



معهد أبحاث السياسات
الاقتصادية الفلسطينية (ماس)

ملخص سياساتي

العدد (1)

إصلاح أنظمة الاستيراد والتسويق في إسرائيل وآثارها المحتملة على الاقتصاد الفلسطيني

يصدر معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس) بشكل دوري مجموعة من الدراسات التطبيقية والعلمية المفصلة، بالإضافة إلى مجموعة من الأوراق المختصرة ضمن سلسلة سنوية لجلسات الطاولة المستديرة تتناول موضوعات حيوية ذات أبعاد اقتصادية تهم الجمهور وصناع القرار. لتعميم وتعظيم الاستفادة من هذه السلسلة ينشر هذا الملخص السياساتي لأبرز توصيات هذه الأنشطة العلمية الحوارية.

أقرّ الكنيست الإسرائيلي، إثر جلسة مراثونية صباح 4 تشرين أول 2021، القراءة الثالثة لبيان الموازنة الحكومية للعام 2022. ويشتمل بيان الموازنة السنوية لحكومة إسرائيل على وثيقتين؛ الأولى هي الموازنة التي تحتوي على جداول مفصلة عن إيرادات ونفقات كل مؤسسة وهيئة حكومية خلال العام. الوثيقة الثانية، والتي تعرف باسم «قانون التسويات» (Arrangements Bill)، تشتمل على الإجراءات والتعديلات المؤسساتية الضرورية لتحقيق جداول الإيرادات والإنفاق الواردة في الموازنة. ويمثل قانون التسويات أكثر الوثائق دلالة على الخيارات والأولويات الاقتصادية والاجتماعية التي سوف تعتمدتها الحكومة خلال فترة حكمها.

احتوى قانون التسويات للعام 2022 على ما يمكن اعتباره أهم إصلاحات اقتصادية/اجتماعية وإجرائية تشهدها إسرائيل منذ ثلاثة عقود. لا بل أن بعض المعلقين الإسرائيليين ذكروا أنهم لم يتوقعوا أن يتم تبني مثل هذه التعديلات في النظم والإجراءات خلال حياتهم. ونظرا لأهمية هذه الإجراءات وانعكاساتها على الاقتصاد الفلسطيني سوف نسعى هنا إلى تقديم عرض سريع لها وإلى إلقاء نظرة عامة على آثارها المتوقعة على اقتصاد الضفة والقطاع.

- تصاريح ذبائح وطعام الكوشر
خضع إصدار الوثائق التي تثبت أن الطعام (المحلي والمستورد) وأماكن بيع المأكولات والمطاعم تفي بمتطلبات الشريعة اليهودية إلى احتكار من قبل جهة حاخامية واحدة منذ قيام إسرائيل. ولقد دعمت الأحزاب الدينية في كل الحكومات الماضية استمرار هذا النظام المغلق والمترع بالفساد والمحسوبيات. ترمي التعديلات التي جاءت في برنامج الحكومة الجديدة إلى إعادة هيكلة النظام والقضاء على احتكار الحاخامية له عبر تخصيصه. إذ سيتم السماح للشركات الخاصة بإصدار تصاريح الكوشر على ضوء المعايير العامة التي ستضعها الحاخامية الحكومية. وعلى ضوء هذه المعايير العامة يتوجب على كل شركة خاصة الإعلان عن المعايير المفصلة لشهادات الكوشر التي تصدرها. ويمكن للشركات إصدار شهادات بمعايير دينية أقل تشددا حالما تتمكن من الحصول على موافقة ثلاثة من حاخامات البلديات. ويتيح هذا النظام للمنتجين والمستهلكين اختيار درجة صرامة الشعائر الدينية المتعلقة بالطعام التي يرغبون الالتزام بها. أي أن المستهلكين أنفسهم سوف يقررون في نهاية المطاف، نجاح أو فشل تصاريح الكوشر التي تصدر عن الجهات المختلفة.

- تحرير المنتجات الزراعية
من المعلوم أن القطاع الزراعي في إسرائيل يتمتع تاريخيا بدرجة عالية من الحماية. وتتنوع أشكال الحماية، بدءا من التعرفة الجمركية العالية على المستوردات الزراعية (مثل البيض)، مروراً بالحظر الكامل لاستيراد منتجات معينة خلال فترات موسمية محددة (مثل بعض أنواع التوت البري وفاكهة النكتارين)، وانتهاءً بتطبيق نظام الكوتا على زراعة معظم المنتجات المحلية (مثل الأفوكادو). وعلى الرغم من أن الهدف المعلن لهذه الإجراءات هو ضمان دخل مرتفع للمزارعين إلا أن الغايات الأمنية لضمان توفر إنتاج محلي للغذاء واستغلال الأراضي لعبت دورا مهما في استمرار تطبيق الحماية والدعم منذ قيام الدولة. وتتضمن الإجراءات المستجدة تقليص عدد المنتجات التي تخضع زراعتها إلى الكوتا، إلى جانب إجراءات أكثر أهمية تتمثل في تخفيض كبير ومتدرج في التعرفة الجمركية على المستوردات الزراعية خلال فترة 5 سنوات. وينص القانون على إلغاء أي التعرفة الجمركية على عدد من المنتجات، من بينها البيض والأفوكادو والأناناس والثوم والبازلاء والفول والتمر والخرشوف. ترمي هذه الإجراءات إلى السيطرة على ارتفاع أسعار الخضروات والفاكهة في السوق الإسرائيلية، والتي بلغت 80% خلال السنوات الأخيرة تبعا لوزير الزراعة. ومن المتوقع أن يحقق المستهلكون توفيراً في سلة مشترياتهم من الخضروات والفاكهة بقيمة 2.7 مليار شيكل سنويا نتيجة برنامج الإصلاح هذا (840 شيكل لكل عائلة بالسنة)⁽¹⁾. ولتعويض المزارعين عن خسارتهم ينص القانون على توفير برنامج دعم مباشر لهم على أساس المساحة المزروعة (تعويض بقيمة 100 شيكل لكل دونم بالسنة، أي ما يعادل 420 مليون شيكل مقابل مساحة الأرض المزروعة والتي تبلغ 4.2 مليون دونم). هذا إلى جانب تعويض لمنتجي البيض، الذي يتوقع أن تنخفض أسعاره بمقدار 25%، مع أولوية لمزارعي منطقة الجليل في الشمال. ويتضمن البرنامج أيضاً سماعات ضريبية على الاستثمار الرأسمالي للمزارعين، واستثمار 2 مليار شيكل لرفع الإنتاجية في الزراعة والصناعة. وسوف يؤدي إلغاء التعرفة الجمركية على العلف والمبيدات وغيرها من المدخلات إلى تقليص تكاليف الإنتاج الزراعية وتعويض جزئي للمزارعين.

- إصلاح جذري في شروط المواصفات والمقاييس للسلع المستوردة
لطالما شكت منظمة التجارة العالمية من أن إسرائيل تستخدم شروط المواصفات الصارمة، وإجراءات تطبيقها

(1) هناك إجراءات متعددة أخرى منها وضع ضريبة عالية على المشروبات التي تحتوي على السكر (لمحاربة استئصال مرض السكري) وعلى الأدوات البلاستيكية المستخدمة لمرة واحدة مما سيؤدي إلى مضاعفة سعرها الحالي.

المعقدة، كأداة حمائية لمنتجاتها المحلية وتمييزية ضد المستوردات من الخارج. إذ يتوجب على كافة المستوردات بدءاً من الأدوات الدقيقة ومنتجات الاستهلاك وانتهاءً بالمكائن الكبيرة والمفروشات، أن تفي بمواصفات قياسية وصحية فريدة خاصة بهذه الدولة الصغيرة. وكان مكتب المقاييس يشترط أن يتم فحص المنتجات في الموانئ بعد استيرادها وبعد تحمل تكاليف شحنها. وغالباً ما تنتظر الحاويات أسابيع طويلة في الموانئ قبل فحصها من مكتب المقاييس وإنهاء إجراءات الاستيراد العويصة والمكلفة. وكل هذا كان ينعكس طبعاً على الأسعار التي هي في إسرائيل أعلى بالمتوسط من الأسعار في أمريكا والاتحاد الأوروبي. ينص القانون الجديد على إلغاء كافة معاملات مكتب المقاييس على الغالبية العظمى من المنتجات، والإقرار أوتوماتيكياً بأن البضائع التي تفي بالمقاييس والشروط الأوروبية أو الأمريكية يمكن استيرادها تلقائياً دون الحاجة إلى تراخيص مسبقة. وسيتم الاستعاضة عن نظام الفحص والمطابقة في الموانئ بنظام رقابة مفاجئة على محلات البيع لضمان تطبيق المعايير الصحية ومعايير السلامة مع إمكانية فرض غرامات على المخالفين. وتتوقع وزارة المالية أن يؤدي هذا الإصلاح إلى انخفاض أسعار المستوردات في إسرائيل إلى المستوى التي هي عليه في أوروبا والولايات المتحدة.

الانعكاسات المحتملة للإجراءات الجديدة على اقتصاد الضفة والقطاع

سيكون للإجراءات المستجدة انعكاسات مهمة ومتنوعة على الاقتصاد الفلسطيني نظراً لارتباطه بما يشبه الإتحاد الجمركي مع الاقتصاد الإسرائيلي. وسيتولد عن هذه الانعكاسات أطراف رابحة وأخرى خاسرة.

- مكاسب للمستهلكين
في حال انتقل الانخفاض في أسعار المواد الغذائية في إسرائيل إلى الضفة والقطاع فإن المستهلك الفلسطيني سوف يحقق مكاسب. لا بل أن مكاسب المستهلكين في الضفة، وفي قطاع غزة بشكل خاص، يمكن أن تكون أكبر من مكاسب المستهلك الإسرائيلي نظراً لأن حصة المواد الغذائية في سلة الاستهلاك في الضفة الغربية تبلغ 28% وفي قطاع غزة 33% مقارنة مع 18% فقط في إسرائيل.
- خسائر للمزارعين
سيؤدي انفتاح السوق الإسرائيلية أمام استيراد الخضروات والفاكهة والبيض من الخارج إلى انخفاض أسعارها وإلى منافسة قوية للمنتجات الفلسطينية في كل من السوق الإسرائيلية والسوق المحلية. وعلى عكس الحال في إسرائيل لن يتوفر للمزارعين الفلسطينيين برنامج مساعدات متكامل لتعويض خسارتهم. ولكن هذه الخسائر يمكن أن تعوض جزئياً نتيجة عاملين، أولهما الانخفاض المتوقع في أثمان العلف والمبيدات وغيرها من المدخلات الزراعية المستوردة، وثانيهما اعتماد إسرائيل للمواصفات الأوروبية وهو ما يمكن أن يساعد المزارعين الفلسطينيين على تسويق المزيد من منتجاتهم في السوق الإسرائيلية.
- احتمالات مفتوحة أمام المنتجات الفلسطينية الأخرى
ستواجه المنتجات الفلسطينية منافسة أعلى وانخفاضا في الأسعار في كل من السوق المحلية والسوق الإسرائيلية. ولكن التسهيلات المتوقعة على الاستيراد من الخارج، خصوصاً للمعدات والمدخلات، يمكن أن تنعكس إيجابياً، وبشكل جزئي فقط، على تكاليف وتقنيات الإنتاج. أيضاً يتوقع أن يؤدي تخفيف شروط طعام الكوشر إلى خلق فرص جديدة أمام الصناعات الغذائية الفلسطينية في السوق الإسرائيلي.
- تقليص عجز الميزان التجاري مع إسرائيل
يمكن أن ينتج عن تسهيل عمليات الاستيراد من الخارج وتبني المواصفات الأوروبية انخفاض في استيراد الضفة والقطاع من إسرائيل مقابل ارتفاع في المستوردات المباشرة من الخارج. وهذا سوف ينعكس في تخفيض عجز الميزان التجاري مع إسرائيل. كما أن فتح المجال أمام الاستيراد من مصادر متنوعة يمكن أن يخفف من أسعار المستوردات وينعكس بشكل إيجابي على الميزان التجاري الكلي لفلسطين.

ولكن تبقى كل هذه الاحتمالات مفتوحة أمام السياسات الفعلية التي ستطبقها إسرائيل تجاه المنتجات والمنتجين الفلسطينيين. إذ أن الاستمرار في الفحص والتفتيش الأمني للمستوردات والصادرات الفلسطينية سوف يقضي على جزء كبير من الآثار الإيجابية المحتملة للإجراءات الجديدة. ويكفي أن نشير هنا إلى القرار الإسرائيلي الأخير الذي ينص على أن تصدير المنتجات الزراعية الفلسطينية للسوق الإسرائيلية يجب أن يتم من قبل مسوّق معتمد مسجل لدى وزارتي الصحة والزراعة الإسرائيليتين. ويتوجب على المسوّق الإسرائيلي إدخال المنتوجات الواردة إلى مخزن تبريد لأخذ عينة منها وإرسالها إلى مختبر جودة المحصول. وفي حال تبين أن المنتوجات لا تفي بالمعايير اللازمة سيتم

إرجاع المنتوجات إلى المزارع أو إتلافها. هذا في الواقع يعني تطبيق النظام القديم للمقاييس الذي تفاخر الحكومة الإسرائيلية بأنها قضت عليه.

لا يبدو أن السلطات الإسرائيلية تشاورت مع السلطة الفلسطينية قبل صياغة هذه التعديلات المهمة في سياستها التجارية كما ينص بروتوكول باريس. ومن الضروري الآن إجراء دراسات مفصلة لتقييم الآثار المحتملة لهذه الإجراءات على الاقتصاد الفلسطيني بشكل عام والقطاع الزراعي بشكل خاص. وعلى ضوء هذه الدراسات يتوجب على أصحاب القرار تطبيق السياسات الملائمة والممكنة للحد من التبعات السلبية للقرارات الإسرائيلية الأحادية.

توصيات عاجلة

يمكن للجانب الفلسطيني مطالبة الجانب الإسرائيلي السماح للمنتجين الفلسطينيين بتصدير منتجاتهم إلى إسرائيل وفق المعايير الأوروبية (بحسب ترتيبات الاستيراد الجديدة في إسرائيل)، وعدم تطبيق معايير مزدوجة (تشمل كل من المعايير الإسرائيلية والأوروبية) على المنتجات الفلسطينية.

كما يمكن للدوائر والوزارات المختصة (المالية، الاقتصاد، الزراعة) في السلطة الوطنية تكثيف وتنسيق جهودها في التواصل مع الجهات ذات العلاقة في القطاع الخاص من أجل التعريف بتفاصيل الترتيبات الجديدة، وتسهيل عملية تقليل الاستيراد المباشر من إسرائيل، واستبداله باستيراد مباشر من الخارج فيما يتعلق بالسلع التي وافقت إسرائيل على إعفائها من المعايير الإسرائيلية (خاصة المواد الغذائية ومستحضرات التجميل)، لما له من دور مهم في تعزيز خطة الحكومة للأنفكالك الاقتصادي عن إسرائيل وأيضا رفق خزينة السلطة الفلسطينية من الدخل المتأتي من المقاصة، لأن العوائد الضريبية المتحصلة من الاستيراد من الخارج (جمارك وضريبة قيمة مضافة) أعلى من العوائد الضريبية المتحصلة عند الاستيراد من إسرائيل (فقط ضريبة القيمة المضافة).

ثم على الجهات الحكومية تجهيز خطة دعم للمزارعين الفلسطينيين خاصة في شمال الضفة الغربية التي تعتبر المصدر الرئيسي لتصدير منتجات الخضار إلى إسرائيل، حيث إنه من المتوقع ان يتضرروا بشكل كبير نتيجة لتخفيض المعايير على استيراد المنتجات الزراعية إلى إسرائيل من الخارج والانخفاض المتوقع لأسعار الخضار في إسرائيل.