

1974-2024

50



מאירס ג'וינט
ברוקדייל

אי-ביטחון תזונתי במדינות מפותחות בעולם - מאפיינים, מענים ואתגרים סקירה בין-לאומית

זהר אור שרביט

עריכת לשון: רעיה דש
תרגום לאנגלית (תקציר): דורי ריבין
עיצוב גרפי: ענת פרקו טולדנו

עורכת ראשית: רויטל אביב מתוק

המחקר הוזמן לבקשת המועצה הלאומית לביטחון תזונתי ומשרד הרווחה והביטחון החברתי
ומומן בסיוע משרד הרווחה והביטחון החברתי

מכון מאירס ג'וינט ברוקדייל

ת"ד 3886 ירושלים 9103702

טלפון: 02-6557400

brook@jdc.org | brookdale.jdc.org.il

ירושלים | אייר תשפ"ד | מאי 2024

תקציר

רקע

אי-ביטחון תזונתי מתבטא בהיעדר גישה סדירה למזון בטוח ומזין המספיק לצמיחה והתפתחות תקינות ולחיים פעילים ובריאים. תופעה זו היא בעיה כלל-עולמית, הפוגעת בהתפתחות הפיזית, הנפשית והחברתית התקינה של ילדים ובבריאותם ורווחתם של מבוגרים. מחקרים גלובליים מצביעים על עלייה באי-ביטחון תזונתי ברחבי העולם, הן במדינות מתפתחות הן במדינות מפותחות, גם כאשר יש די מזון כדי לספק את צורכיהם של כלל האזרחים במדינה.

כדי לגבש תוכנית לאומית לצמצום ולמניעה של אי-ביטחון תזונתי בישראל, פנו המועצה לביטחון תזונתי בשיתוף עם משרד הרווחה והביטחון החברתי אל מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל בבקשה לערוך סקירה בין-לאומית של מדיניות ודרכי התמודדות של מדינות מפותחות בעולם עם אי-הביטחון התזונתי.

מטרה

מטרת הסקירה היא לסייע בקבלת החלטות המבוססות על ראיות ובגיבוש תוכנית לאומית בתחום הסיוע לאנשים באי-ביטחון תזונתי בישראל באמצעות למידה מן הנעשה במדינות מפותחות בעולם בהיבטים של חקיקה, מדיניות והפעלת תוכניות סיוע למשפחות החיות באי-ביטחון תזונתי ובאמצעות מיפוי אתגרים, חסמים ופרכטיקות מיטביות שמדינות מפעילות עבור משפחות אלו.

שיטה

נסקרו מאמרים ומחקרים עדכניים, דוחות ואתרי ארגונים ממשלתיים ובין-לאומיים הפועלים בתחום אי-הביטחון התזונתי במדינות מפותחות.

ממצאים

על פי הערכות האו"ם בשנת 2021, כמעט אחד מכל שלושה אנשים סבל מאי-ביטחון תזונתי מתון או חמור ואחד מכל עשרה אנשים ברחבי העולם סבל מרעב. במדינות ה-OECD חוו אי-ביטחון תזונתי 7.5% בממוצע מכלל האוכלוסייה בשנים 2019–2021. ברחבי העולם נמצא כי אי-ביטחון תזונתי שכיח יותר בקרב ילדים ומשפחות עם ילדים, ובעיקר משפחות חד-הוריות; נשים; אנשים בעלי הכנסה נמוכה או ללא הכנסה כלל; אנשים המסתמכים על קצבאות וסיוע סוציאלי; אנשים המתגוררים באזורים כפריים ומרוחקים; דרי רחוב; מהגרים, פליטים ומבקשי מקלט; אנשים מקבוצות מיעוט תרבותיות ואתניות; אנשים הסובלים ממחלות או ממוגבלויות פיזיות או נפשיות אנשים שחוו אירועי חיים קשים וטראומטיים וכן סטודנטים לתואר אקדמי ללא תמיכה כלכלית משפחתית.

ארגון המזון והחקלאות של האו"ם (FAO) הגדיר ארבעה "עמודי תווך" חיוניים לקיומו של ביטחון תזונתי: **זמינות מזון**, **גישה למזון**, **שימוש במזון** ו**יציבות של כל שלושה לאורך זמן**. מתוך הממצאים עולה כי הבעיה המרכזית במדינות מפותחות אינה נוגעת

כמעט למד הזמינות של המזון אלא מתמקדת בעיקר בממד **הגישה למזון** (המתבטא בקושי כלכלי של בעלי הכנסות נמוכות לרכוש מזון וכן בקושי פיזי של בעלי מוגבלויות וקשישים להגיע למזון), וכן בממד **השימוש במזון** (המתבטא בקושי לרכוש או בחוסר ידע או מיומנות להכין מזון בריא).

בבחינת פעולות של חקיקה ומדיניות לצמצום אי-ביטחון תזונתי עולה כי '**הזכות למזון**' מבוססת באמנות בין-לאומיות אך אינה מעוגנת בחוקתן של מרבית המדינות המפותחות. בשנים האחרונות מדינות מפותחות ובהן **שווייץ, אוסטרליה, קנדה וסקוטלנד** מתחילות להכיר בצורך לפתח תוכנית מזון לאומית מעוגנת בחקיקה במטרה להתמודד עם אי-ביטחון תזונתי בהקצאת משאבים ובגיבוש תוכניות כוללניות רב-ממדיות וארוכות-טווח.

מדינות רבות, בעיקר ברחבי אירופה, מסתמכות על פעולותיהם של ארגוני מגזר שלישי לסיוע במזון, שמתבססים על גיוס תרומות מזון מהקהילה או מעודפים של תעשיית המזון ועל עבודת מתנדבים, ועל פי רוב אינם מנוהלים ישירות בידי הממשלה. מחקרים מצביעים על כך שארגונים אלו אינם מצליחים למנוע אי-ביטחון תזונתי חמור ומתמשך, בין היתר בשל היצע נמוך מהביקוש.

נוסף על תוכניות אלו, מדינות מפותחות רבות מספקות **סיוע ממשלתי כספי** למשקי בית בעלי הכנסות נמוכות או ללא הכנסות כלל, במטרה לסייע להם להגדיל את גישתם למזון ולצרכים בסיסיים אחרים. הסיוע ניתן במגוון דרכים: תמיכה כספית ייעודית עבור מזון (כגון שוברי מזון או סבסוד מזון עבור אנשים באי-ביטחון תזונתי); תמיכה באמצעות קצבאות (כגון קצבת הבטחת הכנסה, קצבת ילדים וקצבת זקנה אוניברסליות) ותמיכה סוציאלית (כגון סיוע בשכר דירה, סבסוד מסגרות חינוך, סיוע בהוצאות בריאות ותוכניות תמיכה כספית במסגרת מחלקות הרווחה המקומיות). הספרות המקצועית מלמדת שקצבאות הממוקדות בקבוצות פגיעות באוכלוסייה כמו זקנים וילדים מסייעות בהפחתת אי-הביטחון התזונתי בקבוצות אלו ובעיקר במשקי בית ברמות ההכנסה הנמוכות-יותר. **תוכניות סיוע בשוברי מזון** נמצאו מסייעות בהפחתת השכיחות של אי-ביטחון תזונתי וחומרתו, ועם זאת נמצא כי שיעורי אי-הביטחון התזונתי בקרב המשתתפים בתוכניות אלו נותרו גבוהים.

מענים נוספים מתמקדים בסיוע במזון באמצעות **תוכניות עבור קבוצות באוכלוסייה הפגיעות** לאי-ביטחון תזונתי ובכללן תוכניות מזון ייעודיות לילדים, המופעלות על פי רוב באמצעות מפעלי הזנה בבתי הספר, תוכניות עבור נשים בהיריון, אימהות ותינוקות ותוכניות עבור סטודנטים. נמצא כי שילוב של סיוע סוציאלי, תמיכה כספית והרחבת תוכניות ביטוח לאומי הביאו להפחתה ניכרת ומובהקת באי-ביטחון תזונתי במשקי הבית הזכאים. נוסף על מענים ממשלתיים עולות בספרות **יוזמות עירוניות וקהילתיות**, כגון חיזוק חקלאות עירונית, קידום שוויון חברתי ופיתוח כלכלי וקידום צריכת מזון בריאה ובת-קיימה, המיושמות למטרת צמצום אי-הביטחון התזונתי בקרב תושבי הערים. **אתגרים וחסמים** בתחום מיוחסים בין היתר להתמקדות צרה מדי של החקיקה והמדיניות הממשלתית באי-ביטחון תזונתי כגורם מבודד של מחסור במזון ברמת הפרט בלבד, בלי להתייחס להשפעות של מבנים חברתיים רחבים על העוני ובלי לשאוף לשינויים מערכתיים; הסתמכות של ממשלות על מעני חירום של ארגוני מגזר שלישי ושל ארגוני צדקה כפתרונות ארוכי-טווח; היעדר מדידה שיטתית, אחידה ועקבית של היקף אי-הביטחון התזונתי ומאפייניו וחוסר במחקרים להערכת יעילותן של תוכניות סיוע בצמצום התופעה; חוסר התחשבות בקולם של מקבלי השירות, המקשה עליהם להשפיע על פתרונות המותאמים לצורכיהם.

המלצות

- מומלץ לפעול לעיגון 'הזכות למזון' בחקיקה ולפתח מנגוני בקרה להבטחת יישומה.
- מומלץ להשקיע בשיטות איתור, ניטור ומדידה אחידות, שיטתיות ועקביות לבחינת שיעור הסובלים מאי-ביטחון תזונתי ומאפייניהם וללוות את התוכניות הקיימות לצמצום אי-הביטחון התזונתי במחקרים להערכת יעילותן בצמצום התופעה ובמניעתה.
- מומלץ למדינות לגבש אסטרטגיות מקרו ארוכות-טווח ולפתח מדיניות לאומית חברתית כוללת המתפרסת על תחומים הקשורים לאי-ביטחון תזונתי ובכללם חינוך, תעסוקה, בריאות הנפש, דיור, רווחה, תחבורה, מחירי מזון ועוד.
- מומלץ להגביר את ההשקעה בהתערבויות ממוקדות בקבוצות פגיעות כמו נשים וילדים, נוער, זקנים וסטודנטים.
- מומלץ למדינות לקדם גישה שיתופית שתפעל לחיזוק מנהיגות מקומית ויזמות קהילתית, תחזק שותפות ואוטונומיה של מקבלי השירותים הסובלים מאי-ביטחון תזונתי ותקדם בניית קואליציות ושיתופי פעולה בין-תחומיים בין בעלי עניין, תוכניות ומגזרים שונים.
- מומלץ לתמוך במועצה לאומית לביטחון תזונתי כגוף מתכלל שישתתפו בו נציגים מהמגזר הפרטי ומהציבור לצורך ביצוע פעולות תיאום, הערכה, איגום נתונים, פיתוח מענים ופיקוח על יישומם, מתן המלצות מקצועיות לקובעי המדיניות בשגרה ובזמני חירום וקידום מדיניות לאומית בתחום.

רקע

אי-ביטחון תזונתי מתבטא בהיעדר גישה סדירה למזון איכותי ומזין המספיק לצמיחה והתפתחות תקינות ולחיים פעילים ובריאים. תופעה זו היא בעיה כלל-עולמית הפוגעת בהתפתחותם הפיזית, הנפשית והחברתית התקינה של ילדים ובבריאותם ורווחתם של מבוגרים. בדיווחים על היקף תופעת אי-הביטחון התזונתי מקובל בעולם להבחין בין רמות ועוצמות שונות שלה.¹ בעיקר נהוג להבחין בין שתי רמות:

אי-ביטחון תזונתי מתון (moderate food insecurity), המתבטא באי-ודאות של אנשים בנוגע ליכולתם להשיג מזון ובהפחתת איכות ו/או כמות המזון שהם צורכים עקב מחסור בכסף או מגבלות משאבים אחרות; **אי-ביטחון תזונתי חמור (severe food insecurity)**, המתקיים כשאנשים חווים מחסור באוכל, רעב ובמקרה הקיצוני ביותר מעבירים ימים ללא אכילה. מחקרים גלובליים מצביעים על עלייה באי-ביטחון תזונתי ברחבי העולם, הן במדינות מתפתחות הן במדינות מפותחות, גם כאשר יש די מזון כדי לספק את צורכיהם של כלל אזרחי המדינה. השפעות בולטות על עלייה זו בשיעורי אי-הביטחון התזונתי בשנים האחרונות היו מגפת הקורונה והסכסוך בין רוסיה לאוקראינה, אשר הביאו בין היתר לשיבושים בשרשראות אספקת המזון ולעלייה במחירי המזון. כדי לגבש תוכנית לאומית לצמצום ומניעת אי-ביטחון תזונתי בישראל פנו משרד הרווחה והביטחון החברתי בשיתוף עם המועצה לביטחון תזונתי למכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל בבקשה שיערוך סקירה בין-לאומית של מדיניות ושל דרכי התמודדות של מדינות מפותחות בעולם עם אי-ביטחון תזונתי.

מטרה

מטרת סקירה זו היא לסייע בקבלת החלטות המבוססות על ראיות כדי לסייע למשפחות החיות באי-ביטחון תזונתי בישראל, באמצעות למידה מן הנעשה במדינות מפותחות בעולם מבחינת חקיקה, מדיניות והפעלת תוכניות לצמצום ומניעה של אי-ביטחון תזונתי ובאמצעות מיפוי אתגרים, חסמים ופרקטיקות מיטביות שמדינות מפעילות עבור משפחות ויחידים החיים באי-ביטחון תזונתי.

שיטה

הסקירה מתבססת על מגוון מקורות מידע: מאמרים אקדמיים מן הספרות הבין-לאומית, מחקרי הערכה של תוכניות ממשלתיות, אתרים ממשלתיים ואתרי ארגונים ועמותות העוסקים בקידום שירותים וזכויות עבור אוכלוסיות באי-ביטחון תזונתי במדינות מפותחות. המידע נאסף בחודשים פברואר עד יולי 2023. חיפוש נעשה במנועי החיפוש Proquest, Science Direct, Pubmed ו-Google Scholar, באמצעות שרשראות חיפוש שנועדו להשיב על שאלות המחקר.

¹ ראו פירוט הרמות השונות במילון המונחים בנספח.

ממצאים

היקף ומאפיינים של תופעת אי-הביטחון התזונתי בעולם בכלל ובמדינות מפותחות בפרט

אי-ביטחון תזונתי במשק הבית משפיע בכל העולם, בדרגות שונות, אך הוא תמיד שכיח יותר בקרב קבוצות באוכלוסייה או אנשים החיים בעוני. על פי הערכות האו"ם לשנת 2021, אחד מכל עשרה אנשים ברחבי העולם סבל מרעב וכמעט אחד מכל שלושה סבל מאי-ביטחון תזונתי מתון או חמור. במדינות ה-OECD, 7.5% מהאוכלוסייה בממוצע חוו אי-ביטחון תזונתי מתון בשנים 2019–2021, ומדינות אלו רחוקות מלהשיג את היעדים שקבעה העצרת הכללית של האו"ם (The Sustainable Development Goals – SDG) הקשורים לאי-ביטחון תזונתי מתון, אך קרובות להפחתת השכיחות של אי-ביטחון תזונתי חמור באוכלוסייה הבוגרת. נמצא כי אי-ביטחון תזונתי שכיח יותר בקרב ילדים ומשפחות עם ילדים, בעיקר משפחות חד-הוריות, וכן בקרב נשים; אנשים בעלי הכנסה נמוכה או ללא הכנסה כלל; אנשים המסתמכים על קצבאות וסיוע סוציאלי; אנשים המתגוררים באזורים כפריים ומרוחקים; דרי רחוב; מהגרים, פליטים ומבקשי מקלט; אנשים מקבוצות מיעוט תרבותיות ואתניות; אנשים הסובלים ממחלות או מוגבלויות פיזיות או נפשיות; אנשים שחוו אירועי חיים קשים וטראומטיים; וסטודנטים לתואר אקדמי ללא תמיכה כלכלית משפחתית.

השפעות של אי-ביטחון תזונתי

אי-ביטחון תזונתי עלול להשפיע השפעה שלילית על התפתחות גופנית ופסיכולוגית של ילדים, והשפעותיו עלולות להימשך גם לגיל ההתבגרות ולבגרות. בקרב מבוגרים נצפו מחלות הנלוות למצבים של אי-ביטחון תזונתי ובהן חוסרים תזונתיים, אנמיה, סוכרת והשמנת יתר. אי-ביטחון תזונתי עלול גם לגרום לעומס פסיכולוגי ולסטיגמה חברתית, ומוכרות גם השפעות חברתיות-כלכליות של אי-ביטחון תזונתי במונחים של פרודוקטיביות והוצאות בריאות.

המענה הקיים לטיפול בתופעת אי-הביטחון התזונתי במדינות מפותחות בעולם

- **מדיניות וחקיקה:** בבחינת פעולות של חקיקה ומדיניות לצמצום אי-הביטחון התזונתי עולה כי 'הזכות למזון' מבוססת באמנות בין-לאומיות אך אינה מעוגנת בחוקה של רוב המדינות המפותחות. הגישה שדורשת ממדינות מפותחות לעגן בחקיקה את הזכות למזון, מבקשת לתת מענה בעיקר למדד **הגישה למזון** שמתבטא במדינות מפותחות בעיקר בקושי כלכלי של בעלי הכנסות נמוכות לרכוש מזון. מעבר לצורך שעולה בחקיקה הצהרתית אשר מבטאת קבלת אחריות של המדינה על הספקת מזון לכלל תושביה, בשנים האחרונות מדינות מפותחות כמו **שווייץ, אוסטרליה, קנדה וסקוטלנד** מתחילות לפתח תוכניות מזון לאומיות המעוגנות בחקיקה במטרה להתמודד עם אי-ביטחון תזונתי באמצעות הקצאת משאבים וביסוס תוכניות כוללניות רב-ממדיות וארוכות-טווח.
- **סיוע ממשלתי להגדלת הכנסות משקי הבית:** מדינות מפותחות רבות מספקות סיוע ממשלתי כספי למשקי בית בעלי הכנסות נמוכות או ללא הכנסות כלל במגוון דרכים, ובהן: תמיכה כספית ייעודית עבור מזון (כגון שוברי מזון או סבסוד מזון עבור אנשים החיים באי-ביטחון תזונתי); תמיכה באמצעות קצבאות (כגון קצבת הבטחת הכנסה וקצבאות ילדים וזקנה אוניברסליות) ותמיכה סוציאלית (כגון סיוע בשכר דירה, סבסוד מסגרות חינוך, סיוע בהוצאות בריאות ותוכניות תמיכה כספית במסגרת מחלקות הרווחה המקומיות), במטרה לסייע למשקי הבית להגדיל את הגישה למזון ולצרכים בסיסיים אחרים. הספרות

המקצועית מלמדת שקבוצאות הממוקדות בקבוצות פגיעות באוכלוסייה כמו זקנים וילדים מסייעות בהפחתת אי-הביטחון התזונתי בקבוצות אלו, ובעיקר בקרב משקי בית ברמות ההכנסה הנמוכות יותר ובקרב הסובלים מהרמות החמורות יותר של אי-ביטחון תזונתי. בכך תמיכה ממשלתית כספית לא רק מסייעת בהפחתת אי-הביטחון התזונתי אלא גם מפחיתה את אי-השוויון, הפוגע במשקי הבית הפגיעים ביותר. מהספרות בנושא עולה כי תמיכה סוציאלית לבדה אינה מספיקה כדי לסייע בהפחתת אי-הביטחון התזונתי ונדרשת פעולה מקיפה יותר ומשולבת, של הגדלת הכנסת משק הבית – הן באמצעות תמיכות והטבות סוציאליות, הן באמצעות תמיכה כספית ייעודית למזון והן באמצעות הגדלת שכר המינימום, כדי לאפשר למשקי בית עובדים לספק את צורכיהם הבסיסיים.

- **סיוע ממשלתי במזון:** ממחקרי הערכה של תוכניות לסיוע ממשלתי באמצעות שוברי מזון עבור משפחות בעלות הכנסה נמוכה עולה כי תוכניות אלו משפרות את ביטחונם התזונתי של המשתתפים בהן לעומת אנשים במצב דומה שאינם משתתפים בתוכניות, וכי תוכניות אלו משפרות את איכות התזונה של המשתתפים בהן ואף את בריאותם, במיוחד כשמדובר בילדים. עם זאת, למרות הירידה שנמצאה בשכיחות אי-הביטחון התזונתי ובחומרתו, שיעורי אי-הביטחון התזונתי בקרב המשתתפים בתוכניות אלו נותרים גבוהים, חרף ההתערבות, והדבר מלמד כי התמיכה הניתנת בהן אינה מספיקה כדי למנוע לחלוטין אי-ביטחון תזונתי בקרב המשתתפים.

- **תוכניות הממוקדות בקבוצות פגיעות באוכלוסייה:** נוסף על תוכניות סיוע במזון מבוססות הכנסה, מדינות מפותחות פועלות באפיקי התערבות הממוקדים בקבוצות ספציפיות באוכלוסייה, כדי להבטיח ביטחון תזונתי לקבוצות הפגיעות ביותר באוכלוסייה. לעיתים קרובות תוכניות אלו מיושמות במקביל. **תוכניות ייעודיות לילדים** מופעלות בדרך כלל באופן נרחב במדינות מפותחות באמצעות תוכניות הזנה בבתי הספר, המתקיימות ביותר מ-161 מדינות ברחבי העולם ותורמות לעמידה ביעדי פיתוח בר-קיימה של האו"ם באמצעות הבטחת ביטחון תזונתי ומתן הזדמנויות שוות לילדים למקסם את הישגי החינוך שלהם. על פי רוב תוכניות אלו מתבססות על עודפים חקלאיים ומסייעות גם במניעת בזבז מזון. מחקרי הערכה מצביעים על יעילותן של תוכניות אלו בהפחתת אי-ביטחון תזונתי, בהגברת הצריכה של תזונה בריאה ובשיפור היכולת הלימודית של התלמידים. בשנים האחרונות יש מדינות שמפעילות תוכניות אלו עבור כלל הילדים במסגרות החינוך, ללא תלות בהכנסות משק הבית, במטרה להביא לצמצום ואף לביטול אי-הביטחון התזונתי בקרב ילדים. **תוכניות ייעודיות לנשים בהיריון, לאימהות, לתינוקות ולילדים קטנים** מכוונות לאפשר למשפחות בעלות הכנסה נמוכה עם ילדים קטנים ולנשים בהיריון גישה למזון בריא, ולעיתים נכללת בהן גם גישה לוויטמינים חיוניים בזמן ההיריון. מחקרי הערכה מצביעים על השפעות חיוביות של תוכניות אלו בהפחתת שיעורי אי-הביטחון התזונתי ובתזונה בריאה יותר. **תוכניות ייעודיות לסטודנטים** במוסדות להשכלה גבוהה כוללות 'מזווה מזון' (אספקת מזון משומר חינם), תרומת ארוחות, שיתוף מזון, גינות ירק ופרי בקמפוס, שיעורי בישול ושותפויות קהילתיות. תוכניות אלו מובלות לעיתים קרובות על ידי סטודנטים מתנדבים, חברי קהילת הקמפוס או צוות/סטודנטים בתשלום. מהספרות עולה כי יש מחסור במחקרי הערכה של תוכניות עבור סטודנטים, והמחקרים הקיימים מצביעים על חוסר מודעות לקיומן של תוכניות כאלה ועל שימוש מועט בתוכניות הקיימות בשל בושה וחשש מסטיגמה.

- **תוכניות מזון עירוניות וקהילתיות:** לצד היתרונות וההזדמנויות הקיימים עבור תושבי הערים לעומת תושבי האזורים הכפריים, בשנים האחרונות גוברת המודעות גם לאתגרים הגלומים במרחבים העירוניים, בעיקר עבור קבוצות מוחלשות באוכלוסייה,

ובהם זמינות גבוהה של מזון באיכות ירודה, עליות במחירי המזון ופגיעה בחקלאות. מתוך כך, מאחר שהקהילה מיועדת לקיים מערכת מזון מתפקדת היטב שתספק גישה למזון בריא ובר-השגה לכלל התושבים, בספרות המקצועית בתחום נטען כי הכללת ביטחון תזונתי במדיניות עירונית היא הכרחית. נוסף על אספקת די מזון לכולם, מטרתה של מדיניות מזון עירונית גם להבטיח קידום קיימות סביבתית, כלכלית וחברתית. מסקירה של פרקטיקות עירוניות חדשניות עולה כי פרקטיקות של קידום צריכת מזון בריאה ובת-קיימה; קידום ממשל עירוני ממוקד מזון וכלכלת מזון; ועידוד חקלאות עירונית, הן פרקטיקות של מדיניות עירונית המיושמות בערים בעולם לצמצום אי-ביטחון תזונתי.

- **סיוע של ארגוני המגזר השלישי:** התערבויות של ארגוני המגזר השלישי נעשות כדי לתת מענה לשלושה סוגי חסמים הקשורים לגישה למזון ולשימוש בו: חסם פיננסי של הכנסה נמוכה, חסם לוגיסטי של מחסור בתחבורה פרטית או ציבורית וחסם חומרי של מחסור במתקני בישול, קירור ואחסון. ארגוני המגזר השלישי מסתמכים בדרך כלל על גיוס תרומות מזון מהקהילה או מעודכי תעשיית המזון ועל עבודת מתנדבים בתוך הקהילות, ועל פי רוב הם אינם מנהלים ישירות על ידי הממשלה. אף שארגונים אלו ממלאים דרישה לסיוע חירום במזון, לעיתים קרובות הם מתבססים ומשמשים ספקי תמיכה לטווח ארוך. עם זאת, מחקרים מלמדים שארגונים אלו אינם מצליחים למנוע רמות גבוהות של אי-ביטחון תזונתי חמור ומתמשך, וקבלת עזרה מהם כרוכה בבושה ובסטיגמה שעשויות למנוע את ההסתייעות בהם.

- **תוכניות לקידום תזונה בריאה:** תוכניות לשיפור אוריינות מזון ותזונה מכוונות לממד של **שימוש במזון**. המיומנויות הנלמדות בתוכניות אלו כוללות בדרך כלל: קבלת תמורה לכסף, איזון קבוצות מזון, ניהול תקציב וכישורי אחסון מזון והכנת מזון. תוכניות אלו מופעלות באמצעות הבטחת אספקה של פירות וירקות לאנשים החיים באי-ביטחון תזונתי במגוון דרכים, ובייחוד באמצעות תוכניות בבתי הספר במסגרת אספקת ארוחות לילדים ובמסגרת שיעורים ופעילויות בנושאי תזונה בריאה. נמצא כי התערבויות שעודדו צריכת מזון בריאה וסיפקו מזון משלים למבוגרים היו קשורות להפחתת אי-ביטחון תזונתי ולעיתים אף סייעו בהפחתת עלויות של שירותי בריאות לטיפול במחלות כרוניות הקשורות לתזונה.

ניטור, מחקר והערכה של תוכניות

מידת אי-ביטחון תזונתי חיונית לצורך ניטור היקף אי-הביטחון התזונתי, שכיחותו בקבוצות מסוימות באוכלוסייה, וכן גורמי הסיכון וההשפעות של התופעה ושל ההתערבויות והמדיניות שיושמו כדי להתמודד עימה. אחד מהאתגרים של מדידת אי-ביטחון תזונתי היא מורכבות התופעה, שכוללת נקודת מבט אובייקטיבית וסובייקטיבית גם יחד. בסקירה של מדדים להערכת אי-ביטחון תזונתי במדינות בעלות הכנסה גבוהה, ברמת הפרט וברמת משק הבית, נמצא כי הכלי הנפוץ ביותר הוא סולם ה-HFSSM (Household Food Security Survey Module), שפותח על ידי מחלקת החקלאות של ארצות הברית (United States Department of Agriculture). לצד כלי זה, כחלק מניטור ההתקדמות של מדינות העולם להשגת יעד האו"ם 'אפס רעב', גובר בשנים האחרונות השימוש בכלי ה-FIES (Food Insecurity Experience Scale), שפותח על ידי ארגון המזון והחקלאות של האו"ם (Agriculture Organization). ומאפשר השוואה גלובלית. לנוכח דרישת האו"ם מהמדינות החברות בו לדווח באופן שוטף מדי שנה על התקדמותן להשגת יעד האו"ם 'אפס רעב' פועלות בשנים האחרונות מדינות מפותחות לפיתוח וביסוס של מנגנוני ניטור, מחקר והערכה לצורך מעקב אחר מגמות ופרקטיקות מועילות לצמצום אי-הביטחון התזונתי בתחומיהן. נוסף על כך הן ברמת

המדינות הן ברמת ארגונים בין-לאומיים נעשית עבודה רבה של גיבוש מדדים ותוצאות לצורך הערכת היעילות של התערבות לצמצום ומניעת אי-ביטחון תזונתי. האו"ם מדגיש את החשיבות של איסוף נתונים וסטטיסטיקות שגרות, עקבי, איכותי ונגיש וגורס כי ההצלחה של מדינות ושל תוכניות לקידום ביטחון תזונתי ותזונה טובה נשענת במידה רבה על חיזוק היכולת של מדינות לאסוף ולנתח נתונים כמותיים ואיכותיים ולהשתמש בהם לתכנון ולגיבוש מדיניות.

כפרים, אתגרים וחסמים

- **אתגרי חקיקה ומדיניות** נובעים מהתמקדות של מדיניות באי-ביטחון תזונתי ברמת הפרט בלבד, בלי להתייחס להשפעות של מבנים חברתיים רחבים על עוני ובלתי לשאוף לשינויים מערכתיים. אתגרים נוספים קשורים לצמצום התמיכה הכלכלית של מדינות במשפחות עם ילדים ולהסתמכות של ממשלות על פעולות של ארגוני צדקה כפתרונות ארוכי-טווח אף שהן מיועדות לשמש מענה קצר-טווח לשעת חירום.

- **אתגרים ביישום ובהפעלה** של תוכניות ומענים לצמצום אי-ביטחון תזונתי:

אתגרים במדידה: היעדר מדידה שיטתית אחידה ועקבית של היקף אי-הביטחון התזונתי מקשה את ניטור המגמות ואת בחינת הצלחתן של התערבויות בצמצום אי-ביטחון תזונתי. כמו כן חסרים מחקרי הערכה לתוכניות סיוע במזון, הדרושים לבחינת היעילות של התערבויות שונות ולגיבוש פרקטיקות מיטביות.

אתגרים ברמת התוכנית: הסתמכות רבה על מתנדבים; מורכבות בירוקרטית הקשורה לאיתור העומדים בתנאי הזכאות להשתתפות; אתגרים לוגיסטיים של חלוקת מזון; סיוע חומרי או סוציאלי שאינו מספק את צורכי הזקוקים לשירות; פער בין היצע לביקוש בבנקים למזון (מרכזי אספקת מזון חינם לאנשים החיים באי-ביטחון תזונתי); חוסר יעילות מספקת של תוכניות המתמקדות באוריינות מזון בהפחתת אי-ביטחון תזונתי שלא בשילוב עם תוכניות נוספות המיועדות לטיפול במחסור בכסף לרכישת מזון; חוסר התחשבות בקולם של מקבלי השירות, המקשה עליהם להשפיע על גיבוש פתרונות המותאמים לצורכיהם ולמצוקתם.

אתגרים ברמת משתתפי התוכניות: חוסר מודעות של הזכאים לתוכניות הקיימות, בושה וחשש מסטיגמה ומגבלות על היכולת להשתתף בתוכניות קהילתיות כגון מחסור בזמן וקשיי נייודות.

המלצות

- לצורך קידום מדיניות ופיתוח מענים מיטביים עבור משקי בית המתמודדים עם אי-ביטחון תזונתי מומלץ לפעול לעיגון 'הזכות למזון' בחקיקה ולפתח מנגוני בקרה להבטחת יישום זכות זו.

- מומלץ להשקיע בשיטות איתור, ניטור ומדידה אחידות, שיטתיות ועקביות לבחינת היקף קבוצת המתמודדים עם אי-ביטחון תזונתי ומאפייניה וללוות את התוכניות לצמצום ולמניעה של אי-ביטחון תזונתי במחקרים להערכת יעילותן בצמצום התופעה ובמניעתה. מידע על המאפיינים והשכיחות של הסובלים מאי-ביטחון תזונתי חיוני למיכוי במדינות ובאזורים שונים כדי לפתח מענה מותאם לאוכלוסייה ולמאפייני אי-הביטחון התזונתי בכל אזור ואזור.

- מומלץ למדינות לגבש אסטרטגיות מקרו ארוכות-טווח ולפתח מדיניות לאומית חברתית וכוללנית המתפרסת על מכלול התחומים הקשורים לאי-ביטחון תזונתי, ובכללם חינוך, תעסוקה, בריאות הנפש, דיור, רווחה, תחבורה ומחירי מזון.
- מומלץ להגביר את ההשקעה בהתערבות ממוקדת בקבוצות פגיעות כמו נשים וילדים, נוער, זקנים, סטודנטים וכדומה. למשל, אספקת ארוחות חנם לילדים בקבוצת הגיל 3–18 תמנע אי-ביטחון תזונתי בקרב ילדים, הגדלת קצבאות הזקנה עשויה למנוע אי-ביטחון תזונתי בקרב זקנים ופיתוח מענים עבור סטודנטים המתמודדים עם אי-ביטחון תזונתי יסייע לסטודנטים ממעמד חברתי-כלכלי נמוך לרכוש השכלה גבוהה שתפתח לפניהם הזדמנויות שוויוניות יותר בשוק העבודה.
- מומלץ למדינות לקדם גישה שיתופית שתסייע בחיזוק המנהיגות המקומית והיעילות הקולקטיבית הקהילתית ותחזק השתתפות ו'סוכנות' (agency) פעילה של מקבלי השירותים בתהליכי קבלת ההחלטות, בחירה בשירותים שהם צורכים ויישום 'אזרחות מזון' פעילה.
- בניית קואליציות ושיתופי פעולה בין-תחומיים בין בעלי עניין, תוכניות ומגזרים שונים, יצירת חזון משותף ושיתוף פעולה בין קובעי מדיניות, חוקרים באקדמיה וארגונים המפעילים מענים לאי-ביטחון תזונתי הם קריטיים לבניית מערכות יחסים וביסוס אמון במגזר הסיוע במזון. הגברת התיאום והשילוב בין סוגי סוכנויות, משאבים שונים, זמני פעולה, סוגי שירות ואזורי כיסוי גאוגרפי, עשויה לספק תוצאות טובות יותר ברמת מקבלי השירות וקשרים טובים יותר בין מפיצים, ספקי מזון ישירים ויוזמות חברתיות בקהילה.
- מומלץ לתמוך במועצה לאומית לביטחון תזונתי כגוף מתכלל שישתתפו בו נציגים מהמגזר הפרטי ומהציבור לצורך ביצוע פעולות תיאום, הערכה, איגום נתונים, פיתוח מענים ופיקוח על יישומם, מתן המלצות מקצועיות לקובעי המדיניות בשגרה ובזמני חירום וקידום מדיניות לאומית בתחום.

תוכן עניינים

1	1. מבוא
5	2. מטרות ושאלות הסקירה
6	3. שיטה
6	3.1 מקרא ראשי תיבות
7	4. ממצאים
7	4.1 אי-ביטחון תזונתי בעולם – היקף, מאפיינים והשפעות
20	4.2 המענים הקיימים לאי-ביטחון תזונתי ויעילותם
53	4.3 פערים, אתגרים וחסמים
59	5. המלצות, עקרונות פעולה ופרקטיקות מיטביות
67	עוד פרסומים של המכון בנושא
86	מקורות
89	נספח א: מילון מונחים
91	נספח ב: ריכוז המענים המופיעים בסקירה לצמצום אי-ביטחון תזונתי, בחלוקה לפי ארבעת "עמודי התווך" של ביטחון תזונתי: זמינות, גישה, שימוש ויציבות לאורך זמן

רשימת תרשימים

10	תרשים 1: שכיחות אי-ביטחון תזונתי מתון וחמור בשנת 2021 ביבשות העולם
11	תרשים 2: השכיחות הממוצעת של אי-ביטחון תזונתי מתון עד חמור באוכלוסייה הכללית במדינות ה-OECD בשנים 2019–2021 על בסיס סולם FIES
13	תרשים 3: שכיחות אי-ביטחון תזונתי מתון או חמור של ילדים בני 0–15 המתגוררים במשק בית באי-ביטחון תזונתי מתון או חמור בשנים 2014/15, במדינות העשירות ביותר בעולם