

Distr.: General
16 January 2024
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



مجلس حقوق الإنسان

الدورة الخامسة والخمسون

26 شباط/فبراير - 5 نيسان/أبريل 2024

البند 3 من جدول الأعمال

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

الشرعية المالية من خلال حقوق الإنسان: نهج قائم على المبادئ إزاء جمع
الموارد المالية وتخصيصها لإعمال حقوق الإنسان

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

موجز

عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان 17/52، تقدم الخبرة المستقلة المعنية بآثار الديون الخارجية للدول، وما عليها من التزامات مالية دولية أخرى ذات صلة، في التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، وخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، عطية وارس، تقريرها المواضيعي السنوي الذي تركز فيه على الشرعية المالية وأهمية ومتطلبات اتباع نهج قائم على المبادئ إزاء استخدام الموارد المالية في إعمال حقوق الإنسان. وتبحث الخبرة المستقلة التحديات المواجهة عالمياً ووطنياً وإقليمياً وداخل المؤسسات في جمع واستخدام الموارد المالية لرفع مستويات المعيشة. وتحدد أيضاً سبعة مبادئ رئيسية ينبغي أخذها بعين الاعتبار لضمان أن تدعم القرارات المالية مستويات المعيشة وأن تحافظ عليها. وتقدم الخبرة المستقلة توصيات تهدف إلى التعجيل بوضع استراتيجيات لإزالة الكربون وإزالة السموم تسترشد بمبادئ حقوق الإنسان.



الرجاء إعادة الاستعمال

المحتويات

الصفحة

3	مقدمة.....	أولاً -
4	فهم إعمال حقوق الإنسان باستخدام الموارد المالية.....	ثانياً -
7	التحديات التي تواجهها الشرعية المالية.....	ثالثاً -
9	المبادئ التوجيهية لإعمال حقوق الإنسان من الناحية المالية.....	رابعاً -
10	المساءلة.....	ألف -
10	الشفافية.....	باء -
11	المسؤولية.....	جيم -
13	الكفاءة.....	دال -
14	الفعالية.....	هاء -
15	الإنصاف.....	واو -
16	العدل.....	زاي -
16	الاستنتاجات والتوصيات.....	خامساً -

أولاً- مقدمة

1- لا يزال إعمال حقوق الإنسان (الجماعية والفردية على حد سواء) يشكل تحدياً مستمراً لكل بلد وكل إقليم في العالم. وكثيراً ما يُفترض أن الإعمال التدريجي لحقوق الإنسان باستخدام الموارد المالية يعتمد على نموذج للتخفيف من حدة الفقر والتنمية والنمو في العالم يغلب عليه طابع خطي. لكن العقود القليلة الماضية أظهرت أن ذلك ليس صحيحاً وأن عوامل متنوعة، مثل عدم المساواة، وعدم استقرار المناخ، وعدم وجود هيكل مالي عالمي، والتغيرات التكنولوجية والنزاعات والحروب، لا تعوق فقط إعمال حقوق الإنسان باستخدام الموارد المالية، بل إنها تقضي أيضاً إلى استراتيجيات لا يمكن الاعتماد عليها، في الوقت نفسه الذي تضع فيه هذه العوامل ضغوطاً على الاقتصادات. ويكون التركيز على البشر باعتبارهم أداة في عملية تكوين الثروة، بدلاً من التركيز على التمويل، مع استهداف الإعمال التدريجي لحقوق الإنسان ورفع مستويات المعيشة.

2- ومع ذلك، فإن صناع القرار هم بشر. ويصبح إنسان ما قائداً سياسياً أو مالكاً لشركة أو موظفاً أو سياسياً أو عضواً في جماعة ضغط أو طالباً أو باحثاً أو ناشطاً. وتنتج الجنسية والمسؤولية المحدودة والروايات الإعلامية والتركيز على المؤسسات والهياكل المصطنعة إمكانية تجزئة المسؤولية المالية والتعقيم عليها. ويُنشئ مبدأ سيادة الدولة ستاراً حول الأفراد الذين يقودون دولة ما. وهذا يحد من المسؤولية وكثيراً ما يجرد القوانين واللوائح والسياسات من الإنسانية في سياق تمويل حقوق الإنسان. ويمكن أن يؤدي هذا إلى منافسة تكاد تكون حتمية بين الدول، مما يسفر عن انكماش اقتصادي أسرع وأشد في جميع أنحاء العالم. وهذه العملية ليست خطية بل دورية.

3- ويمكن استخدام حقوق الإنسان كأداة عند تقييم سياسات تحصيل الإيرادات وإنفاقها. ويشكل الاقتصاد العالمي مزيجاً من الأدوار المتعددة والمسؤوليات المتعددة والمؤسسات والاقتصادات التي تعمل بالتوازي أو في صراع مع بعضها البعض. وتعمل هذه الأفرقة والتجمعات المختلفة، إما بشكل منفرد أو في الوقت نفسه، في و/أو بين ستة أنواع رئيسية من الاقتصاد سواء كانت معترفاً بها قانوناً أو خاضعة للوائح أم لا، وهي: (أ) الاقتصاد النظامي المعترف به قانوناً؛ (ب) والاقتصاد غير النظامي؛ (ج) والاقتصاد غير المأجور (على سبيل المثال، أعمال الرعاية غير المدفوعة الأجر كالاقتصاد غير معترف به)؛ (د) واقتصاد الظل (مزيج من النشاط القانوني وغير القانوني)؛ (هـ) والاقتصاد المدعوم رقمياً؛ (و) واقتصاد المقايضة (غير النقدي). وتصب هذه الاقتصادات في الاقتصاد العالمي للديون الخارجية والالتزامات المالية الدولية، وتؤثر بدورها على اقتصاد حقوق الإنسان. فالأفراد الذين ينتقلون عبر هذه الاقتصادات يأتون بالإيرادات والموارد إلى الدولة بطرق متنوعة: في شكل موارد عينية و/أو من خلال الإلزام و/أو رسمياً من خلال الإيرادات الرسمية، مثل الديون والمعونة والأعمال الحكومية (الأسهم والتراخيص والرسوم والضرائب. ومع ذلك، وبغض النظر عن نوع الاقتصاد الذي يغذي مالية الدولة ومجتمع الدول والمؤسسات العالمية، ينبغي أن تكون النتيجة النهائية هي جعل الحياة اليوم أفضل مما كانت عليه بالأمس⁽¹⁾.

4- وكيف يمكن للعالم أن يضمن أن النظم المالية التي تعتمد عليها الدول والمؤسسات والهيئات الإقليمية والقارية والدولية تتحرك نحو الإعمال التدريجي لحقوق الإنسان، بشكل فردي وكجزء من مجتمع عالمي؟ وينبغي لجميع الأفراد، ولا سيما أولئك الذين لديهم سلطة مالية أن يلتزموا، كحد أدنى، بحماية الفئات الأكثر ضعفاً من خلال القرارات المالية التي يتخذونها. وتتناول الخبرة المستقلة في هذا التقرير

مصطلح "الشرعية المالية" الذي سبق أن ألمحت إليه في منشورات أخرى؛ وتتظر في بعض التحديات الرئيسية والحلول المقترحة فيما يخص الشرعية المالية؛ وتحدد نهجاً قائماً على المبادئ لإعمال حقوق الإنسان. وترى الخبرة المستقلة أن استخدام منظور حقوق الإنسان، بما في ذلك مبدأ الأعمال التدريجي لحقوق الإنسان وواجب تعزيز التعاون الدولي وتقديم المساعدة الدولية، من شأنه أن يساعد في الجهود الرامية إلى زيادة إتاحة الموارد، وأن الشرعية المالية تُكفل عندما يعمل النظام المالي وفقاً لسبعة مبادئ وهي المساءلة والشفافية والمسؤولية والكفاءة والفعالية والإنصاف والعدل، وهي مبادئ توضحها الخبرة المستقلة في هذا التقرير⁽²⁾.

5- وتعرب الخبرة المستقلة عن امتنانها لجميع المساهمات التي قدمتها الدول الأعضاء والمجتمع المدني والجهات الأخرى صاحبة المصلحة في إعداد هذا التقرير⁽³⁾.

ثانياً - فهم إعمال حقوق الإنسان باستخدام الموارد المالية

6- يكون جمع الموارد وإنفاقها دائماً في أحسن الأحوال دون المستوى الأمثل ويشكلان حلاً وسطاً بين مختلف الجهات صاحبة المصلحة، بما في ذلك الدول والشركات والمجتمع المدني والأحزاب السياسية وجماعات الضغط والأفراد وكيانات أخرى. وعند التفاوض بين الأطراف بشأن أحد العناصر المالية وهو الدين، تكون هناك دائماً بعض الأحكام التي هي نتيجة حل وسط. ومع ذلك، نادراً ما تكون اتفاقات الديون (المتعلقة بأصحاب الديون الخاصة والعامة على حد سواء) متاحة للجمهور. وهناك عنصر ثاني، وهو تحصيل الضرائب، الذي يمكنه نظرياً أن يخلق نظاماً مثالياً، لكنه أصبح معرضاً للخطر بسبب السياسة وممارسة الضغط والتفاوض. ويوجد عنصر ثالث يتمثل في سياسات إنفاق الإيرادات، وهو أيضاً حل وسط بين الحزب السياسي الحاكم أو الائتلاف الحاكم والمجتمع. ويتمثل عنصر رابع في إيرادات الموارد الطبيعية والأعمال الحكومية التي تخضع أيضاً للتفاوض والتسوية فيما بين الجهات صاحبة المصلحة من القطاع الخاص مثل شركات التعدين الدولية والشركات المملوكة للدول، بدرجات متفاوتة من الوضوح في كثير من الأحيان. ومع ذلك، يمكن أن يتغير جمع الموارد واستخدامها بسبب الاقتصاد والسياسة وردود الفعل المجتمعية وجماعات الضغط والأزمات وحالات الطوارئ والتحويلات خلال فترات الانكماش الاقتصادي أو فترات النمو. غير أن الاستجابات القائمة على رد الفعل ليست حلاً طويلاً الأمد، ونتيجة لذلك، من المهم للغاية النظر في اتباع نهج أكثر استباقية وأكثر حرصاً على المبادئ لضمان التعاون والمساعدة الدوليين، وعدم التمييز، والمساواة، والاتساق في عمليات صنع القرارات المالية.

7- ولم تحدّد الشرعية المالية بوضوح حتى الآن، لكنها تتطلب أن يستجيب النظام المالي لمبادئ الحوكمة الرشيدة، أي الشفافية والمساءلة والمسؤولية. ويحدد مفهوم الشرعية المالية، عند تطبيقه في سياق مالي، معنى اتخاذ القرارات الصحيحة والمنطقية فيما يتعلق بتمويل الدولة وتخصيص الموارد وإنفاقها. وعندما توضع الشرعية المالية في سياق الدولة القائمة على الإيرادات الضريبية، فإنها تعكس القبول المجتمعي لقرارات الدولة فيما يتعلق بجمع الموارد من المجتمع وإنفاق تلك الموارد. غير أنه في الدول المعاصرة، ينبغي أن تكون الشرعية المالية متجذرة في تعهد الأفراد ومؤسساتهم الجماعية (وأولها وأهمها الدولة) بالتزامات متبادلة، والاتفاق على أن تستخدم تلك المؤسسات سلطاتها، بما في ذلك سلطاتها المالية،

(2) الورقة المقدمة من مؤسسة ماعت للسلام والتنمية وحقوق الإنسان، الصفحة 6. وانظر أيضاً الورقة المقدمة من Observatory on the Protection of Taxpayers' Rights، الصفحة 1، و A/HRC/49/47، الفقرة 26.

(3) جميع المساهمات متاحة في: <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2023/call-inputs-fiscal-legitimacy-through-human-rights-thematic-report-human-rights>

لتلبية احتياجات الناس وتحقيق أهدافهم⁽⁴⁾. وينبغي أن تشمل تلك الاحتياجات والأهداف أعمال جميع حقوق الإنسان⁽⁵⁾.

8- ومن ناحية، فإن الدولة هي صنيعة المجتمع وعليها مسؤوليات تجاه الأفراد الذين يعيشون فيها. وعادة ما يشكل تحصيل الضرائب أو إصدار سندات الديون، والمبالغ المتأتية من هاتين العمليتين معاً والمصادر التي تُجمع منها الإيرادات عموماً، واستخدام وتوزيع هذه الموارد سلطة دستورية تُمنح للدولة، بينما يخضع وضع السياسات المالية دائماً لتقدير الحكومة القائمة⁽⁶⁾. وفي أغلب الأحيان يقرر صناع القرار استخدام هذه الأموال على نحو يفتقر أو يكاد يفتقر إلى الشفافية أو مشاركة الأشخاص الذين ساهموا بهذه الأموال، أو الذين سيتحملون التكاليف في حالة الأموال المقترضة، أو المساءلة أمامهم. وبالإضافة إلى ذلك، قد لا تستخدم بالضرورة هذه الأموال من أجل مصالح مجتمع ما أو من أجل أولوياته. بيد أن الدولة، من جهة، مخولة السلطة (الشرعية) لاتخاذ وإنفاذ القرارات العامة بشأن جمع الموارد وتخصيصها واستخدامها، والمجتمع، من جهة أخرى، يقبل الخضوع لتلك السلطة والمساهمة بتلك الموارد، وذلك على وجه التحديد لكي توظف في تلبية احتياجات ورغبات المجتمع. وبعبارة أخرى، لكي تكون السياسة المالية مشروعة، يجب أن تركز على احتياجات السكان ورغباتهم وأن تهدف إلى تلبيةها⁽⁷⁾.

9- ومن خلال الاستقراء، يتعين على الهيئات والتكتلات الإقليمية والمؤسسات العالمية والقارية التي تتلقى أموال دافعي الضرائب عن طريق رسوم العضوية، أن تضمن شرعيتها المالية. وينبغي للدول والمؤسسات المالية الدولية أيضاً أن تراعي حقوق واحتياجات الشعوب في الدول المدينة. وينبغي لأي مؤسسة لديها دور في السياسات الضريبية أو صنع السياسات المالية للدول أو لديها قدرة التأثير في هذه السياسات أن تستخدم نهجاً قائماً على المبادئ. غير أن المسائل المالية كثيراً ما يعهد بها في الوقت الحاضر إلى هيئات مختلفة، وكثيراً ما تطبق الدول معايير مختلفة، الأمر الذي يخلق خطر ازدواجية المعايير ويبعد الدول والمؤسسات عن التركيز بشكل حاسم على تحسين حياة المتضررين من قراراتها. وقد اتخذت بعض الدول والمنظمات الدولية والجهات صاحبة المصلحة خطوات لتنفيذ مبادئ الشرعية المالية، مثل اعتماد عمليات الميزنة الشاملة التي تشرك المواطنين والمجتمع المدني في صنع القرار، مما يشجع على المساءلة. واتخذت بعض الدول مبادرات للشفافية، مثل الإعلان عن مخصصات الميزانية ونفقاتها، وتحسين فهم الجمهور للمسائل المالية، في حين اعتمدت دول أخرى سياسات ضريبية تصاعدية للحد من التفاوتات في الدخل. ومن الأمثلة على ذلك الميزنة التشاركية في البرازيل وجمع البيانات المصنفة حسب النوع الاجتماعي في جنوب أفريقيا. وتشمل التدابير الأخرى المعتمدة لتعزيز الشرعية المالية المبادرة التي اتخذتها عدة بلدان أوروبية وبلدان أخرى منها أستراليا لإنفاذ التزامات الشركات المتعددة الجنسيات بالإبلاغ في كل بلد على حدة؛ أو إنشاء منبر إقليمي للتعاون الضريبي في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي بغية تعزيز الحوار والتعاون بين دول الجنوب فيما يتعلق بنظمها الضريبية؛ أو تدابير تحقيق الشفافية بشأن الملكية النفعية التي تنفذها جهات منها منظمات مثل الاتحاد الأفريقي واللجنة الاقتصادية لأفريقيا⁽⁸⁾.

(4) Attiya Waris, *Tax & Development: Solving Kenya's Fiscal Crisis through Human Rights* (Nairobi, LawAfrica Publishing, 2013). *Delineating a rights-based fiscal social contract using African fiscal constitutions* East African Law Journal (2015).

(5) خطتنا المشتركة (A/75/982)، الفقرات 18 و 19 و 33.

(6) الورقة المقدمة من Observatory on the Protection of Taxpayers' Rights، الصفحتان 4 و 5.

(7) Attiya Waris, "Delineating a rights-based fiscal social contract using African fiscal constitutions" Observatory on the Protection of Taxpayers' Rights، الصفحة 3.

(8) الورقة المقدمة من شبكة العدالة الضريبية، الصفحتان 14 و 15.

10- وتُكفل الشرعية المالية عندما يكون المجتمع واثقاً من أن المؤسسات التي تدير الموارد المالية التي ائتمنت عليها ستؤدي مهمتها بما يخدم مصالح المجتمع وحقوق الإنسان. وتمثناً للوسائل التي تستخدمها دول ومؤسسات لتحصيل وتوزيع الموارد المالية بمعلومات أكثر من أي عامل آخر عما لدى هذه الدول والمؤسسات من قدرات حالية (وإمكانات فورية) لإنشاء أو تعزيز منظمات الدولة، وتوظيف موظفين، وتسخير الدعم السياسي، ودعم المشاريع الاقتصادية، وتمويل البرامج الاجتماعية⁽⁹⁾. وتقتضي الشرعية المالية أن يستجيب النظام المالي لمبادئ الحوكمة الرشيدة (الشفافية والمساءلة والمسؤولية) وأن يتسم بالفعالية والكفاءة والإنصاف والعدل. ولتحقيق الشرعية المالية، تُستخدم المبادئ الضريبية في الميزانيات الوطنية والنظم المالية⁽¹⁰⁾.

11- وفي حين أن نظم الضرائب التي تقودها المجتمعات والتي تشجع تأسيس الأسر وتنشئة الأطفال مفيدة للأسر الشابة، من المرجح أن تكون عائقاً أمام المهاجرين الشباب، الذين عادة ما يكونون عزباً ومن غير المرجح أن يؤسسوا أسرة على الفور. وكثيراً ما تكون لنظم الضرائب البيئية، التي تهدف إلى تشكيل السلوك فيما يخص الانبعاثات وبناء المنازل، آثار سلبية على الفئات الأشد ضعفاً، لأنها تحد من العروض في مجال السكن، في حين أن الأشخاص الأكثر قدرة من الناحية الاقتصادية يعيشون عادة في مبان أحدث، ويقودون سيارات أحدث ويستفيدون من النظم الضريبية بشكل تلقائي⁽¹¹⁾.

12- وتدعم بعض النهج النظرية مفهوم الشرعية المالية:

(أ) النهج الأساسي: في هذا النهج، تمثل الشرعية المالية وسيلة لتحقيق الأهداف الاجتماعية. وقد ذكر معلقون أن من المتوقع أن تفرض ديمقراطيات الضرائب بقدر أكبر من الكفاءة لأنها تقايض الضرائب بأشكال تمثيل أكثر شمولاً. والحجة المضادة لهذا النهج هي أنه كلما طلبت الدولة من مواطنيها دفع المزيد من الضرائب، انتظر مواطنوها المزيد منها⁽¹²⁾. وتتوقع القطاعات التي تتحكم في الموارد المهمة أن تقدم مساهمات أكبر مقابل امتيازات؛ ومع ذلك، إذا رأت هذه القطاعات نفسها أنها تحصل على أقل مما تستحق في الترتيب المالي، فمن المرجح أن تصبح أقل استجابة وأكثر معارضة؛

(ب) النهج الإجرائية: تركز الشرعية الإجرائية على الشفافية والمساءلة والعمليات التشاركية في صنع القرارات المالية. وترجع فكرة أن إشراك عامة الجمهور في الخيارات المالية يعزز الشرعية. ويجب ربط تحسينات مستويات المعيشة بالضرائب بأكبر قدر ممكن من الوضوح من خلال تحصيل الضرائب بشكل سليم، وتنظيم حملات توعوية عبر وسائل الإعلام، وتوفير دروس في التقفيل المالي والضريبي، ووضع ميثاق واضح لدافعي الضرائب⁽¹³⁾.

(9) انظر Theda Skocpol, "Bringing the State back in: strategies of analysis in current research" in *Bringing the State Back In*, Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol, eds., (Cambridge, Cambridge University Press. 1985).

(10) انظر Attiya Waris, *Tax & Development: Solving Kenya's Fiscal Crisis through Human Rights*

(11) الورقة المقدمة من الكويت، الصفحة 2.

(12) انظر Michael L. Ross, "Does taxation lead to representation?", *British Journal of Political Science*, vol. 34, No. 2.

(13) Dajana Cvrlje, "Tax literacy as an instrument of combating and overcoming tax system complexity, low tax morale and tax non-compliance", *Semantic Scholar* (2015).

ثالثاً - التحديات التي تواجهها الشرعية المالية

13- هناك عدة عوامل تؤثر على ما إذا كان من الممكن اعتبار قرارات معينة للتصصيل أو الإنفاق مشروعة من الناحية المالية. وتؤثر تلك العوامل على ما يجري من نقاش ومناقشات بشأن اتخاذ تلك القرارات وما يتم التوصل إليه من نتائج وحلول أو حلول توفيقية في نهاية المطاف. وتشمل تلك العوامل ما يلي:

(أ) التوزيع غير المتكافئ للثروة. ويؤدي إنصاف وعدالة النظام الضريبي، إلى جانب إعادة التوزيع المتصورة للثروة من خلال الإنفاق الحكومي، دوراً حاسماً في تقرير الشرعية المالية. وتشكل علة الديون تحدياً واضحاً أمام الشرعية المالية، وخاصة بالنسبة لبلدان الجنوب، وهي علة أشار إليها فريق الاستجابة للآزمات العالمية المعني بالغذاء والطاقة والتمويل في تقريره الأخير على أنها تشكل عبئاً ثقيلاً للغاية. وفي ذلك التقرير، يوضح الفريق المذكور أن بلدان الجنوب تدفع فيما يخص ديونها أكثر مما تدفعه بلدان الشمال. فعلى سبيل المثال، يبلغ متوسط معدل عائدات السندات الخاصة بألمانيا والولايات المتحدة الأمريكية 1,5 في المائة و3,1 في المائة على التوالي، في الوقت الذي يبلغ فيه متوسط معدل عائدات السندات من آسيا وأوقيانوسيا، وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، وأفريقيا 6,5 في المائة و7,7 في المائة و11,6 في المائة على التوالي. وهذا يجبر البلدان على إعطاء الأولوية لسداد الديون على خدمة رفاه شعوبها. ويشير التقرير كذلك إلى أن 3,3 بلايين شخص يعيشون في بلدان تتجاوز فيها مدفوعات فوائد الديون إنفاق بلدانهم على التعليم والصحة⁽¹⁴⁾؛

(ب) النظم والعمليات المبهمة. تشكل الشفافية في عمليات الميزنة واتخاذ القرارات المالية أمراً أساسياً لكي يثق المواطنون بأن حكومتهم تعمل من أجل مصالحهم الفضلى. وعندما يشارك المواطنون في القرارات المالية، مثل المشاورات بشأن الميزانية في إطار المشاركة العامة وغيرها من المنتديات المماثلة، فإن ذلك يؤدي دوراً كبيراً في ضمان شرعية النظام المالي. ووفقاً لإحدى الورقات التي تلقتها الخبيرة المستقلة، فإن "التحدي الرئيسي الآخر أمام الشرعية المالية هو الضرورة الجغرافية السياسية المتمثلة في 'الدفاع' و'الأمن'". ووفقاً لمؤشرات التنمية العالمية، فقد أنفقت حكومات 2,2 تريليون دولار من دولارات الولايات المتحدة الأمريكية على الجيش في عام 2022. ويكشف هذا الإنفاق عن إحدى أولويات الحكومات، لا سيما في بلدان الشمال... ويتخلّى عن حقوق الإنسان الأساسية مثل الغذاء والملبس والمأوى، كما يتضح من عدد الأشخاص الذين ليس لديهم ما يكفي من الغذاء والملبس والمأوى⁽¹⁵⁾؛

(ج) الاقتصادات الموروثة والعمل غير مدفوع الأجر. والنظام القائم هو نظام تم التفاوض عليه ووضعه على مر التاريخ، وهو قائم في الغالب على شروط وقواعد لم يكن أكثر من 60 في المائة من سكان العالم مطلعين عليها، ولم يكونوا يفهمون منطقها. ومع ذلك فقد وُضع هذا النظام بتوافق آراء الدول المستقلة في آنذاك، ولم يتجاهل الدول المستعمرة فحسب، بل تجاهل النساء أيضاً⁽¹⁶⁾؛

(د) التنظيم والإدارة الاقتصاديان. ومن شأن قدرة الحكومة على إدارة الاقتصاد، والحفاظ على مستوى منخفض للتضخم، وتشجيع النمو الاقتصادي أن تعزز شرعيتها المالية. ومع ذلك، ووفقاً

(14) UN Global Crisis Response Group, "A world of debt, A growing burden to global prosperity" (July 2023), p. 4.

(15) الورقة المقدمة من أوليفيا س. سوندرز، جامعة جزر البهاما، الصفحة 2.

(16) انظر Caren Grown, "What gender equality advocates should know about taxation", Association for Women's Rights in Development (AWID) (March 20026)

و- <https://www.qmul.ac.uk/law/news/2012/items/dr-ann-mumford-to-present-at-applying-feminist-principles-to-tax-benefit-and-budgetary-policies-an-economic-justice-workshop-in-hawaii.html>

لإحدى الورقات التي تلقتها الخبيرة المستقلة، "يجب، عند تصميم السياسات والتدابير المالية لتعزيز الشرعية المالية، أن تولي التعهدات المالية الأولوية أولاً لرفاه الإنسان. ويعني هذا الذهاب إلى ما هو أبعد من القيم الإجمالية الاقتصادية مثل الدخل القومي الإجمالي ونمو الدخل القومي الإجمالي ومعدلات البطالة والتضخم. ويجب الرد على أسئلة محددة، منها مثلاً: كم عدد الأشخاص الذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي أو سوء التغذية؟ وكم عدد الأشخاص الذين ليس لديهم مسكن؟ وما مدى موثوقية إمدادات المياه وسهولة الحصول عليها؟ وما مدى فعالية نظام التعليم؟ وما هي طبيعة سبل وصول السكان إلى خدمات الرعاية الصحية؟"⁽¹⁷⁾

(هـ) الشرعية المالية لا يمكن أن تُرسى في ظل المناخ الدولي الحالي. فمن أجل إرساء الشرعية في الهيكل المالي العالمي والنظام الضريبي العالمي، لا بد من معالجة القضايا العميقة والمنهجية التي تؤدي إلى عدم المساواة والفساد. وفي الوقت الحاضر، تُصمّم التدابير الضريبية الدولية إلى حد كبير على يد بلدان الشمال لخدمة مصالح بلدان الشمال، في الوقت الذي تتجاهل فيه احتياجات الغالبية العظمى من سكان العالم. وفي عام 2021، كشف مؤشر الملاذ الضريبي للشركات التابع لشبكة العدالة الضريبية أن أكثر من ثلثي مخاطر التجاوزات الضريبية للشركات العالمية أنشئت وفُسح لها المجال من قبل أعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وهيئات تابعة لها⁽¹⁸⁾. ويتفاقم ذلك بسبب عدم وجود أي منتدى شرعي أو آلية شرعية حالياً لدى الدول من بلدان الجنوب للدفاع بفعالية عن احتياجاتها⁽¹⁹⁾؛

(و) جماعات الضغط السياسية والثقة. وإن الثقة في الحكومات وداخلها وبينها وبين القادة السياسيين مرتبطة بالشرعية المالية. ويمكن أن تؤدي المستويات العالية من الثقة في الحكومة إلى زيادة قبول السياسات المالية، في حين أن التفكير المتشابه بين الحكومات يؤدي إلى الإنفاق الضريبي وتمويل الديون، فضلاً عن دعم التقاسم العادل للإيرادات عبر الحدود. لكن إحدى الورقات التي تلقتها الخبيرة المستقلة ذكرت أن إساءة استخدام المصلحة العامة وتقويض ثقة الجمهور في نزاهة القواعد والنظم والمؤسسات التي تعزز المصلحة العامة يقوضان الشرعية المالية⁽²⁰⁾؛

(ز) التدفقات المالية غير المشروعة. ويمكن لفضائح الفساد والاعتقاد بوجود الفساد في المسائل المالية أن يقوضا الشرعية المالية، كما تجلّى في المناقشات الأخيرة بشأن الملاذات الضريبية أو الولايات القضائية التي توفر السرية والتدفقات المالية غير المشروعة. وفي المقام الأول، تؤدي هذه الممارسات إلى تقاوم عدم المساواة بتوسيع الفجوة في الدخل والثروة، مما يعيق قدرة الدولة ليس فقط على الوفاء بالتزاماتها الأساسية الدنيا، بل وأيضاً على الأعمال التدرجي لحقوق الإنسان. وثانياً، تيسر هذه التدفقات غير المشروعة بشكل مباشر وغير مباشر الاعتماد الدوري على الاقتراض. ويبقى غموض المعاملات المالية عبر الحدود التي تسهل تآكل الموارد من الأسباب الرئيسية لاتساع الفجوة في الثروة. وتشير الخبيرة المستقلة في تقريرها الأخير إلى أن الولايات القضائية التي توفر السرية تقدم موقفاً لهذه المعاملات، وبهذا المعنى، فإن الأثرياء القادرين على تحمل تكاليف هذه الخدمات يزدادون ثراءً بينما يظل السكان المحرومون مهمشين⁽²¹⁾؛

(17) الورقة المقدمة من أوليفيا س. سوندرز، أستاذة بجامعة جزر البهاما، الصفحة 1.

(18) Tax Justice Network, *State of Tax Justice 2023*, p. 27.

(19) الورقة المقدمة من شبكة العدالة الضريبية، الصفحة 5. انظر أيضاً الورقة المقدمة من منتدى آسيا والمحيط الهادئ المعني بالمرأة والقانون والتنمية، الصفحتان 1 و 5.

(20) الورقة المقدمة من شبكة العدالة الضريبية، الصفحة 4.

(21) انظر A/HRC/52/34.

(ح) التمييز. وقد أشير على مر السنين إلى التمييز الجنساني والعنصري، وإن لم يكن ذلك بشكل مدروس فقد كان بشكل صريح بالتأكيد. وعلى المستوى الوطني، يمكن تقويض الشرعية المالية بسبب ارتفاع مستويات الدين الوطني وعدم المساواة وانعدام ثقة الجمهور في الحكومة. وفي بعض البلدان، تتفقد الحكومات الوطنية تدابير نقشفية تؤثر بشكل غير متناسب على الفقراء والضعفاء. ويمكن أن يؤدي ذلك إلى الشعور بالظلم وفقدان الثقة في قدرة الحكومة على إدارة الأموال العامة بطريقة عادلة ومسؤولة. وعلى المستوى الإقليمي، كثيراً ما تتأثر الشرعية المالية بالعلاقة بين الحكومات الوطنية ودون الوطنية. وفي بعض المناطق، تعتمد الحكومات دون الوطنية اعتماداً كبيراً على التحويلات من الحكومة الوطنية. وهذا يمكن أن يجعل من الصعب عليها تحصيل إيرادات خاصة بها ووضع سياسات مالية تلبي احتياجات مجتمعاتها المحلية. وعلى الصعيد الدولي، تواجه الشرعية المالية تحدياً يتمثل في تعقيد النظام المالي العالمي وانعدام الشفافية والمساءلة في المؤسسات المالية الدولية. وبالإضافة إلى ذلك، غالباً ما يُنتقد النظام الضريبي العالمي لكونه غير منصف ولسماحه للأثرياء من الأفراد والشركات بتجنب دفع حصتهم العادلة من الضرائب.

رابعاً- المبادئ التوجيهية لإعمال حقوق الإنسان من الناحية المالية

14- في العقد الماضي، أكدت هيئات المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان بشكل قاطع على التدايات المالية في مجال حقوق الإنسان من جهة، وعلى أهمية القانون الدولي لحقوق الإنسان وآثاره بالنسبة لعملية ومحتويات ونتائج الميزانيات العامة والدين العام، وسياسات الإصلاح الاقتصادي بشكل أعم (ليس حصراً في أوقات الأزمات) من جهة أخرى. ولم تقم تلك الهيئات بذلك فقط من خلال ممارساتها التفسيرية، بل أيضاً، وبقدر كبير، من خلال وضع مجموعة من المبادئ، بما فيها المبادئ التوجيهية المتعلقة بالديون الخارجية وحقوق الإنسان⁽²²⁾، والمبادئ الأساسية المتعلقة بعمليات إعادة هيكلة الديون السيادية⁽²³⁾، والمبادئ التوجيهية المتعلقة بتقييم أثر الإصلاحات الاقتصادية في حقوق الإنسان⁽²⁴⁾، وفي الآونة الأخيرة المبادئ التوجيهية المتعلقة بإعادة أصول الدول إلى أوطانها⁽²⁵⁾. ووضعت هيئات أخرى أيضاً توجيهات مفيدة مثل المبادئ المتعلقة بالإقراض والاقتراض السياديين المسؤولين، الصادرة عن مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)⁽²⁶⁾.

15- وتتطلب الالتزامات بموجب المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان وتمويلها إعمال حقوق الإنسان لكي يكون هذا التمويل مشروعاً من الناحية المالية. بيد أن ذلك لا يتطلب فقط ضمان وجود منطق وأساس عقلائي في عملية صنع القرارات المتعلقة بجمع الموارد وإنفاقها، بل أيضاً أن تكون العملية واضحة ومفهومة للمجتمع المتأثر، وأن يظل التمويل مركزاً على رفع مستوى معيشة السكان. وفي هذه العملية، لا

(22) انظر، في جملة أمور، لجنة حقوق الطفل، التعليق العام رقم 19 (2016)، وE/C.12/2016/2، والرسالة المؤرخة 16 أيار/مايو 2012، الموجهة من رئيس اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى الدول الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (CESCR/48th/SP/MAB/SW). وتعمل اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حالياً على وضع تعليق عام جديد بشأن التنمية المستدامة والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وانظر أيضاً A/75/164 و Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, United Nations Development Programme and United Nations Sustainable Development Group, "Checklist for a human rights-based approach to socio-economic country responses to COVID-19" (July 2020).

(23) A/HRC/20/23 و A/HRC/20/23/Corr.1.

(24) A/HRC/40/57.

(25) A/HRC/52/45.

(26) <https://unctad.org/topic/debt-and-finance/Sovereign-Lending-and-Borrowing>.

يخضع للتدقيق القرار الفعلي فحسب، بل أيضاً الطريقة التي يلتفها بها الناس. ولا بد أن تسترشد إدارة العملية بمبادئ واضحة على الصعد العالمي والقاري والإقليمي والوطني والمؤسسي. وتشمل المبادئ الأساسية المساءلة والشفافية والمسؤولية والفعالية والكفاءة والإنصاف والعدل.

ألف - المساءلة

16- ينبغي ألا تكون النظم المالية تعسفية أو تمييزية، ويجب أن تتضمن آليات للمساءلة عن جمع الموارد العامة التي تولدها وعن تخصيصها واستخدامها.

17- والحكومات هي وكلاء الدولة، وبهذه الصفة، تقع على عاتقها مسؤولية حماية مصالح مواطنيها وواجب انتماني يتمثل في العمل لصالح موكلها، أي الدولة، التي تمثل بدورها شعبها في النظام الدولي⁽²⁷⁾. وهذا يجعل أي شكل من أشكال المصلحة الذاتية أو الاختلاس من جانب المسؤولين الحكوميين المشاركين في عملية التمويل السيادي غير مشروع؛ وتبقى القوانين الوطنية وكذلك الاتفاقيات الدولية والإقليمية لمكافحة الفساد مهمة لتقييم مشروعية مثل هذا السلوك⁽²⁸⁾. وينبغي للمقرضين، من جانبهم، أن يدركوا أن المسؤولين الحكوميين المشاركين في عمليات الإقراض والاقتراض السيادية مسؤولون عن حماية المصلحة العامة، فأى محاولة يقوم بها مقرض بغية إغراء مسؤول حكومي لخرق هذا الواجب (مثل الرشوة) تكون غير مشروعة⁽²⁹⁾.

18- وتقتضي المساءلة من الدول أن تكفل إمكانية الوصول إلى العدالة والحق في سبيل انتصاف فعال، من خلال آليات قضائية وشبه قضائية وإدارية وسياسية⁽³⁰⁾، من أجل ضمان مساءلة صناع القرار ومحاسبتهم، إذا اقتضى الأمر، على أفعالهم وعلى تقصيرهم فيما يتعلق بسياسات واستراتيجيات الميزانية والديون⁽³¹⁾.

19- والدول ملزمة أيضاً بضمان إعادة الأموال المتأتية من مصدر غير مشروع إلى بلدانها الأصلية على وجه السرعة؛ والمشاركة بنشاط في اعتماد التزام متجدد وحاسم واستباقي بالتصدي لظاهرة التدفقات المالية غير المشروعة وما يترتب عليها من آثار سلبية على حقوق الإنسان والحق في التنمية؛ واتخاذ إجراءات عاجلة للمضي قدماً بالإجراءات الرامية إلى استرداد الأصول⁽³²⁾.

باء - الشفافية

20- ينبغي أن تكون عملية صنع القرارات المالية عملية شفافة وتشاركية⁽³³⁾. وبما أن الشفافية متأصلة في الحق في نقل المعلومات والتماسها وتلقيها بحرية (المادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية) وضرورية لضمان المساءلة، فإنها تقتضي أن تفصح الدول، لدى تخطيط الميزانيات العامة واعتمادها وتنفيذها ومتابعتها، إفصاحاً تاماً عن المعلومات في الوقت المناسب وبصورة شاملة وبصيغة يسهل الوصول إليها، وأن تتيح وثائق الميزانية الأساسية، مثل البيانات التمهيدية للميزانية

(27) UNCTAD Principles, principle 8 و A/HRC/20/23 و A/HRC/20/23/Corr.1، المرفق، الفقرة 44.

(28) 2012 UNCTAD Principles, principle 8.

(29) المرجع نفسه، principle 1.

(30) A/HRC/40/57، المبدأ 21.

(31) A/HRC/20/23 و A/HRC/20/23/Corr.1، المرفق، الفقرة 31.

(32) A/HRC/52/45، الفقرة 52. انظر أيضاً A/HRC/25/52.

(33) انظر على سبيل المثال A/HRC/20/23 و A/HRC/20/23/Corr.1، المرفق، الفقرات 28-31؛ A/HRC/34/57/Add.1، الفقرة 39؛ وقرار الجمعية العامة 218/67.

ومشاريع خطط الميزانية وتقارير مراجعة الحسابات، لأصحاب المصلحة حتى يتمكنوا من تقديم مدخلات ذات مغزى بشأن السياسات المالية وبشأن الاتفاقات مع المؤسسات والمقرضين خارج حدود الولاية الوطنية⁽³⁴⁾. وتقتضي الشفافية أيضاً من الحكومات أن تقدم تبريرات كافية للخيارات السياسية إلى السكان عموماً وعلى وجه التحديد إلى السكان الذين سيتأثرون على الأرجح بالقرارات المتعلقة بالميزانية⁽³⁵⁾.

21- وتقع على عاتق الدول، بوصفها جهات مدينة ذات سيادة، مسؤولية الكشف عن معلومات كاملة ودقيقة بشأن حالتها الاقتصادية والمالية تتفق مع متطلبات الإبلاغ الموحدة وتكون ذات صلة بحالة ديونها⁽³⁶⁾. وعلى سبيل المثال، تنص مبادئ الأونكتاد بوضوح على أن المعاملات أو الأساليب المحاسبية التي تؤدي إلى تقديم صورة خاطئة عن الطابع أو الحجم الحقيقي لدين سيادي لا تتفق مع واجب الدولة السيادي المتمثل في الصراحة تجاه مواطنيها ودانيتها، وأن الدولة التي لا تقدم كشفاً كاملاً، ما عدا فيما يتعلق بفئة جد محدودة من الاستثناءات المتعلقة بالدفاع الوطني، أو التي تحرف معلوماتها في الوقت الذي تستدين فيه، ستكون في وضع غير مناسب للقول بأن على دانيتها مسؤولية أخلاقية للمشاركة في أي تسوية ضرورية للقرض مستقبلاً⁽³⁷⁾.

22- وينبغي تعزيز الشفافية فيما يتعلق بالملكية النفعية لدعم الشرعية المالية وضمان قدر أكبر من المساءلة عن التجاوزات الضريبية التي يرتكبها مسؤولو الدولة الفاسدون وذوو الأرصدة المالية الضخمة من الأفراد والشركات. وعلى سبيل المثال، يعتبر استخدام منصة BIDS أنه يعطي قدراً معقولاً من الشفافية والتوحيد، ومستوى معقولاً من الشرعية للنظام المالي⁽³⁸⁾. ومع ذلك، هناك شواغل بشأن التكاليف المتزايدة باستمرار للمشاريع الضخمة، والتي زادت إلى حد كبير، لا سيما في أعقاب جائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19). وقد أصبحت مثل هذه المشاريع عبئاً كبيراً على النظم المالية العامة وهي تخلق دورة من الضغوط المالية التي تقع بشكل أكبر على كاهل المحرومين اقتصادياً. وعلاوة على ذلك، فإن النظم الضريبية الخفية، حيث تنشأ الرسوم والتكاليف بطريقة غير منهجية ولا يُعلن عنها عادة بشكل صريح، تخلق شعوراً بالإجحاف الضريبي وعدم الشرعية⁽³⁹⁾.

23- ولا ينبغي أن يضطر الجمهور إلى الاعتماد على تسرب البيانات، مثل تسريبات لوكس أو أوراق بنما أو تسريبات لواندا أو أوراق باندورا، التي تعرض الصحفيين والمبلغين عن المخالفات للخطر، من بين أمور أخرى، من أجل الحصول على معلومات ينبغي أن تكون في الملك العام⁽⁴⁰⁾.

جيم - المسؤولية

24- إن الدول مسؤولة عن تهيئة الشروط المسبقة للشفافية المالية، التي تشمل تثقيف جميع الجهات صاحبة المصلحة وتزويدها بالمعلومات، بمن فيها عامة السكان.

(34) A/HRC/40/57، المبدأ 19، الفقرة 19-7؛ ولجنة حقوق الطفل، التعليق العام رقم 19 (2016)، الفقرة 62؛ وA/HRC/20/23

وA/HRC/20/23/Corr.1، المرفق، الفقرة 29.

(35) A/HRC/40/57، المبدأ 19، الفقرة 3-19.

(36) UNCTAD Principles, principle 11.

(37) المرجع نفسه.

(38) انظر <https://theperformagroup.com/finance-and-budgeting/>.

(39) الورقة المقدمة من الكويت، الصفحة 2.

(40) الورقة المقدمة من شبكة العدالة الضريبية، الصفحة 9.

25- ويُكرّس مبدأ المشاركة في إدارة الشؤون العامة في المادة 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، ويقتضي أن تُمنح جميع الجهات صاحبة المصلحة، بما في ذلك مستويات الحكم دون الوطنية (السلطات المحلية)، والفئات المهمشة، والجماعات والأفراد المعرضين بشكل خاص لآثار سياسات مالية محددة (النساء والأطفال والأشخاص ذوو الإعاقة)، فرصة حقيقية وفعالة للمشاركة في صياغة السياسات المالية وتقديم مدخلات لها. ويقتضي مبدأ المشاركة أيضاً أن تتاح للبلدان المنخفضة الدخل أو البلدان الصغيرة المرتفعة الدخل فرصة حقيقية للمشاركة وتمثيل مصالحها، على سبيل المثال في المناقشات والمفاوضات بشأن الإصلاحات الضريبية الدولية وفي إطار التعاون داخل المؤسسات التي تتجاوز حدود الولاية الوطنية، مثل منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. ووفقاً لإحدى المساهمات التي تلقتها الخبرة المستقلة، فإن "اعتماد اتفاقية ضريبية للأمم المتحدة كمنتهى لوضع السياسات الضريبية الدولية بإمكانه حل هذه المسألة"⁽⁴¹⁾.

26- وعلاوة على ذلك، ينبغي أن يخضع التمويل السيادي (بسبب منها الاقتراض) والإدارة المالية العامة عموماً لإطار قانوني شامل يعرف بوضوح الإجراءات والمسؤوليات والمساءلة⁽⁴²⁾، وينبغي أن يكفل الموافقة والرقابة المناسبين (بسبب منها عمليات المراجعة الدورية للحسابات)⁽⁴³⁾. وينبغي أن يضع هذا الإطار أيضاً حدوداً للقروض الدولية من خلال تشريعات مناسبة بشأن الميزانية⁽⁴⁴⁾.

27- ويحتاج أصحاب الحقوق ودافعوا الضرائب أيضاً إلى إرشادات واضحة فيما يتعلق بتفسير وتطبيق قانون الضرائب بطريقة شفافة تعزز الثقة. وإن نشر الإرشادات التي تكون ملزمة للإدارة الضريبية وعلنية وفي متناول الجميع، والتي لا يمكن استخدامها ضد دافعي الضرائب إذا اتبعوها، هو من مكونات النظام الضريبي الذي يعزز شرعيته⁽⁴⁵⁾.

28- وينبغي للدول والدانئين الآخرين، بما في ذلك المؤسسات المالية المستقلة، إثبات أن تدابير الإصلاح الاقتصادي التي يقترحونها ستحقق التزامات الدول في مجال حقوق الإنسان ولن تقوضها. وينطوي ذلك على واجب إجراء تقييمات للأثر على حقوق الإنسان لتقييم ومعالجة أي آثار متوقعة (بما في ذلك ما يخص التمييز المباشر أو غير المباشر) لسياساتها الاقتصادية على حقوق الإنسان⁽⁴⁶⁾. وينبغي استخدام نتائج تقييمات الأثر على حقوق الإنسان لتوجيه استراتيجيات الديون وبرامج تخفيف عبء الديون ومفاوضات إعادة الهيكلة⁽⁴⁷⁾.

29- وجاء في إحدى المساهمات التي تلقتها الخبرة المستقلة أنه "من بين التحديات الفريدة التي تنشأ عن رقمنة الإدارات الضريبية في جميع أنحاء العالم، وهي ظاهرة آخذة في الازدياد ليس فقط بين البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ولكن أيضاً في عدد من البلدان النامية، يشكل الاعتماد على الخوارزميات والذكاء الاصطناعي من أجل تحديد أولويات التدقيق الضريبي في ضوء نهج "قائم على تقييم المخاطر" أمراً مثيراً لبعض الأسئلة، خاصة في الحالات التي قد يتحول فيها دون

(41) الورقة المقدمة من شبكة العدالة الضريبية، الصفحة 7. انظر أيضاً المبادئ التوجيهية للدول بشأن الأعمال الفعالة للحق في المشاركة في الشؤون العامة.

(42) UNCTAD Principles, principle 10.

(43) A/HRC/20/23 و A/HRC/20/23/Corr.1، المرفق، الفقرات 67-70، و UNCTAD Principles, principle 13.

(44) A/HRC/20/23 و A/HRC/20/23/Corr.1، المرفق، الفقرتان 33 و 34.

(45) الورقة المقدمة من كاترينا بيرو، باحثة في كلية الحقوق بجامعة أثينا، ومستشارة قانونية لرئيس الهيئة المستقلة للإيرادات العامة (إدارة الضرائب اليونانية)، الصفحة 3.

(46) A/HRC/40/57، المبدأ 3.

(47) المرجع نفسه، المبدأ 18.

مبرر إلى تنميط⁽⁴⁸⁾. وبالإضافة إلى التنميط، قد يؤدي الذكاء الاصطناعي إلى مخاوف بشأن خصوصية البيانات، ودقة القرارات الخوارزمية المتخذة، والشفافية في ممارسات الإدارة الضريبية، والتحيزات المحتملة في الخوارزميات نفسها.

دال - الكفاءة

30- ينبغي ألا تكون تكاليف نظام مالي الحد الأدنى الممكن بالنسبة للحكومة والشعب على حد سواء. وتقع على عاتق الحكومات، عند تمويل أنشطتها عن طريق القروض، مسؤولية تقييم تكاليف الاقتراض وفوائده، وينبغي لها ألا تسعى إلى الحصول على قرض سيادي إلا إذا كان سيسمح باستثمارات عامة أو خاصة إضافية ذات عائد اجتماعي محتمل يعادل على الأقل سعر الفائدة المحتمل، أو إذا كان بديل القرض سينطوي على خفض الاستثمار ذي عائد أكبر من سعر الفائدة⁽⁴⁹⁾. وينبغي للدول أن تجري تقييماً شفافاً وتشاركياً للاحتياجات كجزء من استراتيجيتها السنوية للديون، من أجل التأكد مما إذا كانت هناك حاجة حقيقية للحصول على قروض جديدة، وينبغي أن تعيد تقييم المخصصات الحالية لمواردها المالية وأن تقتنع بأن الحاجة إلى أموال إضافية لا يمكن تلبيتها عن طريق إعادة توجيه مخصصات الميزانية الحالية⁽⁵⁰⁾.

31- والدائنون، من جانبهم، مسؤولون عن إجراء تقييم واقعي لقدرة المقرض السيادي على خدمة القرض بالاستناد إلى أفضل المعلومات المتاحة واتباع قواعد تقنية موضوعية ومتفق عليها بشأن العناية الواجبة والحسابات القومية⁽⁵¹⁾. وهذا يعني، في جملة أمور، أنه ينبغي للمقرضين، عند تقييم حالة المقرض، أن ينظروا في السيناريو المالي الواسع والحقيقي، بما في ذلك الالتزامات المباشرة والطارئة وفقاً لنظام الحسابات القومية الذي اعتمدته اللجنة الإحصائية⁽⁵²⁾. والمهم هو أنه مهما كانت الدوافع الأساسية أو الفوائد المحتملة لإقراض المقرضين السياديين (بما في ذلك، على سبيل المثال، عندما تستخدم الجهة السيادية المقرضة الائتمان كوسيلة لتوسيع نفوذها الجغرافي السياسي على الدولة المقرضة)، ينبغي للدائنين ألا يتجنبوا إجراء تقييم جدي لقدرة المقرض على السداد⁽⁵³⁾.

32- وفيما يتعلق بخدمة الديون وسدادها، تؤكد المبادئ التوجيهية المتعلقة بالديون الخارجية وحقوق الإنسان أنه ينبغي أن تضمن الدول المدينة ألا يكون مستوى خدمة ديونها مفرطاً أو غير متناسب مع قدرتها المالية ومواردها الأخرى لكيلا يصل إلى حد تحويل مواردها بعيداً عن تقديم الخدمات الاجتماعية لجميع الأشخاص الذين يعيشون في أراضيها والخاضعين لولايتها، بما فيها تلك المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، أو جعل الدول غير قادرة على الوفاء بالتزاماتها الأساسية الدنيا⁽⁵⁴⁾. وفي هذه الحالات، ينبغي تكييف خدمة الديون أو تعديلها بما يعكس أسبقية حقوق الإنسان⁽⁵⁵⁾. وبالمثل، يجب أن تتبع المشتريات والإنفاق قواعد حتى لا يكون هناك إثراء غير مشروع لمقدمي الخدمات، سواء كانوا يقومون بالتحكيم فيما يخص الاتفاقات والمعاهدات أو ببناء أنابيب المياه في المناطق الريفية.

(48) الورقة المقدمة من Observatory on the Protection of Taxpayers' Rights، الصفحة 4.

(49) 2012 UNCTAD Principles, principle 14.

(50) A/HRC/20/23 و A/HRC/20/23/Corr.1، المرفق، الفقرتان 36 و 37.

(51) UNCTAD Principles, principle 4.

(52) المرجع نفسه.

(53) المرجع نفسه.

(54) A/HRC/20/23 و A/HRC/20/23/Corr.1، المرفق، الفقرتان 48 و 50.

(55) المرجع نفسه، الفقرة 49.

هاء - الفعالية

- 33- ينبغي تصميم النظم المالية بأكثر الطرق فعالية لضمان حماية حقوق الإنسان وتعزيزها.
- 34- وإن الخيارات المالية التي تقدم عليها الدول (بما في ذلك محاولات تحقيق الاستقرار الاقتصادي، لا سيما في أوقات الأزمات الاقتصادية والمالية)، سواء كانت تعمل بمفردها أو بوصفها أعضاء في مؤسسات مالية دولية، يجب أن تمتثل في جميع الأوقات لالتزاماتها بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان⁽⁵⁶⁾.
- 35- والدول مطالبة بوضع وتنفيذ السياسات المالية والضريبية والتجارية والنقدية والبيئية والسياسات المتعلقة بالديون والمعونة بالاقتران مع تدابير أخرى، بحيث توجّه بصورة مدروسة نحو إعمال حقوق الإنسان⁽⁵⁷⁾. وعلى وجه الخصوص، ينبغي تصميم السياسات الاجتماعية من أجل معالجة آثار الانكماش الاقتصادي وعكس اتجاهه، مع ضمان احترام حقوق الإنسان، وينبغي استخدام السياسة المالية كأداة لمواجهة التقلبات الدورية من أجل منع الأزمات و/أو إدارتها، وكذلك من أجل تحقيق تكافؤ الفرص وإعمال أقصى ما يمكن من حقوق الإنسان. وينبغي أن تكون السياسات المتعلقة بالديون، على وجه الخصوص، متوافقة مع الأهداف العامة المتصلة بالتنمية الاقتصادية المستدامة وإعمال حقوق الإنسان⁽⁵⁸⁾.
- 36- وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي إيلاء الأولوية للضرائب المباشرة والتصاعدية، وينبغي أن تعزز السياسة الضريبية إعادة توزيع الثروة من أجل التغلب على الحرمان الذي يعانيه السكان الذين يعيشون في أوضاع من الضعف الاجتماعي (الفقراء والأقليات والنساء، من بين آخرين) وغيرهم من الفئات التي تحتاج إلى الرعاية على سبيل الأولوية، ولا سيما كبار السن والأطفال وذوو الإعاقة⁽⁵⁹⁾. وتشكل اللوائح الدولية أو الثنائية أو الإقليمية أمراً بالغ الأهمية لتحقيق الكفاءة في مكافحة التهرب من دفع الضرائب أو تجنبه أو الاحتيال فيه والتدفقات المالية غير المشروعة. وتقع على عاتق الدول مسؤولية دراسة مختلف الخيارات السياسية دراسة متأنية في جميع الأوقات وتحديد أنسب التدابير، ليس فقط في ضوء ظروفها، بل أيضاً في ضوء التزاماتها الدولية والوطنية في مجال حقوق الإنسان.
- 37- ويجب على الدول أن تضع في اعتبارها أن بعض التدابير الاقتصادية، مثل شروط الإقراض التقيدية أو المعوقات التي تفرضها اتفاقات تجارية تغلب مصالح الشركات، ترتبط ارتباطاً واضحاً ومباشراً بقدرة الدول على التصدي للظواهر التي تشكل انتهاكات واضحة لحقوق إنسان متعددة، مثل التلوث، وتفتي الأمراض القاتلة، وانتشار الجوع وسوء التغذية، والفقر المدقع، وانعدام المأوى، في جملة أمور⁽⁶⁰⁾. ويجب عليها أيضاً أن تضع في اعتبارها أن بعض السياسات الاقتصادية، مثل ضبط أوضاع المالية العامة، والتكيفات أو الإصلاحات الهيكلية، والخصخصة، وإلغاء الضوابط التنظيمية في الأسواق المالية وأسواق العمل، وخفض معايير حماية البيئة، يمكن أن تكون لها عواقب وخيمة على التمتع بحقوق الإنسان⁽⁶¹⁾. ويجب ألا تؤدي الالتزامات المتعلقة بسياسات الانضباط المالي، سواء وردت في الدساتير الوطنية أو في اتفاقات إقليمية أو دولية، إلى التضحية بالالتزامات الدولية في مجال حقوق الإنسان⁽⁶²⁾.

(56) A/HRC/40/57، المبدأ 2 و5.

(57) المرجع نفسه، المبدأ 9.

(58) المرجع نفسه، المبدأ 11.

(59) المرجع نفسه، المبدأ 11، الفقرة 4-11.

(60) المرجع نفسه، المبدأ 6، الفقرة 3-6.

(61) المرجع نفسه، المبدأ 1، الفقرة 1-1، والورقة المقدمة من منتدى آسيا والمحيط الهادئ المعني بالمرأة والقانون والتنمية، الصفحتان 1 و5.

(62) A/HRC/40/57، المبدأ 2، الفقرة 2-5.

واو - الإنصاف

- 38- ينبغي ألا يؤدي النظام المالي إلى عدم المساواة والتمييز وينبغي أن يستند إلى القدرة على المساهمة.
- 39- وتحفظ الدول الأطراف في الصكوك الدولية لحقوق الإنسان بقدر كبير من السلطة التقديرية فيما يخص تحديد مواردها المتاحة وكيفية تخصيصها واستخدامها في أعمال الحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية. غير أن هذه السلطة التقديرية ليست مطلقة، فسلوك الدولة يخضع لتمحيص هيئات رصد حقوق الإنسان، مثل اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ويجب على الدول، بوجه خاص، أن تولد الموارد وتخصص ما يكفي منها وتستخدم أقصى ما هو متاح منها للانتقال بأسرع وأنجع نحو ممكن صوب الأعمال الكامل⁽⁶³⁾. وفي الحالات التي لا تكفي فيها الموارد المحلية لضمان أعمال تلك الحقوق، ينبغي للدول أن تلتزم المساعدة الدولية. وينبغي لها أيضاً أن تعبئ الموارد عن طريق التصدي للتهرب من دفع الضرائب أو تجنبه؛ وكفالة وجود نظام الضريبة التصاعدية، بسبل منها توسيع القاعدة الضريبية فيما يتعلق بالشركات المتعددة الجنسيات والشريحة الأغنى من السكان؛ وتحسين كفاءة تحصيل الضرائب؛ وإعادة ترتيب أولويات الإنفاق لضمان التمويل الكافي للخدمات العامة، في جملة أمور⁽⁶⁴⁾.
- 40- وقد أوصت الأمم المتحدة بالمعايير المرجعية الدولية التالية فيما يخص المستويات الدنيا للإنفاق:
- (أ) ينبغي تخصيص ما بين 15 و 20 في المائة من مجموع النفقات و/أو ما بين 4 و 6 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للتعليم والصحة⁽⁶⁵⁾؛
- (ب) استناداً إلى تقديرات التكاليف الأخيرة الصادرة عن منظمة الصحة العالمية، ينبغي تخصيص ما لا يقل عن 7,5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للإنفاق على الصحة لتحقيق التغطية الصحية الشاملة في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل؛
- (ج) استناداً إلى حساب أجرته منظمة العمل الدولية لتكلفة مجموعة شاملة من أربعة استحقاقات للحماية الاجتماعية (الحماية الاجتماعية الأساسية للأطفال فقط، والأمومة والإعاقة والشيخوخة، بالإضافة إلى التكاليف الإدارية) في البلدان المنخفضة الدخل، ينبغي تخصيص ما لا يقل عن 8,5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للإنفاق الاجتماعي⁽⁶⁶⁾.
- 41- ويتوقف ما يشكل إنفاقاً عاماً كافياً على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في نهاية المطاف على السياق المحدد للبلد وعلى حيزه المالي⁽⁶⁷⁾.

(63) المرجع نفسه، المبدأ 9.

(64) المرجع نفسه، الفقرتان 9-2 و 9-3.

(65) إعلان إنشيوين وإطار العمل لتحقيق الهدف الرابع من أهداف التنمية المستدامة، الفقرة 14؛ إعلان أبوجا بشأن فيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز) والسل والأمراض المعدية الأخرى ذات الصلة، الفقرة 26؛ ومنظمة الصحة العالمية، التقرير الخاص بالصحة في العالم (2010)، الصفحتان الثانية عشرة والثالثة عشرة. وانظر أيضاً UNICEF, "Covid-19 and shrinking finance for social spending: shortfalls in social spending in low- and middle-income countries" (February 2022)، الصفحتان 9 و 10.

(66) منظمة العمل الدولية، تقرير الحماية الاجتماعية في العالم للفترة 2020-2022. انظر أيضاً UNICEF, "Covid-19 and shrinking finance for social spending: shortfalls in social spending in low- and middle-income countries" (February 2022)، الصفحتان 9 و 10.

(67) UNICEF, "Covid-19 and shrinking finance for social spending: shortfalls in social spending in low- and middle-income countries" (February 2022)، الصفحة 10.

زاي - العدل

42- ينبغي أن تسترشد النظم المالية بمبادئ العدالة الاجتماعية، ومكافحة أوجه عدم المساواة، وحقوق الإنسان.

43- ولا تزال تحليلات القدرة على تحمل الديون تستند إلى فهم ضيق للقدرة على التحمل. فهي تأخذ بعين الاعتبار في المقام الأول آفاق النمو الاقتصادي للدولة وقدرتها على خدمة الديون دون الحاجة إلى اللجوء إلى تمويل استثنائي أو تعديلات رئيسية في السياسة العامة، مما يؤدي في بعض الأحيان إلى اعتبار رصيد من الدين العام محتملاً حتى لو كانت خدمته تتطوي على عدم امتثال الدولة لالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان لأن الموارد اللازمة لخدمة ديونها تجردها من الوسائل المالية اللازمة لإعمال حقوق الإنسان⁽⁶⁸⁾. وعلى عكس ذلك، لا يمكن وصف الدين بأنه محتمل إذا أهملت الأبعاد الاجتماعية والحقوقية للقدرة على تحمل الديون؛ ويتضمن تعريف أشمل للقدرة على تحمل الديون الاستدامة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، مما يعني أن القدرة على تحمل الديون لا تتحقق إلا إذا كانت خدمة الديون لا تؤدي إلى انتهاكات لحقوق الإنسان وكرامته⁽⁶⁹⁾. وبالتالي، ينبغي أن تتضمن تحليلات القدرة على تحمل الديون تقييمات للأثر على حقوق الإنسان⁽⁷⁰⁾.

خامساً - الاستنتاجات والتوصيات

44- ينبغي للدول والمؤسسات الدولية والتكتلات التجارية الإقليمية أن تراعي مبادئ الشرعية المالية في صنع قراراتها، مع إبقاء جميع القرارات المالية مركزة على إعمال حقوق الإنسان ورفع مستويات المعيشة. وينبغي أيضاً مراعاة مبادئ الشرعية المالية عند اتخاذ القرارات المالية مع اتباع نهج "عدم الإضرار" من جانب الجهات الفاعلة والكيانات، بما فيها (أ) الدول وإدارات الدولة (بما يشمل الهيئات الوطنية والمؤسسات المملوكة للدولة وجميع أذرع الحكومة)؛ (ب) والقطاع الخاص، أي الشركات والهيئات الاستثمارية وشركات الاستثمار وهيئات المحاسبة والهيئات القانونية وهيئات أمانات الشركات، بما في ذلك الهيئات المهنية؛ (ج) والمؤسسات الدولية، بما فيها الأمم المتحدة وصندوق النقد الدولي والبنك الدولي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

45- وينبغي إصلاح النظام المالي العالمي وإعادة هندسته وتنشيطه لمواءمته مع قيم المساءلة والشرعية والشفافية والإنصاف. وينبغي أن تكون هذه القيم أساساً تستند إليه البلدان والأعمال التجارية والجهات الأخرى صاحبة المصلحة لاتخاذ إجراءات ملموسة من أجل إرساء النزاهة المالية وتحقيق التنمية المستدامة⁽⁷¹⁾.

46- وينبغي للدول والمنظمات والمؤسسات الدولية أن تشارك في جهود التعاون الدولي لتبادل أفضل الممارسات في مجال الشرعية المالية وحقوق الإنسان.

47- وينبغي للدول أن تعمل مع المنظمات الدولية لتعزيز المؤسسات والقدرات المالية.

(68) A/HRC/40/57، المبدأ 12، الفقرتان 1-12 و12-2. انظر أيضاً UNCTAD Secretary-General, "The world lacks an effective global system to deal with debt", *Financial Times*, 2 February 2023.

(69) A/HRC/40/57، المبدأ 12، الفقرتان 3-12 و4-12، وA/71/305، الفقرة 54.

(70) A/HRC/40/57، المبدأ 12.

(71) انظر https://factipanel.org/docpdfs/FACTI_Panel_Report_AR.pdf (باللغة العربية فقط). وانظر أيضاً الورقة

المقدمة من مؤسسة ماعت للسلام والتنمية وحقوق الإنسان، الصفحة 7.

- 48- وينبغي تشجيع جميع الدول على مواصلة المشاركة البناءة في جهود التعاون والمساعدة الدوليين في إطار اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية المتعلقة بالتعاون الدولي بشأن المسائل الضريبية التي اقترحت مؤخراً بوصفها صكاً قانونياً شاملاً ونظاماً للنزاهة المالية العالمية.
- 49- وينبغي توسيع نطاق المبادرات القائمة لبناء القدرات من أجل التصدي للاحتيال الضريبي والفساد وغسل الأموال والجرائم المالية ومن أجل استرداد الموجودات⁽⁷²⁾.
- 50- وينبغي للدول أن تنشئ آليات حوكمة وطنية قوية ومنسقة لتعزيز النزاهة المالية، بما يتماشى مع أهداف التنمية المستدامة. وينبغي لها أيضاً أن تنشر استعراضات وطنية لتقييم أدائها في هذا الصدد.
- 51- وينبغي ضمان مشاركة المجتمع المدني في المحافل الدولية لصنع السياسات.
- 52- وينبغي لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي وجميع المقرضين المتعددي الأطراف والثنائيين إلغاء جميع الديون، إلى جانب الشروط، لتمكين الحكومات من استخدام أدواتها المالية والنقدية في توفير الخدمات الأساسية، وتنفيذ السياسات المتعلقة بحقوق الإنسان للمرأة، وضمان الحماية الاجتماعية لجميع الناس⁽⁷³⁾.
- 53- وبدلاً من القروض، ينبغي للمؤسسات المالية الدولية وحكومات بلدان الشمال أن تقدم منحاً وأن تفي بالتزاماتها في مجال المساعدة الإنمائية الرسمية.
- 54- وينبغي لبلدان الشمال وصناعاتها الالتزام بالتمويل الجديد المتعلق بالمناخ والمنفصل عن التزاماتها الحالية في مجال المساعدة الإنمائية الرسمية⁽⁷⁴⁾.
- 55- وينبغي أن يكون هناك تركيز على التنمية البشرية وليس فقط على النمو الاقتصادي. وتماشياً مع توصية منظمة العمل الدولية رقم 202 لعام 2012 بشأن أرضيات الحماية الاجتماعية، ينبغي للحكومات إنشاء أرضيات للحماية الاجتماعية كجزء من نظم الضمان الاجتماعي الوطنية. وينبغي لها أيضاً أن تعتمد الصندوق العالمي المقترح للحماية الاجتماعية، وهو آلية تمويل قائمة على التضامن لتمكين البلدان من تصميم وتنفيذ أرضيات وطنية للحماية الاجتماعية.
- 56- وتنفيذ هذه التوصيات، يمكن للحكومات أن تسهم في بناء الشرعية المالية والحفاظ عليها، وتعزيز الثقة بين المواطنين، وتعزيز الأعمال التدريجي لحقوق الإنسان الاجتماعية والاقتصادية، فضلاً عن تعزيز التنمية الاقتصادية المستدامة.

(72) الورقة المقدمة من مؤسسة ماعت للسلام والتنمية وحقوق الإنسان، الصفحة 7.

(73) الورقة المقدمة من منتدى آسيا والمحيط الهادئ المعني بالمرأة والقانون والتنمية، الصفحتان 1 و6.

(74) المرجع نفسه، الصفحة 6.