WORLD HEALTH ORGANIZATION
Regional Office for the Eastern Mediterranean
ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTE
Bureau régional de la Méditerranée orientale

منظمة الصحة العالمية
المكتب الإقليمي لشرق المتوسط

اللجنة الإقليمية
لشرق المتوسط

الدورة الثامنة والخمسون

البند 2 (ج) من جدول الأعمال

EM/RC58/INF.DOC.2
ش م/ل إ 58/وثيقة إعلامية/2

تموز/يوليو 2011

الأصل: بالعربية

تقرير مرحلي

حول

مبادرة التحرُّر من التبغ

المحتوى

الصفحة

1. المقدِّمة 2
2. تحليل الوضع الراهن 2
3. التوجُّهات المستقبلية 4

1. المقدمة

لفت تقرير كبح جماح الوباء، وهو تقرير مشترك أعدّته منظمة الصحة العالمية والبنك الدولي حول مكافحة التبغ، الانتباه لأول مرة إلى أهمية الضرائب وزيادة الأسعار بوصفهما أداة مهمة في تقليل تعاطي التبغ. ومنذ ذلك الحين، توجد بيِّنات متنامية على أن زيادة أسعار منتجات التبغ من خلال زيادة الضرائب هي أكثر الطرق فعالية في خفض تعاطي التبغ، حيث إن ارتفاع الأسعار يثني الشباب وغير المدخنين عن الدخول في نفق التدخين، ويشجع المدخنين الحاليين على الإقلاع عن التدخين، ويمنع المدخنين السابقين من معاودة التدخين، كما أن زيادة الضرائب تزيد من إيرادات البلدان.

وتنص الاتفاقية الإطارية بشأن مكافحة التبغ في مادتها السادسة على "أن التدابير السعرية والضريبية وسيلة فعالة وهامة في خفض تعاطي التبغ ... وتقر الأطراف...سياسات ضريبية ... وسياسات سعرية ... على منتجات التبغ، من شأنها بلوغ الغايات الصحية الرامية إلى الحدّ من تعاطي التبغ."

ومن ثمّ، فجميع الأطراف في الاتفاقية الإطارية ملزمون باتخاذ تدابير ضريبية بغية الحدّ من تعاطي التبغ. ومن بين بلدان إقليم شرق المتوسط، يوجد 19 بلداً عضواً بالاتفاقية. وينبغي أن ترفع هذه البلدان الضرائب المفروضة على منتجات التبغ بصورة منتظمة من أجل تصحيح مسار التضخم والقوة الشرائية الاستهلاكية.

2. تحليل الوضع الراهن

ضاعَف المكتب الإقليمي، خلال الثنائية 2010-2011، دعمه للبلدان في مجال تسعير منتجات التبغ وفَرَض الضرائب عليها، وقدَّم المساعدة التقنية من خلال عقد اجتماع وزاري سياسي لجميع بلدان الإقليم، إلى جانب البعثات الوطنية، وعقد دورتين تدريبيتين دون إقليميتين لبلدان مجلس التعاون الخليجي، وأربع دورات تدريبية وطنية لمصر وباكستان لدعم زيادة أسعار منتجات التبغ.

وأشار تقرير منظمة الصحة العالمية عن وباء التبغ العالمي لعام 2008 إلى أن زيادة الضرائب على التبغ بمعدل 10% يقلل استهلاك التبغ عموماً بنسبة 4% في البلدان ذات الدخل المرتفع، وبحوالي 8% في البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط، بينما تزيد إيرادات ضرائب التبغ بما يقرب من 7%. ولكن هذه المعادلة تستند إلى تقديرات مستمدّة من البيِّنات الدولية المتاحة، ولا يمكن تطبيقها على جميع السيناريوهات. ومن ثمّ، كان على كل بلد إجراء البحوث الكافية قبل البت في النسبة الفعلية للزيادة في الأسعار وفي النموذج الضريبي الذي سيتم تطبيقه.

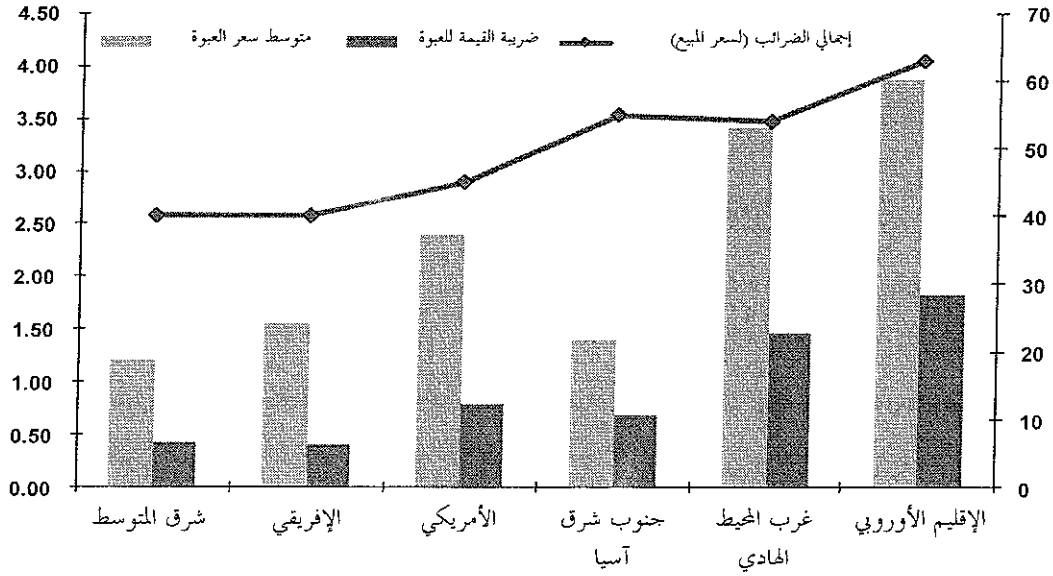
والجدير بالذكر أن أسعار منتجات التبغ في إقليم شرق المتوسط هي الأقل إذا ما قورنت بمثيلاتها في أقاليم منظمة الصحة العالمية الأخرى (**الشكل 1**)، ممّا يجعل التدخين أمراً ميسور الكلفة وفي متناول الشباب. كما أن متوسط فرض الضرائب هو الأقل بين جميع أقاليم المنظمة، حيث يبلغ 40% من أسعار التجزئة السائدة. ويوجد، علاوة على ذلك، تباين في الهياكل الضريبية؛ كما يتباين سعر السجائر والحصة الضريبية الإجمالية تبايناً كبيراً بين بلدان الإقليم. حيث إن سبعة من بلدان الإقليم، لا تفرض ضرائب محلية على منتجات التبغ مكتفية فقط بالرسوم الجمركية وهذه الرسوم عرضةٌ للتلاشي في ظل اتفاقيات التجارة الدولية. كما أن ضريبة الإنتاج في البلدان المتبقية منخفضة جداً

(**الشكل 2**). ويدعو هذا الوضع إلى إجراء مراجعة متعمقة للسياسات السعرية والضريبية القائمة لتمهيد الطريق نحو سياسات اقتصادية أكثر ارتكازاً على البيِّنات ويكون من شأنها دعم عملية مكافحة التبغ.

وهناك نمطان موثوقان لفرض الضرائب على منتجات التبغ توصي بهما منظمة الصحة العالمية، وهما:

(1) الضرائب النوعية: وهي تُفْرَض على كمية محدَّدة من التبغ مثل الضرائب التي تُدفَع على كل عبوة أو صندوق من السجائر.

(2) الضرائب حسب *القيمة*، وهي تستند على نسبة سنوية من المبيعات بالجملة أو بالمفرق. وفي بعض البلدان يُفرَض النَّمَطَان من الضرائب جنباً إلى جنب.



الشكل 1. القيمة الوسطية لسعر التبغ والضرائب المفروضة عليه وفق أقاليم المنظمة

وينبغي القيام ببحوث كافية قبل الالتزام بنمط معين للضرائب، إذ لا يمكن تنفيذ نمطٍ ما دون أخذ الظروف الوطنية بالاعتبار.

وفي ظل عدم تطبيق سبعة بلدان في الإقليم ضرائب محلية على منتجات التبغ، والاقتصار فقط على التعريفة الجمركية، ووجود خمسة بلدان على الأقل في الإقليم تصنَّف من بين أقل البلدان تقدُّماً، فإن لزيادة الضرائب المفروضة على التبغ إمكانية كبيرة لتعزيز العائدات وفي نفس الوقت تقليل التعاطي.

ومن الجدير بالملاحظة أن شركات صناعة التبغ تدَّعي أن التهريب سيزداد عند فرض زيادة الضرائب، وذلك في محاولة من هذه الشركات لمقاومة زيادة فرض الزيادات على منتجات التبغ، ولكن الخبرات المستفادة أكَّدت أن زيادة التهريب لمنتجات التبغ قد نتجت عن ضعف ضبط الحدود وليس عن زيادة الضرائب. ومن ثمّ فإن اتِّخاذ تدابير تنظيمية أفضل مع الضبط المحكم للحدود ضروريان لمكافحة تهريب التبغ.

الشكل 2. السعر والضرائب على معظم المنتجات التجارية الشائعة للسجائر مصنفة بحسب البلدان

وأخيراً، فإن القطاع المالي قد دأب، على الدوام، على معارضة زيادة الضرائب على التبغ، مع أن الخبرات المستفادة في كلٍّ من باكستان ومصر قد أثبتت أن الإشراك الباكر للقطاع المالي في هذه العملية مع اقتران ذلك ببيِّنات مقنعة وقوية قد ساعد على تحوُّل القطاع المالي عن موقفه دعماً لزيادة الضرائب على منتجات التبغ.

3. التوجُّهات المستقبلية

تُعَدُّ زيادة الضرائب المفروضة على منتجات التبغ من الأدوات المميزة في البلدان ليس فقط لتحقيق خفض فوري لتعاطي التبغ، بل أيضاً لتعزيز العائدات الحكومية؛ مما يتيح الاستفادة من هذه العائدات الجديدة في دعم برامج مكافحة التبغ وزيادة الموارد المتاحة لها؛ إذ يغلب أن تعاني تلك البرامج من قلة التمويل على الصعيد الوطني.

وينبغي التأكيد على أن تقوم البلدان بمراجعة ما لديها من سياسات ضريبية لتتماشى مع السياسات الخمس الأخرى التي تضمها حزمة منظمة الصحة العالمية لسياسات مكافحة التبغ لكبح جماح وباء التبغ[1]، إذ لا يمكن تحقيق المكافحة الشاملة للتبغ دون التنفيذ المتزامن للسياسات الست معاً.

[1] إن المكونات الست في حزمة منظمة الصحة العالمية لسياسات مكافحة التبغ كما أوضحها تقرير منظمة الصحة العالمية الخاص بالوباء العالمي للتبغ عام 2008 هي: رصد استعمال التبغ وسياسات الوقاية منه، حماية الناس من دخان التبغ، تقديم المساعدة

كما أن المأمول من السادة وزراء الصحة الشروع في تنفيذ الإجراءات اللازمة الـمُفْضِيَة في آخر الأمر إلى زيادة الضرائب والأسعار لمنتجات التبغ. وتتطلب هذه الإجراءات توافر العناصر التالية:

(1) تعاون قوي ومتعدِّد القطاعات مع مصلحة وإدارة الضرائب لضمان عدم معارضة القطاع المالي لهذه الخطوة، ولضمان تفهُّم الأساس المنطقي وراءها.

(2) تعاون قوي ومتعدِّد القطاعات مع السلطات الوطنية المسؤولة عن مكافحة تهريب منتجات التبغ.

(3) أسلوب تقني واضح يتضمَّن:

- بحوثاً وطنية كافية حول النُّظُم الضريبية الموجودة على أرض الواقع
- الاعتماد على الضرائب المحلية أكثر من الاعتماد على التعرفة الجمركية
- اعتماد آلية تضمن التعديل التلقائي للضرائب وفق معدلات التضخُّم بحيث تزيد الضرائب زيادة منتظمة وفقاً لمعدلات التضخُّم.
- استهداف الوصول بالضرائب إلى 75 % من سعر البيع بالمفرق.
- زيادة الضرائب على جميع أنماط منتجات التبغ، سواءً ما كان يصنَّع منها محلياً أم ما كان مستورداً من الخارج، لتجنُّب تحوُّل المستهلك من منتج إلى آخر.
- اتِّخاذ التدابير التنظيمية والتنفيذية الضرورية لمكافحة التهريب.

للمدخنين للإقلاع عن التدخين، تحذير الناس من أخطار التبغ، فرض حظر على الإعلانات وعلى الترويج للتبغ، وزيادة الضرائب المفروضة على التبغ.