



معهد أبحاث السياسات  
الاقتصادية الفلسطينية (ماس)

## ملخص سياساتي

العدد (2)

### انعكاسات الحرب الروسية الأوكرانية على أسواق السلع الغذائية الأساسية العالمية وأسعارها

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.

## الخلفية والمبررات

بدأ ارتفاع أسعار غالبية السلع الأساسية ما قبل الحرب الدائرة بين الاتحاد الروسي وأوكرانيا، وذلك بفعل مجموعة من العوامل أبرزها ارتفاع تكاليف الشحن إلى مستويات قياسية بسبب الاضطرابات الحاصلة على سلاسل الإمداد العالمية. وبعد نشوب الحرب واصلت الأسعار الارتفاع إلى مستويات قياسية. بينما لم تتعافى سلاسل الإمداد للسلع الأولية والسلع الغذائية الرئيسية بعد بسبب صدمة جائحة كورونا، لتأتي الحرب وتضع العالم أمام تحدي جديد مرتبط بتعطل سلاسل الإمداد والانعكاسات المتوقعة على ارتفاع الأسعار لهذه السلع. تعد سلاسل الإمداد أسس الترابط في الاقتصاد العالمي المعولم، بالتالي، ونتيجة هذا الترابط فإن الزيادة المستمرة في أسعار المنتجات النهائية أو السلع الأولية، ستنتقل من البلدان المصدرة إلى البلدان المستوردة ضمن ما يعرف بالتضخم المستورد.

تعد روسيا من أكبر الدول المنتجة للطاقة عالمياً، إذ تحتل المرتبة الثالثة ضمن قائمة الدول المنتجة للنفط (11٪ من الإنتاج العالمي)، والمرتبة الثانية ضمن الدول المنتجة للغاز الطبيعي.<sup>(1)</sup> كما تعد روسيا ثالث أكبر مصدر للفحم في العالم إذ تسيطر الصادرات الروسية على نحو 14٪ من صادرات الفحم في العالم. إلى جانب ذلك تعد روسيا من أبرز الدول المصدرة للعديد من السلع الأولية الاستراتيجية كالألومنيوم والنيكل والحديد الصلب: تشكل الصادرات الروسية من الألومنيوم 10٪ من الصادرات العالمية، بالمقابل تسيطر روسيا على 28٪ من صادرات العالم من النيكل الخام.

وتساهم كل من روسيا وأوكرانيا بـ 7.5٪ من صادرات العالم من الحديد والصلب. وبفعل الحرب ارتفعت أسعار الطاقة إلى أعلى مستوياتها منذ العام 2008 (تحديداً الوقود) بالتزامن مع ارتفاع أسعار السلع الأولية. كل هذا سينعكس على ارتفاع تكلفة الإنتاج والتصنيع لكافة الصناعات بشكل عام، مما سيضع ضغوطاً كبيرة على مختلف الأنشطة الاقتصادية.

على صعيد السلع الغذائية، تعتبر روسيا أكبر مصدر للقمح في العالم، فيما جاءت أوكرانيا في المرتبة الخامسة، وتوفران معاً 29٪ من الإمدادات العالمية من القمح و19٪ من إمدادات الشعير و4٪ من الذرة، وهو ما يشكل حوالي خمس صادرات الحبوب العالمية، وهما أيضاً من كبار مصدري زيوت الطعام. نتيجة الحرب أصبحت الصادرات الزراعية من روسيا وأوكرانيا محل شك ومن المتوقع عدم التزامهما بعدد كبير من اتفاقاتهما التعاقدية مع الدول المستوردة.<sup>(2)</sup> خلال الأيام الماضية قفزت أسعار القمح إلى أعلى مستوياتها خلال 14 عاماً، فيما حذرت منظمة الأغذية والزراعة التابعة للأمم المتحدة (الفاو) من أن الأسعار العالمية للأغذية والأعلاف قد ترتفع بما يتراوح بين 8 و20٪ نتيجة الصراع الدائر بين روسيا وأوكرانيا، مما سيؤدي إلى قفزة في عدد الأشخاص الذين يعانون من سوء التغذية في شتى أنحاء العالم.

يتفاوت مدى تأثير دول العالم بأسعار الغذاء من دولة لأخرى، والمحدد الرئيسي لدرجة التأثير هو مدى اعتماد الدولة على الاستيراد في تلبية احتياجات مواطنيها من الغذاء. بالتالي، فإن وفرة المخزون والاحتياطي عند أي دولة سيساعدها في تخفيف الآثار السلبية للحرب وسيحد من ارتفاع أسعار السلع على المدى القصير فقط. أما على المدى الطويل وفي حال استمرار الحرب فإن نقص السلع الأولية والسلع النهائية وارتفاع أسعارها، ربما تعتبر نتيجة حتمية لا مفر منها. لذلك بدأت العديد من الدول في وضع الخطط والسياسات والبحث عن بدائل عملية لحماية القطاعات الاقتصادية وذلك لدرء وتخفيف الانعكاسات السلبية المحتملة على رفاهية المواطنين والأمن الغذائي خاصة للفئات المهمشة والفقيرة. وقد فرضت عدة دول قيوداً على تصدير المواد الغذائية، أو تنظر في فرض حظر لحماية إمداداتها المحلية مع تواصل الحرب، في حين تسعى مجموعة متزايدة من كبار البلدان المنتجة للمواد الغذائية الرئيسية إلى إعطاء الأولوية لإبقاء الإمدادات الغذائية الحيوية داخل حدودها.

(1) <https://www.bbc.com/arabic/business60684620->

(2) <https://www.economist.com/finance-and-economics/2022/03/12/war-in-ukraine-will-cripple-global-food-markets>

لقد شهدت الأيام الماضية ارتفاعاً كبيراً في أسعار المواد الأولية (الحديد، الألمنيوم، الأسمدة، ... الخ) والمواد الغذائية الأساسية (الدقيق، الزيت، الأرز، السكر، ... الخ) في الأسواق العالمية والإقليمية، على الرغم من مرور أقل من شهر على الحرب. من الطبيعي أن تثير مثل هذه التطورات العالمية تساؤلات كبيرة لدى المواطنين حول عدم توفر مخزون استراتيجي من هذه السلع في فلسطين، وحول قيام التجار والمستوردين بتخزين هذه السلع وعدم طرحها بالكميات المطلوبة في الأسواق، وعن الدور الرقابي والتنظيمي للمؤسسات الحكومية في ضبط الأسواق ومنع احتكار هذه السلع. نركز في هذه الورقة على التحديات الماثلة أمام السوق الفلسطيني فيما يخص سلعتي الطحين (الدقيق) والقمح، وذلك نظراً لأهميتها لسلة المستهلك الفلسطيني، وسط مخاوف كبيرة من تعطل وصولها إلى السوق المحلي خلال الشهور القادمة في حال استمرار الحرب وتداعياتها السياسية والتجارية.

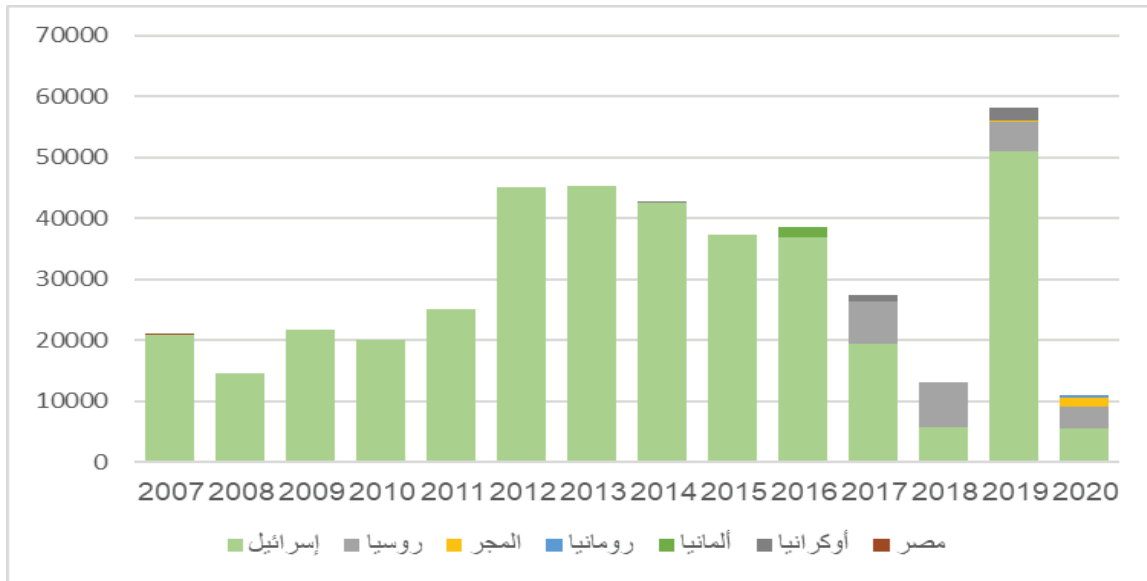
## التحديات

صحيح أن الحرب دائرة في أوروبا إلا أن آثارها انتقلت إلى البلدان الأخرى، وتضع هذه الحرب أي دولة تعتمد بشكل كبير على استيراد السلع الغذائية أمام تحديين بارزين، هما: توفر المنتجات/السلع الغذائية، وأسعارها.

تعتمد فلسطين بشكل شبه كامل على الاستيراد من الخارج فيما يتعلق بتوفير احتياجاتها من السلع الغذائية الرئيسية كالقمح والدقيق والأرز والزيوت (باستثناء زيت الزيتون). بحسب الشكل (1)، لغاية العام 2016 كان يتم استيراد غالبية الواردات الفلسطينية من القمح من وعبر الأسواق الإسرائيلية، ومنذ العام 2017 بدأت فلسطين باستيراد القمح مباشرة من روسيا، وبشكل أقل من أوكرانيا، فبحسب بيانات مركز التجارة العالمي بلغت واردات فلسطين من القمح من أوكرانيا 2 مليون دولار فقط في العام 2019.

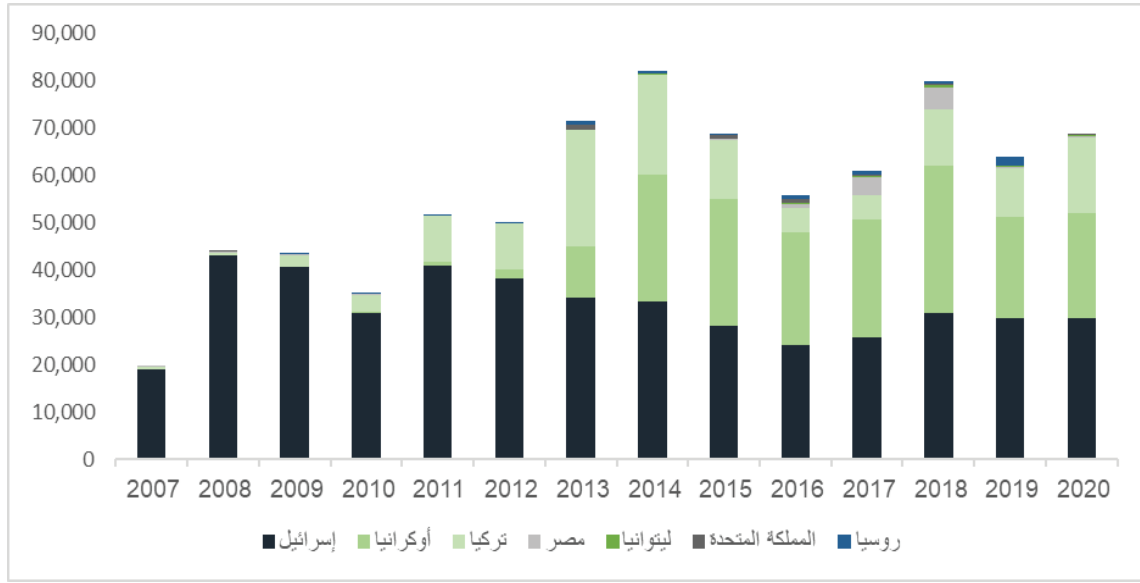
بخصوص الدقيق (الطحين)، بحسب بيانات مركز التجارة العالمي للعام 2020، فحتى العام 2013، كانت غالبية الواردات الفلسطينية تأتي من/خلال إسرائيل (حوالي 47% العام 2013) وتركيا (حوالي 34% العام 2013)، لكن خلال الأعوام الأخيرة، ارتفعت الواردات من أوكرانيا من حوالي 1.5% (1.8 مليون دولار) العام 2012 إلى حوالي 32% (22.2 مليون دولار) العام 2020 (أنظر الشكل (2)).

شكل (1): الواردات الفلسطينية من القمح خلال الأعوام 2007-2020 (ألف دولار)



المصدر: بيانات مركز التجارة العالمي (2020).  
\*البيانات على الحد الرابع من النظام المنسق لترميز السلع

شكل (2): الواردات الفلسطينية من الطحين خلال الأعوام 2007-2020 (ألف دولار)



المصدر: بيانات مركز التجارة العالمي (2020).  
\*البيانات على الحد الرابع من النظام المنسق لترميز السلع.

لا بد من الإشارة إلى أن إسرائيل تعتمد أيضاً بشكل كبير على استيراد القمح من الخارج (حوالي 1.79 مليون طن العام 2021/2020) والذرة (1.74 مليون طن العام 2021/2020) من أجل تلبية الطلب المحلي، حيث تستورد إسرائيل حوالي 50% من احتياجاتها من القمح من روسيا، و30% من أوكرانيا. هذا يؤكد أن الواردات الفلسطينية من القمح والدقيق الإسرائيلي لا يتم زراعتها أو إنتاجها في إسرائيل بشكل كامل (أو حتى بالغالب)، بل أن الموردين الفلسطينيين يستخدمون إسرائيل كوسيط لاستيراد هذه السلع.

بناءً على الأرقام والدلائل أعلاه والتي تظهر أن سد احتياجات الطلب المحلي من سلعتي القمح والطحين يعتمد بشكل أساسي على الاستيراد من الخارج، وتظهر هذه الأرقام أيضاً أهمية كل من روسيا وأوكرانيا في تزويد السوق المحلي من سلعتي القمح (روسيا) والدقيق (أوكرانيا)، في ظل اشتعال فتيل الحرب ما بين روسيا وأوكرانيا، أصبحت الصادرات من روسيا وأوكرانيا من سلعتي الطحين والقمح محل شك، ومن المتوقع عدم التزامهم بعدد كبير من اتفاقاتهم التعاقدية مع الدول المستوردة. بالتالي أصبح إمداد السوق المحلي لهاتين السلعتين خلال الشهور القادمة محل عدم يقين، خاصة وأن الحكومة لا تملك أية احتياطات من القمح، فيما الكميات المتوفرة في الأسواق المحلية تعود للقطاع الخاص (المستوردين، وأصحاب المخازن)، ولا يكفي هذا المخزون التجاري من القمح حاجة البلاد إلا لمدة شهرين، بحسب بعض التقديرات.<sup>(3)</sup>

يستهلك السوق المحلي تقريباً 35-40 ألف طن من الدقيق شهرياً، أي ما يعادل قرابة 400-430 ألف طن سنوياً، تستطيع المطاحن المحلية سد قرابة 30% من الاستهلاك المحلي (110-129 ألف طن)، مع الأخذ بعين الاعتبار أن هذه المطاحن تعتمد بشكل كبير في إنتاج الدقيق على القمح المستورد من الخارج. يتم سد الحاجة المتبقية للسوق المحلي من الدقيق عبر استيراده إما بشكل مباشر من دول أخرى (أوكرانيا وتركيا)، إذ يتم سنوياً استيراد حوالي 140 ألف طن من الدقيق، أو عن طريق الاستيراد من إسرائيل (قرابة 150 ألف طن).

(3) إنفوغراف | بينها فلسطين.. كم يكفي احتياطي القمح الدول العربية؟ | المنقّبون | The Miners

سينعكس انعدام ضمانات توفر السلع الغذائية بشكل مباشر على الأسعار، وكما أسلفنا سابقاً فإن الدول تتفاوت بمدى تأثرها بارتفاع أسعار الغذاء، والمحدد الرئيسي لدرجة التأثير هو مدى اعتماد الدولة على الاستيراد من الخارج لسد حاجة مواطنيها من الغذاء. هذا تحدي تواجهه كافة البلدان العربية بما فيها فلسطين، ويجعل بدوره البلد أكثر عرضة للتضخم المستورد والتأثر بتقلبات الأسعار الناجمة عن الحرب. لقد ارتفع سعر طن القمح عالمياً من 220 دولاراً في نهاية العام 2021 ليصل إلى قرابة 320 دولاراً خلال الأيام الأولى من الحرب، وقد رافق ذلك ارتفاع أسعار سلع غذائية هامة أخرى كالذرة، والشعير، والتي ارتفعت بنحو 30% لكل منهما، كما ارتفع أسعار زيت الصويا بنسبة 40% خلال نفس الفترة.<sup>(4)</sup>

بناءً على الأرقام والدلائل أعلاه، من المتوقع أن يكون للحرب الروسية الأوكرانية انعكاسات سلبية على أسعار القمح والدقيق في الأسواق المحلية، وهذا فعلياً ما حصل على أرض الواقع، إذ ارتفع سعر كيلو الدقيق في السوق المحلي من حوالي 1.8 شيكل للكيلو قبل بداية الحرب إلى قرابة 2.5 شيكل حالياً. في حال توفر سلعة القمح، فإن المستوردين لن يتمكنوا من الاستيراد من روسيا نتيجة حظر البنوك الروسية من التعامل بنظام "سويفت" الذي يربط 11 ألف بنك حول العالم.

سلطت الحرب الروسية الأوكرانية الضوء على ظاهرة هامة تعاني منها فلسطين، وهي المستويات العالية من انعدام الأمن الغذائي بين الأسر الذي وصلت نسبته حوالي 31% في فلسطين (حوالي 64% في قطاع غزة) عام 2020، خاصة بعد أزمة جائحة كورونا. لذلك فإن من شأن تعطل سلاسل الإمداد للمواد الغذائية الأساسية (القمح، الدقيق، الزيوت النباتية، الأعلاف، ... الخ) بسبب الحرب الروسية الأوكرانية أن يؤثر سلباً وبشكل كبير على مستويات الأمن الغذائي خاصة للأسر الفقيرة وذوي الدخل المحدود في حال حدوث ارتفاعات في أسعار المواد الغذائية المستوردة، خاصة وأن فلسطين كانت تعاني خلال العقد الماضي من تراجع مزمن في إنتاج الأغذية، مما أدى إلى الاعتماد على الواردات بشكل كبير لسد حاجة المواطنين من الغذاء، بالتالي فإن ارتفاع نسبة الواردات تجعل الفلسطينيين أكثر عرضة للتضخم المستورد والتأثر بتقلبات الأسعار. بحسب دراسة أجراها ماس في العام 2017 حول الأمن الغذائي في فلسطين، فإن نسبة الاعتماد على الواردات بلغت قرابة 65% في العام 2014 (ماس، 2017).

## التوصيات

بناءً على ما سبق، وتوطيداً للخطوات الأولى التي أعلنت عنها الحكومة الفلسطينية للتعامل مع هذه الأزمة الناشئة، لا بد من اتخاذ سياسات فعالة من جانب الجهات الحكومية والرقابية من أجل إيجاد بدائل عملية وعاجلة للقمح والطحين المستورد من روسيا وأوكرانيا خاصة في ظل المخاوف من استمرار هذه الحرب لمدة طويلة. من شأن اعتماد مثل هذه الاستراتيجية حماية الفئات الفقيرة والمهمشة وذوي الدخل المحدود، وأيضاً مراقبة وضبط الأسعار في الأسواق المحلية ومنع احتكار السلع الأساسية خاصة مع قدوم شهر رمضان والذي يرتفع فيه الطلب على هذه السلع، وفي سبيل ذلك قامت الحكومة الفلسطينية مؤخراً بعدد من الإجراءات الهامة:

- إعفاء جميع مبيعات الطحين المغلفة بأكياس 25 كيلو فما فوق من ضريبة القيمة المضافة البالغة 16% حيث سيتم إخضاعها لضريبة قيمة مضافة بنسبة 0% وذلك عن الأشهر آذار، نيسان، أيار من العام 2022.
- إعفاء جميع المخازن من ضريبة القيمة المضافة عن الأشهر آذار، نيسان، أيار من العام 2022.
- سيتم الإرجاع النقدي لتجار الطحين عن هذه الفترة خلال 90 يوم.
- تحديد سعر كيلو الخبز بحد أعلاه 4 شيكل.

(4) ارتفاع أسعار المنتجات الفلاحية يزيد من هشاشة البلدان العربية (orientxxi.info)

من شأن هذه الإجراءات أن تخفف من حدة آثار الحرب على الأسعار لفترة آنية، ولكنها ربما لن تكون حلول ناجعة في حال استمرار الحرب أو آثارها التجارية والاقتصادية لمدة أطول. تأتي أهمية متابعة التعامل مع هذا الملف خاصة في ظل صعوبة الحصول على القمح والطحين من دول أخرى، نتيجة تذبذب سلاسل الإمدادات الناجم عن الحرب الروسية الأوكرانية، ورغبة بعض المصدرين أيضاً بالاحتفاظ بالمخزون الذي لديهم لمدة أطول لتحقيق أقصى ربح ممكن من ارتفاع الأسعار. بالتالي سترتفع الأسعار بوتيرة أعلى، وربما تصل الأسعار إلى مستويات قياسية ستمنع المستوردين المحليين من الاستيراد.

تبرز هذه السيناريوهات الأقل تفاقماً أهمية تشجيع الإنتاج المحلي من القمح كخيار استراتيجي، وضرورة الاستغلال الأقصى للأراضي الزراعية التي تصلح لزراعة القمح. كما تبرز هذه السيناريوهات أهمية وجود خطة وطنية من أجل التخزين الاستراتيجي للحبوب، من شأن هذا التخطيط الاستراتيجي أن يعمل على تجنب السوق المحلي أية إشكاليات سواء على مستوى نقص الحبوب أو على مستوى ارتفاع أسعارها في وقت الأزمات، وبالتالي سيخفف من مفاقمة مشكلة انعدام الأمن الغذائي وقت الأزمات. بحسب تقديرات الخبراء إن تمكنا في فلسطين من تخزين قرابة 200 ألف طن من القمح في صوامع مخصصة، فإن هذا سيكون كافياً لتلبية احتياجات السوق المحلي من القمح لمدة تتراوح بين 4-6 أشهر.<sup>(5)</sup>

قضية أخيرة، ربما أيضاً يجب إعادة النظر فيها وهي قيام الحكومة بدعم السلع الأساسية كالخبز كما هو معمول به في بعض الدول المجاورة (الأردن ومصر على سبيل المثال).

(٥) مقابلة مع بسام الولويل، مدير عام شركة المطاحن الذهبية.