

ביטחון מזון - אתגר בשגרה ובחירום

גלית כהן, איתמר אליאש, עמית אשכנזי | 11 בינואר, 2024 | גיליון 1814

המלחמה חידדה בישראל את ההבנה כי החוסן הלאומי תלוי, בין היתר, ביכולת לייצר ולספק את המזון גם בשגרה וגם בחירום. אחד האתגרים המרכזיים אשר נוצרו למערכת המזון בישראל בעקבות המלחמה הינו המחסור החמור בכוח אדם לאורך כל שרשרת האספקה, ובעיקר בחקלאות. תלותה של מערכת המזון הישראלית ביבוא עלולה לערער את יציבותה מול האתגר הכפול - שינויים אקלימיים, העלולים להפחית את היקף התבואה המיוצרת במדינות המייצאות לישראל, וסיכונים גיאופוליטיים, שעלולים לפגוע בנתיבי היבוא. לכן, כל אסטרטגיה לאומית לביטחון מזון צריכה לקחת בחשבון את מכלול היעדים שאותם צריכה למלא מערכת המזון המקומית - מהפחתת פליטות פחמן ועד הבטחת הגישה של כלל האוכלוסייה למזון בריא ומזין, ואיזון בין הסיכונים השונים והאופן בו ייצור מקומי וייבוא יכולים לתת לכל אחד מהם מענה.

המלחמה חידדה בישראל את ההבנה כי החוסן הלאומי תלוי, בין היתר, ביכולת לייצר ולספק את המזון גם בשגרה וגם בחירום. אחד האתגרים המרכזיים אשר נוצרו למערכת המזון בישראל בעקבות המלחמה הינו המחסור החמור בכוח אדם לאורך כל שרשרת האספקה, ובעיקר בחקלאות. ענף החקלאות הישראלי, הנשען ברובו על מהגרי עבודה ועובדים פלסטינים, איבד לפי הערכות כ-30,000 עובדים בעקבות המלחמה. עובדה זו, לצד היעדר הגישה לשטחים הנמצאים בסמוך לאזורי לחימה, הובילה לפי [הערכות משרד החקלאות](#) למחסור של כ-30 אחוזים מהאספקה המקומית של עגבניות לצד מחסור בירקות נוספים. המחסור בעובדים מורגש גם בענף העופות, מה שהוביל [לדינוק של כ-12 אחוזים במחירי מוצרי העוף](#) השונים. בנוסף, המלחמה חידדה את הצורך בגישה למידע עדכני, דינמי ושקוף על אודות המלאי, היקף הצריכה ותחזית הייצור המקומי. גישה למידע עשויה לסייע לשמירה על רמת מחירים סבירים של חומרי הגלם ולאחר מכן של המוצרים המוגמרים, ולמנוע נקיטת פעולות לא רציונאליות בקרב השחקנים הרלוונטיים השונים. לדוגמא, יישום הקלות בייבוא על מנת לתת מענה למחסור בייצור מקומי כאשר בפועל אין נתונים מדויקים על המחסור או על יכולת הייצור המקומית, כמו שנעשה לאחרונה למשל [בענף החלב](#).

כיום, מידת התלות של המדינה [ביבוא מוצרי מזון בענפים מסוימים](#) עשויה לסכן את האספקה כאשר מתממשים סיכונים צפויים ובלתי צפויים - ממתקפות על ספינות ונמלים ועד אירועי קיצון אקלימיים. לדוגמא, לפי [נתוני הלמ"ס משנת 2021](#), כ-96 אחוזים מאספקת הדגנים בישראל מקורם ביבוא, וכך גם 93 אחוזים מאספקת הדגים, 73 אחוזים מאספקת הקטניות, גרעיני

השמן, הבוטנים והאגוזים ו-43 אחוזים מאספקת בשר הברקר. לעומת זאת, בירקות ופירות, מוצרי חלב ועוף - מרבית התוצרת מגיעה מייצור ישראלי. ואולם, גם החלב והעוף המיוצרים בישראל תלויים בדגנים והגרעינים המיובאים מחו"ל, כך שמידת התלות של ישראל ביבוא בעצם רבה יותר מהנראה לעין. הייבוא מאפשר במקרים מסוימים לספק מוצרים במחיר מוזל לצרכן, ולרכוש משוק יצרנים גדול יותר ברחבי העולם. הסיכונים לייצור המקומי גם הם אינם מבוטלים. לכן השאלה אינה האם עלינו לייצר מזון באופן מקומי ובלעדי, או לייבא אותו באופן בלעדי, אלא כיצד נוכל לשמור על המאזן המתאים בין ייבוא לייצור מקומי כך שנוכל לגדר את הסיכונים הנובעים מכל אחד מהם. לשם כך ניתן לבדוק מה עשו מדינות אחרות על מנת להתמודד עם האתגר.

בשנים האחרונות, יותר ויותר מדינות העלו למרכז סדר היום את חשיבותו של ביטחון המזון ופעלו ליצירת תכניות לאומיות מרחיבות בנושא. שני מקרים מעניינים במיוחד הם של סינגפור ובריטניה - מדינות המנהלות "כלכלת אי", בדומה לישראל.

סינגפור נחשבת לאחת המדינות [הצפופות ביותר בעולם](#), עם 0.14 קמ"ר לאלף תושבים (לעומת 2.8 קמ"ר בישראל). כתוצאה מכך, רק כאחוז אחד משטח המדינה מוקצה לחקלאות - מה שהביא לכך ש-90 אחוזים [מצריכת המזון במדינה נשענים על תוצרת מיובאת](#). בשנת 2019 סינגפור הודיעה על ["תכנית 30 עד 30"](#), אשר נועדה לחזק את החוסן של מערכת המזון במדינה ולהגדיל את ייצור המזון המקומי מ-10 ל-30 אחוזים מסה"כ הצריכה עד לשנת 2030. יוזמה זו נוצרה על רקע התחזיות העולמיות לאתגרים המתגברים בשרשראות האספקה ולייצור המזון העולמי לאור שינויי האקלים. התכנית כוללת שלושה חלקים מרכזיים:

- הגדלת הייצור המקומי: סינגפור החליטה להתגבר על המחסור בשטחים חקלאיים על ידי הקצאת משאבים רבים לתמיכה בפיתוח טכנולוגיות מזון וחקלאות, שיאפשרו לגדל יותר מזון על פחות שטח.
- גיוון מקורות היבוא: על מנת להבטיח את עמידות מערך יבוא המזון, סינגפור הגדילה את מקורות היבוא שלה ליותר מ-170 מדינות.
- גידול בשטחים מחוץ למדינה: לאסטרטגיה זו שני יתרונות מרכזיים בראייה לאומית של סינגפור: ראשית, היא מאפשרת לחברות חקלאיות מקומיות להתרחב ולצמוח מעבר לים ולהגדיל את כמות התוצרת הזמינה לסינגפור עצמה (בהנחה שהחברות ייצאו את המזון חזרה למדינה). שנית, היא מאפשרת לחברות לייצא פתרונות מזון שפותחו בסינגפור ולבנות קשרים אסטרטגיים עם שותפים מקומיים.

הדאגה לחוסן מערכות המזון במדינה זוכה להתייחסות נרחבת גם בבריטניה. לעומת סינגפור, בריטניה התברכה בענף חקלאות מפותח ובשטחי חקלאות רבים, שהיוו [בשנת 2020 כ-71 אחוזים מסה"כ השטחים במדינה](#). אלה אפשרו לה לגדל את [מרבית המזון](#) שהיא צורכת (כ-54 אחוזים מהצריכה). אך עובדה זו לא מנעה ממנה להכיר באתגרים הניצבים בפני מערכת המזון

העולמית ולפתח תכניות לחיזוק חוסן מערכת המזון הלאומית: בשנת 2022 הציג משרד הסביבה של בריטניה, שאחראי גם על מזון ועל המרחב הכפרי, [מסמך](#) המתווה את האסטרטגיה הלאומית בנוגע לביטחון מערכת המזון במדינה. התכנית הדגישה את חשיבות הגדלת יצור המזון המקומי במגזרים בהם פוטנציאל הצמיחה גבוה. במסגרת התכנית מתוכננות בין היתר השקעות של [כ-270 מיליון פאונד](#) בתכניות לחדשנות בחקלאות המקומית ו-[120 מיליון פאונד](#) במחקר לפיתוח חדשנות באחת מחוליות הערך של מערכת המזון במדינה.

לצד הדאגה לחוסן מערכת המזון במדינה, בריטניה רואה בטיפול החקלאות המקומית כלי לקידום ערכים סביבתיים ולשמירה על איכות תוצרת המזון. במסגרת זו מצוינים מספר יעדים סביבתיים, בתוכם עצירת התדרדרות המגוון הביולוגי במדינה והגנה על כ-30 אחוזים מהאדמות והאזורים הימיים במדינה עד 2030. בנוסף, בריטניה רואה בקידום ענף המזון והחקלאות, המעסיק יותר מארבעה מיליון עובדים, הזדמנות לייצר מנוע צמיחה כלכלי ומקור למשרות חדשות. מופו מספר ענפים בעלי פוטנציאל צמיחה משמעותי, ביניהם תעשיית החלבון האלטרנטיבי, חקלאות ימית וגידול עגבניות ומלפפונים. לצד התמיכה בענפים אלה מצד גופי מחקר ממשלתיים, דוגמת ה-UKRI, בריטניה תומכת כלכלית ישירות במחקר ופיתוח בתחום המזון. לדוגמה, בשנת 2021 בריטניה השקיעה [כ-100 מיליון פאונד](#) בקרן ייעודית לפיתוח החקלאות הימית במדינה.

סינגפור ובריטניה לא לבד, בשנים האחרונות מדינות רבות בעולם, ביניהן ארצות הברית, אוסטרליה וטורקיה, פועלות בדרכים שונות לחיזוק החוסן של מערכת המזון המקומית שלהן. עדות לכך סיפקה [וועידת האקלים שנערכה בחודש נובמבר בדובאי](#) (COP-28). לראשונה הוקדש [יום מיוחד](#) בוועדה לדיונים בנושאי מערכת המזון והחקלאות העולמית. העיסוק במזון במסגרת הוועידה חשוב לא רק למיגור הרעב - [אתגר שהאו"ם הציב לעצמו לפתור עד 2030](#), אלא גם משום שחקלאות וייצור מזון אחראים [לכשליש מפליטות גזי החממה](#) העולמיים, ולכן שינוי בהם הוא הכרחי לעמידה במטרות אמנת הסכם האקלים העולמי (הסכם פריס). המדינות המשתתפות בוועידה הסכימו על מגוון מנגנונים לחיזוק חוסן מערכות המזון הן ברמה העולמית והן ברמה הלאומית: בפתיחת הוועידה, איחוד האמירויות פרסמה [הצהרה בנושא חוסן מערכות המזון והחקלאות העולמיות](#), שעליה חתמו [מעל ל-150 מדינות](#), בתוכן ארצות הברית, סין, האיחוד האירופי וגם ישראל, שהתחייבו להתייחס לאתגרים למערכות המזון בתכניות האקלים שלהן עד שנת 2025. המדינות שחתמו על המסמך התחייבו להתחיל ולפעול בתחומים הבאים:

- חיזוק החוסן של חקלאים ויצרני מזון בפני מפגעים אקלימיים על ידי תמיכה פיננסית וקידום הפיתוח של פתרונות טכנולוגיים;
- דאגה לביטחון התזונתי של אוכלוסיות חלשות באמצעות הקמה של מנגנונים ממשלתיים וקידום כלי מדיניות ייעודיים לתחום;

- תמיכה בעובדים בענפי החקלאות ויצור המזון השונים;
- ניהול חכם של משאבי המים בענף החקלאות ויצור המזון;
- מעבר לשיטות חקלאות בנות קיימא, שיצמצמו בין היתר את הפגיעה במערכות האקולוגיות ובשטחים הפתוחים.

בנוסף, כחלק מהמאמץ להבטחת הביטחון התזונתי העולמי, לצד צמצום היקף הפליטות של מערכת המזון, ארגון המזון והחקלאות של האו"ם (FAO) [פרסם עשרה מוקדי פעולה](#) מרכזיים המתייחסים בין היתר לפליטות מבעלי חיים, גישה למקורות מים ובזבוז מזון. הארגון קבע יעדים לכל מוקד פעולה לשנים 2030 ו-2050. לצד הגורמים הממשלתיים, [כ-200 גופים מהמגזר הפרטי והמגזר השלישי](#) (תאגידי ענק, ארגוני פילנתרופיה ואיגודים חקלאיים) חתמו על הצהרה משותפת הקוראת להגדיר יעדים מדידים לביצוע טרנספורמציה משמעותית במערכת המזון והחקלאות העולמית עד לוועידת האקלים הבאה – COP-29.

מדינות במזרח התיכון החלו גם הן לפעול ברמה הלאומית על מנת להתמודד עם האתגר שיציב משבר האקלים למערכות המזון באזור, [שצפוי להיות מ האזורים המושפעים ביותר בעולם](#). כך, לפני מספר ימים פרסמה מצרים כי תחל ב[שיתוף פעולה חדש](#) עם הבנק העולמי, שיעדו לשפר את החוסן החקלאי במדינה.

הצורך לגבש אסטרטגיות לחיזוק החוסן של מערכת המזון אינו ייחודי לישראל. זאת, למרות שהאתגרים הגאו-פוליטיים שעמם היא מתמודדת הם בהחלט ייחודיים, במיוחד בשילוב העובדה שקצב ההתחממות של ישראל [נבוא פי שניים מהמוצא העולמי](#) (רונן וקמחי, 2022). יתר על כן, מידת התלות ביבוא של מערכת המזון הישראלית עלולה לערער את יציבותה מול האתגר הכפול - שינויים אקלימיים, שעלולים להשפיע על היקף התבואה המיוצרת במדינות המייצאות לישראל, והסיכונים הגיאופוליטיים, שעלולים לפגוע בנתיבי היבוא (למשל מתקפות החות'ים על נתיבי היבוא הימיים). לכן, כל אסטרטגיה לאומית לביטחון מזון צריכה לקחת בחשבון את מכלול היעדים שאותם צריכה למלא מערכת המזון המקומית - מהפחתת פליטות גזי חממה ועד הבטחת הגישה של כלל האוכלוסייה למזון בריא ומזין, ואיזון בין הסיכונים השונים והאופן בו ייצור מקומי וייבוא יכולים לתת לכל אחד מהם מענה.

המסמך נכתב בתמיכת קרן קונרד אדנאואר בישראל.

עורכי הסדרה: ענת קורץ ואלדד שביט