



الخصوصية مقابل الشفافية

في ذلك الوقت يمثل تحدياً. كذلك كانت زيادة قوة الإنفاذ ستعتمد في نهاية المطاف على الإجراءات التي يتخذها القضاة الباكستانيون -الذين أغفل العديد منهم دفع الضرائب المستحقة عليهم.

غير أن ذلك لم يثن عزم وزارة المالية التي اتخذت خطوة جريئة. ففي عام ٢٠١٤، فوضت المجلس الفيدرالي للإيرادات الإعلان عن قيمة ضريبة الدخل التي تدفعها الشركات والأفراد سنوياً. ويبدو أن هذا النهج غير المعتاد كان ذا أثر؛ ففي حين لا يزال الامتثال متدنياً، ثمة بعض الأدلة على تحسنه نتيجة مبادرة الشفافية التي أطلقتها الوزارة. ومع ذلك، لم يأت هذا التحسن دون ثمن. فمن خلال إلحاق الخزي بالمتهربين بهدف دفعهم لسداد نصيبهم العادل من الضرائب— وتمكين المجتمع المدني والصحفيين من مساءلتهم إن لم يفعلوا— اضطر جميع الباكستانيين إلى التخلي عن جانب من خصوصيتهم.

وفي جميع أنحاء العالم، يتزايد إدراك السلطات الوطنية لقيمة—وتكلفة—استخدام الشفافية لمكافحة التدفقات

على البلدان تحقيق التوازن الصحيح وهي تكافح التدفقات المالية غير المشروعة جاي بورسيل وإيقانا روسي

عام ٢٠١١، ألقى وزير المالية الباكستاني خطاباً عن الموازنة أمام المجلس الوطني الباكستاني، موضحاً أن نسبة الإيرادات الضريبية في البلاد إلى إجمالي الناتج المحلي، التي بلغت ٩,٢٪، جاءت في المركز قبل الأخير من إجمالي ١٥٤ منطقة اختصاص حول العالم. ففي بلد عدد سكانه ١٨٠ مليون نسمة، لم يقدم إقرارات ضريبة الدخل سوى ١,٢ مليون شخص وشركة فقط.

وكان التهرب الضريبي قد بدأ في التفشي من القمة؛ إذ وجد مركز التقارير الاستقصائية الباكستاني أن ٧٠٪ من رجال القانون في باكستان لم يقدموا إقراراتهم الضريبية في ذلك العام. لذا كان تشديد القوانين والعقوبات القائمة

رغم فوائد الشفافية، فإن بعض البلدان لا تزال تحجّم عن إتاحة المعلومات المفيدة بسهولة للاطلاع العام.

بارزة أو تسهيل إجراءات العناية الواجبة للعميل أو النهوض بجهود تتبع الأصول واستردادها.

وباستخدام لغة الإنترنت الحديثة، فإن إتاحة بيانات الإفصاح المالي للاطلاع العام تمثل فرصة قيمة لحشد المصادر. فإلى جانب الموظفين المدنيين المختصين، تقوم هيئات الرقابة والصحفيون وغيرهم بمراقبة إقرارات الذمة المالية، مما ينتج عنه في الغالب خيوط ونتائج من شأنها تحفيز أو تقوية التحقيقات المتعلقة بالفساد. وعلى سبيل المثال، في عام ٢٠٠٩ اضطر رئيس وزراء كرواتي إلى الاستقالة في أعقاب تقارير إعلامية شككت في مصدر ثروته؛ وكانت التقارير نفسها مدفوعة بصور تظهره وهو يرتدي ساعات باهظة الثمن لم تكن مدرجة في إقرار الذمة المالية الخاص به. وبالمثل، فإن أعضاء وسائل الإعلام أنفسهم هم الذين وجدوا حسابات مصرفية سويسرية لم يصرح بها وزير ميزانية فرنسي للسلطة المالية العامة. تلك الفضيحة لم تؤدّ فحسب إلى التحقيق مع الوزير وإدانته في النهاية بتهمة الاحتيال الضريبي وغسل الأموال، بل أدت أيضا إلى إصلاح شامل لنظام إقرارات الذمة المالية الفرنسي الخاص بالموظفين العموميين، ليشمل إمكانية الاطلاع العام لأول مرة. وباختصار، من شأن إمكانية الاطلاع العام تحسين المساءلة وتعزيز تأثير الإفصاح على اكتشاف أفعال الفساد وملاحقتها قضائيا.

ورغم فوائد الشفافية، فإن بعض البلدان لا تزال تحجّم عن إتاحة المعلومات المفيدة بسهولة للاطلاع العام؛ فحوالي ٥٠٪ فقط من البلدان التي تقتضي الإفصاح تسمح بالاطلاع العام بموجب القانون، ونسبة أصغر بكثير منها تمنح فعليا حق الاطلاع في الواقع العملي. ويمثل الحفاظ على الخصوصية سببا شائعا؛ وثمة شاغل آخر ألا وهو أن المعلومات يمكن أن يستغلها بعض اللصوص أو مرتكبي حوادث الاختطاف المحتملين. ومع ذلك، فمن الممكن بالتأكيد تحقيق التوازن الصحيح بين تلك المخاوف والفوائد الواضحة من الاطلاع العام. وفيما يلي بعض الاعتبارات المهمة:

- لا يعني الاطلاع العام بالضرورة نشر المحتوى الكامل لإقرارات الذمة المالية التي يقدمها الموظفون العموميون. فالمعلومات شديدة الحساسية، مثل أرقام الحسابات المصرفية، تظل سرية دائما.
- يمكن أن تُصمم طرق تناول الاطلاع العام لتناسب الظروف كل بلد على حدة. ومن الأمثلة على ذلك نشر إقرارات الموظفين العموميين رفيعي المستوى فقط.

المالية غير المشروعة. فمن خلال زيادة احتمالات اكتشاف الخطأ تؤدي الشفافية إلى تحسين إنفاذ القانون وتعزيز المساءلة والثقة في الإجراءات والمؤسسات وردع السلوكيات غير الحميدة. ومع ذلك، فإنها تؤدي حتما أيضا إلى فقدان بعض الخصوصية لمن قد يكون لديهم أسباب مشروعة للحفاظ على سرية تعاملاتهم المالية، كالخوف من الجيران الفضوليين، وكتاب أعمدة النميمة في الصحف، وحتى من مرتكبي جرائم الاختطاف.

ولكن قبل أن نستكشف المفضلات التي تقتدرن بالحل، فلنحدد المشكلة. إن مصطلح «التدفقات المالية غير المشروعة» مصطلح شامل يفهم منه عموما أنه يضم ثلاثة أنواع على الأقل من الأموال. أولا، هناك أموال تتولد عن أعمال غير قانونية، مثل الفساد والتهرب والاتجار بالمخدرات. ثانيا، الأموال التي يشكل تحويلها عملا غير قانوني؛ على سبيل المثال، تحويل الأموال لإخفاء الدخل من السلطات بشكل تهربا ضريبيا، حتى ولو تم توليد الدخل بطريقة قانونية. وأخيرا، هناك أموال موجهة لغرض غير قانوني، كتمويل الإرهاب مثلا.

واللجوء إلى الشفافية لوقف هذه التدفقات ليس بالفكرة الجديدة، حتى وإن كانت البلدان لا تزال تعمل على تحسين استخدامها لهذه الأداة القوية. وتقدم الأمثلة التالية مجموعة من المناهج للتعامل ما يترتب على ذلك من فقدان الخصوصية كأحد عناصر النجاح المعقدة باعتراف الجميع لكنها حيوية.

إفصاح الموظفين العموميين

تشير إحصاءات البنك الدولي إلى أن أكثر من ٩٠٪ من البلدان استحدثت تشريعات تقتضي الإفصاح المالي من جانب بعض الموظفين العموميين على الأقل. ومع ذلك، تتفاوت متطلبات البلدان ومستوى تنفيذها تفاوتًا واسعًا. وفي معظم الأحيان، يجب على المسؤولين الكشف عن جميع ما في حوزتهم من الدخل والأصول والخصوم أو في حوزة أفراد الأسرة المقربين، مثل الزوج أو الزوجة، سواء داخل البلد أو في الخارج. وفي حالات أخرى، يجب عليهم أيضا الكشف عما لديهم من أصول هم المالك النهائي أو «المستفيد» منها. ومثل هذه الإفصاحات يمكن أن تساعد على المضي قدما في تحقيق أهداف مكافحة الفساد المتعددة، من الوقاية إلى الإنفاذ. ويمكنها أيضا المساعدة في مكافحة غسل الأموال؛ على سبيل المثال، من خلال المساعدة في تحديد ما إذا كان العميل شخصية سياسية

- هناك اعتراف متزايد، بما في ذلك في الأحكام القضائية، بأن المصلحة العامة تفوق الخصوصية الشخصية للموظفين رفيعي المستوى.

ملكية الانتفاع

يمثل الكشف عن مالكي الشركات والكيانات القانونية الأخرى، مثل الصناديق الاستثمارية، طريقة أخرى لمكافحة التدفقات المالية غير المشروعة. وتشير تقديرات البحث المتضمن في دراسة Damgaard, Elkjaer, and Johannesen (2018) إلى أن ١٢ تريليون دولار—ما يقرب من ٤٠٪ من جميع الاستثمارات الأجنبية المباشرة—تمر عبر شركات صورية فارغة لا ترتبط بنشاط اقتصادي فعلي (راجع مقال «صعود الاستثمارات الوهمية» في هذا العدد من مجلة التمويل والتنمية). وفي حين أن هذه التدفقات ليست جميعها غير مشروعة، يمكن استخدام نقص المعلومات حول الشخص الحقيقي الذي يمتلك أو يتحكم أو يستفيد في النهاية من هذه الهياكل—ما يُسمى بالمالك المستفيد—لإخفاء المعاملات المشكوك فيها.

وينطوي المعيار الدولي لمكافحة غسل الأموال الصادر عن فرقة العمل للإجراءات المالية المعنية بغسل الأموال، والذي يساعد في وقف التدفقات المالية غير المشروعة، على توصيات محددة لتعزيز شفافية الكيانات القانونية وملكيته الانتفاعية. فيتعين أن تكون المعلومات الأساسية المحفوظة عادة في سجلات الشركة معلنة، مثل اسم الشركة ونوع التأسيس والوضع القانوني والعنوان وقائمة المديرين. وينبغي أن تكون معلومات الملكية الانتفاعية متاحة دائماً للسلطات القانونية المختصة، سواء أكانت محفوظة في سجل أم لدى المؤسسات المالية أم الشركات ذاتها. وبالبناء على معيار فرقة العمل للإجراءات المالية المعنية بغسل الأموال، هناك جهود أخرى بارزة على المستوى الدولي، بما في ذلك جهود مجموعة العشرين والمنتدى العالمي التابع لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، انصب تركيزها على تعزيز شفافية ملكية الانتفاع.

ومع ذلك، فإن استمرار إساءة استخدام الشركات المجهولة للأغراض غير المشروعة كان وراء الدعوات المتزايدة للحكومات للتعبيل بالجهود وقطع شوط إضافي بإتاحة معلومات ملكية الانتفاع للاطلاع العام. وتلبية من الاتحاد الأوروبي لتلك الدعوات، قرر الاتحاد ضرورة قيام البلدان الأعضاء بإنشاء سجلات ملكية انتفاع متاحة للاطلاع العام اعتباراً من عام ٢٠٢٠.

وإتاحة إمكانية الاطلاع العام لها فوائد كثيرة، فهي تدعم المؤسسات المالية في اتخاذ إجراءات العناية الواجبة على عملائها. كما أنها تعمل على تمكين الجمهور من مراقبة وتحليل مشتريات الوكالات الحكومية من السلع والخدمات (لمعرفة، على سبيل المثال، ما إذا كان

المقاولين علاقات مع المسؤولين العموميين)، والتحقق من الإفصاحات المالية للمسؤولين، والمساعدة في التحقق من دقة المعلومات في السجلات وحسن توقيتها.

ويتولى عدد قليل من البلدان، بما في ذلك المملكة المتحدة والدانمرك، زمام الريادة في إنشاء سجلات عامة لملكية الانتفاع. وقد تعهد العديد من البلدان الأخرى بوضعها. ولإعطاء الأولوية للشفافية والبيانات المفتوحة، مع معالجة مشاغل الخصوصية، ينبغي إيلاء الاهتمام المناسب لتوفير المعلومات الكافية لتحديد المالكين المستفيدين دون تقديم تفاصيل غير ضرورية وتحديد أساليب طلب الإعفاء من النشر على أساس كل حالة على حدة، على سبيل المثال في الحالات التي يوجد فيها دليل على وجود خطر كبير بوقوع أعمال عنف أو ترويع.

أوامر الاستهداف الجغرافي

شراء العقارات وبيعها قد يكون وسيلة فعالة بشكل خاص لنقل العائدات غير المشروعة وغسلها واستثمارها. وأسباب ذلك واضحة: غالباً ما يكون من الممكن غسل أو استثمار مبالغ كبيرة من المال في معاملة واحدة مع حجب هوية المالك المستفيد عبر استخدام «الكيانات القانونية». ولم يغب هذا الخطر عن نظر السلطات الوطنية، خاصة في البلدان التي تكون فيها أسواق العقارات كبيرة ومفتوحة والأسعار سريعة الارتفاع.

ومن هنا جاءت أوامر الاستهداف الجغرافي، وهي أداة قامت وزارة الخزانة الأمريكية بتسخيرها لمعالجة هذا الخطر. ففي أوائل عام ٢٠١٦، قامت شبكة مكافحة الجرائم المالية بالوزارة (FinCEN) بإصدار أوامر مؤقتة تقتضي من بعض شركات التأمين على سندات الملكية بالولايات المتحدة تحديد الأشخاص الطبيعيين المستترين وراء الشركات التي تُستخدم للسداد «النقدي بالكامل» مقابل العقارات السكنية الراقية في أجزاء من نيويورك وفلوريدا. وكان الهدف من ذلك هو اختراق حجاب السرية المحيط بالمشتريات النقدية للعقارات الفاخرة باسم شركات صورية وكيانات قانونية أخرى. وبالطبع، فإن السرية قد تحمي خصوصية الجهات الفاعلة الشرعية تماماً مثلما تحجب أعمال الجهات الفاعلة غير الشرعية. فمن المؤكد أن بعض أصحاب المنازل المتضررين هم من المشاهير أو الشخصيات العامة الأخرى التي تسعى إلى درجة معقولة من الخصوصية؛ أما الآخرون فيمكن أن يكونوا مجرمين يحاولون إخفاء تعاملاتهم عن عيون أجهزة إنفاذ القانون. وكان حل شبكة مكافحة الجرائم المالية، والذي يمكن تنفيذه في بلدان أخرى فيما يتعلق بسجلات الأراضي، هو اشتراط إتاحة معلومات الملكية الانتفاعية للحكومة ولكن ليس لعموم الجمهور. وهذا معناه أن السلطات الأمريكية

من الممكن بل ينبغي التعامل مع المفاضلات، لا استخدامها ذريعة للتقاعس عن اتخاذ إجراءات بشأن التدفقات المالية غير المشروعة.

هذه المحاولات الرامية لتحقيق التوازن بين الشفافية والخصوصية قد حققت النتيجة المرجوة: يبدو أن عدد الطلبات العبثية للحصول على السجلات قد انخفض بعد استحداث الضوابط، بينما استمر الإعلاميون، القادرون على البحث في قضايا معينة دون الكشف عن هويتهم، في أداء وظيفة التحقيق الحيوية في سبيل المصلحة العامة.

سلاح قوي

تُظهر هذه الأمثلة أن الشفافية تشكل سلاحا فعالا في المعركة ضد التدفقات المالية غير المشروعة، ويرجع ذلك جزئيا لأنها تسمح للصحفيين والأكاديميين وغيرهم بتمحيص كميات كبيرة من البيانات والإبلاغ عن الانتهاكات المحتملة. كذلك تدعم الشفافية الثقة في المؤسسات، وتعزز المساءلة، وقد تقلل التصورات بشأن الفساد العام. ومع ذلك، لا ينبغي بل ولا يمكن تجاهل المخاوف المتعلقة بالخصوصية. فالإخفاق في معالجتها قد يؤدي إلى إثارة معارضة شديدة لمبادرات الشفافية، سواء من جانب النشطاء ذوي النوايا الحسنة أو من الأطراف الفاعلة المُغرِضة التي قد تستشهد بالخصوصية في محاولة زائفة لإخفاء التعاملات المشكوك فيها.

وبينما لا توجد صيغة عامة لتحقيق توازن تام بين الشفافية والخصوصية، هناك معايير دولية وممارسات جيدة قابلة للتطبيق على نطاق واسع لتوجيه العملية. ولا بد أن تحظى السلطات المعنية بصلاحيات الإطلاع بسهولة على المعلومات الكاملة، وينبغي أن تهدف إلى زيادة إتاحتها للإطلاع العام إلى الحد الأقصى، مع مراعاة أفضل السبل لمواءمة هذه الإتاحة مع مختلف الأطراف المعنية، وحماية تفاصيل شخصية معينة، وتثبيط عمليات البحث العابثة أو استخراج البيانات التجارية.

فمن الممكن بل ينبغي التعامل مع المفاضلات، لا استخدامها ذريعة للتقاعس عن اتخاذ إجراءات بشأن التدفقات المالية غير المشروعة. ^{FD}

جاي بورسيل وإيقانا روسي هما خبيران في القطاع المالي في إدارة الشؤون القانونية بصندوق النقد الدولي

المراجع:

Damgaard, Jannick, Thomas Elkjaer, and Niels Johannesen. 2018. "Piercing the Veil." *Finance & Development* 55 (2).

ذات الصلة (ومن خلالها السلطات الأجنبية المعنية) يمكنها الإطلاع على هذه البيانات الحساسة، وليس أي أطراف محتملة من متبوعي الأثر ومدوبي المبيعات والجماعات الاحتجاجية. وفي عام ٢٠١٧، أشارت شبكة مكافحة الجرائم المالية إلى أن أكثر من ٣٠٪ من المشتريات التي تم الإبلاغ عنها بموجب أوامر الاستهداف الجغرافي أجراها أشخاص يشكبه بالفعل في تورطهم في معاملات مشكوك فيها. وفي الوقت نفسه، تعكف الشبكة على تجديد الأوامر وتوسيع نطاقها لتشمل المناطق الحضرية الكبرى الأخرى—كل ذلك دون مساس لا مُوجب له بخصوصية المشتريين.

سجلات الضرائب

التهرب الضريبي يكلف الحكومات أكثر من ٣ تريليونات دولار سنويا، وفقا لتقديرات عام ٢٠١١ لشبكة العدالة الضريبية في المملكة المتحدة. ومن شأن تراجع الإيرادات الضريبية تقليل الموارد المتاحة للأغراض الإنتاجية، مثل بناء الطرق والمدارس والمستشفيات، مما يجعل من الصعب على الحكومات تحقيق نمو مستدام وشامل لجميع الفئات. ولهذا السبب تستثمر السلطات الوطنية جهودا كبيرة في مكافحة التهرب الضريبي، بما في ذلك عن طريق تدقيق القرارات الضريبية وتبادل المعلومات ذات الصلة مع البلدان الأخرى.

ومن المناهج غير المستخدمة كثيرا لتعزيز الامتثال الضريبي جعل دخول المكلفين الضريبيين وإقراراتهم معلنة، وهو ما تقوم به النرويج منذ عام ١٨٦٣ على الأقل وبدأته باكستان بعد ١٥٠ عاما وإن كان بدرجة أقل. ولا غرابة في أن ما يتم الترويج له عموما كإجراء لتعزيز الشفافية والإنصاف والمساءلة سبق انتقاده أيضا باعتباره غزوا للخصوصية يولد الحسد ويعزز «التطفل على المرتبات» من جانب الزملاء والجيران. وفي الواقع، فإن اليوم الأول من شهر نوفمبر، وهو اليوم الذي تنشر فيه الحكومة الفنلندية بيانات دخل المواطنين ومدفوعاتهم الضريبية، يُعرف باسم «يوم الغيرة الوطني».

وللمساعدة في معالجة المخاوف المتعلقة بالخصوصية، تشترط النرويج على الأفراد تسجيل الدخول إلى نظام مخصص يتتبع عمليات البحث الخاصة بهم؛ ويمكن لدافعي الضرائب معرفة من قام بمشاهدة معلوماتهم، وتكون عمليات بحث المستخدمين مقصورة على ٥٠٠ سجل شهريا. وتفرض السويد ضوابط مماثلة. وربما تكون