

Distr.: General
15 July 2022
Arabic
Original: English



الدورة السابعة والسبعون

البند 75 (ب) من جدول الأعمال المؤقت *

تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها: مسائل حقوق الإنسان،
بما في ذلك النهج البديلة لتحسين التمتع الفعلي بحقوق
الإنسان والحريات الأساسية

آثار الديون الخارجية للدول، وما يتصل بها من التزامات مالية دولية أخرى
عليها، في التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، وخاصة الحقوق الاقتصادية
والاجتماعية والثقافية

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى الجمعية العامة تقرير عطية وارين، الخبيرة المستقلة المعنية
بآثار الديون الخارجية للدول، وما يتصل بها من التزامات مالية دولية أخرى عليها، في التمتع الكامل بجميع
حقوق الإنسان، وخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وفقا لقرار مجلس حقوق الإنسان 10/43.



الرجاء إعادة استعمال الورق

* A/77/150

120822 290722 22-11155 (A)



تقرير عطية وارييس، الخبرة المستقلة المعنية بآثار الديون الخارجية للدول، وما يتصل بها من التزامات مالية دولية أخرى عليها، في التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، وخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

نحو هيكل مالي عالمي يستخدم منظور حقوق الإنسان

موجز

تركز الخبرة المستقلة في هذا التقرير على استكشاف آليات أكثر فعالية وإنصافاً لاستخدام الموارد العامة من أجل ضمان حقوق الإنسان للجميع عن طريق التصدي للنمو غير المنضبط لثروة قلة من الناس، مما يعمق أوجه عدم المساواة. وبالنسبة لجميع الحكومات، تحد الخسائر في الإيرادات الخاضعة للضريبة من خلال التدفقات المالية غير المشروعة من مجموعة الموارد المتاحة الضرورية للاستثمار في السياسات الاجتماعية والخدمات العامة. ولا يمكن للحكومات أن تعالج تلك المسائل بمفردها، مما يجعل التعاون والمساعدة الدوليين حجر الزاوية في هذا التقرير. ويعد وجود هيكل مالي متعدد الأطراف وشامل وديمقراطي أمراً بالغ الأهمية من أجل التصدي لتجنب الضرائب والتهرب منها على الصعيد العالمي.

وستتناول الخبرة المستقلة في هذا التقرير مسألة الحوكمة الضريبية الدولية من خلال إنشاء وتطوير اتفاقية ضريبية عالمية تقودها الأمم المتحدة وهيئة ضريبية عالمية تستخدم منظور حقوق الإنسان.

المحتويات

الصفحة

4	أولا - مقدمة
6	ثانيا - الالتزامات الدولية بالتصدي للتدفقات المالية غير المشروعة المتصلة بالضرائب
10	ثالثا - الإصلاح الضريبي الدولي وحقوق الإنسان
15	رابعا - الحوكمة الضريبية الدولية
17	ألف - سجل الملكية النفعية
18	باء - تنظيم العناصر التمكينية
19	خامسا - المعاهدات الضريبية الدولية في سياق حقوق الإنسان
20	سادسا - استنتاجات وتوصيات

أولا - مقدمة

1 - إن وضع وإنفاذ قوانين وسياسات مالية سليمة أمران أساسيان لإعمال حقوق الإنسان⁽¹⁾. وكما تشير إحدى الورقات المقدمة لأغراض إعداد هذا التقرير، إن "أهم أدوار السياسة المالية وإن كان كثيرا ما يُقَلَّل من شأنه هو الوفاء بالتزامات الدول تجاه سكانها في مجال حقوق الإنسان"⁽²⁾. واستخدام الموارد العامة وإدارتها وتوزيعها على نحو يتسم بالإنصاف والعدل ويقوم على المبادئ هو جوهر الاستجابة التي تركز على حقوق الإنسان⁽³⁾.

2 - ويشير مجلس حقوق الإنسان، في قراره 15/49، الذي يستند إليه عمل الولاية، إلى أن كل دولة هي المسؤولة في المقام الأول عن تعزيز التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لشعبها، مع التسليم في الوقت نفسه بأن اللامساواة لا تزال في ارتفاع في جميع أنحاء العالم، الأمر الذي كثيرا ما يسهم في تعرض فئات معينة وأفراد معينين للاستبعاد الاجتماعي والتمييز. ويشكل عدم المساواة في تحصيل الإيرادات داخل البلدان وفيما بينها سببا جزئيا لعدم التكافؤ في توزيع الثروات والزيادة المتفشية في الفقر والاستبعاد في جميع أنحاء العالم. ولا تزال الدول تواجه صعوبات شديدة في تقييم الإيرادات وتحصيلها على النحو الواجب بفعالية وكفاءة. ويتمثل أحد المجالات الرئيسية في المناقشات المتعلقة بالمسائل الضريبية في فرض الضرائب على المعاملات عبر الحدود. ونظرا لقدرة الأفراد الأكثر ثراء والمؤسسات التجارية التي تتعامل عبر الحدود على استغلال النظام الضريبي الدولي لصالحهم، قد تتوافر موارد أقل للخدمات العامة وحقوق الإنسان. ويمكن أن تتفاقم اللامساواة بسبب البنيان المالي الدولي القائم وما يعتريه من مكان ضعف وثغرات.

3 - ويُشار إلى حركة الأموال عبر الحدود عندما تكون طريقة حركتها أو كسبها أو استخدامها غير قانونية على أنها تدفق مالي غير مشروع⁽⁴⁾. وتحد التدفقات المالية غير المشروعة من الموارد التي يمكن للبلدان أن تستخدمها لتمويل حماية جميع حقوق الإنسان وتعزيزها وإعمالها تدريجيا. ولقد أعرب مجلس حقوق الإنسان في قراره 11/46 عن القلق الذي يساوره من أن التدفقات المالية غير المشروعة "تحرم البلدان من الموارد اللازمة للإعمال التدريجي لحقوق الإنسان، بما فيها الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وبخاصة الحق في التنمية، على نحو يُهدد الاستقرار والتنمية المستدامة للدول ويقوّض قيم الديمقراطية وسيادة القانون والقيم الأخلاقية، ويُعرض للخطر التنمية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية". وسلّم المجلس أيضا بأن للتدفقات المالية غير المشروعة آثارا ضارة بالأخص على البلدان النامية، وذلك بإفراطها في الضغط على الموارد المحدودة لهذه البلدان وتعريض قدرتها على تمويل أهداف التنمية المستدامة للخطر. وترى الخبرة المستقلة أن التدفقات المالية غير المشروعة التي كثيرا ما يعززها بعض أوجه التقدم التكنولوجي في الأساليب التي

(1) Matti Kohonen and others, "Pathways Towards Tax Justice", in *Global Civil Society*, Helmut Anheier and others, eds. (London, Palgrave Macmillan, 2011), p. 78.

(2) تقرير قدمه مركز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية وآخرون، الصفحة 1، متاح على الرابط التالي: <https://owncloud.unog.ch/s/gGIS53g4e3T6y3n?path=%2FCivil%20society#pdfviewer>.

(3) Attiya Waris, *Tax and Development: Solving the Fiscal Crisis through Human Rights* (Nairobi, Law Africa, 2013), p. 21.

(4) United Nations, Economic Commission for Africa, *Illicit Financial Flows: Report of the High-level Panel on Illicit Financial Flows from Africa* (Addis Ababa, 2015), p. 9.

تتطوي عليها المعاملات النقدية، لا تزال مسألة تثير قلقاً بالغاً. ولا يزال التعاون والمساعدة الدوليان حاسمين لمكافحة التدفقات المالية غير المشروعة بين الدول ووضع تدابير متعددة الأطراف وحلول منصفة.

4 - وعلى الرغم من وجود العديد من الأشكال والتعاريف المختلفة للتدفقات المالية غير المشروعة، فإن التدفقات المالية غير المشروعة المتصلة بالضرائب والتجارة، ولا سيما تلك الناجمة عن تجنب الضرائب والتهرب منها وأنشطة التخطيط التي تضطلع بها الشركات عبر الوطنية، مثل التلاعب بقيم الفواتير التجارية، والتسعير التحويلي، وتحويل الأرباح إلى الولايات القضائية الخارجية المنخفضة الضرائب أو من خلالها، هي أهم عناصر هذه التدفقات على نطاق عالمي، مما يؤدي إلى خسائر كبيرة في الإيرادات الضريبية للحكومات في جميع أنحاء العالم. ووفقاً للتقرير عن حالة العدالة الضريبية لعام 2021، تخسر البلدان 483 بليون دولار من الإيرادات سنوياً، بما في ذلك 312 بليون دولار بسبب التجاوزات الضريبية التي تمارسها الشركات عبر الحدود و 171 بليون دولار بسبب التجاوزات الضريبية الخارجية التي يمارسها الأثرياء⁽⁵⁾. ولذلك فإن التدفقات المالية غير المشروعة المتصلة بالضرائب بالغة الأهمية، لأنها تمثل إيرادات مفقودة للدولة كان يمكن استخدامها لتمويل أنشطتها. وكما أشار أحد المكلفين السابقين بالولاية في عام 2016، "عندما يخفي الأفراد والشركات الأصول غير المبلغ عنها في الخارج للتهرب من دفع الضرائب أو غسل الأموال، فإنهم يسرقون فعلياً من الناس. ويمكن، لا بل ينبغي، تخصيص العائدات المتأتية من هذه الأنشطة غير المشروعة لتمويل الخدمات العامة من قبيل الرعاية الصحية والإسكان والمدارس والبنية التحتية للنقل والضمان الاجتماعي وإنفاذ القانون والمحاكم"⁽⁶⁾.

5 - ومن الشواغل العالمية المشتركة التصدي للتدفقات المالية غير المشروعة المتصلة بالضرائب على أرباح الشركات التي تقوم بها الشركات المتعددة الجنسيات ونقل الثروة إلى الخارج من جانب الأفراد ذوي الأرصدة المالية الضخمة والشركات⁽⁷⁾. وبالنظر إلى أن الشركات والأفراد الشرعيين ذوي الأرصدة المالية الضخمة الذين يعملون في إطار النظام المالي العالمي يشاركون جزئياً، إن لم يكن كلياً، من خلال الاقتصاد الرسمي، يتناول هذا التقرير هذا الشكل المعين من التدفقات المالية غير المشروعة ويبين، من منظور حقوق الإنسان، الشواغل العالمية وحلولها المحتملة.

6 - وترى الخبرة المستقلة أن انتشار التدفقات المالية غير المشروعة المتصلة بالضرائب يدل على أوجه قصور أساسية في هيكل الحوكمة الضريبية على الصعد الدولي والقاري والإقليمي والوطني. ويمكن تسوية العديد من الشواغل من خلال التعاون والمساعدة الدوليين فيما يتعلق بوضع وإنفاذ القوانين والسياسات المالية بواسطة النظم الديمقراطية. وانتشار الملاذات الضريبية أو الولايات القضائية التي توفر سرية المعاملات المالية والنطاق الواسع للثروة الخارجية غير الخاضعة للضريبة يرسل إشارة. وهو يشير إلى الاتجاه المحتمل للإرادة السياسية لبعض الحكومات والمنظمات المتعددة الأطراف والتكتلات الاقتصادية.

(5) Tax Justice Network, *The State of Tax Justice 2021*, p. 10. متاح عبر الرابط التالي: https://taxjustice.net/wp-content/uploads/2021/11/State_of_Tax_Justice_Report_2021_ENGLISH.pdf

(6) United Nations, "Bahamas leaks: What else do we need to know to take action? UN rights experts ask", (6) press release, 6 October 2016.

(7) ورقة قَدِّمتها إسبانيا لأغراض إعداد هذا التقرير.

ويعد تكيف هياكل الحوكمة الضريبية القائمة، بما في ذلك القوانين والسياسات، مع الطبيعة المتغيرة للنشاط الاقتصادي مسألة تزداد تعقيدا في عالم تتنامى فيه الرقمنة.

7 - ونتيجة لذلك، فإن محاولة توجيه النظم نحو التحصيل الضريبي العادل⁽⁸⁾؛ والإجراءات الضريبية المركزة محليا و/أو الموجهة داخليا؛ والمنافسة الضريبية بين البلدان (ومجموعات البلدان) وداخلها أوجدت أرضية خصبة تتيح للشركات المتعددة الجنسيات والأفراد ذوي الأرصدة المالية الضخمة التعتيم على التزاماتهم الضريبية⁽⁹⁾. وكثيرا ما يؤدي الضغط الذي يمارسه أصحاب المصلحة لضمان استعراض النظم أو إصلاحها بما يحقق مصالحهم عن طريق زيادة المنافسة الضريبية إلى دفع الإرادة السياسية في هذا الاتجاه. ونتيجة لذلك، فإن العديد من التنازلات التي تُقدّمها الدول في جميع أنحاء العالم - محليا أو دوليا - تؤدي إلى تقليص الموارد المخصصة لتمويل الخدمات العامة أو أهداف التنمية المستدامة ولتتفيذ التزامات الدول في مجال حقوق الإنسان.

8 - وفي هذا التقرير، ستضع الخبرة المستقلة المناقشة أولا في سياقها بتحديد آليات مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة على الصعيد العالمي. وثانيا، ستفكر مليا في ما يمكن أن يتضمنه النهج الذي يركز على حقوق الإنسان إزاء الإصلاح الضريبي، وستشير إلى الدعوات لإنشاء هيئة ضريبية عالمية واتفاقية ضريبية عالمية بقيادة الأمم المتحدة. وستقدّم استنتاجات وتوصيات موجهة إلى الدول وغيرها من الجهات صاحبة المصلحة.

9 - ولدى إعداد هذا التقرير، أخذت الخبرة المستقلة في الاعتبار الردود الموضوعية على دعوتها إلى تقديم مساهمات. وهي تعرب عن امتنانها لما قدّمته الدول من مساهمات ولمنظمات وشبكات المجتمع المدني والأكاديميين والجهات الفاعلة الخاصة من جميع أنحاء العالم. وعقدت أيضا مشاورات عبر الإنترنت مع منظمات المجتمع المدني من مختلف المناطق⁽¹⁰⁾. وهي ممتنة لما قدّم من إسهامات ومناقشات ورؤى قيمة استفاد منها هذا التقرير للغاية.

ثانيا - الالتزامات الدولية بالتصدي للتدفقات المالية غير المشروعة المتصلة بالضرائب

10 - بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان، تقع على عاتق الدول التزامات بضمان المساواة وعدم التمييز وباتخاذ تدابير بأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة لكفالة الأعمال التدريجي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ومن بين تلك التدابير، أكدت مختلف آليات الرصد التابعة للهيئات المنشأة بموجب معاهدات وغيرها من الأدوات على وضع وتنفيذ التدابير القانونية والسياساتية المالية والضريبية بحيث توجه

(8) Attiya Waris and Leonard Seabrooke, "Arrested development in Africa's global wealth chains: Accountability and hierarchy among 'tax havens'", in *Routledge Companion to Tax Avoidance Research* (Routledge, 2018), pp. 267-286.

(9) International Monetary Fund (IMF), "Fiscal Monitor: Fiscal Policy from Pandemic to War" (Washington, D.C., April 2022), p. 2.

(10) جميع المساهمات والورقات المقدمة لأغراض إعداد هذا التقرير، ما لم تقدم بسرية، متاحة على الموقع التالي: <https://owncloud.unog.ch/s/gGIS53g4e3T6y3n>.

نحو إعمال حقوق الإنسان⁽¹¹⁾. وتؤكد مجدداً المبادئ التوجيهية بشأن تقييم أثر الإصلاحات الاقتصادية في حقوق الإنسان (A/HRC/40/57)، التي وضعها خبير مستقل سابق، أنه ينبغي للدول وضع وتنفيذ سياسة مالية لضمان استخدامها أقصى الموارد المتاحة للإعمال التدريجي لحقوق الإنسان، بغية تعزيز المساواة الفعلية وعدم التمييز. وبالإضافة إلى ذلك، فإنها تنص على أن السياسة المالية ينبغي أن تركز على المبادئ الديمقراطية الأساسية المتمثلة في الشفافية والمشاركة والمساءلة في إدارة الموارد العامة⁽¹²⁾. وتشدد الخبرة المستقلة على أن السياسة المالية ليست كافية للقوانين والسياسات والأنظمة والمبادئ التوجيهية المالية العامة يتعين أن تعكس تلك المبادئ على الصعيد الوطني والإقليمي والقاري والعالمي.

11 - وفي أوائل عام 1979، ذكر في ديباجة اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة أن "إقامة النظام الاقتصادي الدولي الجديد، القائم على الإنصاف والعدل، سيسهم إسهاماً بارزاً في النهوض بالمساواة بين الرجل والمرأة". وتبين البحوث أن العديد من البلدان لا تخصص أقصى مواردها المتاحة، وأنها كثيراً ما اتخذت خطوات تراجعية مثل خفض التمويل المخصص للخدمات الاجتماعية دون مبرر أو خصخصة بعضها، وبخاصة الرعاية الصحية. وهذا العائق الرئيسي أمام تمويل إعمال حقوق الإنسان في جميع أنحاء العالم يميل إلى أن يكون له تأثير أكبر على المرأة وذوي الدخل المنخفض ويؤدي إلى ترسيخ أوجه عدم المساواة بين البلدان والمناطق وداخلها. ولا غنى عن إعادة تقييم جذرية للهيكل الضريبي الدولي لكي تضمن البلدان أنها تبذل مواردها المحلية وتلتزم بالوفاء بالتزاماتها المالية تمثياً مع مبادئ حقوق الإنسان.

12 - وفي عام 2000، اتخذت خطوة إلى الأمام فيما يتعلق بالأهداف الإنمائية للألفية، مما سمح بإجراء تقييم مالي لأكثر أهداف حقوق الإنسان إلحاحاً التي يتعين تحقيقها بحلول عام 2015. وفي عام 2002، أكد توافق آراء مونتيري الصادر عن المؤتمر الدولي لتمويل التنمية (A/CONF.198/11) الاتفاق العالمي بشأن زيادة التعاون المالي والتقني الدولي لأغراض التنمية (الفقرة 4)؛ وسلّم بالدور الخاص الذي تؤديه نظم وإدارة ضريبية منصفة تتميز بالكفاءة (الفقرة 15) في تعبئة الموارد العامة من أجل السياسات الإنمائية؛ وضرورة توسيع المشاركة الفعالة والعادلة للبلدان النامية في عملية صنع القرار وتحديد المعايير فيما يتعلق بالقواعد والمدونات الاقتصادية والمالية الدولية (الفقرتان 57 و 62). وتتضمن الوثيقة أيضاً اعترافاً بدور التعاون الدولي في الحد من هروب رؤوس الأموال ومكافحة الفساد، وإعادة الأموال المكتسبة بصورة غير مشروعة إلى بلدان المنشأ، والقضاء على غسل الأموال لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية (الفقرة 65)، بما في ذلك تمويل الإرهاب (الفقرة 66). كما تضمنت اعترافاً بأهمية تعبئة الموارد المالية المحلية من أجل التنمية (الفقرة 10) ودور الحوكمة الرشيدة، بما في ذلك احترام حقوق الإنسان (الفقرة 11).

13 - وفي عام 2008، أعاد إعلان الدوحة بشأن تمويل التنمية: الوثيقة الختامية لمؤتمر المتابعة الدولي لتمويل التنمية المعني باستعراض تنفيذ توافق آراء مونتيري (A/CONF.212/L.1/Rev.1) تأكيد التزامات توافق آراء مونتيري بتعزيز التعاون الدولي في المسائل الضريبية (الفقرة 16)، مع الاعتراف بوجه خاص

(11) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 3 (1990)، الفقرة 12؛ التعليق العام رقم 12 (1999)، الفقرة 28؛ التعليق العام رقم 14 (2002)، الفقرة 18؛ التعليق العام رقم 24 (2017). انظر أيضاً الوثيقة A/HRC/26/28.

(12) Attiya Waris, *Financing Africa* (Cameroon, Langaa Research and Publishing Common Initiative Group, 2019), pp. 12–13 and Radhika Balakrishnan and others, "Maximum Available Resources and Human Rights", in Aoife Nolan and others, eds., *Human Rights and Public Finance: Budgets and the Promotion of Economic and Social Rights* (Oxford, Hart Publishing, 2014), p. 4.

باستنزاف الموارد الناجم عن التهرب الضريبي (الفقرة 16) والتدفقات المالية غير المشروعة على نطاق أوسع (الفقرة 20). وكرر الإعلان أيضا تأكيد الالتزامات الدولية بمكافحة الفساد من خلال مبادرة استرداد الموجودات المسروقة (الفقرة 20). ومما له أهمية حاسمة أن الإعلان يشدد على الحاجة إلى إصلاح البنين المالي الدولي بطريقة تعطي الأولوية "لإتاحة قدر أكبر من الشفافية وتعزيز صوت ومشاركة البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية في صنع القرارات ووضع المعايير على الصعيد الدولي"، مع مشاركة الأمم المتحدة في صلب هذه الأعمال (الفقرة 68).

14 - ودعت خطة عمل أديس أبابا الصادرة عن المؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية (A/RES/69/313)، إذ أعادت تأكيد هذين الصكين واستندت إليهما، إلى وضع إطار عالمي للتصدي للتحديات والاحتياجات والتطلعات العالمية الجديدة لتمويل التنمية في فترة ما بعد عام 2015. وفيما يتعلق بالمسائل المتصلة بالتدفقات المالية غير المشروعة والضررائب، التزم رؤساء الدول والحكومات والممثلون السامون بتقليص التدفقات المالية غير المشروعة بدرجة كبيرة بحلول عام 2030، ابتغاء القضاء عليها في نهاية المطاف، بوسائل منها مكافحة التهرب الضريبي والفساد عن طريق تعزيز اللوائح التنظيمية الوطنية وتكثيف التعاون الدولي (الفقرة 23). وأرست خطة العمل أيضا الأساس المعياري لإصلاح الضرائب المفروضة على الشركات المتعددة الجنسيات، اعترافا بالحاجة إلى توزيع الاستحقاقات الضريبية بين الولايات القضائية في بلدان المصدر والمقصد، وبالأدوار الأساسية للإبلاغ بشأن كل بلد من البلدان وتبادل المعلومات المتصلة بالملكية النفعية (الفقرة 27). ومما له أهمية حاسمة أن رؤساء الدول والحكومات والممثلين السامين ضاعفوا جهودهم لضمان عدم حرمان البلدان النامية أو استبعادها من وضع المعايير الضريبية الدولية، مشددين على أن "الجهود المبذولة في مجال التعاون الضريبي الدولي ينبغي أن تكون عالمية من حيث نهجها ونطاقها" (الفقرة 28).

15 - وفي عام 2015، توطدت تلك الالتزامات الدولية بالتصدي للتدفقات المالية غير المشروعة بشكل عام في خطة التنمية المستدامة لعام 2030، التي أدمجت خطة عمل أديس أبابا. وتهدف خطة عام 2030 إلى ترسيخ فهم أوسع نطاقا للتنمية قائم على حقوق الإنسان، وتتضمن أهدافا كبيرة ومتعاضدة عددها 17 هدفا، و 169 غاية، و 231 مؤشرا قائما بذاته. ويكتسي الهدف 16 (السلام والعدل والمؤسسات القوية) والهدف 17 (عقد الشراكات لتحقيق الأهداف) أهمية على وجه الخصوص. وتدعو الغاية 16-4 الدول إلى الحد بقدر كبير من التدفقات غير المشروعة للأموال والأسلحة، وتعزيز استرداد الأصول المسروقة وإعادةتها، ومكافحة جميع أشكال الجريمة المنظمة. وفي سياق ذي صلة، تنص الغاية 17-1 على أن تتعاون الدول لضمان أن يكون لدى البلدان النامية القدرة اللازمة على تعبئة الموارد المحلية لتحقيق خطة عام 2030. وبقدر ما يلزم إصلاح النظام الضريبي الدولي لتصحيح أوجه عدم المساواة في توزيع الحقوق الضريبية بين البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية، فإن الهدف 10 (الحد من انعدام المساواة داخل البلدان وفيما بينها)، ولا سيما الغاية 10-6 (ضمان تعزيز تمثيل البلدان النامية وإسماع صوتها في عملية صنع القرار في المؤسسات الاقتصادية والمالية الدولية العالمية، من أجل تحقيق المزيد من الفعالية والمصادقية والمساءلة والشرعية للمؤسسات)، هو أيضا جزء مهم من إطار التعاون الضريبي الدولي.

16 - غير أن 8 سنوات تفصلنا الآن عن عام 2030، وهو الموعد النهائي لتحقيق أهداف التنمية المستدامة، وقد شهد العالم انتكاسات هائلة وتقدما ضئيلا. فالأهداف الإنمائية للألفية لم تتحقق في أنحاء

كثيرة من العالم⁽¹³⁾. وبرزت دعوات عالمية للشروع في جولة رابعة من المؤتمر العالمي بشأن تمويل التنمية، وهي مناقشة توجد حاجة ماسة إليها، استنادا إلى الأزمات العالمية المتعددة، ولا سيما جائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19) والسياق المتغير. ويبدو أن تمويل الأعمال التدريجي لحقوق الإنسان لا يسجل تقدما، وأن أوجه عدم المساواة العالمية تتجذر، ويبدو أن الحلول المالية التي طرحت، ومعظمها من خلال خطة عمل أديس أبابا والتي أسفرت عن مبادرة أديس أبابا للضرائب (وإن لم تتضمن جميع البلدان إلى تلك المبادرة)، لم تحصل الكثير من الإيرادات كما كان متوقعا. وفي حين أحرزت المحادثات في المناطق وفي التكتلات الاقتصادية الكبيرة تقدما، فإن غالبية أقل البلدان نموا، والعديد من البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل، بدأت تفقد ما حققت من مكاسب. وخلال مختلف المشاورات والمناسبات والمساهمات والمناقشات التي دارت في سياق إعداد هذا التقرير، أشار عدد من ممثلي الدول وخبراء حقوق الإنسان ومنظمات المجتمع المدني إلى أن هناك تصورا سائدا بأنه قد حصل تراجع فيما يتعلق بإيلاء الأولوية لتمويل حقوق الإنسان.

17 - وفي عام 2015، خلال منتدى تمويل التنمية في أديس أبابا، أسفر الجمود في المناقشات الرامية إلى إنشاء هيئة ضريبية عالمية عن دعم ضعيف للمناقشات الضريبية التي كانت قد بدأت في ذلك الوقت في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. ومع ذلك، لا تزال العملية غير مكتملة ويبدو أنها مضت قدما بدون مبادئ الشمولية وتوافق الآراء التي رُوِّج لها كثيرا والتي هي أصلها ومنشؤها. وذكرت المساهمات المقدمة في هذا التقرير أن أسباب عدم وجود توافق واسع في الآراء تشمل سياسات الاقتصاد الكلي النيوليبرالية الضارة، والضرائب التنازلية، والخصخصة، وتصحيح أوضاع المالية العامة لمواجهة الأزمات الاقتصادية. وكثيرا ما قيل إن بعض هذه التدابير المذكورة سابقا ضرورية كما زعم لتحسين الاستثمار أو النمو. بيد أن أيا من هذه التدابير المالية لم يؤد إلى نتائج إيجابية⁽¹⁴⁾.

18 - ورغم أنه جرى البحث في نهج كثيرة، لا يزال أحدها معزولا عن الحيزات المالية، وهو نهج حقوق الإنسان. وينبغي إدماج مبادئ حقوق الإنسان في تصميم القواعد الضريبية الدولية وتطويرها وتطبيقها. وقد غاب منظور حقوق الإنسان إلى حد كبير عن عملية وضع القواعد الضريبية الدولية في ظل إدارة منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وعن مشروعها المتعلق بتآكل الوعاء الضريبي ونقل الأرباح، ولم يرد إلا جزئيا في لجنة الخبراء المعنية بالتعاون الدولي في المسائل الضريبية. وسيتطلب البحث عن مقترحات بديلة للحوكمة الضريبية الدولية فهما أعمق والتزاما بمبادئ الشفافية والمساءلة والمشاركة والعدالة الاجتماعية⁽¹⁵⁾. وينبغي ربط مبادئ الشرعية المالية المتمثلة في الشفافية والمساءلة والمسؤولية والفعالية والكفاءة، فضلا عن الإنصاف والعدالة، بمبادئ حقوق الإنسان في سياق التعامل مع النظام المالي العالمي وإطاره⁽¹⁶⁾. وبالإضافة إلى ذلك، لا تزال المناقشات بشأن توليد الإيرادات من الاقتصاد الرقمي مجزأة. وثمة العديد من الإجراءات الجاري تنفيذها في هذا الميدان، على النحو المبين أدناه.

(13) <https://ourworldindata.org/millennium-development-goals>

(14) ورقة قَدِّمها الفريق العامل المعني بالضرائب والمسائل الجنسانية، التابع للتحالف العالمي من أجل العدالة الضريبية، لأغراض إعداد هذا التقرير.

(15) ورقة قَدِّمها التحالف من أجل العدالة الضريبية والتعليم لأغراض إعداد هذا التقرير.

(16) Waris, *Tax and Development*, p. 18

ثالثاً - الإصلاح الضريبي الدولي وحقوق الإنسان

19 - سعياً لضمان وجود موارد كافية من الدولة للوفاء بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان وتحقيق خطة عام 2030، تحتاج البلدان إلى حشد التمويل من جميع المصادر. والموارد المفقودة نتيجة التجاوزات الضريبية بسبب قوانين وسياسات مالية صيغت عمداً أو إهمالاً أو خطأ يمكن، بل ينبغي لها، أن تخضع للإصلاح وأن يعاد تقييمها وإنفاذها بهدف حماية الحيز المالي للبلدان والحيز المالي العالمي المشترك بحيث يمكن جمع إيرادات الدولة وإنفاقها بهدف رفع مستويات المعيشة. ومن شأن التصدي للتجاوزات الضريبية أن يزيد من تصاعدية النظام الضريبي ككل، بما يكفل دفع جميع الأفراد والمؤسسات لحصتهم العادلة، ويكفل بدوره استخدام تلك الأموال لتمويل الخدمات والسلع العامة. ولذلك، فإن التعاون والمساعدة الدوليين في سياق التوجه نحو معاملة دافعي الضرائب معاملة أكثر إنصافاً يبرزان بوصفهما مادة مهمة للتفكير. وباستخدام المبدأ الضريبي المتمثل في القدرة على الدفع والإنصاف، ينبغي أن يكون لجميع دافعي الضرائب، ومن ضمنهم الشركات المتعددة الجنسيات والأفراد ذوو الأرصدة المالية الضخمة، نفس الالتزامات الضريبية وأن يوفر نفس المستوى من الشفافية. ومن شأن ذلك أن يسمح بإيجاد مجال متكافئ لجميع البلدان ودافعي الضرائب فيها. والتباين الحالي في الوصول إلى المعلومات وإعداد جداول الأعمال يحول دون المعاملة المنصفة للشركات المتعددة الجنسيات والأفراد الأثرياء والبلدان.

20 - وأقر مجلس حقوق الإنسان، في قراره 8/46، بأن التجاوزات الضريبية، ولا سيما في شكل تهريب الشركات من دفع الضرائب وتجنبها، تسهم في تراكم الديون بقدر لا يمكن تحمله. وستلجأ الحكومات التي تواجه تحديات في جمع موارد محلية من خلال الضرائب إلى أشكال أخرى من تحصيل الإيرادات، بما في ذلك الاقتراض الخارجي، لتمويل التزاماتها. ومن ثم، فإن مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة بغية تعزيز قدرة الدول على حشد الموارد الضريبية يمكن أن تكون تكملة ضرورية لمختلف الجهود المطلوب بذلها لمعالجة مسألة عدم القدرة على تحمل الدين، بما في ذلك الإصلاحات الهيكلية الملحة⁽¹⁷⁾. وفي عام 2022، من المتوقع أن تدفع البلدان المنخفضة الدخل 43 بليون دولار لخدمة الديون، وهو مبلغ يتجاوز الإنفاق على الرعاية الصحية والتعليم والحماية الاجتماعية بنسبة 171 في المائة⁽¹⁸⁾.

21 - ووفقاً للمبادئ التوجيهية بشأن تقييم أثر الإصلاحات الاقتصادية في حقوق الإنسان (A/HRC/40/57)، ينبغي للسياسة الضريبية، وفاء بالتزامات الدول في مجال حقوق الإنسان، أن تؤدي دوراً تدريجياً وقائماً على إعادة التوزيع، بما يكفل التمويل الكافي للخدمات العامة ويسهم في تحسين ظروف أكثر الفئات الاجتماعية حرماناً. وبناء على ذلك، على الدول أن تولي الأولوية للتدابير الضريبية المباشرة والتصاعدية، وأن تعالج مسألة تجنب الضرائب والتهرب منها، وأن تتجنب التنافس الضريبي الدولي.

22 - ولدى إصلاح النظام الضريبي الدولي، هناك بالفعل عناصر في كل من المجالين الحقوقي والمالي يمكن دراستها بالاقتران مع بعضها البعض وجمعها معا بهدف ضمان التمويل الكافي لإعمال حقوق الإنسان. ومن المصادر ذات الصلة الأعمال التي أنجزتها على مر السنين مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان بشأن المؤشرات، بما في ذلك ضرورة النظر في الضرائب والميزانيات والموارد. وتم تجميع هذه المؤشرات بعد إجراء بحوث ومشاورات وعمليات مستفيضة للتحقق من صحتها. وقامت الهيئات المنشأة

(17) انظر A/76/167.

(18) Oxfam International, "Profiting from Pain", Oxfam Media Briefing, 30 June 2022, p. 6.

بموجب معاهدات، لا سيما اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية واللجنة المعنية بحقوق الإنسان، بتتقيق مبادئها التوجيهية المتعلقة بتقديم الدول الأطراف للتقارير، وطالبت الدول بجمع إحصاءات ومؤشرات مصنّفة، وفي بعض الحالات، أدرجت تحليل الضرائب والميزانية في ملاحظاتها الختامية على تقارير الدول الأطراف.

23 - وتستند مساهمات المجتمع المدني في هذه المناقشة، مثل مبادئ حقوق الإنسان في السياسة المالية، التي وضعتها منظمات رائدة في أمريكا اللاتينية والولايات المتحدة الأمريكية، إلى تلك الالتزامات وتوضحها⁽¹⁹⁾. وتكرر هذه المبادئ تأكيد ما ورد في المبادئ التوجيهية المتعلقة بتقييم أثر الإصلاحات الاقتصادية في حقوق الإنسان من خلال تحديد الدور الاستباقي للدول فيما يتعلق بالسياسة المالية، وضمان توجيه هذا الدور نحو احترام هذه الحقوق وحمايتها وإعمالها. ويعوق عدم كفاية الموارد قدرة الدول على إعمال الحقوق، مما يشير إلى احتمال عدم احترام الحقوق وحمايتها وإعمالها من خلال وضع القوانين والسياسات المالية وإنفاذها.

24 - ولا لبس في مضمون تلك الصكوك والمبادئ التوجيهية من حيث احتوائها على اعتراف بأن التزامات الدول في مجال حقوق الإنسان فيما يتعلق بالقوانين والسياسات المالية بوجه عام، والضرائب على نحو أكثر تحديداً، تتجاوز الجهود الانفرادية المبذولة على الصعيد المحلي. ويقع على عاتق الدول التزام يتجاوز الحدود الوطنية بضمان احترام القوانين والسياسات المالية وحمايتها لحقوق الإنسان للأشخاص خارج حدودها والإسهام في تهيئة بيئة دولية تمكينية والامتناع عن ممارسة تأثير لا مبرر له على الدول الأخرى بطرق تقوض قدرتها على الوفاء بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان (انظر A/HRC/40/57). وبالإضافة إلى ذلك، وفي المجالات التي تهيمن عليها النساء، مثل الاقتصاد غير الرسمي وأعمال الرعاية غير مدفوعة الأجر، تظل الجهود التي تبذلها النساء "يدا خفية" في النظام الاقتصادي والضريبي العالمي والقاري والإقليمي والوطني. ولا ينبغي الاعتراف بذلك فحسب⁽²⁰⁾، بل ينبغي تسويته أيضاً، في القوانين والسياسات المالية.

25 - وتوجد تدابير متعددة الأطراف لتوفير مبادئ توجيهية محددة بشأن التعاون الضريبي الدولي. وتشمل بعض هذه المبادئ التوجيهية، على سبيل المثال لا الحصر، مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة المتصلة بالضرائب، والامتناع عن تيسير التجاوزات الضريبية، وتعزيز المنافسة الضريبية الدولية، ودعم الإصلاحات الرامية إلى تعزيز معايير ومؤسسات للحكومة الضريبية الدولية تتسم بقدر أكبر من الإنصاف. وثمة أيضاً مبادرات أخرى، بما في ذلك إنشاء هيئة ضريبية عالمية "من شأنها أن تسمح لجميع البلدان بأن يكون لها رأي على قدم المساواة في وضع المعايير واتخاذ القرارات بشأن القضايا المتعلقة بالمسائل الضريبية"⁽²¹⁾. وبناء على ذلك، فإن الإيرادات الضريبية هي واحدة من عدة أدوات هامة يمكن للدول استخدامها لدعم إعمال حقوق الإنسان مالي، والحد من عدم المساواة، وحفز التنمية، ورفع مستويات المعيشة

(19) Initiative for Human Rights Principles in Fiscal Policy, *Principles for Human Rights in Fiscal Policy*, p. 58

متاحة عبر الرابط التالي: https://derechosypolitica.fiscal.org/images/ASSETS/Principles_for_Human_Rights_in_Fiscal_Policy-ENG-VF-1.pdf

(20) ورقة قدمها الفريق العامل المعني بالضرائب والمسائل الجنسانية، التابع للتحالف العالمي من أجل العدالة الضريبية، لأغراض إعداد هذا التقرير.

(21) *Principles for Human Rights in Fiscal Policy*, pp. 54–57

محليا وعبر الحدود من خلال التعاون والمساعدة. ولقد اتخذت الدول ولا تزال تتخذ عدة اتجاهات مختلفة في محاولة للتعامل مع الضرائب المفروضة على الشركات في المجال الرقمي.

26 - وفي منطقة آسيا والمحيط الهادئ، لا يوجد منتدى ضريبي إقليمي يركز على الاحتياجات الإنمائية للمنطقة. ويوجد في المنطقة أيضا نسبة عالية من الملاذات الضريبية التقليدية التي تقتصر على التنظيم، والمناطق الاقتصادية الخاصة، ومراكز الخدمات المالية الدولية، الأمر الذي يحد من قدرة دول المنطقة على التصدي بفعالية للتدفقات المالية غير المشروعة ذات الدوافع الضريبية. وعلى مر السنين، قدمت أمانة اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ عدة مقترحات لإنشاء حيز على نطاق المنطقة بشأن تعزيز التعاون الضريبي الإقليمي بغية معالجة قضايا التجاوزات الضريبية، ومخاطر المنافسة الضريبية، والحاجة إلى نظام ضريبي دولي محدث (انظر ESCAP/CMPF/2019/2). وسلّمت الأمانة بعدم وجود منتدى وسيط يمكن فيه تمثيل شواغل البلدان المنخفضة الدخل وأقل البلدان نموا ومعالجتها على الصعيد العالمي.

27 - وفي عام 2014، أشار الفريق الرفيع المستوى المعني بالتدفقات المالية غير المشروعة من أفريقيا إلى أن "المبادرات الناشئة على المستوى العالمي، ولا سيما في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ومجموعة البلدان الثمانية ومجموعة العشرين والدول القوية اقتصاديا ... لا تضع في اعتبارها أفريقيا أو في الواقع مناطق البلدان النامية الأخرى" (E/CA/CM/47/6، الفقرة 37). وفي ذلك الوقت، لاحظ الفريق أن البلدان الأفريقية مطالبة بتحمل تكلفة الامتثال دون أن تتاح لها الفرصة للمشاركة على قدم المساواة في صنع القرار. وقد رددت تجمعات البلدان النامية ومنظمات المجتمع المدني على حد سواء شواغل مماثلة في العملية التي وضعها الإطار الجامع المتعلق بتآكل الوعاء الضريبي ونقل الأرباح.

28 - وحذرت دراسة نشرتها اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي في عام 2015 من أن التمثيل غير الكافي للبلدان النامية في عمليات وضع المعايير الدولية المتعلقة بالضرائب المالية قد يؤدي إلى نتائج عكسية بالنسبة للخطة العالمية للحد من التجاوزات الضريبية وقد تترتب عليه آثار ضارة على بلدان الجنوب العالمي، ولا سيما الدول الجزرية الصغيرة. وبعد إطلاق مبادرة أديس أبابا للضرائب في عام 2015، التي بدأت على هامش المؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية، شرعت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في وضع إطار جامع يهدف إلى المضي قدما بتوافق الآراء. ويشار إليه عادة باسم مشروع تآكل الوعاء الضريبي ونقل الأرباح التابع لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. وركزت المناقشة في هذا الصدد على تقاسم الإيرادات الضريبية المتأتية من الشركات العاملة في مجالات من بينها الاقتصاد الرقمي. ووضع أعضاء الإطار الجامع خطة عمل لأمانة منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لتقييم ثلاثة حلول بديلة، بما في ذلك التحول الشامل إلى فرض ضرائب موحدة بدلا من اتباع نهج قائم على أساس المنافسة المطلقة. بيد أنه تم التخلي عن خطة العمل، في أعقاب المفاوضات الثنائية بين فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية، بدعم من مجموعة الدول السبع⁽²²⁾.

29 - وفي تشرين الثاني/نوفمبر 2021، في سياق مبادرة منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بشأن فرض الضرائب على الاقتصاد الرقمي، انضم 137 عضوا من أعضاء الإطار الجامع إلى البيان

(22) ورقة قَدِّمتها شبكة العدالة الضريبية لأغراض إعداد هذا التقرير.

الخاص بحل ذي ركيزتين لمعالجة التحديات الضريبية الناشئة عن رقمنة الاقتصاد⁽²³⁾. ولا يزال العديد من البلدان لم ينضم إلى الإطار الجامع الذي صيغ بموجبه ذلك الاتفاق. وأشارت المبادرة الضريبية لمركز الجنوب في تحليل أجرته⁽²⁴⁾، إلى أن عملية صنع القرار بشأن الأغراض الضريبية في إطار الإطار الجامع لها هيكل يتألف من مستويين ولكن يشوبها عدم الشفافية فيما يتعلق بكيفية تحقيق التوازن بين مختلف المصالح القطرية، بسبب "التمثيل المفرط" لبعض الولايات القضائية.

30 - وينقسم المقترح إلى ركيزتين. توفر الركيزة الأولى مخططاً لإعادة توزيع الحقوق الضريبية القائمة على صيغ محددة بين الولايات القضائية للسوق والإقامة. والركيزة الثانية هي اتفاق بشأن الحد الأدنى للضريبة العالمية على أرباح الشركات، بنسبة 15 في المائة، المفروض على جميع الشركات المتعددة الجنسيات التي تزيد إيراداتها العالمية عن 750 مليون دولار. ووفقاً لصندوق النقد الدولي، ستؤدي الركيزة الأولى إلى إعادة تخصيص 125 بليون دولار من الأرباح من أكبر الشركات المتعددة الجنسيات وأكثرها ربحية إلى الولايات القضائية السوقية التي تعمل فيها تلك الشركات⁽²⁵⁾. ومع ذلك، من المتوقع إعادة تخصيص 10 بلايين دولار فقط للبلدان النامية. وتطرح الركيزة الثانية تحديات إضافية. فالحد الأدنى العالمي لمعدل الضريبة البالغ 15 في المائة أقل من معدل الضريبة الفعلي في العديد من البلدان النامية⁽²⁶⁾. فعلى سبيل المثال، بما أن معدلات الضريبة القانونية على دخل الشركات في أفريقيا تتراوح بين 25 في المائة و 35 في المائة، فإن تنفيذ الركيزة الثانية يعني أن البلدان ستفقد حقوقاً ضريبية كبيرة⁽²⁷⁾. ودعت البلدان النامية ومنظمات المجتمع المدني إلى اعتماد أدنى عالمي فعلي لمعدل الضريبة يتراوح بين 21 و 25 في المائة، الأمر الذي من شأنه أن يجمع مبلغ 200 بليون يورو إضافي من الإيرادات الضريبية، مقابل 150 مليون دولار فقط وفقاً لمقترح الركيزة الثانية⁽²⁸⁾.

31 - وفي 30 آذار/مارس 2022، أرسل كل من الخبرة المستقلة، والمقرر الخاص المعني بمسألة الفقر المدقع وحقوق الإنسان، والمقرر الخاص المعني بالحقوق في التنمية، والخبير المستقل المعني بإقامة نظام دولي ديمقراطي ومنصف، سلسلة من رسائل الادعاءات المشتركة إلى منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ورئاسة مجموعة العشرين، والأمانة التنفيذية لمجموعة الـ 77، ومجموعة الـ 24 الحكومية الدولية ووفد الاتحاد الأوروبي لدى الأمم المتحدة في جنيف. وفي تلك الرسائل، أشار المؤلفون إلى المعلومات الواردة

OECD, "Statement by the OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS on the Two-Pillar Approach to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy" (OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS, Paris, 30 January 2020).

South Centre, "Statement by the South Centre on the Two Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of Economy" <https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2021/10/SC-Statement-on-IF-Two-Pillar-Solution-13-Oct-2021.pdf>

(25) صندوق النقد الدولي، "الراصد المالي".

(26) South Centre, "Statement by the South Centre".

African Tax Administration Forum, "A new era of international taxation rules – What does this mean for Africa?", African Tax Administration Forum Communication, 8 October 2021.

Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation, "ICRICT open letter to G20 leaders: A global tax deal for the rich", 12 October 2021 and "Taxing multinationals: ICRICT calls for an ambitious global minimum tax to stop the harmful race to the bottom", 9 December 2019.

بشأن الحل المكوّن من ركيزتين لمعالجة التحديات الضريبية الناشئة عن رقمنة الاقتصاد، والذي تم الاتفاق عليه في 8 تشرين الأول/أكتوبر 2021 بموجب الإطار الجامع. وفي تلك الرسائل، سلّم المؤلفون بأن الحل المكوّن من ركيزتين "يمثل تحولا إيجابيا في الاعتراف بأن الشركات المتعددة الجنسيات ... هي كيانات موحدة وينبغي أن تخضع للضريبة وفقا لذلك؛ وأنه ينبغي دفع حد أدنى للضريبة؛ ويجب تقاسم هذا الربح عبر الولايات القضائية"⁽²⁹⁾. وأثيرت شواغل بشأن نطاق الاتفاق المعلن ومضمونه. ومن بين هذه الشواغل، ترى عدة بلدان منخفضة ومتوسطة الدخل أن الاتفاق لا يستجيب لاحتياجاتها ومن شأنه أن يقلّل من حيزها المالي، لا سيما في وقت تسعى فيه البلدان إلى التعافي من الأزمة الناجمة عن جائحة كوفيد-19. واعتبرت أن من شأن الحل المكوّن من ركيزتين أن يضعف قدرتها على تلبية احتياجات سكانها، وبالتالي على إعمال حقوق الإنسان، وخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والحق في التنمية. وطرحت الرسالة عددا من الأسئلة واقترحت توفير مزيد من التوضيحات بشأن بعض مبادئ حقوق الإنسان، ولا سيما بشأن المسائل المتصلة بالمشاركة والمساواة. ولم يكن قد ورد سوى رد من منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وقت تقديم هذا التقرير. وفي هذا الرد⁽³⁰⁾، لم تقدم أجوبة عن الأسئلة المتعلقة بالشفافية فيما يتعلق برفض المقترحات البديلة التي قدمتها مجموعة الـ 24، والتعويض عن الإيرادات المفقودة، والضمانات لكفالة إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

32 - وعلى الرغم من أن العديد من البلدان في جميع أنحاء العالم قد اعتمدت مؤخرا تدابير وسياسات فردية من أجل تعزيز الشفافية في المعاملات التجارية ومنع الأنشطة المالية غير المشروعة، فإن هذه التدابير والسياسات لا تقي بمستوى الشفافية المالية المطلوب. وسيطلب ذلك إنشاء سجل دولي للملكية النفعية يأخذ في الاعتبار مبادئ حقوق الإنسان المتمثلة في الشفافية والوصول إلى المعلومات ويسجل المالكين المنتهجين النهائيين للأصول في جميع أنحاء العالم. ويمكن القيام بذلك من خلال التوقيع على اتفاق دولي، في إطار الأمم المتحدة، بين مختلف الدول ومختلف كيانات الأمم المتحدة، وأن يكون موجودا في مؤسسة واحدة بعينها. ويمكن أن يتخذ شكل التزام تعاقدي تتعهد بموجبه أطرافه بتقديم معلومات كافية عن المالكين المنتهجين للشركات العاملة على أراضيها من أجل إنشاء سجل عالمي للملكية النفعية يتتبع الأنشطة المالية غير المشروعة مثل التهرب من الضرائب والفساد وغسل الأموال وتمويل الإرهاب ويقدم الجناة إلى العدالة⁽³¹⁾.

33 - وفي الوقت الراهن، وفي حين أن مشاريع صكوك مختلفة توجّه السياسات المالية الدولية والإقليمية، (أ) لم يبرم بعد أي منها، (ب) لا يزال نطاق ووظيفة إنفاذ إطار مالي دولي عادل وشامل بعيدي المنال، (ج) لا توجد حاليا أي هيئات تعمل بهمة على مواءمة حماية حقوق الإنسان مع الضرائب، باستثناء لجنة الخبراء المعنية بالتعاون الدولي في المسائل الضريبية، وذلك بقدر محدود فقط.

(29) الرسالة OTH 21/2022 والرسائل ذات الصلة OTH 22/2022 و OTH 23/2022 و OTH 24/2022 و OTH 25/2022.

(30) رد منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي متاح عبر الرابط التالي: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gId=36914>.

(31) ورقة قَدّمتها مؤسسة ماعت للسلام والتنمية وحقوق الإنسان لأغراض إعداد هذا التقرير.

رابعاً - الحوكمة الضريبية الدولية

34 - في عام 2014، قدمت المقررة الخاصة المعنية بمسألة الفقر المدقع وحقوق الإنسان تحليلاً مستفيضاً بشأن الآثار المترتبة على السياسات الضريبية في مجال حقوق الإنسان. وشددت على التزامات الدول فيما يتعلق بالسياسة الضريبية المنبثقة عن الصكوك الدولية لحقوق الإنسان، وقدمت توصيات لإجراء إصلاحات في السياسات والأطر القانونية لمعالجة المسائل الضريبية على الصعيدين المحلي والدولي (A/HRC/26/28). وشملت التوصيات المحددة فيما يتعلق بالتعاون الدولي في المسائل الضريبية العمل على إنشاء نظام متعدد الأطراف للشفافية الضريبية، وتعزيز أطر التبادل التلقائي للمعلومات، واعتماد معايير للإبلاغ بحسب البلد للمنظمات عبر الوطنية، وإنشاء سجلات عمومية وطنية لتحسين شفافية الملكية النفعية، وضمان المشاركة الفعالة للبلدان النامية في المحافل الدولية.

35 - ويميل الأفراد ذوو الأرصدة المالية الضخمة، والجهات الفاعلة في القطاع غير الرسمي، والمجرمون عبر الحدود إلى استخدام نفس العمليات والإجراءات والنظم التي ما فتئت الشركات تستخدمها، وغالباً ما يتم ذلك من خلال تمكين المحامين والمصارف والمحاسبين وغيرهم من مقدمي الخدمات من المستوى المتوسط. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الأفراد المسؤولين عن إدارة النظم التي يمكن اقتناؤها وتتبع مسارها وعن ممارسة الضغط يشاركون في الغالب في الاقتصاد الرسمي. وكما أشير في المساهمة التي قدمتها إسبانيا، تشكل مكافحة الأنشطة والحقيقية والفعالة لإخفاء الأموال وتحويل الأموال أو غسل الأموال من الأنشطة الإجرامية ضرورة وواحد من أكثر جدران الحماية فعالية في ملاحقة التدفقات المالية غير المشروعة قضائياً والقضاء عليها. وفي الوقت نفسه، إن عدم وجود مثل هذه المعركة هو فشل يعوق أي جهد وديم وجود الأنشطة غير المشروعة. ولاحظت موريشيوس، في مساهمتها، أن القوانين الضريبية الدولية الحالية والمبادئ ذات الصلة ليست محدثة ولا تعالج التغيرات السريعة والمستمرة في الممارسات التجارية العالمية.

36 - وتعهّد الدول أيضاً بالتزامات تتعلق بمكافحة التدفقات المالية غير المشروعة والنهوض بحوكمة ضريبية عالمية أكثر تصاعديّة وشفافية وكفاءة. وفي توافق آراء مونيتري، اتفقت البلدان على "تعزيز التعاون الدولي في المسائل الضريبية، من خلال تعزيز الحوار بين السلطات الضريبية وزيادة تنسيق أعمال الهيئات المتعددة الأطراف المعنية والمنظمات الإقليمية المعنية، مع إيلاء اهتمام خاص لاحتياجات البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية" (الفقرة 64).

37 - وينبغي لسلطة مالية دولية (تضم هيئة ضريبية عالمية) أن تشجع توسيع الحيز المالي من خلال تقييم الأثر السلبي المحتمل لعمليات تصحيح أوضاع المالية العامة وخفض الإنفاق على عدم المساواة والفقر والإدماج الاجتماعي. وينبغي لها أيضاً أن تشدد على الحاجة إلى تصميم السياسة المالية بعناية، ولا سيما نظم الضرائب والتحويلات، من أجل تحقيق الإنصاف، مع مراعاة الآثار غير المباشرة التي يحتمل أن تكون ضارة، بحيث لا ينتهي الحال بالأشخاص الذين يعيشون في فقر والعمال الفقراء وأشباه الفقراء إلى فئة الدافعين أكثر من كونهم مستفيدين في النظام المالي (انظر E/RES/2019/6). وذكرت بعض المساهمات

في هذا التقرير أن التدفقات المالية غير المشروعة وتمويل العمل المناخي سبب كاف لدعم إنشاء سلطة ضريبية⁽³²⁾، في حين ركزت مساهمات أخرى على الحاجة إلى الشفافية والإنصاف في محافل النقاش⁽³³⁾.

38 - وتواصل منظمات مختلفة الدعوة إلى وضع صكوك تنشئ تنسيقاً عالمياً شاملاً ومشروعاً⁽³⁴⁾ بغية تحقيق الصحة المالية والتنمية الاقتصادية، مثل اتفاقية الأمم المتحدة لوضع معايير عالمية وإنشاء هيئة حكومية دولية شاملة معنية بالمسائل الضريبية في الأمم المتحدة. ويمكن للتعاون الإنمائي الدولي أن يساعد على تعزيز قدرات البلدان على تعبئة الموارد وإدارتها لتعزيز الأهداف الإنمائية، مثل توفير خدمات اجتماعية جيدة، وخدمة الدين، وتعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية⁽³⁵⁾. وقدم التقرير الصادر في عام 2021 عن الفريق الرفيع المستوى المعني بتعزيز المساءلة والشفافية والنزاهة في الشؤون المالية الدولية من أجل تحقيق خطة عام 2030 مخططاً لنظام مالي أكثر شمولاً قادر على تأمين الموارد لتمويل أهداف التنمية المستدامة. ويدعو التقرير المجتمع الدولي إلى الالتزام بميثاق عالمي للنزاهة المالية من أجل التنمية المستدامة⁽³⁶⁾. ويعتبر إنشاء منتدى حكومي دولي شامل عالمياً لوضع المعايير الضريبية الدولية أمراً بالغ الأهمية لحل أوجه القصور في النظام الضريبي الدولي ودعم شرعية الهياكل المالية الدولية. وأوصى الفريق على وجه التحديد بأن يحرز المجتمع الدولي تقدماً نحو إبرام اتفاقية ضريبية عالمية بقيادة الأمم المتحدة. ويمكن أن تستفيد البلدان من خطوة أخرى تتمثل في مجموعة من المبادئ المالية ومن مؤسسة تركز على تعزيز حقوق الإنسان كأداة لإرساء الشرعية المالية على مستوى الدولة وعلى المستويات الإقليمية والقارية والدولية.

39 - وتكررت هذه التوصية في تقرير الأمين العام لعام 2021، خطتنا المشتركة (A/75/982)، الذي دعا فيه إلى "إقامة نظام متعدد الأطراف أقوى وأكثر ترابطاً وشمولاً، يتخذ من الأمم المتحدة مرتكزاً". ويعد الحد من التدفقات المالية غير المشروعة وتجنب الضرائب، وبشكل أكثر تحديداً، إصلاح النظم الضريبية الدولية، من بين الإجراءات الحاسمة التي يرى الأمين العام بأنها ضرورية لبدء انتعاش مستدام من الجائحة وبناء عقد اجتماعي متجدد يركز على حقوق الإنسان.

40 - وقدمت الهيئات الإقليمية التابعة للأمم المتحدة مقترحات مماثلة. وفي التقرير الرائد لعام 2015 الذي أعده الفريق الرفيع المستوى المعني بالتدفقات المالية غير المشروعة من أفريقيا، أوصى كل من الاتحاد الأفريقي واللجنة الاقتصادية لأفريقيا بأن مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة "ينبغي إدماجها وتنسيقها بشكل أفضل عبر عمليات الأمم المتحدة وأطرها"⁽³⁷⁾. وفي الآونة الأخيرة، في أيار/مايو 2022، وعلى ضوء الأزمات العالمية، اعتمد وزراء المالية الأفريقيين قراراً (انظر E/ECA/CM/54/4/Rev.1) في الدورة الرابعة والخمسين لمؤتمر اللجنة الاقتصادية لأفريقيا لوزراء المالية والتخطيط والتنمية الاقتصادية الأفريقيين أهابوا فيه بالمجتمع الدولي إلى اتخاذ الإجراءات المناسبة على الصعد الوطنية والإقليمية والعالمية لكفالة التعامل مع التدفقات المالية غير المشروعة بوصفها تحدياً يواجه المنظومة بأسرها على الصعيد العالمي،

(32) المرجع نفسه.

(33) ورقة قُدمتها الجزائر لأغراض إعداد هذا التقرير.

(34) انظر E/2021/68.

(35) انظر E/2020/10.

(36) United Nations, High-level Panel on International Financial Accountability, Transparency and Integrity for (36)
Achieving the 2030 Agenda, *Financial Integrity for Sustainable Development* (February 2021)

(37) Economic Commission for Africa, *Illicit Financial Flows*

ولكفالة اعتماد المجتمع الدولي آلية للتنسيق العالمي من أجل رصد التدفقات المالية غير المشروعة رسداً ممنهجاً. وناشد مؤتمر الوزراء الأمم المتحدة "الشروع في مفاوضات ... بهدف وضع حد لتآكل الوعاء الضريبي، وتحويل الأرباح، والتهرب الضريبي، بما في ذلك ضريبة الأرباح الرأسمالية، وغير ذلك من التجاوزات الضريبية".

41 - وفي عام 2021، أشارت الأمانة التنفيذية للجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي إلى أنه "من أجل إصلاح النظام الضريبي العالمي بحيث يشمل احتياجات الدول النامية والاقتصادات الناشئة - وخاصة الدول الجزرية الصغيرة النامية، على سبيل المثال - ينبغي أن تكون الأمم المتحدة المحفل الرئيسي لتلك المناقشة⁽³⁸⁾. كما حظي تحويل عملية وضع المعايير الضريبية العالمية إلى الأمم المتحدة أو إلى هيئة دولية بدعم الدول⁽³⁹⁾ والمجموعات والهيئات الحكومية الدولية.

42 - ودعت مجموعة الـ 77 والصين إلى منح لجنة الخبراء المعنية بالتعاون الدولي في المسائل الضريبية مركز هيئة حكومية دولية تابعة للأمم المتحدة تضم خبراء يمثلون حكوماتهم. ومن ثم يمكن لهذه الهيئة أن تدعو اللجنة إلى النظر في مقترحات لمواصل تعزيز التعاون الضريبي الدولي في الأمم المتحدة⁽⁴⁰⁾. وفي إطار تلك الهيئة العالمية، ثمة بالفعل مجالات يجري تطويرها، على أساس مجزأ، يمكن توحيدها. ويشمل ذلك وضع سجل عالمي للملكية النفعية، موجود بالفعل في إطار المبادرة الخاصة بشفافية الصناعات الاستخراجية لقطاع التعدين يمكن توسيعه ليشمل صناعات أخرى.

ألف - سجل الملكية النفعية

43 - طورت منظمة Open Ownership غير الربحية سجلاً عالمياً يحتوي حالياً على أكثر من 16 مليون سجل ملكية نفعية من الولايات القضائية التي تنشر البيانات في سجلاتها المركزية⁽⁴¹⁾. وهي تستورد بانتظام بيانات من سجلات الملكية النفعية في الدانمرك وسلوفاكيا والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية. ويمكن لهذا السجل العالمي أن يساعد في تتبع التدفقات المالية غير المشروعة من خلال التمكين من تحليل هياكل الملكية المعقدة عبر مختلف الولايات القضائية. غير أن الشرط الضروري لإنشاء سجل عالمي هو تطوير بيانات قوية على المستوى الوطني توجد في مكان يشعر فيه جميع دافعي الضرائب بأن معلوماتهم آمنة ومحمية. ويعني تعقيد الإصلاحات اللازمة لتحقيق ذلك أن بيانات الملكية النفعية العالمية مفهوم لا يزال في مراحله الأولى⁽⁴²⁾.

(38) ECLAC, "Reform on the Multilateral Tax Debate is Needed in the Framework of the United Nations", press release, 1 June 2021.

(39) ورقة قَدِّمتها موريشيوس لأغراض إعداد هذا التقرير.

(40) A/C.2/76/L.28، الفقرة 19.

(41) منظمة Open Ownership هي منظمة غير ربحية تعمل في جميع أنحاء العالم لتوفير الشفافية فيما يتعلق بالجهات التي تملك الشركات وتسيطر عليها. واعتباراً من آذار/مارس 2022، كان أعضاء مجموعة قيادة الملكية النفعية الخاصة بها هم أرمينيا وسلوفاكيا وكينيا ولافتيا والمكسيك والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية والنرويج ونيجيرو (انظر <https://www.openownership.org/en/about-the-beneficial-ownership-leadership-group/>).

(42) ورقة قَدِّمتها الأمانة الدولية لمعهد الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية.

44 - وكانت هناك دعوات لإنشاء سجل منظم عالميا، وينبغي أن تكون المنظمة التي ستستضيف السجل العالمي للملكية النفعية معترفا بها دوليا وذات مصداقية بما لا يدع مجالا للشك المعقول تحت رعاية قانون عالمي لحماية البيانات⁽⁴³⁾. وتدعم المساهمات التي قدّمها المجتمع المدني التوصية بوضع اتفاقية ضريبية تقودها الأمم المتحدة وتتماشى مع حقوق الإنسان وتعزز القواعد والمعايير العالمية المتعلقة بالسياسات والممارسات الضريبية التي تمكن الحكومات من الوفاء بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان⁽⁴⁴⁾. وسعيا لكبح التدفقات المالية غير المشروعة والتحويلات الضخمة لثروات الشركات والأفراد غير الخاضعة للضريبة، يُعدُّ السجل العالمي العام للأصول عنصرا رئيسيا في الإصلاح الضريبي العالمي وأداة هامة في مكافحة عدم المساواة⁽⁴⁵⁾.

باء - تنظيم العناصر التمكينية

45 - تأخذ المناقشة حول "العناصر التمكينية" في الاعتبار وجود عدد من المهنيين والمؤسسات لمساعدة الأفراد والشركات ذوي الأرصدة المالية الضخمة على التهرب من الضرائب. ويمكن أن تكون قائمة العناصر التمكينية طويلة وقد تشمل في كثير من الأحيان شركات قانونية، وشركات محاسبة، ومستشارين ماليين وخدمات مالية، ومتخصصين في تكنولوجيا المعلومات. ولا تزال المناقشة مشحونة لأن التنظيم الذاتي على المستويات الوطنية والإقليمية والقارية والعالمية، وغياب الرقابة والتنظيم من قبل الدولة في بعض الحالات، في هذا العصر الرقمي، يبدو أنهما يقوضان الحيز المالي اللازم لضمان توفير موارد كافية لحقوق الإنسان. وتظهر الفضائح العالمية، مثل تسريبات لكسمبورغ، والتسريبات السويسرية، وأوراق بانديرا مؤخرًا، أن العناصر التمكينية هي المفتاح لحل مشاكل تسهيل التدفقات المالية غير المشروعة. وأشارت المساهمة التي قدّمتها إسبانيا إلى أن سلك كتاب العدل الإسباني يحتفظ بسجل إلكتروني يتضمن بيانات أساسية بحيث يمكن معرفة المالك الحقيقي للكيانات القانونية، وعدد المرات التي تم فيها نقل ملكية ما في الأجل القصير أو الأسعار المختلفة المعلنة لنفس الممتلكات في فترة زمنية معينة، مع وجود مجال لمزيد من التوسع في جمع بيانات إضافية⁽⁴⁶⁾.

46 - وكانت جميع المساهمات الواردة داعمة لإنشاء هيئة ضريبية، وذهب الكثير منها إلى أبعد من ذلك لتحديد المبادئ التي توجه تشكيلها ولوضع تفاصيل عن الولاية التي رأت أن هذه المؤسسة ينبغي أن تكلف بها فيما يتعلق بالمهام الحالية والمقبلة على حد سواء، فضلا عن المبادئ التي تسترشد بها. وأكدت بعض المساهمات أن مختلف المبادئ مثل العالمية والديمقراطية والشفافية والمساءلة يجب أن تشكل دعامة ترتكز عليها هذه الهيئة.

(43) ورقة قدّمتها موريشيوس لأغراض إعداد هذا التقرير.

(44) Tove Maria Ryding, *Proposal for a United Nations Convention on Tax*, European Network on Debt and Development (10 March 2022), p. 6

(45) ورقة قدّمتها حركة الشعوب الآسيوية بشأن الديون والديمقراطية لأغراض إعداد هذا التقرير.

(46) ورقة قدّمتها إسبانيا لهذا التقرير.

خامسا - المعاهدات الضريبية الدولية في سياق حقوق الإنسان

47 - في السنوات الأخيرة، عقدت مناقشات وطُرحت مقترحات لمعالجة القيود والتحديات التي يواجهها النظام الضريبي العالمي بطريقة أكثر شمولاً وتعددية الأطراف. وفي عام 2019، أيدت مجموعة الدول الأفريقية الدعوة إلى وضع اتفاقية ضريبية للأمم المتحدة⁽⁴⁷⁾، وهو موقف سياسي أيدته أيضاً مؤتمر وزراء المالية والتخطيط والتنمية الاقتصادية الأفريقيين في عام 2022⁽⁴⁸⁾. وفي عام 2021، اقترح مركز الجنوب إنشاء اتفاقية إطارية للأمم المتحدة بشأن التعاون الضريبي، تتخذ شكل مؤتمر للأطراف، بمنح ولايات لمحافل الحوكمة الضريبية الدولية القائمة مثل لجنة الخبراء المعنية بالتعاون الدولي في المسائل الضريبية، والمنندى الجامع، والمنندى العالمي المعني بالشفافية وتبادل المعلومات للأغراض الضريبية⁽⁴⁹⁾. وبالإضافة إلى إنشاء هيكل عالمي للحوكمة الضريبية يمكن لجميع البلدان أن تشارك فيه على قدم المساواة، وبالتالي حماية سيادتها الوطنية، من شأن الاتفاقية الإطارية أن توسع نطاق مندوبات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي/مجموعة العشرين من خلال الاعتراف بالولايات الصادرة عن جميع البلدان الأطراف في منظومة الأمم المتحدة⁽⁵⁰⁾. وأشارت مساهمات الدول إلى ضرورة وضع معيار شفافية شامل وجامع عالمياً يغطي ما يسمى بأسس الشفافية (التبادل التلقائي للمعلومات، وشفافية الملكية النفعية، والإبلاغ العام عن كل بلد على حدة)، مما يوفر الأساس لسجل عالمي للأصول؛ وإحصاءات وتحليلات إجمالية متسقة من خلال مركز لرصد الحقوق الضريبية، على النحو الذي اقترحه الفريق الرفيع المستوى المعني بتعزيز المساءلة والشفافية والنزاهة في الشؤون المالية الدولية من أجل تحقيق خطة عام 2030؛ وأساساً للتحويل إلى فرض ضرائب موحدة مع حد أدنى فعلي حقيقي وعادل لمعدل الضريبة على الشركات⁽⁵¹⁾.

48 - وقُدِّمت منظمات المجتمع المدني أيضاً إسهامات مهمة في هذا الصدد. وأصدرت الشبكة الأوروبية المعنية بالديون والتنمية والتحالف العالمي للعدالة الضريبية توصيات بوضع اتفاقية ضريبية للأمم المتحدة تستند إلى التزامات وتعهدات حكومية فيما يتعلق بحقوق الإنسان وأهداف التنمية المستدامة والمبادئ الرئيسية للمساواة الفعلية والشفافية والمشاركة والمساءلة العامة⁽⁵²⁾. وبناء عليه، فإن هذه الاتفاقية ستختلف عن اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن التعاون الضريبي من حيث إنها تربط بين حقوق الإنسان وفرض الضرائب، وضرورة تعزيز اتساق السياسات، والحاجة إلى ضمان أن تعزز المعايير الضريبية العالمية النظم الضريبية التصاعدية. وفي كلا المقترحين، يمكن أن يسترشد في عملية صنع القرار بشأن المسائل الضريبية بإدراج روابط بالتزامات الدول في مجال حقوق الإنسان، مثل الحد الأقصى للموارد المتاحة، وعدم التمييز،

(47) الاجتماع الرفيع المستوى المعني بالتعاون الدولي لمكافحة التدفقات المالية غير المشروعة وتوطيد الممارسات الجيدة بشأن إعادة الأصول الذي عُقد في 16 أيار/مايو 2019.

(48) Rachel Etter-Phoya, "African Ministers call for UN tax convention to protect against financial secrecy supplied by the richest nations", Tax Justice Network, 27 May 2022.

(49) Abdul Muheet Chowdhary and Sol Picciotto, "Streamlining the Architecture of International Tax through a UN Framework Convention on Tax Cooperation", South Centre, Tax Cooperation Policy Brief, November 2021, p. 2.

(50) المرجع نفسه، الصفحة 1.

(51) ورقة قُدِّمتها موريشيوس لهذا التقرير.

(52) Ryding, *Proposal for a United Nations Convention on Tax*, p. 7.

والالتزامات التي تتجاوز الحدود الإقليمية. وستصمم الاتفاقية لتحل تدريجياً محل الشبكة غير المتسقة والمعقدة للغاية من المعاهدات والاتفاقات الضريبية الثنائية والمتعددة الأطراف، بغية تقديم إطار عالمي عام واحد متسق. ومن شأن ذلك أن يزيد فعالية النظام الضريبي العالمي، ويزيل فرص التملص الضريبي الدولي، ويكفل ملاءمة بعض الأحكام الواردة في الاتفاقات الضريبية الدولية لكل دولة متأثرة بالاتفاق⁽⁵³⁾. ومن الأهمية بمكان أن البلدان لن تضطر في ظل هذا النموذج إلى قبول آليات مثيرة للجدل لتسوية المنازعات. وبدلاً من ذلك، سيكون للاتفاقية محور تركيز قوي على منع المنازعات، الأمر الذي من شأنه أن يقلل من الحاجة إلى تسوية المنازعات. وبالإضافة إلى ذلك، يجب على الدول أن تبذل العناية الواجبة للتقليل إلى أدنى حد من مخاطر انتهاكات حقوق الإنسان من خلال اعتماد وتفعيل معاهدات الاستثمار الثنائية واتفاقات التجارة الحرة، ولتقادي خطر الاضطراب إلى تعويض المستثمرين الأجانب نتيجة لاعتماد التدابير أو السياسات الضريبية والمالية والمتعلقة بتسوية الديون اللازمة المصممة للاستجابة للظروف المتغيرة مثل الأزمات المالية أو النتائج العلمية الجديدة أو الطلب العام على القوانين ذات التطبيق العام. وينبغي للأفراد والجماعات استعادة حقهم الديمقراطي في المشاركة في عملية صنع القرار في سياق تحديد السياسات المتعلقة بالميزانية والسياسات المالية والاقتصادية والتجارية والاجتماعية للحكومات. وينبغي لها أن تطالب بأولوية حقوق الإنسان على امتيازات الاستثمار وأن تدافع عن العقد الاجتماعي، على النحو المبين في دليل قياسي لرؤى الجمهور يتألف من مؤشرات مادية وغير مادية على السواء⁽⁵⁴⁾.

49 - وتسلب القضايا الناشئة في مجال الضرائب الرقمية الضوء على الحاجة إلى نهج عالمي تكون فيه الأولوية لاحتياجات جميع البلدان وتنميتها المستدامة على المصالح الاقتصادية لعدد محدود من الدول. والهدف من الحد الأدنى العالمي لمعدل الضريبة هو ثني الشركات المتعددة الجنسيات عن تحويل الأرباح والإيرادات الضريبية إلى البلدان ذات الضرائب المنخفضة و/أو الملاذات الضريبية على أساس المكان الذي تباع فيه سلعها أو خدماتها، بغض النظر عما إذا كان لها وجود فعلي في تلك الدولة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن تطبيق ضريبة دنيا يسمح للبلدان بتسخير الإيرادات المتأتية من الملكية الفكرية والخدمات الرقمية التي تضيع لولا ذلك في حالات تحويل الأرباح وتجنب الضرائب والتهرب منها⁽⁵⁵⁾.

سادساً - استنتاجات وتوصيات

50 - يواجه العديد من البلدان الآثار التراكمية لأزمات متعددة، بما في ذلك الضائقة المتصلة بارتفاع أعباء الديون، والتدفقات المالية غير المشروعة، والآثار الاجتماعية والاقتصادية الوخيمة للجائحة، وزيادة حالات الطوارئ المتصلة بالمناخ، وارتفاع تكلفة المعيشة، والمجاعة، وانعدام الأمن الغذائي. والعواقب واسعة النطاق وعميقة، ولا سيما بالنسبة لسكان البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل. فقد فقدت مكاسب كثيرة تحققت في مجال الحد من الفقر في العقود السابقة. وخسرت الأسرة المعيشية المتوسطة

(53) Attiya Waris and Elvis Oyare, "Taxation Systems and Public Policy in Kenya: Unpacking the Unwritten Tax Treaty Policy" in Gedion Onyango, Goran Hyden, eds., *Governing Kenya: Public Policy in Theory and Practice* (Palgrave Macmillan, 2021).

(54) المرجع نفسه.

(55) Frank Tang, "What is the G7's Global Minimum Tax, and How Could it Affect China?" *South China Morning Post* (Hong Kong), 20 June 2021.

1,5 في المائة من الدخل الحقيقي بسبب ارتفاع أسعار الذرة والقمح وحدهما⁽⁵⁶⁾. وتشير التقديرات الأخيرة إلى الحاجة إلى 1,2 تريليون دولار سنوياً لتقليص فجوة الحماية الاجتماعية في البلدان النامية و 4,3 تريليون دولار سنوياً لتمويل أهداف التنمية المستدامة⁽⁵⁷⁾. وهناك نسبة 60 في المائة مثيرة للقلق من أقل البلدان نمواً وغيرها من البلدان المنخفضة الدخل معرضة بشدة بالفعل لخطر الوقوع في ضائقة الديون أو هي تعاني منها⁽⁵⁸⁾؛ "ويجب تجنب بأي ثمن التأثير التعاقبي حيث تخلق مشاكل الملاءة المالية أزمة مديونية شاملة في البلدان النامية"⁽⁵⁹⁾. ونتيجة لذلك، تقلص بشكل خطير الحيز المالي للدول وقدرتها على الاستجابة لسكانها، والتعافي من الجائحة، والوفاء بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان. وأبرزت التحذيرات التي وجهها فريق الاستجابة للأزمات العالمية المعني بالغذاء والطاقة والتمويل بشأن التضخم المتزايد وتشديد الأوضاع المالية، مرة أخرى، الحاجة الملحة إلى ضمان إجراء إصلاحات هيكلية ملائمة للغرض في النظام المالي الدولي.

51 - وفي هذا التقرير، ناقشت الخبرة المستقلة بعض جوانب النظام الضريبي العالمي ومزالقه وخصائصه الرئيسية، وسأقتحجاً لمكافحة التدفقات المالية غير المشروعة. وطرحت بعض الأفكار بشأن جوانب حقوق الإنسان التي يمكن أن تدعم الإصلاح الضريبي الدولي، مع إشارات إلى الدعوات لإنشاء هيئة ضريبية عالمية واتفاقية ضريبية تقودها الأمم المتحدة. وتشكل هذه الإصلاحات جزءاً من مجموعة أكبر من الإصلاحات على الصعيد الدولي التي ينبغي أن تعزز الاقتصاد القائم على الحقوق. ويجب تصميمها وتنفيذها بهدف تعزيز رفاه الناس وكرامتهم، ولا سيما أكثرهم تهميشاً، وبهدف ضمان أن تكون التزامات حقوق الإنسان في صميم عملية صنع القرار المالي والضريبي. وعلى الصعيد الدولي، ينبغي أن يهدف الإصلاح الهيكلي للنظام الضريبي أيضاً إلى الحد من أوجه عدم المساواة داخل البلدان وتعزيز استجابة متعددة الأطراف تنظر إلى جميع البلدان على قدم المساواة. وينبغي أن يركز إصلاح النظام الضريبي العالمي على الممارسات الإيجابية للتعاون والمساعدة الدوليين، وكذلك على المعايير والقواعد الدولية لحقوق الإنسان.

52 - وتقدم الخبرة المستقلة ما يلي من توصيات إلى الدول، سواء كدول منفردة أو كأعضاء في مختلف المؤسسات المالية المتعددة الأطراف والدولية والتكتلات الإقليمية:

(أ) إصلاح النظام الضريبي العالمي كجزء من الجهود الحقيقية لمكافحة التدفقات المالية غير المشروعة، بما يتماشى مع قانون ومعايير حقوق الإنسان، بما في ذلك الالتزامات خارج الحدود الوطنية. وفي وقت تسوده أزمات متعددة وتضعف فيه القدرات المالية على الصعيد المحلي، يمكن لتحسين التعاون والمساعدة الدوليين في تنظيم التدفقات من البلدان النامية وإعادتها إلى بلدانها الأصلية وفرض الضرائب عليها أن يساعد في إعادة التوازن إلى الحيز المالي. فالتعاون والتنسيق الدوليان ضروريان؛

(56) United Nations, Global Crisis Response Group on Food, Energy and Finance, "Global impact of the war in Ukraine on food, energy and finance systems", Brief No. 2, 13 April 2022, p. 2.

(57) انظر أيضاً "Global Crisis Response Group, "Global impact of the war in Ukraine".

(58) *Financing for Sustainable Development Report 2022* (United Nations publication, 2022, Sales No. E.22.I.6).

(59) Global Crisis Response Group, "Global impact of the war in Ukraine", p. 4.

(ب) ضمان أن يكون تعزيز حقوق الإنسان وإعمالها، دون تمييز، في صلب عملية الإصلاح. ويتعين على النظم المالية أن تكفل رفاه جميع الناس وكرامتهم. وينبغي أن تساعد في إقامة صلات قوية بين التنمية وحقوق الإنسان وحماية البيئة. ويجب أن تعمل الدول معا على إيجاد اتساق مالي عالمي والحد من التعقيد مع الحفاظ على مركزية عنصر المساواة؛

(ج) مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة، ولا سيما التدفقات المتصلة بالتجارة والضرائب، وبخاصة تلك الناجمة عن أنشطة التخطيط الضريبي للشركات عبر الوطنية، مثل التلاعب بقيم الفواتير التجارية، والتسعير التحويلي، وتحويل الأرباح إلى الولايات القضائية الخارجية المنخفضة الضرائب أو من خلالها. ويتعين على جميع الدول أن تتعاون من أجل تعزيز مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة على الصعيد العالمي وأن تعزز بهمة مبدأ الإنصاف في التعامل مع البلدان النامية؛

(د) الدعوة، دون إبطاء، إلى عقد المؤتمر الدولي الرابع لتمويل التنمية. فالحالة العالمية تتطلب نهجا شاملا وإصلاحات واسعة النطاق ينبغي تناولها معا في إطار محفل جامع. ويمكن أن يكون هذا المؤتمر فرصة لإجراء مناقشات أولية بشأن اتفاقية ضريبية للأمم المتحدة وهيئة ضريبية عالمية ولمعالجة عدد من القضايا الراهنة مثل الفوائد المترتبة على إنشاء سجل عالمي للأصول. ويمكن أيضا أن يكون بمثابة فرصة للنظر في الحاجة إلى آلية لمعالجة الديون، وإدخال إصلاحات على إدارة صندوق النقد الدولي، وحلول بديلة تتصدى للنقص في تمويل أهداف التنمية المستدامة؛

(هـ) إنشاء سلطة دولية أو هيئة ضريبية عالمية أو منظمة ضريبية عالمية. وفي سياق كبح التدفقات المالية غير المشروعة التي تؤدي باستمرار إلى تآكل الاستقرار الاقتصادي العالمي، تؤيد الخبرة المستقلة الدعوة إلى اتخاذ خطوة أولى نحو إنشاء سلطة ضريبية دولية بغرض المضي تدريجيا نحو توسيع نطاق ولايتها لتصبح ولاية هيئة مالية دولية (تشمل الهيئة الضريبية العالمية) تهدف إلى مواءمة الممارسات والسياسات المالية الفعالة مع اتباع نهج يركز على حقوق الإنسان. وينبغي للمناطق الجغرافية أيضا أن تنشئ هيئات مماثلة للتعامل مع مناطقها وشواغلها المحددة؛

(و) بدء التفاوض على اتفاقية ضريبية عالمية تقودها الأمم المتحدة. ولا بد من النقاش والتداول بزخم بشأن التفاوض على اتفاقية عالمية للأمم المتحدة بشأن المسائل الضريبية. وينبغي أن تجري هذه المفاوضات بشأن إصلاح القواعد الضريبية الدولية تحت رعاية الأمم المتحدة، حيث تبدي البلدان الرأي على قدم المساواة وحيث تكون عمليات التفاوض والتوصل إلى توافق الآراء واضحة. وينبغي لاتفاقية ضريبية تقودها الأمم المتحدة أن تعترف بأن إعمال حقوق الإنسان يجب أن يكون هدفا أساسيا للسياسة المالية وأن التزامات الدول باحترام حقوق الإنسان وإعمالها تتطلب دورا استباقيا للدولة ويجب أن توجه عملية صنع القرار الضريبي. ويجب أن يستند التفاوض إلى التزام من جميع الدول بالبدء من جديد في إنشاء كيان جديد يركز على الإعمال المالي لحقوق الإنسان بوصفه جوهره، ويدعم في نهاية المطاف التوصيات المقدمة تمشيا مع السلام والأمن وإعمال الحقوق. وينبغي ألا تكون تلك الهيئة موجودة ضمن هياكل الأمم المتحدة القائمة. وتفترض الخبرة المستقلة أن هناك حاجة إلى معايير دولية جديدة على أساس واضح ومنصف وشفاف؛

(ز) ضمان مستوى عال من الشفافية، مع إدماج مصالح البلدان النامية وشواغلها واحتياجاتها. وينبغي أن يشمل ذلك أحكاما بشأن "أسس الشفافية الضريبية"، أي تبادل المعلومات بشكل

تلقائي، وشفافية الملكية النفعية، والإبلاغ العام عن كل بلد على حدة. وعلى الرغم من أن عددا من هذه النظم قائم بالفعل بشكل من الأشكال، فإن الاتفاقية ستكفل نظاما عالميا واحدا متسقا ومصمما بحيث يصلح لجميع البلدان، بما فيها البلدان النامية.
