

التدفقات المالية غير المشروعة السياق والمفهوم

1- مقدمة

حظيت التدفقات المالية غير المشروعة في السنوات الأخيرة باهتمام متزايد، وكانت موضوع العديد من التقارير والتحقيقات، سواء من قبل المنظمات المتخصصة أو من خلال تحقيقات صحفية واسعة النطاق. وقد كانت هذه التحقيقات ذات الصدى الواسع ثمرة تكوين كتلات تضم منظمات غير حكومية وصحفيين ووسائل إعلامية مختلفة. وتشكل التدفقات المالية غير المشروعة ظاهرة معقدة ومتعددة الأشكال تنعكس بشكل كبير على النمو الاقتصادي بالنسبة للبلدان المُصدِّرة لهذه التدفقات، ولا سيما تلك التي تعاني من صعوبات في مسارها التنموي .

قدّر مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (CNUCED) عام 2020 هذه الخسائر بحوالي خمسين مليار دولار أمريكي بالنسبة للبلدان الإفريقية. وهو مبلغ، وفقاً لنفس التقرير، لا يكف عن الارتفاع سنوياً، بما يعني استنزاف موارد كان من شأنها أن تسهم في تحقيق أهداف التنمية المستدامة لأجندة 2063 على مستوى القارة .

تعريف التدفقات المالية غير المشروعة على المستوى الدولي والوطني 2- على المستوى الدولي

لا تزال النقاش على المستوى الدولي حول تعريف التدفقات المالية غير المشروعة غير محسومة. فمنذ مطلع العقد الثاني من الألفية الحالية، يجري مساراً لمحاولة ضبط هذا المفهوم، انبثقت عنه عدة تعريفات مختلفة. ويمكن تمييز ثلاث مقاربات تعريفية، تكون أحياناً متمايزة وأحياناً أخرى متكاملة .

هناك أولاً تعريفٌ للتدفقات المالية غير المشروعة «بالمعنى الدقيق». ويُعدّ هذا التعريف من اختصاص البنك الدولي (2016)، الذي يربط المفهوم بالتحويلات المالية العابرة للحدود التي تُعدّ بوضوح غير قانونية. وبذلك يُوضَع مفهوم التدفقات المالية غير المشروعة ضمن المجال القانوني الصرف، مع التركيز خصوصاً على التحويلات المرتبطة بالفساد، والاستغلال غير القانوني للموارد الطبيعية، والتهرب والاتجار، وغسل الأموال، والتهرب الضريبي، والاحتيال التجاري الدولي. وهي أنشطة محظورة بوضوح في النصوص القانونية، لكنها لا تأخذ في الحسبان ممارسات قد تكون قانونية من الناحية الشكلية، أي أنها لا تشكل خروقات صريحة للقانون، لكنها تستهدف غايات غير مشروعة، مثل تجنب دفع الضرائب عبر أساليب "تحسين في التخطيط الضريبي بشكل "تسفي"، أو إساءة استعمال القانون، أو اللجوء إلى الملاذات الضريبية .

أما تعريف التدفقات المالية غير المشروعة «بالمعنى الشامل» فيوسّع المفهوم ليشمل المعاملات التي تُعتبر غير أخلاقية حتى وإن لم تكن غير قانونية في الولايات القضائية المعنية. إنه مفهوم واسع جداً يمكن أن يكون مفيداً في قياس هذه التدفقات، لكنه قد يحد من قابلية تطبيق السياسات العامة الهادفة للحدّ منها . يعرّف تقرير فريق الخبراء رفيع المستوى المعني بالتدفقات المالية غير المشروعة التي يكون مصدرها من أفريقيا هذه التدفقات بأنها «رؤوس الأموال المكتسبة أو المنقولة أو المستخدمة على نحو غير قانوني». ووفقاً لما يُعرّف بتقرير مبكي «rapport Mbeki»، فإن «هذه التدفقات المالية تشكل انتهاكات للقانون سواءً في مصدرها، أو أثناء تحركها، أو في طريقة استخدامها، وينبغي بالتالي اعتبارها غير مشروعة .

غير أن التمييز بين هذين التعريفين «غير قانونية» و«غير مشروعة»، يجعل من الصعب الإحاطة بالظاهرة بصورة موحّدة، وقياسها، ومن ثم وضع الأدوات اللازمة لمكافحتها. وتتفاقم الصعوبة لأن صفة «غير مشروعة» يمكن أن تتضمن عناصر من عدم المشروعية، تبعاً لتفسير أكثر أو أقل حافية لنطاق القانون، أو أوسع أو أضيق لروح القانون .

إنه في المحصلة نقاش نظري وأخلاقي قَسَم المنظمات الدولية والخبراء، ولا يزال يثير جدلاً قانونياً وسياسياً، بل واقتصادياً ومجتمعياً أيضاً. وتتعمّق هذه الانقسامات بالنظر إلى الطابع الديناميكي للغاية لظاهرة التدفقات

المالية غير المشروعة، وما تعرفه من تطورات وابتكارات لا تنتهي، مرتبطة خصوصاً بتطور التقنيات والتكنولوجيات ومصادر الاحتيال والتهرب الضريبي .

توجد مقاربة ثالثة وتعود إلى مسار أهداف التنمية المستدامة، حيث يُطرح السؤال حول عواقب التدفقات المالية غير المشروعة أكثر من تعريفها القانوني بالمعنى الضيق أو الواسع. ففي هذه المقاربة، التي طُرحت أساساً في الجمعية العامة للأمم المتحدة (2017)، يُربط تعريف التدفقات المالية غير المشروعة بتأثير هذه التدفقات على "استقرار وتنمية المجتمعات في المجالات السياسية والاجتماعية والاقتصادية"

وبناءً على ذلك، وكما يقترح موسيلي وبورغي بانانومي (2020) Musseli et Burgui Bananomi، «تُعرّف التدفقات المالية غير المشروعة بأنها تدفقات مالية دولية لها أثر سلبي على التنمية المستدامة عندما يؤخذ مجموع آثارها المباشرة وغير المباشرة في الاعتبار». ويأتي التركيز على مفهوم «مجموع الآثار» للرد على الانتقادات التي تقول إن بعض الممارسات غير القانونية، مثل الفساد الذي يُبَرَّر بأنه يستهدف «تسريع» مشاريع تنموية أو تسهيل استقرار الشركات المتعددة الجنسية أو اعتماد أسعار تحويلية تفضيلية لهذه الشركات، قد لا تؤدي بالضرورة إلى نتائج سلبية على التنمية .

يميل هذا التعريف إلى أن يكون أكثر شمولاً، باعتبار أن أي تآكل للوعاء الضريبي يظل ضاراً بالتنمية بوجه عام. وله صلة معينة بالتصور المعتمد لدى منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية .

ومؤخراً، عرّفت كل من مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (CNUCED) ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (UNODC) التدفقات المالية غير المشروعة بأنها «تدفقات مالية يكون أصلها أو تحويلها أو استخدامها غير مشروع، وتُجسّد تبادلَ قيمة (بدلاً من مجرد معاملة نقدية بسيطة) وتتجاوز حدود الدول، معتبرين أنه يمكن تصنيف التدفقات المالية غير المشروعة من عدة زوايا: المصادر، القنوات، الآثار، الجهات الفاعلة المعنية والدوافع. ويركّز تقرير 2020 عن التنمية الاقتصادية في إفريقيا، «التدفقات المالية غير المشروعة والتنمية المستدامة في إفريقيا»، على تقييم آثار هذه التدفقات على التحول الاقتصادي والتنمية الاجتماعية، ويدعو إلى تعريف مرتكز إلى القانون (أي يستند إلى مدى قانونية الأفعال) مع إضافة الضرورة والتفصيل الدقيق، بما يسمح بتوضيح ما يدخل ضمن نطاق هذه التدفقات من حيث الجهات الفاعلة، وآليات التحويل، أو مصادرها.

3- على المستوى الوطني

في المغرب، لا يوجد تعريف خاص بالتدفقات المالية غير المشروعة تم اعتماده رسمياً إذ يتضح أن الإطار المرجعي لكل إدارة في تحديد المفهوم يرتبط بمهمّتها المحددة، ولا يأخذ في الحسبان الأطر المرجعية الدولية أو النقاشات الجارية حول مسألة التدفقات المالية غير المشروعة. كما يتبين أيضاً أن الإطار المعتمد لدى بعضها هو إطار القانون رقم 12-18 الصادر في يونيو 2021 بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب .

4- القدرة على مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة

كما ذكرنا أعلاه، تُفهم التدفقات المالية غير المشروعة في المغرب أساساً من زاوية غسل الأموال/تهريب رؤوس الأموال، ووفقاً لصلاحيات كل مؤسسة على حدة. وهكذا، تتركز آليات التنسيق في مكافحة ومنع هذه التدفقات حول قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب .

وقد تم أخيراً تعديل واستكمال هذا الإطار القانوني بدفع من توصيات مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (GAFIMOAN) ومجموعة العمل المالي (GAFI)، وتميّزت هذه الدينامية أساساً باعتماد القانون رقم 12-18 المعدّل والمتمم للقانون رقم 05-43 المتعلق بمكافحة غسل الأموال، واعتماد النصوص التنظيمية اللازمة لتطبيقه، وعلى رأسها المرسوم رقم 2.21.633 المتعلق بإحداث الهيئة الوطنية للمعلومات المالية (ANRF) .

أتاحت هذه التدابير إحداث الهيئة الوطنية للمعلومات المالية لتحل محل وحدة معالجة المعلومات المالية (UTRF)، وتعزيز الإطار القانوني. كما سمحت بتقوية صلاحيات هذه الهيئة وتنظيمها، ووضعها في قلب

منظومة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. ومن جهة أخرى، أتاح القانون رفع السر المهني عن الأشخاص الخاضعين، عندما يتعلق الأمر بتقديم تصاريح بالاشتباه إلى الهيئة الوطنية للمعلومات المالية

وشملت دينامية التغيير القانوني أيضاً إدخال بعض التدابير في المدونة العامة للضرائب (تجريم بعض المخالفات)، وتعزيز دور إدارة الجمارك في مكافحة غسل الأموال، وكذلك توسيع صلاحيات الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها. (INPPLC) كما شهدت هذه الدينامية توسيع الاختصاص الترابي إلى محاكم أخرى على المستوى الوطني (الدار البيضاء، فاس ومراكش)، وإطلاق شرطة قضائية متخصصة .

وفضلاً عن ذلك، تم إحداث سجل عمومي للمستفيدين الفعليين من الشركات المؤسسة في المغرب والترتيبات القانونية، بغية توفير معلومات دقيقة وموثوقة عن هؤلاء المستفيدين وتجميعها، وتعزيز الشفافية والنزاهة في القطاع المالي الوطني .

خاتمة

تعاني مسألة التدفقات المالية غير المشروعة من غياب تعريف واضح لها داخل الإطار الوطني، ما يجعل من الصعب تحديدها عملياً. وتزداد هذه الصعوبة حدةً بسبب تعدد المناطق الرمادية في الاقتصاد الوطني، ولا سيما ما يتعلق بنشاط قطاع مالي غير منظم ديناميكياً نسبياً، إضافةً إلى الحضور القوي للاقتصاد غير المنظم، سواء كان مشروعاً أو غير مشروع، في بنية الاقتصاد الوطني. ونتيجة لذلك، لا تزال هذه الظاهرة قليلة الدراسة وضعيفة التأطير .

إلى جانب ذلك، غالباً ما تُحجَب إشكالية التدفقات المالية غير المشروعة خلف الحضور الطاعي لقانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، ممّا يفضي إلى ضعف المعرفة بأليات هذه التدفقات وبآثارها على التنمية بصورة أوسع .

كما يتضح أن ضعف التنسيق بين مختلف الأطراف المعنية، خصوصاً فيما يتعلق بمكافحة الفساد أو التهرب الضريبي، يجعل الظاهرة لا تُتناوَل بصورة شمولية، بل تُدار في الغالب بطريقة قطاعية، كلٌّ ضمن حدود صلاحياته. وذلك رغم أن عدداً من اللجان أو مجالس الحكامة ذات الصلة بموضوعات متشابهة مع التدفقات المالية غير المشروعة كان يمكن أن تجمع مختلف الأطراف المعنية حول رؤية مشتركة . ويبدو أن غياب استراتيجية وطنية شاملة لمكافحة التدفقات المالية غير المشروعة واضحاً، رغم وجود بعض الاستراتيجيات مثل الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد واستراتيجية مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، التي يمكن بوضوح أن تدمج هذه الظاهرة ضمن أهدافها .

هذا النقص في التنسيق، إلى جانب تجزئة الصلاحيات بين الهيئات الرقابية المختلفة، يحدّ من القدرة على فهم الظاهرة في كليتها، ويجعل الجهود المبذولة إلى حد الآن غير كافية لتحقيق وقاية فعّالة ومكافحة ناجعة للتدفقات المالية غير المشروعة.

ملحوظة

مقتبس من تقرير "التدفقات المالية غير المشروعة والتهرب الضريبي" لعسان وائل القرموني، الذي تم إنجازه في إطار مشروع ترانسبارنسي مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة لتعزيز التقدم في إفريقيا" لترانسبارنسي المغرب. ترجمة، علي الصدقي

