

יש ארוחות חינם? היבטים ערכיים, תזונתיים ומשפטיים של מיזם ההזנה בבתי ספר

בשנת 2014 התרחשו תהליכים משמעותיים בישראל ובאנגליה באשר לתכניות ההזנה בבתי הספר. כמעט עשור לאחר קבלת חוק ארוחה יומית לתלמיד, התשס"ה-2005, החליטה ממשלת ישראל להרחיב את היקף התלמידים הנהנים מארוחה חמה מסובסדת. בה בעת, שלושים שנה לאחר שממשלת תאצ'ר הסירה את הרגולציה והביאה להעלאה של מחירי הארוחות, החליטה הממשלה בראשות המפלגה השמרנית כי תלמידי שלוש הכיתות הנמוכות ייהנו מארוחה חמה ומזינה חינם. תנועות מורכבות אלו התרחשו על רקע הרחבה משמעותית בידע הנוגע להזנה בכלל ולהזנה של ילדים בפרט.

ההשוואה בין תכניות ההזנה בשתי המדינות כוללת אספקטים מוסדיים, משפטיים וערכיים, ומבהירה את הקשר הישיר בין האופן שבו מנוסחות מטרתיות של המוסד לבין האופן שבו הוא מופעל – ובין שני אלו לבין סיכויי המוסד ליצור שינוי של ממש. בחירה מודעת במטרות צרות, המתמקדות באוכלוסיות מוחלשות ובמניעת נזק, תיצור תכנית שונה לגמרי מתכנית שמביטה על כלל אוכלוסיית הילדים ומביאה בחשבון את ההשלכות הרחבות של הזנתם. מאחר שמימוש המטרות תלוי גם בתקציב, המאמר מראה גם את הקשר בין מקורות המימון לבין האופן שבו נתפסות העדויות לחשיבות הנושא ולתועלת המצופה מאספקה של ארוחות חינם או ארוחות מסובסדות. בישראל בחרו להתמקד במטרות מינימליסטיות עבור תכנית ההזנה, שכן התכנית משרתת מטרה אחרת וגדולה ממנה – קיום יום לימודים ארוך בקהילות עניות הלוקות בחוסר ביטחון תזונתי. התכנית, תוצר ברור של תפיסות נאו-ליברליות בנוגע למדינת הרווחה, מיושמת בדרך של הפרטת הביצוע והפרטת המימון וביד קפוצה בנוגע למשאבים המיועדים לה. באנגליה, לעומת זאת, בחרו להציב את טובת הילדים במרכז והקצו סכומי כסף אדירים לפיתוח מפעל הזנה השואף למצות את הפוטנציאל שלו – תזונתית וערכית. מעבר לסטנדרטים מתקדמים ומחמירים באשר למזון עצמו, מפעל ההזנה האנגלי שולח זרועות החובקות את זכויות העובדים, שיתוף הקהילה ושמירה על איכות הסביבה. לאחר שני עשורים של ריסוק מפעל ההזנה בידי ממשלת תאצ'ר – וההשלכות התזונתיות ההרסניות שנלוו לכך על התזונה של ילדי אנגליה – הוסקו המסקנות הנדרשות. הממשלה האנגלית הנוכחית, המצמצמת את תפקידי מדינת הרווחה בכל הקשר אחר, מרחיבה את פעילותה ותקציביה

* בהתאמה: בעלת דוקטורט מהפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית ומטפלת בתחום התזונה וההאכלה הרגשית; מרצה בכיר, בית הספר למשפטים, אוניברסיטת סאקס, אנגליה.

בהקשר ייחודי זה. אם כן, המאמר מציע שהמדיניות הישראלית תפיק את המסקנות הנדרשות מהניסיון האנגלי בלי לשלם את המחיר של ניסיון זה.

מבוא. א. הרקע למיזמי ההזנה בישראל ובאנגליה: 1. התכנית הישראלית; 2. התכנית האנגלית. ב. ההיבט המשפטי: הפרטה ורגולציה: 1. הפרטה: הפרטת הביצוע והפרטת המימון; 2. קביעת המדיניות והרגולציה. ג. ההיבט התזונתי: המרחק שבין האכלה להזנה: 1. גבולות השיח: משפט או אוכל; 2. מסטנדרטים לערכים. סיכום.

מבוא

שנת 2004 הייתה שנה טובה לתכניות ההזנה בישראל ובאנגליה. בישראל עבר בקריאה שלישית חוק ארוחה יומית לתלמיד, התשס"ה-2005, ובאנגליה אישר טוני בלייר השקעה מסיבית בעידוד תזונה טובה יותר לילדי בתי הספר. גם שנת 2014 הייתה שנה טובה לתכניות ההזנה בשתי המדינות. בישראל הוחלט להרחיב את היקף התלמידים הנהנים מארוחה חמה מסובסדת¹ ובאנגליה הוחלט כי תלמידי שלוש הכיתות הנמוכות ייהנו מארוחה חמה ומזינה חינם.² בעשור שחלף בין השנים התרחשו בישראל ובאנגליה תהפוכות פוליטיות ובה בעת התרחב במידה ניכרת הידע הנוגע להזנה בכלל ולהזנה של ילדים בפרט.

תכניות ההזנה הן מקרה מעניין בהיותן חריג בולט על רקע השנים הלא-קלות העוברות על תחומי החינוך, הבריאות והרווחה. המדינה, כך אומרים המבקרים והתומכים כאחד, נסוגה מתפקידיה המסורתיים³ – והנה, לפחות בתחום אחד ניכרת בשתי המדינות תנועה בכיוון המנוגד לזה המוכר. מפעל ההזנה הנוכחי בישראל מחדש את המוסד שהחל לפעול בשנות העשרים של המאה הקודמת ועבר מאז גלגולים רבים. באנגליה, לאחר שנים ארוכות שבהן פעלה הממשלה לצמצם את מעורבותה בהזנת ילדים, מוצבים סטנדרטים מתקדמים לארוחות ומזרזים סכומי כסף גדולים לטובת הזנה איכותית חינם. על פני הדברים, תהליך זה נראה כמו הלאמה של שירות – לא רק מידי השוק אלא מידי ההורים עצמם, תוך הרחבה הדרגתית. בצד הדמיון בין תכניות ההזנה בשתי המדינות יש ביניהן גם הבדלים משמעותיים. אנו נטען לקשר ישיר בין האופן שבו מנוסחות מטרותיו של המוסד לבין האופן שבו הוא מופעל, ובין שני אלה לבין סיכויי להוביל לשינוי של ממש. בחירה מודעת במטרות צרות, המתמקדות באוכלוסיות מוחלשות ובמניעת נזק, תיצור תכנית שונה לגמרי מזו שמביטה

1 משרד החינוך "מפעל ההזנה מתרחב" (הודעת דוברות, 28.1.2014) <http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Dovrut/actualya/mifalhhazanamitrahev.htm> (להלן: "מפעל ההזנה מתרחב").

2 *All Infants in England to Get Free School Lunches*, BBC News (Sep. 17, 2013), <http://www.bbc.com/news/uk-politics-24132416> (להלן: Free School Lunches).

3 Paul Pierson, *Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies*, in *THE NEW POLITICS OF THE WELFARE STATE* 410 (Paul Pierson ed., 2001).

על כלל אוכלוסיית הילדים ומביאה בחשבון את ההשלכות הרחבות של הזנתם. מאחר שמישושים המטרות תלוי גם בתקציב, המאמר מראה גם את הקשר בין מקורות המימון לבין האופן שבו נתפסות העדויות לחשיבות הנושא ולתועלת המצופה מאספקה של ארוחות חינם או ארוחות מסובסדות. עם זאת, חשוב לציין כבר עתה כי אנו מוצאים שההתפתחות ההיסטורית של תכניות ההזנה מצביעה על האופן שבו קדמו המטרות לשאלת התקציב. במילים אחרות, החשיבות שניתנה לנושאים הללו הכתיבה את המאמץ לחיפוש התקציב – והוא גדל בהתאמה ככל שהתרכו העדויות לחשיבות הנושא ולתועלת המצופה מאספקה של ארוחות חינם או ארוחות מסובסדות.

בישראל בחרו להתמקד במטרות מינימליסטיות עבור תכנית ההזנה, שכן התכנית משרתת מטרה אחרת וגדולה ממנה – קיום יום לימודים ארוך בקהילות עניות הלוקות בחוסר ביטחון תזונתי. התכנית היא תוצר ברור של תפיסות ליברליות בנוגע למדינת הרווחה ויד קפוצה בנוגע למשאבים המיועדים לה.⁴ ההזנה שהילדים מקבלים משקפת זאת היטב: מזון תעשייתי וזול, המסופק על ידי גורמים שרוב עניינם רווח כלכלי, פעמים רבות בכלים חד-פעמיים ומזהמים וללא פיקוח של ממש. בחירות אלו מובילות לכך שמפעל ההזנה הישראלי מספק לגוף הילדים את התדלוק המינימלי הנדרש לצורך קיומו במקום לספק שפע של ממש, תזונתי וערכי, ומקבע את תוצריו של העוני ברמת הפרט והחברה.

לעומת זאת, באנגליה בחרו להציב את טובת הילדים במרכז והקצו סכומי כסף אדירים לפיתוח מפעל הזנה השואף למצות את הפוטנציאל שלו – תזונתית וערכית. מעבר לסטנדרטים מתקדמים ומחמירים באשר למזון עצמו, מפעל ההזנה האנגלי שולח זרועות החובקות את זכויות העובדים, שיתוף הקהילה ושמירה על איכות הסביבה.

השוואה לתכנית ההזנה האנגלית, שהגדירה מטרות שונות לחלוטין מאלו שהוגדרו בישראל, וחלה על כלל ילדי המדינה, ממחישה כיצד מטרות אחרות הביאו לתכנית נדיבה ובעלת מאפיינים שונים, העתידה להגביר את הלכידות החברתית וליצור שינוי של ממש באופן שבו ילדים אוכלים ובמסרים שיישאו איתם חזרה לבית הוריהם.

א. הרקע למיזמי ההזנה בישראל ובאנגליה

1. התכנית הישראלית

הצורך בתכנית הזנה לתלמידים בבתי ספר בישראל לא התעורר עד העשור האחרון, מסיבה פשוטה למדי: בעשורים הראשונים שלאחר קום המדינה הסתיים יום הלימודים בבתי הספר בישראל בשעה מוקדמת יחסית. ההנחה הייתה שאמהות אינן עובדות או שהן עובדות במשרה חלקית, ולכן הן יכולות לקבל את הילדים עם שובם מבית הספר ולדאוג להכין ארוחת צהריים. מסיבה זו, מרבית בתי הספר בישראל הוקמו בלא מטבח מרכזי או חדר אוכל

4 לפי הטיפולוגיה של אספינג-אנדרסן, מדינות רווחה "ליברליות" או "שירותיות" מאופיינות בתפיסה שלפיה המדינה נותנת מענה לצרכים הבסיסיים של אזרחיה רק לאחר שהוכח כי האזרח ניסה ככל יכולתו לפתור את מצוקתו בכוחותיו או בסיוע קרוביו. על כן, במקרים רבים ילווה המענה לצרכים במבחני הכנסה ויהיה מינימליסטי. ראו GOSTA ESPING-ANDERSEN, *THE THREE WORLDS OF WELFARE CAPITALISM* (1990).

משותף, בניגוד לבתי ספר בעולם. מצב זה מלווה כמובן את התכנית הנוכחית ומקשה על יישומה המיטבי. במשך השנים נכנס שיעור גדל והולך של נשים לשוק העבודה,⁵ הן בשל השאיפה הברורה של נשים לממש את יכולותיהן מחוץ לבית והן בשל הצורך של משפחות בהכנסה נוספת. שינוי משמעותי זה – כניסת נשים לשוק העבודה – לא גובה במסגרת מאפשרת שתתמוך בילדים. מדי פעם שבה ועלתה ההצעה לחדש את מפעל ההזנה הכלל-ארצי שפעל בשנות החמישים והשישים של המאה הקודמת, אולם על רקע יום הלימודים הקצר נתפסה הדאגה להזנת הילדים כאחריות ההורים. בשנות השבעים אף נערך פיילוט לכדיקת הגורמים העשויים להשפיע על השתתפות הילדים במפעל כזה,⁶ אולם התכנית לא קרמה עור וגידים. אף שלא ניתן להצביע במדויק על הסיבות לכך שהפיילוט לא קודם, יש מקום להערכה שהעיתוי היה לרועץ. למעשה, העובדה שבאמצע שנות השבעים נהגתה תכנית הזנה משמעותית, שתרחיב את תחומי האחריות של משרד החינוך, מתיישבת היטב עם התפיסה הכללית שרווחה באותה עת, שלפיה עמד הגידול השנתי הממוצע בתקציב משרד החינוך על 10% בין השנים 1970 ל-1975.⁷ בה במידה, גם ההימנעות מההוצאה לפועל של התכנית היא גזירה הגיונית של רוח התקופה שבאה מיד לאחר מכן. עליית מפלגת הליכוד לשלטון בשנת 1977 הובילה למדיניות חברתית-כלכלית שונה במובהק. כפי שכתב אסא מרון, "מדיניות החינוך שאפיינה את ישראל משנות החמישים עד סוף שנות השבעים, וגידול התקציב שנגזר ממנה, התחלפו בשנות השמונים במגמות של שחיקה וקיצוץ תקציבי".⁸ הורים רבים מצאו פתרון בצהרונים, שמוקמו בבתי הספר עצמם או במסודות אחרים. צהרונים אלו גישרו על הפער בין יום הלימודים הקצר לבין יום העבודה המתארך של שני ההורים (וקל וחומר במקרה של הורות יחידנית) וסיפקו מסגרת הכרחית לשמירה על הילדים במשך השעות הללו, כמו גם ארוחה חמה. צהרונים אלו גבו תשלום, ולעתים תשלום ניכר, עבור השירות שסיפקו. אם כן, מדובר בדוגמה מובהקת לתופעה שאותה כינתה דפנה ברק-ארז "הפרטה במחדל":⁹ מקרה שבו צורך בסיסי של אזרחי המדינה לא נענה על ידי השירותים הציבוריים המסופקים לכול, ומחייב (או מאפשר) את השוק החופשי להיכנס לתמונה. מעבר להשלכות האידיאולוגיות הכרוכות בכניסה של גורמים פרטיים לתחום שבו מצופה מרשויות ציבוריות לפעול, יש לתהליך זה גם השלכות מעשיות מובהקות. משפחות – ובעיקר נשים –

5 הגר צמרת-קרצ'ר מדד המגדר: אי-שוויון מגדרי בישראל 2014, 26, תרשים 4 (מכון ון ליר בירושלים ושוות, 2014). בעשרים השנים האחרונות עלה שיעור ההשתתפות של נשים בשוק העבודה בכמעט 15% – קצב מהיר יותר מקצב העלייה בשיעור ההשתתפות של גברים. המוסד לביטוח לאומי, האגף למחקר ותכנון מפעל ניסיוני לשיפור ההזנה ברמלה ולוד בשנה"ל תשל"ה (1976).

7 שלמה סבירסקי "פערים בחינוך ומדיניות הפיתוח הכלכלי-חברתי בישראל" אי-שוויון בחינוך 22 (דפנה גולן-עגנון עורכת, התשס"ה).

8 אסא מרון "מגמות ותהליכי הפרטה בשירותים חברתיים בישראל" מדיניות הפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבולות בין הפרטי והציבורי 87, 91 (יצחק גלי-נור ואמיר פדפוקס עורכים, 2015).

9 דפנה ברק-ארז "המשפט הציבורי של הפרטה" עיוני משפט 461, 475-476 (2008). אברהם דורון כינה תהליך זה "הפרטה בדרך של שחיקה". אברהם דורון "הפרטה של שירותי הרווחה: זירת מאבק חדשה על דמותה של החברה הישראלית" ביטחון סוציאלי 34, 18, 26 (1989).

נאלצו לשקול אם המשכורת שתתווסף תכסה את עלות הצהרון כך שהיציאה לעבודה תשתלם או שמא ייצא שכרן בהפסדן, פשוטו כמשמעו. אף שלא ניתן, ואולי גם אין צורך, להיכנס במסגרת זו לפרטי התהפוכות שעברה המדיניות החברתית בתחום החינוך בעשורים האחרונים, ראוי להצביע על כך שההיסטוריה של מפעל ההזנה היא נגזרת של מדיניות החינוך בכללותה. כבר הוזכרה לעיל התנודתיות מהרחבה לצמצום תקציבי; נדבך נוסף הוא התפיסה הקליינטליסטית¹⁰ – הערפת ציבורים מסוימים על חשבון הציבור הכללי – שרווחה מאוד בתחום החינוך. ספציפית, השילוב בין עליית כוחה של תנועת ש"ס לבין התנגדות משרד האוצר להגדלת תקציבי המשרדים האחרניים על שירותים חברתיים הביא לכך שהתקציבים למוסדות החינוך העצמאי גדלו פי 172 בין השנים 1984 ל-1991 והכנסות ש"ס ממשרד החינוך גדלו פי 835.¹¹ תקציבים אלו מימנו יום לימודים ארוך וארוחות במוסדות החינוך של ש"ס,¹² ונטרלו כוח רב שהיה עשוי לתמוך בקריאה להקמה של מיזם הזנה בכלל בתי הספר. ברם, מאחר שתקציבים אלו לא נתנו מענה לילדים והורים בזרמי החינוך האחרים, אלו נאלצו לקדם פתרונות במסגרת החינוך האפור, הממומן מכספי הורים ומכספי תרומות. יש להדגיש שאילו ציבים תקציביים אלו נהנו מגיבוי רעיוני, שכן האידאולוגיה הליברלית ששלטה בכיפה בתקופה זו הדגישה את הצורך בצמצום תפקידי המדינה, בהגברת האחריות האישית ובהרחבת תחומי הפעילות של החברה האזרחית והפילנתרופיה.¹³ במשך השנים התברר שיש למדיניות זו שני מחירים ברורים: ראשית, הורים ממעמד הביניים שלא נהנו מסוכסדיה קליינטליסטית ישירה נאלצו לעצב ולממן יום לימודים ארוך בכוחות עצמם; שנית, בשל מעורבות של גורמים פרטיים, עסקיים ומלכ"ים בהעברת השיעורים, החל משרד החינוך להבין שהוא איבד שליטה על התכנים המועברים בבתי הספר.

מצב דברים זה הוביל את משרד החינוך לנסות ליטול לעצמו מחדש את הסמכות להזין את ילדי בתי הספר, תוך מאבק להגדלת תקציבו ולמיסוד פעילותם של גורמים פרטיים – (בין השאר), כדי לקדם את הארכת יום הלימודים לכלל ילדי ישראל. כך, יום הלימודים הארוך, שיישומו החל בהדרגה בשנת 1998¹⁴ (ימי ממשלת נתניהו הראשונה), חייב מציאת פתרון להזנת הילדים בזמן שהותם בבית הספר. עם זאת, ההכרה בצורך זה חלחלה לאט והייתה צריכה להתגבר על התנגדות של משרדי הממשלה, ובפרט – משרד האוצר ומשרד החינוך. רק בשנת 2004, בעקבות שיתוף פעולה משמעותי בין ארגוני החברה האזרחית (ובהם ארגון ידיד והמחלקה לעבודה סוציאלית באוניברסיטת בן-גוריון) לבין חברי כנסת

10 Susan C. Stokes, *Political Clientelism*, in *OXFORD HANDBOOK OF COMPARATIVE POLITICS* 110
604 (Susan C. Stokes & Charles Boix eds., 2009).

11 מרון, לעיל ה"ש 8, בעמ' 92.

12 ריקי טסלר "מחירה של מהפכה" בתוך ש"ס – אתגר הישראליות 210, 217, 232 (יואב פלד
עורך, 2001).

13 מרון, לעיל ה"ש 8, בעמ' 94.

14 חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז-1997, קבע שיום חינוך ארוך יונהג בהדרגה
משנה"ל תשנ"ח, תוך מתן עדיפות ליישובים או לשכונות הזקוקים לחיזוק בתחום החינוך,
ושהחלתו תושלם עד תחילת שנה"ל תשע"ח.

שהובילו את הנושא (ובהם זבולון אורלב, יולי תמיר, אתי לכני ורוחמה אברהם) הבשילה העת לחקיקה המחייבת הקמה של מפעל ההזנה.

יש להדגיש כי הפתרון שהושג היה תוצר של מוטיבציות שונות מאוד. עבור חלק מהיוזמים, הפעילות הניכרת לקידום מפעל ההזנה הוסברה כחלק מרצון למצוא פתרון לתופעה חדשה בלקסיקון הישראלי: חוסר ביטחון תזונתי.¹⁵ הממשלה, מצדה, ראתה במפעל פתרון הכרחי להנהגת יום לימודים ארוך. החלטת הממשלה על הפעלת תכנית ההזנה כרכה את השניים יחד כך ש"מפעל ההזנה יונהג במוסדות חינוך, ביישובים בהם חל צו יום חינוך ארוך, בימים בהם הלימודים מתקיימים עד שעות אחר הצהריים".¹⁶ כך שינתה תכנית ההזנה את מעמדה באחת – ממיותרת להכרחית. מעבר לכך: אם הופעת הצהרונים הייתה מקרה מובהק של "הפרטה במחדל", הרי שיום לימודים ארוך, הכולל תכנית הזנה, מייתר את הצהרונים ומספק דרך בתי הספר את השירות שסיפקו הם. לכאורה אפשר לומר על הלאמה של שירות זה. ברם, בחינת המאפיינים של תכנית ההזנה הישראלית מגלה כי אלו כללו שילוב של הלאמה בשלב הראשון – והפרטה מיד לאחר מכן.¹⁷ למעשה עוצבו התכניות בהתאם לרגם הטיפוסי של תכניות בתחום החברתי (כמו, למשל, תכניות "מרווחה לעבודה"¹⁸): השקה בדרך של החלטת ממשלה (ולא בחקיקה), שיתוף הדוק של גורמים מהמגזר הפרטי והגדרת התכנית כ"פיילוט" או כניסוי.

במקרה של תכנית ההזנה כלל הניסוי אספקת ארוחה חמה לכ־25 אלף תלמידים בחודשים אפריל-יוני 2004.¹⁹ ממשלת שרון מינתה את קרן סאקט"א-רש"י (להלן: קרן רש"י) להפעלת הניסוי ואף מימנה את חלקו, בשיתוף עם המוסד לביטוח לאומי, הרשויות המקומיות והורי התלמידים. קרן רש"י היא הקרן הפרטית הגדולה בישראל, והיא פועלת כקרן פילנתרופית בתחומי החינוך והרווחה בישראל מאז 1984. לאחר חודשים ספורים בלבד של הפעלה הוכרזה התכנית כהצלחה (שוב מודוס אופרנדי דומה לתכניות "מרווחה לעבודה"²⁰), והממשלה החליטה על הפעלה רחבה יותר של התכנית, כאמור לעיל, מיום 10.10.2004. מספר התלמידים שייחננו מארוחה חמה עלה בשלב זה ל-154 אלף, בעלות של כ־180 מיליון ש"ח. בהחלטת הממשלה נקבע כי מימון התכנית יהיה דומה למתכונת שיושמה בזמן הניסוי: קרן רש"י – שתפעיל את התכנית ותהיה אחראית על הקשר עם הרשויות המקומיות ועם ספקי

15 אנה וגנר "אוכל פשוט לילדים רעבים" www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-2217533,00.html; רוני קאופמן, דורית סגל-אנגלצ'ין וורד סלונים-נבו "לקראת מפעל הזנה בבתי ספר: עמדותיהם של הורים ואנשי מקצוע – ממצאים ראשוניים של שני מחקרי גישוש" המוקד לביטחון תזונתי: למאבק ברעב sites.google.com/site/foodsecurityisrael/123.

16 החלטה 2342 של הממשלה ה־30 "מפעל הזנה במוסדות חינוך" (1.8.2004).

17 השוו לתחום הפנסיה: לילך לוריא "הפרטת הפנסיה התעסוקתית" מדיניות ההפרטה בישראל, לעיל ה"ש 8, 320.

18 אמיר פדפוקס "שלושת המימרים החוזיים של תוכניות רווחה לעבודה" ספר אליקה ברק-אוסוסקין 757, 760 (סטיב אדלר ואח' עורכים, 2012).

19 רותי סיני "החל ניסוי מפעל ההזנה לתלמידים ב־8 יישובים" וואלה! news.walla.co.il/item/539889.

20 פדפוקס, לעיל ה"ש 18, בעמ' 760.

השירות – תממן 25% מהתכנית, ושאר המימון יגיע מאוצר המדינה (25%) ומהרשויות המקומיות והורי הילדים (50%).

בתחילת שנת 2005 הוגש דוח ועדת דברת²¹ לשרת החינוך ולראש הממשלה, ובו המליצה ברורה להנהיג יום לימודים מלא בגנים (מגיל שלוש) ובבתי ספר. בקצירת האומר, הוועדה כללה ברוח קביעה פשוטה, המבהירה את הסיבה והמסובב: "יום לימודים מלא מחייב לאפשר לתלמידים לאכול בבתי-ספר ובגנים". הוועדה הרגישה שהיא אינה ממליצה על "פתרונות מבוססים מרחבים מיוחדים [...] אלא על פתרונות המבוססים על הבאת אוכל מהבית או אספקה חיצונית ("מגשיות") במימון ההורים"²².

חודשים ספורים לאחר מכן התקבל חוק ארוחה יומית לתלמיד, התשס"ה-2005 (להלן: החוק). יודגש כי גם במסגרת החוק נשמר הקשר ההדוק בין החלת יום הלימודים הארוך לבין הפעלת התכנית. כך, סעיף 4 לחוק הגביל את סמכות שר החינוך לקבוע את אוכלוסיית התלמידים הזכאים לארוחה יומית ל"מוסדות החינוך ביישובים ובשכונות שבהם חל יום חינוך ארוך לפי חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז-1997, בימים שבהם הלימודים במוסד החינוך מתקיימים עד שעות אחר הצהריים". גם בית המשפט העליון ציין כי "חוק ארוחה יומית, מעיקרו וכתכליתו, נועד להשלים את חוק יום חינוך ארוך ולסייע ביישומו"²³. מטרת התכנית הישראלית מסמנות מעגל רחב מאוד, והילדים הם רק חלק קטן ממנו. גם מבקר המדינה ציין כי "הארכתו של יום הלימודים ומצבן הכלכלי הקשה של משפחות רבות בישראל חייבו מציאת פתרון הולם להזנתם של הילדים בשעות הארוכות שבהן הם שוהים בין כותלי בית הספר"²⁴.

במצב זה, שבו הזנת הילדים היא אמצעי למטרה אחרת, אין זה מפתיע כי התועלת שהילדים יכולים להפיק מהארוחה מופיעה פעם אחר פעם בסוף רשימת המטרות. היעד המרכזי שהתכנית מציבה הוא לספק לילדים מזון שיאפשר את השאתם בבית הספר – ורק לאחר מכן להזין אותם היטב ככל שהיד משגת. מעניין לראות כי במקור, במסגרת הפיילוט שנערך בחסות הביטוח הלאומי, הוצגו המטרות בצורה אחרת לגמרי וניתן בהן דגש רב לצורכי הילדים ולתועלת הצפויה להם מהשתתפות בתכנית – שיפור בריאותם, שיפור הישגיהם הלימודיים והקניה של הרגלי אכילה מוצלחים.²⁵ גם בחוזר מנכ"ל משרד החינוך משנת 2014 עמדה טובת הילדים במרכז המטרות של תכנית ההזנה;²⁶ מטרות אחרות לא הוזכרו בו אך הן תפסו מקום של כבוד עת נהפך הפיילוט לתכנית לאומית הדורשת מימון ציבורי. ההזנה המיטבית נדחקה לסוף התור.

21 כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל התוכנית הלאומית לחינוך: כי לכל ילד מגיע יותר (2005).

22 שם, בעמ' 201.

23 בג"ץ 8133/05 עיריית ביתר עלית נ' שרת החינוך והתרבות (פורסם בנבו, 16.10.2005) (להלן: בג"ץ ביתר עלית).

24 מבקר המדינה דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008 147 (2009) (להלן: דוחות על הביקורת בשלטון המקומי).

25 המוסד לביטוח לאומי תכנית ההזנה במסגרות פורמליות: המלצות הוועדה המקצועית לשר הרווחה (2005) (להלן: המלצות הוועדה המקצועית לשר הרווחה).

26 חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשע"ד/7 (א) 33 (3.3.2014) (להלן: חוזר מנכ"ל משרד החינוך).

אף על פי שכבר התקבל חוק מסמך, הלכה למעשה המשיכה התכנית לפעול במתכונת הקבועה בהחלטת הממשלה למשך שלוש שנים, ורק בשנת הלימודים תשס"ז החלה הפעלה של תכנית ההזנה לפי מתכונת החוק. בתחילת 2014 הודיע משרד החינוך על הרחבה ניכרת של התכנית, כך שהיא תחול על כ-200 אלף תלמידים.²⁷ כמו כן, בשנה"ל תשע"ג החל משרד החינוך להפעיל תכנית מקבילה – צוהרי יום להעשרה ולהזנה (ציל"ה) – המסבדת מסגרות לימודיות וכוללת ארוחות בשעות הלימודים אחר הצהריים לגילאים שלוש עד שמונה בבתי ספר הנמצאים באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים. בתכנית זו השתתפו כ-185 אלף תלמידים.²⁸ פעם נוספת התמקדו הקריטריונים באותן אוכלוסיות מוחלשות והסטנדרטים התזונתיים לא זכו לרענון.

2. התכנית האנגלית

תכנית ההזנה האנגלית החלה את דרכה בסוף המאה התשע-עשרה, עת כמות גדולה של ילדים הופנתה לחינוך מוסדי והצרכים המיוחדים של אוכלוסייה זו, שהייתה ענייה מאוד ברובה, זכו לנראות. בחלק מבתי הספר ארגוני החברה האזרחית הם שהאכילו את הילדים ולא דווקא המדינה עצמה. מעבר לדאגה לבריאות הילדים עלה החשש לבריאות הדור העתידי של החיילים, שבאותה עת יוחסה לה חשיבות גדולה במיוחד.²⁹ כבר בכך סומן הקשר שבין אותה ארוחה חמה בשעות הצהריים לבין מטרות שאינן נוגעות לילדים עצמם. בתחילת המאה העשרים קודמו באנגליה כמה יוזמות שהיו בבחינת נבואות מקדימות לעידן הזהב של מדינת הרווחה לאחר מלחמת העולם השנייה. בשנת 1906 קיבל הפרלמנט האנגלי חוק שאפשר לרשויות המקומיות לספק לילדי בית הספר ארוחות צהריים ולגבות מההורים תשלום השווה לעלות המזון.³⁰ הסדר זה קיבל אישור מחודש בחוק החינוך האנגלי משנת 1944, שחייב את הרשויות המקומיות לספק "ארוחה הולמת" שתהיה הארוחה העיקרית של היום עבור הילדים.³¹

ממשלתה של מרגרט תאצ'ר הטביעה את חותמה גם על תכניות ההזנה, והאידאולוגיה הנאו-ליברלית שלה באה לידי ביטוי מובהק בשינוי מהותי של מאפייני התכניות בשנות השמונים – הפחתה ניכרת בהסדרה המרכזית על התכניות, על מתכונתן ועל איכותן, וקידום מדיניות של הפרטה גם בתחום זה.³²

27 "מפעל ההזנה מתרחב", לעיל ה"ש 1.

28 מבקר המדינה דוח ביקורת מיוחד: פעולות הממשלה בתחום הביטחון התזונתי 35 (2014) (להלן: דוח בתחום הביטחון התזונתי). הדוח מציין כי אף שחלה צמיחה ניכרת במספר הילדים הנהנים מארוחה חמה, עדיין אין מדובר בכל הילדים המשתתפים ביום הלימודים הארוך.

29 Marcus B. Weaver-Hightower, *Fixing Up Lunch Ladies, Dinner Ladies, and Canteen Managers: Cases of School Food Reform in England, the United States, and Australia*, in *SCHOOL FOOD POLITICS* 46, 48 (Sarah A. Robert & Marcus B. Weaver-Hightower eds., 2011).

30 The Education (Provision of Meals) Act 1906, 6 Edw. 7 c. 57

31 Education Act 1944, 7 & 8 Geo. 6 c. 31

32 Kevin Morgan, *School Food and the Public Domain: The Politics of the Public Plate*, 77 *POL. Q.* 379, 380 (2006).

ממשלת הניו־לייבור שנבחרה בשנת 1997 נדרשה לנושא מתוך תפיסת עולם שונה מזו של הממשלה השמרנית. מיד עם היבחרה פרסמה ממשלה זו מסמך מדיניות (White Paper)³³ ומסמך היועצות (Consultation Paper)³⁴ שעסקו בנושא. על אף המעורבות הממשלתית, התפנית המשמעותית בהתדרדרות המתמשכת באיכות המזון בבתי הספר באנגליה הגיעה מכיוון לא צפוי. השף ג'יימי אוליבר, שהיה דמות מוכרת בשלב זה בשל תכניות טלוויזיה שבהן השתתף, נחשף לאוכל המוגש לילדי בית הספר והזדעזע. אוליבר יזם סדרת תכניות המתעדות את ניסיונו להוביל שינוי במטבח של בית ספר אחד בלונדון, שלדבריו הגיש אוכל שהוא היה מהסס אם להגיש לכלבו.³⁵ ההצלחה של אוליבר הייתה אדירה והוא הרחיב את היוזמה שלו לשמונים בתי ספר באנגליה. התהודה של היוזמה, וההכרה שאפשר לספק לילדים אוכל איכותי יותר בעלות דומה, הובילו לקריאה ברורה לשינוי במערך ההזנה. יתר על כן: העובדה שממשלת בלייר הייתה קשובה יותר לרעיונות מסוג זה אפשרה לקמפיין של אוליבר לקבל התחייבות ממשלתית להשקעת סכומי כסף גדולים בשיפור המזון המוגש לתלמידים.³⁶ מחקרים אקדמיים הבוחנים את השינויים במדיניות ההזנה באנגליה מתייחסים להשפעה המכרעת של אוליבר על השינוי בתפריט בית הספר, ובעקבותיו – גם על ההישגים של התלמידים כדבר שבשגרה.³⁷ בד בבד קודמו סטנדרטים אחידים שהלכו והחמירו בנוגע למזון עצמו, ולבתי הספר שווקו תכניות רבות שהיוו מערך תמיכה לטובת קידום נושא ההזנה של ילדים בכלל ובבתי הספר בפרט.³⁸

בשנת 2010, תחת הקואליציה של המפלגה השמרנית והמפלגה הליברלית-דמוקרטית, קוצצו בכת אחת ובמידה ניכרת המשאבים שכוונו להזנת ילדים בבתי הספר ונגנזה תכנית שביקשה להרחיב את מספר הילדים הנהנים מארוחות חינם.³⁹ הסטנדרטים התזונתיים הפסיקו להתעדכן ולהתפתח ונוצר קושי של ממש לפקח על היישום של אלו הקיימים, מאחר שגם

- .SEC'Y OF STATE FOR EDUC. & EMP'T, EXCELLENCE IN SCHOOLS, 1997, Cm. 3681 (UK) 33
 .SEC'Y OF STATE FOR EDUC. & EMP'T, INGREDIENTS FOR SUCCESS (1998) 34
 .(Oliver: להלן: *Jamie's School Dinners* (Fresh One Productions Feb. 1–22, 2005) 35
 ROBERT LONG, HOUSE OF COMMONS LIBRARY BRIEFING PAPER No. 4195, SCHOOL MEALS 36
 AND NUTRITIONAL STANDARDS (ENGLAND) 6 (2016)
 ASHLEY ADAMSON ET AL., THE PROCESS AND IMPACT OF CHANGE IN THE SCHOOL FOOD 37
 POLICY ON FOOD AND NUTRIENT INTAKE OF CHILDREN AGED 4–7 AND 11–12 YEARS BOTH IN
 AND OUT OF SCHOOL (2011); Suzanne Spence et al., *The Impact of Food and Nutrient
 Based Standards on Primary School Children's Lunch and Total Dietary Intake*, 8
 PLOS ONE e78298 (2013); Urmee Khan, *Jamie Oliver's School Dinners Improve Exam
 Results, Report Finds*, Telegraph (Feb. 1, 2009), [http://www.telegraph.co.uk/education/
 educationnews/4423132/Jamie-Olivers-school-dinners-improve-exam-results-report-
 finds.html](http://www.telegraph.co.uk/education/educationnews/4423132/Jamie-Olivers-school-dinners-improve-exam-results-report-finds.html)
 Eיון בתכניות מגלה 38
 SALLY ROBINSON, HEALTHY EATING IN PRIMARY SCHOOLS 45–57 (2006)
 עד כמה רחב המבט שמערך התמיכה מציע לעידוד אורח חיים בריא. מעבר לתזונה ולפעילות
 גופנית, שהם כמעט ברורים מאליהם, חלק מהתכניות מתייחסות לבריאות הנפשית של הילדים,
 לפעילות הקלאית ואפילו לחינוך מיני.
 Weaver-Hightower, לעיל ה"ש 29, בעמ' 52. 39

תקציבי הפיקוח קוצצו. נוסף על כך, תקציבים שניתנו בעבר לקידום ההזנה הוענקו תחת הממשלה החדשה כתקציב כללי לשימוש בתי הספר, שלא תמיד קידמו בעזרתו שיפורים במערך ההזנה.⁴⁰ על רקע זה מעניין לציין שהממשלה בראשות המפלגה השמרנית, שנבחרה בשנת 2010 וקידמה מהלכי הפרטה וריסון תקציבי הנראים לרבים מרחיקי-לכת, ביצעה פניית פרסה בתחום זה והרחיבה מאוד את הזכאות לארוחות חמות חינם מאז שנת 2014 – מגיל הקליטה במערכת החינוך ולמשך שלוש שנים (גן חובה, כיתה א' ו ב').⁴¹ במסגרת ההיערכות להרחבת התכנית הושקעו מיליוני ליש"ט בציוד למטבחים של בתי הספר וכן ביצירת סטנדרט תזונתי ברור, שאינו מנוסח עוד כהמלצה אלא כחובה.⁴²

איך אפשר להסביר את הסתירה? איך קרה שבמדינה שבה הסגידה לכלכלת השוק הגיעה למופעים קיצוניים, והפרויקט של מדינת הרווחה נמצא תחת איום מתמיד, יושמה תכנית חברתית מהמעלה הראשונה, תוך שימוש במודל אוניברסלי, בלא השתתף עלויות על המשתמשים? יהיה זה יומרני ומעט לא אחראי מצדנו לנקוב בהסבר אחד ממצה לתהייה זו, אולם פטורים בלא כלום אי-אפשר, ולכן נציע שני כוחות משמעותיים שעומדים אל מול כוחה של הפרדיגמה הנאו-ליברלית. ראשית, בצד האיום האמור על מדינת הרווחה הבריטית, יש לומר שהיא גם נשענת על אדנים חזקים.⁴³ המבנה המוסדי שהציע וויליאם בוורידג' לאחר מלחמת העולם השנייה ביסס לא רק את מדינת הרווחה הבריטית אלא גם מדינות רווחה רבות בעולם המפותח, וככזה הוא מקור לגאווה עצומה. כך, לא רק ששירות הבריאות הממלכתי (NHS) הוא אוניברסלי – ההימנעות מגביית תשלום היא חלק מהאתוס המכונן שלו (free at the point of delivery), באופן חריג בהשוואה למדינות OECD. ככזה, אפשר שהוא היווה השראה מסוימת לתכנית ההזנה, ובעיקר ככל שההיבטים הבריאותיים שלה נהפכו חשובים. מכאן אנו מגיעים לנקודה השנייה: בצד האידאולוגיות או התפיסות הדוגמטיות השולטות בכיפה מעת לעת, בריטניה מתהדרת ביכולתה לבחון אמפירית את ההשלכות של מדיניות חברתית בכלים מדידים. מובן כי במקרים לא מעטים תהייה אי-הסכמות עמוקות בנוגע לנתונים או למסקנות שאפשר לגזור מהם; אולם המסקנות במקרה של תכנית ההזנה היו חד-משמעיות. כפי שנסביר בהמשך,⁴⁴ הדה-רגולציה שהנהיגה ממשלת תאצ'ר הביאה לעלייה חדה במחירי הארוחות, לצניחה באיכותן, וכפועל יוצא מאלה – לעלייה ניכרת בשיעורי השמנת-היתר (obesity) בקרב ילדים. אם לא די בתופעה זו כשלעצמה, הרי שמשמכים רשמיים מיהרו להצביע על העלייה הניכרת בהוצאה הציבורית על בריאות הנובעת מהשמנת-יתר זו. כמו כן החלו להצטבר ראיות בדבר התועלת שתכנית ההזנה מביאה להישגי התלמידים, והעלות הנגזרת החלה להיבחן בהשוואה לעלויות של תכניות אחרות לשיפור הישגי התלמידים.⁴⁵ מכאן קצרה הדרך להוכיח שמפעל ההזנה – על אף

40 שם, בעמ' 53.

41 Free School Lunches, לעיל ה"ש 2.

42 LONG, לעיל ה"ש 36, בעמ' 6 וההפניות שם.

43 תודה לרונן מנדלקרן על תובנה זו.

44 ראו הטקסט שליד ה"ש 108 ואילך.

45 HENRY DIMBLEBY & JOHN VINCENT, THE SCHOOL FOOD PLAN 116–18 (2013)

ההוצאה הגדולה הכרוכה בו – יביא לחיסכון כלכלי, ובכך תמוך גם הסבר אפשרי לתמיכת הממשלה השמרנית במימון המלא של התכנית.

באנגליה, שבה מונהג יום לימודים ארוך זה שנים רבות, כמעט לא עלה צורך להציב מטרות גדולות יותר מהזנת הילדים עצמם. אי לכך, מטרת התכנית האנגלית (כבר בשלב הפילוט, שנמשך שנתיים⁴⁶) הייתה בריאות הילדים (וכלל ההשפעות שלה על אלמנטים נוספים כגון הישגים בלימודים ועלייה בתדירות ההגעה לבית הספר⁴⁷). במרבית המסמכים העוסקים בנושא מצוין כי מצופה כי התכנית תשיג, מטבע הדברים, גם חיסכון משמעותי בתקציב המשפחתי.⁴⁸ מאחר שזו הייתה תפיסת הבסיס של התכנית, קל היה לקדם בעזרתה בשלבים מאוחרים יותר מטרות חינוכיות וקהילתיות נוספות באמצעות ניסוח הסטנדרטים המקובלים להזנה. המסמכים המבהירים מה הם הסטנדרטים הרלוונטיים הם הצהרה בפני עצמה, והם מסמנים ערכים לאומיים חשובים כמו טיפוח הקהילה באמצעות רכישת שירותים ומוצרים מקומיים, שמירה על איכות הסביבה באמצעות הדגשה של תוצרת אורגנית, כלים רב-פעמיים ועוד.

לסיכום, נחזור על הנקודות העיקריות. בישראל, אוכלוסיית התלמידים הזכאים לארוחה יומית כוללת תלמידים מגן חובה ומבתי ספר יסודיים שבהם נוהג יום לימודים ארוך.⁴⁹ מדובר על כ-200 אלף תלמידים מתוך 1.3 מיליון תלמידים בישראל.⁵⁰ מימון הארוחות מתחלק בין תקציב משרד החינוך לתקציב הרשות המקומית, הרשאית לגבות מההורים תשלומים בשיעורים שקבע שר החינוך, וכן לגייס תרומות למטרה זו. למעט מקרים ספורים (כמו בבית הספר ביישוב חורה⁵¹), המזון נרכש מחברות הסעדה מסחריות, המגישות אוכל אחיד שאינו מותאם לאופי הקהילה או החברה של תלמידי בית הספר. נוסף על הכנת הארוחות, גם הפיקוח על טיב הארוחות מופקד בידי חברות חיצוניות: חברת מרמנת וחברת ביו-לב.⁵² באנגליה מוגשות ארוחות בכל בתי הספר. החל בספטמבר 2014, תלמידים בבית הספר היסודי (Infant School, גן חובה עד כיתה ב') זכאים לארוחות בלא תשלום כלל, ותלמידי שאר הכיתות זכאים לרכוש ארוחה מסובסדת בעלות של 2.30 ליש"ט לארוחה. תלמידים בכל שכבות הגיל זכאים לארוחות בלא תשלום אם הוריהם מקבלים קצבאות. בתי הספר

- 46 SARAH KITCHEN ET AL., EVALUATION OF FREE SCHOOL MEALS PILOT REPORT (2013)
- 47 SARAH KITCHEN ET AL., EVALUATION OF THE FREE SCHOOL MEALS ;37, לעיל ה"ש 47
- PILOT: IMPACT REPORT (2012)
- 48 Deputy Prime Minister's Office, Dep't for Educ. & The Rt Hon Nick Clegg MP, Press Release, *Free School Lunch for Every Child in Infant School* (Sept. 17, 2013), <https://www.gov.uk/government/news/free-school-lunch-for-every-child-in-infant-school>
- 49 בשנים האחרונות היו כמה נסיונות להרחיב את תחולת החוק גם לבתי ספר שלא חל בהם יום לימודים ארוך וכן להרחיב את התכנית לחטיבות הביניים. ההצעה האחרונה (נכון לשעה זו) הוגשה על ידי הה"כ אורי מקלב ומשה גפני: הצעת חוק ארוחה יומית לתלמיד (תיקון – הרחבת תחולת החוק), התשע"ה-2015, פ/836/20.
- 50 אריה דייך "הבעיה של חוק ההזנה" *הד החינוך* פט(4) 34 (2015); "מפעל ההזנה מתרחב", לעיל ה"ש 1.
- 51 יעל דקל "כך עושים זאת נכון" *הד החינוך* פט(4) 36 (2015).
- 52 "מפעל ההזנה מתרחב", לעיל ה"ש 1.

חופשיים לפנות לחברות חיצוניות לאספקת ארוחות, להתקשר עם חברות קייטרינג שתפעלנה מתוך בית הספר או להעסיק צוות מטבח באופן ישיר. הפיקוח על התכנית נעשה הן על ידי צוות בית הספר והן על ידי הרשות המוסמכת לפיקוח על מערכת החינוך באנגליה (Ofsted, להלן: אופסטד).

ב. ההיבט המשפטי: הפרטה ורגולציה

איזה קשר מתקיים בין שינויים מערכתיים בעלי מאפיינים משפטיים לבין השפעות עומק ערכיות על החברה? בלי להתיימר לנסח משנה תאורטית מפורטת וסדורה בנושא, ההשוואה בין ישראל לאנגליה בהקשר של מפעל ההזנה יכולה לשמש מקרה מבחן מעניין לשאלה זו. בשתי המדינות יש העדפה ברורה להאצלת סמכות מהרשות המרכזית לרשות המקומית; בשתיהן נהפכה ההפרטה לרכיב מרכזי במדיניות הציבורית בשנות השמונים; ובשתיהן יש הכרה משפטית שביזור והפרטה מחייבים רגולציה מרכזית משמעותית. ברם, בחינה של המאפיינים בכל מדינה מלמדת שצורה מסוימת לא מחייבת תוכן מסוים. המטרות השונות של התכניות, שתוארו לעיל, בשילוב התרבות הארגונית השונה בשתי המדינות, הביאו לכך שההפרטה והרגולציה באו לידי ביטוי באופן שונה למדי בשתי המדינות.

1. הפרטה: הפרטת הביצוע והפרטת המימון

(א) הפרטת הביצוע

בישראל מוכרת מאוד המעורבות של גופים פרטיים בתכנון, בביצוע ובמימון של שירותים ציבוריים בכלל ושל שירותים חברתיים בפרט. שירותים חברתיים רבים ומגוונים, ובהם גם שירותים הנמצאים בליבת השירות הציבורי, מועברים בשלושים השנים האחרונות לגופים פרטיים. במקרים הנדירים שבהם הממשלה יוזמת הרחבה של שירות חברתי נתון (במקרים רבים מופעל עליה לחץ ציבורי גדול ליוזם), הנחת המוצא היא שהאחריות לביצוע השירות תועבר לגופים פרטיים. בשנים האחרונות אחריות זו כוללת גם את תכנון השירות, את מימונו ואת הפיקוח עליו.⁵³

ככלל, אין לצפות שמשרד החינוך יפתח התמחות בתחום התזונה. אספקת מזון נתפסת רק כ"שירות" – בניגוד להוראה, למשל – שאיכותו ניתנת למדידה ומבחנו בתוצר הסופי. כמו כן, עבודה עם גורם חיצוני המתמחה בתחום צפויה להוריד עלויות בשל היתרון לגודל. עם זאת, יש לציין כי אף שבישראל שירותים "טכניים" דוגמת שמירה, ניקיון ואספקת מזון הם מועמדים חזקים למיקור-חוץ, אין הכרח בדבר. נתבונן באנגליה: חקיקה של הממשלה השמרנית בשנות השמונים חייבה את השירות הציבורי להעדיף מיקור-חוץ על אספקה ישירה,⁵⁴ אך לאחר חקיקה של ממשלת הניו-לייבור – שאפשרה לבתי הספר באנגליה

53 דני פילק "השפעת המשפט על מסחורם של שירותי הבריאות בישראל" מעשי משפט ב 167 (2009); ניר מיכאלי "הפרטה במערכת החינוך" מדיניות ההפרטה בישראל, לעיל ה"ש 8, בעמ' 183.

54 Compulsory Competitive Tendering (CCT), Local Government Act 1988, c. 9, אשר כלל את חובת המימון (Compulsory Competitive Tendering) ברשויות מקומיות, בין השאר בתחום ההזנה.

להתקשר עם ספקי המזון כראות עיניהם – 56% מבתי הספר מעסיקים כיום צוות מטבח באופן ישיר, וב-12% מבתי הספר צוות המטבח מועסק על ידי חברה קבלנית, בתוך בית הספר. רק 32% מבתי הספר בחרו בחברות קייטרינג לאספקת המזון.⁵⁵

הדינמיות של הבחירה באופני התקשרות מסוימים עולה מתוך הדוגמה הפותחת את הפרק "מה משותף לבתי ספר שעושים זאת נכון", ברוח שהוגש לשר החינוך האנגלי בשנת 2013.⁵⁶ מחברי הרוח מדווחים על בית ספר של 760 ילדים במחוז דורהם, שבו מנהלת בית הספר נזכרת שהארוחות לא התמקדו בילדים אלא ברווחים. היא השתמשה בשיקול הדעת שלה כדי להפסיק את ההתקשרות עם חברת הקייטרינג ולגייס אשת מקצוע בעלת ניסיון בתחום ההזנה כעובדת בית הספר. אם כן, אף שמיקור-חוץ הוא עדיין חלק מארגז הכלים של מנהלי בתי הספר באנגליה, ניתנים להם גם סמכות ושיקול דעת משמעותיים. רוח זו – ביזור סמכויות והעדפה של מתן אפשרויות על פני כפייתן – ניכרת בחקיקה האנגלית מאז החוק הראשון בנושא בשנת 1906.⁵⁷

לעומת זאת, ההפרטה בישראל נעשתה לא רק ברמת הביצוע אלא גם ברמת המטה. משרד החינוך העביר לקרן רש"י את האחריות להפעלה של מיזם ההזנה, ובכלל זה את האחריות להתקשר עם רשויות מקומיות ועם ספקים. יתר על כן: התקשרות זו עם קרן רש"י נעשתה בפטור ממכרז בנימוק שהקרן היא "הגוף היחיד במדינה המפעיל מערך הזנה בהיקף ארצי במוסדות החינוך, ומכאן שיש לה הידע, המיומנות והנסיון הנדרשים בתחום זה".⁵⁸ ראוי להתעכב מעט על הנמקה זו, השכיחה כנימוק לצורך במיקור-חוץ בכלל ולהתקשרות בדרך של פטור ממכרז בפרט.⁵⁹ לכאורה מדובר בתפיסה לגיטימית: אם אין לשירות הציבורי התמחות בתחום מסוים, אך מתבקש הדבר שהוא יתקשר עם גורם בעל מומחיות; ברם ניתן להצביע על כמה בעיות ביישום תפיסה זו: ראשית, מהר מאוד אנו מוצאים, בעיקר כשמדובר בתחום פעילות חדש, את הנחת העבודה שלפיה השירות הציבורי נעדר מומחיות – ובמקום לפתח אותה יש צורך בגורם חיצוני.⁶⁰ שנית, במקרים לא מעטים יש בשירות הציבורי ידע

55 The School Food Plan, לעיל ה"ש 45, בעמ' 77. למנהלים של בתי ספר באנגליה יש שיקול דעת רחב – בכפוף לכללי המשפט המנהלי המקומי ולכללי האיחוד האירופי באשר לדיני מכרזים – להחליט אם לצאת למכרז לאספקת שירותים או להימנע ממנו. ראו, Dep't of Educ., Procurement Essentials: Departmental Advice for Free Schools, (Mar. 2014).

56 The School Food Plan, לעיל ה"ש 45, בעמ' 52-53.

57 The Education (Provision of Meals) Act, לעיל ה"ש 30.

58 רוחות על הביקורת בשלטון המקומי, לעיל ה"ש 24, בעמ' 148.

59 ראו, למשל, בהקשר של הפרטת הפרקליטות עידו באום "מפריטים את שלטון החוק: מי מייצג את המדינה בבתי המשפט" הארץ 21.2.2013.

60 Nicholas Deakin & Kieron Walsh, *The Enabling State: The Role of Markets and Contracts*, 74 PUB. ADMIN. 33, 36 (1996). הדוגמה העגומה של שירותי הבריאות לתלמיד, מפעל שהיה מופתי כל עוד נוהל על ידי השירות הציבורי, מחייבת אזכור. בהקשר זה, הביע בית המשפט העליון חוסר שביעות רצון מהמהלך ככמה הזדמנויות: בג"ץ 10794/05 לנדאו נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 26.8.2007); עע"ס 2914/09 מגן דוד אדום נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 24.11.2009); בג"ץ 1083/07 ההסתדרות הרפואית בישראל נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 24.5.2012).

לא מבוטל, אולם בשל מיקור-החוץ של תפקידים הדורשים מומחיות המערכת הציבורית מאבדת כוחות חיוניים וידע, וכך גדל ומתרחב המעגל המדרדר את רמת השירות הציבורי ומגדיל את הצורך בגורמים פרטיים.⁶¹ שלישית, וכנגזרת מהאמור לעיל, אבדן הידע מקשה על השירות הציבורי להנחות את הקבלן כיצד לבצע את תפקידו ולפקח על עבודתו.⁶² רביעית, התלות הניכרת המתפתחת בספק הפרטי – שרכש מומחיות שכבר אין לגורם הציבורי – מקשה מאוד על הגורם הציבורי לנקוט סנקציות אפקטיביות כלפי הספק או אף לנתק את ההתקשרות עמו.⁶³

הניסיון האנגלי במדיניות ההפרטה במסגרת מיזם ההזנה חשוב לענייננו. אחד החוקים הראשונים של ממשלת תאצ'ר בתחום החינוך כלל דה-רגולציה משמעותית של תחום ההזנה בבתי הספר.⁶⁴ למעשה, בתי הספר היו פטורים מלספק ארוחות כלל, למעט לילדים שהוריהם מקבלי קצבאות.⁶⁵ כמו כן, הסטנדרטים התזונתיים הוסרו וכמוהם גם הפיקוח על מחירי הארוחות.⁶⁶ מספר הילדים שבחרו לאכול בבתי הספר צנח בתוך עשור מ-4.9 מיליון (64%) ל-2.4 מיליון (47%).⁶⁷ השלב הבא היה, כצפוי, הפרטה: במסגרת המדיניות הכוללת שחייבה רשויות להעדיף אספקת שירות בדרך של מכרזים ומיקור-חוץ,⁶⁸ התקיימו מכרזים לאספקה של שירותי הזנה תחת הנחיה שהמציע הזול ביותר יזכה – ללא סטנדרט כלשהו לאיכות המזון, להרכבו או למחירו. בד בבד, בהיעדר פיקוח, יכלו בתי הספר לגבות עבור הארוחה כל מחיר שרצו, והסכום שנדרשו ההורים לשלם האמיר. בשוק בלתי-מוסדר זה התייקרו הארוחות והתדרדרו, ומספר התלמידים שבחר בהן ירד לשפל חסר תקדים.⁶⁹ ממשלת הניו-לייבור לא שללה מעורבות של גורמים פרטיים באספקת שירותים ציבוריים אולם הדגישה,

- Ellen Dannin, *Counting What Matters: Privatization, People with Disabilities, and the Cost of Low-Wage Work*, 92 MINN. L. REV. 1348, 1372 (2008) 61
- Hillel Schmid, *Rethinking the Policy of Contracting out Social Services to Non-Governmental Organizations: Lessons and Dilemmas*, 5 PUB. MGMT. REV. 307, 315 (2003); Damian Grimshaw, Steve Vincent & Hugh Willmott, *Going Privately: Partnership and Outsourcing in UK Public Service*, 80 PUB. ADMIN. 475, 495 (2002) 62
- בג"ץ *ההסתדרות הרפואית בישראל*, לעיל ה"ש 60, בפס' 25 לפסק דינו של השופט מלצר. לדיון כללי ראו אמיר פדפוקס ורונון מנדלקרן "לא מוסדר, ולא במקרה: כשלים מובנים באסדרה (רגולציה) של שירותים ציבוריים מופרטים חלקית" *משפטים* מג 1195 (2013). 63
- Education Act 1980, c. 20 64
- זה המקום לציין כי גם תחת הממשלה האנגלית השמרנית ביותר במאה הקודמת, שקיצצה ככל יכולתה במימון זכויות בסיסיות, עדיין נשמרה הזכות לארוחות חינם לילדים העניים ביותר, שהוריהם מקבלים קצבאות. זכות זו כלל אינה קיימת בישראל. ההגדרה של ילדים עניים בישראל נעשית על פי שייכות אזרחית ולא על בסיס בחינה פרטנית. 65
- Morgan, לעיל ה"ש 32. 66
- Ulla Gostafsson, *The Privatisation of Risk in School Meals Policies*, 6 HEALTH, RISK & Soc'y 53, 59 (2004) 67
- Local Government Act 1988, לעיל ה"ש 54. 68
- C. E. L. Evans & C. E. Harper, *A History and Review of School Meal Standards in the UK*, 22 J. HUM. NUTRITION & DIETETICS 89 (2009) 69

גם בהקשר של מפעל ההזנה, את הפסול בהעמדת המחיר כחשוב מאיכות השירות;⁷⁰ הוצהר כי מדיניות השילוב של גורמים עסקיים בשירות הציבורי לא תהווה מחסום בפני שיפור איכות המזון בבתי הספר, תוך הכפפתם לסטנדרטים חדשים ומחמירים.⁷¹ הדוגמה שהובאה בתחילת פרק זה, של בית הספר במחוז דורהם, מבהירה את החשיבות שביצירת אלטרנטיבה ציבורית לפעולה באמצעות המגזר הפרטי. נסיגה מוחלטת של המדינה מהפעלת השירות הופכת את הסנקציה של ביטול החוזה, במקרה של שירות נחות, לתאורטית בלבד.⁷²

(ב) הפרטת המימון

מדיניות ההפרטה אינה מוגבלת להעברת נכסים ושירותים מהמגזר הציבורי למגזר הפרטי. פן חשוב של ההפרטה עניינו העברה של נטל התשלום הישיר עבור שירותים ציבוריים מהמדינה לאזרחיה. בעשור האחרון הפרטה מימונית זו שכיחה בעיקר בתחומי החינוך והבריאות בישראל⁷³ ויש לה שני מופעים עיקריים: הסתמכות על גיוס תרומות וגביית תשלום ממקבלי השירות.

בטרם נעבור לבחון את הפרטת המימון בהקשר של תכנית ההזנה, נציין כי עשוי להיות קשר חשוב (ככלל, ובהקשר הנדון בפרט) בין מדיניות הביזור לבין הפרטת המימון. בהקשר של תכנית ההזנה בישראל אנו מוצאים כי שלושה גורמים חברו יחדיו: ראשית, הסתמכות של הרשויות המקומיות (ודרכן – הסתמכות של המדינה) על תרומות; שנית, הקושי הכללי של רשויות מקומיות רבות לגייס תרומות;⁷⁴ שלישית, הנכונות של קרן רש"י לממן חלקים ניכרים מהפעילות. הצירוף של שלושת הגורמים הללו הגדיל במידה ניכרת את כוח המיקוח של קרן רש"י והביא לכך שהתניית התרומה בניהול המפעל העמידה את משרד החינוך במצב של חוסר ברירה. על רקע זה אין להתפלא על כך שמשרד החינוך התקשר עם הקרן בפטור ממכרו, על אף הסתייגויות קשות של ועדת הפטור. למעשה, ההתקשרות בין משרד החינוך לקרן רש"י נמשכה כשנתיים, ורק לאחריהן זכתה הקרן בפטור ממכרו – רק אחרי ש"הבהירה" כי אם יתקיים מכרז היא עשויה לחזור בה מהסכמתה להעביר תרומה גדולה למימון המיזם.⁷⁵ היועצת המשפטית של משרד החינוך הייתה מודעת לתנאי זה, ואף שהבינה כי עדיף היה לנתק את הקשר בין מתן התרומה לבין ניהול התכנית, היא קיבלה את דרישת הקרן כתנאי שאין לערור עליו. מבקר המדינה מצא לנכון להעיר כי "הסתמכות המדינה על קבלת תרומות למימון פעילות חיונית לאוכלוסייה וכאשר המדינה נמנעת מלהוביל את הפעילות, אינה ראויה. בכך מעבירה הממשלה החלטות ממלכתיות לידיים פרטיות תוך סיכון של פגיעה בשיקולי מדיניות ובסדרי עדיפויות".⁷⁶ המחלוקת העמוקה והמשונה

SCHOOL MEALS REVIEW PANEL, TURNING THE TABLES: TRANSFORMING SCHOOL FOOD ¶ 1.10 70
(2005).

שם, בפס' 4.33 והמלצה 25. 71

פז-פוקס ומנדלקרן, לעיל ה"ש 63. 72

פילק, לעיל ה"ש 53; מיכאלי, לעיל ה"ש 53. 73

דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, לעיל ה"ש 24, בעמ' 166. 74

שם, בעמ' 148. 75

שם, בעמ' 167. 76

למדי עשויה לשפוך אור על הרקע לסעיף 5(ג) לחוק, החריג כשלעצמו, הקובע מפורשות כי המדינה ורשויות החינוך המקומיות רשאיות לממן את חלקן בתקציב ההזנה באמצעות כספי תרומות.⁷⁷

פן אחר של הפרטת המימון עניינו גביית תשלום, חלקי או מלא, ממקבלי השירות. הוריה התלמידים המשתתפים במפעל ההזנה מחויבים בתשלום הנקבע על פי גובה ההכנסה לנפש במשפחתם. חריג לכך נקבע בהחלטת הממשלה בעקבות המלצות ועדת טרכטנברג: החל במאי 2013, תלמידים בגני הילדים ובכיתות א'-ב', הלומדים בבתי ספר הנמצאים ביישובים המסווגים באשכולות הסוציאקונומיים הנמוכים ביותר (1 עד 3), פטורים מתשלום כלשהו.⁷⁸ ישאל השואל: מדוע יש להבחין בין תשלום ישיר עבור השירות לבין תשלום עקיף דרך תשלומי מסים והקופה הציבורית? אפשר לענות לתהייה זו בשתיים: ראשית, ברמה הסמלית: אספקת השירות על ידי המדינה בלא תשלום משדרת מסר שהזכות לביטחון תזונתי היא זכות אזרחית. כך, כפי שגביית תשלום ממפגינים עבור שיטור היא בעייתית⁷⁹ בשל החשיבות האזרחית המיוחדת לזכות לקבל הגנה בלא התניה, אספקת השירות בלא גביית תשלום מעבירה מסר נורמטיבי. שנית, ברמת המדיניות: מימון שירות בדרך של מיסוי הוא צעד פרוגרסיבי משום שהמיסוי הוא פרוגרסיבי; לעומתו, תשלום אחיד עבור שירות הוא רגרסיבי. יתר על כן: אזרחים הנדרשים לשלם עבור שירותים או טובין מסוימים (ביקור רופא, תרופות, שיעורי העשרה) עשויים, בשל קשיים כלכליים, להימנע מ"רכישתם".⁸⁰ על אף האמור, גביית תשלום עבור שירותים ציבוריים בכלל ושירותים חברתיים בפרט הולכת ונעשית שכיחה.⁸¹ יתר על כן: מדיניות זו מבקשת למצוא צידוק ועיגון בתפיסה חברתית-מוסרית כללית, שלפיה הדבר ההוגן הוא לגבות תשלום עבור השירות. לפי תפיסה זו, אין מקום להבחנה חדה בין שירותים חברתיים לבין מוצרים הנרכשים בשוק החופשי.

77 החריגות שבהחלטה זו עלתה כבר בשלבים מוקדמים של הדיון בהצעת החוק. במהלך הדיונים ציין חבר הכנסת יוסי שריד כי "זאת פעם ראשונה שיעבור חוק שמקבץ נדבות למען ילדים. פעם ראשונה יופיע בספר החוקים, איך מדינה מקבצת נדבות למען ילדים" – פרוטוקול ישיבה מס' 120 של הכנסת ה-16, 73 (17.3.2004). כן ראו דברי ח"כ אורון במהלך הקריאה השלישית של הצעת החוק: פרוטוקול ישיבה מס' 200 של הכנסת ה-16 (27.12.2004).

78 החלטה 199 של הממשלה ה-33 "התאמות בתקציב משרד החינוך" (13.5.2013). למעשה, החלטה זו תיקנה החלטה קודמת שהחילה את הפטור גם על תלמידי כיתות ג' – החלטה 4088 של הממשלה ה-32 "סבסוד מסגרות חינוך ומעונות יום לגילאי 3-9" (8.1.2012).

79 בג"ץ 2557/05 מטה הרוב – ארגון הגג של כל תנועות השמאל נ' משטרת ישראל, פד"ר (1) סב(1) 200 (2006); לאחרונה ניסתה משטרת לונדון לנקוט עמדה דומה לזו של משטרת ישראל, אולם נסוגה: Hannah Noyce, *Article 11 and the Met's "Pay to Protest" Proposal*, UK HUMAN RIGHTS BLOG (Mar. 8, 2015), <https://ukhumanrightsblog.com/2015/03/08/article-11-and-the-mets-pay-to-protest-proposal>

80 השוו רויטל גרוס, שולי ברמלי-גרינברג וברוך רוזן "תשלומי השתתפות עצמית: השלכות על נגישות לשירותים ועל שוויוניות" משפט ועסקים ו 194 (2007).

81 Stephen Bailey, *User-Charges for Urban Services*, 31 URB. STUD. 745 (1994); Richard Rose, *Charging for Public Services*, 68 PUB. ADMIN. 297 (1990); MICHAEL SANDEL, *WHAT MONEY CAN'T BUY: THE MORAL LIMITS OF MARKETS* (2012).

זו התפיסה של "אזרחות צרכנית" (citizen consumer).⁸² תפיסה זו מנומקת בכך שהענקת שירות חינם תוביל לצריכת-יתר (למשל: אם לא יידרש תשלום עבור ביקור רופא, אנשים יפנו לרופא גם אם אין צורך אמתי בכך); לבזבוז (אנשים ידרשו תרופות שאינם צריכים ופשוט יזרקו אותן); ולחוסר הערכה של השירות הניתן (you get what you pay for). המחשה דרמטית לתפיסה זו, בהקשר של מפעל ההזנה, מופיעה בדברי היועצת המשפטית של משרד החינוך, שהצדיקה את גביית התשלום מההורים בנימוק שלפיו "בהשתתפות ההורים יש אלמנט חינוכי-חברתי".⁸³ בדומה, אגף התקציבים של משרד האוצר התייחס לנושא באומרו כי "חשוב לגבות את תשלומי ההורים גם אם שיעורם מזערי, שכן בכך נשמרת אחריות ההורה לתזונת ילדו ובמידה רבה נשמר גם כבודו של ההורה".⁸⁴ צא ולמד: דרישת התשלום נובעת מהדאגה לאחריות ההורה ולכבודו. מעבר להיותה פטרנליסטית ולא משכנעת, הנמקה זו מעבירה את הביטחון התזונתי מסטטוס של זכות אזרחית לטובין שבאחריות השוק.

כדוח מבקר המדינה בנושא הביטחון התזונתי משנת 2014 נמצא כי לפי נתוני קרן רש"י עצמה היה שיעור ההשתתפות במפעל ההזנה ב-53 יישובים נמוך מ-90%, ובשלושה מהם צוין במפורש כי התלמידים לא השתתפו בשל "חוסר תשלום". ביישוב אחד היו מודעים למצב הכלכלי הקשה של המשפחות וביישוב אחר צוין כי "רק מי שמשלם אוכל". יש ילדים שלא מסוגלים לשלם, לא אוכלים".⁸⁵

ההתניה של אספקת ארוחה בתשלום של הורים נראית בעייתית לפי לשונו הפשוטה של החוק. סעיף 2א לחוק ארוחה יומית קובע כי ארוחה יומית תינתן לתלמידים בבתי ספר שבהם נהוג יום לימודים ארוך; סעיף 5 קובע כי זכאותם של תלמידים תיקבע על פי תקציב שנתי שיוקצה לכך. אין בחוק הסמכה להתנות את הארוחה בתשלומי הורים. זכאות התלמידים לארוחה – וחובת בית הספר לספקה – נקבעו בו מפורשות. אמנם יש אפשרות לגבות תשלומים – באישור ועדת החינוך של הכנסת, אולם ההשלכות של אי-תשלום על זכאות התלמידים למזון אינן ברורות כלל ועיקר. יתר על כן: חוזר מנכ"ל משנת 2014 קובע כי זכות ההורים לוותר על השתתפות במפעל ההזנה מותנית בהצהרה שממנה עולה כי הסיבה לויתור על ההשתתפות אינה קושי כלכלי.⁸⁶

כמה רשויות שביקשו להצטרף לתכנית – דוגמת לוד, אופקים, עיר הכרמל ורהט – לא יכלו לעשות כן בשל הנטל התקציבי שהיה נופל עליהן ועל תושביהן. ההימנעות מהפעלת התכנית ברהט אף הובילה את ועד ההורים מבית הספר אלזהרה לעתור נגד משרד החינוך ורשות החינוך ברהט בדרישה להפעיל את התכנית.⁸⁷ במהלך העתירה התברר כי בזמן שעיריית רהט הפסיקה את אספקת הארוחות בשל קשיים תקציביים, עיריית תל-שבע בחרה דרך

Ruth Lister, Investing in the Citizens-Workers of the Future: Transformations in 82
Citizenship and the State under New Labour, 37 Soc. Pol'y & Admin. 427, 438 (2002).

רוחות על הביקורת בשלטון המקומי, לעיל ה"ש 24, בעמ' 173. 83

שם. 84

פעולות הממשלה בתחום הביטחון התזונתי, לעיל ה"ש 28, בעמ' 34. 85

ס' 3 לחוזר מנכ"ל משרד החינוך, לעיל ה"ש 26. 86

בג"ץ 602/07 ועד ההורים המוסדי של בית הספר אלזהרה ברהט נ' משרד החינוך התרבות 87
והספורט (18.2.2007). (להלן: בג"ץ אלזהרה).

אחרת להתמודד עם הבעיה: גביית-יתר מההורים.⁸⁸ כך אנו מוצאים שהשילוב בין הפרטת המימון לבין הביזור מעמיד עיריות במצב של ניגוד עניינים מסוים. הטלת האחריות על הרשויות המקומיות לקבוע את גובה התשלום (בכפוף למסגרת שנקבעה בחוק), בצד ראיית הרשות המקומית וההורים כמקור תשלום אחד, מביאות לכך שככל שההורים יידרשו (על ידי הרשות) לשלם יותר, כך תידרש הרשות לשלם פחות.

לסיום נקודה זו נציין שמעבר לבעיות העקרוניות שבגביית תשלום עולה כי רשויות מסוימות גבו מההורים סכומים גבוהים מהמותר (שיעור התשלום של העירייה עבור הארוחה), ועיריות אחרות לא ביצעו בדיקה פרטנית של הכנסת המשפחה כדי לקבוע את גובה תשלום ההורים, אף שהדבר מתחייב מהחלטת ועדת החינוך של הכנסת.⁸⁹ באופן מעט משונה ניתן לתפוסה זו גיבוי נורמטיבי על ידי בית המשפט העליון, שבבואו להשוות בין הפתרון שמצאה עיריית רהט (הפסקת מפעל ההזנה בשל היעדר תקציב) לבין הפתרון שמצאה עיריית תל-שבע (גביית-יתר מההורים), מצא לנכון לציין שלגישתו ולגישת המדינה "עדיף ההסדר בו נקטה עיריית תל-שבע על-פני הימנעות מקיום מפעל ההזנה כולו".⁹⁰

ההתפתחות האחרונה בתחום זה בהקשר האנגלי, וההצדקות לה, עשויות לספק חומר למחשבה (שנאמר: food for thought?). הממשלה הבריטית, המונהגת על ידי מפלגה שמרנית שעקרונות השוק החופשי הם נר לרגליה, החליטה כי החל בחודש ספטמבר 2014 ימומנו ארוחות בית הספר לתלמידי גן וכיתות א-ב במלואן על ידי המדינה בעלות של 635 מיליון ליש"ט בשנה, בחישוב של 2.30 ליש"ט לארוחה.⁹¹ טרם החלטה זו, רק ילדים שהוריהם מקבלים קצבה סוציאלית, המקבילה להבטחת הכנסה, היו פטורים מתשלום. החלטה זו תומרצה על ידי הדוח שהוזכר לעיל,⁹² שניתח את המגמות של השתתפות ילדים בארוחות בית הספר. הדוח מצא שרוב ההורים שאינם מאפשרים לילדיהם להשתתף בארוחות בית הספר מנמקים החלטה זו במחיר הארוחה.⁹³ לפי הנתונים, 70% מהילדים הזכאים לארוחות חינם – משתתפים בהן, אך רק 20% מהילדים שהוריהם עובדים (ועל כן אינם זכאים לפטור), באזורים חברתיים-כלכליים חלשים, משתתפים בהן.⁹⁴ ההסבר פשוט: בעוד שארוחה ממוצעת

88 שם.

89 רוחות על הביקורת בשלטון המקומי, לעיל ה"ש 24, בעמ' 163-164.

90 בג"ץ אלזהרא, לעיל ה"ש 87, בפס' 4 לפסק דינו של המשנה לנשיאה ריבלין.

91 Deputy Prime Minister's Office, Press Release, *Nick Clegg Announces Funding Details for Free School Meals*, Dec. 5, 2013, <https://www.gov.uk/government/news/nick-clegg-announces-funding-details-for-free-school-meals>; Letter from David Laws, Minister of State for Schools, to Directors of Children's Servs. (June 23, 2014), <http://www.schoolfoodplan.com/wp-content/uploads/2014/06/FSM-Registration-letter-to-all-DCSS-23-June-2014.pdf>.

92 The School Food Plan, לעיל ה"ש 45.

93 שם, בעמ' 46.

94 שם, בעמ' 108.

עלתה בשנת 2013 כשתי ליש"ט, אפשר לצייד ילד עם "ארוחה" קנויה במחיר של חצי ליש"ט, גם אם ערכיה התזונתיים נחותים במידה ניכרת מזו של בית הספר.⁹⁵ חשוב לציין כי המהלך הנוכחי הגיע על עקביו של ניסוי מבוקר שערכה ממשלת הלייבור: אספקת ארוחות חינם בשלושה מחוזות. התוצאות היו מרשימות: ההשתתפות בארוחות עלתה מכ- 50% לכ- 87%; צריכת הירקות עלתה ב- 23%; צריכת המשקאות הממותקים והחטיפים ירדה ב- 16% וב- 18%, בהתאמה.⁹⁶ הניסוי גם הנחית מכה ניצחת על העיקרון שלפיו רק התפיסה הצרכנית תשפר את איכות השירות ואת הערכתו בידי מקבלי. למעשה, הורים באזור הניסוי נטו לתאר את הארוחות של ילדיהם כבריאות ואיכותיות יותר מהורים ששילמו עבור הארוחות. הם גם נטו יותר להכיר בערכן התזונתי של הארוחות בהשוואה לארוחות שמביאים מהבית.⁹⁷

2. קביעת המדיניות והרגולציה

אפשר לומר שביצוע השירות נמצא בין קביעת המדיניות (לפני מעשה) לבין הבקרה והפיקוח על יישומה (לאחר מעשה). בעוד שרבים ממקדמי הפרטה תומכים ב"הפרטת הביצוע", הם גם מבהירים, באותה נשימה, כי אחריות המדינה תתחזק בשל יכולתה להתמקד בתפקידיה "לפני ואחרי", קרי: בתכנון המדיניות מחד גיסא ובפיקוח ובקרה מאידך גיסא. לפיכך, אפשר היה לצפות שההתגברות של מדיניות הפרטה בישראל תלווה בהתחזקות מקבילה של הרגולציה על גורמים פרטיים המבצעים תפקידים ציבוריים.⁹⁸ ציפייה זו, אם הייתה, נכזבה.⁹⁹ המורכבות של הביצוע והתלות ההדדית בין קביעת המדיניות, הביצוע והפיקוח והבקרה, מביאים לידי כך שנסיגה של אבן הראשה – הביצוע – מביאה בהכרח לנסיגה באפיקים האחרים. מי שאינו מעורה באופן שבו יש לבצע משימה באופן מיטבי יתקשה לקבוע את המדיניות הנכונה לביצועה, ולא יהיה כשיר לבצע ולפקח עליה.

אלה פני הדברים כאשר למפעל ההזנה. המדיניות הכספית והארגונית הרלוונטית למפעל ההזנה נקבעה על ידי ועדת היגוי שכללה את נציגי קרן רש"י, אך לא את משרד החינוך ששימש, לדברי מבקר המדינה, "גוף מבצע" בלא מעמד להשפיע על איכות השירות ועל נוהלי העבודה.¹⁰⁰ אפשר לומר שבמקרה זה היה מבקר המדינה עדין יתר על המידה בביקורתו, שכן ספק אם משרד החינוך זכאי אף למעמד של "גוף מבצע", בהינתן העובדה שקרן רש"י היא שמנהלת את המיזם (שהיא עצמה הייתה שותפה לקביעת נוהלי העבודה שלו).

Charlotte Evans et al., *A Cross-Sectional Survey of Children's Packed Lunches in the UK: Food and Nutrient Based Results*, 64 J. EPIDEMIOLOGY & COMMUNITY HEALTH 977 (2010).

The SCHOOL FOOD PLAN, לעיל ה"ש 45, בעמ' 115.

שם, בעמ' 116.

Emanuel S. Savas, *Privatization and the New Public Management*, 28 FORDHAM URB. L.J. 1731, 1736 (2000).

דוד לוי-פאור "הגרעון הרגולטורי של עידן הפרטה" מדיניות הפרטה בישראל, לעיל ה"ש 8, בעמ' 439; איל פלג הפרטה כהצברה: גופים מופרטים במשפט ציבורי (2005).

100 דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, לעיל ה"ש 24, בעמ' 178.

באשר לממד הפיקוח וההסדרה, לאור האמור אין זה מפתיע לגלות שגופים פרטיים (ובראשם חברת מרמנת¹⁰¹) הם שמבצעים את הבקרה על הדיווחים שמסרה קרן רש"י למשרד החינוך על פעילותה.¹⁰² למעשה, הקרן היא שהתקשרה עם גופי הבקרה החיצוניים לפי הנחיה של משרד החינוך. אשר לפיקוח על איכות המזון, אל חברת מרמנת מצטרפת גם חברה עסקית אחרת – ביר-לב.¹⁰³ נכון לשנת 2014, משרד החינוך עצמו אינו נוקט כל פעולות בקרה יזומות על הפעלת התכנית, ולמעשה הוא ניזון מדיווחי הקרן.¹⁰⁴ על עוצמתה של קרן רש"י בהפעלת מיזם ההזנה אפשר ללמוד מפרשה נוספת, משנת 2007, שממנה עולה כי בדיקת איכות המזון במפעלים הופסקה בשל דרישת קרן רש"י – דרישה שמשרד החינוך קיבל כפשוטה.¹⁰⁵

ומה באשר לגוף הציבורי השני – משרד הבריאות – שאפשר היה לצפות כי יפקח על איכות המזון המוגש לתלמידי בית הספר? חוק ארוחה יומית לתלמיד מעניק למשרד ולשר הבריאות תפקידים חשובים בקביעת התפריט, בקביעת התנאים הפיזיים והתברואתיים ובפיקוח על תנאי התברואה.¹⁰⁶ והנה, מתברר כי משרד זה מודר מהתהליך אף יותר ממשרד החינוך. משרד הבריאות אינו מעורב בהליכי הפיקוח והבקרה על איכות המזון וסוגיות תברואתיות; ולא זו בלבד אלא שממצאי דוחות בקרה בתחומים אלו (המוגשים – שוב – על ידי גופים פרטיים) אף אינם מועברים לידיו.¹⁰⁷

אם נסב את מבטנו לאנגליה נמצא כי עד לאחרונה הייתה קביעת סטנדרטים מחייבים לארוחות בבתי הספר ביטוי ברור של האידאולוגיה המנחה את הממשלה השלטת. במסגרת מאמציה לפירוק מדינת הרווחה ביטלה ממשלת תאצ'ר את הסטנדרטים על ארוחות בבתי הספר. מאחר ששינוי זה לווה בקיצוץ תקציבי, חלק מבתי הספר אכן ביטלו את שירותי ההסעדה ותלמידים החלו להיסמך על מזון מהיר מחוץ לבית הספר.¹⁰⁸ מיד עם חזרתה לשלטון דאגה מפלגת הלייבור להשיב לשר החינוך את הסמכות להתקין סטנדרטים מחדש,¹⁰⁹ ואלו נקבעו בתקנות בשנת 2000.¹¹⁰ כמו כן יזמה ממשלת הלייבור מחקר לבדיקת ההשלכות של הסטנדרטים הללו.¹¹¹ המחקר מצא כי אף שבתו הספר כפפו את פעולתם ברצון לסטנדרטים האמורים, תלמידים המשיכו לבחור בארוחות לא בריאות ולא מזינות, ושיעורי השמנת היתר

101 חברת מרמנת נהפכה לקבלן הביצוע העיקרי של משרד החינוך בעשור האחרון והיא מקבלת מידיו תפקידי ליבה רבים. שאול אמסטרדמסקי "אוצר החינוך" כלכליסט 19.7.2012 www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3577527,00.html

102 אתי וייסבלאי הפיקוח על הסעדה במוסדות חינוך (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2011).

103 "מפעל ההזנה מתרחב", לעיל ה"ש 1.

104 דוח בתחום הביטחון התזונתי, לעיל ה"ש 28, בעמ' 34.

105 הפיקוח על הסעדה במוסדות חינוך, לעיל ה"ש 102.

106 ס' 3 ו-7 לחוק ארוחה יומית לתלמיד.

107 דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, לעיל ה"ש 24, בעמ' 190.

108 Evans & Harper, לעיל ה"ש 69, בעמ' 90.

109 School Standards and Framework Act 1998, c. 31.

110 Education (Nutritional Standards for School Lunches) (England) Regulations 2000, 2000/1777.

111 MICHAEL NELSON ET AL., SCHOOL MEALS IN SECONDARY SCHOOLS IN ENGLAND 557 (2004)

בקרב תלמידים המשיכו לעלות. למעשה, בתוך 25 שנה גדל שיעור האנשים המאופיינים בהשמנת יתר כבריטניה ב-400%¹¹². בעקבות המחקרים פורסמו הנחיות חדשות של משרד החינוך וכן נייר עמדה ממשלתי (Government White Paper) במטרה להחמיר אף יותר את הסטנדרטים התזונתיים המחייבים ובכך להגביל את שיקול הדעת של האחראים על התזונה ברשויות המקומיות ובבתי הספר. בין השאר נקבע כי כמויות השומן, הסוכר והמלח יופחתו במידה ניכרת, יורחב ההיצע של פירות וירקות¹¹³ ותשתפר ההכשרה של ספקי המזון ואנשי הצוות.¹¹⁴ המלצות אלו נכללו בתקנות חדשות שהתייחסו גם לתחומים נושקים דוגמת הגבלה על מכונות השתייה והמזון בבתי הספר. מחקר משנת 2007 הגיע למסקנה שהסטנדרטים שנקבעו למזון ולשתייה בבתי ספר באנגליה הם מהמפורטים בעולם המערבי,¹¹⁵ ומאז הם נעשו מפורטים אף יותר.¹¹⁶

לפני ממשלת הקואליציה השמרנית ליברלית שנבחרה בשנת 2010 עמדו נתונים ברורים בדבר ההשלכות של הרגולציה (או היעדרה) על תזונת הילדים, ובדבר ההשלכות של תזונת הילדים על היבטים חברתיים וכלכליים אחרים. גם אם נצמצם את הפרספקטיבה שלנו לזו הכלכלית, נמצא שהניסוי של היעדר הרגולציה בשנות השמונים והתשעים לא צלח. מוסכם על הכול כי העלות הכלכלית המוטלת על הציבור בגין השמנת יתר בקרב ילדים גבוהה לאין ערוך מהחיסכון שנגזר מהקיצוץ בתקציבי ההזנה בתקופה זו.¹¹⁷ מחקר ממשלתי נוסף אתגר עיקרון נאו-ליברלי שאומץ גם הוא על ידי ממשלת הניו-לייבור: בחירה חופשית (בתחום ההזנה). המחקר קבע כי הגבלת הבחירה "הוכחה כאפקטיבית לא רק בארוחות בבתי ספר, אלא גם בקידום תזונה בריאה ממקורות אחרים בתוך בית הספר".¹¹⁸ חשוב להדגיש: מדובר בבחירה מוגבלת ולא בביטולה המוחלט. מדיניות זו רואה את הילדים לא כצרכנים אלא כאזרחים הנהנים מאוטונומיה מוגבלת, שכן באפשרותם לבחור בין כמה סוגי מזון העומדים בסטנדרטים תזונתיים מחייבים.¹¹⁹

112 HEALTH COMMITTEE, OBESITY, 2003–4, HC 23-I, at 7

113 שלוש ההמלצות המרכזיות הנוגעות למזון התבססו על מחקרים רבים שזיהו את המקור להשמנה ולמחלות כרוניות, וכללו גם המלצה הנוגעת לצמצום עורפי החלבונים, להגברת של צריכת הסיבים, לתוספת ויטמינים ומינרלים וכן לעידוד פעילות גופנית בבית הספר ומחוצה לו. Robinson, לעיל ה"ש 38, בעמ' 4–7.

114 Dep't for Educ. & Skills, Healthy Living Blueprint for Schools (2004); DEPARTMENT OF HEALTH, CHOOSING HEALTH: MAKING HEALTHY CHOICES EASIER 58 (2004). לשם השוואה, בשנת 2014 מצא מבקר המדינה כי ממשלת ישראל לא ביצעה כל מחקר הערכה של מפעל ההזנה הפועל מטעמה מאז שנת 2005. מדיניות הפרטה בישראל, לעיל ה"ש 8, בעמ' 34.

115 Clare Harper & Lesley Wells, *School Meal Provision in England and Other Western Countries: A Review* (School Food Trust, 2007).

116 Dep't for Educ. et al., Press Release, New School Food Standards (June 17, 2014), <https://www.gov.uk/government/news/new-school-food-standards>; Dep't for Educ., School Food in England: Departmental Advice for Governing Bodies (Jan 8., 2015)

117 Morgan, לעיל ה"ש 32, בעמ' 381.

118 SCHOOL MEALS REVIEW PANEL, לעיל ה"ש 70, בעמ' 9.

119 Gostaffson, לעיל ה"ש 67, בעמ' 58.

על רקע זה יהיה פחות מפתיע לגלות שגם לאחר החלפת השלטון לא החזיר שר החינוך הבריטי, מייקל גוב, את הגלגל לאחור בתחום זה. אמנם, אמון על התפיסה השמרנית שלפיה המגזר הפרטי יכול לעשות הכול טוב יותר, הוא ביקש משני מסעדנים – ג'ון וינסנט והנרי דימבלבי – לערוך ביקורת "עצמאית" של בתי הספר באנגליה. תוצאות עבודתם, School Food Plan, שפורסמו ביולי 2013, כללו המלצות רחוקות מאוד מאלו של ממשלת תאצ'ר, ולמעשה תמכו בהגברה נוספת של הרגולציה. בעקבות הדוח פרסם שר החינוך תקנות חדשות ובהן סטנדרטים מפורטים לארוחות בבתי ספר.¹²⁰ סטנדרטים אלו נכנסו לתוקף ב-1.1.2015.¹²¹ ומה באשר לשאלת הפיקוח על הסטנדרטים הללו? עד לאחרונה בדקו אנשי ההסעדה את העמידה בסטנדרטים באמצעות תוכנת מחשב שניתחה את התפריטים.¹²² בד בבד הנהיגה הרשות המרכזית האמונה על פיקוח בבתי ספר (אופסטד) בדיקה מדגמית של העמידה בסטנדרטים, שיעור ההשתתפות של התלמידים וזרימת המידע בקרב אנשי הצוות, המורים, התלמידים וההורים.¹²³ בספטמבר 2013 פרסמה אופסטד סטנדרטים נוספים שיחולו על הפיקוח בבתי הספר. מפקחי הרשות אינם מוכשרים מקצועית לפקח על מזון, אולם יש ציפייה לפיקוח על היבטים חברתיים ותרבותיים הקשורים לארוחות. אם כך, אל הדוחות התקופתיים – הכוללים בדיקה של איכות ההוראה, טיפוח מצוינות, דאגה לתלמידים חלשים, מנהיגות ושביעות רצון של הורים – תתוסף כעת גם בדיקה של המזון המוצע, האווירה בחדר האוכל, המעורבות של צוות בית הספר בזמן הארוחות והדאגה לאורח חיים בריא.¹²⁴ דוחות מנומקים אלו מפורסמים באתר הרשות ובאתר בתי הספר ונגישים לציבור הרחב. נשוב לישראל. אם המתעניין בהסדרה של ארוחות בבתי הספר באנגליה ימצא דוח עב כרס ומפורט המתפרסם מדי כמה שנים, בישראל נכתב מסמך דומה – "לאכול ולגדול"¹²⁵ – בשנת 2004 (קרי: טרם חקיקת חוק ארוחה יומית לתלמיד). המסמך, שעודכן בפעם האחרונה בשנת 2012, נכתב על ידי משרד הבריאות – שאמנם אמון על התחום אך, כאמור, הורר מהליכי קבלת ההחלטות בכל הנוגע למפעל ההזנה. חשוב מכך: המסמך מפרט את עיקרי התזונה הנכונה במוסדות חינוכיים עבור ילדים עד גיל חמש, ועל כן אינו רלוונטי עבור חלק הארי של צרכני הארוחות. על בסיס מסמך זה נערך מסמך קצר נוסף, המפרט את ההנחיות עבור

- Requirements for School Food Regulations 2014, SI 2014/1603 120
- School Food Standards: A Practical Guide for Schools Their Cooks and Caterers 121
(להלן: School Food Standards) (June 16, 2014).
- The School Food Plan, לעיל ה"ש 45, בעמ' 86. 122
- OFFICE FOR STANDARDS IN EDUC., CHILDREN'S SERVS. & SKILLS, FOOD IN SCHOOLS: למשל: 123
FOOD IN: PROGRESS IN IMPLEMENTING THE NEW SCHOOL FOOD STANDARDS (2010)
(להלן: FOOD IN SCHOOLS).
- מכתב משון הרפורד, המפקח הכללי על בתי הספר באופסטד, לחברת הפרלמנט שרון הודג'סון 124
[http://www.schoolfoodplan.com/wp-content/uploads/2015/02/APPG-\(23.2.2015\)School-Food-Letter.pdf](http://www.schoolfoodplan.com/wp-content/uploads/2015/02/APPG-(23.2.2015)School-Food-Letter.pdf)
- משרד הבריאות תדריך להזנת תינוקות פעוטות וילדים במסגרות חינוכיות מגיל 3 חודשים עד 125
גיל 5 שנים (2004); משרד הבריאות לאכול ולגדול: תדריך להזנת תינוקות, פעוטות וילדים במסגרות חינוכיות (גנים, מעונות, צהרונים, משפחתונים) מגיל 3 חודשים עד גיל 5 שנים (2012).

ילדים ובני נוער, ואליהן מופנה כל מי שמבקש מידע מפורט. מעקב אחרי פרסום המסמך הנוסף מגלה כי הוא כנראה לא התעדכן משנת 2006, אף שהמסמך שממנו נגזר התעדכן שש שנים מאוחר יותר. חוזר מנכ"ל משרד החינוך משנת 2013 ממשיך להפנות למסמך "לאכול ולגדול"¹²⁶, שכאמור מיועד להזנת ילדים צעירים מגיל בית הספר.

נדמה כי מצב עניינים זה משקף במידה רבה את חלוקת הסמכויות התמוהה בנוגע לתכנית ההזנה. אמנם מתכנני התכנית ומי שהיו אמורים לפקח עליה הם בעלי מקצוע מתחומי הרפואה (כגון דיאטניות), אך התכנית כולה נמצאת בסמכות משרד החינוך ולא בסמכות משרד הבריאות. מאחר שמשרד החינוך בחר להפריט את הטיפול ברוב מאפייני התכנית ואף אינו מפקח עליה בעצמו, לא נותר מי שייקח אחריות של ממש על אחד מההיבטים החשובים ביותר שלה – המזון עצמו.

ג. ההיבט התזונתי: המרחק שבין האכלה להזנה

ההיבטים המשפטיים הנוגעים לתכניות ההזנה עשויים בקלות להשכיח את מטרת התכנית – להזין. בין שמטרה זו ממוקמת בראש רשימת היעדים או בסופה, מדובר באחד מעמודי התווך של התכניות. תכנית צנועה, הממוקדת במניעת רעב וביצירת ביטחון תזונתי בקרב ילדים עניים, תשאף בעיקר לכך שהילדים יאכלו ושבטנם לא תקרקר. שאיפה כזו אפשר לספק בקלות יחסית ובזול. לעומת זאת, תכנית רחבה הממוקדת בבריאות המלאה של הילדים תשאף לכך שהילדים יאכלו מזון מיטבי, ולכך שהארוחה לא תתמצה ברכיבי המזון שהיא מכילה אלא גם בהיבטים רחבים של הזנה – עד כמה שאפשר. תכנית מזינה לא רק תאכיל את הילדים אלא תזין את הקהילה כולה וכל גורם אחר המושפע ממפעל רחב היקף שכזה. בפרק זה נסקור את ההתייחסות של מעצבי המדיניות והאחראים על התכנית לשאלת המזון עצמו, ואת המידה שבה התכניות השונות מנצלות את הפוטנציאל של ההזנה לקידום גורמים נוספים המושפעים מהן, במישרין או בעקיפין.

1. גבולות השיח: משפט או אוכל

מאז שנת 2005 נעשה באנגליה מאמץ גדול לספק מזון מיטבי, על פי הנחת יסוד שמזון מסופק בכל מקרה. עם הרחבת מפעל ההזנה – כך שילדים בשלוש הכיתות הנמוכות יקבלו ארוחה חמה חנים – הוזרמו סכומי כסף אדירים לבתי הספר כדי לוודא שהתכנית תצא לפועל בתוך זמן קצר. באנגליה גילו הבנה עמוקה לכך שמפעל בסדר גדול כזה אינו יכול להתרומם מכוח רצונם הטוב של העוסקים במלאכה: במסמכים רשמיים התחייבה הממשלה לתקצב את תהליך השינוי,¹²⁷ כך שנותר לדאוג בעיקר למזון עצמו. זה המקום להזכיר שמערכות הענק המזינות את ילדי אנגליה כבר היו במקומן בעת השינוי בחקיקה, ועל כן האתגר המרכזי היה להרחיב אותן ולהתאים אותן לגודל המשימה.

126 משרד הבריאות מדריך להזנת תלמידים במסגרות חינוכיות: מבוסס על "לאכול ולגדול" מדריך להזנת ילדים ובני נוער במוסדות חינוך (2006).

127 Long, לעיל ה"ש 36.

בישראל התמקד הדיון בעצם אספקת המזון, ברכיבי ארוחה חסרים ובשאלות היקפיות כמו מימון ופיקוח. אף שהדבר מובן בהתחשב בגילה הצעיר של התכנית, קשה להצדיק את היעילות המוחלטת של המזון עצמו מהשיח הציבורי בישראל לטובת ההיבטים המשפטיים והתפעוליים של התכנית. הדיון הישראלי בשאלת המזון עצמו לא ניכר באף מסמך ממשלתי רשמי למעט הנחיות משרד הבריאות לספקי המזון או לכל מי שמזין ילדים. ההתעוררות בעניין הגיעה מאוחר מאוד, מצד גופי תקשורת, ועל רקע התחושה שלילדי ישראל מוגש מזון נחות במיוחד.¹²⁸

באנגליה, פעילותו המדוברת והמאוזכרת של ג'יימי אוליבר התמקדה בכירור באיכות המזון המוגש לילדים ושאלות הנוגעות לתקציב ולפיקוח הוצגו כמשניות וכמחבלות בהשגת המטרה – מזון מצוין לילדים. השיח הציבורי שיצר אוליבר לא היה רק מסמך עיתונאי או קולנועי, מאחר שאוליבר הקפיד לערב את מקבלי ההחלטות עד הדרגים הגבוהים ביותר, וצילם אותם בעודם דנים אתו בפרטי התכנית וברעיונותיו. הוא אילץ אותם לתת את הדעת על מזונם של הילדים, בין השאר על ידי האכלתם הפומבית באוכל (הנחות) המוגש בבתי הספר, וכן במה שעשוי להיות מוגש אם יתרחש שינוי מדיניות בנושא. אם כן, מהשלב הראשוניים ביותר של תהליך השינוי ועד העת הנוכחית המזון הוא שהיה במרכז הדיון. ההנחה הייתה שאין צורך להיות איש מקצוע מתחומי הרפואה כדי לדעת מה ראוי לאכילה ומה לא. די להביט בצלחות, לרחרח אותן ולטעום כדי לסמן מזון נחות ולדחות אותו. כאמור, מאוחר יותר גייס שר החינוך עצמו שני מסעדרנים (ולא דיאטניות, אף שאנשי תזונה והזנה היו חלק מצוות העבודה הרחב שליווה אותם), ואלה חיברו מסמך מלא שאר רוח הנוגע לתכנית ההזנה, כשהמזון עצמו תופס חלק גדול ממנו. מסמך זה, שנהפך לאורים ותומים של מפעל ההזנה האנגלי במתכונתו הנוכחית, מתפרס על פני כ-150 עמודים הכתובים בחן רב ומושכים את הקורא אל שלל ההיבטים של הזנת ילדים ובני נוער במוסדות חינוך. הפתיחה הצוהלת של המסמך מעידה על הרוח שהוא מקדם ועל מרכזיות המזון:

This plan is about good food and happiness. It is about the pleasures of growing, cooking and eating proper food. It is also about improving the academic performance of our children and the health of our nation.¹²⁹

גם בהמשך, במסגרת פירוט העקרונות של חיבור המסמך וכן בשמות הפרקים, ניכרים עקבות של תפיסת שפע, חיוביות, רצון ללמוד מתוך עשייה מצוינת ועוד. בהנחיות התזונתיות שהופצו לקראת הרחבת התכנית בספטמבר 2014 קל לזהות רוח דומה. כותרת המשנה של הפוסטר שיועד לבתי הספר הייתה:

Eating in school should be a pleasurable experience: time spent sharing good food with peers and teachers.¹³⁰

128 "חרוש 2" goo.gl/Ua9mwo (4.11.2013) (חיים ריבלין "מפעל הזנת הג'אנק פוד של משרד החינוך"; להלן: מפעל הזנת הג'אנק פוד); "המערכת: מה הילדים שלנו אוכלים" (רשת, reshnet.tv/Shows/The_System/videomarklist,236817 (13.11.2014

The School Food Plan, לעיל ה"ש 45, בעמ' 7. 129

School Food Standards, לעיל ה"ש 121. 130

בישראל, מסמכים בעלי מטרה דומה מעוררים תחושה הפוכה – ייאוש ודלות. המיקוד שלהם סובב סביב השמנה ומחלות ומפרט בעיקר איסורים והגבלות שמטרתם מניעה. המסמך המסכם את התכנית "אפשריבריא", שאושרה בדצמבר 2011 כתכנית הלאומית לקידום אורח חיים פעיל ובריא, המעודדת תזונה בריאה בצד פעילות גופנית בקרב ילדים, נפתח כך:

מחלות כרוניות (ובעיקר מחלות לב וכלי דם, סרטן וסוכרת) הן הגורם המרכזי לתמותה בישראל ומהוות כ-65% ממקרי המוות. שיעורי התמותה ממחלות כרוניות בישראל גבוהים ביחס לארצות העולם המערבי, והתחלואה הכרונית נמצאת במגמת עלייה.¹³¹

המשך המסמך מחריף את מגמת ההפחדה וקשה למצוא בו רמזים לרוח השמחה והאופטימית המאפיינת את המסמכים האנגליים. אורכו של המסמך 44 עמודים, ורק פסקה אחת מתוכם מוקדשת למכירת מזון בבתי הספר.¹³² הפסקה אינה עוסקת בהרכב המזון אלא בסימונו. נדמה כי אף שהתוכנית הייתה פעילה כבר בשנת 2005, בשנת 2011 לא מצאו לנכון להתייחס במסמך כה מרכזי לארוחות שמקבלים הילדים בבתי הספר, ובמקום זאת העדיפו לפרט עשרות רעיונות אחרים כתורמים לבריאות. כל זאת, שעה שמחקרים מצביעים על קשר הדוק בין הנאכל בארוחה החמה המוגשת בבית הספר לשאר המזון שהילדים אוכלים במשך היום.¹³³ ההתעלמות מהמזון אינה נעצרת במסמכים המתארים תכניות לאומיות. היא חוזרת גם במסמכים רשמיים נוספים, המפנים פעם אחר פעם למסמכים רשמיים אחרים שחיברו דיאטניות כקובץ הנחיות מקצועיות. כך נהפך המזון לנחלתם של בעלי מקצוע ספציפיים מאוד, ואיש אינו מבקר אותו, בודק אותו וודאי שאינו טועם אותו. ייתכן שהדבר אינו מפתיע על רקע העובדה שההזנה לא עמדה מעולם בראש רשימת המטרות של תכנית ההזנה בישראל. דיון שנערך בכנסת בשנת 2006 חושף באופן המוחשי ביותר את הדלות שעליה נשענת התכנית הישראלית – בהצעה לבטל את מפעל ההזנה על רקע מסירתו לידיים פרטיות.¹³⁴ המילים "רעב" ו"עוני" חוזרות בו בשכיחות גבוהה. סיפורים מעוררי צמרמורת על ילדים רעבים במשפחות עניות הם הכוח המניע את הטרוניות של חברי הכנסת כלפי הגופים המטפלים במפעל ההזנה, והתחושה האופפת את הדיון היא של גירוד תחתית החבית ושל מלחמה ברעב. בפרוטוקול הדיון אין התייחסות למזון עצמו, למעט הערה אחת של חברת

131 משרד החינוך, משרד הבריאות ומשרד התרבות והספורט התוכנית הלאומית לקידום אורח חיים פעיל ובריא: סיכום ביניים 7 (2012).

132 שם, בעמ' 20.

133 לשם השוואה, המסמך המקביל באנגליה, Food in Schools, לעיל ה"ש 123, המתייחס גם הוא לשלל ההיבטים של אורח החיים הבריא, עוסק במישרין, בהרחבה ובהתחלה בארוחות הנאכלות בבית הספר (בעמ' 3-5) ומצביע על הקשר הידוע בין הנאכל בבית הספר לתזונה בהמשך היום (בס' 12). קשר זה זוהה במחקר שמצא כי כמויות הפירות, הירקות והשומן שיאכלו ילדים במשך היום יהיו במתאם למה שהם יאכלו בבית הספר: K. K. Davidson & L. L. Birch, *Childhood Overweight: A Contextual Model and Recommendations for Future Research*, 2 OBESITY REVIEWS 159 (2001).

134 פרוטוקול ישיבה מס' 47 של הכנסת ה-17 (18.10.2006).

הכנסת שרה מרום שלו הקוראת שלא להתייחס לאיכות המזון כל עוד נראה שאספקתו אינה מתרחשת ברציפות המצופה.

בשנת 2007, לבקשתו של חבר הכנסת רב חנין, נבדק הנושא על ידי מרכז המידע והמחקר של הכנסת.¹³⁵ שאלת המזון עצמו לא מוזכרת בדוח אפילו ברמיזה אף שכולו עוסק בהחלת התכנית ובתקציב שהרשויות המקומיות מקדישות ליישומה. ניכר מהדוח שהדאגה היא לכך שמזון יגיע לילדים, ללא התעכבות על איכותו ותכולתו.

בדוח מבקר המדינה משנת 2009, שני עמודים בלבד מתוך שישים עוסקים בנושא המזון עצמו.¹³⁶ יתר הבריקה מוקדש לכל נושא אחר מלבד המזון: שאלות של פיקוח ובקרה, מעורבות הרשויות המקומיות ושאלות של מימון. ההזנה עצמה, לב התכנית, קיבלה תיאור שטחי במיוחד אף שהיא לוקה בבעיות משמעותיות. למעשה, גם העיסוק המוקדש לנושא אינו מתמקד באיכות המזון אלא בחוסר ההתאמה התרבותי בין המנות לבין הרקע של הילדים ובשאלת החסרים. נראה כי המזון החסר מעניין את המבקר יותר מהמזון המוגש בפועל. הרמז היחיד לעניין כלשהו במזון המוגש נמצא בדמות תלונה על ריח לא נעים של האוכל ועל טריות הלחם.

גבולות השיח סביב התכניות מושפעים לא רק מנקודת המבט של המחקרים ומעצבי המדיניות, אלא אף מהחלטות מקדמיות כמו המידה שבה התכנית מיושמת על ידי מיקור-חוץ. מבנה ההתקשרות עם חברות ההסעדה בישראל הביא לכך שעלויות המזון שהילדים מקבלים ישירות אינן זמינות לבריקה ואינן מקבלות תשומת לב כלשהי. תקציב הארוחה מועבר לספק וכולל את כל רכיבי הארוחה כמו הכנתה, שינועה, אחסונה בקירור או בחימום ועוד. תקציב זה עמד בשנת 2009 על 18.11 ש"ח לארוחה בבתי הספר (11.06 ש"ח בגני הילדים) ו-14.37 ש"ח לארוחה בכשרות מיוחדת.¹³⁷ אם כן, את עלותה של הכשרות המיוחדת – הנוגעת למגזר קטן מאוד ממקבלי הארוחה – קל לחשב (ולשים לב לחלקו העצום מתוך כלל ההשקעה בארוחה), אך את עלות המזון עצמו אין כמעט שום אפשרות לחשב. עניין זה עשוי להוביל לכך שאם הספק יקמץ בהוצאה על רכיבי המזון לא תהיה לאיש אפשרות של ממש לשים לב לכך.

קנייה של מצרכי מזון זולים ולא איכותיים – שהם, בפועל, לב-ליבה של התכנית הממוקדת בהזנה – חותרת בקלות תחת אחת ממטרותיה המוצהרות, גם אם הפחות חשובה שבהן. אפשרות זו עלתה מתוך כתבתו של חיים ריבלין בחדשות ערוץ 2 מנובמבר 2013.¹³⁸ התחקיר גילה את העלות הנמוכה שבה נמכר בשר לחברות קייטרינג וכן את ניתוח הרכיבים בארוחות לדוגמה, שהיו רחוקים מאוד מעמידה בתקנים שנקבעו. הסתרת מחירו של המזון עצמו בין כלל רכיבי ה"ארוחה" מצמצמת מאוד את היכולת לבקר את איכותו, ומעוררת

135 יובל וורגן יישום חוק ארוחה יומית לתלמיד (מפעל ההזנה) על-ידי הרשויות המקומיות (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2007).

136 דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, לעיל ה"ש 24, בעמ' 184-185.

137 יובל וורגן יישום חוק ארוחה יומית לתלמיד – תמונת מצב 3 (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2009).

138 מפעל הזנת הג'אנק פוד, לעיל ה"ש 128.

את הספק להגיש את המזון באיכות הנמוכה ביותר שאפשר להעלות על הדעת, עד כדי אי-עמידה בתקנים.

באנגליה בחרו להסב את תשומת הלב לרכיבי המזון בצורה ברורה על ידי כך שתקצבו את הרכיבים הללו בנפרד. בתחילת הדרך הוקצו 37 פני לכל מנה, ובכסף זה היו אמורים בתי הספר או חברות ההסעדה לרכוש עבור הילדים את רכיבי המזון הטובים ביותר. מאחר שמדובר בתקציב נמוך מאוד, ובהיעדר סטנדרטים מחייבים או מפקחים (עד שנת 2004), בחרו מרבית המטבחים וחברות ההסעדה להשקיע אותו במזון הזול והנחות ביותר (שהילדים שמחו לאכול) – מזון תעשייתי: צ'יפס, לחם זול וריק, בשר שמקורו מפקפק והוא מעורבב עם חומרים שרק חלקם מזוהים.¹³⁹ תשומת הלב של ג'יימי אוליבר לנושא הראתה מה אפשר היה לקנות בסכום דומה, וכך הועלתה דרישה להעלות את התקציב המוקדש לרכיבי המזון כדי לאפשר הזנה טובה יותר. הדרישה התקבלה והתקציב הוקפץ ביותר מפי שניים. מאחר שחלק זה בתקציב לא הוחבא תחת שאר רכיבי ההסעדה, אפשר היה לטפל בו ישירות ולפקח עליו היטב. אפשרות זו קידמה את הצורך בסטנדרטים ברורים שעודדו ניצול טוב יותר של הכסף, תוך התמקדות בלב התכנית – הזנה מיטבית.

2. מסטנדרטים לערכים

כפי שצינינו לעיל, פער עצום ניכר בין רמת הפירוט והעדכון של הסטנדרטים האנגליים לתכנית ההזנה לאלו של התכנית הישראלית. עוד הראנו איך, באמצעות כתיבת המסמכים המפרטים את הסטנדרטים, אפשר לקשור בין המזון לבין רוח חיובית של חקירה, התנסות וחברתיות – או בינו לבין פחדים ממחלות, רעב ועוני. ההבדלים בין הסטנדרטים של התכניות אינם נעצרים בכל אלו; הם ניכרים בהיבט מעניין נוסף – המידה שבה הסטנדרטים מנוצלים לעידוד שינוי בתחומים אחרים המשיקים לתכנית ומושפעים ממנה כמו הקהילה והסביבה. אם העידן הראשון (עד 1980) בתחום תכניות ההזנה באנגליה כונה "תקופת מדינת הרווחה"; והתקופה השנייה כונתה "העידן הנאו-ליברלי"; התקופה הנוכחית כבר זכתה לכינוי "העידן האקולוגי", שבו מודגשים שיקולים של קיימות והגבלה של הבחירה החופשית כדי למקסם תועלות חברתיות וקהילתיות.¹⁴⁰

מתחילת הדרך התווה אוליבר את הקו המנחה, שחזר על עצמו ברמות הולכות וגוברות של מורכבות, עד לדיון של ממש במסמך המרכזי המלווה את התכנית. עבודתו הקרובה של אוליבר עם הנשים המבשלות במטבחי בתי הספר הבהירה לו את הצורך בשיפור ממשי של תנאי העסקתן. הוא פעל לשם כך בכמה מישורים: הוא תבע כי שכן יועלה (כולל תשלום על שעות נוספות); המטבחים שבהם נערך הפיילוט שלו צוידו בעזרים רבים ויקרים המקלים על הבישול; הוא קרא לשכור כוח אדם נוסף שיקל על העומס ויאפשר בישול של ממש ולא רק חימום של מזון מוכן והגשתו. הבנת מצוקתן של הנשים העובדות במטבחים והדאגה הכנה לתנאי העבודה שלהן ליוו כל העת את דרכו המתועדת של אוליבר. מעבר לניסיון שלו לשנות את המציאות בפועל, המידע המצולם לא נותר על רצפת חדר העריכה אלא הוכנס לתכניות הטלוויזיה ששודרו לקהל הרחב, כך שזכויותיהן של נשות המטבחים לא

139 Oliver, לעיל ה"ש 35, בפרק 3.

140 Morgan, לעיל ה"ש 32.

תישארנה פעם נוספת מאחורי הקלעים, בדומה לשגרת העבודה שלהן, אלא תקבלנה מקום מרכזי בקדמת הבמה, בצד זכות הילדים למזון איכותי. אכן, המסמך המלווה את התכנית האנגלית כולל פרק שלם הנוגע לצורך בהכשרה טובה ורחבה לנשות המטבחים, ועוסק בהרחבה בקשר שבין יכולתן לבצע היטב את עבודתן הקשה לבין טיפוחן כעובדות וכחלק מהצוות הרחב – ואף הבכיר – של בית הספר.¹⁴¹

כרוב בתי הספר באנגליה אפשר למצוא מטבחים מאובזרים, שכן הזנת תלמידים רווחת בהם מימים ימימה. כך המזון מקבל הקשר רחב, הכולל גם את הכנתו והגשתו. בכשני שלישים מבתי הספר המזון מגיע לעמדות ההגשה חם מן המטבח, והנשים שהכינו אותו הן שמגישות אותו. התלמידים יכולים לשאול אותן שאלות, לבקש בקשות מיוחדות, להביע טרוניה או להודות.¹⁴²

קשה לבוא בטענות אל בתי הספר בישראל, שאינם מצוידים במתקנים מתאימים ואין להם כל תקציב המאפשר ארגון מתקנים כאלה. אי לכך, המזון מגיע לבית הספר כשהוא ארוז ומוכן להגשה, מרוכז במקום ידוע ונאסף על ידי נציגי התלמידים ככל כיתה. הילדים בישראל אינם חשופים לשלב כלשהו בתהליך הכנת המזון שלהם ואינם זוכים לפגוש את מי שהכין עבורם את המזון. המזון מגיע אליהם מחוץ לבית הספר ואין להם כל יכולת להיות שותפים להכנתו או להגשתו. שאלות בנוגע למזון, להרכבו או לדרכי הכנתו לא ימצאו מענה בנקודת האיסוף המרכזית. אכילת הארוחה החמה מנותקת מכל הקשר רחב של הזנה: היא מתרחשת במרחב בעל הקשרים לימודיים אחרים ובנוכחות מבוגרים שאינם נתפסים כאחראים להזנה ואין להם קשר ברור וישיר לאוכל ולהכנתו. הזכויות ותנאי ההעסקה של אלו המכינים את מזונם של ילדי ישראל סמויים לגמרי מן העין. הילדים, הוריהם וצוותי ההוראה כלל אינם מכירים אותם.

נוסף על תנאי ההעסקה של עובדות המטבח התייחס אוליבר ברצינות רבה לשאלת המקומיות של המזון והספקים. הוא טרח לצלם את קניית הבשר – עם אחראית המטבח – מחנות מקומית, ולהצביע על המחירים התחרותיים ועל שמחתו במתן פרנסה בתוך הקהילה. במסמך מ־2013 מופיעים אזכורים רבים מספור של המושג "מקומי", המבהירים את חשיבות הארוחה בבנייה של קהילה – החל במתנדבים, המשך בכוח האדם, בספקים, בתוצרת החקלאית ועוד. ההתייחסות המעמיקה מראה כיצד מזון המחובר להקשרים רחבים עשוי לתרום לשינוי ושיפור של כלל הסביבה שבה הילדים חיים. גם המושגים "אורגני" ו"עונתי" חוזרים ועולים במסמך ובמסמכים אחרים,¹⁴³ מתוך תשומת לב לטיפוח החיבור שבין הילדים לסביבתם ומתוך מודעות להשלכות הסביבתיות של האכילה.

141 The School Food Plan, לעיל ה"ש 45, בפרק 8.

142 Oliver, לעיל ה"ש 35.

143 Food in Schools, לעיל ה"ש 123. במסמך מקיף זה, שהתבסס על קליטת מידע מגורמים רבים ושונים המעורבים בתכניות ההזנה, עולים כל ההיבטים שהודגשו גם בתכנית משנת 2013 (שאיפה למזון עונתי, אורגני ומקומי, כמו גם הנחיה לקנייה מספקים מקומיים ותשומת לב לזכויות עובדים ולאיכות הסביבה). הדבר מלמד על הרצף הרעיוני המלווה את תכניות ההזנה החל מ־2004 ועד היום. אל המאמץ לעודד בתי ספר לרכוש תוצרת מקומית ואורגנית הצטרפו גופים נוספים; ראו, למשל, SOIL ASS'N, FOOD FOR LIFE: HEALTHY, LOCAL, ORGANIC SCHOOL MEALS (2003).

בינתיים, בישראל, לא ניכר כל עניין בהיבטים שמעבר למזון עצמו. היבטים סביבתיים אינם עולים אפילו כשאלה. ברוח הביטוח הלאומי שעסק בפיילוט לתכנית מודגש עד כמה קטנה הדאגה הסביבתית: בעקבות הרצון לספק לילדים שתייה במהלך הארוחה העלו גננות את הרעיון של אספקת טרופית לכל ילד (שתייה ממותקת המוגשת במיכל גמיש בלתי־ניתן למחזור), והמנהלים הציעו לתת לכל ילד בקבוק מים אישי מפלסטיק.¹⁴⁴ טענות כלפי מגשי האלומיניום שבהם מוגש האוכל הועלו מאחר שהחומר משפיע על הטעם של המזון, ולא על רקע היעדר האפשרות לחזור אותם, והוצע להמירם בחומר מזהם אחר – קלקר.¹⁴⁵ בשום שלב לא הוצע לרכוש עבור המוסדות כלים מפלסטיק איכותי שאינו מתכלה ולהגיש מי ברז בכוסות רב־פעמיות. כאשר הועלו טענות בנוגע למחסור במפות ומפיות נייר, לא נרשמה בצדן שאלה בנוגע לנחיצותן או להיותן מזהמות. הערות אלו של נציגי מערכת החינוך תועדו לפני כעשור והן עשויות ללמד על היעדר מודעות סביבתית. אפשר רק לקוות שמאז השתנו פני הדברים, אף שאין לכך כל תיעוד.

סוגיית הקהילה, והאפשרות לספק בעזרת תכנית ההזנה פרנסה לקהילות המשוועות לה, נעדרת גם היא מהדיון בנושא ועולה רק כשאוכל נזרק לפח על רקע אי־התאמה תרבותית וכשהורים מתלוננים על אי־קבלת השירות. במסגרת התכנית קיבלו קהילות שונות אוכל שלא היה מוכר לילדים והם נרתעו ממנו. בין היתר, הדבר נובע מהריחוק בין אלו המכניסים את הארוחות לבין הילדים עצמם.¹⁴⁶ פתרון אפשרי למצב העגום עלה רק בהצעה של ארגון שתי"ל, שעניינה עידוד ליצירה של מקומות עבודה לנשים.¹⁴⁷ בהצעה נערך תחשיב שהעלה כי מוטב למדינה להשקיע כסף בהקמת מטבחים מקומיים, שייסקו פרנסה והכשרה יקרת ערך למי שזקוק לה ביותר – ובאותה הזדמנות יאפשרו לתלמידים ליהנות מבישול מקומי הקשוב לצורכיהם ולטעמם. הצעה זו לא קודמה בדרך כלשהי. כך החמיצה המדינה את האפשרות לספק הכשרה ופרנסה לרבים, נוסף על התאמה של טעם הארוחות לחיכם של הילדים. לרעיון הרכישה המאורגנת מספקים מקומיים לא נמצא כל אזכור בתכנית הישראלית, ואפשר רק לשער כי במסגרת המאמצים לכווץ עד כמה שאפשר את ההוצאה הסמויה מהעין על מזון, רוב הרכיבים נרכשים אצל הספקים הגדולים ביותר והזולים ביותר. ספקים מקומיים קטנים – שעשויים להיות ההורים של התלמידים שמקבלים ארוחה חמה בבית הספר – יתקשו להתחרות ללא הנחיה מפורשת להעניק להם עדיפות כלשהי.

144 המלצות הוועדה המקצועית לשר הרווחה, לעיל ה"ש 25, בעמ' 23.

145 שם, בעמ' 49.

146 רוחות על הביקורת בשלטון המקומי, לעיל ה"ש 24, בעמ' 185. בינואר 2007 ציין יו"ר ועד ההורים של דאלית אל־כרמל כי יותר מ־70% ממנות האוכל שקבלן המזון מספק נזרקות, בין היתר משום שטעמו של המזון אינו ביתי ומשום שטעמו משתנה בשל המרחק הרב בין מפעל המזון (שבטירת הכרמל) לבית הספר, ועל כן ביקש להחליף את קבלן המזון בקבלן מהיישוב.

147 פרויקט שוויון מגדרי בתעסוקה מפעל ההזנה כמנוף לתעסוקת נשים: ניתוח עלויות, תועלות ומקורות מימון (2012).

סיכום

מאמר זה מצביע על הבדל ברור וחשוב בין תכנית ההזנה הישראלית לזו האנגלית: ההבנה – הקיימת באנגליה ונעדרת בישראל – שקביעות באשר לתזונת ילדים הן החלטות פוליטיות מהמעלה הראשונה. בכסיס החלטות יש אידאולוגיה ואף פילוסופיה חברתית וכלכלית, המשקפת סדר יום בנושאים של צדק חברתי, בריאות הציבור וקיימות.

אכן, העניין שהציבור האנגלי מגלה באוכל המוגש בבתי הספר הוא המפתח, לטעמנו, לשינויים החיוביים שעובר המפעל האנגלי בעשור האחרון.¹⁴⁸

זאת יש להדגיש: אף שהשוואה בין שתי התכניות אינה עושה חסד עם הגרסה הישראלית של מיזם ההזנה, גם זו האנגלית עברה שנים קשות ואף עשורים קשים. תחת משטר של הפרטה ודירוגולציה ככל מחיר (תרתי משמע), ארוחות בתי הספר באנגליה בשנות השמונים והתשעים היו דוגמה פרדיגמטית של "שירות עני לאנשים עניים". ההתפכחות שהגיעה עם תחילת האלף, בשילוב ג'יימי אוליבר וממשלת הניו-לייבור, הייתה תוצאה של זעקה ציבורית ברורה. אין זה ההבדל היחיד בין שתי התכניות. בישראל – גם בהקשר זה – אפשר להצביע על זעקה ציבורית, המתחדשת מדי שנה לקראת מועד הגשת דוח המוסד לביטוח לאומי הוא "דו"ח העוני". במובן זה, הדיון המקדם את מטרות מפעל ההזנה בישראל מהווה הר לשיח זה, המתמקד במקרה הריק ובכך מניח שכאשר המקרה אינו ריק הוא מלא במוצרים הנדרשים. במצב דברים זה, ההקשר התזונתי, התרבותי, החברתי והאתי הכולל של אוכל אינו מקבל ביטוי נדרש.¹⁴⁹

לדעתנו, ההשוואה בין שתי המדינות מעניינת משום שהיא משווה בין מדינות החולקות תפיסות עולם דומות בתחומים רלוונטיים. שתי המדינות מאופיינות במתח בין שוק חופשי להסדרה מחמירה, בין אינדיבידואליזם לקולקטיביזם ובין בחירה חופשית לפטרנליזם. אולם, בעוד שבאנגליה התנהל דיון מושכל, המגובה במחקרים מקיפים בדיוק בתחומים אלו בהקשר של תכנית ההזנה – בישראל הוא נעדר. כך התקבלה תכנית ישראלית בעלת יסודות המאפיינים תפיסה נאו-ליברלית קיצונית (הפרטה לא רק של הביצוע אלא גם של קביעת המדיניות ושל הרגולציה והפיקוח) בצד קולקטיביזם נוקשה, שבא לידי ביטוי באימתן בחירה כלל לילדים. יש לציין כי היעדר הבחירה גם מונע את האפשרות להתפתחות של דיון חשוב בין השותפים לתכנית – הילדים, עובדי ועובדות המטבח, ההורים והמורים – כאשר לתוכני הארוחה. אפשר למתוח את ההשוואה בין המדינות אף יותר ולומר שהפילוסופיה הישראלית מזכירה את זו האנגלית של המאה התשע-עשרה, שראתה הזנת ילדים כאמצעי חשוב לשמירה על הרור העתידי של החיילים.

באנגליה, לעומת זאת, הפשרות היו שונות: בחירה מוגבלת, שיקול דעת לבתי הספר כאשר לאופן ההתקשרות עם ספקי המזון (כעובדים מן המניין או בדרך של מיקור-חוץ), סטנדרטים מחמירים של המדינה ועירוב של הרשות המקומית בתכנית. חשיבה על הזנה היא חשיבה על הילדים בתוך הקשר כולל של בריאות, חברה, קהילה וסביבה. אפשר רק לקוות שדיון דומה יתפתח גם בישראל.

148 Morgan, לעיל ה"ש 32, בעמ' 379.

149 להקשרים האחרונים ראו Jim Mason & Peter Singer, *The Way We Eat: Why Our Food*

Choices Matter (2006).