

מדיניות התמיכות בחקלאות והנזקקים בישראל

שרון עוזיאלי

עמיתת קורת – מכון מילקן

על אודות תוכנית עמיתי קורת – מכון מילקן

תוכנית עמיתי קורת–מכון מילקן מקדמת את הצמיחה הכלכלית בישראל באמצעות התמקדות בפתרונות חדשניים, מבוססי שוק, לבעיות מתמשכות בתחומים חברתיים, כלכליים וסביבתיים. התוכנית מתמקדת באיתור פתרונות גלובליים והתאמתם למציאות הישראלית ובבניית ממשקים חיוניים המחברים בין משאבים ממשלתיים, פילנתרופיים ועסקיים, לטובת צמיחה ופיתוח לאומי בר-קיימא.

התוכנית מעניקה מלגות שנתיות לסטודנטים ישראלים מצטיינים, בוגרי מוסדות להשכלה גבוהה בארץ ובעולם, המתמחים במוקדי קבלת ההחלטות הלאומיים ומסייעים בפיתוח פתרונות באמצעות מחקר והתמחות. היקף הפעילות של עמיתי התוכנית הוא מקסימלי – התמחות, הכשרה ומחקר במשך חמישה ימים בשבוע.

במשך שנת התמחותם עוסקים עמיתי קורת–מכון מילקן במחקר המדיניות במשרדי הממשלה וברשויות שלטוניות אחרות, ומסייעים למקבלי ההחלטות ולמעצבי המדיניות בחקר ההיבטים השונים של סוגיות כלכליות, סביבתיות וחברתיות.

בנוסף עורכים העמיתים מחקר מדיניות עצמאי, שמטרתו לזהות חסמים לתעסוקה ולצמיחה בישראל ולאתר פתרונות אפשריים. מחקרי העמיתים מתבצעים בהדרכת צוות אקדמאי ומקצועי מנוסה ותומכים במחוקקים וברגולטורים, המעצבים את המציאות הכלכלית, חברתית והסביבתית בישראל.

במהלך השנה מוענקת לעמיתים הכשרה אינטנסיבית במדיניות כלכלית, ממשל ושיטות מחקר. במסגרת מפגשי ההכשרה השבועיים, העמיתים רוכשים כלים מקצועיים לכתיבת תזכירים, מצגות וניירות מדיניות, וכן כלי ניהול, שיווק ותקשורת. בנוסף, נפגשים העמיתים עם בכירים במשק ובממשל ועם אנשי אקדמיה מהשורה הראשונה בישראל ובעולם. בסמסטר הראשון, העמיתים משתתפים בקורס המתמקד בחידושים פיננסיים, במסגרת בית הספר למנהל עסקים באוניברסיטה העברית בירושלים. הקורס מקנה 3 נקודות זכות אקדמיות, ומלמד אותם פרופ' גלן יאגו, מנהל המרכז הישראלי של מכון מילקן ומנהל קבוצת המחקר במימון במכון מילקן בקליפורניה.

את בוגרי התוכנית ניתן למצוא בתפקידים בכירים במגזר הפרטי, כמרצים באקדמיה, במגזר הציבורי וכיועצים לשרים ולמשרדי הממשלה. ישנם בוגרים שנקלטו במשרדי הממשלה, ואחרים המשיכו ללימודים גבוהים באוניברסיטאות מובילות בישראל, ארצות הברית ובריטניה.

תוכנית עמיתי קורת–מכון מילקן היא לא פוליטית ובלתי מפלגתית, ואינה מקדמת קו פוליטי או אידאולוגי. התוכנית ממומנת על ידי קרן קורת וקרנות פילנתרופיות מובילות בארצות הברית ובישראל ומנוהלת על ידי מכון מילקן.

למידע נוסף על אודות התוכנית: www.kmifellows.org

תוכן העניינים

מבוא	1
אי ביטחון תזונתי	1
עודפי ייצור בחקלאות	2
עודפי ייצור מדווחים	2
עודפי ייצור שאינם מדווחים	3
סקירה היסטורית: מדיניות התמיכות בחקלאות בישראל	5
ניתוח כלכלי - הסובסידיות בחקלאות כגורם הפוגע ברווח החברתית	9
מדיניות התמיכות בחקלאות: השוואה בינלאומית	17
פגיעה בעניים ביותר	16
עודפי ייצור וכספי תמיכות: שימושים חלופיים	17
מפעל ההזנה - טיפול בחוסר ביטחון תזונתי בקרב ילדים	18
קבלני מזון	19
סובסידיות בחקלאות למול הרחבת מפעל ההזנה - ניתוח מספרי	19
הזנה בבתי ספר בארה"ב	20
טיפול באי ביטחון תזונתי בקרב נזקקים באמצעות עודפי ייצור בחקלאות	23
עסקים קטנים	26
המלצות לטווח קצר	29
המלצות לטווח הארוך	30
נספח 1	32
נספח 2	33
נספח 3	34

מדיניות התמיכות בחקלאות והנזקים בישראל

שרון עוזיאל, עמיתת קורת

יולי 2006

מבוא

בשנת 2004 הושמדו כ-32,000 טון עודפי ייצור חקלאי, הכוללים פירות ירקות וביצים. עלות השמדת התוצרת בשנת 2004 נאמדה בכ-13.4 מיליון ש"ח. במקביל, על פי דו"ח העוני של הביטוח הלאומי לשנת 2004-5, חיות במדינת ישראל כמיליון וחצי נפשות עניות, ביניהן כ-700,000 ילדים. באופן כללי, הולכות כמויות המזון המושמדות ופוחתות עם הזמן. ברם, בהתחשב בעוני הקיים, קיום מנגנון של תכנון מרכזי, התומך בהשמדת עודפים, אינו הגיוני וסותר את המסורת היהודית (ראה נספח 1).

עלות השמדת המזון הנה עלות מזערית בהשוואה למכלול הסובסידיות אותן מעניקה מדינת ישראל לענף החקלאות - כ-590 מיליון ש"ח בשנת 2004.¹ הסובסידיות, הממומנות מתקציב המדינה (קרי: מכיסם של משלמי המסים), באות על חשבון טיפול בנושאי רווחה דחופים. מטרת מחקר זה היא לבחון שימושים אלטרנטיביים בעודפי הייצור בחקלאות ובכספי הסובסידיות המופנים כיום לענף החקלאות.

לאחר שנסקור את בעיית חוסר הביטחון התזונתי בישראל, נתאר, בפרק השני של המחקר, את מדיניות הסובסידיות והרקע ההיסטורי לקיומה. בפרק השלישי ננתח את התוצאות הכלכליות של מדיניות זו. נביא גם השוואה בינלאומית בנושא התמיכות, ונתאר שימושים אלטרנטיביים אפשריים בעודפי הייצור המושמדים ובכספי התמיכות בענף החקלאות. לבסוף, נביא המלצות לשינוי המדיניות הקיימת.

אי ביטחון תזונתי

המושג אי ביטחון תזונתי מציין פרדוקס, לפיו קבוצות אוכלוסייה בארצות המערב, העשירות במזון ובטכנולוגיה, סובלות ממצב כרוני של רעב והיעדר נגישות למזון. "ביטחון תזונתי" הוגדר בוועידה של ארגון המזון העולמי ברומא בשנת 1996 כ"מצב בו יש לכל האוכלוסייה, כל הזמן, נגישות פיזית וכלכלית לאוכל מזין, איכותי ובטוח, בכמות מספקת, בהתאם לצרכים התזונתיים ולהעדפות המזון, שיש בו כדי להבטיח חיים בריאים ופעילים".²

על פי ממצאיו של מחקר שפורסם מטעם ה-JDC-Brookdale Institute באוגוסט 2003:

- כ-8% מסך משקי הבית בישראל (כ-150,000 משקי בית) דיווחו על אי ביטחון תזונתי חמור המשתקף בחוסר נגישות לכמויות מזון מספקות (מעבר לחוסר האיזון התזונתי הגלום בהן)

כתוצאה ממחסור בכסף. הדבר מתבטא בצמצום כמויות המזון בארוחות או אף בדילוג על חלק מהן. במקרים קיצוניים הם מדווחים שהם נמנעים מאכילה במשך יום שלם.

- 14% נוספים ממשקי הבית בישראל (כ-250,000 משקי בית) מדווחים שהם סובלים מחוסר ביטחון תזונתי מתון.
- חוסר ביטחון תזונתי מתקיים בכל רובדי האוכלוסייה. עם זאת נפוצה במיוחד תופעה זו בקרב משפחות מרובות ילדים (בעלות 4 ילדים ויותר), בקרב משפחות חד הוריות ובקרב משפחות ערביות.³

עודפי ייצור בחקלאות

בו בזמן שמאות אלפי ישראלים סובלים מחוסר ביטחון תזונתי, ישנם עודפי חקלאות רבים, שאת סיבות היווצרותם והיקפם נבחן כעת. יצוין, שלא כל עודפי הייצור מדווחים, ולכן לשם בחינת היקף העודפים, יש להביא בחשבון גם את העודפים שאינם מדווחים.

עודפי ייצור מדווחים

החקלאות היא בין הענפים היחידים שבהם מתקיים מבנה אטומיסטי של תחרות משוכללת (קרי, ריבוי יצרנים וריבוי צרכנים). ברם, בשל ריבוי גורמים, שאין ליצרן שליטה עליהם (כגון: תנאי מזג אוויר), הייצור החקלאי אינו ככל ייצור אחר. גורם חוסר הוודאות יכול להוביל לכך, שלמספר רב של חקלאים יכולים להיגרם בעונה מסוימת הפסדים, מהם לא יוכלו להתאושש. עובדה זו הביאה לכך, שמאז קמה מדינת ישראל, ניכר ביטוי רב למעורבות ממשלתית (תכנון מרכזי ומתן תמיכות) בענף החקלאות, אשר לאורך זמן רב הפר את יכולת ההתאמה של הסקטור החקלאי לתנאי תחרות מתפתחים.

עודפי ייצור בחקלאות קיימים בפירות, בירקות ובביצים. (עודפי ייצור קיימים גם בייצור חלב, אלא שעודפים אלה משמשים ליצירת אבקת חלב).

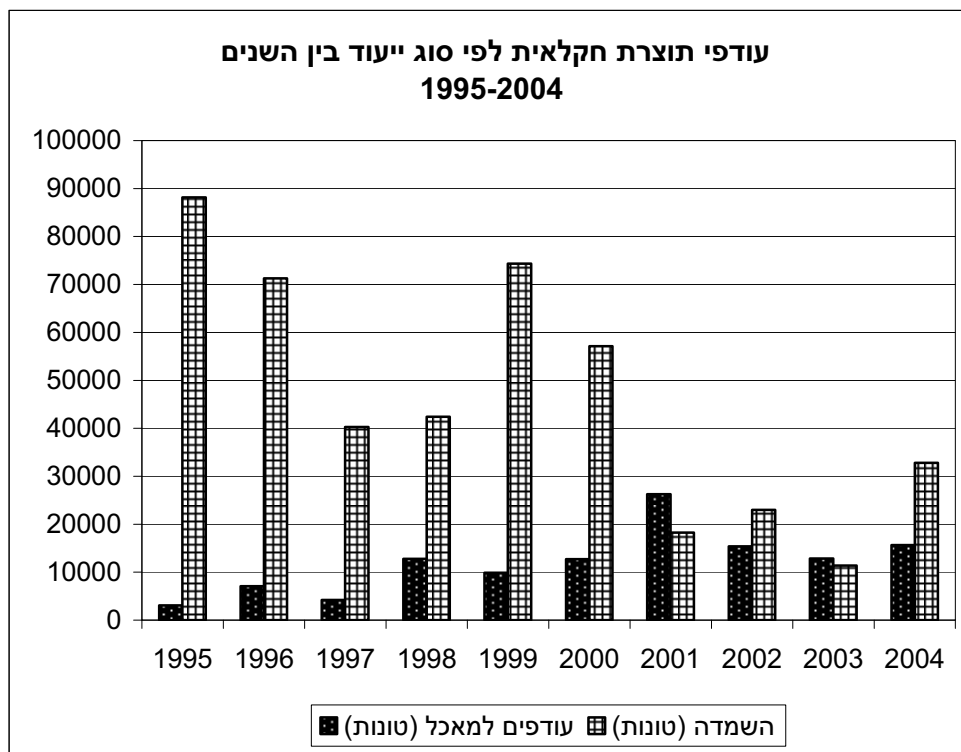
כיצד נוצרים העודפים? על מנת להגן על רמת הכנסתם של החקלאים מונהג מחיר מינימום על תוצרת חקלאית. מחיר מינימום אפקטיבי, הוא מחיר הגבוה מהמחיר שהיה נקבע ללא התערבות מכוונת (מחיר שווי משקל). במחיר זה, הכמות המבוקשת על ידי הצרכנים נמוכה מהכמות המוצעת על ידי היצרנים. כתוצאה מכך, נוצר עודף היצע אשר יגרו, בסופו של דבר, ירידת מחירים ויגרע מהמטרה המקורית.

בעבר, על מנת להתמודד עם תופעה זו, הטילה הממשלה מכסות ייצור אישיות, כך ששך המכסות המותרות יהיה שווה, בקירוב רב ככל הניתן, לכמות המבוקשת על ידי הצרכנים במחיר המינימום שנקבע. (כיום משטר המכסות קיים בענפי החלב והלול בלבד). ברם, מטבע הדברים, היו שנים בהן היבול היה גבוה מן המצופה, והשוק צבר תוצרת מעבר לזו שנקבעה בצו על-ידי הממשלה. על מנת למנוע סיטואציות לפיהן התוצרת העודפת תפגע במחיר המינימום, דואגות

מועצות הייצור בצורה יזומה (בעבור אחוז מסוים אותו משלמים היצרנים למועצות) לפנות עודפים אלו לפני שיגיעו למדפים. לעודפים שני שימושים: "עודפים למאכל" – המופנים לייצוא או למכירה לתעשייה במחירי הפסד, ו-"השמדה"⁴.

גרף 1 מציג מגמה ברורה המעידה על הפחתה בהשמדת מזון כאמצעי לפינוי עודפים. ואולם, כמות של 32,802 טונות, שהושמדה בשנת 2004, אינה דבר שיש להקל בו ראש, מה גם שהשמדת כמות זו עלתה 13.4 מיליון ש"ח.⁵

גרף 1



מקור: עיבוד ל: לשכה מרכזית לסטטיסטיקה, גף חקלאות (קובץ excel פנימי).

עודפי ייצור שאינם מדווחים

קיימת תוצרת חקלאית שאינה מגיעה ליעדיה המקוריים. תוצרת זו נדונה לריקבון ולהשמדה. נכון להיום, אין דיווחים רשמיים על היקף התופעה. תוצרת זו כוללת:

● ייצוא תוצרת חקלאית דרך מעבר קרני

מעבר קרני מהווה נקודת מעבר לסחורות בין הרשות הפלשתינאית לשטחי ישראל. הוא משמש גם כנקודת ביקורת בחסימת מפגעים למיניהם. סגירת המחסומים בעקבות התראות ביטחוניות מעכבת לא פעם משלוחי תוצרת חקלאית במשך ימים שלמים, עד שהתוצרת נרקבת ונהרסת כליל. תוצרת זו אינה מדווחת ואין מידע על היקפה.

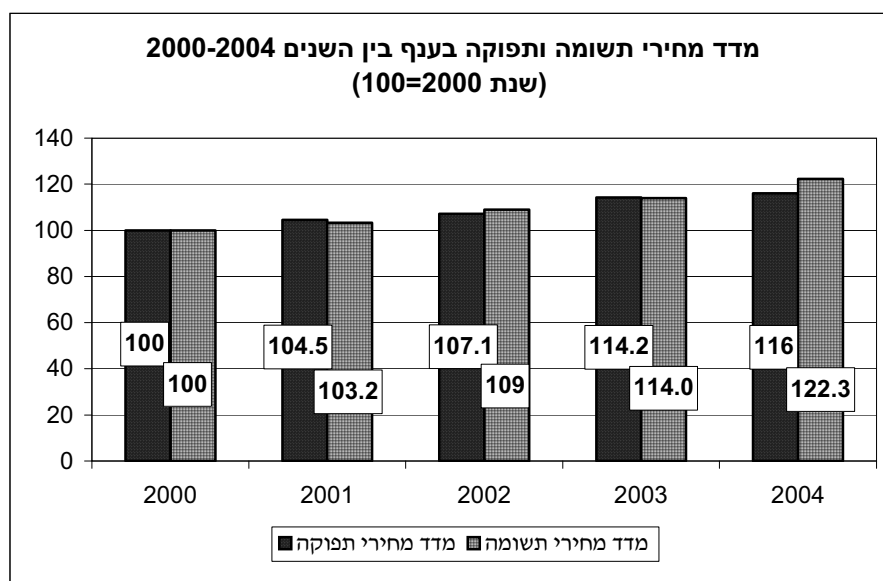
בעיתון "הארץ", לדוגמא, נכתב כי התמורה למגדלי הבונות נשחקה בהתחלת השנה ב-30% בגלל סגירת מעבר קרני לייצוא חקלאי לרצועת עזה. מעבר קרני נסגר על ידי צה"ל ב-8 בינואר השנה (2006), נפתח מחדש ב-5 בפברואר לתשעה ימים בלבד ושוב נסגר עקב התרעות על פיגועים (נכון למועד פרסום הכתבה בעיתון הארץ). סגירת המעבר הותירה את מגדלי הפירות עם כמויות גדולות של פרי המיועד לייצוא לרשות הפלשתינית. חלק מעודפי הפירות הופנו לשוק המקומי למכירה במחירי הפסד, חלק אוחסן בקירור והשאר התקלקל והושמד. הענף שנפגע ביותר הוא ענף הבונות. סגירת המעבר גרמה לעודפי בונות בהיקף של 200 טונות בשבוע. סגירת המעבר הביאה למכירת הבונות ברשתות במחיר של 4.5 ש"ח לקילו לעומת 6 ש"ח טרם סגירת המעבר.⁶

אין זה מקרה יחיד; במאי 2004 נרשם כי עשרות נהגי משאיות המתינו בכניסה למחסום קרני במשך שעות ארוכות, כשמשאיותיהם עמוסות בפירות לשיווק ברצועת עזה. מזג אוויר השרבי, ששרר באותה העת, דן את הפירות לריקבון. עוד נכתב, כי בשבועיים הסמוכים למועד כתיבת הכתבה הביא הסגר להשמדה של בין 100 ל-120 טון תוצרת. לדברי אבישי הרצוג, בעל בית אריזה וחברה לשיווק פירות, גם במקרה זה עיקר הפגיעה היא בנפילת המחירים בשווקים אשר מגיעה ל-50%.⁷

• הרעה בתנאי הסחר

תופעה נוספת, שאינה מדווחת אך היקפיה ניכרים, היא פירות וירקות אשר נותרים עזובים בשדות ובמטעים. זאת, בשל העובדה שעלויות כוח האדם הנדרשות לקטיף ולאסוף, אינן מותרות לחקלאי רווח לאחר מכירת התוצרת. תופעה זו מהווה דוגמא ל"הרעה בתנאי הסחר בחקלאות". מדד תנאי הסחר בחקלאות מוגדר על ידי חלוקת מדד מחירי התפוקה בממד מחירי התשומה. התבוננות בגרף 2 תספק אינדיקציה על מדדי המחירים בין השנים 2000-2004.

גרף 2



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי 2005 (ירושלים: למ"ס, 2005), לוח 19.13

http://www1.cbs.gov.il/shnaton56/st19_13.pdf (15 ביוני 2006)

בין השנים 2000-2004 מחירי התשומה חפפו בקרוב למחירי התפוקה, ולאחרונה אף נראה כי קצב עלייתם מהיר מזה של מחירי התפוקה. מדדים אלה מעלים סימני שאלה ביחס למידת רווחיותם של היצרנים בענף. כאשר עלות התשומות (ובניהן תשומת העבודה המשמשת גם בעת הקטיף והאסיף) גבוהה ממחיר התפוקה, לא משתלם כלכלית ליצרן לבצע איסוף התוצרת (שכן סך עלות היצור תעלה על הפדיון ממכירת הפרי, ותהליך הגידול יסתיים בהפסד) והתוצרת נותרת עזובה בשטחי הגידול. מאחר שלא מדובר בפינוי יזום של מועצות הייצור, לא מדווחת כמות תוצרת זו באופן רשמי. לדברי מר יעקב סיטון, סמנכ"ל מועצת הצמחים, תופעה זו נאמדת באלפי טונות תוצרת חקלאית.⁸

סקירה היסטורית: מדיניות התמיכות בחקלאות בישראל

כאמור, עלות פינוי והשמדת עודפי הייצור אינה גבוהה בהשוואה לסובסידיות שנותנת הממשלה לענף החקלאות. מעבר לכך, כשלי השוק שנוצרים בגין הענקת הסובסידיות (עיוות יחסי המחירים בשוק) מביאים להיווצרותם של עודפים אלה.

המושג "סובסידיה" משמעו הענקת כספים, המשפיעה במישרין או בעקיפין על המחירים או על רמת ההכנסה של סקטור מסוים של יצרנים או צרכנים. הסובסידיות משפיעות על נפח הייצור או הצריכה. בנוסף, נכללות במושג "סובסידיות" גם פעולות אחרות של הממשלה, המעניקות עדיפות מסוימת, שהשפעתה דומה, ואשר הן בבחינת שוות כסף למקבליהן. סובסידיה, בכל צורה שהיא, מהווה התערבות הממשלה במשחק הכוחות החופשי במשק. התערבות זו מונעת מהשוק החופשי להגיע לנקודת שווי משקל תחרותי – נקודה בה הרווחה החברתית היא מקסימאלית. נקודת שיווי המשקל לאחר התמיכה הממשלתית ובעקבותיה הינה נחותה יותר במונחי רווחה.⁹

בישראל, באה מדיניות זו לידי ביטוי בפיתוח ענפי גידול חדשים, הרחבת ההשקעות, הקמת מועצות לייצור ולשיווק, שפעלו לייעל את הייצור ולשפר את השיווק של התוצרת החקלאית החדשה, מתן סבסוד קבוע לתשומות חקלאיות, מתן "קונברסיות" (המרת חובות) לחקלאים במקרה של חוסר בתקציב המשרד וכדומה.¹⁰

התמיכות בחקלאות נמנות על שתי קבוצות:

א. **תמיכה בתוצרת חקלאית** – סובסידיות הניתנות במישרין על ידי הממשלה לחקלאים, על בסיס התוצרת החקלאית המיוצרת על ידם. במסגרת זו קיימות ארבע קבוצות הנבדלות זו מזו בהסדרים: מוצרים עם שיעור תמיכה קבוע – סכום התמיכה קבוע ומוגדר ליחידת מוצר; השלמה למחיר מובטח – למוצרים בקבוצה זו הובטח מחיר מינימום; תמיכה באמצעות קרנות – התמיכה לקבוצת מוצרים זו ניתנה באמצעות קרנות משותפות לממשלה וליצרנים; תמיכה זקופה – מוצרים אשר נקנים על-ידי הממשלה, או בהתערבותה במחיר קבוע, כאשר גובה הסובסידיה מחושב לפי הפער בין המחיר ליצרן המקומי והמחיר הבינלאומי.

ב. תמיכה בתשומות חקלאיות – התמיכה בתשומות חקלאיות ניתנת למספר תשומות בסיסיות, במגמה להקטין את הוצאות החקלאים.

מהן הסובסידיות הניתנות לחקלאות? האם הן חיוניות לענף ולמשק? מהן נסיבות התהוותן? מהם השימושים האלטרנטיביים בכספיהן?

● 1948-1954

בשנים הראשונות לאחר קום המדינה נאלצה ישראל להתמודד עם מחסור חמור ביבול חקלאי. המחסור נבע ממספר גורמים: ראשית, ירידה משמעותית בחקלאות הערבית כתוצאה מברייחתם של חקלאים ערבים רבים מהארץ במהלך מלחמת העצמאות; שנית, הפסקת הייבוא החקלאי המאסיבי מסוריה ומלבנון; שלישית, גלי העלייה המשמעותיים, שהובילו לגידול מהיר של האוכלוסייה היהודית בארץ. התפוקה של החקלאות היהודית הייתה מצומצמת מאוד, וייבוא של תוצרת חקלאית מארצות רחוקות היה בלתי אפשרי בשל מחסור במטבע חוץ.

גורמים אלה, כמו גם גורמים פוליטיים כגון: הצורך למצוא פתרון לבעיית התעסוקה בקרב מאות אלפי העולים והרצון לתפוס ולהחזיק באדמות ערבים נטושות, הובילו להחלטה ליישב עולים רבים, נעדרי ניסיון וידע בתחום החקלאות, במושבי עולים. ענף החקלאות נחשב כמרכזי וחיוני לקיומה של מדינת ישראל והדבר בא לידי ביטוי בהקצאה התקציבית לענף ובעדיפות לה זכה בתחום השקעות ההון: מתוך המלווה האמריקני הראשון, בסך 100 מיליון דולר, קיבלה החקלאות 35 מיליון.¹¹

ב-1949 הוקם לראשונה "הוועד לתכנון חקלאי והתיישבותי" בהשתתפות נציגי משרד החקלאות, המחלקה להתיישבות בסוכנות היהודית והקרן הקיימת לישראל.¹² תוכניות התכנון השונות נערכו בשיתוף עם נציגי החקלאים. עובדה זו הובילה לכך, שלא אחת נכנעו רשויות התכנון ללחצי החקלאים ותכננו מראש לייצר כמות גדולה מהדרוש, וכתוצאה מכך נוצרו עודפים גדולים. תוך פחות מחמש שנים עברה החקלאות הישראלית ממצב של מחסור חמור בתוצרת חקלאית למצב של עודפי ייצור בחקלאות.¹³

● 1954-1959

בתקופה זו התבססה מדיניות הממשלה על עיקרון שמירת הכנסתם של כלל החקלאים והרחבתה. זאת, להבדיל משימור היעילים מבין החקלאים והפניית החקלאים הפחות יעילים לענפי תעשייה אחרים. האטה בגידול האוכלוסייה מחד, ועלייה בתוצר החקלאי מאידך, הנחילו עודפי היצע בתוצרת החקלאית, שהביאו לצניחת מחירי התוצרת, לעיתים אל מתחת לעלויות הייצור. ההתיישבות המושבית הצעירה, ש-75% מפרנסתה היו מבוססים על ענף הירקות, נקלעה למשבר פרנסה חריף. גם במגזרים אחרים של החקלאות הסתמנו קשיים. כבר בשנת 1954 נדרשו סובסידיות בכדי לשמור על תמורה סבירה לחקלאים.¹⁴

■ שנות ה-60 וה-70

המאפיין העיקרי של תקופה זו הוא הרחבת השימוש בכלי הסובסידיות. בין השנים 1959 ו-1972 שיעור הסובסידיה לנפש עלה ביותר מפי שניים, מ-26.4 ליי ל-56.8¹⁵. במקביל, משקלה של הסובסידיה בהכנסה הפנויה לנפש ירד, מ-3.7% ל-1%. הצרכן קיבל רק כמחצית שיעור זה כתוספת להכנסה הפנויה, מכיוון שחלק מהתמיכה ניתן ישירות ליצרנים.¹⁶

הגדרת החקלאות כענף חיוני ומרכזי במשק הישראלי (מעצם הגברת ההשקעות והתמיכה בו) הפכה אמצעי להפרת כללי התחרות בתחום הייצור, אשר מטבעו הינו תחום ייצור תחרותי. בשנים אלו, באמצעות שימוש בסובסידיות, הגנה הממשלה על הצרכנים מפני עליית מחירי התוצרת החקלאית (לרוב בשל פיחות הלירה הישראלית, או עלייה במחירי גורמי הייצור הבינלאומיים) ועל היצרנים מפאת ירידת מחירים ופגיעה בהכנסות בעתות של עודפי ייצור. נספח 2 מציג את התמיכה לחקלאות בין השנים 1959-1972 לפי מוצרים ותשומות באחוזים מסך התמיכה.¹⁷

■ שנות ה-80

בדומה לשנות ה-70, גם בשנות ה-80 הונהגו אמצעי התערבות ממשלתיים שונים, ביניהם קיומו של משטר תכנון כולל ופרטני במרבית ענפי הייצור החקלאי תוך הנהגה של משטר מכסות. התערבות זו התקיימה בעיקר משיקולים כלכליים והחשש מהאצת האינפלציה. (יצוין, כי הסבסוד מומן מהדפסת כספים, דבר שתורם להאצת קצב האינפלציה ויצר מעין פרדוקס מעגלי). בשנת 1981 הגיע היקף הסובסידיה לרכישת חומרי גלם ל-164 מיליון דולר, בעוד הסובסידיה למים הייתה 95 מיליון דולר וסך הסובסידיה למוצרים חקלאיים נאמדה בכ-275 מיליון דולר.¹⁸

בסוף שנות ה-80, סבל ענף החקלאות מבעיות בתחומי הארגון וניהול הכספים. המוסדות הפועלים בענף החקלאות (מועצות הייצור וכדומה) גילו בחלקם הגדול אוזלת יד ארגונית, הקימו מנגנונים מנופחים, שהוצאותיהם הועמסו על החקלאים, ועשו טעויות רבות מתוך שיקולים לא כלכליים. משנת 1985, בעקבות עלייה תלולה בריבית, התקשו החקלאים לפרוע את חובותיהם, שהצטברו לסכומי עתק. ברם, הסוגיה הייתה רחבה מסוגית גובה הריבית: חלק מן החובות נבעו מן הקלות שבה קיבלו החקלאים בעבר, באמצעות מוסדותיהם, אשראי בתנאים נוחים.¹⁹

■ שנות ה-90 ותיאור המצב כיום

שנות ה-90 מהוות נקודת מפנה בהתייחסות המחוקק לשאלת התאמת המשק הישראלי כולו, ובפרט ענף החקלאות, למציאות עולמית ומקומית מחייבת ומשתנה. בינואר 1991 פורסם מסמך בשם *"הספר הירוק – מדיניות שיקום ופיתוח החקלאות בתקופת משבר ועלייה המונית 1990-1995"*. פרסום מסמך זה היווה צעד ראשון בשינוי מדיניות ההתערבות הממשלתית בענף החקלאות. מעבר לשורת המלצות בנושאי אשראי, חיסול חובות וכד', המליץ המסמך על הקטנת מעורבות הממשלה באמצעות ביטול שיטת התכנון הכמותית-פרטנית ומעבר לשיטת התערבות מווסתת לפי כללים, תוך התאמת המשק למעבר ממשק הסגור אדמיניסטרטיבי בפני יבוא

חקלאי למשק הפתוח בעיקרו (על כל המשתמע מחשיפה לתנאי שוק, ללא בטוחות וללא "מטריה" ממשלתית למצבי כשל).

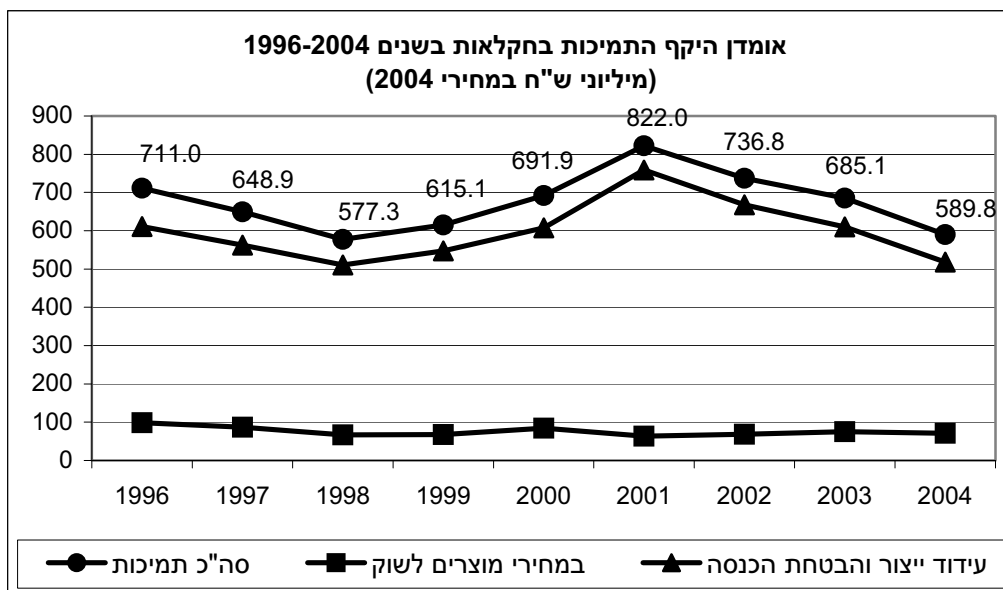
בשנים 1996 ו-1999 פורסמו שני מסמכים עוקבים באותה סדרה. יצירת מסמכים עוקבים אילו נבעה ממספר גורמים:

- במישור העולמי – נכנסו לתוקף הסדרים חדשים של סחר עולמי פתוח, בעקבות חתימת הסכמי גאט"ט המורחבים והקמת ה-WTO החלופי במהלך 1995. בעקבות זאת, התבטלה לראשונה ההגנה המלאה על חקלאות ישראל. הסתמן שינוי מגמות ארוכות טווח, ששררו בתחום הסחר העולמי במוצרי החקלאות המאופיינים כ-commodity, תוך מעבר מעודפים גבוהים למצב של איזון ואולי גם חוסר, במקביל לעליית מחירים.
- במישור האזורי – חתימת הסכמי השלום עם הפלשתינאים ועם ירדן.²⁰ משנת 1994 (שנת חתימת ההסכם הכלכלי) גדל הייצוא מישראל לרשות הפלשתינית. בין שנת 1994 לשנת 1995 גדל הייצוא בכ-65%. בין השנים 1994-1999 גדל הייצוא בכ-86%.

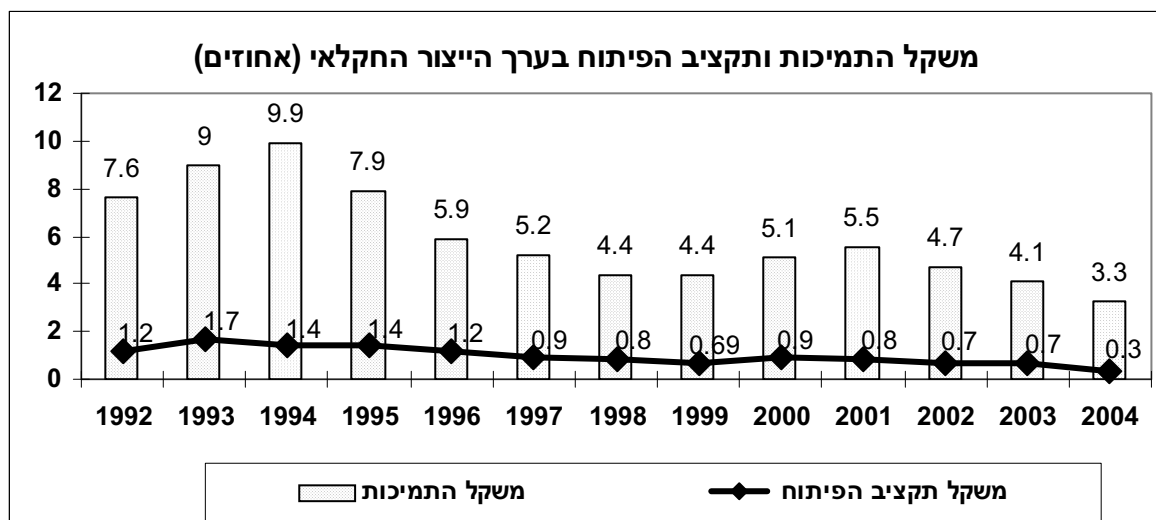
במקביל, הביאו הייבוא מהרשות הפלשתינית והחשיפה לתוצרת שאינה מקומית לשיפור איכות התוצרת ולייצור בסטנדרטים גבוהים. במילים אחרות, היצרנים החקלאיים בארץ נחשפו לייצור בתנאי תחרות על יסוד יתרון יחסי. ואכן, ב-15 השנים האחרונות חלו שינויים משמעותיים בדפוסי המעורבות הממשלתית ביצור החקלאי ומעבר ממעורבות ממשלתית רחבה בתחומים שונים של הייצור והשיווק החקלאי להתערבות ממשלתית מצומצמת, המסויגת למספר ענפי יצור בלבד.

תוצאות הנהגת הרפורמה מובאות בגרף 3 ובגרף 4.

גרף 3



מקור: משרד החקלאות ופיתוח הכפר, הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות ההתיישבות והכפר, ד"ן וחשבון כלכלי על החקלאות והכפר (ירושלים: משרד החקלאות, 2004), עמ' 68.



מקור: משרד החקלאות ופיתוח הכפר, הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות ההתיישבות והכפר, דין וחשבון כלכלי על החקלאות והכפר (ירושלים: משרד החקלאות, 2004), עמ' 70.

מגרף 3 עולה, כי קיימת מגמת ירידה כללית בסך כל התמיכות, עובדה שעולה בקנה אחד עם המלצות פרסומו הראשון של "הספר הירוק". בין שנת 1996 לשנת 2004 חלה ירידה של כ-17% בהיקף התמיכות בחקלאות. גרף 4 מראה, כי חלקן של התמיכות מסך ערך הייצור החקלאי קטן גם הוא על פני זמן. ניתן לראות, כי גם בסעיף תקציב הפיתוח, המורכב מתמיכות לקידום עידוד הייצור והבטחת הכנסה באמצעות עידוד הייצוא, המגמה זהה, עד כי בשנת 2004 הוא מהווה 0.3 אחוזים בלבד מערך הייצור החקלאי באותה השנה.

כיום, המעורבות הממשלתית נחלקת למעורבות ישירה ולמעורבות עקיפה. המעורבות הישירה כוללת: סבסוד מים, ביטוח, השקעות וייצוא.²¹ המעורבות העקיפה נועדה לסייע, שלא באמצעות תקציב המדינה, ליצרנים ולמשווקים של תוצרת חקלאית. למעורבות זו יש עלות, המשולמת על ידי הצרכנים דרך מחירי התוצרת החקלאית. בין עיקרי ההגנות, נמצאים פטור מהסדר כובל ומניעת ייבוא.²²

ניתוח כלכלי – הסובסידיות בחקלאות כגורם הפוגע ברווחה חברתית

במצב של תחרות משוכללת, מנגנון המחירים מוביל את השוק להקצאה יעילה של מקורות. היחידות הכלכליות בשוק, השואפות למרב התועלת או הרווח, מביאות לניצול יעיל של המקורות העומדים לרשות המשק. כל התערבות בשוק משוכלל, כאשר קיים שימוש יעיל במשאבים, משנה את ההקצאה היעילה, ולכן אינה רצויה מבחינת הרווחה המצרפית. ברם, רמת ההתערבות הממשלתית המוצדקת היא נושא השנוי במחלוקת, והעמדות המנוגדות מייצגות השקפות עולם פוליטיות חברתיות שונות.²³

לדעת מצדדי ההתערבות הממשלתית בחקלאות, החקלאות בישראל מסייעת לשמירה על קרקעות המדינה, קרי: למניעת תפיסתן על ידי גורמים שאינם מורשים, ולשמירה על שטחי עיבוד כפוטנציאל לייצור ולפיתוח בדורות הבאים. החקלאות מסייעת בשמירה על שטחים ירוקים פתוחים נוכח תהליכי העיור המואצים. כמו כן, היא מהווה ענף כלכלי חשוב, המשתמש במשאבי טבע מקומיים. רמת החקלאות בידע, ארגון וטכנולוגיה זכתה להתעניינות ולהכרה בין מדינות העולם והקנתה לחקלאות יתרון יחסי, שלו השלכות גם על תעשיית התשומות, הדשנים, חומרי הדברה וכו'. בנוסף, מסייעת החקלאות בשמירה על מקורות המים ומשאבי הטבע, שכן שמירה על שטחי עיבוד פתוחים תורמת לשמירה על שטחי החדרה ומילוי של מקורות המים התת קרקעיים ומבטיחה מזון בכמות ובאיכות לאוכלוסיית ישראל. הנפוץ שבטיעונים, מיוחס לשמירה על גבולות המדינה, שכן ההתיישבות הכפרית מהווה עדיין את המסגרת ההתיישבותית העיקרית לאכלוסם ולפיתוחם של אזורי הגבול.²⁴

ברם, לדעת אחרים, טיעונים אלה אינם רלוונטיים כיום. למדינת ישראל קיום חוקי רשמי ומעמד פוליטי וכלכלי בעל הכרה עולמית. לא ניתן עוד לדבר על השתלטות בלתי חוקית על קרקעות. טיעון שמירת הגבולות נחלש, שכן לישראל צבא הנחשב לחזק ולמוכשר בצבאות העולם. בנוסף, לאחר תוכנית ההתנתקות, אין כבר טעם לטעון, שהתיישבות במקום מסוים יוצרת גבול. יובהר, כי ביטול הסבסוד החקלאי אין משמעו ביטול ענף החקלאות. הענף ימשיך להתקיים בקרב יצרנים שימצאו בו רווחיות, מה שבודאי יקרה לאחר שינופו ממנו היצרנים שאינם יעילים כלכלית. או אז אין עוד נכון לדבר על שטחים ירוקים, אבטחת מזון ויתרון יחסי – גם ללא הסבסוד יהיה מי שיהיה כדאי לו כלכלית לספק אותם. התהליך המתרחש לו באופן טבעי במקרה זה הוא, אמנם, צמצום מספר היצרנים, אך בד בבד - הרחבת יחידות הייצור שלהם.

יהיו אשר יצדיקו התערבות ממשלתית במקרים בהם יש צורך באספקת מוצרים ציבוריים,²⁵ במקרה של השפעות חיצוניות,²⁶ במקרה בו הממשלה מבקשת לעודד צמיחה כלכלית ולפיכך מבקשת ליישם מדיניות בעלת ראייה חברתית פוליטית ארוכת טווח, המשפיעה על הקצאת המשאבים בין הדורות, בעוד מנגנוני השוק פועלים לרוב משיקולים של הטווח הקצר והבינוני.²⁷ ענף החקלאות אינו עונה על אף אחת מהאפשרויות האלה. מעבר לכך, עונה הוא בכל קנה מידה אפשרי על הגדרתו של שוק תחרותי משוכלל במובן המבנה האטומיסטי שלו, הכולל ריבוי יצרנים וצרכנים. לפיכך, לא ניתן לומר כי ההתערבות הממשלתית משיגה מטרה אותה לא ניתן היה להשיג בהעדרה. אדרבא, כפי שיודגם בהמשך, לא רק שאין היא מוסיפה, היא גורעת.

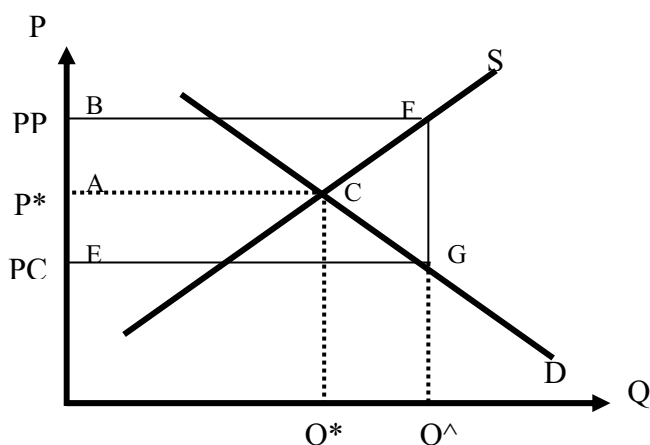
כמובן, לחקלאות השפעה חיצונית חיובית ביצירת נוף, איכות סביבה, קידום תיירות חקלאית (הנשענת על נוף חקלאי) וכו'. עם זאת, יש אפשרות ליצירת מנגנון על פיו מפעילי תיירות שונים יתרמו לחיזוק החקלאות הסמוכה להם. בניית מנגנון שיענה על סוגיה זו לא יצריך התערבות ממשלתית למעט זו השומרת על כללי המשחק שנקבעו.²⁸

ההתערבות הממשלתית הקיימת פוגעת ברווחה החברתית המצרפית. גרפים 5 ו-6 מתארים שני מקרים של התערבות ממשלתית ישירה: שימוש במכסת ייצור (כפי שמקובל כיום

בענף החלב והלול) ומתן סובסידיה למוצר (כפי שמקובל כיום במסגרת חוק הגליל), ואת הנזק הנגרם מההתערבות, במונחים כלכליים.

בגרף 5 מוצג השוק למוצר חקלאי נתמך. נניח, למשל, לולן המגדל מטילות ביצים. ללא מעורבות ממשלתית היה המחיר השוקי לביצה P^* והכמות אותה היה מספק הלולן לשוק Q^* , כאשר נגדיר את עקומה S – עקומת ההיצע (מהי הכמות המיוצרת כאשר המחיר אותו מוכנים לשלם הצרכנים הוא P). עקומה D – עקומת הביקוש – עקומה המתארת את הכמות המבוקשת על ידי הצרכנים בכל רמת מחירים נתונה. כאשר מעניקה הממשלה את התמיכה, המחיר לביצה אותו רואה הלולן הוא PP (מחיר גבוה יותר ממחיר שווי המשקל במצב תחרותי) והמחיר לביצה אותו רואה הצרכן הוא PC (מחיר הנמוך מהמחיר שיווי משקל במצב תחרותי). ייצור הביצים נקבע ברמה $Q^\wedge$ – נקודת החיתוך בין המחיר לעקומת העלות השולית (עקומת ההיצע). הסובסידיה לביצה היא ההפרש $Su=PC-PP$. העלאת המחיר ליצרן, ביחס למחיר שהיה שורר בשוק חופשי, הגדילה את "עודף היצרן".²⁹ התוספת מיוצגת בשטח הטרפז $ACFB$. בדומה לכך, התוספת ל-"עודף הצרכן" הוא שטח הטרפז $ACGE$.³⁰ הסובסידיות נחשבות לחלק ממערך ההוצאות של הממשלה. מאחר שהוצאות הממשלה ממומנות לרוב בידי מסים, משלמי המסים (חלקם גם יצרנים או צרכנים) הם שישאו בעול התמיכה. שטח המלבן $BFGC$ מייצג עלות זו.

גרף 5



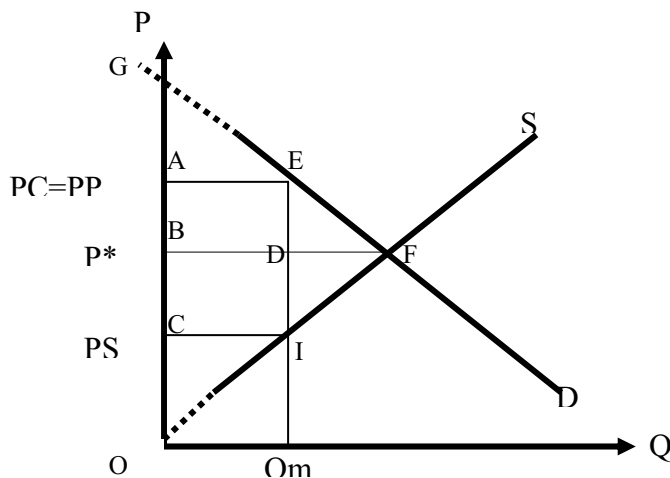
מקור: יואב כסלו, כלכלת החקלאות הישראלית, מהדורה שנייה (רחובות: הפקולטה לחקלאות, 2003/4), עמ' 40.

אם נחבר את כלל השינויים ברווחה, נמצא כי הפסד הרווחה למשק הוא שטח המשולש FCG שנתון בין עקומת ההיצע, שמייצגת את העלות השולית של ייצור הביצים, לבין עקומת הביקוש, שמייצגת את התועלת השולית לצרכנים. החישוב התבצע באופן הבא:

עודף היצרן	שטח הטרפז $ACFB$
עודף הצרכן	שטח הטרפז $ACGE$
משלמי המיסים	$-(\text{שטח המלבן } BFGC)$
רווחת המשק ³¹	$-(\text{שטח המשולש } FCG)$

בגרף 6 ייצור הביצים מוגבל במכסה לכמות Q_m – כמות קטנה מהכמות שהייתה נקבעת בתנאי תחרות חופשית. המחיר אותו משלמים הצרכנים ואותו מקבל הלולן הוא $PC=PP$. לשם הנוחות נגדיר: שטח המלבן $L=AEDB$, שטח המלבן $M=BDIC$, שטח המשולש $N=GAE$, שטח המשולש $R=EDF$, שטח המשולש $X=FDI$, שטח המשולש $Z=CIO$, שטח המשולש. במקרה זה באה התמיכה ביצרנים על חשבון הצרכנים, ללא הוצאה תקציבית כלשהי.

גרף 6



מקור: יואב כסלו, כלכלת החקלאות הישראלית, מהדורה שנייה (רחובות: הפקולטה לחקלאות, 2003/4), עמ' 40.

נחשב את סך כל השינויים ברווחה לעומת מצב של שווי משקל תחרותי:

- (1) עודף היצרנים במצב שוו"מ תחרותי שטח המשולש BFO $(Z+X+M)$
 - (2) עודף היצרנים במכסת ייצור שטח הטרפז AEIO $(Z+M+L)$
 - (3) **חשבון הרווחה לעומת מצב של שוו"מ תחרותי – יצרנים** $L-X = (2)-(1)$
 - (4) עודף הצרכנים במצב שיווי משקל תחרותי שטח המשולש GFB $(L+R+N)$
 - (5) עודף הצרכנים במכסת ייצור שטח המשולש GAE (N)
 - (6) **חשבון הרווחה לעומת מצב שיווי משקל תחרותי – צרכנים** $-(R+L) = (5)-(4)$
- רווחת המשק לעומת מצב של שיווי משקל תחרותי** $-(R+X) = (6)+(3)$

על מנת להמחיש את היתרונות הטמונים במדיניות הדוגלת בהסרת סובסידיות, נתאר להלן את ענף הפטמים בישראל. ענף הפטמים מהווה דוגמא למקרה בו בתגובה לביטול המעורבות הממשלתית גדלה היעילות בענף. בתגובה למשברי עודפים ולקיומן של מגוון מכסות ייצור שאינן אפקטיביות, החליט משרד החקלאות, באפריל 1991, לבטל את הסובסידיות לפטם החי (למעט אלה הקיימות מתוקף "חוק הגליל" – נכון לשנת 2007 ידובר על סובסידיה בשיעור 13% מעלות הייצור לפטם החי ו-17% מעלות הייצור של ביצת מאכל).³² ב-1994 החלה הרפורמה בענף הפטם. מהות הרפורמה: מתן היתר ייצור מעבר למכסה במשק משפחתי של עד 100 טון והיתר תוספת ייצור במשק השיתופי בשיעור של 20% תוך הבטחת רשת ביטחון בגובה 90%

ממחיר המטרה. מחירו הריאלי של הפטס לצרכן ירד משמעותית. ללא ההשתחררות מאותן יחידות יצור בעלות היקף מגוון של 30 טון לשנה, שכן היקף זה סיפק למעשה כ-40 ימי עבודה בלבד לשנה, היה כיום מחירו הריאלי גבוה בעשרות אחוזים ממחירו כיום.³³ בשנת 1995 נמשכה המדיניות שהייתה נהוגה בשנת 1994, אולם המועצה הודיעה כי היא מוכנה לרכוש מכסות מיצרנים קטנים על מנת לייעל את הייצור בענף.³⁴ ואכן, היקף הרכישה בשנת 1995 הסתכם בכ-7,500 טון.³⁵ בשנת 1997 הסתכם יצור הפטמים בכ-207 אלף טון (לעומת 173 אלף טון בשנת 1994 ולעומת 140 אלף טון בשנת 1990). הייצור גדל תוך התייעלות הענף: יציאת יצרנים קטנים ולא יעילים ובמקביל הגדלת יחידת הייצור אצל היצרנים שנשארו בענף. בשנת 1997 פעל הענף ללא רשת ביטחון תוך שמירה על יציבות מחירים במהלך השנה.³⁶ יש לציין, כי ביטול הסובסידיות היה כרוך בצמצום היקף הביקוש למוצרים בעלי ביקוש גמיש כמו מוצרי חלב, אך הוא גם העלה את דפוסי הצריכה לפסים יותר בריאים.³⁷

דו"ח המבקר משנת 1996 כלל התייחסות לטיפול בעודפי ביצים בשנים 1993-1995. לדברי המבקר, יש לשקול צעדים לייצוב ענף הלול, ובהם שינויים מבניים בייצור, בארגון ובשיווק, גם כדי לבחון אפשרויות להפסקת תמיכות הממשלה בענף. יש להבין, כי צעדים כאלה נדרשים ביתר שאת (ולא רק בענף הלול), לנוכח ההסכמים הבינלאומיים השונים (גאט"ט), הסכם השלום עם ירדן, הסכמים שנחתמו עם הרשות הפלשתינאית וכו'), שפתחו את שוקי הארץ ליבוא תוצרת חקלאית. עוד נכתב, כי לדעת היועץ לשר החקלאות, מההיבט הכלכלי גרידא, תשלום תמיכות לייצור מאפשרת קיומם של משקים לא יעילים השייכים לאוכלוסייה חלשה בפריפריות. בהתחשב בשיקולים כלכליים וחברתיים, ראוי, לדעת היועץ, להפסיק את הייצור הבלתי יעיל של מגדלים כאלה, בייחוד בגליל ובהרי יהודה. הפסקת הייצור יכולה להיעשות בדרך של רכישת מכסותיהם והבטחת קצבאות, שייקבעו בכפוף למבחנים של הכנסה, גיל, מקום מגורים ועוד. לדעת היועץ, עלות התמיכות ליצור לא יעיל גבוהה מתשלום קצבאות לאותם מגדלים.³⁸ תמיכות הממשלה למגדלי הביצים למאכל נמשכת זה שנים ועלותה למשלמי המסים גבוהה. (כאמור, בשנים 1993 ו-1994 עמדה הוצאה זו על כ-150 מיליון ש"ח). לשם השוואה נכון לשנת 2004, במסגרת חוק הגליל, הועברו למגדלי הביצים תמיכות בסך 37.1 מיליון ש"ח.³⁹

לדברי דליה הראל, לשעבר המשנה למנכ"ל משרד החקלאות, אם ניתן היה לבטל את הפיקוח הממשלתי על מחירים היה כדאי לעשות זאת. לדעתה, בתחום מוצרי החלב לא ניתן לעשות זאת עקב מעמדה המונופוליסטי של "תנובה" והעדר תחרות ממשית מצד היבוא. היא הוסיפה, כי במידה ויבוטל התכנון בענף ההטלה, ניתן יהיה לבטל את הפיקוח על מחירי הביצים, משום שכאן אין תנובה מונופוליסטית.⁴⁰

יצוין, כי מנקודת ראותם של הנזקקים, סיוע במוצרי מזון הנו פתרון נחות לעומת סיוע כספי (ראה נספח 3).

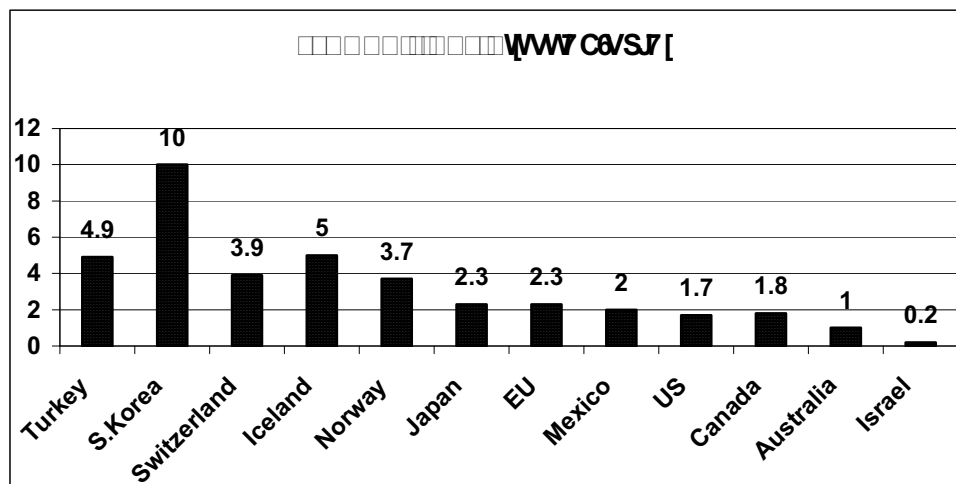
מדיניות התמיכות בחקלאות: השוואה בינלאומית

מעורבות ממשלה בחקלאות היא מנת חלקן של מדינות מפותחות ומתפתחות כאחת. סוג המעורבות והיקפיה שונים בכל אחת מהמדינות. משרד החקלאות והסוכנות היהודית לא"י ניסו לראשונה לכמת את מעורבות הממשלה בקרב פעילות היצרנים החקלאים בהשוואה למספר מדינות OECD בשנים 1986, 1992 ו-1993. הם השתמשו בשיטת מדידה מקובלת, אשר שימשה את ה-OECD בהיערכותם להסכמי הסחר גאט"ט (GATT), המגדירה את המונח "שווה ערך ליצרן" – Producer Subsidy Equivalent או בקיצור PSE.⁴¹

ממצאי המחקר שערכו, הראו כי מדיניות התמיכות בה נוקטת ישראל אינה יוצאת דופן לעומת מדינות אחרות. סך התמיכה בישראל נמוך מזה שבכל הארצות שנבדקו, למעט ניו-זילנד. עוד נמצא, כי שיעור התמיכה הכללי בחקלאות, שמחושב כמדד יחסי לערך הייצור (אחוז PSE), קטן על פני זמן (28% בשנת 1992 ו-27% בשנת 1993, בהשוואה ל-38% בשנת 1986). נכון לאמצע שנות ה-90, השיעור בישראל נמצא גבוה יותר מהשיעור באוסטרליה, ארה"ב וניו-זילנד. (בארה"ב שיעור ה-PSE בשנים 1989-1993 נע בין 20% ל-23%).⁴² מחקר זה, אשר הצליח למקם את ישראל בסולם התמיכות הבינלאומי, הינו המחקר ההשוואתי היחידי שבוצע עד כה בהקשר זה.

לאחרונה, נעשה ניסיון ליצירת סולם דומה באגף סחר חוץ במשרד החקלאות. מטרת יצירת סולם זה היא ביצירת קנה מידה כללי ביותר, הנותן למתבונן בו את האינדיקציה הראויה על מקומה של ישראל בעולם בכל הנוגע לסבסוד החקלאות. ברם, תוצאות המחקר אינן מדויקות, בשל העובדה שלא קיימת אחידות בשנת הדיווח של כל אחת מהמדינות ודרך חישוב התמיכות משתנה מארץ לארץ. המדינות המופיעות לצידה של ישראל הן מדינות, אשר בדומה לישראל, חברות בארגון הסחר העולמי (WTO).⁴³ בגרף הבא מתוארים אחוז התמיכה בחקלאות מסך התמ"ג וערכי התמיכה הישירה ליצרנים (בדולרים), עבור המדינות השונות (וביניהן ישראל).⁴⁴

גרף 7



מקור: משרד החקלאות, אגף סחר חוץ, "Agricultural Support as a Percent of GDP" (מצגת) [אנגלית].

לאור הנתונים העולים מגרף 7, לפיהם ישראל מוצגת כמסבסדת צנועה למדי ביחס לרעותיה, יש שיטענו כי אין סיבה מתקבלת על הדעת לפיה צריכה ישראל לשאת בשיעורי סבסוד נמוכים כל כך. יתכן כי טבלה 1, המתארת את התמ"ג לנפש, את הרכב התמ"ג, את שיעור האבטלה וכן את אחוז האוכלוסייה מתחת לקו העוני, תספק את התשובה לטענה זו.

טבלה 1

מדינה (נתוני 2005)	תמ"ג לנפש \$ (PPP)	הרכב התמ"ג (באחוזים)			שיעור אבטלה	% אוכלוסייה מתחת לקו העוני
		חקלאות	תעשייה	שירותים		
ישראל	22,000	2.8 ^א	37.7 ^ב	59.5 ^ג	8.9	21
אוסטרליה	32,000	4 ^א	26.4 ^ב	69.9 ^ג	5.2	NA
קנדה	32,800	2.2	29.1	68.7	6.8	15.9
ארה"ב	41,800	1	20.7	78.3	5.1	12 ^ה
מכסיקו	10,000	4	26.5	69.5	28.6	40 ^א
צרפת	29,900	2.5	21.4	76.1	10	6.5 ^א
בריטניה	30,900	1.1	26	72.9	4.7	17 ^ג
יפן	30,400	1.3	25.3	73.5	4.3	NA
נורבגיה	42,400	2.2	37.2	60.6	4.2	NA
איסלנד	34,600	11.8	22.3	65.9	2.1	NA
שווייץ	35,000	1.5 ^א	34 ^ב	64.5 ^ג	3.8	NA
ד.קוריאה	20,300	3.8	41.4	54.8	3.7	4 ^א
תורכיה	7,900	11.7	29.8	58.5	14	20 ^ג
ניו זילנד	25,200	4.7	27.8	67.6	4	NA

א - נתוני שנת 2000

ב - נתוני שנת 2001

ג - נתוני שנת 2002

ד - נתוני שנת 2003

ה - נתוני שנת 2004

מקור: Central Intelligence Agency, <http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/geos/is.html> (10 בפברואר 2006)

מטבלה 1 עולה, כי המדינות נחלקות לשני סוגים.⁴⁵ סוג אחד הוא מדינות מפותחות האוחזות באינדקסאטורים כלכליים מעודדים למדי, כגון: רמת תמ"ג גבוהה ואחוזים נמוכים של אבטלה ואוכלוסייה מתחת לקו העוני (להוציא את צרפת המציגה שיעור אבטלה גבוה יחסית).⁴⁶ סוג שני הוא מדינות, שמדדי ההתפתחות אצלן פחות מעודדים כדוגמת תורכיה ומכסיקו.⁴⁷ מכסיקו ותורכיה, המציגות תמ"ג לנפש הנמוך מזה שבישראל בשיעורים של כ-55% ו-64% בהתאמה, מסבסדות בשיעורים הגבוהים במאות ובאלפי אחוזים.⁴⁸ לגבי המדינות השייכות לסוג הראשון, האינדקסאטורים הכלכליים מציגים ערכים חיוביים, ולפיכך דומה כי אין סיבה לפיה לא ירשו לעצמן לסבסד חקלאות. לגבי המדינות השייכות לסוג השני, המדובר הוא במדינות מתפתחות ולפיכך ראוי להן שתסבסדנה החקלאות שכן זהו מקור פרנסתן העיקרי. ישראל אינה

נמנית בצורה מובהקת על מי מבין שני טיפוסים המדינות ומטעמים שיובהרו להלן, בכל הקשור לסבסוד החקלאות, אין לה לשאוף ולחקות אף לא אחד מהם.

פגיעה בעניים ביותר

בתחילת המחקר נמנתה הפגיעה ברווחה כחיסרון ברור במישור המקומי, הנובע מהנהגת תמיכות ממשלתיות בחקלאות. חסרונות בולטים נרשמים גם כאשר ההתייחסות היא במישור העולמי. "בסיבוב דוחה" משנת 2001 הושם דגש מיוחד על הצרכים של המדינות המתפתחות. כלומר, נתקבלו החלטות שונות אשר באו לסייע למדינות המתפתחות לפתח את החקלאות והכפר שכן נכון לשנת 2005, 75% מהעניים בעולם מיושבים באזורים כפריים. עם זאת, למרות רצון הטוב של המדינות המתפתחות לסייע הן מחטיאות את המטרה.

באזורים הנדכאים כלכלית אשר עיקר כלכלתם מבוססת על חקלאות, כאשר פעילותם של החקלאים רווחית, הם רוכשים אמצעים אשר יוצרים תעסוקה והכנסה בכלכלה המקומית. כתוצאה מכך נחלצים הפרטים מעוני והכלכלה צומחת. השפעה חיובית כפולה זו חזקה במיוחד באזורים בהם החקלאות קטנה ולא מפותחת. דוגמה מצוינת להמחשת השפעה זו היא סין בשנות ה-80. בסוף שנות ה-70 הממשל הסיני הציג מדיניות שאפשרה לחקלאים להרוויח כסף. החקלאים אימצו מדיניות זו מה שגרר רכישות אינטנסיביות מצידם של דשנים, חומרי הדברה ומוצרי צריכה שונים כגון אופניים, מכשירי רדיו וכו'. התוצאה הייתה רישום של צמיחה תלולה ברמת ההכנסה והתעסוקה הן באזור הכפרי והן באזור העירוני.

מדיניות הסחר והסבסוד בחקלאות במדינות עשירות כגון מדינות האיחוד האירופי, ארה"ב ויפן פוגעת בעניים באזורי הכפר במדינות המפותחות ומקשה מאוד על פיתוחם. מספר נתונים ידגימו את הבעיה: הסבסוד השנתי של החקלאים במדינות העשירות מגיע לכ-280 מיליארד דולר. התמיכה השנתית למדינות המתפתחות עומדת על 60 מיליארד דולר. פרה יפנית מסובסדת בכ-3,000 דולר לשנה, בעוד פרה אירופית מסובסדת בכ-1,000 דולר בשנה. לצורך השוואה בלבד, הכנסתו השנתית הממוצעת של תושב מהסהרה באפריקה ניצבת על 500 דולר בשנה בעוד סיוע הפיתוח של האיחוד האירופי ויפן עומד על 10 דולר בשנה לאפריקאי מאותו אזור. כאשר חקלאים מהאזורים המתפתחים, אשר אינם מסובסדים, לא מוכרים את תוצרתם, אין הם מרוויחים די כסף אשר מאפשר להם לצאת ממעגל העוני ולפיכך אין הם תורמים ליצירת ההשפעה הכפולה שהוזכרה לעיל. מדיניות הסובסידיות במדינות העשירות נוטלת מהחקלאים במדינות העניות את פרנסתם. הסיבה לכך היא שחקלאים אלה אינם מצליחים להתחרות בחקלאים המסובסדים אשר יכולים למכור את תוצרתם במחיר הנמוך מעלות היצור. מכסים גבוהים על מוצרים המיוצרים בעלויות נמוכות דרסטית כגון סוכר, אורז וכותנה מונעים חדירה של המוצרים לשווקים במדינות העשירות.

מדוע, אם כן, ממשיכה להתקיים מדיניות התמיכות במדינות העשירות? א. חלקית מפני שבמדינות העשירות קיימים מיעוטים פוליטיים רבי כוח אשר לרוב מהווים את בעלי הקרקעות וכן את בעלי העסקים החקלאים, אשר ככל הנראה יפסידו משינוי מדיניות זה; ב. לעתים קרובות

קיים קושי בקרב מעצבי המדיניות לשנות מדיניות ששימשה מטרה רלוונטית בעבר, אף שאינה רלוונטית כיום; ג. בחברות עשירות קיים הרצון לשמר רמת הכנסה גבוהה יחסית גם בקרב אנשי החקלאות. אנשים אשר בידם האינטרס המתאים ינקבו ברשימת עילות הומניטאריות ומתחשבות סביבתית אשר אין ספק כי הן ראויות וחשובות – בכל מקרה, אין הן צריכות לבוא על חשבונם של העניים.

יש לציין, כי גם מדינות כגון האיחוד האירופי וארצות הברית, אשר פיתחו תוכניות שונות המורידות לחלוטין את המכס על מוצרים המיובאים מארצות מתפתחות מסוימות, מגבילות תוכניות אלו במקרים בהם האיום על השוק המקומי הוא ממשי במיוחד.⁴⁹ על פניו, רעיון הקצאת המשאבים באופן הגורע מהחקלאים ומועבר לנזקקים – במישור המקומי האזורי והעולמי – נשמע כבלתי אפשרי ומאיים במיוחד. ניו-זילנד יכולה כיום להעיד, כי הדברים פשוטים מהמצופה.

ניו - זילנד

ניו-זילנד היא דוגמה למדינה מתועשת אשר ביצעה רפורמה בסקטור החקלאי שלה. המדובר הוא בשינוי פוליטי במהותו, אשר בהינתן חשיבותו של סקטור זה לכלכלה הניו-זילנדית נחשב למשמעותי ודרסטי במיוחד. על מנת להגן על הייצור המקומי בניו-זילנד ממוצרים זרים וזולים, עשתה ניו-זילנד את מה שעשו מדינות מתועשות רבות – נתנה סובסידיות נרחבות, תוך גיבוי בתעריפי מכס גבוהים. לא משנה כמה הגדילה הממשלה את מתן הסובסידיות, הכנסות החקלאים המשיכו לרדת. באמצע שנות ה-80 מצאה עצמה ניו-זילנד על סף קריסה. מאז ביטול הסבסוד בחקלאות (לפני יותר מעשור) החקלאות הגדילה את חלקה בתמ"ג, והסקטור תחרותי ברמה הבינלאומית. יש לומר כי שינוי כלכלי עלול להיות קשה לביצוע כאשר הממשל ריכוזי (כדוגמת סין) אך כאשר מדובר בדמוקרטיה, הפוליטיקה שכרוכה בשינוי מאתגרת ככלכלה עצמה. המשבר הכלכלי אותו חוותה ניו-זילנד בתחילת שנות ה-80 כפה על שני הזרמים הפוליטיים – מפלגת העבודה והמפלגה הלאומית להותיר בצד את חילוקי הדעות ולהסכים כי שינוי רדיקלי נדרש. הרפורמה קיצצה בתמיכות שהוענקו לכל סקטור שהתקיים בכלכלה – כך שלא דובר ברפורמה ספציפית בחקלאות. אומנם ניו-זילנד לא אוזחת כיום ברמת התמ"ג הגבוהה ביותר (נכון לשנת 2004 - PPP \$24,000), אך ללא שום ספק שווקיה תחרותיים.⁵⁰

ראינו, שסבסוד החקלאות, אם במישרין ואם בעקיפין, אם על ידי מכסות ואם על ידי מענקים, מזיקה גם למשק המקומי וגם למשק הגלובלי. כן, ראינו שניתן לבצע רפורמה בנושא, על פי דוגמת ניו-זילנד. כעת נפנה מבט על ישראל, ונבחן את האפשרות להתייחס לחקלאות ולאזרחים, בדרך שתשפר את פני המשק ואת מצבם של כל המעורבים, החל מהחקלאים ועד לאחרון הצרכנים.

עודפי ייצור וכספי תמיכות: שימושים חלופיים

כאמור, בשנת 2004 נרשמו במדינת ישראל עודפי ייצור בסך של 32,000 טון (פירות, ירקות וביצים) שתועלו להשמדה. סך הסובסידיות לחקלאות באותה שנה ניצב על 589 מיליון ש"ח. ניצול

כספים ועודפי ייצור אלו בתחום הרווחה החברתית יוביל לקידום הטיפול בסוגיית חוסר הביטחון התזונתי בישראל, כמו גם נושאים מהותיים נוספים, אשר בהיעדר משאבים כספיים אינם זוכים לתשומת הלב הראויה.

■ מפעל ההזנה – טיפול בחוסר ביטחון תזונתי בקרב ילדים

לפני כשלוש שנים יזמה עמותת "ידיד" את חוק ההזנה - פרויקט ארוחה חמה לכל ילד במערכת החינוך. החוק, שנוסח בקפידה רבה, דיבר על מפעל הזנה אוניברסאלי, במסגרתו כל ילד הלומד בבית ספר כלשהו בישראל יוכל ליהנות מארוחה חמה במהלך יום לימודיו.

מפעל ההזנה הינו נושא טיפול חשוב ככל שנוגע הדבר לטיפול בבעיות אי ביטחון תזונתי בקרב ילדים. טיפוח מפעל זה יאפשר מימוש הבטחת מתן ארוחה חמה מלאה אחת ביום לכל ילד בישראל, בין אם מקורו בתנאים סוציו אקונומיים ירודים ובין אם לאו. הבטחת תזונה נכונה תסייע בשיפור ההישגים הקוגניטיביים והתוצאות הלימודיות וכן תקדם מטרות בריאותיות שכן ילדים שניזונים באופן לקוי, חשופים יותר למחלות ולזיהומים. המטרה המרכזית של החוק הייתה לדאוג לכך, שלא תהיה אפליה בין ילדים ממשפחות מעוטות יכולת לבין אלה ממשפחות מבוססות. כולם אוכלים, בעוד שרק מי שיכול משלם.

הצעת חוק זו הונחה על שולחן הכנסת בשנת 2003 על ידי ח"כ יולי תמיר וח"כ אתי ליבני, אך לא אושרה. לעומת זאת, הצעת החוק שהגישה ח"כ רוחמה אברהם, שביקשה להתמקד במתן ארוחה חמה לתלמיד השווה במסגרת יום לימודים ארוך בלבד (ובכך צמצמה באופן משמעותי את עלויות סוגיית ההזנה בבתי הספר), זכתה לאישור הכנסת.⁵¹

העלות השנתית של מפעל ההזנה, כפי שצוינה בהחלטת ממשלה, נאמדה בכ-180 מיליון ש"ח, עבור כ-154,000 ילדי יום חינוך ארוך. המימון לשנות הלימודים התשס"ה-התשס"ז נקבע להתבצע על פי החלוקה הבאה: תקציב ממשלתי – 25%; קרן סאקט"א-רש"י – 25%;⁵² השתתפות הורים ורשויות מקומיות (בהסכמתן) – 50%. קרן סאקט"א-רש"י נדרשה לעמידה בכללי חוק חובת המכרזים.⁵³

במפעל ההזנה קיים פוטנציאל הזנה העומד על 193,727 תלמידים, מתוכם כ-14% לומדים ב-53 בתי ספר באשכול 1, כ-13% לומדים ב-56 בתי ספר באשכול 2, כ-12% לומדים ב-67 בתי ספר באשכול 3, כ-34% לומדים ב-210 בתי ספר באשכול 4, כ-15% לומדים ב-97 בתי ספר באשכול 5, כ-5% לומדים ב-29 בתי ספר באשכול 6, כ-4% לומדים ב-25 בתי ספר באשכול 7 וכ-3% לומדים ב-20 בתי ספר באשכול 8.⁵⁴ נכון ל-21 בפברואר 2006 מוזנים כ-104 אלף תלמידים (לא כלולים במספר זה תלמידים המוזנים בתוכנית פנימיות יום ובתוכנית דברת), המהווים כ-9% מסך התלמידים בחינוך היסודי ובגני הילדים הציבוריים (נכון לשנת הלימודים תשס"ו) וכ-14% מסך הילדים החיים מתחת לקו העוני.

תחשיב עלות התוכנית עומד על כ-1,300 ש"ח לשנה לתלמיד. על כל שקל שהממשלה משתתפת, "קרן סאקט"א- רש"י" משתתפת בשקל, יחד עם זאת, אין התחייבות מצד סאקט"א רש"י להגדיל את תרומת הקרן מעבר לסכום שהוגדר - 30 מיליון דולר לשלוש שנים (תשס"ה – תשס"ז). על פי חוק, הרשות המקומית מחויבת להזין את כל התלמידים של בית הספר שנכנס לתוכנית, למעט תלמידים שאינם מעוניינים. בכל מקרה, הרשות אינה רשאית למנוע מזון מילד שהוריו אינם משלמים. יצוין, כי השתתפות הרשות המקומית מקוזזת על ידי מענקי הצטרפות. מענק זה הינו סכום חד פעמי לשנה"ל תשס"ו והוא מקוזז מחלקה של הרשות (בתנאי שהרשות הצטרפה לכל המאוחר עד ה-30.11.05 ומפעילה את התוכנית עד סוף שנה"ל). הקריטריון האובייקטיבי לקביעת מענק ההצטרפות, שהוחל על ידי ועדת ההיגוי של התוכנית בשנה"ל תשס"ו, הוא סולם עפ"י הלמ"ס לפי הפירוט: ישובים באשכולות 1-4 – מענק של 140 ש"ח לתלמיד, ישובים באשכולות 5-6 – מענק של 50 ש"ח לתלמיד וישובים באשכולות 7-8 – מענק של 30 ש"ח לתלמיד.⁵⁵

• קבלני מזון

ספקי המזון נבחרים בהליך מכרזי על ידי "קול קורא" שמפורסם בעיתונות, ומתואם עם מנהלת התוכנית. טבלת המחירים מוגדרת על פי צורת הגשת המזון (חמגשית, תפוזרת), רמת הכשרות הנדרשת (רגילה, בד"צ) וכמות המנות היומית שמספק הקבלן על פי מדרגות – ככל שעולה הכמות יורד המחיר. מחיר מנה ממוצע נע בסביבות 8.5 ש"ח ונקבע על פי הצעות מחיר של קבלנים ושל "קול קורא".

העמותה מעסיקה שתי חברות בקרה, שמבקרות אצל כל קבלן פעם בחודש ובדקות את כל הנדרש מבחינה תברואתית, תהליכי ייצור, אספקה וכו'. בכל מקרה, מועסקים רק קבלנים שבידם אישור של משרד הבריאות. בהתייחס לנושא הכשרות, הקבלנים נדרשים להציג תעודת כשרות, אך לא קיימת בקרה מעבר לכך. קבלני המזון אחראים על הכנת המזון והובלתו לביה"ס/לגן בקלקרים מבודדים המאושרים על ידי משרד הבריאות.

בהתייחס לסוגי העסקים המשתתפים באספקה, ניתן לומר כי הספקים מגוונים בהיקף פעילותם. מבחינת הקרן קיים עניין רב להפעיל ספקים "קטנים" על מנת לעודד תעסוקה בישובים הממוקמים בפריפריה, בכל מקרה מועסקים רק קבלנים בעלי רישיון יצרן ולא עסקים ביתיים. הרכב המנה נקבע על פי הנחיות משרד הבריאות שפורסמו בחוברת "אוכלים וגדלים".⁵⁶

• סובסידיות בחקלאות למול הרחבת מפעל ההזנה – ניתוח מספרי

עלות מפעל ההזנה כיום לשנה = 36 שבועות (שבועות הלימוד בשנה לא כולל שבתות, חופשות חג וחופשת קיץ מרוכזת) * 4 ימים בשבוע (4 ימי הזנה מתוך 5 ימי לימוד שבועיים במסגרת יוח"א) * 104,000 תלמידים * 8.5 ש"ח לארוחה = 127.296 מיליון ש"ח. נכון לשנת הלימודים תשס"ו, חלקה של ממשלת ישראל במימון הזנת 104,000 התלמידים: 31.824 מיליון

ש"ח (127.296 מיליון ש"ח * 25%). בתרגום אלטרנטיבי של הנתונים נוכל לומר, כי ממשלת ישראל מממנת הזנתם של 26,000 תלמידים בלבד.

לאור האמור לעיל בנושא הסובסידיות בחקלאות, מדיניות ארוכת טווח אשר הייתה מבטלת סובסידיות אלו ומממשת אותם באמצעות הרחבת מפעל ההזנה הייתה תורמת להזנתם של כ-481,863 תלמידים,⁵⁷ מספר תלמידים הגדול פי 18.5 (!) ממספר התלמידים אותו מזינה ממשלת ישראל כיום, המהווים כ-42% מהלומדים בחינוך היסודי ובגני הילדים הציבוריים וכ-65% מסך הילדים החיים מתחת לקו העוני.⁵⁸

חשוב להבין, כי בפועל יוחזרו לענף החקלאות כספי הסבסוד המופקעים ממנו באופן חלקי, שכן הפירות והירקות מהווים רכיב עיקרי במנה המוגשת. הרחבה של מפעל ההזנה תרחיב באופן משמעותי את הביקוש למוצרים חקלאיים אלה. מעבר לכך, להרחבת מפעל ההזנה ערך מוסף בהרחבת התעסוקה בענף המזון. 104,000 תלמידים מוזנים כיום באמצעותם של כ-45 קבילני מזון הפרוסים ברחבי הארץ. הרחבת מפעל ההזנה לכדי הזנה של כלל ילדי בתי הספר היסודיים וגני הילדים (קרי לכ-1,150,000 ילדים) עשויה באופן פוטנציאלי לספק עבודה לכ-500 קבילני מזון או לחילופין להגדיל את מספר המועסקים בבתי העסק הפועלים כיום בצורה ניכרת.

● הזנה בבתי ספר בארצות הברית

תוכניות הזנה בבתי הספר קיימות ומתופעלות כחלק מהמערך החינוכי של בית הספר. לילדים ממשפחות נזקקות, שירות התזונה ניתן במימון חלקי או מלא. ב-30 ביוני 2004, ציין הנשיא בוש את אישור פעילות תוכניות ההזנה בקרב ילדים וכן את פעילות ה-WIC (Women Infants Children) לשנת 2004 בחקיקת חוק אשר הרחיב את הנגישות לארוחות מזינות ולחטיפים למספר רב יותר של ילדים בבתי הספר, בשעות הפעילות שלאחר בית הספר ובמקומות טיפול שונים בילדים. כמו כן מורה החוק על שיפור איכות המזון בתוכניות שיפורטו להלן.⁵⁹

○ NSLP: National School Lunch Program

תוכנית ההזנה בבית הספר החלה בשנת 1946, והיא מספקת ארוחות צהריים מדי יום ליותר ממחצית הילדים בבתי הספר הציבוריים, כשרוב המשתתפים הם ילדים ממשפחות מעוטות אמצעים, שפטורים מתשלום או משלמים מחיר מסובסד, בהתאם להכנסה המשפחתית. עלות הארוחות למשתתפים פחותה מעלות הארוחות לבית הספר.⁶⁰ המימון הממשלתי לארוחות משתנה בהתאם לתשלום המשפחות עבור הארוחות. משפחות שילדיהן משלמות עבור הארוחות מכסות כמעט לגמרי את מחיר הארוחה שמוגש לילד. משפחה שהכנסתה קטנה מרמת ההכנסה הגדולה ב-30% מקו העוני, מקבלת ארוחות ללא תשלום. משפחות שמשתכרות ברמות הכנסה הנעות בין 30%-80% מעל קו העוני, משלמות מחיר מסובסד על הארוחות.⁶¹

במהלך 2003-2004 יותר מ-28.4 מיליון ילדים בלמעלה מ-98,000 בתי ספר ופנימיות השתתפו בתוכנית. ביום לימודים רגיל, כ-16.5 מיליון ילדים מסך 28.4 מיליון הילדים המוזנים (או כ-58 אחוז) קיבלו ארוחה במחיר מוזל, או ללא תשלום. משרד החקלאות האמריקאי, באמצעות שירותי ההזנה שהוא מפעיל, מנהל את תוכנית הארוחת הצהריים בבתי הספר ברחבי ארה"ב. ברמת המדינה הבודדת אחראיות רשויות החינוך המנהלות את התוכנית באמצעות הסכמים עם רשויות ההזנה בבתי הספר.

התוכנית מספקת החזר כספי פר ארוחה במזומן עבור בתי ספר ציבוריים, בתי ספר פרטיים ללא כוונת רווח וכן עבור פנימיות. בשנת הלימודים 2004-05 בתי הספר קיבלו החזר מטעם הממשל הפדרלי בגובה \$2.24 עבור ארוחה שהוגשה לתלמיד ללא תשלום, בגובה \$1.84 עבור ארוחה בתשלום מוזל ובגובה \$0.21 עבור ארוחה שניתנה בתשלום מלא.⁶² בנוסף להחזרים הכספיים, קיבלו בתי הספר על פי חוק, מוצרי מזון מטעם משרד החקלאות בערך של 17.25 סנטיים פר ארוחת צהריים מוגשת. ההוצאות הפדרליות לשנה הכספית 2004 עבור תוכנית ארוחות הצהריים נאמדו בכ-6.5 מיליארד דולר.⁶³

SBP: School Breakfast program O

היקפה של תוכנית זו קטן יותר, ויחסית ליוזמות האחרות, התוכנית החלה בשלב מאוחר: כתוכנית ניסיונית בשנת 1966, שאושרה בשנת 1975. אחוז ההשתתפות בתוכנית ארוחת הבוקר פחות מאחוז ההשתתפות בתוכניות האחרות, ולכך מספר סיבות: משפחות רבות אוכלות בביתן ארוחת בוקר טרם היציאה מבית, זוהי ארוחה "קלה" יותר לארגון (בבית התלמידים) מארוחת צהריים, ויום החינוך הארוך הנהוג בארה"ב מעודד דווקא מציאת פתרונות לארוחת הצהריים. יחד עם זאת ארוחת הבוקר היא תמיכה חשובה למשפחות מעוטות הכנסה, שלא מספקות ארוחות בוקר או שמספקות ארוחות לא מזינות.⁶⁴

גם בתוכנית זו, בדומה לתוכנית ארוחות הצהריים, קריטריון ההכנסה הוא זה הקובע את גובה סבסוד הארוחה. שלושה מתוך ארבעה בתי ספר המגישים ארוחות צהריים מגישים גם ארוחות בוקר. ביום לימודים רגיל במהלך שנת הלימודים 2003-04 8.7 מיליון ילדים ביותר מ-78,000 בתי ספר ופנימיות השתתפו בתוכנית. מתוכם, 7.2 מיליון, או 82 אחוז, קיבלו ארוחה ללא תשלום או ארוחה בעלות מוזלת. 43 ילדים קיבלו ארוחת בוקר ללא תשלום או בעלות מוזלת על כל 100 תלמידים שקיבלו ארוחת צהריים ללא תשלום או בעלות מוזלת. גם במקרה זה משרד החקלאות האמריקאי, באמצעות שירותי ההזנה שהוא מפעיל, מנהל את תוכנית ארוחת הצהריים בבתי הספר ברחבי ארה"ב. ברמת המדינה הבודדת אחראיות רשויות החינוך המנהלות את התוכנית באמצעות הסכמים עם רשויות ההזנה בבתי הספר. בשנת הלימודים 2004-05 קיבלו בתי הספר החזר כספי מהממשלה הפדרלית בגובה \$1.23 עבור ארוחת בוקר ללא תשלום, \$0.93 עבור ארוחת בוקר מוזלת ו-\$0.23 עבור ארוחת בוקר ששולם עבורה מחיר מלא. תלמידים, שחויבו בעלות חלקית, לא חויבו ביותר מ-30% מעלות המנה. בשנת הכספית 2004 ההוצאה הפדרלית על תוכנית ארוחת הבוקר בבתי הספר עמדה על 1.7 מיליארד דולר.⁶⁵

SFSPC: Summer Food Service Program for Children

תוכנית תזונה לחופשת הקיץ מיועדת להבטיח הספקת ארוחה מזינה וסדירה גם בתקופת החופשות מבית הספר. תוכנית התזונה מלווה בפעילויות חינוכיות ופעילויות העשרה: ב-95% מהמקומות בהם מופעלת התוכנית, יש גם פעילויות נלוות לילדים. התוכנית יוסדה בתחילת שנות השמונים, וההשתתפות בה עלתה בעקביות עד שנת 1996, אז נערכו קיצוצים שכללו את הפחתת אחוזי הסבסוד למזון. בשנת 2001, שני מיליון תלמידים קיבלו ארוחות תזונה מסובסדת, ו-1.2 מיליון תלמידים קיבלו ארוחות צהריים בהיותם ב-"Summer school". בשנת 2004 שרתו תוכניות הקיץ כ-3.2 מיליון תלמידים, שהם חמישית מהילדים מהמשפחות הזכאיות לארוחות מסובסדות. שיעורי ההשתתפות בתוכנית משתנים בין המדינות השונות בארה"ב, ונראה כי הדבר קשור לחשיבות שניתנת לנושא על ידי השלטון המקומי.⁶⁶

בקיץ 2003, תוכנית שירותי המזון שירתה קרוב ל-1.8 מיליון ילדים ביותר מ-29,000 מוסדות שתופעלו על ידי 3,400 ארגונים תומכים. למרות שקרוב ל-16 מיליון ילדים תלויים בארוחות המסובסדות באופן חלקי או מלא במהלך שנת הלימודים, פחות מ-1.8 מיליון ילדים משתתפים בתוכנית הקיץ בזמן חופשה. אפילו כאשר מתווספים 1.4 מיליון ילדים שקיבלו ארוחת צהריים במהלך שהות ב-"Summer school", עדיין פחות מ-3.2 מיליון ילדים מוזנים במסגרת זו.

ההחזרים הכספיים, המתקבלים מתוכנית הקיץ, חיוניים לתמיכה פיננסית בתוכניות נוספות, המשרתות ילדים הבאים ממשפחות בעלות הכנסה נמוכה ובינונית בזמן החופשה. בקיץ 2004, ההחזר המקסימאלי על עלויות תפעול פר ארוחה במרבית המדינות עמד על \$1.38 עבור ארוחת הבוקר, על \$2.41 עבור ארוחת צהריים או ערב ועל \$0.56 עבור חטיפים. ספקים שונים מקבלים מימון פדראלי עבור עלויות אדמיניסטרטיביות בהתאם לסוג המוסד. ספקים יכולים לקבל עד 13.75 סנט עבור ארוחת בוקר, 25.25 סנט עבור ארוחת צהריים או ערב וכן 6.75 סנט עבור חטיפים.⁶⁷

○ תוכניות הזנה נוספות לילדים:

FSP: Food Stamps Program – מאפשרת למשפחות עם הכנסה נמוכה לקנות מזון עם תלושים (קופונים), שמתקבלים בהתאמה לזכאות המשפחה. מבין המשפחות שמקבלות תלושי מזון, ל-92% יש הכנסות נמוכות מקו העוני, משפחות עם ילדים מקבלות 83% מכל ההטבות, וילדים מהווים כמחצית מאלה שמקבלים תלושי מזון.

ACFP: Child and adult food program – מספקת מזון לילדים שנמצאים במסגרות קהילתיות כמו מועדוניות אחה"צ, מקלטי חירום ותוכניות נוספות בבתי הספר. בנוסף, התוכנית משרתת גם אוכלוסיות נוספות כמו חסרי דיור, קשישים וילדים עם מגבלות. התוכנית מזינה קרוב ל-2.7 מיליון ילדים מדי יום.

תוכנית לילדים תינוקות ונשים (WIC) – מספקת מזון העשרה ונגישות לשירותי בריאות לאמהות, תינוקות וילדים עד לגיל 5, שנמצאים בסיכון לתזונה לקויה. בשנת 2005, בחודש נתון, 7.8 מיליון נשים הרות וילדים השתתפו בתוכנית.⁶⁸

טיפול באי ביטחון תזונתי בקרב נזקקים באמצעות עודפי יצור בחקלאות

בספטמבר 2005 פורסם מחקר מטעם המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, הפורום לשיפור הביטחון התזונתי וקידום אוכלוסיות עניות. מחקר זה מיפה את עמותות המזון בישראל, את היקפן ואת דפוסי פעילותן לשנת 2004. במסגרת מחקר זה בוצע סקר, ממנו נגזרו מספר מסקנות מהותיות. העמותות שהשתתפו בסקר מסייעות לכ-474,800 אנשים בישראל בפריסה ארצית. כ-81% מהעמותות משלבות מספר דרכי פעולה כדי לגייס מזון ולסייע לאנשים, כמו בתי תמחוי (בארץ קיימים 23,904 בתי תמחוי בפריסה ארצית) וחלוקת סלי מזון.

רוב הלכוחות של העמותות הם אנשים קבועים, זכאותם נבדקת לעיתים רחוקות, ויתכן שהדבר מקשה על קליטת אנשים חדשים הנזקקים לשירותי העמותות. בנוסף, העמותות אינן נוטות לבדוק האם לקוחותיהן נעזרים בעמותות דומות. דרכי העבודה בין לשכות הרווחה לבין העמותות נקבעו תוך כדי עבודה, והן עדיין בשלבי התהוות. העמותות מבקשות הפניות מלשכות הרווחה, אולם לא ברור מי זכאי להפניה, מי עוקב אחרי המשפחה ומהם צרכיה התזונתיים. כמו כן, העמותות לא נוטות לקיים קשרים בינן בין עצמן לצורך תיאום משאבים ופעילות.⁶⁹

חמור הוא הדבר שבשנה שבה מתקשות העמותות להשיג סיוע לנזקקיהן, מושמדים, נכון לשנת 2003, 11,422 טון פירות וירקות בעלות כללית של 3.2 מיליון ש"ח (ההבדל בין ממצאי 2003 לממצאי 2004 נובע מההבדלים בביקושים השנתיים, בהיקפי היבול ההתחלתיים וכיוצ"ב). כמו כן, חמור הוא הדבר שקיימים עודפי ייצור בשטחי הגידול, שאין מודעות לקיומם.⁷⁰ חוסר רישום ומעקב צמודים אחר הנזקקים ומצבם הכלכלי המתפתח לאורך זמן והיעדר חפיפה בנתונים בין העמותות והארגונים השונים הם מחדלים שיש לטפל בהם, אם נרצה לעשות שימוש בעודפי ייצור חקלאיים. הסיבה לכך נעוצה בעובדה, שהעברת עודפי הייצור לפרטים, אשר היו יכולים לרכוש תוצרת זו בעצמם, או שיש סיכוי שימכרו אותה, תקטין בצורה ניכרת את נתח השוק של החקלאים ותפגע בפרנסתם. מעקב ורישום צמודים ותיאום נתונים ופעילות עשויים למנוע פגיעה זו, שכן רק מי שימצא זכאי יקבל הטבה זו.

• עמותות "משולחן לשולחן"

העומס על מערכות הרווחה בישראל והעמקת הפערים החברתיים הביאה בעשור האחרון לגידול משמעותי בהיקף עבודתם של עמותות וארגונים המסייעים לאוכלוסיות חלשות, כך שתשתיות הסיוע כבר מונחות. כפי שפורט קודם, קיימים במדינת ישראל עודפי ייצור בחקלאות שמובלים ברובם להשמדה. כיצד ראוי, אם כן, לנצל עודפי ייצור בחקלאות לתועלתם של נזקקים?⁷¹

דוגמא מצוינת לקיומו של שיתוף הפעולה הנכסף בין הסקטור החקלאי לארגוני המגזר השלישי היא עמותת "משולחן לשולחן", העוסקת בהצלת מזון למען נזקקים, ופועלת, בין היתר, להצלת תוצרת חקלאית עודפת.⁷²

בין הפרויקטים אותם מתפעלת העמותה: *פירות וירקות סוג ב'*: החקלאי הישראלי הטיפוסי מוכר רק 75%-80% מהפירות והירקות שהוא מגדל. 25%-20% מהמוצרים נחשבים מוצרים סוג ב'. הכוונה היא לפירות וירקות, שאינם ייצוגיים מספיק, ולכן אינם מתאימים למכירה (אך מתאימים ביותר לאכילה). לפני הקמת העמותה, נהגו רוב החקלאים איתם עובדת העמותה לזרוק מוצרים אלה. כיום, העמותה, באמצעות צוות מתנדבים, ממיינת את מוצרי הסוג ב' ומפיצה את כל הפירות והירקות הטובים לארגוני הבת של העמותה. העמותה אוספת קרוב ל-25 טון תוצרת בשבוע.⁷³

פרויקט לקט: איסוף פירות לישראלים נזקקים – אלפי חקלאים החליטו, כפי שצוין, לא לקצור את כל פירותיהם במהלך תקופת האסוף. בעבר, כל הפירות הללו – אלפי טונות מדי שנה נותרו להירקב ולהיזרק. במהלך פרויקט לקט, העמותה, באמצעות קבוצות של מתנדבים, נכנסת לשדות של חקלאים שמסכימים לכך ואוספת את כל הפירות והירקות שלא נאספו. אלפי ישראלים (תלמידי בתי ספר, חיילים ביחידות צבאיות, חניכי תנועות נוער וכו') הגיעו לאסוף פירות וירקות. בשנת 2005, 20,000 איש סייעו בקטיף 250 טון פירות וירקות.⁷⁴

העמותה משמשת כבנק מזון, במובן זה שהמזון שנאסף מופץ ליעדים שונים וביניהם: עמותות שונות בפריסה ארצית, מקלטים לילדים, מקלטים לחסרי בית, מרכזים קהילתיים, בתי תמחוי, ארוחות בית ספר וסיוע לקשישים. העמותה מונה תשעה עובדים בשכר, מנכ"ל העובד ללא שכר, ארבע משאיות קירור ו-500 מתנדבים. העמותה מגיעה לחקלאים באמצעות ירידים מטעם משרד החקלאות ומועצות הייצור. האמינות חשובה, במובן זה שחקלאי, הרואה את שכנו פותח את שערי השדה למתנדבי העמותה, הולך בעקבותיו ומציע גם הוא את שדותיו לקטיף. מכירת התוצרת תפגע בשרשרת האמינות ותחטיא את המטרה לשמה יועדה העמותה. כאמור, בשנת 2005 נקטפו 250 טון פירות וירקות מכ-30 חקלאים.⁷⁵ בהינתן שבשנת 2004 הועסקו כ-19,100 חקלאים עצמאיים בענף, חישוב פשוט עשוי להוביל אותנו למסקנה, כי קיימת בשדות ובמטעים כמות פוטנציאלית שנתית של כ-160 אלף טון (המהווים בקירוב כ-2% מהיצור החקלאי נכון לשנת 2004) תוצרת חקלאית שאינה מדווחת ונדונה להרס ולריקבון.⁷⁶

• City Harvest

ה-City Harvest משרתת את אנשי העיר ניו-יורק. למעלה מ-260,000 אנשים רעבים, ביניהם ילדים וקשישים, מוזנים מדי שבוע באמצעות העמותה.⁷⁷

הצלת המזון כוללת כמות מזון יומית של 53,000 פאונד (כ-24 טון),⁷⁸ כאשר מקורות תרומת המזון נחלקים באופן הבא: 42% מהמזון נתרם על ידי יצרני תעשייה וסיטונאים, 23% מהמזון נתרם על ידי מוסדות ללא כוונות רווח ורשויות מקומיות, 12% מהמזון נתרם על ידי מסעדות, ממזללות ועסקי קייטרינג, 7% מהמזון נתרם על ידי חקלאים, עוד 7% נתרמים על ידי תאגידים, קמעונאים ובתי חולים, 6% על ידי חנויות מכולת ו-3% נתרמים על ידי פרטים ובתי ספר.⁷⁹

בשנת 2005 אספה העמותה למעלה מ-13 מיליון פאונד (5,902 טון) פירות וירקות טריים, ועדיין כמות זו לא סיפקה את הביקוש הנרחב בקרב האוכלוסייה בעלת ההכנסה הנמוכה בעיר.⁸⁰

העמותה מכירה בכך, שסיוע לנזקקים אינו מתמצא באספקת החסר להם, אלא בהקניית הכלים להפקת המרב מהמשאבים העומדים לרשותם. לשם כך הוקמו 7 תוכניות לימוד שונות, השוקדות על הקניית הרגלים ומידע בתחום התזונה הנכונה, בהינתן מגבלת תקציב נמוכה. על מנת לספק את הביקוש לפירות וירקות טריים, צוות העמותה החל בקטיף תוצרת חקלאית בהיקף של מאות אלפי פאונדים שלא נקטפו על ידי החקלאים. החקלאים המקומיים מקבלים תמורה עבור הפירות הקטופים, שאינם יכולים להימכר בשווקים בשל אי עמידה בסטנדרט השוק, והנזקקים זוכים ליהנות מיותר מ-80,000 פאונד (כ-36 טון) של תוצרת מקומית טרייה.⁸¹

• **America's Second Harvest – The Nation's Food Bank Network (להלן ASH)**

America's Second Harvest היא הרשת הגדולה ביותר בארה"ב בה חברים למעלה מ-200 בנקי מזון וארגוני סיוע לנזקקים בפריסה ארצית. הרשת מסייעת לכל 50 המדינות, לוושינגטון D.C. ולפורטו-ריקו. הרשת מצילה ומפזרת כ-2 מיליארד פאונד (908,000 טון) של מוצרי צריכה ומזון בשנה. ה-ASH תומכת בקרוב ל-50,000 סוכנויות סיוע מקומיות המציעות קרוב ל-94,000 תוכניות לנזקקות כגון אגירת מזון, בתי תמחוי, מקלטי חירום, תוכניות לאחר שעות בית הספר וקפה ילדים.⁸²

בין התוכניות בהן תומכת ASH :

- **Backpack program** : התוכנית מספקת לילדים נזקקים תיקי גב מלאים במוצרי מזון מזינים ובמזון קל להכנה, בזמנים בהם ארוחות מוזלות או ללא תשלום אינן בנמצא;
- **Community Kitchen** : תוכנית המספקת תרגול בעבודות קולינאריות לבעלי הכנסה נמוכה, במגמה לספק לאותם פרטים בסיס להשתלבות בעבודות שונות בתעשיית המזון. במקביל תורמים המשתתפים לקהילה בהכנה של מאות ארוחות מזינות המועברות לתוכניות סיוע שונות;
- **Fresh Food Initiative** : התוכנית כוללת שותפות עם מגדלים, בתי אריזה, ומומחים מעולם התעשייה אשר מסייעים ל-ASH לזהות ולהציל מקורות מזון גדולים הכוללים, מוצרי ייצור, ירקות ומאכלי ים. הערך המוסף בתהליך מאפשר לבנקי המזון לקבל ולהפיץ מקורות מזון אילו במאוזנים הניתנים להובלה והפצה. מדי שבוע עוסקת ה-ASH בהובלה של 1.8 מיליון פאונד (8,172 טון) תוצרת טרייה. ב-2005, 311 מיליון פאונד (141,194 טון), תוצרת חקלאית (בעיקר פירות וירקות) ו-3.3 מיליון פאונד (1,498 טון) של דגים טריים מוקפאים הופצו באמצעות הרשת;
- **Kids Café** : התוכנית מספקת ארוחות חנם וחטיפים לילדים הבאים ממשפחות בעלות הכנסה נמוכה.⁸³

ASH נתמכת בידי תרומות של פרטים, חברות (מזון, הובלה, צריכה וכו') ומוסדות שונים ביניהם משרד החקלאות האמריקאי. תיתכנה תרומות מזון או תרומת מוצרי צריכה שונים וכן תרומות בעלות אופי כספי. תורמי המזון מוגנים מפני תביעות פליליות ואזרחיות שונות במגמה לעודד תרומות מזון לחיסול הרעב באמריקה. תורמים של עודפי מזון ותוצרת חקלאית עודפת נהנים מהגנה משפטית מלאה, חיסכון בעלויות הובלה השמדה ואחסון, הובלה חנם מכל יעד בארה"ב, אפשרות להפחתה במיסים, הגברת הדימוי הציבורי וכמובן היכולת לסייע למיליוני רעבים בארה"ב.⁸⁴

עסקים קטנים

התעסקות בשירותי מזון כדרך לפתור מצוקות רעב טומנת בחובה עיסוקים משניים, העשויים לתרום להרחבת מעגל תעסוקה והיקפי היצרנות הכלכלית. תחומי ההתעסקות כוללים בתוכם קטיף, הובלה, הכנת מזון, שיווק, תיאומים ואפילו היי טק. בארצות הברית, ההזנה בבתי הספר מהווה קרקע פורייה לצמיחתם של יזמים קטנים, המבקשים לעסוק בהכנת ארוחות צהריים, פתיחת קפיטריות, שימוש בפירות כחטיפים בשעות אחר הצהריים וכו'.

כך, למשל, הגברת קרליס פתחה בטקסס עסק משפחתי. גב' קרליס משמשת כיועצת כללית בעסק "The paper plate". מתוך ניסיונה כאם וכעורכת דין הבינה גב' קרליס כי קיים פוטנציאל שוק עבור אוכלוסיה מבוססת בעלת ביקוש למשלוחי אוכל. אמה של גב' קרליס, המשמשת כיום כנשיאת החברה, החליטה בתחילת הדרך גם היא להשקיע ברעיון. יועץ עסקים קטנים בעיר דאלאס הסב את תשומת ליבן של השתיים לכך שנפתח בית ספר פרטי למחצה, שיתכן ויתעורר בו הביקוש לארוחות צהריים מוכנות. על מנת לסייע במימון ובארגון העסק הצטרף גם אחיה של גב' קרליס למיזם. באוקטובר 1998 החלה החברה באספקה של 67 ארוחות צהריים – השלושה קנו, הכינו, העבירו והגישו לבדם ללא סיוע נוסף. הסתבר להם שהזנת התלמידים הסבה להם רווח שאפשר להם להזין גם את עצמם. ב-1999 החברה ביקשה לעבוד עם בית ספר נוסף. כיום לחברה 53 מועסקים, העוסקים בהכנה ובהגשה של 6,500-7,000 ארוחות צהריים וכ-2,000 ארוחות בוקר ביום לבתי ספר פרטיים ופרטיים למחצה. האוכל מוגש או על ידי בית הספר או על ידי צוות החברה. ב-2004 החברה צברה 2.8 מיליון דולר ממכירות וב-2005 3 מיליון דולר. בשנה שעברה קיבלה החברה מינוי מטעם המדינה לשירות ניהול מזון. מינוי זה מאפשר לה לספק ארוחות צהריים לכל בית ספר ציבורי בטקסס.⁸⁵

דוגמא לשימוש אינטנסיבי בפירות וירקות טריים היא תוכנית ה-HSLP (Healthy School Lunch Program) שמאורגנת בידי ארגון ה-Earthsave Canada. מטרת התוכנית היא יצירת שימוש אינטנסיבי במזונות מזינים ובריאים בבתי הספר בוונקובר (קנדה), תוך צמצום ברור של אפשרויות הבחירה הפחות בריאות. הרעיון הוא לבסס את המנות המוצעות על רכיבים צמחיים. הזנה צמחית זו הנה נגישה לכל ועוקפת מגבלות שונות של דת, תרבות ותזונה. במסגרת תקציבית נוקשה, נראה כי אידיאלי לבסס את הארוחות על רכיבים טריים ובריאים. בניית התוכנית מבוססת על מפגשים אישיים של צוות התוכנית עם אנשי בית הספר, במגמה לסייע להם

לעצב מדיניות תזונתה, שמתאימה לצרכי ילדי בית הספר. עבור מספר בתי ספר, די בכך שיציעו מזון שאינו מטוגן. עבור בתי ספר אחרים, די בהכנסת מכוונות המכילות מוצרי מזון צמחיים, אותם ניתן לשלוף בעבור תשלום כספי במטבעות, או בפתירת בר סלטים במסגרת קפיטריה בית ספרית. התוכנית מיושמת כיום בצורה ניסיונית בשני בתי ספר בוונקובר, במקביל לתוכנית שפים המגיעים לבתי הספר וביחד עם תלמידי בית הספר מנסחים מרשמים טעימים על בסיס מוצרים צמחיים.⁸⁶

בדוגמא נוספת, נעשה שימוש בפירות המשמשים כעודפי ייצור ונמכרים במחירי הפסד. ילדי בית ספר באורגון מנסים פריט חדש בארוחת הצהריים: פירות מבעבעים (שחברת Fizzy Fruit Co. מקווה שיובילו לרווחים מבעבעים). המייסד, ג'ון קאופמן, גילה מוצר זה באמצע שנות ה-90, כאשר בשיט שביצע אכל אגסים שהונחו בתוך מיכל קרח יבש, העשוי פחמן דו חמצני. האגס היה מתוק ותוסס, ומאז קאופמן ביקש לפרסם את הרעיון. ספק ארוחות הצהריים Sodexo הגיש מוצר זה במסגרת פרויקט ניסיוני ב-14 בתי ספר באורגון, וכבר בחודש הבא צפוי שהמוצר יופץ ב-500 בתי ספר שונים במדינה. הפרי המבעבע יימכר בקרוב במכוונות המזון ובחנויות נוחות. הבסיס להצלחה הוא המארז, שכן 20 דקות לאחר שהפרי נחשף לאוויר הוא מאבד מהתסיסות שלו, לפיכך הפרי חייב להיארז באטימות מלאה.⁸⁷

באופן מפתיע, מסתבר שגם לענף ההיי טק יש מקום בתחום - יזם בשם סטפן מון יסד חברה הפועלת באמצעות האינטרנט בשם Tuck-shop. החברה מציעה שירות, המאפשר להורים להזמין ארוחות צהריים לילדיהם לשעות הלימודים בבית הספר, ולשלם עבורן דרך האינטרנט. המידע על השירות נשלח ל-2,700 בתי ספר במדינות השונות ולפי מור, המשוב עד כה חיובי למדי. להורים יש שליטה מלאה על בחירת התפריט עבור הילדים, באופן המאפשר להם להרכיב ארוחה על פי כללי התזונה הנכונה לילדיהם. האדמיניסטרציה בין בתי הספר לספקי המזון פחות מסורבלת, ומובטח להורים שהכסף הניתן לילדים עבור ארוחות צהריים בבתי הספר ממוצה על מטרות אלו ולא על דברים אחרים. אתר זה יאפשר דף בית לכל בית ספר שיירשם לשירות תוך מתן חופש מלא בעיצוב האתר, במסריו ובקישור לאתר בית הספר. מעבר לכך, לכל בית ספר רשום תינתן האפשרות למכור שטח פרסום מסוים לחברה מסוימת ובכך אף להימנע מתשלום העלות השנתית, כך שהרעיון משווק כמרכיב רווח ולא כמרכיב עלות עבור בית הספר. עלות רישום ובניית האתר עבור בית ספר בודד – \$10,000. בנוסף קיימת עלות שנתית של \$250.⁸⁸

כאמור, הגדלת ביקושים לתוצרת חקלאית טרייה מצד בתי הספר מייטיבה עם החקלאים, שכן היא פותחת בפניהם נישת צרכנים לא מבוטלת. מסתבר, כי קשר ישיר בין בתי הספר לחקלאים הוא קשר חיובי, המניב תועלות לשני הגופים. כך, למשל, במדינת Iowa רוכשים בתי ספר יסודיים תיכוניים וחיטבות ביניים בכל שנה כמויות גדולות של מזון לתוכניות ארוחות הבוקר והצהריים. למעשה, הרכישה הישירה נוסתה במספר תוכניות. לעיתים קרובות רכישה זו נגזרת מתוכנית הלימודים של בית הספר המשלבת ביקורי חקלאים בבית הספר או ביקור תלמידים בשטחי הגידול המקומיים. לכל בית ספר כמעט ישנה תוכנית הזנה שהוא מפעיל עבור

התלמידים. קרוב ל-20% מהילדים משתתפים בתוכנית ארוחת הבוקר. בדרך כלל 70-90 אחוזים משתתפים בתוכנית ארוחת הצהריים. אחוזים אלה מהווים כוח שוק פוטנציאלי לא מבוטל.

ארוחת בוקר כוללת לרוב הגשה של חלב, מיץ פירות או פרי, ושתי תוספות כגון דגני בוקר וטוסט או חביתיות. המחיר הממוצע הנגבה עבור ארוחת בוקר ניצב על \$1. ארוחת צהריים כוללת שתי מנות של ירקות ו/או פירות, 2 מנות הגשה של לחם או מוצר דומה, קינוח ומנת חלב. המחיר הנגבה עבור ארוחת הצהריים נעה בין \$1.30 ל-\$1.80. בתיכונים ובחטיבות ביניים סכומי הגבייה גבוהים יותר בשל גודל המנות המוגשות. מרבית בתי הספר זכאים לקבל מוצרי מזון באמצעות משרד החקלאות. התוכנית מספקת מגוון מוצרים קפואים או עמידים הכוללים עוף או בשר, קמח, פירות, ירקות וכו' בעלות נמוכה למדי. בתי הספר רוכשים מוצרים אלה ממקור זה ולא ממקורות אחרים בשל עלות נמוכה זו. תוצרת טרייה כגון ביצים, חלב, פירות וירקות טריים לא נכללים במגוון מוצרים זה.

מנהל שירותי המזון הוא לרוב האיש המבצע את רכישות המזון עבור בית הספר. מנהלי שירותי המזון רוכשים מפחות מעשרה ספקים בדרך כלל. התשלום עבור המזון מבוצע לרוב באמצעות משרד העסקים המחוזי ומועצת החינוך מספקת את האישורים לתשלומים המתבצעים לרוב תוך 30 יום. המזון מגיע לרוב ישירות לבתי הספר בהם הוא יוגש. מנהלי שירותי המזון צריכים לדאוג למספר דברים בטרם ירכשו מוצרי מזון ותוצרת מקומית טרייה – יעילות כלכלית (השגת של מזון איכותי במחירים תחרותיים שיענו על תקציב בית הספר), עונתיות וזמינות של מוצרי מזון (העשרת תפריטים קיימים וחדשים בהתאם לזמינות הגידולים החקלאיים הקיימים בכל עונה), מארזי המוצרים וקיום תווית במגמה לענות על הרגולציות השונות בנושא איכות המוצרים וכמובן יעילות ההזמנות והתשלום ליצרנים. טיפול מסור בכל אחת מהנקודות המצוינות יגדיל את סיכויי של המגדל המקומי למכור את תוצרתו לבית הספר המחוזי. המגדל ישווק תוצרתו כיחיד או במסגרת מאמץ משותף של מספר חקלאים באמצעות גוף מאורגן.⁸⁹

מאז 1996, תוכנית ארוחות הצהריים הפדראלית מחויבת לעמוד בסטנדרט לפיו אחוז השומן בארוחה לא יעלה על 30 אחוז כאשר אחוז השומן הרווי לא יעלה על 10%. בנקודה זו נפתחה הדרך לקפיטריות שונות המציעות מזון בריאות. בקליפורניה The Dole Nutrition Institute תרם 50 ברי סלט ניידים. במספר מקרים בתי הספר מבקשים להרחיק ילדים מרעיון המזון המעובד על ידי הפגשתם עם החווה היצרנית המקומית. ב-Santa Fe, קיים מלכ"ר שנקרא "Farm to Table" המביא לתלמידי בית הספר תוצרת חקלאית טרייה במסגרת תוכנית חטיפים בריאים.

דוגמא נוספת להחדרת המזון לבתי הספר היא מכוונות המזון להן כוח שוק גדול במיוחד מתוך שוק המזון בבתי הספר. אנו מכירים מכוונות אלו בתצורה של משקאות קלים, ממתקים וחטיפים מלוחים. מזונות אילו המוצאים מהמכוונות מהווים "מזון תחרותי". בתי הספר מרוויחים בין 15 ל-20 סנט על כל דולר שהוכנס למכוונות אילו. במקומות בהם ילד יכול לבחור

האם להוציא את כספו על ארוחה מזינה או על רכישת חטיף מלוח – לא תמיד מתבצעת הבחירה הרצויה. במקרה שהמכונות יכולו מוצרי בריאות, ייתכן וחשש ההורים יוסר.⁹⁰

המלצות לטווח הקצר

- יש להקים גוף מתאם בשיתוף משרד החקלאות וארגוני המגזר השלישי, שירכו פניות מחקלאים לגבי קיומה של תוצרת חקלאית קטופה סוג ב' שאינה נמכרת בשווקים, או שנותרת על העצים או בשדות (עודפי יצור שאינם מדווחים). פניות אלו ירוכזו על ידי הגוף המתאם ויועברו לארגונים העוסקים בהצלת מזון. אלה ידאגו לקבוצות מתנדבים, שיעסקו בקטיף וידאגו להפצת התוצרת בין הנזקקים.
- על מנת שגוף זה יפעל ביעילות המרבית ובשיתוף פעולה מלא, תוך דאגה מקסימאלית לאינטרס החקלאים, יש לוודא שארגוני המגזר השלישי, באשר הם, יערכו למערכת רישום מאורגנת וחופפת שתתעד את הנזקקים המסתייעים בשירותיהם וכן את מעקב משרד הרווחה אחר מצבם. כיום יש אפשרות, שמי שנזקק בעבר לשירותי סיוע לא נזקק להם יותר, אך בשל העדר רישום ומעקב משותפים של העמותות לא ניתן לדעת זאת.
- יש לשקול שילוב הנזקקים במערך הקטיף והאסיף של התוצרת באופן שיאפשר תגמולם במוצרי מזון – מעבר לסיוע הרגיל הניתן להם במסגרת העמותות.
- על מנת לעודד חקלאים לשאת במפעל המשותף, יש לשקול הקלות במיסים על הייצור. הקלות אלו יעודדו יצרנות ויפחיתו במחיר לצרכנים. כמו כן יש לתקן תקנות שיגנו על החקלאים מפני תביעות משפטיות שונות לאחר העברת תוצרתם לנזקקים.
- טרם השמדת העודפים פונות מועצות היצור לתעשייה ולייצוא במגמה לנסות ולהשיג מחירי תוצרת גבוהים ככל הניתן. עם זאת, התמורה הניתנת עבור התוצרת מזערית. בכדי לקדם את מכירת התוצרת על פני השמדתה, יש לפרסם בהליך מכרזי את עובדת קיומם של עודפי ייצור, או לחילופין ליידע על מועד פינוי ומכרז עתידיים. במכרז יש לכלול סעיף המקנה יתרון לעסקים קטנים ככלל, ולעסקים הלוקחים חלק במפעל ההזנה הבית ספרי בפרט. הדבר יסייע בעלויות ייצור נמוכות לעסקים והשגת תמורה לחקלאים עבור תוצרתם (במקרה של חקלאים, שמכסת פינוי העודפים שלהם תמה, יאפשר הליך זה תמורה כלשהי עבור תוצרתם).
- שימוש אפשרי נוסף עליו ניתן להמליץ, הוא רכישת עודפים מרוכזת בעלות מוזלת על ידי בתי ספר, כחלק מתוכנית לימודית עיונית ומעשית כפי שמקובל ב-Iowa ובקנדה. התוכנית תעודד תזונה נכונה ובריאה, הכוללת אכילת מזונות עתירי סיבים תזונתיים ותכלול תכנים עיוניים והתנסות מעשית בבישול ובירידה לשטחי הגידול. יצירת קשר בין מגדלים מקומיים לבתי הספר השונים תוכל לסייע בתקומת לימודי החקלאות והחוות החקלאיות. הילדים יובאו לשטחי

הגידול בצורה מאורגנת, יסייעו בקטיף ובאריזה. בתום התהליך יתאפשר תהליך מכירת תוצרת במחירים מוזלים ותרומה לנזקקים. הדבר יסייע בקידום מטרות בריאותיות ובהקניית ערכים הומניטאריים שונים ויאפשר חיסכון בעלויות הקטיף ואיסוף ותמורה מסוימת עבור התוצרת.

■ במסגרת המלצות דו"ח דברת והיערכות בתי הספר לקראת יום לימודים ארוך בכל מוסדות הלימודים, יש לשקול הפעלה פרטנית של מפעל ההזנה והפקעת הביצוע המרוכז מידי הממשלה והשלטון המקומי. מתן אוטונומיה לבתי הספר בביצוע מפעל ההזנה, תחת תקנות בריאות וכשרות שונות, תסלול את הדרך לכניסתם של מגוון עסקים קטנים בינוניים ואולי בתנאים מאוד מסוימים אף ביתיים, שיוכלו להתחרות ביניהם – בהליך מכרזי – על אספקת המזון. במסגרת הסיוע לנזקקים יסובסדו הארוחות באמצעות תקציב המדינה בצורה דיפרנציאלית על ידי מתן החזרים כספיים לבתי העסק. חקיקה המקבילה לזו הקיימת בארצות הברית, המגבילה את רמת השומן בארוחה המסופקת, תעשיר את הביקוש לתוצרת חקלאית טרייה באופן שיסייע להגברת הייצור החקלאי.

■ בהתחשב בנתוני העוני והמצוקה בארץ, יש לחוקק חוק האוסר השחתת מזון ראוי לאכילה בקרב גופים ציבוריים (ביניהם צה"ל).

המלצות לטווח הארוך

■ בשלב הראשון יש לבצע שינוי חקיקה, כגון הסרת הפטור על הסדרים כובלים בחקלאות. הסרת הפטור תסייע בהגברת התחרותיות בענף (לרווחת כלל הפרטים) ובצמצום פערי התיווך (ועלותם) בין היצרן לצרכן.

■ יש לבטל את מתן הסובסידיות לסקטור החקלאי. הסובסידיות משמרות את חוסר יעילותו של הענף, פוגעות ברווחיותם של היצרנים היעילים על פני זמן וכן ברווחה החברתית. שיבוש יחס המחירים התחרותי ויצירת תחרות מוגבלת, מביאה לתופעות לא רצויות כגון היווצרות עודפי ייצור כשירים למאכל, המועברים להשמדה, ורמת מחירים גבוהה יחסית לצרכנים. מעבר לסיוע המקומי שיעניק מהלך של ביטול סובסידיות, תחשב ישראל, בזירה הבינלאומית למסייעת מרכזית למדינות המפותחות.

■ בתגובה לביטול הסובסידיה יש לאפשר ליצרנים, שאינם רווחיים דיים, להצהיר על רצונם לפרוש מן הענף. תחת הגדרות גיל וכשירות שונות יש לבדוק הענקה של קצבאות או מענקים חד פעמיים וכן סיוע מקצועי בהסבת תחום העיסוק.

■ בכספי הסבסוד המופקעים מן הענף, יש ליצור רשת סיוע לאומית בפריסה ארצית רחבה כדוגמת ה-America's Second Harvest. הרשת תיבנה על בסיס פילנתרופי עסקי (חברות תוכלנה לתרום אחוז מסוים מהפדיונות שלהן בתמורה לקמפיין להגברת הדימוי הציבורי)

וממשלתי. רשת זו תרכז את רישום ארגוני ועמותות הסיוע השונים, תרכז פניות של חברות מזון וחקלאים מקומיים עבור תרומות מזון ועודפי ייצור ותעסוק בהפצתם על פי שיקולי גודל, מספר מקבלי שירות סוג הסיוע וכיוצ"ב. גם במקרה זה יש להעניק הגנה משפטית לתורמי המזון והקלות במיסוי ברמות שונות.

■ אפשרות נוספת לשימוש בכספי הסובסידיות היא הרחבת מפעל ההזנה, כפתרון חלקי לבעיית חוסר הביטחון התזונתי בקרב ילדים. בכדי לא לעודד השמדת מזון, תשלם ממשלת ישראל לחקלאים, ותעביר התוצרת ישירות לספקי המזון. הרחבה של מפעל ההזנה תספק ארוחה חמה לתלמידי בית הספר, הנזקקים ושאינם נזקקים, תספק תעסוקה לקבלני מזון נוספים או שתרחיב את מספר העובדים בקרב קבלני המזון הקיימים.

■ יש לשקול מחקר עתידי המטפל בדרך הטובה והיעילה ביותר לבניית אותה רשת סיוע ארצית שתטפל בהצלת מזון, איסוף תרומות וציוד וחלוקתם בין העמותות השונות (מהו יחס ההשתתפות האופטימאלי בין המגזר הציבורי, העסקי והפילנתרופי). יש לחקור את מידת התנודתיות ביצירת העודפים, ליצור תחזיות מתאימות ולחשוב על דרכים למלא את החסר במידה וקיימת שנה בה לא נרשמים עודפי ייצור. עוד חשוב לבדוק מהי הדרך הטובה ביותר לשלב את הנזקקים כגורם אקטיבי בתהליך הצלת המזון וחלוקתו. שיתוף מסוג זה עשוי לדרבן את הנזקקים לעשייה בחייהם על פני המתנה פסיבית לסיוע.

שרון עוזיאלי היא כלכלנית, עמיתת קרן קורת. מחקר זה בוצע ע"י תכנית עמיתי קרן קורת, בהשתתפות מימונית של קרן רוזלינד וארתור גילברט.

סקירה הלכתית מאת הרב שמחה הכהן קוק, הרב הראשי של העיר רחובות

איסור השמדת המזון מוכר זה עידן ועידנים. על פי הרב הראשי של העיר רחובות, הרב שמחה הכהן קוק, "מצד ההלכה יש לשאול: האם יש בכך משום איסור בל תשחית או איסור צער בעלי חיים, לגבי עופות או דגים.⁹¹ ההלכה היהודית קובעת ש"בל תשחית" הוא איסור להשחית עץ מאכל או דבר שיש בו צורך לאדם, כפי שנאמר בתורה, "כי תצור אל עיר...לא תשחית את עצה לנדח עליו גרזן כי ממנו תאכל". רק עץ אשר אינו עץ מאכל אפשר לכרת (דברים, כ, יט-כ).⁹² במסכת פאה קיימות התייחסויות נוספות לנושא טיפול בעודפים. להלן מקצת ההתייחסויות: "ובקצרכם את קציר ארצכם לא תכלה פאת שדך לקצור, ולקט קצירך לא תלקט. וכרמך לא תעולל ופרט כרמך לא תלקט, לעני ולגר תעזב אותם אני ה' אלוהיכם" (ויקרא י"ט, ט-י). "ובקצרכם את קציר ארצכם לא תכלה פאת שדך בקצרך ולקט קצירך לא תלקט, לעני ולגר תעזב אותם אני ה' אלוהיכם" (שם כ"ג, כב). עוד נאמר, "כי תקצר קצירך בשדך ושכחת עומר בשדה לא תשוב לקחתו לגר ליתום ולאלמנה יהיה, למען יברכך ה' א-לוקיך בכל מעשה ידיך. כי תחבוט זיתך לא תפאר אחריך, לגר ליתום ולאלמנה יהיה. כי תבצר כרמך לא תעולל אחריך, לגר ליתום ולאלמנה יהיה..." (דברים כ"ד, יט-כב).

לדברי הרב קוק, אין סוגיית הפאה רלוונטית כיום שכן אין נוהגים כיום האביונים לתור אחר עיזבונות השדה והמטע (להוציא פעילות מאורגנת כפי שמובא במחקר לעיל) ומה שנעזב נותר לציפורים.⁹³

בהתייחס לסוגיית הצדקה, מצטט הרב קוק:

"תניא ר' גמליאל אומר (דברים יג') ונתן לך רחמים ורחמך והרבך כל המרחם על הבריות מרחמין עליו מן השמים וכל שאינו מרחם על הבריות אין מרחמין עליו מן השמים" (שבת, קנא). "משגשג ארחתיה דאימיה משמיה דר' אלעזר מאי דכתיב (ישעיהו נט) וילבש צדקה כשריון לומר לך מה שריון זה כל קליפה וקליפה מצטרפת לשריון גדול אף צדקה כל פרוטה ופרוטה מצטרפת לחשבון גדול" (בבא בתרא ט').

"מעשה בבנימין הצדיק שהיה ממונה על קופה של צדקה. ובאתה אישה אחת לפניו. אמרה לו: רבי פרנסני. אמר לה: העבודה שאין בקופה של צדקה כלום. אמרה לו: רבי אם אין אתה מפרנסני הנני מתה וארבעה בנים. עמד ופרנסה משלו. לימים חלה בנימין הצדיק והיה מצטער על המיטה. אמרו מלאכי השרת לפני הקדוש ברוך הוא: ריבונו של עולם, אתה אמרת 'כל המקיים נפש אחת מישראל (מעלה עליו הכתוב) כאילו קיים עולם מלא'. בנימין הצדיק שקיים אלמנה וארבעה בנים על אחת כמה וכמה..." (אבות דרבי נתן, פרק ג').

התייחסות חלקית מאוד זו של המקורות מחזקת את התחושה שיש לאכוף את האיסור על השמדת מזון, ולסיוע לנזקקים.

נספח 2

משקלה של התמיכה בחקלאות לפי מדדים עיקריים, 1959-1972

השנה	הסובסידיה לנפש בל"י (במחירים שוטפים)	הסובסידיה כאחוז מערך הייצור החקלאי (אחוזים)	הסובסידיה כאחוז מההכנסה הפנויה (אחוזים)
1959	23.4	6.7	3.7
1960	25.9	7.3	4.8
1961	24.3	6.1	3.0
1962	31.8	7.5	3.6
1963	39.9	8.1	4.2
1964	49.3	9.7	4.5
1965	57.5	10.8	4.6
1966	52.2	9.5	4.4
1967	57.8	9.6	4.4
1968	57.3	9.1	4.2
1969	46.5	7.1	3.2
1970	44.7	6.7	3.3
1971	53.0	6.4	2.4
*1972	56.8	6.4	1.0

* משוער – (נכון לכתיבת מסמך המקור)

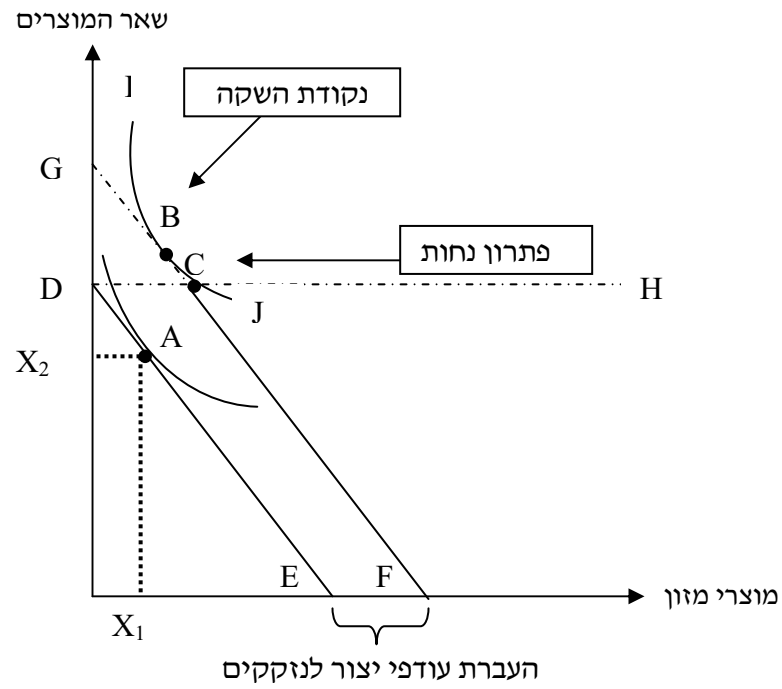
מקור : משרד החקלאות, המרכז לתכנון ופיתוח חקלאי התיישבותי, האגף לסקר וייעוץ כלכלי, סובסידיות בחקלאות
(תל-אביב : משרד החקלאות, מאי 1973), עמ' 7.

סיוע לנזקקים - הגדלת הכנסה במוצרים למול הגדלת הכנסה בכסף – ניתוח כלכלי

סיוע לנזקקים קביל בשתי צורות: באמצעות סיוע כספי ובאמצעות מוצרי מזון. גרף 8 והניתוח הכלכלי העוקב יבהירו מי משני האמצעים עדיף מנקודת ראותם של הנזקקים. נגזיר תחילה מספר מונחים החיוניים לניתוח: קו תקציב – מגבלת התקציב לה כפוף הפרט בבחירת סל המוצרים אותו ירכוש. ניתן לרכוש סל מוצרים שעלותו פחותה או שווה לסך המגבלה, אך שאינה חורגת ממנו. קו התקציב מיוצג באיור 3 על ידי הישרים DE ו-GF (GF מייצג תקציב גדול יותר המתקבל לאחר קבלת הסיוע). עבור הישר DE, כאשר יוציא הצרכן את כל הכנסתו על מוצרי מזון יימצא בנקודה E, כאשר יוציא הצרכן את כל הכנסתו על "שאר המוצרים" יימצא בנקודה D. שאר הנקודות ייצגו שילובים של השניים ברמות שונות בהתאמה. פונקצית תועלת – עקומה המייצגת סלי תצרוכת שונים, אשר התועלת לפרט, הנגזרת מצריכתם, זהה. העקומות המעוגלות המופיעות במערכת הצירים מייצגות מערכת של עקומות שוות תועלת (ככל שננוע לכיוון צפון מזרח רמת התועלת תגדל) דוגמא לעקומה שכזו מיוצגת על ידי העקומה JI. הסל האופטימאלי עבור הצרכן הוא זה הממצה בצורה מלאה את התקציב הנתון לו ואשר ממקסם את תועלתו. זוהי נקודת ההשקה בין הישר המיוצג על ידי קו התקציב לבין עקומת התועלת.

בגרף 8 הצרכן נהנה ממוצרי מזון (ציר X) ו"שאר מוצרים" (ציר Y). הישר DE מייצג את מגבלת התקציב ההתחלתית של נזקק מסוים. סל A הנו סל התצרוכת האופטימאלי עבור הצרכן במצבו ההתחלתי (טרם קבלת הסיוע). בנקודה זו בוחר הצרכן לצרוך כמות X_1 ממוצרי המזון וכמות X_2 מ"שאר המוצרים". בשלב הבא, זוכה הפרט לקבל סיוע. לאחר קבלת סיוע במוצרי מזון בלבד מיוצג קו התקציב החדש על ידי הישר CF. אציין כי ישר זה אינו חותך את ציר ה-Y שכן מתן הכנסה במוצרים אינו מאפשר לפרט לרכוש יותר משאר המוצרים. המתנה מיוצגת על ידי הקו EF. אם היה ניתן הסיוע בכסף, אז היה ממשיך הישר עד לנק' החיתוך עם ציר Y בנקודה G. גידול מסוג זה בהכנסה היה למשל מאפשר לצרכן, לו זה היה רצונו, להגדיל את הכמות הנצרכת משני המוצרים ולהימצא בנקודה B. מאחר שזה היה הסל האופטימאלי בעבור הצרכן במגבלת תקציב חדשה זו, הייתה מתבצעת השקה מושלמת בין עקומת התועלת לקו התקציב. מאחר שבהגדלת ההכנסה במוצרים אין לצרכן אפשרות לרכוש כמות גדולה יותר מהמוצרים האחרים, הוא נאלץ להסתפק בכמות המקסימאלית אותה יכול לרכוש באמצעות הכנסתו המקורית וליהנות מכמות גדולה יותר של מוצרי מזון, כלומר יימצא בנקודה C. בנקודה זו אין בחירתו של הצרכן אופטימאלית מבחינתו ולכן לא מתקיימת השקה בין העקומות בנקודה C. המסקנה הנגזרת היא, כי מנקודת ראותם של הנזקקים, סיוע במוצרי מזון הנו פתרון נחות לעומת סיוע כספי.

גרף 8



מקור: עיבוד ל: פרופ' יקיר פלסנר, ראיון עם המחברת, 5 בפברואר 2006.

- ¹ עיבוד ל: לשכה מרכזית לסטטיסטיקה, גף חקלאות (קובץ excel פנימי).
- ² משפחה ענייה, על פי הגדרת הביטוח הלאומי, היא משפחה אשר הכנסתה נמוכה ממחצית ההכנסה החציונית הקבועה ברשימת כלל ההכנסות במדינת ישראל (המדורגת בסדר יורד מההכנסה הגבוהה ביותר לנמוכה ביותר). כיום חיות בישראל: 403,400 משפחות עניות בהן 1,580,200 נפשות ו-738,100 ילדים. המוסד לביטוח לאומי, דו"ח העוני והפער בהכנסות לשנת 2004/05, http://www.btl.gov.il/pdf/oni2004_5.pdf, (13 במאי 2006), עמ' 9. תחולת העוני בקרב משפחות בהן ראש המשפחה קשיש, כאשר ההכנסה הנבדקת היא לאחר תשלומי העברה ומיסים, ניצבת על 24.5%. שם, עמ' 9.
- ³ The JDC – Brookdale Institute, "Update on Food Security in Israel: Highlights of the Findings" (November 2003), pp. 2-3, http://jointnet.org.il/pub/brook/brookdale_new/word_documents/39food-security-apndx1103.rtf (13 במאי 2006)
- ⁴ מועצות הייצור – גופים שהוקמו ועוגנו בחוק משנת 1959. עיקר תפקידן נעוץ בהכוונת הייצור על פי הנחיות שר החקלאות, הסדרת כללי הסיווג, המיון, הסימון והטיפול בתוצרת לאחר קטיף, הסדרת השיווק וכללי המסחר בתוצרת (משווקים מורשים, כללי איכות, שיטות מסחר, וכו'), רישוי, בקרה, ופיקוח על הנושאים שפורטו עד כה, פרסום מידע שוטף על הכמויות המשווקות בארץ ובחו"ל והמחירים המושגים (בשווקים העיקריים) ותחזיות לטווח קצר, ניהול קרנות עודפים, יזום מחקרים הקשורים בענף ובמוצרי, מחקרי שוק וכו'.
- ⁵ עיבוד ל: לשכה מרכזית לסטטיסטיקה, גף חקלאות (קובץ excel פנימי).
- ⁶ הארץ, 18 במרץ 2006.
- ⁷ הארץ, 31 במאי 2004.
- ⁸ יעקב סיטון, סמנכ"ל מועצת הצמחים, ראיון טלפוני עם המחברת, 29 בנובמבר 2005.
- ⁹ משרד החקלאות, המרכז לתכנון ופיתוח חקלאי והתיישבות, האגף לסקר וייעוץ כלכלי, סובסידיות בחקלאות (תל אביב: משרד החקלאות, מאי 1973), עמ' 1.
- ¹⁰ משה שוורץ ודן גלעדי, "חקלאים? מציאות ותפיסות בעשור הפורמטיבי של חקלאות ישראל: 1949-1959", רבעון לכלכלה, כרך 40 (מרץ 1993), עמ' 401-400.
- ¹¹ שם, עמ' 397.
- ¹² שם, עמ' 397-399.
- ¹³ שם, עמ' 393.
- ¹⁴ שם, עמ' 401-400.
- ¹⁵ משרד החקלאות, סובסידיות בחקלאות, עמ' 2-4.
- ¹⁶ סובסידיות הינן בגדר תשלומי העברה, דהיינו, סכומי כסף המועברים לפרטים מטעם ממשלת ישראל ושאינן עליהם תמורה ממשית בתצורת סחורות, שירותים וכיוצא"ב. מכיוון שכך, אין משמעות לנטרול השפעת שינויי המחירים על סכומי הכסף אשר יוצגו בהמשך עבודה זו, שכן אין זה נכון לדבר בגין כוח הקנייה של סכומי כסף אלה. לפיכך, כל דיווח על תמיכות בחקלאות ידווח במחירי אותה שנה (במחירים שוטפים).
- ¹⁷ משרד החקלאות, סובסידיות בחקלאות, עמ' 9-7.
- ¹⁸ דליה הראל, "התפתחות המעורבות הממשלתית בייצור החקלאי – מאז סוף שנות ה-80", בתוך: משרד החקלאות ופיתוח הכפר, הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות והתיישבות והכפר, דין וחשבון כלכלי על החקלאות והכפר 1999 (ירושלים: משרד החקלאות, יולי 2000), עמ' 53.
- ¹⁹ ד"ר דן גלעדי, כלכלת ישראל: התפתחות, מאפיינים, מדיניות (ללא ציון מקום: משרד החינוך, 1998) מצוטט ב: הספרייה הטכנולוגית של מטה, <http://lib.cet.ac.il/pages/item.asp?item=4131> (31 במרץ 2006).
- ²⁰ משרד החקלאות ופיתוח הכפר, הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות והתיישבות והכפר, והסוכנות היהודית, ההסתדרות הציונית, הספר הירוק 2 – מדיניות לחקלאות ולכפר בישראל (ללא ציון מקום: משרד החקלאות, יוני 1996), עמ' 2.
- ²¹ סבסוד תשומות המים; סבסוד השקעות הון בענף הרפת ובפרויקטים המביאים לחיסכון בשימוש במים, כגון השבת מי קולחין ותפיסת מי שיטפונות; סבסוד ביטוח ומתן ביטוח חקלאי (הביטוח החקלאי המסובסד נחלק לשניים: א. ביטוח נזקי טבע, כאשר כ-80% מהביטוח החקלאי כנגד נזקי טבע נעשה באמצעות הקרן לביטוח מפני נזקי טבע בע"מ [קנ"ט], חברה ממשלתית, הנמצאת בבעלות הממשלה והחקלאים. השתתפות הממשלה בסבסוד הפרמיות בתחום זה הסתכמה בשנת 2005 ב-27 מיליון ש"ח. ב. ביטוח אסונות טבע, כאשר בשנת 1999 נחתם הסכם בין הממשלה וקנ"ט בנושא ביטוח אסונות [ביטוח רב סיכוני]. לפי ההסכם מנפיקה קנ"ט פוליסות ביטוח נגד אסונות טבע לענפי הפירות וההדרים והממשלה משתתפת בסבסוד הפרמיה; סבסוד השוק המקומי, כאשר עיקר הסיוע ליצרני התוצרת לשוק המקומי מתבצע באמצעות תמיכה בענפים להם תרומה משמעותית לשמירה על קרקעות כגון גידול חיטה וגידול עדרי בקר לבשר, ובאמצעות סובסידיה ישירה לחקלאי הגליל העוסקים בענף הלול; מתן שירותים, כגון הדרכה חקלאית; מחקר ופיתוח, למשל מימון מחקרים חקלאיים באמצעות המדען הראשי; ייצוא, כאשר כ-70% מהייצוא החקלאי מתבצע באמצעות חברת הייצוא החקלאי – "אגרוסקו" שהנה חברה מעורבת (בבעלות משותפת של הממשלה, של תנובה ושל מועצות הייצור החקלאיות). הממשלה מסבסדת עד לשיעור של 40% מההוצאות, את פעילות קידום המכירות לתוצרת חקלאית בשווקים בחו"ל. בנוסף, משתתפת הממשלה בפעילויות שונות לקידום הייצוא כגון מימון משלוחי ניסיון של תוצרת וסבסוד מחקרים והשקעות הון המיועדים להגדלת הייצוא. משרד האוצר, הצעת תקציב לשנת הכספים 2005 ודברי הסבר מוגשים לכנסת ה-16, משרד החקלאות ופיתוח הכפר והסעיפים הצמודים לו, חוברת י"ט (ירושלים: משרד האוצר, אוקטובר 2004), עמ' 35-37.
- ²² פטור מהסדר כובל, כאשר חוק ההגבלים העסקיים (התשמ"ח-1988), לעניין הסדרים כובלים, אינו חל על המגדלים המשווקים הסיטונאיים של תוצרת חקלאית, דבר המאפשר, בין היתר, הפעלת תכנון מרכזי

באמצעות מכסות וקרנות לפינוי עודפים. בניגוד לכוונת המחוקק שראה צורך להגן על המגדלים, הפטור במתכונתו הנוכחית מאפשר למשווקים סיטונאיים, אשר אינם נמנים על המגזר החקלאי, ליצור התארגנויות קרטליסטיות, לתאם את פעולותיהם ולהפעיל כוח שוק, בין היתר כלפי המגדלים. המצב הנוכחי מאפשר למשווקים סיטונאיים להשיג רווחים גבוהים אשר נובעים מפערי תיווך גבוהים בין המגדל לצרכן הסופי. במסגרת הדיונים על תקציב 2005, החליטה הממשלה ביום ה-15.8.2004 לבצע את תיקוני החקיקה הנדרשים על מנת להקטין את פער התיווך הסיטונאי, ובכך להביא להגדלת רווחתו של המגדל ושל הצרכן; מניעת ייבוא, כאשר בעקבות הצטרפות ישראל להסכמי גאט"ט, הומרו ההגבלות האדמיניסטרטיביות על היבוא במכסי מגן גבוהים, שאינם מאפשרים יבוא משמעותי ורציף של תוצרת חקלאית טרייה לישראל, למעט מספר מצומצם של מוצרים המיובאים במסגרת מכסות פטורות ממכס כמתחייב מהסכמים בינלאומיים. חסימת הייבוא על ידי מכסים גבוהים מצמצמת את התחרות בענפי התוצרת החקלאית המקומית, ולכן מהווה תמיכה בחקלאים מקומיים. משרד האוצר, הצעת תקציב לשנת הכספים 2005 ודברי הסבר מוגשים לכנסת ה-16, משרד החקלאות ופיתוח הכפר והסעיפים הצמודים לו, חוברת יט (ירושלים: משרד האוצר, אוקטובר 2004), עמ' 35-37.

²³ יצחק אורון, נילי מארק וגליה עופר, *מיקרו כלכלה, מבוא לכלכלה*, מהדורה שנייה מורחבת (תל אביב: עמיחי, 2001), עמ' 236-237.

²⁴ משרד החקלאות ופיתוח הכפר, הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות ההתיישבות והכפר, והסוכנות היהודית, *הספר הירוק, קווי מדיניות לחקלאות ולכפר בישראל 2000-2005* (ללא ציון מקום: משרד החקלאות, יולי 1999), עמ' 5.

²⁵ מוצר ציבורי הוא מוצר אשר ניתן לצריכה באופן משותף ושלא ניתן למנוע מאיש ליהנות ממנו.

²⁶ השפעות הנגזרות מתהליך הייצור ושאינן נלקחות בחשבון במנגנון המחירים. לדוגמא, הפרשת חומר כימי הגורם לזיהום נהר בזמן יצור מוצר מסוים.

²⁷ אורון, מארק ועופר, *מיקרו כלכלה*, עמ' 236-237.

²⁸ לירון אמדור, "חקלאות בת קיימא – מהלכה למעשה", *ביטאון חקלאי ישראל* (חיפה: הטכניון- מוסד שמואל נאמן, 13 בדצמבר 2005), עמ' 27.

²⁹ עודף היצרן (Producer's Surplus) הוא ההפרש בין הפדיון (Revenue) לבין העלויות המשתנות (Variable Costs) הכרוכות בייצור התפוקה. לחילופין השטח הכלוא בין עקומת המחיר לעקומת ההיצע.

³⁰ עודף הצרכן (Consumer's Surplus) הוא השטח הכלוא בין עקומת הביקוש לעקומת המחיר, המייצג את התועלת הנגזרת מההפרש בין המחיר אותו שילם הצרכן עבור המוצר בפועל לבין המחיר ההיפותטי המרבי אותו היה מוכן לשלם.

³¹ התועלת החברתית, או במילים אחרות, הרווחה החברתית היא סכימת עודף היצרן ועודף הצרכן.

³² משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, <http://www.moit.gov.il/NR/exeres/CD9B90B9-B683-4070-A256-CB8B1DB1F07F.htm> (15 במרץ 2006).

³³ הראל, "התפתחות המעורבות הממשלתית", עמ' 55.

³⁴ משרד החקלאות ופיתוח הכפר, הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות ההתיישבות והכפר, האגף לתכנון מפורט והסוכנות היהודית לא"י, המחלקה לפיתוח והתיישבות, *ענפי החקלאות בשנים 1993-1994 (תקציר לפי אזורים וצורות התיישבות)* (תל-אביב: משרד החקלאות, 1995), עמ' 7.

³⁵ משרד החקלאות ופיתוח הכפר, הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות ההתיישבות והכפר, האגף לתכנון מפורט והסוכנות היהודית לא"י, המחלקה לפיתוח והתיישבות, *ענפי החקלאות בשנים 1994-1995 (תקציר לפי אזורים וצורות התיישבות)* (תל-אביב: משרד החקלאות נובמבר 1996), עמ' 8.

³⁶ משרד החקלאות ופיתוח הכפר, האגף לתכנון מפורט והסוכנות היהודית לא"י, המחלקה לפיתוח והתיישבות, *ענפי החקלאות בשנים 1996-1997 (תקציר לפי אזורים וצורות התיישבות)* (תל-אביב: משרד החקלאות, 1998), עמ' 6.

³⁷ דוגמא טובה לכך הינה שינוי דפוסי הצריכה של הפטם הקפוא. הפטם הקפוא הופיע בישראל כווסת עודפים שנועד לקלוט רק חלק קטן מהיקף הייצור הכולל. בעת הסבסוד הגיע משקל צריכת הפטמים הקפואים מסך צריכת הפטמים לכ-80% מסך צריכת הפרטים. עם ביטול הסבסוד לפטם קפוא, הועם לפתע זוהרו ונכון לשנת 2000 משקל הפטם המצוין מגיע כבר ל-75% מסך הצריכה ואם נרצה להיות כמדינות המתקנות משקלו של הפטם הקפוא עשוי לרדת ל-10%. ראה: הראל, "התפתחות המעורבות", עמ' 56.

³⁸ מבקר המדינה, *דוח מבקר המדינה 46* (ירושלים: מבקר המדינה, 1996), עמ' 438.

³⁹ משרד החקלאות ופיתוח הכפר, הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות ההתיישבות והכפר, *דין וחשבון כלכלי על החקלאות והכפר 2004* (ירושלים: משרד החקלאות, אוגוסט 2005), עמ' 67.

⁴⁰ הראל, "התפתחות המעורבות", עמ' 57.

⁴¹ ה-PSE כולל בתוכו את מחיר ההגנה - ההפרש בין המחיר הבינלאומי למחיר הממוצע של המוצר בשוק המקומי, את תמיכה ישירה המועברת ישירות ליצרן ואינה גוררת עליה במחיר לצרכן וכן את התמיכה עקיפה היא המבוטאת בהוזלת תשומות ליצרן, מתן שירותים לחקלאי וכו'.

⁴² משרד החקלאות ופיתוח הכפר והסוכנות היהודית לא"י, המחלקה לפיתוח והתיישבות, החטיבה להתיישבות, הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות, ההתיישבות והכפר, האגף לסקר וייעוץ כלכלי, *מעורבות ממשלתית*

⁴³ באמצעות תמיכות בחקלאות, מחקר השוואתי מהדורה מעודכנת (תל-אביב: משרד החקלאות, 1995), עמ' 1.

ארגון זה שמושב בג'ניבה הוקם בשנת 1995 על יסודות הסכם GATT (General Agreement on Tariffs and Trade). בארגון חברות כיום 148 מדינות ואו שטחי מכס עצמאיים (כגון הונג קונג), כאשר כמעט 30 מדינות נוספות מצויות בתהליך מו"מ על הצטרפותן לארגון. ה-WTO משמש אכסניה למו"מ מסחרי רב צדדי בין נציגי המדינות החברות בו. למעשה זהו הגוף החשוב ביותר בעולם כיום לקביעת משמעת לתנועות הסחר הבינלאומי, זאת בזכות המספר הגדול של המדינות החברות בארגון והכפופות למשמעת הנובעת מהסכמי כמו גם ע"פ היקף הסקטורים הכלכליים והמשקיים בהם עוסקים הסכמי ה-WTO. בנובמבר 2001 נפתח בדוחה שבקטאר סיבוב מו"מ גלובלי חדש. מדובר בשיחות סחר המיועדות להביא לרפורמה בתחום החקלאות,

להוריד מכסים במוצרים תעשייתיים, להסיר חסמים בסחר בשירותים וליצור כללים חדשים בנושאי תחרות, רכש ממשלתי, תהליכי מכס והשקעות – כל זאת תוך שימת דגש מיוחד על הצרכים של המדינות המתפתחות, אשר באה לידי ביטוי בשם של סיבוב המו"מ: "סדר היום של דוחה לפיתוח" (Doha Development Agenda- DDA). יאיר שירן, "ישראל, ארגון הסחר העולמי וסבב 'דוחה'" (ירושלים: משרד התעשייה והמסחר, מנהל סחר חוץ, ללא ציון תאריך).

http://www.tamas.gov.il/NR/rdonlyres/5576713E-0120-44F4-9670-721815A0338B/0.doc כללי, 9) במרץ 2006.

44 כאמור, אין ציון של השנים אליהן מיוחסות ההשוואות וכן האם הדולרים נקובים במחירים שוטפים או במחירי שנה מסוימת שכן לא חלה חובת דיווח על המדינות החברות בארגון הסחר הבינלאומי.
45 Purchasing power parity – PPP – שוויון כוח הקנייה – תיאוריה הטוענת ששערי חליפין בין מטבעות שונים ימצאו בשווי משקל כאשר כוח הקנייה שלהם יהיה זהה בשתי הארצות. כלומר, שער החליפין בין שתי ארצות צריך להשתוות ליחס בין רמות המחירים של סל מוצרים מסוים בשתי הארצות, http://fx.sauder.ubc.ca/PPP.html (9 במרץ 2006).

46 דרום קוריאה מחזיקה בתמ"ג לנפש נמוך יותר. אומנם דר' קוריאה היא ללא עוררין מדינה עשירה ומתועשת הרבה מעל הממוצע העולמי, אך אינה רואה את עצמה כמפותחת ועקב כך אינה נחשבת כמפותחת על ידי המוסדות הבינלאומיים. יש הטוענים כי היא נוהגת כך כדי להימנע מהמחויבות של מדינות מפותחות לשאר מדינות העולם,

http://he.wikipedia.org/wiki/%D7%9E%D7%93%D7%99%D7%A0%D7%94_%D7%9E%D7%9E%D7%95%D7%AA%D7%97%D7%AA (10 במרץ 2006).
47 תורכיה - 4% מאחוז המובטלים מייצגים אבטלה סמויה במשק, מכסיקו - 25% מאחוז המובטלים מייצגים אבטלה סמויה במשק.

48 שיעור האבטלה בצרפת מוסבר באמצעות חוקי העבודה הקשיחים המונהגים בה ובארצות אחרות דוגמת גרמניה ואיטליה. למשל, מתקיימות מגבלות רבות על פטורי עובדים, על גמישות בשעות עבודה, על שעות נוספות וכו'. כמו כן מונהג מס גבוה המטיל עומס רב על כתפי המועסקים. יקיר פלסנר, ריאיון עם המחברת (5 בפברואר 2006).
49 שם.

50 Bread for the World Institute, "The Way Forward," see: Bread for the World Institute, *Strengthening Rural Communities, Hunger Report 2005* (Hagerstown: Bread for the World Institute, 2005), p. 107.

51 רן מלמד, "ילדים עם בטן מקרקרת", מגזין עסקים למען הקהילה, הארץ, דצמבר 2005, עמ' 30.
52 קרן סקט"א רש"י היא אחת הקרנות המשפחתיות הפילנתרופיות המובילות בישראל. מאז ייסודה בשנת 1984 הפנתה הקרן את משאביה למתן סיוע לאוכלוסיות חלשות, תוך התמקדות בילדים ובאוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים, באזורי הפריפריה הגיאוגרפית כמו גם החברתית. לקרן 3 עמותות בת ביניהן העמותה לתפנית בחינוך המפעילה את תוכנית פנימיות היום, תכנית תפנית ויוזמות נוספות בתחום החינוך. מאז החלה בשנת 1994, הפכה התוכנית פנימיות היום לתשתית יעילה וגמישה להפעלתן של תוכניות שונות – ביניהן מפעל ההזנה, ובכלל זה מתן מענה לצרכי רווחה בסיסיים. התוכנית מספקת ארוחה חמה בביה"ס, סיוע לימודי, העשרה ופעילות חברתית לילדים בגילאי הגן ובית הספר, בשעות שאחרי יום הלימודים הרגיל. סקט"א רש"י, http://www.sacta-rashi.org.il/Hebrew/ (11 במרץ 2006).

53 משרד ראש הממשלה,
http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2004/08/des2342.htm (11 במרץ 2006).
54 עשרת האשכולות מייצגים מדד חברתי כלכלי המדרג את הישובים השונים. האשכולות הנמוכים מזוהים עם שורת ישובים אשר תושביה נתונים במצב סוציו אקונומי ירוד כגון רהט ותל-שבע בעוד האשכולות הגבוהים מייצגים ישובים אשר תושביהם מזוהים עם מצב סוציו אקונומי טוב מאוד כגון רמת השרון וכפר שמריהו.
55 מיכאל חן, מנהל העמותה לתפנית בחינוך, מכתב למחברת, 21 בפברואר 2006.

56 שם.
57 חישוב זה ביצע שימוש בסך ערך הסובסידיות לשנת 2004, 589.8 מיליון ש"ח.
58 אוח – אינטרנט ומידע חינוכי, משרד החינוך התרבות והספורט,
http://cms.education.gov.il/EducationCMS/units/owl/Hebrew/uvdotNetunim/netunim/ (15 במרס 2006).

59 Chai – Religious Action Center, *Hunger Awareness Days June 5-7, A Briefing Book on Hunger and Nutrition Policy in the United States* (Washington D.C.: The Religious Action Center of Reform Judaism, 2005), p.38.

60 Doug Hess and Jim Weill, *State of the States: a Profile of Food and Nutrition Programs Across the Nation* (Washington: Food Research and Action Center, 2006), p.12.
http://www.frac.org/State_Of_States/2006/2006_SOS_Report.pdf (11 July 2006)

61 עבור שנת הלימודים 2004-2005 130% מקו העוני ניצבים על \$20,137 לשנה עבור משפחה המונה שלוש נפשות. 185% עבור משפחה המונה 3 נפשות ניצבים על \$28,990.

62 חל איסור לחייב תלמידים שקיבלו ארוחה ללא תשלום וקיימת הוראה מפורשת לא לחייב תלמידים שקיבלו ארוחת בעלות מוזלת ביותר מ-40% מעלות הארוחה.

63 Chai – Religious Action Center, "Hunger Awareness," pp. 41-42.

- Hess and Weill, "State of the States," pp. 13-14. 64
- .Chai- Religious Action Center, "Hunger Awareness," pp. 43-44 65
- Hess and Weill, "State of the States," pp. 16-17. 66
- ⁶⁷Chai – Religious Action Center, "Hunger Awareness," pp. 44-45. 68
- Hess and Weill, "State of the States," p. 22. 68
- אסתר לוינסון, *מיפוי עמותות מזון: היקף ודפוסי פעילות, 2004* (באר שבע: המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, הפורום לשיפור הביטחון התזונתי וקידום אוכלוסיות עניות, ספטמבר 2005), עמ' 17. 69
- עיבוד ל: לשכה מרכזית לסטטיסטיקה, גף חקלאות (קובץ excel פנימי). 70
- דניאל שוורץ, סמנכ"ל עמותת "משולחן לשולחן", ריאיון עם המחברת, 19 בינואר 2006, ירושלים. 71
- שם. 72
- שם. 73
- שם. 74
- שם. 75
- משרד החקלאות ופיתוח הכפר, הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות ההתיישבות והכפר, *דין וחשבון כלכלי על החקלאות והכפר 2004* (ירושלים: משרד החקלאות, אוגוסט 2005), עמ' 51. 76
- City Harvest, *City Harvest Facts Annual Report 2005*, p.2, 77
- http://www.cityharvest.org/about/annual/CH_AR05_web_01.pdf (18 במרץ 2006). 78
- יחידת משקל השווה ל-16 אונקיות שווה 454 גרמים (Babylon English-Hebrew). 79
- City Harvest, *City Harvest Facts Annual Report 2005*, p.5,t
- http://www.cityharvest.org/about/annual/CH_AR05_web_01.pdf (18 במרץ 2006). 80
- שם, עמ' 5. 81
- שם, עמ' 10. 82
- http://www.secondharvest.org/about_us/, America's Second harvest (18 במרץ 2006). 83
- שם. 84
- שם. 85
- Smart Money
- <http://www.smartmoney.com/smallbiz/inthetrenches/index.cfm?storu=20050718> (24 במרץ 2006). 86
- Earth Save Canada, <http://www.earthsave.bc.ca/materials/hslp.html> (26 במרץ 2006). 87
- MSNBC.com
- <http://www.msnbc.msn.com/id/11768166/site/newsweek/print/1/displaymode/1098/> (25 במרץ 2006). 88
- New Zealand Herald
- <http://www.nzherald.co.nz/category/story.cfm?cid=85&objectid=3101081> (24 במרץ 2006). 89
- <http://www.extention.iastate.edu/publications/PM1853A.pdf> (25 במרץ 2006). 90
- MSNBC.com
- <http://www.msnbc.msn.com/id/9889903/site/newsweek/print/1/displaymode/1098/> (25 במרץ 2006).

FELLOWS | KORET
PROGRAM | MILKEN INSTITUTE

תוכנית עמיתי קורת – מכון מילקן
בית מילקן, רחוב תל חי 13
ירושלים, 97102

info@kmifellows.org
www.kmifellows.org