

Distr.: General
22 May 2014
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



مجلس حقوق الإنسان

الدورة السادسة والعشرون

البند ٣ من جدول الأعمال

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

تقرير المقررة الخاصة المعنية بمسألة الفقر المدقع وحقوق الإنسان،
ماغدالينا سيولفيدا كارمونا*

موجز

في هذا التقرير تعرض المقررة الخاصة المعنية بمسألة الفقر المدقع وحقوق الإنسان السياسة المالية، وخاصة السياسات الضريبية، على أنها من العوامل المحددة الرئيسية فيما يتعلق بالتمتع بحقوق الإنسان. وتعد الضرائب المفروضة من الأدوات الرئيسية لمكافحة اللامساواة وتوليد الموارد اللازمة من أجل الحد من الفقر وإعمال حقوق الإنسان ويمكنها أيضاً أن تفيده في تعزيز الإدارة الرشيدة والمساءلة والمشاركة في الشأن العام. وتضع المقررة الخاصة الخطوط العريضة لبعض الالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان التي يمكن أن توجه وتلهم السياسات التي تنتهجها الدول في مجال تحصيل الضرائب، بما في ذلك واجب حشد أقصى قدر من الموارد من أجل إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وتحلل المقررة كذلك مسألة معرفة الكيفية التي يمكن بها لمبادئ عدم التمييز والمساواة وواجب التعاون وتقديم المساعدة على الصعيد الدولي أن تؤدي إلى ترسيخ السياسات الضريبية على الصعيدين العالمي والوطني. وبعد تقييم الطرق التي يمكن بها تعزيز السياسات والممارسات التي تساعد على تحصيل الإيرادات باتباع نهج يقوم على حقوق الإنسان، توصي المقررة الخاصة باتباع سياسات موازنة وسياسات مالية تقوم على حقوق الإنسان ويمكن أن تؤدي إلى الحد من الفقر وإلى تحقيق التنمية المستدامة وإعمال الحقوق التي تؤدي إلى إحداث التغيير.

* تأخر تقديم هذه الوثيقة.

GE.14-53870(A)



الرجاء إعادة الاستعمال



* 1 4 5 3 8 7 0 *

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٣	١٠-١	مقدمة أولاً -
٥	٣٥-١١	الإطار المعياري ثانياً -
٦	١٧-١٢	ألف - الحق في المساواة وفي عدم التمييز
٧	١٩-١٨	باء - حق تقرير المصير
٨	٢٣-٢٠	جيم - الحق في المشاركة والمساءلة والشفافية والحصول على المعلومة
٩	٢٨-٢٤	دال - التزامات محددة بخصوص الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية
١١	٣٥-٢٩	هاء - الالتزامات في مجالي المساعدة والتعاون الدوليين
١٣	٥٣-٣٦	الضريبة: أداة حاسمة الأهمية لإعمال حقوق الإنسان والتصدي للأ مساواة ثالثاً -
١٤	٤٤-٤٢	ألف - توليد الإيرادات لإعمال الحقوق
١٥	٥٠-٤٥	باء - تحقيق المساواة ومكافحة التمييز
١٧	٥٣-٥١	جيم - تعزيز الحوكمة والمساءلة
١٨	٧٨-٥٤	تعزيز تحصيل الإيرادات باتباع نهج يقوم على حقوق الإنسان
١٨	٥٧-٥٥	ألف - توسيع قاعدة عملية فرض الضرائب، وتحسين الكفاءة
١٩	٦٢-٥٨	باء - مكافحة التحايل الضريبي
٢١	٦٧-٦٣	جيم - إعادة تقييم مساهمة الضرائب المفروضة على الشركات
٢٣	٦٩-٦٨	دال - توسيع نطاق مساهمات القطاع المالي
٢٤	٧٣-٧٠	هاء - ضمان الاستخدام المستدام للموارد الطبيعية مع احترام الحقوق
٢٥	٧٨-٧٤	واو - تعزيز المساعدة والتعاون على الصعيد الدولي
٢٧	٨٢-٧٩	التوصيات خامساً -

أولاً - مقدمة

- ١ - تعدّ السياسات المالية أداة يمكن للدول استخدامها من أجل الوفاء بالتزاماتها الدولية في مجال حقوق الإنسان. ويمكن لتلك السياسات أن تلعب دوراً رئيسياً في تحقيق المساواة ومكافحة التمييز وتعزيز الحوكمة ومبدأ المساءلة كما تساعد على مكافحة الفقر وتمويل التنمية.
- ٢ - والإيرادات وأبواب الإنفاق هما الركيزتان الرئيسيتان اللتان تقوم عليهما السياسة المالية. وهما، على صعيد السياسة العامة والممارسة، أمران متلازمان وتكمل الواحدة الأخرى. وكلتا الركيزتين من العوامل الحاسمة في أعمال حقوق الإنسان، كما أن معايير حقوق الإنسان تنطبق على جميع جوانب السياسة المالية. وبالنظر إلى أن مسألة الإنفاق الحكومي جرى تحليلها بإسهاب من زاوية حقوق الإنسان فإن المقررة الخاصة ستركّز على مسألة تحصيل الإيرادات في إطار السياسة المالية ولا سيما فرض الضرائب. وإذا كانت الإيرادات غير المالية أمراً مهماً كذلك بالنسبة إلى معظم الدول فإن الضرائب تظل المصدر الرئيسي لتوليد الموارد العمومية وهي كذلك مصدر التمويل الأدمج والأكثر قابلية للتنبؤ به من غيره من المصادر اللازمة لتمويل توفير المنافع والخدمات العامة^(١).
- ٣ - وترمي المقررة الخاصة، في هذا التقرير المقدم عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ١٧/١٣، إلى أن تعطي مساحة إنسانية للنقاشات الدائرة حول تحصيل الضرائب وهيكل الضرائب والتحايل الضريبي. ورغم أن السياسة الضريبية قد تكون بعيدة جداً عن المشكلات اليومية التي يعانيها الفقراء، فإنها تلعب دوراً رئيسياً في تحديد وتعديل مستويات اللامساواة في المجتمع، وفي تمويل الخدمات الأساسية والحماية الاجتماعية وتدابير الحدّ من الفقر. وعليه فإنها تقع في صميم الجهود المبذولة من أجل أعمال الحقوق وإتاحة الفرص أمام من يعيشون في براثن الفقر للخروج من وضعهم، كما أن حشد الموارد المحلية يُعدّ مرحلة حاسمة الأهمية في ضمان تمويل الأهداف الإنمائية للألفية وخطة التنمية المستدامة الجديدة لما بعد عام ٢٠١٥، وكذلك للوفاء بالالتزامات الحالية الرامية إلى جعل النظم الضريبية تصبّ أكثر في صالح الفقراء^(٢).
- ٤ - ولا تشير الالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان إلى اتباع سياسات ضريبية محدّدة بما أن الدول تملك القدرة الاستثنائية على وضع السياسات الأنسب للأوضاع السائدة فيها. غير أن طائفة كبيرة من المعاهدات الدولية، ومنها العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، واتفاقية حقوق الطفل، تفرض قيوداً على قدرة الدول الاستثنائية بخصوص صياغة السياسات المالية. ولضمان احترام الدول للحقوق وحماتها وإعمالها ولمساعدتها أيضاً على إفساح المجال أمام اتخاذ تدابير مالية بغرض أعمال حقوق الإنسان، يجب أن تستهدي السياسات المالية بالالتزامات التي تفرضها تلك المعاهدات.

(١) في مجال المساعدة الإنمائية الرسمية، على سبيل المثال، تتمثل تلك المنافع والخدمات في القروض والاقتراض والإيرادات الناجمة عن المؤسسات المملوكة للدولة أو من بيع أصول الدولة، ومن الإنجازات، والامتيازات وعوائد استخراج الموارد الطبيعية.

(٢) انظر، على سبيل المثال، إعلان الدوحة بشأن تمويل التنمية (قرار الجمعية العامة ٦٣/٢٣٩، المرفق)، الفقرة ١٦.

٥- وكُلّ دولة تعدّ منتهكة لالتزامها الدولي كلما شدّت الإجراءات التي تتخذها على السلوك الذي يجب عليها اتباعه بمقتضى ذلك الالتزام^(٣)، أو نتيجة لعدم اتخاذها أي إجراءات؛ ومن الأمثلة على ذلك أن الإجراءات، أو الإحجام عن اتخاذ إجراءات، مما من شأنه تخفيض الإيرادات العمومية بالسماح من التهرب الضريبي على نطاق واسع أو بقيام هياكل ضريبية يكون لها أثر غير تناسبي على أفقر الشرائح السكانية، أمران يمكن أن يشكّلا انتهاكاً للالتزامات المقطوعة في مجال حقوق الإنسان، مثل الالتزام بتكريس أقصى قدر من الموارد المتاحة من أجل أعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أو القضاء على التمييز^(٤).

٦- ويركّز هذا التقرير، أساساً، على واجبات الدول بوصفها المسؤول الأول عن احترام الالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان. غير أن شركات الأعمال التجارية تضطلع كذلك بدور أساسي في مجال السياسة المالية. وقد أكدت هيئات الأمم المتحدة المنشأة بموجب معاهدات، مراراً وتكراراً، على أنه ينبغي للدول أن تتخذ خطوات لمنع انتهاكات حقوق الإنسان في الأقاليم غير التابعة لها والتي تنجم عن الأنشطة التي تقوم بها شركات الأعمال التجارية التي تُنشأ طبقاً لتشريعاتها أو تلك التي يوجد مقرها الرئيسي أو مكان نشاطها الأساسي داخل سلطتها القضائية^(٥). ومن الأمثلة في هذا أنه ينبغي للدول أن تتخذ تدابير من شأنها أن تضمن عدم تورط شركات الأعمال التجارية التي يمكن للدولة الإشراف على تنظيمها، بما في ذلك المكاتب القانونية أو مكاتب المحاسبين القانونيين أو غير ذلك من الشركات المتخصصة ممن يساعدون على التحايل الضريبي، أو التدفقات المالية غير المشروعة أو على تيسير ذلك، ذلك لأن لهذه الأمور أثراً ضاراً على أعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية^(٦).

٧- وعلاوة على ذلك، فإن شركات الأعمال التجارية تتحمل كذلك المسؤولية فيما يتعلق باحترام حقوق الإنسان وفقاً للمبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان^(٧)، وذلك يتعلق بطائفة الحقوق غير المنقوصة الواردة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والاتفاقيات الأساسية الثماني التي وضعتها منظمة العمل الدولية (المبدأ ١٢). ويمكن أن تشكل الممارسات التي تتبعها شركات الأعمال التجارية التي تسمح بالإفلات من دفع الضرائب تقاعساً عن تحملها للمسؤولية بخصوص احترام حقوق الإنسان بقدر ما لها من آثار سلبية على تلك الحقوق (المبدأ ١٣)، وقد يكون هذا هو الحال، كما سنراه في موضع آخر. وعلاوة على ذلك، فإن شركات الأعمال التجارية التي لا تدفع الضرائب، وهي متعمدة، تحرم البلدان من الموارد التي هي في أمس الحاجة إليها للوفاء بالتزاماتها بخصوص حقوق الإنسان.

(٣) انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السادسة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/56/10).

(٤) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٢٠ (E/C.12/GC/20).

(٥) انظر E/C.12/DEU/CO/5 و CCPR/C/DEU/CO/6، CRC/C/KOR/CO/3-4.

(٦) Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights Principles, principles 24 and 25.

(٧) A/HRC/17/31.

٨- وفي هذا التقرير، تشرح المقررة الخاصة نطاق ومحتوى مبادئ والتزامات حقوق الإنسان في علاقتها بصياغة سياسات تحصيل الإيرادات. وهي تبين الشروط الدنيا التي يجب أن تفي بها الدولة للوفاء بتلك المبادئ والالتزامات وبعد بيان الوظائف الحاسمة التي يضطلع بها بفضل الضرائب بخصوص أعمال حقوق الإنسان تعمد المقررة الخاصة إلى تحليل مختلف التدابير والممارسات المالية من منظور حقوق الإنسان.

٩- ولإعداد هذا التقرير، أرسلت المقررة الخاصة استبياناً إلى الدول وغيرها من الأطراف صاحبة المصلحة للحصول على معلومات عن سياساتها المالية على الصعيد الوطني^(٨). كما دعت المقررة الخاصة إلى عقد اجتماع للخبراء، بالتعاون مع مؤسسة فريدريتش إيبيرت (جنيف) ومركز الاهتمام، ورابطة المعونة المسيحية والمنظمة الأسقفية لرعاية البؤساء (MISEREOR). واستضافته مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان يومي ١٦ و ١٧ أيلول/سبتمبر ٢٠١٣.

١٠- وتعرب المقررة الخاصة عن امتنانها لجميع الدول التي قدمت معلومات إلى الخبراء ووكالات الأمم المتحدة ومنظمات المجتمع المدني ممن دعموا هذه العملية وساعدوا في إعداد التقرير وتخص بالذكر مركز الاهتمام والمركز المعني بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية وإلى الأعضاء الآخرين في مبادرة Righting Finance Initiative.

ثانياً- الإطار المعياري

١١- يحدّد القانون الدولي لحقوق الإنسان التزامات على الدول أن تتحملها بخصوص احترام وحماية وإعمال حقوق الإنسان على جميع المستويات لدى اضطلاعها بوظائفها، ولا تشدّ بعملية تصميم وتنفيذ ورصد سياساتها المالية عن تلك الالتزامات. وتبيّن المقررة الخاصة، في الفرع الوارد أدناه، كيف أن صلاحية الدولة بخصوص تحصيل الإيرادات تؤثر تأثيراً مباشراً في قدرتها على الوفاء بالتزاماتها الدولية في مجال حقوق الإنسان، وخاصة فيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لمن يعيشون في دائرة الفقر.

(٨) أجابت على الاستبيان البلدان التالية: أذربيجان والأرجنتين وإسبانيا وإستونيا وإكوادور وألمانيا وأوكرانيا وباراغواي والبرتغال وبوركينا فاسو والبوسنة والهرسك وجمهورية مولدوفا والسنغال وسوازيلند وشيلي والعراق وفنلندا ولبنان وليتوانيا وهولندا واليونان. كما ردّت منظمات المجتمع المدني على استبيان مماثل. ويمكن الاطلاع على جميع الردود على صفحة الإنترنت الخاصة بالمكلفة بالولاية على الرابط التالي:
www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/Fiscalandtaxpolicy2014.aspx

ألف - الحق في المساواة وفي عدم التمييز

١٢ - تتحمّل الدول واجب ضمان ممارسة حقوق الإنسان بدون تمييز من أي نوع. وهذه هي إحدى الركائز الأساسية التي يقوم عليها القانون الدولي لحقوق الإنسان ومن الالتزامات الفورية التي تقع على عاتق الدول كافة^(٩).

١٣ - وينبغي احترام مبدأي المساواة وعدم التمييز في جميع سياسات الدولة بخصوص تحصيل الإيرادات. وبذا، فإن أي إجراء تتخذه الدولة، أو تسهو عن اتخاذه، في هذا المجال، لا يجب أن يكون له أثر تمييزي مباشر أو غير مباشر^(١٠)، على الأفراد أو الجماعات (وخاصة إذا ما كان ذلك بسبب العرق أو نوع الجنس، أو الإعاقة أو الوضع الاقتصادي والاجتماعي)، كما يجب ألا يؤدي إلى ممارسة التمييز واللامساواة إلى ما لا نهاية^(١١).

١٤ - ويشمل التمييز الذي يحظره القانون الدولي لحقوق الإنسان أي ممايزة أو تقييد أو أفضلية أو أي معاملة تفضيلية أخرى، مما يقصد منه أو ينجم عنه إبطال الاعتراف أو التمتع بجميع الحقوق^(١٢) أو ممارستها على قدم المساواة. غير أن الفوارق في المعاملة لا تشكل جميعها تمييزاً. وتكون الممايزة أمراً متفقاً مع مبدأي المساواة وعدم التمييز إذا قامت على معايير معقولة وموضوعية وإذا كان الغرض المتوخى مشروعاً بموجب صكوك حقوق الإنسان، وإذا كانت هناك علاقة تناسب معقولة بين الوسائل المستخدمة وبين الهدف الذي يُسعى إلى تحقيقه^(١٣).

١٥ - غير أن هذه الحقوق تلزم الدول، في ظروف معينة، باتخاذ إجراءات إيجابية (التمييز الإيجابي) أو اتخاذ إجراءات خاصة الغرض منها منع أو تخفيف أو إزالة الظروف أو المواقف التي تسبب أو تؤدي إلى إدامة التمييز النظامي أو التمييز بحكم الواقع^(١٤). ولا ينبغي اعتبار تلك التدابير تمييزية لأنها تنص على مواقع الخلل الهيكلي وتشجع على المساواة فيما يتعلق بممارسة حقوق الإنسان.

(٩) انظر، على سبيل المثال، ديباجة ميثاق الأمم المتحدة والفقرة ٣ من المادة ١ والمادة ٥٥؛ والإعلان العالمي لحقوق الإنسان، الفقرة ١ من المادة ٢؛ والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المادة ٢؛ والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادتان ٢ و٢٦؛ والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، المادة ١؛ واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، المادة ١؛ واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، المادة ٢.

(١٠) E/C.12/GC/20، الفقرة ١٠.

(١١) المرجع نفسه، الفقرة ٣٥.

(١٢) المرجع نفسه، الفقرة ٧، والوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الخامسة والأربعون، الملحق رقم ٤٠ (A/45/40)، المرفق السادس، واللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم ١٨، الفقرتان ٦ و٧.

(١٣) E/C.12/GC/20، الفقرة ٧؛ واللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم ١٨، الفقرة ١٣.

(١٤) انظر، على سبيل المثال، اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، الفقرة ١ من المادة ٤؛ والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، الفقرة ٢ من المادة ٢؛ واللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم ١٨، الفقرة ١٠؛ و E/C.12/GC/20، الفقرة ٣٩.

١٦- وفي مجال تحصيل الإيرادات، قد يقتضي الامتثال لهذه الحقوق من الدول أن تُنشئ نظاماً ضريبياً تدريجياً يمتلك قدرات حقيقية على إعادة التوزيع ويستطيع الحفاظ على دخل أفقر الأسر ويزيده بالتدريج. وذلك يعني أيضاً أن تدابير التمييز الإيجابي الرامية إلى مساعدة أكثر الأفراد والجماعات حرماناً ممن عانوا من التمييز التاريخي أو الدائم، من قبيل الإعانات المالية المدروسة جيداً أو الإعفاءات الضريبية، ليست أموراً تمييزية. وفي المقابل، فإن دفع ضريبة مقطوعة لن يساعد على إيجاد مساواة حقيقية لأنه يحدّ من وظيفة إعادة التوزيع في مجال فرض الضرائب.

١٧- وتحصيل الإيرادات من الأدوات الحاسمة الأهمية إذا ما أرادت الدولة التصدي للتمييز النظامي وإيجاد الحلول له وضمان حصول الجميع على قدم المساواة، على حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ولتصحيح جوانب اللامساواة الهيكلية، ولا سيما اللامساواة بين الجنسين، ينبغي للدول أن تقيّم ما لمختلف السياسات المتعلقة بالميزانية، سواء منها السياسات قيد التنفيذ أو تلك التي يزمع اتخاذها، من آثار على مختلف الفئات ولا سيما الشرائح التي تعاني من التمييز الهيكلي. ومن الأمثلة في هذا الصدد، أن بعض الترتيبات الضريبية التي تؤدي، على نحو مباشر أو غير مباشر، إلى عدم تشجيع مشاركة المرأة في القوة العاملة أو التي تروج لنموذج الذكر باعتباره من يعيل الأسرة، يمكنها أن تهدد تمتع المرأة بحقوقها الإنسانية^(١٥). وعلاوة على ذلك، فإن الدولة التي تمتلك قاعدة ضريبية جدّ ضيقة أو التي تفشل في التصدي للتهرب الضريبي قد تجد نفسها غير قادرة على تمويل برامج الحماية الاجتماعية أو تمويل الخدمات العامة الملائمة والتي يمكن الاستفادة منها، وهذا وضع من المحتمل أن يؤدي إلى نشوء حالات من اللامساواة أو إلى إدامتها.

باء- حق تقرير المصير

١٨- يشمل حق تقرير المصير، المكرس في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وفي العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، بشكل صريح، حقوق الشعوب (لا حقوق الدول أو الحكومات) في التصرف بحرية في ثروتها ومواردها الطبيعية^(١٦). وبما أن الكثير من الموارد الطبيعية محدودة وغير متجددة، فلا بد من حماية ذلك الحق بعناية خاصة مع مراعاة حقوق الأجيال القادمة^(١٧). وأقل ما يمكن أن يقال هو أن السكان في البلد الواحد لهم الحق في التمتع بقسط عادل من المنافع المالية والاجتماعية التي يمكن جنيها من الموارد الطبيعية. ويتطلب ذلك ضمان المشاركة، والحصول على المعلومة ومستويات عالية من الشفافية والمساءلة في عملية صنع القرار بشأن استخدام الموارد الطبيعية. وعندما يتعلق الأمر بالشعوب الأصلية، فإن

(١٥) انظر اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، المادتان ٥ و ١٦.

(١٦) انظر أيضاً إعلان الحق في التنمية، الفقرة ٢ من المادة ١.

(١٧) انظر، على سبيل المثال، A/HRC/24/44.

الدول تتحمل المزيد من الالتزامات المحددة بما في ذلك ضمان موافقتها الحرة المسبقة والمستنيرة لدى اتخاذ أية قرارات فيما يتعلق باستخدام أراضيها^(١٨).

١٩- ويؤكد حق تقرير المصير أيضاً على حقوق كل الشعوب في "السعي بحرية إلى تحقيق تنميتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية"، ويؤكد كذلك على واجب الدول في أن تحترم ذلك الحق. ولهذا الأمر آثار واضحة فيما يتعلق بالأنشطة التي تضر بقدرة الدول الأخرى على تحصيل الإيرادات وتمويل تنميتها.

جيم- الحق في المشاركة والمساءلة والشفافية والحصول على المعلومة

٢٠- إن الحق في المشاركة والمساءلة والشفافية والحصول على المعلومة هو من مبادئ حقوق الإنسان الحاسمة الأهمية والتي تسري كذلك على السياسات المالية ويجب إعماله في جميع مراحل رسم السياسة العامة بدءاً برسم معالم الميزانية وقوانين الضرائب وتخصيص النفقات وانتهاء برصد وتقييم الأثر المترتب.

٢١- وتؤكد الكثير من معاهدات حقوق الإنسان على الحق في المشاركة^(١٩). وتتركز المادة ٢٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، شكر خاص، على حق كل فرد في المشاركة في إدارة الشؤون العامة، وهو حق يشمل كل جوانب الإدارة العامة ورسم وتنفيذ تدابير السياسة العامة على الصعيد الدولية والوطنية والإقليمية والمحلية^(٢٠). وتتوقف المشاركة الفعالة ذات المغزى، بدورها، على الحق في البحث عن المعلومة وتلقيها وبثها^(٢١).

٢٢- وعليه، يجب أن تقوم عمليات صنع القرار بخصوص الضرائب وتحصيل الإيرادات العامة على الشفافية الكاملة وعلى حوار وطني على أوسع نطاق ممكن، وذلك بمشاركة ذات مغزى من جانب المجتمع المدني ومن سيتأثرون بشكل مباشر بتلك السياسات بمن فيهم من يعيشون في حالة فقر^(٢٢). ويجب إخضاع السياسات المالية لنقد السكان خلال مراحل رسمها وتنفيذها وتقييمها كما يجب التعرف، في نطاق الشفافية، على مختلف المصالح ذات الصلة. وذلك يقتضي بناء القدرات وتعزيز تلقين السكان مبادئ الإلمام بالشؤون المالية. ويجب أن يحصل السكان على جميع المعلومات ذات الصلة في شكل يسهل الوصول إليه ويمكن فهمه^(٢٣)، ويجب إنشاء آليات تشاركية

(١٨) انظر إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية، المادتان ١٠ و ٣٢، واتفاقية منظمة العمل الدولية الخاصة بالشعوب الأصلية والقبلية، ١٩٨٩ (رقم ١٦٩).

(١٩) انظر A/HRC/23/36.

(٢٠) انظر اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم ٢٥، (CCPR/C/21/Rev.1/Add.7).

(٢١) الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادة ١٩؛ العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ١٩.

(٢٢) انظر A/HRC/17/34/Add.2، الفقرات ٣٦ إلى ٣٨.

(٢٣) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم ٣٤ (CCPR/C/GC/34)، الفقرة ١٩.

لضمان مشاركة السكان بنشاط في وضع أنسب السياسات^(٢٤). ونظراً لعدم المساواة الموجودة في تقاسم السلطة والخبرة والمصالح في إطار هذا النقاش فإنه يجدر اتخاذ تدابير محددة تكفل المساواة في طريقة الوصول والمساواة في إمكانية المشاركة وخاصة مشاركة من يعيشون في حالة فقر^(٢٥).

٢٣- ولضمان احترام مبدأ المساواة يجب أن تخضع السياسات المالية (بما في ذلك، على سبيل المثال، الحوافز الضريبية الممنوحة للمستثمرين الأجانب) للمراقبة القضائية ويجب، في الوقت ذاته، محاسبة المسؤولين العموميين بشأن القرارات التي تمس بالتمتع بحقوق الإنسان. كما يجب إقامة آليات يمكن الوصول إليها في مجالي التظلم والانتصاف.

دال- التزامات محددة بخصوص الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

٢٤- على الرغم من أن الالتزامات المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية مبنية، أساساً، في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فإن هناك أحكاماً لها علاقة بتلك الحقوق ترد كذلك في اتفاقية حقوق الطفل، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة.

٢٥- ويجب على الدول أن تخصص "أقصى قدر من الموارد المتاحة" لضمان الأعمال التدريجي لجميع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بأسرع وأنجح نحو ممكن^(٢٦)، حتى عندما توجد قيود صارمة على الموارد، سواء بسبب التكييف أو في الانكماش الاقتصادي أو نتيجة لعوامل أخرى^(٢٧). وهذا المبدأ ينبغي أن تسترشد به قرارات الدولة وأولوياتها فيما يتعلق بمحشد وتخصيص الموارد التي من شأنها أن تسمح بإعمال حقوق الإنسان. وهناك أيضاً ما ينص على الالتزام بالإعمال التدريجي لتلك الحقوق ويتطلب ذلك الالتزام استخدام الموارد المتاحة بفعالية^(٢٨)، بما في ذلك الإيرادات التي يمكن تحصيلها ببذل جهود معقولة، مثل التدابير الضريبية والمساعدة والتعاون الدوليين^(٢٩). وهناك مجالات أخرى تكتسي أهمية خاصة فيما يتعلق بمحشد الموارد ولا سيما تمويل الدين والعجز والسياسة النقدية والتنظيم المالي^(٣٠).

(٢٤) A/HRC/23/36.

(٢٥) المرجع نفسه.

(٢٦) العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الفقرة ١ من المادة ٢. انظر أيضاً اتفاقية حقوق الطفل، المادة ٤٥، واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، الفقرة ٢ من المادة ٤.

(٢٧) الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ١٩٩١، الملحق رقم ٣ (E/1991/23)، المرفق الثالث، اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٣.

(٢٨) مبادئ ليمبورغ بشأن تنفيذ العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المادة ٢٣.

(٢٩) العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الفقرة ١ من المادة ٢.

(٣٠) غير أن ما تدفعه البلدان المدينة من مبالغ شديدة الارتفاع لقاء خدمة الدين قد تضعف قدرتها على إعمال الحقوق، انظر (Radhika Balakrishnan, Diane Elson, James Heintz and Nicholas Lusiani, *Maximum Available*, Resources & Human Rights: Analytical Report, Center for Women's Global Leadership, June 2011. انظر أيضاً تقارير الخبير المستقل المعني بآثار الديون الخارجية، وما يتصل بذلك من التزامات مالية دولية أخرى تتحملها الدول، على التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، وخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

٢٦- وعلى الرغم من الرأي القائل بوجوب إعمال معظم الأحكام الواردة في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على نحو تدريجي فإن الدول التي تدعي أن مواردها محدودة يجب عليها أن تثبت أنها لم تدخر جهداً في سبيل إعمال الحقوق المذكورة آنفاً على النحو الكامل باعتبار ذلك من أولوياتها وأنها إذا لم تستطع ذلك فإن مرد ذلك عجزها لا لأنها لا ترغب في الوفاء بالالتزامات^(٣١). وذلك يشمل الالتزام بعدم ادخار أي جهد في السعي إلى الحصول على المساعدة عن طريق التعاون الدولي^(٣٢).

٢٧- وعلاوة على ذلك، فإن الدول الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ملتزمة، فوراً، بالوفاء بالحد الأدنى، الأساسي من جميع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية^(٣٣). وهذا الحد الأدنى الأساسي ليس عنه غنى لضمان المستوى المعيشي اللائق بفضل تأمين حدّ الكفاف وخدمات الرعاية الصحية الأولية والمأوى والسكن الأساسي وأبسط أشكال التعليم لجميع أفراد المجتمع^(٣٤). بل أنه يجب على الدول، حتى في أوقات الضوائق الشديدة، أن تثبت أنها لم تدخر جهداً في استغلال جميع الموارد التي هي تحت تصرفها بما في ذلك الموارد التي يمكن لها أن تحصلها عن طريق فرض الضرائب ومكافحة التهرب الضريبي وغير ذلك من التدفقات المالية غير المشروعة وذلك في محاولة للوفاء، على سبيل الأولوية، بالمستويات الأساسية الدنيا^(٣٥).

٢٨- ويقتضي الالتزام بإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على نحو تدريجي، حظر اعتماد تدابير رجعية بشكل متعمد، أي اتخاذ تدابير تؤدي، بشكل مباشر أو غير مباشر، إلى التقهقر في ممارسة الحقوق بما يمكن أن يستشف منه أن تلك التدابير تنتهك حقوق الإنسان. ولا يمكن للدول أن تتخذ تلك التدابير الرجعية إلا إذا أمكن لها أن تبرهن على أنها درست بعناية كلّ الإمكانيات بما في ذلك إمكانية زيادة ما تحصله من إيرادات، وأن التدابير المتخذة لها ما يبررها تماماً بالاستناد إلى مجمل الحقوق المبينة في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية

(٣١) انظر، على سبيل المثال، اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ١٤ (E/C.12/2000/4)، الفقرة ٤٧.

(٣٢) انظر المبادئ التوجيهية المتعلقة بالفقر وحقوق الإنسان، الفقرة ٩٤؛ والوثيقة A/45/40، المرفق السادس، الفقرة ١٠؛ والوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ١٩٩٥، الملحق رقم ٣ (E/1995/22)، المرفق الرابع؛ واللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٥، الفقرة ١٣؛ والوثيقة E/C.12/1999/4، التعليق العام رقم ١١، الفقرة ١١.

(٣٣) E/1991/23، المرفق الثالث، الفقرة ١٠.

(٣٤) المرجع نفسه.

(٣٥) E/C.12/2007/1، الفقرات ٤ إلى ٦ انظر أيضاً اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليقات العامة رقم ٣ (E/1991/23)، المرفق الثالث) الفقرة ١٢ ورقم ١٢ (E/C.12/1999/5)، الفقرة ٢٨، ورقم ١٤ (E/C.12/2000/4) الفقرة ١٨.

والاجتماعية والثقافية وظروف الاستخدام الكامل الأقصى لما هو متاح من الموارد^(٣٦). وبدا، على سبيل المثال، فإن تساوق التدابير التقشفية (مثل التدابير التي اتخذتها العديد من الدول في أعقاب الأزمة المالية التي نشبت في الفقرة ٢٠٠٨/٢٠٠٩)، مع العهد يتوقف، في جزء منه، على معرفة ما إذا كانت الدول قد سعت إلى إيجاد حلول بديلة لزيادة الإيرادات التي تحصلها قبل المضي في تخفيض الميزانيات المرصودة لمجالات هامة لضمان التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية مثل العمالة في القطاع العام والخدمات العامة والحماية الاجتماعية.

هاء- الالتزامات في مجالي المساعدة والتعاون الدوليين

٢٩- يقع على عاتق الدول واجب تقديم المساعدة والتعاون على الصعيد الدولي بما يتناسب مع قدراتها ومواردها ومالها من نفوذ، على النحو المنصوص عليه في المادتين ٥٥ و ٥٦ من ميثاق الأمم المتحدة وفي العديد من المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان. وتكتسي بعض الالتزامات المتعلقة بالمساعدة والتعاون الدوليين أهمية خاصة وخاصة منها الالتزامات الواردة في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (الفقرة ١ من المادة ١ والفقرة ١ من المادة ٢)، واتفاقية حقوق الطفل (المادة ٤) واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة (المادة ٣٢)، لأن تلك الالتزامات إنما هي نتيجة للإقرار بأن بعض البلدان لن تتمكن من إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، على النحو الكامل، إذا لم تقدم البلدان الأخرى المساعدة، إذا أمكنها ذلك.

٣٠- وفي إطار المساعدة والتعاون الدوليين، يقع على عاتق الدول الالتزام باحترام وحماية التمتع بحقوق الإنسان في كل مكان، الأمر الذي يقتضي بتفادي كل ما من شأنه أن يؤدي إلى احتمال نشوء خطر منظور يحقق بتمتع من يعيشون خارج حدود تلك الدول، وإجراء تقييمات للآثار المترتبة على القوانين والسياسات والممارسات التي تلمس في المناطق التي تقع خارج حدودها^(٣٧).

٣١- ويجب على الدول أن تتجنب كل من شأنه أن يعوق الدول الأخرى عن الوفاء بالالتزامات التي تعهدت بها بخصوص حقوق الإنسان^(٣٨). وعلاوة على ذلك، فإن من الالتزامات التي تقع على عاتقها هو تهيئة بيئة دولية مواتية لإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بما في ذلك إعمالها في مجال الضريبة. وينبغي للدول كذلك أن تنسق الجهود التي تبذلها وأن تتعاون بشكل فعال حتى يتمتع الجميع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية^(٣٩).

(٣٦) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٣ (E/1991/23، المرفق الثالث) الفقرة ٩. انظر أيضاً التعليقات العامة رقم ١٣ (E/C.12/1999/10)، الفقرة ٤٥، ورقم ١٤ (E/C.12/2000/4)، الفقرة ٣٢، ورقم ١٥ (E/C.12/2002/11)، الفقرة ١٩، ورقم ١٧ (E/C.12/GC/17)، الفقرة ٢٧ ورقم ١٨ (E/C.12/GC/18)، الفقرة ٣٤، ورقم ١٩ (E/C.12/GC/19)، الفقرة ٤٢، ورقم ٢١ (E/C.12/GC/21)، الفقرة ٦٥.

(٣٧) المبادئ التوجيهية بشأن الفقر المدقع وحقوق الإنسان (A/HRC/21/39)، الفقرة ٩٢.

(٣٨) مبادئ ماستريخت (انظر الحاشية رقم ٦)، المادة ٢١.

(٣٩) A/HRC/21/39، الفقرة ٦١. وانظر أيضاً مبادئ ماستريخت، المبدأ ٢٩.

٣٢- وفي هذا الصدد، من شأن إتاحة الفرصة أمام الأثرياء والشركات عبر الوطنية للتهرب من التزاماتهم في مجال الضريبة (كأن يكون ذلك من خلال إنشاء الملاذات الضريبية) أن يكون منافياً للالتزامات المتعهد بها لتقديم المساعدة والتعاون على الصعيد الدولي لأن ذلك قد يضر بشكل مباشر، بقدرة الدول الأخرى على حشد أكبر قدر من الموارد المتاحة من أجل الأعمال التدريجي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وقد يؤدي ذلك، على سبيل المثال، إلى منع المقيمين في تلك الدول من التمتع بحقوقهم في الصحة أو التعليم أو الضمان الاجتماعي.

٣٣- وعندما تتصرف الدولة بوصفها عضواً في منظمة دولية ما، فإنها تظل مسؤولة عما تفعله فيما يتصل بالتزاماتها المتعلقة بحقوق الإنسان داخل إقليمها وخارجه. ويشمل ذلك تحديد ما للتدابير المتفق عليها دولياً من آثار محتملة على حقوق الإنسان، بما في ذلك الآثار التي تطال من يعيشون في حالة فقر^(٤٠). وعليه، فعندما تضطر دولة ما، بوصفها عضواً في مؤسسة مالية دولية ما، إلى اتخاذ قرارات بشأن القروض، فإن من شأن مراعاتها لالتزاماتها المتعلقة بحقوق الإنسان أن تمنعها من فرض شروط بخصوص السياسات المالية التي قد تضر بالحقوق الإنسانية للدولة المقترضة أو تضعف قدرتها على استغلال الموارد المتاحة لها بأقصى درجة ممكنة من أجل أعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

٣٤- وفي الماضي، كان من الصعب التوصل إلى اتفاق دولي بشأن التعاون الضريبي نظراً للمصالح المتحدرة القوية القائمة واحتراز الدول من التنازل عن سيادتها في مجال الشؤون الضريبية. أما في الظروف الحالية، فإن بعض الدول، وخاصة الدول المنخفضة الدخل، والتي تنوء بأعباء الديون أو القروض التي تمنحها المؤسسات المالية الدولية، لا تمتلك إلا سيادة محدودة في مجال الضرائب التي تفرضها. والحقيقة أن الإجراءات التي تتخذها في هذا المجال إنما تأتي بإملاءات من البلدان الغنية والمؤسسات المالية الدولية أو المصالح التجارية. ومن العوامل التي تمسّ بالسيادة المالية هناك أيضاً التنافس بين البلدان النامية على الاستثمارات الأجنبية بما يؤدي إلى "سباق نحو القاع" سواء من حيث المعدلات الضريبية المفروضة على أرباح الشركات أو الخوافز.

٣٥- وينبغي أن يؤدي التفسير المعاصر للالتزامات القائمة في مجال التعاون والمساعدة على الصعيد الدولي إلى إعادة تعريف المفهوم الذي تجاوزه الزمن للسيادة الضريبية والتوكيد، بدلاً من ذلك، على مفهوم أحدث للتعاون الضريبي الدولي في ظل اقتصاد عالمي مترابط تسوده فكرة العولمة^(٤١).

(٤٠) A/HRC/21/39، الفقرة ٩٧.

(٤١) انظر، على سبيل المثال، *the advisory opinion of 21 June 1971 on Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council resolution 276 (1970)*, ICJ Reports 1971, p. 16, para. 31.

ثالثاً- الضريبة: أداة حاسمة الأهمية لإعمال حقوق الإنسان والتصدي للمساواة

٣٦- يكتسي فرض الضرائب أهمية حاسمة فيما يتعلق بتمويل التنمية ويمكن أن يكون أداة قوية تساعد على الحد من الفقر. وتؤدي الزيادة في تحصيل الإيرادات على نحو أكثر استقراراً إلى زيادة الاستثمارات المستدامة الموظفة في الخدمات العامة والبنى التحتية وإلى الوفاء بالاحتياجات الأخرى في مجال التنمية، وإلى تحسين قدرة الاقتصاد على المنافسة في المدى البعيد. والضرائب ليس المصدر الوحيد للإيرادات الحكومية إلا أنها، لا شك، أهم المصادر لأنها تفي بثلاث مهام حيوية، يتم التطرق إليها أدناه، وهي: (أ) تحصيل الإيرادات اللازمة لإعمال الحقوق؛ (ب) تحقيق المساواة ومكافحة التمييز؛ (ج) تعزيز الحوكمة والمساءلة.

٣٧- ولا شك في أن التدابير الرامية إلى الحد من الفقر تكون أكثر فاعلية وأدوم عندما تترافق مع الاستثمارات الموظفة في مجالات مثل التعليم والصحة والأمن الغذائي. كما أن هذه المجالات تكتسي أهمية حاسمة فيما يتعلق بإعمال الحقوق في الحاضر والمستقبل وفيما يخص القضاء على انتقال الفقر من جيل إلى آخر.

٣٨- وتنطوي السياسات الضريبية كذلك على إمكانية الحد من التفاوتات في الدخل والثروة وذلك استناداً إلى تصاعدية الضريبة المفروضة^(٤٢). وهذا الهدف يكتسي أهمية بالغة ذلك لأنه تبين أن التفاوتات تؤدي إلى إبطاء عملية الحد من الفقر، وإلى حلقة مفرغة ينتقل فيها الفقر من جيل لآخر بسبب التفاوت في الوصول إلى خدمات الصحة والتعليم ويؤدي إلى تزايد هشاشة المجتمعات عند اندلاع الأزمات الاقتصادية^(٤٣). وقد بينت بعض البحوث أن تحسين توزيع الدخل مفتاح أساسي من مفاتيح الحد من الفقر^(٤٤). وفي معظم الدول تعد عملية إعادة التوزيع الناجمة عن الضرائب المفروضة على الدخل أهم من تلك الناجمة عن الخدمات الاجتماعية المرتبطة بتوافر الموارد^(٤٥).

٣٩- وعلاوة على ذلك، فإن الإيرادات تؤدي، عندما تستخدم في تمويل الخدمات العامة، إلى تهيئة ظروف تساعد على النمو وإيجاد فرص العمل في القطاعات النظامية للاقتصاد،

(٤٢) في كل عام، في بحر الفترة من ١٩٨٥ إلى ٢٠٠٥، أدت الضرائب المباشرة على الدخل وإعادة توزيع الدخل إلى تخفيض معامل جيني المتعلق بالتفاوت في الدخل في ٢٥ بلداً من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بنسبة تقارب الثلث. انظر Francesca Bastagli, David Coady and Sanjeev Gupta, *Income Inequality and Fiscal Policy*, IMF Staff Discussion Note, 28 June 2012, p.11. See also ECLAC, *Time for equality: closing gaps, opening trails*, 2010, p. 225

(٤٣) انظر Department of Economic and Social Affairs, *Inequality Matters: Report on the World Social Situation 2013*, pp. 66-68, and Fiscal Policy and Income Inequality, IMF Policy Paper, 23 January 2014

(٤٤) Abbas Grammy and Djeto Assane, "The Poverty-Growth-Inequality Triangle Hypothesis: an Empirical Examination", *Journal of Policy Modelling*, 16 November 2006

(٤٥) IMF, *Fiscal Policy and Income Inequality* (see footnote 43), p. 16

وتضمن المساواة في مجال الاستفادة من الخدمات وتكافؤ الفرص^(٤٦). كما أن الخدمات العامة تخفف من وطأة الإجحاف في توزيع الدخل وتسهم، بشكل مباشر، في الحدّ من التفاوتات^(٤٧).

٤٠ - ويُعدّ تعزيز النمو الاقتصادي من الشواغل الكبرى والمشروعة فيما يتعلق بالسياسة المالية التي تنتهجها الدولة. غير أن الضرائب التصاعدية يمكنها أن تساعد الحكومة على تحقيق نمو أكثر استدامة وعلى توزيع ثمار الرخاء على نحوٍ أكثر عدلاً. والحقيقة أن دراسة أجراها صندوق النقد الدولي، في الآونة الأخيرة، تبين أن اقتران الآثار المباشرة وغير المباشرة المترتبة على إعادة التوزيع، بما في ذلك الحدّ من التفاوتات الناجمة عن ذلك، هو في حدّ ذاته أمر مفيد، إلى حدّ ما، بالنسبة إلى النمو^(٤٨). وقد سجّلت بلدان كثيرة، خلال العقود الماضية، معدلات نمو هامة لم تقترن، مع ذلك، بتراجع الفقر أو التفاوتات بما يتناسب معها؛ ممّا يشير إلى أن ثمار النمو قد تركزت في أيدي قلة قليلة. ومردّ ذلك، في جزء كبير منه، أن الثمار التي جنيت من النمو لم تفرض عليها ضرائب مناسبة ولم يعد توزيعها على النحو الملائم. مما أدى إلى تركز في الثروة كان له آثار سلبية كثيرة على حقوق الإنسان، واللجنة الاجتماعية وآفاق النمو الاقتصادي^(٤٩).

٤١ - وتستكشف المقررة الخاصة المجالات الرئيسية الثلاثة التي يمكن فيها لسياسات وممارسات الحكومات في مجال تحصيل الإيرادات أن سهل التمتع بحقوق الإنسان الوارد ذكره أدناه.

ألف - توليد الإيرادات لأعمال الحقوق

٤٢ - إن أبسط وأوضح الطرق التي تنتهجها الحكومة من أجل الوفاء بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان تتمثل في استغلال الإيرادات التي تحصلها في تزويد المنافع العامة مثل التعليم والخدمات الصحية بالموارد، وهي منافع حاسمة الأهمية من أجل أعمال الحقوق وهي تعود، في نهاية المطاف، بالفائدة على المجتمع.

٤٣ - وتتوقف جودة المنافع والخدمات اللازمة لأعمال حقوق الإنسان أو إمكانية الحصول عليها وتوافرها، من قبيل الحق أو مستوى معيشي محترم على السكن اللائق والخدمات الصحية والتعليم والضمان الاجتماعي على الموارد التي تستطيع الدولة تحصيلها. وتشير منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة إلى أن تعزيز النظم الضريبية أمرٌ حيوي لضمان الحق في التعليم. وهناك، من بين البلدان الأبعد عن تحقيق هدف التعليم للجميع، الكثير منها التي لم تعتمد إلى اللجوء إلى فرض الضرائب على النحو الكافي^(٥٠).

(٤٦) اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية، حان الوقت للمساواة (انظر الحاشية ٤٢)، الصفحة ٢٢٥.

(٤٧) Oxfam International, Working for the Many: Public services fight inequality, 3 April 2014.

(٤٨) Jonathan D. Ostry, Andrew Berg and Charalambos G. Tsangarides, "Redistribution, Inequality and Growth", IMF Staff Discussion Note, February 2014.

(٤٩) Tax Justice Network Africa and Christian Aid, "Africa rising? Inequalities and the essential role of fair taxation", February 2014.

(٥٠) UNESCO, 2013/4 Education for All Global Monitoring Report, - "Teaching and learning: achieving quality for all", p. 116.

٤٤ - ويؤدي ضعف تحصيل الإيرادات إلى آثار غير متناسبة على أفقر الشرائح السكانية وهو يمثل عقبة رئيسية تعوق قدرة الدولة على تمويل الخدمات العامة والبرامج الاجتماعية. ويُعد عدم الحصول على خدمات جيدة من العناصر المكونة لظاهرة الفقر وكما أن من يعيشون في حالة فقر يعتمدون بشكل خاص على الخدمات العامة وذلك لعجزهم من سداد تكاليف الخدمات البديلة التي يقدمها القطاع الخاص. وعلاوة على ذلك فإن الاحتياجات التي ينفردون بها وما يتسمون به من الأمور التي تدفعهم، على الأرجح، إلى التعامل مع المؤسسات والخدمات التي تمولها الدولة بشكل منتظم. وهذا يطبق، بشكل خاص، على الأشخاص الذين يعانون من أشكال متعددة من التمييز والحرمان؛ فالأشخاص ذوو الإعاقة، مثلاً، هم في الأرجح، من يتعاملون بشكل منتظم مع الخدمات الاجتماعية في حين يرجح أن تعتمد النساء مباشرة على الحماية الاجتماعية والنظم الصحية طوال فترة معينة من حياتهن، على الأقل، لتتعلق بصحتهن الجنسية والإنجابية والاحتياجات المتعلقة بفترة الأمومة. كما أن النساء هن من يقمن بدور مقدمي خدمات الرعاية البديلة بدون مقابل عندما لا يجري تمويل الخدمات العامة بالقدر الكافي مما يؤدي إلى مضاعفة العبء الملقي عليهن من حيث الوقت المتاح وإلى الحد من الفرص المتاحة أمامهن للعمل المدفوع الأجر، أو للتعلّم أو التدرّب أو الاستحمام، كما يؤدي، في الوقت ذاته، أيضاً، إلى تحميلهن الآثار السلبية المترتبة على عدم تمتعهن بحقوق مثل الحق في الصحة والتعليم والمشاركة والضمان الاجتماعي^(٥١).

باء- تحقيق المساواة ومكافحة التمييز

٤٥ - إن بإمكان نقل الثروات وإعادة توزيعها عن طريق الضرائب أن يصحح التمييز الشامل (القائم على نوع الجنس أو العرق أو السن أو الميل الجنسي أو الإعاقة أو الحالة الاجتماعية الاقتصادية) ودعم التقدم الذي يُحرز في سبيل تحقيق المساواة الحقيقية^(٥٢). ويتعلق الأمر هنا بأهداف أساسية يتعين بلوغها في مجال حقوق الإنسان. من شأنها أن تساعد على الحد من الفقر بشكل مستدام. غير أن النظم الضريبية يجب أن تصمم بعناية إذا أُريد التوصل إلى توزيع أكثر عدالة للدخل.

٤٦ - وتعد نظم الضريبة التصاعديّة، ولا سيما الضرائب المباشرة من أهم الأدوات المتاحة للدول لمكافحة التفاوت في الدخل^(٥٣). وفي هذا الصدد، تعتبر الضريبة المفروضة على دخل الأشخاص الطبيعيين من أهم أنواع الضرائب وأكثرها تصاعديّة. أما الضرائب غير المباشرة، مثل الضرائب المفروضة على الاستهلاك (مثل ضريبة القيمة المضافة أو ضريبة المبيعات) فإنها،

(٥١) انظر A/68/293.

(٥٢) Ignacio Saiz, "Resourcing Rights: Combating Tax Injustice from a Human Rights Perspective", in Aoife Nolan, Rory O'Connell and Colin Harvey (eds.), *Human Rights and Public Finance* (Oxford, Hart Publishing, 2013).

(٥٣) See IMF, *Fiscal Policy and Income Inequality* (see footnote 43), and Tax Justice Network Africa .Africa and Christian Aid, *Africa Rising?* (see footnote 49)

أساساً، ضريبة تنازلية لأنها تشكل إجمالاً، نسبة أكبر من دخل الأشخاص الذين يعيشون في حالة فقر^(٥٤)، ومن الأمثلة في هذا الصدد، أن ضريبة المبيعات، في المتوسط، ١٣,٧ في المائة من دخل أفقر شرائح السكان التي تمثل ٢٠ في المائة في حين أنها لا تشكل إلا ٥,٨ في المائة من دخل أغنى الشرائح التي تقدر نسبتها بـ ٢٠ في المائة^(٥٥). وبذا، ورغم الإعفاءات التي ترمي إلى التخفيف من العبء الواقع على الفئات ذات الدخل الأدنى، فإن الفقراء يتحملون عبئاً ضريبياً يفوق العبء الواقع على الأغنياء^(٥٦) بنسبة مرتين وربع. والنساء، اللاتي يخصصن، في غالب الأحيان، الجزء الأكبر من دخلهن لشراء السلع الأساسية، وفقاً للمعايير الاجتماعية التي تحملهن مسؤولية رعاية الأسرة، هن من يتحملن الطبيعة التنازلية للضرائب على الاستهلاك^(٥٧).

٤٧- وإجمالاً، فإن معدلات الضرائب المرتفعة المفروضة على السلع والخدمات والمعدلات المنخفضة المفروضة على الدخل والثروة والملكية تشكل مصدراً من مصادر التفاوت والتمييز؛ والحقيقة أنه قد تبين أن الأثر السلبي المترتب على الضرائب غير المباشرة بالنسبة إلى دخل من يعيشون في حالة فقر أو في حالة شبه فقر يمكن أن يكون أكبر من الأثر الإيجابي المترتب على التحويلات النقدية^(٥٨). وهذه النظم الضريبية التنازلية تحد أيضاً من البعد الذي تنطوي عليه البرامج الاجتماعية والذي يتمثل في إعادة توزيع الدخل وتصبح تلك البرامج ممولة، في نهاية المطاف، من قبل الأفراد أنفسهم الذين يسعون إلى الاستفادة منها^(٥٩). وبذا، ورغم اختلاف الأوضاع من بلد لآخر، فإنه كلما شاع ارتفاع الضرائب التنازلية في مجموع الضرائب المقطعة إلا وزادت احتمالات انتهاك الدولة لمبدأي المساواة وعدم التمييز، وإلا كانت ممارسة أفقر النساء لأبسط حقوقهم في خطر.

٤٨- وعندما يفرض الحد الأدنى لمعدلات الضرائب (أي مستوى الدخل الذي يُعفى الفرد أو تُعفى الأسرة المعيشية عنده من دفع الضريبة على الدخل) على نحو جيد فإن ذلك أمر أساسي لضمان عدم مساس النظام الضريبي بقدرة من يعيشون في حالة فقر على ممارسة أبسط حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ومن دواعي الأسف، أن الأسر المعيشية، في بعض البلدان، تطالب بأن تدفع الضرائب قبل أن يكون لها عائد مالي كافٍ يمكنها من اقتناء أبسط السلع الغذائية^(٦٠).

(٥٤) .See Isabel Ortiz and Matthew Cummins, "A Recovery for All", UNICEF, 2012, p. 210

(٥٥) Inter-American Development Bank, *Recaudar No Basta: Los impuestos como instrumento de desarrollo*, 2013, p. 247

(٥٦) المرجع نفسه.

(٥٧) UNDP, *Gender Equality and Poverty Reduction: Taxation, Issues Brief, No. 1*, April 2010

(٥٨) Nora Lustig, "Taxes, Transfers and Income Redistribution in Latin America", World Bank, *Inequality in Focus*, vol. 1, No. 2, 2012

(٥٩) A/HRC/13/33/Add.6, para. 36

(٦٠) Tax Justice Network Africa and Christian Aid, "Africa Rising?" (see footnote 49), p. 7

٤٩ - وللهياكل الضريبية أيضاً آثار على ضروب أخرى من التفاوت ذلك أنها، مثلاً، تميز، في غالب الأحيان، ضد المرأة بشكل مباشر أو غير مباشر، ولا سيما عندما يفترض أن الدخل الذي تكسبه المرأة إنما هو عنصر مكمل لدخل الأسرة^(٦١). ويؤدي ذلك، وبشكل كبير، إلى ردع المرأة عن ممارسة عمل لقاء أجر ويؤدي بالتالي إلى الحدّ من مشاركتها في سوق العمل وقد يحدد حقها في العمل. وينبغي أن يدرك راسمو السياسات المدى الذي يمكن فيه للسياسات الضريبية المنطبقة مثل التعامل مع الدخل المتأتي من الأصول التي يمتلكها الزوجان، أن تقوى أو تجعل اللامساواة بين الجنسين أكثر استفحالاً أو أن تكون تلك السياسات تمييزية ضد بعد أنواع الأسر المعيشية^(٦٢).

٥٠ - وتختلف الأوضاع الوطنية والاقتصادية باختلاف البلدان، وعليه فإن الصورة المثلى لشكل ومدى إعادة التوزيع تختلف أيضاً. إلا أن الدولة يقع على عاتقها التزام بالتصدي على نحو استباقي للتفاوتات فيما يتعلق بممارسة الحقوق. وعليه، فإن إعادة توزيع الدخل، بواسطة النظم الضريبية، تشكل، بوضوح، أداة قوية في هذا الصدد.

جيم - تعزيز الحوكمة والمساءلة

٥١ - إن ظهور الدولة الفاعلة المسؤولة عما تفعله، يرتبط، من وجهة النظر التاريخية، ارتباطاً وثيقاً بظهور النظام الضريبي^(٦٣). وبإمكان السياسات المالية أن تعين على بناء الدولة وتعزز الشعور بالمواطنة^(٦٤)، وأن تؤثر في مستوى ونوعية مشاركة الشعب في الشأن العام وتعزز مسؤولية الدولة وقدرتها^(٦٥). وعلى العكس من ذلك، فإن التحايل الضريبي والممارسات الضريبية غير العادلة أمور من شأنها أن تقوض الثقة في الحكومة، في حين أن الدولة التي لا تعتمد على الاقتطاعات الضريبية (بل، بالأحرى، على الإيرادات المتأتية من الموارد الطبيعية)، مثلاً تسجل فيها، إجمالاً، معدلات أضعف في مجال المساءلة والمشاركة في الشأن العام^(٦٦).

٥٢ - وفي السياق ذاته، كُلما أمكن للدولة الاعتماد على حشد الموارد الداخلية بدلاً من الموارد الخارجية من أجل تمويل ما تقوم به، إلا وتمكنت من وضع استراتيجيات وسياسات تنموية مستدامة ملائمة لاحتياجات سكانها تكون مسؤولة عنها تجاه شعبها. وعليه، فإن وجود قاعدة

(٦١) See Diane Elson, Budgeting for Women's Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW, UNIFEM, May 2006, pp. 69-103; Caren Grown and Imraan Valodia, *Taxation and Gender Equity*, 2010

(٦٢) UNDP, Gender Equality and Poverty Reduction: Taxation (see footnote 57)

(٦٣) Mick Moore, "How Does Taxation Affect the Quality of Governance?", IDS Working Paper, 2007

(٦٤) European Commission, Tax and Development, COM(2010)163 final, 2010, p. 3

(٦٥) See OECD, *Governance, Taxation and Accountability: Issues and Practices*, 2008, p.13

(٦٦) African Development Bank, OECD et al, African Economic Outlook 2012, p. 56; Ernesto Crivelli and Sanjeev Gupta, "Resource Blessing, Revenue Curse? Domestic Revenue Effort in Resource Rich Countries", IMF Working Paper, 2014

للإيرادات الداخلية المستدامة يصبح عاملاً يساعد على ممارسة الحق في تقرير المصير وممارسة الجميع لحقهم في المشاركة في إدارة الشأن العام^(٦٧). وفي هذا الصدد، من الأهمية بمكان بناء ثقة الجمهور في أن تلك الموارد يجري استغلالها على نحو جيد في زيادة مشاركة العامة، مثلاً، في عملية الميزنة والإنفاق، وفي مراقبتها.

٥٣- كما أن توزيع وإدارة الدخل، عن طريق فرض الضرائب، مسألة لها علاقة وثيقة بالديمقراطية. ذلك لأن تعاضم التفاوت في الدخل يمكن أن يسهم في حالة الاستقطاب المجتمعي وفي انقسام المجتمع على نفسه مما يمكن أن يفض إلى الشعور بالاغتراب وإلى حدوث قلاقل مجتمعية^(٦٨).

رابعاً- تعزيز تحصيل الإيرادات باتباع نهج يقوم على حقوق الإنسان

٥٤- ينبغي للدولة، إذا ما أرادت الاستفادة من الإمكانيات التي ينطوي عليها النظام الضريبي حتى تنهض بالمهام المذكورة آنفاً قدر الاستطاعة، أن تتخذ عدة إجراءات. وهذه التدابير يجري بياحها أدناه من زاوية حقوق الإنسان.

ألف- توسيع قاعدة عملية فرض الضرائب، وتحسين الكفاءة

٥٥- من الواضح أن المبالغ المحصلة، فعلاً نتيجة لفرض الضرائب، في بعض الدول وبدعم الجهود الكبيرة المبذولة في سبيل زيادة الإيرادات نتيجة للضرائب المفروضة، لا تكفي لإعمال حقوق الإنسان. ففي أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، على سبيل المثال، من الواضح أن النسب الضريبية التي تطبقها معظم الدول هناك هي نسب أقل من النسب التي ينبغي تطبيقها مقارنة بمستوى تنمية تلك البلدان^(٦٩). غير أن من الأهمية بمكان زيادة الضرائب المفروضة وتحصيلها بطريقة تحترم حقوق الإنسان بألا يطالب من هم أقل الناس قدرة على تحمل الضريبة على دفع مبالغ أكبر (انظر الفقرات ٤٥ إلى ٥٠ أعلاه).

٥٦- ويتبين من الدلائل أن توسيع قاعدة فرض الضرائب وتحسين كفاءة تحصيل الضرائب، حتى في البلدان النامية بإمكانهما توليد إيرادات أخرى كبيرة^(٧٠). فلو تمكنت كل البلدان النامية، مثلاً، من زيادة دخلها القومي من الضرائب المفروضة بنسبة ١٥ في المائة، وهي نسبة تواضع الجميع على قبولها على أنها نسبة دنيا (يبلغ المتوسط في دول منظمة التعاون والتنمية في الميدان

(٦٧) العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ٢٥؛ انظر أيضاً A/HRC/23/36.

(٦٨) Department of Economic and Social Affairs, *Inequality Matters* (see footnote 43), p. 22; IMF, *Fiscal Policy and Income Inequality* (see footnote 43), p. 4.

(٦٩) يشكل متوسط النسبة الضريبية في أمريكا اللاتينية ١٨ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية والكاريبي، *حان الوقت للمساواة* (انظر الحاشية رقم ٤٢)، الصفحة ٢٢٨.

(٧٠) See IMF, *Revenue Mobilization in Developing Countries*, 8 March 2011, p. 17; UNDP, *What will it take to achieve the Millennium Development Goals? An International Assessment*, June 2010, p. 26.

الاقتصادي ٣٧ في المائة) فإن باستطاعتها تحصيل ما لا يقل عن مبلغ إضافي قدره ١٩٨ بليون دولار أمريكي كل عام، أي أكثر من مجمل المساعدة الإنمائية الخارجية^(٧١).

٥٧- ويمكن أيضاً زيادة كفاءة تحصيل الضرائب بزيادة عدد التحسينات المدخلة على إدارة الضرائب. وتعد الإدارة الضريبية التي تمتلك الموارد المالية والبشرية والتقنية المناسبة من الأمور الأساسية لزيادة مستويات الإيرادات المحصلة ولتجنب التحايل الضريبي. وعليه، فإن قلة الاستثمار في الإدارة الضريبية هو من قبيل الاقتصاد الخادع في الإنفاق في المدى القصير وله آثار سلبية تلقي بظلالها على التمتع بحقوق الإنسان. ومن الأهمية بمكان أيضاً أن تعطي السلطات الضريبية عن نفسها صورة تدل على استقلاليتها وعدالتها وشفافيتها وتحليلها بالمسؤولية.

باء- مكافحة التحايل الضريبي

٥٨- من أشكال التحايل الضريبي التهرب الضريبي وما إلى ذلك من الممارسات غير القانونية بما في ذلك الخسائر الضريبية الناجمة عن التدفقات المالية غير المشروعة الأخرى مثل الرشوة وغسيل الأموال^(٧٢). ومعدل التهرب الضريبي مرتفع للغاية في الكثير من البلدان^(٧٣). وعلى الصعيد العالمي، تؤدي هذه الممارسة إلى خسارة ما مجموعه ٣٠٠٠ بليون دولار أمريكي من إيرادات الحكومات كل عام^(٧٤). وإذا كانت البلدان ذات الدخل المرتفع هي أكبر الخاسرين من حيث القيمة المطلقة، فإن البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل تتأثر بشكل خاص نتيجة لتلك الخسائر وتواجه قيوداً خاصة عند التصدي لظاهرة التحايل الضريبي^(٧٥). وفي عام ٢٠١١، خسرت البلدان النامية ٩٤٦,٧ بليون دولار أمريكي بسبب التدفقات المالية غير المشروعة (تتعلق نسبة ضخمة منها بظاهرة التحايل الضريبي)^(٧٦)، وذلك ما يعادل، حسب منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، سبعة أضعاف مبالغ المساعدة الإنمائية الرسمية لذلك العام، ويفوق بشكل كبير تقديرات التكاليف المتعلقة ببلوغ الأهداف الإنمائية للألفية^(٧٧).

(٧١) ActionAid, *Accounting for Poverty: How international tax rules keep people poor*, 2009, p. 5

(٧٢) Human Rights Institute Task Force on Illicit Financial Flows, Poverty and Human Rights,

.International Bar Association, *Tax Abuses, Poverty and Human Rights*, October 2013

(٧٣) يشير مصرف التنمية للبلدان الأمريكية (في المنشور المعنون *More Than Revenue*، ٢٠١٣، الصفحة ٢٢) إلى أن معدلات تهرب الأفراد والشركات من دفع ضريبة الدخل تبلغ، في المتوسط، ٥٠ في المائة في ١٠ بلدان في أمريكا اللاتينية.

(٧٤) "The Cost of Tax Abuse"، وثيقة معلومات عن تكلفة التهرب الضريبي في العالم، Tax Justice Network، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١.

(٧٥) المرجع نفسه.

(٧٦) See Dev Kar and Brian LeBlanc, *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2002-2011*,

.Global Financial Integrity, 2013

(٧٧) See Shantayanan Devarajan, Margaret J. Miller and Eric V. Swanson, "Development Goals:

.History, Prospects and Costs", World Bank Policy Research working paper summary

٥٩- ولذا فإن التحايل الضريبي ليس ممارسة لا عواقب لها، فهو يقلل من الموارد التي يمكن تكريسها من أجل الحد من الفقر وإعمال حقوق الإنسان وهو يبقى على التفاوت في الدخل. وإذا كان الأثرياء يستفيدون من هذه الممارسة فإن الفقراء تطالهم آثارها السلبية من حيث مستوى العيش وعدم تكافؤ الفرص المتاحة أمامهم في المجال السياسي والخدمات الصحية المقدمة لهم وسوء نوعية التعليم المقدم لهم ولأبنائهم. وهناك من الدراسات الافتراضية ما يسمح بالاعتقاد بأنه لو جرى استثمار الأموال التي أخرجت بشكل غير مشروع من أفريقيا خلال الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٨، في تلك القارة، على أن يكون مردود ذلك الاستثمار متساوياً لما يعود به الاستثمار الفعلي لكان متوسط النسبة المئوية للحد من الفقر أكبر بـ ٤ إلى ٦ نقاط مئوية في السنة^(٧٨). وزد على ذلك أن التدابير التشفيرية الكارثية التي اتخذت في الآونة الأخيرة في بعض البلدان كان يمكن تجنبها كلياً لو جرى استرداد جزء من الإيرادات السنوية التي ضاعت بسبب التهرب الضريبي^(٧٩).

٦٠- ولا يمكن للدولة التي لا تتخذ تدابير قوية للتصدي لظاهرة التحايل الضريبي أن يقال فيها إنها تركز القدر الأقصى من الموارد المتاحة لإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وعلاوة على ذلك، فإن ارتفاع مستويات التحايل الضريبي يؤدي إلى تقويض مبادئ المساواة وعدم التمييز، نظراً إلى أن المتحايلين يدفعون، في نهاية المطاف، أقل من دافعي الضرائب ممن تتساوى قدرتهم على الدفع أو تقل عنها. كما أن للأفراد والشركات الكبرى من أصحاب الأرصدة المالية الضخمة قدرة أعظم بكثير على التهرب من دفع الضرائب، ذلك لأن باستطاعتهم سداد خدمات المستشارين الماليين وخبراء القانون والمحاسبين (ممن قد تكون النصائح والمساعدة القانونية التي يقدمونها أحياناً، أمراً غير ملائم)، ولأن باستطاعتهم فتح حسابات مصرفية غير معلنة في الخارج في البلدان التي لا تفرض معدلات ضريبية مرتفعة. والتحايل الضريبي الذي تمارسه الشركات الكبرى والأفراد من ذوي الأرصدة المالية يجبر الحكومات على تحصيل الإيرادات بوسائل أخرى منها فرض الضرائب التنافسية التي يتحمل الفقراء عبئها الأكبر. وعليه، إذا لم تتصد الدولة لمكافحة التحايل الضريبي فإنها ستحايي، على الأرجح، وبشكل غير تناسبي الأفراد من ذوي الأرصدة المالية الضخمة على حساب أكثر الناس حرماناً. ولذا، فإن مراقبة ومنع ومعاينة التحايل من الأمور التي لا معدى عنها للامتنال لمبادئ حقوق الإنسان وتحسين آثار النظم الضريبية في مجال توزيع الدخل.

٦١- غير أنه يحسن ملاحظة أن التهرب الضريبي على نطاق واسع لا يحدث في ظل إطار وطني مغلق. ذلك أن آحاد البلدان وخاصة البلدان ذات الدخل المنخفض، ليس لها الكثير من مجال المناورة بخصوص التدابير التي يمكنها أن تتخذها بمفردها لمكافحة التهرب الضريبي.

^(٧٨) Tax Justice Network Africa and Christian Aid, *Africa Rising?* (see footnote 49), p. 28

^(٧٩) See Ortiz and Cummins, *The Age of Austerity*, Initiative for Policy Dialogue and the South Centre, working paper, 2013 p. 29; Center for Economic and Social Rights, Spain factsheet, 2012, p. 7

فالتدفقات المالية غير المشروعة لها بُعد دولي، بطبيعتها، وبذا فهي تتجاوز قدرة دولة واحدة بمفردها على مكافحتها. ويمثل وجود مراكز مالية خارجية (الملاذات الضريبية) تفرض ضرائب منخفضة أو لا تفرضها أصلاً وتستند إلى مبدأ السرية يُعدّ عاملاً رئيسياً. وهناك مزاعم بأن هناك ما يزيد على ٢١ ٠٠٠ بليون دولار أمريكي من رؤوس المال الخاصة المودعة في ملاذات ضريبية للتهرب من دفع الضرائب أو تجنبها^(٨٠). وتجعل الملاذات الضريبية من التحايل الضريبي الواسع النطاق أمراً ممكناً (كما تمكن من مزاوله الأنشطة غير المشروعة من قبيل الرشوة) وتحرم بلدان أخرى من إيرادات تحتاج إليها للوفاء بالتزاماتها. وعلاوة على ذلك، وبالنظر إلى وجود معظم الملاذات الضريبية في البلدان الغنية أو ترتبط بسلطاتها القضائية، فإن التدفق العام للمال إلى تلك المراكز يفاقم التفاوتات العالمية^(٨١).

٦٢- والتدابير التي تتخذها الدول من أجل تسهيل أو الترويج للتحايل الضريبي وغير ذلك من التدفقات المالية غير المشروعة عن طريق قوانينها وسياساتها المتعلقة بسرية الأنظمة الضريبية، يمكنها أن تضر بامتثالها لالتزاماتها الدولية في مجال حقوق الإنسان، وخاصة فيما يتعلق بالتعاون الدولي والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية^(٨٢). وعليه، ينبغي للدول أن تتخذ تدابير متضافرة ومتناسقة لمكافحة التهرب الضريبي على الصعيد العالمي في إطار التزاماتها الوطنية والدولية في مجال حقوق الإنسان، وواجبها فيما يتعلق بحماية شعوبها ضد الانتهاكات التي ترتكبها أطراف ثالثة من بينها شركات الأعمال التجارية ضد حقوق الإنسان (انظر الفقرات ١ إلى ٣٥ أعلاه).

جيم- إعادة تقييم مساهمة الضرائب المفروضة على الشركات

٦٣- في العديد من البلدان تفرض على الشركات ضرائب ضعيفة وتستوي في ذلك الشركات الكبرى التي تحقق أرباحاً ضخمة التي يُعزى نجاحها، في جزء منه، إلى البنى التحتية ووجود قوة عاملة متعلمة تتمتع بموفور الصحة وما إلى ذلك من الموارد الممولة من المال العام. وعلاوة على ذلك هناك الكثير من الشركات الكبرى عبر الوطنية يمكنها أن تتجنب، بشكل فعال، دفع الضرائب في بلدان عديدة بما في ذلك البلدان التي تحقق فيها أرباحاً ضخمة.

(٨٠) James S. Henry, The Price of Offshore Revisited, Tax Justice Network, July 2012

(٨١) See United States Government Accountability Office, International Taxation: Large U.S. Corporations and Federal Contractors with Subsidiaries in Jurisdictions Listed as Tax Havens or Financial Privacy Jurisdictions, December 2008, pp. 12-13

(٨٢) A/HRC/25/52، الفقرة ٤٢.

٦٤ - وتمنح الدول، بشكل متزايد، حوافز مالية (أو إعفاءات ضريبية مؤقتة) للشركات^(٨٣)، من أجل اجتذاب الاستثمارات الأجنبية^(٨٤). وهناك الكثير من أقل البلدان نمواً، على سبيل المثال، ممن يوفر صفقات ضريبية جد مواتية للمستثمرين الأجانب في قطاعي الزراعة والتعدين وذلك عائد إلى التنافس القائم، فيما يبدو، بين البلدان على هذا النوع من الاستثمار^(٨٥). وهذه الحوافز تقتضي رفع مستوى المراقبة فيما يتعلق بحقوق الإنسان لأنها تحد من الإيرادات التي تحصلها الدولة وبالتالي من الموارد التي يمكنها تكريسها لإعمال تلك الحقوق. وقد جاء في إحدى التقديرات أن الخسائر التي تتكبدها البلدان النامية فيما يتعلق بالإيرادات يمكن أن تصل إلى ١٣٨ بليون دولار أمريكي في السنة^(٨٦). وقد درت خسائر العديد من البلدان الأفريقية الناجمة عن الحوافز المالية بنسبة تتراوح بين ٢ في المائة و ٨ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي^(٨٧).

٦٥ - غير أن القرائن الدالة على أن الحوافز تُفلح في اجتذاب الاستثمار هي قرائن ضعيفة^(٨٨). ومن المرجح أن الاستثمارات كانت ستوظف، في العديد من الحالات، حتى بدون وجود حوافز، وأن تكاليف التحفيز يمكن أن تكون، في نهاية المطاف، أعلى من المنافع التي تعود بها الاستثمارات^(٨٩). وعلاوة على ذلك، فإن لمنح الحوافز نتائج عالمية لأنها تؤدي إلى "سباق نحو القاع". كما أن لذلك آثاراً هامة على الحق في الحصول على المعلومة، والحق في الشفافية والمساءلة، ذلك لأن الحوافز المالية كثيراً يتفاوض عليها في نطاق السرية بن الحكومة والشركة المعنية بما يساعد على الارتشاء ويضعف الحوكمة.

٦٦ - وتتخذ الحوافز، أحياناً، شكل اتفاق يحقق "الاستقرار المالي" أو "اتفاق تسعير مسبق" يُوقع مع المستثمر الأجنبي لحمايته من التقلبات المستقبلية التي قد تطرأ على معدلات الضرائب الوطنية

(٨٣) جاء في دراسة أجراها صندوق النقد الدولي (Michael Keen and Mario Mansour, Revenue Mobilization in Sub-Saharan Africa: Challenges from Globalization, IMF Working Paper, 2009, p. 19), in Saharan Africa between 1980 and 2005، أن نسبة البلدان التي وفرت حوافز في أفريقيا الواقعة جنوب الصحراء الكبرى قد ارتفعت من ٤٥ في المائة إلى ٦٩ في المائة. وانخفضت، من بلدان نامية كثيرة، معدلات الضريبة المفروضة على الشركات إلى نسبة تقترب من الصفر بل إلى ما دونه (S. M. Ali Abbas and Alexander Klemm, A Partial Race to the Bottom: Corporate Tax Developments in Emerging and Developing Economies, IMF Working Paper, 2012, p. 9).

(٨٤) Supporting the Development of More Effective Taxation Systems: a report to the G-20 Development Working Group by the IMF, OECD, UN and World Bank, 2011.

(٨٥) UNCTAD, Least Developed Countries Report 2013, p. 136

(٨٦) ActionAid, Give us a break: How big companies are getting tax-free deals, June 2013

(٨٧) Tax Justice Network Africa and Christian Aid, Africa Rising? (see footnote 49), p. 43

(٨٨) See ibid. IMF, OECD et al, Supporting the Development (see footnote 84), pp. 19-20; McKinsey Global Institute, New Horizons: Multinational Company Investment in Developing Economies, October 2003, p. 2; and ActionAid, Give us a break (see footnote 86)

(٨٩) Louis T. Wells Jr., Nancy J. Allen, Jacques Morisset and Neda Pirnia, "Using Tax Incentives to Compete for Foreign Investment: Are they Worth the Costs?", Occasional Paper 15, Foreign Investment Advisory Service, 2001

خلال فترة زمنية مطولة. وينبغي كذلك دراسة هذه الأنواع من الاتفاقات بحذر في ضوء قانون حقوق الإنسان، لأنها تحدّ من الموارد العامة بغض النظر عن ما لها من آثار على تلك الحقوق^(٩٠).

٦٧- وكما هو الشأن في الحالات التي يزعم فيها أن الدولة لا تفلح في استغلال القدر الأقصى من الموارد المتاحة لها من أجل الأعمال التدريجي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية فإن الحوافز يتعين تبريرها عن طريق وصف واضح لأوجه التقدم المدروسة والملموسة والمحددة الهدف التي يمكن توقعها نتيجة لحدوث ذلك التقدم وبهدف أعمال حقوق الإنسان^(٩١). وسيتعين على الدول الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، أيضاً، أن تقيم الدليل، بانتظام، على أن منح الامتيازات الضريبية للشركات هو أقل الخيارات تقييداً من منظور الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية^(٩٢).

دال- توسيع نطاق مساهمات القطاع المالي

٦٨- إن النمو الهائل للقطاع المالي في العقود الماضية والمساعدات المالية التي قدمت من أجل إنقاذ الاقتصادات في أعقاب الأزمة التي نشبت في الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩، من الأمور التي تثير القلق من منظور حقوق الإنسان. ومن الجلي أن جزءاً من تزايد المددودية إنما كان مرده المجازفة ونسب الاستدانة التي تبين، في نهاية المطاف، أنها كانت زائدة عن اللزوم، مما أدى إلى القيام بعملية إنقاذ مالي ضخمة بفضل الأموال العامة التي كان من المفترض أن تنفق في الحد من الفقر وفي أعمال حقوق الإنسان. وبذا حقق القطاع المالي عوائد ضخمة، على الأقل جزئياً، على حساب الجمهور في حين ظلت معدلات الضرائب المفروضة عليه منخفضة فقد تمكن الملاك، والمديرون ودائنو المؤسسات المالية من جني كامل الأرباح التي تحققت في فترة التوسع، ولكن دافعي الضرائب العاديين طُلب منهم أن يتحملوا تكاليف إنقاذ القطاع المالي وهو يتهاوى وأن يخضعوا للتدابير التقشفية، في الوقت ذاته^(٩٣). كما يسرت قطاعات مالية، لم تنظم بشكل كاف، تهرب وتحايل جهات فاعلة أخرى بوسائل متهورة وذلك، على سبيل المثال، عن طريق أدوات تمويلية منظمة^(٩٤)، أو التسعير التحويلي أو نقل الأرباح (انظر أدناه، الفقرات ٧٤ إلى ٧٨).

(٩٠) جاء في المبادئ التوجيهية المتعلقة بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان أن الدول مطالبة، بوضوح "أن تبقى على حيز كافٍ في السياسة الداخلية للوفاء بالتزاماتها المتعلقة بحقوق الإنسان عند السعي إلى بلوغ الأهداف السياسية ذات الصلة بالأعمال التجارية مع شركات الأعمال التجارية وذلك، على سبيل المثال، من خلال معاهدات أو عقود استثمارية" (المبدأ ٩).

(٩١) انظر E/C.12/2007/1، الفقرة ٨(أ).

(٩٢) المرجع نفسه، الفقرات ٨(د) و٨(هـ).

(٩٣) See IMF, *A Fair and Substantial Contribution by the Financial Sector*, Final Report for the G-20, June 2010, p. 9.

(٩٤) OECD Forum on Tax Administration, *Building Transparent Tax Compliance by Banks*, 13 July 2009.

٦٩- وعليه فإن تخفيض المطالب بخصوص فرض الضرائب على القطاع المالي، وعدم وجود قواعد تنظيمية يمكن أن يكونا مؤشرين على عدم استعداد دولة ما (وليس عدم قدرتها) لاستخدام القدر الأقصى من الموارد المتاحة لها. ويمكن أن تؤدي زيادة الضرائب المفروضة على القطاع المالي إلى إعادة ذلك التوازن وإلى عدم التشجيع على المجازفة الشديدة التي كانت وراء نشوب الأزمة^(٩٥). وقد فرضت ضرائب على بعض أنواع المعاملات المالية في عدة بلدان (منها كوريا الجنوبية والهند وبيرو والسويد)، وذلك كوسيلة لتحصيل الأموال من القطاع المالي ولردع أنشطة المضاربة التي تفضي إلى تحمل المجتمع بأسره للمخاطر (في صورة أزمات أو تقلبات في أسعار المواد الغذائية والمحروقات). ويمكن لهذا النوع من الضرائب أيضاً أن يمكن الدول من الامتثال، على نحو أفضل، لالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان وخاصة الالتزامات المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية^(٩٦).

هاء- ضمان الاستخدام المستدام للموارد الطبيعية مع احترام الحقوق

٧٠- يمكن أن تشكل الموارد الطبيعية مصدراً حيوياً من مصادر تستطيع الدولة أن تستخدمه في الوفاء بالتزاماتها بخصوص حقوق الإنسان. غير أن الفوائد المالية والاجتماعية التي تجني من استغلال الموارد الطبيعية تفلت، على نحو متزايد، من قبضة سكان البلدان المنتجة. والصناعات الاستخراجية في معظم البلدان لا توفر إلا القليل من فرص العمل بشكل مباشر وليس لها إلا علاقات ضعيفة تربطها بالأسواق المحلية^(٩٧). وعوضاً عن أن تعود عملية استغلال الموارد الطبيعية بالفائدة المرجوة، فإنها كثيراً ما جرى ربطها بانتهاكات حقوق الإنسان والتعدي على أراضي وأسباب رزق المجتمعات المحلية وعمليات الإخلاء الجموعي والتلوث والتدهور البيئي، مما قد يفضي إلى انتهاك الحق في الصحة وفي الغذاء والسكن والماء^(٩٨). وكثيراً ما ينتهك حق الناس في المشاركة في القرارات المتصلة بالموارد الطبيعية وخاصة عندما يتعلق الأمر بأراضي وأقاليم وموارد الشعوب الأصلية.

٧١- وعلاوة على ذلك، فإن الأرباح المشروعة المتأتية من الدخل كثيراً ما تنقل إلى الخارج (أحياناً إلى ملاذات ضريبية)^(٩٩)، ويساعد على ذلك أن الصناعات الاستخراجية ليست ملزمة، في الغالب، بالإفصاح عن الأرباح التي تحققها مشروعاً مشروعاً. وتظل الإيرادات العامة المتأتية

(٩٥) كما جاء في عدة ردود على الاستبيان الذي وزعه المقرر الخاص. انظر Department of Economic and Social Affairs, The potential of financial transaction taxes for development financing, Policy Brief No. 38, July 2012.

(٩٦) See "A global financial transaction tax, a human rights imperative now more than ever", 14 May 2012; and Righting Finance Initiative, *Financial Transaction Tax: A Human Rights Imperative*, No. 3, 2012.

(٩٧) Africa Progress Panel, *Africa Progress Report 2013: Equity in Extractives*, p. 63.

(٩٨) انظر المرجع نفسه والوثيقة A/HRC/18/35.

(٩٩) Africa Progress Panel, *Africa Progress Report* (see footnote 97), p. 60.

من الضرائب المفروضة على هذا القطاع دون ما يمكنها أن تحققه بكثير^(١٠٠)، أما العوائد التي تجنيها منها العديد من البلدان الغنية بالموارد الطبيعية فإنها قليلة للغاية بالمقارنة مع قيمة الصادرات^(١٠١).

٧٢- ويمكن أن يكون سماح دولة ما باستغلال الموارد الطبيعية، أو قيامها بذلك رأساً، دون أن تتأكد من أن الضرائب ستفرض على حصة عادلة من الأرباح وأن تلك الحصة ستخصص لإعمال حقوق الإنسان، مؤشراً على عدم قدرة تلك الدولة على حشد ما يكفي من الموارد. وعلاوة على ذلك، فإن الاعتماد المفرط على العوائد المتأتية من الموارد الطبيعية المحدودة يثير شواغل لا بشأن الاستدامة في الأجل فحسب بل أيضاً بشأن الحوكمة والمساءلة^(١٠٢).

٧٣- وكثيراً ما تحدد العمليات السياسية والخيارات السياسية التي توجه تحصيل وتوزيع الإيرادات المتأتية من استغلال الموارد الطبيعية ما إذا كان بالإمكان تخصيص تلك الإيرادات للإعمال التدريجي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والحد من الفقر والتنمية الاجتماعية. والإدارة الجيدة للموارد الطبيعية على مستوى الاقتصاد الكلي، على النحو الذي تسمح به صناديق تثبيت الاستقرار وأسعار الصرف والسياسات النقدية والسياسات المالية والصناعية التي تشجع التنوع، هي من العناصر الحاسمة الأهمية في التنمية التكافلية المستدامة انطلاقاً من استغلال الموارد الطبيعية^(١٠٣). وعليه يجب اتخاذ القرارات بشأن استخراج الموارد الطبيعية بعناية مع مراعاة الشواغل البيئية وحقوق الأجيال القادمة واحترام حقوق السكان برمتهم.

واو- تعزيز المساعدة والتعاون على الصعيد الدولي

٧٤- لاتخاذ تدابير فعالة ومصبية بشأن هذه المسائل لا بد من تضافر التعاون على الصعيد الدولي. وبغض النظر عن إبراء أي دولة من التزاماتها المتعلقة بحشد القدر الأقصى من الموارد المتاحة على الصعيد المحلي لضمان الإعمال التدريجي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، هناك حدود لما يمكن اتخاذه من إجراءات على الصعيد الوطني في ظل عدم وجود إصلاحات شاملة. ولا شك في أن الكثير من الدول تصادف عقبات تعوق الجهود التي تبذلها من أجل إنشاء نظم لفرض الضريبة التصاعدية ومكافحة التدفقات المالية غير المشروعة، بغية مكافحة التفاوتات وتعزيز عملية إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

.See UNECA and African Union, *Minerals and Africa's Development*, 2011, p. 92; and *ibid.*, p. 63 (١٠٠)

.See Africa Progress Panel, *Africa Progress Report* (see footnote 97), p. 64 (١٠١)

See for example Moore, "How Does Taxation Affect the Quality of Governance?" (see footnote (١٠٢) 63), p. 14, and Deborah Brautigam, Odd-Helge. Fjeldstad and Mick Moore (eds.), *Taxation and State-Building in Developing Countries: Capacity and Consent*, February 2008

Katja Hujo, *Mineral Rents and the Financing of Social Policy: Opportunities and Challenges* (١٠٣) (United Kingdom, Palgrave, May 2012)

٧٥- وقد أدت العولمة والزيادة التي سجلتها تدفقات السلع ورؤوس الأموال عبر الحدود إلى مضاعفة احتمالات تأثير الإجراءات التي تتخذها الدول، أو التي تغفل عن اتخاذها، على قدرة الدول الأخرى على تحصيل الإيرادات العامة، وزيادة الطرق والوسائل التي يمكن للشركات والأفراد اتباعها للتهرب من الضرائب وتجنبها^(١٠٤). والتدفقات المالية غير المشروعة تعني لا محالة تورط بلدين اثنين على أقل تقدير. وعليه فإن بإمكان القوانين والهياكل الضريبية السائدة في دولة ما أن تؤدي إلى تآكل الأسس الضريبية الوطنية للدول الأخرى وإلى عرقلة تطبيق معدلات الضريبة التصاعدية وبلوغ الأهداف المتعلقة بإعادة توزيع الدخل بما يهدد، في نهاية المطاف، الممارسة الفعلية للحقوق. وعليه فإن هناك حاجة ماسة، بشكل خاص، لأن تتعاون الدول على نحو استباقي بشأن المسائل الضريبية والتدفقات المالية غير المشروعة. ويجب على الدول المرتفعة الدخل، التي تتقاعس عن مكافحة التحايل الضريبي والتدفقات المالية غير المشروعة أو التي تخفق في ذلك أن تتحمل بعض المسؤولية عن عيوب نظم الضريبة والمالية العمومية في البلدان النامية وما يتصل بها من معدلات الفقر، وعدم التمتع بحقوق الإنسان والتفاوتات الاقتصادية الناجمة عن ذلك.

٧٦- وإذا كانت القواعد التي تنص عليها بعض المعاهدات الدولية تتناول مسألة إدارة التدفقات المالية عبر الحدود فإن من الجلي أنها قاصرة عن التعامل مع طبيعة الاقتصاد المعاصر المعولم. ونظراً لوجود ثغرات في التفاعل فيما بين مختلف النظم الضريبية، ونظراً، في بعض الحالات، لتطبيق معاهدات ضريبية ثنائية، فإن الدخل المتأتي من الأنشطة العابرة للحدود قد يُنقل إلى أي مكان دون أن تفرض عليه الضرائب أو ربما تفرض عليه ضرائب يسيرة^(١٠٥). وبإمكان الشركات عبر الوطنية أن تنقل أرباحها إلى الخارج بما في ذلك الملاذات الضريبية التي لا يكون فيها لها كبير وجود أو وجود تجاري حقيقي، بغية الاستفادة من المعدلات الضريبية التي تقل عن المعدلات المطبقة في البلد التي يتحقق فيها الربح. وتعرف هذه الممارسة، التي تجرم كلاً من البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية من بلايين الدولارات من العوائد الضريبية المحتملة يطلق عليها اسم "تآكل الأساس الضريبي ونقل الأرباح"^(١٠٦).

٧٧- وقد قدرت الخسارة السنوية التي تتكبدها أفريقيا جراء التلاعب بتحديد المبالغ المنقولة ؛ ٣٨ بليون دولار وذلك مبلغ يفوق قيمة المساعدة الإنمائية المقدمة إلى المنطقة طوال الفترة الزمنية ذاتها^(١٠٧). ومما يزيد من حدة المشكلة قلة المعلومات التي يمكن الحصول عليها بشأن "الملكية الفعلية" (أي الملكية النهائية للشركات والاحتكارات التواطؤية والصناديق) وكون الشركات غير ملزمة بالإعلان، في كل مرة، عن عوائدها والأنشطة التي تمارسها في كل بلد.

OECD, *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*, 1998, pp. 13-14; Africa Progress (١٠٤) Panel, *Africa Progress Report* (see footnote 97), p. 65

.OECD, *Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting*, 2013, p. 10 (١٠٥)

.Christian Aid, *False Profits: robbing the poor to keep the rich tax-free*, 2009 (١٠٦)

.Africa Progress Panel, *Africa Progress Report* (see footnote 97), p. 65 (١٠٧)

٧٨- وعليه فإن الضرورة تقضي فوراً بإقامة نظام ضريبي متعدد الأطراف يبنى على مبدأ التعاون الضريبي وليس على التنافس. ويمكن للآليات القائمة، مثل لجنة الخبراء المعنية بالتعاون الدولي بشأن المسائل الضريبية أن تضطلع بدور هام إذا ما حظيت بمزيد من الدعم المحدد. وقد آن الأوان لاتخاذ إجراءات حاسمة في صالح التعاون بالاستهداء بمبادئ حقوق الإنسان.

خامساً- التوصيات

٧٩- يجب على الدول أن تستفيد على نحو تام من عملية تحصيل الضرائب بوصفها أداة لتوليد الدخل بهدف الوفاء بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان ومكافحة التمييز واللامساواة. وينبغي احترام حقوق الإنسان فيما يتعلق بالمشاركة والشفافية والمساءلة وعدم التمييز في جميع مراحل عملية تحصيل الإيرادات. ولهذا الغرض ينبغي للدول القيام بما يلي:

(أ) السعي إلى زيادة الإيرادات الضريبية بطريقة تنسجم مع التزاماتها في مجال حقوق الإنسان المتعلقة بمكافحة التمييز وتحقيق المساواة، وزيادة المبالغ المحصلة من الضرائب المفروضة بإدراجها في أبواب الميزانيات التي تسهم في التمتع بحقوق الإنسان؛

(ب) استثمار الموارد المالية والإرادة السياسية في تعزيز السلطات الضريبية الوطنية وضمان تمتعها بالاستقلالية في المجال التقني ومجال الميزانية وضمان تحلي المواطنين العاملين فيها بالمهنية؛

(ج) زيادة الاعتماد على الضرائب المفروضة على الأفراد والضرائب المباشرة، والعمل على أن يجري توجيه كل الضرائب إلى السبل الكفيلة بالحد من الآثار الناجمة عن الضرائب التنازلية والحد من التحامل الجنساني؛

(د) النظر بعناية في مسألة وضع الحد الأدنى للضريبة حتى لا تؤدي السياسات الضريبية إلى زيادة تدهور أحوال من يعيشون تحت خط الفقر أو قريباً منه؛

(هـ) إجراء تقييمات دورية، من زاوية حقوق الإنسان، للسياسة المالية بمشاركة واسعة من قبل عامة الناس، بما في ذلك تحليل الآثار الناجمة عن إعادة توزيع الدخل وللأعباء الضريبية التي يتحملها مختلف فئات الدخل والشرائح المحرومة؛

(و) مراجعة الهياكل والمدونات والصكوك الضريبية من أجل الوقوف على جوانب التحامل الجنساني الظاهرة والخفية وضمان عدم إفضائها إلى تعزيز أوجه التفاوت القائمة بين الجنسين، بما في ذلك آثارها على العمل الأسري المضطلع به بدون مقابل؛

(ز) ضمان حصول كل الناس على البيانات والمعلومات ذات الصلة بشأن السياسة المالية وإيرادات الحكومة بما فيها الإيرادات المتأتية من القطاع الخاص، وإدراج تلك المعلومات في إطار القوانين المتعلقة بالمعلومات؛

(ح) اتخاذ التدابير اللازمة لبناء قدرات كل الناس على فهم خيارات السياسة المالية وإنشاء آليات شاملة لضمان مشاركة الجميع في اختيار أنسب الحلول؛

(ط) اتخاذ تدابير صارمة بهدف التصدي للتحايل الضريبي وخاصة من قبل الشركات والأفراد ذوي الأرصدة المالية الضخمة؛

(ي) اعتماد نظام للمراقبة العامة يتمتع بالشفافية الكاملة في مجال منح الحوافز الضريبية وإجراء تقييمات دورية للاستحقاقات الاجتماعية والامتثال لحقوق الإنسان، بالاعتماد على أوسع مشاركة من جانب الجمهور وخاصة من قبل من ستطالهم آثار ذلك أكثر من غيرهم، والامتناع عن منح الإعفاءات الضريبية المؤقتة وإبرام اتفاقات لتحقيق الاستقرار الضريبي قد تضر بمسؤوليتها بشأن ما لتلك الإعفاءات من آثار على حقوق الإنسان؛

(ك) ضمان إقامة آليات يمكن الاستفادة منها فيما يتعلق بالمساءلة والانتصاف في حالة ما إذا أفضت السياسة المالية إلى وقوع آثار سلبية على حقوق الإنسان، وذلك بتعزيز قدرة النظام القضائي والمؤسسات الوطنية المعنية بحقوق الإنسان على التأثير في السياسة المالية المتبعة؛

(ل) الحرص على إخضاع الصناعات الاستخراجية للمعدلات الضريبية المناسبة وحماية حقوق المجتمعات المتأثرة الإنسانية والأجيال القادمة فيما يتعلق باستغلال الموارد الطبيعية؛

(م) المبادرة، على نحو استباقي، إلى توفير المعلومات عن العقود والامتيازات واتفاقات منح الرخص المعمول بها في قطاع الصناعات الاستخراجية، وما يتصل بها من معلومات بما في ذلك الإيرادات المتوقعة من الضرائب ونسب عوائد الصادرات؛

(ن) الحرص على أن تتناسب الإيرادات العمومية الناجمة عن القطاع المالي مع مردودية القطاع والمخاطر التي تتولد عنه، وفرض ضريبة على المعاملات المالية والنظر في تخصيص إيرادات تُكرس للإنفاق خصيصاً ويمكن أن تسهم في أعمال حقوق الإنسان؛

(س) تنفيذ لوائح من شأنها أن تمنع القطاع الخاص من تسهيل التهرب الضريبي ونقل الأرباح.

٨٠- وفيما يتعلق بالتعاون الدولي والآثار الواقعة خارج الأراضي الوطنية ينبغي لكل دولة أن تمتنع عن انتهاج أي سلوكيات تمس بقدرة دولة أخرى على تحصيل الإيرادات اللازمة للوفاء بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان، والتعاون على تهيئة بيئة دولية تمكن جميع الدول من الوفاء بالتزاماتها في ميدان حقوق الإنسان.

٨١- ولتحقيق الغرض المذكور آنفاً ينبغي للدول القيام بما يلي:

- (أ) المضي بهمة في التعاون على الصعيد الدولي بشأن المسائل الضريبية والعمل على إنشاء نظام متعدد الأطراف للشفافية الضريبية يتصدى لمسألة التحايل الضريبي؛
- (ب) سن تشريعات ولوائح واضحة تضمن احترام الشركات التي تتخذ من أقاليمها مقراً لها لحقوق الإنسان عند اضطلاعها بعملياتها في كل مكان بما في ذلك في إطار ممارساتها في مجال التخطيط المالي؛
- (ج) تقديم المساعدة المالية والتقنية، إذا ما استطاعت وطلب منها ذلك، من أجل تعزيز قدرة السلطات الضريبية في البلدان الأقل نمواً على تحصيل الضرائب والامتثال لأحكام الاتفاقات الدولية التي تصب في مصلحتها؛
- (د) إقامة نظام لتبادل المعلومات، على نحو أكثر منهجية وانتظاماً، فيما بين السلطات الضريبية ووضع الأسس لنظام عالمي متعدد الأطراف، ينشأ في نهاية المطاف لتبادل المعلومات الضريبية بشكل تلقائي؛
- (هـ) تعزيز إقامة منتديات للتعاون الضريبي والمشاركة فيها بما يضمن مشاركة البلدان النامية، والعمل، بشكل خاص، على تكريس المزيد من الموارد للجنة الخبراء المعنية بالتعاون الدولي بشأن المسائل الضريبية، ودعم الارتقاء بمركزها لتصبح كياناً حكومياً دولياً، ودعم تطبيق أحكام اتفاقيتها الضريبية النموذجية ومدونة قواعد السلوك في مجال التعاون على مكافحة التهرب والتحايل في المجال الضريبي على الصعيد الدولي؛
- (و) اعتماد معايير للإبلاغ بحسب البلد يتعين على جميع الشركات عبر الوطنية اتباعها؛ وكذلك فرض تطبيق معايير الكشف عن المعلومات عن كل مشروع على حدة، فيما يتعلق بالصناعات الاستخراجية، كما هو الشأن بالنسبة إلى المعايير المبينة في قانون دود - فرانك بشأن إصلاح وول ستريت وقانون حماية المستهلك المبينة أيضاً في التشريعات المناظرة التي سنّها الاتحاد الأوروبي وتطبيق تلك المعايير على جميع الشركات العاملة في ميدان الصناعات الاستخراجية الواردة أسماؤها في بورصاتها؛
- (ز) اعتماد إطار يلزمها بالكشف على النحو الكامل، في سجلاتها العمومية الوطنية عن الملكية الحقيقية للشركات المسجلة؛
- (ح) إدراج تعهد بمناعمة السياسة المالية مع الالتزامات المقطوعة في مجال حقوق الإنسان، كعنصر من عناصر برنامج التنمية المستدامة لما بعد عام ٢٠١٥ بوسائل من بينها تحصيل ما يكفي من الإيرادات العمومية بطرق عادلة، وتخصيص وإنفاق تلك الإيرادات من أجل أعمال الحقوق الإنسانية للجميع وتعزيز الرقابة العمومية والشفافية ومشاركة الجمهور في صياغة السياسة المالية ومسؤوليته فيما يتعلق بالسياسة المالية والتصدي لظاهرة التهرب الضريبي والتدفقات المالية غير المشروعة.

٨٢- ويوصي المقرر الخاص الهيئات الاقتصادية الدولية والمؤسسات المالية، وخاصة صندوق النقد الدولي، والاتحاد الأوروبي والبنك الدولي والبنك المركزي الأوروبي والمصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير بالقيام بما يلي:

(أ) مراعاة الالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان وما لها من أثر لدى وضع الشروط والسياسات في مجال السياسة المالية؛ والعمل، بشكل خاص، على تشجيع قيام نظام لفرض الضرائب التصاعدية بدلاً من فرض الضرائب التنزلية والحرص على إتاحة مجال كاف للمناورة أمام جميع الدول من أجل اتباع سياسات لمواجهة التقلبات الدورية في المجال المالي؛

(ب) استخدام وسائلها التقنية الهامة في مساعدة الحكومات على إفراح مجال المناورة أمامها في الميدان المالي وتعزيز قدراتها في مجال إعادة توزيع الدخل طبقاً لالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان؛

(ج) الحرص لدى وضعها للسياسات التي تحظى بالأولوية وشروط الإقراض أو تقديم المشورة التقنية، على ألا تتضارب تلك السياسات والشروط والمشورة مع التزامات الدولة المضيفة في مجال حقوق الإنسان.