



هذه الوثيقة تتعلق بالبند 4.2 من جدول الأعمال المؤقت

مؤتمر الأطراف في اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ، الدورة السادسة
13-18 تشرين الأول/أكتوبر 2014، موسكو

موجز سياسة تحالف الاتفاقية الإطارية (FCA)

صيغة المبادئ التوجيهية للمادة 6

التوصيات الرئيسية:

- يجب أن يتم اعتماد صيغة المبادئ التوجيهية للمادة 6 من قبل فريق الصياغة ودون تغيير في مؤتمر الأطراف السادس (COP6).
- صيغة المبادئ التوجيهية تحترم السيادة الوطنية تماماً.
- ينبغي على الأطراف التفكير في جمع البيانات واحتياجات المساعدة التقنية لتنفيذ المادة 6، فضلاً عن التغييرات المحتملة لأدوات التقرير في اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ (FCTC). ينبغي أن يُطلب من الأمانة العامة مواصلة العمل بشأن هذه المواضيع، على سبيل المثال عن طريق تقرير الخبراء.

المقدمة

كما ذكر في "المبادئ التوجيهية" من صيغة المبادئ التوجيهية، إن سياسات التبغ "أصبحت معترف بها على نطاق واسع لتكون واحدة من أكثر الوسائل فعالية في التأثير على الطلب وبالتالي استهلاك منتجات التبغ". في الواقع، من الصعب التفكير في أي سلطة قضائية قامت بتخفيض انتشار تعاطي التبغ إلى حد كبير دون زيادات كبيرة في أسعار التبغ. وقد قام الأطراف بمناقشة المادة 6 بالتفصيل منذ مؤتمر الأطراف الثالث (COP3)، عندما طلبوا "تقرير فني شامل" على سياسات الضرائب والأسعار من مبادرة التحرر من التبغ لمنظمة الصحة العالمية. (قرار (FCTC/COP3(8)).

تم إنتاج هذا التقرير الفني حسب الأصول (انظر الوثيقة (FCTC/COP4/4/11) وتم تقديمه في مؤتمر الأطراف الرابع (COP4)، حيث قررت الأطراف تشكيل فريق عمل لصياغة المبادئ التوجيهية للمادة 6 (قرار (FCTC/COP4(13)). منذ البداية، تم تصميم هذا الفريق العامل ليشمل كلا من خبراء الضرائب وخبراء الصحة العامة، وفي النهاية كان تمثيل متساوياً تقريباً من وزارات الصحة والمالية. وكان الفريق العامل قد سجل أعلى نسبة حضور لأي فريق عامل في تاريخ مؤتمر الأطراف في اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ (COP FCTC).

وكان رأي تحالف الاتفاقية الإطارية والعديد من الأطراف عن صيغة المبادئ التوجيهية التي تم تقديمها في مؤتمر الأطراف الخامس (FCTC/COP5/8) في العموم ممتاز، ولكنها تحتاج لبعض التحرير والتبسيط. تم تفويض مهمة التحرير هذه لفريق عامل مفتوح العضوية، والذي اجتمع بموازة لجان رئيسية خلال معظم مؤتمر الأطراف الخامس (COP5). وقد بذل هذا الفريق جهوداً باسلة ولكن لم يتمكن من إكمال صياغة المبادئ التوجيهية كاملة في الوقت المتاح. وفقاً لذلك، اقترحت مجموعة العمل، بقبول الأطراف، التنبؤ الفوري لـ "مجموعة من المبادئ والتوصيات التوجيهية" للمادة 6 (قرار (FCTC/COP5(7)، فضلاً عن إنشاء فريق صياغة لاستكمال بقية مهمة التحرير.

تقرير فريق الصياغة هذا، والذي حضره 40 طرفاً، هو الذي تم إرساله إلى مؤتمر الأطراف السادس (COP6) للنظر فيه و، يؤمل الموافقة عليه بالإجماع.

مشاركات كثيرة من الأطراف والخبراء

تاريخ المفاوضات لصيغة المبادئ التوجيهية للمادة 6 مهم لأنه يظهر الفرص المتعددة التي سنحت للأطراف لمناقشة المسائل التي تتناولها صيغة المبادئ التوجيهية، وتشمل:

- في مؤتمر الأطراف الرابع (COP4)، عندما تم تقديم تقرير مبادرة التحرر من التبغ (TFI) على سياسات الضرائب والأسعار ومناقشتها واتخاذ القرار لصياغة مبادئ توجيهية؛
- في اجتماع الفريق العامل بالمادة 6 في كانون الأول/ديسمبر 2011؛

- عن طريق مشاورات مع أعضاء مجموعة العمل عقب الاجتماع الأولي، بما في ذلك اجتماع "أصدقاء الرئيس"؛
- عن طريق المشاورات مع جميع الأطراف في الفترة التي سبقت مؤتمر الأطراف الخامس (COP5)؛
- خلال مناقشة في COP5، وفي اللجنة أ، وفي الفريق العامل المفتوح العضوية، وفي الجلسة العامة؛
- خلال اجتماع فريق الصياغة المفتوح العضوية فيما بين الدورات والذي عقد في حزيران/يونيو 2013؛
- خلال فترة التعليقات اللاحقة المفتوحة لجميع الأطراف (خلال أيلول/سبتمبر وتشرين الأول/نوفمبر 2013)، والتي تم مناقشتها بالتفصيل في تقرير فريق الصياغة (FCTC/COP/6/7).

لقد عمل رؤساء الفريق العامل، وفريق الصياغة المفتوح العضوية في مؤتمر الأطراف الخامس (COP5) والفريق العامل المفتوح العضوية العامل بين الدورات بجد لدمج جميع المدخلات من الأطراف والخبراء والمراقبين إلى نص توافقي، وتمت مناقشة كل سطر من صيغة المبادئ التوجيهية بالتفصيل في مرحلة ما من العملية.

ويجدر بالذكر أن فريق الصياغة فيما بين الدورات قد استفاد من مشورة الخبراء مثل فرانك شالوبكا، وهو من أبرز خبراء العالم في فرض الضرائب على التبغ.

منازعات السلطة الساندة ضد اعتماد المبادئ التوجيهية زائفة

حاولت شركات التبغ في تمثيلات خاصة لعدد من الحكومات بتصوير صيغة المبادئ التوجيهية بمثابة هجوم على السيادة الوطنية. ولكن المبادئ التوجيهية تصرّح عكس ذلك بوضوح. ذلك بأن المبدأ التوجيهي الأول للمبادئ التوجيهية هو أن "تحديد سياسات فرض الضرائب على التبغ هو حق سيادي للأطراف".

توصي المبادئ التوجيهية أن الأطراف "يجب عليها أن تضع سياسات متسقة طويلة الأجل على هيكل الضرائب على التبغ" (التوصية في نهاية 3.2). المبادئ التوجيهية لا تحدد مستويات الحد الأدنى للضرائب على التبغ. بدلا من ذلك، فإن المبادئ التوجيهية تنص بصراحة، في الجملة الثانية من 3.2، أن "ليس هناك مستوى واحد مثالي للضرائب المفروضة على التبغ ينطبق على جميع البلدان". وتكمل المبادئ التوجيهية لتشير إلى حقيقة أن منظمة الصحة العالمية أصدرت توصية بشأن حصة الضرائب غير المباشرة في أسعار التجزئة لمنتجات التبغ - توصية يمكن للأطراف قبولها أو رفضها وفقا لظروفهم الوطنية.

وكذلك فإن المبادئ التوجيهية لا تفرض نهجا محددًا يجب أن تتخذه الأطراف فيما يتعلق باختيار الهياكل الضريبية للتبغ، باستثناء مبدأ رفيع المستوى وهو أن "الأطراف ينبغي أن تنفذ أبسط وأكفأ نظام والذي يلبي الاحتياجات المالية واحتياجات الصحة العامة، مع مراعاة ظروفهم الوطنية." (التوصية في نهاية القسم 3.1). تقدم الإرشادات وجهة نظر موضوعية لمزايا وعيوب أنواع مختلفة من الضرائب المفروضة على التبغ، استنادا إلى تجربة العديد من الأطراف وتحليل كبار الخبراء.

في حال اعتماد المبادئ التوجيهية، فإنها ستشكل اعترافا من الأطراف أنه: (1) ينبغي عليهم دراسة هيكل الضرائب المفروضة على التبغ، حفاظا على الأهداف الصحية وأهداف الإيرادات؛ و (2) عليهم أن يهدفوا للبساطة والكفاءة. لا يشكل هذا الاعتراف تعديا على السيادة الوطنية.

العمل المستقبلي

العنصر الرئيسي لصياغة ناجحة للمبادئ التوجيهية للمادة 6 هو التعاون بين ممثلي وزارات المالية والصحة. إن نجاح تنفيذ المادة 6 يتطلب التعاون الجاري بين هذه الوزارات على المستوى الوطني، فسوف تتحمل وزارة المالية مسؤولية السياسات الضريبية، في حين تراقب وزارة الصحة التقدم في الحد من وباء التبغ وتوفر ردود الفعل السريع على الفوائد الصحية العامة من التحسينات في الهيكل الضريبي والزيادات في معدلات الضرائب.

إحدى العقبات العملية لصنع السياسات الضريبية على التبغ في العديد من البلدان هي عدم جمع و / أو تجميع وإتاحة المعلومات ذات الصلة. يحتاج صناع القرار إلى معلومات أساسية حول اتجاهات أسعار التبغ والقدرة على تحمل التكاليف، والمبيعات، وانتشار التبغ وإيرادات الضرائب على التبغ من أجل تعديل السياسات الضريبية على التبغ لتلائم الاحتياجات والظروف المتغيرة. في غياب مثل هذه المعلومات من مصادر حكومية، يرجع بعض المسؤولين لبيانات مقدمة من قطاع صناعة التبغ - والذي يستفيد من تقليل فعالية زيادة ضرائب التبغ، وتضخيم حجم التجارة غير المشروعة، والتقليل من الإيرادات المحتملة من زيادة الضرائب على التبغ.

كخطوة أولى، ينبغي للأطراف أن تعطي الأولوية لجعل البيانات المجمعة متاحة للجمهور المعنيين حيثما وجدت بالفعل - وخاصة فيما يتعلق بحجم المبيعات، ومتوسط سعر التجزئة وعائدات الضرائب التي تم جمعها. وهذا سيجعل من السهل على الباحثين المستقلين لتحليل الطلب على منتجات التبغ وتوقع أثر السياسات الضريبية البديلة على الاستهلاك.

وهناك ثلاث خطوات عملية والتي بإمكان مؤتمر الأطراف (COP) القيام بها جماعيا للمساهمة في الحد من هذه الثغرات في البيانات.

تحسين أداة التبليغ

أولا، يمكن تحسين أداة التبليغ¹ لاتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ لالتقاط المعلومات ذات الصلة بشكل أفضل. تتضمن أداة التبليغ القائمة عددا من الأسئلة ذات الصلة بتنفيذ المادة 6، مثل الأسئلة عن توريد التبغ ومنتجاته (2.5.3-2.5.1)،

¹قم بزيارة http://www.who.int/fctc/reporting/reporting_instrument/en/

والمضبوطات الغير المشروعة من المنتج (2.6.1-2.6.6) والضرائب (2.8.1-2.8.7)، وسعر منتجات التبغ (2.9.1-2.9.4) والسعر والتدابير الضريبية للحد من الطلب على التبغ (3.2.1.1-3.2.1.5).

إن أداة التبليغ في الوقت الحاضر لا تلتقط أي معلومات عن ميول القدرة على تحمل التكاليف، على الرغم من أنه تم تحديدها في المبادئ التوجيهية، باعتبارها المحدد الرئيسي للطلب. إن معلومات التسعير التي التقطها القسم 2.9.1 من أداة التبليغ (= أسعار التجزئة للماركات الثلاثة الأكثر مبيعا من منتجات التبغ المحلية والمستوردة في النقطة الأكثر استخداما على نطاق واسع للبيع في العاصمة في دولتك) قد توفر تقريبا أولي معقول لمستويات الأسعار - ولكن بإمكان العديد من الأطراف الحصول على بيانات أسعار أكثر دقة، على شكل بيانات مؤشر أسعار التبغ التي تم تضمينها في حساب مؤشر أسعار المستهلك.

تتضمن أداة التبليغ الآن وحدة اختيارية كبيرة، ويفترض أنه سيتم توسيعها لتعكس محتويات المبادئ التوجيهية للمادة 6، بعد أن يتم اعتمادها. قد يرغب الأطراف بتشجيع الأمانة العامة على استشارة خبراء الضرائب المفروضة على التبغ قبل صياغة هذا الجزء من الاستبيان، لتعظيم فرص الحصول على بيانات موثوقة وقابلة للمقارنة من الدول دون أن وضع عبئا مفرطا على المشاركين.

طلب تقرير الخبراء بشأن جمع وتحليل البيانات

بعد هذه المهمة القصيرة المدى والتي تهدف إلى تعظيم منفعة أداة تبليغ اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ (FCTC)، قد يرغب الأطراف أيضا بطلب تقرير الخبراء على جمع وتحليل البيانات المتعلقة بالضرائب المفروضة على التبغ.

ومع أنه بإمكان أداة تبليغ اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ (FCTC) والتقارير الدورية العالمية لمكافحة التبغ التابعة لمنظمة الصحة العالمية التقاط بيانات قيمة حول الضرائب والأسعار، إلا أنها لا تزال العديد من الحكومات تعتمد على تقارير قطاع صناعة التبغ والتي لم يتم التحقق منها للحصول على معلومات أساسية مثل مستوى مبيعات التجزئة، مستويات الأسعار أو أرقام الاستهلاك، فضلا عن تقديرات مرونة سعر الطلب. هذا يجعلهم عرضة لأشكال مختلفة من التلاعب.

المساعدة في التعامل مع هذه المشكلة، يمكن لمؤتمر الأطراف أن يطلب من الأمانة العامة بتفويض تقرير خبير يفصل:

- الحد الأدنى للبيانات التي يحتاجها الأطراف من أجل اتخاذ قرارات ضرائب مستنيرة (و"المعلومات الضرورية")؛
- أنواع إضافية من البيانات التي هي مفيدة (و"معلومات جيدة")؛
- الخيارات الممكنة لجمع البيانات بطريقة فعالة من حيث التكلفة؛
- أنواع تحليل البيانات اللازمة لاتخاذ قرارات ضرائب مستنيرة (مثل تقديرات مرونة السعر).
- الترتيبات التعاونية المحتملة بين الأطراف، أو مع المنظمات المتعددة الأطراف ذات الصلة، لجمع وتحليل البيانات ذات الصلة (مثل الأدوات التي يمكن إعدادها مركزيا).

تحسين آليات المساعدة في القضايا الضريبية للتبغ

في اللجنة ب، سيقوم الأطراف بمناقشة تقرير الفريق العامل المعني بالتدابير المستدامة لتعزيز تنفيذ اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ (FCTC / COP / 6/19). ولأن الأرجح أن الوزارات المالية هي التي ستحتاج المساعدة التقنية بشأن القضايا الضريبية للتبغ في المقام الأول (بدلا من الصحة، كما هو الحال مع معظم المواد الأخرى من اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ (FCTC)، ومن المرجح أن تنطوي على عدد من اللاعبين الذين قد لا يبدوا اهتماما بجوانب أخرى من اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ (FCTC)، قد ترغب الأطراف أن تأخذ بعض الوقت لمناقشة احتياجات المساعدة التقنية خصيصا لتنفيذ المادة 6. والخطوة الأولى قد تكون طلب توثيق آليات والشراكات الممكنة لتقديم المساعدة من قبل الأمانة العامة.

الملخص

فرض الضرائب على التبغ هي أداة رئيسية في الحد من وباء التبغ.

تقدم صيغة المبادئ التوجيهية للمادة 6 تفسيرات واضحة من المفاهيم الأساسية والضرائب المفروضة على التبغ والمنطق الذي هو أساس المبادئ التوجيهية والتوصيات التي سبق اعتمادها في مؤتمر الأطراف الخامس (COP5). وبالتالي هناك كل ما يدعو إلى اعتماد المبادئ التوجيهية دون تغيير في مؤتمر الأطراف السادس (COP6).

وسوف توفر وثيقة مرجعية هامة لصانعي سياسات ضريبية التبغ للسنوات القادمة.

ينبغي للأطراف أن تنظر في خيارات للعمل المستقبلي على تنفيذ المادة 6، بما في ذلك تكاليف تقرير خبير بشأن احتياجات جمع البيانات وتحليلها، بالإضافة لوصاية للأمانة العامة في اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ (FCTC) للسعي إلى تحسين التنسيق وتقديم المساعدة التقنية في هذا المجال.