

# مصرفيون على الشاطئ

ماريا غونزاليس، وألفريد شيبكي  
Maria Gonzalez and Alfred Schipke

بين الصيرفة والتأمين الدوليين وكيانات الاستثمار المهيكلة التي كانت في قلب الأزمة الاقتصادية والمالية العالمية في عام ٢٠٠٨-٢٠٠٩ (راجع الإطار ١؛ ودراستي Lane and Milesi-Ferreti, 2010؛ وHines, 2010). ويقتضي الأمر أن تتنافس المراكز المالية الخارجية مع مؤسسات محكومة بالقواعد الوطنية. فهي تميل من ناحية، لكي تجذب أنشطة الأعمال، إلى تقديم نظم منخفضة أو منعدمة الضرائب تستهوى الشركات التي تسعى إلى تخفيض فواتير ضرائبها. ويمكن لهذا التنافس الضريبي، أن ييسر إلى حد ما تخصيص الأفضل للموارد. وتدعم هذه الجهود أحيانا معاهدات ضريبية دولية. ومن ناحية أخرى، فإن المراكز المالية الخارجية ذات تكاليف تنافسية، لأنها تعمل عادة بموجب معايير مالية تنظيمية وإشرافية أضعف نسبيا- وهي المعايير التي تضعها مناطق الولاية المضيفة. ويترجم هذا المناخ التشغيلي المتراخي إلى تكاليف أقل للإدارة والتشغيل، ولكنه قد لا يكون متوافقا تماما مع أفضل الممارسات الدولية.

كذلك أدت قواعد السرية المعلنة، وأطر العمل القانونية والإدارية الضعيفة- التي تتيح بشكل ضمني للمستثمرين حرية الكشف عن الهوية- إلى جذب أصحاب الأعمال الذين يسعون إلى التهرب الضريبي وغسل الأموال صراحة، مما يثير مخاوف قوية لدى المجتمع الدولي. وقد أتاحت لهم السمات المالية والضريبية الجذابة في

حاليا المراكز المالية الخارجية- التي تتخصص في توفير الخدمات المالية للشركات والأفراد غير المقيمين مقابل الضرائب المنخفضة والاستقرار والسرية- للفحص الدقيق سواء شاعت ذلك أم أبت.

وترى البلدان المضيفة أن هذه الأنشطة مصدر للنمو ومجال مشروع للتنوع الاقتصادي. بينما يعتبر النقاد المراكز المالية الخارجية انعكاسا صارخا لمشكلات عسيرة- تشمل التهرب الضريبي وغسل الأموال- ويطلق عنانها الافتقار إلى الشفافية والتنظيم الذي يصحب العولمة غير المقيدة. ولهذا السبب أطلق العديد من الهيئات الدولية، منها مجلس الاستقرار المالي (FSB)، وفرقة العمل للإجراءات المالية (FATF)، والمنندى العالمي/ منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OECD)، أو أحيانا مبادرات لتقوية السياسات التنظيمية للشؤون المالية والضرائب التي تعمل في ظلها المراكز المالية الخارجية.

## مدى وصول واسع

يجذب كثير من المراكز المالية الخارجية تدفقات مالية أجنبية ضخمة، وكثيرا ما يتفوق حجم القطاعات المالية لهذه المراكز على حجم القطاعات المماثلة الخاصة بالاقتصادات المضيفة. وتعمل الخدمات المالية لهذه المراكز من خلال مجموعة متنوعة من الأدوات، تتراوح ما

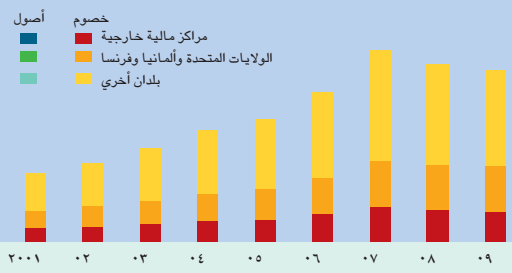
التدفقات المالية إلى  
المراكز المالية  
الإخراجية يمكن أن  
تسهم في النمو  
الاقتصادي إذا  
أحسنّت إدارتها

## الشكل ١

### توقع المزيد

تحوز المراكز المالية الخارجية كميات ضخمة متزايدة من الأصول والخصوم العالمية.

(تريليون دولار)



المصادر: بنك التسويات الدولية؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

مثل عملية احتيال ألين ستانفورد التي أدت إلى انهيار بنك أنتيغوا في أوائل عام (٢٠٠٩) مما زاد الوعي بالحاجة إلى تقوية القواعد التنظيمية السارية في المراكز المالية الخارجية. وعلاوة على ذلك، أخذ صناع السياسات في الاقتصادات المتقدمة يحاولون معالجة تحدياتها المالية المتنامية بسد الثغرات القانونية التي تيسر التهرب الضريبي، بما في ذلك مجموعة متنوعة من الآليات التي تعتمد على المراكز المالية الخارجية (راجع الإطار ٢).

ويمكن تصنيف المبادرات العالمية الراهنة بشأن المراكز المالية الخارجية إلى أربع فئات (راجع الشكل ٣):

الحد من التهرب الضريبي الصريح، وهي مبادرة يقودها «المنتدى العالمي بشأن الشفافية وتبادل المعلومات» ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OECD)؛

الحد من التحايل الضريبي القانوني، ويشمل إطلاق حملة لوضع سياسات ضريبية عالمية للشركات تقودها اقتصادات متقدمة منفردة (مجموعة العشرين) ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي؛

## الإطار ١

### في خدمتكم

تقدم المراكز المالية الخارجية قائمة من الخدمات المالية.

الصيرفة الدولية: يلجأ الأفراد والشركات في البلدان غير المستقرة سياسيا أو اقتصاديا إلى حماية أصولهم بوضعها خارج البلاد لتجنب الفحص والتدقيق. خدمات المقر الرئيسي: هناك مزايا قانونية وضريبية تترتب على تكوين شركات في مركز مالي خارجي بالنسبة لأنواع معينة من الشركات. فوفقا لمكتب المساءلة الحكومية الأمريكي (GAO, 2008)، أبلغت نحو ٧٣٢ شركة تتداول في سوق الأوراق المالية الأمريكية - بما فيها كوكا كولا وأوراكل وسيغيت تكنولوجي - لجنة الأوراق المالية والبورصة الأمريكية بأنها كونت شركات في جزر كايمان. ويؤثر بعض الشركات إقامة مقره الرئيسي في مركز مالي خارجي، على أن تدير أنشطته الداخلية مؤسسات منتسبة للمقر الرئيسي الخارجي.

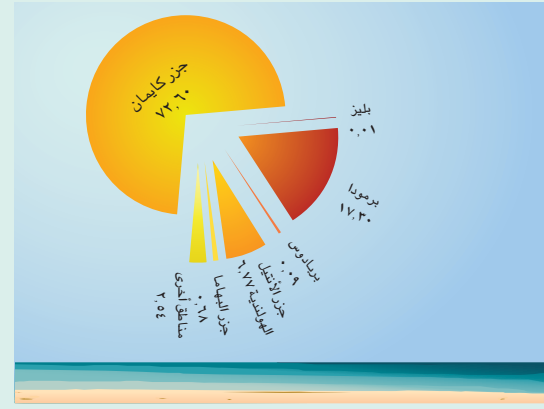
الاستثمار الأجنبي المباشر: تضطلع المراكز المالية الخارجية بدور مهم في التنظيم الداخلي للشركات متعددة الجنسيات. فعلى سبيل المثال، تشمل الإدارة المالية وعمليات الخزنة للشركات متعددة الجنسيات عادة مؤسسات منتسبة خارجية تدعم إجراء معاملات معينة مثل عمليات الدمج أو الاستحواذ الجديدة

الشكل ٢

## مكان تحت الشمس

تتخذ المراكز المالية الخارجية منطقة الكاريبي مقرا لها بشكل كبير، حيث يتخذ ما يقرب من ثلاثة أرباع التدفقات المالية ملاذا لها يحتمي في كنف جزر كايمان.

(% من إجمالي خصوم حوافز المراكز المالية الخارجية في منطقة الكاريبي، ٢٠٠٩)



المصدر: صندوق النقد الدولي، المسح المنسق لاستثمار المحافظة.

## الإطار ٢

## التحايل على أمور الضرائب

تستطيع شركة ما أن تتحايل على دفع الضرائب بإنشاء فرع في منطقة ولاية منخفضة الضرائب مثل مركز مالي خارجي، وتجعل هذا الكيان ينخرط في معاملات مع المقر الرئيسي. وبهذه الطريقة يمكن نقل دخل الشركة - وهو في العادة خاضع للضرائب - إلى منطقة الولاية منخفضة الضرائب.

ويستخدم المتهربون من الضرائب الملاذات الضريبية بثلاث طرق:

إخفاء الدخل: تسلم الدخل نقداً أو في شكل آخر لا يمكن تعقبه، وإيداعه في حساب في ملاذ ضريبي (أو جعل دافع النقود يودعها مباشرة في حساب خارجي) بدون الإعلان عن الدخل في البلد الأصلي؛

إخفاء دخل الاستثمار: إيداع الأموال المشروعة في حساب خارجي مع عدم الإعلان عن الفائدة أو أي دخل آخر للاستثمار ينتج عنه؛

نقل الدخل الخاضع للضريبة: إنشاء شركة في ملاذ ضريبي وسداد مبالغ لهذه الشركة مقابل خدمات أو مشتريات غير حقيقية مع المبالغة في أسعارها - والمعروف بالتسعير التحويلي المتعدي - لنقل الدخل الخاضع للضرائب إلى ملاذ ضريبي.

الولاية المضيفة للمراكز المالية الخارجية من تزايد المخاطر نتيجة لاتخاذ الإجراءات العالمية ضد هذه الصناعة عن طريق آليات، مثل القوائم السوداء والرمادية لإبراز الامتثال للمعايير الدولية (ممارسات الإعلان والخزيان) أو تطبيق عقوبات.

وعلاوة على ذلك، أخذ الضغط الدولي المكثف ضد السمات المثيرة للمشكلات في المراكز المالية الخارجية - رغم أهميتها المؤثرة الواضحة بالنسبة لاستقرار القطاع المالي والمالية العامة على المستوى العالمي - يستجمع قواه في حين لا تزال بعض مناطق الولاية الأصغر التي تستضيف المراكز المالية الخارجية تعاني من الأزمة المالية التي حدثت في ٢٠٠٨ - ٢٠٠٩ وتواجه آفاقاً ذات تحديات اقتصادية أكبر. والواقع أنه نتيجة لضعف التعافي في الأسواق الرئيسية للمراكز المالية الخارجية في أوروبا والولايات المتحدة، أخذت السياحة تتعثر - وهي نشاط اقتصادي أساسي في أغلب المراكز المالية الخارجية - وتبحث بلدان كثيرة كانت تعتمد أساساً على الزوار الأجانب لتحريك عجلة اقتصاداتها عن مصادر جديدة للنمو. وفي هذا السعي، لا تزال المراكز المالية الخارجية تعتبر توفير الخدمات المالية الخارجية بديلاً مهماً للنشاط الاقتصادي.

القضاء على الثغرات التنظيمية لدى المؤسسات المالية، ويقود هذه الجهود

مجلس الاستقرار المالي (FSB):

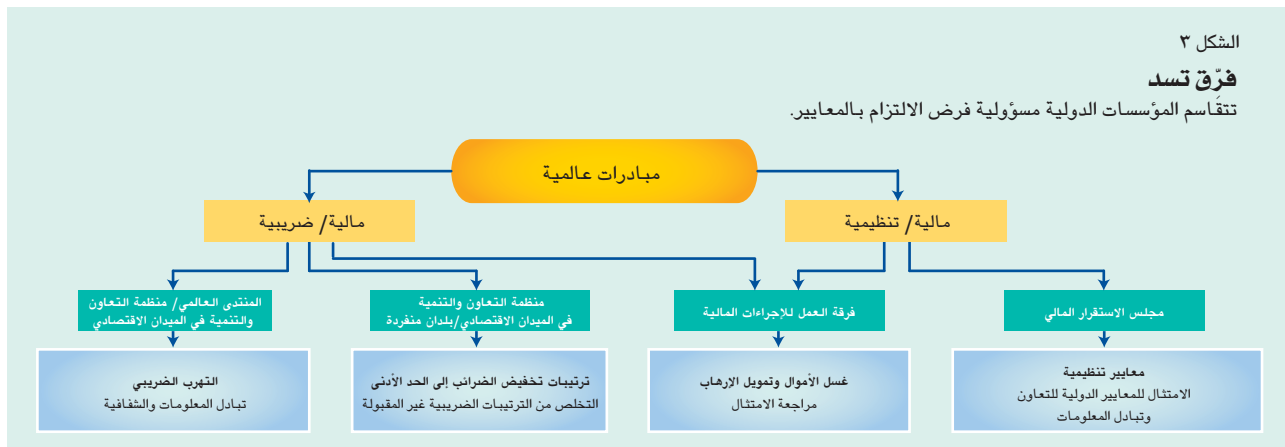
تعزيز عمليات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، التي تقودها فرقة العمل للإجراءات المالية (FATF) بمساندة من صندوق النقد الدولي.

وتتقاسم هذه المبادرات الأربعة أهدافاً عديدة - مثل الامتثال للمعايير التنظيمية والشفافية - ولكن لها أيضاً انعكاسات اقتصادية يحتمل أن تكون معاكسة بالنسبة للمراكز المالية الخارجية. على سبيل المثال، فإن الحد من المعاملات المالية يمكن أن يقلل من إيراداتها المالية ومن مستويات التوظيف والنمو بها. ويمكن أن يحدث هذا الأمر لسببين رئيسيين، أولاً، عندما تقوم المراكز المالية الخارجية بتحديث قواعدها التنظيمية، قد تصبح غير قادرة على توفير ترتيبات السرية أو الخدمات منخفضة التكلفة. وهكذا فإن التغييرات التي ستكون لها مزايا لا يرقى إليها الشك في رفع المعايير والحد من الأنشطة غير المشروعة التي تتم من خلال المراكز المالية الخارجية يمكن أيضاً أن تُخيف وتبعد بعض المعاملات المشروعة. وثانياً، يمكن أن ينتشر «تأثير السمعة السيئة» التي يتم تعميمها بين كل المراكز المالية الخارجية حتى تلك التي تبذل جهوداً للالتزام بالمعايير الدولية ولجذب أنشطة الأعمال المشروعة. وتخشى السلطات في مناطق

الشكل ٣

## فرق تسد

تتقاسم المؤسسات الدولية مسؤولية فرض الالتزام بالمعايير.



## مزايا إضافية

تستطيع زيادة التدفقات الرأسمالية إلى المراكز المالية الخارجية أن تسهم في تحقيق نمو اقتصادي أعلى في مناطق الولاية المضيفة، وأن تحقق كذلك مزايا أخرى مثل إيرادات المالية العامة وتوفير فرص العمل. وتدفع المؤسسات الخارجية أحيانا ضرائب ورسومًا مقابل أنشطة مثل التسجيل وتجديد رخص التشغيل يمكن أن تساعد على دعم الموارد العامة لمضيفها، على الرغم من أن هذه الممارسة تتباين تباينًا كبيرًا فيما بين مناطق الولاية المضيفة التي كثيرا ما تتخلى عن تحصيل ضرائب ورسوم لتجذب المراكز المالية الخارجية. والأهم من ذلك، هو فرص التشغيل المباشر للعمالة المحلية وكذلك انتشار الآثار إلى قطاعات أخرى بما فيها خدمات مثل السياحة والبنية التحتية - فالمراكز المالية الخارجية كثيرا ما تحتاج إلى تحسين مستوى الاتصالات السلكية واللاسلكية والنقل. وتؤكد أبحاثنا أن لارتفاع التدفقات الداخلة إلى المراكز المالية الخارجية تأثيرا إيجابيا صغيرا على النمو الاقتصادي للبلدان المضيفة (دراسة Gonzalez and others، على وشك الصدور). وتصدق هذه النتائج سواء إذا كان المضيف مصنفا بواسطة منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي كمالا ضريبي أم لا.

## تؤكد أبحاثنا أن لارتفاع التدفقات الداخلة إلى المراكز المالية الخارجية تأثيرا إيجابيا صغيرا على النمو الاقتصادي للبلدان المضيفة.

### رأس المال يجب القواعد

تترتب على المعايير التنظيمية العالية آثار إيجابية على تدفقات رأس المال الوافدة. وهناك بعض الأدلة على أن البلدان / مناطق الولاية التي طبقت معايير تنظيمية أقوى (مقاسة بمؤشر الحوكمة العالمي للبنك الدولي) استفادت من ارتفاع تدفقات استثمارات الحافظة في الفترة ٢٠٠٠ - ٢٠٠٨. وهكذا فإن خير نصيحة لمناطق الولاية التي تسعى إلى الاعتماد على القطاعات الخارجية كجزء من إستراتيجيتها للتنمية هي اعتماد معايير تنظيمية قوية. فكونها ملازا ضريبيا وحده لا يضمن لها تدفقات رأس المال؛ أما القواعد التنظيمية القوية التي توحى بالثقة فهي عامل حاسم.

أما البلدان أو الأقاليم التي لا تمتثل للمعايير الدولية (خاصة تلك التي استبعدتها المنتدى العالمي بشأن الشفافية وتبادل المعلومات التابع لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والذي يغطي توافر المعلومات وفرصة الحصول عليها وتبادلها)، فكانت أقل نجاحا في جذب التدفقات خلال ٢٠٠٨ - ٢٠٠٩. وفي البدء، كانت هذه المعايير تتطلب من المراكز المالية الخارجية أن توقع كحد أدنى على ١٢ اتفاقية ثنائية خاصة بالضرائب لتبادل معلومات الضرائب. وتوحي الأدلة بأن البلدان التي كانت مدرجة في القائمة السوداء أو الرمادية كجزء من المبادرة العالمية، على سبيل المثال، حظيت بنصيب أقل من إجمالي تدفقات رأس المال العالمية من تلك التي كانت ممثلة أو مدرجة في القائمة البيضاء (راجع الإطار ٣). وبعبارة أخرى، إن تلك المراكز المالية الخارجية التي عملت باجتهد لكي تتسق قواعدها التنظيمية وقوانينها مع المعايير الدولية استفادت من سمعتها الإيجابية.

وقد تحرك كثير من البلدان أو الأقاليم التي تستضيف مراكز مالية خارجية بقوة لإظهار التزامها بالمعايير الدولية التي وضعتها المبادرات العالمية الجارية. فعلى سبيل المثال، بينما كان كثير من بلدان وأقاليم منطقة الكاريبي مدرجا في البداية في القائمة السوداء أو الرمادية، فقد وقعت جميعها فيما عدا واحدة منها،

### الإطار ٣

#### أبيض وأسود

من أجل تعزيز الامتثال للمعايير الدولية للضرائب، استخدم المنتدى العالمي / منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في عام ٢٠٠٩ أسلوب «الإعلان والخزيان» - أي تصنيف البلدان على أساس ما إذا كانت تعتبر ممثلة لمعايير الضرائب المتفق عليها دوليا أم لا. فإذا تلقى بلد ما شهادة سلامة فإنه يوضع في القائمة البيضاء. أما البلد الذي يكون قد تعهد بالالتزام بمعايير الضرائب ولكنه لم يطبقها بعد فيجب نفسه في القائمة الرمادية. وينتهي المطاف بالبلدان التي لم تتعهد حتى بتطبيق المعايير إلى القائمة السوداء. وبعد نشر القائمة، تستطيع البلدان أن تنتقل من القائمة الرمادية إلى القائمة البيضاء إذا ما وقعت على الأقل على ١٢ اتفاقية بشأن المعلومات الضريبية وتبادلها مع بلدان أو مناطق ولاية أخرى. وقد يطبق كل من فرقة العمل للإجراءات المالية ومجلس الاستقرار المالي هذا المنهج في المستقبل.

بحلول مايو ٢٠١١ على ١٢ اتفاقية بشأن معلومات الضرائب وتبادلها وفقا لشروط المنتدى العالمي / منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لتُنقل إلى القائمة البيضاء. وتقوم المراكز المالية الخارجية ببذل جهود لزيادة الامتثال في مجالات أخرى أيضا.

وقد ترغب المراكز المالية الخارجية في التفكير في الارتقاء بسلسلة القيمة المضافة عن طريق التخصص في مهارات وقواعد تنظيمية للاحتفاظ بالتدفقات أو حتى زيادتها - ومن ثم زيادة منافعها الاقتصادية. وفي الوقت نفسه يتعين على مناطق الولاية التي لديها أنشطة كبيرة أو متوسعة للمراكز المالية الخارجية أن تضمن بصورة استباقية الامتثال للمعايير الدولية. ونظرا لأن الامتثال لمعايير تزداد ارتفاعا أمر باهظ التكلفة، قد تود البلدان والأقاليم تقييم منافع وتكاليف توفير خدمات المراكز المالية الخارجية. وقد يرغب أصغر مناطق الولاية وأكثرها محدودية من حيث الموارد في الاستفادة من مزايا وفورات الحجم وفي التعاون فيما بينها أو إقامة هيئة إقليمية لتوفير معلومات دقيقة حول شروط المعايير العالمية المتغيرة وتقديم المعونة الفنية. ■

ماريا غونزاليس ممثل صندوق النقد الدولي المقيم في الأرجنتين وأوروغواي؛ والفريد شيبكي، رئيس قسم في إدارة نصف الكرة الغربي في صندوق النقد الدولي.

#### المراجع:

Gonzalez, M., U. Khosa, P. Liu, A. Schipke, and N. Thacker, forthcoming, Offshore Financial Centers: Opportunities and Challenges for the Caribbean, IMF Working Paper (Washington: International Monetary Fund).

Government Accountability Office (GAO), 2008, "Cayman Islands: Business and Tax Advantages Attract U.S. Persons and Enforcement Challenges Exist," Report to the Chairman and Ranking Member, Committee on Finance, U.S. Senate (Washington).

Hines, James R., Jr., 2010, "Treasure Islands," Journal of Economic Perspectives, Vol. 24, No. 4, pp. 103-26.

Lane, Philip, and Gian Maria Milesi-Ferretti, 2010, "Cross-Border Investment in Small International Financial Centers," IMF Working Paper 10/38 (Washington: International Monetary Fund).

Rose, Andrew K., and Mark M. Spiegel, 2007, "Offshore Financial Centres: Parasites or Symbionts?" Economic Journal, Vol. 117, No. 523, pp. 1310-35.

World Bank, Worldwide Governance Indicators (Washington).