

## ملخص تنفيذي

في ظل الجائحة العالمية الحالية،  
وعامل التدخين الذي يعرض الناس  
للإصابة بمرض كوفيد-19 الخطير،  
استمرت دوائر صناعة التبغ في إنتاج  
منتجاتها المضرة وتوزيعها وبيعها.

وعلى الرغم من أن الحكومات تمتلك سلطة تضييق الرقابة على هذا القطاع في هذه الأوقات من الابتلاءات، فإن العكس هو ما يبدو للأسف حاصلاً. إذ اختارت الحكومات في العديد من البلدان حماية قطاع صناعة التبغ، بل وشجعتة؛ في حين أن التبغ مسؤول بالفعل عن وفاة 8 مليون شخص سنوياً على مستوى العالم، وتصل تكاليف الخسائر الصحية والإنتاجية حوالي 1.4 ترليون دولار أمريكي في العام الواحد. ومع ذلك، فقد جرى إقناع الحكومات لإرضاء القطاع بالاستجابة لمطالبه وضغوطه التي يمارسها للترويج لهذه الصناعة المضرة، بل وقبول تبرعاته الخيرية، كما هو موضح في المؤشر العالمي لتدخل دوائر صناعة التبغ لعام 2021 (المؤشر).

وعلى الرغم من إدراك الحكومات أن تدخل دوائر صناعة التبغ من العقبات الأساسية التي تعرقل جهودها في تنفيذ التدابير المعنية بمكافحة التبغ، فقد أصبح الكثير منها ضعيفاً أمام حيلها ومستسلماً لتدخلاتها، فتهاون في سياساته المعنية بحماية الصحة العامة من المصالح التجارية.

واقترنت عدة حكومات بحديث مزدوج ينطوي على مراوغة شركات التبغ العابرة للحدود؛ من مثل فيليب موريس إنترناشونال، وبريتيش أميريكان توباكو، وجابان توباكو إنترناشونال، التي قدمت منتجات تبغ جديدة للحصول على اعتماد الحكومات، وزعمت أنها صرفت النظر عن إنتاج السجائر. وفي حين يشهد واقع الأمر مبيعات أعلى للسجائر، كانت هذه الشركات تعيق في الوقت نفسه الجهود الرقابية الحكومية التي قد تؤثر على مبيعات السجائر.

واستغل قطاع صناعة التبغ جائحة كوفيد-19 بالالتفاف حول الحكومات بحيله المتعددة لحثها وإقناعها وإجبارها على تبني سياسات أضعف للصحة العامة. وأبدت الحكومات استعدادها لقبول التبرعات الخيرية من القطاع وأيدتها، في ظل ضعفها من آثار الجائحة، في حين أن هذه التبرعات تأتي غالباً مرهونة بمساومات

القطاع، وهو ما أدى إلى تقويض سياساتها. فبدلاً من الامتناع عن منح الفوائد لقطاع صناعة التبغ، اتخذت حكومات عديدة قرارات أفادته، ولاسيما تخفيض الضرائب أو عدم فرضها، وتأخير التشريعات المعنية بتنفيذها.

وقابل العديد من مسؤولي الحكومات المسؤولين التنفيذيين بالقطاع بطريقة غير شفافة، واقتنعوا بالسماح لهذه الشركات أن تعمل بموجب "الضرورة" التي فرضتها أوقات الحظر بسبب الجائحة. وأدت حالات تعارض المصالح إلى رضوخ المسؤولين لقبول العروض من القطاع واعتباره "شريكاً" في عملية التعافي الاقتصادي، بدلاً من النظر إليه كعبء على الصحة العامة والمجتمع.

يغطي هذا المؤشر، وهو الثالث في السلسلة، 80 بلداً مع توثيق وضع الجهود الحكومية لتنفيذ المادة 5-3 من اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ (WHO FCTC). إذ تحدد المادة 5-3 وخطوطها الإرشادية كيف يمكن للحكومات أن تحمي سياسات الصحة العامة، من المصالح التجارية والأخرى الممنوحة لقطاع صناعة التبغ ومن الجهات التي تعزز هذه المصالح. وفي أثناء الجائحة، كانت الحكومات التي اتبعت هذه الخطوط الإرشادية قادرة على حماية جهودها لمكافحة التبغ بصورة أفضل مقارنةً بالحكومات التي لم تتبّعها، فعرضت جهودها لحيل القطاع الرامية إلى تقويضها أو تأخيرها أو تبديدها.

يقوم ترتيب البلدان البالغ عددها 80 بلداً (الشكل 1) على أساس النقاط الكلية التي قدمتها جماعات المجتمع المدني وأعدت مؤشراتها القطرية. وكلما انخفض الترتيب، تراجع المستوى الكلي للتدخل، بما يبشر بأداء جيد للبلد المعني.

ويوضح هذا المؤشر أن رغم قدرة دوائر صناعة التبغ على التدخل في البلدان كافة، فقد انبرت بعض الحكومات للتصدي لهذا التدخل بشجاعة. فتحسّن أداء ثماني عشر بلداً في حماية سياساتها الصحية، لاسيما في تطبيق مستوى أعلى من الشفافية، وعدم التعاون مع القطاع، وانتهاج الخطوط الإرشادية لوضع إجراءات ملائمة للتفاعل معه.

# النتائج الرئيسية

أحرزت بعض الحكومات تقدماً في حماية سياساتها من تدخل دوائر صناعة التبغ: بوتسوانا أصدرت قانونها لمكافحة التبغ، الذي يحدد التفاعل بين الحكومة وقطاع صناعة التبغ، ويحظر الشراكات معه ومنحه الحوافز. وزارة الصحة الهندية اعتمدت مدونة لقواعد السلوك تقيّد تعاون المسؤولين بالوزارة مع شركات التبغ، في حين أن وزارة التعليم والشباب والرياضة الكمبودية حظرت كل أشكال الشراكة مع قطاع صناعة التبغ في إطار المرافق التعليمية.

استهدفت وزارات الصحة، والمستشفيات، والعاملون في الرعاية الصحية، وأجهزة إنفاذ القانون في العديد من البلدان بأنشطة المسؤولية الاجتماعية للشركات التي ازدادت في أثناء الجائحة: ذكرت سبع دول أنها لم تقبل عروض شركات التبغ المتعلقة بأنشطة المسؤولية الاجتماعية، في حين قبل عددًا كبيراً من الدول الأخرى - بما فيها على الأقل ست دول فرضت الحظر أو القيود على أنشطة المسؤولية الاجتماعية لشركات التبغ - قبل التبرعات الخيرية من قطاع صناعة التبغ في أثناء الجائحة. بل إن بعض إدارات الصحة، التي تتعامل مباشرة مع المرضى لعلاجهم من أمراض متعلقة بالتبغ، رحبت بالتبرعات التي قدمها قطاع صناعة التبغ من أجهزة التنفس، ومعدات الحماية الشخصية، والأموال.

تهاونت حكومات عديدة في تنفيذ سياساتها المعنية بفرض الضرائب على التبغ: ما لا يقل عن أحد عشر بلداً من البلدان التي قبلت التبرعات الخيرية المقدمة من قطاع صناعة التبغ في إطار أنشطة المسؤولية الاجتماعية، تهاونت في سياساتها المعنية بفرض الضرائب على التبغ. وقبلت الحكومات عروض القطاع، الذي استغل الجائحة مسوغاً لتقدمها، لفرض ضرائب أقل، ومنحه مدة أطول لسداد الضرائب على التبغ أو عدم زيادتها في أثناء هذه المدة. وألغيت الزيادات الضريبية المفروضة في عدة بلدان.

اعتبر ما لا يقل عن 10 حكومات أن صناعة التبغ والسجائر "ضرورية" في أثناء الجائحة: سمحت الحكومات الوطنية والإقليمية لشركات التبغ بالعمل في أثناء الجائحة، بل اعتبر بعضها السجائر من المواد الأساسية التي يجب بيعها في أثناء فترات الحظر. وتعرضت الحكومات التي حظرت إنتاج التبغ في أثناء الحظر لهجوم من داخلها في كثير من الأحيان، حيث قامت إدارات تابعة لها وتربطها صداقة بشركات التبغ بالاعتراض على قراراتها والمطالبة بنقضها، أو في أحيان أخرى كانت شركات التبغ تقاضيهما على هذه القرارات.

أنفق قطاع صناعة التبغ المشرّعين في عدة بلدان معاملة منتجات التبغ الجديدة معاملة مختلفة وإيجابية: المشرّعون في كينيا، ولبنان، ومصر، وإسبانيا، جرى إقناعهم بفرض قواعد تنظيمية على أجهزة تقديم النيكوتين الإلكترونية ومنتجات التبغ المسخّن تختلف عن منتجات التبغ التقليدية، بل وفي بعض الحالات جرى إقناعهم بنقض الحظر المفروض عليها في السابق.

قوّض قطاع صناعة التبغ تشريعات مكافحة التبغ في عدة بلدان: تأخّر النظر في تشريعات مكافحة التبغ في تانزانيا وزامبيا؛ في حين تأجل تنفيذ تشريعات قائمة - وتحديداً تحذيرات الصحة المصورة في أماكن بارزة - في إثيوبيا، وبوليفيا؛ وتوقّف التغليف البسيط في جورجيا وتركيا.

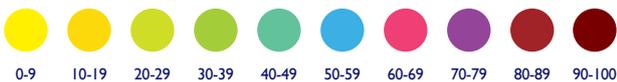
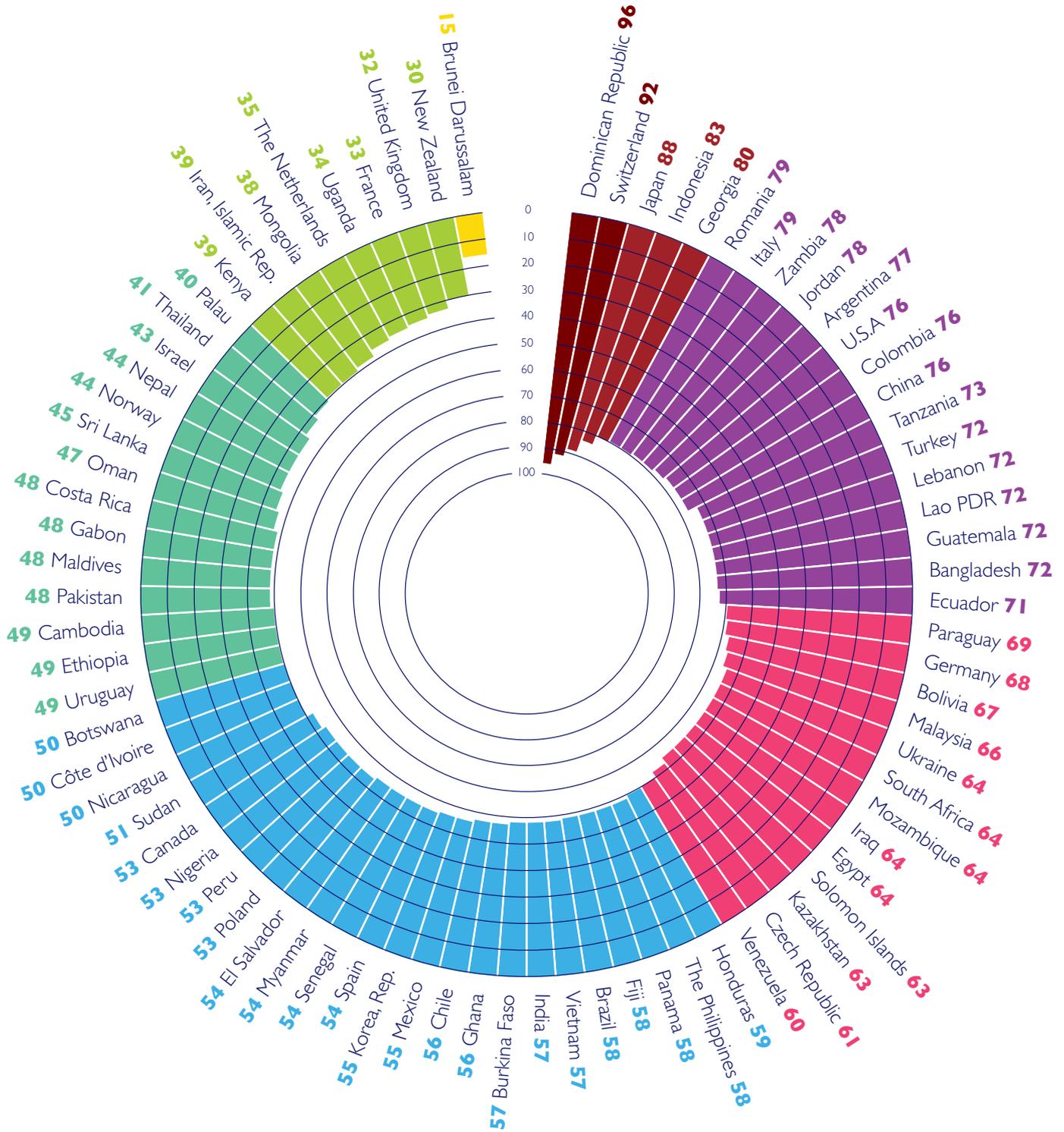
شجع كبار المسؤولين في عدة بلدان قطاع صناعة التبغ: ضمنت شركات التبغ قيام العديد من رؤساء الدول، أو الوزراء، أو غيرهم من كبار المسؤولين، بزيارات لمصانعها في البرازيل، وفيجي، وألمانيا، وكينيا، وزامبيا، حيث أيدوا أعمالها في مراسم الاحتفال بتدشين تلك المصانع. وكانت الدعاية الإعلامية لهذه الزيارة بمثابة صك اعتماد المسؤولين في مناصب رفيعة المستوى، وأدى ذلك بدوره إلى الإضرار بالدور الرقابي. وشارك في أنشطة صناعة التبغ المتعلقة بالاقتصاد كبار المسؤولين في باكستان، ونيكاراجوا، وبولندا.

أبرمت الحكومات اتفاقات بدلاً من فرض القواعد التنظيمية: ضمن قطاع صناعة التبغ فعلياً التعاون مع الحكومات فيما لا يقل عن أحد عشر بلداً من خلال الاتفاقات، وبرامج التدريب، وأنشطة إنفاذ القوانين، خاصة بشأن التجارة غير المشروعة، ومعارضة شروط اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ لتحديد أشكال التفاعل مع القطاع كي يقتصر على الضرورة القصوى لأغراض التنظيم والرقابة. وهي تتضمن اتفاقات للتصدي لتجارة التبغ غير المشروعة في كولومبيا، وجمهورية الدومينيكان، وإثيوبيا، وإيطاليا، وهولندا.

أصبح تعارض المصالح ملمحاً حاضراً حيث تحرّك المسؤولون نحو قطاع صناعة التبغ، وتمكّن التنفيذيون في القطاع من الوصول إلى صانعي السياسات: أباح صانعو السياسات أنفسهم عرضة لتدخلات دوائر صناعة التبغ بقبول التبرعات السياسية، أو بالتدخل المباشر في أعمال التبغ، أو من خلال "الباب الدوار" الذي يُنشئ دائرة تفاعل موصولة بين المسؤولين الحكوميين السابقين المنضمين لشركات التبغ، والمسؤولين السابقين في شركات التبغ المتقلدين مناصب حكومية. فقد ذكرت تسع دول مشكلات ذات صلة بالبواب الدوار، حيث عُيّن مسؤولون سابقون في شركات التبغ في مناصب كبار المسؤولين الحكوميين في الأرجنتين، وكولومبيا، وفيجي، وجورجيا، وباراجواي.

الدول غير الأطراف في الاتفاقية الإطارية تواجه موجات عالية من تدخلات دوائر صناعة التبغ: واجهت خمس دول، ظلت غير أعضاء في اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ، موجات عالية من تدخلات دوائر صناعة التبغ أدت إلى تقويض النتائج التي ترمي مساعي مكافحة التبغ إلى تحقيقها؛ وهي تحديداً الأرجنتين، وجمهورية الدومينيكان، وإندونيسيا، وسويسرا، والولايات المتحدة الأمريكية. وشجعت حكومات هذه الدول شركات التبغ بمنحها الحوافز، وتأييد التشريعات المتوافقة مع قطاع صناعة التبغ، والترويج له على مستوى عالمي.

# الشكل (1): الترتيب القطري الكلي لتدخل دوائر صناعة التبغ



كلما انخفض الرقم كان الترتيب أفضل

# التبغ

4. رفض الاتفاقات غير الملزمة مع قطاع صناعة التبغ:  
تتسبب الحكومات في الإضرار بوضعها عندما توافق على التعاون مع قطاع صناعة التبغ. لذا يجب منع أي تعاون بين الحكومات وهذا القطاع.
  5. وقف منح الحوافز لقطاع صناعة التبغ:  
يجب ألا تُمنح دوائر صناعة التبغ الحوافز أو أي معاملة تفضيلية لإدارة شركاتها؛ فهذا يتعارض مع سياسة مكافحة التبغ تعارضاً مباشراً.
  6. ضرورة خروج الحكومات من دوائر صناعة التبغ:  
يجب معاملة المؤسسات المملوكة للدولة نفس معاملة أي شركة أخرى من شركات التبغ. ويؤدي خروج الحكومات من دوائر صناعة التبغ إلى تعزيز استقلالها عنها، ليكون لها اليد المعلقة في حماية الصحة العامة.
  7. ضرورة زيادة مستوى الشفافية لتعزيز المحاسبة:  
ستؤدي الشفافية في التعامل مع دوائر صناعة التبغ إلى تقليل أشكال تدخلها، وإذا خضع المسؤولون الحكوميون وشركات التبغ للمحاسبة، ويجب تسجيل كل أشكال التفاعل مع دوائر صناعة التبغ والإعلان عنها.
  8. تنفيذ مدونة قواعد لإنشاء جدار حماية:  
توخياً للحد من أشكال التفاعل مع قطاع صناعة التبغ، وتجنب تعارض المصالح، وتعزيز الشفافية والمحاسبة، يتعين أن تتبّع الحكومات مدونة قواعد للسلوك يرد فيها توجيهات واضحة بشأن أشكال التفاعل مع القطاع.
  9. إجبار قطاع صناعة التبغ على تقديم المعلومات حول نشاطه:  
يجب أن يفصح قطاع صناعة التبغ عن نفقاته الموجهة للتسويق وأنشطة الضغط والأعمال الخيرية.
1. ضرورة تصدّي الحكومة في مجملها، لا القطاع الصحي وحده، لتدخلات دوائر صناعة التبغ:  
حرصاً على الحد من تعرض الحكومات لتدخل دوائر صناعة التبغ، يجب اتباع نهج شامل على مستوى الحكومة لتنفيذ المادة 3-5، مثلما حدث في بوتسوانا، والفلبين، والمملكة المتحدة.
  2. ضرورة وقف تأييد أنشطة قطاع صناعة التبغ:  
يتعين أن تقوم الحكومات بالحد من أشكال التفاعل مع قطاع صناعة التبغ، لتقتصر فقط على ما يندرج تحت بند الضرورة القصوى لغرض التنظيم والرقابة، وعدم تأييد صناعة تتسبب في أضرار جسيمة يتحملها المجتمع.
  3. تغيير الصورة الطبيعية التي تُصَبِّغ بها الأنشطة التي تُسمّى أنشطة المسؤولية الاجتماعية لقطاع صناعة التبغ:  
يتعين أن ترفض الحكومات أنشطة المسؤولية الاجتماعية لشركات التبغ، حيث إنها شكل من أشكال الترويج للتبغ، وتنال من نزاهة المسؤولين الحكوميين المعيّنين بالرقابة على التبغ عندما يؤيدون هذه الأنشطة.

المركز العالمي للحكومة الرشيدة في مجال مكافحة التبغ (GGTC)، وهو من شركاء مبادرة منع مؤسسات التبغ ومنتجات التبغ (STOP)، استخدم تقارير منظمات المجتمع المدني عن نفوذ قطاع صناعة التبغ من 80 بلداً، وهو ما يغطي نحو 83% من سكان العالم. والمؤشر العالمي لتدخلات دوائر صناعة التبغ هو استقصاء للوقوف على طريقة حماية الحكومات سياساتها المعنية بالصحة العامة من المصالح التجارية والمكتسبة لقطاع صناعة التبغ، كما اقتضته اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ (WHO FCTC). للاطلاع على التقرير الكامل، ادخل على الموقع WWW.EXPOSETOBACCO.ORG. وترد التقارير القطرية المفصلة وغيرها من الأدوات على الموقع WWW.GLOBALTOBACCOINDEX.ORG.

المؤشر العالمي لتدخلات دوائر صناعة التبغ، ماري أسونتا MARY ASSUNTA، المركز العالمي للحكومة الرشيدة في مجال مكافحة التبغ (GGTC) لعام 2021.