تقييم الإتجار غير المشروع للتبغ في جمهورية مصر العربية

المقدمة :

إن تجارة التبغ غير المشروعة مشكلة عالمية. وهى تحدث فى صور عدة مثل التهريب الواسع النطاق والبيع غير المشروع و التزييف والتصنيع غير القانونى[1]. وتعد السجائرالمصنعة أكثر المنتجات تهريباً. ففي عام ٢٠٠٩، قُدر أن ١١,٦٪ من سوق تجارة السجائر العالمي كانٍ غير مشروع، وهذا يعادل ما قيمته ٦٥٧ مليار سيجارة سنوياً وفقدان ٤٠,٥ مليار دولار من العائدات. ويقع عبء الإتجار غير المشروع بالدرجة الأولى على الدول المنخفضة الدخل، فإجمالى سوق السجائر غير المشروعة يبلغ ٩,٨٪ في الدول المرتفعة الدخل مقارنة بـ ١٦,٨٪ في الدول المنخفضة الدخل، مخالفا بذلك إدعاءات قطاع صناعة التبغ بأن المستوى العام للتهريب يعتمد على سعر السجائر[2].

ولا يقتصر التأثير الهائل لتجارة التبغ غير المشروعة على الصحة فحسب، بل يؤثر أيضاً على اقتصاديات المجتمع. فالإتجار غير المشروع يزيد من امكانية الحصول على منتجات التبغ ويجعلها ميسورة التكلفة، وبذلك يؤجج وباء التبغ ويقوّض سياسات مكافحته. كما يدعم ممارسات الفساد، وتمويل الجرائم المنظمة، والإرهاب. إن التخلص أو الحد من الإتجار غير المشروع لمنتجات التبغ سيقلل من الاستهلاك، وينقذ الأرواح، ويزيد من عائدات الضرائب للحكومة.

وقد تم الاعتراف بالأهمية القصوى للتعامل مع الإتجار غير المشروع للتبغ على النطاق العالمي وذلك في الإتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ لمنظمة الصحة العالمية، والتي أصدرت هيئتها الإدارية بروتكول الإتجار غير المشروع بمنتجات التبغ. وهذا البروتكول يتعامل مع سبل مجابهة الإتجار غير المشروع بمنتجات التبغ، والجوانب الرئيسية لسياسات مكافحة التبغ الشاملة، ويهدف إلى خلق التزامات إجبارية أكثر تفصيلاً للحكومات من جميع الأطراف بهدف تقويض الإتجار غير المشروع بمنتجات التبغ. ولاسيما أنه يحدد توجيهات دولية لتدابير قومية بشأن أمن سلسلة الإمداد، والجرائم وتعزيز تطبيق القانون، والتعاون الدولي للتخلص من تنامي الإتجار غير المشروع للتبغ بجميع أنواعه.

مبررات الدراسة :

لا تتوفر قياسات كمية يمكن الاعتماد عليها حول حجم الإتجار غير المشروع للتبغ والعوامل الكامنة وراءه في مصر. إلا أنه هناك اجماع عام في الآراء على أن تجارة التبغ غير المشروعة على المستوى القومى كبيرة بدرجة غير مقبولة. وقد جرى تخطيط وتنفيذ هذه الدراسة استجابة للشعور بالاتجاه المتنامي لتجارة التبغ غير المشروعة على المستوى القومى ، مما يشكل تهديداً خطيراً على الصحة العامة.

تشكل مثل هذه المعلومات أداة لمجابهة الإتجار غير المشروع للتبغ والقضاء عليه في نهاية المطاف، إضافة الى المطالبة بتعزيز الأبعاد القانونية للتعاون الصحي القومى. إن مصر، بصفتها أحد الموقعين على الإتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ لمنظمة الصحة العالمية ، ملتزمة بتنفيذ السياسات الشاملة لمكافحة التبغ بما في ذلك التصدي لسلسلة الإمداد .

وتقدم هذه الدراسة الرائدة تقديرات مباشرة حول حجم تجارة التبغ غير المشروعة في مصر. وهناك حاجة ماسة للمعلومات المستمدة من هذه الدراسة لتوجيه واضعي السياسات والجهات المعنية بالاستراتيجيات الخاصة بتدابير مكافحة التبغ للتنفيذ الكامل لبنود الإتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ. كما ستساعد النتائج المستمدة من هذه الدراسة في تعزيز الجهود الرامية إلى السيطرة على ومقاومة الإتجار غير المشروع لمنتجات التبغ.

أهداف الدراسة :

١- تقدير حجم الإتجارغير المشروع للتبغ في مصر.

٢- تحديد مختلف أنواع، وماركات، وأسعار منتجات التبغ غير المشروعة في مصر.

٣- تحديد العوامل الكامنة وراء الإتجار غير المشروع للتبغ في مصر.

٤- تقدير الخسائر في الدخل القومى المرتبطة بالإتجار غير المشروع للتبغ في مصر.

[1] Framework Convention Alliance (2008): How big was the illicit tobacco trade problem in 2006? Fact sheets for INB1. Geneva, Framework Convention Alliance, February 2008.

[2] Joossens L, Merriman D, Ross H, Raw M: How eliminating the global illicit trade would increase tax revenues and save lives. Paris: International Union against Tuberculosis and Lung diseases, 2009.

تقييم الإتجار غير المشروع للتبغ في جمهورية مصر العربية

منهجية البحث :

لا يوجد على الصعيد العالمي منهجية موحدة معترف بها لتقييم حجم تجارة التبغ غير المشروعة ، وقد يتطلب الأمر اللجوء إلى أساليب متعددة لتشكيل صورة أكثر دقة. وقد جرى تصميم الدراسة مبدئياً لتقييم الإتجار غير المشروع للتبغ في مصر. إلا أن البيانات الرسمية المتاحة كانت بشأن السجائر المصنعة فقط. وقد تم تنفيذ الدراسة باستخدام طرق علمية مختلفة.

- **تقييم حجم الإتجار غير المشروع للسجائر في مصر:**

١- **الطريقة الأولى :** التقدير الحسابي للنسبة المئوية للإتجار غير المشروع بالسجائر في السوق المصري وتقدير الخسائر في عائد ضرائب المبيعات.

٢- **الطريقة الثانية:** المسح الخاص بالمدخنين

٣- **الطريقة الثالثة:** مسح عبوات السجائر الفارغة

- **المقابلة المتعمقة مع الخبراء لجمع المعلومات المتعلقة بالظاهرة**

الطريقة الأولى:

تستند إلى التقدير القومى للنسبة المئوية لحصة الإتجار غير المشروع للسجائر في السوق المصرية وذلك بمقارنة مبيعات السجائر القانونية المحلية مع إجمالي الاستهلاك. الفرق بين إجمالي الاستهلاك والمبيعات المدفوعة الضرائب يستخدم لتقدير كمية التبغ المهرب أو السجائر المهربة لسنة معينة ، وقد استخدمت المعادلات التالية [٣]:

الإتجار غير المشروع = إجمالي الاستهلاك – المبيعات القانونية

الاستهلاك = عدد المدخنين (في سنة معينة) X عدد السجائر/ السنة

أضيف عامل رفع (٢٠٪) لتغطية نقص الابلاغ

عدد المدخنين (في سنة معينة) = معدل انتشار مدخني التبغ X إجمالي عدد السكان في عمر أكبر من أو يساوى ١٥ سنة (CAPMAS) [٣]

تم حساب حصة السوق غير المشروع (للسجائر) باستخدام المعادلة التالية:

$$\text{حصة السوق غير المشروع} = \frac{\text{الإتجار غير المشروع}}{\text{إجمالى الاستهلاك}} \times ١٠٠ \text{ سنة}$$

وقد تم حساب تقديرى للخسائر في العائدات المرتبطة بالإتجارغير المشروع في مصر باستخدام الحصة التقديرية للسوق غير المشروع وبيانات ضرائب مبيعات التبغ[٤].

الطريقة الثانية : المسح الخاص بالمدخنين

تم جمع البيانات ميدانياً عن طريق المقابلة وجها لوجه لـ ٣٢٧٥ مدخناً (الصورة ١) وذلك في خمس محافظات[٥] و التى تمثّل مناطق مصرالمختلفة . وبلغ حجم العينة المبدئية ٣٢٥٠ مشاركاً وكان المستهدف هو توزيعها بالتساوي على خمس محافظات (٦٥٠ مشاركاً لكل محافظة)، وتقسيمهم بالتساوي بين المناطق الحضرية والريفية او شبه الحضرية (٣٢٥ مشاركاً لكل منها). لكن بلغ الرقم النهائي لاستمارات الاستبيان التي تم جمعها ٣٢٧٥ استبياناً حيث كان هناك ٢٥ مشاركاً إضافياً رغبوا في الانضمام الى الدراسة من مدينة بورسعيد.

[٣] **CAPMAS**: الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء. وفر الجهاز البيانات الخاصة بإجمالى عدد السكان فى عمر أكبر من أو يساوى ١٥ سنة

‡ **GATS 2009/2010** : المسح العالمى لإستهلاك التبغ بين البالغين

‡ **STEPwise 2011/2012**: المسح المتدرج لمعدل إنتشار عوامل إخطار الأمراض الغير سارية

[٤] إستخدم ضرائب المبيعات السنوية على السجائر المحلية المشروعة كما هى مسجلة فى وزارة المالية

[٥] المحافظات المختارة هى: القاهرة والإسكندرية والمنوفية والفيوم وبورسعيد

أ

ب

الصورة ١ (أ، ب). المقابلات مع المدخنين الحاليين أثناء المسح الخاص بالمدخنين

الطريقة الثالثة : مسح عبوات السجائر الفارغة

استند هذا المسح على جمع عبوات السجائر الفارغة من الشوارع من مختلف المحافظات المختارة. وقد استهدف جمع عينة قدرها ٥٠٠٠ عبوة فارغة (١٠٠٠ عبوة لكل محافظة). إلا أن العدد النهائي للعبوات الفارغة التي تم جمعها بلغ ٤١٦٠ عبوة (الصورة ٢).

الصورة ٢. منسق الاتصال الحكومي يجمع عبوات السجائر الفارغة

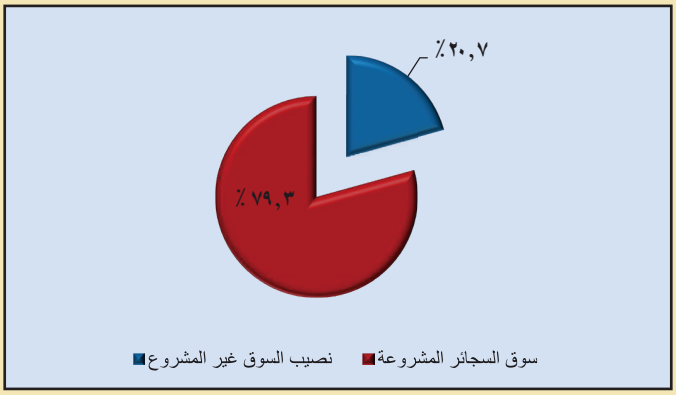
المقابلات المتعمقة حول رأي الخبراء:

أجريت مقابلات متعمقة حول رأي الخبراء من الجهات المعنية (ممثلي وزارة الصحة والسكان في وحدة مكافحة التدخين، وزارة المالية، مصلحة الجمارك، وزارة التجارة الداخلية والتموين، والاتحاد الدولي للدرن وأمراض الرئة) حول حجم الإتجار غير المشروع للتبغ والعوامل الأساسية الكامنة وراء وجود هذه الظاهرة وتناميها. وقد وجهت الدعوة إلى ممثلين عن وزارة الداخلية ولكنهم لم يتمكنوا من الحضور.

النتـــائـــج:

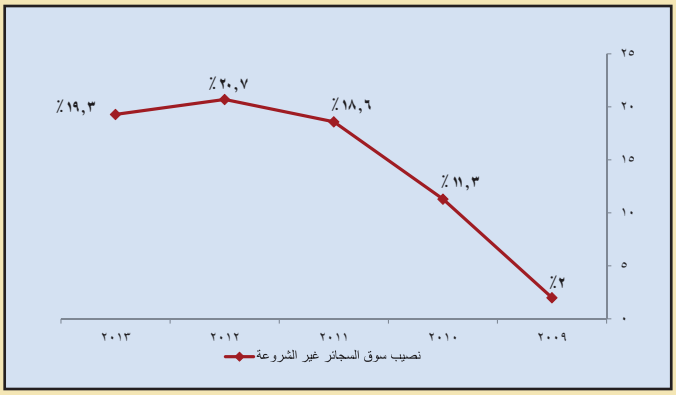
١- حجم الإتجار غير المشروع للتبغ في مصر

التقدير الحسابي لحصة السوق غير المشروع والخسائر التقديرية في العوائد الضريبية: أظهر نصيب سوق السجائر غير المشروع اتجاهاً متزايداً خلال الفترة من ٢٠٠٩ حتى ٢٠١٢. ففي عام ٢٠١٢ بلغ النصيب التقديري للسوق غير المشروع ذروته حيث قدر ب ٢٠,٧٪ (الشكل ١). بينما كان في عام ٢٠٠٩، النصيب التقديري للسوق غير المشروع حوالى ٢٪ فقط (أي ما يعادل ١,٥٦ مليار سيجارة غير مشروعة). إلا أن خلال فترة الثلاث سنوات التالية تزايد نصيب السوق غير المشروع تدريجياً على نحو كبير من ١١,٣٪ في عام ٢٠١٠ (١٠,٠٥ مليار سيجارة غير مشروعة)، إلى ١٨,٦٪ في عام ٢٠١١ (١٧,٦ مليار سيجارة غير مشروعة)، ليصل إلى ٢٠,٧٪ في ٢٠١٢ أي ما يعادل ٢٠,٠٨ مليار سيجارة غير مشروعة في السوق المصرية. ولقد أظهرت التقديرات لعام ٢٠١٣ إنخفاضاً طفيفاً فى حصة سوق السجائر غير المشروعة لتكون ١٩,٣٪ بما يعادل ١٩,١ مليار سيجارة غير مشروعة (الشكل ٢). وقد لوحظ أن هذه الزيادة الملحوظة والمستمرة تزامنت مع الثورة المصرية وحالة عدم الاستقرار السياسي في البلاد، حيث تزامنت هذه الفترة مع مشاكل كبرى في الأمن الداخلي وتراخي فى إجراءات الضبط والسيطرة لوزارة الداخلية على السوق المحلي.

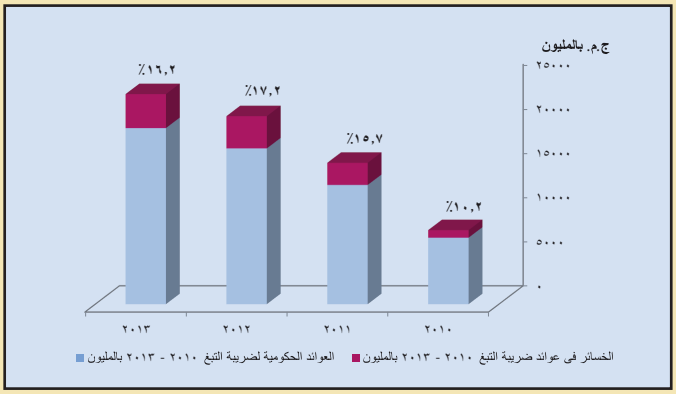


الشكل ١. النسبة المئوية لنصيب سوق السجائر غير المشروع في عام ٢٠١٢

تقييم الإتجار غير المشروع للتبغ في جمهورية مصر العربية



الشكل ٢. اتجاه حصة سوق السجائر غير المشروعة في مصر خلال الفترة ٢٠٠٩- ٢٠١٣

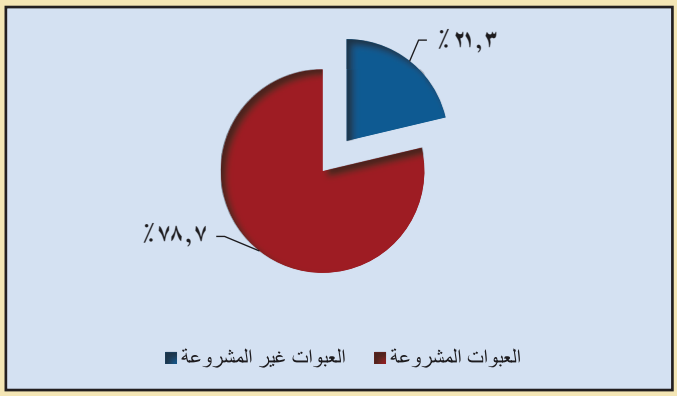


الشكل ٣. المكاسب والخسائرالحكومية لعوائد الضرائب على السجائر فى الفترة ٢٠١٠-٢٠١٣

باستخدام تقديرات نصيب سوق السجائر غير المشروعة، أمكن تقدير الخسائر في عوائد ضرائب المبيعات. ففي عام ٢٠١٠ بلغت الخسائر ٨٤٧,٣ مليون جنيه مصري و التى تمثل ١٠,٢٪ خسارة فى العائدات، وازدادت إلى ٢,٥ مليار ما يقدر ب١٥,٧٪ خسائر في ٢٠١١، ثم ٣,٦مليار في ٢٠١٢ (١٧,٢٪ خسائر)، لتصل إلى ٣,٨ مليار جنيه مصري فى ٢٠١٣ و التى تمثل ١٦,٢٪ خسائر فى العوائد الضريبية (الشكل ٣).

المسح الخاص بالمدخنين

أجري المسح الخاص بالمدخنين على ٣٢٧٥ مشاركاً من المحافظات الخمس المختارة عشوائيا. و قد وافق ٢٦٥٩ مشاركاً فقط على اظهارعبوة السجائر الخاصة بهم بمعدل استجابة ٨١,٢٪ (صورة ٣). ومن عبوات السجائر التي تم فحصها ، تم تحديد ٥٦٨ عبوة غير مشروعة بنسبة ٢١,٣٪ (الشكل ٤). ومع وضع فرضية أن من لم يوافقوا على اظهار علب سجائرهم هم يمثلون١٨,٨٪ من المشاركين كانوا يحملون عبوات غير مشروعة مما يجعل نسبة تدخين تلك العبوات غير المشروعة عالية جدا تصل الى١,٤٠٪، و لكن هذه الفرضية لا يمكن تأكيدها.



الشكل ٤. النسبة المئوية للعبوات غير المشروعة التي تم التعرف عليها أثناء المسح الخاص بالمدخنين

الصورة ٣. القائم بالمقابلة الميدانية يفحص عبوة السجائر لدى المدخنين

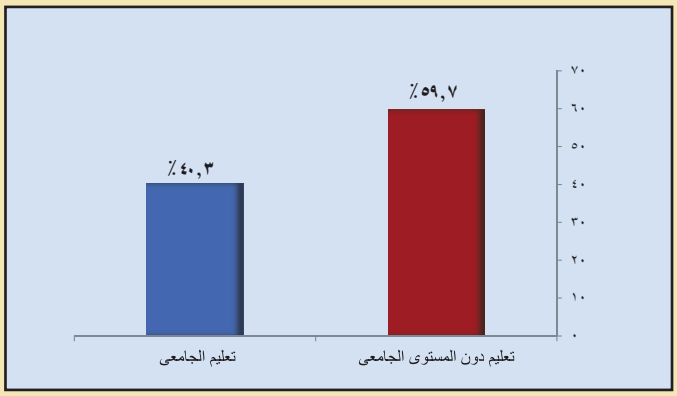
خصائص مدخني السجائر غير المشروعة

لقد تم إجراء المزيد من التحليل المتعمق لخصائص مدخني السجائر غير المشروعة من أجل خلق صورة للتعرف عليهم. وتبين أنه من بين جميع مدخني السجائر غير المشروعة التي تم تحديدهم في المسح الخاص بالمدخنين (العدد = ٥٦٨)، أفادت الغالبية (٧٨,٧٪) أنها بدأت التدخين دون سن ٢٤ عاما، أي وهم طلاب. وكان متوسط عمر البدء في التدخين بين مدخني

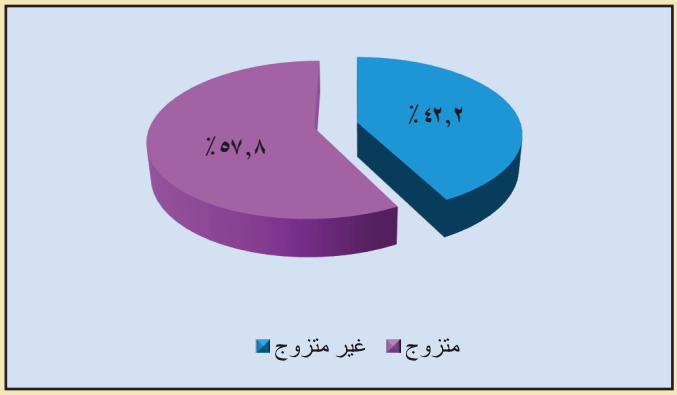
السجائر غير المشروعة أصغر من نظرائهم من مستخدمى الماركات التجارية القانونية (١٩,٦٨ ± ٦,٦٢ سنة مقابل ٢١,١٢ ± ٦,٦٣ سنة على التوالي)، (وهذه النتيجة يعتد بها أحصائياً بدرجة عالية).

تم استكشاف أعلى درجة دراسية وصل إليه مدخنو السجائر غير المشروعة وتبين أن ما يقرب من ٦٠٪ من مدخني السجائر غير المشروعة لم يصلوا إلى درجة التعليم الجامعي (الشكل ٥). ووجد أن معظم المدخنين للسجائر غير المشروعة (٥٧,٨٪) كانوا متزوجين (الشكل ٦). وكان معظم مستخدمي السجائر غير المشروعة من المدخنين يوميا (٩٧,٧٪) بمتوسط استهلاك علبة واحدة من السجائر يومياً (١٩,٥٦ ± ١٠,٥٤ سيجارة / يوم). وقد ذكرت النسبة الرئيسية من مدخنى السجائر غير المشروعة أن دخلهم الشهري أقل من ١٥٠٠ جنيه (٧٣,٥٪) ومعظمهم من العاطلين عن العمل، أومن العمال ذوى الحرف والموظفين الحكوميين (٧٢,٣٪) وتللك النتيجة يعتد بها إحصائياً بدرجة عالية. (شكل ٧ أ ، ب) .

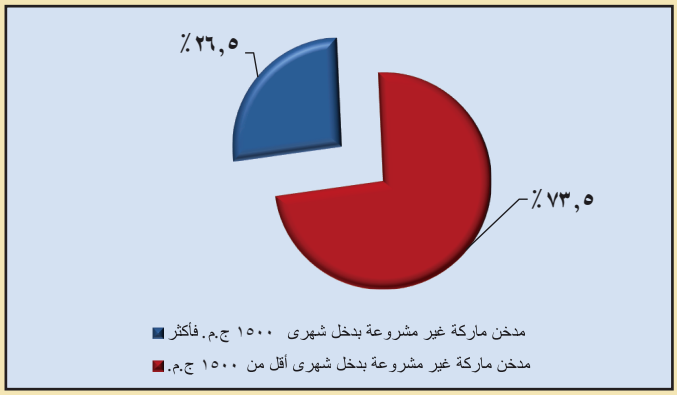
ووجد أن متوسط سعر العبوة غير المشروعة كان ٥,٢ ± ١,٢ جنيه مصري و يتراوح من ١,٥ إلى ٦,٨ جنيه مصري. وكانت الماركة التجارية غير المشروعة الأكثر استخداما هي مارلبورو وتمثل ١٣,٤٪ من جميع العبوات التي أظهرها المشاركون المستخدمون لعبوات السجائر غير المشروعة تليها ال ام (١٠٪) ثم روزمان (٥,٦٪).



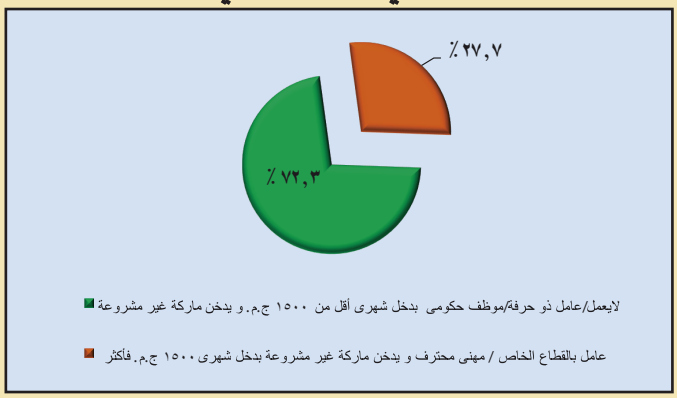
الشكل ٥. توزيع مدخني السجائر غير المشروعة بحسب المستوى التعليمي



الشكل ٦ . توزيع مدخني السجائر غير المشروعة بحسب الحالة الاجتماعية (متزوج وغير متزوج)



الشكل (٧- أ). توزيع مدخني السجائر غير المشروعة بحسب مستوي الدخل الشهري

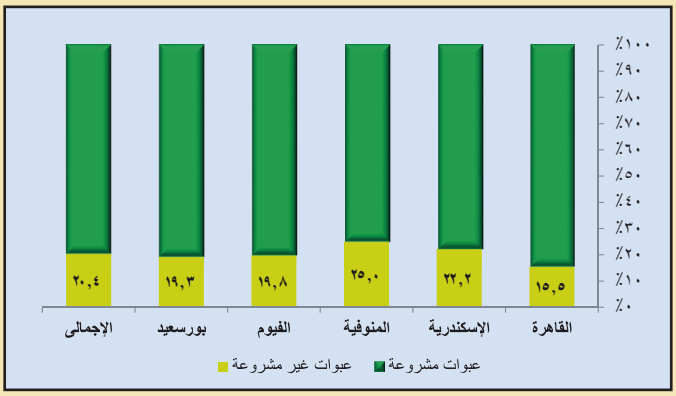


الشكل (٧- ب). توزيع مدخني السجائر غير المشروعة ذوي الدخل الأقل من ١٥٠٠ جنيه مصري حسب المهنة

مسح العبوات الفارغة

تم جمع العبوات الفارغة من نفس المحافظات والتعرف على العبوات غير المشروعة. ومن مجمل ٤١٦٠ عبوة فارغة تم جمعها

من الخمس محافظات، تم التعرف على ٨٤٨ عبوة غير مشروعة وهذا ما يعادل ٢٠,٤٪. وهذه العبوات غير المشروعة وجدت بالدرجة الأولى في محافظة المنوفية (٢٥٪) يليها محافظة الأسكندرية (٢٢,٢٪) (الشكل ٨).



الشكل ٨. توزيع عبوات السجائر الفارغة غير المشروعة، بحسب المحافظات

المناقشة المتعمقة مع الخبراء:

وفقاً لرأي الخبراء، فإن التهريب على نطاق واسع هو المصدر الرئيسي لتجارة السجائر غير المشروعة يليه التزييف والتصنيع غير القانوني. ومن أهم التحديات الكبرى التى تواجه الدولة تهريب وتزييف السجائر المحلية ماركة «كليوباترا» وهي الأكثر شعبية.

الاستنتاجات والتوصيات المستخلصة من الدراسة لوضع استراتيجية شاملة لمحاربة الإتجار غير المشروع للتبغ في جمهورية مصر العربية:

١- بدون وسائل صحيحة لقياس حجم وطبيعة المشكلة، من الصعب على السلطات أن تضع وتقيم فاعلية استراتيجيات المكافحة. أثبتت المنهجيات البحثية المتنوعة المستخدمة في الدراسة الحالية نجاحها كخطة تفصيلية يمكن أن تستفيد منها سائر البلدان في إعداد دراسات لقياس حجم ونوعية الإتجار غير المشروع للتبغ. فقد أظهرت تلك الطرق البحثية تقديرات متقاربة للغاية لحجم مشكلة تجارة التبغ غير المشروع في مصر؛ حيث بلغت ٢٠,٧٪، ٢١,٣٪، ٢٠,٤٪ للتقديرات الحسابية، والمسح الخاص بالمدخنين، ومسح عبوات السجائر الفارغة على التوالى.

٢- يشكل الإتجار غير المشروع للتبغ تحدياً أمنياً كبيراً في العديد من البلدان. وقد تصاعدت المشكلة بمصر منذ قيام الثورة المصرية. فقبل عام ٢٠٠٩ كان المستوى منخفضاً للغاية، ولم يتخط ٣٪. وترافقت ذروة الزيادة مع المرحلة الانتقالية التي اتسمت بعدم الاستقرار السياسي، وضعف الحالة الأمنية، وقصور الرقابة على السوق المحلية والحدود والموانئ المصرية. لذلك كان من المهم وجود قوانين كافية وفعالة وتعزيز السلطات المعنية لتطبيقها وأداء عملها. وتشمل المتطلبات القانونية العقوبات المناسبة، والقضاء على منتجات التبغ غير المشروعة المتحفظ عليها، والمواد الخام، ووسائل استعادة وتعويض الخسائر في العائدات الضريبية وتكاليف تدمير البضائع المتحفظ عليها، ومراقبة سلسلة الإمداد مثل تصاريح التصنيع، وإجراءات حماية قوية لأصحاب الماركات المشروعة.

٣- إن التهريب الواسع النطاق هو أهم صور تجارة التبغ غير المشروعة يليه التزوير والتصنيع غير القانوني. ولتحسين العائد من الضرائب على الأمد الطويل، ينبغي على الحكومة استكمال ودعم النظام الضريبي باستخدام علامات مائية مثل الختم الضريبي الورقي أو الترميز الرقمي وتثبيتها على كل عبوة مباعة مع الرصد المنتظم لها باستخدام طرق التحقق الضرائبي الرقمية المختلفة، لمنع الغش والتهريب. وبهذه الطريقة البسيطة، سيكون لدى الحكومة معلومات مؤمنة حول كم السجائر المنتجة ومسارها وتوفر شفافية تامة حول كمية الضريبة التي يجب جمعها من كل مصنع أو مورد للتبغ.

٤- إن زيادة العائدات الضريبية المتوقعة نتيجة لزيادة الضرائب المفروضة على السجائر كان من الممكن أن يكون لها تأثيرا إيجابيا أكبرعلى جهود مكافحة التبغ، و خفض معدل استهلاك التبغ، وتحسين الصحة العامة إذا لم تكن ظاهرة تجارة السجائر غير المشروعة غير موجودة في الأعوام القليلة السابقة. وبحسب بيانات وزارة المالية، يقدر أن خسائر الإتجار غير المشروع للتبغ في مصر قد يصل إلى ٢٠-٢٥٪ من عائد ضرائب البلد. هذه الخسارة الهائلة في العائد كان من الممكن أن تضيف كثيرا للموازنة العامة لحكومة الدولة

المصرية وكان من الممكن أن توجه لدعم العديد من المجالات الخاصة بمنظومة الرعاية الصحية القومية.

٥- التعامل مع الطلب على المنتج من خلال التوعية وإطلاع العامة بتأثيرات الإتجار غير المشروع للتبغ. و لقد اظهرت نتائج هذه الدراسة عن بعض سمات المدخنين للسجائر غير المشروعة ومن أهمها انخفاض المستوى التعليمي والاقتصادي. مما يؤكد على تأثير المعايير الاجتماعية والاقتصادية للفرد التي تدفع بالفقراء والأقل حظاً في التعليم إلى استهلاك هذه المنتجات الرخيصة غير المشروعة. ولخفض الطلب على هذه المنتجات ، يجب أن تستهدف جهود برامج مكافحة التبغ الفئات الضعيفة والحساسة وأن تركز على دور حملات وسائل الإعلام كأداة هامة للتوعية والتثقيف الصحى العام.

٦- الإتجار غير المشروع بالتبغ مشكلة متعددة الجوانب. ويجب مواجهتها بأسلوب شامل يستند أساساً إلى التعاون والتكامل الحكومى المتعدد القطاعات المدعوم بالالتزام السياسي رفيع المستوى. والنجاح الذي تحقق في تحديد مشكلة الإتجار غير المشروع للتبغ في هذه الدراسة أكد على الحاجة الملحة لتحديد الشركاء المعنيين الرئيسيين مثل وزارة الصحة، ووزارة الداخلية ووزارة المالية و مصلحة الجمارك، ووزارة التموين، وسلطات حماية المستهلك، ووزارة العدل والربط بينهم جميعاً في استراتيجية شاملة لضمان الالتزام بتحقيق أهداف موحدة.