

Distr.: General
29 February 2012
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



الدورة الموضوعية لعام ٢٠١٢

نيويورك، ٢ - ٢٧ تموز/يوليه ٢٠١٢

التعاون الدولي في المسائل الضريبية

دور وعمل لجنة الخبراء المعنية بالتعاون الدولي في المسائل الضريبية

تقرير الأمين العام

موجز

يُقدم هذا التقرير عملاً بقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٢٣/٢٠١١، وهو يبحث دور وعمل لجنة الخبراء في تعزيز التعاون الدولي في المسائل الضريبية، بما في ذلك الخيارات الإضافية المتاحة لتعزيز عمل اللجنة وتعاونها مع الهيئات المعنية المتعددة الأطراف والمنظمات الإقليمية ودون الإقليمية ذات الصلة. ويحدد التقرير أوجه القصور والثغرات القائمة على صعيد التعاون الدولي فيما يتعلق بالمسائل الضريبية، ويقترح سبلاً يمكن من خلالها للجنة والأمم المتحدة الإسهام في معالجتها. ويحلل التقرير مواطن القوة والضعف في أساليب العمل الحالية للجنة، ويقدم توصيات تتعلق بسبل مواصلة تعزيز مواطن القوة ومعالجة مواطن الضعف بفعالية. ويستكشف التقرير أيضاً الفرص المتاحة لإيجاد مزيد من أوجه التآزر بين عمل الأمم المتحدة في مجالي وضع السياسات وبناء القدرات، وبين عمل المنظمات الدولية والهيئات المتعددة الأطراف الأخرى.

وينبغي قراءة هذا التقرير بالتزامن مع تقرير الأمين العام بشأن تعزيز الترتيبات

المؤسسية الرامية إلى النهوض بالتعاون الدولي في المسائل الضريبية (E/2011/76).



أولاً - معلومات أساسية

١ - طلب المجلس الاقتصادي والاجتماعي إلى الأمين العام في قراره ٢٣/٢٠١١ المتعلق بلجنة الخبراء المعنية بالتعاون الدولي في المسائل الضريبية، أن يقدم إلى المجلس تقريراً بشأن دور وعمل اللجنة في تعزيز التعاون الدولي في المسائل الضريبية، بما في ذلك بشأن خيارات إضافية لتعزيز عمل اللجنة وتعاونها مع الهيئات المعنية المتعددة الأطراف والمنظمات الإقليمية ودون الإقليمية المعنية. وبموجب القرار نفسه، قرر المجلس أيضاً عقد اجتماع مدته يوم واحد في عام ٢٠١٢ بالتزامن مع الاجتماع الخاص الرفيع المستوى للمجلس مع مؤسسات بريتون وودز ومنظمة التجارة العالمية ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية للنظر في التعاون الدولي في المسائل الضريبية، بما في ذلك الترتيبات المؤسسية لتعزيز هذا التعاون. وقد أعد هذا التقرير استجابةً لهذين الطلبين.

٢ - واستُخدمت الطرائق التالية لإعداد هذا التقرير: (أ) التشاور مع أعضاء لجنة الخبراء المعنية بالتعاون الدولي في المسائل الضريبية بواسطة استبيان؛ (ب) التشاور مع المنظمات الدولية؛ (ج) ورقة معلومات أساسية أعدها الأستاذ فيكتور فان كومر، من المكتب الدولي للوثائق الضريبية، الذي استعانت الأمم المتحدة بخدماته كخبير استشاري. والمدخلات الواردة لم يجر إيجازها منفصلة لعدم توفر مجال لذلك، لكن هذه المدخلات مبيّنة في الجزء التحليلي من التقرير. وروعت أيضاً الآراء ذات الصلة التي تلقتها الأمانة، في وقت سابق، كجزء من دعمها المتواصل للجنة، بما يشمل آراء المجتمع المدني. ويتوفر على الموقع الشبكي للجنة^(١) الاستبيان المرسل إلى أعضاء اللجنة، والإجابات الواردة من المنظمات الدولية التي وافقت على نشر مدخلاتها، وتقرير الخبير الاستشاري.

٣ - وأُخذ القرار ٢٣/٢٠١١ إثر مناقشة مكثفة أجراها المجلس الاقتصادي والاجتماعي بشأن تقرير الأمين العام عن تعزيز الترتيبات المؤسسية الرامية إلى النهوض بالتعاون الدولي في المسائل الضريبية^(٢) (تقرير الأمين العام لعام ٢٠١١). ويستعرض التقرير الترتيبات المؤسسية القائمة، بما في ذلك أوجه التكامل بين عمل اللجنة وعمل المنظمات الدولية الأخرى العاملة في مجال التعاون الدولي في المسائل الضريبية، ويستند إلى آراء الدول الأعضاء. ويعرض التقرير في جزئه التحليلي ثلاثة خيارات على المجلس من أجل تعزيز القدرة المؤسسية للمنظمة على النهوض بالتعاون الدولي في المسائل الضريبية، وهي: (أ) تعزيز الترتيبات القائمة داخل الأمم المتحدة مع الإبقاء على الصيغة الحالية للجنة الخبراء؛ (ب) تحويل اللجنة إلى مفوضية

(١) انظر: <http://www.un.org/esa/ffd/tax>.

(٢) E/2011/76.

حكومية دولية تكون ممثلة هيئة فرعية تابعة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي؛ (ج) إنشاء مفوضية حكومية دولية والإبقاء على لجنة الخبراء الحالية كهيئة فرعية تابعة لتلك المفوضية.

٤ - ويبيّن التقرير أنه في إطار السيناريوهات الثلاثة جميعاً، وبصرف النظر عن اقتراح تحويل اللجنة إلى مفوضية حكومية دولية أم لا، سيتعين تخصيص موارد إضافية لتعزيز الترتيبات المؤسسية سعياً للنهوض بالتعاون الدولي في المسائل الضريبية. ويعرب التقرير أيضاً عن رأي مفاده أن ضمان اضطلاع الأمم المتحدة بالدور الذي يناسبها في مجال التعاون الضريبي الدولي من حيث قدرتها المؤسسية يمثل إسهاماً كبيراً يقدمه المجلس الاقتصادي والاجتماعي في تعزيز تعبئة الموارد المحلية لأغراض التنمية. وسيلبي أيضاً حاجة ملحة للمزيد من التعاون في المسائل الضريبية في إطار السعي المشترك لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية بحلول عام ٢٠١٥.

ثانياً - دور التعاون الدولي في المسائل الضريبية على صعيد تمويل التنمية

٥ - على مدى العقد الماضي، احتلت العلاقة القائمة بين تعبئة الموارد المالية من أجل التنمية وبين التعاون الدولي في المسائل الضريبية مكانة بارزة في الوثائق الختامية للمؤتمرات الرئيسية ومؤتمرات القمة التي عقدها الأمم المتحدة بشأن القضايا الاقتصادية والاجتماعية، بما في ذلك توافق آراء مونتيري لعام ٢٠٠٢ الذي توصل إليه المؤتمر الدولي لتمويل التنمية^(٣)، وإعلان الدوحة بشأن تمويل التنمية لعام ٢٠٠٨^(٤)، والوثيقة الختامية لمؤتمر عام ٢٠٠٩ المتعلق بالأزمة المالية والاقتصادية العالمية وتأثيرها في التنمية^(٥)، والوثيقة الختامية للاجتماع العام الرفيع المستوى للجمعية العامة المعني بالأهداف الإنمائية للألفية في دورتها الخامسة والستين^(٦).

٦ - ووردت مخاوف مماثلة في التقرير الذي أعده في عام ٢٠١١ الفريق العامل المعني بالتنمية التابع لمجموعة العشرين، والصادر تحت عنوان "تقديم الدعم لوضع نظم ضريبية أكثر فعالية"^(٧)، وقد شاركت في إعداد أمانات صندوق النقد الدولي ومنظمة التعاون والتنمية

(٣) تقرير المؤتمر الدولي لتمويل التنمية، مونتيري، المكسيك، ١٨-٢٢ آذار/مارس ٢٠٠٢ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.02.II.A.7)، الفصل الأول، القرار ١، المرفق، الفقرتان ١٥ و ٦٤.

(٤) قرار الجمعية العامة ٢٣٩/٦٣، المرفق، الفقرتان ١٦ و ٢٥.

(٥) قرار الجمعية العامة ٣٠٣/٦٣، المرفق.

(٦) قرار الجمعية العامة ١/٦٥، الفقرة ٧٨ (ط).

(٧) للاطلاع على التقرير: <http://www.un.org/esa/ffd/tax/IoReport.pdf>.

في الميدان الاقتصادي والأمم المتحدة والبنك الدولي، بالتشاور مع المنتدى الأفريقي لإدارة الضرائب ومركز البلدان الأمريكية لإدارات الضرائب.

٧ - ويتناول تقرير مجموعة العشرين سبل إسهام المجموعة في تعزيز البيئة المواتية التي يمكن من خلالها جعل النظم الضريبية فعالة قدر الإمكان في مساعدة التنمية، بوسائل منها دعم المبادرات الجارية التي تقوم بها المنظمات الدولية والمنظمات الأخرى العاملة في مجال الأنشطة المتصلة بالضرائب. ويوصي التقرير بأن تعمل البلدان الأعضاء في المجموعة على تحقيق ما يلي:

(أ) تحليل الآثار غير المباشرة المترتبة في البلدان النامية نتيجةً للتغيرات الكبيرة في النظم الضريبية لبلدان المجموعة، ودعم جهود هذه البلدان في مكافحة تجنب الضرائب والتهرب من دفعها؛

(ب) ضم الجهود الرامية إلى تحسين تحليل الإنفاق الضريبي، والتوجُّه إلى المنظمات الدولية بطلب وضع إطار لتقييم المعاملات الضريبية الخاصة، ووضع التوجيهات للبلدان التي تستخدم الحوافز الضريبية لاجتذاب الاستثمار المباشر الأجنبي؛

(ج) إضفاء الشفافية على الإعفاءات التي تطبقها بلدان المجموعة على السلع والخدمات الممولة من المساعدة الإنمائية الرسمية، وتشجيع الجهات المانحة الأخرى على أن تحذو حذوها؛

(د) الربط بين الضرائب والإنفاق في برامجها الخاصة بالمساعدة؛

(هـ) الترويج للاتفاقية المتعددة الأطراف المتعلقة بالمساعدة الإدارية المتبادلة في المسائل الضريبية، ودعم التبادل التلقائي للمعلومات في حالات الاحتيال الضريبي الدولي، وإدراج أحكام تتعلق بمكافحة التهرب الضريبي من المعاهدات في المعاهدات التي تبرمها بلدان مجموعة العشرين مع البلدان النامية؛

(و) التوجُّه إلى المنظمات الدولية بطلب إسداء المشورة إلى زعماء مجموعة العشرين بشأن سبل تحسين الشفافية في العمليات التي تنفذها المؤسسات المتعددة الجنسيات في البلدان النامية، مع مراعاة المناقشة الحالية المتعلقة بالإبلاغ عن كل بلد على حدة؛

(ز) تشجيع المؤسسات المتعددة الجنسيات بقوة على توفير المعلومات المفيدة والضرورية إلى البلدان النامية التي تعمل فيها؛

(ح) حث المنظمات الدولية والجهات المانحة الأخرى على تعزيز برامجها لمساعدة البلدان النامية على تنفيذ قواعد تسعير التحويل تنفيذاً فعالاً؛

(ط) تشجيع المنظمات الدولية على وضع خرائط لبرامج المساعدة، وتحسين الإبلاغ عن تلك البرامج، ووضع برامج لإدارة المعارف؛

(ي) نشر أسس تقييم الأداء الخاصة ببلدان المجموعة وهيكل إدارتها الضريبية؛ وتقديم الدعم إلى المنظمات الدولية والمنظمات الإقليمية، كالمندى الأفريقي لإدارة الضرائب، على سبيل المثال، بشأن أسس تقييم الإدارات الضريبية ووضع مؤشرات أساسية لرصد وتقييم تحسين القدرات في مجال الإدارة الضريبية والمجالات الأخرى ذات الصلة بالإيرادات؛

(ك) حث المنظمات الدولية والإقليمية على تحسين جودة واتساق الإحصاءات المتعلقة بالنظم الضريبية في البلدان النامية.

٨ - ولئن كان التقرير قد أعد استجابة لطلب محدد من مجموعة العشرين، فإنه يكتسي أهمية أوسع نطاقاً بالنظر إلى تركيزه على الفرص المتاحة للعمل معاً على مساعدة البلدان النامية بصورة أكثر فعالية في تحسين نُظُمها الضريبية بهدف تحقيق التنمية المستدامة. وفي هذا الصدد، يمكن أن يُعتبر التقرير مثلاً للتعاون الناجح على مستوى الأمانات في مجال الضرائب الدولية، بارتكازه على مواطن القوة ووجهات النظر الخاصة لجميع المنظمات المعنية المشاركة. ولقد أسهمت الأمانة العامة للأمم المتحدة بفعالية في التقرير الذي يستند إليه هذا التقرير باستفاضة.

ثالثاً - التعاون وأوجه التكامل بين عمل الأمم المتحدة وعمل الهيئات المتعددة الأطراف الأخرى

٩ - يتضمن تقرير الأمين العام لعام ٢٠١١^(٢) لمحة عامة عن الترتيبات المؤسسية الحالية للتعاون الدولي في المسائل الضريبية. ويستعرض كل من تقرير الخبير الاستشاري وتقرير مجموعة العشرين والورقة التي أُعدت لدورة اللجنة السنوية لعام ٢٠١٠^(٨) أنشطة هذه المنظمات في مجال الضرائب الدولية، وبالتالي، فلا حاجة إلى تكرارها هنا.

١٠ - وعلى نحو ما أُشير إليه في تقرير مجموعة العشرين^(٩)، تتسم الدراسات الحالية التي تتناول أنشطة المنظمات الدولية في مجال الضرائب بالجمود، وتُبدل الجهود حالياً لوضع قاعدة بيانات أكثر دينامية لهذه الأنشطة، في إطار الحوار الضريبي الدولي. والحوار الضريبي الدولي

(٨) انظر: Michielse, Geerten and Thuronyi, Victor, "Overview of cooperation on capacity-building on taxation"; report prepared for the sixth session of the Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters (E/C.18/2010/CRP.11, available from: <http://www.un.org/esa/ffd/tax/sixthsession/OverviewCapacityBldg.pdf>)

(٩) انظر: <http://www.un.org/esa/ffd/tax/IoReport.pdf>, pp. 45 and 46

ترتيب تعاوني يشارك فيه كل من المفوضية الأوروبية ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية وصندوق النقد الدولي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ومجموعة البنك الدولي ومركز البلدان الأمريكية لإدارات الضرائب، وقد صُمم لتيسير مناقشة المسائل الضريبية.

١١ - وعلى نحو ما ذُكر في تقرير الأمين العام لعام ٢٠١١، غالباً ما يُثار سؤال بشأن احتمال وجود ازدواجية بين العمل الذي تقوم به الأمم المتحدة والعمل الذي تقوم به منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي رغم أنه ليس ثمة شك في تداخل برنامج عمل اللجنة مع برامج عمل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي التي لا ترمي في أساسها إلى تحقيق التعاون الضريبي المتعدد الأطراف.

١٢ - وفي حين أن التداخل قائم في الكثير من أحكام اتفاقية الأمم المتحدة النموذجية للضرائب والاتفاقية الضريبية النموذجية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، إلا أن النموذجين متباينان في العديد من المجالات الهامة، مما يعكس بوضوح التباين في عضوية وأولويات كل من المنظمتين. وتتعلق هذه الاختلافات، على وجه الخصوص، بمعرفة إلى أي مدى ينبغي لبلد ما أن يتخلى، بموجب معاهدة ضريبية ثنائية، عن أعمال حقوقه الضريبية المتاحة له بمقتضى القانون المحلي، وذلك لتجنب الازدواج الضريبي وتشجيع الاستثمار. فنموذج الأمم المتحدة يحتفظ عموماً بحصة أكبر من عائدات الضرائب للبلد الذي يجري فيه الاستثمار أو أي نشاط آخر، في حين يحتفظ نموذج منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بحيز أكبر لأعمال الحقوق الضريبية لبلد المستثمر أو التاجر، أو غيرهما. وبالتالي، تتيح اتفاقية الأمم المتحدة النموذجية للبلدان النامية، عادة، حيزاً أكبر لأعمال الحقوق الضريبية على الدخل الناشئ عن الاستثمارات الأجنبية في هذه البلدان.

١٣ - وتعتمد البلدان النامية اعتماداً كبيراً على اتفاقية الأمم المتحدة النموذجية في مفاوضات إبرام المعاهدات الضريبية، بل يُتوقع أن تُستخدم على نطاق أوسع بصيغتها الناتجة عن تحديث عام ٢٠١١. وحيث إن اتفاقية الأمم المتحدة النموذجية للازدواج الضريبي تستند إلى العمل الذي تقوم به منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي متى كان متصلاً بالبلدان النامية، فإنها تبرز وتعطي أهمية أكبر لذلك العمل، ولكنها تساعد البلدان بتوضيحها للبدائل الممكنة كي تُقرر النهج الذي يلائم ظروفها وأولوياتها بشكل أفضل عند التفاوض لإبرام معاهدات ثنائية.

١٤ - وبالمثل، حظي عمل الأمم المتحدة في مجال التوجيه العملي لآلية تسعير التحويل باهتمام كبير، بما في ذلك الدليل العملي لتسعير التحويل في البلدان النامية التي يُتوقع وضع صيغتها النهائية هذا العام. ويتسم هذا الدليل بالاتساق مع المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون

والتنمية في الميدان الاقتصادي فيما يتصل بتسعير التحويل، ويوفر في الوقت نفسه نهجا جديدا قائما على الاحتياجات لشرح ما تعنيه تلك المبادئ التوجيهية بالنسبة للبلدان النامية، وكيف يمكن تطبيقها بطريقة تستجيب لأولوياتها وواقعها. ولقد ساعد العمل الذي قامت به الأمم المتحدة في هذا المجال على تحفيز جهات أخرى للقيام بمزيد من العمل في اتجاهات مشابهة، ولكنها تكميلية.

١٥ - واتساع نطاق العضوية في الأمم المتحدة التي تضم ١٩٣ بلدا، وما تعكسه هذه العضوية ذات القاعدة العريضة من تنوع في وجهات النظر والحقائق والأولويات، مقارنة بمنظمات ذات قاعدة أضيق من حيث عدد الأعضاء، يجعل المنظمة تحظى باعتراف واسع بوصفها عنصرا هاما مكملا لعمل المنتديات الأخرى ومساهما فيه. ويسود أيضا اعتراف متزايد في العديد من هذه المنتديات وفي المجتمع المدني وقطاع الأعمال بما تقوم به الأمم المتحدة من عمل بشأن المسائل الضريبية. ولهذه الأسباب، كثيرا ما يُطلب إلى الأمانة العامة للأمم المتحدة أن تشارك في أعمال منتديات أخرى، مثل مجموعة العشرين، والمنتدى العالمي لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المعني بتبادل المعلومات للأغراض الضريبية، وفرقة العمل غير الرسمية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المعنية بالضرائب والتنمية، والاتفاق الضريبي الدولي الذي اقترحه الحكومة الألمانية، والدورات التدريبية لمعهد مصرف التنمية الآسيوي. وتسعى الأمانة العامة للقيام بذلك في حدود الموارد المحدودة المتاحة وحيثما كان في الأمر ما يخدم أهداف الأمم المتحدة في هذا المجال. وعلى النحو المشار إليه أعلاه، أسهمت الأمانة العامة للأمم المتحدة بنشاط في الجوانب المتعلقة بفرض الضرائب في خطة العمل المتعددة السنوات لمجموعة العشرين بشأن التنمية، جنبا إلى جانب البنك الدولي وصندوق النقد الدولي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وغيرها، ودارت بعض المناقشات بشأن زيادة مشاركتها في الحوار الضريبي الدولي. وتسعى الأمانة العامة أيضاً إلى المشاركة مع أصحاب المصلحة في قطاع الأعمال والمجتمع المدني في مناقشة عمل الأمم المتحدة في المجال الضريبي وسبل إسهام تلك الجهات المعنية في هذا العمل بفعالية.

رابعاً - معالجة الثغرات وأوجه القصور في التعاون الضريبي الدولي

ألف - الثغرات التي حُددت

١٦ - إن مسألة عدم وجود هيئة تُعنى بوضع معايير التعاون الضريبي الدولي على الصعيد الحكومي الدولي وتكون بحق هيئة عالمية وشاملة للجميع، فتتيح للبلدان النامية "مقعدا على الطاولة" بصورة كاملة، لا تزال تُشكّل ثغرة أساسية في هذا المجال. وتضطلع اللجنة حاليا بدور فريد في دراسة الجوانب المتعلقة بالسياسة العامة والإدارة في مجال التعاون الضريبي

الدولي، وفي اقتراح حلول تركز على احتياجات البلدان النامية وأولوياتها، مع أنها قد تفيد جميع الدول الأعضاء في نهاية المطاف. ولكن نظرا لكون اللجنة ذات طابع غير حكومي ولديها موارد محدودة، فهي لا تعالج الثغرة المذكورة أعلاه بشكل كامل. ونظرا لضيق الحيز، لا يحاول هذا التقرير التعامل مع هذه الثغرة عن طريق تحويل لجنة الخبراء إلى مفوضية حكومية دولية. فقد نُوقش هذا الخيار بالتفصيل في تقرير الأمين العام لعام ٢٠١١، الذي يورد وجهات النظر التي طرحها طرفا ذلك النقاش.

١٧ - ولا تتيح الترتيبات القائمة لوضع معايير التعاون الضريبي الدولي إسماع صوت البلدان النامية ومشاركتها بصورة كافية. ويُعد الاهتمام الذي أُولى في اتفاقية الأمم المتحدة النموذجية للضرائب لمسألة الحفاظ على حقوق البلدان المستضيفة للاستثمار في فرض الضرائب سمة فريدة من نوعها. وتوجد في الاتفاقية الضريبية النموذجية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بعض العناصر المماثلة، ولكنها تمثل عموما موقف الأقلية داخل هذه الهيئة، ولا يمكن طرحها بنفس القوة كما لو كانت تُطرح في هيئة تحظى فيها بتأييد الأغلبية. وتعكس أيضا اتفاقية الأمم المتحدة النموذجية وما تضطلع به الأمم المتحدة من عمل بشأن تسعير التحويل قلقا من احتمال تحميل تكلفة التعقيد غير المبرر، على نحو غير متناسب، للبلدان النامية، وبخاصة البلدان التي لديها إدارات أكثر ضعفا. لذلك توجه المنظمة غلها بصورة أساسية نحو إيجاد حلول أبسط، وإن لم تكن مثالية، للقضايا الكبرى المثيرة للقلق في مجال التعاون الضريبي الدولي. ويشمل هذا إمكانية اللجوء إلى حلول انتقالية في مجالات تسعير التحويل المعقدة بطبيعتها.

١٨ - وثمة ثغرة ذات صلة تتمثل في عدم مشاركة أقل البلدان نموا بالقدر الكافي في محافل التعاون الضريبي الدولية. فلهذه البلدان تمثيل محدود للغاية في اللجنة، وذلك ناجم بشكل مباشر عن عدم تقديم حكومات تلك البلدان لمرشحين. وقد يكون لهذا الأمر علاقة بعدم تمويل المشاركة في أعمال اللجنة المتواصلة، زيادة إلى التمويل المخصص لحضور الدورة السنوية للجنة التي تمتد خمسة أيام. وقد يكون السبب الآخر المحتمل هو تصور أن مجالات التركيز الرئيسية لعمل اللجنة، بما فيها المعاهدات الضريبية وتسعير التحويل، ليست بنفس القدر من الأهمية بالنسبة لأقل البلدان نموا، بالنظر إلى مستواها الحالي من التنمية، مثل المسائل المحلية الأكثر جوهرية المتعلقة بالسياسات الضريبية والإدارة.

١٩ - وعند النظر في أعمال تنمية القدرات في مجال التعاون الضريبي الدولي، أكد البنك الدولي، في مدخلاته، وجود ثغرات تتصل بتقديم المساعدة التقنية وإجراء البحوث وإدارة المعارف في المجال الضريبي، ويُرجح البنك ذلك إلى عدم تبادل المعلومات والتعاون بين

الشركاء. ويكمن الحل الأمثل، من وجهة نظر البنك في الحوار، عن طريق المنتديات المتعددة الأطراف وعلى المستوى الثنائي على حد سواء، وأيا كان المنتدى الذي يُختار، من المهم الالتزام به على المدى البعيد، في ضوء ما انتشر مؤخرا من اجتماعات وأفرقة لا تكاد تبدأ حتى تتوقف.

٢٠ - ولاحظ البنك الدولي أيضا عدم وجود مؤسسة وحيدة تلي جميع الاحتياجات من المساعدة التقنية في مجال الضرائب، ذلك أن هذه الاحتياجات تتغير بمرور الوقت. ولذا، فمن المهم بالنسبة لجميع المنظمات ذات الصلة أن تواصل مشاركتها في تطوير خبراتها في مجالات تخصصها. فكل مؤسسة لديها مواطن قوة ونقاط ضعف فريدة من نوعها، ومن ثم فإن إقامة شراكات مع الآخرين تتيح لها الاستفادة من مواطن قوتها ومعالجة نقاط ضعفها. واقترح البنك، كخطوة عملية، عقد اجتماعات ربع سنوية باستخدام التداول من بعد أو بالفيديو في ما بين الجهات الرئيسية التي تقدم المساعدة التقنية في مجال الضرائب لمناقشة أنشطتها. وعلاوة على ذلك، أشار مركز البلدان الأمريكية لإدارات الضرائب إلى أن الحاجة إلى تعزيز التعاون لا تنطبق على المشاريع التي تتطلب تمويلا أو تقديم دعم تقني من المنظمات الدولية فحسب، بل تنطبق كذلك على المواءمة بين أساليب عمل هذه المنظمات، لتمكينها، على سبيل المثال لا الحصر، من إجراء دراسات مقارنة لمختلف المناطق وتقديم المساعدة إلى البلدان بطريقة منسقة، متبعة في ذلك منهجيات ملائمة.

٢١ - وقد لاحظ تقرير الخبير الاستشاري أيضا وجود أوجه قصور عديدة في تقديم المساعدة التقنية إلى البلدان النامية في مجال التعاون الضريبي الدولي، وشملت أوجه القصور هذه عدم كفاية التنسيق بين الجهات المانحة، الأمر الذي يُمكن أن يؤدي إلى ازدواجية الجهود، أو إلى تقديم استشارات متضاربة بشأن السياسات إلى بلد ما. وبما أن هناك وجهات نظر مختلفة، قد يكون من المفيد تقديم عدة نُهج أو خيارات سياسية إلى البلدان. بيد أنه من المشكوك فيه، وفقا لتقرير الخبير الاستشاري، أن تكون لدى الكثير من البلدان النامية القدرة الكافية لتحليل الخيارات المختلفة وانتقاء الأنسب منها لاحتياجاتها. ويكمن أحد أوجه القصور الأخرى، وفقا لتقرير الخبير الاستشاري، في عدم كفاية رصد وتقييم المساعدة التقنية المُتلقاة بهدف استخلاص الدروس لِيُستفاد منها في الأنشطة المستقبلية. وتقوم بعض البلدان المستفيدة بإجراء تقييم لمشاريعها المتعلقة بالمساعدة التقنية، بيد أنه ليس بمقدورها دائما وضع أسس لقياس مدى نجاح أي مشروع أو فشله بشكل سليم.

٢٢ - وثمة ثغرة محددة بشكل أكبر يجري الاعتراف بها كثيرا، بما في ذلك في تقرير مجموعة العشرين، هي عدم كفاية توفير البيانات لمساعدة البلدان النامية في وضع السياسات وإنفاذ

القوانين الضريبية. وتنجم هذه الثغرة جزئيا عن معايير دولية تستخدم البيانات بكثافة، مثل المعايير المعتمدة على نطاق واسع في مجال تسعير التحويل، وبخاصة معيار استقلالية المقارنة الذي يستخدم في تسعير التحويل. وتستند هذه المعايير إلى إمكانية الوصول إلى بيانات قد يصعب كثيرا على البلدان النامية أن تحصل عليها. وعلى نحو ما ورد في تقرير الخبير الاستشاري، لا تزال البيانات الموثوق بها هامة ليس لتحصيل إيرادات الضرائب فحسب، بل أيضا لحساب النفقات الضريبية بدقة. وثمة حاجة لإيجاد نهج تعاوني بين المنظمات الدولية للمساعدة في معالجة هذه الثغرات القائمة في البيانات، بما في ذلك عن طريق تنمية مهارات تفسير هذه البيانات واستيعاب تلك المهارات داخل المنظمات.

٢٣ - ويُركز المنتدى الأفريقي لإدارة الضرائب، في الرد الوارد منه، على المنطقة الأفريقية، مسلطا الضوء على افتقار إدارات ضريبية أفريقية كثيرة للمهارات اللازمة لمعالجة مسألة تجنب الضرائب والتهرب من دفعها معالجة كافية، وبخاصة في ضوء التعقيدات التي تنطوي عليها المعاملات التجارية الدولية. وتواجه هذه الإدارات الضريبية أيضا تحديات في تعزيز شفافية الممارسات والأساليب المحاسبية في قطاع الأعمال، وتبادل المعلومات الضريبية، والتعاون مع الدول الأخرى في التنفيذ الفعال للمعاهدات والاتفاقات الضريبية. ويرى المنتدى أن تحسين مستوى تبادل المعلومات بين أعضائه عن طريق أفرقة العمل التابعة له المعنية بتبادل المعلومات وتسعير التحويل أمر من شأنه أن يساهم في حل هذه المسألة.

٢٤ - ويحدد تقرير الخبير الاستشاري بعض الثغرات الإضافية التي تؤثر على إدارات الضرائب، وبخاصة في البلدان النامية، حيث توجد الحاجة إلى تعزيز التعاون الدولي في تقديم المساعدة التقنية. ويفتقر الكثير من إدارات الضرائب إلى القدرة على إجراء اختبارات تنفيذ أي تشريع جديد، وذلك بهدف تحديد ما إذا كان هذا التشريع ممكن التنفيذ أم لا. وباستخدام هذه الاختبارات، يكون بمقدور السلطات الضريبية تعديل التشريعات، أو تخصيص مزيد من الوقت لإجراء التدريب اللازم وإدخال التعديلات الضرورية، أو حتى سحب التشريع برمته. وهناك ثغرة أخرى تتمثل في عدم قدرة البلدان النامية على إدراج أحكام تتعلق بالمساعدة في تحصيل الضرائب في معاهداتها المبرمة لمنع الازدواج الضريبي. ونظرا لأن إدراج هذه الأحكام سيكون لصالح البلدان النامية، يمكن للمنظمات الدولية النظر في تقديم المزيد من المساعدة التقنية لوضع إطار قانوني وتدريب العاملين في هذا المجال.

٢٥ - إضافة إلى ذلك، ووفقا لتقرير الخبير الاستشاري، يفتقر المسؤولون في كثير من إدارات الضرائب إلى المعلومات الكافية لتنفيذ المهام الضرورية، بما في ذلك المعلومات الأساسية، مثل قوانين الضرائب المحلية، والتشريعات الثانوية ذات الصلة، والمبادئ التوجيهية،

والسوابق القانونية، وإضافة إلى المعلومات المتعلقة بالسياق الدولي، مثل المعاهدات الضريبية، والكتابات ذات الصلة اللازمة لتطبيق القواعد المنظمة للضرائب وتفسيرها. ويضع هذا النقص في المعلومات إدارات الضرائب في موقف ضعيف أمام دافعي الضرائب.

٢٦ - ويُشير تقرير الخبير الاستشاري إلى ثغرة أخرى تكمن في كثرة الحالات التي لا وجود فيها لنظام قضائي مستقل ومختص خارج الإدارة الضريبية، يمكن لدافعي الضرائب تقديم طعونهم أمامه. ويُعد وجود نظام قضائي مستقل أمراً أساسياً لإدارة أي نظام ضريبي إدارة سليمة لأن هذا النظام القضائي هو الذي يجعل المواطنين يطمئنون إلى أن النظام الضريبي عادل ومنصف ويلبي أيضاً حاجة قطاع الأعمال إلى بيئة ضريبية مستقرة ويمكن التنبؤ بها. ويوجد على صعيد المجتمع الدولي، نقص نسبي في التعامل مع المحاكم والهيئات القضائية الضريبية، وكثيراً ما يتم رفض زيادة التعاون بين هذه الهيئات القضائية أو إضفاء الطابع الرسمي عليه في بلدان شتى. ويجري حالياً توفير قدر كبير من المساعدة التقنية للبلدان من أجل تحسين فعالية نظمها القضائية بصورة عامة، ولكن من المستغرب ألا يُخصص من هذه المساعدة قسط يُذكر لتطوير المحاكم الضريبية الوطنية، بالنظر إلى ما تضطلع به من دور قيم النسبة لجميع أصحاب المصلحة في نظام الضرائب. ولذلك، ينبغي توفير المزيد من المساعدة التقنية للبلدان النامية لإقامة نظام قضائي مستقل للبت في الطعون الضريبية وتدريب القضاة على فهم وتطبيق المبادئ الضريبية الهامة. وينبغي أيضاً بذل مزيد من الجهود لتبادل الخبرات في هذا المجال.

٢٧ - وأخيراً، تُبذل حالياً جهود كبيرة لتحسين التعاون في ما بين بلدان الجنوب في مجال الضرائب، بما في ذلك مشروع تبادل الممارسات الضريبية الناجحة في ما بين بلدان الجنوب (S4TP)^(١٠) الذي تتولى تنفيذه إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومع غيره. مع ذلك، وفي كثير من الأحيان، كما في حالة مشروع تبادل الممارسات الضريبية الناجحة في ما بين بلدان الجنوب، أدى انعدام التمويل إلى إخفاق هذه المبادرات في تحقيق غاياتها. ولا تزال هناك ثغرة واضحة في هذا المجال، وبخاصة على المستوى الأقليمي، وقد يكون العمل بمزيد من التعاون في هذا المجال جزءاً من الحل.

باء - الأدوار التي يمكن أن تضطلع بها الأمم المتحدة في معالجة الثغرات

٢٨ - تولى الكيانات التي استشيرت خلال عملية إعداد هذا التقرير أهمية بالغة للتعاون الفعال بين جميع المنظمات الدولية العاملة في مجال الضرائب الدولية، على نحو يتفق مع

(١٠) www.s4tp.org

اختلافها من حيث عضويتها وولاياتها ومزاياها النسبية. وهي ترى أيضا أن الأمم المتحدة، بفضل تركيبة عضويتها العالمية وخبرتها المكرسة في مجال الضرائب الدولية، في موقع جيد يسمح لها، من خلال اللجنة، أن تواصل إسهامها المتميز والمهم في هذا المجال، ومنه المساعدة على معالجة بعض الثغرات المحددة أعلاه.

٢٩ - وأعربت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي عن رأيها بأن الأمم المتحدة في موقع فريد يُمكنها من طرح آراء البلدان النامية، وبخاصة أقل البلدان نمواً، وبأنه يتعين عليها أن تركز عملها على احتياجات هذه البلدان وخصوصياتها حتى يتسنى أخذ آرائها بالاعتبار على نحو كامل في المناقشة الدولية المتعلقة بالضرائب. وأشارت المنظمة أيضا إلى أن النقاش حول الضرائب والتنمية يستفيد استفادة كبيرة من إسهام الأمم المتحدة. وينبغي للحكومات وضع نظم ضريبية وإنشاء إدارات ضريبية تلائم أغراضها وتساهم في تنمية بلدانها، وبخاصة من خلال تيسير التجارة والاستثمار الدوليين عن طريق منع الازدواج الضريبي. ولاحظت المنظمة أن ذلك يتطلب تنفيذ إطار ضريبي دولي متسق يمكن تصميمه حسب احتياجات البلدان التي تشهد مراحل إنمائية مختلفة.

٣٠ - وفي حين أن المساعدة التقنية لأقل البلدان نمواً في مجال إدارة الضرائب كثيرا ما تقدمها، بشكل ثنائي، بلدان أو منظمات أخرى، فلا بد من بذل الجهود اللازمة ليكون عمل اللجنة ملائما قدر الإمكان لهذه البلدان، ولتشمل الأنشطة الجارية في إطار البرنامج العادي للتعاون التقني في مجال التعاون الضريبي^(١١) مكونا مهما يتعلق بأقل البلدان نمواً، ولتشجيع هذه البلدان على تقديم مرشحين لعضوية اللجنة في المرحلة المقبلة، إذ من المقرر اختيار أعضاء اللجنة في عام ٢٠١٣.

٣١ - وأشار المنتدى الأفريقي لإدارة الضرائب إلى الدور المهم الذي تضطلع به اللجنة، بوصفها الهيئة الوحيدة داخل منظومة الأمم المتحدة التي تركز على الأدوات اللازمة لمساعدة البلدان على بلورة حلول "محلية" لتعبئة مواردها الداخلية، مما يفضي إلى تقليص اعتمادها على المساعدة المقدمة من الجهات المانحة. وباعتبار اتساع نطاق العضوية في الأمم المتحدة، يرى المنتدى، أن اللجنة ينبغي استخدامها كمسير لتعميق النقاش المتعلق بالتعاون والتنمية الضريبيين على مستوى دولي، مع إشراك الأطراف الفاعلة الأساسية في الميدان، المنتمية لكل

(١١) وضعت إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية مؤخرا استراتيجيتها المتعلقة بتنمية القدرات في مجال الضرائب، وستعتمد هذه الاستراتيجية على تمويل محدود من البرنامج العادي للتعاون التقني ومن حساب التنمية. ويمكن اعتبار ذلك تمويلا أوليا، لكن هناك حاجة للمزيد من الموارد لدعم ما تقوم به اللجنة من عمل تنفيذي لولايتها في هذا المجال.

من البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية، فضلا عن المنظمات الدولية الأخرى. ويتعين إبراز أهمية اللجنة من خلال زيادة مواردها وتوسيع نطاق عملها حتى يتسنى لها أن تشارك في أنشطة التعاون مع المنتدى وغيره من التجمعات الإقليمية التي تعنى بمجال الضرائب في ما يتعلق ببرامج ومبادرات المساعدة التقنية. وعلق المنتدى على دوره في تعزيز إقامة إدارات ضريبية قوية ودعمها بوصفها وسيلة لتعبئة الموارد المحلية اللازمة لتنمية المنطقة الأفريقية، وأشار إلى أن اللجنة يمكنها أن تضطلع بدور مهم في موازنة البرامج الموجهة للبلدان النامية مع مبادرات المنتدى، تفاديا لتكرار العمل.

٣٢ - وأشار تقرير الخبير الاستشاري إلى عدة مجالات يمكن للجنة والأمانة أن تضطلعها فيها بدور يتوخى معالجة الثغرات الحالية. ويمكن للجنة أن تقوم بدور في ما يتعلق بالمساعدة التقنية التي تقدمها أطراف أخرى من خلال توفير منبر تناقش فيه على الصعيد العالمي مسألة المساعدة من جميع جوانبها ذات الأهمية. ولما كان من الوارد أن تقوم جهات مانحة مختلفة، في الآن ذاته، بتقديم المساعدة التقنية للبلد نفسه، فرمما تلقى البلد المستفيد من المساعدة التقنية مشورة متضاربة. ويمكن للجنة أن تضطلع بدور في مساعدة ذلك البلد على اتخاذ القرار بشأن أفضل الحلول وفق احتياجاته ومرحلة تنميته. وتوجد اللجنة في موقع جيد لأداء هذه المهمة لأن عضويتها تشمل ممثلين عن كل من مقدمي المساعدة التقنية في مجال الضرائب ومتلقيها. وعلاوة على ذلك، تتفرد الأمم المتحدة، نظرا لحضورها العالمي، بأهليتها للقيام بدور هام في التنسيق بين الجهات المانحة من أجل تفادي تكرار الجهود وإسداء مشورة متضاربة كما ورد أعلاه. وتحتاج الأمم المتحدة، حتى يتسنى لها الاضطلاع بهذه المهمة، إلى حضور الاجتماعات التي تعقدها تجمعات الهيئات الضريبية الإقليمية بصفة مراقب.

٣٣ - ومن أجل تحسين أثر المساعدة التقنية على البلدان النامية، من المهم رصد وتقييم ما ينجم عن تنفيذ مشاريع محددة من آثار. وحسب تقرير الخبير الاستشاري، يمكن للجنة أن تقوم بدور هام في هذا الصدد. إذ بوسعها أن تساعد على تحديد مشاريع المساعدة التقنية الناجحة التي من شأنها أيضا، مع إدخال بعض التعديلات حسب الظروف المحلية، أن تُنفذ في بلدان نامية أخرى. وفضلا عن ذلك، يمكن للأمم المتحدة أن تضطلع بدور هام في وضع منهاج تدريبي أساسي في المجال الضريبي وصياغة المواد التدريبية اللازمة لتدريب القائمين على إدارة الضرائب في البلدان النامية. ومن الممكن أيضا تقديم التوجيه في كيفية إنشاء أكاديمية للشؤون الضريبية وتنظيم دورات تدريبية للقائمين على إدارة الضرائب في هذه البلدان.

٣٤ - ويشير تقرير الخبير الاستشاري على وجه التحديد إلى أن الأمم المتحدة، بفضل ميزتها النسبية بوصفها الوديع لاتفاقية الأمم المتحدة النموذجية للضرائب ودليل التفاوض على

المعاهدات الضريبية الثنائية من البلدان النامية والبلدان المتقدمة النمو، توجد في موقع جيد لتقديم المزيد من المساعدة على بناء القدرات في مجال التفاوض على المعاهدات الضريبية وتطبيقها، وبخاصة في مجال وضع سياسة عامة تتعلق بالمعاهدات الضريبية. إذ بوسع المنظمة على سبيل المثال، أن تنظم الدورات التدريبية وحلقات العمل في مجال التفاوض على المعاهدات الضريبية، بالتعاون مع منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أو شركاء آخرين، مثل المكتب الدولي للوثائق الضريبية. وعلى نفس المنوال، فعمل الأمم المتحدة المتعلق بالدليل العملي لتسعير التحويل عملٌ بالغ الفائدة، لكن ينبغي إكماله من خلال أنشطة تنمية القدرات، بما يسمح للبلدان النامية بالتعامل بفعالية مع مسائل تسعير التحويل. وقد يتضمن ذلك المساعدة على وضع قواعد قانونية محلية لتسعير التحويل، وكذلك تدريب المسؤولين الضريبيين على التعامل مع القضايا والتراعات ذات الصلة بتسعير التحويل.

جيم - دعم عمل اللجنة

٣٥ - يحدد تقرير الأمين العام لعام ٢٠١١ اختصاصات اللجنة، وعضويتها، وتركيبها ومدة العضوية فيها، ووتيرة اجتماعاتها والإجراءات التي تتبعها في إعداد التقارير، وأساليب عملها، ولن يُكرَّر ذلك في هذا التقرير.

٣٦ - وأجرت الأمانة استعراضاً للأساليب الحالية لعمل اللجنة، آخذة في الاعتبار آراء أعضاء اللجنة، من أجل تحليل أوجه القوة والضعف في أساليب العمل هذه وتقديم توصيات بشأن كيفية زيادة تعزيز أوجه القوة ومعالجة مواطن الضعف بفعالية. وقد روعي في ذلك احتمالان اثنان هما: (أ) عدم توافر أي موارد جديدة؛ و (ب) توافر موارد إضافية.

١ - استبيان أوجه القوة في أساليب عمل اللجنة

٣٧ - اعتبر أغلب أعضاء اللجنة الذين ردوا على الاستبيان أن دور اللجنة وولايتها على قدر كافٍ من الوضوح والسعة، وكان رأيهم أن برنامج عمل اللجنة في الماضي القريب أحاط على نحو مناسب بولايتها، وبخاصة عند النظر في أولويات البلدان النامية وشواغلها.

٣٨ - واتفق جميع أعضاء اللجنة على أن التركيز على تحديث اتفاقية الأمم المتحدة النموذجية للضرائب كان هو الأولوية الجديدة بالاهتمام خلال السنتين السالفتين، لأن الأمر يكتسي أهمية حاسمة وقيمة عملية للمتفاوضين بشأن المعاهدات، وبخاصة من ينتمي منهم للبلدان النامية. ومع ذلك، اعتبر بعض الأعضاء أن استعراض اتفاقية الأمم المتحدة النموذجية استغرق جزءاً كبيراً من وقت اللجنة، مما لم يترك سوى القليل من الوقت لمعالجة المسائل الأخرى.

٣٩ - ويُنظر إلى الاعتماد على اللجان الفرعية والأفرقة العاملة المشكّلة على منوالها باعتبارها الطريقة الرئيسية لتنفيذ عمل اللجنة كأحد أوجه القوة الأساسية في أساليب ذلك العمل. فاللجان الفرعية والأفرقة العاملة تتألف من أعضاء اللجنة ومراقبين من الحكومات، والمؤسسات الأكاديمية وقطاع الأعمال والمجتمع المدني والمنظمات الدولية ذات الخبرة الخاصة في المجال ذي الصلة. وخبرة أعضاء اللجان الفرعية واستعدادهم لأن يعملوا بدون مقابل ويتدبروا أمر تمويلهم بطرقهم الخاصة من بين أكثر الموارد المتاحة حالياً للجنة قيمةً.

٤٠ - ويُعتبر تنفيذ الأعمال التحضيرية برمتها في إطار اللجان الفرعية، بتنسيق من أحد أعضاء اللجنة، وبمشاركة مراقبين يمثلون مختلف المشارب والرؤى، طريقة فاعلة للمضي قدماً في تنفيذ ولاية اللجنة. وإذا تحقق شرط التنوع في أي لجنة من اللجان الفرعية بما يكفي بحيث تعكس بالكامل مختلف الآراء المتعلقة بأي موضوع من المواضيع، تكون مهمة المنسق هي التوصل إلى توافق للآراء حول المسألة المعنية على مستوى اللجنة الفرعية، أو تقديم تفسيرات حول النقاط الخلافية التي يتعذر التوافق بشأنها. وينبغي أن يفضي هذا العمل إلى إعداد ورقة موقف تعتمدها اللجنة دون إسهاب في المناقشة خلال دورتها السنوية.

٤١ - وعلى صعيد الممارسة، اعتمدت اللجنة كثيراً على لجانها الفرعية، وبخاصة في ما يتعلق بتحديث اتفاقية الأمم المتحدة النموذجية للضرائب، وتنقيح، ودليل التفاوض على المعاهدات الضريبية الثنائية بين البلدان النامية والبلدان المتقدمة النمو، وصياغة الدليل العملي لتسعير التحويل، فضلاً عن اعتمادها عليها في ما تقوم به من أعمال في مجالات أخرى. واتفق أغلب أعضاء اللجنة على أنه، باعتبار الموارد المحدودة، كانت اللجان الفرعية أداة فعالة لتحفيز إنجاز الأعمال، وبخاصة في المجالات ذات الأولوية، وهي تحديث عام ٢٠١١ لاتفاقية الأمم المتحدة النموذجية للضرائب وتسعير التحويل. وتُحل اللجان الفرعية والأفرقة العاملة عند إكمالها لولاياتها. ويتيح موقع اللجنة على الإنترنت قائمة كاملة باللجان الفرعية والأفرقة العاملة ومعلومات عن ولاياتها وبرامجها^(١٢).

٤٢ - ويُنظر إلى الشفافية والانفتاح في عمل اللجنة كأحد أوجه القوة في أساليب عملها. فقد فتحت اللجنة دوائرها في وجه المراقبين، سعياً منها لتحقيق الشفافية وإبداء لرغبتها في الحصول على مساهمات ووجهات نظر من خارج نطاق أعضائها. ومن المراقبين ممثلون عن الدول الأعضاء، ومنها الدول غير الممثلة في اللجنة، فضلاً عن ممثلين عن قطاع الأعمال، والمجتمع المدني، والمؤسسات والشبكات الإقليمية والدولية، والمجتمعات المحلية، ووكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها ذات الصلة. ويشترك المراقبون بنشاط في عمل اللجنة ليس

(١٢) انظر: http://www.un.org/esa/ffd/tax/subcomm_wg.htm

فقط أثناء دوراتها السنوية وإنما من خلال عمل اللجان الفرعية أيضا. ويقدر العديد من أعضاء اللجنة إسهامات هؤلاء المراقبين تقديرا كبيرا ويرون أنها تضيف المزيد من المشروعية على نواتج اللجنة.

٤٣ - تُعتبر الجهود المبذولة لتفادي الازدواجية، كلما أمكن ذلك، مع الهيئات الأخرى المتعددة الأطراف أحد أوجه القوة في أساليب عمل اللجنة أيضا. ويظهر ذلك جليا في عمل اللجنة على تحديث عام ٢٠١١ لاتفاقية الأمم المتحدة النموذجية للضرائب. وتستند هذه الاتفاقية النموذجية إلى الاتفاقية النموذجية الضريبية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي باستعمال لغتها كلما اتسق ذلك مع المصالح الواضحة للبلدان النامية، وتركز على توضيح مجالات محددة من الاختلاف مردها الدفاع عن مصالح البلدان النامية وطموحاتها وأولوياتها في مجال التنمية في إطار معاهدات مكافحة الازدواج الضريبي التي تبرمها مع البلدان المتقدمة النمو.

٤٤ - ونظرا للخبرة الواسعة التي تتمتع بها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ومواردها الأكبر بكثير في هذا الميدان وغيره من ميادين عملها، تقوم اللجنة، قبل الشروع في أي عمل جديد، بدراسة ما سبق أن قامت به هذه المنظمة وغيرها من المتندييات بغية تفادي ما لا ضرورة له من اختلافات قد تسبب صعوبات للمسيرين ودفعي الضرائب على حد سواء. ويصح هذا على وجه الخصوص فيما يتعلق بالمعايير المتفق عليها دوليا على نطاق واسع. ومن أمثلة ذلك مبدأ الاستقلالية والمعايير الدولية لتبادل المعلومات. وأعارت اللجنة، أثناء اشتغالها على تحديث عام ٢٠١١ لاتفاقية الأمم المتحدة النموذجية للضرائب، اهتماما كبيرا للغة المستعملة للتأكد من أنها لا توحى بأي اختلاف غير مقصود مع المعايير الدولية المعتمدة على نطاق واسع في البلدان النامية.

٤٥ - ويرى عدد من أعضاء اللجنة أن موقع الخبير الذي تتبوأه اللجنة ومشاركة أعضائها في أعمالها بصفتهم الشخصية بدل أن يمثل كل واحد منهم حكومته، هو أيضا من مواطن قوتها الكبرى. ويمكنها ذلك من التركيز على المسائل الضريبية العملية بدل النقاشات السياسية الأوسع. ومن أعضاء اللجنة من يرى أن تناول أعضاء اللجنة القضايا بصفتهم الشخصية، بدل أن يكونوا مقيدين بمواقف وطنية أو إقليمية، يوفر لهم الاستقلالية الضرورية للتوصل إلى حلول وسطى وتوافقات دقيقة في الآراء، وهو ما يشعرون أنه غير ممكن في سياق أكثر تسييسا. زيادة على ذلك، إذا لم يتم التوصل إلى توافق في الآراء، فإن اللجنة تملك المرونة الكافية لاستيعاب نهج متنوعة. ومن الأمثلة على ذلك اتفاقية الأمم المتحدة

النموذجية للضرائب، حيث يمكن لشروحاتها أن تَسع تفسيرات متعددة لأي حكم من أحكامها على نحو يعكس الاختلافات القائمة في ممارسات الدول.

٢ - نقاط الضعف وجوانب النقص الملحوظة في أساليب عمل اللجنة

٤٦ - من النقاط التي تم الإجماع عليها تقريبا بشأن أساليب عمل اللجنة عدم توافر الموارد الكافية. ويشكل النقص في تمويل عمل اللجان الفرعية تحديا كبيرا ينتج عنه ما يلي: (أ) إجراء عدد محدود من المقابلات المباشرة؛ (ب) نقص في تمثيل البلدان النامية في اللجان الفرعية؛ (ج) مشاركة غير كافية لأعضاء اللجنة في اجتماعات اللجان الفرعية؛ (د) ما يلاحظ أحيانا من تمثيل غير متناسب لقطاع الأعمال في لجان فرعية معينة، خاصة فيما يتعلق بحضور الاجتماعات؛ (هـ) عجز الأمانة عن دعم هذه الاجتماعات وتقديم الدعم الكافي للجان الفرعية بالبحوث وورقات الخبراء ومقترحات الصياغة.

٤٧ - اتفق جميع أعضاء اللجنة الذين أجابوا على الاستبيان على أن المقابلات المباشرة ضرورية ليكون عملهم فعالا، وهو ما يفصح عن وجهة نظر كثيرا ما أعربت عنها اللجنة. ويرى الأعضاء أنه لا يمكن الاضطلاع بولايات اللجان الفرعية باستخدام الوسائل الإلكترونية وحدها، إذ إن التقدم الحقيقي كثيرا ما يكون مرهونا بإجراء المقابلات المباشرة، حيث يمكن مناقشة القضايا باستفاضة والتوصل إلى توافق في الآراء. وفي المتوسط، ينبغي لكل لجنة فرعية وكل فريق عامل أن يجتمع مرة في السنة على الأقل لمدة يومين من أيام العمل. وعادة ما ترتفع الوتيرة المطلوبة للاجتماعات مع مر الزمن، كأن تصل لجنة فرعية مثلا إلى مرحلة متقدمة من العمل فتظهر مسائل أكثر تعقيدا واختلافا يجب مناقشتها. ونظرا لقلّة الموارد، اضطر أعضاء اللجان الفرعية إلى تمويل مشاركتهم بأنفسهم أو الاعتماد على الدعم المالي من أرباب عملهم. وقد نتج عن ذلك عقد جزء فقط من الاجتماعات المطلوبة وتكرر غياب خبراء البلدان النامية. وهو ما أثر سلبا على وتيرة التقدم الذي تحرزه اللجنة في أعمالها.

٤٨ - ومن الأمثلة ذات الصلة بذلك اللجنة الفرعية المعنية بتسعير التحويل. فقد بلغ عملها مرحلته النهائية ولها حاجة ملحة إلى إجراء مقابلات مباشرة لمناقشة مشاريع فصول الدليل العملي لتسعير التحويل. وقد عقدت اللجنة الفرعية اجتماعا واحدا في عام ٢٠١٠ واجتماعين في عام ٢٠١١، وستعقد اجتماعين في عام ٢٠١٢ تحضيريا لاستكمال الدليل خلال الدورة السنوية للجنة التي ستعقد في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢.

٤٩ - يرى أغلب أعضاء اللجنة أن التمثيل غير المناسب للبلدان النامية و/أو عدم مشاركتها في أعمال اللجان الفرعية يحد من إسهامها في عمل اللجنة. وإذا لم تشارك البلدان

النامية في اجتماعات اللجان الفرعية لأنها ليست أعضاء فيها أو لأنها غير قادرة على تحمل تكاليف السفر، فالاحتمال ألا تكون نتائج هذه الاجتماعات تعبيرا عن توافق حقيقي للآراء، وقد تُثار القضايا نفسها مرة أخرى في الدورة السنوية للجنة، وهو ما من شأنه أن يبطئ عملها.

٥٠ - يرى أغلب الأعضاء أن الحضور المحدود للبلدان النامية في عمل اللجان الفرعية يرجع إلى نقص التمويل. زيادة على ذلك، لوحظ في هذا الصدد أنه نظرا لكون أعضاء اللجان الفرعية يعملون دون مقابل ويُطلب منهم أن يتولوا تمويل سفرهم بأنفسهم، فإن هذا العمل يجتذب أشخاصا ممن لهم قدر أكبر من الإمكانيات المالية. ولا ينتج عن هذا عدم التوازن في التمثيل بين البلدان النامية والبلدان المتقدمة النمو فحسب، بل ينتج عنه أيضا تمثيل المشاركين المتمين إلى قطاع الأعمال في بعض اللجان الفرعية بأعداد غير متناسبة. وتُبدل جهود معالجة هذه الاختلالات، بطرق منها سعي المنسقين جاهدين للتوصل إلى وجهات نظر متوازنة، وعقد الاجتماعات في البلدان النامية كلما أمكن ذلك، وتشجيع مشاركة البلدان النامية في اجتماعات أفرقة الخبراء التي يمكن أن يتوفر بعض الدعم المالي من أجل حضورها. ومع ذلك، هناك مخاطر عامة تحدد بسلامة بعض من أعمال اللجنة وبتحقيقها لأهدافها، إلا إذا قدم دعم أكثر شمولية لنظام اللجان الفرعية.

٥١ - وإذا كان معظم أعضاء اللجنة يعربون عن الارتياح للدعم الذي تقدمه الأمانة في حدود الموارد المتوفرة، فهم يرون أن هذا الدعم غير كاف البتة بالنظر إلى نطاق العمل. يشعر الكثير منهم على وجه الخصوص أن الأمر يتطلب إسناد قدر أكبر بكثير من المسؤولية للجان الفرعية فيما يتعلق بتتبع سير أعمالها وإعداد مشاريع الوثائق. ويرون أيضا أن عمل اللجنة واللجان الفرعية سيستفيد من زيادة الدعم في مجالي التحليل والصياغة لإعداد ورقات المعلومات الأساسية للمناقشة.

٥٢ - ويمكن فهم النداء بزيادة الدعم بخدمات الأمانة بشكل أوضح في ضوء تزايد أعباء اللجنة بسبب عوامل مثل تنامي الاهتمام بمسائل التعاون الضريبي الدولي والتمحيص فيها، والدعوة إلى رفع وتيرة تحديث اتفاقية الأمم المتحدة النموذجية للضرائب، وإلى وضع برنامج عمل للجنة يوازي في طموحه الولاية المنوطة بها. غير أن تزايد التعاون مع الوكالات الأخرى وأعداد الإحاطات والوثائق المطلوبة، بما في ذلك التقارير التي أعدها الأمين العام في الآونة الأخيرة من هذه المسائل تنفيذا للولاية الصادرة من المجلس الاقتصادي والاجتماعي، زاد في تقليص الموارد المتاحة للأمانة لدعم العمل الأساسي للجنة واللجان الفرعية.

٥٣ - ويواجه بعض أعضاء اللجنة تحدياً في العثور على الوقت الكافي للمشاركة الكاملة في أنشطتها نظراً لتحملهم مسؤوليات مهنية واسعة في بلدانهم. ويرى أعضاء آخرون أيضاً أن عقد اجتماعات سنوية تستغرق خمسة أيام من أيام العمل لا يتيح الوقت الكافي لإحراز تقدم ذي بال في تنفيذ الولاية العريضة المنوطة باللجنة، وذلك بغض النظر عن عمل اللجنة الفرعية.

٥٤ - وهناك أيضاً تحديات لعمل اللجنة في ميدان تنمية القدرات. فمن أجل تنفيذ الجانب المتعلق بتنمية القدرات من ولايتها، مثلما يرد في قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٦٩/٢٠٠٤، قررت اللجنة إنشاء لجنة فرعية معنية بتنمية القدرات. ورغم قلة الموارد، نشطت اللجنة الفرعية في مجال المساعدة الموجهة للبلدان النامية، خاصة عن طريق توفير المواد التدريبية وتعزيز التعاون في المسائل الضريبية بين البلدان النامية. بيد أن هذه اللجنة الفرعية بمقدورها أن تقدم إسهاماً أكبر في اضطلاع اللجنة بولايتها إذا أُتيحت موارد إضافية لدعم عملها.

٥٥ - إن علاقة اللجنة بالعملية الحكومية الدولية، وبالضبط بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي، علاقة ضعيفة. ويرجع سبب ذلك جزئياً إلى توقيت ومكان عقد الدورة السنوية للجنة الخبراء. فاللجنة تجتمع في جنيف أثناء انعقاد الجزء الرئيسي من الجمعية العامة، مما يجعل المشاركة الفعلية في مداولاتها أمراً مستحيلاً بالنسبة لمعظم الممثلين في المجلس. وإضافة إلى ذلك، يغلب في الدورة الموضوعية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، أن يُنظر في التقرير السنوي للجنة بطريقة عابرة ضمن تقارير أخرى لا صلة لها به، دون إفساح مجال فعلي لمناقشة مفصلة، مع وجود فرص ضئيلة للنظر في الصكوك الدولية المقترحة، ومنها مدونة الأمم المتحدة لقواعد السلوك بشأن مكافحة التهرب الضريبي الدولي، التي أرفقتها اللجنة بتقريرها عن أعمال دورتها الخامسة^(١٣) وطلبت إلى المجلس أن ينظر فيها. ومن شأن تعزيز العلاقة القائمة بين اللجنة والمجلس أن يُضفي مزيداً من المصداقية على نواتج اللجنة، بما فيها اتفاقية الأمم المتحدة النموذجية للضرائب ودليل التفاوض على المعاهدات الضريبية الثنائية بين البلدان النامية والبلدان المتقدمة النمو والدليل العملي لتسعير التحويل الذي سيصدر قريباً.

٣ - تعزيز عمل اللجنة وفق احتمال "عدم توافر موارد جديدة"

٥٦ - لم يستطع أغلب أعضاء اللجنة الذين أجابوا على الاستبيان تقديم أية اقتراحات حول كيفية الرفع من فعالية عمل اللجنة في حالة عدم توافر موارد جديدة. وهم يرون أن غالبية

(١٣) E/2009/45، المرفق.

الأعضاء وموظفي اللجنة يعملون بكامل طاقتهم. ومع ذلك، فقد قُدِّمت بعض الاقتراحات المتعلقة بصقل أساليب العمل الحالية وتحسين تنفيذها.

٥٧ - وتطرق أحد الاقتراحات إلى تنظيم الوقت أثناء إعداد ورقات المعلومات الأساسية ومشاريع الوثائق للدورات السنوية للجنة، بحيث تكون جاهزة شهرين قبل الدورة لإعطاء الوقت الكافي لأعضاء اللجنة وغيرهم لدراساتها. ويتم إعداد أغلب ورقات المعلومات الأساسية من طرف اللجان الفرعية، وقد أثبتت تجربة الأمانة أنه من الصعب التقيد بموعد كهذا، خاصة وأن العمل يُنجز بدون مقابل، وأن الأعضاء غالباً ما يكونون منشغلين كثيراً بأعمالهم اليومية. ومع ذلك، إذا توافرت الموارد اللازمة وصار بالإمكان الاستعانة بخبراء لإعداد الأوراق المتعلقة بالقضايا الرئيسية، فقد يساعد ذلك في التغلب على وجه الصعوبة.

٥٨ - وما اقترح أيضاً أن اللجنة تستطيع أن ترفع من مستوى الانضباط في أثناء دوراتها السنوية إذا بذلت جهوداً أكبر لخصر مناقشتها في مستوى المبدأ والسياسة العامة، تاركة التفاصيل للجان الفرعية، ولتطبيق القواعد والإجراءات المتفق عليها لتوجيه عملها خلال الدورة السنوية تطبيقاً أكثر اتساقاً. غير أنه ينبغي الإشارة إلى أن بعض الأعضاء قد يعتبرون مسألة ما من بين التفاصيل بينما يرى آخرون أن لها أهمية قانونية حاسمة وتتطلب مناقشة دقيقة.

٥٩ - وفي حين تم التسليم بمحدودية استخدام الوسائل الإلكترونية في عمل اللجان الفرعية، في غياب موارد إضافية، اقترح استكشاف إمكانية استعمال مرافق التداول من بعد أو بالفيديو. ويمكن المضي في استكشاف هذا الأمر، بما في ذلك فكرة عقد اجتماعات أقصر وبوتيرة أكبر. غير أن الحصول الفعلي على مرافق للتداول عن بعد أو بالفيديو لمدة يومين أو ثلاثة أيام (وهي المدة المعتادة لاجتماع اللجان الفرعية) قد لا يكون ممكن التحقق دون موارد إضافية.

٤ - تعزيز عمل اللجنة وفق احتمال "توافر موارد جديدة"

٦٠ - وافق جميع أعضاء اللجنة تقريباً ممن ردوا على الاستبيان على أن العجز الأكثر إلحاحاً الذي ينبغي معالجته، في حال توافر موارد إضافية، هو تعزيز قدرة الأمانة لدعم عمل اللجنة ولجانها الفرعية. وعلى وجه التحديد، يرد ذكر الحاجة إلى تقديم مزيد من المساعدة في مجالين، وهما: (أ) إعداد بحوث وأوراق معلومات أساسية بشأن المسائل التقنية لتتبعها اللجان الفرعية واللجنة؛ (ب) توفير الدعم بأعمال الأمانة إلى اللجان الفرعية، عن طريق تتبع التقدم الذي تحرزه في أعمالها، وتسيير مشاريع الوثائق وتحريرها، وتقديم الدعم اللازم لاجتماعاتها. ويمكن تحقيق ذلك بزيادة موارد الأمانة من الموظفين ومن غير الموظفين.

٦١ - ولدى مناقشة ضرورة تقديم المزيد من الدعم للبحوث، بدا أن معظم أعضاء اللجنة يفضلون البحوث الداخلية لكونها تتمتع بقدر أكبر من النزاهة. فهم يرون أن قيام الأمانة بهذا العمل يضمن استناد مشاريع الوثائق إلى بحوث كافية، مما يوفر الأساس لإنتاج مادة متوازنة. فيما يرى آخرون أنه يمكن أيضا استخدام بعض الموارد الإضافية لإجراء دراسات يقوم بها خبراء مستقلون. وهذا ما حدث في الآونة الأخيرة، فاعتبرت النتيجة نجاحا، على الرغم من أنها اعتمدت على حسن نية الخبراء الذين تقاضوا تعويضات أقل مما هو سائد في السوق لقاء إسداء المشورة في المجال الضريبي.

٦٢ - ونظرا للصعوبات التي تعترض تأمين التمثيل الكافي للبلدان النامية في اللجان الفرعية، كان هناك من سأل هل يمكن، على أقل تقدير، تمويل مشاركة خبراء من البلدان النامية من الموارد الإضافية تفادياً لعدم مشاركتهم لأسباب مالية.

٦٣ - ووافق معظم أعضاء اللجنة على أن من اللازم أيضا توفير موارد إضافية لتحسين التعاون والتنسيق مع المنظمات الدولية الأخرى العاملة في مجال التعاون الضريبي الدولي، على مستوى الأمانات. ويوصى بأن تحضر الأمانة اجتماعات هذه المنظمات المتعددة الأطراف والمنظمات الإقليمية. ويمكن أن تعمّم، بشكل دوري، ورقة موقف موجزة عن العمل الذي تقوم به المنظمات الأخرى المتعددة الأطراف على أعضاء اللجنة وممثليهم المدعوين للإدلاء بآرائهم.

٦٤ - وأقرّ بأن أنشطة بناء القدرات تكتسي أهمية حاسمة لتمكين البلدان النامية من الاستفادة من إسهامات اللجنة، من قبيل تحديث عام ٢٠١١ لاتفاقية الأمم المتحدة النموذجية للضرائب، ودليل التفاوض على المعاهدات الضريبية الثنائية بين البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية، والدليل العملي لتسعير التحويل الذي سيصدر قريبا. وتحتل اللجنة موقعا فريدا يمكنها من الاضطلاع بدور مهم في أنشطة تنمية القدرات هذه لما لها من معرفة بإسهامات الأمم المتحدة المذكورة أعلاه وملكيته لها، وأيضا بفضل خبرة أعضائها والشبكات التي يقيمونها.

٦٥ - ورأى عدد من أعضاء اللجنة زيادة وتيرة انعقاد دورات اللجنة أو طولها، في حال توفرت موارد إضافية. واقترح أحد الأعضاء أيضا زيادة عدد أعضاء اللجنة لجعلها أوسع تمثيلا.

دال - تعزيز التعاون الدولي

٦٦ - كما لوحظ في تقرير مجموعة العشرين، فكل منظمة تكون، في نهاية الأمر، مسؤولة أمام أعضائها، ويكون لها، حتماً، مجال تركيز محدد وأولويات تخصها. ويترتب على ذلك أن الجهود الرامية إلى زيادة التعاون بين المنظمات الدولية والإقليمية في هذا المجال يجب ألا تخطئ الهدف من خلال إدراك ما يلي: (أ) أن كل منظمة ستكون، بفضل زيادة التعاون، أقدر على النهوض بولايتها وتطبيق رؤاها واستغلال خبرتها ومصادقتها لما فيه خير البلدان النامية والبلدان المتقدمة النمو على السواء؛ (ب) أن السعي إلى تجنب ازدواج غير الضروري للجهود لا ينبغي أن يؤدي إلى حرمان البلدان النامية من الاختيار بين وجهات نظر وأساليب بديلة تتيح لها اعتماد الخيارات الأمثل في تلبية أولوياتها في مجال التنمية. وكان إعداد تقرير مجموعة العشرين، في حد ذاته، مثالا على هذا التعاون. وينبغي أن تركز جهود التعاون المستقبلية على الحد من الازدواج غير الضروري. غير أنه لا بد من الاعتراف بأن طرح وجهات نظر بديلة وتحسين القدرة على الاختيار من بين عدة بدائل يمثل ضرورة مشروعة لا ازدواجا.

٦٧ - ومن بين طرق تحسين التعاون الدولي قيام المنظمات المعنية بعقد اجتماعات وتنظيم مناسبات ومشاريع مشتركة بوتيرة أكثر انتظاما. إذ سيساعد ذلك على ضمان النظر في الاختلافات في النهج ومناقشتها، من دون أن يعني ذلك إزالتها. وتؤدي هذه الاجتماعات أيضا دورا في الحد من الاختلافات بين البلدان عن طريق ضمان أن تكون تلك الاختلافات شفافة ومفهومة تماما من جميع الجوانب، وهي تساعد على التركيز على القواسم المشتركة التي تهمل في بعض الأحيان.

٦٨ - غير أن تجربة التعاون في إعداد تقرير مجموعة العشرين وفي مجالات أخرى تظهر أن التعاون الفعال يتطلب قدرا كبيرا من الالتزام بتوفير الموارد، بما في ذلك، في بعض الحالات، تكلفة المشاركة الشخصية في المناسبات أو الاجتماعات. وهناك أيضا تكلفة الفرصة الضائعة بسبب الأعمال الأخرى التي تؤجل أو التي لا يمكن القيام بها. غير أنه نظرا لصغر حجم الأمانة في الوقت الحاضر، ستهب أي وفورات محتملة ناتجة عن الكفاءة في التعاون إلى توفير الموارد اللازمة للمشاركة الفعالة في إقامة علاقة تعاونية وتقييم التقدم المحرز فيها. ونظرا لمحدودية الموارد، فمن المهم بصفة خاصة ألا يكون هذا التعاون على حساب الأنشطة الأساسية في دعم اللجنة.

٦٩ - وأعربت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، في معرض تعليقها على تعاونها مع الأمم المتحدة، عن أملها في أن يؤدي إعطاء الأمم المتحدة دورا أكبر في عملها في

المجال الضريبي إلى دعم عمل الأمم المتحدة أيضاً وإلى أن يكون ذلك وسيلة فعالة في تعزيز التعاون نتيجة لعقد مزيد من الاجتماعات المنتظمة والمشاركة الفعالة بين المنظمتين. وطُرحت عدة مقترحات ملموسة في اجتماعات الأمانتين، بما في ذلك قيام لجنة الشؤون المالية بمنح الأمانة العامة للأمم المتحدة مركز المراقب ريثما يوافق مجلس منظمة التعاون والتنمية، ودعوة الأمم المتحدة إلى المشاركة في حلقات العمل التي تنظمها منظمة التعاون والتنمية للبلدان الأعضاء والبلدان غير الأعضاء فيها في إطار برنامجها المتصل بالعلاقات العالمية. واقترحت الأمم المتحدة، من جانبها، عقد مناسبة لبناء القدرات مشتركة بين الأمم المتحدة ومنظمة التعاون والتنمية، على سبيل المثال، بالتعاون مع المنتدى الأفريقي لإدارة الضرائب وذلك في موضوع التطبيق العملي للمعاهدات الضريبية أو تسعير التحويل. وسيستند برنامج هذه المناسبة على كل من اتفاقية الأمم المتحدة النموذجية للضرائب والاتفاقية الضريبية النموذجية لمنظمة التعاون والتنمية. واقترحت الأمم المتحدة أيضاً تنظيم اجتماع مشترك لإجراء مناقشة مفتوحة وعملية، لما فيه مصلحة البلدان النامية، عن أوجه الاختلاف والتكامل بين اتفاقية الأمم المتحدة النموذجية والاتفاقية النموذجية لمنظمة التعاون والتنمية من أجل مساعدة هذه البلدان في اتخاذ أكثر الخيارات استنارة لدى تفاوضها على المعاهدات وتنفيذها لها.

٧٠ - وأيد البنك الدولي وصندوق النقد الدولي ومنظمة التعاون والتنمية جميعاً، في ما أسهمت به من مدخلات، الحوار الضريبي الدولي كإطار مناسب للتعاون العام بين المنظمات الدولية. وليست الأمم المتحدة حالياً عضواً في الحوار الضريبي الدولي، ولكنها ستنتظر بجدية في أي دعوة توجه لها للانضمام، مع مراعاة أي تكاليف تنطوي عليها المشاركة الفعلية والبناء والفعالة.

خامسا - الاستنتاجات

٧١ - إن العضوية العالمية في الأمم المتحدة، وكذلك تاريخها وخبرتها في مجال الضرائب الدولية، يجعلانها في وضع جيد يؤهلها للاستمرار، من خلال لجنة الخبراء المعنية بالتعاون الدولي في المسائل الضريبية، في تقديم مساهمة مميزة وعملية ودائمة لتحسين التعاون الدولي في المسائل الضريبية، الذي يُنظر إليه على نحو متزايد باعتباره أحد السبل الرئيسية إلى التنمية المستدامة. ويحظى دور اللجنة المتميز والفريد بقبول حسن. وبالمثل، يقدر المجتمع الدولي أساليب عمل اللجنة المعمول بها حالياً باعتبارها وسيلة فعالة بوجه عام تمكنها من النهوض بولايتها إلى أقصى حد ممكن، في حدود الموارد الحالية. وهناك حتماً مجال لتحسين الأساليب التي تنتهجها اللجنة، بيد أنه يوجد اتفاق واسع النطاق بين أعضاء اللجنة، وعلى نطاق أوسع، على الحاجة الماسة إلى موارد إضافية لدعم عملها من

أجل تمكينها من النهوض بولايتها. وزيادة الموارد هذه ضرورية لعدة أمور منها تعزيز قدرة الأمانة على دعم عمل اللجنة واللجان الفرعية التابعة لها بما يضمن أن تكون اللجان الفرعية على قدر كاف من التوازن والتمثيلية والقدرة على النهوض بولايتها بما يرضي اللجنة والدول الأعضاء في الأمم المتحدة.

٧٢ - ومع أن كل بلد مسؤول عن نظامه الضريبي، فإن الأمم المتحدة، بفضل عضويتها العالمية وشرعيتها، يمكن أن تحفز على زيادة التعاون الدولي في المسائل الضريبية لصالح البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية على حد سواء. ولما كانت الغالبية العظمى من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة ليست أعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أو في مجموعة العشرين، فإن دور الأمم المتحدة يتمثل في ضمان مشاركة البلدان النامية بفعالية، بما فيها أقل البلدان نمواً، في أنشطة التعاون الدولي في المسائل الضريبية، التي ستصب آخراً الأمر، في مصلحتها. وما لم يتحقق مبدأ تكافؤ الفرص، فلن يتم التقيد الفعلي بتعزيز التعاون الضريبي على الصعيد العالمي. والظاهر حالياً أنهما اللحظة التاريخية التي يمكن فيها للاستخدام السليم للموارد أن يجعل هذا الهدف في المتناول.

٧٣ - ولهذا الغاية، ينبغي أن تركز أعمال الأمم المتحدة في مجال الضرائب على توفير دور ريادي في المجالات التي تشوبها ثغرات، بما في ذلك ما يتعلق بإسماح صوت البلدان النامية ومشاركتها، والمنظمة هي الأقدر على معالجة ذلك. وأفضل طريقة لأداء هذا الدور الريادي هي العمل بشكل تعاوني مع الأطراف الأخرى، والاعتراف بأدوارها المتميزة بين تلك الأدوار ودور الأمم المتحدة. ويشكل تنظيم مناسبات مشتركة وعقد اجتماعات مع المنظمات الأخرى، تكون أكثر انتظاماً وتركيزاً وذات طابع عملي، أكبر، جزءاً أساسياً من هذا التلاحم التعاوني. وسيطلب تحسين التعاون على هذا النحو توفير تمويل إضافي إذا أريد له أن يكون مستداماً، وإذا أريد ألا تفوت الفرصة، فقد يود المجلس الاقتصادي والاجتماعي النظر في سبل للمساعدة تكفل تلبية احتياجات اللجنة من الموارد الإضافية، بطرق منها حث الدول الأعضاء على المساهمة في الصندوق الاستثماري للتعاون الدولي في المسائل الضريبية.