



تتعلق هذه الوثيقة بالبند رقم 1.6 من جدول الأعمال المؤقت

الدورة الخامسة لمؤتمر الأطراف المشاركة في

الاتفاقية الإطارية لمنظمة الصحة العالمية بشأن مكافحة التبغ، 12-17 نوفمبر 2012،

سيول، كوريا الجنوبية

موجز بيان سياسة FCA :

المادة 6 من المبادئ التوجيهية – جنبا إلى جنب مع التحليل

### التوصيات الأساسية

- من المهم أن تعتمد المادة 6 من المبادئ التوجيهية على COP5؛
- ينبغي القيام بعمل بعض التعديلات لتحسين مشروع المبادئ التوجيهية، ولا سيما في المناقشات حول الهياكل الضريبية والتجارة غير المشروعة واستخدام العائدات من الضرائب المفروضة على التبغ؛
- ينبغي على الأطراف التفكير أيضا في جمع البيانات واحتياجات المساعدة التقنية لتنفيذ المادة 6، وكذلك التغييرات المحتملة في وثائق تقارير FCTC، حيث ينبغي أن يطلب تقريرا من قبل الخبراء بشأن هذه المواضيع.

### المقدمة

يتم الاعتراف على نطاق واسع بأن زيادة ضرائب التبغ تعتبر الأكثر فعالية في تدخلها لمكافحة التبغ، وخصوصا في تحقيق كل من النقصان الفوري والطويل الأجل في الاستهلاك والانتشار بين الشباب. وعلى عكس العديد من التدخلات الأخرى، يمكن تنفيذها بشكل متكرر.

ومع ذلك، فقد كان تنفيذ المادة 6 متفاوتا وغير كافيا منذ دخلت FCTC حيز التنفيذ في عام 2005، حيث تعتبر عقبة مؤسسية كبيرة. تتحمل وزارات الصحة عموما المسؤولية الرئيسية لمكافحة التبغ، ولكن ليس لديها، إن وجدت، مساهمة في السياسة الضريبية. وتعالج وزارات المالية في كثير من الأحيان ضرائب التبغ باعتبارها ضريبة واحدة من بين العديد من الضرائب الغير المباشرة، دون التقدير الكامل للصحة وفوائد الإيرادات.

وإضافة إلى هذه المشكلة، يوجد لدى صناعة التبغ مصلحة قوية جدا في إقناع الحكومات على مواصلة السياسات ذات الضرائب المنخفضة. وتقوم شركات التبغ عادة باستثمار طاقة كبيرة في الضغط لإحباط مقترحات الضرائب المفروضة على التبغ، باستخدام كل الاتصالات السياسية - وفي بعض الأحيان على أعلى المستويات الحكومية - فضلا عن الاتصالات في

الخدمة المدنية. وفي كثير من الأحيان، يقتضي هذا المناقشة والجدل على أن أي زيادة في الضرائب المفروضة على التبغ ستؤدي إلى الإحباط الذاتي، حيث من شأنها أن تؤدي إلى انفجار في الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ، مما يؤدي إلى انخفاض الإيرادات الضريبية والزيادة في التدخين بين الشباب. وقد تم مرارا وتكرارا فصح هذه الحجج، ولكن دوائر صناعة التبغ تواصل "بيع" المعلومات المضللة.

وثمة صعوبة أخرى عند بعض الأطراف وهي وجود الهياكل الضريبية المعقدة للتبغ، على سبيل المثال الأنظمة التي تعرض طبقات متعددة من الضرائب على السجائر، مثل وجود تسعيرات مختلفة على السجائر ذات المصفاة والأخرى دون المصفاة، وعلى أطوال السجائر، وعلى العلامات التجارية "المتانز" منها مقابل "العادية" وهلم جرا. ويمكن لبعض الهياكل الضريبية ان تقلل من فعالية زيادة ضرائب التبغ، مما قد يؤدي ببساطة إلى التبدل من قطاع في السوق إلى قطاع آخر، مع الانخفاض الطفيف في الاستهلاك أو الزيادة في الإيرادات.

يمكن بشأن المسائل التقنية هذه ان تلعب توجيهات مؤتمر *FCTC* للأطراف، دورا إيجابيا للغاية في شكل تنفيذ المبادئ التوجيهية.

وتجدر الإشارة إلى أن فريق عمل المادة 6 كان لديه معظم أعضاء الفريق العامل بين الدورات في تاريخ *FCTC*، مع تمثيل كبير من جميع المناطق. ومما يشجع على ذلك، ضم الفريق العامل مزيجا متساويا تقريبا من وزارة الصحة ومسؤولين من وزارة المالية، للمساهمة في كل من الدقة التقنية، والتركيز على الصحة العامة.

## ملاح إيجابية لمشروع المادة 6 من المبادئ التوجيهية

### 1. المبادئ التوجيهية

يحدد مشروع المبادئ التوجيهية بشكل صحيح سعر الضريبة والسياسات بأنها "عنصر أساسي في سياسات مكافحة التبغ". وتشير المبادئ التوجيهية إلى واحدة من المبررات الاقتصادية الرئيسية لفرض ضرائب أعلى على التبغ وهي: العوامل الخارجية لتعاطي التبغ، سواء في شكل تكاليف الرعاية الصحية المباشرة وارتفاع التكاليف الغير المباشرة، على سبيل المثال بسبب وفاة العمال المنتجين في منتصف العمر.

وقد سلط المبدأ التوجيهي (الرابع)، الضوء على كل من الحجج الاقتصادية الفعالة لضرائب التبغ وكذلك أثرها في الحد من التفاوت الصحي، حيث أنها ملحوظة خاصة.

وينبغي على الفريق العامل أيضا التوصية على التأكيد على أهمية حماية سياسات الضرائب المفروضة على التبغ من المصالح الخاصة، وفقا للمادة 3.5. ومن المهم أن نلاحظ أن السياسة الضريبية للتبغ جزء لا يتجزأ من "سياسات الصحة العامة" حيث يتم تطبيق المبادئ التوجيهية للمادة 3.5 والمادة 3.5.

### 2. العلاقة بين السعر والاستهلاك / الانتشار (1.2)؛ الضرائب والقدرة على تحمل التكاليف (2.2)

يقدم مشروع المبادئ التوجيهية مناقشة موجزة ومفيدة عن الاسعار ومرونة الدخل للطلب على منتجات التبغ، بما في ذلك الإشارة إلى الأدلة العلمية الأكثر حداثة وذات الصلة.

وتعتبر مناقشة القدرة على تحمل التكاليف موضع ترحيب خاص، بسبب الوضع عند عدد من الأطراف التي تواجه النمو السريع في الدخل في الوقت الحاضر، حيث يعتبره البعض "النقاط الساخنة" لوباء التبغ العالمي. وهناك الحاجة إلى الزيادة الكبيرة على ضرائب التبغ في مثل هذه البلدان لضمان عدم وجود صورة عكسية بحيث يؤدي الاتجاه الإيجابي جدا للدخل العالي إلى آثار جانبية سلبية من خلال زيادة الوفاة والمرض من التبغ.

### 3. السياسات الوطنية على المدى الطويل ، بما في ذلك أهداف معدلات الضرائب (2.3)

من المشجع ادراج الفريق العامل للتوصية بأن "ينبغي أن تضع الأطراف سياسات متماسكة طويلة الأجل على هيكل الضرائب على التبغ، بما في ذلك الأهداف لمعدلات الضرائب، من أجل تحقيق أهدافها في غضون فترة معينة من الزمن."

وكما ذكر، تعتبر المادة 6 جانبا حاسما من الاتفاقية الإطارية *FCTC*، ويتطلب تنفيذها جهدا متواصلا مع وجود أهداف واضحة للصحة العامة. وقد تختلف بشكل طبيعي السياسات الوطنية والأهداف ، اعتمادا على حالة وباء التبغ والظروف الاقتصادية لكل طرف، ولكن مبدأ أن ينبغي على كل طرف ايجاد سياسة للضرائب واضحة وطويلة الأجل، يعتبر أمر مهم للغاية.

وأنا نوصي، من أجل الوضوح، تحديد الصحة كهدف، حيث تتفق هذه التوصية مع صيغة المادة 6 نفسها، والتي تتحدث عن تنفيذ السياسات الضريبية والاسعار، "وذلك للمساهمة في الوصول إلى الغايات الصحية الرامية إلى الحد من استهلاك التبغ".

### 4. الشمولية/ الأعباء الضريبية المماثلة على منتجات التبغ المختلفة

يشير مشروع المبادئ التوجيهية بحق إلى أهمية هيكله الضرائب وذلك لتحقيق أقصى قدر من التأثير على الصحة العامة من خلال زيادة الضرائب. ويوجد لدى العديد من البلدان ضرائب أقل على بدائل السجائر مثل التبغ الملفوف الخاص، مما يؤدي إلى "التجارة السفلية" والتي تحبط جزئيا كلا من الأهداف الصحية والإيرادية من زيادة الضرائب. وينطبق الشيء نفسه على الأطراف التي لديها نسبة كبيرة من النرجيلة، والبيدي والفئات الأخرى من غير السجائر.

### 5. الحاجة إلى الشفافية والبيانات

كما لوحظ في الباب 8 بشأن التعاون الدولي، "كأساس لأي سياسة وتدابير تنظيمية، هناك الحاجة إلى الشفافية وإلى البيانات الشاملة بما فيه الكفاية". والواقع عند أطراف كثيرة، هو أن تسعى صناعة التبغ إلى الاستفادة من عدم وجود بيانات من أجل إقناع الحكومات بعدم زيادة الضرائب. وهذا الموضوع هو أحد المجالات التي قد يرغب مؤتمر الأطراف *COP* في النظر إلى مزيد من العمل فيه بعد اعتماد المادة 6 من المبادئ التوجيهية. انظر عمل المستقبل، في هذا الموجز).

المناطق التي يمكن تحسينها

[ للحصول على صيغة بديلة، يرجى الرجوع إلى الوثيقة المرفقة - - FCA جنباً إلى جنب من مشروع المادة 6 من المبادئ التوجيهية، والتحسينات الموصى بها ]

## 1. تبسيط مناقشة الهياكل الضريبية

يقدم القسم الثالث من مشروع المبادئ التوجيهية، بعنوان نظم فرض الضرائب على التبغ، مناقشات مطولة عن الضريبة القيمة والمحددة، ونظم الضرائب المختلفة، حيث تعتبر المادة الأساسية من المبادئ التوجيهية. ومن المهم أيضاً تحقيق التوازن بين التحليل على المستوى العالي جداً والذي توفر إرشادات عملية محدودة وبين العرض المفصل بشكل مفرط بحيث لا يمكن تطبيقه في كثير من أنحاء العالم.

تعتمد المناقشة في ضوء FCA بشكل كبير جداً على تجربة الاتحاد الأوروبي والتوجيه في الضرائب المفروضة على التبغ. ففي حين حقق الاتحاد الأوروبي قدراً كبيراً من خلال هذا التوجيه، والذي بلا شك قد أنقذ حياة الآلاف من البشر، حققت الأطراف الأخرى أيضاً نجاحاً جديراً بالاعتبار بالأنظمة المختلفة. وتعتبر هذه قضية خاصة عند مناقشة الأنظمة المختلطة (4.1.3) والنظم مع المعدلات الدنيا (5.1.3)، حيث يتجاوز المشروع المعروض العام من خيارات السياسات المتاحة في الدعوة إلى اتباع نهج معين. على سبيل المثال، هناك إشارات إلى "التوازن الجيد، وهندسة الضرائب العادلة"، و"التجربة الإيجابية... المكتسبة من خلال الاستخدام الواسع النطاق للنظام المختلط مع معدلات الحد الأدنى) الضريبة حسب القيمة والضريبة المحددة". ربما لا تكون المناقشة في القسم 2.3، "فئة الاسعار الأكثر شعبية" مقابل "السعر المتوسط المرجح" ذات الصلة عند معظم الأطراف.

ومن المسائل ذات الصلة هي المراجع التي تشير إلى تأثير الهياكل الضريبية المختلفة على استراتيجيات التسعير للشركات. ونجد على سبيل المثال عند مناقشة الضريبة المحددة المفروضة، إشارة إلى هوامش الصانعين، حيث نجد في المقطع التالي) الضريبة حسب القيمة) تجاه "المعاملة المماثلة لجميع اللاعبين في السوق"، كما نجد قسم خاص بالأنظمة المختلطة تجاه الضرائب المتوازنة على جميع العلامات التجارية وتجاه مستويات ملاعب السوق بين الشركات المصنعة". وعلى الرغم من كون ذلك في بعض الأحيان ذو صلة من حيث النظر في التأثير المختلف للهياكل الضريبية على ربحية الشركة المصنعة، لا يوفر المشروع تحليلاً موضوعياً عن مزايا وعيوب مختلف السيناريوهات، بل بدلاً من ذلك، وفي هذا الصدد، فإنه يقرأ وكأنه محاولة لتبرير الخيارات المحددة التي قدمها الاتحاد الأوروبي.

وينبغي في ضوء FCA تبسيط المشورة في مجال السياسات فيما يتعلق بالهياكل الضريبية للتركيز على نقطتين أساسيتين وهما:

- بالنسبة للتوازن، يكون من المفضل بالنسبة لمعظم الحالات وجود الضرائب المحددة على السجائر (ومنتجات التبغ الأخرى). ويجب على الأطراف التي تتبع حصراً أنظمة الضريبة القيمة أن تنظر، كخطوة أولى، إلى إضافة عنصر محدد؛
- تعتبر المستويات المتعددة للهياكل) خاصة معدلات الضرائب المتعددة للفئات الفرعية المختلفة من السجائر) إشكالية لكلا الأسباب الصحية وأسباب الإيرادات، حيث ينبغي تبسيطها إلى أقصى حد ممكن. أ) مراجع إشكالية المحظورات / التجارة عبر الحدود

كما ذكرنا، كثيراً ما يتم استخدام التهديد للتجارة غير المشروعة من قبل صناع التبغ كحجة ضد زيادة

ضرائب التبغ. وبما ان الاتجار غير المشروع يعتبر قضية هامة بالنسبة لبعض الأطراف، يتوقع ان تعتمد هذه الدورة لمؤتمر الأطراف بروتوكولا بشأن هذه المسألة، حيث ينبغي أن توفر للأطراف وصفة للسياسة مواجهة مثل هذه التحديات.

لا يعتبر استمرار خفض الضرائب على التبغ الرد المناسب على التجارة غير المشروعة، أو على المشروع في الاتجار غير المشروع، كما يعتبر من المهم عدم تشجيع المبادئ التوجيهية في غفلة وعن غير عمد لهذا النوع من الاستجابة السياسية.

### على وجه التحديد:

1. يدعي القسم 4.1.3 الخاص بنظم الضرائب المختلطة المحددة والنظم القيمية بأن " يمكن للنظام المختلط أن يساعد أيضا على منع فرض الضرائب المحددة التامة في بلد واحد والضرائب بحسب القيمة في بلد مجاور، مما يؤدي إلى تخطي الحدود وتدفق فروق القيمة (التكلفة) التي للعلامات التجارية من بلد إلى آخر مع جعل العلامات التجارية الرخيصة تتدفق في الاتجاه الآخر". قد يكون هذا ذو صلة في منطقة شنجن، حيث المراقبة على الحدود غائبة وحيث يعتبر التسوق عبر الحدود روتينيا، ولكنه من غير المرجح ان يكون حجة في أجزاء أخرى كثيرة من العالم.

2. ويذكر القسم 2.3 أن "مستويات الضرائب المنخفضة على أسعار البيع بالتجزئة RSP، وكذلك الفجوات الكبيرة داخل المناطق أو بين البلدان المتجاورة، يكون لها عدد من الآثار السلبية مثل التدفقات عبر الحدود وزيادة التجارة غير المشروعة...". ويعتبر أمر مصيري عدم الاشارة إلى أن الفروق الضريبية بين البلدان المتجاورة تؤدي تلقائيا إلى الزيادة في التجارة غير المشروعة. وفي الواقع، ينطوي الاتجار غير المشروع في العالم على كثير من المنتجات المعفاة من الضريبة، لذلك لا يكتثر مهربو البضاعة الغير خاضعة للضريبة بمعدل الضريبة في البلد المصدر، حيث أنهم لا يخططون لدفع الضرائب في أي مكان.

3. تدعي التوصية في نهاية القسم 3.3) الذي يتناول الحاجة إلى الأعباء الضريبية المماثلة عبر منتجات التبغ المختلفة، أن معدلات التكافؤ عبر فئات المنتجات يعتبر مهما "لتلافي الآثار السلبية، مثل استبدال المنتج أو الزيادة في الاتجار غير المشروع". ويجب أن تكون معدلات الضرائب "مصحوبة بسياسات وتدابير قوية لمكافحة الاتجار غير المشروع لمنتجات التبغ". وتعتبر السيطرة على التجارة غير المشروعة ليست لها علاقة إلى حد كبير بمسألة مقارنات معدلات الضرائب على المنتجات المختلفة.

تشير المادة 7 من مشروع المبادئ التوجيهية بشكل صحيح إلى أن " ثبت تجريبيا أن الضرائب والأسعار ليست السبب الرئيسي للتجارة غير المشروعة، حيث تعتبر الأسعار عامل واحد فقط من بين العديد من العوامل التي قد تؤثر على التجارة غير المشروعة."

### ب) استخدام الإيرادات - تمويل مكافحة التبغ

توجد هناك آراء قوية بين الأطراف بشأن استصواب و / أو جدوى ما يسمى " الضرائب المخصصة" على التبغ - وهي من الأحكام القانونية التي تطالب بتخصيص جزء معين من الإيرادات الضريبية من التبغ للاتفاق على مكافحة التبغ )، وفي بعض الحالات، على غيرها من أغراض الصحة العامة).

ومن المهم أن نعترف أن هناك اختلافات جوهرية في نظم الميزانية بين الأطراف. على سبيل المثال، تعتبر الضرائب المخصصة في بعض السلطات القضائية التي يمكنها إتخاذ القرار في مسائل الميزانية عن طريق الاستفتاء، مسألة روتينية. وقد تعتقد حكومات أخرى شرعا بأن إنشاء قانون "الضريبة المخصصة" يعتبر غير دستوري. وما بين هذين النقيضين، توجد هناك مجموعة واسعة من الممارسات. ومع ذلك، كانت النتيجة عند السلطات القضائية التي تم فيها فرض الضرائب المخصصة على التبغ إيجابية جدا، حيث سمحت بالابتكار الواضح في مجال مكافحة التبغ، على سبيل المثال في حالة تايلاند. وقد لاحظت منظمة الصحة العالمية *WHO* أن عدد كبير من البلدان لديها الآن شكل من أشكال الضرائب المخصصة المفروضة على التبغ.

وينبغي من وجهة نظر *FCA* أن تكون الموافقة ممكنة على توصية الأطراف إلى أن " يضعوا في الاعتبار" استخدام الإيرادات من فرض الضرائب على التبغ، أو جزء منها لتمويل تنفيذ الاتفاقية الإطارية *FCTC*. ولا يعني وضع السياسة في الاعتبار القرار باعتماده، ولكن هذه التوصية من شأنها أن ترسل إشارة إلى أن التجارب الإيجابية في تايلاند والأطراف الأخرى تستحق النظرة إليها بجدية.

ب) تبسيط وتوضيح النص فيما يتعلق بالإعفاءات من الضرائب والإعفاءات من الرسوم الجمركية

تلتزم المادة 6 من الاتفاقية الإطارية *FCTC* الأطراف إلى " اعتماد أو الحفاظ على، حسب الاقتضاء، التدابير التي قد تشمل ... الحظر أو التقييد، حسب الاقتضاء، والمبيعات و / أو الاستيراد من قبل المسافرين الدوليين فيما يتعلق بإعفاءات منتجات التبغ من الضرائب ومن الرسوم الجمركية ".

ونرى هنا على الأقل حجتين لإلغاء الإعفاء الضريبي على مبيعات منتجات التبغ.

أولا، تعتبر المنتجات المعفاة من الضرائب نسبيا رخيصة، ويعتبر الغرض كله من المادة 6 هو تعزيز ارتفاع أسعار منتجات التبغ وبالتالي الحد من استهلاكه وانتشاره. ولا توجد هنا حجة ممكنة فيما يتعلق بالصحة العامة لإعطا المسافرين باستمرار حرية الوصول المنتظم إلى نصف سعر السجائر، على سبيل المثال.

ثانيا، يمكن أن يوفر وأن يكون وجود أسواق شرعية حرة معفاة من الضرائب ذريعة لأنواع معينة من التجارة غير المشروعة، كما يتضح من تكرار ظهور المنتجات في الأسواق غير الرسمية والمميزة بعلامة "معفاة من الرسوم الجمركية" في العديد من البلدان. وهذا لا يعني بالضرورة أن يقوم المهربون بشراء السجائر من الأسواق الحرة المعفاة من الضرائب، حيث ان تحويل المنتجات المعفاة من الرسوم الجمركية قد يحدث قبل ذلك بكثير عند سلسلة التوريد، على سبيل المثال على مستوى البيع بالجملة، أو عند بوابة المصنع. يشمل مشروع المبادئ التوجيهية عدة تعليقات التي من المحتمل أن تخلق بلبله حول مسألة الإعفاء من الرسوم الجمركية، حيث يشير على سبيل المثال، إلى "المحلات التجارية المعفاة من الضرائب أو من الرسوم الجمركية على الحدود البرية" على اعتبار انها "أصل الإمدادات غير المشروعة للسجائر المعفاة من الضرائب أو من الرسوم الجمركية إلى المستهلكين النهائيين"، كما يشير أيضا إلى "التمييز بين خصائص السفر بالبر والجو والبحر". ولا يوجد هناك أي دليل على هذا التمييز، ويبدو ان المشروع يفترض أن تسريب المنتجات المعفاة من الضرائب على مستوى البيع بالتجزئة يعد مشكلة رئيسية مع قنوات التسويق المعفاة من الرسوم الجمركية.

وتشير التوصية في نهاية القسم 6 فقط إلى نصف النص ذو الصلة بالمادة 6 من *FCTC*

( بمعنى أن "الأطراف عليها أن تنظر في حظر أو تقييد مبيعات منتجات التبغ الواجبة الضريبة أو المعفاة من الضريبة".) وبهذا لن يذكر " قيود استيراد منتجات التبغ المعفاة من الضرائب والرسوم الجمركية من قبل المسافرين الدوليين"، وبالتالي تضعف من الاتفاقية نفسها.

علاوة على ذلك، يبدو أن التوصية تعني أن المبيعات المعفاة من الضرائب ومن الرسوم الجمركية هي مصدر قلق فقط إذا "تأكد" ارتباطها بالتجارة غير المشروعة. وهذا لا يتسق مع المادة 6 من *FCTC*، والتي لا تشمل مثل هذه التعريفات، حيث انها على أي حال غير منطقية. وبما أن ليس هناك أي فائدة من إعفاء مبيعات منتجات التبغ من الرسوم الجمركية، فيما عدا لموظفي الأسواق الحرة المعفاة من الرسوم الجمركية ولموظفي شركات التبغ، والتي تعتبر مكان كبير لترويج منتجات التبغ، ينبغي على الأطراف أن تنظر في مسألة حظرها على الفور، كإجراء وقائي بحيث ترفع متوسط اسعار منتجات التبغ، ولو بشكل متواضع.

## اعمال المستقبل

كما هو الحال مع المبادئ التوجيهية الاخرى، ينبغي أن يكون اعتماد المادة 6 من المبادئ التوجيهية نقطة الانطلاق لتسريع تنفيذ هذه المادة - وليس نقطة النهاية.

توصي *FCA* الأطراف أن تنظر في عدد من العناصر الهامة في اعمال المستقبل.

• موامة وثائق تقارير *FCTC* مع المبادئ التوجيهية/ تحسين التقارير

تشمل وثائق التقارير القائمة لـ *FCTC* عددا من الأسئلة ذات الصلة لتنفيذ المادة 6، بما في ذلك توريد التبغ ومنتجات التبغ (1.5.2-3.5.2)، ومضبوطات المنتجات غير المشروعة (1.6.2-2.6.2) والضرائب (1.8.2-7.8.2)، وسعر منتجات التبغ (1.9.2-4.9.2) والتدابير السعرية والضريبية الرامية إلى الحد من الطلب على التبغ (1.1.2.3-5.1.2.3).

اعتماد على المبادئ التوجيهية، من المحتمل ان ترغب الأطراف في التفكير في ضمان موامة وثائق التقارير جيدا مع المبادئ التوجيهية، وعلى وجه الخصوص:

- يؤكد مشروع المبادئ التوجيهية على أهمية الرصد والحد من القدرة على تحمل تكاليف منتجات التبغ. وسيكون من المفيد لو تم سؤال الأطراف تحديدا أن يقدموا تقريرا عن اتجاهات القدرة على تحمل التكاليف، على الرغم من أن هذا قد يتطلب بعض الاتفاق على نوع المؤشر المستخدم) مثل النسبة المئوية لنصيب الفرد الإجمالي من الناتج المحلي *GDP* اللازم لشراء 100 سيجارة؛
- من التوصيات الرئيسية في مشروع المبادئ التوجيهية (القسم 2.3) هو أن ينبغي على الاطراف أن تضع " سياسات متماسكة طويلة الأجل على هيكل الضرائب على التبغ، بما في ذلك أهداف معدلات الضرائب الخاصة بهم". ويمكن لهذا الهدف أن يأخذ عدة أشكال مختلفة، وفقا للظروف الوطنية. وسيكون مفيدا لو تم سؤال الاطراف في وثائق التقارير على وجه التحديد حول اختيارهم لنهج السياسات والاهداف ؛
- يتم في 1.9.2، طلب معلومات عن أسعار "العلامات التجارية الثلاثة التي تباع على نطاق واسع لمنتجات التبغ المحلية والمستوردة وأكبر منفذ لبيعها في عاصمة بلدك". في حين تعتبر أي بيانات أفضل من لا شيء، فمن المرجح أن كثير من الأطراف تجمع بيانات الأسعار بالفعل وبدقة كبيرة عن طريق وكالاتها الإحصائية الوطنية كجزء من الدراسات الاستقصائية المنتظمة لتحديد مؤشر أسعار المستهلك من. ويجوز

لمثل هذه الأطراف ان تكون قادرة على توفير متوسط سعر أنواع مختلفة من منتجات التبغ في جميع أنحاء البلاد.

#### • جمع البيانات وتحليل البيانات

توجد عقبة واحدة لقرارات ضرائب التبغ المثلى وهي عدم وجود بيانات يمكن الوصول إليها بسهولة عن التحليل الموضوعي للملامح الرئيسية للسوق الوطنية لمنتجات التبغ.

ولإعطاء مثال على ذلك: يتحدث مشروع المبادئ التوجيهية عن أهمية "التدابير المضادة للاحيولة" (في القسم 3.4). وتشير اللاحيولة إلى انتشار ممارسة تخزين منتجات التبغ، على مستوى البيع بالتجزئة أو الجملة، تحسبا لزيادة الضرائب على التبغ، وخاصة عندما يتم الإعلان عن زيادة الضرائب عدة أشهر مقدما. وتعتبر امكانية الكشف عن الحيلولة امرا صعبا، حيث توجد أسباب مشروعة لتقلب مستويات الإنتاج (في حالة المنتجات المصنعة محليا) والواردات (في حالة المنتجات الأجنبية) من شهر لآخر.

ويمكن التلاعب من قبل صناع التبغ بالحكومات التي ليس لديها أي وسيلة مستقلة للتحقق من مبيعات التجزئة، أو مستويات المخزونات عند نقاط مختلفة في سلسلة التوريد، اعتقادا بأن زيادة ضرائب التبغ لها تأثير أكبر من المتوقع على المبيعات المشروعة، وستؤدي في الواقع إلى خسارة في الإيرادات.

هناك أمثلة أخرى كثيرة للتحقق من بيانات صناعة التبغ فيما يتعلق بتنفيذ المادة 6 يكون الاعتماد عليها اشكالي. وهذه إحدى المجالات التي يمكن ان يكون فيها شكل من أشكال تقارير التصدير مفيدا جدا، حيث يمكن للتقارير ان تتضمن التفاصيل التالية:

- الحد الأدنى من البيانات التي تحتاج الأطراف من خلالها إلى اتخاذ قرارات مستنيرة عن الضرائب المفروضة على التبغ ("يجب على من يملكون")؛
- أنواع البيانات التكميلية المفيدة ("جيد لمن يملكون")؛
- الخيارات الممكنة لجمع بيانات التكلفة الفعالة؛
- أنواع البيانات التحليلية اللازمة لاتخاذ القرارات المستنيرة عن الضرائب المفروضة على التبغ (مثل تقديرات المرونة السعرية)؛
- الترتيبات التعاونية المحتملة بين الأطراف أو مع المنظمات المتعددة الأطراف لجمع وتحليل البيانات ذات الصلة (على سبيل المثال مجموعة أدوات يمكن تحضيرها مركزيا).

### 3. المساعدة التقنية وبناء القدرات

في COP5، تناقش ربما الأطراف ترتيبات المساعدة التقنية وبناء القدرات من أجل سلسلة كاملة من تدابير *FCTC*. وتعتبر المادة 6 غير معتادة إلى حد ما، ومع ذلك، تعتبر الوكالة الرئيسية للتنفيذ عند معظم الأطراف على الأرجح وزارة المالية. وهذا يعني أن مهمة وضع وتنفيذ سياسة قوية لضرائب التبغ تختلف كثيرا عن، مثلا، صياغة وإنفاذ تشريعات مكافحة التبغ التي تتعامل مع الأماكن المحظور فيها التدخين (المادة 8)، والإعلان، والترويج، والرعاية (المادة 13) (ووضع الملصقات) (المادة 11).

وتقوم في الوقت الحاضر عدد من الوكالات المتعددة الأطراف ومختلف المنظمات غير الحكومية بتقديم



المساعدة التقنية القيمة في مسائل الضريبة على التبغ. ومع ذلك، إذا كان على الأطراف تسريع تنفيذ المادة 6، فمن المحتمل جدا أن يفوق الطلب على المساعدة التقنية وبناء القدرات العرض بكثير.

وسوف يكون من المفيد إذا وصل مؤتمر الأطراف في دورته السادسة إلى مشورة الخبراء بشأن الآتي:

- طبيعة احتياجات المساعدة التقنية (أي نوع من المهارات / القدرة غير موجودة على مستوى الأطراف)؛
- حجم احتياجات المساعدة التقنية (مثل كم عدد الأطراف المحتمل احتياجهم إلى مساعدة كبيرة في فترة زمنية معينة)؛
- آليات لتقديم المساعدة التقنية (كتيبات، وندوات، وورش عمل شخصية، وبعثات الخبراء، وإعارات، ودورات)؛
- شركاء من أجل المساعدة التقنية (وكالات أو منظمات ذات الصلة، وخبراء متخصصين).

## الختام

ينبغي ان يكون اعتماد المادة 6 للمبادئ التوجيهية معلما هاما في تنفيذ الاتفاقية الإطارية *FCTC*، حيث تشكل السياسة الضريبية للتبغ عنصرا حاسما، إلا أنه في كثير من الأحيان مهملا في مجال مكافحة التبغ.

ويقدم مشروع المبادئ التوجيهية الذي أعده مجموعة عمل المادة 6 أساسا متينا لوضع اللمسات الأخيرة للمبادئ التوجيهية على *COP5*. ويذكر *FCA* الأطراف ان صناعة التبغ تعارض بشدة السياسات الضريبية القوية على التبغ. ومما لا شك فيه أن بعض المندوبين يمارسون الضغط لمنع اعتماد المبادئ التوجيهية، أو لتخفيف الأحكام إلى ما بعد الاعتراف.

كما يوصي *FCA* الأطراف، في قرارهم لاعتماد المبادئ التوجيهية، بطلب نوع من تقرير خبير أو من فريق خبراء للعمل على المواضيع ذات صلة لجمع البيانات وتحليلها، ولإدخال التحسينات على وثائق التقارير لتعكس المبادئ التوجيهية الجديدة والمساعدة التقنية وبناء القدرات .