

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)



Palestine Economic Policy Research Institute (MAS)

قطاع التبغ في فلسطين: المشاكل والتدخلات الممكنة

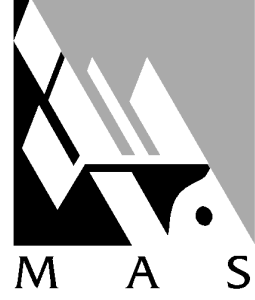
The Palestinian Tobacco Sector: Problems and Possible Interventions

علي جبارين
مسيّف جميل مسيّف

Ali Jabareen
Misyeef Jamil Misyeef

2019

2019



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)

قطاع التبغ في فلسطين:
المشاكل والتدخلات الممكنة

علي جبارين
مسيف جميل مسيف

2019

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)

تأسس في القدس عام 1994 كمؤسسة مستقلة، غير ربحية متخصصة في أبحاث السياسات الاقتصادية والاجتماعية. يوجه عمل ماس من قبل مجلس أمناء يضم شخصيات مرموقة من أكاديميين ورجال أعمال من فلسطين والدول العربية.

رسالة المعهد

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، ملتزم بعمل أبحاث السياسات الاقتصادية والاجتماعية وفق أولويات التنمية في فلسطين بهدف المساعدة في صناعة السياسات الاقتصادية والاجتماعية وتعزيز المشاركة العامة في مناقشتها وصياغتها.

الأهداف الاستراتيجية

- ✧ عمل أبحاث ودراسات وفق أولويات واحتياجات صانعي القرار للمساعدة في اتخاذ قرارات ورسم سياسات مستندة للمعرفة.
- ✧ تقييم السياسات الاقتصادية والاجتماعية وتبيان تأثيرها على مختلف المستويات، وذلك لمراجعة وتصحيح السياسات المطبقة.
- ✧ توفير منبر حر للنقاش العام والديمقراطي حول قضايا السياسات الاقتصادية والاجتماعية للمهتمين وأصحاب الشأن.
- ✧ تقديم ونشر معلومات ونتائج الأبحاث الحديثة عن القضايا الاقتصادية والاجتماعية.
- ✧ تقديم الدعم الفني والمشورة المتخصصة لمؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، والقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية لدعم مشاركتهم وانخراطهم في عملية صياغة السياسات.
- ✧ تقوية القدرات والمصادر لعمل أبحاث السياسات الاقتصادية والاجتماعية في فلسطين.

مجلس الأمناء

محمد نصر (رئيس المجلس)، إسماعيل الزابري (نائب الرئيس)، لنا أبو حجلة (أمين السر)، ماجدة سالم-زهر (أمين الصندوق)، باسم خوري، خالد عسيلي، علا عوض، سام بحور، سليم تماري، ماهر المصري، محمد مصطفى، نافذ الحسيني، هيثم الزعبي، نبيل قسيس (مدير عام المعهد - عضو بحكم المنصب).

حقوق الطبع والنشر محفوظة © 2019 معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)

ص.ب. 19111، القدس وص.ب. 2426، رام الله

تلفون: 2987053/4، فاكس: 2987055، بريد إلكتروني: info@mas.ps

الصفحة الإلكترونية: www.mas.ps

قطاع التبغ في فلسطين: المشاكل والتدخلات الممكنة

الباحثون: علي جبارين
مسيف جميل مسيف

تم إنجاز هذه الدراسة بدعم مشكور من قبل الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

القدس ورام الله

2019

حقوق الطبع والنشر محفوظة © (ماس)

ISBN 978-9950-374-81-2



تقديم

من أهم التوصيات التي خرج بها مؤتمر ماس الاقتصادي 2016 والتي تم تبنيها من قبل فريق العمل الوطني للتنمية الاقتصادية كانت تلك المتعلقة بتطوير القطاعات الإنتاجية في فلسطين. وقد أخذ قطاع الصناعات التحويلية حصة بارزة من التدخلات المقترحة للنهوض بالاقتصاد الفلسطيني والتي كان من أهمها "إعادة هيكلة الصناعات التي لديها القدرة على المنافسة في السوق المحلية والأسواق الدولية". ومن هنا تم إدراج برنامج بحث بعنوان "تطوير تنافسية وزيادة حصة المنتج الوطني" بالتنسيق مع وزارة الاقتصاد الوطني ضمن خطة أبحاث ماس للعام 2018، حيث تم التركيز على خمسة قطاعات إنتاجية. وقد انتهى المعهد من إعداد ونشر دراستين في قطاعي "الأثاث" و"الجلود والأحذية" وهذه الدراسة الخاصة بقطاع التبغ هي الثالثة في السلسلة وستتبعها دراسة عن الصناعات الغذائية وأخرى عن صناعة الأدوية، ونأمل أن يتمكن المعهد من توفير مستلزمات إعداد دراسات أخرى في هذه السلسلة في أقرب وقت، فهناك المزيد من القطاعات الصناعية الواعدة التي تستحق الاهتمام.

تعرض هذه الدراسة تطورات زراعة التبغ وتحولاتها وتأثيرها بحالة السوق وبإجراءات الاحتلال، خاصة بعد بناء جدار الضم والتوسع والتضييق على صناعة الفحم النباتي وزيادة نسبة البطالة وتداعيات ذلك على توجهات العمالة في المناطق حيث الأراضي الصالحة لزراعة التبغ. كما تتطرق إلى تطور زراعة وصناعة التبغ وإلى أدوات الرقابة المالية والقانونية على هذه الأنشطة وتأثيراتها المتغيرة على الإيرادات العامة، والسياسات التي تحد من الخسائر التي تلحق بالخزينة العامة جراء التهريب.

بموجب هذه الدراسة هناك مشكلة ذات ثلاثة أبعاد تنقل على قطاع التبغ، ويتمثل البعد الأول في التهريب وفوضى الزراعة وعدم كفاية السياسات والإجراءات لضبط صناعة التبغ؛ والثاني في عدم قابلية المحصول الزراعي أو الناتج الصناعي للتبغ للتصدير، سواء كان التبغ المصنع محلياً أم مستورداً؛ والثالث في التعارض بين هدفي الحفاظ على الصحة العامة وزيادة الإيرادات العامة. ولذا تجد الدراسة أن زيادة تنافسية هذا القطاع الصناعي تقتصر على السعي

للاستحواذ على أكبر حصة ممكنة من الاستهلاك المحلي دون تشجيعه، وبالتالي فهي تركز على تنظيم القطاع ضمن الضوابط الصحية والمالية الضرورية.

نضع هذه الدراسة بين أيدي جهات صنع القرار والمهتمين والباحثين والمنتجين الصناعيين، آمليين أن يجدها مفيدة. ويسرني أن أتقدم باسم المعهد بالشكر إلى طاقم البحث والمقيمين، وكذلك إلى العاملين في القطاع الذين أعطوا من وقتهم في المقابلات ووفروا معلومات هامة ساعدت في إعداد الدراسة. كما نشكر الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي على دعمه المستمر للمعهد وتمويل سلسلة الدراسات القطاعية الحالية.

د. نبيل قسيس

المدير العام

المحتويات

1	الفصل الأول: خلفية الدراسة وأهدافها والأدبيات
1	1-1 مقدمة
2	1-1-1 أهداف الدراسة
3	2-1-1 أهمية الدراسة
3	3-1-1 محددات الدراسة
4	2-1 المنهجية
4	3-1 الأدبيات
11	الفصل الثاني: بيئة عمل قطاع التبغ في فلسطين
11	1-2 تطور زراعة التبغ في فلسطين
13	2-2 أسباب التوسع في زراعة التبغ
14	3-2 وصف محاصيل التبغ وتكاليف زراعته
15	4-2 صناعة السجائر المحلية ومنتجات التبغ الأخرى (المعسل والتمباك) في فلسطين
16	1-4-2 الشركات المصنعة للتبغ في فلسطين
17	2-4-2 صناعة التمباك والمعسل
18	3-4-2 صناعة السجائر عبر الأفراد
19	5-2 البيئة القانونية لزراعة التبغ وتصنيعه واستيراده في فلسطين
29	الفصل الثالث: مساهمة قطاع التبغ في الاقتصاد الفلسطيني
29	1-3 العمالة والإنتاج والاستثمار
32	2-3 التجارة الخارجية المرتبطة بالتبغ ومنتجاته
35	3-3 إيرادات قطاع التبغ
36	1-3-3 تقدير الإيرادات الضائعة لقطاع التبغ والإنفاق على منتجات التبغ المهربة
37	2-3-3 تقدير الخسائر بالاعتماد على بيانات الإنتاج الزراعي
42	3-3-3 تقدير الإنفاق على منتجات التبغ باستخدام بيانات الإنفاق الأسري
43	4-3-3 تقدير الإنفاق على منتجات التبغ في فلسطين

43	3-3-5 تقدير الإنفاق على منتجات التبغ في الضفة الغربية
47	الفصل الرابع: النتائج والتوصيات
47	1-4 النتائج
49	2-4 التوصيات
53	المراجع
55	ملحق (1): أسئلة مفتاحية/ المقابلات

ملخص

تهدف هذه الدراسة إلى تشخيص واقع قطاع التبغ في فلسطين، وتبسيط الضوء على التحدي الرئيس الذي يواجهه والمتمثل في غياب تنظيم هذه الزراعة والرقابة عليها. فقد أدى هذا الوضع إلى زراعة مساحات شاسعة بالتبغ بشكل يفوق كثيراً حاجة الشركات المحلية المصنعة للسجائر ومنتجات التبغ الأخرى، الأمر الذي أدى إلى استثناء ظاهرة تصنيع السجائر والمتاجرة بها بشكل غير قانوني، وخسارة الخزينة الفلسطينية مبالغ طائلة من الإيرادات التي كانت ستجنيها من هذا القطاع في ظروف مخالفة.

ولتحقيق أهداف الدراسة، تم البحث في التطورات التي شهدتها زراعة التبغ في فلسطين خلال السنوات الأخيرة ومناقشة أسباب توسعها الكبير خاصة بعد عام 2010. وتناولت الدراسة تصنيع منتجات التبغ في فلسطين بشقيه القانوني وغير القانوني للتعرف على الآثار الاقتصادية المرتبطة به. كما تم دراسة البيئة القانونية التي تحكم قطاع التبغ في فلسطين على كافة الأصعدة؛ الزراعية، والصناعية، والتجارية بالإضافة إلى السياسات التي أقرتها الحكومة الفلسطينية لتنظيم هذا القطاع. كما تناولت الدراسة المساهمة الاقتصادية لقطاع التبغ في التشغيل، والإنتاج، والتجارة الخارجية، والإيرادات من الضرائب المترتبة على تصنيع التبغ أو استيراد منتجاته. وتم التركيز بشكل كبير على الإيرادات التي تفقدها الحكومة الفلسطينية بسبب تهريب منتجات التبغ سواء المصنعة من المحصول الزراعي أو المهربة عبر الحدود الفلسطينية.

وقد خلصت الدراسة إلى أن الخطوة الأهم لتنظيم قطاع التبغ يجب أن تبدأ من تطبيق بنود قانون التبغ الساري في فلسطين، خاصة فيما يتعلق بوجوب ترخيص زراعة التبغ، مما سيسهم في الحد من تصنيع التبغ بشكل غير قانوني، والحد من تهريب منتجاته، والحفاظ على إيرادات الخزينة. هذا بالإضافة إلى استمرار الحكومة الفلسطينية في سياسة دعم أصناف سجائر محلية مصنعة من التبغ المزروع محلياً مع الأخذ بعين الاعتبار أوجه الخلل التي واجهت سياسات الدعم السابقة. وأخيراً، قدمت الدراسة العديد من التوصيات السياساتية القابلة للتطبيق التي قد تساعد أصحاب القرار في ضبط هذا القطاع وتنظيمه.

الفصل الأول

خلفية الدراسة وأهدافها والأدبيات

1-1 مقدمة

شهدت السنوات الخمس الأخيرة انتشاراً غير مسبوق في زراعة التبغ وإنتاجه في فلسطين، وخاصة في المنطقة الشمالية وبالتحديد منطقة يعبد في محافظة جنين. ويعزى هذا التوسع إلى الارتفاع المستمر في أسعار السجائر الأجنبية والمحلية في السوق الفلسطيني جراء ارتفاع الرسوم الضريبية المفروضة عليها، الأمر الذي أدى إلى تحول جزء من الطلب على السجائر إلى أصناف أقل سعراً وتتماشى مع مستوى الدخل السائد في الأراضي الفلسطينية. حسب بيانات مسح استهلاك وإنفاق الأسرة عام 2017، بلغ معدل الإنفاق الشهري للأسرة الفلسطينية على التبغ والسجائر 50.2 ديناراً أردنياً أي بزيادة قدرها سبعة دنانير عما كان عليه عام 2011، وهذا يؤشر على مدى كلفة استهلاك هذا المنتج على الأسرة الفلسطينية بالمقارنة مع النفقات الأسرية الأخرى، فمثلاً معدل الإنفاق على التعليم (38.8 ديناراً أردنياً)، والعناية الشخصية (20.0 ديناراً أردنياً)، والأنشطة الترفيهية والثقافية (13.8 ديناراً أردنياً).¹

برزت مشكلة قطاع التبغ المتمثلة في ظهور صناعة السجائر غير القانونية، وبيعها بالتهريب بسعر زهيد مقارنة مع السجائر المحلية والمستوردة المتوفرة بشكل قانوني في السوق الفلسطيني، بعد ازدياد المساحات المزروعة بهذا المحصول بما يفوق حاجة الشركات الرسمية المصنعة للسجائر.²

¹ المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2017. مستويات المعيشة في الأراضي الفلسطينية: الإنفاق، الاستهلاك، الفقر، 2017.

² المصدر: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، (2016). الآثار الاقتصادية والاجتماعية للتوسع في زراعة التبغ في فلسطين، جلسة طاولة مستديرة (6).
مقابلة مع ممثل عن وزارة الزراعة الفلسطينية.
مقابلة مع ممثل عن وزارة الاقتصاد الوطني الفلسطينية.

يرجع السبب في هذا التوسع إلى عدم تطبيق قانون التبغ، وضعف الرقابة، وغياب المتابعة، وارتفاع أسعار السجائر الرسمية. وبالمقابل، ساهم رخص أسعار السجائر المهرية، وارتفاع العائد المالي على زراعة التبغ مقارنة بالمحاصيل الأخرى، والبطالة المرتفعة في توسع زراعة التبغ والإتجار به في الأسواق المحلية. وبعد تفاقم هذه الظاهرة، أقرت الحكومة الفلسطينية العديد من السياسات الهادفة إلى تنظيم قطاع التبغ الفلسطيني، والحد من تهريب منتجاته التي أثرت بشكل كبير على الإيرادات التي تحصلها الحكومة من هذا القطاع. وبذلك يمكن القول أن مشكلة هذا القطاع تتلخص في عدم التنظيم الذي أنتج تداعيات مختلفة أدت إلى التوسع في زراعة التبغ، وتصريف إنتاجه الزائد عن حاجة الشركات الرسمية بشكل غير قانوني (تهريب).

تركز هذه الدراسة على الجوانب التنظيمية (القانونية)، والاقتصادية والمالية لزراعة التبغ وتصنيعه دون التطرق إلى الحديث عن الآثار الاجتماعية أو الصحية حول مخاطر التدخين الذي يؤدي ويضر بحياة الملايين من المدخنين في العالم سنوياً، ويكبد الحكومات تكاليف طائلة للعلاج الصحي. وفي هذا السياق برزت العديد من المؤسسات التي تعمل في مجال الرقابة على التبغ ومنتجاته، منها مؤسسات مجتمع مدني، ومؤسسات عالمية مثل منظمة الصحة العالمية التي اعتمدت الاتفاقية الإطارية بشأن الرقابة على التبغ Framework Convention on Tobacco Control (FCTC). وبالعودة إلى الجانب الاقتصادي، فعلى الرغم من التأثيرات السلبية للتبغ على الصحة، إلا أنه يعتبر مصدراً لموارد مالية كبيرة للعديد من الدول من خلال العائدات الضريبية ورسوم الاستيراد وغيرها. كما أنه يساهم في تشغيل عدد كبير من القوى العاملة سواء على الصعيد الزراعي أو الصناعي. وعلى أي حال، لا يتوجب إغفال الآثار السلبية الاجتماعية والصحية لتصنيع التبغ، إلى جانب آثاره الاقتصادية والمالية الإيجابية.

1-1-1 أهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى تحقيق مجموعة من الأهداف التي تصبو للحد من مشكلة قطاع التبغ (الناجمة عن التوسع في زراعة التبغ وتصنيعه بشكل غير قانوني وغير منظم)، وتحسين البيئة السياسية لقطاع يشوبه العديد من المشاكل والفوضى في السوق الفلسطيني، ويعاني من نقص

السياسات العامة اللازمة لتنظيمه، ومن عدم إنفاذ القوانين وتطبيق الأنظمة المتعلقة به. وهذه الأهداف هي:

- تشخيص واقع قطاع زراعة وصناعة التبغ بشكليهما المنظم وغير المنظم، ورصد آلية عمله، والإطار التنظيمي والقانوني الذي يعمل بموجبه.
- مراجعة وتقييم سياسات تنظيم قطاع التبغ في فلسطين وما تقوم به الجهات المسؤولة عن ذلك (وزارة الزراعة، ووزارة الاقتصاد، ووزارة المالية)، والهادفة إلى تقليص انتشار التبغ المصنع بشكل غير رسمي في فلسطين دون رقابة صحية ومالية، وتحديد المساحات المزروعة بالتبغ.
- تحديد الآثار الناجمة عن انتشار زراعة وتصنيع التبغ بشكل غير قانوني (زراعة وتصنيع دون ترخيص، وتهريب) على الإيرادات الحكومية (الضرائب)، وأثر ذلك على سوق التبغ الرسمي سواء المحلي أو المستورد.
- تقديم توصيات سياساتية لصانعي القرار تساعد في تنظيم عمل قطاع التبغ غير المنظم، وذلك لتصويب عمله وتحويله إلى قطاع منظم.

2-1-1 أهمية الدراسة

تتبع أهمية هذه الدراسة من كونها الدراسة الأولى التي تتناول واقع قطاع التبغ والآثار المالية والاقتصادية لانتشار زراعته وصناعته والإتجار به بشكل معمق من خلال تحليل مؤشرات القطاع. كما تتناول مشكلة التنظيم، وتفاصيل العملية الإنتاجية وبيئتها، وتقدم اقتراحات حول السياسات التي قد تساعد في تنظيم هذا القطاع.

3-1-1 محددات الدراسة

تتناول هذه الدراسة تحديداً الآثار الاقتصادية والمالية لإنتاج وزراعة التبغ بما هو متاح من بيانات رسمية وغير رسمية، وذلك في إطار ما هو مطلوب لتنظيم هذا القطاع. ولا تتناول الآثار

الاجتماعية والصحية الناجمة عن قطاع التبغ في فلسطين والتي تحتاج إلى دراسات أخرى متخصصة في ذلك المجال.

1-2 المنهجية

لتحقيق أهداف الدراسة سيتم اتباع الخطوات التالية:

- مراجعة الأدبيات السابقة للتعرف على حجم مشكلة تهريب منتجات التبغ عالمياً، والسياسات التي وضعتها الدول للحد من هذه الظاهرة.
- مراجعة السياسات والقوانين الخاصة بتنظيم قطاع التبغ.
- جمع وتحليل البيانات الثانوية التي يوفرها الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني من خلال المسوح الاقتصادية، وبيانات التجارة الخارجية، ومسوح القوى العاملة، ومسوح الإنفاق الأسري، بالإضافة إلى البيانات الصادرة عن الجهات الرسمية المشرفة على قطاع التبغ في فلسطين.
- جمع البيانات الأولية من خلال تحضير أسئلة مقابلات مختلفة تغطي جميع الأطراف العاملة في هذا المجال (المزارعين، والمصنعين، والمستوردين) والمشرفة والمنظمة (وزارة الزراعة، وزارة المالية، وزارة الاقتصاد) لقطاع التبغ في فلسطين.
- تحليل البيانات وتحديد أوجه الخلل، وتقدير الخسائر الناجمة عن التهريب في هذا القطاع.
- الخروج بالنتائج والتوصيات السياساتية.

1-3 الأدبيات

ثمة العديد من الدراسات حول العالم التي بحثت في قطاع التبغ، ومشاكله، والسياسات التي تدور حوله، لما يحمله هذا القطاع من مخاطر على الصحة العامة، ونتيجة لخسارة الدول جزءاً كبيراً من إيراداتها بسبب تهريب منتجات التبغ. وهو ما استدعى قيام العديد من الدول بسن القوانين ورسم السياسات اللازمة لتنظيم عمل هذا القطاع بهدف الحد من انتشار منتجات التبغ للحفاظ على الصحة العامة من جهة، وللمحد من خسارة الإيرادات جرّاء تهريب منتجات التبغ من جهة أخرى. ونظراً لتركيز الدراسة على قطاع التبغ من ناحية اقتصادية ومالية، تتمحور

مراجعة الأدبيات حول أسباب تفشي التهريب، والإيرادات المفقودة جزأه، والطرق المستخدمة لتقدير هذه الإيرادات، والسياسات التي وضعتها الدول للحد من هذه الظاهرة. بينما تتدر الدراسات والتقارير التي بحثت في زراعة التبغ بشكل غير قانوني وسبل تنظيمها.

أ. أسباب انتشار ظاهرة تهريب التبغ، والإيرادات المفقودة بسببها
تعتبر ظاهرة تهريب منتجات التبغ، وخصوصاً السجائر، ظاهرة منتشرة في معظم دول العالم، وهذا ما يعرف بمنتجات التبغ غير القانونية كونها تصنع أو توزع أو تباع بطريقة مخالفة للقانون (U.S. State Department, 2015).³ في عام 2015، بلغت نسبة السجائر المهربة حوالي 10.5% من إجمالي السجائر المصنعة على مستوى العالم (TMA, 2018).⁴ كما يقدر الباحثون أن 30% من السجائر المصدرة حول العالم مهربة، وعللوا ذلك بارتفاع أسعار السجائر في السوق الرسمي نتيجة فرض رسوم ضريبية مرتفعة عليها، بالإضافة إلى الفارق الكبير في أسعار السجائر بين الدول المتجاورة (World Bank, 1999). فيما قدرت دراسات أخرى وصول نسبة السجائر المهربة عام 2006 إلى 10.7% من إجمالي تجارة السجائر حول العالم، وهذا يعني خسارة دول العالم حوالي 40-50 مليار دولار أمريكي سنوياً من إيرادات السجائر (Convention Alliance, 2007).

وفي دراسة أخرى حول تهريب السجائر في إيطاليا، يعزو كالدروني (Calderoni, 2014) انتشار ظاهرة تهريب السجائر إلى عدة أسباب، أهمها: أن سعر التبغ المهرب أقل من نظيره القانوني بنسبة تتراوح بين 25%-90%، وأن استهلاك التبغ المهرب مرتبط بالمجتمعات التي تعيش في ظروف اجتماعية واقتصادية سيئة، وإلى أنه من الطبيعي أن تنتشر هذه الظاهرة في البلدان التي يشيع فيها استهلاك السلع المهربة بشكل عام، بالإضافة إلى ارتفاع أسعار السجائر الناجم عن ارتفاع الضرائب المفروضة عليها. وقدرت العوائد المفقودة جزاء تهريب السجائر في إيطاليا خلال الفترة (2009-2012) بـ 8.5% من إجمالي العائدات الضريبية على السجائر والبالغة 14 مليار يورو سنوياً.

³ U.S. State Department. (2015). The Global Illicit Trade in Tobacco: A Threat to National Security.

⁴ Tobacco Manufacturers Association. (2018). A Current View of the Global and U.S. Tobacco.

ب. آلية تقدير الإيرادات المفقودة

هناك العديد من الطرق لتقدير الإيرادات التي تفقدها الدول بسبب تهريب السجائر، منها الاعتماد على تقديرات الجهات الرسمية والخبراء المختصين بهذا المجال، أو من خلال سؤال المدخنين عن طريقة حصولهم على منتجات التبغ، أو رصد وتحليل البيانات المتعلقة باستيراد التبغ وتصديره، أو مقارنة بيانات بيع التبغ مع بيانات استهلاكه والإنفاق عليه التي توفرها مسوحات الإنفاق والاستهلاك الأسري، أو مقارنة بيانات البيع والاستهلاك باستخدام نماذج الاقتصاد القياسي (Merriman, 2001). وقدم كالدروني (Calderoni, 2014) طريقة أخرى لتقدير الإيرادات التي تخسرها الحكومة الإيطالية جراء تهريب السجائر بالاعتماد على البيانات المالية التي تقدمها الجهات المسؤولة عن تصنيع التبغ ومسوحات الاستهلاك الأسري وربطها مع بيانات التجارة الخارجية، حيث بلغ معدلها 1.96 مليار يورو سنوياً.

ت. سياسات معالجة التهريب

يعتبر وضع السياسات الاقتصادية المتعلقة بقطاع التبغ من أصعب القضايا التي تواجه صانعي القرار، فمن ناحية، يشكل هذا القطاع خطراً على الصحة، ومن ناحية أخرى، يعود بعوائد اقتصادية كبيرة. وتتركز المنافع الاقتصادية لزراعة التبغ في كونه صناعة ضخمة، تشغل أيدي عاملة، وفي الاستثمارات المصاحبة للإنتاج، بينما تعود أضراره الصحية على الأفراد والبيئة. تتمثل صعوبة وضع سياسة متوازنة للقطاع، في ضرورة تضمين هذه السياسة أهداف ذات مضامين متعكسة، بعضها هام للبيئة، والآخر هام للصحة. أما من حيث ضبط السجائر المهربة، فنتج الدول لفرض عقوبات شديدة على المهربين، ووضع ملصقات صعبة التقليد على علب السجائر، بالإضافة إلى إلزام ترخيص جميع أطراف سلسلة قطاع التبغ، المصنعة والمستوردة، ونقاط البيع للمستهلك كما الحال في سنغافورة وفرنسا، وأن تضع شركة السجائر المصدرة طابع خاص على علب السجائر للبلد المصدر له لتمييز المهرب منها عن القانوني (World Bank, 1999).

كما ركزت اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن الرقابة على التبغ (FCTC)، على الإتيار غير المشروع بمنتجات التبغ، وأولته اهتماماً بالغاً، حيث ينص البروتوكول الأول في

الاتفاقية على وجوب مكافحة تهريب منتجات التبغ، وذلك لتحقيق الهدف الأساسي من الاتفاقية وهو فرض الرقابة على التبغ، حيث تتيح التجارة غير المشروعة وصول منتجات التبغ إلى المستهلكين بتكلفة أقل، مما يعني ارتفاع نسب استهلاكها، كما أنه يلحق خسائر ضخمة بالإيرادات الحكومية. وتضمن البروتوكول العديد من المواد التي قد تساهم في الحد من تهريب منتجات التبغ، ومنها؛ اعتماد تدابير مراقبة فاعلة على توريد منتجات التبغ. ولضمان نجاح هذه الآلية يجب إنشاء نظام عالمي لتتبع وتحديد المنشأ لمنتجات التبغ سواء المصنعة داخل البلد أو المستوردة؛ وتعزيز فعالية سلطات الشرطة والجمارك والأجهزة الأخرى المسؤولة عن مكافحة تهريب منتجات التبغ؛ وكذلك وجوب حصول كل شخص يود العمل في قطاع التبغ على رخصة تخوله بذلك، ويشمل ذلك الأنشطة التالية: صنع منتجات التبغ ومعدات التصنيع، واستيراد منتجات التبغ أو معدات التصنيع، وزراعة التبغ، وبيع التبغ أو منتجات التبغ، أو معدات التصنيع بالجملة أو الوسطة فيها، أو تخزينها أو توزيعها، وبيع منتجات التبغ بالتجزئة. وأشار البروتوكول إلى ضرورة حفظ السجلات والمعاملات لكل المنخرطين بسلسلة توريد التبغ ومنتجاته، ومعدات الصنع، بالإضافة إلى فرض رقابة صارمة على جميع أشكال منتجات التبغ في المناطق الحرة ومناطق العبور الدولية (FCTC, 2012).

في المملكة المتحدة، قامت الحكومة بالعديد من الخطوات للحد من تهريب منتجات التبغ، أهمها معالجة السلسلة الكاملة لبيع التبغ ابتداءً من الإنتاج وانتهاءً بالبيع بالتجزئة (HM Revenue & Customs, 2015). وفي الولايات المتحدة الأمريكية اتخذت الحكومة العديد من الإجراءات بهدف الحد من تهريب منتجات التبغ، ومنها: فرض عقوبات صارمة على المتورطين بتجارة التبغ غير القانونية، وتخفيض الرسوم الضريبية على منتجات التبغ، وترخيص سلسلة توريد منتجات التبغ. كما اعتمدت نظام التتبع والتعقب لمنتجات التبغ، واستخدام التكنولوجيا الحديثة كطوابع الضرائب المشفرة، بالإضافة إلى تنقيف أفراد المجتمع بخصوص تبعات التوجه إلى أسواق التبغ غير المشروعة، وضرورة إبلاغ السلطات الرسمية عن المخالفين (Chaloupka et al, 2015).

ث. تأثير السياسات الضريبية لمنتجات التبغ على الإيرادات وانتشار ظاهرة التهريب: أمثلة من عدة دول

كندا: خلال الفترة 1979-1991، رفعت الحكومة الكندية نسب الضرائب على السجائر بشكل كبير، مما رفع ثمن علب السجائر بشكل ملحوظ، وهو ما أدى إلى انخفاض نسبة المراهقين المدخنين تقريباً إلى الثلثين، وانخفاض نسبة المدخنين بين البالغين. برغم ارتفاع العائدات الضريبية من السجائر بشكل كبير، إلا أن هذه السياسة ساهمت في خلق ظاهرة تهريب السجائر في السوق الكندي. لذلك، وبسبب المخاوف من زيادة التهريب بشكل كبير، قامت الحكومة الكندية بخفض الضرائب على السجائر بشكل حاد في تلك الفترة. بالتالي تم الرجوع للمربع الأول، حيث ساهمت هذه السياسة في انتشار التدخين بين المراهقين، وارتفعت نسبة المدخنين الكنديين مرة أخرى، وانخفضت عائدات ضرائب التبغ بأكثر من ضعفي التوقعات (World Bank, 1999).

جنوب أفريقيا: قامت الحكومة برفع الضريبة على السجائر بنسبة 351% خلال الفترة من 1990 إلى 1997، مما أدى إلى زيادة الإيرادات بنسبة 177%، وانخفاض مبيعات السجائر القانونية بنسبة 22%، بينما وصلت نسبة السجائر المهربة إلى 6% من إجمالي السجائر في السوق. إلا أن تأثير زيادة معدل تهريب السجائر على الإيرادات كان أقل بكثير من تأثير رفع ضرائب السجائر (Jossens, 2000).

فرنسا: رفعت الحكومة الفرنسية الضرائب على السجائر عدة مرات خلال الفترة من 1991-1996، حيث أدت هذه الزيادة إلى رفع سعر علبة السجائر إلى ما يقارب الضعف. وهذا أدى إلى انخفاض مبيعات السجائر الإجمالية بنسبة تزيد على 14%، وانخفاض نسبة المدخنين بقرابة 15% جزاء هذه السياسة. كما ارتفعت الإيرادات من التبغ بحوالي 80% مما جعل من التهريب مسألة غير مهمة نسبياً، حيث أن تأثير الإيرادات بارتفاع أسعار السجائر كان أكبر من تأثيرها بالتهريب (Jossens, 2000).

المملكة المتحدة: تشير التقديرات في المملكة المتحدة للفترة من 1971-1993 إلى أن مرونة إيرادات ضرائب السجائر تراوحت ما بين 0.6 و 0.9، وهذا يعني أن زيادة الضرائب على السجائر بنسبة 10% ستزيد من الإيرادات الضريبية من السجائر بنسبة تتراوح بين 6% و 9% (Jossens, 2000).

ج. مرونة الطلب السعرية⁵ على السجائر

تلعب مستويات الدخل المتباينة بين الدول دوراً أساسياً في تحديد العلاقة ما بين ارتفاع أسعار السجائر الناتج عن السياسات الضريبية للدول المختلفة والطلب عليها. وتعددت الدراسات التي قدرت معامل مرونة الطلب السعرية على السجائر، حيث بلغ هذا المعامل -0.4 في الدول ذات الدخل المرتفع، بينما تراوح بين -0.2 و -0.8 في الدول ذات الدخل المتدني والمتوسط (Peruric, 2012). وعالمياً تتراوح هذه النسبة بين -0.3 و -0.5 (Department for the Economy, Ireland, 2015). أما على المدى القصير فيتراوح معامل مرونة الطلب السعرية على السجائر لمعظم الدول بين -0.11 و -0.35 (WHO, 2011). وهذا يعني أن الطلب على السجائر غير مرّن، بمعنى أن التغير في السعر يتبعه تغير بنسبة أقل في الطلب على الكمية، إذا كان معامل مرونة الطلب السعرية على السجائر يساوي -0.11، هذا يعني أن ارتفاع سعر علبة السجائر بنسبة 10% سيؤدي إلى انخفاض الطلب عليها بنسبة 1.1%. وبالتالي فإن ارتفاع أسعار السجائر بسبب زيادة الرسوم الضريبية عليها سيؤدي إلى زيادة الإيرادات الحكومية.

الخلاصة

يعزى انتشار ظاهرة تهريب التبغ في معظم دول العالم لأسباب عديدة، أهمها ارتفاع التعرفة الجمركية على منتجات التبغ بهدف الحد من التدخين وزيادة الإيرادات في آن واحد، مما يؤدي إلى سعي المستهلكين إلى البحث عن منتجات بسعر أقل، وهذا ما يستغله مهربو هذه المنتجات. كما أن فارق أسعار هذه المنتجات والتعرفة الجمركية المفروضة عليها بين الدول المجاورة يفتح الباب أمام زيادة تهريب هذه المنتجات. ولذلك تضع الدول العديد من السياسات لمكافحة التهريب

⁵ مرونة الطلب السعرية: هي مدى استجابة الكمية المطلوبة من سلعة معينة للتغير في سعرها، وتحسب بقسمة التغير النسبي في الكمية على التغير النسبي في السعر. وبما أن العلاقة بين السعر والكمية المطلوبة عكسية فإن معامل المرونة يكون سالباً، ولكن يتم أخذ القيمة المطلقة عند تفسيره.

حسب الظروف الاقتصادية والتجارية التي تعيشها كل دولة. بشكل عام، أدت الزيادات في الضرائب المفروضة على السجائر وغيرها من ضرائب التبغ إلى زيادة في عائدات الضرائب، وزيادة في نسبة التهريب، وانخفاض أعداد المدخنين. كما تفيد تجارب الدول أعلاه، من الصعب الوصول إلى سياسة ضريبية متوازنة تجاه السجائر، فهذه السياسات تعتمد على الأهداف التي تحددها الدول، فهل تهدف إلى محاربة التدخين والحفاظ على الصحة كأولوية بغض النظر عن العامل المالي؟ أم أنها تهدف إلى الحصول على إيرادات كأولوية بغض النظر عن عدد المدخنين؟ كل ذلك يعتمد على خصوصية كل دولة، والظروف الاقتصادية المتعلقة بها. فمثلاً، من الصعب على الدول النامية التي تعتمد على إيرادات الاستيراد التخلي عن هذا المورد المالي، فهي تحارب التهريب بشدة وترفع الضرائب على السجائر، بينما تسعى الدول المتقدمة من خلال هذه السياسة إلى مكافحة التدخين للحفاظ على الصحة والبيئة.

الفصل الثاني

بيئة عمل قطاع التبغ في فلسطين

يستعرض هذا الفصل البيئة التي يعمل بها قطاع التبغ الفلسطيني بتناوله الجوانب الإنتاجية، والزراعية، والبيئة القانونية، وظروف التصنيع، وذلك بهدف التعرف على التفاصيل التي تساعد على تشخيص وتحديد الإشكاليات فيما بعد، وكذلك رصد التطورات التاريخية لمستوى الإنتاج والتغير في توجهات المزارعين.

2-1 تطور زراعة التبغ في فلسطين

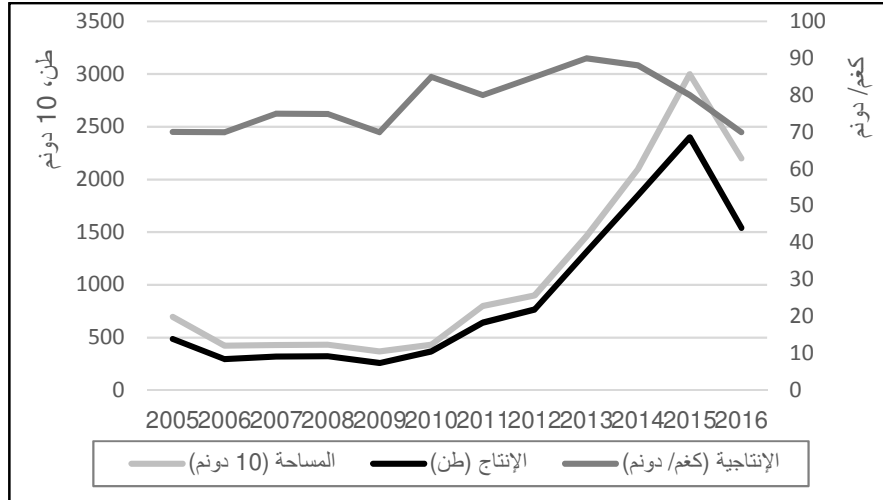
ظهرت زراعة التبغ في فلسطين لأول مرة في بداية القرن التاسع عشر الميلادي، أي خلال فترة الحكم العثماني لفلسطين، حيث انتقلت من لبنان إلى صنف، وترشيحا، ومن ثم انتشرت في بلدة يعبد التابعة لمحافظة جنين عام 1910 م. بعد ذلك توسعت زراعة التبغ في عهد الانتداب البريطاني خاصة في الفترة من 1921 - 1926، وعندما سمحت حكومة الانتداب بدخول التبغ الخام والسجائر الأجنبية إلى فلسطين تكس المحصول المحلي وتعرض المزارعون لخسائر فادحة. وبعد نكبة عام 1948 وخضوع الضفة الغربية للحكم الأردني، عملت الحكومة الأردنية على تنظيم زراعة التبغ في فلسطين وسمحت للمزارعين بتصدير محاصيلهم إلى شركات السجائر الأردنية. وبعد دخول الضفة الغربية تحت حكم الاحتلال الإسرائيلي عقب نكسة عام 1967، تعرضت زراعة التبغ في فلسطين إلى انتكاسة حادة نتيجة إهمال الاحتلال لتنظيم زراعة التبغ وعدم تحمل مسؤولية تسويقه لشركات تصنيع السجائر.⁶ كما صدر قرار إسرائيلي عام 1986 يهدف إلى تعويم زراعة التبغ الفلسطيني من خلال عدم الالتزام بتسويقه إلى شركات السجائر، مما كس محصول المزارعين الفلسطينيين في ذلك العام، ودفعهم إلى تسويق منتجاتهم في أسواق الضفة الغربية بعد أن كانت مقتصرة على محافظة جنين.⁷

⁶ وكالة الأنباء الفلسطينية (وفا)، <http://www.wafainfo.ps/atemplate.aspx?id=8614>

⁷ معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس). (2016). الآثار الاقتصادية والاجتماعية للتوسع في زراعة التبغ في فلسطين، جلسة طاولة مستديرة (6). رام الله.

وأخيراً، توسعت زراعة التبغ بشكل ملحوظ بقدوم السلطة الفلسطينية، وخاصة بعد عام 2010 حيث لم تكن تتجاوز 5 آلاف دونم قبل ذلك، بينما وصلت إلى ما يزيد على عشرين ألف دونم بنهاية عام 2016. ويوضح الشكل (1) المساحات المزروعة بالتبغ في فلسطين، وحجم إنتاجها.

**شكل (1): المساحة المزروعة بالتبغ (10 دونم) في فلسطين،
وحجم إنتاجها (طن) وإنتاجيتها (كغم/دونم) (2005-2016)**



المصدر: وزارة المالية، خطة الارتقاء لتعظيم الإيرادات من قطاع التبغ ومعالجة ظاهرة التبغ المهرب، (2016).

يبين الشكل أعلاه التوسع المستمر في المساحات المزروعة بالتبغ في فلسطين، والإنتاج المترتب على ذلك خلال الفترة 2005 إلى 2016. فمن الواضح أن زراعة التبغ في فلسطين أخذت بالانتشار بعد عام 2010، وبلغت ذروتها عام 2015 حيث وصلت إلى 30 ألف دونم ومن ثم تراجعت في عام 2016 إلى 22 ألف دونم. وهذا التوسع أنتج إنتاجاً يمكن اعتباره فائضاً عن حاجة الشركات الفلسطينية المرخصة التي تعتمد على التبغ المستورد في التصنيع، ويتم تصريف هذا الفائض عبر التصنيع التقليدي (سجائر اللف اليدوي) والتي تنتشر في السوق الفلسطيني بشكل غير رسمي. كما يظهر تفاوت في إنتاجية الدونم من موسم إلى آخر لأن زراعة التبغ تتدرج تحت الزراعة البعلية والتي تعتمد على مياه الأمطار. وتتراوح إنتاجية الدونم الواحد من التبغ من 70 إلى 90 كغم/دونم.

تتركز زراعة التبغ في فلسطين في محافظة جنين وخاصة في بلدة يعبد وقراها (النزلة، وكفر راعي، والزبدة، والخجلان، وظهر العبد)، بالإضافة إلى عرابية، وشويكة والزاوية، وباقية وصانور، وقفين. وهذه المناطق تعتبر زراعية بالدرجة الأولى، فهي أيضاً تشتهر بزراعة الفواكه والخضروات، إلا أن هذه المحاصيل لم تتأثر حصتها من الأراضي الزراعية نتيجة التوسع في زراعة التبغ. وهذا ما أكد عليه المزارعون في تلك المناطق، وأكدت عليه وزارة الزراعة الفلسطينية أيضاً، نظراً لأن الأراضي التي تزرع بالتبغ لم تكن مزروعة بالأصل.⁸

2-2 أسباب التوسع في زراعة التبغ⁹

ارتبطت ظاهرة التوسع في زراعة التبغ بتردي الأوضاع الاقتصادية الناجمة عن الظروف السياسية، والارتفاع المستمر في أسعار السجائر الرسمية المحلية والمستوردة نتيجة ارتفاع رسوم الضرائب عليها، بالإضافة إلى غياب تطبيق القوانين، وغياب التنظيم والتوجيه الزراعي. ويمكن حصر أهم أسباب هذا التوسع بما يلي:

- توجه سكان يعبد والمناطق المجاورة إلى التوسع في زراعة وإنتاج التبغ بعد بناء جدار الفصل العنصري الذي طوق محافظة جنين، مما أفقد الكثير من الأيدي العاملة في المحافظة فرص عملهم داخل الخط الأخضر، ودفعهم إلى الاستثمار في زراعة التبغ بحكم خبراتهم المتوارثة عن الآباء والأجداد في هذا المجال، وارتفاع العائد المالي لهذا المحصول مقارنة بالمحاصيل الزراعية الأخرى. وساعدهم على ذلك، عدم حاجة زراعة هذه النبتة إلى الري كونها زراعة بعلية، ومناخ تلك المناطق، مما ساهم في توفير مصدر دخل للعديد من الأسر التي تسكن في هذه المناطق.
- أسهم انهيار قطاع صناعة الفحم النباتي الذي اشتهرت به بلدة يعبد بعد الانتفاضة الثانية بسبب الملاحقات والتهديدات الإسرائيلية المستمرة باستبدال هذا النشاط بزراعة وإنتاج التبغ، حيث أغلقت إسرائيل أكثر من 160 معملاً لإنتاج الفحم النباتي في منطقة جنين.

⁸ المصدر: مقابلة مع وكيل وزارة الزراعة الفلسطينية. ومقابلات مع عدة مزارعين.

⁹ المصدر: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس). (2016). الآثار الاقتصادية والاجتماعية للتوسع في زراعة التبغ في فلسطين، جلسة طاولة مستديرة (6).

⁹ المصدر: مقابلات مع عدد من المزارعين والمصنعين.

- أدى ارتفاع أسعار السجائر الرسمية نتيجة ارتفاع الرسوم الضريبية عليها إلى توجه ذوي الدخل المنخفض، والذين يمثلون شريحة كبيرة من المجتمع الفلسطيني إلى البحث عن صنف يتماشى مع قدرتهم الشرائية. وهذا ما دفعهم إلى الإقبال على شراء السجائر المهربة المصنعة من التبغ المحلي (سجائر اللف) رغم انخفاض جودته مقارنة بالسجائر الرسمية (المحلية والمستوردة)، وذلك بسبب تدني سعرها الذي يصل إلى ربع سعر السجائر القانونية.

2-3 وصف محاصيل التبغ وتكاليف زراعته¹⁰

يتم زراعة أربعة أصناف من التبغ في المناطق الفلسطينية وهي الفيرجيني، والصفرة، والبيرلي، والطربزوني. وتجدر الإشارة إلى أن الأخير هو أجود أنواع التبغ المستخدم في صناعة السجائر، ولكن 97% من المزارعين يزرعون نبتة الفيرجيني لأنها أكثر إنتاجاً من الأصناف الأخرى. تبدأ عملية التحضير لزراعة التبغ في الثلث الأخير من شهر كانون الثاني، وتزرع شتلات التبغ في بيت بلاستيكي (الحضانة)، وتستمر حتى بداية الثلث الأول من شهر آذار، وبعدها تتم زراعة هذه الشتلات حتى انتهاء الثلث الثاني من شهر أيار، وبعدها تبدأ عملية التعشيب التي تنتهي في الثلث الثاني من شهر حزيران. ومن ثم تبدأ عملية القطف، والتي تمر بأربع مراحل وتستمر حتى الثلث الثاني من شهر أيلول.

يعتمد المزارع على التمويل الذاتي لتسديد التكاليف المترتبة على زراعة التبغ، حيث تتراوح التكلفة الإجمالية على المزارع المالك للأرض ما بين 1600 إلى 2000 شيكل لكل دونم تبغ موزعة كالتالي؛ تكلفة تحضير الشتلات، 110 شيكل لكل ألف شتلة، و 200 شيكل تكلفة حراثة (كل دونم يحتاج إلى حراثة أربع مرات)، و 1470 شيكل تكلفة تعشيب، وقطف (كل دونم يحتاج إلى أربع قطفات). بينما يترتب على المزارع الذي لا يملك أرضاً زراعية تكلفة ضمان (استئجار) الأرض وتبلغ أجرة الدونم الواحد 780 شيكل في السنة ما يكافئ 150 ديناراً أردنياً. وتجدر الإشارة إلى أنه لا يوجد تكاليف لشراء بذور التبغ، وذلك لأن أزهار النبتة تشكل "عرانيس" تحوي بذوراً كثيرة يعاد زراعتها.

¹⁰ المعلومات الواردة تحت هذا البند مصدرها مقابلات مع عدد من المزارعين.

أما بخصوص عدد المزارعين، فلا يوجد إحصاءات رسمية تؤكد عددهم، إلا أن جمعية يعبد التعاونية لتسويق التبغ والتمباك أكدت أنه يوجد عدد كبير من المزارعين الذين يزرعون التبغ. ويزيد عدد العاملين في هذا النشاط وما يترتب عليه على عدد المزارعين الذين يزرعون أصناف أخرى بسبب حاجة هذه الأراضي إلى العديد من الأيدي العاملة في كل مرحلة من المراحل التي تمر بها زراعة التبغ. وهذا يوضح مدى مساهمة زراعة التبغ في توفير فرص عمل للقوى العاملة في تلك المناطق.

يقوم المزارع بتصريف محصوله بالطرق التقليدية من خلال التواصل المباشر مع الجهات المصنعة. أما بخصوص التعاون بين المزارعين والشركات المحلية العاملة في صناعة التبغ، فتتولى جمعية يعبد التعاونية لتسويق التبغ والتمباك¹¹ التنسيق بين المزارعين والشركات المصنعة بهدف تسويق منتجات المزارعين. ويرى المزارعون أن هذا التعاون غير مثمر، وذلك لأن الشركات المصنعة تسعى للاحتكار مما يعرض المزارع إلى مشكلة كساد المحصول. ولا يقتصر تصريف المنتج على السوق المحلي فقط، وإنما يتخطاه إلى داخل الخط الأخضر سواء بطرق قانونية أو غير قانونية، كما تستورد شركة دوبيك الإسرائيلية كميات من ورق التبغ المجفف عن طريق وسطاء لهم.

2-4 صناعة السجائر المحلية ومنتجات التبغ الأخرى (المعسل والتمباك) في فلسطين

يتناول هذا القسم البيئة الصناعية لمنتجات التبغ في فلسطين، وتشمل صناعة السجائر التي تصنع بشكل رسمي عبر الشركات، وبشكل غير رسمي عبر الأفراد، بالإضافة إلى صناعة "المعسل"¹² و"التمباك"¹³.

¹¹ جمعية يعبد التعاونية لتسويق التبغ والتمباك: تأسست عام 1973 بهدف التواصل مع الشركات المصنعة لتسويق منتجات المزارعين، وهي مرخصة قانونياً، ويبلغ عدد أعضاء الهيئة الإدارية تسعة أعضاء، وعدد المنتسبين إليها حالياً 180 عضواً جميعهم من المزارعين.

¹² المعسل: هو خليط من التبغ والسكر والنكهات يستهلكه مدخنو النرجيلة.

¹³ التمباك: نوع من أنواع التبغ، لونه داكن ورائحته كريهة، يجفف ويطحن بعد تخميره وينقع بالماء لترطيبه عند استهلاكه.

2-4-1 الشركات المصنعة للتبغ في فلسطين

يتوزع إنتاج وتصنيع السجائر في فلسطين بين الشركات والأفراد، وفيما يخص الشركات، تتولى حالياً شركتان فلسطينيتان إنتاج السجائر بالاعتماد على التبغ المحلي بالإضافة إلى التبغ المستورد، هما شركة القدس للسجائر¹⁴ وتقع في بلدة العيزرية شرق القدس، وشركة يعبد لصناعة السجائر والتمباك وتقع في بلدة يعبد في محافظة جنين.

برزت منتجات شركة سجائر القدس في أوائل السبعينات، وزاد إنتاجها خلال وبعد الانتفاضة الأولى. وفي عام 2000، عملت الشركة على توزيع منتجاتها في السوق الفلسطيني بشكل مباشر لباعة التجزئة مما زاد من مبيعاتها بشكل كبير، وأصبحت حصتها في السوق المحلي 50% مما ساهم في زيادة الإنتاج وتشغيل أكبر عدد من العاملين، حيث وصل عددهم في الشركة إلى 370 عاملاً في بداية عام 2000. بينما تشغل الشركة حالياً 60 عاملاً فقط، وذلك بسبب عدم وصول منتجاتها إلى قطاع غزة نتيجة لحالة الانقسام، والفرق الكبير في أسعار السجائر مقارنة بالصفة الغربية، وانخفاض الطلب على منتجاتها جزاء تهريب السجائر سواء المحلية (سجائر اللف) أو الأجنبية. كما توقفت الشركة عن إنتاج بعض من أصنافها بسبب ارتفاع رسوم البندول (مكوس السجائر) ووصولها إلى 17 شيقل على كل علبة سجائر، مما أدى إلى انخفاض حصة منتجاتها في السوق المحلي إلى 13%.

أما شركة يعبد لإنتاج السجائر والتمباك فشغلت 80 عاملاً خلال فترة نشاطها (2006-2014)، بالإضافة إلى المسوقين الذين يوزعون منتجاتها في محافظات الضفة الغربية. أما الآن فهي بحكم المغلقة وتشغل خمسة عمال بشكل غير منتظم، حيث توقفت الشركة عن الإنتاج جزاء فرض الحكومة رسوم جمركية مرتفعة على منتجاتها بحسب تصريحاتهم، لذلك لم تتمكن الشركة من المضي قدماً في الإنتاج بسبب المنافسة العالية مع السجائر الأجنبية والمحلية.

¹⁴ تأسست شركة سجائر القدس عام 1965، وهي الشركة المحلية الوحيدة المنتجة للسجائر في السوق الفلسطيني، وتنتج أصنافاً متعددة من السجائر بأسعار تتراوح بين 8 شيقل (الصف المدعوم) و21 شيقل.

بالنسبة للمواد الخام المستخدمة في الإنتاج (التبغ)،¹⁵ تعتمد الشركات المحلية في إنتاج السجائر على التبغ المستورد في معظم الأصناف، حيث يتم استيراد التبغ من فرنسا والبرازيل والولايات المتحدة الأمريكية بشكل رئيسي، وينسب أقل من بعض دول آسيا وأفريقيا. كما تنتج أصنافاً محددة باستخدام التبغ المحلي بشكل كامل (صنف ليبيرتي) أو بشكل جزئي حيث يضاف 70% من التبغ المستورد إلى التبغ المحلي لكي يجتاز نسبة النجاح التي حددتها وزارة الصحة لفحص العينات، وذلك لارتفاع نسبة النيكوتين في التبغ المحلي. ويتم تصنيع التبغ باستخدام آلات متطورة محوسبة تصل قدرتها الإنتاجية إلى 8000 سيجارة في الدقيقة. كما تم استيراد آلات قادرة على إنتاج الضعف في الدقيقة، حيث يتم الإنتاج عبر خط إنتاج كامل مكون من ثلاث وحدات (وحدة تجفيف، ووحدة إنتاج وتحضير، ووحدة تعبئة وتغليف).

2-4-2 صناعة التبغ والمعمل¹⁶

لا تقل صناعة التبغ والمعمل أهمية عن صناعة السجائر نظراً لإقبال شريحة واسعة من أفراد المجتمع الفلسطيني على تدخين النرجيلة. تنتج ستة مصانع محلية حالياً التبغ والمعمل في فلسطين، إلا أن ثلاثة منها فقط تنشط في السوق الفلسطيني، حيث وصل إنتاجها إلى 50 طن سنوياً وهو في ازدياد مستمر. ويعتمد إنتاج المعمل على مواد خام معظمها مستورد من الأردن وهي تبغ فرنسي، وغلiserين، وقطران، ونكهات صناعية، كما يستورد الغلiserين من إندونيسيا أيضاً. يتم تصنيع المعمل يدوياً باستخدام أوعية كبيرة (أدوات بسيطة) أو ماكينات تساعد على الخلط، أما التغليف فيتم عبر ماكينات تغليف تستورد من ألمانيا، والصين. وتتوزع تكاليف الإنتاج بين المواد الخام بنسبة 65%، وأجور العمال بنسبة 35%.

تطابق مواصفات هذه المنتجات شروط مؤسسة المواصفات والمقاييس الفلسطينية فهي ذات جودة ممتازة. ومن المتوقع أن تزدهر هذه الصناعة خصوصاً بظل السياسات الداعمة¹⁷ التي

¹⁵ المعلومات الواردة في هذا القسم مصدرها مقابلة مع صاحب شركة يعبد لإنتاج السجائر والتبغ، ومقابلة مع ممثل عن شركة سجائر القدس.

¹⁶ المعلومات الواردة تحت هذا البند مصدرها مقابلات مع مصانع معمل محلية.

¹⁷ أصدرت الحكومة قراراً بتخفيض التعرفة على المعمل المحلي من 80 شيكل إلى 40 شيكل للكيلو غرام.

أقرتها الحكومة الفلسطينية مؤخراً بهدف الحد من تهريب التبناك والمعسل عبر الحدود الأردنية، حيث عانت مصانع التبناك والمعسل المحلية كثيراً من تهريب الأصناف المشهورة في السوق الفلسطيني (كالنخلة ومزايا).

2-4-3 صناعة السجائر عبر الأفراد¹⁸

بدأ تصنيع الأفراد للتبغ المحلي يزداد بشكل تدريجي في محافظة جنين منذ عام 2007، وبالتزامن مع التوسع في زراعة التبغ، وقد تضاعفت هذه الصناعة بشكل كبير خلال السنوات 2014 و2015 و2016 حيث وصل معدل الإنتاج إلى 1000 طن سنوياً. ترجع أسباب توجه الأفراد إلى تصنيع السجائر إلى نفس الأسباب التي أدت إلى التوسع في زراعة التبغ (البطالة، والعائد المالي، وانهيار قطاع الفحم، وارتفاع أسعار السجائر الرسمية)، بالإضافة إلى سهولة تصنيعه،¹⁹ حيث يعتمد المصنعون على أدوات بسيطة لإنتاج سجائر اللف في التصنيع، وهي ورق السجائر، والفلتر، وماكينة التعبئة اليدوية.

تقسم تكلفة الإنتاج بين التبغ الخام المحلي بنسبة 70% وأجور التعبئة بنسبة 25%، بالإضافة إلى استخدام الورق والفلتر بنسبة 5% من التكلفة. إذ تعمل نسبة كبيرة من سكان محافظة جنين من كلا الجنسين في تصنيع التبغ، أما المسوقون فجميعهم من الذكور، وتصل أجرة العامل إلى 300 شيكل/500 علبة سجائر (10,000 سيجارة). يجدر الذكر أن أعمال التعبئة انتشرت في مناطق أخرى من الضفة الغربية، حيث يتم توريد التبغ المفروم الجاهز للتعبئة إلى تلك المناطق. ونظراً لمدى سهولة تصنيع التبغ والعائد المالي الذي يجنيه المصنعون منه، توجهت نسبة كبيرة من سكان المناطق المشتهرة بزراعة التبغ إلى الاستثمار في زراعته وتصنيعه، خاصة وأن

¹⁸ المعلومات الواردة تحت هذا القسم مصدرها مقابلات مع المنتجين الأفراد.

¹⁹ تبدأ مرحلة الإنتاج بوضع أوراق التبغ على خيط باستخدام مسلة يدوية (إبرة كبيرة)، ومن ثم مرحلة التجفيف حيث يعلق الخيط تحت أشعة الشمس حتى يصبح لونه بنياً. وبعدها تأتي مرحلة "التكيش" والتي يعلق فيها كل ستة خيطان مع بعضها البعض (المراحل الثلاث تعتمد على النساء بشكل كامل)، ومن ثم مرحلة الترطيب حيث يوضع التبغ في ماكينة الفرغ ليلة واحدة. ومن ثم تبدأ عملية الفرغ من خلال ماكينة نصف أوتوماتيكية مصنعة محلياً تبلغ سعتها 30 كغم تبغ خام وتنتج 30 كغم تبغ جاهز للتعبئة، وكل فرمة تحتاج لنصف ساعة، وبعدها يوضع التبغ المفروم في فرن خاص لتطهير التبغ وتزويده بنكهة، ثم عملية التعبئة حيث أن كل كغم من التبغ تكفي لتصنيع 50 علبة سجائر تعباً بواسطة ماكينة يدوية مستوردة من الصين يتراوح ثمنها بين 20 إلى 35 شيكل.

المصنعين لا يلتزمون بأية أعباء مالية كدفع الضرائب على السجائر، وتعويضات العاملين (تأمين العمال، أو نهاية الخدمة، أو الحد الأدنى للأجور... الخ)، بعكس شركات إنتاج التبغ القانونية.

2-5 البيئة القانونية لزراعة التبغ وتصنيعه واستيراده في فلسطين

يتناول هذا الجزء القوانين التي مرت على فلسطين بخصوص تنظيم زراعة التبغ وتصنيعه، بداية من قانون عام 1913 في العهد العثماني؛ الذي كان يوجب على المزارع دفع ضريبة تصل إلى 25% من محصول التبغ. ومن ثم قانون التبغ رقم (121) لعام 1925 الذي صدر في عهد الانتداب البريطاني، وانتهاء بالقانون الأردني المعمول به حالياً في فلسطين (قانون التبغ رقم (32) لعام 1952 والتعديلات التي طرأت عليه عام 1966). وسيتم التركيز على القانونين الأخيرين، بالإضافة إلى السياسات التي أقرتها الحكومة الفلسطينية بعد ظاهرة التوسع في زراعة التبغ وتصنيعه بشكل غير قانوني، بهدف تحديد أوجه القصور في هذه القوانين والسياسات إن وجدت.

أولاً- المواد القانونية المتعلقة بتنظيم الزراعة

يعتبر قانون التبغ الصادر في عهد الانتداب البريطاني في عام 1925 من أهم القوانين التي عنيت بتنظيم زراعة التبغ وصناعته والإتجار به في فلسطين، حيث شكل اللجنة الأساسية للقوانين التي تلتها بهذا الخصوص. وفي جانب زراعة التبغ، احتوى قانون التبغ في عهد الانتداب البريطاني على العديد من المواد القانونية لتنظيمها، أهمها:

- يوجب القانون بحكم المادة (4) حصول المزارع على رخصة تخوله بزراعة التبغ من مأمور المكوس بشرط ألا تقل مساحة الأراضي المنوي زراعتها عن 2 دونم. كما يمنع القانون زراعة الدخان المسمى بـ الهيشي (العربي) إلا بإذن مسبق من المندوب السامي وفي المناطق التي يحددها. وكل تبغ يزرع بخلاف هذه المادة يعتبر مهرباً ويعرض صاحبه للحبس لمدة ثلاثة شهور أو دفع غرامة قدرها خمسون جنيهاً فلسطينياً. كما يوجب على

المزارع إبراز جميع التبغ الذي زرعه لأجل معاينته وتسجيله وتوزيعه بموازين وعبارات صحيحة أمام سلطة المكوس وبحضور مأمور المكوس.

- تستطيع سلطة المكوس بموجب المادة (8) فحص كمية التبغ الموجودة عند المزارع في أي وقت، لفحص مطابقتها للسجلات الموجودة لديها قبل جمع المحصول الجديد، وإذا وجدت نقصاً في مخزون التبغ تفرض غرامة بضعف الرسم عن ذلك النقص.
- وبحسب المادة (10) يحظر على الزارع بيع التبغ إلا لتاجر أو صاحب معمل مرخص، ولا يجوز بيع كمية نقل عن 20 كغم من التبغ غير المصنع في المرة الواحدة.

وبعد إلحاق الضفة الغربية بعهددة المملكة الأردنية الهاشمية تم الاستناد الى قانون التبغ البريطاني بعد تعديله ليصبح قانون التبغ الأردني عام 1952. وبموجبه أضيف للمادة (4) بوجوب بيان المساحة المنوي زراعتها دون اشتراط حد أدنى لها، وتحديد المكان الذي سيخزن فيه المحصول. وتعديل الغرامة على التبغ المهرب لتصبح خمسين ديناراً مع مصادرة التبغ المهرب.

وفي عام 1966 تم إدخال بعض التعديلات على قانون التبغ لعام 1952. بالإضافة إلى ما ورد في المادة (4) في القانون السابق، حظر القانون المؤقت²⁰ على شركات تصنيع التبغ والسجائر زراعة التبغ لحسابها بشكل مباشر أو غير مباشر. كما أوكلت إلى وزير الاقتصاد الوطني مهمة تحديد المساحات التي يسمح بزراعتها كل سنة بعد مشاورات مع شركات تصنيع السجائر مقابل تعهد من الشركات بشراء كامل المحصول من هذه المساحات. كما يسمح لشركات تصنيع السجائر إنشاء مشاتل لزراعة التبغ بهدف إجراء أبحاث لتحسين الأصناف وبيع الأشتال للمزارعين، وذلك حسب الشروط والترتيبات التي تصدر بقرار مشترك عن وزير الزراعة والاقتصاد الوطني. ووفق التعديلات، يحظر على وزارة المالية/الجمارك، ووزارة الاقتصاد الوطني، ووزارة الزراعة، وموظفيهم، وكذلك موظفي مؤسسة الإقراض الزراعي، والاتحاد التعاوني المركزي، زراعة التبغ. كانت أبرز التعديلات تلك التي جرت على المادة (10)، حيث أوجب القانون تأليف لجنة فنية مكونة من ممثلين عن وزارات المالية/الجمارك والاقتصاد الوطني والزراعة ومؤسسة الإقراض الزراعي والاتحاد التعاوني المركزي بالإضافة إلى مندوب عن

²⁰ يسمى هذا القانون المؤقت (قانون معدل لقانون التبغ لسنة 1966) ويقراً مع قانون التبغ رقم (32) لسنة 1952 كقانون واحد.

شركات السجائر، ومندوب عن المزارعين ينسب تعيينها إلى مجلس الوزراء ووزير الاقتصاد الوطني، ويفوض وزير الاقتصاد الوطني بتحديد المساحات المسموح زراعتها تبعاً لحاجة الشركات المصنعة للسجائر، والمساحات اللازمة لتصدير التبغ للخارج بحسب تقدير وزارة الاقتصاد الوطني.

تختص اللجنة الفنية بمجموعة من المهام التي تنظم قطاع التبغ بموجب هذا التعديل، وهذه المهام هي:

- تنسيب المناطق التي يسمح بالزراعة فيها على ضوء الاعتبارات الفنية التي تقتضيها الزراعة والصناعة.
- وضع المواصفات التي تصنف الشركات بموجبها التبغ الذي تشتريه من المزارعين على أن تحدد أصنافه حسب أربع درجات فقط.
- يتلف تحت إشراف اللجنة أي تبغ يقدمه المزارع للشركات إذا كان دون مستوى الدرجة الرابعة.
- النظر في الشكاوى التي تقدم إليها من المزارعين أو الشركات بشأن أي خلاف على تصنيف محصول المزارعين من التبغ، وعلى اللجنة أن تصدر قرارها بهذه الشكاوى خلال أسبوعين من تسلمها.
- التنسيب إلى وزير الاقتصاد الوطني موسمياً أو عند الضرورة بتحديد سعر لكل درجة من أصناف التبغ المباع من المزارعين للشركات على أساس التكاليف الزراعية، ويقرر مجلس الوزراء هذه الأسعار بحيث تراعي تكاليف صناعة السجائر.

ثانياً- المواد القانونية المتعلقة بتصنيع التبغ واستيراده

يتبع القوانين المنظمة لزراعة التبغ العديد من الإجراءات، والعقوبات بشأن تصنيع التبغ واستيراده، والإتجار به. وكما ورد بخصوص القوانين المنظمة لزراعة التبغ في فلسطين، يستعرض هذا القسم المواد القانونية التي صدرت في عهد الانتداب البريطاني في عام 1925 بخصوص تصنيع التبغ والإتجار به؛ والتي يمكن تلخيص أهم ما جاء فيها بما يلي:

- تحظر المادة (11) على أي شخص الإتجار بالتبغ قبل الحصول على رخصة من مدير المكوس، وتنتهي الرخصة قبل بداية السنة التالية من إصدارها حيث يستوجب تجديدها برسم مبين. كما يجب على التاجر الحصول على موافقة مسبقة من المدير على المحال المستعملة لتخزين التبغ بموجب إجراءات تخزين واضحة.
- تشترط المادة (17) استيراد التبغ المصنع في عبوات لا يقل وزنها عن عشرين كغم، وأجازت للمدير أن يمنح رخصة لاستيراد شحنات من التبغ بطرق أخرى، ويلصق على كل عبوة بندرول (Banderole) يفيد بالرسوم الجمركية المدفوعة عليها.
- تحظر المادة (19) تصنيع التبغ بدون رخصة وبدون تقديم الكفالة التي يعينها المدير. كما يجب أن يوافق المدير على مكان المعمل، وينتهي العمل بالرخصة قبل بداية السنة التالية لإصدارها ويجوز تجديدها. أما التماك فله رخصة خاصة لتصنيعه فقط وتستوفى رسوم الرخصة حسب القيمة المحددة.
- تمنع المادة (22) أن يزيد مقدار التبغ غير المصنع عن حاجة ثلاثة أشهر والتي تحسب بمتوسط الكميات المصنعة خلال الأشهر الثلاثة السابقة. بحسب المادة (25) يعطى صاحب المعمل طوابع ضريبية (بندرول) عند دفع رسم المكوس بقيمته، وإذا أعيدت العبوة بالملصق أو الطابع إلى المعمل يحق لصاحبها استرداد 90% من قيمته بإذن من سلطة المكوس.
- تمنع المادة (31) صاحب محل البيع بالتجزئة من أن يبيع أو يقتني تبغاً مصنّعاً بدون رخصة.
- تحظر المادة (32) بيع التبغ المصنع غير المطبوع بالبندرول، وبيع محتويات العبوة مجزئة.
- عرفت المادة (37) التبغ المهرب على أنه التبغ غير المصنع أو التبغ المصنع غير المطوق بطابع ضريبي (البندرول)، أو التبغ المصنع أو غير المصنع المستورد بدون تصريح بالاستيراد.
- تنص المادة (38) على وجوب مصادرة التبغ المهرب، وعلى أن يعاقب كل من بحوزته تبغ مهرب بغرامة تتراوح بين الجنيه والثلاثة عن كل كيلو غرام في المرة الأولى، أما في المرة الثانية فيحبس ستة شهور، وفصلت المادة (39) العقوبات الخاصة بذلك.

وبعد إصدار قانون التبغ في عام 1952 خلال فترة الحكم الأردني، تم تعديل المادة (11) بأن تنتهي الرخصة في 31 آذار من كل سنة ويجوز تجديدها. أما بخصوص الاستيراد، فحظر القانون استيراد التبغ دون تصريح من سلطة المكوس. وجاءت المادة (20) في القانون الأردني لتستبدل المادة (22) في قانون عام 1925 حيث تم تعديلها فنصت على وجوب فصل التبغ الأجنبي غير المصنع عن التبغ المحلي المصنع في مستودعات مستقلة. وعُرف التبغ المهرب في القانون الأردني عام 1952 بنفس ما عرفه قانون التبغ في عام 1925 في المادة (37).

الخلاصة

يلاحظ أن النصوص القانونية بشأن تنظيم زراعة التبغ، وتصنيعه، والرقابة عليه واضحة ومفصلة، وكافية للسيطرة على هذا القطاع، ولكن الإشكالية الحقيقية تكمن في تطبيق هذه النصوص. فلا يزال المزارعون يزرعون التبغ دون حصولهم على رخصة تخولهم بممارسة هذا النشاط، مما أدى إلى زراعة مساحات كبيرة بالتبغ تفوق حاجة الشركات الرسمية المصنعة للتبغ. كما أن عدم قدرة الحكومة على إلزام هذه الشركات بشراء كامل المحصول من المزارعين قد فتح الباب لظهور المصنعين الأفراد الذين يشترون التبغ الفائض عن حاجة الشركات المصنعة من المزارعين، ويصنعونه يدوياً، ويبيعونه في الأسواق الفلسطينية بشكل غير قانوني.

من شأن اشتراط الحصول على رخصة لزراعة التبغ أن يساعد في تحديد المساحات المزروعة، وضبطها، ومراقبة بيع المحصول للمنتجين، بالإضافة إلى فرض العقوبات على المزارعين المخالفين. فهذه الآلية هي الخطوة الأولى والأهم لتنظيم هذا القطاع، وسيسهل تطبيقها بشكل كبير في تنظيم صناعة التبغ. عملياً، يتطلب ذلك من الناحية القانونية والتنظيمية تشكيل وتفعيل عمل اللجنة الفنية المقررة في القانون الحالي، وتهيئة البيئة اللازمة لمزاولة عملها بفعالية.

ثالثاً- سياسات الجهات الرسمية المسؤولة عن تنظيم قطاع التبغ في فلسطين
بداية لا بد من التنويه إلى أن السياسات الاقتصادية، والتجارية، والزراعية المتعلقة بإنتاج وزراعة التبغ في فلسطين تستند إلى قانون التبغ الأردني الصادر في عام 1952 والتعديلات التي طرأت عليه عام 1966. وبحكم هذه القوانين توكل مسؤولية تشريع هذه السياسات إلى وزارتي الاقتصاد والزراعة. بينما تعتبر وزارة المالية جهة منفذة، ومنظمة لتراخيص الإنتاج والرقابة على المصانع

المنتجة، والشركات المستوردة لأغراض جبائية، ولحماية الأسواق من المنتجات المهربة لضمان المنافسة العادلة.

بدأت الحكومة الفلسطينية بوضع خططها لتنظيم قطاع التبغ بعد انتهاء الانتفاضة الثانية وتحديدًا في عام 2005، حيث كانت المشكلة ناجمة عن تهريب السجائر المصرية إلى السوق الفلسطيني نظراً لغياب الرقابة بكافة أشكالها. نتيجة لذلك، انتهجت الحكومة الفلسطينية سياسة دعم صنف محلي (صنف جمال) للحد من انتشار هذه المنتجات، على أن تشتري الشركة المحاصيل المزروعة محلياً. واستمرت هذه السياسة حتى بداية انتشار زراعة وتصنيع التبغ المزروع محلياً بشكل غير منظم، وتحديدًا حتى عام 2010. حققت الحكومة الفلسطينية هدفها من هذه الآلية، حيث أن السوق المحلي في الضفة الغربية يكاد يخلو من المنتجات المصرية المهربة، كما ساهمت هذه السياسة في رفع الإيرادات الحكومية للسجائر. ولكن تسرع الحكومة الفلسطينية برفع الدعم الضريبي عن هذا الصنف، فتح باب التهريب من جديد بالتزامن مع التوسع في زراعة التبغ، وانتشار تصنيع التبغ المزروع محلياً واستهلاكه في الأسواق بأسعار منافسة ورخيصة الثمن مقارنة بالسجائر المنتجة محلياً والمستوردة بشكل قانوني، مما ألحق خسائر فادحة بإيرادات الدولة الفلسطينية.²¹

تفاقمت مشاكل قطاع التبغ في عام 2011 نتيجة التوسع في زراعته، الأمر الذي دفع الحكومة الفلسطينية إلى تكليف لجنة وزارية لدراسة مشاكله وإيجاد حلول لها. لذلك أصدر مجلس الوزراء قراراً يهدف إلى حل مشكلة زراعة التبغ، ومحاربة التهريب، وما ينجم عن ذلك من نقص في إيرادات الحكومة، وذلك من خلال تنظيم زراعة التبغ، حيث قدمت اللجنة المختصة التي عينتها الحكومة لهذا الموضوع توصية بدعم صنف سجائر لكل شركة محلية تنتج السجائر من خلال تخفيض ضريبة الشراء/ المكوس على هذا الصنف، وذلك بشرط شراء التبغ المزروع محلياً بسعر 30 شيكل/كغم، كما اشتمل القرار على تحديد المساحات المزروعة بالتبغ حسب حاجة الشركات المصنعة، وعدم السماح بالزراعة غير المرخصة. ولكن هذه السياسة أو الآلية فشلت بسبب عدم القدرة على حصر المساحات المزروعة وتنظيمها، وعدم دفع سعر منافس للمزارعين،

²¹ المصدر : مقابلة مع مدير دائرة التبغ في وزارة المالية الفلسطينية.

حيث أن المزارع أصبح يبيع الكيلو بأكثر من 40 شيكل بدلاً من 30 شيكل (السعر الرسمي الذي تم تحديده)، وبذلك امتنع المزارعون عن البيع للشركات المحلية وتوجهوا إلى السوق غير الرسمي، وتوقفت الشركات المحلية عن شراء التبغ بسعر 30 شيكل بسبب رفض المزارعين.

استكمالاً لخطتها لتنظيم قطاع التبغ في فلسطين، صادقت الحكومة الفلسطينية في نهاية شهر شباط من العام 2017 على قرار يتم بموجبه إنتاج سجائر محلية بسعر 8 شيكل لكل علبة سجائر على أن يتم شراء التبغ من المزارعين بسعر ثابت (30 شيكل/ كغم) عبر الشركة الفلسطينية للاستثمار والإئتمان، حيث تولت شركة سجائر القدس تصنيع هذا الصنف (البيري تي). دعمت الحكومة الفلسطينية هذا المنتج من خلال تخفيض ضريبة الشراء/المكوس عليه إلى 4 شيكل، بهدف مكافحة السجائر المصنعة يدوياً من التبغ المزروع في المنطقة الشمالية في فلسطين دون رقابة صحية للتأكد من مدى مطابقته للمواصفات التي حددتها وزارة الصحة الفلسطينية، ودون رقابة مالية، ومساعدة مزارعي التبغ الفلسطينيين على تسويق منتجاتهم.²²

نجحت هذه الآلية إلى حد كبير، حيث وصلت الإيرادات من هذا الصنف إلى 66 مليون شيكل خلال سنة نتيجة إقبال جزء من مستهلكي سجائر اللف عليه في الضفة الغربية، ودخوله إلى أسواق قطاع غزة. وقد حد ذلك من تهريب السجائر المصنعة محلياً بشكل جزئي، مع ملاحظة أن نجاح هذا الصنف المدعوم لم يكن كافياً، وهذا يعود إلى انخفاض جودته التي تشابهت مع سجائر اللف المهربة.²³

لم تستمر سياسة إنتاج هذا الصنف المدعوم طويلاً، وذلك بسبب قيام شركة تصنيع سجائر محلية برفع دعوى قضائية ضد الحكومة على تصنيع وتسويق هذا الصنف. ولأسباب قانونية إجرائية وشكلية حكمت المحكمة لصالح الشركة، وذلك بسبب استناد الدعوى إلى أن الجهتين المخولتين بتطبيق هذه السياسة هما وزارتا الزراعة والاقتصاد، وليست وزارة المالية التي يقتصر

²² بوابة اقتصاد فلسطين <http://www.palestineconomy.ps/article/10075>، ومقابلة مع مدير دائرة التبغ في وزارة المالية الفلسطينية.

²³ المصدر السابق.

عملها على تنفيذ السياسات والرقابة على المنتجات المصنعة بحسب القانون، وبالتالي تم وقف العمل بهذه السياسة.

وفيما يخص منتجات المعسل والتبناك، فقد تراجعت الإيرادات المترتبة على استيراد المعسل بعد عام 2013 نتيجة ارتفاع التعرفة الجمركية عليه، والتي وصلت إلى 412 شيكل/كغم مما أدى إلى ارتفاع سعره بشكل كبير، وهذا ساعد في زيادة تهريبه، وأفقد خزانة الدولة الإيرادات التي كانت تحصلها على استيراده، ولذلك صادقت الحكومة الفلسطينية على تخفيض التعرفة الجمركية على المنتج المحلي لتصل إلى 80 شيكل/كغم، إلا أن استمرار التهريب حال دون نجاح هذه الآلية. واستكمالاً لسياسة تخفيض التعرفة الجمركية التي تهدف إلى منع التهريب، قرر مجلس الوزراء في شهر 9/ 2018 تعديل بند التعرفة الجمركية لتبغ النرجيلة (المعسل) المنتج محلياً بتعرفة مخفضة للسوق الفلسطيني لتصبح (40 شيكل/كغم) مما خفض من تكلفة الإنتاج على المصنعين؛ وبالتالي خفض السعر على المستهلك، وذلك لتشجيع الصناعة المحلية، ومكافحة تهريب المعسل عبر الحدود الأردنية. ويبدو أن هذا القرار قد نجح في الحد من التهريب حتى الآن، وذلك من خلال ما تبينه بيانات المضبوطات على معبر الكرامة التي تكاد تخلو من المعسل في الأشهر الأخيرة نتيجة إقبال المدخنين على الأصناف المحلية.²⁴

الخلاصة

تولي الحكومة الفلسطينية قطاع التبغ اهتماماً كبيراً، وهذا جلي من خلال السياسات التي أقرتها بعد ظهور مشكلة التوسع في زراعة التبغ وتصنيعه بشكل غير قانوني منذ عام 2011. ومن الواضح أن تسرع الحكومة الفلسطينية في التخلي عن سياسة الدعم (صنف جمال) بعد أن أثبت أكلها في الحد من انتشار السجائر المصرية المهربة في السوق الفلسطيني، قد ساهم في نمو ظاهرة التهريب المنتشرة حالياً.

كما أن سياسة الدعم الأخيرة التي انتهجتها الحكومة من خلال خفض الرسوم الضريبية على الصنف المدعوم (ليبيرتي)، وعلى الرغم من نجاحها في الحد من تهريب سجائر اللف، إلا أنها

²⁴ مقابلة مع مدير دائرة التبغ-وزارة المالية الفلسطينية.

لم تستمر نتيجة عدم استنادها لقانون التبغ المعمول به في فلسطين. لذلك يجب على الحكومة الفلسطينية الاستمرار في سياسة دعم أصناف السجائر بشرط أن تصنع من التبغ المزروع محلياً فقط حتى لا تؤثر على استيراد السجائر والتي تدر مبالغ طائلة للخزينة الفلسطينية، وأن تراعي قانون التبغ في إصدار هذه السياسات.

أما بخصوص مشكلة تهريب المعسل عبر الحدود الأردنية، فيبدو أن سياسة الحكومة الأخيرة في تخفيض رسوم الضرائب على المعسل المنتج محلياً قد نجحت. لذا، على الحكومة الفلسطينية الاستمرار في هذه السياسة والاستفادة من سياساتها السابقة بشأن السجائر للحد من هذه المشاكل.

الفصل الثالث

مساهمة قطاع التبغ في الاقتصاد الفلسطيني

يتناول هذا الفصل المؤشرات الاقتصادية الخاصة بقطاع التبغ والمتمثلة في العمالة، والإنتاج، والاستثمار، وكذلك إسهام هذا القطاع في رفد الخزينة الفلسطينية بالإيرادات. كما سيتم تناول تقدير فاقد الإيرادات بسبب تهريب منتجات التبغ المحلية والمستوردة، وذلك بهدف التعرف على الجانب الاقتصادي لقطاع التبغ وتحليل معطياته التي تساعد على وضع السياسات المطلوبة.

3-1 العمالة والإنتاج والاستثمار

تشير بيانات التعداد العام للسكان، والمساكن، والمنشآت الذي يصدره الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني إلى وجود ثماني منشآت عاملة في قطاع صناعة التبغ في عام 2017، تشغل 107 عامل في فلسطين. كما تبين المسوح الاقتصادية أن عدد العاملين في قطاع صناعة التبغ قد ارتفع من 181 عاملاً في عام 1998 إلى 367 عاملاً في عام 2000 حيث كان هذا العام الأكثر تشغيلاً. وفي عام 2016 وصل عدد العاملين في صناعة التبغ إلى 258 عاملاً. ويعزى تراجع العمالة عام 2017 مقارنة بعام 2016 إلى تراجع عدد المؤسسات²⁵ المصنعة للتبغ عام 2017.²⁶ ونظراً لأن هذه البيانات خاصة بالقطاع المنظم فقط، ونظراً لانتشار زراعة التبغ وتصنيعه بشكل غير منظم منذ عام 2007، فإن أعداد العاملين الواردة هنا لا تمثل العمالة الحقيقية العاملة في هذا القطاع.

بالاعتماد على مسوح القوى العاملة والتي تشمل العاملين في قطاع تصنيع التبغ ككل، يتبين الفارق الكبير بين عدد العاملين في قطاع تصنيع التبغ بشكل منظم وغير منظم. فعدد العاملين في القطاع غير المنظم يتباين حسب حجم المحصول، أما في القطاع المنظم فيعتمد التشغيل على الطلب في السوق المحلي على السجائر المحلية. على سبيل المثال، شهد العام 2015

²⁵ تراجع عدد المؤسسات المصنعة للتبغ (معامل صغيرة مرتبطة بصناعة المعسل، وأماكن تقريم التبغ) من 23 عام 2016 إلى 8 عام 2017.

²⁶ سلسلة المسوح الاقتصادية، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

ارتفاعاً ملحوظاً في عدد العاملين، وهذا يتماشى مع الزيادة في مساحة الأراضي المزروعة بالتبغ ذلك العام حيث وصل إلى 272918 عاملاً منهم 169 عاملاً فقط يعملون في القطاع المنظم. يوضح الجدول (1) عدد العاملين في صناعة التبغ خلال الفترة 2007-2017 حسب المسوح الاقتصادية والتي تمثل عدد العاملين في قطاع تصنيع التبغ بشكل منظم، ومسوح القوى العاملة والتي تمثل عدد العاملين في قطاع تصنيع التبغ ككل، حيث يوضح الفارق بينهما حجم العمالة في تصنيع التبغ بشكل غير منظم.

جدول (1): عدد العاملين في صناعة التبغ في فلسطين

حسب التنظيم خلال الفترة 2007-2017

السنة	عدد العاملين في تصنيع التبغ بشكل منظم	عدد العاملين في تصنيع التبغ بشكل غير منظم	إجمالي عدد العاملين في تصنيع التبغ
2007	308	236	544
2008	190	250	440
2009	178	101	279
2010	193	280	473
2011	193	445	638
2012	201	726	927
2013	149	1,091	1,240
2014	221	1,362	1,583
2015	169	2,749	2,918
2016	258	1,961	2,219
2017	107	1,355	1,462

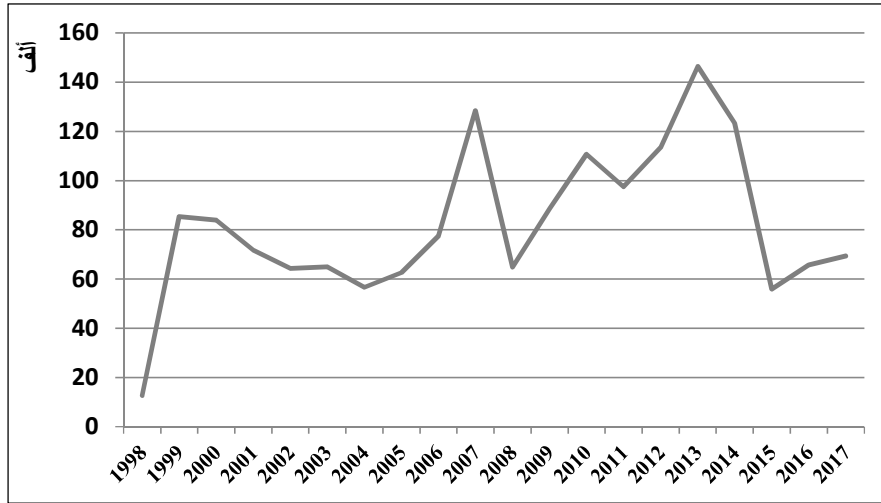
المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. سلسلة المسوح الاقتصادية، ومسوح القوى العاملة (بيانات خام).

بحسب المسوح الاقتصادية، ارتفع إنتاج التبغ في القطاع الرسمي بشكل كبير من 12.7 مليون دولار عام 1998 إلى 85.3 مليون دولار في العام الذي يليه، ومن ثم انخفض وارتفع بشكل طفيف خلال الأعوام التالية إلى أن وصل ذروته عام 2013 بقيمة 146.4 مليون دولار نتيجة

²⁷ المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، مسح القوى العاملة 2015، بيانات خام.

سياسة دعم الحكومة الفلسطينية لصنف سجائر لكل شركة محلية بهدف الحد من التهريب.²⁸ ومن ثم تراجع الإنتاج بشكل كبير إلى أن وصل إلى 55.8 مليون دولار عام 2015 جرّاء تخلي الحكومة عن سياسة الدعم السابقة مما أدى إلى زيادة المساحات المزروعة بالتبغ؛ وبالتالي زاد من تصنيع سجائر اللف غير الرسمية. وبعد دعم الحكومة لصنف السجائر "ليبيرتي" بهدف تنظيم زراعة وتصنيع التبغ، أخذ الإنتاج الرسمي بالصعود في العامين التاليين (2016 و 2017). يوضح الشكل (2) إنتاج التبغ في فلسطين خلال الفترة (1998-2017) بالآلاف دولار أمريكي.

شكل (2): إنتاج التبغ في فلسطين بالآلاف دولار أمريكي
خلال الأعوام 1998-2017



المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. سلسلة المسوح الاقتصادية.

لا تشكل مستلزمات إنتاج التبغ نسبة كبيرة من قيمة تكاليف الإنتاج، وهذا ما شجع سكان المناطق المشتهرة به على الاستثمار في إنتاجه وزراعته، إذ أن أعلى نسبة من تكلفة المستلزمات وصلت إلى 24.6% عام 2017، وتشكل الخامات والمواد الأولية (محصول التبغ) النسبة

²⁸ المصدر: مقابلة مع ممثل عن شركة سجائر القدس.

الأكبر من هذه المستلزمات حيث تجاوزت 90% في معظم السنوات. ففي عام 2017 بلغ إجمالي قيمة إنتاج التبغ 69.4 مليون دولار، فيما بلغت قيمة مستلزمات الإنتاج حوالي 18 مليون دولار موزعة كالآتي، 90.3% خامات ومواد أولية، 2.7% وقود ومحروقات وزيوت، 1.7% مياه وكهرباء وغيرها، 5.3% مصاريف إنتاج (آلات، ومعدات، وأبنية، وخدمات صناعية وغير صناعية). أما بالنسبة إلى التكاليف المترتبة على تشغيل العاملين، فشكّلت نسبة تعويضات العاملين بما فيها الأجور ما نسبته 2.1% من إجمالي قيمة الإنتاج في عام 2017، وبذلك تصبح نسبة تكلفة المستلزمات بالإضافة إلى تعويضات العاملين 26.7% من إجمالي تكلفة الإنتاج.²⁹

3-2 التجارة الخارجية المرتبطة بالتبغ ومنتجاته

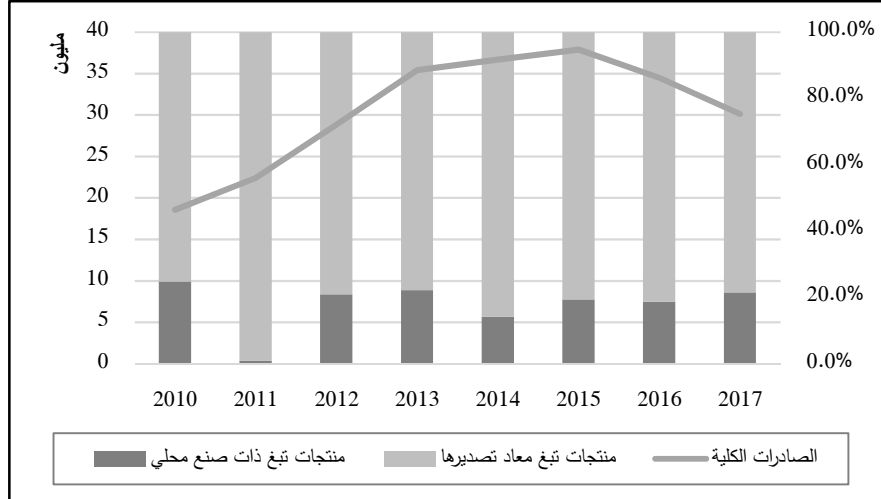
تعتبر السجائر والتبغ من أهم السلع على مستوى التجارة الخارجية الفلسطينية، حيث دائماً ما تكون ضمن أعلى عشر سلع في قائمة السلع المستوردة. فقد بلغت قيمة استيراد السجائر والتبغ حوالي 163.4 مليون دولار، وشكّلت 2.8% من إجمالي الواردات³⁰ في عام 2017. بينما بلغت قيمة الصادرات حوالي 30 مليون دولار، حيث شكّلت 2.8% من إجمالي الصادرات الفلسطينية في هذا العام.

يوضح الشكل (3) قيمة الصادرات الفلسطينية من منتجات قطاع التبغ خلال الفترة 2010-2017، حيث تبين ارتفاعاً واضحاً منذ عام 2007 وحتى عام 2015، ومن ثم شهدت تراجعاً خلال عامي 2016 و2017. كما يبين الشكل أن الصادرات الفلسطينية من سلع التبغ المصنعة محلياً أقل بكثير من السلع المعاد تصديرها، وفي كلتا الحالتين تعتبر إسرائيل هي الوجهة الوحيدة لهذه الصادرات. وهنا يمكن القول، إن طبيعة هذه الصادرات عبارة عن تبغ خام يتم شراؤه من قبل شركة دوبيك الإسرائيلية، والجزء الأكبر هو ما يتم بيعه إلى إسرائيل بموجب فواتير مقاصة لبضائع غير فلسطينية المنشأ (تبغ معاد تصديره)، وهذا يعني أن صادرات التبغ ليست جزءاً هاماً من الصادرات الفلسطينية.

²⁹ المسوح الاقتصادية للجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني (سنوات متعددة).

³⁰ الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. بيانات التجارة الخارجية 2017.

شكل (3): إجمالي الصادرات الفلسطينية من منتجات قطاع
التبغ (مليون دولار أمريكي)، ونسبة المنتجات ذات الصنع المحلي
والمعاد تصديرها (2010-2017)



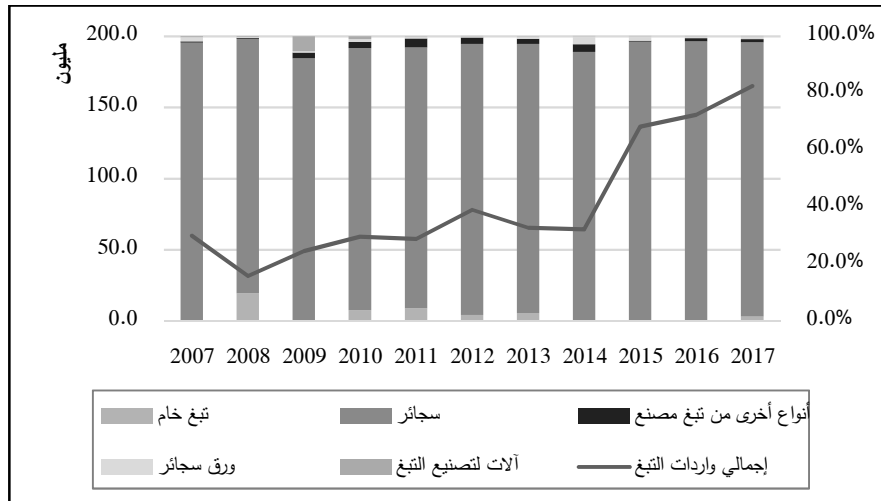
المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، بيانات التجارة الخارجية.

تتخصص واردات قطاع التبغ بالتبغ الخام، والتبغ المصنع، والسجائر الجاهزة، والآلات والأجهزة الخاصة بتحضير أو تصنيع التبغ، وورق السجائر وإن كان مقطوعاً على شكل دفاتر أو أنابيب. وشكلت إسرائيل المصدر الأول للواردات الفلسطينية الخاصة بقطاع التبغ على طول الفترة من 2007 وحتى 2017، وتليها تركيا، ومن ثم سويسرا، ثم السويد، وفرنسا، وألمانيا. حيث تعتبر ألمانيا المورد الأول للآلات والثاني بعد إسرائيل في الورق، بينما تعتبر إسرائيل المورد الأول للورق والسجائر، أما بالنسبة للتبغ الخام فتعتبر البرازيل المورد الأول وتليها بلجيكا، ثم الصين والهند، ويشكل أقل الولايات المتحدة، وكندا، وزمبابوي، وملاوي.

كما تستورد الشركات الفلسطينية السجائر الجاهزة من تركيا، وسويسرا، وفرنسا، وألمانيا، ودول أخرى بكميات أقل، لكن ظهور إسرائيل بين هذه الدول الموردة للسجائر يرجع إلى استيراد بعض الشركات الفلسطينية عن طريق وكيل إسرائيلي.

يوضح الشكل (4) قيمة الواردات السلعية الخاصة بالتبغ الفلسطيني، بالإضافة إلى التوزيع النسبي لهذه الواردات خلال الفترة (2007-2017). تشكل السجائر النسبة الأكبر من هذه الواردات حيث وصلت إلى 96.3% في عام 2017، وهي في ارتفاع مستمر وإن تراجعت في بعض السنوات. أما بالنسبة لاستيراد الآلات الخاصة بتحضير وتصنيع التبغ، فبعد عام 2010 يتبين تراجع كبير في استيرادها حيث أن النسبة الكبرى بلغت 5.3% من إجمالي واردات قطاع التبغ عام 2009، كما يتبين ارتفاع ملحوظ في استيراد الورق المستخدم في تصنيع السجائر حيث أن النسبة الكبرى بلغت 2.8% في عام 2014، أما واردات التبغ الخام فشهدت تراجعاً كبيراً فبعد أن كانت نسبتها 9.8% عام 2008 وصلت إلى 1.5% عام 2017.

شكل (4): قيمة الواردات السلعية الخاصة بقطاع التبغ
(مليون دولار أمريكي) وتوزيعها النسبي (2007-2017)



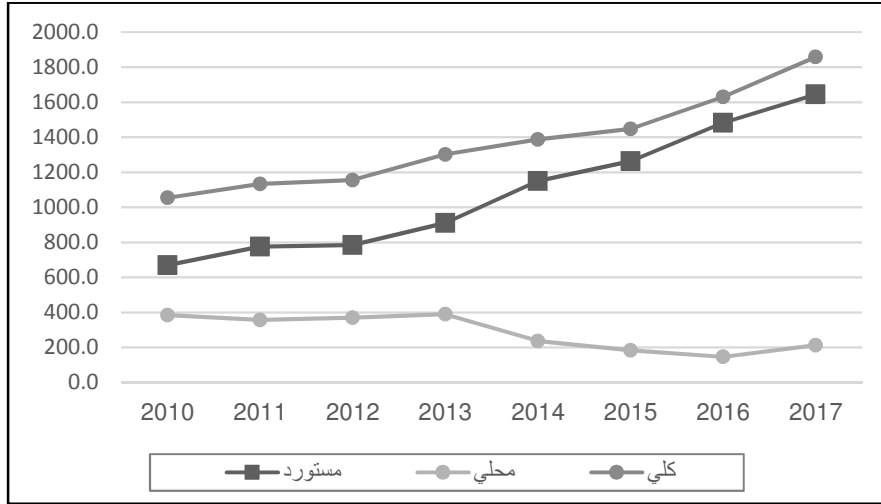
المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، بيانات التجارة الخارجية.

3-3 إيرادات قطاع التبغ

تشكل إيرادات قطاع التبغ من الضرائب غير المباشرة، والمكونة من ضريبة الشراء (المكوس أو بندرول السجائر) وضريبة القيمة المضافة على سلع التبغ (السجائر والتمباك) المصنعة محلياً والمستوردة، مصدراً هاماً لخزينة الدولة الفلسطينية، حيث وصلت إلى 13% من إجمالي الإيرادات التي تحصلها الحكومة الفلسطينية والبالغة 12.7 مليار شيكل في عام 2017. وهنا، يجب التنويه إلى أن ضريبة الشراء المفروضة على السجائر المستوردة والمحلية في فلسطين ترتبط ارتباطاً وثيقاً بهذه الضريبة في إسرائيل بحكم بروتوكول باريس الاقتصادي الموقع في عام 1994. وعليه، فإن الفلسطينيين ملزمون بتطبيق السياسة الضريبية الإسرائيلية على واردات السجائر، وهذا يعني أن جدول التعرفة الإسرائيلية على السجائر بما فيه من جمارك ومكوس هو المطبق حالياً على التجارة الفلسطينية. وهذا يؤدي إلى رفع أسعار السجائر المستوردة والمحلية (القانونية) مما يتقل كاهل المستهلك الفلسطيني محدود الدخل، ويضطره للبحث عن سجائر تتماشى مع دخله، وهي سجائر اللف المهربة.

يظهر الشكل (5) ارتفاعاً سنوياً في إجمالي الإيرادات المحصلة من قطاع التبغ في فلسطين، وهذا الارتفاع ناجم عن الارتفاع في استيراد الشركات الفلسطينية للسجائر الأجنبية التي تمثل الحصة الأكبر في سوق فلسطين. بالمقابل، شهدت الإيرادات من الشركات المحلية في هذا القطاع ثباتاً حتى عام 2013 ومن ثم أخذت بالتراجع حتى نهاية عام 2016. وهذا التراجع يعزى إلى صعوبة منافسة منتجات التبغ المحلية لمثيلاتها المستوردة، وإلى تراجع الإنتاج المحلي نتيجة تأثير السجائر المحلية المهربة (سجائر اللف) على مبيعات الشركات المحلية المصنعة للسجائر. أما في عام 2017، فقد ارتفعت الإيرادات من السجائر المحلية بقيمة 66 مليون شيكل بسبب سياسة دعم صنف محلي وهو سجائر الليبرتي.

شكل (5): إيرادات التبغ في فلسطين حسب المصدر (مليون شيكل)



المصدر: وزارة المالية، خطة الارتقاء لتعظيم الإيرادات من قطاع التبغ ومعالجة ظاهرة التبغ المهرب.

3-3-1 تقدير الإيرادات الضائعة لقطاع التبغ والإنفاق على منتجات التبغ المهربة

يهدف هذا الجزء من الدراسة إلى تقدير الخسائر الناجمة عن التهريب في هذا القطاع، وذلك بهدف تبيان حجم المشكلة وآثارها على الخزينة الفلسطينية، وهذا التقدير مبني على ما هو متاح من معطيات. ويجدر الذكر هنا أن الهدف هو ليس الرقم التقديري بالتحديد، وإنما التأكيد على أن هناك مشكلة كبيرة تواجه هذا القطاع والتي تشكل الخسائر الكبيرة في الإيرادات أحد مكوناتها، وهذا كله يساعد صانعي القرار على القيام بإجراءات ووضع سياسات تساعد في الحد من هذه المشكلة.

تعاني الخزينة الفلسطينية من تسربات مالية وبالتالي خسائر في معظم مصادر إيراداتها. فهناك خسائر ناجمة عن التهريب بشكل عام، وأخرى ناجمة عن الاستيراد غير المباشر، والتهريب الضريبي، والنشاط الاقتصادي في المنطقة "ج" (البنك الدولي، وزارة المالية، 2018). وتشكل الخسائر الناجمة عن التهريب في قطاع التبغ نسبة كبيرة من خسائر الخزينة الفلسطينية.

بشكل عام، تتجم هذه الخسائر عن تهريب السجائر والمعسل من الأردن وإسرائيل، بالإضافة إلى التهريب المحلي والإتجار غير القانوني بالتبغ العربي "سجائر اللف". وكلما زادت المساحات المزروعة بالتبغ، كلما زاد نقص إيرادات الخزينة الفلسطينية، وذلك بحكم أن غالبية إنتاج هذه الزراعة يستهلك محلياً بشكل غير قانوني، ويشكل بديلاً منافساً للإنتاج الرسمي على المستويين المحلي والمستورد بسبب انخفاض سعره. في سياق هذه الخسائر، تقدر وزارة المالية الخسائر الناجمة عن الظاهرتين السابقتين ما بين 400-600 مليون شيكل سنوياً، وهذه القيمة تمثل حوالي 40% من الإيرادات المحصلة فعلياً من منتجات التبغ المحلية والمستوردة، وقد بنت وزارة المالية تقديراتها على معطيات محاضر الضبط وعلى أعداد المسافرين عبر معبر الكرامة، وعلى تقديراتها للنمو في الإيرادات المتوقعة من هذا المصدر.³¹

لا يوجد تقديرات دقيقة لقيمة الإيرادات التي تفقدها الحكومة الفلسطينية جرّاء نشاط تهريب منتجات التبغ سواء المنتجات المهربة محلياً والناجمة عن التوسع في زراعة التبغ وتصنيعه، أو المهربة عبر الحدود الأردنية. لذلك، سيتم تقدير الإيرادات الضائعة على الخزينة الفلسطينية نتيجة التوسع في زراعة التبغ وتصنيعه بالاعتماد على بيانات الإنتاج الزراعي للتبغ من خلال المساحات المزروعة بالتبغ وإنتاجيتها. كما سيتم تقدير الإنفاق على منتجات التبغ التي يشتريها المسافرون الفلسطينيون من السوق الحرة الأردنية، وهي في معظمها مهربة، باستخدام بيانات الإنفاق الأسري التي يوفرها الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني من خلال مسح الإنفاق والاستهلاك الأسري. وتهدف هذه التقديرات إلى تبيان مدى تأثير تهريب منتجات التبغ في فلسطين على الإيرادات الحكومية بشكل تقريبي بما هو متاح من بيانات.

3-3-2 تقدير الخسائر بالاعتماد على بيانات الإنتاج الزراعي

تعتمد هذه الطريقة على البيانات المتوفرة عن المساحة المزروعة بالتبغ (بالدونم) وإنتاجيتها، وعدد غلب السجائر المصنعة من إنتاجية المساحة المزروعة، واحتساب الضرائب المفروضة على غلب السجائر، مع الأخذ بعين الاعتبار السياسات الحكومية في طرح صنف مدعوم من

³¹ مقابلة مع مدير دائرة التبغ في وزارة المالية الفلسطينية.

عدمه، ومرونة الطلب السعرية على السجائر (تأثير ارتفاع سعر السجائر على الطلب عليها بعد تنظيم هذا القطاع وخضوعه للرسوم الضريبية). لذلك سيتم افتراض سيناريوهين رئيسيين، وسيتم فرغ من كل سيناريو رئيسي عدة سيناريوهات فرعية حسب افتراضات كل منها.

معطيات التقدير

- ينتج الدونم الواحد المزروع بالتبغ ما بين 70-80 كغم، وينتج الكيلو غرام الواحد 50-52 علبة سجائر.³²
 - حسب التقديرات في السنوات الأخيرة تجاوزت مساحات الأراضي المزروعة بالتبغ 20 ألف دونم، تنتج تقريباً 1,500 طن تبغ. وبحسب المعلومات التي تم الحصول عليها من خلال مقابلة شركة سجائر القدس فإنها تستخدم 200 طن كحد أعلى من التبغ المحلي لتصنيع السجائر؛ أي أن 1300 طن تستخدم في تصنيع السجائر بشكل غير رسمي، وتنتج حوالي 65 مليون علبة سجائر.³³
 - جميع علب السجائر المصنعة باستخدام التبغ المزروع محلياً يتم بيعها.
 - قيمة المكوس والضرائب على الصنف المدعوم 4 شيكل.
 - قيمة المكوس والضرائب على علبة السجائر الأقل سعراً والمتوفرة في السوق الفلسطيني (باستثناء الصنف المدعوم) 14.4 شيكل، سواء كانت منتجة محلياً أو مستوردة.
 - يتراوح معامل مرونة الطلب السعرية على المدى القصير من -0.11 إلى -0.35.³⁴
- السيناريو الرئيسي الأول/ تقدير الإيرادات المفقودة من تهريب السجائر المصنعة من التبغ المزروع محلياً مع وجود سياسة الصنف المدعوم، وبناء عليه سيتم افتراض السيناريوهات الفرعية التالية:

- السيناريو الأول: إحلال 30% من علب السجائر المصنعة باستخدام التبغ المزروع محلياً بالصنف المدعوم، بمعنى أن تتمكن الحكومة الفلسطينية من ضبط التهريب بنسبة 30%.

³² المصدر: مقابلات مع عدد من مصنعي سجائر الف.

³³ 50 علبة سجائر للكيلوغرام.

³⁴ لا يوجد بيانات متوفرة لتقدير مرونة الطلب السعرية في فلسطين، لذلك سيتم استخدام هذه المعاملات بناء على ما هو متوفر في الأدبيات العالمية.

- وبالتالي سيقبل الطلب على سجائر ألف بنسبة 30% ويتحول الطلب إلى الصنف المدعوم بنسبة 26.7% أو 19.5% حسب معامل مرونة الطلب السعرية على السجائر.
- السيناريو الثاني: إحلال 50% من علب السجائر المصنعة باستخدام التبغ المزروع محلياً بالصنف المدعوم، بمعنى أن تتمكن الحكومة الفلسطينية من ضبط التهريب بنسبة 50%. وبالتالي سيقبل الطلب على سجائر ألف بنسبة 50% ويتحول الطلب إلى الصنف المدعوم بنسبة 44.5% أو 32.5% حسب معامل مرونة الطلب السعرية على السجائر.
- السيناريو الثالث: إحلال 100% من علب السجائر المصنعة باستخدام التبغ المزروع محلياً بالصنف المدعوم (إحلال كامل)، بمعنى أن تتمكن الحكومة الفلسطينية من ضبط التهريب بنسبة 100%. وبالتالي سيتحول الطلب إلى الصنف المدعوم بنسبة 89% أو 65% حسب معامل مرونة الطلب السعرية على السجائر.

يبين التحليل أدناه قيمة الإيرادات السنوية التي من الممكن أن تجنيها الحكومة الفلسطينية إذا ما استخدمت سياسة الصنف المدعوم من جديد مع الأخذ بعين الاعتبار مرونة الطلب السعرية على السجائر. إذا تم اعتبار مرونة الطلب السعرية على السجائر -0.11، ستتراوح قيمة هذه الإيرادات بين 69.4 مليون شيكل و 231.4 مليون شيكل حسب السيناريو في الجدول (2). أما إذا تم اعتبار مرونة الطلب السعرية على السجائر -0.35 فستتراوح قيمة هذه الإيرادات بين 50.7 مليون شيكل و 169 مليون شيكل حسب السيناريو في الجدول (3).

جدول (2): قيمة الإيرادات السنوية (مليون شيكل) التي ستجنيها الحكومة من استبدال السجائر المصنعة من التبغ المزروع محلياً بالصنف المدعوم حسب نسبة الإحلال، وافترض أن معامل مرونة الطلب السعرية على السجائر -0.11

السيناريو	نسبة الإحلال	مرونة الطلب السعرية على السجائر	نسبة الإحلال بعد انخفاض الطلب	عدد علب السجائر (مليون)	الضرائب والمكوس/ علبة سجائر (شيكال)	الإيرادات (مليون شيكل)
الأول	30.0%	11.0%	26.7%	17.4	4.0	69.4
الثاني	50.0%	11.0%	44.5%	28.9	4.0	115.7
الثالث	100.0%	11.0%	89.0%	57.9	4.0	231.4

جدول (3): قيمة الإيرادات السنوية (مليون شيكل) التي ستجندها الحكومة من استبدال السجائر المصنعة من التبغ المزروع محلياً بالصنف المدعوم حسب نسبة الإحلال، وافترض أن معامل مرونة الطلب السعرية على السجائر -0.35

السيناريو	نسبة الإحلال	نسبة انخفاض الطلب على السجائر	نسبة الإحلال بعد انخفاض الطلب	عدد علب السجائر (مليون)	الضرائب والمكوس/ علبة سجائر (شيكال)	الإيرادات (مليون شيكل)
الأول	30.0%	35.0%	19.5%	12.7	4.0	50.7
الثاني	50.0%	35.0%	32.5%	21.1	4.0	84.5
الثالث	100.0%	35.0%	65.0%	42.3	4.0	169.0

السيناريو الرئيس الثاني/تقدير الإيرادات المفقودة من تهريب السجائر المصنعة من التبغ المزروع محلياً دون وجود سياسة الصنف المدعوم، مع الأخذ بعين الاعتبار مرونة الطلب على السجائر. وعليه سيتم افتراض السيناريوهات التالية:

- السيناريو الأول: إحلال 30% من علب السجائر المصنعة باستخدام التبغ المزروع محلياً بالصنف الرسمي الأقل ثمناً في السوق المحلي، بمعنى أن تتمكن الحكومة الفلسطينية من ضبط التهريب بنسبة 30%. وبالتالي سيقال الطلب على سجائر اللف بنسبة 30% ويتحول الطلب إلى الصنف الرسمي الأقل ثمناً في السوق المحلي، والمفروض عليه مكوس وضرائب بقيمة 14.4 شيكل بنسبة 26.7% أو 19.5% حسب معامل مرونة الطلب السعرية على السجائر.
- السيناريو الثاني: إحلال 50% من علب السجائر المصنعة باستخدام التبغ المزروع محلياً بالصنف الرسمي الأقل ثمناً في السوق المحلي، بمعنى أن تتمكن الحكومة الفلسطينية من ضبط التهريب بنسبة 50%. وبالتالي سيقال الطلب على سجائر اللف بنسبة 50% ويتحول الطلب إلى الصنف الرسمي الأقل ثمناً في السوق المحلي، والمفروض عليه مكوس وضرائب بقيمة 14.4 شيكل بنسبة 44.5% أو 32.5% حسب معامل مرونة الطلب السعرية على السجائر.

– السيناريو الثالث: سيناريو تنظيم القطاع بشكل كامل، أي إحلال 100% من علب السجائر المصنعة باستخدام التبغ المزروع محلياً بالصنف الأقل ثمناً في السوق المحلي. بمعنى أن تتمكن الحكومة الفلسطينية من ضبط التهريب بنسبة 100%. وبالتالي سيتحول الطلب إلى الصنف الرسمي الأقل ثمناً في السوق المحلي، والمفروض عليه مكوس وضرائب بقيمة 14.4 شكيل بنسبة 89% أو 65% حسب معامل مرونة الطلب السعرية على السجائر.

يوضح الجدولان أدناه قيمة الإيرادات السنوية التي من الممكن أن تجنيها الحكومة الفلسطينية في حال لم تطبق سياسة الصنف المدعوم مع الأخذ بعين الاعتبار مرونة الطلب السعرية على السجائر. إذا تم اعتبار مرونة الطلب السعرية على السجائر -0.11، ستتراوح قيمة هذه الإيرادات بين 249.9 مليون شكيل و 833 مليون شكيل حسب السيناريو في الجدول (4). أما إذا تم اعتبار مرونة الطلب السعرية على السجائر -0.35، ستتراوح قيمة هذه الإيرادات بين 182.5 مليون شكيل و 608.4 مليون شكيل حسب السيناريو في الجدول (5).

جدول (4): قيمة الإيرادات السنوية (مليون شكيل) التي ستجنيها الحكومة الفلسطينية من استبدال السجائر المصنعة من التبغ المزروع محلياً بالصنف الأقل ثمناً حسب نسبة الإحلال

السيناريو	نسبة الإحلال	نسبة انخفاض الطلب على السجائر	نسبة الإحلال بعد انخفاض الطلب	عدد علب السجائر (مليون)	الضرائب والمكوس/ علبة سجائر (شكيل)	الإيرادات (مليون شكيل)
الأول	30.0%	11.0%	26.7%	17.4	14.4	249.9
الثاني	50.0%	11.0%	44.5%	28.9	14.4	416.5
الثالث	100.0%	11.0%	89.0%	57.9	14.4	833.0

**جدول (5): قيمة الإيرادات السنوية (مليون شيكل) التي ستجندها
الحكومة الفلسطينية من استبدال السجائر المصنعة من التبغ المزروع
محلياً بالصنف الأقل ثمناً حسب نسبة الإحلال**

السيناريو	نسبة الإحلال	نسبة انخفاض الطلب على السجائر	نسبة الإحلال بعد انخفاض الطلب	عدد علب السجائر (مليون)	الضرائب والمكوس/ علبة سجائر (شيكال)	الإيرادات (مليون شيكل)
الأول	30.0%	35.0%	19.5%	12.7	14.4	182.5
الثاني	50.0%	35.0%	32.5%	21.1	14.4	304.2
الثالث	100.0%	35.0%	65.0%	42.3	14.4	608.4

3-3-3 تقدير الإنفاق على منتجات التبغ باستخدام بيانات الإنفاق الأسري

يعتمد هذا التقدير على بيانات الإنفاق الشهري للأسر الفلسطينية على منتجات التبغ، وسيتم من خلاله تقدير الإنفاق على جميع منتجات التبغ سواء السجائر المصنعة من التبغ المزروع محلياً، أو السجائر والمعسل التي يشتريها المسافرون الفلسطينيون من الدول المجاورة أو من إسرائيل والتي في معظمها مهربة.

معطيات التقدير

- بلغ معدل إنفاق الأسرة الفلسطينية الشهري في عام 2017 على منتجات التبغ 50.2 دينار أردني، بواقع 65.8 دينار أردني تنفقها الأسرة الفلسطينية التي تسكن في الضفة الغربية، و21.7 دينار أردني للأسرة في قطاع غزة.
- بلغ عدد الأسر الفلسطينية 970 ألف أسرة في عام 2017، بواقع 626 ألف أسرة في الضفة الغربية، و344 ألف أسرة في قطاع غزة.
- بلغت إيرادات السجائر لعام 2017 حوالي 1.8 مليار شيكل، وبحسب التعرفة الجمركية المطبقة في وزارة المالية الفلسطينية فإن نسبة الإيرادات من السجائر هي 85% من السعر النهائي لعبية السجائر.

- يقدر عدد علب السجائر المصنعة من التبغ المزروع محلياً بشكل غير رسمي (سجائر اللف) 65 مليون علبة (قدرت من بيانات الإنتاج كما هو موضح سابقاً).
- متوسط سعر علبة سجائر اللف 5 شيكل.
- بلغ معدل سعر صرف الدينار الأردني (5.19 شيكل) في عام 2017.

3-3-4 تقدير الإنفاق على منتجات التبغ في فلسطين

بلغ الإنفاق السنوي للأسر الفلسطينية عام 2017 على منتجات التبغ 3.03 مليار شيكل (عدد الأسر الفلسطينية X معدل الإنفاق الشهري للأسر الفلسطينية بالدينار الأردني X سعر الصرف X عدد أشهر السنة (12x5.19x50.2x970,000)، ويتوزع هذا الإنفاق على:

1. منتجات التبغ الرسمية: ويمكن تقديره بقسمة قيمة الإيرادات التي تجنيها الحكومة الفلسطينية من السجائر على نسبة التعرفة الجمركية والضرائب من سعر علبة السجائر النهائي (1.8 مليار شيكل/0.85 = 2.11 مليار شيكل).
2. منتجات التبغ المهربة: ويحسب بطرح قيمة الإنفاق السنوي للأسر الفلسطينية على منتجات التبغ الرسمية من قيمة الإنفاق الكلي للأسر الفلسطينية على منتجات التبغ و يبلغ 920 مليون شيكل (3.03 مليار شيكل - 2.11 مليار شيكل). وهذا المبلغ ينقسم إلى قسمين:
3. قيمة الإنفاق السنوي على السجائر المهربة المصنعة باستخدام التبغ المزروع في فلسطين و يبلغ 325 مليون شيكل؛ أي عدد علب السجائر المصنعة من التبغ المزروع محلياً X متوسط سعرها (65 مليون علبة سجائر 5X شيكل).
4. قيمة الإنفاق السنوي على منتجات التبغ المهربة عبر الحدود الفلسطينية مع الدول المجاورة أو من إسرائيل و يبلغ 595 مليون شيكل ويشمل المعسل والسجائر. وهو الباقي (920 مليون شيكل - 325 مليون شيكل).

3-3-5 تقدير الإنفاق على منتجات التبغ في الضفة الغربية

نظراً لاقتران مشكلة زراعة التبغ وتصنيعه بشكل غير منظم على الضفة الغربية، ولأن إيرادات وزارة المالية الفلسطينية من منتجات التبغ تقتصر على الضفة الغربية، سينحصر تقدير الإنفاق

على منتجات التبغ بشكل دقيق في الضفة الغربية. بلغ الإنفاق الكلي للأسر الفلسطينية في الضفة الغربية على منتجات التبغ 2.56 مليار شيكل (عدد الأسر الفلسطينية في الضفة الغربية X معدل الإنفاق الشهري للأسر الفلسطينية في الضفة الغربية بالدينار الأردني X سعر الصرف X عدد أشهر السنة $(12 \times 5.19 \times 65.8 \times 626,000)$ ، ويتوزع هذا الإنفاق على:

- 1- منتجات التبغ الرسمية: ويمكن تقديره بقسمة قيمة الإيرادات التي تجنيها الحكومة الفلسطينية من السجائر على نسبة التعرفة الجمركية والضرائب من سعر علبة السجائر النهائي (1.8 مليار شيكل/0.85 = 2.11 مليار شيكل).
- 2- منتجات التبغ المهربة: وبحسب طرح قيمة الإنفاق السنوي للأسر الفلسطينية في الضفة الغربية على منتجات التبغ الرسمية من قيمة الإنفاق الكلي للأسر الفلسطينية في الضفة الغربية على منتجات التبغ، ويبلغ 450 مليون شيكل (2.56 مليار شيكل - 2.11 مليار شيكل). وهذا المبلغ ينقسم إلى قسمين:

- قيمة الإنفاق السنوي على السجائر المهربة المصنعة باستخدام التبغ المزروع في فلسطين ويبلغ 325 مليون شيكل؛ (65 مليون علبة سجائر * 5 شيكل).
- قيمة الإنفاق السنوي على منتجات التبغ المهربة عبر الحدود الفلسطينية الأردنية أو من إسرائيل ويبلغ 125 مليون شيكل ويشمل المعسل والسجائر، وهو الباقي (450 مليون شيكل - 325 مليون شيكل).

خلاصة التقديرات

أظهرت تقديرات الإيرادات الضائعة الخسائر الكبيرة التي تتكبدها الخزينة الفلسطينية جرّاء تهريب منتجات التبغ، كما تقاربت هذه التقديرات مع تقديرات الجهات الرسمية المشرفة على قطاع التبغ في فلسطين من الناحيتين المالية والتنظيمية. كما تبين من خلال تقدير الإنفاق على منتجات التبغ، الإنفاق الكبير على منتجات التبغ التي تدخل الأسواق الفلسطينية عبر الحدود الأردنية أو المصرية أو من إسرائيل، والتي تكون في معظمها مهربة. ويعتمد تقليص هذه الخسائر في الإيرادات كلياً على السياسات والتدخلات الحكومية ومدى نجاعتها. وهذا كله مرتبط بتطبيق قانون التبغ فيما يخص تنظيم زراعة التبغ وتصنيعه والإنتاج به، والذي يعتمد بالأساس على

وجوب حصول المزارع على رخصة تخوله بزراعة هذا المحصول، ومدى قدرة الحكومة الفلسطينية على استحداث آليات للرقابة الصارمة لضبط منتجات التبغ المهربة عبر الحدود الفلسطينية.

الفصل الرابع

النتائج والتوصيات

1-4 النتائج

1. تتركز زراعة التبغ في المنطقة الشمالية من فلسطين وخصوصاً في المناطق التابعة لمحافظة جنين، مع توسعها خلال آخر ثلاث سنوات لتصل إلى بعض مناطق محافظة طولكرم.
2. أخذت زراعة التبغ في التوسع والانتشار بعد الانتفاضة الثانية، حيث كان توسعها غير مسبق بعد عام 2011. ويعزى هذا الانتشار إلى حالة الحصار التي تعرضت لها محافظة جنين، وخاصة بعد اكتمال بناء جدار الفصل العنصري الذي حد كثيراً من عمل سكان المحافظة في إسرائيل، مما زاد من نسبة البطالة وسط القوى العاملة فيها، واضطرتهم إلى إيجاد مصدر دخل بديل. وساعدهم على ذلك مقومات المنطقة الملائمة لزراعة نبتة التبغ التي تحتاج نوعاً خاصاً من التربة ولا تحتاج إلى الري كونها زراعة بعليّة.
3. زاد انتشار زراعة التبغ في المحافظة بعد انهيار صناعة الفحم النباتي التي اشتهرت بها المنطقة، جزاء ممارسات الاحتلال الإسرائيلي التي هدمت هذه الصناعة كلياً. وبذلك أجبر أصحاب هذه الصناعة على التحول إلى نشاط زراعة التبغ وصناعته.
4. لم يؤثر التوسع في زراعة التبغ على المحاصيل الزراعية الأخرى التي تشتهر بها هذه المنطقة، وذلك لأن التوسع كان في أراضي لم تكن مزروعة سابقاً، ولأن هذه الأراضي لا تصلح إلا لزراعة بعض المحاصيل البعلية كالقمح والشعير وبدرجة أكبر نبتة التبغ، وهذا ما أكدته وزارة الزراعة أيضاً.
5. ينص قانون التبغ بوضوح على أن السياسات الخاصة بهذا القطاع يجب أن تكون من مسؤولية وزارتي الاقتصاد والزراعة، ويشترط على المزارع الفلسطيني أن يكون بحوزته رخصة لزراعة التبغ تبين مساحة الأراضي المسموح زراعتها بالتبغ. إذ أن عدم تطبيق هذه المادة أسهم كثيراً في زيادة إنتاج التبغ بشكل غير رسمي، وتطبيقها سيساعد كثيراً في تنظيم زراعة التبغ وتصنيعه.

6. بدأت صناعة الأفراد للتبغ في فلسطين بالتزامن مع انتشار زراعته لنفس الأسباب (سوء الوضع الاقتصادي) التي أدت إلى التوسع في زراعته، بالإضافة إلى ارتفاع أسعار السجائر المحلية المرخصة، وأسعار السجائر الأجنبية المستوردة بشكل لا يتناسب مع دخل المواطن الفلسطيني، مما ساهم بشكل كبير في إقبال المواطن الفلسطيني على شراء هذه السجائر نظراً لرخص ثمنها.
7. ألحقت زراعة التبغ وصناعاته بشكل غير قانوني خسائر كبيرة بخزينة الدولة الفلسطينية، نظراً لعدم خضوعها للرقابة المالية وانتشار تهريب هذه المنتجات، حيث يصل معدل قيمة هذه الخسائر إلى حوالي 400 مليون شيكل سنوياً.
8. أسهم انتشار زراعة التبغ وصناعاته بشكل غير منظم بتشغيل عدد كبير من القوى العاملة في محافظة جنين، وشكل مصدر دخل للعديد من الأسر.
9. أولت الحكومة الفلسطينية قطاع التبغ اهتماماً بالغاً وخاصة مع تفاقم المشكلة بعد عام 2011. ومنذ ذلك الوقت وضعت الكثير من السياسات بهدف تنظيم القطاع والسيطرة عليه، بهدف تحديد المساحات المزروعة بالتبغ وتقليص حجم الإيرادات المفقودة. إلا أن عدم القدرة على تطبيق هذه الآليات بحذافيرها والقصور في بعض الآليات حال دون التخلص من المشكلة وإن حدث منها بشكل جزئي في بعض الأوقات.
10. فيما يتعلق بالمعسل، فالمشكلة تختلف عن السجائر، ذلك أن الإيرادات المفقودة من المعسل ناجمة عن تهريبه عبر الحدود الأردنية بسبب ارتفاع الرسوم الجمركية على المعسل الأجنبي والمحلي. وعليه، قامت الحكومة الفلسطينية في عام 2018 بتخفيض الرسوم على الإنتاج المحلي لتصل 40 شيكل/كغم.
11. لم تتجس سياسة الحكومة بالتعاون مع القطاع الخاص المنتج للسجائر في شراء المنتج المحلي بسبب السعر المنخفض الذي تم تحديده لكل كيلو غرام، حيث أن هذا السعر أقل بعشرة شواقل عن سعر السوق غير المنظم.
12. تقيد الأدبيات المتعلقة بتجارب الدول أن معظم الدول تعمل على محاربة التهريب ضمن قوانين وأنظمة رادعة، وتقوم بعمل سياسات خاصة بهذا القطاع، ومعظم هذه السياسات متعلقة برفع الضرائب والجمارك على هذا المنتج. وهذه السياسات يجب أن تكون متوازنة وحسب خصوصية كل بلد، حيث يصعب تحديد المفاضلة بين ما هو صحي واجتماعي

وبين ما هو مالي، وهذا يعتمد على مدى الحاجة إلى موارد مالية. كما يعتمد نجاح سياسة رفع الضرائب والجمارك على مدى ضبط التهريب، فكلما زادت الرقابة كلما نجحت هذه السياسة.

13. في الحالة الفلسطينية، تبين أن سياسة رفع الجمارك تركت مجالاً كبيراً للتهريب، وخسارة للإيرادات وذلك بسبب عدم القدرة على ضبط تهريب التبغ المحلي والمستورد. وقد ثبت أن سياسة تخفيض الجمارك على المعسل كانت ناجحة تماماً، وتبين أيضاً نجاح سياسة الصنف المدعوم محلياً بشكل جزئي في محاربة التهريب المحلي.

والنتيجة النهائية من كل ذلك، أن مشكلة قطاع التبغ لا تزال قائمة، وهذه المشكلة تتمثل في غياب السياسات الإجرائية والضريبية، وغياب التنظيم، وعدم القدرة على إنفاذ القوانين، الأمر الذي أدى إلى تفاقم ظاهرة التهريب، وفوضى الزراعة، وخسائر مالية كبيرة للخزينة الفلسطينية، وإدخال القطاع الخاص المصنع والمستورد للتبغ في حالة تخبط وتراجع في قدرته الإنتاجية والتسويقية. وهذا ما بينته الشركات المستوردة والمصنعة التي عانت من تراجع حصتها السوقية بشكل كبير. لذلك، لا بد من إعادة التفكير في تنظيم وضبط هذا القطاع بموجب سياسات جديدة وقابلة للتطبيق ومقبولة من كافة الأطراف ذات العلاقة بقطاع التبغ المستورد، والمنتج محلياً، والمزروع، وكذلك من جمهور المستهلكين. وتهدف التوصيات السياسية التالية إلى وضع الأسس والتدخلات التي من شأنها المساعدة في التغلب على هذه المشكلة.

4-2 التوصيات

تتمثل المشكلة الرئيسية التي تواجه قطاع التبغ في فلسطين في انتشار زراعته وتصنيعه بشكل غير منظم، ودون فحص مدى مطابقة السجائر المصنعة من الناتج الزراعي لشروط مؤسسة المواصفات والمقاييس التي حددتها وزارة الصحة الفلسطينية، ودون خضوعها للرقابة المالية نتيجة تهريبها، بالإضافة إلى التهريب الكبير لمنتجات التبغ عبر المعابر. وفيما يلي بعض التوصيات التي قد تسهم في الحد من هذه المشكلة:

1. أن تقوم كل وزارة من الوزارات المشرفة على قطاع التبغ بالعمل ضمن اختصاصها، وأن يتم تطبيق قانون التبغ وإجراءاته، وخاصة في وجوب حصول المزارع على رخصة تخوله بزراعة التبغ بمساحة محددة، مما سيسهم في تحديد المساحات المزروعة بالتبغ، ومن ثم الحد من تصنيعه بشكل غير منظم. ويتم ذلك من خلال تفعيل عمل اللجنة المكونة من كافة الأطراف والتي حددها قانون التبغ لمتابعة التنظيم، وعمل التسهيلات اللازمة للمزارعين، وضمان حصولهم على مردود مناسب لمحاصيلهم، وبالتالي سيتم الحد من احتكار التجار للمحصول، والقضاء على السوق غير الرسمي.
2. إعادة النظر في آلية دعم الأصناف المحلية، فالدعم السابق الذي تمثل بدعم صنف لكل شركة مرخصة لم يشترط فيه أن يكون كامل التبغ المستخدم في تصنيعه محلياً، مما سمح لهذه الشركات بخلطه بتبغ مستورد، مما أثر على حصة المنتجات المستوردة، وقلل من العوائد الضريبية الناجمة عن استيرادها، خاصة وأن غالبية إيرادات قطاع التبغ هي من السجائر المستوردة، ولم تعوضها إيرادات هذا الصنف. بعد ذلك، دعمت الحكومة الفلسطينية منتجاً آخر (ليبيرتي)، والذي يتكون من 100% من المحصول المحلي وهذا لم يؤثر على المستورد، وإنما حد من التهريب المحلي. مع ملاحظة أن جودة الصنف المدعوم لم تشكل العلامة الفارقة عن السجائر المهربة (اللف) مما قلل من فاعلية الدعم في محاربة التهريب المحلي. وهنا يجب أن يصاحب أي صنف مدعوم رقابة على جودته، ومكوناته التي لها علاقة بالصحة أيضاً.
3. إنتاج صنف محلي آخر جديد مدعوم بنسبة مدخلات محلية 100%، بحيث يكون الهدف منه تنظيم القطاع وليس الربح، وأن يتم وضع الأرباح منه لإنشاء صندوق لدعم هؤلاء المزارعين أو شراء فائض الإنتاج، أو دعم منتجات زراعية أخرى، الأمر الذي سيعزز من السلة الزراعية الفلسطينية. وهذا يتم عبر تشكيل لجنة ممثلة عن كافة الأطراف الصناعية والتجارية، والزراعية، وأصحاب القرار. ويمكن أن يتم إنتاج هذا الصنف عبر شراكة بين القطاعين العام والخاص، ويكون دور القطاع العام إشرافي، وتنظيمي، ورقابي فقط.
4. استناداً لما ورد في الدراسة، فإن التوسع في انتشار زراعة التبغ وتصنيعه بشكل غير قانوني يعود إلى عدة أسباب؛ منها ارتفاع الضرائب التي أدت إلى ارتفاع الأسعار، وإغلاق صناعة الفحم في محافظة جنين، بالإضافة إلى السعي نحو تحقيق أرباح مالية من التهريب، وأخيراً،

توفير مصدر دخل بديل لسكان تلك المناطق في شمال فلسطين الذين يعانون من البطالة سواء جزاء فقد فرص عملهم في إسرائيل أو لعدم توفر فرص للعمل في فلسطين، ولذلك فإن توفير عمل لهم على المدى القريب سيسهم في الحد بشكل كبير من هذه الظاهرة. بمعنى، أن العمل على حل مشكلة البطالة في تلك المناطق سيسهم في الابتعاد عن تصنيع التبغ بشكل فردي. وقد يكون أحد الحلول هو إنشاء مصنع تبغ لتصريف الإنتاج الزائد عن حاجة الشركات المحلية، وهذا يتم عبر تشجيع القطاع الخاص على ذلك، أو بالشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص، بحيث يقوم هذا المصنع بإنتاج أصناف مدعومة وبأسعار متفاوتة بحسب جودة كل منتج. هذا الوضع من شأنه أن يحد من التهريب، وينظم الزراعة، ويشغل العديد من الأيدي العاملة.

5. أن تقوم الحكومة بعمل مشاريع إنتاجية للتصنيع الزراعي أو مشاريع أخرى حسب الحاجة، وقد تكون أيضاً بالشراكة مع القطاع الخاص في إطار استهداف المناطق المهمشة، وهذا يتطلب تقديم تسهيلات إجرائية، واستثمارية استثنائية لتشجيع المستثمرين على ذلك، ما سيؤدي بدوره إلى تخفيض نسبة البطالة في منطقة جنين وتقليل زراعة التبغ.

6. تسهيل منح التراخيص للمعامل الصغيرة التي تقوم بتهيئة نبتة التبغ لتحويلها إلى تبغ خام قبل البيع، وأيضاً عمل تسهيلات لمعامل المعسل.

7. إعادة النظر بالسياسات الضريبية المطبقة على التبغ والسجائر بشكل عام، من خلال إجراء دراسات معمقة حول أفضل النسب الضريبية الممكن إتباعها بحيث تراعي مستوى الدخل في فلسطين، بما يخدم الحد من التهريب. كذلك، إجراء دراسات خاصة للسياسات الضريبية المتعلقة بالتبغ المحلي، مع مراعاة أن بروتوكول باريس يحد من سن هذه السياسات، لذلك يمكن الاستعاضة عنها بوضع سياسات دعم بحجم مستوى الضرائب الممكن فرضها، ولكن على صنف محدد يخدم الحد من التهريب المحلي والخارجي.

8. أن تقوم الشركات المحلية والمستوردة بشراء كافة المنتجات المحلية غير الرسمية بأسعار مناسبة لجميع الأطراف، وبالتعاون مع الحكومة، وفي حال وجود خسائر تتكبدها هذه الشركات، يجب على الحكومة أن تتدخل وتقوم بتعويضها. وهذه آلية سريعة ولفترة محددة ريثما يتم مكافحة التهريب بشكل نهائي، ومن الممكن إتباعها في حال عدم تمكن الحكومة الفلسطينية من تطبيق أي من السياسات المذكورة أعلاه.

9. فيما يخص التهريب عبر الحدود مع الأردن، نوصي الى الحكومة الفلسطينية محاولة الوصول إلى اتفاق مع الحكومة الأردنية تضمن من خلاله تحديد كميات منتجات التبغ التي تباع للمسافرين في طريقهم الى فلسطين، وتعزيز قدرات طواقم الضابطة الجمركية، وزيادة عددهم لزيادة كفاءة التفتيش بما لا يؤخر حركة سير المسافرين، وهذا يتطلب أيضاً بناء نظام معلومات، وقاعدة بيانات عن المهربين المعروفين، الأمر الذي سيسهل من عمل الضابطة الجمركية في استراحة أريحا.

10. تحسين جودة التبغ الفلسطيني من خلال تحسين التربة والبذور، واتباع أساليب الزراعة الحديثة مما سيققل من تكلفة زراعة التبغ وبالتالي تقليل أسعار التبغ الخام. وهذا سيسمح للتبغ الفلسطيني بمنافسة التبغ الأجنبي، وسيتمكن المزارعين الفلسطينيين من تصدير كميات كبيرة للدول المصنعة للتبغ، وكذلك سيشجع الشركات المحلية على شراء كميات أكبر من التبغ الخام بأسعار مناسبة، الأمر الذي من شأنه ان يقلل من كميات التبغ المتاحة للمصنعين غير الرسميين مما سيحد بشكل كبير من التهريب.

المراجع

- بوابة اقتصاد فلسطين، <https://www.palestineconomy.ps/ar/Article/10675>
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. مسح الإنفاق والاستهلاك الأسري، 2017.
- _____، بيانات التجارة الخارجية، 2007-2017.
- _____، المسوحات الاقتصادية، 1998-2016.
- _____، مسح القوى العاملة (بيانات خام)، 2007-2016.
- _____، التعداد العام للسكان، والمساكن، والمنشآت، 2017.
- خطة تطوير تنظيم زراعة التبغ المقدمة إلى مجلس الوزراء. (2016). وزارة المالية الفلسطينية.
- الخفيف، محمود. ومسيف، مسيف. والأقرع، معتصم. 2014. تسرب لإيرادات المالية الفلسطينية إلى إسرائيل في ظل بروتوكول باريس الاقتصادي. الأمم المتحدة. نيويورك وجنيف.
- صحيفة الحدث، فوضى زراعة التبغ تعصف بخزينة الدولة، العدد 72،
[/https://www.alhadath.ps/article/46808](https://www.alhadath.ps/article/46808)
- مجلس الوزراء الفلسطيني، القرارات الصادرة بخصوص تنظيم قطاع التبغ في فلسطين،
<http://www.palestinecabinet.gov.ps/Website/ar/ND DECREES>
- معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس). (2016). الآثار الاقتصادية والاجتماعية للتوسع في زراعة التبغ في فلسطين، جلسة طاولة مستديرة (6). رام الله: فلسطين.
- منظمة الصحة العالمية. (2012). اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن الرقابة على التبغ.
- منظومة القوانين والتشريع في فلسطين (المقتفي)، قانون التبغ رقم (32) لسنة 1952.
- _____، قانون التبغ لسنة 1925.
- _____، قانون مؤقت معدل لقانون التبغ رقم (71) لسنة 1966.
- وزارة الزراعة الفلسطينية. (2016). خطة تنظيم زراعة التبغ.
- وزارة المالية الفلسطينية. (2016). خطة الارتقاء لتعزيز الإيرادات من قطاع التبغ ومعالجة ظاهرة التبغ المهرب.
- وزارة المالية الفلسطينية، بيانات الموازنة السنوية.
- وكالة الأنباء والمعلومات الفلسطينية (وفا): <http://www.wafainfo.ps/atemplate.aspx?id=8614>

- Bobak, M., Jha, P., Nguyen, S., & Jarvis, M. (2000). Tobacco Control in Developing Countries. Oxford University.
- Bump, J., & Reich, M. (2012). Political Economy Analysis for Tobacco Control in Low- and Middle-Income Countries. Oxford University.
- Calderoni, F. (2014). A New Method for Estimating the Illicit Cigarette Market at the Subnational level and its Application to Italy. Università Cattolica del Sacro Cuore and Transcrime, Milan, Italy.
- Chirwa, E. (2011). Competition Issues in the Tobacco Industry of Malawi. UNCTAD. New York and Geneva.
- Department for the Economy, Ireland. Statistics & Economic Research Branch. (2015). Economics of Tobacco: An Analysis of Cigarettes Demand in Ireland.
- Framework Convention Alliance on Tobacco Control. (2007). Annual Report 07. Geneva, Switzerland.
- HMRC. (2015). Tackling Illicit Tobacco: From Leaf to Light.
- Jossens, L., Chalupka, F., Merriman, D., & Yurekli, A. (2000). Issues in the Smuggling of Tobacco Products.
- Merriman, D. (2001). Understand, Measure, and Combat Tobacco Smuggling. World Bank: Economics of Tobacco Toolkit.
- Perucic, A. (2012). The Demand for Cigarettes and Other Tobacco Products. WHO.
- Tobacco Atlas. (2018). Sixth Edition.
- Tobacco Manufacturers Association. (2018). A Current View of the Global and U.S. Tobacco Industries. 48th Tobacco Workers Conference Myrtle Beach, South Carolina.
- U.S. State Department. (2015) The Global Illicit Trade in Tobacco: A Threat to National Security.
- WHO. (2011). Factors Affecting Consumer Behavior of Purchasing Tobacco Products.
- World Bank. (1999). Curbing the Epidemic Governments and the Economics of Tobacco Control. Washington D.C.
- World Bank. (2018). The Government of the State of Palestine Report to the AHLC. September.

ملحق (1): أسئلة مفتاحية/ المقابلات

1. مقابلة المزارعين:

- متى بدأت زراعة التبغ في المنطقة؟
- ما هي أسباب التوجه إلى زراعة التبغ؟
- متى بدأت النقلة النوعية في هذا القطاع؟
- ما هي أسباب هذه النقلة؟
- كم يبلغ عدد الدونمات المزروعة حالياً بالتبغ؟
- كم يبلغ عدد الدونمات المزروعة حالياً بالمحاصيل الأخرى؟
- كم عدد الدونمات التي زرعت فقط بالتبغ؟
- كم عدد الدونمات التي تحولت من زراعة محاصيل أخرى إلى زراعة التبغ؟
- ما هي المحاصيل التي استبدلتها بالتبغ؟
- من أين تحصلون على بذور التبغ؟
- ما هي الأصناف التي تزرعونها؟
- ما هي الأسس التي تعتمدونها لتصنيف جودة التبغ؟
- كم يبلغ عدد العاملين في الزراعة والتحضير من الجنسين؟
- كم تبلغ تكلفة زراعة التبغ؟ (المواد الخام والعاملين)
- ما هي مصادر التمويل؟
- ما هو موسم زراعة التبغ؟ وما هو حجم الإنتاج الموسمي لكل دونم؟
- ما هي الطرق المستخدمة في حصاد المحصول؟ هل يتم استخدام الآلات والوسائل الحديثة؟
- هل تم فحص هذا المنتج فحصاً صحياً أو فحص من مؤسسة المواصفات والمقاييس؟ ماذا كانت النتيجة؟
- ما هي أبرز التحديات التي تواجه زراعة التبغ؟
- كيف تتغلبون على هذه التحديات؟

- ما هي الفرص المتاحة للتوسع في هذا القطاع؟
- هل تلقيتكم كمزارعين دعماً من جهات حكومية أو غير حكومية؟ من هذه الجهات؟

2. مقابلة المصنعين:

- متى بدأت العمل في صناعة التبغ؟
- ما هي الأسباب التي دفعتكم للتوجه إلى هذا القطاع؟
- كم تبلغ تكلفة الإنتاج؟ (المواد الخام، والتصنيع، والعاملين)
- كم يبلغ عدد العاملين في التصنيع من الجنسين؟
- مراحل الإنتاج والأدوات المستخدمة؟
- ما حجم الإنتاج اليومي؟
- ما هي طرق توزيع المنتجات على المحافظات الفلسطينية؟
- ما هي أبرز التحديات التي تواجه تصنيع التبغ؟
- ما هي أسباب هذه التحديات؟
- كيف تتغلبون على هذه الصعوبات؟
- ما هي الفرص المتاحة للتوسع في هذا القطاع؟
- هل يوجد خطة لتنظيم القطاع؟
- هل تلقيتكم كمصنعين دعماً من جهات حكومية أو غير حكومية؟ من هذه الجهات؟
- هل تم فحص هذا المنتج فحصاً صحياً أو فحص من مؤسسة المواصفات والمقاييس؟
- ماذا كانت النتيجة؟

3. مقابلة وزارة الاقتصاد:

- ما هي المشاكل المرتبطة بقطاع التبغ في فلسطين؟ متى استفحلت هذه المشاكل؟
- ما هي الحلول التي وضعتها وزارة الاقتصاد الوطني الفلسطيني للحد من هذه المشاكل؟
- بصفتكم أحد أطراف لجنة تنظيم قطاع التبغ، ما هي الآليات التي اتبعتها لتنظيم القطاع؟ كيف تقيّمون هذه الآليات؟
- ما هي العوائق الرئيسية التي حدثت من نجاح هذه الآليات؟

- هل ترون أن قانون التبغ المعمول به في فلسطين كافٍ لتنظيم القطاع؟ ما هي أوجه القصور برأيكم؟
- ما هي الشركات المرخصة للعمل في تصنيع التبغ والتبأك؟
- ما هي إجراءات وشروط تسجيل شركات هذا القطاع؟
- كيف تقيّمون وضع الشركات الوطنية المنتجة في هذا القطاع (من ناحية الالتزام بالموصفات والمقاييس)؟
- هل يوجد شركات تعرضت للإغلاق؟ ما هي الأسباب التي تقف وراء ذلك؟
- هل تقدمون حوافز لشركات التبغ والتبأك الوطنية؟
- ما هي خططكم المستقبلية بخصوص تنظيم قطاع التبغ؟
- ما هي طبيعة التنسيق بين وزارة الاقتصاد والزراعة والمالية؟

4. مقابلة وزارة الزراعة:

- ما هي المشاكل المرتبطة بزراعة التبغ في فلسطين؟ متى استقبلت هذه المشاكل؟
- ما هي الحلول التي وضعتها وزارة الزراعة للحد من هذه المشاكل؟
- هل ترون أن قانون التبغ المعمول به في فلسطين كافٍ لتنظيم القطاع؟ ما هي أوجه القصور برأيكم؟
- هل يوجد بيانات حول التطور التاريخي لزراعة التبغ؟
- هل يوجد تأثير لزراعة التبغ على زراعة المحاصيل الأخرى؟
- هل يوجد بيانات بعد التعداد الزراعي عام 2010 بخصوص زراعة التبغ والمحاصيل الأخرى؟
- ما هي الإجراءات التي يجب على المزارع القيام بها لزراعة التبغ بشكل رسمي؟
- ما هو عدد المزارعين الذين بحوزتهم رخصة رسمية لزراعة التبغ؟ وما هو إجمالي المساحات المزروعة بشكل رسمي؟
- كم تبلغ بنقديراتكم نسبة المزارعين المخالفين؟
- بصفتكم أحد أطراف لجنة تنظيم قطاع التبغ، ما هي الآليات اتبعتها لتنظيم القطاع؟ كيف تقيمون هذه الآليات؟

- ما هي العوائق الرئيسية التي حدثت من نجاح هذه الآليات؟
- ما هي خططكم المستقبلية بخصوص تنظيم زراعة التبغ؟
- ما هي طبيعة التنسيق بين وزارة الزراعة، ووزارة الاقتصاد، ووزارة المالية؟

5. مقابلة وزارة المالية:

- ما هي المشاكل المرتبطة بقطاع التبغ في فلسطين؟ متى استقبلت هذه المشاكل؟
- ما هي الحلول التي وضعتها وزارة المالية للحد من هذه المشاكل؟
- هل ترون أن قانون التبغ المعمول به في فلسطين كافٍ لتنظيم القطاع؟ ما هي أوجه القصور برأيكم؟
- كم يبلغ حجم الإيرادات المرتبطة بقطاع التبغ المحلي والخارجي؟
- ما مدى تأثير قطاع التبغ غير المنظم على الإيرادات من الصناعة المحلية وعلى المنتجات المستوردة؟
- بصفتكم أحد أطراف لجنة تنظيم قطاع التبغ، ما هي الآليات التي اتبعتها لتنظيم القطاع؟ كيف تقيّمون هذه الآليات؟
- ما هي العوائق الرئيسية التي حدثت من نجاح هذه الآليات؟
- لماذا تم طرح صنف مدعوم ومن ثم تم سحبه من السوق؟
- هل هناك خطة لطرح صنف مدعوم؟
- هل زادت الإيرادات جراء طرح صنف مدعوم؟
- هل ساعد هذا الصنف على الحد من التهريب؟
- ما هي خططكم المستقبلية بخصوص تنظيم قطاع التبغ؟

6. مقابلة شركة سجائر القدس:

- متى بدأت شركة سجائر القدس بتصنيع السجائر في السوق الفلسطيني؟
- ما هو مصدر المواد الخام المستخدمة في التصنيع؟
- متى بدأ الاعتماد على التبغ المحلي؟ (مقارنة للفترة قبل قدوم السلطة وبعدها وبعد الانتفاضة الثانية)
- ما هي مراحل الإنتاج والأدوات المستخدمة؟

- كم تبلغ نسبة (المواد الخام، والتصنيع، والعاملين) من إجمالي تكاليف الإنتاج؟
- كم يصل عدد العاملين في الشركة (تطور تاريخي)؟
- ما هي الأصناف التي تنتجها شركتكم؟ (قائمة بالصف والسعر)
- هل تقوم الشركة بتصدير منتجاتها؟ (إلى أين؟) (إذا كان الجواب لا، ما هي الأسباب؟ وهل يوجد خطة لفتح هذا الباب؟
- كم تبلغ حصة منتجاتكم في السوق المحلي مقارنة بالأصناف المستوردة؟
- ما هي أبرز التحديات التي تواجه تصنيع التبغ في فلسطين؟
- ما هو تأثير التهريب والبيع غير القانوني على الشركة؟ وما هي الحلول المقترحة؟
- ما هي الأسباب التي دفعتكم لإنتاج صنف ليبرتي؟ وما مدى الإقبال عليه؟ وهل حقق الأهداف المرجوة من إنتاجه؟
- ما هو المطلوب من الحكومة الفلسطينية حالياً؟

7. مقابلة الشركات المستوردة للسجائر:

- متى بدأت الشركة بالعمل في توزيع السجائر؟
- كم يصل عدد العاملين في الشركة؟ تطور تاريخي
- ما هي الأصناف التي توزعها الشركة؟ (محلي ومستورد) (قائمة بالأصناف والسعر)
- من أين تستورد الشركة السجائر؟
- ما هي حصة الأصناف التي توزعونها في السوق المحلي؟
- ما هي أبرز المشاكل والتحديات التي تواجهكم؟
- ما هو المطلوب من الحكومة الفلسطينية حالياً؟
- ما هو تأثير التهريب والبيع غير القانوني على الشركة؟ وما هي الحلول المقترحة؟