

This document relates to item 5.7 of the provisional agenda

توجيهات للمادة رقم (6) من الاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ (التدابير
السعيرية و الضريبية الرامية إلى الحد من الطلب على التبغ) - لماذا يتوجب
على وزارات الصحة دعمها

الجلسة الرابعة لمؤتمر الأطراف الخاص بالاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ
التابعة لمنظمة الصحة العالمية في الفترة 15-20 نوفمبر 2010، بونتا ديل
ايسنت - أوروغواي

مقدمة

سياسات الضرائب الجيدة على التبغ لها إمكانيات هائلة للتشجيع على الإقلاع عن
التدخين ضمن مستهلكي التبغ ومنع الشباب من البدء بممارسة هذه العادة وفي نفس
الوقت الحصول على عائد ضريبي كبير. ومن كافة إجراءات مكافحة التبغ المتاحة، نجد أن
الضرائب هي الوسيلة الوحيدة ذات الفعالية الأكبر في خفض السريع لاستهلاك التبغ.
تبدو الضرائب كقضية مباشرة: فأنت تزيد الضرائب على التبغ لخفض الاستهلاك وتقليل
عدد الضحايا. لكن هناك اختلافات كثيرة بين البلدان، ليس فقط في معدلات الضريبة، بل
أيضاً في الهياكل الضريبية وأنظمة تحصيل الضريبة مما يؤثر على النتائج من حيث كلاً
من الصحة والعائد.

يؤمن تحالف الاتفاقية الإطارية بأن الوقت قد حان لإعداد فريق عمل لمؤتمر الأطراف التابع
للاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ لتطوير التوجيهات حول المادة رقم (6)، فهذه التوجيهات
ستعمل على إتمام بروتوكول المتاجرة غير المشروعة المقترح إلى حد كبير حيث أن الهدف
الرئيسي لهذا البروتوكول زيادة مدى فعالية الضرائب على التبغ.

إلى أي مدى يمكن أن تؤثر الزيادات الضريبية على التبغ؟

هناك اختلافات كبيرة في أسعار التبغ ومعدلات الضريبة حول العالم، ووفق ما حصلت
عليه منظمة الصحة العالمية من بيانات في عام 2008، نجد أن سعر العلبة المكونة من 20
سيجارة تتراوح بين بضع سنتات وحتى 10 دولارات أمريكية (في أيرلندا والنرويج) أي
عشرة أضعاف تقريباً مما يعكس ببساطة وبشكل جزئي مدى الاختلافات في التكلفة

العامة للمعيشة والدخل: فالطعام والمأوى هما أكثر غلواً بكثير في النرويج عنه في أغلب بلدان إفريقيا مثلاً أو أمريكا اللاتينية.

هناك طريقة أخرى للمقارنة بين البلدان ألا وهي النظر إلى مدى العبء النهائي للضريبة - نسبة إجمالي سعر التجزئة ما هو إلا ضريبة. من خلال هذا الإجراء، هناك أيضاً اختلاف كبير يتراوح من الأقل بنسبة 10% وحتى الأعلى بنسبة 90%. عندما يميل العبء النهائي للضريبة ليكون أعلى في البلدان الغنية، نجد أن البلدان منخفضة ومتوسطة الدخل أيضاً لديها ارتفاع في العبء النهائي للضريبة كما أن بعض البلدان الغنية لديها انخفاض في العبء النهائي للضريبة. يفترض ذلك أن كافة البلدان قد تستهدف الحصول على نسبة عالية نسبياً من العبء النهائي للضريبة قدرها 70% على الأقل. (تتراوح التوصية القديمة من 67% إلى 80%).

فالنتائج التي يمكن للبلدان تحقيقها ستكون مذهلة - يمكن الحول دون وقوع الملايين من حالات الوفاة الناتجة عن التبغ خلال نطاق مفهوم جيداً من الزيادات الضريبية. في عام 2000، أشارت التقديرات إلى أن زيادة قدرها 10% في متوسط السعر العالمي ستحول دون وقوع 10 مليون حالة وفاة (تقع 90% منها في البلدان النامية).

ومؤخراً، أظهرت الدراسات المحلية التي قامت بها مبادرة بلومبرج للخفض من استهلاك التبغ نتائج رائعة مماثلة:

- في الصين، نجد أن الزيادة التي تفرض عبء نهائي للضريبة على السجائر لتصل حتى 68% قد تنقذ الكثير من الأرواح بما يقدر بـ 13.7 مليون شخص.
- هناك زيادة مماثلة في أوكرانيا على الضرائب (حيث تزيد من العبء النهائي حتى 70%) مما يجنب وقوع مليون حالة وفاة ناتجة عن التبغ
- تزايد العبء النهائي للضريبة حتى 75% في المكسيك يجنب وقوع مليون حالة وفاة.

تنتشر بعض مزايا الزيادات في الضرائب على مر السنين. فعلى سبيل المثال، نجد أن الزيادة الكبيرة في الضرائب اليوم ستقلل من احتمالية ممارسة طفل ذو عشر سنوات من عمره التدخين في مرحلة المراهقة. من ناحية أخرى، نجد أن الزيادات في الضرائب هي إحدى إجراءات مكافحة التبغ القليلة التي تسبب تقريباً انخفاضاً فورياً وقابلاً للقياس في استهلاك التبغ ومعدلات الانتشار، فهي تصل فعلياً وفي نفس الوقت إلى كافة المستهلكين وما يحتمل من المستهلكين.

الزيادات في الضرائب لها ميزة أخرى: إن لها تأثير قوي وبشكل خاص على شريحتين من السكان: الشباب (الذين يعتبرون عموماً أقل إدماناً للتبغ من البالغين) والفقراء (الذين يزيد لديهم احتمال الإقلاع عن التدخين في مواجهة الزيادة في الأسعار). هذا يجعل من الزيادات إتماماً جيداً للعديد من إجراءات التوعية مما يزيد من احتمال تغيير سلوك البالغين والأكثر وعياً والأكثر غنى من المستهلكين.

ما هو كم النقود الإضافية التي يمكن أن توفرها الزيادات في الضرائب على التبغ لصالح الحكومات؟

تعمل الزيادات الضريبية التي فرضت عبء نهائي للضريبة حتى 70% على توفير عشرات الملايين من الدولارات الأمريكية سنوياً بالنسبة للحكومات التي تعاني نقصان في الاعتمادات المالية حول العالم. وإليك بعض الأمثلة:

- تُوفّر الزيادة المتوسطة بمقدار \$ 0.11 في العلبة الواحدة في فيتنام 268 مليون دولار أمريكي سنوياً. إذا تم تطبيق العبء النهائي للضريبة بمقدار 61.5% فقط، فإن العائد سيرتفع ليصل إلى 650 مليون دولار أمريكي على الأقل سنوياً.
- في روسيا، نجد أن الزيادة الضريبية حتى 68% تعادل 16 مليار \$ على الأقل سنوياً –

أي أكبر مما يعادل الناتج المحلي الإجمالي لما لا يقل عن 80 بلداً بالكامل.

لماذا لم تقم المزيد من الحكومات بزيادة الضرائب على التبغ بالفعل؟

صناعة التبغ مهمة جداً بمنع وقوع هذه الزيادات الضريبية على التبغ لأنهم يعلمون أن الضرائب تقتطع مباشرة من مبيعات صناعتهم. أصبحت الصناعة ناجحة في نشر سلاسل من الأساطير حول الضرائب على التبغ. فمثلاً، هم يدعون أن الزيادات في الضرائب على التبغ ستؤدي بالفعل إلى انخفاض في العوائد الضريبية - وهو ما لا يحدث في الواقع. أو تلجأ هذه الصناعة لتصوير الضرائب على التبغ كضريبة ظالمة للفقراء - بالرغم أن الدراسات أظهرت أن الفقراء يستفيدون بشكل أكبر من الزيادات الضريبية على التبغ (وذلك في إطار كلاً من الجوانب الصحية والمالية بسبب المعدلات العالية للإقلاع عن التدخين لدى الفقراء والتي هي أكثر منها لدى الأغنياء من المستهلكين). تدعي

الصناعة أيضاً أن استهلاك التبغ هو "اختيار شخصي" لا يجب عقاب المستهلكين عليه. [أغلب المستهلكين مدمنون للتدخين ويتمنون الإقلاع].

هناك سبب آخر هو لماذا لا تكون الضرائب على التبغ أعلى من ذلك، ففي وزارات المالية نجد أن التدخين يعتبر أحياناً أحد العديد من المنتجات الاستهلاكية التي يتم فرض ضريبة عليها كما أن هناك العديد من الأسباب وراء عدم رغبة الحكومات في زيادة الضرائب الاستهلاكية بشكل كبير. من هنا، كانت الحاجة لزيادة المعرفة لدى المسؤولين بالطبيعة الإدمانية القوية للتبغ (والتي تجعل المستهلكين غير مكترثين بالسعر) وتأثيرها المدمر على كلاً من الصحة والاقتصاد.

كيف يمكن لتوجيهات المادة رقم (6) تقديم المساعدة؟

تم دراسة الضرائب على التبغ إلى حد كبير على مدى الثلاثين عاماً الأخيرة وكانت الدراسة بشكل رئيسي في البلدان مرتفعة الدخل. ومؤخراً، كان هناك بحث ممتاز في البلدان منخفضة ومتوسطة الدخل يظهر أن الضرائب على التبغ هي شيء فعال في البلدان النامية والمتقدمة على حد سواء. في هذا العام، أصدرت منظمة الصحة العالمية دليلاً فنياً شاملاً ومفيداً للغاية حول إدارة الضرائب على التبغ بحيث يشتمل على سلسلة من توصيات السياسة المفيدة، وفي الجلسة الرابعة لمؤتمر الأطراف، سيقدم تقريراً فنياً قد طلبته الجلسة الثالثة لنفس المؤتمر.

توجيهات المادة رقم (6) قد تبني بالتدريج هذا العمل الممتاز مما يزيد بشكل كبير من سرعة تنفيذ السياسة. سيتم تطوير التوجيهات من جانب الأطراف أنفسهم مما يسمح لهم بمشاركة خبراتهم وصياغة استنتاجاتهم الخاصة. تعمل توصيات السياسة الخاصة بمجموعة العمل على حشد مسؤولي وزارتي المالية والصحة معاً بالإضافة لمجموعة من الخبراء مما يعطي ثقلًا عظيمًا.

هناك عدد من القضايا حول البراهين بالنسبة لمدى تأثير ضرائب التبغ، بالنسبة للهياكل الضريبية وأنظمة التحصيل وذلك حول أي من التوجيهات الرسمية قد يكون ذو فائدة كبيرة للحكومات.

وبالبدء في المفاوضات حول بروتوكول المتاجرة غير المشروعة، نجد أن الأطراف قد أظهروا بالفعل اهتماماً قوياً تجاه حماية قدرتهم في فرض الضرائب على منتجات التبغ. فالتوجيهات ستساعدهم على استخدام أداة فرض الضرائب بشكل أكثر فعالية لكلاً من حماية الصحة العامة وجمع الأموال لمصلحة العامة.