



EM/RC56/INF.DOC.2  
ش م/ل إ56/وثيقة إعلامية/2

آب/أغسطس 2009

الأصل: بالإنكليزية

اللجنة الإقليمية  
لشرق المتوسط

الدورة السادسة والخمسون

البند 4 (ب) من جدول الأعمال

تقرير مرحلي

حول

مبادرة التحرُّر من التبغ

## المحتوى

### الصفحة

1	..... المقدمة	1
1	..... تحليل الوضع الراهن	2
1	..... 1.2 سياسات رصد تعاطي التبغ والوقاية منه	1
3	..... 2.2 حماية الناس من دخان التبغ	3
4	..... 3.2 تقديم العون للإقلاع عن تعاطي التبغ	4
4	..... 4.2 التحذير من أخطار التبغ	4
5	..... 5.2 فرض حظر على الإعلان عن التبغ والترويج له ورعاية منتجيه للمناسبات	5
5	..... 6.2 زيادة الضرائب على التبغ	5
7	..... التوجُّهات المستقبلية	3

## 1. المقدمة

أوضح التقرير المتعلق بمكافحة التبغ في العالم، الصادر في عام 2008، بما لا يدع مجالاً للشك أن تعاطي التبغ لا يزال يمثل وباء عالمياً، وأنه بعيد عن نطاق السيطرة في إقليم شرق المتوسط.

وقد أورد هذا التقرير مجموعة من التوصيات تعرف باسم مضمومة الاستراتيجيات الست لمكافحة التبغ، وهي: سياسات رصد تعاطي التبغ والوقاية منه؛ الحماية من دخان التبغ؛ تقديم العون للإقلاع عن تعاطي التبغ؛ التحذير من أخطار التبغ؛ حظر الإعلان عن التبغ والترويج له ورعاية منتجه للمناسبات؛ وزيادة الضرائب على التبغ.

وهذه الاستراتيجيات هي مضمومة تقنية، متى نُفذت بالكامل على الصعيد الوطني، تُعزّز تنفيذ تدابير تقليص الطلب على التبغ، التي تنص عليها الاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ.

ويتضح من التقرير المتعلق بمكافحة التبغ في العالم أن الإقليم متخلف عن الركب في ما يتعلق باعتماد سياسات لمكافحة التبغ وتنفيذ الاستراتيجيات الست لمكافحة التبغ. ومن الواضح أن الإقليم لديه الإرادة السياسية لمكافحة التبغ، وهو ما يتجلى في تصديق 17 دولة بالإقليم على الاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ. غير أن هذه الإرادة السياسية لم تُترجم بعد إلى إجراءات عملية ملموسة.

## 2. تحليل الوضع الراهن

### 1.2 سياسات رصد تعاطي التبغ والوقاية منه

قامت منظمة الصحة العالمية في عام 2000، بالتعاون مع مراكز مكافحة الأمراض والوقاية منها، بإدخال النظام العالمي لترصد مكافحة التبغ. علماً بأن هذا النظام، الذي يجري تطويره باستمرار ليشمل المزيد من المسوحات، يتألف حالياً من أربعة عناصر، هي:

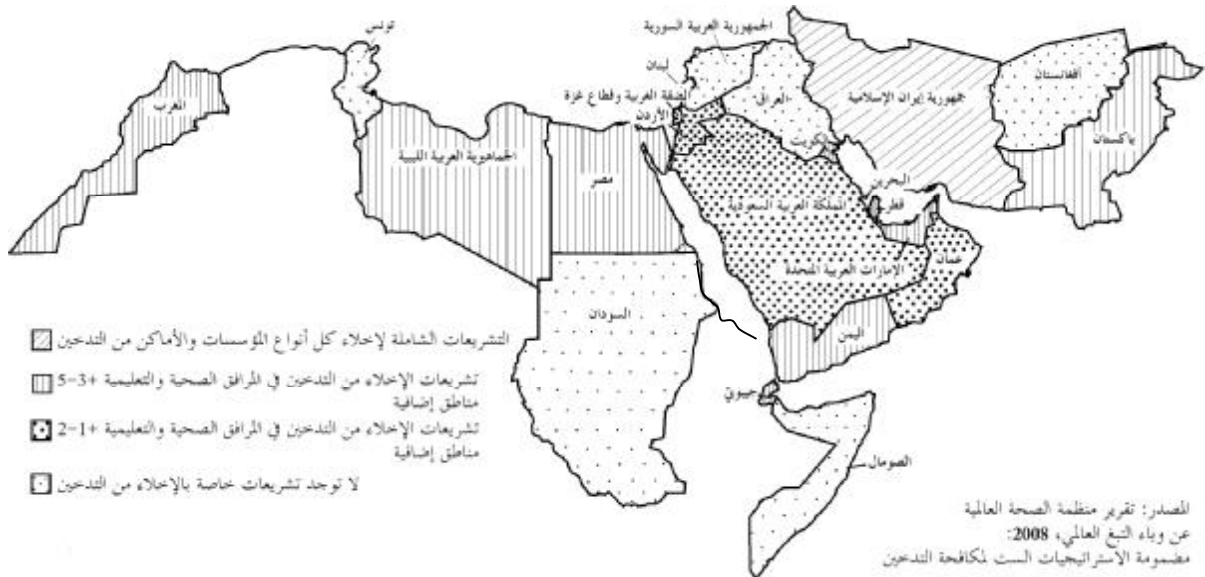
- المسح العالمي للشباب والتبغ
- المسح العالمي لطلاب المهن الصحية
- المسح العالمي لموظفي المدارس
- المسح العالمي للبالغين والتبغ

وأحدث هذه العناصر هو المسح العالمي للبالغين والتبغ، والذي يُجرى حالياً على سبيل التجريب في مصر. والمأمول، حال إنجاز هذا المسح، أن يقوم المكتب الإقليمي بضم المواد الأساسية للمسح في شكل ييسر استخدامه في سائر البلدان لقاء تكلفة معقولة.

أما العناصر الأخرى للنظام العالمي لترصد التبغ، فيجري تنفيذها بمعدل أقل. فالمكتب الإقليمي يعقد سنوياً حلقتين عمليتين حول النظام العالمي لترصد مكافحة التبغ؛ إحداهما للتدريب والأخرى لتحليل المعطيات (البيانات). وسوف يركز المكتب الإقليمي في العام المقبل على توسيع نطاق إجراء المسح العالمي للبالغين والتبغ، وعلى إنجاز الجولة الثالثة للمسح العالمي للشباب والتبغ في جميع بلدان الإقليم (الجدول 1).

## الجدول 1. إجراء المسح العالمي للشباب والتبغ في بلدان الإقليم

البلد	الجولة الأولى	الجولة الثانية	الجولة الثالثة
الأردن	1999	2003	2007
أفغانستان	2004	2009	-
الإمارات العربية المتحدة	2002	2005	2009
باكستان	2003	2008	-
البحرين	2002	-	-
تونس	2001	2007	-
الجمهورية العربية الليبية	2003	2007	-
جمهورية إيران الإسلامية	2003	2007	-
الجمهورية العربية السورية	2002	2007	-
جيبوتي	2003	2009	-
السودان	2001	2005	2009
الصومال	2004	2007	-
العراق	2006	2008	-
عُمان	2002	2007	-
فلسطين	2000	2005	-
قطاع غزة	2000	2005	2009
الضفة الغربية	2004	2007	-
قطر	2001	2005	2009
الكويت	2001	2005	-
لبنان	2001	2005	2009
مصر	2001	2005	2009
المغرب	2001	2006	2009
المملكة العربية السعودية	2001	2007	-
اليمن	2003	2008	-



الشكل 1: التشريعات المتعلقة بوضع الخلوّ من التبغ في الإقليم

## 2.2 حماية الناس من دخان التبغ

اعتُمدت في المؤتمر الثاني للأطراف في الاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ، الدلائل الإرشادية للمادة الثامنة من الاتفاقية، والمتعلقة بالأماكن العامة الخالية من التبغ، والحماية من التعرض القسري لدخان التبغ. ويتزايد الطلب على الدعم التقني المطلوب لصياغة تشريعات في هذا الصدد ووضع أدوات تنفيذية لتحقيق خلو الأماكن العامة خلواً تاماً من التبغ. وتختلف السياسات التي اعتمدها بلدان الإقليم لحماية سكانها من التعرض القسري لدخان التبغ (الشكل 1).

وقد قام المكتب الإقليمي، بالتعاون مع المعهد الدولي للصحة العمومية، بوضع كتيب تدريبي للاستعانة به على الصعيد الوطني في وضع السياسات المتعلقة بالأماكن العامة الخالية من التبغ. وعُقدت في تشرين الثاني/نوفمبر دورة تدريبية إقليمية على أساس هذا الكتيب التدريبي، أعقبها تدريب تجريبي على الصعيد الوطني في مصر، شاركت فيه خمس محافظات. علماً بأن التحدي الرهن في هذا الصدد، يتمثل في ما تتخذه شركات صناعة منتجات التبغ من إجراءات متزايدة للدفاع عن مصالحها، بالضغط من أجل وضع سياسة لتعيين مناطق للتدخين. ويتضح مما هو متوافر من البيانات أنه متى عُيِّنت مناطق للتدخين، زادت صعوبة تنفيذ سياسة إخلاء الأماكن العامة إخلاء تاماً من التدخين.

### 3.2 تقديم العون للإقلاع عن تعاطي التبغ

يُلاحظ أن عنصر الإقلاع عن تعاطي التبغ هو إحدى أضعف الحلقات في سلسلة مكافحة التبغ في الإقليم؛ إذ لم يتم سوى بلدين اثنين بالإقليم باتخاذ خطوات لإدماج خدمات الإقلاع عن تعاطي التبغ في النظام الصحي القائم. أما في سائر البلدان، فإن خدمات الإقلاع عن تعاطي التبغ إما هي قائمة في القطاع الخاص، وإما هي ارتجالية لا تخضع لنظام ثابت. وتتوافر معالجة الإقلاع عن تعاطي التبغ في 16 بلداً. علماً بأنه لا يقوم أي بلد من بلدان الإقليم الاثنتين والعشرين بتقديم خدمات الإقلاع عن تعاطي التبغ بالمجان.

ويشير التقرير المتعلق بمكافحة التبغ في العالم إلى إن ثلاثة من كل أربعة مدخنين ممن يدركون أخطار التبغ، يريدون الإقلاع عن تعاطيه. ولا يخفى أن التوعية والمداواة يمكنهما أن يضاعفا فرص نجاح المدخن الذي يحاول الإقلاع عن التدخين في الإقلاع بالفعل عنه. وفي معظم الحالات توجد بضعة تدابير علاجية أساسية يمكن أن تساعد متعاطي التبغ على الإقلاع عن تعاطيه. وقد حدّد التقرير ثلاثة تدابير لخدمات الإقلاع عن تعاطي التبغ، كتدخل ناجح لمكافحة تعاطي التبغ، وهي:

- إدماج المشورة الخاصة بالإقلاع عن تعاطي التبغ في خدمات الرعاية الصحية الأولية
- توفير خطوط مجانية ييسر الاتصال بها
- إتاحة المعالجة الدوائية المنخفضة الكلفة

ولا يتوافر أي من هذه التدابير الثلاثة في بلدان الإقليم. ولا بد من إجراء تحليل وتقييم شامل لخدمات الإقلاع عن تعاطي التبغ في إقليم شرق المتوسط، من أجل الوفاء بالمعايير الدولية الموصي بها لخدمات الإقلاع.

## 4.2 التحذير من أخطار التبغ

بحلول أواسط عام 2009، سوف يقوم كل من الأردن وجمهورية إيران الإسلامية وجيبوتي ومصر، بوضع تحذيرات صحية مصوّرة على علب السجائر. وتعكف البلدان الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي على تنقيح مواصفاتها للتحذيرات، ومن المتوقع أن يُشترط في القريب العاجل في جميع بلدان مجلس التعاون الخليجي وضع تحذيرات صحية مصورة على علب السجائر.

وهنالك ثلاثة جوانب رئيسية للتحذيرات الصحية المصوّرة يمكن التحايل عليها من قِبَل شركات صناعة منتجات التبغ، وهي: اللغة المستخدمة؛ وشكل وتصميم عبوات التبغ؛ واستبعاد بعض العبوات.

وفي هذا السياق، ينبغي أن تؤخذ على محمل الجد مواصفات إنتاج عبوات التبغ، وتطبيقها بحزم. علماً بأنه لا توجد حالياً مواصفات لأسلوب إنتاج هذه العبوات؛ وهذه هي الثغرة التي تعمل شركات صناعة منتجات التبغ على استغلالها. فهذه الشركات تُنتج حالياً عبوة رباعية الجوانب، وعبوة مروحية الشكل، وعبوة مربعة؛ ولا ينظر المشرعون بالضرورة في ما يتخذ من أساليب جديدة، لدى إعدادهم للتشريعات المتعلقة بالتحذيرات الصحية المصوّرة. وينبغي إيلاء الاهتمام بعناية للغة المستخدمة؛ وينبغي لضباط الاتصال المعنيين بمكافحة التبغ أن يعملوا جنباً إلى جنب مع المشرعين من أجل تضمين نص التشريعات ما لديهم من خبرة ميدانية. كما ينبغي اغتنام الفرصة للنظر في تحديث التشريعات لدى صياغة وتغيير التشريعات، بحيث تُضمّن فيها التحذيرات الصحية المصوّرة.

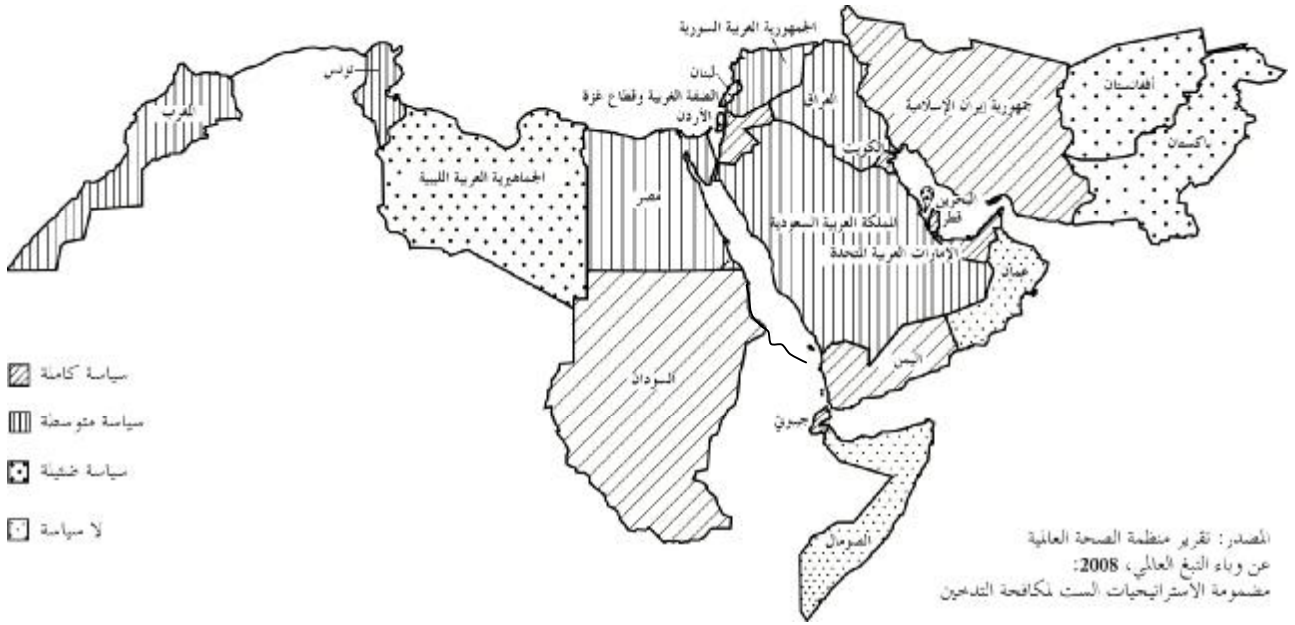
## 5.2 فرض حظر على الإعلان عن التبغ والترويج له ورعاية منتجه للمناسبات

لا تقوم سوى بضعة بلدان في الإقليم بفرض حظر تام على الإعلان عن التبغ، أي أنها لا تفرض حظراً شاملاً كاملاً يسري على جميع فئات التسويق والترويج. فثمانية من الدول الأعضاء في الإقليم تطبق حظراً شاملاً، وهي الأردن والإمارات العربية المتحدة وجمهورية إيران الإسلامية وجيبوتي والسودان وقطر والكويت واليمن (الشكل 2). وقد يكون استبعاد سائر البلدان في التقرير المتعلق بمكافحة التبغ في العالم، راجعاً إلى عدم الوضوح بشأن بعض عناصر حظر الإعلان عن التبغ، كالإعلان غير المباشر. أما في ما يتعلق بالتدابير الأخرى لمكافحة التبغ، يتعيّن القيام دورياً بتعديل أنواع الحظر الشامل المفروضة على التسويق، بحيث تشمل التجديد في أساليب شركات صناعة منتجات التبغ والتكنولوجيا الإعلامية.

وقد وضع المكتب الإقليمي تشريعات عامة لمكافحة التبغ تتناول جميع عناصر الاستراتيجيات الست لمكافحة التبغ وسائر عناصر مكافحة التبغ الواردة في الاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ. وقد أحيلت تلك التشريعات إلى البلدان كي تنظر فيها لدى صياغتها لتشريعاتها الخاصة. ويُنتظر أن يُجرى في عام 2009، لصالح بلدان الإقليم، تدريب على تنفيذ الحظر الكامل على الإعلان عن منتجات التبغ، وتطبيق الدلائل الإرشادية التي تتضمنها المادة الثالثة عشرة من الاتفاقية الإطارية. ولا يخفى أن الحظر التام على الإعلان عن منتجات التبغ يمثل أداة فعّالة جداً لمكافحة التبغ، إذ يتبيّن مما أُجري من دراسات في هذا الصدد تحقيق خفض في استهلاك التبغ يصل إلى 16% بعد تنفيذ هذا الحظر. وغني عن البيان أن الحظر يمثل أداة ذات تأثير على جميع الفئات الاجتماعية والاقتصادية في المجتمع.

## 6.2 زيادة الضرائب على التبغ

هنالك أنواع عديدة من الضرائب على التبغ: أشدها فعالية، في العادة، الضريبة غير المباشرة المنطوية على مبلغ معين يفرض على كمية معينة من التبغ، مثل الضريبة المدفوعة عن كل علبة سجائر أو صندوق سجائر.

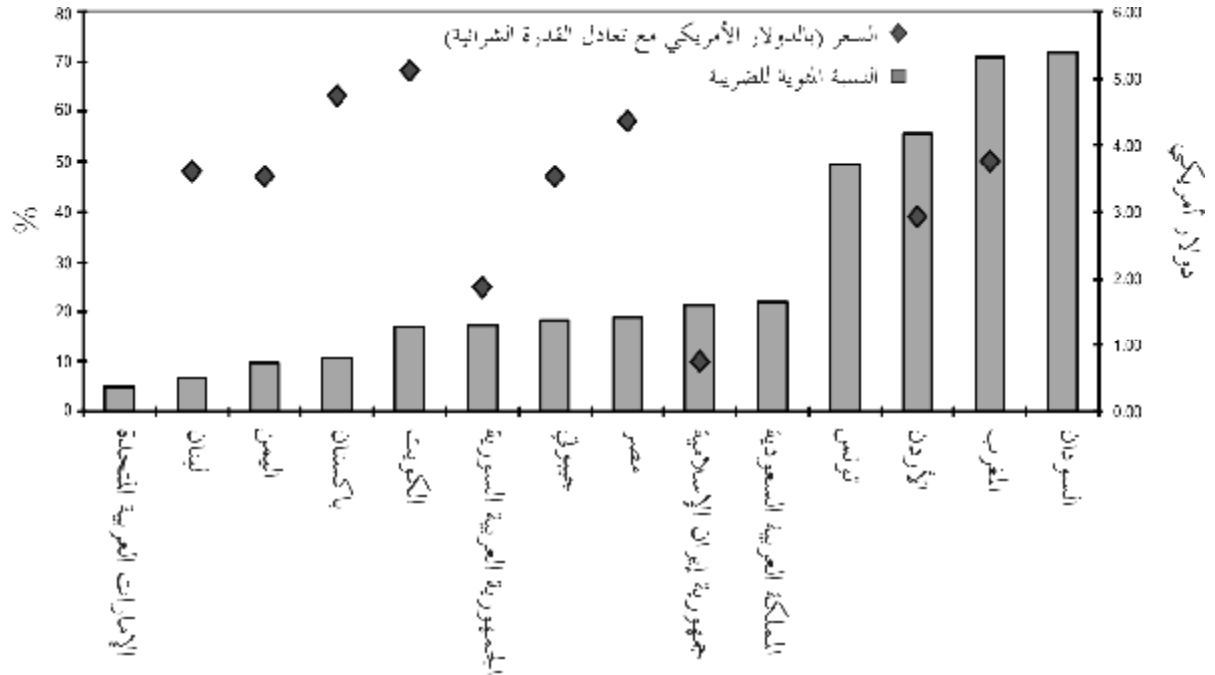


الشكل 2: الوضع فيما يتعلق بالسياسات الخاصة بحظر الإعلان عن التبغ في الإقليم

ولا ينبغي الخلط بين الضريبة غير المباشرة وضريبة المبيعات أو ضريبة القيمة المضافة التي تُطبَّق على جميع البضائع، أو ضريبة الدخل المفروضة على جميع الكيانات التجارية. علماً بأن تحديد الحكومة لمبلغ معين للضريبة يفرض على كل وحدة مُنتج من منتجات التبغ، يمكن أن يجنبها التلاعب بسعر الضريبة. وينبغي أن تكون الضرائب غير المباشرة بسيطة ويسهل على البلدان تطبيقها، ويتعين تعديلها بانتظام مراعاة للتضخم ولقدرة المستهلك الشرائية، حفاظاً على قدرتها على تقليص تعاطي التبغ. وينبغي في أفضل الظروف تطبيقها على مستوى المُنتج، وتوثيقها بخاتم، بدلاً من فرضها على مستوى الاتجار بالحملة أو التجزئة، وتقليل العبء الإداري على المشاريع التجارية الصغيرة، والحدّ قدر الإمكان من التهرب الضريبي - وينبغي أن يُطبَّق على السجائر المستوردة نفس نوع الضريبة غير المباشرة المحددة بمبلغ معين.

وينبغي أن يتم على هذا المنوال فرض الضرائب على جميع منتجات التبغ. وينبغي للضرائب على منتجات التبغ الأرخص نسبياً أن تكون معادلة للمنتجات التي تفرض عليها ضريبة أكبر، مثل السجائر، منعاً لاستبدال استهلاكها بمنتجات أخرى. وينبغي، على سبيل المثال، أن تطبَّق الزيادة، في هذا الإقليم، على كل من السجائر والشيشة. علماً بأن أسعار منتجات التبغ في بلدان الإقليم تقل عن مثيلاتها في أجزاء أخرى من العالم، مما يزيد من إمكانية شرائها. ومما يذكر في هذا السياق، أن الأسعار لم تستخدم إطلاقاً كأداة لمكافحة التبغ في بلدان مجلس التعاون الخليجي. ويبيّن (الشكل 3) متوسطات الأسعار والضرائب المتعلقة بها في الإقليم.





المصدر: منظمة الصحة العالمية، مضمومة الاستراتيجيات الست لمكافحة التبغ، 2008

### الشكل 3. متوسطات الأسعار والضرائب المتعلقة بها في الإقليم

### 3. التوجّهات المستقبلية

مع مراعاة الدلائل الإرشادية الجديدة التي اعتمدها مؤتمر الأطراف في الاتفاقية الإطارية، والتوصيات المتعلقة بالاستراتيجيات الست لمكافحة التبغ، يتعين على بلدان الإقليم إجراء مراجعة شاملة للتشريعات الوطنية لمكافحة التبغ، وتحديد الثغرات، والعمل في ضوء ذلك على سدّها. وينبغي لدى القيام بذلك، اجتناب مزالق معيّنة.

وينبغي للفنيين والمشرّعين المشاركة جنباً إلى جنب في صياغة التشريعات لضمان معالجة التفاصيل الفنية لمكافحة التبغ معالجة سليمة. وعلى سبيل المثال، فإنه يوصى لدى معالجة موضوع التحذيرات الصحية المصوّرة، بتغطية 50% من إجمالي حجم العبوة، وليس 50% من الجانبين الرئيسيين. علماً بأن إيلاء الاهتمام إلى تلك التفاصيل يؤدي إلى تحسين تنفيذ التدابير المشدّدة التي لا يمكن لشركات صناعة منتجات التبغ تقويضها.

هذا، مع العلم بأن بعض التدابير المطلوبة في الاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ، والموصى بها في مضمومة الاستراتيجيات الست، مثل زيادة الضرائب، تتطلب توفير بيئات وطنية داعمة. ومع التحرك نحو تدابير أشدّ، فإن من المهم إجراء دراسات مناسبة في الوقت نفسه، حتى يتسنى دعم العمل وفقاً للسياسات بيّنات فنية.

وحتى في البلدان التي توجد فيها تشريعات خاصة بالتبغ، فإن تلك التشريعات قد لا تكون ظاهرة بسبب عدم إنفاذها وعدم الامتثال الاجتماعي لها. ومن ثمّ، فإن من الضروري لدى العمل على وضع تشريعات جديدة، اتّباع نهج شامل نحو ضمان تنفيذها بالكامل، من خلال تحديد سلطة الإنفاذ، وتدابير الإنفاذ، مع مراعاة إمكانية القيام بذلك على مراحل، وتقرير موعد نهائي للإنفاذ على الصعيد الوطني. ويمكن الأخذ بنهج تخصيص تمويل مكافحة التبغ، وتنفيذ السياسة.

وبعد، فلا بد من أن ندرك أنه مع تحرك البلدان نحو اتخاذ تدابير أشد لمكافحة التبغ، تتحرك أيضاً شركات صناعة منتجات التبغ نحو حماية مصالحها، محاولة إيجاد وضع يؤدي إلى تثبيط جهود السلطات الوطنية لتطبيق الدلائل الإرشادية للاتفاقية الإطارية، وتوصيات الاستراتيجيات الست.

وسوف يبذل المكتب الإقليمي قصارى جهده لدعم دوله الأعضاء تقنياً في تنفيذ الاتفاقية الإطارية، واضعاً في حسبانته توصيات الاستراتيجيات الست، وتوفير ما يلزم من بيانات لإدخال التعديلات الضرورية.