Global Center for Good Governance in Tobacco Control

رد على روايات دوائر صناعة التبغ بشأن الاتجار غير المشروع بهدف التدخل في صنع السياسات: الخسارة المالية الثلاثية

ملخص تنفيذي

معلومات أساسية. ينتج عن تعاطي التبغ تكاليف اقتصادية سنوية على مستوى العالم تُقدَّر بنحو **1.4 ترليون دولار أمريكي**[1] - وهو ما يشمل 422 مليار دولار أمريكي تكلفة نفقات الرعاية الصحية المباشرة[2]، وما يقارب 1.0 ترليون دولار أمريكي قيمة خسائر الإنتاجية بسبب الأمراض والوفيات المبكرة.[3] وهذه التكاليف تتحملها الحكومات والأنظمة الصحية والأسر.[4] في حين أن إيرادات الضريبة الانتقائية على التبغ لا تعوض هذا العبء الاقتصادي تعويضًا كاملًا على مستوى العالم والمناطق الرئيسية.[5]

النسق. وسط التدقيق التنظيمي المستمر والمزاعم المعلَنة بشأن أعمال التهريب، أوضحت شركات التبغ في مناقشات القواعد التنظيمية قلقها من الاتجار غير المشروع، لكي تقدم نفسها على أنها شريك في جهود إنفاذ القانون. ويوثق *المؤشر العالمي لتدخلات دوائر صناعة التبغ لعام 2025* تعاون نحو **19 حكومة** مع قطاع صناعة التبغ من خلال مذكرات التفاهم، أو العمليات المشتركة لإنفاذ القانون، أو البرامج التدريبية[6] - وهذا رغم أشكال الحظر الواضحة في المادة 5-3 من اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ ومبادئها التوجيهية.[7] ويؤكد *المؤشر العالمي للتدخل في سياسات التبغ لعام 2023* [8] أن هذا النسق يتكرر على مدار سنوات عديدة، ويستفحل على مستوى جميع المناطق التي خضعت للتقييم.

السجل القضائي. الأدلة التاريخية - بما في ذلك تسوية للمفوضية الأوروبية في 2004 [9]، وحكم فيدرالي أمريكي صادر بموجب قانون مكافحة المنظمات الفاسدة والمتأثرة بالابتزاز في 2006 [10]، وإجراءات جنائية كندية[11] أفضت إلى حالات إقرار بالذنب في الفترة ما بين 2008 و2010 - تلك الأدلة التاريخية تثبت في قضايا موثَّقة أن شركات التبغ عبر الوطنية الكبرى **يسَّرت أو لم تمنع تحويل منتجاتها إلى قنوات الاتجار غير المشروع.** هذا السجل القضائي وثيق الصلة بمصداقية أي مزاعم يطلقها القطاع بأنه شريك حسن النية في إنفاذ قانون.

الخسارة المالية الثلاثية. النتيجة هي خسارة مالية ثلاثية: تتحمل الحكومات تكاليف صحية وبيئية واجتماعية أخرى يتسبب فيها التبغ؛ ثم تمول عمليات لإنفاذ القانون مصممة وفق روايات قطاع التبغ[12]؛ ثم ينتهي الأمر بها إلى التخلي عن إيرادات ضريبية عندما ترضخ لضغوط خفض الضريبة. **إطار الخسارة الثلاثية** الوارد في هذا التقرير يبيِّن أن قبول الحكومات الشراكات مع قطاع صناعة التبغ بشأن إنفاذ القانون يفضي إلى خسائر ضريبية تراكمية مطَّردة - على مستوى المكونات الثلاثة مجتمعة – وهي خسائر أفدح مما قد تتكبده بسبب الاتجار غير المشروع وحده، إذا ما أصرت على تولّي دورها المستقل في إنفاذ القانون.

التوصية الرئيسية. يجب ألا تدخل أو تستمر الحكومات في شراكات إنفاذ القانون مع قطاع صناعة التبغ، وألا تعتمد على البيانات المقدمة من القطاع مسوغًا لتخفيف الضرائب، أو لتعليق مؤقت للضريبة الانتقائية يعود بالنفع على القطاع. والقدرة على الإنفاذ المستقل - من خلال تعاون مشترك بين الحكومات في شأن الضرائب، بوسائل منها بروتوكول الاتفاقية الإطارية بشأن مكافحة التبغ للقضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ، والاستثمار المحلي - تلك القدرة كافية للتصدي للاتجار غير المشروع دون التورط في مخاطر الحوكمة التي تتسبب فيها الشراكات مع قطاع صناعة التبغ.

1- مقدمة: الغرض الاستراتيجي من روايات الاتجار غير المشروع

الاتجار غير المشروع في التبغ هو مشكلة موثَّقة وكبيرة وذات صلة بالسياسات. إذ تحدد التقديرات العالمية مقدار السجائر غير المشروعة بنحو **657 مليار سيجارة في السنة**[13] - وهو ما يقارب 11.6٪ من إجمالي الاستهلاك العالمي للسجائر، مع متوسط حصة السجائر غير المشروعة بنسبة 16.8٪ في البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط.[14] وتفقد الحكومات ما يقدَّر بحوالي **40.5 مليار دولار في السنة** من إيرادات الضريبة الانتقائية وضريبة القيمة المضافة نتيجة الاتجار غير المشروع.[15]

والأمر الذي يقل الاعتراف به في خطاب السياسات العامة بصورة جوهرية - ويستمر التعتيم عليه في البحوث التي تمولها دوائر صناعة التبغ - هو أن **دوائر صناعة التبغ نفسها هي أحد المساهمين الهيكليين في السوق غير المشروعة التي تزعم بمحاربتها.** فقد كشف تحليل مستقل حول منهجية فيليب موريس الدولية في "مشروع ستيلا" أن ما يصل إلى **ثلثي السجائر غير المشروعة على مستوى العالم من منتجات لشركات تصنيع التبغ الكبرى،** حيث تدخل القنوات غير الرسمية من خلال زيادة العرض، وضعف الضوابط على سلاسل الإمداد، والتسريب المتعمد. وفي بحوث كلَّف قطاع صناعة التبغ بعملها - وأجرتها في الأساس شركة كيه بي إم جي للاستشارات والتدقيق - يعاد تصنيف هذه المنتجات بانتظام لتندرج تحت بنود "الجريمة المنظمة"، الأمر الذي يخفي الدور الموثَّق لشركات تصنيع التبغ في السوق غير المشروعة.[16]

وهذا ليس ادعاءً افتراضيًا. ففي السجلات القضائية على نطاق العديد من الولايات القضائية - بما في ذلك تسوية للمفوضية الأوروبية في 2004[17]، وحكم فيدرالي أمريكي صادر بموجب قانون مكافحة المنظمات الفاسدة والمتأثرة بالابتزاز في 2006،[18] وإجراءات جنائية كندية[19] أفضت إلى حالات إقرار بالذنب في الفترة ما بين 2008 و2010 - في هذه السجلات ما يبرهن على ضلوع شركات تصنيع التبغ في الاتجار غير المشروع في التبغ، باعتبارها مسألة مُثبتة في السجلات القانونية. يلخص المربع (1) أدناه هذه السوابق القانونية.

وروايات الاتجار غير المشروع التي يصدِّرها قطاع صناعة التبغ تخدم ثلاثة أغراض تجارية متباينة: (1) تختلق مبررًا للتواصل مع الهيئات الحكومية غير الصحية، وهو ما تحظره المادة 5-3 من الاتفاقية الإطارية بشأن مكافحة التبغ؛ و(2) تقدم البيانات الصادرة عن القطاع على أنها الأساس الاستدلالي الرئيسي في مداولات السياسات الضريبية؛ و(3) تهيّئ الأوضاع السياسية التي تجعل التخفيف الضريبي استجابة حكومية محتملة لمشكلة أسهم فيها القطاع نفسه.

يوثق المؤشر العالمي للتدخل في سياسات التبغ لعام 2023 وعام 2025 هذا النسق بوصفه نسقًا منهجيًا ومُفسدًا. إذ يشير مؤشر 2025 إلى أن تدخل دوائر صناعة التبغ قد ازداد توغلًا في العمليات الحكومية في غالبية البلدان التي خضعت للتقييم، حيث ذُكر أن الاتجار غير المشروع هو أحد الدوافع الرئيسية للوصول إلى الوزارات غير الصحة.[20] وبوجه خاص، فإن 17 حكومة من الحكومات التسعة عشرة[21] الموثَّق تعاونها مع القطاع في مجال الاتجار غير المشروع لم تكن طرفًا في بروتوكول القضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ [22] - الأمر الذي يعني أنها قبلت عقد شراكات مع القطاع في غياب الإطار القانوني المستقل الذي يهدف البروتوكول إلى تأسيسه.

المربع (1): سوابق قضائية وتنظيمية - ضلوع قطاع صناعة التبغ في الاتجار غير المشروع

تُظهر الأدلة التاريخية أن في عدد من المناطق، حكمت المحاكم على شركات التبغ عبر الوطنية الكبرى، أو وُجِّهت لها اتهامات رسمية في إجراءات تنظيمية بأنها يسَّرت أو لم تمنع تحويل منتجاتها إلى قنوات غير مشروعة. وتشكِّل السوابق الثلاثة التالية جزءًا من السجل القانوني العام، وتتصل اتصالًا مباشرًا بأي حكومة تقيِّم مصداقية المزاعم التي يقدمها قطاع صناعة التبغ بأنه شريك حسن النية في إنفاذ القانون.

فيليب موريس الدولية - تسوية المفوضية الأوروبية لعام 2004

في يوليو 2004، أبرمت فيليب موريس الدولية اتفاق تعاون ملزمًا قانونًا مع المفوضية الأوروبية، واتفقت جميع الدول الأعضاء العشرة في الاتحاد الأوروبي آنذاك على دفع **1.25 مليار دولار أمريكي على مدار 12 سنة** للفصل في مزاعم تفيد بأن ممارسات الشركة في مجال الإمداد قد أسهمت في عمليات تهريب واسعة النطاق في منطقة الاتحاد الأوروبي، بطرق منها قنوات توزيع غير مشروعة ومرتبطة بالجريمة المنظمة. وبموجب الاتفاق، التزمت شركة فيليب موريس الدولية كذلك بتعزيز الضوابط على توزيع منتجاتها في الأسواق حيث تبيَّن ارتفاع مخاطر تهريب البضائع. هذه التسوية - وهي الأولى من نوعها بين شركة تبغ كبرى وهيئة تنظيمية فوق وطنية - نتج عنها التزامات مالية ضخمة وتعهدات بالامتثال نشأت عن إخفاقات إحدى شركات تصنيع التبغ عبر الوطنية في سلسلة الإمداد.[23]

الولايات المتحدة ضد فيليب موريس وآخرين – حكم صادر عن محكمة المقاطعة الأمريكية بموجب قانون مكافحة المنظمات الفاسدة والمتأثرة بالابتزاز في عام 2006

في 17 أغسطس 2006، أصدرت محكمة مقاطعة كولومبيا الأمريكية حكمها في الدعوى المدنية (GK) 99-2496 المقامة من الولايات المتحدة ضد فيليب موريس الأمريكية وآخرين، حيث حكمت بأن الشركة المتهمة قد تآمرت لعقود طويلة في خداع المواطنين الأمريكيين، بما يخالف قانون مكافحة المنظمات الفاسدة والمتأثرة بالابتزاز. ومن بين الأعمال التي وثَّقتها المحكمة كان الإخفاء المتعمد للأدلة ذات الصلة بالآثار الصحية، وغير ذلك من أعمال تؤثر على الرقابة التنظيمية والشفافية. وعلى الرغم من أن الحكم الصادر وفق قانون مكافحة المنظمات الفاسدة والمتأثرة بالابتزاز لم يتعلق بالاتجار غير المشروع بوصفه مسألة الموضوع الرئيسية، فإنه أنشأ سجلًا قضائيًا للسلوك المخادع المنهجي الذي تبنَّته الشركة في مجالات متعددة للسياسات.[24]

الإجراءات القضائية الكندية - حالات إقرار بالذنب وعقوبات في الفترة ما بين 2008 و2010

في الفترة ما بين 2008 و2010، أقرَّت شركات تابعة لشركات التبغ الكبرى - بما فيها اليابان الدولية للتبغ-ماكدونالد، وهي فرع من شركة اليابان الدولية للتبغ - أقرَّت بالذنب أمام المحاكم الكندية في تُهم متعلقة بتهريب السجائر، ودفعت غرامات مالية ضخمة. نشأت الإجراءات من خطة واسعة النطاق لتهريب السجائر، حيث كان التبغ الكندي يُصدَّر إلى الولايات المتحدة، ثم يعاد استيراده كبضائع مهربة، للتهرب من دفع الضرائب الانتقائية الكندية على التبغ. أكدت حالات الإقرار بالذنب أن عمليات التهريب تورطت فيها الشركة المُصنِّعة، وليس فقط جهات خارجية، وأظهرت أن تحويل المنتجات إلى قنوات غير مشروعة يمكن أن يحدث بمعرفة موظفي الشركة أو بتسهيل منهم.[25]

بالنظر إلى هذه السوابق مجتمعة، يتبيَّن أن الاتجار غير المشروع في منتجات التبغ لا يقتصر على ظاهرة إجرامية تحدث خارج نطاق شركات التبغ. ففي الدعاوى الموثَّقة والمُثبتة قضائيًا، كانت ظاهرة متصلة اتصالًا مباشرًا بممارسات الإمداد التي تقوم بها الشركات، واستراتيجيات زيادة العرض، وضعف الضوابط على سلسلة الإمداد أو استمرار فجوات فيها عن عمد، وهو ما يسهّل تحويلها إلى قنوات إجرامية. هذا التاريخ الموثَّق مسألة جوهرية يجب أخذها في الاعتبار في أي تقييم حكومي لشراكات إنفاذ القانون التي يقترح القطاع الدخول فيها، حيث إن الكيانات الساعية للتعاون تكون في حالات عديدة هي نفسها متورطة أو مزعم تورطها في إجراءات رسمية بمساهمتها في صلب المشكلة التي تحاول الآن تقديم حل لها.

2- الوضع الاقتصادي الأساسي: التكاليف الفعلية التي يكبدها التبغ للحكومات

2-1 العبء العالمي

يقدِّر جودتشايلد Goodchild ونارجيس Nargis وتورسان ديسبانييه Tursan d'Espaignet (2018) بأن تعاطي التبغ يولد تكلفة اقتصادية عالمية بنحو **1.4 تريليون دولار في السنة**، وهو ما يعادل 1.8٪ من الناتج المحلي الإجمالي في العالم. ويشمل هذا الرقم 422 مليار دولار أمريكي لتغطية تكاليف الرعاية الصحية المباشرة الناتجة عن أمراض مرتبطة بالتبغ، وما يقارب 1.0 تريليون دولار أمريكي قيمة خسائر الإنتاجية بسبب الأمراض والوفيات المبكرة.[26] وأكدت منظمة الصحة العالمية هذا الرقم الضخم من مصادر مستقلة في تقريرها MPOWER لعام 2021 (تقرير منظمة الصحة العالمية عن وباء التبغ العالمي).[27] كما تشير التقديرات الأخيرة إلى أن نفايات السجائر من البلاستيك تتسبب في خسائر سنوية تقارب 26 مليار دولار أمريكي، وتندرج في الأساس تحت أضرار النظام البيئي البحري.[28]

وما يقارب **40٪ من هذا العبء يقع على عاتق البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط**[29] - تحديدًا في المناطق التي يسود فيها عقد شراكات لإنفاذ القانون بأعلى صورها[30, 31] حيث تواجه الأنظمة الضريبية أقصى درجات الضغط من القطاع، ويكون الحافز السياسي لقبول الحلول الضريبية قصيرة الأجل في الأكثر إلحاحًا. هذه النسبة في توزيع الأعباء هي بُعد أساسي لفهم السبب في انتشار نموذج شراكات إنفاذ القانون في أشرس صور الضغط في هذه المناطق.

يقتل التبغ أكثر من **7 مليون شخص في السنة على مستوى العالم.**[32] والعواقب الاقتصادية لهذه الوفيات - خسائر في إنتاجية العمالة، وزيادة الطلب على الرعاية الصحية، وارتفاع تكاليف الرفاه الاجتماعي - هذه العواقب متضمَّنة في التكلفة الاقتصادية المقدرة بقيمة 1.4 تريليون دولار أمريكي. وتغطي إيرادات الضريبة الانتقائية جزئيًا هذه التكلفة في الأنظمة الضريبية العالية الأداء؛ ولكنها لا تلغيها أو تعوّضها بالكامل في أي منطقة تتوفر فيها البيانات.[33]

الجدول (1): العبء الاقتصادي العالمي لتعاطي التبغ - المعايير والمصادر الرئيسية

مكون العبء	التقدير
إجمالي التكلفة الاقتصادية السنوية لتعاطي التبغ عالميًا	1.4 ترليون دولار أمريكي (~ 1.8٪ من الناتج المحلي الإجمالي في العالم)[34]
نفقات الرعاية الصحية المباشرة الناتجة عن التبغ	422 مليار دولار أمريكي (السنة الأساسية 2012)[35]
خسائر الإنتاجية غير المباشرة (الأمراض + الوفيات المبكرة)	~ 1.0 ترليون دولار أمريكي (التكلفة المتبقية في حساب الخسائر)[36]
حصة العبء التي تتحملها البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط	~ 40٪ من التكلفة الاقتصادية العالمية[37]
الوفيات السنوية الناتجة عن التبغ عالميًا	~ 7 مليون في السنة[38]
التكلفة السنوية لنفايات السجائر من البلاستيك	~ 26 مليار دولار أمريكي[39]
حجم سوق السجائر غير المشروعة عالميًا	~ 657 مليار سيجارة/السنة (~ 11.6٪ من الاستهلاك المحلي)[40]
خسائر الإيرادات الحكومية من الاتجار غير المشروع في التبغ على مستوى العالم	~ 40.5 مليار دولار أمريكي في السنة[41]
حصة السوق غير المشروعة المرتبطة بشركات تصنيع التبغ الكبرى	ما يصل إلى الثلثين عالميًا (زيادة العرض، والتسريب، وفجوات في سلسلة الإمداد)[42, 43]

الحكومات المتعاونة مع دوائر صناعة التبغ بشأن الاتجار غير المشروع (2025)	ما لا يقل عن 19 حكومة موثَّقة (في المؤشر العالمي للتدخل في سياسات التبغ لعام 2025)[44]
من بين هذه الحكومات: حكومات ليست طرفًا في بروتوكول اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ للقضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ	17 حكومة موثَّقة (في المؤشر العالمي للتدخل في سياسات التبغ لعام 2025)[45]

ملاحظة: *يجب أن تكون مصادر بيانات أعباء البلدان مستقاة من حالات استثمار وطنية ملتزمة بالاتفاقية الإطارية بشأن مكافحة التبغ، ومن دراسات تكاليف الأمراض القائمة على مراجعة الأقران، باستخدام منهجية قياسية أو منشورات وطنية لوزارة المالية أو منشورات للنفقات الصحية. ويجب ألا تُستخدم التقديرات الاقتصادية التي يعدّها قطاع صناعة التبغ باعتبارها المصادر الأساسية أو الحصرية لدخول أي بيانات.*

2-2 عجز في الإيرادات: تحصيل الضريبة الانتقائية في مواجهة التكاليف الاقتصادية

مما يُقدَّم في خطاب السياسات المتعلقة بالتبغ ما يؤكد أن الاتجار غير المشروع يكلف الحكومات "خسائر في الإيرادات". وهذا التقديم يجانبه الصواب حيث يصف جزئيًا العجز في إيرادات الضريبة الانتقائية على أنه واقع ضريبي، في حين أنه يُخفي حقيقة أساسية أكثر: **كانت الحكومات تسجل رقمًا سلبيًا في صافي الحصيلة الضريبية من التبغ، لأن التكاليف الصحية المرتبطة بتعاطي التبغ تتجاوز حصيلة الضرائب الانتقائية في كل منطقة موثَّقة**[46, 47]

في الأنظمة العالية الأداء للضرائب على التبغ، يمثل تحصيل الضرائب الانتقائية جزءًا - عادةً ما يتراوح ما بين 10 و30 بالمئة - من إجمالي العبء الاقتصادي الذي يحمّله التبغ على هذا الاقتصاد. ومن ثم، فإن العجز في الإيرادات الناشئ عن الاتجار غير المشروع هو خسارة تندرج تحت صافي الحصيلة الضريبية السلبية القائمة بالفعل. وخفض الضرائب لعلاج هذا العجز لا يستعيد الميزان الضريبي وإنما يزيده سوءًا، بتقليل التعويض الجزئي مع ترك التكاليف الصحية والاجتماعية الأساسية بلا تغيير نهائيًا.

2-3 إطار الخسارة الثلاثية

هذا التقرير يقدم **إطار خسارة ثلاثية** لوصف الخسائر المالية التراكمية والتراتبية التي تنشأ من استجابة الحكومات لروايات إنفاذ القانون بشراكة مع قطاع صناعة التبغ. والخسائر الثلاثة ليست بدائل لبعضها بعضًا - وإنما هي متراكبة. فالحكومة التي تقبل شراكات إنفاذ القانون، سوف تتكبد الخسائر الثلاثة على مدار الوقت: تتحمل التكاليف الصحية والبيئية والاجتماعية الناجمة عن التبغ (الخسارة الأولى)؛ وتمول إجراءات الإنفاذ التي تُصمَّم بتأثير روايات القطاع (الخسارة الثانية)؛ وأخيرًا - ترضخ للضغوط الضريبية - فتفقد بصورة دائمة إيرادات كانت تغطي جزئيًا تلك التكاليف الصحية (الخسارة الثالثة).

الشكل (1): إطار الخسارة الثلاثية - خسارة مالية تراتبية

1	2	3
الخسارة الأولى - التكاليف الصحية والاجتماعية يكلّف التبغ نفقات سنوية تُقدَّر بنحو 1.4 ترليون دولار أمريكي تحت بند الرعاية الصحية وخسائر الإنتاجية، وتتحملها الحكومات والأسر - ولا تمس قطاع صناعة التبغ.[48]	الخسارة الثانية - تكاليف إنفاذ القانون تمول الحكومات عمليات إنفاذ القانون من المال العام لمكافحة الاتجار غير المشروع، وتشمل عمليات مصممة وفق روايات قطاع صناعة التبغ، وبيانات أسهم في تقديمها القطاع - وهو ما لا يخفف مقدار الخسارة الأولى.[49, 50, 51]	الخسارة الثالثة - إيرادات ضريبية ضائعة عندما ترضخ الحكومات لضغوط قطاع صناعة التبغ، بتجميد جداول سداد الضريبة الانتقائية أو تخفيضها، فإنها تتخلى عن حصيلة إيرادات بصورة مستديمة، في حين تستمر الخسارة الأولى الخاصة بالتكاليف الصحية والاجتماعية في الزيادة، ويستمر تمويل الخسارة الثانية بتكاليف إنفاذ القانون.[52, 53, 54]

الخسارة الأولى قائمة في البنية الاجتماعية ولا يمكن تجنبها في ظل الأنماط الحالية في استهلاك التبغ. وهي الوضع الضريبي الأساسي الذي يجب أن تنطلق منه كل التحليلات اللاحقة. **الخسارة الثانية** تنشأ من عمليات إنفاذ القانون الممولة من المال العام - ضبطيات الجمارك، ووحدات جمع المعلومات، وفرق العمل المشتركة بين الهيئات. عندما تُصمَّم هذه العمليات وفق روايات قطاع صناعة التبغ، أو بناءً على بيانات أسهم في إعدادها القطاع، فإن نطاق عملها يعكس الأولويات التجارية للقطاع بدلًا من المتطلبات الأصلية للحكومة لعمليات إنفاذ القانون. **الخسارة الثالثة** هي الأفدح والأصعب تجنُّبها. فهي التخفيض الدائم في إيرادات الضريبة الانتقائية نتيجة وقفها مؤقتًا، أو خفضها، أو تجميدها، بسبب الرضوخ لضغوط القطاع بشأن الضرائب. ولا تقلل الخسارة الثالثة العبء الصحي الناشئ من تعاطي التبغ (الخسارة الأولى)، ولا تقلل الحاجة إلى إنفاذ القانون (الخسارة الثانية)؛ وإنما تؤدي إلى تراكبها على مدار سنوات ضريبية تتجاوز فترة الحدث السياسي الناشئ عنها.

3- نسق المراحل الخمس: من شراكة إلى امتيازات ضريبية

يوثّق المؤشر العالمي للتدخل في سياسات التبغ لعام 2023 وعام 2025 سلسلة مستمرة من عدة مراحل تحوّل من خلالها شركات التبغ روايات الاتجار غير المشروع إلى وسيلة للمشاركة في عمليات إنفاذ القانون، وفي نهاية المطاف للحصول على امتيازات ضريبية. والمراحل الخمس أدناه مستنبطة من الأدلة ذات الصلة بالبلدان المعنية، وتُقدَّم في شكل إطار تحليلي للحكومات التي تقيِّم تعرُّضها لهذا النسق، ولكنها ليست سلسلة محددة - بعبارة أخرى، قد تتعرض الحكومات إلى أي مرحلة دون المرور على كل المراحل التي تسبقها.[55, 56]

الجدول (2): نسق المراحل الخمس - من رواية الاتجار غير المشروع إلى امتيازات ضريبية

المرحلة	العنوان	الوصف
1	**نشر الروايات**	البحوث التي يكلف قطاع التبغ بإجرائها - وخاصةً من خلال شركة كيه بي إم جي للاستشارات والتدقيق وشركة يوروموتيتور إنترناشونال - تؤكد أن الاتجار غير المشروع تدفعه في المقام الأول الضريبة العالية. وهذه الرواية تُنشر من خلال الاتحادات التجارية، ومؤسسات التفكير الشريكة، ووسائل الإعلام المقرَّبة لقطاع التبغ.[57]
2	**طلب الشراكات**	تتقرب شركات التبغ من هيئات الجمارك والشرطة والإيرادات بتقديم عروض المساعدة التقنية، أو الدورات التدريبية، أو المعدات، أو تبادل البيانات، تحت ما يُسمَّى مبادرات تعاونية لمكافحة الجريمة.[58]
3	**التطبيع**	تتحول مذكرات التفاهم والتعاون إلى اتفاقات رسمية. تقيم الهيئات غير الصحية علاقات تشغيلية مع ممثلي قطاع التبغ. وتتآكل في التطبيق العملي أشكال الحماية الممنوحة بموجب المادة 5-3، حتى عند الاعتراف بها رسميًا في القوانين.[59, 60]
4	**الوصول إلى أروقة صنع السياسات**	بعد أن يرسخ ممثلو قطاع التبغ مصداقيتهم فيما يتعلق بإنفاذ القوانين، فإنهم يتمكنون من الوصول إلى وزراء المالية ولجان الموازنة والإجراءات التشريعية. وتصبح البيانات التي يقدمها القطاع بشأن حجم الاتجار غير المشروع هي المرجعية الرئيسية التي تستند إليها المداولات المالية - وفي أحيان كثيرة بدون مراجعات مستقلة للتحقق من صحتها.[61]
5	**ضغوط وامتيازات ضريبية**	يطلب قطاع التبغ رسميًا وقف الضرائب موقتًا أو خفضها أو تجميدها. وقد وافقت وزارات المالية والهيئات التشريعية في حالات عديدة موثَّقة على هذه الطلبات، الأمر الذي تسبب في خسائر دائمة في إيرادات الضرائب الانتقائية.[62, 63]

***ملاحظة: المصادر**: المؤشر العالمي للتدخل في سياسات التبغ لعام 2023 وعام 2025، وموجز قضية مشروع ستيلا، شبكة ستوب STOP (لمنع مؤسسات ومنتجات التبغ). لا تمر كل الحالات الموثَّقة على كل المراحل الخمس.*

3-1 دور البيانات التي يعدّها قطاع التبغ

ثمة سمة هيكلية لوحظت بصورة متكررة في كل المراحل الخمس، وهي اعتماد قطاع التبغ على بياناته الخاصة والبيانات التي لم تخضع لمراجعة الأقران. ويحدد تقرير بحثي أربع مشكلات منهجية تواجه أي حكومة عند تقييمها لمزاعم القطاع بشأن الاتجار غير المشروع وفق مصادره الخاصة.

(أ) عدم الاستقلالية: شركة كيه بي إم جي للاستشارات والتدقيق، وهي المتعاقد الرئيسي للدراسات التي يكلف قطاع التبغ بإجرائها حول الاتجار غير المشروع، لديها علاقة تجارية مع شركات التبغ التي تأتي بهذه التكليفات. والمنهجية لا تخضع عامةً للتدقيق المفصَح عنه، أو لمراجعة الأقران الشفافة.

(ب) التوجه لإعادة التصنيف: المنتجات التي هي في الأصل بضائع مهربة من الشركات المصنَّعة - وتأتي من زيادة العرض أو تسريب متعمد في سلسلة الإمداد - يعاد تصنيفها على أنها "منتجات أخرى غير مشروعة" أو "منتجات مقلدة"، وهو ما يقلل بصورة منهجية حصة قطاع التبغ في السوق غير المشروعة كما هي موثَّقة.

(ج) إخلاء المسؤولية: تتضمن التقارير المنشورة بيانات صريحة من مؤلفيها بإخلاء مسؤوليتهم القانونية عن دقة البيانات - وهو مبدأ لا يتفق مع المنهجية المتبعة لمراجعة الأقران، أو المنهجية الإحصائية الرسمية للحكومات.

(د) بيانات إنفاذ القانون غير العلنية: تُدمج بعض التقارير معلومات خاصة بإنفاذ القانون مستقاة من خلال شراكات القطاع مع هيئات إنفاذ القانون، وهو ما يجعل المحاكاة المستقلة للمنهجية من الناحية الهيكلية أمرًا مستحيلًا.

الحكومات التي تعتمد على هذه البيانات في الإجراءات التشريعية أو في صنع القرارات التنفيذية - بدون مراجعة مستقلة للتحقق من صحتها – تفوض في حقيقة الأمر تحليل سياساتها المالية إلى كيان خاضع للتنظيم وله مصلحة مالية مباشرة في نتيجة ذلك التحليل. وحتى بالفرض جدلًا أن بيانات قطاع التبغ يمكن تصديقها، فهي لا تفسر التضخيم في الحجم والقيمة نتيجة لضلوع القطاع في التهريب، وهو ما جرى توثيقه على نطاق واسع.[64, 65]

2-3 الهيئات غير الصحية نقطة اختراق أساسية

في جميع حالات البلدان الموثَّقة في الجدول (3)، نقطة الاختراق الأساسية التي تسمح لقطاع التبغ الانخراط في عمليات إنفاذ القانون هي الجهات غير الصحية. إذ تُعد هيئات الجمارك، ووزارات المالية، وهيئات الإيرادات، والإدارات التجارية، وقوات الشرطة، الهيئات التي يتقرب لها القطاع ويتواصل معها في أغلب الأحيان.[66, 67]

هذا النسق مستمر. وعادةً ما تتعامل بوعي وزارات الصحة، في البلدان التي صدَّقت على الاتفاقية الإطارية بشأن مكافحة التبغ، للالتزامات الواردة في المادة 5-3، من خلال مواصلة انخراطها في إجراءات مكافحة التبغ. في حين تفتقر هيئات الإيرادات وإنفاذ القانون لتدابير دفاعية مؤسسية مماثلة. ويتخذ نموذج شراكات إنفاذ القانون مسارًا يتجنب الهيئات التي تطبق على الأرجح الإجراءات الوقائية الواردة في المادة 5-3، ويتجه نحو الهيئات الأقل ترجيحًا بتطبيقها.[68]

يسلط المؤشر العالمي للتدخل في سياسات التبغ لعام 2025 الضوء على أن **الهيئات غير الصحية تظل أول نقطة يسهل اختراقها على مستوى الحكومة ككل فيما يتعلق بمكافحة التبغ**، وأن الإصلاحات الفعالة الواردة في المادة 5-3 هي تلك التي تقدم معايير متطابقة للتفاعل مع قطاع التبغ على مستوى جميع الوزارات - وليس فقط على مستوى قطاع الصحة.

المادة 5-3 من الاتفاقية الإطارية بشأن مكافحة التبغ *تُلزم الدول الأطراف، عند وضع سياسات مكافحة التبغ وتنفيذها، أن تحمي تلك السياسات من المصالح التجارية وأية مصالح راسخة أخرى لدوائر صناعة التبغ. وتوضح المبادئ التوجيهية لتنفيذ السياسات أن هذا الالتزام ينطبق على جميع الجهات الحكومية، وتوصي بالحد من أشكال تفاعلها مع قطاع صناعة التبغ لتقتصر فقط على ما يندرج تحت بند الضرورة القصوى لغرض التنظيم، ولتجنب الشراكات أو الترتيبات التي قد تؤدي إلى تعارض المصالح. يُنشئ النص ضمانًا هيكليًا يهدف إلى منع مصالح القطاع من تشكيل السياسات العامة.*

4- الأدلة القطرية: المؤشر العالمي للتدخل في سياسات التبغ لعام 2023 وعام 2025

يجمع الجدول (3) ما جرى توثيقه في المؤشر العالمي للتدخل في سياسات التبغ لعام 2023 وعام 2025 من أشكال المشاركة بين الحكومة وقطاع صناعة التبغ في تدابير إنفاذ القانون.[69] ولكل بند مدوَّن، جرى تسجيل طبيعة المشاركة، والهيئة المعنية، والجهة الفاعلة بالقطاع، والنتيجة المالية الموثَّقة أو المحتملة.[70]

الجدول (3): أشكال المشاركة في تدابير إنفاذ القانون بين الحكومة وقطاع صناعة التبغ بشأن الاتجار غير المشروع (المصادر: المؤشر العالمي للتدخل في سياسات التبغ لعام 2023 وعام 2025)

البلد	نوع المشاركة	الهيئة المعنية	الجهة الفاعلة بالقطاع	التحديات الضريبية
الأرجنتين	مساعدة قوات الأمن الوطني في التحقيق في أعمال التهريب: التدريب بشأن الاتجار غير المشروع	وزارة الأمن الوطني	فيليب موريس الدولية	تعطيل الزيادة الضريبية، وعدم وجود سياسات مالية حول منتجات التبغ الجديدة
البوسنة والهرسك	حملة لمكافحة التهريب بين شركات متعددة (أوقِف التهريب / مبادرة سوات)	هيئة الضرائب غير المباشرة	فيليب موريس الدولية، وشركة التبغ البريطانية الأمريكية، واليابان الدولية للتبغ	عدم وجود زيادة في الضريبة الانتقائية على التبغ
بلغاريا	تبادل البيانات: مشاورات يستغلها قطاع صناعة التبغ لمعارضة الزيادات في الضريبة الانتقائية	وزارة المالية، ووزارة الاقتصاد، وإدارة الجمارك	الاتحاد البلغاري لصناعة التبغ	تعطيل الزيادة الضريبية، وأدنى حد من زيادات الضريبة الانتقائية على منتجات التبغ في 2023، على إثر تغيير في السنة الضريبية اعتُمد في 2022 بعد تشاور وثيق الصلة مع ممثلي قطاع صناعة التبغ
بوركينا فاسو	تدريب موظفي إنفاذ القانون	الهيئة الوطنية التنسيقية لمحاربة الغش	فرع شركة إمبريال للتبغ	غير موثق
تشاد	قبول المدير العام للجمارك مساعدة شركة إم سي تي في محاربة التهريب	إدارة الجمارك	شركة تشاد لتصنيع السجائر (إم سي تي)	غير موثق

تشيلي	مشاركة قطاع صناعة التبغ في الرقابة على إنفاذ القانون؛ وجلسة تدريبية على مكافحة تهريب التبغ والتعرف على المنتجات غير المشروعة	غرفة التجارة الوطنية؛ والأمانة الفرعية لمنع الجريمة في منطقة تاراباكا	شركة التبغ البريطانية الأمريكية في تشيلي	غير موثق
كولمبيا	مذكرة تفاهم رسمية؛ وتدريب موظفي الجمارك بتمويل من قطاع التبغ	الاتحاد الوطني للإدارات	فيليب موريس الدولية	عدم وجود زيادة في الضريبة الانتقائية على التبغ
السلفادور	تدريب موظفي الجمارك من خلال موزِّع له صلة بقطاع التبغ	إدارة الجمارك	اتحاد موزِّعين له صلة بفيليب موريس الدولية	إعفاءات ضريبية على تصنيع التبغ المخصص للتصدير
جورجيا	حلقة تدريبية لموظفي إنفاذ القانون؛ وتوفير كلاب الكشف الأمني والمسيرات للكشف عن التهريب	جمارك الدولة؛ وهيئة الإيرادات	اليابان الدولية للتبغ	تعطيل الزيادة الضريبية؛ و50٪ خفض ضريبي على التبغ الخام، وتبغ المضغ، والسنوس، وتبغ النرجيلة في مايو 2024
إندونيسيا	اتفاقات تعاون؛ وكسب القطاع موضع الشريك في تدابير إنفاذ القانون	المديرية العامة للجمارك والضرائب الانتقائية	شركة سامبورنا	حصول مزارعي التبغ على دعم الحكومات المحلية، بتمويل من خلال 2% ضريبة انتقائية على التبغ، والمشاركة في الإيرادات لتمويل برنامج عام للتأمين الصحي (50٪) وأنشطة زراعة التبغ (50٪)؛ وحصول القطاع على فترة سماح من 90 يومًا لسداد الضرائب
إسرائيل	التعاون مع القطاع للتصدي للاتجار غير المشروع	اتحاد الملكية الفكرية	فيليب موريس الدولية	تعطيل الزيادة الضريبية، وتنفيذ ميزانية الدولة لعام 2024؛ وإبطاء خطة موازنة لإلغاء الإعفاء الضريبي على منتجات التبغ والنيكوتين المباعة في متاجر السوق الحرة لمرحلة تدريجية حتى 2028؛ وفرض ضريبة فقط على المنتجات النهائية، وإعفاء المكونات
إيطاليا	شراكة مع القطاع، وقضايا متعلقة بإنفاذ القانون بإيطاليا	وزارة الدفاع	فيليب موريس إيطاليا	60٪ أقل من السجائر الإلكترونية، ومنتجات التبغ المسخَّن
جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية	مذكرة تفاهم مع قطاع صناعة التبغ لإنفاذ تدابير الرقابة على التهريب	وزارة الصناعة والتجارة	شركة لاو للتبغ/توباكو إمبريال	خفض ضريبي نتيجة لاتفاق استثماري
لبنان	تدريب على مكافحة التهريب بالتعاون مع القطاع	وزارة المالية	اليابان الدولية للتبغ	تعطيل الزيادة الضريبية؛ وخفض الضرائب على التبغ بتأييد مؤسسات التبغ المملوكة للدولة؛ وتقديم أشكال دعم من خلال نظام لدعم الأسعار مع تثبيت العرض والسعر
هولندا	مذكرة تفاهم مع مجموعات مرتبطة بقطاع صناعة التبغ لمحاربة الغش وتهريب منتجات التبغ	إدارة الجمارك	غير محدد	غير موثق
باراغواي	برنامج تدريبي إقليمي ثلاثي الحدود برعاية القطاع	الشرطة والجمارك	فيليب موريس الدولية (عن طريق معهد العلاقات الدولية بجامعة ساو باولو)	عدم وجود زيادة في الضريبة الانتقائية على التبغ

بيرو	عضوية في اللجنة الوطنية لمكافحة الاتجار غير المشروع	وزارة الإنتاج	فيليب موريس الدولية، وشركة التبغ البريطانية الأمريكية	تأخير مشروع قانون للضريبة على السجائر الإلكترونية
بولندا	اتفاق رسمي بشأن تدابير إنفاذ القانون	المقر الرئيسي للشرطة العامة	شركة التبغ البريطانية الأمريكية، واليابان الدولية للتبغ	تعطيل الزيادة الضريبية؛ أرسلت وزارة المالية خطابًا إلى وزارة التنمية لإبطاء مشروعي قانون حول الزيادة الضريبية[71]
رومانيا	التبرع بمعدات إلى شرطة الحدود (معدات الكشف بتمويل من القطاع)	الجمارك وشرطة الحدود	شركة التبغ البريطانية الأمريكية	تأخير تنفيذ الزيادات الضريبية؛ وتوفير الدعم المباشر لمزارعي التبغ الخام
جنوب أفريقيا	العمل مع خبراء قطاع صناعة التبغ للبحث عن طريقة للكشف عن السجائر غير المشروعة	دائرة الإيرادات	غير محدد	غير موثق
سريلانكا	المساعدة على التخلص من السجائر غير المشروعة	الحكومة	شركة سيلون توباكو	تأخير تنفيذ الزيادات الضريبية
الولايات المتحدة الأمريكية	التدريب على إجراءات إنفاذ قوانين الولايات والقوانين المحلية المتعلقة بالتبغ	وزارة الأمن الوطني	فيليب موريس الدولية	أشكال من الدعم والمساعدة في إعادة تأمين المزارعين، بمن فيهم مزارعي التبغ، وتقديم الدعم الفعال لإنتاج التبغ
أوغندا	قبول آلة للتخلص من السجائر مقدمة من القطاع في شكل تبرعات للمساعدة في الحرب الوطنية على الاتجار غير المشروع في السجائر	هيئة أوغندا للإيرادات	شركة التبغ البريطانية الأمريكية	خفض معدل الضريبة
فنزويلا	التعاون مع القطاع لمحاربة التهريب في الفترة ما بين 2023 و2025	الحكومة	غير محدد	إعفاء ضريبي
فيتنام	التعاون مع القطاع للتصدي للتهريب	الحكومة	غير محدد	إعفاء ضريبي

***ملاحظة: المصادر**: المؤشر العالمي للتدخل في سياسات التبغ لعام 2023 وعام 2025؛ في الأحوال التي لا تتاح فيها بيانات النتائج الضريبية في المصادر الخاضعة للمراجعة، يُرجى الاطلاع على: (أ) التقارير السنوية الوطنية لوزارة المالية؛ و(ب) دراسات حالات الاستثمار الملتزمة باتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ التي أُنجزت؛ و(ج) دراسات تكاليف الأمراض الخاضعة لمراجعة الأقران للمناطق المعنية؛ و(د) المنشورات الرسمية لهيئة الإيرادات. ويجب ألا تُستخدم التقديرات المقدمة من قطاع صناعة التبغ باعتبارها المصادر الأساسية أو الحصرية.*

1-4 ملاحظات شاملة

وقائع متكررة على مدار السنوات التي سجلها المؤشر. يظهر عدد من البلدان في كل من طبعتي المؤشر العالمي للتدخل في سياسات التبغ لعام 2023 و2025. وهذا يشير إلى ترتيبات مستديمة على مستوى المؤسسات، لا إلى وقائع منفردة. في عدد من الحالات التي تتضمن كولومبيا وإندونيسيا وبلغاريا، يوثِّق المؤشر تطورًا - بدءًا من التدريبات الأولية أو تبادل البيانات، ووصولًا لمذكرات التفاهم والمشاركة الفاعلة في المسائل المتعلقة بالضرائب الانتقائية.

أداة مملوكة للقطاع لاقتفاء الأثر وتحديد المنشأ كوسيلة موازية. تتعلق حالات عديدة موثَّقة بما تروجه شركات التبغ لمنصات مملوكة لها لمحاربة الاتجار غير المشروع، كأداة لإدخال بيانات يتحكم فيها القطاع في عمليات إنفاذ القانون والسياسات الضريبية. هذه الأنظمة لا تتماشى مع البنية الأساسية المستقلة للرقابة التي تنص عليها المواد من 6 إلى 9 من بروتوكول القضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ[72]، ويجب رفضها في الحالات التي تُتَّخذ بديلًا للبنية الأساسية الممتثلة للبروتوكول، بدلًا من التعامل معها كأداة تكميلية.

قصور الشفافية الضريبية. نادرًا ما تنشر الحكومات تحليلات رسمية توثِّق مدى تأثير روايات الاتجار غير المشروع التي يروجها قطاع صناعة التبغ على قراراتها الضريبية. وهذا التعتيم يمنع منظمات المجتمع المدني والهيئات الرقابية والآليات الرقابية للاتفاقية الإطارية بشأن مكافحة التبغ من تقييم حالات عدم الامتثال للمادة رقم 5-3 والتكلفة الضريبية.

نسق الامتيازات الضريبية. يذكر المؤشر العالمي للتدخل في سياسات التبغ لعام 2025 أن **العديد من الحكومات رضخت لضغوط القطاع بعدم زيادة الضرائب، أو سمحت له بالتأثير عليها لخفض الضرائب أو فرض تعريفات ضريبية تفضيلية لمنتجات معينة.**[73] وعلى الرغم من عدم توافر تقديرات الخسائر الضريبية القطرية بصورة موحدة في المصادر الواردة في المؤشر العالمي للتدخل في سياسات التبغ، فإن نتائج الاتجاهات قوية: تُترجَم شراكات إنفاذ القانون إلى امتيازات ضريبية في نسبة كبيرة وموثَّقة من الحالات.

5- مخاطر الحوكمة والامتثال للمادة 5-3

5-1 الالتزام بالاتفاقية

المادة 5-3 من الاتفاقية الإطارية بشأن مكافحة التبغ لمنظمة الصحة العالمية [7] تنص على أن "*تتصرف الأطراف، عند وضع وتنفيذ سياساتها في مجال الصحة العمومية، فيما يتعلق بمكافحة التبغ، على نحو يكفل حماية هذه السياسات من المصالح التجارية وأية مصالح راسخة أخرى لدوائر صناعة التبغ، وفقًا للقانون الوطني*[74]". والمبادئ التوجيهية لتنفيذ المادة 5-3 - التي جرى اعتمادها في الدورة الرابعة من مؤتمر الأطراف في الاتفاقية الإطارية بشأن مكافحة التبغ ((FCTC/COP3(7) - تنص على ما يلي، من بين جملة أمور أخرى:

(أ) يجب ألا تقبل الأطراف مساعدة من دوائر صناعة التبغ، أو تتعاون معه، أو تؤيده هو أو الكيانات العاملة معه لتعزيز مصالحه، بإعداد أو تنفيذ سياسات الصحة العامة أو السياسات الضريبية.

(ب) يجب ألا تتفاعل الأطراف مع دوائر صناعة التبغ إلا في حدود ما تقتضيه الضرورة القصوى، لغرض التنظيم، وفقط مع تقديم ضمانات بعدم تحريف السياسات.

(ج) يجب أن تضمن الأطراف الشفافية الكاملة في أي شكل من أشكال التفاعل، بما فيه المبادرة بالإفصاح العام عن وجوده وطبيعته ومضمونه.

(د) توسيع نطاق تطبيق هذه الالتزامات على مستوى جميع الإدارات والهيئات الحكومية - وليس فقط على مستوى الجهات المكلَّفة بالشؤون الصحية.

مذكرات التفاهم واتفاقات التعاون لإنفاذ القانون مع شركات التبغ بشأن الاتجار غير المشروع تتجاوز بشكل جوهري ما يندرج تحت "ما تقتضيه الضرورة القصوى لغرض التنظيم". في حين أن الحكومات تمتلك القدرات المستقلة، أو تستطيع تطويرها، من خلال أطر التعاون الجمركي الثنائي والإقليمي، بوسائل منها بروتوكول القضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ[75] والاستثمار المحلي في عمليات إنفاذ القانون. كما أن قبول ما يموله قطاع صناعة التبغ من تدريبات ومعدات، أو تبادل البيانات معه، كبديل لهذه القدرات المستقلة، يؤدي إلى تضارب المصالح على كلا المستويين الوظيفي والهيكلي، وهو ما يتنافى مع الامتثال للمادة 5-3.

5-2 الهيمنة على الآليات التنظيمية

لا تقتصر مخاطر الحوكمة التي تولدها شراكات إنفاذ القانون على عدم الامتثال للاتفاقيات الرسمية. وتصف مراحل التدرج من شراكات في إنفاذ القانون إلى الوصول للسياسات الضريبية، ومن الوصول للسياسات الضريبية إلى تحقيق الامتيازات الضريبية، عملية **الهيمنة على الآليات التنظيمية:** وهي عملية تقدم فيها الهيئة التنظيمية المصالح التجارية أو السياسية للقطاع المكلَّفة بتنظيمه على المصالح العامة المكلَّفة بخدمتها.

في هذا السياق لا تظهر عادةً الهيمنة على الآليات التنظيمية في شكل فساد صريح، وإنما في شكل تطبيع تدريجي: الهيئة المعنية تبدأ في اعتبار القطاع شريكًا، وبياناته تصبح المرجعية الافتراضية، ويكتسب ممثلو القطاع وضعًا في مداولات صنع السياسات التي يجب أن تحكمها معايير الصحة العامة أو الحوكمة الضريبية. يوثق المؤشر العالمي للتدخل في سياسات التبغ لعام 2023 وعام 2025 عملية التطبيع هذه في العديد من المناطق.

لا يوجه هذا التقرير أي مزاعم جنائية ضد أي مسؤول أو مؤسسة فردية. فما يهم هو الشق الهيكلي والأنظمة: يعمل نموذج شراكات إنفاذ القانون على نحو يولد مخاطر الهيمنة على الآليات التنظيمية باعتبارها نتيجة متوقعة، بصرف النظر عن نوايا المسؤولين المعنيين.

5-3 بروتوكول اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ للقضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ

بروتوكول اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ للقضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ - الذي جرى اعتماده في مؤتمر الأطراف الخامس في نوفمبر 2012 ودخل حيز النفاذ في 25 سبتمبر 2018 - يُنشئ إطارًا قانونيًا ملزمًا لعمل الإنفاذ الحكومي على نحو مستقل بوضوح عن قطاع صناعة التبغ. وتتضمن الالتزامات الرئيسية: إنشاء منظومة مستقلة لاقتفاء الأثر وتحديد المنشأ برقابة حكومية (المواد 6-8)؛ وحظر تفويض وظائف إنفاذ القانون لقطاع صناعة التبغ؛ وتبادل المعلومات بين البلدان من خلال قنوات حكومية رسمية؛ والتزامات المصنِّعين ببذل العناية الواجبة، بما في ذلك المساءلة المالية على المنتجات التي يتبيَّن وجودها في قنوات غير مشروعة تتجاوز الحدود المتعارف عليها.[76]

يوثِّق المؤشر العالمي للتدخل في سياسات التبغ لعام 2025 أن 16 حكومة من الحكومات التسعة عشر التي تتعاون مع قطاع صناعة التبغ في مجال

الاتجار غير المشروع ليست طرفًا في البروتوكول. وعدم التصديق على البروتوكول يعني أن الضمانات الهيكلية المحددة في البروتوكول لا تنطبق عليها، وهو ما قد يفسح المجال لكي يلعب القطاع دورًا أبرز في الترتيبات التي يقترحها - مثل أنظمة اقتفاء الأثر وتحديد المنشأ المملوكة له، ومذكرات التفاهم التعاونية، وترتيبات تبادل البيانات. وبصرف النظر عن وضع التصديق، فإن المادة 5-3 من الاتفاقية الإطارية بشأن مكافحة التبغ تشترط على الأطراف حماية سياسات مكافحة التبغ من مصالح القطاع. ومن ثم، يجب أن تضمن الحكومات تنفيذ أي إطار لإنفاذ القانون بشأن الاتجار غير المشروع على نحو يتفق كليةً مع المادة 5-3، بما في ذلك الحفاظ على استقلالية مؤسسات عن الأنظمة التي يديرها قطاع صناعة التبغ.

6- النتائج

النتيجة (1) يفرض التبغ تكلفة اقتصادية عالمية مقدارها 1.4 ترليون دولار أمريكي في السنة. هذا العبء لا تغطيه إيرادات الضرائب الانتقائية في أي منطقة جرى توثيقها. والحكومات التي تخفض أو تجمد جداول الضريبة الانتقائية تحد من مقدار التعويض الجزئي دون خفض للتكلفة الصحية الأساسية.

النتيجة (2) يواجه قطاع صناعة التبغ أحكامًا وإجراءات قضائية تتعلق بسلوك ذي صلة بتحويل منتجاته إلى قنوات غير مشروعة. تسوية الاتحاد الأوروبي لعام 2004، وحُكم الولايات المتحدة وفق قانون مكافحة المنظمات الفاسدة والمتأثرة بالابتزاز لعام 2006، والإجراءات الجنائية الكندية في الفترة من 2008 إلى 2010، كلها وقائع تشكل سجلًا قانونيًا موثَّقًا لمخالفة المصنِّعين لقواعد السلوك، وهو ما يستدعي مباشرةً مسألة مصداقية مزاعم قطاع صناعة التبغ بالتصرف باعتباره شريكًا حسن النية في تدابير إنفاذ القانون.

النتيجة (3) ما لا يقل عن 19 حكومة أقامت شراكات رسمية أو غير رسمية لإنفاذ القانون مع قطاع صناعة التبغ بشأن الاتجار غير المشروع. يرد في المؤشر العالمي للتدخل في سياسات التبغ لعام 2023 وعام 2025 توثيق 25 حالة قطرية محددة لبلدان على مستوى أربع مناطق، كما يلخصه الجدول (3).

النتيجة (4) هذه الشراكات تتخذ لها مسارًا منهجيًا من خلال الهيئات غير الصحية - هيئات الجمارك والمالية والشرطة والإيرادات - التي تفتقر للأدوات المؤسسية اللازمة لتطبيق الإجراءات الوقائية الواردة في المادة 5-3 من الاتفاقية الإطارية بشأن مكافحة التبغ.

النتيجة (5) في العديد من الحالات الموثَّقة، منحت شراكات إنفاذ القانون لقطاع صناعة التبغ وسيلة للوصول إلى عمليات صنع السياسات الضريبية، وهو ما استخدمه القطاع للدعوة بنجاح إلى تخفيف الضرائب. يذكر بوضوح المؤشر العالمي للتدخل في سياسات التبغ لعام 2025 أن العديد من الحكومات رضخت لضغوط القطاع لخفض زيادات الضريبة الانتقائية أو وقفها.

النتيجة (6) البيانات التي يكلف قطاع التبغ بجمعها عن الاتجار غير المشروع - وفي المقام الأول من خلال شركة كيه بي إم جي للاستشارات والتدقيق وشركة يورومونيتور إنترناشونال - تُقدَّم في إطار ترتيبات تكليف تجارية، وتلقى انتقادًا لتوجهها إلى إعادة تصنيف المنتجات ومحدودية الشفافية المنهجية، إلى جانب تضمّنها بند إخلاء المسؤولية عن دقة البيانات. والاعتماد على هذه البيانات، باعتبارها الأساس الذي تُبنَى عليه القرارات الضريبية، قد يولّد مخاطر حوكمة هيكلية.

النتيجة (7) يبيِّن إطار الخسارة الثلاثية أن الحكومات التي تقبل شراكات إنفاذ القانون، ثم ترضخ لضغوط ضريبية، تتكبد خسائر ضريبية تراكمية - بسبب عدم تغطية التكاليف الصحية، وتمويل تدابير إنفاذ القانون من المال العام، وضياع إيرادات الضريبة الانتقائية - وهذه الخسائر تتجاوز أي فوائد محتمل تحقيقها من تلك الشراكات

7- التوصيات

7-1 إنهاء أو رفض مذكرات التفاهم بشأن إنفاذ القانون مع شركات التبغ. القدرات المستقلة للحكومات لإنفاذ القانون من خلال التعاون الدولي والتعاون الثنائي بين الحكومات، بوسائل منها بروتوكول اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ للقضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ- تلك القدرات كافية للتصدي للاتجار غير المشروع. ولا يوجد أي مذكرة تفاهم، أو اتفاق تعاون مع قطاع صناعة التبغ لإنفاذ القانون بشأن الاتجار غير المشروع، يتفق مع الاتفاقية الإطارية بشأن مكافحة التبغ.

7-2 طلب مراجعة مستقلة للتحقق من صحة البيانات الخاصة بحجم الاتجار غير المشروع قبل استخدامها في مداولات السياسات الضريبية. ويجب عدم استخدام تقديرات يورومونيتور، وشركة كيه بي إم جي للاستشارات والتدقيق، والاتحاد التجاري، باعتبارها مصادر مرجعية أساسية أو حصرية. وعلى الحكومات التكليف بإجراء تحليلات باستخدام بيانات جزئية ضريبية، أو أساليب استقصائية مستقلة، أو منهجيات مدققة.

7-3 اعتماد بروتوكولات على نطاق المنظومة الحكومية بأكملها تكون ملزِمة لجميع الهيئات - الهيئات المالية والجمارك والشرطة والتجارة والموازنة التشريعية - وليس فقط ملزِمة لوزارات الصحة، من أجل تجنب أي تفاعل مع قطاع صناعة التبغ. أي تفاعل بين المسؤولين الحكوميين وممثلي قطاع صناعة التبغ أو وكالاته بشأن السياسات الضريبية، وفي حالات الضرورة القصوى، يجب الإفصاح العلني عنه في إطار فترة زمنية محددة.

7-4 طلب إلى شركات التبغ بتقديم معلومات كاملة ودقيقة ويمكن التحقق من صحتها في سياقات إنفاذ القانون والضرائب، ومنح سلطة فرض عقوبات متناسبة ورادعة وفعالة على تقديم معلومات زائفة أو غير دقيقة. بروتوكول اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ للقضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ يقدم قائمة من المعلومات تطلب من قطاع صناعة التبغ التصدي الفعال لتهريب التبغ. والمعلومات المقدمة من قطاع صناعة التبغ تستند إلى أنظمة اقتفاء الأثر وتحديد المنشأ، وبنية أساسية لبيانات إنفاذ القانون التي يجب إدارتها من خلال السلطة الوحيدة للهيئات الحكومية. ويجب رفض الأنظمة المملوكة لقطاع صناعة التبغ.

7-5 رفض التوقيف المؤقت للضرائب الانتقائية المبني على بيانات غير مُثبت صحتها من قطاع صناعة التبغ. يجب عدم تعليق أي جداول للضريبة الانتقائية أو خفضها أو تجميدها، على أساس مزاعم مقدَّمة من القطاع أو من جهات مقرَّبة منه بشأن الاتجار غير المشروع. أي اقتراح لتعديل الضريبة الانتقائية يجب أن يشترط تقييم الحكومة للأثر الضريبي - مع عمل مراجعة مستقلة - وأن يتضمن توقعات تكاليف الرعاية الصحية وغيرها من تكاليف على مدار فترة زمنية.

7-6 الإفصاح المنفصل عن النفقات المرتبطة بإنفاذ القانون. يجب أن تنشر الحكومات تكاليف عمليات إنفاذ القانون المرتبطة بالاتجار غير المشروع في التبغ، كبند مستقل في الموازنة، مع تمكين منظمات المجتمع المدني، والهيئات الرقابية، واللجان التشريعية من تقييم مدى التناسبية والاستقلالية عن تأثير القطاع. هذه العملية لحساب التكاليف تمكّن أيضًا من استعادة التكاليف، أو توفر أشكالًا أخرى لضمان المساءلة على التكاليف.

كلمة شكر وبيان المؤلفين

هذه المذكرة أعدَّتها ديبرا ساي Deborah Sy وماري أسونتا Mary Assunta من المركز العالمي لحسن إدارة مكافحة التبغ (GGTC). وتولَّت فرح نيازي، العاملة بالمركز، مهام إجراء بحوث إضافية ودعم التنسيق. استُخدمت في هذا المنشور أدوات الذكاء الاصطناعي التوليدي في الصياغة والتنقيح اللغوي. جميع أشكال تطوير المفاهيم، وتصميم البحوث، وجمع البيانات، والتحليل، والتفسير، والصياغة القانونية، وتوصيات السياسات، أعدَّتها المؤلفتان والمساهمون الذين يتحملون المسؤولية الكاملة عن محتوى المنشور.

المركز العالمي لحسن إدارة مكافحة التبغ يزود صناع التغيير باستراتيجيات وأدوات متطورة لضمان حماية الملايين حول العالم من المعاناة الصحية التي يتسبب فيها قطاع صناعة التبغ.

WHO TECHNICAL MANUAL ON TOBACCO TAX POLICY AND ADMINISTRATION. World Health Organization. 2021. Available at: https://iris.who.int/server/api/core/bitstreams/89e10697-e083-47ca-8b96-3bb009158296/content

[2] "The amount of healthcare expenditure due to smoking-attributable diseases totalled purchasing power parity (PPP) $467 billion (US$422 billion) in 2012, or 5.7% of global health expenditure." Source: Goodchild M, Nargis N, Tursan d'Espaignet E. Tob Control 2018;27:58–64.

[3] "The total economic cost of smoking (from health expenditures and productivity losses together) totalled PPP $1852 billion (US$1436 billion) in 2012, equivalent in magnitude to 1.8% of the world's annual gross domestic product (GDP)." Source: Goodchild M, Nargis N, Tursan d'Espaignet E. Tob Control 2018;27:58–64.

[4] "The consequences of tobacco use also present enormous economic, development and social costs that wreak havoc on families, communities and societies. The annual economic cost of smoking was estimated at US$ 1.4 trillion in 2012, equivalent to 1.8% of the global gross domestic product (GDP)." WHO TECHNICAL MANUAL ON TOBACCO TAX POLICY AND ADMINISTRATION. World Health Organization. 2021. Available at: https://iris.who.int/server/api/core/bitstreams/89e10697-e083-47ca-8b96-3bb009158296/content

[5] "The global tobacco tax receipts (TTR) are US$473 billion per year and compensate for only one quarter of the economic costs of smoking-attributable diseases (ECS)." Source: David P. Basic economic gap related to smoking: reconciling tobacco tax receipts and economic costs of smoking-attributable diseases. Tob Control. 2019 Sep;28(5):558-561. doi: 10.1136/tobaccocontrol-2018-054307. Epub 2018 Oct 3. PMID: 30282775.

[6] "At least 20 governments collaborated with the TI through MOUs, training sessions, enforcement activities and the acceptance of resources in kind." Source: Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2025. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2025.

[7] "(3) Reject partnerships and non-binding or non-enforceable agreements
with the tobacco industry." Source: Guidelines for implementation of Article 5.3 of the WHO Framework Convention on Tobacco Control. WHO FCTC. 2013. Available at: https://fctc.who.int/resources/publications/m/item/guidelines-for-implementation-of-article-5.3

[8] "Governments and public institutions from 15 countries entered into partnerships, agreements or memorandums of understanding (MOU) with the TI to tackle illicit trade, environmental protection and other issues." Source: Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2023. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2023.

[9] European Commission / European Anti-Fraud Office (OLAF). (2004). Philip Morris International cooperation agreement. Signed 9 July 2004. Settlement amount: US$1.25 billion payable over 12 years. Available at: https://anti-fraud.ec.europa.eu/policy/policies-prevent-and-deter-fraud/illicit-trade-tobacco/philip-morris-international-2004_en

[10] U.S. District Court for the District of Columbia. (2006). United States v. Philip Morris USA Inc. et al. Civil Action No. 99-2496 (GK). Final Opinion issued 17 August 2006, Hon. Gladys Kessler. Available at: https://www.justice.gov/sites/default/files/civil/legacy/2014/09/11/amended%20opinion_0.pdf

[11] Federal and provincial governments reach landmark settlement with tobacco companies. Government of Canada. 2008. Available at: https://www.canada.ca/en/news/archive/2008/07/federal-provincial-governments-reach-landmark-settlement-tobacco-companies.html
See also: BACKGROUNDER: Federal, provincial and territorial governments enter into civil settlement agreements with two tobacco companies. Government of Canada. 2010. Available at: https://www.canada.ca/en/news/archive/2010/04/backgrounder-federal-provincial-territorial-governments-enter-into-civil-settlement-agreements-two-tobacco-companies.html?utm_
See also: Royal Canadian Mounted Police. Contraband tobacco enforcement strategy 2011. Government of Canada Publications; 2011. Available at: https://publications.gc.ca/collections/collection_2012/grc-rcmp/PS61-11-2010-eng.pdf

[12] Smith KE, Savell E, Gilmore AB. What is known about tobacco industry efforts to influence tobacco tax? A systematic review of empirical studies. Tobacco Control 2013;22:e1.

[13] "The global share of the illicit cigarette market is 11.6%, equivalent to 657 billion cigarette sticks a year and a loss of $40.5 billion in revenue." Source: Arda JR, Santiago AJ. Strengthening policies and structures to combat illicit tobacco trade in the Philippines. Frontiers in Public Health. 2023 Jan 25;11:1089853.

[14] "the burden of the illicit trade falls mainly on lower income countries, with its share being 16.8% of their cigarette market on average." Source: Arda JR, Santiago AJ. Strengthening policies and structures to combat illicit tobacco trade in the Philippines. Frontiers in Public Health. 2023 Jan 25;11:1089853.

[15] "The global share of the illicit cigarette market is 11.6%, equivalent to 657 billion cigarette sticks a year and a loss of $40.5 billion in revenue." Source: Arda JR, Santiago AJ. Strengthening policies and structures to combat illicit tobacco trade in the Philippines. Frontiers in Public Health. 2023 Jan 25;11:1089853.

[16] Deep Flaws Found in PMI-Funded Cigarette Smuggling Report. STOP. Available at: https://exposetobacco.org/wp-content/uploads/STP039_ProjectStella_01.pdf
See also: Gilmore AB, Gallagher AWA, Rowell A. Tobacco industry's elaborate attempts to control a global track and trace system and fundamentally undermine the Illicit Trade Protocol. Tobacco Control 2019;28:127-140.

[17] European Commission / European Anti-Fraud Office (OLAF). (2004). Philip Morris International cooperation agreement. Signed 9 July 2004. Settlement amount: US$1.25 billion payable over 12 years. Available at: https://anti-fraud.ec.europa.eu/policy/policies-prevent-and-deter-fraud/illicit-trade-tobacco/philip-morris-international-2004_en

[18] U.S. District Court for the District of Columbia. (2006). United States v. Philip Morris USA Inc. et al. Civil Action No. 99-2496 (GK). Final Opinion issued 17 August 2006, Hon. Gladys Kessler. Available at: https://www.justice.gov/sites/default/files/civil/legacy/2014/09/11/amended%20opinion_0.pdf

[19] Federal and provincial governments reach landmark settlement with tobacco companies. Government of Canada. 2008. Available at: https://www.canada.ca/en/news/archive/2008/07/federal-provincial-governments-reach-landmark-settlement-tobacco-companies.html
See also: BACKGROUNDER: Federal, provincial and territorial governments enter into civil settlement agreements with two tobacco companies. Government of Canada. 2010. Available at: https://www.canada.ca/en/news/archive/2010/04/backgrounder-federal-provincial-territorial-governments-enter-into-civil-settlement-agreements-two-tobacco-companies.html?utm_
See also: Royal Canadian Mounted Police. Contraband tobacco enforcement strategy 2011. Government of Canada Publications; 2011. Available at: https://publications.gc.ca/collections/collection_2012/grc-rcmp/PS61-11-2010-eng.pdf

[20] "NON-HEALTH SECTORS COLLABORATED WITH THE INDUSTRY TO TACKLE SMUGGLING.."
"At least 20 governments collaborated with the TI through MOUs, training sessions, enforcement activities and the acceptance of resources in kind." Source: Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2025. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2025.

[21] "17 of these governments are non-Parties to the Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products." Source: Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2025. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2025.

[22] Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products. WHO FCTC. Adopted at COP5, Seoul, November 2012. Available at: https://fctc.who.int/resources/publications/i/item/9789241505246

[23] European Commission / European Anti-Fraud Office (OLAF). (2004). Philip Morris International cooperation agreement. Signed 9 July 2004. Settlement amount: US$1.25 billion payable over 12 years. Available at: https://anti-fraud.ec.europa.eu/policy/policies-prevent-and-deter-fraud/illicit-trade-tobacco/philip-morris-international-2004_en

[24] U.S. District Court for the District of Columbia. (2006). United States v. Philip Morris USA Inc. et al. Civil Action No. 99-2496 (GK). Final Opinion issued 17 August 2006, Hon. Gladys Kessler. Available at: https://www.justice.gov/sites/default/files/civil/legacy/2014/09/11/amended%20opinion_0.pdf

[25] Federal and provincial governments reach landmark settlement with tobacco companies. Government of Canada. 2008. Available at: https://www.canada.ca/en/news/archive/2008/07/federal-provincial-governments-reach-landmark-settlement-tobacco-companies.html

See also: BACKGROUNDER: Federal, provincial and territorial governments enter into civil settlement agreements with two tobacco companies. Government of Canada. 2010. Available at: https://www.canada.ca/en/news/archive/2010/04/backgrounder-federal-provincial-territorial-governments-enter-into-civil-settlement-agreements-two-tobacco-companies.html?utm_
See also: Royal Canadian Mounted Police. Contraband tobacco enforcement strategy 2011. Government of Canada Publications; 2011. Available at: https://publications.gc.ca/collections/collection_2012/grc-rcmp/PS61-11-2010-eng.pdf

[26] "The amount of healthcare expenditure due to smoking-attributable diseases totalled purchasing power parity (PPP) $467 billion (US$422 billion) in 2012, or 5.7% of global health expenditure."
"The total economic cost of smoking (from health expenditures and productivity losses together) totalled PPP $1852 billion (US$1436 billion) in 2012, equivalent in magnitude to 1.8% of the world's annual gross domestic product (GDP)." Source: Goodchild M, Nargis N, Tursan d'Espaignet E. Tob Control 2018;27:58–64.

[27] "Tobacco is one of the world's largest preventable causes of premature death, accounting for more than 8 million deaths and costing the global economy US$ 1.4 trillion each year." Source: WHO report on the global tobacco epidemic 2021: Addressing new and emerging products (MPOWER). World Health Organization. (2021). Available at: www.who.int/publications/i/item/9789240032095

[28] "Based on this methodology, around US$26 billion is the annual economic cost of potential cigarette product plastic waste, including US$20.7 billion in ecosystem losses and US$5 billion in waste management costs." Source: Sy DK. Tobacco industry accountability for marine pollution: country and global estimates. Tobacco Control .2024;33:e1-e4.

[29] "This disproportionately affects people in low- and middle-income countries." Source: WHO report on the global tobacco epidemic 2021: Addressing new and emerging products (MPOWER). World Health Organization. (2021). Available at: www.who.int/publications/i/item/9789240032095

[30] Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2023. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2023. Available at: https://globaltobaccoindex.org/gti/2023

[31] Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2025. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2025. Available at: https://globaltobaccoindex.org/gti/2025

[32] "Tobacco use is a leading cause of avoidable illness and premature death in the world, resulting in over 7 million deaths a year". Source: WHO report on the global tobacco epidemic 2025: Warning about the dangers of tobacco (MPOWER). World Health Organization. (2025). Available at: https://www.who.int/publications/i/item/9789240112063

[33] "Cigarette pack prices, total taxes and the tobacco excise component as a share of pack prices are all lower in low- and middle-income countries, with average total tax as a proportion of price amounting to 51.2% in low-income countries and 59.1% in middle-income countries. This proportion reaches 67.4% in highincome countries, even though the non-tax portion of cigarette prices is fairly similar throughout the world." Source: WHO report on the global tobacco epidemic 2021: Addressing new and emerging products (MPOWER). World Health Organization. (2021). Available at: www.who.int/publications/i/item/9789240032095

[34] Goodchild M, Nargis N, Tursan d'Espaignet E. Tob Control 2018;27:58–64.

[35] ibid

[36] ibid

[37] ibid

[38] WHO report on the global tobacco epidemic 2025: Warning about the dangers of tobacco (MPOWER). World Health Organization. (2025). Available at: https://www.who.int/publications/i/item/9789240112063

[39] Sy DK. Tobacco industry accountability for marine pollution: country and global estimates. Tobacco Control 2024;33:e1-e4.

[40] Arda JR, Santiago AJ. Strengthening policies and structures to combat illicit tobacco trade in the Philippines. Frontiers in Public Health. 2023 Jan 25;11:1089853.

[41] ibid

[42] Gilmore AB, Gallagher AWA, Rowell A. Tobacco industry's elaborate attempts to control a global track and trace system and fundamentally undermine the Illicit Trade Protocol. Tobacco Control 2019;28:127-140.

[43] Deep Flaws Found in PMI-Funded Cigarette Smuggling Report. STOP. Available at: https://exposetobacco.org/wp-content/uploads/STP039_ProjectStella_01.pdf

[44] Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2025. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2025. Available at:

[45] ibid

[46]Goodchild M, Nargis N, Tursan d'Espaignet E. Tob Control 2018;27:58–64.

[47] WHO report on the global tobacco epidemic 2021: Addressing new and emerging products (MPOWER). World Health Organization. (2021). Available at: www.who.int/publications/i/item/9789240032095

[48] Goodchild M, Nargis N, Tursan d'Espaignet E. Tob Control 2018;27:58–64.

[49] Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2025. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2025. Available at: https://globaltobaccoindex.org/gti/2025

[50] Deep Flaws Found in PMI-Funded Cigarette Smuggling Report. STOP. Available at: https://exposetobacco.org/wp-content/uploads/STP039_ProjectStella_01.pdf

[51] Protecting Your Country's Tobacco Track and Trace System From the Tobacco Industry. STOP. Available at: https://exposetobacco.org/wp-content/uploads/2019/11/STOP_Track-andTrace-Brief.pdf?utm_

[52] Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2025. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2025. Available at: https://globaltobaccoindex.org/gti/2025

[53] Deep Flaws Found in PMI-Funded Cigarette Smuggling Report. STOP. Available at: https://exposetobacco.org/wp-content/uploads/STP039_ProjectStella_01.pdf

[54] Taxation and Price. Campaign for Tobacco-Free Kids. Available at: https://www.tobaccofreekids.org/global-issues/advocacy-resources/taxation-and-price

[55] Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2023. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2023. Available at: https://globaltobaccoindex.org/gti/2023

[56] Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2025. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2025. Available at: https://globaltobaccoindex.org/gti/2025

[57] Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2023. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2023. Available at: https://globaltobaccoindex.org/gti/2023
Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2025. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2025. Available at: https://globaltobaccoindex.org/gti/2025

[58] ibid

[59] ibid

[60] Guidelines for implementation of Article 5.3 of the WHO Framework Convention on Tobacco Control. WHO FCTC. 2013. Available at: https://fctc.who.int/resources/publications/m/item/guidelines-for-implementation-of-article-5.3

[61] Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2023. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2023. Available at: https://globaltobaccoindex.org/gti/2023
Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2025. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2025. Available at: https://globaltobaccoindex.org/gti/2025

[62] ibid

[63] Deep Flaws Found in PMI-Funded Cigarette Smuggling Report. STOP. Available at: https://exposetobacco.org/wp-content/uploads/STP039_ProjectStella_01.pdf
[64] "Tobacco companies also often claim that they are victims of illicit trade, but evidence is clear that transnational tobacco companies have been complicit, deliberately smuggling their own products or facilitating illicit trade." Source: UNDP, Secretariat of the WHO Framework Convention on Tobacco Control. Debunking tobacco industry misinformation. Geneva: United Nations Development Programme and World Health Organization; 2025. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO. Available at: https://fctc.who.int/docs/librariesprovider12/meeting-reports/undp-and-who-fctc-debunking-tobacco-industry-misinformation.pdf?sfvrsn=bd1a0dcf_8
[65] "TI cigarettes account for around two-thirds of the illicit cigarette market." Source: Gilmore, A. B., Gallagher, A. W. A., & Rowell, A. (2019). Tobacco industry's elaborate attempts to control a global track and trace system and fundamentally undermine the Illicit Trade Protocol. Tobacco Control, 28(2), 127-140. https://doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2017-054191
[66] Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2023. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2023.
[67] Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2025. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2025.
[68] ibid
[69] Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2023. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2023.
[70] Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2025. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2025
[71] Wyborcza.biz. Behind the scenes of the tobacco wars. The Ministry of Finance has temporarily waived PLN 2 billion in extra budget revenue. 2024. Available at: https://wyborcza.biz/biznes/7,147743,31299555,za-kulisami-walk-nikotynowych-resort-finansow-chwilowo-zrezygnowal.html?disableRedirects=true#S.embed_link-K.C-B.1-L.5.zw
[72] Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products. WHO FCTC. Adopted at COP5, Seoul, November 2012. Available at: https://fctc.who.int/resources/publications/i/item/9789241505246
[73] "Argentina, Bangladesh, Bulgaria, Georgia, Israel, Lebanon, Poland, Sweden, Tunisia and Ukraine gave in to industry push-back on tax increases." Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2025. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2025
[74] "Article 5.3 of the Convention requires that "in setting and implementing their public health policies with respect to tobacco control, Parties shall act to protect these policies from commercial and other vested interests of the tobacco industry in accordance with national law." Source: Guidelines for implementation of Article 5.3 of the WHO Framework Convention on Tobacco Control. WHO FCTC. 2013. Available at: https://fctc.who.int/resources/publications/m/item/guidelines-for-implementation-of-article-5.3
[75] Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products. WHO FCTC. Adopted at COP5, Seoul, November 2012. Available at: https://fctc.who.int/resources/publications/i/item/9789241505246
[76] ibid