

Democratic Renewal Movement
Konrad-Adeneurer -Stiftung (KAS)

الإصلاح البنوي المنشود

لمواكبة برنامج الانفاق الاستثمائي (CIP)
من منظاري المالية العامة والنظام الضريبي

المحامي كريم ضاهر

مؤتمر "سيدر" (باريس نيسان 2018) لدعم لبنان اقتصادياً :

تمويل برنامج الانفاق الاستثماري لإطلاق عجلة النمو وخلق فرص عمل والإستقرار المالي

رزمة إصلاحات
هيكلية وبنوية
وقطاعية

إصلاح منشود في
المالية العامة
والنظام الضريبي

توسيع قاعدة
المكلفين
والحوول دون
التهرب الضريبي

زيادة
الإيرادات
وضبط العجز
في المالية
العامة

زيادة الإنفاق
الإجتماعي
والإستثماري
وترسيخ ركائز
العدالة

التنفيذ والمبادرة لوضع حد لحالة المراوحة والترقب والتأجيل المستمر:

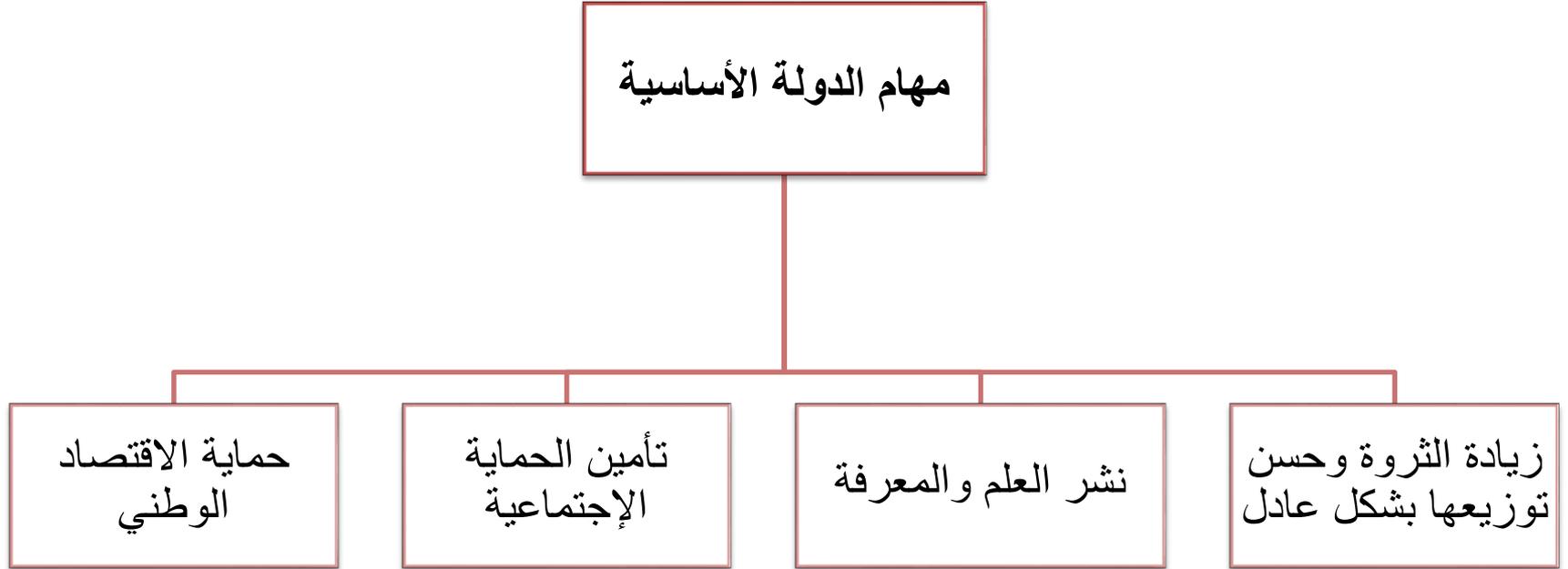
○ المسح المسبق لإدارة الدولة وملاكها مع تقويم إداء ومعالجة الفائض والشغور.

○ دراسة وقع الأثر الإقتصادي (Economic impact assessment).

○ وضع ورقة إصلاحية في مجالي المالية العامة والنظام الضريبي تتضمن طروحات عملية واضحة ومتكاملة.

غياب إجماع سياسي على التضحيات السياسية والشخصية
(مصالح طائفية/فئوية/زبائنية/مناطقية) وخسارة المكتسبات
بترجيح المصلحة العامة

أولاً: إصلاحات على صعيد المالية العامة



المالية العامة: وسيلة للتدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية وتوجيهها من خلال الضرائب والحوافز ← تنمية مستدامة.

الهدف: تحقيق البرامج والوعود التي التزمته السلطات السياسية أكانت تشريعية أو تنفيذية وتحت رقابة فاعلة طبقاً للأنظمة المرعية.

الشفافية المالية

تضمن حق المجلس التشريعي بمراقبة الموازنة وعمل السلطة الإجرائية بصورة فعّالة عن طريق التدقيق في جميع موارد الدولة ونفقاتها بصورة مفصلة.

بغياب الصدقية والفرضيات الماكرو إقتصادية المسبقة والدقيقة لم تعد الآلية الكلاسيكية لإعداد وتنفيذ الموازنات في لبنان تتلاءم مع المفهوم الحديث للمالية العامة ← فتح المجال للمخالفات والتجاوزات دون إمكانية تحميل المسؤولية.

ضرورة إيجاد حلول عملية وعلمية وقانونية تحفظ مصداقية الموازنة وشفافيتها وتزيد من فعاليتها:

تغيير النظام المعتمد رهنأ لإعداد وعرض الموازنة (الانتقال من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والإداء)



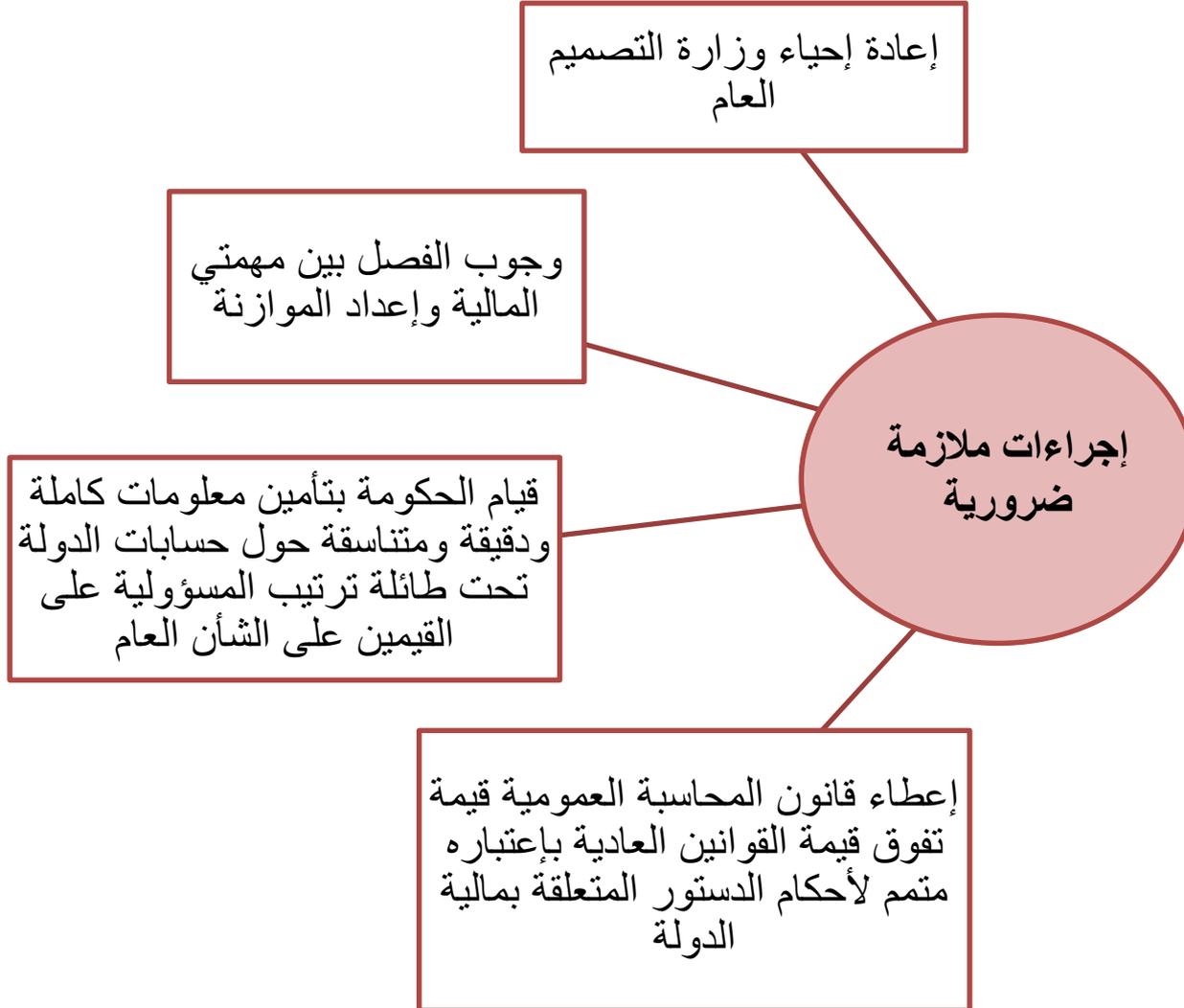
موازنة المهام (Missions) أو "موازنة النتائج"

- تتدرج ضمنها البرامج (Programmes) ← تكريس مبدأ الصدقية (Principe de Sincérité) على عمليتي إعداد وتنفيذ الموازنة.

- البرنامج يضمّ الإعتمادات الآيلة إلى تنفيذ عمل معيّن (Action) أو مجموعة متماسكة من الأعمال من قبل وزارة معينة لتحقيق المنفعة العامة. أما مجموع البرامج العائدة إلى وزارة واحدة أو عدة وزارات فتشكل ما يسمى بالمهمّة (Mission) وتساهم في سياسة عامة معينة.

- يكون البرنامج هو وحدة التخصيص (تفصيل الإعتمادات) والمهمة وحدة التصويت ← محاسبة المسؤول على أساس النتيجة وحسن الإداء (Performance).

- إعطاء التصويت الذي يجريه البرلمان على الموازنة معنى سياسي حقيقي أي مراقبة فعلية لأعمال الحكومة عبر التثبت من تحقيق النتيجة بدلاً من التصويت على الوسيلة الممنوحة لها.



وضع قيود وشروط صارمة
لتدوير الإعتمادات (تعديل
قانون المحاسبة العمومية)

• باب للهدر وسوء الإدارة ← إخضاعه لرقابة صارمة ومعايير
أو إلغائه.

إعتماد مبدأ الموازنة المجمعة
(مدمجة/موحدة) كأداة تقييم
وتحليل وتخصيص

• ضم الموازنات الاستثنائية والمستقلة والملحقة والحسابات
الخصوصية وإدراج مضامينها ضمن موازنة مجمعة ← يساعد
على اعتماد جدول واحد شامل بواردات الدولة الحقيقية
الإجمالية وجدول بنفقاتها الحقيقية لإعتماد الخيارات
والأولويات.

معالجة مسألة حسابات
الخزينة الخاصة

• رقابة دقيقة للحؤول دون استعمالها لإخفاء الالتزامات والخسائر
المرتقبة ← سلفات معطاة للمؤسسات العامة وغير قابلة للإيفاء
← إلزام السلطة التشريعية بنفقات لم توافق عليها أصلاً
ومقدماً.

تحسين الإدارة المالية والرقابة

إنشاء لدى وزارة الموازنة أو وزارة التخطيط ، مرصد إقتصادي (Observatoire) ووحدة درس وتحليل وقع الأثر الإقتصادي (Economic impact assessment) بالتلازم مع تفعيل دور وحدة الأرقام والمؤشرات لدى مديرية الإحصاء المركزي.

تأمين وحدة إدارية تابعة للسلطة التشريعية لتقييم الموازنة وقانونيتها ودستوريتها.

إعتماد وإدارة سياسة سيولة واقعية وفعالة وتكنولوجيا مالية حديثة (cybernétique financière) لتفادي تخطي الإعتمادات والتدابير المفاجئة.

تتبع تطبيق الموازنة على الصعيد البرلماني وإشراك المواطنين في النقاش العام مقدماً ومؤخراً (Participatory Budgeting).

تكريس حق حضور المنظمات المهنية والهيئات الأكثر تمثيلاً اجتماعات اللجان النيابية المختصة.

تحسين الإدارة المالية والرقابة

تعيين وسيط الجمهورية لتمكين المواطنين والمستثمرين من مراجعته عند تقاعس الدولة أو المسؤولين.

تحديث قانون المحاسبة العمومية وتطوير الأنظمة المرتبطة بالمشتريات والصفقات العامة (Public Expenditure).

تفعيل دور الأجهزة الرقابية وتوسيع نطاق مهامها وتأمين إستقلاليتها وإعتماد تقاريرها للمحاسبة والمساءلة.

وضع نظام تدريب ملزم ومتكرر لجميع موظفي القطاع العام وسيما منهم الماليين.

إصلاح النظام الضريبي

معالجة الخلل الناتج عن ضعف تحصيل الضرائب ← محاربة التهرب
الضريبي وتوسيع قاعدة المكلفين

إعادة التوازن والمساواة بين المكلفين

تحفيز مناخ الأعمال والاستثمارات عبر تطوير النصوص وتحديثها وإزالة
الغموض

أوجه التهرب الضريبي

• غير مخالف للقانون ← الإستفادة من النصوص المبهمة والأنظمة المتساهلة

التهرب المشروع
(Optimisation fiscale)
régulière ou
(éviterment)

• كل عمل ينتج عنه تخفيض أو إلغاء للضريبة وسيما العمليات الصورية التي لا تعكس حقيقة الإتفاق الفعلي أو الغاية الحقيقية بغية تخفيض القيمة الضريبية المتوجبة أصولاً

الإساءة مع التعسف في
إستعمال الحق
(abus de droit)

• التهرب الضريبي على الحدود؛ أو مسك محاسبتين وإخفاء جزء من الإيراد؛ عدم تسديد الفواتير والرسوم على معاملات وخدمات تقدمها الدولة؛ الإقتصاد الموازي (Economie parallèle)؛ وإلخ

التهرب الضريبي غير
المشروع أي الغش الضريبي
(fraude ou évasion
fiscale)

توسيع قاعدة المكلفين وتعميم الرقم الضريبي الموحد

تعميم الرقم الضريبي الموحد لجميع المواطنين والمقيمين الأجانب على الأراضي اللبنانية وربطه برقم الهوية أو جواز السفر أو الإقامة (للأجنبي المقيم)

الإعلان عنه بمناسبة كل معاملة تجارية او مصرفية

عملية مسح شامل للتأكد من عناوين السكن والإقامة عن طريق سجلات البلديات وبمساعدة عناصر الشرطة

توثيق المعلومات لدى السلطة الضريبية المركزية لتحليلها

تطوير آليات التبليغ

• **الهدف:** منع التعسف من جهة الإدارة والتهرب والتكتم من جهة المكلفين (المادة 28 من قانون الإجراءات الضريبية).

تطوير الأنظمة المعمول بها رهنأً للتثبت من التبليغ

• النشر مع تعميم رقم المكلف الضريبي الموحد على جميع وسائر الإدارات الرسمية والحكومية والمصالح المستقلة والمؤسسات العامة والسلطات المحلية وسيما منها البلديات مع وجوب إشعاره لدى إنجازه أية معاملة رسمية وإعتبره مبلغاً أصولاً

تطوير إجراءات التبليغ الإستثنائي

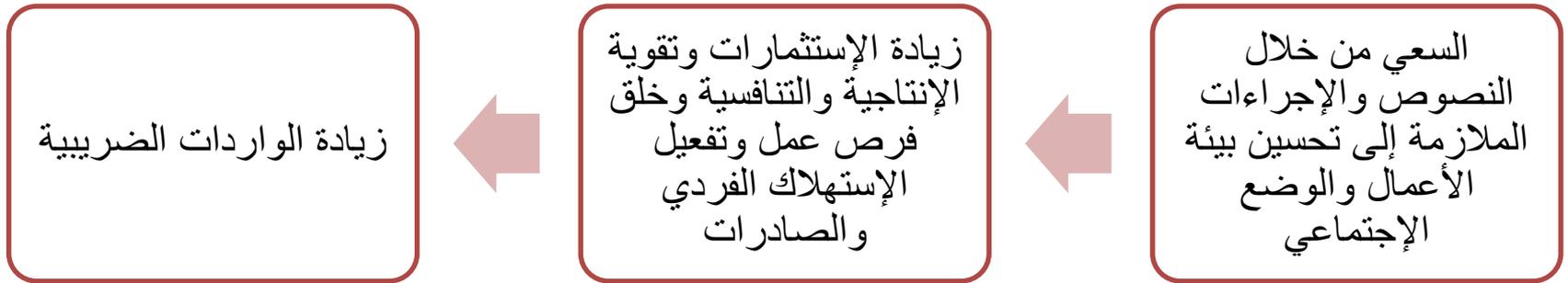
إصلاح النظام الضريبي القائم وتحديثه

نظام الضرائب النوعية (scheduled taxes) ← يسهل إخفاء الإيرادات وتفادي التصريح

نظام الضريبة الموحدة على الدخل

- تجميع الإيرادات على أنواعها، كالأرباح المهنية وإيرادات رؤوس الأموال المنقولة والإيرادات الرأسمالية وإيرادات الأملاك المبنية وسواها ضمن مطرح ضريبي واحد (assiette fiscale) خاضع للضريبة التصاعدية؛
- تعميم موجب تعبئة التصريح ليشمل أكبر عدد من المكلفين حتى المعفيين ذات الدخل المحدود؛
- التصريح الشامل عن الأصول والإيرادات في الداخل والخارج؛
- فرض موجب التصريح عن النفقات لتتبع العمليات وتحليل وضع المكلفين بما يسمح بكشف المكلفين المتحايلين و/أو المكتومين؛
- الإبقاء مرحلياً، على آلية تحصيل الضرائب عند المنبع (Withholding Tax System) نظراً لفعالية التحصيل؛
- رفع السرية المصرفية للتثبت من أصولية التصريح وعدم إخفاء مورد أو شركة أو هبة؛ مع الإبقاء على السرية المهنية والتشدد في تطبيقها.

تعديل النصوص سعياً للعدالة والإنتاجية/المردودية



تعديل قانون الإجراءات الضريبية (قانون رقم 44 تاريخ 11/11/2008)

- تسهيل وتبسيط الأنظمة لتسهيل فهمها وتطبيقها على الشكل الصحيح؛
- معالجة موضوع التأخر في البت في الطعون أمام لجان الاعتراضات بتحديد مهلة زمنية منطقية وتطبيق الوجاهية؛
- اعتماد عملية تقييم إداء ومحاسبة سريعة للمراقبين لتفادي التكاليف الإعتباطية؛
- إزالة الغموض والإلتباس في النصوص لتفادي التفسير التوسعي (interpretation extensive)؛
- إعتناء آلية واضحة للتدقيق المكتبي؛
- إدخال ضمن المنظومة التشريعية مبدأ التكاليف التعاقدية (Rescrit fiscal أو Tax Ruling) لجذب المستثمرين؛
- التشدد في احترام المهل لإنجاز التدقيق في حالات التوقف عن العمل والتصفية.

تعديل وتطوير نظام الإعفاءات والحوافز الضريبية

أولاً- إلغاء إعفاءات بائدة:

- مصارف الاعمال ومصارف التسليف المتوسط والطويل الاجل ("مصارف متخصصة")؛
- مؤسسات الملاحة الجوية والبحرية؛
- مؤسسات التعليم الخاصة في حال عدم إلتزامها بمعايير الشفافية والعون.
- التفرغ عن الأسهم في الشركات المساهمة وتتبع عمليات التهرب الضريبي للبيوعات العقارية السورية.

ثانياً- إستحداث إعفاءات جديدة عصريّة:

في المقابل يقتضي العمل على منح إعفاءات مؤقتة وخاصة جديدة لتشجيع بعض المشاريع والقطاعات الواعدة والحيوية التي تساعد على النمو و/أو التوظيف و/أو تنمية المناطق و/أو البيئية.

تعديلات على قانون ضريبة الدخل (المرسوم الإشتراعى رقم 144 تاريخ 12/6/1959 مع تعديلاته)

- توضيح وتوحيد معايير التكليف مع ترجيح الإقامة إنسجماً مع أحكام المعاهدات الضريبية الدولية؛
- اعتماد حوافز للتعويضات الإضافية التي تمنحها المؤسسات المتعثرة لأجرائها بالإتفاق المتبادل عند تسريحهم.
- السماح بنقل وترحيل العجز لمدة 7 سنوات بدلاً من 3 سنوات راهناً؛
- تطوير نظام التنزيلات العائلية الحالي وإعتماد نظامي التكليف الأسري (foyer fiscal) و النصاب العائلي (Quotient familial) بالنسبة للمكافين الذين يتخطى دخلهم السنوي الحد الأقصى للتنزيلات العائلية الحالية؛

تعديلات على قانون ضريبة الدخل (المرسوم الإشتراعى رقم 144 تاريخ 12/6/1959 مع تعديلاته)

○ إعتقاد نظام عصري متكامل للأرباح الرأسمالية (ربح التحسين) قوامه التفريق بين الأرباح المهنية وغير المهنية من جهة، كما وبين أرباح التحسين على المدى القصير وتلك على المدى الطويل أو المنظور (plus-) (values à court terme et plus-values à long terme)؛

○ إعفاء إستبدال الأصول الثابتة (مادية و/أو غير مادية) بسواها أحدث أو أفعل؛

○ إفادة كبار السن في القطاع الخاص المستفيدين من معاش تقاعدي من نظام الإعفاءات المعتمد لمعاشات تقاعد القطاع العام بشرط أن تستند معاشات التقاعد الى حسومات تقاعدية تقتطع من رواتب الأجراء طيلة فترة الخدمة.

تعديل قانون ضريبة الأملاك المبنية (قانون تاريخ 17/9/1962 وتعديلاته)

الرسم الناتج عن حيازة العقار (taxe foncière)
و/أو إستعماله (taxe d'habitation)



تؤول موارده إلى السلطات المحلية (بلديات أو إتحاد
بلديات أو مجالس أفضية)

الإيراد المتأتي من تأجير الأملاك المبنية



يخضع للضريبة على الدخل

تعديلات على قانون رسم الإنتقال (المرسوم الإشتراعى رقم 146 تاريخ 12/6/1959)

- إعتقاد نظامي الFondation والTrust لجذب الإستثمارات والتوظيفات المالية ؛
- إعفاء نقل ملكية جزء من الأصول تدريجياً ودون مقابل إلى الفروع والورثة لحثهم على التوظيف والمبادرة؛
- إعطاء حوافز وتنزيلات لتشجيع التبرعات والمساهمات لجمعيات منفعة عامة مشروطة بتنفيذ برامج ومشاريع إنمائية و/أو خدمتية و/أو إنسانية و/أو إجتماعية تساعد الدولة على التخفيف من أعبائها ونقلها إلى هيئات مؤتمنة.

إعتماد مروحة تصاعدية للضريبة على القيمة المضافة (القانون رقم 379/2001)

- الإبقاء على الإعفاءات الحالية بالنسبة لمعظم المواد والسلع الغذائية والطبية/الصيدلانية والتعليمية كما وعلى نسبة الصفر بالمئة التي تسمح باسترجاع الضريبة.
- إلغاء الإعفاءات على الكماليات وسيما اليخوت.
- تخفيض الضريبة على السلع والخدمات الضرورية والحيوية للمواطنين العاديين (5%)؛
- إعتماد نسبة وسطية (10%) للأموال العادية والترفيهية.
- إعتماد نسبة أعلى (15%) بالنسبة للكماليات وأعمال المضاربة (spéculation) والسمسرة.

بصورة إستطراذية ختامية: إعتماذ اللامركزية المالية من ضمن اللامركزية الإدارية

- توزيع الصلاحيات والامتيازات السيادية الضريبية لفرض وتحصيل الضرائب بين الدولة المركزية والمناطق (أقضية).
- إستقلالية نسبية تتمتع بها إدارات محلية تقرر نفقاتها وتستفيد من إيرادات ضريبية خاصة بها ضمن موازنة تتبع نفس الأصول ويتم إقرارها وفقاً للمبادئ والآليات عينها.
- بالمقابل تلتزم مبدأ التضامن والتنسيق مع الإدارات المحلية الأخرى والسلطة المركزية لتأمين تنمية متوازنة وتوزيع عادل للثروة الوطنية.

شكراً

"اغداً لناظره قريب"