المالية العامة والإقتصاد
تحديات الواقع المأزوم والمرتجى المعقول

المحامي كريم ضاهر

١- أرقام ومؤشرات: لمحة موجزة

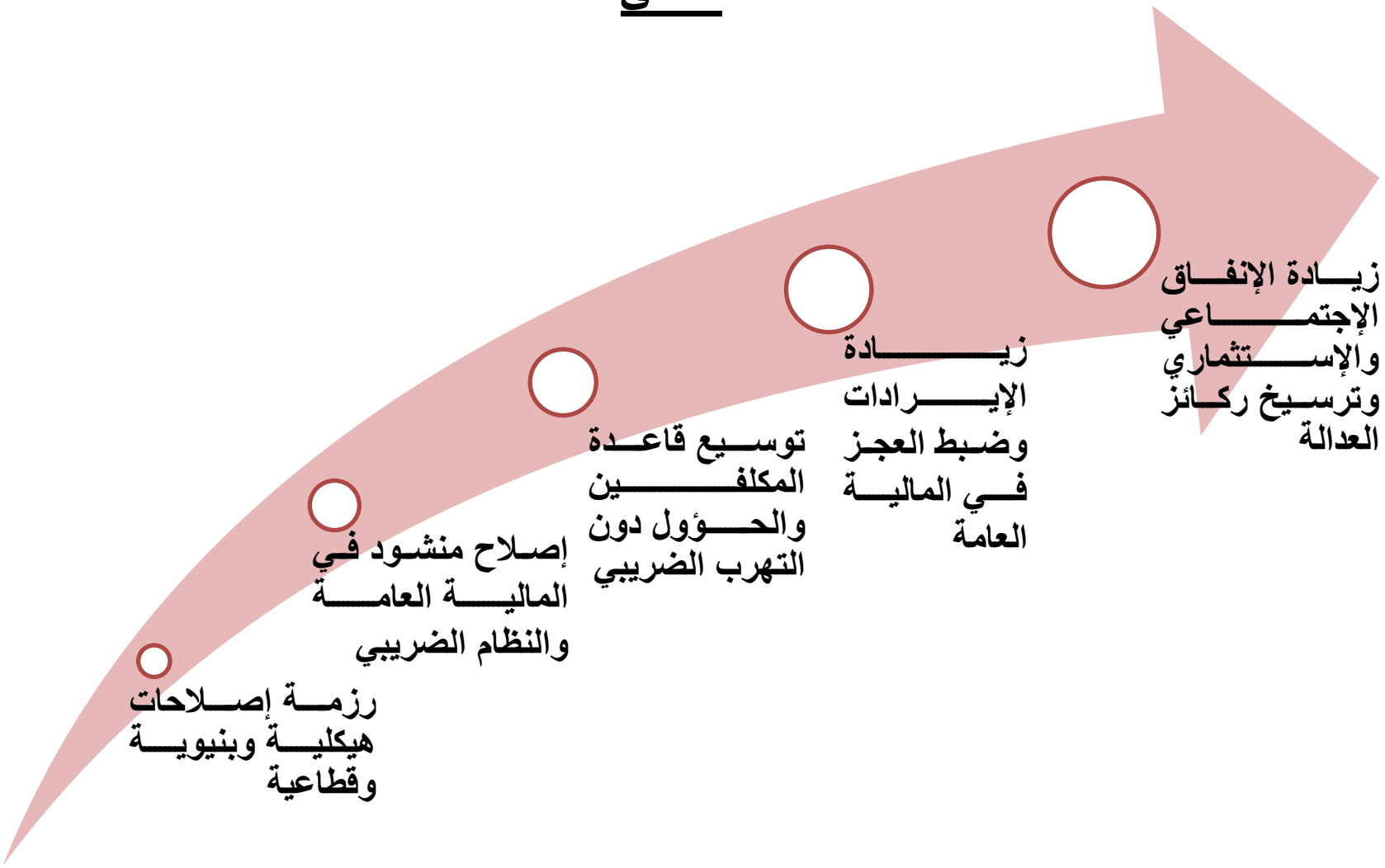
- ✓ نمطّ إستهلاكي ممول عن طريق الإستدانة والتحويلات (بحدود ٧ مليار دولار أميركي سنوياً).
- ✓ المصاريف التشغيلية طغت في السنوات المنصرمة على التمويل الاستثماري (٤%).
- ✓ ضعف وتراجع مساهمة القطاعات الإنتاجية بالنسبة للناتج المحلي العام ← بحدود ١٦% (زراعة ٣%، صناعة ٧%، فنادق/مطاعم ٣%) مع تأمين وظائف بحدود ٢٦% بمقابل قطاع عقاري يستحوذ وحده على ٢١% من الناتج المحلي ويوظف فقط ١٢% من اليد العاملة معظمها أجنبية مع تأمين ما نسبته ٨% من واردات الدولة.
- ✓ للمقارنة أيضاً: قطاع الإتصالات يؤمن ما نسبته ١٢% من واردات الدولة بمقابل مساهمة في الناتج المحلي قدرها ٣%.
- ✓ مجموع النفقات الجارية الملحوظة في موازنة سنة ٢٠١٨ تمثل ما مجموعه ٢١,٥ ألف مليار من موازنة مجموع نفقاتها ٢٣,٨ ألف مليار (دون إحتساب ٢،١ مليار إعتمادات للكهرباء). أي أكثر من ٩٠%. تشكل مخصصات الرواتب والأجور وملحقاتها (٤٢% من إجمالي الأنفاق) وخدمة الدين العام (تقريباً ٣٥%) وتحويلات إلى مؤسسة كهرباء لبنان (٩% إلى ١١%) ما مجموعه التقريبي ٨٨% من إجمالي الإنفاق العام ما يجعل إمكانيات الحكومة ضعيفة في تنفيذ الإصلاحات الإجتماعية والإقتصادية.

- ✓ نسبة الواردات إلى الناتج المحلي ١٧,٦% ← منخفضة مقارنةً مع دول مشابهة.
- ✓ تتوزع الإيرادات الضريبية كما يلي: ٤٠/٤٥% للضرائب المباشرة و٥٥/٦٠% للضرائب غير المباشرة.
- ✓ نسبة العجز على الناتج المحلي ٨,٧٦% ومن المتوقع إرتفاعه إلى ما يزيد عن ال١٠% في نهاية سنة ٢٠١٩.
- ✓ الدين العام: يتجاوز ٨٤ مليار دولار أميركي ونسبته تناهز ١٥٠% من الناتج المحلي.
- ✓ بطالة تتراوح بين ٢٥ و٣٥% وفقا لفئات العاملين.
- ✓ تهرب ضريبي مستفحل في لبنان (ما يقارب ٤ مليارات دولار أميركي على أدنى تقدير)، و٣٠% من الإقتصاد اللبناني غير مسجل في وزارة المالية ولا الموظف مسجل في الضمان ← تطبيق القوانين إنتقائياً ← ضرب مبدأ المساواة العمودي المكرس دستورياً كما والمواطنية الضريبية والبقاء في الحلقة الخبيثة.

- ✓ لبنان بأمس الحاجة للتغزية بالعملات الأجنبية لتغطية عجز متعاظم في ميزان المدفوعات والميزان التجاري (أكثر من ١٥ مليار دولار أميركي عجز).
- ✓ كل ذلك مع ضعف النمو (لا يتخطى ال١،٥%).
- ✓ مؤشرات لا تحفز على الإستثمار: مؤشر الفساد ١٣٨/١٨٠؛ سهولة مزاولة الأعمال ١٣٣/١٩٠؛ جودة البنى التحتية ١٣٤/١٣٧.
- ✓ قصور في المعرفة والوجدان الضريبيين لدى اللبنانيين + نزعة للتهرب من ضرائب يعتبرها المكلفون غير عادلة وغير متكافئة ومجحفة ومرجّحة لمصالح فئة محظوظة من المواطنين + ثقافة التهرب وعدم الإلتزام + عدم فعالية الملاحقة وعدم تطبيق العقوبات ← أدت إلى نقص في الإيرادات نسبته **١٠% من الناتج المحلي** أي ما مجموعه **٥ مليارات دولار أميركي** تقريبا سنوياً وفق أرقام تقرير McKinsey وتقرير بنك Audi الأخير (٩ آب ٢٠١٨) مع **نسبة تحصيل لا تتخطى ال٤٢%** وقد سبق وأشارت إحدى التقارير أن النسبة لا تتخطى ٣٠%. وكل هذه الأرقام مبدئية ونظرية بغياب أية مؤشرات رسمية موثقة.
- ✓ ٣٠% من الإقتصاد اللبناني غير مسجل في وزارة المالية ولا الموظف مسجل في الضمان ← تطبيق القوانين إنتقائياً ← ضرب مبدأ المساواة العمودي المكرس دستورياً كما والمواطنية الضريبية والبقاء في الحلقة الخبيثة.

٢- مؤتمر "سيدر" (باريس نيسان ٢٠١٨) لدعم لبنان اقتصادياً :

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



٣- خطة عمل واضحة وتنفيذية

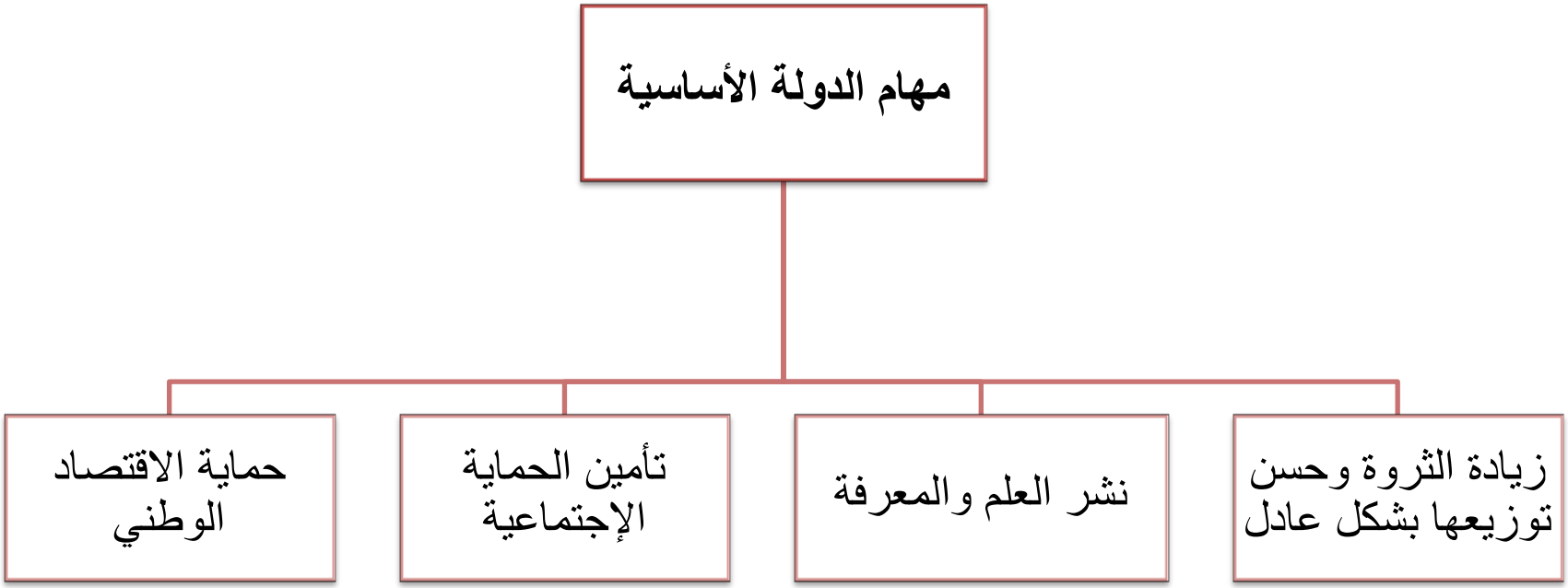
التنفيذ والمبادرة لوضع حدٍ لحالة المراوحة والترقب والتأجيل المستمر:

- المسح المسبق لإدارة الدولة وملاكها مع تقييم 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

٤- الإصلاحات المالية المرجوة والتدابير الضريبية الضرورية

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 التزمتها 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 والفرضيّات 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 راهناً لإعداد وعرض الموازنة
(الإنتقال من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والإداء)

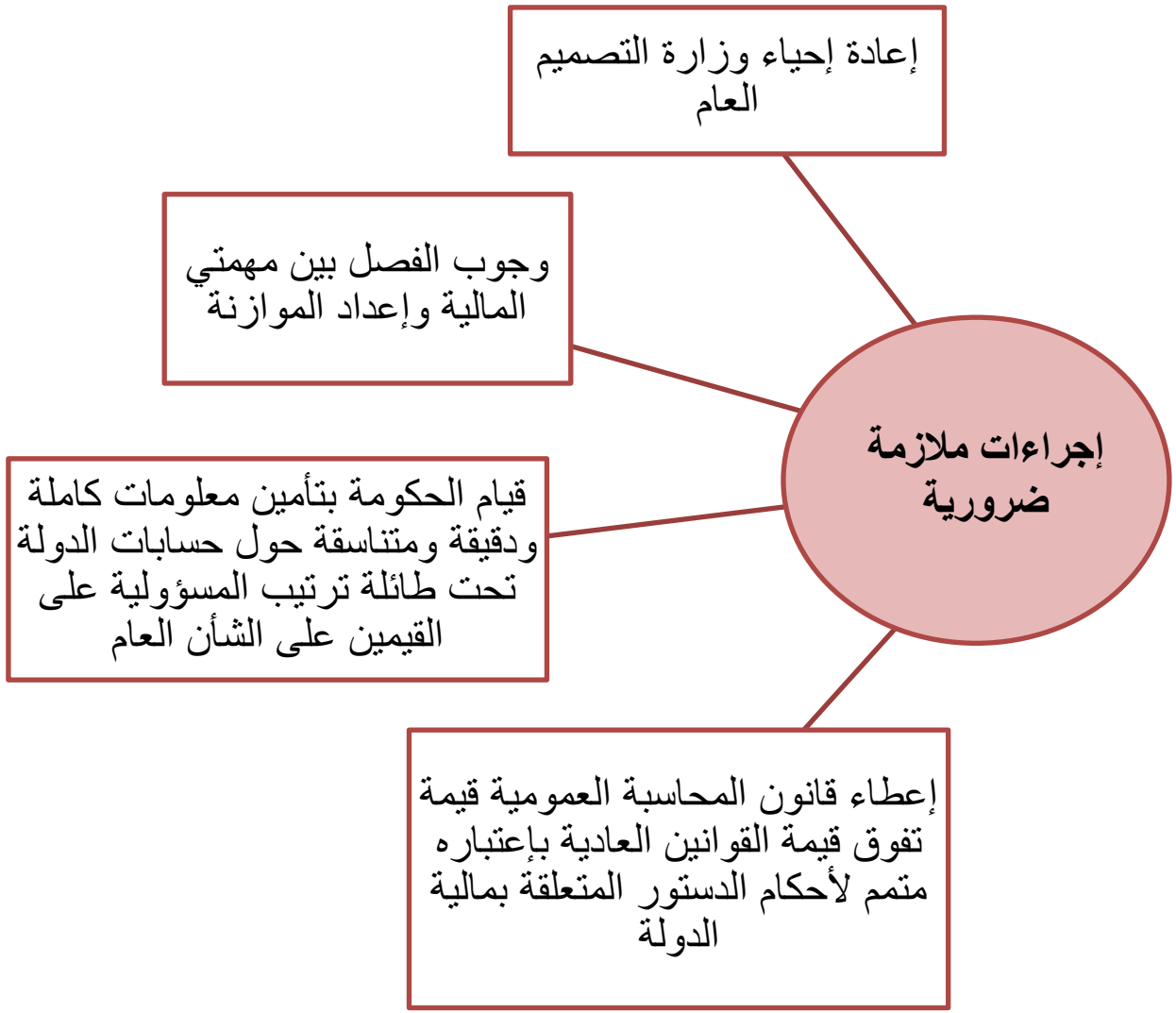
موازنة المهام (Missions) أو "موازنة النتائج"

- تندرج 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.


إعادة إحياء وزارة التصميم العام
وجوب الفصل بين مهمتي المالية وإعداد الموازنة
إجراءات ملازمة ضرورية
قيام الحكومة بتأمين معلومات كاملة ودقيقة ومتناسقة حول حسابات الدولة تحت طائلة ترتيب المسؤولية على القيمين على الشأن العام
إعطاء قانون المحاسبة العمومية قيمة تفوق قيمة القوانين العادية بإعتباره متمم لأحكام الدستور المتعلقة بمالية الدولة

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 مجمعّة ← يساعد على إعتماد 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 وفعالّة 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.

ثانياً: 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

التهرب المشروع Optimisation fiscale) régulière ou (évitement	• غير مخالف للقانون ← الإستفادة من النصوص المبهمة والأنظمة المتساهلة
الإساءة مع التعسف في إستعمال الحق (abus de droit)	• 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
التهرب الضريبي غير المشروع أي الغش الضريبي (fraude ou évasion fiscale)	• 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

توسيع قاعدة المكلفين وتعميم الرقم الضريبى الموحدّ

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

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

توثيق المعلومات لدى السلطة الضريبية المركزية لتحليلها

الإعلان عنه بمناسبة كل معاملة تجارية او مصرفية

تطوير آليات التبليغ

تطوير الأنظمة المعمول بها راهناً للتثبت من التبليغ

- **الهدف:** منع التعسف من جهة الإدارة والتهرب والتكتم من جهة المكلفين (المادة ٢٨ من قانون الإجراءات الضريبية).

تطوير إجراءات التبليغ الإستثنائي

- 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 وإعتباره مبلغاً أصولاً

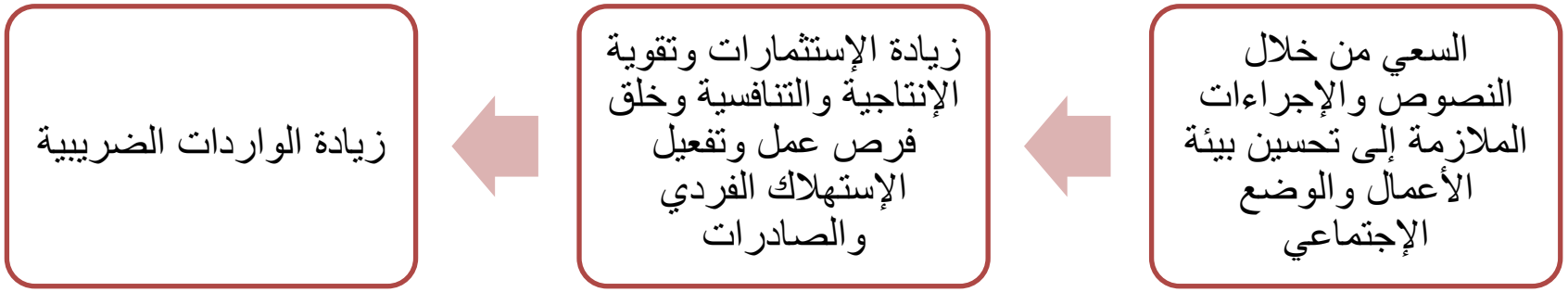
إصلاح النظام الضريبي القائم وتحديثه

نظام الضرائب النوعية (scheduled taxes)← يسهّل 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 تركة أو هبة؛ مع الإبقاء على السرية المهنية والتشدد في تطبيقها.

تعديل النصوص سعياً للعدالة والإنتاجية/المردودية



تعديل قانون الإجراءات الضريبية (قانون رقم ٤٤ تاريخ ١١/١١/٢٠٠٨)

- 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 (interprétation extensive)؛
- إعتماد آلية واضحة للتدقيق المكتبي؛
- إدخال ضمن المنظومة التشريعية مبدأ التكليف التعاقدي (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 الصورية.

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 الإشتراعي رقم ١٤٤ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ مع تعديلاته)

- توضيح وتوحيد معايير التكليف مع ترجيح الإقامة إنسجاماً مع أحكام المعاهدات الضريبية الدولية؛

- إعتماد حوافز للتعويضات الإضافية التي تمنحها المؤسسات المتعثرة لأجرائها بالإتفاق المتبادل عند تسريحهم.

- السماح بنقل وترحيل العجز لمدة ٧ سنوات بدلاً من ٣ سنوات راهناً؛

- تطوير نظام التنزيلات العائلية الحالي وإعتماد نظامي التكليف الأسري (foyer fiscal) و النصاب العائلي (Quotient familial) بالنسبة للمكلفين الذين يتخطى دخلهم السنوي الحد الأقصى للتنزيلات العائلية الحالية؛

تعديلات على قانون ضريبة الدخل
(المرسوم الإشتراعي رقم ١٤٤ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ مع تعديلاته)

- إعتماد 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 ١٧/٩/١٩٦٢ وتعديلاته)

الإيراد المتأتي من تأجير الأملاك المبنية

يخضع للضريبة على الدخل

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

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

تعديلات على قانون رسم الإنتقال
(المرسوم الإشتراعي رقم ١٤٦ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩)

- إعتماد نظامي الFondation وال Trust 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 خدماتية 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 ٣٧٩/٢٠٠١)

- الإبقاء على الإعفاءات الحالية بالنسبة لمعظم المواد والسلع الغذائية والطبية/الصيدلية 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 (٥%)؛

- إعتماد نسبة وسطية (١٠%) للأمور العادية والترفيهية.

- إعتماد نسبة أعلى (١٥%) بالنسبة للكماليات وأعمال المضاربة (spéculation) والسمسرة.

بصورة إستطرادية ختامية:
إعتماد 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.