الأمم المتحدة

E

Distr.
LIMITED

E/ESCWA/C.9/2019/8
24 September 2019
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجلس
الاقتصادي والاجتماعي

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

لجنة تمويل التنمية في الدول الأعضاء في اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا
الدورة الأولى
عمّان، 11-12 كانون الأول/ديسمبر 2019

البند 9 من جدول الأعمال المؤقت

خارطة طريق عربية لتمويل التنمية المستدامة وكبح التدفقات المالية غير المشروعة

موجز

تقدم هذه الوثيقة فكرة عن نطاق وحجم التدفقات المالية غير المشروعة التي كسبت ونقلت خلساً عبر الحدود في المنطقة العربية. وقد أُعدّت استجابة لدعوة المؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية إلى المنظمات الإقليمية لنشر تقديرات حجم التدفقات المالية غير المشروعة وبنيتها. ووفقاً لتقديرات اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، تجاوزت الخسائر الناتجة عن التدفقات المالية غير المشروعة في المنطقة حتى عام 2015 مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية والاستثمارات الأجنبية المباشرة الوافدة للمنطقة.

ويعد التلاعب بالفواتير التجارية قناة رئيسية تتسرب عبرها حصص كبيرة من التدفقات المالية غير المشروعة. والتدفقات المالية غير المشروعة المرتبطة بغسل الأموال ضمن العمليات التجارية لها تبعات اجتماعية واقتصادية وأمنية وتنظيمية خطيرة على الاقتصادات العربية. فهي تشكل قناة يتسرب عبرها جزء كبير من الإيرادات المحلية التي كان يمكن توظيفها لزيادة الحيّز المالي المتوفر لتمويل التنمية بشكل مستدام في المنطقة العربية.

وفي هذا السياق، أعدّت الإسكوا خارطة طريق إقليمية من أجل مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة، بناءً على ما نتج عن المؤتمر الأول الرفيع المستوى حول تمويل التنمية المستدامة الذي ناقشت اللجنة تقريره في إطار البند 8 من جدول أعمالها لهذه الدورة، وعلى النحو المنصوص عليه في خطة عمل أديس أبابا، بغية القضاء على هذه التدفقات في نهاية المطاف على النحو المتوخى في الهدف 16 من خطة التنمية المستدامة لعام 2030.

ولجنة تمويل التنمية في الدول الأعضاء في اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا مدعوة إلى مناقشة خارطة الطريق المقترحة وإسداء المشورة بشأن سُبُل المضي قدماً في هذا المجال.

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
مقدمة	6-1	3
الفصل		
أولاً- النطاق	10-7	4
ثانياً- خارطة طريق إقليمية عربية لكبح التدفقات المالية غير المشروعة.....	21-11	6
ألف- الاعتبارات العامة	21-11	6
باء- النُّظُم الإيكولوجية الوطنية والإقليمية للتدفقات المالية غير المشروعة.....		10
جيم- جهود الإنفاذ والصلاحيات ذات الصلة.....		10
دال- الشفافية المالية.....		12
هاء- التهرب من الضرائب وتجنُّبها.....		13
واو- الجرائم المالية		14
زاي- الاتفاقات التجارية الإقليمية والاتحاد الجمركي		14
حاء- التجارة مع الكيانات غير الشرعية والمستوطنات.....		15
طاء- اعتبارات التنمية المستدامة في القواعد التجارية المتعددة الأطراف		16

مقدمة

1- من الدروس المستفادة من حقبة الأهداف الإنمائية للألفية أن التنمية المستدامة تتطلب استجابات منهجية واسعة النطاق، تُعنى بحوافز وعوائق النمو والتنمية. ووُجدت خطة التنمية المستدامة لعام 2030 لتضم العوامل التي تنهض بالتنمية المستدامة وتقوّم مسارها. وهكذا جاء الالتزام السياسي على أعلى المستويات، لتعزيز حوافز تمويل التنمية والتحكّم بالعوائق. وقد استُعرض هذان البُعدان المتناقضان من خلال خطة عمل أديس أبابا التي اعتُمدت في المؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية الذي عُقد في الفترة من 13 إلى 16 تموز/يوليو 2015.

2- بعد انقضاء أربع سنوات على اعتماد خطة عام 2030 وخطة عمل أديس أبابا، يجري إحراز تقدم ملحوظ في جميع مستويات تنفيذهما. ومع ذلك، هناك قلق متزايد من أن التقدم لا يحدث بالسرعة المطلوبة لتمويل خطة عام 2030 أو تحقيق أهداف التنمية المستدامة. ولا تزال فجوة التمويل في تزايد، ومبالغ كبيرة لازمة للاستثمار بالجودة المطلوبة في جميع المجالات. وليست كلفة النزاعات والإعمار بعد النزاعات سوى عامل قلق إضافي إزاء تحويل الاهتمام بعيداً عن خطة عام 2030. فالسباق نحو الأسفل لحفز النمو والتصدي لنقص الاستثمار في البنى الأساسية الاجتماعية ليس من قبيل إحراج الجار فحسب، بل يغذي المنافسة الضريبية الضارة ويشجع الحوافز المالية التي تؤدي إلى تآكل القاعدة الضريبية والإيرادات الضريبية. ومع ذلك، قد لا تكفي الموارد المعبأة محلياً لتحقيق أهداف التنمية المستدامة إذا بقي القطاع غير النظامي يعمل في معزلٍ عن الاقتصاد النظامي وبعيداً عن عملية التخطيط والإصلاح الشامل لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة.

3- وإزاء هذا الوضع، وضع الأمين العام للأمم المتحدة ثلاثة أهداف عامة ضمن استراتيجية شاملة لتمويل خطة عام 2030 (2018-2021). وتقر الاستراتيجية بضرورة مواءمة السياسات الاقتصادية والمالية في المنطقة مع خطة عام 2030. وتؤكد على الحاجة إلى استراتيجيات للتمويل المستدام، وتعزيز الحوكمة المؤسسية، والتعاون الدولي لزيادة القدرة على تعبئة الموارد المحلية. وتركز الاستراتيجية على التدفقات المالية غير المشروعة باعتبارها عائقاً أمام تمويل التنمية المستدامة، وتشدد على الإجراءات التي يجب اتخاذها لمكافحة غسل الأموال والتهرب من دفع الضرائب، وعلى الحاجة إلى اعتماد تحسين أشكال الامتثال والتعاون الدولي.

4- واليوم تسبب التدفقات المالية غير المشروعة هدراً كبيراً لموارد التمويل في البلدان النامية، ينهك جهود تعبئة الموارد المحلية، ويُضعف النُّظُم الضريبية، ما يؤدي إلى خفض مستويات الاستثمار الحيوي في الهياكل الأساسية الاجتماعية. وتقوّض التدفقات المالية غير المشروعة سيادة القانون، وتؤدي إلى اختلالات في التجارة، وتضرُّ بظروف الاقتصاد الكلي. ويسهل التهرب الضريبي والملاذات الضريبية انتشار ممارسات تآكل الوعاء الضريبي ونقل الأرباح، وغسل الأموال في إطار العمليات التجارية. وكلّ ذلك يحرم البلدان من موارد كان من الممكن توظيفها في تحقيق أهداف التنمية المستدامة وفي تحسين مكانتها في مؤشرات الحوكمة والفساد.

5- وفي هذا السياق، تدعو خطة عمل أديس أبابا إلى مضاعفة الجهود للحد من التدفقات المالية غير المشروعة، بغية القضاء عليها بحلول عام 2030. وقد شدّد المقصد 16.4 على الالتزام بمكافحة التدفقات المالية غير المشروعة. ولهذا الغرض، دُعيت المؤسسات الدولية إلى نشر تقديرات حول حجم التدفقات المالية غير المشروعة وتكوينها. وفي تزايد الدراسات عن حجم هذه التدفقات دليل على حجم الأضرار التي تلحق بالبلدان النامية وبقدراتها إزاء تمويل التنمية.

6- من هذا المنطلق، طلبت الدول الأعضاء من الإسكوا إعداد دراسة حول التدفقات المالية غير المشروعة في المنطقة العربية[1]. وخلُصت الدراسة إلى أن الاقتصادات العربية تتكبد أضراراً يبلغ متوسّطها 60.3-77.5 مليار دولار سنوياً، نتيجة التدفقات المالية غير المشروعة عبر قنوات أربع للتلاعب بالفواتير التجارية. ومنذ عام 2014، تجاوز حجم هذه التدفقات مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية والاستثمار الأجنبي المباشر الوافد إلى المنطقة. وقد شهدت القارة الأفريقية أيضاً خروج 73 مليار دولار سنوياً على شكل تدفقات مالية غير مشروعة، في حين بلغت التدفقات المالية غير المشروعة في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي 103 مليار دولار في عام 2013. وتبقى انعكاسات هذه التدفقات وخيمة، تدلّ على أن تنفيذ خطة عام 2030 لن يكون ممكناً ما لم تُبذل جهود متضافرة لتحسين قدرات تعبئة الموارد المحلية ومكافحة التدفقات المالية غير المشروعة.

أولاً- النطاق

7- استقطبت التدفقات المالية غير المشروعة على امتداد العقد الماضي المزيد من الاهتمام في الخطاب الدولي حول تمويل التنمية. وشكّلت "ورقات بنما" مفترقاً حاسماً على مسار النقاش حول التدفقات المالية غير المشروعة والمنظومة التي تسهلها في البلدان المتقدمة والبلدان النامية. وحتى الآن، لا تعريف متفق عليه بين الأطراف بهدف تقييم التدفقات المالية غير المشروعة[2] ولا اتفاق على منهجيةٍ لقياس مكونات هذه التدفقات (عائدات الجريمة، الموجودات المسروقة، التلاعب بالتسعير، والتلاعب بالفواتير التجارية من السلع، والثروة غير المصرح بها في الخارج، والفساد، والجريمة العابرة للحدود الوطنية، وغسل الأموال، وما إلى ذلك). وقد استُخدمت طرق عديدة لتقدير عناصر التدفقات المالية غير المشروعة، لكنها لا تقدم صورة كاملة عن نطاق هذه التدفقات وحجمها. وتلجأ المؤسسات إلى منهجيات مختلفة لقياس مُختَلف مكونات التدفقات المالية غير المشروعة (الشكل).

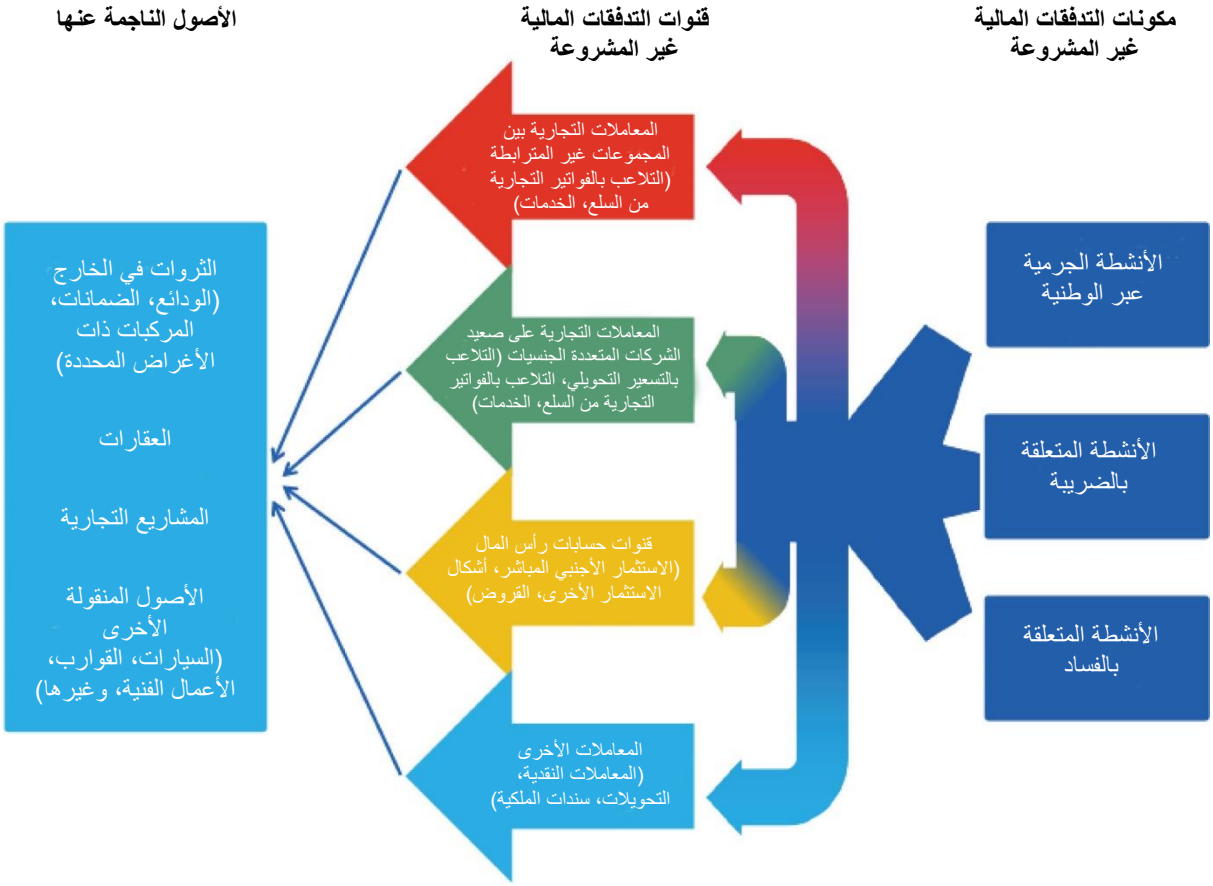
8- وتعرقل الطبيعة غير المشروعة لتلك التدفقات المالية محاولات تقدير حجمها تقديراً منهجياً ودقيقاً، سواء في الأقاليم أو فيما بينها. وعلاوة على ذلك، إن حركة هذه التدفقات وقنوات نقلها في تطور مستمر يصْعُب رصده. كما أن العوامل التي تؤثر على الترابط العالمي في التجارة والتمويل والاتصالات والنقل، هي نفسها التي تسمح للتدفقات المالية غير المشروعة بمواصلة مستوياتها المرتفعة من حيث التطوّر واستخدام التكنولوجيا.

---

(1) E/ESCWA/EDID/2018/TP.1.

(2) هناك توافق على أن التدفقات المالية غير المشروعة ينبغي أن تشمل حركة الأموال والأصول غير المشروعة عبر الحدود التي تُجرى بما يخالف القوانين الوطنية والاتفاقيات الدولية بشأن التهرب الضريبي؛ والتدفقات المالية غير المشروعة ضمن العمليات التجارية والاحتيال التجاري الدولي (بما في ذلك التلاعب بالفواتير التجارية)، والنشاط الإجرامي (بما في ذلك غسل الأموال وتهريب المخدرات والممتلكات الثقافية والأدوية والأشخاص والموارد الطبيعية والإتجار بها)، وتمويل الجريمة المنظمة والإرهاب، والفساد. ولكن ما من توافق بشأن ضرورة اعتبار تجنب الضريبة، والتخطيط الضريبي التعسفي، والاستفادة المثلى من الثغرات الضريبية، والانتفاع غير المستحق من المعاهدات، والتسعير التحويلي من أشكال التدفقات المالية غير المشروعة، كونها تقع عند الحد الفاصل بين المشروعية وعدم المشروعية وذلك باختلاف المعايير القانونية المعتمَدة. وقد أشارت اللجنة الاقتصادية لأفريقيا مؤخراً إلى ضرورة النظر إلى التخطيط الضريبي التعسفي وممارسات نقل الأرباح كتدفقات مالية غير مشروعة، في حين لا تشاطرها الهيئات الأخرى الرأي. وهذه الاختلافات قائمة أيضاً بين الحكومات وداخل البلد الواحد.

تمثيل تخطيطي للتدفقات المالية غير المشروعة
(حسب نوعها، وقناة الإمداد، وحركة الأصول)



المصدر: https://developmentfinance.un.org/illicit-financial-flows.

9- تعتبر المكونات المختلفة للتدفقات المالية غير المشروعة غير قابلة للمقارنة، لا سيما وأن تجميع قنوات نقلها ومكوناتها قد يؤدي إلى ازدواجية في العد. ومع ذلك، ومن خلال تحليل الخصائص الإقليمية وتأثيرها على قنوات التدفقات، يمكن تصميم بعض الحلول لتحديد التدابير والوسائل الإقليمية المطلوبة لكبح التدفقات المالية غير المشروعة. وينطوي هذا المسعى على رصد انتشار العوامل المنهجية (القانونية والمالية والضريبية والثقافية والأمنية والسياسية والإدارية والاقتصادية الكلية) التي لا تزال تنمي التدفقات المالية غير المشروعة.

10- وتستند خارطة الطريق المقترحة إلى توافق الآراء الذي خلُص إليه مؤتمر الإسكوا بشأن تمويل التنمية المستدامة: كبح التدفقات المالية غير المشروعة (بيروت، 28-29 تشرين الثاني/نوفمبر 2018) بين صانعي القرارات والممارسين والخبراء الدوليين والمجتمع المدني والمؤسسات المعنية. وهي تستند إلى العروض التي قدمها الخبراء الدوليون والإقليميون في المؤتمر والبالغ عددها 41 عرضاً، وإلى نتائج دراسة الإسكوا عن التدفقات المالية غير المشروعة. وهي تهدف أيضاً إلى دعم الجهود التي تبذلها مجموعة الـ 77 والصين، وجهود البلدان العربية، من خلال الدعوة إلى تعزيز التعاون الدولي والإقليمي بين الدول الأعضاء في جامعة الدول العربية وبينها وبين الهيئات والصناديق والآليات العربية المتخصصة، وإطلاق المرحلة التالية من البحوث والعمل

المشترك على مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة. وتسعى خارطة الطريق أيضاً إلى مراعاة الخصائص الإقليمية، وإلى التأثير في إجراءات السياسات العامة لتتناول العوامل المتعددة الأبعاد ذات الصلة بمكافحة التدفقات المالية غير المشروعة، وإلى تناول الاحتياجات والقدرات المتفاوتة والفوارق في مستويات التنمية عند مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة.

ثانياً- خارطة طريق إقليمية عربية لكبح التدفقات المالية غير المشروعة

ألف- الاعتبارات العامة

11- تتسم خارطة الطريق هذه وبعض جوانب السياسة العامة المتعلقة بالتدفقات المالية غير المشروعة بدرجة عالية من التقنية، ولكن التوصيات المتعلقة بالإجراءات صِيغت للتوجه إلى الجمهور غير المتخصص في هذا المجال، وبالتالي يمكن أن يُستخدم بعض المصطلحات بمعناه غير التقني.

12- وتعريف التدفقات المالية غير المشروعة المستخدَم في هذه الوثيقة لا يعني الحكم المسبق على نتائج المفاوضات المتعددة الأطراف، بل يهدف إلى توفير قاعدة انطلاق عملية تجسد الجوانب الوصفية الخمسة الرئيسية للتدفقات المالية غير المشروعة، وهي: الأموال الناجمة عن نشاط إجرامي، مثل العائدات المتأتية من الجريمة (بما في ذلك الفساد)؛ الأموال الموجهة لنشاط إجرامي، مثل الرشوة أو تمويل الإرهاب أو تمويل النزاع؛ الأموال غير المشروعة المرتبطة بالتهرب الضريبي وتجنب الضريبة؛ التحويلات عبر الكيانات الخاضعة لعقوبات مالية أو منها أو إليها؛ والتحويلات الهادفة إلى التهرب من تدابير مكافحة غسل الأموال/مكافحة تمويل الإرهاب أو المتطلبات القانونية الأخرى (مثل القيود على رأس المال).

13- وفي المنطقة العربية، يبقى انعدام الأمن مصدراً وحافزاً يومياً للتدفقات المالية غير المشروعة والتلاعب بالفواتير التجارية، سواء أكانت نتيجةً مباشرةً للاحتلال، أو الإرهاب، أو الفساد، أو الجرائم العابرة للحدود الوطنية، أو الأنشطة المسلحة. والخسائر في الإيرادات الضريبية بسبب التدفقات المالية غير المشروعة تقوّض أيضاً قدرة البلدان على تحقيق الأمن وعلى الاستثمار على نطاق أوسع في نواتج التنمية البشرية بهدف تحقيق أهداف التنمية المستدامة. وبالتالي إن مجالات العمل لا تقتصر على الاعتبارات التجارية والمالية بل تشمل إجراءات ذات نطاق أوسع لكبح التدفقات المالية غير المشروعة.

14- وأي نَهجٍ شامل لمكافحة التدفقات المالية غير المشروعة ينبغي أن يشمل قياس ورصد الأموال غير المشروعة، وتحديد التقنيات المالية غير المشروعة، وتقييم أوجه القصور التي تشوب الإطار التشريعي وعملية الإنفاذ والسياسات وتسمح بحدوث هذه التدفقات، والبحث في التدابير التي يمكن تطبيقها لمكافحتها. ويمكن أن يساهم هذا الإطار في توسيع نطاق التنمية في المنطقة العربية وإجراء تحوّل هيكلي على مستوى جميع أهداف التنمية المستدامة، بدلاً من الاقتصار على الهدف 16 منها.

15- وتبيّن دراسة الإسكوا عن "التدفقات المالية غير المشروعة في المنطقة العربية" أن هذه التدفقات تطرح تحدياً كبيراً على المنطقة العربية. وتعرض الدراسة مجموعة من التدابير في مجال السياسات لتخفيف التدفقات المالية غير المشروعة. ويمكن تطبيق هذه التدابير على مستوى كل بلد، وصولاً إلى توحيد الجهود الإقليمية من أجل الوفاء بالالتزامات العالمية المتعلقة بالتدفقات المالية غير المشروعة.

مقاصد أهداف التنمية المستدامة المتصلة بالتدفقات المالية غير المشروعة (4.16)

الهدف	موجز الهدف	الصلة بالتدفقات المالية غير المشروعة
الحوافز والعوائق		
العوامل التي تسهم إسهاماً أساسياً في مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة كالشروط المسبقة لتدابير معيّنة، أو العوامل الهيكلية التي يمكن أن تقوض فعالية تدابير مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة.		
5.10	تنظيم الأسواق المالية	بعض التدابير الرامية إلى مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة تتطلب من المؤسسات المالية اتخاذ تدابير وقائية، تدعمها بعمليات الإشراف.
3.16	سيادة القانون	شرط مسبق أساسي لتدابير مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة.
5.16	الحد من الفساد	الفساد في المؤسسات الرئيسية يمكن أن يقوض عملية مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة.
6.16	المؤسسات الفعالة	شرط مسبق أساسي لتدابير مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة.
9.16	الهوية القانونية	من متطلبات الكثير من تدابير مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة.
10.16	كفالة وصول الجمهور إلى المعلومات	الشفافية إزاء السلطات الحكومية المختصة قد تثني عن الجرائم وتعزز تدابير مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة.
16.أ	المؤسسات لمكافحة الجريمة	شرط مسبق أساسي لتدابير مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة.
المفاضلات المحتملة وتضارب السياسات		
المجالات حيث يمكن لاعتماد تدابير شديدة الصرامة أو غير موجهة في مجال مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة، أن يعيق تنفيذ المقاصد الأخرى لأهداف التنمية المستدامة.		
3.8	تطوير المشاريع المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة الحجم	عملية أطول لتسجيل الشركات، مع متطلبات إضافية من المعلومات.
10.8	الحصول على الخدمات المالية	مسائل متعلقة بالخدمات المالية – مثل الفقراء الذين لا يمتلكون أوراق ثبوتية سليمة.
10.ج	خفض تكاليف معاملات التحويل	محاولة الحد من المخاطر (de-risking) تؤدي إلى عدم وصول محولي الأموال إلى النُّظُم المالية – إمكانية دفع المحولين إلى العمل في الخفاء (مع تحمّل المستفيدين للتكاليف). كما أن تكلفة الامتثال قد تزيد كلفة التحويلات.
10.16	كفالة وصول الجمهور إلى المعلومات	قد تتعارض قواعد حماية البيانات، والسرية التجارية، والرقابة، مع تدابير مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة.

مقاصد أهداف التنمية المستدامة المتصلة بالتدفقات المالية غير المشروعة (4.16)

الهدف	موجز الهدف	الصلة بالتدفقات المالية غير المشروعة
المصادر الرئيسية للأموال غير المشروعة		
مقاصد أهداف التنمية المستدامة المتعلقة بالمصادر الهامة للتدفقات المالية غير المشروعة. غسل التدفقات غير المشروعة عامل مساعد أساسي للعديد من هذا النوع من الأنشطة، وبالتالي إن الحد من التدفقات غير المشروعة وسيلة فعالة لمكافحة الأنشطة التالية.		
3.2	الإنتاجية/المداخيل الزراعية	إنتاج المخدرات مصدر رئيسي للأموال غير المشروعة. ويمكن للتدابير الرامية إلى تعزيز الإنتاجية الزراعية ودخل المنتجين الريفيين أن تخفف الضغوط التي تدفع المزارعين إلى إنتاج المخدرات.
5.16	الحد من الفساد	الفساد مصدر رئيسي للأموال غير المشروعة.
1.17	تعزيز تعبئة الموارد المحلية	التهرب الضريبي مصدر رئيسي للأموال غير المشروعة وهو يضعف قدرة البلدان على تمويل عملية التنمية فيها من خلال تعبئة الموارد المحلية.
3.أ	مكافحة التبغ	الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ مصدر للأموال غير المشروعة.
2.5	العنف ضد المرأة	الاتجار بالبشر مصدر للأموال غير المشروعة.
5.10	تنظيم الأسواق المالية	عدم خضوع المؤسسات المالية لإشراف فعال, يسهل التهرب من دفع الضرائب والمصادر الأخرى للأموال غير المشروعة.
7.10	الهجرة الآمنة	تهريب المهاجرين مصدر للأموال غير المشروعة.
7.12	المشتريات العامة	المشتريات العامة، والأشغال العامة، وأعمال البناء، معرضة بدرجة عالية لمخاطر الفساد، وهي من المصادر الرئيسية للأموال.
12، 14، 15	استخدام المحيطات والنُظُم الإيكولوجية في الأرض على نحو مستدام	استغلال الموارد الطبيعية محرك للفساد ومصدر للأموال غير المشروعة. ويشمل ذلك الحراجة ومصائد الأسماك، والصناعات الاستخراجية.

16- والإجراءات المتسقة لكبح التدفقات المالية غير المشروعة لا سيما تلك المتعلقة بالتلاعب بالفواتير التجارية، تكون أكثر فعالية في سياق الاتحاد الجمركي العربي الذي ينبغي إنشاؤه للنهوض بمفهوم العمل الإقليمي الإنمائي العربي الذي يدعو إليه إطار التكامل الإقليمي الشامل الذي أطلقته الإسكوا عبر إرساء مجال للأمن الاقتصادي المشترَك للمواطنة في المنطقة العربية[3]. والدول العربية التي تنضم إلى الاتحاد الجمركي العربي

(3) اقترحت الإسكوا إنشاء مجال للأمن الاقتصادي المشترَك للمواطنة في المنطقة العربية في عام 2016 بوصفه الخيار الأنسب لتوفير إطار إقليمي شامل، وقاعدة أساسية لرؤيتها لعام 2030 ولآفاق التنمية في المنطقة العربية. ويوفر هذا الحيّز إطاراً شاملاً ومتعدد الاختصاصات للتكامل الإقليمي يتفق تماماً مع خطة عام 2030 وسُبُل تنفيذها. ولمزيد من المعلومات، يمكن الاطلاع على الفصل السادس من التقرير "مستقبل التنمية في المنطقة العربية: رؤية لعام 2030".

مدعوة إلى كبح التدفقات المالية غير المشروعة إلى أقصى حد ممكن، سعياً إلى القضاء عليها نهائياً بحلول عام 2030، بوسائل منها مكافحة التهرب الضريبي وتجنب الضرائب التجارية من خلال تعزيز القواعد التنظيمية الوطنية، وتكثيف التعاون الدولي عملاً بالمدوّنة الجمركية الموحدة للاتحاد الجمركي العربي التي تنص من جملة أمور أخرى على التبادل التلقائي للمعلومات الضريبية بين السلطات الضريبية في الدول الأعضاء في الاتحاد أو المؤسسات عبر الوطنية.

17- وقد تكون البلدان قد نفذت بعض عناصر خارطة الطريق المقترحة ولكن تأثيرها يبقى محدوداً إذا لم يتم إنفاذها ورصدها وتقييمها بانتظام على الصُعُد الوطني والإقليمي والدولي. ويلزم المنطقة العربية وخارطة الطريق هذه إطاراً قائماً للرصد والتقييم، وإنشاء هياكل حكومية دولية تتولى استعراض الإجراءات المتخذة لمكافحة التدفقات المالية غير المشروعة، واقتراح إجراءات تصحيحية، وتعزيز أشكال التعاون لمكافحة جميع أشكال التدفقات المالية غير المشروعة.

18- ونطاق المعايير العالمية المتصلة بالتدفقات المالية غير المشروعة والتفاصيل المرتبطة بها تفرض قيوداً كبيرة على قدرة البلدان على اتخاذ قرارات مستقلة في مجال السياسات. ومن حيث المبدأ، يمكن للدول أن تختار عدم الانضمام إلى الاتفاقيات والمعايير والمبادرات المتصلة بالتدفقات المالية غير المشروعة. ولكن كلفة هذا الخيار قد تكون مرتفعة، إذ يمكن أن يؤدي إلى غياب التعاون الدولي المتبادل، وإدراجها على القائمة السوداء، وفقدان إمكانية وصولها إلى الأسواق المالية الدولية أو المؤسسات المالية الدولية، وفرض العقوبات عليها.

19- ويمكن تنفيذ كل إجراء من الإجراءات المقترحة بمعزل عن الآخر، وبأشكال وتشكيلات مختلفة وفقاً للسياق الإقليمي ولمستوى التنمية على الصعيد الوطني/الشامل لعدة قطاعات. والبلدان التي تحرز تقدماً في مجالات العمل هذه ستحقق في المقابل تحسناً في تعبئة الإيرادات المحلية، وتزداد قدرتها على وقف التسربات المالية وتعبئة الموارد، وتتحسن مكانتها في مؤشرات الحوكمة والفساد، وكلها مسائل بالغة الأهمية للنهوض بخطة عام 2030.

20- وعند النظر في الإجراءات المقترحة، لا بد من الإشارة إلى جانبين. أولاً، لا ينبغي اعتبارها خطة تشترط تحقيق جميع هذه الإجراءات. ثانياً، إن إشراك أصحاب المصلحة المتعددين في تنفيذ العديد من الإجراءات يمكن أن يساهم إلى حد كبير في وضع عقد اجتماعي جديد ويدعم دور الدولة في مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة وغسل الأموال في إطار العمليات التجارية. ولمنظمات المجتمع المدني والأوساط الأكاديمية والشباب وفئات المجتمع الأخرى مصلحة واضحة في كبح التدفقات المالية غير المشروعة. والعمل مع أصحاب المصلحة الوطنيين والإقليميين، وغرف التجارة، ورابطات الأعمال التجارية، والمؤسسات المصرفية، والمؤسسات غير المالية، وغيرها، يمكن أن يعزز فعالية الجهود التي تبذلها الحكومة، ويساهم في بناء الثقة مع المستثمرين الدوليين وأوساط التنمية عموماً، وفيما بين المواطنين العرب.

21- وتتناول الأقسام التالية الإجراءات التي تقترحها خارطة الطريق العربية لتمويل التنمية المستدامة وكبح التدفقات المالية غير المشروعة.

باء- النُّظم الإيكولوجية الوطنية والإقليمية للتدفقات المالية غير المشروعة

الإجراء 1: وضع استراتيجيات وطنية للتدفقات المالية غير المشروعة لمساعدة صانعي السياسات والمشغلين ومنظمات المجتمع المدني على فهم التدفقات المالية غير المشروعة والتدابير القائمة لمكافحتها. ولهذه الاستراتيجيات أهمية خاصة لأنها تشكل جزءاً لا يتجزأ من جهود الحكومات لإرساء عقد اجتماعي جديد قائم على أهداف التنمية المستدامة واتفاق بشأن التمويل من أجل التنمية. وينبغي أن توفر هذه الاستراتيجيات نهجاً متسقاً ومتماسكاً للتدفقات المالية غير المشروعة يشمل جميع الإدارات والوكالات الحكومية المعنية. وينبغي أن تحدد الصلات القائمة بين قضايا السياسة العامة لتمكين الحكومات من اعتماد نُهُج متسقة تستفيد من أوجه التآزر القائمة، خاصة على الصعيدين الإقليمي والدولي، وذلك من خلال تعزيز أشكال التعاون الدولي في مجال التدفقات المالية غير المشروعة. ولتكون الاستراتيجيات الوطنية فعالة، يجب أن تستند على تقييمات دقيقة لنطاق مختلف قنوات التدفقات المالية غير المشروعة (و/أو المخاطر المرتبطة بكل قناة) لتوفير خط أساس وتقييمات سنوية للتقدم المحرز.

الإجراء 2: إنشاء هيئات وطنية (مجالس/لجان) تدعمها الوحدات المتعددة الوكالات والهيئات الإقليمية بقيادة جامعة الدول العربية لتتبُّع التدفقات المالية غير المشروعة وكبحها. ولضمان فعالية نُهُج كبح التدفقات المالية غير المشروعة ينبغي أن تتوزع على ثلاثة مستويات تشمل التعاون على صعيد الوكالة (المستوى التشغيلي) والحكومة (المستوى التنفيذي) والمستوى الإقليمي (المستوى الحكومي الدولي) لوضع السياسات وتنسيقها. ويمكن للحكومات النظر في إنشاء مجالس/لجان عليا أو وطنية مستقلة لمكافحة التدفقات المالية غير المشروعة والفساد، واستكمال الجهود المبذولة مع شبكة من الوحدات المشتركة بين الوكالات على المستوى التشغيلي[4]. ويكون لهذه المجالس ولاية محددة تحُول دون تداخل عملها مع الكيانات الوطنية الأخرى المعنية بصنع السياسات، والتغييرات التشريعية، وإنفاذ القانون، والملاحقة القضائية. وينبغي أن تشمل هذه الولاية إجراء تقديرات سنوية للتدفقات المالية غير المشروعة، في حال عدم قيام مؤسسة معينة بتوفير تقديرات دقيقة في هذا المجال.

الإجراء 3: توفير البلدان للقوانين التي تتيح تلقائياً للمسؤولين من مختلف الوكالات **تبادل المعلومات**، وفهم الاحتياجات المتبادلة، وتدقيق البيانات القُطرية والإقليمية، لتتمكن هذه المجالس والوحدات من العمل بفعالية. وتشمل التدخلات على المستوى الثالث (المستوى الإقليمي) إنشاء مجلس وزاري في إطار جامعة الدول العربية أو توسيع ولاية المجلس الحالي أو اللجنة التنسيقية العليا، للعمل على مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة بجميع أبعادها، ولا سيما من أجل تعزيز التجارة والحد من غسل الأموال في إطار العمليات التجارية.

جيم- جهود الإنفاذ والصلاحيات ذات الصلة

الإجراء 4: اعتماد قوانين إقليمية ووطنية مستقلة تحظر التدفقات المالية غير المشروعة والتلاعب بالفواتير التجارية، بدلاً من وضع قوانين غير شاملة أو متقطعة. فالتلاعب بالفواتير التجارية هو أكثر من

(4) يمكن أن تضم هذه المجالس إلى جانب الوحدات المشتركة بين الوكالات المعنية مسؤولين من مختلف الوزارات أو الإدارات متخصصين في الاستخبارات المالية؛ والإشراف على المصارف؛ والتجارة؛ وإدارة الاستيراد والتصدير؛ والتسعير التحويلي؛ وضريبة الدخل؛ والتحقيقات الجنائية الوطنية؛ والملاحقات الجنائية الوطنية؛ ومكافحة الفساد.

مسألة فساد. إن التلاعب بأسعار السلع أو قيمتها أو كميتها في الفواتير الدولية للتهرب من الضرائب أو نقل الأموال أو تجنب القيود على رأس المال يؤثر على إمكانيات تحقيق التنمية المستدامة. ويمثل التلاعب بالفواتير الجزء الأكبر من التدفقات المالية غير المشروعة القابلة للقياس. وعلى الرغم من أنه تقنية بسيطة نسبياً فإن تحديده صعب للغاية.

وانتشار التلاعب بالفواتير على نطاق واسع واستخدامه التقليدي يحتمان ضرورة سن قوانين لحظره وذلك لإشعار أصحاب الأعمال وتمكين المدعين العامين من اتخاذ التدابير اللازمة بدلاً من تطبيق الغرامات والجزاءات التي قد لا تكون كافية للحد من الانتهاكات. وحتى عند كشف الجرائم التجارية، فإن نسبة المحاكمات والأحكام الصادرة بشأنها قد تشجع غاسلي الأموال والمهربين على مواصلة أعمالهم عبر الوكلاء. ومن الأهمية أن تعزز القوانين الآليات الرامية إلى ردع الأنشطة الإجرامية وحماية الشهود والخبراء والضحايا والمبلغين عن المخالفات.

الإجراء 5: تعزيز المساءلة في مجال مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة. يمكن للدول الأطراف في الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد أن تنظر في توسيع نطاق الأفعال الإجرامية التي تشير إليها (المادة الرابعة)، وذلك لرصد قنوات التدفقات المالية غير المشروعة المرتبطة بالتلاعب بالفواتير التجارية. وبالنظر إلى الطابع العابر للحدود للجرائم عبر الوطنية، قد يكون من الضروري مراجعة الأحكام الواردة في الاتفاقية والمتعلقة بالولاية القضائية. وعلى الدول العربية الأطراف في شراكة الحكومة المفتوحة (وهي مبادرة متعددة الأطراف تضمن التزام الحكومات بتعزيز الشفافية) أن تُدرج ضمن خطط عملها الوطنية التزاماتٍ بتنفيذ الإجراءات التي حددتها دراسة الإسكوا بشأن التدفقات المالية غير المشروعة. ويمكن للدول التي لم تنضم بعد إلى الشراكة أن تنظر في الإجراءات الرامية إلى تحسين معايير الأهلية لديها.

الإجراء 6: وضع أطر على صعيد المنطقة من أجل تعزيز التعاون بين هيئات مكافحة الفساد، بما في ذلك مع الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد. قد ترغب الدول العربية التي التزمت بخطط عمل في إطار سياسة الجوار الأوروبي في توسيع نطاق عملها ليشمل مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة في العمليات التجارية، من خلال تعزيز التعاون بين وكالات إنفاذ القانون وتعزيز أفضل الممارسات والأساليب والبيانات والمعايير والشراكات المتعلقة ببناء القدرات. ويمكن توسيع نطاق التعاون ليشمل جهود فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية بهدف تعزيز تبادل المعلومات بين الجمارك، ووحدات الاستخبارات المالية، وهيئات مكافحة غسل الأموال، والمؤسسات المالية، مما يتيح وصول الهيئات الجمركية إلى مختلف مصادر البيانات مثل تقارير وحدات الاستخبارات المالية عن المعاملات المشبوهة.

الإجراء 7: إنشاء وحدات متخصصة لمصادرة الأصول واستردادها (كشكل من أشكال الالتزام المالي في العدالة الجنائية). ومن شأن هذه الجهود أن تحرم مرتكبي الجرائم على أنواعها من العائدات المتأتية عن جرائمهم، مما يوفر رادعاً قوياً منذ البداية. ولتكون هذه الجهود فعالة يجب أن تتسم بالاتساق والكفاءة. وبما أن جهود استرداد الأصول تشمل الأموال التي تقع ضمن اختصاصات قضائية أخرى، فهي تتطلب معرفة متخصصة بالنُّظم القانونية الأجنبية ومعاهدات المساعدة القانونية المتبادلة. وإنشاء وحدات متخصصة في مصادرة الأصول واستردادها يكفل خسارة جميع المجرمين لعائدات الجريمة،

ويُحَسِّن احتمالات استرداد البلد للأموال. ومن الجدير أيضاً دراسة إمكانية التوصل إلى توافق في الآراء بشأن إصدار مذكرات توقيف على نطاق المنطقة لملاحقة التدفقات المالية غير المشروعة.

دال- الشفافية المالية

الإجراء 8: دعم إمكانية حصول السلطات المختصة على المعلومات المتصلة بالملكية النفعية والكشف عن المعلومات المتصلة بالملكية النفعية لجميع المتقدمين لعروض المشتريات الحكومية، وفي إقرارات الذمة المالية السياسية. وينبغي للبلدان أن تشترط الإفصاح عن الملكية النفعية لجميع مقدمي العروض أو المستفيدين من العقود الحكومية، لقطع الطريق على العقود الزائفة، والعروض للمشتريات الحكومية من أشخاص محظورين لأعمال سابقة، وغير ذلك من أشكال الفساد في عمليات تقديم العروض.

الإجراء 9: ضرورة أن تنظر الحكومات في الانضمام إلى اتفاق منظمة التجارة العالمية بشأن المشتريات المتعددة الأطراف، الذي يحدد قواعد تلزم بشروط المنافسة المفتوحة العادلة والشفافة (مع الأخذ في الاعتبار أن هذه القواعد لا تنطبق بالضرورة على جميع أنشطة المشتريات). وقد ترغب الحكومات في النظر في توسيع نطاق منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى ليشمل أحكام المشتريات الحكومية، وفي وإدراج القواعد ذات الصلة ضمن المدوّنة الجمركية الموحدة للاتحاد الجمركي العربي.

الإجراء 10: قد لا يكون تضارب المصالح واضحاً في إقرارات الذمة المالية للموظفين العموميين، إلا إذا كان المالكون المستفيدون معروفين. وإضافة شروط الإفصاح هذه في إقرارات الذمة المالية يمكن أن تساعد على تحديد احتمالات تضارب المصالح التي قد تنشأ في العمل السياسي للشخص.

الإجراء 11: إنشاء آليات حكومية/مستقلة لقياس استخراج الموارد الطبيعية. على الحكومات أن تعمل على التحقق من كمية الموارد الطبيعية التي تستخرجها شركات النفط والتعدين أو على تحديدها بنفسها، بدلاً من الاعتماد على التقارير. وبإمكان الحكومات الاستفادة من دليل الأمم المتحدة بشأن مجموعة من المسائل المتعلقة بفرض الضرائب على الصناعات الاستخراجية في البلدان النامية[5]. ومن دون التحقق الذاتي، يستحيل تحديد ما إذا كانت الشركات قد سددت الرسوم الصحيحة بموجب عقودها أو التزمت بكميات الاستخراج.

الإجراء 12: يُطلب من الشركات المتعددة الجنسيات تقديم تقارير عن كل بلد على حدة. وتساعد هذه التقارير على تركيز التحقيقات في التسعير التحويلي. وبإلزام الشركات بتقديم معلومات مالية أساسية مفصلة لكل بلد، يُسَهِّل على المسؤولين عن إدارة الضرائب تحديد المخاطر المحتملة والمجالات المشكوك فيها، والمساعدة على إنشاء أطر أكثر دقة لإدارة المخاطر في الإدارات الضريبية. فالشركات الأجنبية المتعددة الجنسيات العاملة في بلد معيّن ينبغي أن تلتزم بتقديم تقارير عن كل بلد على حدة، تتضمن معلومات عن عائدات الضرائب المحلية، ومعلومات متاحة للجمهور. ويتطلب ذلك توسيع نطاق التعاون الدولي والإقليمي لإنشاء قواعد بيانات مفتوحة تتضمن الشروط المتفق عليها بشأن دورة

(5) https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2018/05/Extractives-Handbook_2017.pdf.

رأس مال للشركات المتعددة الجنسيات. ولا بد من النظر في هذه الأبعاد عند مراجعة الاتفاقية الموحدة لاستثمار رؤوس الأموال في الدول العربية.

هاء- التهرب من الضرائب وتجنبها

الإجراء 13: الانضمام إلى التشكيلات والمنتديات والشبكات الخاصة بتبادل المعلومات الضريبية. وقع العديد من الدول العربية على المعايير الموحدة للإبلاغ الضريبي التي وضعتها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية للتبادل الدولي للمعلومات عن الحسابات المصرفية للمواطنين في الخارج[6]. والحصول على المعلومات حاسم لتحديد حالات التهرب الضريبي الفردية؛ وبدون معلومات من البلدان الأجنبية، لا تتوفر لبلد المنشأ أي وسيلة لتحديد المواطنين/الشركات من أصحاب الحسابات الخاضعة للضريبة في الخارج، فتعتمد كبديل عن ذلك على الإبلاغ الذاتي. وفي الوقت نفسه، هناك دول عديدة غير أعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وموقّعة على المعايير الموحدة للإبلاغ الضريبي لا تتلقى معلومات من الدول الموقّعة الأخرى. ومن شأن الطلب الموحد من الدول العربية الموقّعة أن يكفل مزيداً من التعاون من الدول الأخرى. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي للدول أن تلتزم بنشر مجاميع البيانات الثنائية (المجموع الضريبي العائد إلى مقيمين في بلد معيّن في الحسابات المالية في بلدان أخرى؛ نسبة مجموع السكان المصرح عنها في العائدات الضريبية لبلد معيّن) ويزوّد هذا المواطنين بمعلومات هامة لسد النقص في المعلومات عن الأصول الخارجية غير المصرح عنها.

الإجراء 14: إنشاء وحدات التسعير التحويلي داخل السلطات الضريبية. يُقصد بالتسعير التحويلي القواعد والأساليب المعتمَدة في تسعير المعاملات العائدة إلى مؤسسات والجارية بين مؤسسات خاضعة لحيازة أو ملكية مشتركة. ويكاد يكون من المستحيل إخضاع الترتيبات المالية داخل مجموعات الشركات أو بين الكيانات المترابطة إلى أي مراقبة من الخارج، وبالتالي تكون هذه الترتيبات أكثر عرضةً لخطر التلاعب. وتتطلب المعاملات بين هذه الكيانات، المعروفة بالتسعير التحويلي، اهتماماً خاصاً. وباستطاعة السلطات الضريبية في العديد من البلدان أن تضبط التسعير التحويلي بين المجموعات، الذي يختلف عن التسعير في حالة المؤسسات غير المترابطة التي تتصرف بلا ضابط. (وهذا ينطبق أيضاً على تحييد الآثار المترتبة على الترتيبات المالية المزدوجة المتباعدة وتحديد الفائدة القابلة للاقتطاع بهدف تفادي ازدواج الإعفاء الضريبي). وبالنظر إلى تعقيد الترتيبات والمعاملات، تبيّن أن إنشاء وحدات من موظفين مدربين على رصد إيرادات المعاملات يزود الإدارات الضريبية بأفضل النتائج، فالملاذات الضريبية وممارسات نقل الأرباح عبر الحدود تستنفد الإيرادات العامة.

والترتيبات المصطنعة التي تلجأ إليها المنشآت الدائمة أو الشركات عبر الوطنية و/أو المراكز المالية التي تستضيفها، للالتفاف على النُّظُم الضريبية، هي من المواضيع المحورية لخطة التدفقات المالية غير المشروعة. وينبغي اعتبار الممارسات الضريبية التعسفية من التدفقات المالية غير المشروعة، وهناك العديد من أوجه التآزر التي تتيحها معالجة تآكل الوعاء الضريبي ونقل الأرباح، وسائر أشكال التدفقات المالية غير المشروعة، بطُرق منها تحسين إدارة الجمارك والسياسات الضريبية. وقد تتحقق وفورات الحجم إذا ما بُذلت جهود منسقة ضمن آلية موحدة. وفي الوقت الراهن، لا آلية

(6) الإمارات العربية المتحدة، والبحرين، وقطر، والكويت، ولبنان، والمملكة العربية السعودية.

موحدة على الصعيد العالمي. ومعالجة تآكل الوعاء الضريبي ونقل الأرباح في معزل عن سائر التدفقات المالية غير المشروعة تديم الرأي القائل بأن تآكل الوعاء الضريبي ونقل الأرباح ليس ضمن التدفقات المالية غير المشروعة، ما يخفّف من الضغط السياسي على المسؤولين عنه.

الإجراء 15: تكييف القواعد الضريبية الدولية للتقليل، إلى أدنى حد ممكن، من خسائر الإيرادات في المنطقة. وقد شرعت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في إصلاحات جذرية، تتجاوز مبدأ "التصرف بلا ضابط" في التسعير التحويلي، الذي يتعرض للكثير من الانتقادات على نطاق واسع، وتركز على بديل مفاده تقسيم الأرباح بين البلدان حسب موقع النشاط الاقتصادي الحقيقي (صيغة موقع التشغيل والمبيعات النهائية للشركات المتعددة الجنسيات). وقد ترغب الدول في الانضمام إلى مجموعة 24 وغيرها من الدول غير الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في الدعوة إلى اتباع صيغة دولية تضمن توزيعاً أكثر عدالة للحقوق الضريبية. ويمكنها استحداث صيغة بديلة هي ضريبة الحد الأدنى، قبل أي تقدم تحرزه منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، للحد من الخسائر الناجمة عن نقل الأرباح في ظل النظام الحالي الذي تشوبه ثغرات. وقد ترغب الدول في الانضمام إلى الجهود الرامية إلى إنشاء منتدى للأمم المتحدة يدعو إلى منظومة قواعد ضريبية دولية تستوفي شروط الشفافية وشمولية التمثيل.

واو- الجرائم المالية

الإجراء 16: العناية الواجبة للتحقق من هوية العملاء والبرامج من أجل الإبلاغ عن الأنشطة المشبوهة في المصارف. حددت فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، في وثيقة التوصيات في عام 2012 بشأن المعايير الدولية، معيار العناية الواجبة للتحقق من هوية العميل والمعاملات المشبوهة والإبلاغ عنها (التوصيتان 10 و20)[(7)].

الإجراء 17: بناء وحدات استخبارات مالية قوية وفعالة وتمكينها. وحدات الاستخبارات المالية هي الهيئات التي تتولى جمع وتنسيق المعلومات الاستخباراتية حول الجرائم المالية التي تسفر عنها تدفقات مالية غير مشروعة. وإنشاء وحدات الاستخبارات المالية في حال عدم وجودها، وتزويدها بالصلاحية اللازمة لجمع المعلومات من مختلف فروع الحكومة (ربما في دور رائد في الوحدة المشتركة بين الوكالات المعنية بالتدفقات المالية غير المشروعة، الإجراء 1) أمر حاسم في تنظيم وتفعيل تدابير مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة. والانضمام إلى مجموعة إيغمونت لوحدات الاستخبارات المالية (و13 دولة عربية هي أعضاء فيها) يُسهّل التعاون بين وحدات الاستخبارات المالية في بلدان مختلفة.

زاي- الاتفاقات التجارية الإقليمية والاتحاد الجمركي

الإجراء 18: التبعات الهامة للتدفقات المالية غير المشروعة والتلاعب بالفواتير التجارية على الاتفاقات التجارية الإقليمية وعلى مختلف أشكال التكامل الإقليمي من أبرز الاستنتاجات التي توصّلت إليها دراسة الإسكوا حول التدفقات المالية غير المشروعة. وإذا استمرت الاتجاهات الحالية، فدول عديدة سبق

(7) http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/FATF%20Standards%20-%2040%20Recommendations%20rc.pdf.

وانضمت إلى مبادرة إنشاء الاتحاد الجمركي العربي قد تسعى للانضمام إلى اتفاقات تجارية أو اتحادات جمركية أخرى. وهذا قد يؤدي إلى حالات من عدم اليقين في القوانين والمعاملات، ما يُفاقم التلاعب بالفواتير التجارية في المنطقة، أو على الأقل يمحو الخط الفاصل بين التلاعب بالفواتير المتعمّد والاختلاف غير المتعمّد في التصريح عن السلع والخدمات. وإذا أضيف ذلك إلى احتمال استمرار التلاعب بالفواتير داخل الترتيبات التجارية التفضيلية وخارجها، قد تُهدر أي فوائد محتملة للاتحاد أو غيرها من أشكال التكامل الإقليمي المتقدّمة.

الإجراء 19: من الضروري إيلاء الاهتمام اللازم للتدفقات المالية غير المشروعة والتلاعب بالفواتير التجارية في المفاوضات الجارية بشأن إنشاء الاتحاد الجمركي العربي. وقد تخضع آليات تحصيل الإيرادات والتخليص في الاتحادات الجمركية للتأثير والتحريف بفعل التسربات الناجمة عن التلاعب بالفواتير التجارية وغسل الأموال في إطار العمليات التجارية. هذا إلى جانب الاعتبارات الأخرى التي تنطوي على اختلال أو انحياز في تحديد التعريفات الجمركية الخارجية المشتركة للاتحاد الجمركي، والشحن العابر، وإعادة التصدير من المناطق الحرة، والتفاوت في الاستثناءات، والتغيُّرات في المعدل الفعلي للحماية التي تحدّدها التعريفة الخارجية الموحدة، وهي اعتبارات تعرّض استمرار الاتحاد الجمركي للخطر.

حاء- التجارة مع الكيانات غير الشرعية والمستوطنات

الإجراء 20: تعمل الأمم المتحدة على وضع قاعدة بيانات للشركات التي لديها أعمال تجارية مع المستوطنات الإسرائيلية غير القانونية في الأرض الفلسطينية المحتلة، في مخالفة للقانون الدولي. وقد أطلقت قاعدة بيانات أوسع نطاقاً لإدارة المقاطعة العربية مع إسرائيل. وعلى الرغم من أن قاعدة بيانات الأمم المتحدة تعتبر الإطار المعياري الأخلاقي والقانوني، يبقى تفعيلها أو تأثيرها على كبح التدفقات المالية غير المشروعة والتلاعب بالفواتير التجارية في المستوطنات الإسرائيلية في حيّز الغامض.

الإجراء 21: في حدود التنسيق المؤسسي بين الأمم المتحدة ومنظمة التجارة العالمية، يمكن اعتماد نَهجٍ مماثل داخل منظمة التجارة العالمية بإصدار إعلان وزاري لمكافحة التدفقات المالية غير المشروعة والتلاعب بالفواتير التجارية، ولا سيما عندما يكون السبب والمصدر والوجهة معروفة. وفي عام 2014، اقترحت الإسكوا المضي، على غرار المبادئ التوجيهية للاتحاد الأوروبي، في حظر تداول أو استيراد منتجات من المستوطنات الإسرائيلية في الأراضي الفلسطينية المحتلة ومرتفعات الجولان، لا سيما إذا لم تقترن بشهادات للمنشأ يمكن التثبّت منها. بموازاة ذلك، ينبغي توصيف المنتجات القادمة من المستوطنات الإسرائيلية، بأنها منتجات من دولة فلسطين، وذلك تماشياً مع اتفاقات أوسلو وبروتوكول باريس لعام 1994.

الإجراء 22: يمكن الاستناد إلى ترتيبات تجارية تفضيلية أخرى لمكافحة التدفقات المالية غير المشروعة، بما في ذلك اتفاق الارتباط بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل، وخطة عمل سياسة الجوار الاوروبي والشراكة الأورومتوسطية. وإضافة إلى ذلك، هناك عدد من قرارات مجلس الأمن في الأمم المتحدة والجمعية العامة، التي ينبغي تفعيلها كونها تقدم تدابير/عناصر لمكافحة التدفقات المالية غير المشروعة، ولا سيما عبر تحديد عقوبات مالية محددة الأهداف، بما في ذلك قرار الجمعية العامة 66/225 الذي

يؤكد حق الشعب الفلسطيني وسكان الجولان السوري في مواردهم الطبيعية، ويطالب إسرائيل بالكف عن استغلال هذه الموارد الطبيعية أو إتلافها أو ضياعها أو استنفادها أو تعريضها للخطر، ويعترف بحق الشعب الفلسطيني في المطالبة بالتعويض نتيجة الانتهاكات الإسرائيلية لحقوقهم.

طاء- اعتبارات التنمية المستدامة في القواعد التجارية المتعددة الأطراف

الإجراء 23: لا تحظى التنمية المستدامة بالأولوية في قواعد منظمة التجارة العالمية. إذ يُشار إليها بشكل غير مباشر ولا يبدو أنها تشكل قاعدة قانونية ملزمة. فعلى سبيل المثال، لا يورد اتفاق مراكش، الذي أُنشئت بموجبه منظمة التجارة العالمية، قواعد مفصلة لدفع التنمية المستدامة إلا كمبدأ عام[8]. واتفاقات منظمة التجارة العالمية بحد ذاتها لا تورد منطلقات قانونية محددة تبرر اتخاذ إجراءات حمائية طبقاً لاعتبارات يمليها تحقيق التنمية المستدامة أو كبح التجارة غير المشروعة[9]، التي تؤدي إلى تحريف أنظمة التجارة المتعددة الأطراف والدولية والإقليمية، وتقوّض الترتيبات التجارية التفضيلية وغير التفضيلية. والجهود المبذولة لمعالجة هذه المشكلة المتعددة المستويات جزئية وغير كافية، ولا تزال خارج نطاق جدول أعمال مفاوضات منظمة التجارة العالمية.

الإجراء 24: التهريب وغسل الأموال في العمليات التجارية يتطلب استعراضاً شاملاً للأنظمة المتعددة الأطراف. وفي إطار منظمة التجارة العالمية، ينبغي أن تعالج التجارة غير المشروعة بوضوح؛ فنطاقها ومفهومها يتطلبان تعريفاً عملياً ومتعدد الأطراف لا يقتصر على التدابير التي يشملها الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة (المادة العشرون بشأن الاستثناءات الأمنية)، التي لم تنجح دائماً في كبح هذه التجارة. والتدابير التي اتخذتها البلدان لمكافحة التجارة غير المشروعة لم تُكلَّل بالنجاح، باعتبار أنها تعيق تحرير التجارة وتنتهك الالتزامات والقواعد القائمة في إطار منظمة التجارة العالمية.

الإجراء 25: يدعو أعضاء منظمة التجارة العالمية إلى إنهاء جولة الدوحة الإنمائية. ولكن لا ينبغي العمل على ذلك إلا ضمن ولاية دقيقة لإدماج اعتبارات التنمية المستدامة في قواعد منظمة التجارة العالمية لصالح البلدان المتقدمة النمو وأقل البلدان نمواً، وضمان أن البلدان النامية تحظى بنصيبها من نمو التجارة العالمية بما يلبي احتياجاتها في مجال التنمية المستدامة، وعملاً بما ينص عليه اتفاق مراكش الذي أنشأ النظام التجاري المتعدد الأطراف، بما في ذلك من خلال تفعيل المعاملة الخاصة والتفاضلية وتعزيزها وإعادة تأكيدها.

(8) https://www.wto.org/english/thewto_e/coher_e/mdg_e/summing_up_e.htm.

(9) Francesco Sindico. Unraveling the trade and environment debate through sustainable development law principles. Available at http://www.esil-sedi.eu/sites/default/files/Sindico_0.PDF.