

صدرت هذه المذكرة عن الأمانة الدولية لمبادرة EITI لتقديم التوجيه للبلدان التي تنفذ المبادرة فيما يتعلق باستيفاء متطلبات معيار المبادرة. ويُنصح القراء بالرجوع إلى معيار المبادرة مباشرة، والاتصال بالأمانة الدولية للحصول على مزيد من الإيضاح. تفاصيل الاتصال موجودة على الموقع [www.eiti.org](http://www.eiti.org)

**Please note that this guidance refers to the 2013 Standard. In most cases, the requirements remain the same and the guidance valid.**

## مذكرة توجيهية 11: التعامل مع اعتبارات السرية لدافعي الضرائب خلال الإبلاغ في مبادرة EITI

### ملخص

قد تخضع الجهات الحكومية المشاركة في المبادرة لقيود فيما يتعلق بالكشف عن معلومات دافعي الضرائب بسبب أحكام دستورية أو قانونية تتعلق بحماية السرية والخصوصية لدافعي الضرائب. تتناول هذه المذكرة التوجيهية بعض الخيارات الناجمة لمعالجة هذه المسألة، اعتماداً على الخبرة المكتسبة من البلدان التي تنفذ المبادرة.

### خلفية

تتطلب المبادرة من الوكالات الحكومية تقديم بيان شامل عن عائدات الضرائب التي تجمع من الصناعات الاستخراجية. يُطلب من جميع الجهات الحكومية التي تتلقى عائدات جوهرية الإفصاح بشكل شامل عن هذه الإيرادات وفقاً لنطاق الإبلاغ الذي تم الاتفاق عليه (المطلب 4.2 (أ)).

قد تخضع الجهات الحكومية المشاركة في المبادرة لقيود فيما يتعلق بالكشف عن معلومات دافعي الضرائب بسبب قوانين حماية السرية والخصوصية لدافعي الضرائب. وعادة ما تنص قوانين السرية والخصوصية لدافعي الضرائب على أن معلومات دافعي الضرائب سرية، ولا يمكن استخدامها إلا من قبل السلطات لإدارة النظام الضريبي، باستثناء ما ينص على خلاف ذلك بموجب القانون.

في بعض الحالات قد تبرم الحكومة عقوداً مع شركات النفط والغاز والتعدين تحظر الكشف عن أي معلومات حساسة تجارياً قد تتضمنها تلك العقود.

### توجيهات

لا توجد طريقة واحدة للتعامل مع هذه القضية - فالبلدان المختلفة لها أطر قانونية مختلفة واتفاقيات أخرى ربما تؤثر على تنفيذ المبادرة، ومن ثم ستضطر للاستجابة لها بطرق مختلفة. حيث تحظر العقود الإفصاح عن المعلومات المتعلقة بمدفوعات الضرائب، قد تستطيع الأطراف المتعاقدة، من خلال الاتفاق المتبادل، تعديل العقد للسماح بالإفصاح عن تلك المدفوعات، أو إيجاد طرق أخرى للإفصاح عن تلك المعلومات لأغراض عملية المبادرة.

نوصي بأن تقوم مجموعة أصحاب المصلحة المتعددين باستعراض الإطار القانوني والتنظيمي لتحديد العقوبات المحددة التي قد تؤثر على تنفيذ المبادرة، واستكشاف الخيارات الممكنة لتسوية هذه القضايا.

في بعض البلدان التي تنفذ المبادرة، قد تفصح سلطات الضرائب عن المعلومات في بعض الظروف المحددة. يمكن أن يشمل ذلك سلطات تقديرية تخضع "للمصلحة العامة"، وغير ذلك من الإجراءات المماثلة. يجب على مجموعة أصحاب المصلحة المتعددين إشراك هذه السلطات بشكل مباشر لاستكشاف الخيارات المتاحة للوصول إلى البيانات المطلوبة. كما ينبغي على مجموعة أصحاب المصلحة المتعددين توثيق الخيارات التي دُرست والأسلوب الذي تم الاتفاق عليه لمعالجة هذا الأمر.

بناءً على الخبرة المكتسبة من البلدان التي تنفذ المبادرة، يُقترح أن تنظر عملية التقييم في الخيارات التالية:

#### 1. سن أو تعديل التشريعات واللوائح

استخدم العديد من البلدان التي تنفذ المبادرة الأوامر التنفيذية والمراسيم الرئاسية أو الوزارية أو ما شابهها لفرض الإفصاح عن القدر المطلوب من البيانات لتلبية متطلبات المبادرة. كما سنت بلدان أخرى أو عدلت تشريعات ولوائح، على سبيل المثال، عن طريق اعتبار المشاركة في المبادرة إعفاءً من الأحكام المعتادة المتعلقة بالسرية والخصوصية لدافعي الضرائب. وقد أثبت هذا الأسلوب فعاليته، رغم أن العملية التشريعية قد تستغرق وقتاً طويلاً وربما تؤخر تنفيذ المبادرة بشكل ملحوظ.

#### 2. الوصول للبيانات من خلال وسطاء / أطراف ثالثة

قد يتسنى الوصول إلى البيانات المطلوبة من خلال وسطاء / أطراف ثالثة. فقد تتمتع الوكالات الإحصائية الحكومية، أو المراجع العام للحسابات، أو اللجان البرلمانية، أو أمين المظالم، أو هيئات أخرى مماثلة، بصلاحيات طلب البيانات اللازمة وجعلها متاحة للجهة الإدارية المستقلة (والجمهور) بقدر أكبر من المرونة بالمقارنة مع مصلحة الضرائب. على سبيل المثال، يمكن أن تتعاقد وكالة إحصائية حكومية مستقلة أو المراجع العام للحسابات مع الجهة الإدارية المستقلة، ومن ثم تمكن الجهة الإدارية المستقلة من الاستفادة من وصول الوكالة إلى البيانات المطلوبة.

#### 3. غرفة البيانات

قد تستطيع الوكالات الحكومية الاستفادة من "غرفة بيانات" (أو غرفة بيانات افتراضية) لأغراض عملية المبادرة. غالباً ما تستخدم الجهات الحكومية غرف البيانات للإفصاح عن كمية كبيرة من البيانات السرية. غرفة البيانات التقليدية هي عبارة عن غرفة فعلية آمنة (عادة ما تكون في مقر الجهة التي تفصح عن البيانات) يُسمح للأطراف المرخص لها (مثل الجهة الإدارية المستقلة) بزيارتها لفحص وتقديم تقرير عن مختلف الوثائق والبيانات الأخرى المتاحة بالغرفة. تتبع غرفة البيانات الافتراضية نفس الإجراءات، عبر بوابة آمنة عن طريق الإنترنت. ينبغي أن تلتزم الجهة الإدارية المستقلة بأحكام السرية، وستكون هناك قيود على قدرتها على نشر معلومات تفصيلية لأطراف ثالثة عن طريق التحويل أو النسخ أو الطباعة. قد تكون هناك حاجة لعملية مراجعة وتدقيق تفصيلية لأسباب قانونية (بمعنى تسجيل من اطلع على أحدث إصدار من كل وثيقة).

#### 4. الحصول على تنازل من دافعي الضرائب

في بعض الحالات قد يختار دافعوا الضرائب التنازل عن حقوقهم في السرية والخصوصية. وقد طلب العديد من البلدان التي تنفذ المبادرة من كل الشركات المشاركة في المبادرة التقدم بطلب إلى مصلحة الضرائب لجعل البيانات الخاصة بها متاحة للجهة الإدارية المستقلة. إذا كان هذا الخيار ممكناً، فقد ثبت أنه من المفيد وضع نموذج لرسالة بلغة موحدة للاستخدام لهذا الغرض.

#### 5. التغلب على إشكاليات تتعلق بتنازل دافعي الضرائب

في بعض البلدان، ربما يتم منع السلطات الضريبية من الإفصاح عن البيانات المطلوبة للجهة الإدارية المستقلة، حتى لو قام دافع الضرائب بتحويل السلطات الضريبية بالقيام بذلك، بسبب قيود دستورية و/ أو تشريعية. في مثل هذه الحالات، أمكن التغلب على هذه الإشكالية بأن يطلب دافع الضرائب من السلطات الضريبية تزويده بنسخة من السجلات الخاصة به ومن ثم يقوم هو بتقديمها إلى الجهة الإدارية المستقلة. تعتمد هذه الطريقة على أساس أن لدافع الضرائب الحق في الوصول إلى نسخة من سجلاته. للحفاظ

على سلامة عملية المطابقة، ينصح بمراعاة تسلسل خطوات العملية بحيث يُطلب أولاً من الشركات تقديم بياناتها إلى الجهة الإدارية المستقلة وذلك قبل طلب البيانات من الجهات الحكومية. هناك حاجة أيضاً إلى اتخاذ إجراء للتحقق من أن البيانات الحكومية لم تتغير. تستخدم مبادرة EITI التجريبية التي تطبقها استراليا طريقة للتبادل الإلكتروني للبيانات بواسطة ملفات محمية بكلمات سر لهذا الغرض.

### دراسة حالة - البيرو

ينص دستور البيرو (المادة 2 (5)) على حق المواطنين في الحصول على المعلومات من الجهات العامة، ويتمثل ذلك في قانون الشفافية رقم 27806. ومع ذلك، فإن الولاية الدستورية تستثني من ذلك المعلومات المتعلقة بالضرائب، على النحو المبين في المادة 85 من قانون الضرائب (المرسوم السامي رقم 135-99-EF)<sup>1</sup>. تنص هذه المادة على أن "البيانات المتعلقة بقيمة ومصدر الدخل، والمصروفات، والخضوع للضريبة، أو أية بيانات أخرى" تتعلق بدافع الضرائب تعد سرية ولا يمكن الكشف عنها، إلا لأغراض معينة منصوص عليه (لا ينطبق أي منها على مبادرة EITI).

أدى ذلك إلى صعوبات في الوصول إلى البيانات الحكومية عن ضريبة الدخل التي تدفعها شركات النفط والغاز والتعدين، والتي تمثل في نهاية المطاف 74% من إجمالي الإيرادات الحكومية وفق تقرير المبادرة لعام 2010. تعتبر مصادر الدخل الأخرى مثل العوائد وحقوق الصلاحية مدفوعات غير ضريبية (pagos no-tributarios)، ولذا لم تواجه أي صعوبات في الإفصاح عن تلك البيانات ومطابقتها.

لمعالجة هذه المسألة، قامت مجموعة أصحاب المصلحة المتعددين في البيرو باستحداث إجراء طوعي تقوم من خلاله الشركات بالتنازل عن حقها في السرية. بناءً على بيانات الإنتاج، تم تحديد 50 شركة كشركات تقدم مدفوعات جوهرية للحكومة، ومن ثم أخذها في الاعتبار لإعداد تقرير المبادرة. تطلب الوصول إلى هذه الشركات وشرح عملية المبادرة لها وقتاً طويلاً. وُجّهت الدعوة إلى الشركات التي وقع عليها الاختيار للتوقيع على وثيقة قانونية ملزمة قامت بموجبها بـ:

1. الالتزام بالإفصاح عن الإيرادات ومدفوعات الضرائب ذات الصلة؛
  2. التنازل عن حقها في السرية وتخويل مصلحة الضرائب (SUNAT) بالكشف عن الإيرادات ذات الصلة، و
  3. تحديد ما إذا كانت ستقوم بعملية الإفصاح على أساس مجمع أو تفصيلي.
- وافقت 33 شركة على المشاركة بهذه الطريقة في التقرير الأول للمبادرة. تحسنت التغطية بشكل كبير في التقرير الثاني وحققت بيرو الامتثال بالمبادرة، حيث أظهر التقرير تغطية جميع المدفوعات والإيرادات الجوهرية بالكامل.

1متاحة (مترجمة آلياً إلى الإنجليزية) على الموقع:

<http://www.microsofttranslator.com/bv.aspx?from=&to=en&a=http://www.sunat.gob.pe/legislacion/codigo/libro2/titulo3.htm>