

ביטחון מזון לאומי בישראל

לירון אמדור ועמית בן-צור

מזון הוא מוצר בסיסי שלאספקתו או להיעדרו השפעה מרחיקת לכת על חיי אדם. ביטחון מזון מוגדר כמצב שבו לכל האנשים, כל הזמן, יש נגישות סבירה - פיזית וכלכלית - לכמות מספקת של מזון בריא ומזין, אשר מתאים להעדפותיהם ולצורכיהם התזונתיים והתרבותיים ומאפשר חיים פעילים ובריאים. לביטחון מזון יש היבטים נרחבים הקשורים בהרגלי תזונה, מניעת אובדן מזון, שיפור ממשקים וטכנולוגיה חקלאית וקידום החקלאות המקומית.

ייצור המזון שונה מענפים כלכליים אחרים מעצם היותו תלוי במשאבי טבע הנמצאים במחסור בישראל ובעולם כולו: קרקע, מים וכן האקלים העובר שינויים דרמטיים בשנים האחרונות. מעורבות ממשלתית בתחום המזון נדרשת בשל העובדה שהמשאבים הטבעיים עליהם נשענת החקלאות הם משאבים ציבוריים ולפיכך קיימות מערכות תכנון מוסדרות להקצאתם. על כך ניתן להוסיף את ה"תועלות החיצוניות" החשובות של המזון והשפעותיו על היבטי בריאות, חוסן לאומי, כלכלה, סביבה ועוד.

בשל כל אלה, מתפקידה של הממשלה לקדם אספקה זמינה ובת-קיימא של מוצרי מזון באיכות טובה ובמחיר בר-השגה. אף על פי כן, אספקת המזון בישראל אינה זוכה כיום להתייחסות ממשלתית אסטרטגית, מתכללת ובין-משרדית, המעוגנת בהחלטות רשמיות בדרג הלאומי.

מדוע אנו נדרשים לסוגיית ביטחון המזון דווקא עכשיו? הסוגיה הופכת יותר ויותר רלוונטית על רקע המגמות הנוכחיות בחקלאות הישראלית והעולמית. בישראל חלה בעשור האחרון ירידה בייצור של פירות, ירקות ומוצרי חקלאות נוספים. בעולם חלה ירידה ביבולים (ליחידת שטח) של מוצרים עיקריים והיא צפויה להתחזק על רקע שינויי האקלים. בה בעת חלה עלייה במחירי המזון הריאליים משנת 2000 ועד היום, כולל משברי מזון אקוטיים שהתרחשו בשנים 2007 ו-2011. כל אלו מציפים את הצורך בחשיבה רב-מערכתית על המזון ומקורותיו ועיצוב פתרונות מושכלים ובני-קיימא לטווח ארוך.

מערכת המזון העולמית מאופיינת בריכוזיות בהיבטים רבים. ארבעה סוגי תבואות חקלאיות בלבד – חיטה, אורז, תירס וסויה – מספקים כשני שלישי מצריכת הקלוריות של אוכלוסיית העולם. זהו מצב שברירי למדי, שבו לפגיעה באחד מסוגי התבואות הללו (למשל, אם יסתבר שהוא אינו עמיד להתחממות הגלובלית) יכולה להיות השפעה עצומה על היכולת להאכיל את האוכלוסייה האנושית.

בנוסף, גידול הדגנים בעולם לא מאוזן בצורה קיצונית: כ-105 מדינות (יותר ממחצית מדינות העולם, כולל ישראל) תלויות בייבוא דגנים ממדינות אחרות ואינן מסוגלות להאכיל את אוכלוסייתן על בסיס הייצור בחקלאות המקומית. לעומת זאת, רק כשמונה מדינות בעולם מייצאות דגנים בהיקפים משמעותיים. כלומר, גם בהיבט זה אין מדובר בשוק שבו היציבות מבוססת על מספר גדול של שחקנים, אלא על שוק ריכוזי ושברירי. לפגיעה באחת המדינות המייצאות כתוצאה מבצורת, שריפות, שיטפונות או כתוצאה מהחלטה פוליטית לצמצם את הייצוא, יכולה להיות השפעה משמעותית על היצע המזון העולמי.

תהליך שינוי האקלים זוהה על ידי ארגונים בינלאומיים רבים כאיום מרכזי על מערכת המזון העולמית, על התפוקות החקלאיות ועל היבולים החקלאיים בכל רחבי העולם. בדו"ח נרחב שפורסם על-ידי חברת מקינזי בינואר 2020, זוהתה מערכת המזון כאחת מחמש המערכות הכלכליות המאוימות ביותר על ידי שינוי האקלים. גידולים חקלאיים רגישים לשינויים בטמפרטורות ולתופעות אקלימיות נוספות. כבר בתחילת העשור הנוכחי זוהתה ירידה

משמעותית ביבול הדגנים העולמי ליחידת שטח (כ-4% בתירס וכ-5.5% בחיטה). במחקר משווה שנערך ב-2017 נמצא כי התחממות בגובה של 1°C , צפויה להביא להפחתת יבולי החיטה העולמיים ב-6%, להפחתת יבולי התירס ב-7.4% ולהפחתת יבולי האורז והסויה בכ-3%. תחזיות שינוי האקלים העולמי צופות עלייה של 1.5°C - 3.5°C בחמישים השנים הקרובות, כך שהירידה ביבולים העולמיים של דגנים עלולה להגיע לכדי 15% - 20%.

מקבלי ההחלטות לא נותנים תמיד את דעתם לשבריריות בשוק המזון העולמי; תחושת השפע והיצע המזונות במרכולים ממסכים את העובדה כי מאז תחילת המאה ה-21, התרחשו שני משברי מזון אקוטיים שבמהלכם עלו מחירי המזון בצורה דרסטית (בשנים 2007-2008, ובשנת 2011), בין היתר בהשפעת ירידה נקודתית ביבולים בשוק ללא רזרבות. קיים סיכון להישנות משברי מזון עולמיים דומים בעתיד.

בנייר מדיניות שנכתב במכון יסודות, התמקדנו בהיבט מוגדר של ביטחון מזון הנוגע למקור שממנו הוא מגיע: החקלאות הישראלית, יבוא ממדינות אחרות ומלאי. הנחת הבסיס היא, שיש לבסס את ביטחון המזון של ישראל על שלושת המקורות האלה, ולקבוע באופן מושכל את חלקו של כל אחד מהם בהתבסס על הנתונים הבאים: מה צריך להיות גודלם היחסי, אילו מוצרים צריכים להגיע מכל מקור ומהם הקריטריונים הנכונים לבחירה. אין כאן בחירה בינארית בין משק עצמאי לגמרי למשק פתוח לחלוטין לסחר בינלאומי. גם ייצור מקומי וגם יבוא מזון הם כלים חשובים להשגת ביטחון מזון, ויש לשלב ביניהם בצורה מושכלת ועל בסיס ניהול סיכונים.

בנייר המדיניות בחנו ארבעה תרחישים: תרחיש שגרה; תרחיש של שינוי דפוסי התזונה; תרחיש שגרה מתדרדרת כתוצאה משינויי האקלים העולמי; ותרחיש חירום. כל תרחיש מגלם בעיות ציבוריות שונות ויעדים שונים. לארבעת התרחישים השלכות זה על זה, שכן על מערכת המזון להיות יציבה וערוכה לארבעתם, ועל החקלאות הישראלית למלא תפקיד בכולם.

חקלאות איננה "אקורדיון" שנמתח ומתכווץ בהתאם להחלטה נקודתית או נסיבות העניין. יש לשמור ולפתח יכולות חקלאיות ולמנוע את שחיקתן בשגרה, כך שניתן יהיה להפעילן בצורה מוגברת בעת הצורך. בצד החקלאות הישראלית, יבוא המזון ימשיך למלא את תפקידו, אך יש לשאוף שהוא יהיה בהיקף ובתמהיל מושכל, על בסיס ניהול סיכונים וניתוח נתונים.

בשל כל אלה, ממליץ מכון יסודות לממשלה להכין תוכנית ארוכת-טווח לביטחון מזון לאומי, שתתכנן באופן מושכל את תפקידה של החקלאות הישראלית באספקת המזון, לצד מקורות מזון אחרים, על בסיס שיקולים של ניהול סיכונים. ישנו מגוון רחב של כלים לשמירה על החקלאות הישראלית ופיתוחה, ונדרשת בחינה של כל אחד מהם לאור תפקידיה של החקלאות במערך המזון ובהגדרת קריטריונים לקביעת סל כלים יעיל, ישים, יציב ובר-קיימא להשגת ביטחון מזון לאומי בישראל. את התוכנית יש לעגן בהחלטת ממשלה, אשר תכלול מדדים כמותיים של יעדי ייצור המזון בחקלאות הישראלית ופירוט של כלי המדיניות שיופעלו לתמיכה בה.

ד"ר לירון אמדור היא כלכלנית ואדריכלית נוף; מכון דש"א, אוניברסיטת תל אביב; חוקרת ומחברת נייר מדיניות על ביטחון מזון בישראל במכון יסודות
עמית בן-צור הוא מנהל מכון יסודות למדיניות ציבורית ולציונות מעשית