

פוליטיקה וחברה

חלוקת מזון ובתי־מחוי: תחליף למדיניות רווחה בישראל של שנות האלפיים

אברהם דורון

מבוא

חלוקת מצרכי מזון, מתן אוכל בבת־תמחוי או בדרכים אחרות אינן תופעה חברתית חדשה. לצורות אלה של הגשת סיוע לנזקקים יש היסטוריה ארוכה, והן התקיימו בצורה זו או אחרת כל השנים. הצורך בחלוקה ישירה של מזון לקבוצות נזקקות באוכלוסייה נבע בעבר, על־פירוב, משתי סיבות עיקריות: האחת, הקושי של החברה לייצר ולספק את כמויות המזון הנחוצות לאוכלוסייה; והאחרת, חוסר יכולת של בני־אדם לרכוש לעצמם את המזון הנחוץ להם למחייתם (Power, 1999). מה שמאפיין את תקופתנו, תקופה של שפע יחסי וייצור עודפי מזון בארצות העולם המפותח, הוא חזרה לתופעה של חלוקה ישירה של מצרכי מזון לקבוצות גדולות של אוכלוסיות נזקקות.

בארצות רבות בעולם המערבי המפותח, ובכלל זה בישראל, הלכו ורבו החל בשנות השמונים של המאה הקודמת, וביתר שאת בתחילת המאה הנוכחית, התוכניות הקהילתיות לחלוקה ישירה של מזון לקבוצות אוכלוסייה נזקקות (ראו למשל: Davis & Tarasuk, 1994; Riches, 1997; Poppendieck, 1997; Riches, 1999; Koc et al., 1999; Dowler et al., 2001; Riches 2002). הצורך בחלוקה ישירה של מזון אינו נובע מן הקושי של ארצות העולם המפותח לייצר את כמויות המזון הנחוצות כדי לספק את צורכי התזונה של האוכלוסייה, אלא בעיקר ממחסור כלכלי, כלומר היעדר יכולת כספית של בני־אדם בקרב קבוצות אוכלוסייה עניות לרכוש את המזון שהם זקוקים לו למחייתם.

ריבוי התוכניות לחלוקת מצרכי מזון בארצות השונות קשור לתופעה של חוסר ביטחון תזונתי, תת־תזונה ואף רעב בקרב קבוצות גדולות באוכלוסייה. חוסר ביטחון תזונתי לסוגיו מוגדר כקושי של בני־אדם להשיג באפיקי הרכישה הרגילים מזון מזין במידה מספקת, לפי העדפותיהם בצריכת המזון, והיעדר ביטחון שהם יהיו מסוגלים לעשות זאת בעתיד (Davis & Tarasuk, 1994). ההרחבה של תוכניות לחלוקת מצרכי מזון או לחלוקת ארוחות בבת־תמחוי היא התגובה על התופעה של חוסר ביטחון תזונתי, שגדלה כאמור בממדיה בתקופה האחרונה. הגידול בהיקף הפעולה של חלוקת מצרכי מזון או ארוחות לנזקקים מעיד כיצד התארגנויות וולונטריות לאספקת מזון לנזקקים הפכו בפועל למעין מערכת שקיבלה על עצמה תפקידים

שלטוניים של אחריות למניעת רעב, ואף אחריות לקיום פיזי של קבוצות רחבות באוכלוסייה. וכך המערכת של חלוקת מצרכים תרמה, במכוון או בהיסח הדעת, לראיית התופעה של עוני ומצוקה כלכלית, ושל חוסר הביטחון התזונתי הנובע מכך, בעיה אישית של הנזקקים בלבד, הנובעת מהתנהגותם הלקויה ומשחררת את הממשלה מאחריותה למלא את תפקידה השלטוני לטפל בבעיות מצוקה ועוני. המיסוד המתרחב של התוכניות לחלוקת מזון ולאספקת ארוחות טומנת בחובה סכנה להיהפך מתגובה זמנית לבעיית חירום לתופעת קבע, שלא רק מחליפה את שירותי הרווחה הרגילים של הממשלה אלא גם מאמצת את המאפיינים הביורוקרטיים השלייליים של מוסדות הרווחה הציבוריים (Curtis, 1997; Riches, 2002).

מטרת המאמר לתאר את ההתפתחויות בתחום התוכניות לחלוקת מזון בישראל, לנתח ולבחון את משמעותן ואת ההשלכות וההשפעות שלהן על החברה הישראלית ורווחתה.

התוכניות לחלוקת מצרכי מזון בישראל

מה שאפייץ עד התקופה האחרונה את התופעה של חלוקת מזון במדינת ישראל היה ההיקף הקטן שלה. חלוקה ישירה של מזון מילאה תפקיד שולי בלבד, אם בכלל, במסגרת שירותי הרווחה של הכלל, והיא גם היתה פעולה זעירה בממדיה בתחום פעולות הגשת סיוע של המדינה ושל ארגונים וולונטריים ושל פעולות עזרה שהגישו מוסדות צדקה דתיים מסורתיים. המפנה בשנים האחרונות הוא הגידול הדרמטי בהיקף הפעולה של הגשת סיוע לנזקקים בדרך זו. במקום פעולה זניחה בהיקפה של כמה מוסדות צדקה מסורתיים הפכה חלוקה ישירה של מזון לפעולה בהיקף רחב של עשרות ואולי אף מאות עמותות וארגונים, המחלקים מזון לאלפי משפחות. במחקר שנעשה והתבסס על נתונים משנת 2004 אותרו 415 עמותות שמטרתן הוגדרה חלוקת 'מזון', הסעדה, אוכל, תבשיל, תמחוי וכיוצא בזה'. מחקר זה התמקד בעמותות רשומות בלבד ולא הקיף את כל הארגונים האחרים העוסקים בסיוע במזון. כמחצית מן העמותות שנסקרו במחקר נוסדו בין שנת 1995 ל-2001. העמותות שנכללו בסקר חילקו מזון לכ־450,000 אלף בני־אדם ברחבי הארץ. מרבית העמותות הוקמו ומנוהלות בידי אנשים המקורבים לגרמים דתיים (לוינסון, 2005). לפי מחקר אחר שבדק את שיעור ההיעזרות במזון, חמישה אחוזים מכלל משקי הבית בארץ דיווחו שנעזרו במהלך השנה בגופי הסיוע לאספקת מזון (ביראל וארו, 2005).

הגידול באוכלוסייה הנזקקת לסיוע במזון קשור קשר ישיר להתערערות בטחון הקיום של קבוצות גדולות באוכלוסייה בארץ. גרמו לכך שיעורי האבטלה הגבוהים, שחיקה ברמות השכר ובתנאי העבודה, והצמצום והקיצוץ החריפים בשירותי הרווחה והביטחון הסוציאלי, שתפקידם היה להבטיח את הקיום הנאות של הקבוצות החלשות באוכלוסייה. כל אלה גרמו לגידול מהיר בהיקף העוני של קבוצות רחבות באוכלוסייה והביאו לידי הודקקותן הגדלה לסיוע במזון (ראו למשל: אינס־קניג, בן שלום וסבטו, 2004). מדיניות הרווחה שהוצעה עליה השכם והערב בשנים האחרונות כמדיניות של 'מרווחה לעבודה' הפכה בפועל, כפי

שמעיד הגידול בסיוע בחלוקת מזון, למדיניות של 'מרווחה לצדקה' (ראו למשל: גולן, הארץ, 1 בדצמבר 2002).

התחיייה של מוסד ה'צדקה' בצורת חלוקת מזון היא סימן היכר מובהק וסיבה ישירה לכך שהחברה שלנו כשלה בהתמודדותה עם הבעיות של מצוקה כלכלית ועוני. הרחבת היקף הפעולה של מוסדות הצדקה הם אולי ביטוי לנכונות של רבים לגלות נדיבות לב, לתרום ממה שיש להם ולהתנדב ולהגיש עזרה לזולת. לוינסון מצאה במחקרה, כי העמותות שסקרה מושכות לשורותיהן כ-20,000 מתנדבים (לוינסון, 2005, עמ' 15). עם זאת, הנכונות הזאת מלמדת על ערעור רשת הביטחון הסוציאלי מטעם הכלל, שנבנתה במשך השנים כדי למנוע מפרטים וממשפחות להיקלע למצבי מצוקה ולשוב ולהיזקק למוסדות סעד וצדקה. הרחבת פעולתם של מוסדות הצדקה המחלקים מזון לבני-אדם המצויים בסכנת רעב מצביעה על העובדות האלה:

א. המערכת המשקית בישראל, הפעילות הכלכלית שבה בני-אדם אמורים להשתכר למחייתם, אינה פועלת בצורה תקינה, כך שהיא משאירה קבוצות גדולות באוכלוסייה בלי אפשרות להתפרנס, כלומר למצוא עבודה, להשתכר כדי מחייתם וכדי שלא לסבול חרפת רעב; ב. מי שאינם מצליחים להשיג הכנסה מספקת לקיום אינם זכאים או אינם מצליחים לקבל את גמלאות הבטחת הכנסה או השלמת הכנסה האמורות לשמש רשת מגן אחרונה ולהבטיח את המינימום לקיום אנושי בסיסי; ג. גמלאות להבטחת הכנסה אינן מספיקות למי שצריכים להתקיים מהן להשיג מספיק מזון כדי להתקיים ולא לסבול רעב או תת-זונה.

הרחבת הפעולה של מוסדות הצדקה לחלוקת מזון, עד כמה שאפשר לראות בכך ביטוי לרגישות הציבור למצבי המצוקה של אחרים, רק מעידה על הכישלון של החברה לעסוק ברצינות בבעיות העוני והמצוקה. פעולות הצדקה מפחיתות אולי את תחושת אי-הנחת הנוצרת אצל רבים לנוכח מראות המצוקה; הן יוצרות אשליה שיש בהן כדי לטפל ביעילות בבעיות אלה. אולם התוצאה של הרחבת הפעולות האלה היא היווצרות תרבות של צדקה, הרואה בקיום המצוקה תופעה נורמלית שהטיפול בה נופל לתחום נדיבותו של הפרט. היא מספקת בכך לגיטימציה למוסדות המדינה להימנע מפעולה מאורגנת וליצור כלים קולקטיביים לטפל באופן משמעותי ויעיל בבעיות המצוקה (דיון נרחב על כך אצל Poppendieck, 1999).

גורמי הגידול של התוכניות לחלוקת מזון

הגורם העיקרי לגידול הנרחב של התוכניות לחלוקת מזון בשנים האחרונות קשור כאמור להתערעורת הביטחון הסוציאלי של קבוצות גדולות באוכלוסייה בארץ. כפועל יוצא מכך אפשר להצביע על עוד כמה גורמים הקשורים זה בזה שגרמו בשנים האחרונות לגידול מהיר של תוכניות אלה. בין הגורמים האלה חשוב לציין:

1. גילויים של חוסר ביטחון תזונתי או לפעמים של רעב בקרב קבוצות שונות באוכלוסייה ובמקומות שונים בארץ;
2. הופעה של יזמים פרטיים או יוזמות של גופים מאורגנים שנטלו על עצמם את התפקיד להקים ולהפעיל מוקדי עזרה כמו בתי-תמחוי או נקודות אחרות לחלוקת מזון לנצרכים;
3. מתן לגיטימציה לתוכניות לחלוקת מזון בעצם הנכונות של מוסדות השלטון לעודד את הפעלתן ולהקצות משאבים למטרה זו;
4. נכונות גדולה יותר בקרב הציבור לתרום למען הנזקקים והסובלים חרפת רעב, ובייחוד הנכונות לתרום מצרכי מזון למטרה זו;
5. מוצא נוח לרשתות המייצרות מזון או משווקות אותו להיפטר באמצעות התוכניות האלה מעודפי מזון או ממצרכי מזון שפג תוקף מועד שיווקם;
6. הענקת הכרה לגורמים המפעילים את התוכניות לחלוקת המזון כסימן היכר להתפתחות החברה האזרחית בישראל.

הגילויים של חוסר ביטחון תזונתי

הבעיה של חוסר ביטחון תזונתי קשורה במידה רבה לגידול בהיקף העוני. לפי הנתונים של המוסד לביטוח לאומי, שפורסמו בחודשי הקיץ של שנת 2005, נמשך מאז תחילת שנות האלפיים הגידול בממדי העוני בישראל. שיעור המשפחות שהכנסתן הפנויה נפלה מקו העוני הגיע בשנת 2004 ל-20.3 אחוזים. באותה השנה הגיע מספר המשפחות העניות לכדי 394,000. במשפחות העניות חיו 1,534,300 נפש ובהן כ-713,000 ילדים. העלייה בתחולת העוני לפי ההכנסה הפנויה אפיינה את כל קבוצות האוכלוסייה ולא פסחה אף על המשפחות העובדות (המוסד לביטוח לאומי, 2005). הקושי העיקרי שפרטים ומשקי בית נתקלים בו במאמציהם שלא להגיע לידי מחסור תזונתי קשורים למידת היכולת הכספית שלהם לרכוש מזון. ברור אפוא שהגידול הנמשך בשיעורי העוני, המשתקף בהכנסה נמוכה מאוד של מי שהכנסתם מתחת לקו העוני, פגעה ביכולתן של משפחות עניות רבות מאוד להיוון תזונה ראויה.

מחקרים וסקרים שנערכו כדי לבדוק באופן ספציפי יותר את התופעה של חוסר ביטחון תזונתי בקרב קבוצות שונות באוכלוסייה העלו נתונים שיש בהם כדי להדאיג. מחקר של מכון ברוקדייל בשיתוף עם מוסדות אחרים בדק את 'המידה שבה לא מובטח למשקי בית בישראל אוכל מזין על שולחנם והם חווים חוסר במזון מזין'. נמצא ש-14 אחוזים ממשקי הבית, שהם כ-250,000 משקי בית, סבלו מאי-ביטחון תזונתי מתון, ו-8 אחוזים ממשקי הבית, שהם כ-150,000 משקי בית נמצאו במצב של אי-ביטחון תזונתי חמור. ביחד נמצא ש-22 אחוז מכלל משקי הבית בארץ סובלים מאי-ביטחון תזונתי. המשפחות הסובלות ממחסור בתזונה נאותה באות מכל קבוצות האוכלוסייה, ובכלל זה קשישים, משפחות עם ילדים, יחידים וזוגות בלי ילדים (ניראל ואחרים, 2003; פרכטר, הארץ, 26 ביולי 2004).

לפי ממצאי המחקר, מספר החיים בחוסר ביטחון תזונתי וסובלים רעב בישראל גדול פי שניים ממספרם בארצות-הברית. הנתונים על מצב חוסר הביטחון התזונתי בארצות-הברית

הם: 10.8 אחוזים ממשקי הבית, שהם כ־11 מיליון משקי בית, סבלו בשנים 1998-2000 ממחסור תזונתי. 3.3 מיליון ממשקי הבית האלה דיווחו גם על רעב. במדינות כמו ניו־מקסיקו וטקסס, שבהן הרמות של חוסר הביטחון תזונתי היו הגבוהות ביותר, אחוז משקי בית שדיווחו על מצב זה היה בין 15 ל־16 אחוז בלבד (Sullivan & Choi, 2002). המספר של כלל משקי בית שסבלו מחוסר ביטחון תזונתי גדל באמריקה בשנות האלפיים והגיע ל־11.2 אחוז בשנת 2003 (Center on Hunger and Poverty Bulletin, November 2004), ועדיין אחוזים אלה נמוכים מאלה שבישראל. נתונים משווים אלה רק מצביעים על גודל המצוקה ועל ממדי חוסר הביטחון התזונתי בישראל (קאופמן, הארץ, 9 באוקטובר 2003). עוד נתונים על חומרת הבעיה של חוסר ביטחון תזונתי נמצאו במחקר גישוש שהתמקד בקבוצות אוכלוסייה מסוימות, כמו לקוחות שירותי הרווחה ב־11 יישובים בנגב. לפי ממצאי המחקר, רוב המשפחות שנכללו במדגם, 72 אחוז, סבלו מחוסר ביטחון תזונתי. 42 אחוז מהן סבלו מחוסר ביטחון תזונתי עם סממני רעב ו־30 אחוז סבלו מחוסר ביטחון תזונתי ללא ביטויי רעב. 28 אחוז בלבד מן המשפחות נמצאו במצב של ביטחון תזונתי. המפתיע בממצאי המחקר היה השיעור הגבוה של חוסר ביטחון תזונתי בקרב המשפחות משכונת המצוקה (קאופמן וסלונים־נבו, 2004). ממצאים אלה אינם מייצגים את התופעה הכלל־ארצית אבל הם מצביעים על חומרת התופעה בקרב קבוצות האוכלוסייה החלשות ביותר.

היוזמות לחלוקת מזון

כשלוך החברה הישראלית להתמודד התמודדות ראויה עם הבעיות של מצוקה כלכלית ועוני וכן חוסר הביטחון התזונתי והרעב הנובעים מהם הוליד את היוזמות לאספקת מזון, אם באמצעות חלוקה ישירה של מצרכי מזון וחבילות מזון ואם בדרך של הגשת ארוחות בבתי־תמחוי. אנשים פרטיים ועמותות נעשו ליזמים המארגנים אספקת מזון לנזקקים במקום שהפעילות המאורגנת של הכלל, של רשויות השלטון, היתה חייבת למלא את התפקיד של מניעת מצוקה ורעב. האחריות להתמודדות עם המחסור במזון ועם הרעב נעשתה אפוא נחלתם של אנשים פרטיים ושל ארגונים לא ממוסדים הפועלים כבעלי בתי־תמחוי ושל עמותות המתמחות באספקת מצרכי מזון לנזכרים (ראו: לוינסון, 2005, עמ' 44).

הממסד השלטוני עשה מאמץ לא מבוטל לתת להתפתחות זו, שהמציאות של מצוקה ורעב כפתה על החברה הישראלית, צידוק אידאולוגי ולגיטימציה חברתית. הצידוק הוא, שהטיפול בבעיות המחסור במזון וברעב של מי שמצויים בתחתית הסולם הריבודי של החברה הישראלית אינו תפקידה של המדינה, אלא הוא נתון כביכול לאחריותה של החברה האזרחית ושל המגזר השלישי הוולונטרי הפועל בתוכה. צידוק זה מנסה להישען על מעין אידאולוגיה קהילתית, המבודדת לכאורה מחילוקי הדעות בזירה הפוליטית, ולפיה הטיפול בבעיות של מצוקה ורעב הוא בתחום רגשות הצדקה והחסד של יחידים ומוסדות קהילתיים (ראו למשל: Tarasuk, 2001). אנשים פרטיים המפעילים בתי־תמחוי והתארגנויות במסגרת עמותות הפועלות בקהילה הם הביטוי הראוי של קהילה הדואגת לרווחת חבריה שנקלעו למצבי מצוקה. לפי פרשנות אחת, 'בעל בית תמחוי נהפך למעין שר וזטר המנהל מין משרד

ממשלתי בזעיר אנפין: משיג תקציבים ומקיים קשרים עם קרנות ועמותות' כדי להבטיח את עיסוקו בחלוקת המזון לנצרכים (קים, הארץ, 27 בספטמבר 2004).

ואולם פעילותם ההולכת וגדלה של מוסדות לחלוקת מזון ושל בתי-תמחוי היא רק בחלקה ביטוי לפעילות התנדבות קהילתית. מוסדות אלה נעשו תלויים בדרך זו או אחרת בסיוע של השלטונות (כמו הקצאה תקציבית, פטור מתשלומי ארנונה, שימוש בבניינים וכו') כדי שיוכלו למלא את המשימה שנטלו על עצמם. התלות הזאת בהקצאת משאבים של המדינה נובעת ישירות מהחלטות פוליטיות מכוונות מלמעלה, ברמה ממשלתית, שבחרו בדרך התערבותית זו לטפל בבעיות המצוקה והרעב. התלות הזאת גם נעשתה למציאות מכורח הכרעות שהתקבלו למטה, בשירותי הרווחה ברמה המקומית, כאשר הפעולות של חלוקת מצרכי מזון או ארוחות הפכו למעין זרוע מוארכת להגשת סיוע של לשכות הרווחה המקומיות. הגורם העיקרי המפנה למוסדות לחלוקת מזון הוא לשכות הרווחה, המפנות ל-77 אחוז מהעמותות (לוינסון, 2005, עמ' 12). עובדים סוציאליים בלשכות המקומיות לשירותים חברתיים רואים כחלק מן האמצעים הטיפוליים שבידם הפניית נזקקים לבתי-תמחוי בצירוף אישור מתאים לקבלת העזרה (ראו למשל: אוחיון ואחרים, 2003).

הקצאת משאבים לחלוקה ישירה של מזון כהחלטה פוליטית מכוונת אינה תופעה חדשה ויש לה מסורת ארוכה בחברה הישראלית. במשך השנים היה מקובל במשרד הסעד ואחר-כך במשרד העבודה והרווחה להקצות משאבים במתכונת שנתית של מפעל 'קמחא דפסחא' לחלוקת חבילות מזון לנצרכים לקראת חג הפסח. ואולם מה שהיה בעבר פעולה שולית ומוגבלת הן בהיקפה והן בזמן שהיא ננקטה הפכה בתחילת שנות האלפיים לפעולה מכוונת של הממשלה, כלומר הקצאת משאבים לחלוקת מזון ולבתי-תמחוי באמצעות העמותות והגורמים הפרטיים הפועלים בתחום הזה.

הקצאת המשאבים לחלוקת מזון ובייחוד לבתי-תמחוי נעשתה בעיקר בידי מפלגות חרדיות, כמו אגודת-ישראל ו"ס, בעת שליטתן במשרד העבודה והרווחה. הבחירה לפעול בדרך זו נעשתה מתוך גישתן הכללית של המפלגות האלה לחזור ולבסס, בגלוי או בסמוי, את שירותי הרווחה על עקרונות צדקה דתיים-מסורתיים, המתבססים על מתן סיוע ישיר לנצרכים ובכלל זה חלוקת מזון (דורון, 2004). ואולם בבחירה הזאת היה גם יסוד ברור של כינון יחסי פטרו-קליינט, והתמורה שנצפתה מהקליינט היתה הצבעתו בבוא העת בבחירות. למשל, מבקר המדינה מצא שמשרד העבודה והרווחה העביר ארבעה מיליון ש"ח לעמותות מקורבות למפלגת אגודת-ישראל לצורך חלוקת מזון ותלושים לנזקקים לקראת חג הפסח התשנ"א, והמשרד לא בדק כלל את אמינות הנתונים שהעבירו לו העמותות על מקבלי המצרכים (מבקר המדינה, 1992 ו-1993).

הפעולה הזאת קיבלה זריקת עידוד מהשר שלמה בניזרי בשנת 2002 בהחליטו להעביר סכומי כסף ניכרים מן התקציב הרגיל של משרד העבודה והרווחה למימון ישיר של פעולות בתי-תמחוי. כספים אלה הוקצו נוסף על ההקצבות הרגילות של המשרד ל'קמחא דפסחא' והם נלקחו מסעיפי תקציב של פעולות אחרות של המשרד. תקצוב זה של בתי-תמחוי במסגרת תקציב המשרד לא נדונה במשרד קודם לביצועה (ראו: בתי-תמחוי, מזכר למנכ"ל

המשרד מיום 11 בדצמבר 2002). נוסף על כך ביקש השר ממנהלת המוסד לביטוח לאומי להעביר 20 מיליון שקלים מקרן שלו למפעלים מיוחדים. כספי קרן זו היו מיועדים לשיפור שירותי רווחה נסיוניים בקהילה ולא נועדו לפעולות בתי־התמחוי. החלטת השר היתה להעביר את הכספים לצורך אספקת מזון לרעבים (סיני, הארץ, 16 בדצמבר 2002; גולן, הארץ, 17 בדצמבר 2002). במוסד לביטוח לאומי התנגדו להחלטה זו של השר, והשינויים בהרכב הממשלה לאחר הבחירות בתחילת 2003 הביאו בסופו של הדבר לידי ביטול העברת הכספים האלה. עם זאת, נמשכה התמיכה של משרד הרווחה, אם כי בצורה מוגבלת יותר, בעמותות העוסקות בחלוקת מזון.

הנכונות לתרום ולהתנדב בפעולות חלוקת המזון

הגידול בהיקף הפעולה של המוסדות לחלוקת מזון ושל בתי־התמחוי למיניהם מעיד על הנכונות בקרב הציבור לסייע לפעולות אלה ולתמוך בקיומן. נכונות הציבור לתרום ישירות לחלוקת מזון מאופיינת בשני תהליכים, המזינים במידה רבה זה את זה: האחד, הנכונות לעזור לרעב; והאחר, להתנדב לפעולות של הגשת עזרה לרעב. העמותות שסקרה לוינסון משכו לשורותיהן כ־20,000 אלף מתנדבים (לוינסון, 2005, עמ' 15). בכל חברה אנושית, ובייחוד בחברה היהודית בישראל, שחלקים גדולים ממנה סבלו רעב בפרקי זמן בחייהם, יש רגישות רבה לתופעה של בני־אדם רעבים. אנשים מוכנים לתרום לחלוקת מזון כדי להשביע באופן ישיר את האדם הסובל חרפת רעב. בסקר נמצא שהרוב המכריע של העמותות, 86 אחוז, מקבלות תרומות מאנשים בארץ לצורכי פעולתן (לוינסון, שם, עמ' 13)

התרומה לחלוקת מזון איננה מופשטת כמו תרומות מסוגים אחרים, אלא מוחשית ביותר בייעודה. תרומת מזון פונה ישירות לטוב לבו של האדם התורם. יש בה כדי לתת ביטוי לרצונם הטבעי של בני־אדם לעזור לזולת הנמצא במצוקה ולתת סיפוק לתחושת החסד והחמלה המנחה את התנהגותם של בני־אדם רבים. הפנייה לתרום לרעב יש בה אפוא פנייה לאינסטינקט הטבעי של בני־אדם ולכן ההיענות לפנייה זו היא גבוהה למדי.

תהליך מקביל הוא הפעילות ההתנדבותית הקשורה לחלוקת מזון. איסוף מצרכי המזון, חלוקתם והכנת אוכל לחלוקה דורשת פעילויות רבות של אנשים רבים. צריך לאגור את המצרכים, להביאם אל מקומות החלוקה, להכין אותם לחלוקה ולחלקם לנזקקים. צריך גם לנהל את מקומות איסוף מצרכי המזון ואחסונם, לדאוג לעדכון קבוע של המלאי ולשמור על תקינותם ומוכנותם של מקומות אלה כדי שיוכלו למלא את המשימה שלמענה הם נוצרו. לתפעול בתי־התמחוי למיניהם אף נדרשת עבודה רבה יותר. צריך להכין את המזון לבישול, לבשל אותו, לנהל את חדרי האוכל, להגיש את האוכל לפונים לקבלתו, לנקות את הכלים ועוד פעולות הקשורות להכנת האוכל, למשל קילוף מיני ירקות. העבודות הנדרשות הן לרוב פשוטות למדי ואינן דורשות מומחיות או הכשרה מיוחדת ולפיכך הן נגישות למתנדבים המבקשים לעשות משהו למען הזולת (לוינסון, שם, עמ' 37-38; Poppendieck, 1999, pp. 27-29).

מקורות המזון המוצע לחלוקה

רק מקצת המצרכים המיועדים לחלוקה או להכנת ארוחות נקנו בידי הגופים מחלקי המזון בקנייה רגילה. רובו של המזון בא ממקורות שונים, ובעיקר, כמו בארצות אחרות בעולם, מאיסוף עודפי מזון או שאריות מזון הנוצרים אצל גופים מסחריים וציבוריים (Hawkes & Webster, 2000; ניראל וארו, 2005). חברות לייצור מזון, רשתות שיווק, מאפיות, חקלאים ואחרים תורמים את עודפי המזון הנוצרים אצלם במקרים ובמועדים שאינם פוגעים בפעילותם הכלכלית והמסחרית הרגילה. בתי־מחוי למיניהם גם אוספים לפעמים שאריות מזון ממסעדות, מאולמות אירועים, מארגונים ציבוריים שיש בהם מפעלי הסעדה, מהצבא למשל (ראו: הכנסת, הוועדה לפניית הציבור, 2004). כך, כל לילה יוצאים מתנדבים לסיבוב בין מסעדות ובתי־קפה לאסוף עודפי מזון למען נזקקים (הארץ [מוסף 'תוכן שיווקי'], מאי 2005).

הגורמים המניעים את הגופים למיניהם לתרום את מצרכי המזון הם שונים ומגוונים. המניע ההומניטרי לעזור לרעבים הוא ודאי אחד מהם ויש לו תפקיד לא מבטל. ואולם אין זה המניע הבלעדי ובמקרים רבים גם אינו העיקרי. פעמים רבות התרומה היא הדרך הנוחה להיפטר מעודפים או ממצרכי מזון שלא ניתן לשווקם או שהמועד האחרון לשיווקם עומד לפוג. הדבר אמור גם בעודפי תוצרת חקלאית שבגלל רוויה עונתית או הצורך לשמור על מחיריהם עלולים להיות מיועדים להשמדה. בהנחת היסוד של בנקי המזון שנוסדו בארצות־הברית נאמר במפורש שתפקידם הוא 'לחבר בין האינטרסים של תעשיית המזון בטיפול יעיל שלה בעודפים ובמוצרי מזון שלא ניתנים למכירה לבין האינטרס של ארגוני השדה המטפלים בעוני' (Riches, 2002, p. 651). תפקיד חשוב יש גם לרצונם של הגופים התורמים לזכות בהכרה ציבורית כתורמים לרווחת הקהילה שהם פועלים בה, או לזכות בפרסום החיובי המלווה תרומות מזון. יש שהמניע הוא עסקי בלבד במקרים שהחברה התורמת יכולה לזכות בהטבות מס בגין התרומות שהיא רשמה כחלק מהוצאותיה העסקיות (ראו למשל: Tarasuk & Eakin, 2005).

ריבוי הגורמים שמהם נאסף המזון לחלוקה יוצר מערכת מורכבת של יחסי גומלין ביניהם לבין העמותות והגופים העוסקים בחלוקת המזון. הגופים העוסקים בחלוקת המזון חייבים לייחד חלק גדול מזמנם ומאמציהם בפעולות שדולה אצל הגורמים האלה, שרובם הם חלק מן הממסד הכלכלי הקיים. פעולות שדולה אלה הן הכרחיות כדי להבטיח זרימה נמשכת של תרומות מזון, החיוניות לרצף הפעולה של חלוקת מזון. מצב עניינים זה יוצר מעין סתירה פנימית בדרכי הפעולה של הגופים שקיבלו על עצמם במוצהר לדאוג לרעבים ולבני־אדם השרויים במצוקה. כדי לשמור על קשריהם עם הגורמים הממסדיים והמסחריים התורמים מצרכי מזון הם נאלצים להימנע מנקיטת עמדות או פעולות העלולות לפגוע בתורמים או להרגיזם. הצורך להימנע מנקיטת עמדות ביקורתיות מונע את העמותות והגופים האחרים מלמלא את התפקיד העיקרי שלהם ולפעול במישור הציבורי והפוליטי ולהתריע על המצב של גידול במצבי המצוקה כדי להביא לידי שינויים במדיניות החברתית הקיימת. המאמץ

לגייס תרומות מזון מגורמים שהם לב לבו של הממסד הכלכלי מנטרל אפוא את יכולתם של גופים האמורים לפעול כמבקרים את המצב החברתי הדורש תיקון מלפעול למען שינוי המצב החברתי.

יזמים פרטיים ובתי־מחוי פרטיים

תופעה חדשה יחסית בזירה הציבורית הישראלית, נוסף על עמותות העוסקות בחלוקת מזון ושמאחוריהן עומד גוף ציבורי כלשהו, היא אנשים פרטיים, בייחוד כאלה שיש להם זיקה כלשהי לדת, המנהלים בתי־אוכל ובתי־מחוי כמעין עסק פרטי (לוינסון, 2005, עמ' 11). תופעה זו יצרה בכל מיני מקומות בארץ מעין שוק חופשי של גופים הפועלים בנפרד, בלי תיאום ביניהם, ובמקרים מסוימים אף מתחרים זה בזה. לכאורה אפשר לראות ביוזמות אלה סימנים מבורכים של פעולות החברה האזרחית לטובת הנזקקים בקהילה; ואולם השאלה היא מה עומד מאחורי תופעה חדשה זו ומה משמעותה לרווחת הקבוצות הנזקקות ולחברה הישראלית בכלל.

מצבי חירום ומצוקה מעלים באופן טבעי על פני השטח יוזמות כדוגמת בתי־מחוי. תופעה זו קיבלה תנופה בתקופת המשבר הכלכלי הגדול בארצות־הברית בשנות השלושים של המאה ה־20. בעלי יוזמה לקחו על עצמם לספק מזון לרעבים לאחר שהפעולה המאורגנת של הכלל לא מנעה רעב ומצוקה בקרב קבוצות גדולות באוכלוסייה. הדוגמה הידועה והבולטת של יוזמה כזאת היא בית־התמחוי הגדול שייסד והפעיל בשיקגו בשנות השלושים הגננסטר אל קפונה, שחילק אלפי ארוחות ביום למובטלים ונזקקים אחרים (<http://www.u-s-history.com/pages/h1660.htm>).

הדוגמה של חלוקת מזון ושל ארוחות בידי גורם עברייני כמו אל קפונה היא כמובן קיצונית. רוב הגורמים המעורבים בארץ בחלוקת מזון הם מוסדות ואישים שיש להם בסיס לגיטימי בקהילה שהם פועלים בתוכה. ואולם כאשר חלוקת מזון נעשית תחום פעולה שהכניסה אליו חופשית וכל אדם יכול לפתוח מעין מוסד פרטי למטרה זו, מובן שאין מניעה שלא ייכנסו אליו גורמים לא רצויים, העשויים להפוך את הנושא לעסק פרטי או למעין קרדום לחפור בו, אם כי אין לנו מידע מספיק על הקורה בתחום הזה (ראו למשל: בן יהודה, הארץ, 11 ביולי 2005). המידע המוגבל הקיים מראה בכל זאת כי השכר של בכירים בעמותות הפועלות למען הנזקקים גבוה בהרבה מן השכר של בעלי תפקידים מקבילים בשירות הציבורי (גולן, הארץ, 14 בספטמבר 2004). יתרה מזו, המגמה הרווחת בישראל לעודד את התפתחות החברה האזרחית מביאה לעתים לידי הכרה מוטעית בגורמים פרטיים המעורבים בחלוקת מזון לנזקקים כסימן היכר של גידול הפעילות הנעשית במסגרות של החברה האזרחית.

המגבלות של התוכניות לחלוקת מזון

הגידול הנרחב של התוכניות לחלוקת מזון בשנים האחרונות מעלה שאלה הנוגעות למגבלות הטמונות באופי האינהרנטי של דרכי הפעולה של תוכניות מסוג זה. המגבלות הנוגעות קודם לכול למי שנאלצים לפנות ולבקש מזון. אדם המבקש מזון או פונה לקבל אוכל בבית-תמחוי צריך להצהיר בפומבי שהוא עני ואין הוא מסוגל לדאוג למילוי צרכיו הבסיסיים, דהיינו לספק לעצמו את המזונות לקיומו. ברוב המקרים הוא גם נאלץ לעבור בדיקת נזקקות ואמצעים כדי להוכיח את היותו עני ונתון במצוקה. האדם המבקש מזון נאלץ גם לוותר על חופש הבחירה שלו של סוגי מזונות לפי דפוסי הצריכה שהיה רגיל אליהם. אדם או משפחה התלויים בקבלת מזונותיהם מגורם חיצוני מאבדים במידה רבה את העצמאות האישית של ניהול המרכיב היסודי ביותר של חייהם.

המגבלות הנוגעות גם לדרכי הפעולה של המוסדות לחלוקת מזון. מוסדות אלה תלויים על-פירוב תלות כמעט מוחלטת בכל הגורמים שתורמים ומספקים את המשאבים המאפשרים את פעולתם. המשאב העיקרי הוא מזון. לפי טבע העניין, רוב מצרכי המזון שהם מקבלים עמידים זמן קצר. נוסף על הפעולה הקבועה והנמשכת של השדולה לגיוס המשאבים, המשימה הקשה של תוכניות אלה היא לפתח לוגיסטיקה מורכבת של איסוף, אגירה, שמירה ושימוש במצרכי המזון בדרך משביעת רצון. משימה נוספת היא לקבוע כללים בנוגע לאוכלוסיית היעד שאליה תכוון התוכנית את פעולותיה ולחלוקת המזונות או האוכל המוכן למי שיוגדרו זכאים לקבלתם.

כאמור, המשאבים של התוכניות הם בהכרח מוגבלים ולכן הן חייבות להתמודד גם עם בעיה של קיצוב, דהיינו קביעת אמת-מידה של זכאות וצורות נגישות לנזקקות החלוקה. במחקרה של לוינסון (2005, עמ' 36) נמצא שקצת יותר ממחצית העמותות לחלוקת מזון עושות בעצמן בדיקות נזקקות של הפונים אליהן. הן עושות זאת על-ידי ביקורי בית, בדיקת תלושי שכר, אישורים של קבלת תשלומים מן הביטוח הלאומי ותשאול גורמים שונים. גם מי שהופנו באמצעות לשכות הרווחה עוברים בדיקה נוספת של העמותות. מקצת העמותות עורכות גם בדיקות תקופתיות במהלך הזמן שבו מוגש הסיוע. בכל סוגי הבדיקות הללו יש ודאי פגיעה לא קלה בצנעת הפרט (על האופי הפוגע והמרתיע של מבחני אמצעים ראו: דורון, 1987, עמ' 130-133).

הפגיעה במעמדו ובכבודו של הנזקק למזון

אחת הבעיות הקשות בחלוקת מצרכי מזון או אוכל מוכן לנזקקים היא הפגיעה בפומבי בכבודו של האדם הנאלץ לפנות ולבקש מזון כדי להתקיים. אדם הנאלץ לפנות לקבלת מזון חייב גם להצהיר שהוא עני ואינו מסוגל לספק לעצמו את המזון לקיומו וגם להודות בכשלונו האישי. בחברה מצליחנית שאנו חיים בה, ההערכה כלפי אדם קשורה להישגיו הכלכליים

ולמידת יכולתו לעמוד ברשות עצמו. הכישלון שלו נעשה פומבי ובולט לעיני כול בבואו לבקש מזון.

חלוקת מצרכי המזון והאוכל המוכן נעשית ברוב המקרים בפומבי בלי שניתנת לאדם האפשרות להימנע מלגלות את עצמו ואת מצבו הרעוע. חלוקת המזון נעשית בדרך-כלל באווירה כללית שבה אנשים נדרשים לחשוף את חוסר הביטחון התזונתי שלהם או את רעבונם. צילומי הטלוויזיה המראים בני-אדם עומדים בתור לקבלת מצרכי מזון או סועדים בבתי-יתמחוי נעשו תופעה נפוצה. גילויים אלה בכלי התקשורת נעשים על-פי-רוב בלא תשומת לב לצורך לשמור על צנעתו של הפרט. העובדה שאדם הפך להיות נזקק למזון מבטלת אפוא את פרטיותו ומאפשרת הלבנת פניו ברבים.

פעמים רבות גילויים כאלה נעשים במכוון כדי לאפשר לגורמים המחלקים מזון ליהנות מפרכוסם ולזכות בתמיכה ציבורית לפעולתם. צילום ושידור בטלוויזיה של בני-אדם המבקשים מזון נעשה לפעמים כדי להבטיח את הרייטינג של התוכנית המשודרת. לדברי אחד הפרשנים, החרפה של העוני הפכה 'לאסון המצטלם היטב' (גולן, הארץ, 14 בספטמבר 2004). באחד המקרים שדווח עליו, ביקש כתב טלוויזיה במפתיע מעמותה הפועלת לחלוקת מזון ליצור אירוע כזה הראוי לשידור. הכתב ביקש 'תייצרו התנפלות, כי אם זה לא [יקרה, האירוע לא] משודר'. והוא הסביר: 'אם לא תיצור התנפלות, מה אני אשרר?' במקרה המדובר, האחראי לחלוקת המזון טען ש'כל הרעיון פה שכל אחד ייקח [את המצרכים] וילך'. הכתב השיב: 'לא, אם לא תהיה התנפלות אין לי מה לצלם' (הכנסת, הוועדה לפניות הציבור, עמ' 20).

פן אחר של הפגיעה בכבודו של האדם הוא, שחלוקת מזון שוללת למעשה מן האדם את עצמאותו כאדם מבוגר לבחור את מזונותיו. למשל, חבילות מצרכי מזון מכילות בדרך-כלל מצרכים שנתרמו ונמצאים בידי הגורם המחלק, ואין אלה בהכרח תואמים את ההעדפות האישיות של מקבלי המצרכים. בחירה של סוג מצרכי מזון היא חלק מן הכישורים הייחודיים שאדם רוכש לעצמו ומצביעה על מידת האינדיבידואלית שלו (Poppendieck, 1999, pp. 240-241). היא גם חלק מדפוסי צריכת מזון המקובלים בשכבת האוכלוסייה שהאדם משתייך אליה. קבלת חבילת מזון שלאדם אין בחירה מה מצוי בתוכה יש בה מידה רבה של פגיעה בתחושת העצמאות של האדם ובכושר ההחלטה האינדיבידואלית שלו בנושא בסיסי בחייו. עקב הפגיעה בכבודו של האדם ובשל הבושה הקשורה בכך יש מי ששרויים במצוקה אבל נמנעים מלבוא ולקבל מזון. עמותות שחילקו חבילות מזון לקראת החגים מצאו שיש משפחות נזקקות שאינן מוכנות לבוא למקומות חלוקת המזון משום שהן מתביישות לגלות בדרך זו את מצבן הנחות (סיני, הארץ, 4 באפריל 2004). יש גם מצבים שחלוקת מזון בלא תשומת לב מספקת לצורכיהם של הנזקקים, או להעדפות האישיות שלהם בסוגי המזון ולדברים שהם זקוקים להם, עשויה לגרום בזבוז מיותר של משאבים. באחד המקרים של חלוקת חבילות מזון לאימהות לילדים קטנים בקהילת המהגרים בתל-אביב נמצא שמרבית מצרכי המזון שחולקו נזרקו לפח משום שהם לא תאמו את צורכי האימהות (סיני, הארץ, 1 באפריל 2005).

התגובה השלילית נגד הנוזקים מקבלי מזון

ריבוי העמותות והגופים מחלקי המזון גם יוצר באופן טבעי תגובה שלילית (backlash) נגד הנוזקים הפונים לגופים האלה. מקצת התורמים והמתנדבים הפועלים במסגרות לחלוקת המזון נוטים לפתח גישה שלילית כלפי אוכלוסיית הפונים. בגישה שלילית זו בא לידי ביטוי היחס האסימטרי והאמביוולנטי בין הנותן למקבל, בין עושה מעשה הצדקה לבין מקבלה. ההבדל במעמד החברתי בין 'הנותן' לבין 'המקבל' טבוע בתרבות החברה שלנו. הנותנים רואים עצמם מיטיבים עם הנוזקים ונוטים לגלות את הצדדים שלא תמיד נראים חיוביים של הפונים לקבלת מזון. הציפייה שהעניים יתגלו תמיד 'ראויים' לחמלתם של המיטיבים מתבדה לעתים. קשה לצפות שכל הנוזקים יתנהגו לפי אמות-המידה שהמיטיבים מן המעמד הבינוני מצפים מהם. התוצאה היא תגובה שלילית, הפוגעת במעמדם של הנוזקים ועשויה להוביל לערעור יסודות פעולה של הכלל למען שיפור מצבה של האוכלוסייה במצוקה. הטענות המועלות נגד הפונים הן שהם כפויי טובה ואינם מעריכים במידה הראויה את המאמץ הנעשה כדי לספק להם מזון. הנטייה של המיטיבים היא להתעלם על-פירוב מן המצוקה הממשית שבני-האדם נתונים בה ולגלות אצלם תרבות בוטה של לקיחה – 'נותנים, אני לוקח' – של פיתוח דרכים מניפולטיביות לניצול לרעה של מה שניתן להם, למשל עמידה 'בתור' בשביל לקבל ארגון מצרכים ולחזור הביתה [עם הארגון הזה] במונית, או של הליכה מעמותה לעמותה לשם קבלת מצרכים מכל אחת מהן. העמדה הרווחת בין המיטיבים היא, שעל אף מיטב מאמציהם לעזור, הם נתקלים באי שביעות רצון של המקבלים ובביקורת שלהם על מה שנעשה בעבורם, או לדברי אחד המתבוננים: 'נותנים פה לסועדים [בבית-תמחוי] הרגשה עד כדי כך טובה שהם מרשים לעצמם להתלונן' (אהרונוביץ, הארץ (מוסף), 1 באוקטובר 2004).

עמדות אלה של תורמים ומתנדבים כלפי אוכלוסיית המקבלים מאירה את התרבות הנדבנית שהתפתחה בארץ. הן מגלות טפח מפניה של החברה האורחית האמורה לתפוס את המקום של דאגת הכלל לרווחת מי שנקלעו למצבי מצוקה. בעמדות אלה מתגלה, שהאמפתיה של מי שלכאורה התגייסו לסייע לנוזקים מוגבלת מאוד. העמדות של 'אצולת הנדבנות', כפי שכינתה אותה אחת הפרשניות, אין בהן סבלנות וסובלנות למי שמצאו את עצמם בתחתית הריבוד הכלכלי והחברתי. התופעה של התגובה השלילית כלפי הנוזקים מראה מחדש שאין בכוחן של פעולות צדקה מסוג של חלוקת מזון להיות תחליף למדיניות רווחת נאותה, האמורה למנוע מצוקה מקבוצות רחבות באוכלוסייה ולדאוג לרווחתן כזכות חברתית של אזרחות (ראו: יחימוביץ, הארץ (מוסף), 8 באוקטובר 2005; Tarasuk & Eakin, 2005).

שמירת העצמאות של הצרכן העני

אספקת מצרכי מזון או אוכל מוכן באמצעות בתי-תמחוי לקבוצות אוכלוסייה נזקקות מסמלת מעבר ממתן סיוע בכסף לסיוע בעין (Assistance in kind), כלומר סיוע בשווה כסף. שינוי

זה של המדיניות יש בו מעין חזרה למדיניות של תקופות קודמות. חוקי העניים של המאה ה־19 קבעו שהסיוע לעניים יינתן בעיקרו בעין ולא בכסף. בחוק העניים האחרון שנחקק בבריטניה בשנות השלושים של המאה הקודמת נקבע כי לפחות מחצית מן הסיוע שיוגש לעניים תינתן בעין בלבד ולא בכסף (Clark, 1934). הסיוע שמדינת ישראל הגישה לעולים החדשים בשנות החמישים במחנות העולים היה בדרך של חלוקת אוכל או מצרכי מזון. מוסדות הצדקה המסורתיים נהגו בעבר, ונוטים לנהוג כך גם בימינו, להגיש לנוזקים עזרה בעין בלבד. אחד היסודות של מדיניות רווחה חדישה יותר בעולם ואצלנו היה זניחת ההסדרים של הגשת סיוע בעין ומעבר למתן סיוע בכסף בלבד. בחוק הביטחון הסוציאלי, למשל, שהתקבל בארצות־הברית במסגרת החקיקה של ה־New Deal בשנת 1936, נאסר להגיש סיוע בעין ונקבע שסיוע יינתן בכסף בלבד (Schottland, 1963; Burns, 1951; Hoey, 1944). ככל החלטה של הגשת סיוע בעין יש משום פגיעה בעצמאותו של הפרט והתערבות בחופש הבחירה שלו ושל משפחתו. באספקת מצרכים או אוכל יש כאמור צעד ברור של הכתבת דפוס הצריכה שלהם בתחום מרכזי של החיים, צריכת מזון. בהחלטה לספק סיוע בעין, מצרכי מזון או אוכל, קובעי המדיניות לוקחים לעצמם זכות ליישם הלכה למעשה גישה פטרנליסטית ולקבוע לא רק מה טוב בשביל קבוצות האוכלוסייה החלשות אלא גם לכוון את צריכת המזון של הנוזקים. גישה זו הופכת את הנוזקים למושא סביל של סוג הסיוע הזה. יתר על כן, הגשת סיוע במצרכי מזון או באוכל משיגה את יעדה התברתי במקרים בודדים בלבד.

הגשת סיוע במצרכי מזון או אוכל במקום מתן גמלאות בכסף כדי לאפשר לבני־אדם לספק את צורכיהם עומדת גם בסתירה ברורה לעמדה של מרבית הכלכלנים. העמדה הכלכלית המקובלת תומכת בחופש הבחירה של הפרט ובריבונותו כצרכן. ריבונות זו ודאי נוגעת בראש ובראשונה בחופש הבחירה שלו את מזונותיו. הכלכלן האמריקני הידוע לסטר טורו הבהיר בזמנו את העמדה הכלכלית הזאת בקבעו כי 'הטיעון הבסיסי שלא להתערב בהחלטות הוצאה של אנשים אחרים הוא כה חזק, שהוא מחייב כי עומס ההוכחה לצורך זה יוטל על מי שמציעים להגביל את מתן הגמלאות בכסף' (Thurow, 1976). למצער, עמדה זו של הכלכלנים, שזוכה בדרך־כלל לבכורה בימינו, אינה נשמעת במידה הראויה בשעה שמתקבלות ההחלטות הנוגעות לחלשים ביותר באוכלוסייה, שעמדתם כצרכנים אינה נחשבת כנראה.

דיון וסיכום

המצוק הכלכלית שפגעה בקבוצות גדולות במדינת ישראל מאז תחילת שנות האלפיים הביאה לגידול במספר הסובלים חוסר ביטחון תזונתי ואף רעב. המדיניות המכוונת של שחיקת רשת הביטחון הסוציאלי, שהיתה אמורה להגן על בני־אדם מפני מצבי מצוקה אלה, החמירה את הפגיעה. עקב כך גדל מאוד היקף הפעולות של חלוקת מצרכי מזון ואוכל מוכן לנוזקים, כמעין פתרון למצוקה הקשה. ואולם חלוקת מצרכי מזון ובתי־מחוי אינם פתרון

למצוקתן של קבוצות גדולות באוכלוסייה ואינם תחליף ראוי של מדיניות רווחה בחברה מתוקנת בת זמננו.

חלוקת מצרכי מזון ומתן אוכל בבת־תמחוי הם בעצם נסיגה אל תקופה קודמת בהתפתחות הדאגה של המדינה לרווחת אזרחיה. זו נסיגה מהפעלתה של רשת ביטחון אוניברסלית שצריכה להיות מופעלת מכוח אחריות כלל־חברתית, שמשמעותה הגנה נאותה לכל אחד בחברה שלנו מפני מצבי מצוקה ומרעב. החזרה לחלוקת מזון מנסה להחליף את רשת הביטחון הפועלת מטעם המדינה בתלות רעועה ואקראית בגופים מקומיים, הפועלים לפי יוזמה פרטית ומחלקים מצרכי מזון ואוכל לפי שיקול דעתם ובלי אחריות ברורה של הכלל על פעולתם. זו נסיגה משמירה על זכותו של האדם לבחור לו את מזונותיו ופגיעה בחופש הבחירה שלו כצרכן. מנקודת ראותו של הפרט הנוזקק, שינוי זה פירושו נסיגה מקבלת המינימום הנחוץ לו למחיה כחלק מזכות חברתית מוקנית של אזרחות (citizenship), זכות המעוגנת בפעולה לגיטימית של השלטונות. יש כאן ניסיון להציג תחליף לזכות לגיטימית זו באמצעות פעולות צדקה פרטיות.

שינוי זה, שמנסים לעתים להציגו כסימן היכר של הרחבת פעולתה של החברה האזרחית, יש בו משום הטעיה וניסיון לתאר את התופעה בצורה מעוותת. הפעולות המתפתחות במסגרת החברה האזרחית לא נועדו להחליף את אחריות הממשלה לקיים רשת של ביטחון סוציאלי, המספקת הגנה לכלל האוכלוסייה. הגדרת פעילותם של הגופים המחלקים מצרכי מזון ואוכל כפעילות של החברה האזרחית נועדה להסתיר את הסתלקותה של המדינה מאחריותה לקיים את רשת הביטחון לתושביה בצורתה הנאותה. הסברים אלה משמעותם מתן מעין לגיטימציה למעבר ממדיניות של רווחה באחריות המדינה למדיניות של צדקה, שהיא מעשה חסד של פרטים.

אין אולי מקום לשלול לחלוטין את התפקיד של חלוקת מזון, אף כי עצם השם 'בית־תמחוי' יש בו משהו מבזה ומצביע על חזרה לתקופה קודמת. המקום השמור למוסדות אלה צריך להיות שולי לגמרי ומוגבל לקבוצות קטנות של מי שמסיבות שונות אינם מסוגלים להבטיח לעצמם מזון מבושל. הכנת אוכל והגשתו בבת־אוכל עשוי לספק את צורכי האוכל של מחוסרי בית ודרי רחוב, או של מי שמפאת גילם או מצבם הבריאותי אינם מסוגלים להכין לעצמם ארוחות מבושלות. ואולם אין בתי־האוכל תחליף ראוי של מדיניות רווחה נאותה, החייבת להבטיח לכלל האוכלוסייה הכנסה מינימלית שתספיק למנוע הגעה למצב של חרפת רעב.

אחד מיעדיה המרכזיים של מדינת הרווחה בת זמננו היה להביא לידי אינטגרציה מלאה יותר של קבוצות האוכלוסייה החלשות והמקופחות בזרם המרכזי של חיי החברה. הצעדים להשגת יעד זה נעשו באמצעות דאגה לקיום בכבוד לכל אדם ומשפחה בארץ. הדבר התאפשר בזכות רשת ביטחון סוציאלי שהציבה לה למטרה להבטיח לכל אחד רצפה מסוימת של הכנסה ושל תזונה נאותה (Wilensky, 1975). ההבטחה של רצפה כזאת נבעה מן ההכרה בצורך של המדינה לטפל בכעיות הקיום היסודיות, כמו ביטחון תזונתי, באמצעות פעולה קולקטיבית ומאורגנת. שחיקת רשת הביטחון הסוציאלי, ואולי אף הניסיון לבטל אותה

ולהשאיר את מילוי תפקידיה בידי מוסדות צדקה, טומנים בחובם סכנות רבות. הסכנה היא ערעור מידת האינטגרציה החברתית שהושגה במרוצת השנים והרחבת הבקיעים הרבים בחברה הישראלית. הפגיעה ביסודות האינטגרטיביים האלה עלולה לאיים על יציבותה של החברה הישראלית כולה ולהיות מכשול להמשך קיומו של המשטר הדמוקרטי בישראל.

ביבליוגרפיה

- אהרונוביץ אסתי, 'הלכנו ממקום למקום ולקחנו', הארץ (מוסף), 1 באוקטובר 2004.
אוהיון כרמית, דסקל חיה ודרור נילי, נייר עמדה ותכנית להתמודדות עם חוסר ביטחון תזונתי כתוצר של עוני, ירושלים 2003.
אינס-קניג אורלי, בן שלום יגאל וסבטו יצחק, 'שינויים חברתיים וביטחון סוציאלי בישראל', ביטחון סוציאלי, 67 (דצמבר 2004), עמ' 9-38.
בן יהודה עינב, משרד המשפטים, 'ראשי עמותות "לתת מכל הלב" ניצלו כספי תרומות למטרות אישיות', הארץ, 11 ביולי 2005.
בתי-מחוי, מזכר למנכ"ל משרד העבודה והרווחה מאת חיים פוזנר, מנהל אגף בכיר, מיום 11 בדצמבר 2002, משרד העבודה והרווחה, האגף לשירותים חברתיים ואישיים.
גולן אבירמה, 'המוסד לפירוק לאומי', הארץ, 17 בדצמבר 2002.
גולן אבירמה, 'הכי מוצלח - משפחה עם מקרר ריק', הארץ, 14 בספטמבר 2004.
דורון אברהם, מדינת הרווחה בעידן של תמורות, ירושלים 1987.
דורון אברהם, 'שירותי הרווחה האישיים בישראל - שינויי המנהיגות והשלכותיהם על עיצוב המערכת', ביטחון סוציאלי, 65 (מרס 2004), עמ' 11-32.
הארץ (מוסף 'תוכן שיווקי'), 100 מתנדבים יוצאים מדי לילה לאסוף ולחלק מזון לנזקקים, מאי 2005, עמ' 5.
הכנסת, הוועדה לפניות הציבור, פניות ציבור לגבי טיפול בשאריות מזון של רשתות השיווק, פרוטוקול מישיבת הוועדה מיום 22 בנובמבר 2004.
המוסד לביטוח לאומי, ממדי העוני והפערים בהכנסות 2004: ממצאים עיקריים, ירושלים, אוגוסט 2005.
יחימוביץ שלי, 'אצולת הנדבנות מזועזעת', הארץ (מוסף), 8 באוקטובר 2004.
לוינסון אסתר, מיפוי עמותות מזון: היקף ודפוסי פעילות 2004, המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי בארבע, ספטמבר 2005.
מבקר המדינה, דו"ח שנתי 43 לשנת 1992 ולחשבונות שנת הכספים 1991, ירושלים 1993, עמ' 475.
ניראל גורית ואחרים, ביטחון תזונתי בישראל: תמצית מחקר, ג'זינט, מכון ברוקדייל, בשיתוף משרד הבריאות, משרד הרווחה, המוסד לביטוח לאומי והפורום לביטחון תזונתי ועוני, ירושלים, ספטמבר 2003.

- ניראל נורית וארוז שירה, דגמים של ארגוני סיוע במזון בישראל, מרכז סמוקלר לחקר מדיניות הבריאות, ירושלים 2005.
- סיני רותי, 'עמותות הצדקה: יש די אוכל לכל הנוקדים, אין צורך לסיוע המדינה', הארץ, 16 בדצמבר 2002.
- סיני רותי, 'מתביישים לקחת סלי מזון לחג', הארץ, 4 באפריל 2004.
- סיני רותי, 'מי צריך כל כך הרבה ארגוני מזון', הארץ, 1 באפריל 2005.
- פרכטר ורד, 'היום אין בשר, שילמנו חשבון חשמל', הארץ (בריאות), 26 ביולי 2004.
- קאופמן רוני, 'הרבה יותר רעבים', הארץ, 9 באוקטובר 2003.
- קאופמן רוני וסלונים-נבו ורד, 'חוסר ביטחון תזונתי ורעב בקרב אוכלוסיית מצוקה בנגב: ממצאים ממחקר גישוש', ביטחון סוציאלי, 65 (מרס 2004), עמ' 33-54.
- קים חנה, 'גמ"ח גדול אחד', הארץ, 27 בספטמבר 2004.

- Burns Eveline M., *The American Social Security System*, New York 1951.
- Center on Hunger and Poverty Bulletin*, Brandeis University, Waltham MA, November 2004.
- Clark John J., *Public Assistance*, London 1934, Chapter on The Poor Law Act of 1930.
- Curtis Kathleen, 'Urban Poverty and the Social Consequences of Privatized Food Assistance', *Journal of Urban Affairs*, 19, 2 (1997), pp. 207-226.
- David Barbara & Tarasuk Valerie, 'Hunger in Canada', *Agriculture and Human Values*, 11, 4 (September 1994), pp. 50-57.
- Dowler Elizabeth, Turner Sheila & Dobson Barbara, *Poverty Bites: Food, Health and Poor Families*, Child Poverty Action Group, London 2001.
- Hawkes Corinna & Webster Jacqui, *Too Much and Too Little? Debates on Surplus Food Redistribution*, London 2000.
- Hoey Jane M., 'The Significance of the Money Payment in Public Assistance', *Social Security Bulletin*, (September 1944), pp. 3-5.
- Koc Mustafa, MacRae Mougeot, Rod Luc J.A. & Welsh Jennifer (eds.), *For Hunger Proof Cities: Sustainable Urban Food Systems*, Ottawa 1999.
- Poppendieck Janet, 'The USA: Hunger in the Land of Plenty', in: Graham Riches (ed.), *First World Hunger: Food Security and Welfare Politics*, London 1997, pp. 134-165.
- Poppendieck Janet, *Sweet Charity? Emergency Food and the End of Entitlement*, Harmondsworth 1999.
- Power Elaine M., 'Combining Social Justice and Sustainability for Food Security', in: Koc and Others (eds.), *For Hunger Proof Cities*, pp. 30-40.

- Riches Graham (ed.), *First World Hunger: Food Security and Welfare Politics*, London 1997.
- Riches Graham, 'Advancing the Human Right to Food in Canada: Social Policy and the Politics of Hunger Welfare and Food Security', *Agriculture and Human Values*, 16 (1999), pp. 203-211.
- Riches Graham, 'Food Banks and Food Security: Welfare Reform, Human Rights and Social Policy. Lessons from Canada', *Social Policy and Administration*, 36, 6 (December 2002), pp. 648-663.
- Schottland Charles I., *The Social Security Program of the United States*, New York 1963.
- Sullivan Ashley F. & Choi Eunyoung, *Hunger and Food Insecurity in the Fifty States: 1998-2000*, Center on Hunger and Poverty, Brandeis University, Waltham MA, August 2002.
- Tarasuk Valerie, 'A Critical Examination of Community Based Responses to Household Food Insecurity in Canada', *Health Education & Behavior*, 28, 4 (2001), pp. 487-499.
- Tarasuk Valerie & Eakin Joan M., 'Food Assistance Through Surplus Food: Insights From an Ethnographic Study on Food Bank Work', *Agriculture and Human Values*, 22 (2005), pp.177-186.
- Thurrow Lester C., 'Government Expenditures: Cash or In Kind?', *Philosophy and Public Affairs*, 5, 4 (1976).
- Wilensky Harold L., *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, Berkeley, CA 1975.
- <http://www.u-s-history.com/pages/h1660.htm>

עמוד 292-ריק