומי, רגולציה של התעשייה או של המחירים וסבסוד לעידוד ענף המזון המקומי (סבסוד לחקלאים או סבסוד המזון). כפי שקלעי מראה, התפיסה הנאו-ליברלית מבקשת להסיר חסמי סחר בטענה שליברליזציה של שוק המזון תביא להרחבת הנגישות הכללית למזון. עם זאת, קלעי טוען כי השינוי במבנה הסחר במזון הביאה בפועל דווקא לעליית מחיריו, ושהיעדר היציבות בשוקי המזון מחריף את אי-הביטחון התזונתי. על כך מצביעות גישות ביקורתיות עכשוויות ובהן גישת ריבונות המזון, הרלוונטית במיוחד לדיוננו ובוחנת בעין ביקורתית את תהליכי הגלובליזציה והסחר הגלובלי. ככלל, גישות אלו מתוארות על ידי קלעי כגישות של כלכלה בת-קיימא, שמשותף להן הצורך להתייחס למזון כאל משאב ייחודי השונה ממוצרי הצריכה בשווקים המדינתיים והבינלאומיים (הגם שאין משמעות הדבר, בהכרח, השבה של חסמי סחר).¹⁶³ קלעי מצביע על הדרך שבה מצד אחד יש בישראל הסדרים משפטיים רבים המבוססים על תפיסה של משק סגור (ובהם ההסדרה המרכזית של שוקי החלב, הביצים והחקלאות, קיום של מכסי מגן גבוהים, פיקוח על מחירי מוצרים ומתן סובסידיות ישירות ועקיפות לשוק המזון), אך מהצד האחר ישראל פועלת באופן שיטתי להגברת הליברליזציה של שוק המזון, כולל הסרה של

160 אביה ספיבק וטל וולפסון "כלכלת מחאה: איך הגענו עד הלום ומה אפשר לעשות?" (התכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר בירושלים, יולי 2011) goo.gl/iKVmZ.

161 Anne Orford, *Food Security, Free Trade, and the Battle for the State*, 11 J. INT'L L. & INT'L REL. 1, 12–15 (2015).

162 שם, בעמ' 64.

163 חגי קלעי "אל תשחקו באוכל: הסדרת שוק המזון בישראל בין ליברליזציה לקיימות" בכרך זה.

חסמי ייבוא. כפי שמאמרו של קלעי מראה, כבר בשנות התשעים של המאה העשרים החלה לפעול תכנית חשיפה לייבוא שנועדה להפחית מכסים וחסמי סחר אחרים. יותם שלמה, במאמרו בספר זה, עומד גם הוא על תהליכי הליברליזציה של הסחר. לטענתו, למרות הצגתם כתוצאה של המחאה החברתית, שורשיהם טמונים למעשה במהלכים שעודרו OECD וארגון הסחר העולמי; הוא אף מצביע על התהליכים המקבילים של עלייה בצריכת מוצרים מן החי מצד אחד, ומנגד – על העלייה בהכרה בהשפעות הסביבתיות החברתיות והאתיות של צריכת מוצרים מן החי,¹⁶⁴ כולל השפעות שליליות על ביטחון תזונתי ברמה הגלובלית. שלמה טוען כי יש לאמץ מדיניות סחר המקדמת ביטחון תזונתי תוך שקילת ההשפעות של הגדלת הצריכה של מוצרים מהחי, וזאת כדי להבטיח ביטחון תזונתי בר-קיימא לטווח הארוך – ובוחן את רפורמת הסטייקים על פי שאלות אלו. מרבית התהליכים שתוארו בחלק זה הם חלק מהמגמות המתוארות אצל קלעי ושלמה, המצביעים על הבעיות ברפורמות אלו (וגם על מידת ההשפעה של דיני הסחר הבינלאומי עליהם, שלא נדונה במאמר זה).

הביקורות העולות מדבריהם ומהדיון של אורפורד מעלות שאלות חשובות בכמה היבטים: האם מדיניות הגברת התחרות באמת יכולה להוריד בפועל את מחירי המזון ולהביא ליותר ביטחון תזונתי? כאמור, קלעי מתאר תהליך ליברליזציה בתחום הסחר שנמשך מאז שנות התשעים, וכלל לא ברור שבתקופה זו ירדו מחירי המזון; לפי מקורות המצביעים על עלייה במחירי המזון בישראל (כמו גם בעולם) ייתכן שאף ההפך הוא הנכון. יתרה מזו: כלל לא ברור שמספר הסובלים מאי-ביטחון תזונתי ירד בישראל בתקופה זו; נראה כי מספרם דווקא גדל, כפי שמעידים המחקרים שהוזכרו לעיל.¹⁶⁵ נוסף על כך, האם התפתחויות כמו רפורמת הסטייקים לא יביאו לצריכה רבה יותר של מוצרים מהחי דווקא, במידה הפוגעת בסביבה וברוחה של בעלי חיים, כפי שסברו ארגוני בעלי חיים – אך גם בביטחון התזונתי של האזרחים, בשל תזונה לא בריאה?¹⁶⁶ כך, למשל, ההמלצות שהוזכרו לעיל של ועדת טרכטנברג – להורדת מחירי הבשר המעובד – מהדהדות כבעייתיות עקב הפרסומים הרבים על הסכנה הרבה בבשר מעובד. דוח של ארגון הבריאות העולמי משנת 2015 הצביע על הסכנות הבריאותיות הכרוכות בצריכת בשר אדום, ובפרט בשר מעובד, שצריכתו בכמות גדולה עלולה לגרום לסרטן.¹⁶⁷ יתרה מזו: האם דגש על ייבוא וחשיפת-יתר

164 על השפעות סביבתיות ראו במיוחד את דוח האו"ם על הצל הארוך של משק החי HENNING STEINFELD ET AL., FAO, LIVESTOCK'S LONG SHADOW: ENVIRONMENTAL ISSUES AND OPTIONS (2006).

165 תודה לחגי קלעי על נקודה זו.

166 ראו מורן בלושטיין ודורית אדלר "התוכנית להוזלת מוצרי הבשר והחלב: צעד פופוליסטי שיעלה לכולנו ביוקר" כלכליסט 3.5.2014, www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3630221,00.
ראו גם דורית אדלר ומורן בלושטיין "רפורמה בשוק הפטם: חזון שגוי של האוצר" כלכליסט 1.11.2015, www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3672388,00.html.

167 ראו Véronique Bouvard et al., *Carcinogenicity of Consumption of Red and Processed Meat*, 16 LANCET ONCOLOGY 1599 (2015); Press Release, WHO, Int'l Agency for Research on Cancer, IARC Monographs Evaluate Consumption of Red Meat and Processed Meat (Oct. 26, 2015).

לסחר בינלאומי לא חושפת את השוק המקומי לסכנה שמחירי המזון דווקא יעלו אם שוב ייווצר משבר עולמי שבו מחירי המזון עולים?¹⁶⁸ באופן רחב יותר אפשר לטעון שעיסוק בצד ההיצע חשוב אך חייב להיעשות תוך הסתכלות הוליסטית על שאלת שרשרת הייצור – כפי שניסו לעשות גופים שונים ברמה הגלובלית,¹⁶⁹ אך כשהוא נעשה במנותק מכך, הוא נוגע רק בקצה הקרחון של סוגיית אספקת המזון. נראה כי בצורתו הנוכחית, הדיון בישראל כלל לא מביא בחשבון את הממד הבריאותי של מזון. הדבר בא לידי ביטוי לא רק ברפורמת הסטייקים אלא גם בכך שהרפורמות האחרות שנסקרו ונועדו להוריד מחירים – גם אם יצליחו בכך – לא יכולות מעצם טיבן להבחין בין סוגי מזון מזינים שכדאי להביא להורדת מחיריהם לבין סוגי מזון אחרים.

חשוב לבחון את הרפורמות מזווית היותן חלק מתגובה למצוקות שהציפה המחאה החברתית. מעבר לביקורות שנמתחו עליהן ולבעייתיות של ההתמקדות במדיניות צד ההיצע בלבד, הועלו ספקות בשאלה אם הרפורמות כלל ישיגו את תכליתן, קרי: הורדת מחירי המזון; הועלו טענות שהדבר לא התרחש,¹⁷⁰ ושגם אם היו ירידות במחירי הן היו מעטות והסיבות להן לא ברורות; שבכל מקרה המחירים בישראל נשארו גבוהים יחסית ושמחירי הבשר אף עלו אחרי שירדו¹⁷¹ – וכך גם מחירי החלב.¹⁷² כאמור, לנו חשוב להרגיש שכל הרפורמות שנדונו בחלק זה עסקו בשאלת מדיניות צד ההיצע ולא בצד הביקוש. לפיכך, אפילו אם

168 על כך שמדינות התלויות בייבוא מזון נפגעו באופן קשה במיוחד כשמחירי המזון עלו בזמן משברים עולמיים, ראו HENNING OTTE HANSEN, FOOD ECONOMICS 61 (2013). על חוסר היציבות של מחירים בשוק הגלובלי ראו גם שם, בעמ' 146.

169 הרוח המסכם של דה-שוטר, לעיל ה"ש 46. ראו גם COMM. ON WORLD FOOD SEC., GLOBAL STRATEGIC FRAMEWORK FOR FOOD SECURITY & NUTRITION (GSF) (2d version Oct. 2013), http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs/1213/gsf/GSF_Version_2_EN.pdf. לדיון ראו גם שלמה, לעיל ה"ש 131.

170 ראו למשל אורה קורן "שפע הרפורמות במזון הניבו בינתיים מעט תוצאות" **TheMarker** 14.10.2014, 4; אורה קורן "הכנסת אישרה את חוק המזון – אך מי יסתום את החוקים שנוצרו בו?" **TheMarker** 3.7.2013, 8; אורה קורן "חוק המזון הוא רק הצעד הראשון בהורדת המחירים" **TheMarker** 15.1.2015, 13; אילנית חיות "חוק המזון החדש יביא לתיאום המחירים הגדול בהיסטוריה" **גלובס** 5.3.2014, 6-2; תומר גנון "ריכוזיות, חסמי יבוא ומיסוי גבוה מייקרים את המזון בישראל" **כלכליסט** 7.10.2014, L-3642373, 00. www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3642373,00.html; אדלר ובלושטיין, לעיל ה"ש 166; אורה קורן "הפטור החקלאי למשווקים יבוטל – לא בטוח שמחירי הירקות, הפירות והעופות יירדו" **TheMarker** 9.2.2015, 14.

171 אורה קורן ועדי דברת-מזוריץ "מי אחראי על ירידת מחירי המזון – המדינה, רשתות השיווק או אנחנו?" **TheMarker** 27.3.2016, 1.2895453. www.themarker.com/1.2895453

172 אורה קורן "החלב מתייקר: 'מתווה לוקר לא השיג את ההתייעלות המקווה'" **TheMarker** 29.12.2016, 1.3184672. www.themarker.com/1.3184672 מנגד נטען שמחירי מוצרים רבים כן ירדו. אורה קורן "גבינה צהובה בזול: מי יביא לישראל גבינות ללא מכס?" **TheMarker** 6.11.2016, 1.3113941. www.themarker.com/1.3113941; אורה קורן "עגבניות בזול: כך ירדו מחירי המוצרים שנפתחו ליבוא" **TheMarker** 1.11.2016, 1.3109546. www.themarker.com/1.3109546 ראו גם אורה קורן "כיצד מתיירים את סכך האינטרסים ומורידים את מחירי המזון?" **TheMarker** 1.11.2016, 1.3108457. www.themarker.com/1.3108457

נניח לצורך הדיון שהן עשויות להביא לירידה במחירי המזון, וננטרל את הגורמים האחרים לרבות ההשפעה על הבריאות, על החקלאים, על בעלי החיים, על הסביבה ועוד – עדיין, כפי שצינינו לעיל, אי-ביטחון תזונתי נגרם בעיקר (ולכל הפחות גם) בשל בעיה ביכולת הביקוש, כלומר: בשל התנאים הכלכליים המקשים על אנשים לרכוש מזון. מבחינה זו, אימוץ שיח התחרות אפשר לוועדת טרכטנברג ולממשלות שאימצו את מסקנותיה לנקוט צעדים שנראים כביכול כמענה לבעיית המזון, אך זו אינה מנוסחת כבעיה של ביטחון תזונתי. כאמור, היא ממוצבת כבעיה של יוקר מחיה ולא כבעיה של עוני האזרחים, והאדם נתפס בה כצרכן ולא כאזרח. בשל הצגת הבעיה ככזו, גם הפתרונות שהוצעו לה מוגבלים. אף שבעיית היכולת של אזרחים לרכוש מזון נוגעת הן למחירי המזון והן להכנסתם (ולקשר ביניהם), שיח שמתמקד ביוקר המחיה בלבד משאיר את המזון בפרדיגמת השוק כמצרך ולא כזכות, והפרדיגמה הנאו-ליברלית של תחרות לא רק שאינה מאותגרת, היא אף מחוזקת. ברקע הדברים נזכיר, כאמור לעיל, כי מזון הוא תמיד מצרך שנקנה בשוק – אך גם זכות.¹⁷³ כל עוד מזון נקנה בשוק הפתוח אי-אפשר להשתחרר לחלוטין מדיון בשוק, אך האתגר הגדול הוא כיצד לחשוב על מזון גם בפרדיגמה של זכויות ושירותים חברתיים – כפי שנעשה ביחס לשירותים חברתיים (כמו בריאות) שרעיון הזכויות מבקש להוציאם מהשוק. התנאים הכלכליים שבגינם אנשים מתקשים לרכוש מזון הם חלק מהמשוואה של ביקוש והיצע במונח זה שהם משפיעים על יכולת הביקוש, אך מעבר לדיון על יכולת הרכישה המשפיעה על צד הביקוש במשוואה, הדיון על ביטחון תזונתי מאפשר גם לפרוץ את פרדיגמת השוק כפרדיגמה היחידה לדיון, ולעבור לדיון שנקודת המוצא שלו הוא האזרח נושא הזכויות שנדחה לעוני – ולא רק הצרכן ש"תחרות" רבה יותר בשוק "חופשי" תפתור את בעיית הביטחון התזונתי שלו.

אין בביקורת זו כדי לגרוע מהבעייתיות הפוטנציאלית הכרוכה ב"ריכוזיות" וביבואנים שעושים "קופה" על חשבון האזרחים.¹⁷⁴ מטרתה להצביע על כך שגם אם חלק מהרפורמות יביאו לירידה במחירי המזון, ממילא הן מוגבלות בהתמקדותן בהיצע בלבד.¹⁷⁵ נדרש מחקר אמפירי רחב יותר בנקודה זו, אך הנחתנו היא שגם ירידה מסוימת במחירי המזון בשל רפורמות מהסוג שתואר בפרק זה לא תסייע רבות לביטחון התזונתי של אוכלוסיות מוחלשות כמו הנשים שקולן הובא לעיל בפרק ג.2. אם כן, השאלה אם יביאו הרפורמות הנ"ל לירידה במחירי המזון, בכוח או בפועל, שנויה במחלוקת. אף שירידה במחירי המזון יכולה להגדיל את כוח הקנייה, הרי בהתחשב בנתונים על אודות אי-ביטחון תזונתי והסיבות לו – ובמיוחד בהתחשב בסיבות הנוצרות בהיעדר כוח ביקוש ובעוני – נראה כי פתרונות

173 כזכור, קל יותר להמשיג בריאות כזכות שכן הפרויקט של הזכות לבריאות מבקש דווקא להוציאה מהשוק ומהיותה מצרך; ראו לעיל ה"ש 41 והכתוב לידה.

174 ראו אורה קורן "האוצר: רווחי יבואני המזון הגדולים זינק ב-230% – לחצי מיליארד שקל ב-2013" *TheMarker* 19.10.2015, 4.

175 על מדיניות לביטחון תזונתי עבור אוכלוסיה ענייה אורבנית, ככזו שצריכה לעסוק הן בשמירה על מחירי מזון נמוכים והן בהעלאת המשכורות של האוכלוסיה ראו PAUL B. THOMPSON, *From Field to Fork: Food Ethics for Everyone* 114 (2015).

אלו לכל הפחות אינם מספקים, גם אם יש בהם כדי להשיג את הוזלת המזון.¹⁷⁶ ההתמקדות בפתרונות אלו (ובהם בלבד) היא חלק ממהלך המאמץ את הפרדיגמה הנאו-ליברלית במקום לאתגר אותה. בד בבד, אפשר לראות בסוגיות כמו חוק המזון חלק מהפרדוקסים שבנאו-ליברליות, המתבטאים בכך שהגברת התחרותיות דורשת לא את אי-התערבות המדינה אלא דווקא פיקוח מדינתי באמצעות חוקי ההגבלים העסקיים. מהלך זה אינו מפתיע, שכן ידוע שלפי התפיסה הנאו-ליברלית המדינה לא נהפכת לנעלמת, ולעתים היא ממלאת תפקיד אקטיבי ביצירת התנאים לתחרותיות.¹⁷⁷ לפי תפיסה זו, התחרות החופשית אינה "מצב טבע" אלא מצב שהמדיניות הממשלתית הנאו-ליברלית צריכה ליצור.¹⁷⁸

כפי שהראה הדיון בחלק זה, הדיון הנוכחי במחירי המזון ומיקוד הרפורמות בשאלת התחרותיות הם חלק מתופעה רחבה יותר, המנכסת את המחאה החברתית לשיח מצומצם של תחרותיות וריכוזיות ולא לשיח העוסק במדיניות החברתית-כלכלית שגורמת לעוני.

2. ערוץ החלוקה

בד בבד עם ערוץ הפעילות שעסק במחירי המזון פעל ערוץ נוסף של התפתחות, ונראה שהשניים מתנהלים כמעט כשני קווים מקבילים. ערוץ נוסף זה – ערוץ החלוקה – החל לפני 2011, ואף שהתנהל במנותק מהמחאה החברתית, הוא התנהל דווקא במונחים של ביטחון תזונתי. כפי שנראה בחלק זה, מרבית הפעילות והיוזמות הנוכחיות בו עוסקות גם הן רק בשאלות של היצע ולא בשאלות של יכולת הביקוש, אם כי הוא מציע פתרון אחר – פתרון של חלוקת מזון. נקודת ציון של ערוץ זה הייתה העתירה לבג"ץ של ארגון לתת בשנת 2007 על רקע התגברות התופעה של אי-ביטחון תזונתי בישראל. בעתירה זו התבקש בית המשפט לקבוע כי הזכות לביטחון תזונתי "מינימלי" היא זכות יסוד, כי חובתה של ממשלת ישראל לדאוג לביטחונם התזונתי המינימלי של אזרחיה ולדאוג לכך שלא תתאפשר במדינת ישראל מציאות יום-יומית שבה כ-200,000 משפחות נזקקות לשירותים של עמותות וולונטריות כדי להתקיים, שאין זה מתפקידי העמותות הוולונטריות לדאוג לביטחון התזונתי של כה רבים מתושבי המדינה, ושהמדינה ביצעה הפרטה בפועל של חלק

176 מחקרים השוואתיים על הקשר בין מחירי מזון לבין הדרישה למזון מצביעים על כך שהשפעת המחירים בולטת במיוחד במדינות עם הכנסה נמוכה ולכן, לפי מחקרים אלו, המחירים כשלעצמם צפויים להיות גורמים המשפיעים פחות בישראל. עם זאת, בקרב המדינות עם הכנסה גבוהה, השפעת מחירי המזון על הביקוש ניכרת יותר בקרב משפחות בהכנסה נמוכה, ולכן אין לבטל את החשיבות של רכיב זה. ראו Rosemary Green et al., *The Effect of Rising Food Prices on Food Consumption: Systematic Review with Meta-Regression*, 346 *BMJ* f3703 (2013); Laura Cornelsen et al, *What Happens to Patterns of Food Consumption When Food Prices Change? Evidence from a Systematic Review and Meta-Analysis of Food Price Elasticities Globally*, 24 *HEALTH ECON.* 1548 (2014).

177 הארווי, לעיל ה"ש 19, בעמ' 109-110. על מרכזיות התחרות בנאו-ליברליזם ראו Wendy Brown, *Undoing the Demos* 36 (2015). על תפקיד המדינה בשימור של הנאו-ליברליזם, כפי שנתחן לראשונה אצל פוקו, ראו שם, בעמ' 63.

178 ראו דותן לשם "גנאולוגיה של הניאו-ליברליזם: הקדמה לביטחון, טריטוריה, אוכלוסייה למישל פוקו" תיאוריה וביקורת 35, 81, 85-86 (2009).

משירותי הרווחה על ידי העברת הטיפול באספקת מזון לאנשים נזקקים לעמותות פרטיות. העותרים טענו כי חובת המדינה להקים, לממן ולהפעיל איסוף רכישה וחלוקה לנזקקים של צורכי המזון הדרושים לקיום או להכריז על תכנית חירום ממלכתית בנושא.¹⁷⁹ עוד נטען בעתירה שהמדינה מסתמכת על הפעולות של עמותות, בידיעה שכל עוד הן פועלות היא יכולה להמשיך ולהתעלם מחובותיה לשמור על "הביטחון התזונתי המינימאלי של אזרחיה".¹⁸⁰ העתירה הצביעה על כמה בעיות בשיטה הקיימת ובהן היעדר בקרה ופיקוח על ידי המדינה על איכות המזון המחולק לאוכלוסייה,¹⁸¹ והגעת העמותות הוולונטריות לקצה גבול היכולת שלהן.¹⁸² במידה רבה, נוסח העתירה צפה את הכיוון שבו התפתחו הדברים בערוץ זה: העתירה עסקה בביטחון תזונתי "מינימאלי" ונטען בה שאין זה מתפקידן של עמותות וולונטריות לדאוג לביטחון תזונתי, ושעל המדינה להקים, לממן ולהפעיל תשתית שתאפשר איסוף, רכישה וחלוקה לנזקקים של צורכי המזון המינימאליים הנדרשים לקיום. במילים אחרות: התמקדות בחלוקת מזון (היצע).

אם כן, העתירה התמקדה בחובת המדינה לפעול לביטחון התזונתי (המינימאלי) של אזרחיה,¹⁸³ והגדרה "ביטחון תזונתי מינימאלי" כ"זכות החוקתית היסודית של אזרחי המדינה הנזקקים לכך, לקבלת מזון בסיסי הדרוש לשם קיומם הפיסי, כנגד חובתה של המדינה לדאוג לכך".¹⁸⁴ אף שהעתירה יצאה נגד הפרטה וביקשה להטיל אחריות על המדינה, תפיסת הביטחון התזונתי שלה מוגבלת לתפיסה מינימלית, המוגדרת כמזון הדרוש לקיום פיזי ולממד של אספקת מזון. החידוש בעתירה אל מול החלוקה שנעשית כצדקה על ידי עמותות הוא הניסיון להטיל את האחריות לקיומה על המדינה. אפשר להבין את ההתמקדות בתפיסה מינימלית של ביטחון תזונתי, וברדישה לחלוקה, כרצון לתחום עילה משפטית מוגבלת אך מוכרת ואולי בת-השגה, או במילות העתירה: למצוא "פתרון מידוי" על ידי המדינה ל"סימפטום הכי חמור של נגע העוני במדינת ישראל".¹⁸⁵ העתירה אכן הזכירה פתרונות אחרים לסוגיית העוני כמו, למשל, הגדלת הקצבאות למקבלי הבטחת הכנסה, אך היא התמקדה במציאת פתרון לסימפטומים הרחופים של העוני ברמות מחסור במזון ורעב,¹⁸⁶ וביקשה שהמדינה תחויב להכין תכנית לאומית לסוגיה זו.¹⁸⁷ אם כן, העתירה הוצגה כמתמקדת ב"עזרה ראשונה", וזאת בצד אזכור חובת המדינה למצוא פתרונות ארוכי-טווח.¹⁸⁸

בעקבות העתירה מינה שר הרווחה ועדה בין-משרדית לבחינת אחריות המדינה להבטחת הביטחון התזונתי של אזרחיה, בראשות מנכ"ל משרדו נחום איצקוביץ. ועדת איצקוביץ הגישה דוח בשנת 2008. דוח זה הצביע על כך שרמת אי-הביטחון התזונתי בישראל מגיעה

179	עתירה בבג"ץ 1925/07 ארגון לתת – סיוע הומינטרי ישראלי נ' ראש ממשלת ישראל.
180	שם, בפס' 22-24.
181	שם, בפס' 26.
182	שם, בפס' 27-30.
183	שם, בפס' 2.
184	שם, בפס' 3.
185	שם, בפס' 13.
186	שם, בפס' 14-15.
187	שם, בפס' 16.
188	שם, בפס' 17.

לממדים מדאיגים, ושהסיוע בתחום ניתן רובו ככולו על ידי עמותות.¹⁸⁹ הוועדה הצביעה על דרכים שונות הננקטות בעולם למימוש זכות האדם למזון, אך גם על כך שמעטים המקרים שממשלות במדינות הרווחה "במערב" מעורבות במישרין בהבטחת מזון: הן פועלות למימוש הזכות למזון הן באמצעות ארגוני מגזר שלישי והן בתקצוב של תכניות הזנה ייעודיות.¹⁹⁰ האסטרטגיות שמצאה הוועדה בעולם ובישראל למימוש הזכות למזון כללו: (1) חלוקת מזון לנזקקים ותמיכה בגופים העוסקים בכך (לרבות הזנה בבתי ספר, תלשי מזון, בתי תמחוי ועוד); (2) חינוך המשפחה לתזונה ולניהול נכון של התקציב; (3) תמיכה כספית ישירה ותשלומי העברה; (4) תמיכה כספית עקיפה (לרבות סבסוד מוצרים).¹⁹¹ הוועדה קבעה כי אכן יש אחריות לממשלה, אך זו לא צריכה להתבטא באספקת מזון למשקי בית הסובלים מאי-ביטחון תזונתי, שכן מעורבות הממשלה באספקת מזון כרוכה בתופעות שליליות. הוועדה המליצה לנקוט כמה צעדים אחרים: (1) הסדרת משק עמותות המזון על ידי הממשלה; (2) תמיכה בעמותות העוסקות באי-ביטחון תזונתי, בין השאר באמצעות הגדלת התמיכה הממשלתית; (3) הקמת מועצה ציבורית לביטחון תזונתי; (4) תכניות הזנה ייעודיות לאוכלוסיות שאינן בשוק העבודה, לרבות ילדים וקשישים החיים בעוני; (5) בחינה מחודשת של מערך הקצבאות: הוצע לבחון מחדש את שיעור הקצבאות כך שהן יבטיחו שההכנסה הכוללת של מי ששוק העבודה אינו עונה על צרכיו תקנה לו ביטחון תזונתי; (6) מיסוד תהליך לאיסוף הנתונים בכל הנוגע לאי-ביטחון תזונתי בישראל.¹⁹² אם כן, אפשר לראות שאחת מהמלצות הוועדה עסקה בצד של יכולת הביקוש ובסוגיית הקצבאות והקשר שלהן לביטחון תזונתי: הרוח אף הצביע על הקשר בין אי-ביטחון תזונתי לבין גידול בהיקף העוני והפחתת תשלומי ההעברה לצמצום העוני.¹⁹³ עם זאת, כפי שנראה בהמשך, התכניות המעשיות שבאו לעולם בעקבות הרוח נטשו ממד זה והתמקדו בהיצע בלבד על דרך של חלוקת מזון.

בעקבות הרוח הסכימה עמותת לתת למשוך את העתירה לבקשת שר הרווחה, כדי לאפשר קידום של מסקנות הרוח – על אף חילוקי דעות בין משרד האוצר למשרד הרווחה לגבי יישומו¹⁹⁴ – ובעקבות כך נמחקה העתירה.¹⁹⁵ אשר לחילוקי הדעות האמורים: ועדת השרים לענייני רווחה ושירותים חברתיים החליטה ב-2008 לאמץ את עיקרי המלצות של ועדת איצקוביץ, משרד האוצר הגיש ערר על החלטה, והחלטתה של ועדת השרים לא קיבלה תוקף של החלטה ממשלה.¹⁹⁶ עם זאת, בשנת 2010 חתמו משרד האוצר ומשרד הרווחה על

- 189 דין וחשבון הוועדה הבין-משרדית לבחינת האחריות של המדינה להבטחת הביטחון התזונתי של אזרחיה 4 (2008).
- 190 שם, בעמ' 4.
- 191 שם, בעמ' 18-22.
- 192 שם, בעמ' 26-29.
- 193 שם, בעמ' 10-11.
- 194 תגובת העותרת להודעה המערכת המשלימה מטעם המשיבים 1-3 בבג"ץ 1925/07 ארגון לתת – סיוע הומינטרי ישראלי נ' ראש ממשלת ישראל (13.7.2008).
- 195 בג"ץ 1925/07 ארגון לתת – סיוע הומינטרי ישראלי נ' ראש ממשלת ישראל (פורסם באר"ש, 22.7.2008).
- 196 מבקר המדינה דוח ביקורת: פעולות הממשלה לקידום הביטחון התזונתי 21 (2014) (להלן: דוח המבקר).

מסמך "סיכום ליישום תכנית ביטחון תזונתי" שפירט את עיקר התכנית לקידום הביטחון התזונתי בשנים 2010-2012. המסמך, שקיבל את הכינוי "המיזם לביטחון תזונתי", כלל תכנית לדירוג עמותות המזון, אסדרה של פעולתן באמצעות תמיכה בארגוני-גג שיאגדו עמותות העוסקות בנושא, תמיכה כללית בעמותות מזון והפעלת תכנית לליוי ושיקום משפחות נזקקות על ידי משרד הרווחה. לכל אלו הוקצו תקציבים בסך כולל של 22.5 מיליון ש"ח.¹⁹⁷ עם זאת דובר בתכנית חד-פעמית לשנים 2010-2012, תוך הסכמה שלאחר שנת 2012 תתקבל התמיכה בפעילות מתקציבי המגזר השלישי.¹⁹⁸

כפועל, רק חלק מהמיזם יצא לפועל¹⁹⁹ וגם זאת באיחור ניכר; הממשלה הקצתה לו רק כ-12.5% בלבד מהתקציב הממשלתי שיועד לו מלכתחילה.²⁰⁰ מאוחר יותר החליטה הממשלה להקצות סכום נוסף של 200 מיליון ש"ח לנושא הביטחון התזונתי בשנת 2014, עבור תכנית פעולה של משרד הרווחה. באותה שנה ציין מבקר המדינה כי מבחנה של הממשלה יהיה באופן מימוש אחריותה ובמחויבות תקציבית רב-שנתית.²⁰¹ המבקר הצביע על כך שעיקר התמיכה הממשלתית בעמותות המזון בשנים 2012-2013 הייתה בחלוקת סלים לפסח – כלומר: פעם בשנה, ושהתמיכה הייתה בשיעור נמוך מאוד בהשוואה לעלות הסל. בתמיכה בשיעור כל כך נמוך, פעם בשנה, אין כדי להרים תרומה ניכרת לצמצום אי-הביטחון התזונתי. המבקר גם הצביע על כך שאף שאי-ביטחון תזונתי בולט בקרב האוכלוסייה הערבית, לא נמצאו בחברה הערבית עמותות שקיבלו תמיכה, ועל כן הביע ספק אם מערך התמיכות הממשלתי בעמותות המזון תורם תרומה של ממש לשיפור הביטחון התזונתי בקרב המגזרים והיישובים שהבעיה בהם חריפה.²⁰²

בצד תמיכות כספיות הניתנות על ידי המדינה לעמותות מזון²⁰³ נראה כי ההמלצה המרכזית שיושמה בעקבות החוק היא הקמת המועצה הלאומית לביטחון תזונתי, שהוקמה בחוק שנחקק בשנת 2011.²⁰⁴ לפי ההגדרה בחוק, הוא נועד "לקדם את הביטחון התזונתי לגבי תושבי ישראל, ברוח כבוד האדם ועקרונות השוויון, הצדק וההגינות, ולשם כך להקים את המועצה הארצית לביטחון תזונתי" שתייעץ בנושא זה לשר הרווחה והשירותים החברתיים.²⁰⁵ החוק מגדיר "ביטחון תזונתי" כ"אפשרות לצרוך באופן סדיר מזון הכולל את כל רכיבי התזונה הנדרשים להתפתחות תקינה ולבריאות האדם";²⁰⁶ קובע ששר הרווחה, בהיוועצות עם שר הבריאות

197 שם, בעמ' 21-22. פילוח סכומי התמיכה מפורטים שם.

198 שם, בעמ' 21-22.

199 שם, בעמ' 22-23.

200 שם, בעמ' 30.

201 שם, בעמ' 24. סכום זה עבר ברובו לתכניות קיימות כמו מימון ההזנה בבתי ספר או אספקת אוכל במועדוניות לקשישים. ראו אור קשתי "ניזונים רק מהבטחות" הארץ 19.6.2015, 3. ראו גם אילנית חיות "ביטחון תזונתי: הממשלה תממן ארוחות חמות וסלי מזון" גלובס 28.1.2014 www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000912903

202 רוח המבקר, לעיל ה"ש 196, בעמ' 27-28.

203 שם, בעמ' 17.

204 חוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי, התשע"א-2011.

205 ס' 1 לחוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי.

206 ס' 2 לחוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי.

ושר החינוך, אחראי לגיבוש המדיניות בתחום הביטחון התזונתי;²⁰⁷ שהמועצה תייעץ לו בכל הנוגע לתכנון מדיניות בתחום הביטחון התזונתי; אכיפה פיקוח ובקרה שנוקטים הגורמים האחראים לביטחון תזונתי במשרדי הממשלה הנוגעים בדבר, ובחינת מודלים להשגת ביטחון תזונתי בקרב האוכלוסייה ועריכת מחקרים הנדרשים לשם כך.²⁰⁸ בשנת 2014 פרסמה המועצה תכנית לאומית להבטחה של ביטחון תזונתי, המבוססת על שמונה עקרונות: (1) סיוע לסל מזון בסיסי וראוי שיובטח לכל משפחה בישראל; (2) הזכאות לסיוע תיקבע בצורה שקופה ויעילה, תוך פיקוח ובקרה מרכזיים על ידי גופים המקובלים על המדינה; (3) הסיוע יינתן באמצעות תכנית אינטגרטיבית שתכלול שוברי מזון וחבילות מזון בהתאם לקריטריונים ולתנאים שייקבעו, ותוך כדי סיוע משלים להעצמת משק הבית כך שיוכל להיחלץ ממצבו הקשה; (4) הסיוע יינתן בבית הזכאי; (5) הסיוע יהיה משולב ויעלה בקנה אחד עם תכניות רווחה אחרות של המדינה, ויופעל תחת מטריית הלשכה לשירותים חברתיים בכל רשות על ידי רכז לביטחון תזונתי; (6) איכות המזון שיחולק וטיבו יעמדו בסטנדרטים ראויים; (7) הסיוע יתבצע באמצעות עמותות מזון שתפעלנה כנאמן הציבור לפי כללים שתיקבע המדינה; (8) העמותות תשתמשנה בתשתיותיהן ובמקורות אחרים מעבר לתקציב המדינה שביטחו את הסל הראוי.²⁰⁹

התכנית מציעה קריטריונים למשפחות זכאיות ודנה באפשרות לסייע באמצעות שוברי מזון וחבילות מזון בהתאם לקריטריונים שייקבעו;²¹⁰ סל המזון יורכב בהתייעצות עם תזונאים כך שישפך באמצעות רכיבים חיוניים לתזונה הולמת.²¹¹ התכנית מפרטת מערך לאיסוף מזון – הן באמצעות רכש מזון והן בהצלת מזון איכותי מהסקטור החקלאי, מתעשיית המזון וממשווקיו.²¹² העמותות הפועלות להענקת סיוע בקהילות המקומיות תשמנה זרוע ביצועית האחראית על אספקת המזון למשקי הבית הזכאים, וזאת תוך בקרה ופיקוח על פעילות העמותות.²¹³ לפי ההערכה, התקציב הנדרש לתכנית הוא כ-500 מיליון ש"ח לשנה, על פי חישוב של 110,000 משפחות הזקוקות לסיוע ממוצע של כ-320 ש"ח בחודש.²¹⁴ התכנית אמורה הייתה לפעול בתחילתה על בסיס המיזם לביטחון תזונתי.²¹⁵

אף שבתכנית צוין כי היא נועדה לחזק את הביטחון התזונתי בצד תכניות קיימות לחיזוק (כמו תכנית ההזנה בבתי ספר), ונוסף על תכניות אחרות למלחמה בעוני בישראל,²¹⁶ חשוב לציין שאם התכנית תמומש – למעשה, בעקבות המאבק לביטחון תזונתי שנפתח בעתירה של עמותת לתת – היא אמנם תסמן את הצלחת העתירה, אך גם את הגזרה הצרה של המאבק.

207 ס' 3 לחוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי.

208 ס' 5 לחוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי.

209 המועצה הלאומית לביטחון תזונתי תכנית לאומית להבטחת ביטחון במזון לבתי אב בישראל 9-8 (2014).

210 שם, בעמ' 12-13.

211 שם, בעמ' 13.

212 שם, בעמ' 14-16.

213 שם, בעמ' 17.

214 שם, בעמ' 18.

215 שם, בעמ' 22.

216 שם, בעמ' 22.

גם תכנית זו מתמקדת בצד ההיצע ולא בחיזוק של יכולת הביקוש – הפעם באמצעות חלוקה של מזון או של תלושי מזון באמצעות עמותות. היתרון של תכנית זו נעוץ בערכים המוספיים שלה: החלוקה תמונן מתקצוב ממשלתי, וסל המזון אמור להיות מזין. לדברי יו"ר המועצה לביטחון תזונתי, קביעת סל המצרכים תיעשה בהיבט תזונתי מובהק, עם כוונה להבטיח "סל נורמטיבי" ולא "סל מינימלי".²¹⁷

בשנת 2014 קבע מבקר המדינה כי המדינה לא עמדה במחויבותה לקדם את הביטחון התזונתי של תושביה וטרם גיבשה מדיניות ממשלתית כוללת, המגובה במשאבים הראויים להתמודדות יעילה עם התופעה של אי-ביטחון תזונתי. באותו דוח הזכיר המבקר כי המועצה התכנסה רק כשנה מיום שנכנס לתוקפו החוק שהקים אותה, וכי משרד הרווחה לא סיפק אמצעים ותקציבים להפעלתה.²¹⁸ דוח נוסף של המבקר, משנת 2015, שעסק ב"אבדן מזון", חזר והזכיר שעד דצמבר 2014 לא אושר התקציב לפעילות המועצה לביטחון תזונתי, אף שזו פרסמה את תכניתה בינואר 2014.²¹⁹ בשנת 2015 דחתה הכנסת בקריאה טרומית הצעת חוק פרטית שביקשה לקבוע סכום סטטוטורי בחוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי, לתקצוב שנתי של השתתפות אוצר המדינה בתקציב המיועד להבטחת הביטחון התזונתי בסך 250 מיליון ש"ח.²²⁰ בשנת 2016 פורסם כי שר הרווחה קידם תכנית בין-משרדית לפתור את מצוקתן של משפחות הסובלות מאי-ביטחון תזונתי על בסיס התכנית של המועצה הלאומית לביטחון תזונתי, אך לא ברור איזה תקציב יוקצה לתכנית.²²¹ בה בעת דווח כי יו"ר המועצה התלונן על כך ש"מינויה של המועצה לביטחון תזונתי פג ולא קיימת כל אינטראקציה עם הנהלת משרד הרווחה והשירותים החברתיים. כל הישיבות בנושא בוטלו ונראה כי הטיפול בביטחון תזונתי, ואולי אף בעוני בכלל, אינו עומד על סדר היום של המשרד". בתגובה נמסר כי שר הרווחה הוביל מיזם לביטחון תזונתי בשיתוף משרדי ממשלה, המגזר העסקי ועמותות מזון, המבוסס על מערך "להצלת מזון" וחלוקתו ל"נוקאים",²²² ושהמדינה תספק מזון למשפחות החיות בעוני באמצעות כרטיס נטען אישי וסל פירות וירקות שיגיע לבית המשפחה.²²³ תכנית זו, שעלותה כשישים מיליון ש"ח בשנה, יצאה לדרך כפיילוט החל

217 קשתי, לעיל ה"ש 201.

218 דוח המבקר, לעיל ה"ש 196, בעמ' 19.

219 דוח שנתי 165, לעיל ה"ש 51, בעמ' 167.

220 הצעת חוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי (תיקון – תקציב), התשע"ה-2015, פ/1641/20; פרוטוקול ישיבה מס' 56 של הכנסת ה-20, 28-41 (28.10.2015).

221 לי ירון "אושרה תוכנית לביטחון תזונתי, אולם לא ברור מה יהיה תקציבה" הארץ 5.4.2016. www.haaretz.co.il/1.2904919

222 עומרי אפרים "ביטחון תזונתי לא על סדר היום של המדינה" Ynet 17.4.2016. www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4791797,00.html. לסקירה של ההתפתחויות בערוץ זה ראו גם ערן קליין "אי-ביטחון תזונתי בישראל: בחינת הטיפול הממשלתי באי-ביטחון תזונתי כמקרה בוחן לתהליכי יישום מדיניות בישראל" (המרכז הישראלי להעצמת האזרח, דצמבר 2015) ceci.org.il/_Uploads/dbsAttachedFiles/Nutrition.pdf. ראו גם לתת דו"ח העוני האלטרנטיבי מס' 14-56 (2016).

223 לי ירון "עשרת אלפים משפחות עניות יקבלו 4,500 שקל בשנה לרכישת מזון" הארץ 31.8.2016. www.haaretz.co.il/1.3055460

בפברואר 2017, באמצעות תמיכה ביותר מ־10,800 משפחות ב־36 רשויות. משפחות אלו יקבלו כרטיס נטען לרכישת מזון בסך 500 ש"ח לשימוש מיידִי: 250 ש"ח לרכישת מזון ברשתות נבחרות ובחנויות מקומיות, וב־250 ש"ח הנותרים יובלו לבתי המשפחות ירקות, פירות ומזון יבש שמקורם ב"הצלת מזון"²²⁴. עם צאתה של התכנית לדרך פורסם כי חלק מהאוכל שחולק בה היה כזה שסומן כ"סוג ב", כלל ירקות ופירות רקובים בחלקם ("עגבניות מעוכות, נוזלים של ירק אחד מציפים את השני, וריקבון כללי מחייב את זריקת המשלוח כולו") ובחלוקה לא הגיונית בין סוגי הירקות והפירות.²²⁵

אנו מבקשים לבחון את התכנית של המועצה (וגם את המיזם המוגבל יותר שהופעל במקומה) בהתאם לכך שהאסטרטגיות הנהוגות בעולם ובארץ להתמודדות עם חוסר ביטחון תזונתי כוללות בעיקר חלוקת מזון ליחידים ולמשפחות ותמיכה בגופים העוסקים בכך, חינוך המשפחה לתזונה ולניהול תקציבי נכון, תמיכה כספית ישירה, תשלומי העברה ותמיכה כספית עקיפה המתבטאת בסבסוד מוצרים. לכל אחד מאמצעים אלו יתרונות וחסרונות וכל אחד מהם מחייב דיון מקיף יותר משנוכל לקיים כאן.²²⁶ עם זאת, בישראל – בצד המדיניות להורדת מחירים שתוארה בחלק הקודם ולא נוסחה במונחים של ביטחון תזונתי – הסיוע להתמודדות עם אי־ביטחון תזונתי ניתן על ידי עמותות מזון של המגזר השלישי; כפי שראינו, התכנית שיזמה המועצה מבקשת לשמר מצב זה, תוך מעבר למימון ורגולציה ממשלתיים של החלוקה. כיום משרד הרווחה והשירותים החברתיים מקצה כספים לטובת עמותות המבקשות תמיכה אך זו, כאמור לעיל, מוגבלת.²²⁷

אם כן, עיקר הפעילות בערוץ החלוקה עסקה בתכניות הקהילתיות המבוססות על נדבנות קהילתית ומשמשות תחליף להתוויית מדיניות וליצירת פתרונות ממשלתיים ומוניציפליים, גם אם בשנים האחרונות (ובמיוחד בתכנית של המועצה לביטחון תזונתי) יש דרישה שהמדינה תממן את פעילות העמותות. אברהם דורון עמד על כך שהמערכות הוולונטריות לחלוקת מזון ולאספקתו קיבלו על עצמן תפקידים שלטוניים להתמודדות עם חוסר הביטחון התזונתי. התנהלות זו תרמה לתפיסת התופעה כבעיה של פרטים, הנובעת מגורמים אישיותיים של החיים בעוני, משיקול דעת מוטעה, מחלוקת תקציב לא נכונה במשק הבית – במקום להעמיד במוקד הדיון את מדיניות הממשלה, תוך התייחסות לאחריותה לבעיה החברתית של עוני

224 לי ירון "החל מהחודש: אלפי משפחות במצוקה כלכלית יקבלו 500 שקל מדי חודש לרכישת מזון" הארץ 13.2.2017. www.haaretz.co.il/1.3850636

225 כמו כן דווח כי הצורך לקחת את ארגו המזון המחולק מנקודת חלוקה כרוך בהשפלה ובתיוג. אורלי וילנאי "עגבניות סוג ב' לאנשים סוג ב'" הארץ 7.3.2017. www.haaretz.co.il/1.3915634

226 דוח המבקר, לעיל ה"ש 196 (סקירת דרכים שבהן הממשלה ורשויות מקומיות מתמודדות עם אי־ביטחון תזונתי); SARI EDELSTEIN ET AL., FOOD AND NUTRITION AT RISK IN AMERICA: FOOD INSECURITY, BIOTECHNOLOGY, FOOD SAFETY, AND BIOTERRORISM (2009).

227 מחקרה של לוינסון, לעיל ה"ש 112, מצא כי בשנת 2004 היו 415 עמותות רשומות לחלוקת מזון. דוח הוועדה לגיבוש כללי אתיקה לעמותות ביטחון תזונתי ציין כי רשומות 1,251 עמותות המספקות מזון, בין כעיסוק ראשי ובין כחלק מפעילות אחרת; רק כ־130 מהן חילונית והיתר דתיות, ופריסתן הגאוגרפית אינה אחידה – מחוזות ירושלים, תל אביב והמרכז משופעים בהן ואילו מחוזות חיפה, הצפון והשטחים דלים בהן. הוועדה לגיבוש כללי אתיקה לעמותות ביטחון תזונתי דין וחשבון 20–21 (2014).

ואי-ביטחון תזונתי. דורון רואה בתחיית המונח "צדקה" ובהתרחבותו סימן היכר לכישלון המדינה והחברה בהתמודדות עם אי-ביטחון תזונתי, וזאת בשל הערעור המתמשך ברשת הביטחון הסוציאלית שאמורה הייתה למנוע מפרטים ומשפחות להיקלע למצבי מצוקה. מוסדות צדקה וארגונים לחלוקת מזון, למרות מראית עין של התגייסות חברתית לטובת החיים בעוני, יוצרים הלכה למעשה תרבות של צדקה, המספקת לגיטימציה למדינה שלא לפעול באופן שיטתי ומאורגן למיגור התופעה.

תרבות הצדקה נתמכת בצידוקים אידאולוגיים ובלגיטימציה חברתית. אכן, דורון דן בתכנית הלאומית לאספקת מזון לנזקקים, ומעמת את המדיניות של אספקת מזון ישירה לאוכלוסיות נזקקות עם מדיניות של מתן גמלאות כספיות לקבוצות אוכלוסייה נזקקות, כדי שיוכלו לראות לסיפוק צרכיהן התזונתיים. במסגרת תגובת-הנגד לתפיסה של מדינת הרווחה עבר הדגש לחלוקת מזון, ויש לכך השלכות – ובהן יצירת תלות בשירותי הרווחה, פגיעה בחופש הבחירה של הפרט והכתבה של דפוסי הצריכה התזונתיים של משפחות נזקקות. כל זאת, מעבר לארגון המסובך הכרוך ברכישה, באיסוף ובחלוקה של מצרכי מזון שאינם עמידים לאורך זמן. דורון דן גם בחלופה של חלוקת מצרכים באמצעות תלושי מזון, כמקובל בארצות-הברית, ומצביע על הבעייתיות הכרוכה בהוצאת תלושים, בחלוקתם, בפיקוח על השימוש בהם ובהתחשבות עם רשתות החלוקה או השיווק שבהן ניתן לפדות אותם. לדבריו, ההצלחה של שירותי הרווחה במדיניות זו היא מעטה, מה שגורר ביקורת ציבורית, אכזבה מצד אוכלוסיית היעד ותגובה ביקורתית שלילית כלפי מדינת הרווחה. כל זאת – נוסף על המשמעות האישית והחברתית הכרוכה במדיניות זו, שכן קבלת סיוע בצורה של מצרכי מזון פוגעת בתחושת העצמאות של הנזקק כאדם וכאזרח: הנזקק יכול לצרוך רק את המצרכים שהשירות החליט לספק, ללא התחשבות בהעדפותיו האישיות, מצב המבדל אותו מכלל האוכלוסייה ויוצר תחושת נחיתות.²²⁸

אנו מסכימים עם מסקנתו של דורון, שלפיה חלוקה של מצרכי מזון אינה פתרון למצוקת קבוצות גדולות באוכלוסייה הסובלות מאי-ביטחון תזונתי; אנו מסכימים גם עם עמדתו שחלוקה כזו אינה תחליף ראוי למדיניות רווחה אלא נסיגה מהפעלת רשת מגן במסגרת הביטחון הסוציאלית מטעם הכלל, וניסיון להחליף את רשת המגן של הביטחון הסוציאלית בחלוקה של מצרכי מזון. דורון מצביע על כך שהפתרון הראוי אינו חלוקה של מצרכי מזון וגם אינו תכנית לאומית לאספקת מזון לנזקקים או ריבוי של מוסדות צדקה וולונטריים שיעשו זאת: הפתרון הראוי הוא הבטחה של רמות הכנסה נאותות לקבוצות אוכלוסייה נעדרות הכנסה או בעלות הכנסה נמוכה מאוד, באמצעות אספקת עבודה מתאימה הנושאת שכר ראוי או רשת מגן של קצבאות הבטחת הכנסה.²²⁹ דבריו של דורון, שנכתבו ב-2007, רלוונטיים אף יותר כיום, כשאפשר לראות את הקשר בין התלות בקצבאות המקוצצות של

228 דורון "חלוקת מזון ובתי-מחוי", לעיל ה"ש 88.

229 אברהם דורון "האם נחוצה תכנית של אספקת מזון לנזקקים?" (נייר עמדה, קבוצת המחקר במדיניות חברתית, האוניברסיטה העברית בירושלים, אוקטובר 2007) goo.gl/waKvqK.

הבטחת הכנסה לבין אי-ביטחון תזונתי, שאליה התייחסו גם דוח המוסד לביטוח לאומי ומבקר המדינה;²³⁰ כיום גם אפשר להבחין בכירור בתלות בצדקה – תלות שהתכנית מציעה למסד. אף שסקר הביטחון התזונתי האחרון של המוסד לביטוח לאומי פורסם ב־2012, ולכן הוא לא כולל את השפעת הקיצוץ בקצבאות ילדים על הביטחון התזונתי, הרי בסקר שפורסם ב־2011 יש התייחסות לקיצוצים בקצבאות הבטחת הכנסה בתחילת שנות האלפיים כמאיץ אפשרי להתרחבות ולהעמקה של חוסר הביטחון התזונתי.²³¹

ראוי לעמוד בקצרה על הפתרון המוכר מארצות-הברית של תלושי מזון, שעליו מתח דורון ביקורת. פתרון זה ממוקם למעשה בין פתרונות ה"היצע" לפתרונות ה"ביקוש". התכנית האמריקנית שבמסגרתה מחולקים תלושי מזון (Supplemental Nutrition Assistance Program) מעניקה הטבות חודשיות למשפחות בעלות הכנסה נמוכה, המיועדות לרכישת מזון. יש הטוענים שהתכנית זוכה לתמיכה בארצות-הברית בשל חוסר הפופולריות של סיוע כספי ישיר למשפחות נזקקות, ושאפשר לגייס תמיכה רק לתכנית מעין זו – הטבות שאפשר להשתמש בהן רק לרכישת מזון.²³² אפשר לומר שסיוע כספי נותן למקבל חופש בחירה רב יותר, אך תלושי מזון, באופן פטרנליסטי, מאפשרים רק רכישת אוכל, בשונה מסיוע כספי כללי.

אפשר למיין את הפתרונות הנדונים במדינות מפותחות דוגמת ישראל לפי כמה מאפיינים:

- איך נראה הפתרון בפועל: תשלומי העברה ומדיניות רווחה כללית – או פתרון מבוסס מזון כמו תלושי מזון וחלוקת מזון?
- מי אחראי על הפתרון: המדינה, באמצעות מדיניות רווחה או תלושי מזון; הציבור, בדרך של צדקה כמו חלוקת מזון; או דרך ביניים כמו זו שהציעה המועצה – חלוקת מזון באמצעות עמותות אך באחריות המדינה.

אכן, פתרונות לסוגיית הביטחון התזונתי יכולים להיעשות באמצעות מדיניות כלכלית, לרבות תכניות נגד עוני והתערבות בסיוע למועסקים בשכר נמוך – ומנגד, באמצעות תכניות קונקרטיות של סיוע במזון. ככל שמדובר בתכניות לסיוע במזון, יש להבחין בין סיוע ציבורי באמצעות מודלים כמו תלושי מזון לבין סיוע מבוסס צדקה.²³³ סקירה של הפתרונות במדינות מפותחות מראה כי באופן כללי ארצות-הברית מדגישה פתרונות מבוססי סיוע במזון עצמו כמו תלושי מזון וכן צדקה; מנגד, במדינות מפותחות אחרות, התפיסה היא שהפתרונות לבעיית הביטחון התזונתי נמצאים בתחום של רשת הביטחון החברתית מבוססת ההכנסה.²³⁴

230 דוח המבקר, לעיל ה"ש 196, בעמ' 25 ("משפחות עם ילדים שבהן ההורים בגיל העבודה המקבלות קצבאות קיום סובלות מרמה גבוהה במיוחד של אי-ביטחון תזונתי"), 16.

231 ביטחון תזונתי 2011, לעיל ה"ש 94, בעמ' 1.

232 דיון מקיף במודל אמריקני זה מעלה שאלות רבות, כמו למשל האם יש להגביל את סוגי המזון הנרכשים במסגרתו שכן אם בחרנו ללכת בדרך ה"פטרנליסטית" של תלושי מזון האם יש להרחיב הפטרנליזם לכך שידובר במזון בריא ומזין? לדיון בתכנית ובשאלות אלו ואחרות ראו Amy L. Dorsch, *Food Stamps in America: How an Octogenarian Program Can Still Meet the Country's Needs*, 52 U. LOUISVILLE L. REV. 199 (2013). ראו גם Wilde, לעיל ה"ש 57, בעמ' 335-336.

233 Wilde, לעיל ה"ש 57, בעמ' 333.

234 שם, בעמ' 339. ראו גם THOMPSON, לעיל ה"ש 175, בעמ' 110-111.

גישה זו מעוגנת בהנחה שמשפחות החיות בעוני פחות יסבלו פחות מאי־ביטחון תזונתי גם ללא תלושי מזון ספציפיים. גישה זו נתמכת בנתונים שנאספו בישראל, למשל בסקר המוסד לביטוח לאומי משנת 2012, שנדרש לשאלת הקשר בין עוני לחוסר ביטחון תזונתי וקבע כי ברוב הקבוצות שנבדקו – דהיינו: משפחות המקבלות הבטחת הכנסה, משפחות עם ארבעה ילדים ויותר, משפחות ערביות ומשפחות שראשן בעל השכלה מועטה – יש התאמה בין חוסר ביטחון תזונתי לתחולת העוני.²³⁵

ייתכן שבנסיבות הפוליטיות הנוכחיות, תכנית ששמה דגש על היצע, בדמות חלוקת מזון, נראית בת־השגה יותר משינוי בצד הביקוש. עם זאת, יש להצביע גם על המגבלות של פתרון מסוג זה מזווית הביטחון התזונתי. תכניות לחלוקת מזון וגם בתי תמחוי סובלים ממגבלות רבות, בראש ובראשונה לאלו שחיים באי־ביטחון תזונתי ונאלצים לפנות לארגונים אלה, להצהיר בפומבי על עוניים ואף להוכיח את המצוקה שבה הם חיים. כפי שעולה מהראיונות שהובאו לעיל, הצהרה מעין זו כרוכה בהשפלה, בכושה, בפגיעה בצנעת הפרט ובכבוד האדם – ומשפחות רבות מעדיפות להימנע בגינן מקבלת סיוע. הימנעות זו יכולה לעזור להבין את הנתונים שבדוח המוסד לביטוח לאומי, שלפיהם רק 55% מהמשפחות החיות באי־ביטחון תזונתי מסתייעות בארגונים ובקרובי משפחה.²³⁶

הסיבות לאי־ביטחון תזונתי בארץ (כמו במקומות אחרים בעולם) נעוצות בחוסר נגישות כלכלית למזון. שורשי הבעיה נעוצים בהיחלשות של מדינת הרווחה ובהתליכים שהובילו לעלייה באבטלה, בהחמרת הקריטריונים לקבלת גמלאות, בירידה בכוח הקנייה של הכנסות משכר וקצבאות²³⁷ ובקיצוץ קצבאות הבטחת הכנסה,²³⁸ שכזכור אושר על ידי בג"ץ בפסק דין מחויבות.²³⁹ אם כן, לא די בפתרונות מוגבלים לחלוקת מזון, ברוח קריאתו של ראש הממשלה אהוד ברק לאזרחים "לפתוח את המקררים", המשקפת היטב את התפיסה של התנערות מאחריות המדינה.²⁴⁰ קריאה זו יצרה בזמנו גל של עמותות לאספקת מזון, וגם משרד הרווחה ראה את עיקר תפקידו בתחום בסכסוד של עמותות אלה.²⁴¹

כמו הפתרונות של הגברת התחרות שנדרו בפרק הקודם, פתרונות מבוססי צדקה מסוג של "פתיחת מקררים" על ידי האזרחים תואמים את ההיגיון הנאו־ליברלי ולא מאתגרים את השחיקה של מדינת הרווחה. אמנם, ערוץ החלוקה – כפי שבא לידי ביטוי בעתירה עמותת לתת ובתכנית של המועצה לביטחון תזונתי – מבקש להעביר האחזיות לחלוקה המזון למדינה, ובכך הוא חורג מהתפיסה הנאו־ליברלית הקלאסית של צדקה; אך כפי שצוין לעיל, המדינה אינה נעלמת בתפיסה הנאו־ליברלית. פתרון מסוג זה עדיין מבקש לעסוק רק בהיצע. יתרה מזו: גם חלוקה באמצעות עמותות הממומנות ומוסדרות על ידי הממשלה תלקה בחלק מהבעיות שעליהן עמדנו בפרק זה. יש לזכור כי אף שוועדת איצקוביץ הזכירה

235 סקר ביטחון תזונתי 2012, לעיל ה"ש 97, בעמ' 15.

236 שם, בעמ' 19.

237 קאופמן וסלונים־נבו, לעיל ה"ש 89, בעמ' 34–35.

238 שם, בעמ' 51.

239 לעיל ה"ש 73.

240 פעולות מבוססות צדקה עלולות לפגוע בתמיכה הציבורית בתכנית ממשלתיות בכך שיגרמו לחשוב שאין צורך בפעולות ממשלתית; ראו Wilde, לעיל ה"ש 57, בעמ' 337.

241 קאופמן וסלונים־נבו, לעיל ה"ש 89, בעמ' 35.

גם את סוגיית העוני והקצבאות, בפועל נעלמו מהאופק השינויים בתחום זה וקודמו רק הפתרונות בתחום חלוקת המזון – וכאמור, גם תכנית זו לא תוקצבה ויושמה. כמו כן, תגובת שר הרווחה לכך, בדמות פיתוח מיזם לביטחון תזונתי מבוסס על מערך "להצלת מזון" וחלוקתו ל"נזקקים", ממחישה היטב את מעמדו המרכזי של ההיגיון הנאו-ליברלי מבוסס הצדקה. בהיגיון זה, ובשיח הנוכחי על "אברן" ו"הצלה" של מזון, ההנחה היא שאי-ביטחון תזונתי מבוסס על "אברן מזון" שיש להציל ולחלק, ולא על מצוקה כלכלית שאנשים הגיעו אליה ושיש לפתור כדי שיוכלו לרכוש מזון התואם את צרכיהם והעדפותיהם בכבוד.

סיכום

כל אחד מערוצי הפתרונות שניתחנו במאמר זה הגדיר אחרת את הבעיה של חוסר ביטחון תזונתי. ערוץ התחרות הציג אותה כבעיה של יוקר מחיה, באופן שתאם את מיצוב המחאה החברתית כמחאת יוקר מחיה – מיצוב ומסגור מוגבל שלה, שלמעשה הוביל לפתרונות שאף אם היה בהם פוטנציאל להורדה מסוימת במחירי מזון, לא ברור אם פוטנציאל זה ימומש. יתרה מזו: כפי שהראנו, ייתכן כי חלק מהאמצעים שינקטו כרוכים במחירים בעייתיים. כאמור, ספק רב אם ירידה במחירי המזון בהתאם לערוץ זה, אם תתרחש, תהיה בהיקף שיוכל לסייע לקבוצות מוחלשות הסובלות מאי-ביטחון תזונתי, כמו הנשים שאת קולן הבאנו במאמר. מנגד, ערוץ החלוקה אכן הציג את הבעיה כעניין של ביטחון תזונתי והשתמש בשיח מעולם הזכויות החברתיות והרווחה, אך הפתרונות שהציע הוגבלו לחלוקת מזון כעניין של צדקה, בתוספת – משמעותית – של אחריות המדינה על החלוקה. למותר לציין כי נכון לכתביבת שורות אלו, אחריות זו לא מומשה באופן המלא שהציעה המועצה הלאומית לביטחון תזונתי. גם אם תמומש תכנית זו, ערוץ החלוקה יוסיף להתמקד בחלוקה לנזקקים, פתרון שאינו חף מבעיות.

לאורך המאמר הצבענו על כך ששני הערוצים פנו לפתרונות מצד ההיצע ואין הם מטפלים בבעיה של יכולת הביקוש. כמו כן, גם בצד ההיצע הם מציעים פתרונות המוגבלים למדיניות ההולמת את האידאולוגיה הנאו-ליברלית של תחרות חופשית ולא מאמצים מדיניות של רגולציה של השוק – למשל: פיקוח על מחירים – שתקל על הנגישות למזון. במובן זה, התפיסה שאומצה כ"פתרון" לסוגיה של מחירי המזון התאימה למדיניות הכלכלית הממשלתית של חיזוק השוק ולא לחיזוק מדינת הרווחה. הזכרנו את הביקורת של ספיבק ווולפסון על פתרונות מתחום ה"יותר שוק חופשי" בסוגיה של מחיר הקוטג'; אך ראוי לראות בעיה זו בהקשר רחב יותר שעליו הצביעו ספיבק ווולפסון – המדיניות הממשלתית של הקטנת הסקטור הציבורי ועידוד הסקטור העסקי בצורה שגם מחלישה את העובדים.²⁴² לדעתנו, כדי להשיג את המטרה של ביטחון תזונתי לכל האזרחים, הפתרונות לסוגיית הביטחון התזונתי צריכים לחרוג ממדיניות זו ולא להמשיכה בדרכים אחרות.

אם נשוב למשל הטביעה שהבאנו במבוא למאמר, הפתרונות שעלו על סדר היום – הן במסגרת הדיון על תחרות בעקבות ועדת טרכטנברג והן בדיון על חלוקה בעקבות העתירה של עמותת לתת – כולם פתרונות downstream ולא upstream. בתחום בריאות הציבור

242 ספיבק ווולפסון, לעיל ה"ש 160.

המשל בא להעיד על הצורך להשקיע ברפואה מונעת, ואנו מבקשים לשאול אותו לתחום הביטחון התזונתי כדי לומר שחלוקת מזון לנוקמים (וגם הורדת מחירי המזון) היא פתרון במורד הנהר, כשלמעשה נדרש טיפול בשאלה מדוע אנשים – כמו הנשים שהבאנו את קולן וביקשנו ללמוד מהידע שלהן – טובעים מלכתחילה, כלומר: טיפול בעוני ומדיניות רווחה שתמנע את הידרדרות למצב של מצוקה. מדובר אם כן בפתרונות שנוגעים למדיניות צד הביקוש וליכולת הביקוש, שכן כפי שעולה מניתוחו של סן, התואם את הממצאים שהצגנו, הכנסה לא מספקת וכוח קנייה מוחלש מדרדרים אנשים למצב של אי-ביטחון תזונתי ולכן, וכפי שציין סן, עלינו לשאול כיצד הגיעו אנשים למצב שבו אין להם די כסף לרכוש מזון ראוי. נדרשים אם כן פתרונות העוסקים במדיניות צד הביקוש וביכולת הביקוש. ברוח דבריו של סן גישה שבוחנת את שאלת הביטחון התזונתי רק דרך שאלת המזון עצמו, מה שמתבטא בהקשר הישראלי הן בערוץ התחרות אך גם בערוץ החלוקה, אינה מספקת. גם אם יכולת הרכישה נמצאת בתפר שבין מחירי המזון להכנסות האזרחים, יכולתו של ערוץ הטיפול במחירי המזון, שנראה שבא בעיקר כמענה למה שנתפס כמצוקת מעמד הביניים, מוגבלת בבואו להתמודד עם המצוקות של אוכלוסיות החיות בעוני. מהצד השני, ערוץ החלוקה – שאכן נועד להתמודד עם המצוקות של אוכלוסיות – מקבע את מעמדן כאוכלוסיות נזקקות הנדרשות לצדקה, ובעיקר אינו מבטיח להן ביטחון תזונתי. בצד שני הערוצים הללו יש יוזמות נוספות בתחום הביטחון התזונתי, כמו מפעל ההזנה בבתי ספר,²⁴³ שעוגן בחוק ארוחה יומית לתלמיד.²⁴⁴ גורמים רבים נוספים משפיעים על הנגישות למזון, ובהם מדיניות הפיקוח והסבסוד של מוצרים וגם סובסידיות לחקלאות.²⁴⁵

כאמור, להבדיל מטובין אחרים הקשורים ברווחה כמו חינוך ובריאות, על פי רוב מזון אינו מסופק על ידי המדינה אלא נרכש בשוק, ולכן מכלול הגורמים המשפיעים על הנגישות אליו (הן בצד ההיצע והן בצד הביקוש) הם רבים ומורכבים; השאלה איך להבטיח שיהיה נגיש כ"זכות" אף על פי שנרכש בשוק מציבה אתגרים רבים. בהקשר זה, אף שהצבענו על הבעייתיות הכרוכה בפתרונות המתמקדים במדיניות צד ההיצע ולא במדיניות צד הביקוש, מדיניות הרווחה שאנו מתארים נוגעת בפועל גם בצד ההיצע: מדיניות מקדמת ביטחון תזונתי, המשפיעה על ההיצע, יכולה להתבטא בגיבוש סל מזון בריא ומונגש לציבור הרחב. מדיניות כזו היא חלק מתפיסה של מדינת רווחה המתבטאת בהתערבות בשוק או בהחרגה ממנו (ולא רק בהגנה על האזרחים על ידי מנגנונים להבטחת קיום).

נייר עמדה בנושא שפרסמו כמה ארגונים בשנת 2013 הצביע על כמה חלופות המהוות בעינינו חלק מהפתרונות הראויים לקידום הביטחון התזונתי. חלופות אלה עוסקות בפועל בצד ההיצע – פיקוח על המחירים של מוצרי מזון בריאים, שינוי ברשימת המוצרים המפוקחים, סבסוד של מוצרי מזון בסיסיים ומע"מ דיפרנציאלי.²⁴⁶ הפיקוח שנעשה כיום

243 מפעל ההזנה נדון בספר זה במאמרם של צילי פדוולק ואמיר פדפוקס "יש ארוחות חינם? היבטים ערכיים, תזונתיים ומשפטיים של מיזם ההזנה בבתי ספר".

244 חוק ארוחה יומית לתלמיד, התשס"ה-2005.

245 ראו גלעד נתן תמיכות ממשלתיות בחקלאות: סקירה משווה (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2007).

246 "סל מזון בסיסי בריא ובר השגה לקידום ביטחון תזונתי בישראל" (נייר מדיניות משותף מטעם מרכז מידע לקידום ביטחון תזונתי בישראל ואח', יולי 2013). מחברי מאמר זה שותפים לחיבור

מכוח חוק פיקוח על מצרכים ושירותים²⁴⁷ כולל פיקוח על מוצרי חלב וביצים בפיקוח משרד החקלאות ופיקוח על מחירי לחם ומלח באחריות משרד המסחר התעשייה והתעסוקה.²⁴⁸ עיון ברשימת המוצרים המפוקחים מצביע על כך שהמוצרים שמחיריהם מפוקחים כוללים שמנת מתוקה 38% שומן ומוצרי חלב נוספים²⁴⁹ – אך לא מוצרים המרכיבים סל מזון בריא כמו ירקות ופירות. בשנת 2016 פורסם על המלצה להכניס לראשונה את מחירי הפירות והירקות לפיקוח, אם כי דובר – לפחות בשלב הראשון – רק בחובות דיווח ולא בצעד אופרטיבי של הגבלת המחיר לצרכן.²⁵⁰ כזכור, ועדת טרכטנברג סברה כי פיקוח על מחירים הוא פתרון זמני, חלקי ולא יעיל להפגת פגיעתם של כשלים תחרותיים. היעדר פיקוח על סל מזון בריא מעיד על המגבלות של תפיסת האסדרה שעליה המליצה ועדת טרכטנברג ושאותה אימצה הממשלה – אסדרה המתאימה למסגרת נאו-ליברלית של שוק חופשי כביכול ומצמצמת את ההתערבות בה.

פיקוח על מחירים שישים דגש על מזון בריא ומזין הוא חלק מהפתרונות בתחום ההיצע שיוכלו לקדם ביטחון תזונתי כמו גם פתרונות מתחום הביקוש. זאת, בשונה מפתרונות המבקשים להוריד את מחירי המזון באמצעות חיווק התחרות החופשית ובלי התייחסות לאופי המזון הנצרך; פתרונות מוגבלים אלה עלולים לעורר בעיות אחרות – כפי שראינו, למשל, בדיון על רפורמת הסטייקים (בעיות בריאות, סביבה ורווחה של בעלי חיים). פתרון ברוח זו לא אומץ במסגרת התהליכים שתיארנו במאמר. כפי שצינו לעיל, בשונה מארצות-הברית, שבה מקובלים יותר פתרונות כמו תלושי מזון (בצד פתרונות מתחום הצדקה), במדינות "מפותחות" אחרות התוכנה היא שהפתרון לביטחון תזונתי טמון בחיווק של רשת הביטחון החברתית, ועל כן פתרונות בתחום הביקוש משולבים ככלל בחיווק מדינת הרווחה. פתרונות אחרים שעלו על סדר היום הדגישו את סוג המזון הנצרך. כך, למשל, הפורום לתזונה בת-קיימא הציע לשים דגש על מזון מקומי ובר-קיימא: לעודד את האוכלוסייה לעבור לתזונה יס-תיכונית (דלה במוצרים מן החי), להגדיל את הצריכה של פירות וירקות ולפתח חקלאות עירונית וקהילתית.²⁵¹ הנושא של חקלאות בת-קיימא הודגש גם על ידי

נייר העמדה הנ"ל. ראו גם אדלר ובלושיין, לעיל ה"ש 166. במובן זה, הפחתת המע"מ על פירות וירקות לאפס היא ביטוי חיובי של מדיניות לביטחון תזונתי. ס' 30(א)(13) לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975.

247 חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996.

248 "מחירי מוצרי צריכה בפיקוח" משרד הכלכלה והתעשייה/ [economy.gov.il/trade/pricecontrol/](http://economy.gov.il/trade/pricecontrol/pages/prices.aspx)

249 "פרסומי מוצרים בפיקוח – מוצרי חלב, ביצים, פירות וירקות" משרד החקלאות ופיתוח הכפר [www.moag.gov.il/yhidotmisrad/research_economy_strategy/Product_\(11.2.2016\).prices_supervised/Pages/default.aspx](http://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/research_economy_strategy/Product_(11.2.2016).prices_supervised/Pages/default.aspx)

250 הדר קנה "לראשונה: המדינה שוקלת פיקוח על מחירי הפירות והירקות" **TheMarker** 17.5.2016 www.themarker.com/1.2946506; אורה קורן "רשתות שיווק וסיוטנאים יחויבו להעביר נתונים על קנייה מכירה של פירות וירקות" **TheMarker** 26.10.2016 www.themarker.com/1.3103313

251 אלון שפון וחגית אולנובסקי "מהשרה אל הצלחת – תזונה בת-קיימא בישראל" אקולוגיה וסביבה 5, 286 (2014).

הדווח המיוחד של האו"ם על הזכות למזון אוליביה דה-שוטר, שהצביע ברמה הגלובלית על כישלון מערכות המזון שירשנו מהמאה העשרים ועל הצורך ברפורמה בהן, במיוחד ברכיב הקיימות (שבו לא עסקנו במאמר זה), בצד הצורך לעסוק בשאלות החלוקתיות ולהפחית את העוני כדרך לחיזוק הביטחון התזונתי.²⁵² יוזמות כמו אלו של הפורום לתזונה ברייקימא וניתוחו של דה-שוטר את שאלת הקיימות מצביעים על ערוצים – גם בתחום ההיצע – היכולים להוביל למימוש הזכות לביטחון תזונתי בצורה מקיפה יותר מהפתרונות המוצעים כיום, וזאת בצד הצורך במדיניות רווחה ומלחמה בעוני שתטפל בצד הביקוש. ההיבט של מלחמה בעוני הוא משמעותי גם בהתחשב בכך שרמת העוני וקיומה של רשת ביטחון חברתית להתמודדות עם עוני נחשבים מועמדים מרכזיים בהסבר הביטחון התזונתי במדינות מפותחות בממד השוואתי.²⁵³

בשנת 2016 עלה הנושא של בריאות המזון הנצרך על סדר היום. הובילו לכך ביקורתו של שר הבריאות יעקב ליצמן על הג'אנק פוד ומקדונלדס, והחלטת משרד הבריאות להקים ועדה לרגולציה מקדמת תזונה בריאה שתבחן אמצעים להשפעה על הרגלי התזונה של האוכלוסייה ולשינוי הרכב המזון כחלק מהמלחמה בהשמנה ובסכרת.²⁵⁴ לדעתנו אי-אפשר לקיים דיון זה במנותק מהדיון שהעלנו במאמר זה על הצורך במדיניות שתקדם ביטחון תזונתי. נדרשת חשיבה הוליסטית על שאלת המזון; פעילות משרד הבריאות בנושא, עם כל חשיבותה, נוגעת רק ברכיב אחד בסיפור. מדיניות של ביטחון תזונתי היא עניין סבוך הדורש בחינה של סוגיות רבות, מהדרך שבה מזון מיוצר ועד הדרך שבה הוא נצרך.²⁵⁵ מדיניות כזו צריכה להביא בחשבון את אופיו הייחודי של שוק המזון ואת הגורמים הרבים המשפיעים עליו, כולל הגורמים החקלאיים.²⁵⁶ כיום מדיניות המזון סובלת מפרגמנטריות, ולכן נדרשת מסגרת הוליסטית שתבחן את מגוון הגורמים שמשפיעים על השאלה מה על הצלחת.²⁵⁷ אפשר לראות את הסתירה שבין חלק מהמדיניות להפחתת מחירי מוצרי המזון (כמו, למשל, רפורמת הסטייקים ורפורמות אחרות שנועדו להפחית מחירי הבשר והחלב, לרבות הבשר המעובד) לבין המדיניות למזון בריא שמשרד הבריאות מבקש להנחיל. כמו כן, מחקרים בעולם מראים שאוכל עשיר באנרגיה הנובעת משומן ומסוכר זולים נצרך במידה רבה על ידי אוכלוסיות החיות בעוני. על כן, גם הדיון על מזון בריא שמתקיים כיום

252 הדוח המסכם של דה-שוטר, לעיל ה"ש 46.

253 Wilde, לעיל ה"ש 57, בעמ' 333.

254 ראו רוני לינדרג'נץ 'סערת מקדונלדס': פיגועים? תאונות דרכים? גורם המוות מספר 1 הוא אוכל לא בריא' TheMarker 13.4.2016 www.haaretz.co.il/1.2914192; עידו אפרתי "בדרך להפכה בצלחת: הממשלה מתגייסת למאבק במגיפת ההשמנה" הארץ 21.4.2016 www.haaretz.co.il/1.2922541. לאסופת כתבות בנושא ראו "כמו מצב חירום לאומי: למה מקדונלדס וקוקה קולה נכנסו ללחץ?" הארץ 26.4.2016 www.haaretz.co.il/1.2925010.

255 ראו LANG & HEASMAN, לעיל ה"ש 54, בעמ' 5.

256 ראו HANSEN, לעיל ה"ש 168, בפרק 1.

257 LANG & HEASMAN, לעיל ה"ש 54, בעמ' 12-13, 285-286. ראו גם LANG, BARLING & CARAHER, לעיל ה"ש 61, בעמ' 297-305. על החוסר באסטרטגית מזון לאומית והצורך בכזו ראו, בהקשר האמריקני, BLUEPRINT FOR A NATIONAL FOOD STRATEGY (2017), <http://foodstrategyblueprint.org>.

לא יכול להתנתק מהדיון על ביטחון תזונתי שמשמעותו, כזכור, נגישות פיזית וכלכלית למזון בטוח ומזין, בכמות מספקת, בהתאם לצרכים תזונתיים ולהעדפות של הפרטים וכפי שנדרש לחיים פעילים ובריאים.

הזכות לביטחון תזונתי, כמו כל זכות רווחה, יכולה למלא תפקיד בהתדיינות משפטית.²⁵⁸ כך, למשל, ראינו כיצד אפשר היה להגיע באמצעותה לתוצאה שונה מזו שאליה הגיעו שופטי הרוב בבג"ץ מחויבות,²⁵⁹ והיא רלוונטית לסוגיות רבות שעשויות להגיע לבתי משפט כמו, למשל, סוגיית הביטחון התזונתי של מבקשי מקלט במתקן חולות, שעומדת במרכזה של עתירה לבג"ץ ונדונה במאמר של טלי קריצמן-אמיר ואנדה ברק בספר זה.²⁶⁰ גם ערוץ החלוקה התפתח, כזכור, בעקבות עתירה לבג"ץ; אם לא תאומץ תכנית המועצה לביטחון תזונתי ולא תמומן, ייתכן שהנושא יחזור לבית המשפט. עם זאת, כמו כל זכות אחרת, הזכות לביטחון תזונתי לא צריכה להישאר תחומה בקופסה המשפטית. עליה להנחות אותנו במחשבה על פתרונות ברמה של מדיניות שתממש את הזכות לביטחון תזונתי בכל האפיקים – מדיניות המכוונת למימוש ההבטחה שלכל אדם תהיה כל הזמן נגישות למזון בטוח ומזין, בכמות מספקת בהתאם לצרכיו ולהעדפותיו, וכנדרש לחיים פעילים ובריאים.

258 לעניין זה ראו את המקורות המאוזכרים בה"ש 30 לעיל.

259 לעיל ה"ש 73.

260 טלי קריצמן-אמיר ואנדה ברק-ביאנקו "אוכל כאמצעי שליטה: על מקומו של האוכל במדיניות המקלט הישראלית" בכרך זה.

