

# مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



## مجلس التجارة والتنمية

### الدورة السابعة والستون

جنيف، 2-3 تموز/يوليه، و7-9 أيلول/سبتمبر  
و28 أيلول/سبتمبر - 2 تشرين الأول/أكتوبر 2020  
البند 7 من جدول الأعمال المؤقت

## التنمية الاقتصادية في أفريقيا: التصدي للتدفقات المالية غير المشروعة من أجل التنمية المستدامة في أفريقيا

### موجز

سيتمين على البلدان الأفريقية، في أعقاب جائحة مرض فيروس كورونا، أن تكثف جهودها الرامية إلى تعبئة الموارد لإنجاز خطة التنمية المستدامة لعام 2030. وتتوخى المنهجية المتعددة التخصصات المعتمدة في تقرير التنمية الاقتصادية في أفريقيا لعام 2020: التصدي للتدفقات المالية غير المشروعة من أجل التنمية المستدامة في أفريقيا معالجة العلاقة بين التدفقات المالية غير المشروعة والأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية للتنمية المستدامة في أفريقيا. ويتضمن نهجها الشامل منظوراً جنسانياً ويعبر عن وجهات نظر متعددة من المجتمع المدني إلى الشركات التي تزاوّل أعمالاً تجارية في أفريقيا. واستناداً إلى القياسات المكرسة للتدفقات المالية غير المشروعة، تُقدّم رؤى جديدة بشأن التقديرات القطرية للتلاعب بفواتير الصادرات في القارة، كما يُسلط الضوء على خصائص محددة للسلع المعدنية. ويبرز التقرير أيضاً بعض دوافع التدفقات المالية غير المشروعة وأسبابها الأساسية.



## أولاً - مقدمة: التدفقات المالية غير المشروعة مشكلة مشتركة بين البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية\*

1- يشكل عام 2020 مرحلة فارقة بالنسبة إلى أفريقيا والنظام المتعدد الأطراف. وإذا تحنفل بلدان أفريقية كثيرة بالذكرى الستين لاستقلالها عن المستعمر، تخطو القارة خطوة كبيرة نحو تحويل وعود الستينات إلى واقع معيش حيث كان من المقرر أن تفتح منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية فضاءها للتجارة في 1 تموز/يوليه 2020، لولا أن تعين تأجيل ذلك بسبب تفشي مرض فيروس كورونا (كوفيد-19). ومنطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية إنجاز بارز في مسيرة القارة نحو مزيد من التكامل والازدهار. ويصادف عام 2020 أيضاً الاحتفال بالذكرى السنوية الخامسة والسبعين لإنشاء الأمم المتحدة، والذكرى السنوية الخامسة والعشرين لإعلان ومنهاج عمل بيجين، وبداية عقد العمل من أجل تحقيق خطة التنمية المستدامة لعام 2030 (عقد العمل). وأخيراً، ستعقد الدورة الخامسة عشرة لمؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية في بربادوس.

2- وإلى جانب المراحل البارزة لعام 2020، فإن بحث مسألة التدفقات المالية غير المشروعة مدفوع بالقلق المتزايد من آثاره المتصورة على الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي والسياسي في العالم. ويقدم تقرير التنمية الاقتصادية في أفريقيا لعام 2020 تحليلاً للتدفقات المالية غير المشروعة والتنمية المستدامة في أفريقيا. ويفحص لهذا الغرض الأبعاد الثلاثة للتنمية المستدامة أي: البعد الاقتصادي والبعد الاجتماعي والبعد البيئي. ويستخدم التقرير التعريف الذي أقره فريق الخبراء المشترك بين الوكالات المعني بمؤشرات أهداف التنمية المستدامة أساساً لقياس التقدم المحرز نحو تحقيق الغاية 4 من الهدف 16. وفيما يلي التعريف: "التدفقات المالية غير المشروعة هي تدفقات مالية غير مشروعة من حيث مصدرها أو نقلها أو استخدامها؛ وهي تعكس تبادلاً للقيمة (بدلاً من أن تكون صفقة مالية خالصة)؛ وتعتبر حدود البلاد"<sup>(1)</sup>.

## ثانياً - التدفقات المالية غير المشروعة في الخطاب المتعدد الأطراف

3- تبين المجموعة الكبيرة من الدراسات والمنتديات المتعلقة بالتدفقات المالية غير المشروعة أن التعريفات والقياسات تعكس التوترات بين الرؤى المستقطبة للعالم والمتأصلة في تركيبة من القيم والتراث التاريخي والأطر القانونية والأيدولوجية الاقتصادية. ففي حالة البنك الدولي، على سبيل المثال، "بدأ مصطلح 'التدفقات المالية غير المشروعة' يظهر في التسعينات لوصف عدد من الأنشطة العابرة للحدود. وكان المصطلح مرتبطاً في البداية بهروب رؤوس المال"<sup>(2)</sup>. وكان القلق بشأن هروب رؤوس المال في أقل البلدان نمواً، في ذلك الوقت، مدفوعاً بالحاجة إلى رؤوس مال دائمة من القروض الأجنبية والأسهم الأجنبية والمصادر المحلية من أجل خدمة الدين الخارجي وتوفير رأس المال للاستثمارات المحلية. وفي سياق سياسات إعادة الهيكلة في معظم البلدان الأفريقية، كان من المرجح أن يؤثر التدفق المفاجئ أو المطول لرأس المال المحلي في أداء الاقتصاد الكلي في البلد، ما أدى إلى وصف هذه الطفرات بأنها

\* جميع المواقع الشبكية المشار إليها في الحواشي زيرت في نيسان/أبريل 2020، ما لم يُذكر خلاف ذلك.

(1) الأونكتاد ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، قريباً، الإطار المفاهيمي لقياس التدفقات المالية غير المشروعة.

(2) World Bank, 2016, The World Bank Group's response to illicit financial flows: A stocktaking, p. 1

"هروب لرؤوس المال" بدلاً من اعتبارها تدفقات عادية<sup>(3)</sup>. وبحلول منتصف العقد الأول من الألفية الثانية، عتمت الدراسات التي أجرتها منظمات المجتمع المدني الكبرى استخدام مصطلح التدفقات المالية غير المشروعة بتسليط الضوء على حجم هذه التدفقات الخفية الضخم الممكن إما بسبب أصل رؤوس المال غير المشروع أو طبيعة المعاملات غير المشروعة. وركزت هذه المؤلفات على ممارستي التهريب من الضرائب التجارية والتلاعب بالأسعار الصافية باعتبارها مسؤولتين عن معظم التدفقات المالية غير المشروعة<sup>(4)</sup>. ومما يدل على تكريس هذا المصطلح أن معظم المؤسسات الكبرى المتعددة الأطراف كالأمم المتحدة والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي والاتحاد الأفريقي تستخدم الآن مصطلح التدفقات المالية غير المشروعة.

4- وبحلول عام 2015، برز تحالف الجهات المعنية بمكافحة التدفقات المالية غير المشروعة إلى حد إدراج المسألة في الهدف 16 من خطة التنمية المستدامة لعام 2030، بتركيز الغاية 16-4 تحديداً على الحد بقدر كبير من تدفقات الأموال والأسلحة غير المشروعة بحلول عام 2030. وبناءً على الخطوة التاريخية لعام 2015، يتضمن إطار مؤشرات رصد التقدم المحرز نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة، الذي اعتمده الجمعية العامة للأمم المتحدة في تموز/يوليه 2017 المؤشر 16-4-1 المتعلق بالقيمة الإجمالية للتدفقات المالية غير المشروعة الداخلة والخارجة<sup>(5)</sup>. وبالنظر إلى هذه المراحل البارزة المهمة، فإن هناك حاجة ملحة إلى استجابات سياساتية قائمة على الأدلة وتدابير تنظيمية لكبح هذه التدفقات. غير أن هذه التدفقات تظل محل تنازع يتسم باتفاقات واسعة النطاق بشأن المصادر الإجرامية واستخدام تلك التدفقات المالية، علاوة على اختلاف الآراء بشأن العناصر التجارية.

5- ويكشف تنوع النهج المتبعة في المؤلفات أن تقديرات حجم التدفقات المالية غير المشروعة تشكل على أساس الترابط بين المبادئ الاقتصادية السائدة والأطر القانونية. فمن جهة، يعتمد علماء الاقتصاد، في غياب نموذج نظري مكرس بشأن التدفقات المالية غير المشروعة، على مزيج من الإيديولوجيات الاقتصادية وأساليب التحليل الصارمة. ومن جهة أخرى، يعقد الاختلاف بين الولايات القضائية وطبقات القوانين الدولية والمحلية والأطر القانونية المتطورة "التمييز بين نص القانون و"روحه" الذي يقوم عليه إلى حد كبير التمييز بين غير القانوني/وغير المشروع"<sup>(6)</sup>. وفي الواقع، لا يمكن بحث هذا التمييز بوضوح نظراً إلى وجوب منح الأولوية لنية القانون عند تفسيره. وعلاوة على ذلك، تؤدي القدرات المؤسسية والإدارية دوراً محورياً في تشكيل قياسات التدفقات المالية غير المشروعة وتنظيمها وإنفاذ القوانين واللوائح القائمة.

6- وفيما سمّته موسيلي وبورجي بونانومي<sup>(7)</sup> "تعريف القاسم المشترك"، تكون التدفقات المالية غير المشروعة "تحويلات عبر الحدود لأموال أو أصول مرتبطة بنشاط غير مشروع". وتشير التعاريف المتعددة للتدفقات المالية غير المشروعة إلى عناصر مما يلي: تنقل عبر الحدود لأموال وأصول غير قانونية في مصدرها أو نقلها أو استخدامها. وتصنّف المصادر عموماً ضمن ثلاث فئات هي: الأنشطة الإجرامية

(3) Ajayi SI and Khan MS, eds., 2000, *External Debt and Capital Flight in Sub-Saharan Africa*, International Monetary Fund, Washington, D.C

(4) Baker RW, 2005, *Capitalism's Achilles' Heel: Dirty Money and How to Renew the Free Market System*, John Wiley and Sons, Hoboken, United States of America

(5) A/RES/71/313

(6) Musselli I and Bürgi Bonanomi E, 2020, Illicit financial flows: Concepts and definition. *Revue internationale de politique de développement*, p. 1

(7) المرجع نفسه، الفقرة 17.

والأنشطة التجارية والفساد. وفي حين تتفق الآراء في عدم قانونية الفساد ومعظم الأنشطة الإجرامية المتصلة بمختلف أنواع الاتجار بالأشخاص وتهريبهم، فإن الصبغة القانونية أو غير القانونية للأنشطة التجارية، مثل سوء التسعير التجاري والتهرب من الضرائب والتسعير التحويلي العنيف وتجنب الضرائب مسائل تثير مناقشات صاخبة<sup>(8)</sup>. وتتمحور معظم الخلافات حول معاملة التهرب الضريبي وتجنب الضرائب. وينطوي التهرب الضريبي على خرق للقانون، في حين ينطوي تجنب الضرائب على استغلال للقواعد الضريبية الوطنية والدولية بغية الحصول على مزايا لم تكن البلدان تقصدها عند اعتمادها.

7- ومن جهة، تدفع معظم منظمات المجتمع المدني باتجاه وضع تعريف عام للتدفقات المالية غير المشروعة، على نحو يتجاوز ثنائية القانوني وغير القانوني، بالتشديد على أثرها المضر بالتنمية. وتتبنى هذه الآراء اللجنة المستقلة لإصلاح الضرائب الدولية للشركات<sup>(9)</sup>. ويشدد مؤيدو هذا الرأي بقدر أكبر على السلوكيات غير الأخلاقية أو غير المستحبة التي تؤدي إلى تجنب غير قانوني وقانوني (ناجح)<sup>(10)</sup>.

8- ومن ناحية أخرى، تعالج المنظمات المتعددة الأطراف الأبعاد المتصلة بالضرائب من التدفقات المالية غير المشروعة بدرجات متفاوتة من الحذر. ويُعزى هذا الحذر إلى تفسيرات المصطلح المتقلبة في مجور القانوني وغير القانوني والشرعي وغير الشرعي. ويفترض انتشار مبدأ افتراض البراءة في معظم الولايات القضائية أن معادلة مفهوم غير المشروع، من الناحية العملية، بمفهوم غير القانوني تعني أن الأنشطة لا يمكن أن تُعتبر، من الناحية القانونية، أنشطة غير مشروعة/غير قانونية ما لم تعلن محكمة أو سلطة مختصة أنها كذلك. والنتيجة هي أن هذا التوصيف سيتوقف في نهاية المطاف على التحدي القانوني المتمثل في بناء حكم. وسيثير ذلك إشكالاً بسبب اختلاف تصورات المعايير المعتمدة في وضع القوانين والتفسير القانوني<sup>(11)</sup>. وبالإضافة إلى ذلك، فإن حصر ممارسات التهرب الضريبي في البحوث القانونية الجامدة لا يستقيم في ضوء تقييم الإقرارات الضريبية التي تقدمها الشركات باعتباره تقييماً محدد السياق وقائماً على أساس وقائعي مكثف<sup>(12)</sup>. وتعتمد التقييمات الأولية لصحة المطالبات الضريبية بدورها على القدرة المؤسسية، بما في ذلك قدرة سلطة الإيرادات، على الاضطلاع بالمهام ذات الصلة.

9- وتجسيدا لهذه التحديات، تظهر عناصر من التدفقات المالية غير المشروعة في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية لعام 2000، بتركيز على الأبعاد الجنائية لنقل الأصول ذات المصدر غير المشروع وإخفائها. ويؤكد القرار ذو الصلة الصادر عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة في عام 2001 على ضرورة تعزيز التعاون الدولي في مجال منع ومكافحة تحويل الأموال الناشئة عن أعمال الفساد، في حين تتضمن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2005 التزامات بإعادة الأصول المسروقة. وبحلول عام 2015، أدرجت التدفقات المالية غير المشروعة في أهداف التنمية المستدامة، وسط مناقشات حول معالجة قضايا تجنب الضرائب.

(8) انظر، على سبيل المثال، Cobham A and Janský P, 2019, Measuring misalignment: The location of US[United States] multinationals' economic activity versus the location of their profits, *Development Policy Review*, 37(1):91-110

(9) Forstarter M, 2018, Illicit financial flows, trade misinvoicing and multinational tax avoidance: The same or different? Policy Paper No. 123, Centre for Global Development

(10) Picciotto S, 2018, Problems of transfer pricing and possibilities for simplification, available at <https://www.ictd.ac/publication/problems-of-transfer-pricing-andpossibilities-for-simplification/>

(11) Musselli I and Bürgi Bonanomi E, 2020

(12) Picciotto S, 2018

10- وتتبع الأمم المتحدة في تقاريرها البحثية نهجاً عملياً إزاء التدفقات المالية غير المشروعة. وعلى سبيل المثال، يذكر تقرير الأونكتاد عن التجارة والتنمية لعام 2014: *الحوكمة العالمية وحيز السياسات من أجل التنمية* أن هذا التقرير "يشير إلى التدفقات المالية غير المشروعة بدوافع ضريبية متى كان التشكيل الدولي للمعاملات أو حافظات الأصول ذا جوهر اقتصادي محدود أو منعدم، وكان الهدف الواضح منها هو تقليص الخصوم الضريبية"<sup>(13)</sup>. ولا يستخدم تقرير الاستثمار العالمي لعام 2015: *إصلاح إدارة الاستثمار الدولي* مصطلح التدفقات المالية غير المشروعة. بل إنه يؤكد، في المنطلق، الأهمية الحاسمة لضرورة توفير تمويل أكبر للتنمية. ولهذا الغرض، يستند التقرير إلى التقييم الذي أجراه تقرير الاستثمار العالمي لعام 2014: *الاستثمار في [أهداف التنمية المستدامة]* - خطة عمل فيما يتعلق بالأموال الناقصة لسد ثغرة الاستثمار السنوي المقدرة بنحو 2.5 من آلاف مليارات الدولارات اللازمة لبناء القدرات الإنتاجية والهياكل الأساسية وقطاعات أخرى في البلدان النامية. وتقدم طبعة عام 2015 من التقرير بعد ذلك دراسة مفصلة ودقيقة لتجنب الضرائب من قبل الشركات متعددة الجنسيات، وتعالج السؤال الرئيسي على النحو التالي: "كيف يمكن لصناع السياسات اتخاذ إجراءات ضد تجنب الضرائب لضمان أن تدفع [الشركات المتعددة الجنسيات] مبلغ الضرائب المناسب، في الوقت المناسب، وفي المكان المناسب"، دون اللجوء إلى تدابير قد يكون لها تأثير سلبي في الاستثمار"<sup>(14)</sup>. وتعتبر العديد من الدوائر الانتخابية أن تجنب الضرائب مكون أساسي في التدفقات المالية غير المشروعة.

11- وعلى الرغم من هذه التباينات، اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة، في كانون الأول/ديسمبر 2018، قراراً بشأن تعزيز التعاون الدولي لمكافحة التدفقات المالية غير المشروعة وتوطيد الممارسات الجيدة بشأن إعادة الأصول لتعزيز التنمية المستدامة. ويشدد القرار على البعد الإنمائي إذ تكرر الجمعية العامة "الإعراب عن بالغ قلقها إزاء أثر التدفقات المالية غير المشروعة، ولا سيما تلك الناجمة عن التهرب من دفع الضريبة والفساد والجريمة المنظمة عبر الوطنية، على الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي والسياسي للمجتمعات وتنميتها، ولا سيما على البلدان النامية"<sup>(15)</sup>. وبالإضافة إلى ذلك، عُقد في أيار/مايو 2019 في أديس أبابا اجتماع الخبراء الدولي الثاني المعني بإعادة الأصول المسروقة. وفي الفترة الأخيرة، احتلت التدفقات المالية غير المشروعة موقعاً بارزاً في موجز الرئيس للحوار الرفيع المستوى بشأن تمويل التنمية الذي عقدته الجمعية العامة في 26 أيلول/سبتمبر 2019<sup>(16)</sup>.

12- ويتشكل خطاب التدفقات المالية غير المشروعة في السياق الأفريقي الحكومي الدولي من خلال الفريق الرفيع المستوى المعني بالتدفقات المالية غير المشروعة من أفريقيا، الذي كلفه بولايته الاتحاد الأفريقي ومؤتمر وزراء المالية والتخطيط والتنمية الاقتصادية الأفارقة التابع للجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأفريقيا. ويذكر التقرير الصادر عن الفريق العامل في عام 2015، والمعروف أيضاً بتقرير مبيكي، التدفقات المالية غير المشروعة من أفريقيا أن "الوسائل المختلفة التي تحدث من خلالها التدفقات المالية غير المشروعة في أفريقيا تشمل التسعير التعسفي للتحويلات، والتلاعب بالأسعار

(13) الأونكتاد، 2014، *تقرير التجارة والتنمية، 2014: الحوكمة العالمية وحيز السياسات من أجل التنمية* (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.14.II.D.4، نيويورك وجنيف)، الصفحة 174 (في النسخة الإنكليزية).

(14) الأونكتاد، 2015، *تقرير الاستثمار العالمي لعام 2015: إصلاح حوكمة الاستثمار العالمي*، (منشور الأمم المتحدة، رقم المبيع E.15.II.D.5، نيويورك وجنيف)، الصفحة 176 (في النسخة الإنكليزية).

(15) الأمم المتحدة، الجمعية العامة، 2019، *تعزيز التعاون الدولي لمكافحة التدفقات المالية غير المشروعة وتوطيد الممارسات الجيدة بشأن إعادة الأصول لتعزيز التنمية المستدامة*، A/RES/73/222، نيويورك، 10 كانون الثاني/يناير، الصفحة 2 (في النسخة الإنكليزية).

(16) الأمم المتحدة، الجمعية العامة، 2019، *موجز أعده رئيس الجمعية العامة عن الحوار الرفيع المستوى بشأن تمويل التنمية* (نيويورك، 26 أيلول/سبتمبر 2019)، A/74/559، نيويورك، 21 تشرين الثاني/نوفمبر.

التجارية، والتلاعب بقيمة فواتير الخدمات والأصول غير المادية، واستخدام عقود غير متكافئة، وكل ذلك لأغراض التهرب الضريبي، والتجنب العمدي لدفع الضرائب، والتصدير غير المشروع للعملة الأجنبية<sup>(17)</sup>. وتشترك معه منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في البعض من هذه الشواغل، كما أكدته من جديد في بيان مشترك صدر في عام 2016 عن الأمين العام لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ورئيس الفريق الرفيع المستوى، بالقول إن: "مسألة التدفقات المالية غير المشروعة تحتل صدارة جدول الأعمال الدولي"<sup>(18)</sup>. ويدعو البيان المشترك المجتمع الدولي إلى أن يتكاتف لأن ممارسات "غسل الأموال والتهرب الضريبي والرشوة الدولية التي تشكل الجزء الأكبر من التدفقات المالية غير المشروعة تؤثر في جميع البلدان". ولا يذكر البيان تجنب الضرائب العنيف أو غيره.

13- وفيما يتعلق بمعاملة التدفقات المالية غير المشروعة في مؤسسات بریتون وودز، يدرج صندوق النقد الدولي، في صحيفة وقائع بعنوان "صندوق النقد الدولي ومكافحة التدفقات المالية غير المشروعة"، أنشطة مكافحة التهرب الضريبي باعتبارها جزءاً من ولايته المتمثلة في ضمان استقرار النظام النقدي الدولي. ويشمل هذا الدور مساعدة البلدان الأعضاء على توقي "تآكل الوعاء الضريبي ونقل الأرباح"<sup>(19)</sup>. ويرى البنك الدولي أن تنقل الأصول المالية عبر الحدود لا يكون غير مشروع إلا عندما تكون مرتبطة بأنشطة تعتبر غير قانونية في الولاية القضائية المحلية<sup>(20)</sup>. ويوضح أن "أنشطة تجنب الضرائب، مثل التخطيط الضريبي القانوني وتحقيق الاستفادة المثلى منه، لا تنتمي إلى التدفقات المالية غير المشروعة"<sup>(21)</sup>، بينما يضيف في حاشية أن "الحفاظ على الوضوح في هذه الفروق أسهل في الإطار النظري منه في الواقع العملي". ويقر البنك الدولي كذلك بأن طبيعة الجرائم الضريبية هي التي تحدد درجة "الغموض" في تعريف التدفقات المالية غير المشروعة، ويذكر أن الفوارق بين تجنب الضرائب القانوني والتهرب الضريبي غير القانوني لا يمكن تأكيدها إلا بعد صدور حكم قانوني. وعلى الرغم من الصعوبات المفاهيمية، تعترف المؤسسة بالتعامل مع تجنب الضرائب بطرق متعددة من خلال عملها بشأن السياسة الضريبية الدولية ودعمها على المستوى القطري لتحسين إدارة الضرائب والتدابير الوقائية الرامية إلى معالجة التسعير التحويلي المسيء.

### ثالثاً- السمات النظرية للتدفقات المالية غير المشروعة

14- يستند التقرير إلى العمل المتزايد على مسألة التدفقات المالية غير المشروعة في الدوائر المتعددة الأطراف، والحساسيات المرتبطة باستخدام هذا المصطلح ومجموعة الأعمال الجديدة المتعلقة بالفارق بين القانوني وغير القانوني في المسائل المتعلقة بالضريبة. وينظر التقرير في أثر التدفقات المالية غير المشروعة على التنمية، ويستعرض الأدلة القائمة بشأن أنشطة إجرامية مختارة ترتبط بهذه التدفقات، ويتناول الأنشطة المتصلة بالتجارة، ويتناول الفساد باعتباره مسألة شاملة. كما يبحث قنوات التدفقات المالية غير المشروعة من خلال الشبكة العالمية للجهات الفاعلة، ويحلل جذور هذه التدفقات في النظام القانوني والاقتصادي الدولي.

(17) African Union and United Nations, Economic Commission for Africa, 2015, *Illicit Financial Flow: Report of the High-Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa*, available at <https://repository.uneca.org/bitstream/handle/10855/22695/b11524868.pdf>, p. 24

(18) انظر [www.oecd.org/g20/topics/international-taxation/joint-statement-on-the-fight-against-illicit-financial-flows-by-angel-gurria-and-thabo-mbeki.htm](http://www.oecd.org/g20/topics/international-taxation/joint-statement-on-the-fight-against-illicit-financial-flows-by-angel-gurria-and-thabo-mbeki.htm)

(19) انظر <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2018/10/07/imf-and-the-fight-against-illicit-financial-flows>

(20) World Bank, 2016, *The World Bank Group's response to illicit financial flows: A stocktaking*

(21) المرجع نفسه، الفقرة 2.

15- وفي البداية، يحيط التقرير علماً بالمؤشرات الواردة في تقرير مبيكي، بما في ذلك معالجته للتدفقات المالية غير المشروعة الناشئة عن الأنشطة التجارية. وقد أدى هذا التعريف إلى نتائج تبين أن 65 في المائة من التدفقات المالية غير المشروعة في أفريقيا تنشأ عن الأنشطة التجارية<sup>(22)</sup>. ويجسد حجم هذا التقدير الدور المركزي الذي تؤديه التعاريف في قياس هذه التدفقات ثم وضع اللوائح المناسبة في نهاية المطاف. وبالإضافة إلى ذلك، أرست الشرعية السياسية للفريق الرفيع المستوى في السياق الأفريقي هذا التعريف باعتباره أساس الاجتماعات الحكومية الدولية التي تعقد في أفريقيا. غير أن عرض التعريف الوارد في تقرير مبيكي عرضاً كاملاً سيقضي النظر في قدرة النظم القانونية المحلية في أفريقيا على التصدي لتجنب الضرائب العنيف والمضر بالتنمية. وفي هذا الخصوص، أدت قدرة المنظمين على لعب لعبة القط والفأر مع الشركات إلى ما بات يعرف بالأثر النزوحى، أي أن سد ثغرة تنظيمية في مكان ما يفضي ببساطة إلى ظهور ثغرات جديدة في أماكن أخرى<sup>(23)</sup>. ويسفر الأمر عن لعبة لا تنتهي وتتطلب باستمرار توخي اليقظة وإدخال تعديلات تنظيمية، حتى في البلدان التي توجد فيها نظم قانونية متطورة.

16- ويفترض التقرير أن تعريف التدفقات المالية غير المشروعة للأغراض التحليلية ينبغي أن يعترف بالطبيعة المتطورة لهذا المفهوم في بيئة عالمية متغيرة في سياق فرض الضرائب على الشركات الدولية. وتحدث هذه التطورات بالتزامن مع التقدم المحرز في بلورة مفهوم تجنب الضرائب في الأدبيات القانونية، كما يتبين في آخر بحوث موسيلي وبورغي بونانومي (2020) في إطار مشروع بعنوان "كبح التدفقات المالية غير المشروعة من البلدان النامية الغنية بالموارد". وتدفع المؤلفتان، على سبيل المثال، بأن الطبيعة المتطورة لإصلاح القوانين الضريبية، بما في ذلك برنامج تآكل الوعاء الضريبي ونقل الأرباح الذي تقوده منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، تزيد من صعوبة التمييز بين المخططات الضريبية القانونية وغير القانونية. وتزعمان أن القواعد العامة لمكافحة إساءة استخدام تآكل الوعاء الضريبي ونقل الأرباح تسهم في إضعاف هذا التمييز على نحو متزايد، إذ تمكن من تحويل الممارسات الشرعية سابقاً والقائمة على استغلال الثغرات إلى ممارسات غير شرعية. وإدراج أنشطة مكافحة تجنب الضرائب بصورة عملية في برامج المساعدة التقنية للمنظمات الرئيسية المتعددة الأطراف يتماشى بطريقة ما مع تفكيك موسيلي وبورغي بونانومي وهم الفصل الواضح بين القانوني وغير القانوني.

17- وأخيراً، يذهب التقرير إلى أن قياس التدفقات المالية غير المشروعة ورصدها وتحديد السياسات والتدابير التنظيمية المناسبة لكبحها أمور تستدعي النظر في مجموعتي الأنشطة التجارية والجنائية كليهما. وفي هذا الصدد، ينبغي ألا يؤدي التركيز السائد على التدفقات المالية غير المشروعة ذات الصلة بالضرائب إلى صرف الانتباه عن الأنشطة الإجرامية والتجارة غير المشروعة والفساد، لما تشكله هذه الأنشطة من خطر على النظام المالي الدولي لأغراض غسل الأموال ولتأثيرها السلبي في فرص بلوغ أهداف التنمية المستدامة السبعة عشر جميعها.

(22) الأمم المتحدة، اللجنة الاقتصادية لأفريقيا، 2015.

(23) Musseli and Bürgi Bonanomi, 2020.

## رابعاً- التوصيات السياسية

- 18- ترد في هذا التقرير مساهمات تحليلية بشأن التصدي للتدفقات المالية غير المشروعة على المستويات المتعدد الأطراف والإقليمي والمحلي في أفريقيا. وتقدم في هذا الفصل توصيات إلى المجتمع المتعدد الأطراف والحكومات الأفريقية. وتستند التوصيات إلى تقرير مبيكي التاريخي<sup>(24)</sup>.
- 19- ومن الأهمية بمكان أن يُقال في التقرير إن التدفقات المالية غير المشروعة مسؤولية مشتركة بين البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية، وهي في صميم النظام المتعدد الأطراف. وتبدو التدفقات المالية غير المشروعة ضخمة (تقدر بمبلغ 86,2 مليار دولار سنوياً)، لكنه ينبغي، بغض النظر عن حجمها، التصدي لها بوصفها عقبة كأداء أمام التنمية الاقتصادية لأفريقيا. وتشير المستويات العالية للتدفقات المالية غير المشروعة، كما يتضح من تفشي عمليات التلاعب بقيمة الفواتير وهروب رؤوس المال، إلى أن حكومات أفريقية كثيرة لا تستفيد من جزء كبير من معاملاتها التجارية الدولية وتتكدس خسائر كبيرة في رأس المال والعملات الأجنبية. وتُعرض أدناه النتائج الرئيسية التي خلص إليها التقرير.

## ألف- تعزيز المشاركة الأفريقية في الإصلاح الضريبي الدولي

- 20- ينبغي أن تسعى البلدان الأفريقية إلى اتخاذ موقف أفريقي حكومي دولي بشأن مقترحات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي/مجموعة العشرين، وذلك في ضوء الزخم الحالي للإصلاحات الضريبية الدولية. وبدأت في أوائل عام 2019 المفاوضات المتعلقة بالموجة الثانية من مقترحات أمانة منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بشأن مبادرة تآكل الوعاء الضريبي ونقل الأرباح، في إطار ما سُمي الركيزة الأولى والركيزة الثانية، ومن المقرر عقد هذه المفاوضات في اجتماعات متعددة حتى نهاية عام 2020. وفي الواقع، وعلى الرغم من أن عملية التشاور شاملة، لم تصدر حتى آذار/مارس 2020 بيانات رسمية بشأن موقف أفريقي حكومي دولي بشأن التفاوض على الإطار الشامل المتعلق بتآكل الوعاء الضريبي ونقل الأرباح، ما أثار تساؤلات حول مدى مشاركة الأعضاء الأفارقة في الإطار الشامل.

- 21- ويركز الاقتراح المتعلق بنهج موحد في إطار الركيزة الأولى في المقام الأول على إعادة توزيع الحقوق الضريبية على الولايات القضائية للأسواق. وفيما يتعلق بالنطاق، تنص الوثيقة صراحة على أن "النهج يغطي نماذج الأعمال التجارية المرقمنة إلى حد كبير لكنه يتجاوز ذلك - إذ يركز بشكل عام على الأعمال التجارية المتعاملة مباشرة مع المستهلكين، في انتظار زيادة العمل بشأن النطاق والاستثناءات. ويُفترض أن الصناعات الاستخراجية خارج النطاق"<sup>(25)</sup>. ويؤكد الاقتراح من جديد كذلك أن قطاعات "كالمسحوق الأساسية والصناعات الاستخراجية" (كما ورد ذكرها) ستُعتبر استثناءات<sup>(26)</sup>. وإذ يسلم الاقتراح بضرورة تبسيط مبدأ "الندية" على نحو يمكن إدارته، لا سيما بالنسبة إلى البلدان ذات الاقتصادات الناشئة والبلدان النامية، فهو ينص أيضاً على أنه "سيحتفظ بالقواعد الحالية القائمة على مبدأ الندية في الحالات التي يُعتبر فيها عموماً أنها تفي بالغرض المنشود، لكنه سيستحدث حلولاً قائمة على الصيغ في الحالات التي ازدادت فيها التوترات - لا سيما بسبب رقمنة

(24) الأمم المتحدة، اللجنة الاقتصادية لأفريقيا، 2015.

(25) OECD, 2019a, Public consultation document: Secretariat proposal for a "unified approach" under pillar one, available at <https://www.oecd.org/tax/beps/publicconsultation-document-secretariat-proposal-unified-approach-pillar-one.pdf>, p. 5

(26) المرجع نفسه، الصفحة 7.



الاقتصاد"<sup>(27)</sup>. ويكز المقترح المتعلق بالركيزة الثانية، المعنون الاقتراح العالمي لمكافحة تآكل الوعاء الضريبي، على التحديات الضريبية الناشئة عن رقمنة الاقتصاد<sup>(28)</sup>.

22- وهذه المقترحات، كما وردت، لا تعالج بما فيه الكفاية الثغرات المحددة التي تقيد الحقوق الضريبية للبلدان الأفريقية. وتؤيد هذه النقطة أيضاً اللجنة المستقلة لإصلاح الضرائب الدولية على الشركات فيما يتعلق بالبلدان النامية عموماً. وتؤكد الثغرات التي تعترى مقترحات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي الحاجة الملحة إلى زعامة سياسية قوية من أفريقيا فيما يتصل بالإصلاحات الضريبية الدولية.

## 1- زيادة الحيز المتاح للمشاركات الأخرى المتعددة الأطراف والآراء البديلة

23- ستظل البلدان الأفريقية عرضة لخسائر كبيرة في الإيرادات ما لم يُعالج التوزيع الأساسي لحقوق فرض الضرائب. ويجب الدفاع عن المصالح الأفريقية في محافل تُسمع فيها شواغل البلدان بالكامل، ويمكن فيها بلورة آراء بديلة ومثبتة بشأن الضرائب الدولية للشركات. وكما يبينه التقرير، فإن الانقسام الذي ينشأ عن موقع النشاط الاقتصادي الحقيقي ووضع المنشأة الدائمة يندرج في صميم المظالم المتصورة. وعلى الصعيد العالمي، يمكن القول إن الأمم المتحدة وحدها، بعضويتها شبه العالمية وهيكلها الديمقراطي، هي القادرة على توفير هيئة ضريبية عالمية بحق<sup>(29)</sup>. فمقترحات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، التي عكست هذه الشواغل، حتى آذار/مارس 2020، لم تتصد لأولويات البلدان الأفريقية على نحو مرض. وتشمل الفجوات الأخرى التي تناقش فيها المسائل الضريبية منهاج التعاون بشأن الضرائب، وهو جهد مشترك بين صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والأمم المتحدة، والبحوث الأكاديمية التي تضطلع بها كيانات تدعم مصالح البلدان النامية.

24- ويتولى إسماع صوت أفريقيا في هذه الفجوات المتدى الأفريقي لإدارة الضرائب. وإذ مر عدد أعضاء المنتدى من 25 عضواً وقت إنشائه في عام 2009 إلى 38 عضواً في تشرين الثاني/نوفمبر 2019، فقد اكتسب شرعية متزايدة وقدرة أكبر في مجال الدفاع عن المصالح الأفريقية في المسائل الضريبية. واستناداً إلى خبرة ممثلي المنتدى الأفريقي لإدارة الضرائب، ثمة حاجة إلى زعامة سياسية على أعلى مستوى للارتقاء بالمشاركة الأفريقية المتعددة الأطراف في تقديم مقترحات للإصلاحات الدولية إلى المستوى التالي. وينبغي أن تتلقى المؤسسات الأكاديمية الأفريقية دعماً أكبر في تطوير الخبرات الضريبية الموجودة في أفريقيا ومبادرات تبادل البيانات، مثل المبادرة التي استهلها الفريق المتعدد التخصصات التابع للجنة الدراسات المالية. ويقدم إيزيناغو، على سبيل المثال، مقترحات إصلاحات ضريبية أكثر تماشياً مع القدرات الإدارية للبلدان الأفريقية<sup>(30)</sup>.

(27) المرجع نفسه، الصفحة 6.

(28) OECD, 2019b, OECD and Group of 20 inclusive framework on BEPS [base erosion and profit shifting]: Progress report July 2017-June 2018, available at [www.oecd.org/ctp/inclusive-framework-onbeps-progress-report-june-2017-july-2018.htm](http://www.oecd.org/ctp/inclusive-framework-onbeps-progress-report-june-2017-july-2018.htm).

(29) dependent Commission for the Reform of International Corporate Taxation, 2018, A road map to improve rules for taxing multinationals, available at [www.dbriefsap.com/bytes/Feb2018\\_3.IndependentCommissionforReformofInternationalCorporateTaxreport.pdf](http://www.dbriefsap.com/bytes/Feb2018_3.IndependentCommissionforReformofInternationalCorporateTaxreport.pdf).

(30) Ezenagu A, 2019, Safe harbour regimes in transfer pricing: An African perspective ورقة العمل رقم 100 الصادرة عن شعبة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. متاحة في الصفحة الشبكية: <https://www.ictd.ac/publication/safeharbour-regimes-in-transfer-pricing-an-african-perspective/>.

## 2- مراجعة المعاهدات الضريبية وتوخي الحصول على المزيد من الحقوق الضريبية

25- ينبغي للبلدان أن تتجنب توقيع معاهدات ضريبية تمس إلى حد كبير بالحقوق الضريبية. فالمعاهدات الضريبية التي تشمل بنوداً لمنع إساءة الاستخدام تجعل من الأصعب تجنب الضرائب عن طريق الانتفاع غير المستحق من المعاهدات. وعلى سبيل المثال، يشكل اقتطاع الضرائب حماية أمامية قوية من نقل الأرباح بالنسبة إلى البلدان ذات القدرات الإدارية المحدودة<sup>(31)</sup>. وفي هذا الصدد، ينبغي ألا تقبل البلدان تخفيضها إلى درجة كبيرة جداً بموجب المعاهدات الضريبية. وبالمثل، كثيراً ما تعفي المعاهدات الضريبية بعض أنواع الدخل المكتسب في دولة المصدر من الضرائب في تلك الدولة إعفاء تاماً (النزاع الضريبي على الأرباح الرأسمالية مثلاً). وينبغي للبلدان أن تقيم تكاليف إلغاء هذه الحقوق الضريبية مقابل الفوائد المتوقعة من اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر. ولا تؤيد الأدلة الحالية حجة الفوائد المتوقعة من اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر. وفي هذا الخصوص، يوصى بأن تحافظ البلدان الأفريقية على حقوقها الضريبية وأن توسع نطاقها.

26- وتتمتع البلدان بأكبر قدر من الحماية من خلال مزيج من قواعد محددة لمنع إساءة الاستخدام تنطبق على فرادى بنود المعاهدات، وقاعدة عامة لمنع إساءة الاستخدام تشمل المعاهدة برمتها، إلى جانب قاعدة لمنع التجنب في القانون المحلي. وتزداد هذه البنود شيوعاً وأضححت الآن موجودة في المعاهدات النموذجية الرئيسية المستخدمة في المفاوضات.

27- وبالنظر إلى خسائر القارة في الإيرادات التي عادت إلى الملاذات الضريبية والولايات القضائية القائمة على السرية، ينبغي أن تكون البلدان الأفريقية من بين البلدان التي تقود حملة الضغط على الملاذات الضريبية لدفعها إلى توقيع معاهدات مع جميع البلدان. ويعتبر إحراز تقدم في هذا الصدد أمراً بالغ الأهمية، نظراً إلى الأدلة التي تفيده بأن الملاذات الضريبية امتثلت العدد الأدنى من المعاهدات الضريبية بتوقيعها العديد من المعاهدات فيما بينها<sup>(32)</sup>. وتشير نتائج بحوث زوكمان كذلك إلى أن توقيع المعاهدات الثنائية التي تنص على تبادل المعلومات المصرفية أدى إلى نقل الودائع المصرفية بين الملاذات الضريبية بدلاً من إعادة الأموال إلى الوطن بقدر مهم، وخلصت إلى أن "الملاذات الأقل امتثالاً اجتذبت عملاء جدداً، في حين فقدت أكثر الملاذات امتثالاً بعض عملائها، بحيث ظل المبلغ الإجمالي للثروة المدارة في الخارج على حاله تقريباً".

## 3- جعل المنافسة الضريبية متسقة مع بروتوكولات منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية

28- يتعين على البلدان الأفريقية، بالإضافة إلى تلك المشاركة، أن تدرج المسائل الضريبية الدولية في المبادرات الإقليمية والقارية ذات الصلة. وينبغي للبلدان الأفريقية أن تسعى إلى تحديد سبل للحد من المنافسة الضريبية، في غياب نظام ضريبي منسق على مستوى القارة. وينبغي أن تشمل الجهود ذات الصلة إجراء تقييمات تحليلية قائمة على السياقات لآثار الرفاه الناجمة عن انخفاض معدلات الضرائب الرئيسية وانتشار الحوافز الضريبية في جميع أنحاء القارة، والاستفادة من منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية باعتبارها منصة لتجنب السباق نحو القاع. ويواصل الأونكتاد تقديم المساعدة التقنية في سياق المفاوضات الجارية والمقبلة بشأن المرحلة الثانية من منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية فيما يتعلق بالاستثمار والمنافسة وحقوق الملكية الفكرية.

(31) انظر Hearson M, forthcoming, International tax avoidance in Africa, Background paper for *Economic Development in Africa Report 2020*, UNCTAD

(32) Zucman G, 2014, Taxing across borders: Tracking personal wealth and corporate profits, *Journal of Economic Perspectives*, 28(4):121-148

29- والأهم من ذلك أنه ينبغي للبلدان الأفريقية أن تبني على منتدى المفاوضات الهائل الذي أنشأته القارة في سياق منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية. وفي الوقت الراهن، تشمل آليات الحوكمة في المفاوضات كبار المسؤولين في وزارات التجارة ووزراء التجارة. وينبغي إيجاد آليات لسد الفجوة بين المجموعات التي تركز على التجارة ووزراء المالية والفريق الرفيع المستوى المعني بالتدفقات المالية غير المشروعة، عند تناول المفاوضات بشأن المرحلة 2. وتشمل هذه الآليات البروتوكولات المتعلقة بالاستثمار والمنافسة وحقوق الملكية الفكرية. وهناك أيضاً مقترحات إما لإعطاء المنتدى الأفريقي لإدارة الضرائب بعداً حكومياً دولياً أو، كما ذهب إليه مؤلفون آخرون، لإنشاء هيئة ضريبية أفريقية<sup>(33)</sup>.

## باء- تكثيف مكافحة الفساد وغسل الأموال

### 1- دعم المبادرات الأفريقية لمكافحة غسل الأموال وتوسيع نطاقها

30- ينبغي للبلدان الأفريقية، بالإضافة إلى كونها طرفاً في مبادرات علمية وخاضعة لتشريعات أطراف ثالثة بشأن الفساد وغسل الأموال، أن تكثف مجتمعة مبادراتها الرامية إلى مكافحة هذه المشاكل في القارة. وينبغي في هذا الصدد دعم الممارسات الجيدة، كممارسات فريق العمل الحكومي الدولي لمكافحة غسل الأموال في غرب أفريقيا، والمضي في تطويرها. وقد قدم فريق العمل الحكومي الدولي، الذي أنشأته في الأصل الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا في عام 2000 بهدف مكافحة تمويل الجماعات الإرهابية، على مر السنين، خدمات التقييم وبناء القدرات في مجال منع غسل الأموال ومكافحة تمويل الإرهاب في بلدان المنطقة. وقد حسنت المبادرة قدرة البلدان على تحديد المعاملات المشبوهة فيما يتصل بمنع غسل الأموال. بيد أن الأداء يختلف اختلافاً كبيراً من بلد لآخر، حيث حققت بعض البلدان نتائج أسوأ مما حققتها في السنوات السابقة. وبالإضافة إلى ذلك، تبين تقارير التقييم أن السجلات الإيجابية لوحدة الاستخبارات المالية في مجال تعقب المعاملات المشبوهة لا تقابلها إجراءات كافية من جانب سلطات التحقيق<sup>(34)</sup>. ويبرز ذلك ضرورة أن تعزز جميع البلدان الأفريقية قدرتها على تعقب المعاملات المشبوهة وتكفل التحقيق فيها كما يجب.

31- وفي السياق نفسه، ينبغي أن تُمنح آليات الاتحاد الأفريقي الحالية لاستعراض الأقران في مجال الحوكمة ولاية واضحة لوضع أدوات تشريعية ملزمة لمعالجة المسائل المتعلقة بالفساد وغسل الأموال. وبالإضافة إلى تنقلات التمويل عبر الحدود، يستدعي ازدياد انتشار المعاملات العقارية في أساليب غسل الأموال في غرب أفريقيا<sup>(35)</sup>، على سبيل المثال، تنمية القدرة على تحديد وتنظيم خصائص معينة من مكافحة غسل الأموال على الصعيد القاري.

### 2- الاستثمار في الهياكل الأساسية للبيانات والشفافية (بما في ذلك البيانات الجنسانية)

32- تؤدي البيانات الجيدة دوراً حاسماً في التمكين من مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة. إذ يعزى الكم الهائل من المؤلفات المتعلقة بنقل الأرباح من جانب الشركات المتعددة الجنسيات في

(33) إيزيناغو، 2019.

(34) فريق العمل الحكومي الدولي لمكافحة غسل الأموال في غرب أفريقيا، 2014، التقرير السنوي لعام 2014، داكار؛ المرجع نفسه، 2018، ملخص تقارير أنشطة البلدان: تشرين الأول/أكتوبر 2017 - أيلول/سبتمبر 2018، أعد للاجتماع العام الثلاثين للجنة التقنية، 12-16 تشرين الثاني/نوفمبر 2018.

(35) فريق العمل الحكومي الدولي لمكافحة غسل الأموال في غرب أفريقيا، 2018.

الولايات المتحدة، على سبيل المثال، إلى جودة البيانات المجمعة في الولايات المتحدة بصفة خاصة<sup>(36)</sup>. ويقود مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة والأونكتاد، بوصفهما الوكالتين المسؤولتين عن مؤشر هدف التنمية المستدامة 16-4-1 (القيمة الإجمالية للتدفقات المالية غير المشروعة الداخلة والخارجة، بالقيمة الحالية لدولارات الولايات المتحدة)، العمل المتعلق بوضع منهجية إحصائية ومعياري قياسي لتقدير هذه التدفقات. وسيكون ذلك أمراً حاسماً لوضع مجموعة من المبادئ التوجيهية المنهجية التي يمكن استخدامها على الصعيدين الوطني والدولي لتقدير القيمة الإجمالية التي يحددها المؤشر. وفي سياق تحليل أثر التدفقات المالية غير المشروعة على المجتمعات الأفريقية وأهداف التنمية المستدامة، يلزم توفير بيانات أكثر وأفضل عن نوع الجنس في ميادين الخدمات المالية والتجارة والعمالة والضرائب، من أجل بلورة رؤى جديدة تسترشد بها تدخلات السياسات المتعلقة بالركائز الاقتصادية والاجتماعية والبيئية للتنمية المستدامة.

### 3- جمع بيانات تجارية أكثر وأفضل

33- سيتطلب تخفيف التلاعب بقيم الفواتير التجارية في البلدان الأفريقية توفير بيانات تجارية أفضل، بما في ذلك على مستوى التصنيف الجنساني حيثما اقتضى الأمر، من أجل تحليل مدى التعرض للمخاطر وتعزيز التعاون الإقليمي بشأن المعايير المشتركة للإبلاغ بالمعلومات الضريبية والتجارية المتوافرة على مستوى الشركات. ولا بد من زيادة تبادل المعلومات المتعلقة بالبيانات التجارية مع الشركاء التجاريين لتحديد العيوب وأوجه التضارب التي تستدعي مزيداً من التحقيقات. وبين التحليل المقدم في التقرير بشأن الكشف عن حالات الاحتيال الجمركي المستشري المرتبط بتصدير الموارد الاستخراجية الأولية أن تحليل البيانات التجارية الكلية له حدوده وإن كان يمكن أن يشكل مؤشراً مفيداً. ويمكن معالجة هذه الحدود بتحسين إمكانية الوصول إلى البيانات التجارية على مستوى المعاملات الجزئية واستخدام هذه البيانات. ويمكن القيام بذلك بواسطة عدة منصات، بما في ذلك نظام الأونكتاد للتقييم الإحصائي للنواتج المعدنية. وقد أظهرت هذه المنصة بالفعل نتائجها المفيدة على الصعيد المحلي. ففي حالة زامبيا، على سبيل المثال، يسمح النظام برصد سلسلة القيمة المعدنية لصادرات البلد من المعادن. وهو يتضمن أداة للإبلاغ عن إنتاج المعادن وإصدار تصاريح التصدير، ما يسمح للشركات بتقديم صادراتها الشهرية الإلزامية من الإنتاج وطلب تصاريح التصدير على الإنترنت. ويحل هذا النظام محل العملية اليدوية التي كانت تقتضي من الشركات السفر إلى لوساكا. وحقق نظام تقييم النواتج المعدنية، منذ تفعيله في عام 2017، فوائد كبيرة لحكومة زامبيا.

34- ويمكن للحكومات التي يسعها الوصول إلى البيانات التجارية على مستوى المعاملات الجزئية أن تجري أيضاً تحليلاً بمقارنة الأسعار. ويعتمد تحليل مقارنة الأسعار على بيانات المعاملات في بلد واحد بحسب المنتج ويقارن القيمة/السعر المبين(ة) على فاتورة جمركية بالأسعار السابقة أو السعر السوقي الحر، للتمييز بين الأسعار العادية وغير العادية<sup>(37)</sup>. ولا تخلو الطريقتان كليهما، أي طريقة الفارق التجاري للبلد الشريك وطريقة مقارنة الأسعار، من العيوب، وإن كان يمكن استخدامهما كأداتين مفيدتين وبديهييتين لكشف الاحتيال الجمركي. ووضعت منظمة النزاهة المالية العالمية أيضاً أدواتها المسماة "GFTrade" التي تقوم على طريقة مقارنة الأسعار في المدى الربيعي، والتي توفر معلومات

Zucman G, 2019, Taxing multinational corporations in the twenty-first century, Research Brief 10, (36)  
.Economists for Inclusive Prosperity

Carbionnier G and Mehrotra R, 2019, Abnormal pricing in international commodity trade: (37)  
Empirical evidence from Switzerland, Discussion Paper No. R4D-IFF-WP01-2019, The Graduate  
.Institute of International and Development Studies

مباشرة لموظفي الجمارك. كما يجري وضع برمجيات نموذجية قائمة على تكنولوجيا الكتل المتسلسلة لإضفاء الشفافية على لوجستيات التجارة العالمية وسلاسل القيمة العالمية<sup>(38)</sup>، ويمكن لأفريقيا أن تستفيد من هذه الشفافية في التصدي للتلاعب بقيم الفواتير التجارية. وينبغي للبلدان الأفريقية أيضاً أن تسعى إلى الاستفادة من أحكام المادة 12 من اتفاق منظمة التجارة العالمية بشأن تيسير التجارة لتحسين تبادل البيانات التجارية من أجل تحسين رصد التدفقات المالية غير المشروعة.

#### 4- تسريع التقدم في مجال الإبلاغ الضريبي

35- ينبغي للحكومات الأفريقية أن تستكشف وسائل مبتكرة لاستخدام الإبلاغ الضريبي الطوعي لأغراض تعبئة الإيرادات، وأن تعزز المبادرات ذات الصلة. وفي هذا الصدد، ينبغي أن يقترن استعداد الشركات المتعددة الجنسيات المتزايد لنشر بياناتها الضريبية طوعاً في إطار مبادرات الإبلاغ العالمية بحماس مماثل في الإبلاغ العام لكل بلد على حدة<sup>(39)</sup>.

#### 5- وضع سياسة محددة وإطار تنظيمي محدد بشأن التدفقات المالية غير المشروعة

36- بلغ انتشار التدفقات المالية غير المشروعة في أفريقيا وتنوع أصولها وآلياتها وتأثيرها حدماً ينبغي أن يحث البلدان على أن يكون لها إطارها السياسي الوطني لمكافحة هذه التدفقات. وينبغي أن يتضمن هذا الإطار تقييماً كاملاً للسياسات والتشريعات القائمة في جميع البلدان.

37- وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي للبلدان أن تعزز مجموعة التشريعات المعيارية والتدابير التنظيمية ذات الصلة بالتدفقات المالية غير المشروعة. وينبغي أن يشمل ذلك أيضاً تدعيم النظم القضائية المحلية وزيادة القدرة على تسوية المنازعات والنظر في اعتماد إصلاحات الأونكتاد المتعلقة باتفاقات الاستثمار الدولية<sup>(40)</sup>.

#### 6- اعتماد رؤية التعدين الأفريقية على الصعيد الوطني

38- اعتمد الاتحاد الأفريقي في عام 2009 رؤية التعدين الأفريقية بهدف تعزيز التنمية المنصفة الواسعة النطاق من خلال ترشيد استغلال الثروة المعدنية للقارة واستخدامها. وتهدف رؤية التعدين الأفريقية إلى تحديد المسار المفضي إلى تحقيق نمو مستدام وتنمية اجتماعية واقتصادية على نطاق واسع، بسبل منها اعتماد معايير عالمية للإدارة المنصفة لقطاع الموارد الطبيعية. ولهذه الرؤية أهداف بعيدة المدى وإجراءات تدخل تتوزع على ستة مجالات رئيسية هي: تحسين نوعية البيانات الجيولوجية، باعتبارها أداة للتفاوض على صفقات أكثر عدلاً وعوائد أكثر إنصافاً من استثمارات التعدين؛ والقدرة على التفاوض على العقود؛ وإدارة الموارد؛ وتدبير الثروة المعدنية؛ ومعالجة قيود الهياكل الأساسية؛ والاعتراف بالدور الإنمائي للتعدين الحرفي والصغير النطاق.

(38) McDaniel CA and Norberg HC, 2019, Can blockchain technology facilitate international trade?, Mercatus Research Paper, available at <https://ssrn.com/abstract=3377708>.

(39) شبكة العدالة الضريبية، 2020، مؤشر السرية المالية لعام 2020 تشير إلى زيادة في الشفافية العالمية - لكن التراجع في الولايات المتحدة وجزر كايمان والمملكة المتحدة يستدعي فرض عقوبات. متاح في الصفحة الشبكية: <https://www.taxjustice.net/2020/02/18/financial-secrecy-index-2020-reports-progress-onglobal-transparency-but-backsliding-from-us-cayman-and-uk-prompts-call-forsanctions/>

(40) UNCTAD, 2018, UNCTAD's reform package for the international investment regime, Geneva and New York.

39- وبالنظر إلى التغطية الشاملة لرؤية التعدين الأفريقية، ينبغي للبلدان أن تستخدم المبادئ التوجيهية القائمة لسن سياسات ولوائح تهدف إلى تنفيذها<sup>(41)</sup>. وتوقعات البلدان الأفريقية الغنية بالمعادن فيما يتعلق بالفوائد الإنمائية المتأتية من قطاع الصناعات الاستخراجية تبررها مكانة هذا القطاع بوصفه مولداً رئيسياً لعائدات التصدير والعملية الأجنبية في الاقتصادات المصدرة للمعادن. ولتحقيق هذه التوقعات، وبالنظر إلى حجم قطاع الصناعات الاستخراجية باعتباره مصدراً من مصادر التدفقات المالية غير المشروعة، ينبغي للبلدان الأفريقية أن تستفيد من الدروس المستخلصة من العمل السابق بشأن إدارة السلع الأساسية على الصعيد الدولي.

## 7- إقامة تعاون بين المؤسسات

40- يتطلب طابع التدفقات المالية غير المشروعة المتعدد الأبعاد تنسيق العمل المتعدد المؤسسات على الصعيد المحلي. وفي هذا الصدد، يلزم الجمع بين الإجراءات المشتركة بين الوزارات وتدعيم المؤسسات الرائدة في مكافحة تجنّب الضرائب وغسل الأموال وغير ذلك من الجرائم.

41- وينبغي دعم الجهود الرامية إلى تعزيز قدرات مجموعة المؤسسات المحلية المشاركة في رصد وتحديد وتنظيم التدفقات المالية غير المشروعة. ووحدات الاستخبارات المالية الوطنية هي وكالات عامة تضطلع بدور مركزي بوصفها متلقية الإخطارات المتعلقة بالمعاملات الكبيرة و/أو المشبوهة. وتضطلع هذه الوحدات بتحليلها وإحالتها إلى هيئات إنفاذ القانون، عند الاقتضاء. وينبغي أن تكون للسلطات الضريبية القدرة على التدقيق في عقود الشركات وحساباتها وإعلاناتها الضريبية، وتحديد أسعار المنتجات بدقة، ومكافحة الممارسات المسيئة. والسلطات الجمركية مسؤولة عن رصد وتقييم صحة أسعار وكميات الصادرات والواردات، في حين تسهر السلطات القضائية على إنفاذ القانون. أما تصميم السياسات والقوانين الرامية إلى مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة فمهمة صناع السياسات. ويؤكد هذا أهمية دعم بناء القدرات المؤسسية على جميع مستويات السلطات الوطنية في أفريقيا.

42- وبصفة أخص، تحتاج السلطات الضريبية في كثير من البلدان الأفريقية بصورة ملحة إلى المزيد من الموارد وأنشطة بناء القدرات والتدريب. وهي تفتقر إلى القدر الكافي من الموظفين والخبرة المطلوبة. فعلى سبيل المثال، أعرب 62 في المائة من الشركات، في دراسة استقصائية أجريت في نيجيريا، عن القلق إزاء نقص معارف السلطات الضريبية في أثناء عمليات مراجعة الحسابات<sup>(42)</sup>. وعلى سبيل المثال، استثمرت حكومة جمهورية تنزانيا المتحدة موارد في قدرات مراجعة الحسابات بعد عقد من الاستثمار الخاص في قطاع التعدين واستمرار انخفاض تحصيل الإيرادات، ساعية بذلك إلى بناء قدرتها المحلية في مجال جمع الإيرادات، الذي يثير مشكلة لبلدان أفريقية كثيرة. وأنشأت الحكومة في عام 2009 الوكالة التنزانية لمراجعة الحسابات في مجال التعدين بوصفها وكالة مستقلة تحت إشراف إدارة وزارة الطاقة والمعادن. والوكالة مسؤولة عن رصد نوعية وكمية المعادن التي تنتجها شركات التعدين وتصديرها، وعن إجراء عمليات مراجعة الحسابات المالية. وبفضل ما يكفي من التمويل والموظفين، بمن فيهم خبراء الضرائب، وعلماء البيئة، ومحللو تكنولوجيا المعلومات، والمهندسون، وعلماء الأحجار الكريمة، نجحت

United Nations, Economic Commission for Africa, 2014, *A Country Mining Vision Guidebook*: (41)

*Domesticating the Africa Mining Vision*, available at [https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/country\\_mining\\_vision\\_guidebook.pdf](https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/country_mining_vision_guidebook.pdf)

Andersen Tax, 2019, Review of transfer pricing development in Africa: A study of key sub- (42)

Saharan African countries, available at [https://andersentax.ng/docs/review\\_of\\_transfer\\_pricing\\_development\\_in\\_africa\\_10042019.pdf](https://andersentax.ng/docs/review_of_transfer_pricing_development_in_africa_10042019.pdf)

وكالة تنزانيا لمراجعة الحسابات في مجال التعدين في مراجعة الحسابات المالية ومعالجة مسألة التسعير التحويلي. وبفضل التعاون الفعال بين هيئة الإيرادات ووكالة مراجعة الحسابات المعدنية في مجال التعدين، جمعت السلطات الضريبية مبلغاً إضافياً قدره 65 مليون دولار من الضريبة على دخل الشركات في الفترة ما بين عامي 2009 و2015، وهو ما يعادل نحو 7 في المائة من إيرادات ضرائب التعدين في تلك الفترة<sup>(43)</sup>.

## جيم - تسخير المزيد من الموارد لاستعادة الأصول المسروقة

43- يؤكد بطء وتيرة التقدم في استرداد الأصول المسروقة الحاجة إلى زيادة القدرات على الصعيد المحلي والدولي من أجل تسريع وتيرة الانتعاش في سياق عقد العمل. وينبغي للمجتمع الدولي، في هذا الصدد، أن يقدم مزيداً من الدعم لمبادرات من قبيل مبادرة استرداد الموجودات المسروقة التي اتخذها البنك الدولي ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، سعياً إلى إسداء مشورة عملية بشأن استراتيجية وإدارة الجهود الرامية إلى استرداد الأصول. والطابع المتعدد الأطراف للمنظمات التي تقود المشروع يجعل من هذا المشروع منبراً مناسباً للحوار والتعاون بشأن حالات محددة تشمل في أحيان كثيرة ولايات قضائية مختلفة وبلداناً متقدمة النمو وأخرى نامية.

## دال - حماية ودعم منظمات المجتمع المدني والمبلغين عن المخالفات والصحفيين الاستقصائيين

44- أدى منظمات المجتمع المدني والمبلغون عن المخالفات والصحفيون الاستقصائيون دوراً حاسماً في الكشف عن حجم التدفقات المالية غير المشروعة والآليات التي تدعمها في أفريقيا وخارجها. وفي إطار هذه السلسلة من الجهات الفاعلة، يجب تشجيع مبادرات الشفافية ودعمها، بما في ذلك عند استخدامها التكنولوجيات الجديدة. وكجزء من هذه السلسلة من الجهات الفاعلة، يجب تشجيع مبادرات الشفافية ودعمها، بما في ذلك في استخدامها للتكنولوجيات الجديدة.

45- وعلى الصعيد العالمي، تعمل منظمات مثل "الملكية المفتوحة" وتحالف الشفافية المالية على إنهاء تشريعات السرية التي تعوق الشفافية الكاملة للملكية النفعية. وبالإضافة إلى الدور الرئيسي الذي يضطلع به المنتدى الأفريقي لإدارة الضرائب بشأن المسائل الضريبية، تقود منظمات أخرى مثل شبكة العدالة الضريبية - فرع أفريقيا أيضاً مبادرات لبناء القدرات.

46- وينطوي الإبلاغ عن المخالفات على مخاطر هائلة، لكنه يمكن أن يخدم المصلحة العامة وينبغي من ثم حمايته بالقانون. وعلى سبيل المثال، اعتمد مجلس وزراء الاتحاد الأوروبي، في تشرين الأول/أكتوبر 2019، قواعد جديدة لضمان تعديل الدول الأعضاء قوانينها المحلية لحماية المطلعين الذين يبلغون عن التجاوزات. ويجسد أثر وثائق بنما على تصميم التشريعات مدى قوة الإبلاغ عن المخالفات. وفي أعقاب ما كشفت عنه الصحافة، أنشأت بلدان كثيرة، منها أستراليا وفرنسا على سبيل المثال، لجناً برلمانية للنظر في اتخاذ إجراءات للتصدي لتجنب الضرائب. وكانت بعض هذه التدابير الحافز على تعديل التشريعات المتعلقة بقوانين مكافحة تجنب الضرائب من قبل الشركات المتعددة الجنسيات.

Redhead A, 2017, Improving mining revenue collection: [United Republic of] Tanzania's Mineral (43)  
Audit Agency, Natural Resource Charter Case Study, Natural Resource Governance Institute

## هاء- بناء جسور بين الشركات المتعددة الجنسيات والضريبة وخطة التنمية المستدامة لعام 2030

### 1- كبح التدفقات المالية غير المشروعة من أجل التحول الهيكلي

47- ينبغي للبلدان الأفريقية أن تبلغ جميع الجهات الفاعلة، بما فيها الشركات المتعددة الجنسيات، بأولوية الدور الذي يمكن أن يؤديه كبح التدفقات المالية غير المشروعة في تمويل التنمية المستدامة في القارة. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن تركز الحكومات والشركات المتعددة الجنسيات على المشاركة البناءة بغية القضاء على التهرب الضريبي والحد من تجنب الضرائب. ومن المرجح أن يساعد ذلك على معالجة آثار تلك التدفقات على الاستقرار الاقتصادي والسياسي والاجتماعي في أفريقيا وخارجها.

### 2- دمج الضريبة ... في مجال الإبلاغ البيئي والاجتماعي والإداري

48- يبين استعراض التقرير للنظام الدولي لضرائب الشركات، وما يرتبط به من أدبيات اقتصادية نظرية عن الشركات المتعددة الجنسيات والتسعير التحويلي أن الممارسات الضريبية لهذه الشركات مضرة بالتنمية. زد على ذلك أن المبادئ التوجيهية الدولية للممارسات الأفضل مجرد قواعد غير ملزمة قانوناً، في حين أن الأطر التنظيمية المحلية غير متطورة بالقدر الكافي. ونتيجة لذلك، أصبحت البلدان الأفريقية تعتمد على عقود التعدين وعلى اتفاقات التنمية المجتمعية المخصصة. وبالنظر إلى تزايد الاهتمام بقضايا الاستدامة في صفوف الجهات المعنية من القطاع الخاص، ينبغي للبلدان الأفريقية أن تستفيد من زيادة الإبلاغ البيئي والاجتماعي والإداري لتحديد روابط بين آليات الإبلاغ هذه وأهداف كبح التدفقات المالية غير المشروعة من أجل تحقيق التنمية المستدامة. ويظهر التقدم المحرز في مبادرة أسواق الأوراق المالية المستدامة تزايد عدد الأسواق المالية التي تفرض الإفصاح البيئي والاجتماعي والإداري على الشركات المدرجة، مما يوفر أساساً جيداً للتعمق في بحث العناصر الضريبية. وفي هذا الصدد، ينبغي تشجيع الجهود الرامية إلى تعزيز قدرات الحكومات على قياس ورصد مساهمة القطاع الخاص في خطة التنمية المستدامة لعام 2030. ومن الأمثلة على تلك الجهود مشروع الأونكتاد لبناء القدرات في مجال وضع الأطر السياساتية التمكينية للإبلاغ عن استدامة المشاريع وعن أهداف التنمية المستدامة في أفريقيا وأمريكا اللاتينية. وتشمل الأمثلة الأخرى مواثيق الشفافية بين الحكومات والقطاع الخاص، مثل مبادرة "انشر ما تدفعه". وينبغي إدراج الضريبة في الإبلاغ البيئي والاجتماعي والإداري على نحو يقر بالنتائج المتباينة لمشاركة القطاع الخاص في مبادرات الاستدامة.

## واو- الاستثمار في البحوث لتحديد الصلات القائمة بين التدفقات المالية غير المشروعة والاستدامة البيئية وتغير المناخ

49- يبرز استعراض التقرير لمصادر التدفقات المالية غير المشروعة حجم الأنشطة المضرة بالبيئة، مثل قطع الأشجار غير القانوني، وصيد الأسماك غير القانوني، والتعدين غير القانوني، والاتجار غير المشروع بالنفايات. وكما يبينه التحليل العملي الوارد في التقرير، فإن الآثار الخارجية السلبية الناجمة عن الصناعات الاستخراجية لا تمتد إلى قطاعات أخرى، مثل الزراعة، فحسب، وإنما تطال أيضاً الموارد المائية ذات الأهمية الحاسمة على مستوى المجتمعات المحلية. غير أن التحديات المتصلة بالخصائص المهيمنة للنماذج الاقتصادية الراسخة للتحول الهيكلي وقيود البيانات تجعل من الصعب إقامة علاقات سببية في نماذج الاقتصاد القياسي بشأن التدفقات المالية غير المشروعة والتنمية المستدامة.



50- وفي ضوء هذه النتائج، ينبغي تكثيف البحوث المتعلقة بإدماج قيمة الضرر البيئي الناجم عن المصادر الرئيسية للتدفقات غير المشروعة في المبادرات الجارية لقياس تلك التدفقات. ويمكن أن تتيح هذه الجهود للحكومات الأفريقية تأييد الدعوة إلى الربط بين جداول أعمال التفاوض بشأن كبح التدفقات المالية غير المشروعة والمطالبة بالتمويل المتعلق بالمناخ.

## زاي- إحياء الثقة في تعددية الأطراف باتخاذ إجراءات ملموسة لمكافحة التدفقات المالية غير المشروعة

### 1- دعم تعددية الأطراف في المجلس الاقتصادي والاجتماعي والجمعية العامة للأمم المتحدة لكبح التدفقات المالية غير المشروعة

51- تفترض تعددية الأطراف استخدام التعاون الدولي في محاولة إيجاد حلول للمشاكل عبر الوطنية. وقد جلبت العولمة مجموعة جديدة من التحديات للنظام المتعدد الأطراف، إذ ترتبط العولمة بانتشار المشاكل ذات البعد عبر الوطني وتلك التي تشمل العديد من الجهات الفاعلة من غير الرسمية<sup>(44)</sup>. والتدفقات المالية غير المشروعة جزء من هذه المشاكل عبر الوطنية، ويمكن من ثم حلها بوسائل متعددة الأطراف. ويمكن أن تستفيد هذه الجهود من الدروس المستخلصة من العمل المتعدد الأطراف بشأن جدول الأعمال الدولي للسلع الأساسية.

52- وإلى جانب القرارات المتعددة الصادرة عن الأمم المتحدة بشأن التدفقات المالية غير المشروعة، اتخذت مبادرات حديثة، كالمبادرة المشتركة لإنشاء فريق رفيع المستوى معني بالمساءلة والشفافية والنزاهة في الشؤون المالية تحت إشراف رئاسة الجمعية العامة ورئاسة المجلس الاقتصادي والاجتماعي، وهي مبادرات تمنح أملاً في التقدم نحو إجراءات أكثر تحديداً بشأن التصدي للتدفقات المالية غير المشروعة من خلال العمل الشاملة المتعددة الأطراف. وتندرج المبادرة المشتركة في سياق عقد العمل للمساعدة على تعزيز التقدم السريع نحو تحقيق خطة التنمية المستدامة لعام 2030. ومن المتوقع أن يصدر فريق عمل تقريراً يتضمن توصيات في كانون الثاني/يناير 2021.

### 2- من القول إلى الفعل: تخصيص المزيد من الموارد للتعاون الدولي بشأن التدفقات المالية غير المشروعة

53- لا بد من توفير المزيد من الموارد لتكثيف عمل الوكالات والجهات المانحة المختلفة في سبيل تعزيز قدرات السلطات المحلية المعنية بالإيرادات في أفريقيا. وقد التزمت عدة جهات مانحة بمضاعفة مساعداتها لبناء القدرات الضريبية في الفترة ما بين عامي 2015 و2020 في إطار مبادرة أديس أبابا للضرائب. وتهدف هذه المبادرة إلى زيادة حجم ونوعية المساعدة التقنية المخصصة لتعزيز تعبئة الموارد المحلية في البلدان الشريكة. وعلاوة على ذلك، أطلقت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي مع ثلاثة بلدان (ألمانيا وإيطاليا وكينيا) البرنامج التجريبي المعنون أكاديمية أفريقيا للتحقيق في الجرائم الضريبية والمالية، في سياق مؤتمر مجموعة العشرين الأفريقي الذي عقد في برلين في حزيران/يونيه 2017. وسيغطي هذا البرنامج جميع جوانب إجراء وإدارة التحقيقات المالية، بما في ذلك عمليات غسل الأموال المعقدة ودور المحققين في مجال الضرائب، وتقنيات التحقيق، وتحديد الأصول وتجميدها واستردادها، وإدارة التحقيقات الدولية، والمواضيع المتخصصة، مثل الاحتيال في ضريبة القيمة المضافة/ضرائب السلع والخدمات.

Newman E, Thakur R and Tirman J, eds., 2006, *Multilateralism Under Challenge: Power, International Order and Structural Change*, United Nations University Press, Tokyo (44)

### 3- تعزيز التعاون في التصدي للتدفقات المالية غير المشروعة فيما يتصل بتحقيق أهداف التنمية المستدامة المتصلة بالصحة وبناء القدرة على مواجهة الصدمات

54- يشكل تفشي مرض فيروس كورونا الحالي أولاً وقبل كل شيء أزمة صحية. وبشكل، ثانياً، عائقاً أمام التقدم نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة المتصلة بالصحة. ثم إنه يتحول بسرعة إلى بداية أزمة اقتصادية ومالية عالمية ذات عواقب اقتصادية واجتماعية وخيمة على أفقر بلدان العالم. ولن يكون من السهل معالجة الأزمة في سياق عدم كفاية الأموال المخصصة للخدمات الصحية على الصعيد العالمي، بما في ذلك في أفريقيا. وقد أثارت أزمة الإيبولا مناقشات حول إنشاء صندوق دولي للطوارئ الصحية<sup>(45)</sup>. كما أبرزت أزمة الإيبولا الدور الحاسم الذي يمكن أن تضطلع به الإدارة العالمية للصحة، من خلال الشراكة والمساعدة المالية والتقنية والحد من أوجه عدم المساواة في مجال الصحة<sup>(46)</sup>. ولا تزال لهذه المسائل وجهاً اليوم، وينبغي التصدي الفرص المهددة في الإيرادات الضريبية بسبب تجنب الضرائب والتهرب الضريبي<sup>(47)</sup>. ولئن يبدو أن الوباء الحالي يؤثر في النساء بدرجة أقل من الرجال، فمن المرجح أن تتأثر النساء بالواقع الاجتماعي والاقتصادي للأزمة بوصفهن مقدمات الرعاية الأساسية لأسرهن. ومن المرجح أن يكون تحقيق أهداف التنمية المستدامة في سياق التبعات الناشئة لأزمة مرض فيروس كورونا الحالية أكثر صعوبة، وسيعتمد بقدر حاسم على قدرة البلدان الأفريقية على التصدي للتدفقات المالية غير المشروعة، التي تعوق تعبئة الموارد الكافية لتمويل التنمية.

#### 4- تحديد حلول متبادلة المنفعة

55- بالإضافة إلى المشاركة بواسطة الآليات القائمة لتبادل المعلومات، وعلى الرغم من الصعوبات في تجنب المنافسة الضريبية، يمكن للبلدان النامية أن تقرر معاً تحديد مجالات الاهتمام المشتركة. ويمكن أن تشمل هذه المجالات، على سبيل المثال، اتفاقاً بشأن عدم منح حوافز ضريبية على الأرباح، بل توفير الحوافز فيما يتصل بالأنشطة التجارية الفعلية استناداً إلى مجموعة من المؤشرات المتعلقة بالاقتصاد الحقيقي. وبالمثل، يمكن تجميع موارد أكبر في إطار مبادرات بناء القدرات ذات الأهداف المزدوجة: (أ) تبادل التجارب والقدرات، و(ب) بناء التحالفات في مجالات الاهتمام المشترك.

56- ويمكن للبلدان الأفريقية في هذا الصدد أن تشارك في مبادرات بشأن أساليب التفاوض على الجمع بين جداول أعمال متعددة مع بلدان أخرى من الجنوب. غير أن تحقيق توافق في الآراء بين البلدان فيما يتعلق بالتصدي للتدفقات المالية غير المشروعة سيكون أمراً صعباً، بالنظر إلى تباين المصالح الاقتصادية، لكنه أمر ينبغي أن يدرس بالكامل.

### حاء- العمل على التدفقات المالية غير المشروعة والأخلاقيات

57- إن التصدي للتدفقات المالية غير المشروعة هي مسألة أخلاقيات في أوجه عديدة. وتجمع على الإقرار بمهذه الشواغل الأخلاقية كل الجهات المعنية المشاركة في مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة، بما في ذلك الشركات المتعددة الجنسيات. وفي السياق الأفريقي، يتبلور التركيز على

Ooms G and Hammond R, 2014, Financing global health through a global fund for health, (45)  
.Working Group on Financing, Paper 4, Chatham House

Waris A and Latif LA, 2015, Towards establishing fiscal legitimacy through settled fiscal (46)  
principles in global health financing, *Health Care Analysis: Journal of Health Philosophy and Policy*, 23(4):376-390

(47) المرجع نفسه.

الأخلاقيات في الآلية الأفريقية لاستعراض الأقران. وتشمل منهجية الآلية مجالاً مواضيعياً بشأن إدارة الشركات وهدفاً بشأن ضمان السلوك الأخلاقي داخل المنظمات، سعياً إلى التصدي للفساد وتدفق الأموال غير المشروع<sup>(48)</sup>.

## خامساً - الاستنتاجات

58- إن دور تعددية الأطراف في الحد من الضرر الناجم عن التدفقات المالية غير المشروعة وتشجيع البلدان الأفريقية على زيادة مشاركتها في الإدارة العالمية لهذه المسألة دور واضح. ومن المتوقع أن تؤدي التوصيات المستمدة من التحليل المقدم في هذا التقرير إلى تعزيز النهج السياساتية المتبعة للتصدي لانتشار هذه التدفقات وأثرها. لذلك، تحتاج أفريقيا إلى المزيد من القوة والقدرة على المواجهة كي يتسنى لها التصدي على نحو أفضل لوباء فيروس كورونا الحالي، علاوة على التحديات المقبلة.

(48) اللجنة الاقتصادية لأفريقيا، 2019، تعبئة الموارد المحلّية: مكافحة الفساد والتدفقات المالية غير المشروعة، أديس أبابا.