



كريم أنطوان ظاهر*

ورشة عمل حول إطلاحات ٢٠١٩

الطريق إلى «سيدر»

كما بات معلوماً فإن مؤتمر «سيدر» الذي إنعقد في باريس في نيسان ٢٠١٨ لدعم لبنان اقتصادياً من خلال تأمين التمويل اللازم لبرنامج الانفاق الاستثماري الذي تقدمت به الحكومة اللبنانية والذي من شأنه إعادة إطلاق عجلة النمو الإقتصادي وخلف فرص عمل للوصول إلى حالة من التوازن والإستقرار على الصعيدين المالي والإجتماعي، قد إشتراط على المعنيين الشروع السريع في إجراءات تمهيدية تضمن الشفافية ومكافحة الفساد وتحسين بيئة الأعمال وحماية الإستثمار والمال العام في آنٍ معاً؛ وسيما منها إعتقاد وتنفيذ رزمة إطلاحات هيكلية وبنوية وقطاعية. ولعل من أهم تلك الإطلاحات المطروحة، الإصلاح المنشود والمنتظر في المالية العامة والنظام الضريبي المترهل لما لذلك من إنعكاسات أكيدة وحتمية على عدة صعد وأهمها: توسيع قاعدة المكلفين والحوؤل دون التهرب الضريبي، وتصغير حجم الإقتصاد الأسود والخفي وزيادة الإيرادات وضبط العجز في المالية العامة وزيادة الإنفاق الإجتماعي والإستثماري وترسيخ ركائز العدالة الإجتماعية وإعادة توزيع الثروة تأميناً للرفاهية والنمو المستدام وسواها من الأهداف المرجوة.



«سيدر» منعقدًا

والفئوية. وأول الغيث يكون في عملية مسح لإدارة الدولة وملاكها بهدف إجراء عملية تقييم إداء لمعالجة الفائض والشغور في آن وصولاً إلى تخفيف حجم الإدارة وكلفة المنافع والتعويضات غير الضرورية و/أو غير المستحقة. يبقى الرهان الأكبر على كيفية الوصول إلى مكافحة الفساد بشكل فعال ومجدي في شتى الإدارات ولدى كل السلطات وسيما منها القضائية والرقابية لما لها من دور محوري في هذا الشأن وما هو ملازم من جهد لتطبيق القانون على الجميع من دون إستثناء مع إرساء مبدأي المساءلة والمحاسبة. وعليه، كيف يمكن التوفيق والمزاوجة بين ترقب التغيير والتزام المسؤولين بالوعود من جهة، والخطوات العملية

إلا أن السؤال الذي يطرح نفسه في هذا السياق والتحفيز الذي لا بد من إثارته هو في القدرة على تنفيذ تلك الإصلاحات ووضعها موضع التنفيذ الجدي - كي لا تبقى حبراً على ورق كمثلاثتها منذ عقود خلت - في غياب الإجماع السياسي على ذلك والقدرة على القبول بالتضحيات الأليمة والمكلفة إذا ما تم التخلي، من قبل الجهات النافذة والمتحكمة بالقرار السياسي على الصعيدين التشريعي والتنفيذي، عن المصالح الطائفية والفئوية والزبائنية والسياسية والمناطقية وتحمل كلفة الخسائر التي قد تلحق بكل طرف نافذ ومؤثر كما وبالتوازنات إذا ما قام كل منهم بالتنازل عن بعض مكتسباته وترجيح المصلحة العامة على حساب مصالحه الشخصية

الترغيب في الغوص في التفاصيل حيث تكمن التباينات الحادة ونية المحافظة على الحد الأدنى من الإجماع الوطني ولو الظاهري.

لذلك، وبسبب الشح في المقترحات، كان لا بد من إعطاء بعض الأفكار الإصلاحية على شكل مقترحات عملية لعلها تشكل مصطلحاً للنقاش الجدي حولها والدفع نحو تطويرها أو رفضها بأفكار ومقترحات أخرى حيوية على المدى المنظور والمتوسط.

أولاً: على صعيد المالية العامة

البحث في إصلاح المالية العامة يفرض مقدماً البحث في مهام الدولة الأساسية من حيث حماية الاقتصاد الوطني وتأمين الحماية الاجتماعية ونشر العلم والمعرف وزيادة الثروة وحسن توزيعها بشكل عادل. وهذا كله بالطبع يشترط تأمين الواردات ومعرفة ما هي حاجات الدولة الفعلية إلى المال وكيفية جبايته وإنفاقه وطبقاً لأية قواعد وضمن أية شروط وعملاً بأية آليات للمراقبة الفعّالة. وقضت أضحت المالية العامة اليوم في معظم الدول وسيلة للتدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية وتوجيهها كما وتحقيق البرامج والوعود التي التزمته السلطات السياسية أكانت تشريعية أو تنفيذية. وهذا التدخل يتم عادةً من خلال فرض الضرائب أو الإعفاء منها بجوافز و/أو زيادة أو تخفيض الإنفاق العام وذلك كله، وفقاً للظروف السائدة والحاجة.

هذا من حيث المرتجى، أما من حيث الموضوعية والمطلوب على أرض الواقع اليوم اليوم بالتزامن مع تنفيذ برامج مؤتمر «سيدر»، فهو تخفيض نسبة العجز المالي إلى الناتج المحلي خمس درجات في خمس سنوات أي من ١٠٪ عام إلى حدود ٥٪ في نهاية عام ٢٠٢٢؛ قبل تأمين التوازن المالي في الموازنة على المدى المنظور والوصول إلى فائض أولي سريعاً. وهذا يحتم أن يكون مجموع النشاط الاقتصادي والاجتماعي موجهاً بصورة سليمة والإنفاق جاري بصورة شفافة وتحت رقابة فاعلة طبقاً للأنظمة المرعية. ومن هنا يتعين على أي موازنة في السنوات القادمة أن تكون وسيلة

التنفيذية التي يقتضي المباشرة بها وإقتراح تطبيقها ضمن الممكن وهامش التحرك المتاح من جهة أخرى، لوضع حد لحالة المراوحة والترقب والتأجيل المستمر الذين أوصلوا البلاد إلى الحالة المتأزمة والخطيرة التي تندر بالإنهيار الوشيك؟

ولعل الورقة الإصلاحية في مجالي المالية العامة والنظام الضريبي هي من أهم ما يعول عليه لتحقيق القسم الأكبر من الأهداف المطروحة وإنما من المجدي والمفيد التوقف عند ظاهرة ندرة المقترحات والطروحات والبرامج في هذا المجال سواء في ورقة الحكومة اللبنانية لسيدر المعنونة «رؤية الحكومة اللبنانية للإستقرار والنمو وفرص العمل» (Vision for Stabilization, Growth and Employment) أو في ورقة العمل المشتركة بين المجلس الاقتصادي الاجتماعي والأحزاب السبعة الرئيسية التي تطرح رزمة واسعة من الإجراءات الفورية والقصيرة الأمد، وتوجّهات اقتصادية واجتماعية على المدى المتوسط ومن ضمنها ملحقاً بالقوانين والمراسيم المقترح إقرارها أو تعديلها. إلا أن هاتين الورقتين تفتقدان على الصعيد الضريبي لبرامج وطروحات عملية واضحة ومتكاملة من حيث المسح المسبق ودراسة وقع الأثر الإقتصادي (Economic impact assessment) أو لجهة الآلية الواجب إتباعها تشريعياً وإدارياً. بالفعل فإنها لم تأتي إلا بعناوين لا شك في أنها حديرة بالتقدير والإهتمام إلا أن الإطار العملي ليس وارداً ولا حتى مطروحاً؛ وقد إقتصرت على الصعيد الضريبي بعموميات كإعادة النظر بالنظام الضريبي في ما يتعلق بهيكله تركيبة الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة، وبما يتلاءم مع طبيعة الاقتصاد اللبناني بعد تبيان المؤشرات أو زيادة نسبة إيرادات الدولة من الناتج المحلي تدريجياً دون إعطاء الوسيلة فضلاً عن رفع مستوى التحصيل الضريبي من خلال لجم التهرب الضريبي بشكل عام، وجباية الضرائب من القطاعات التي تعمل بصورة غير منظمّة أو بصورة مكتومة.

ولا نخال أحداً يشك أو يشكك أن سبب ذلك هو بالطبع ليس قصور المعرفة أو تعذر الحجج أو الأفكار أو الإمكانيات عند المعنيين أو مستشاريهم بل بالأحرى مرده إلى عدم



إغفال؛ بحيث تستعمل الحكومة الإعتمادات المرصدة والمقرّرة من قبل البرلمان لتغطية نفقة محددة مسبقاً بموضوعها وقيمتها. بمعنى أنه لا يجوز عقد نفقة أو ترتيب دين على الدولة ما لم يتم الإستحصال على إجازة برلمانية مسبقة. غير أنه، وبغياب الصداقية والإلتزام في التنفيذ كما ومع تعذّر الحصول على فرضيّات ماكرو إقتصادية مسبقة ودقيقة ومراقبة ملازمة فعّالة، قد أضحت هذه الآلية الكلاسيكية للعمل البرلماني بما خصّ إعداد وتنفيذ الموازنات في لبنان لا تتلاءم مع المفهوم الحديث للمالية العامة وتفتح مجالاً لعدد من المخالفات والتجاوزات دون إمكانية تحميل المسؤولية إلى طرف ما. لذلك، كان من الضروري إيجاد حلول عملية وعلمية وقانونية تحفظ مصداقية الموازنة وشفافيتها وتزيد من فعاليتها وذلك، على أساس تجارب دول أخرى تشبه لبنان في نظامه وتكوين مجتمعه. وفيما يلي عرض لأهم المقترحات:

١ - تغيير النظام المعتمد راهناً لإعداد وعرض الموازنة (الإنتقال من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والإداء)
ما زال النظام اللبناني يعتمد على مبدأ التقسيم الإداري

لتنفيذ خطة التنمية المستدامة وأن توضع وتعُدّل إستناداً لهذه الخطة والتوازن مرتبطان بإنماء البلاد.

وعلى ضوء ما تقدم، فقد أضحت من المجدي إن لم يكن من الضروري إعطاء بعد جديد وآلية جديدة للموازنة العامة بغية إعادتها إلى مسارها الصحيح وذلك، بالاستناد إلى معيارين بمثابة عنوانين وهما الشفافية المالية، من جهة أولى، التي تستتبع تسهيل قراءة وفهم ومناقشة الحسابات العامة ومشروع الموازنة على حد سواء بغية مناقشتهم بفعالية وموضوعية ومن ثم مراقبة التنفيذ كما وتنفيذ الأهداف والبرامج الملازمة.

أما من جهة ثانية، فينصب العمل بالموازنة على تحسين الإدارة المالية للمال العام من خلال معايير تقييم إداء ومحاسبة دورية للمسؤولين وأولياء الأمر.

أ - الشفافية المالية

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

إلى تنفيذ عمل معين أو مجموعة متماسكة من الأعمال من قبل وزارة معينة والتي تهدف إلى تحقيق المنفعة العامة. أما مجموع البرامج العائدة إلى وزارة واحدة أو عدة وزارات والتي تساهم في سياسة عامة معينة فتشكل ما يسمى بالمهمة (Mission). وعليه، يكون البرنامج هو وحدة التخصيص أي مدى تفصيل الإعتمادات، بينما تكون المهمة هي وحدة التصويت أي مدى التفصيل في توزيع الإعتمادات الذي ينظر إليه النواب لإعطاء موافقتهم عليه. هذا، وتكمن ميزة مفهوم «موازنة النتائج» في تأمين شفافية أكبر بحيث يتمكن الشعب من معرفة وجهة استعمال الواردات وبالتالي، محاسبة المسؤول على أساس النتيجة المرجوة وحسن الإداء (Performance).

ومن الناقل القول أن تطبيق التقسيم الوظيفي هذا على

الشكل الصحيح يفترض ان تواجبه إجراءات ملازمة ضرورية ومنها على سبيل التعداد: إعادة إحياء وزارة التصميم العام؛ وجوب الفصل بين مهمتي المالية وإعداد الموازنة؛ وقيام الحكومة بتأمين معلومات كاملة ودقيقة ومتناسقة حول حسابات الدولة تحت طائلة ترتيب المسؤولية على القيمين على الشأن العام. كما أنه لا بد من التشديد على ضرورة إعطاء قانون

المحاسبة العمومية قيمة تفوق قيمة القوانين العادية بإعتباره متمم لأحكام الدستور المتعلقة بمالية الدولة.

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

لما كانت الاعتمادات المدورة قد شكلت باباً للهدر وسوء الإدارة، فإنه من المجدي إما إخضاع هذا التدوير لرقابة صارمة

ومعايير وضوابط أو إلغائه وأن يبطل الإذن بإنفاقها على أن تُعتبر وفرراً للخزينة.

٣ - إعتقاد مبدأ الموازنة المجمع (مدمجة/موحدة) كأداة تقييم وتحليل وتخصيص.

أو ما يسمى «بموازنة البنود». وقد هدف هذا المبدأ أساساً إلى تمكين السلطة التشريعية من معرفة مصدر كل الواردات ووجهة استعمال الإعتمادات بحيث لا يُترك للحكومة مطلق حق التصرف بهذه الإعتمادات. الأمر الذي من شأنه أن يؤدي مبدئياً إلى تعزيز رقابة السلطة التشريعية على أعمال الحكومة، عبر التصويت على الموازنة بصورة دقيقة ومفصلة لا بصورة إجمالية. كما كان يرعى مبدأ التخصيص هذا توزيع حصري للإعتمادات لتفادي أي هدر أو تحوير أو إساءة استعمال لأموال الدولة. إلا أن تطبيق هذا المبدأ جاء ناقصاً وقد أتت حسابات الحقل مغايرة لحسابات البيدر.

والدليل على ذلك، هو جنوح الحكومات إلى التقلت من قيد البرلمان في تخصيص النفقات، بوضعها في الموازنة

إعتمادات إجمالية تعمد الحكومة نفسها إلى تخصيصها محل المجلس النيابي وفقاً للحاجة أو تقديرية غير ثابتة حيث تكون مرتبطة بالتقلبات الإقتصادية والظروف الإستثنائية. كما أن العرض المفصل للواردات والنفقات في الموازنة كان من شأنه إطالة أمد المناقشات البرلمانية والحؤول دون التدقيق الفعال من قبل النواب وبالتالي إلى إنعدام فاعلية الرقابة، بحيث يتحول البرلمان من سلطة

مراقبة سياسية إلى سلطة رقابة محاسبية. هذا، فضلاً عن الهدر الذي قد ينتج عن ترقب غير دقيق للنفقات عبر تقليص قيمة النفقات الحقيقية أو المبالغة بها وذلك، نظراً للصفة التقديرية للموازنة. فكلما كانت النفقات مفصلة، كلما إرتفعت إمكانية إرتكاب الأخطاء في تخمينها.

إزاء ما تقدم، وعلى غرار ما قامت به معظم الدول المشابه نظامها لنظامنا كفرنسا وتونس والمغرب، فمن المجدي إعتقاد تقسيم وظيفي جديد لعرض الموازنة حسب المهام (Missions) التي تدرج ضمنها البرامج (Programmes) للوصول إلى إحلال وتكريس مبدأ الصدقية (Principe de Sincérité) على عمليتي إعداد وتنفيذ الموازنة فضلاً عن موجب النتيجة والمساءلة. فالبرنامج يضم الإعتمادات الآلية

١ - إنشاء لدى وزارة الموازنة (في حال تم فصلها عن وزارة المالية) أو وزارة التخطيط في حال إستحداثها، مرصد إقتصادي (Observatoire) ووحدة درس وتحليل وقع الأثر الإقتصادي (Economic impact assessment) لكي يتثنى لأي وزير أو نائب أو مسؤول الإطلاع على النتائج والمحازير قبل إتخاذ القرارات وإعتماد الخيارات وذلك، بالتلازم مع تفعيل دور وحدة الأرقام والمؤشرات لدى مديرية الإحصاء المركزي.

٢ - تأمين وحدة إدارية تابعة للسلطة التشريعية لتقييم الموازنة والتأكد من توافقها وإنسجامها مع الأحكام القانونية (قانون المحاسبة العمومية وقوانين الضرائب وسواهما) والدستورية.

٣ - إعتماد وإدارة سياسة سيولة واقعية وفعالة (من خلال وحدة إدارة السيولة لدى وزارة المال CMD) كما ووسائل تكنولوجية حديثة (cybernétique financière) كجزء أساسي من إدارة الإنفاق العام بهدف عدم تخطي ما هو معتمد في الموازنة وتفادي الإقتراض غير المتوقع أو التدابير الضريبية المفاجئة خلال السنة المالية.

٤ - تتبع تطبيق الموازنة من خلال تقارير دورية تلتزم بتقديمها السلطة التنفيذية واجتماعات شهرية ملازمة للاستيضاح وسيما إذا تم الإنتقال إلى آلية عرض وإقرار النفقات وفق البرامج والمهمات.

٥ - إيجاد آلية رسمية تسمح بإشراك المواطنين وهيئات المجتمع المدني في النقاش العام الذي يسبق إقرار الموازنة (توثيق المطالب والإقتراحات) كما ومن بعده لمراقبة تنفيذها والمساءلة وهي آلية معتمدة في عدد من البلدان (Participatory Budgeting).

٦ - تكريس حق حضور المنظمات المهنية والهيئات الأكثر تمثيلاً اجتماعات لجنتي المال والموازنة والإدارة والعدل، قانوناً وليس فقط عرفاً، لإغناء النقاش وتفادي التجاوزات والأخطاء وتقديم الإقتراحات المفيدة.

لما كان مبدأ وحدة الموازنة يشوبه استثناءات ناتجة عن وجود موازنات أخرى ملازمة كالموازنات الاستثنائية والمستقلة والملحقة أو الحسابات الخصوصية لتبرير التفريق الضروري بين الإنفاق الجاري والإنفاق الاستثماري ومرتباته. وبما أنه يتم الاكتفاء عادةً بالنسبة إلى المؤسسات العامة والمصالح المستقلة والصناديق والمجالس بالاعتماد المدرج لها في موازنة الوزارات المختصة دون تفصيل؛ مما يضعف الدور الرقابي للمجلس والشفافية في الحسابات العامة. فيكون من المجدي بمعزل عن الإقتراح البنيوي رقم (١) أعلاه، لتفعيل الرقابة والسماح للمشروع بالإطلاع على مجمل النفقات والإعتمادات ومبرراتها وأولويتها ضمن رؤية شاملة، إستحداث موازنة مجمعة موحدة كأداة تقييم وتحليل في سياق درس وإقرار الموازنة العامة. مما يساعد على إستخلاص

جدول واحد شامل بواردات الدولة الحقيقية الإجمالية وجدول آخر بنفقاتها الحقيقية ويسمح بمعرفة مدى تأثير كل إجراء أو إعتماد أو برنامج، كما والتميز بين النفقات الضرورية وغير الضرورية.

٤- معالجة مسألة حسابات الخزينة الخاصة

يقتضي اعتماد رقابة دقيقة لحسابات الخزينة الخاصة (التي لا تعدّ إنفاقاً أو

إيراداً بالمعنى الصحيح) والحوؤول دون استعمالها لإخفاء الالتزامات والخسائر المحدقة بصورة مستترة. علماً أن خطر هذه السلفات المعطاة للمؤسسات العامة بأغلبيتها يتمثل بعدم الإيفاء الذي يلزم الحكومات فيما بعد على فتح إعتمادات في الموازنة لتسديدها ما يضع السلطة التشريعية أمام الأمر الواقع وألزامها بنفقات لم توافق عليها أصلاً ومقدماتاً، وعليه، يقتضي بنتيجة ما تقدم عرض هذه الحسابات سنوياً ومقدماتاً مع الموازنة العامة للدرس والنقاش في لجنة المال والموازنة كما هي الحال في فرنسا مثلاً منذ العام ١٩٥٩.

ب - تحسين الإدارة المالية والرقابة

يعتمد تحسين الإدارة المالية والحوكمة الرشيدة على سلة إجراءات وأفكار نلخص أهمها بما يلي:

المطلوب تصغير حجم الاقتصاد الاسود وضمان الشفافية



ثانياً: على صعيد إصلاح النظام الضريبي

إذا ما اعتبرنا أن استنفار المجتمع الدولي وضغوطاته كما ومساعي الحكومة القادمة لا مجال للامثال وتطبيق شروط مؤتمر «سيدر» سوف ينجحون في وقف الفساد وكبح السرقة والهدر وإصلاح الإدارة وإطلاق عجلة الإستثمارات والنمو، إلا أن ذلك، ورغم الإنجاز، لن يكفي لتأمين التمويل اللازم لتحقيق مجمل الأهداف المرجوة ومعالجة موضوع الدين العام والعجز في المالية العامة وميزاني التجاري والمدفوعات بصورة مستدامة. فالمطلوب إنشاء بنية تحتية لاقتصاد منتج وزيادة واردات الدولة وسيما منها الضريبية؛ مع العلم واليقين بأن أي زيادة لنسبة الضرائب الراهنة أو إستحداث لضرائب ورسوم جديدة هو شبه متعذر في الظروف الحالية ومن شأنه أن يؤدي إلى نتائج معاكسة وكارثة إقتصادية/إجتماعية شبيهة بتلك الشاخصة اليوم بعيد تطبيق سلّة الضرائب التي «مولت» السلسلة.

فالمطلوب، معالجة الخلل الناتج عن ضعف تحصيل الضرائب المتوجبة وتكبير الدخل وزيادة الإنتاج الفعلي قبل أي شيء آخر. وأول الغيث طبعاً هو محاربة التهرب الضريبي

٧ - تطبيق القانون رقم ٦٦٤ تاريخ ٢٠٠٥/٢/٤ وتعيين بنتيجته وسيط الجمهورية لتمكين المجتمع المدني والمواطنين من مراجعته بالنسبة لأي خلاف مع الإدارة سببه عدم تطبيق الموازنة وعدم تحقيق البرامج والسياسات التي إلتزمت بها الدولة وذلك، في حال تخازل مجلس النواب عن القيام بدوره. أو في حال تعذر ذلك، فتح المجال واسعاً لمراجعة المجلس الدستوري بالنسبة لأي تجاوزات ناتجة أو متصلة بقانون الموازنة.

٨ - تحديث قانون المحاسبة العمومية وتطوير الأنظمة المربطة بالمشتريات والصفقات العامة (Public Expenditure).

٩ - تفعيل دور الأجهزة الرقابية وتوسيع نطاق مهامها وتأمين إستقلاليتها من خلال:

١-١ تأمين إستقلالية ديوان المحاسبة والتفتيش المركزي عن السلطة التنفيذية التي تعينهما وتؤمن تمويلهما؛

٢-١ إشراك ديوان المحاسبة في عملية إعداد الموازنة العامة، في مرحلة بلورتها لدى الوزارات والإدارات، لأخذ رأيه بعملية تبرير الطلبات الواردة من الإدارات المختلفة نظراً للإمكانات التي تتوفر لديه للاطلاع والتأكد والتقدير؛

٣-١ السهر على تنفيذ العمل الرقابي والتأديبي لديوان المحاسبة، بعيداً عن الضغوطات والدخلات وذلك، من خلال الرقابة الإدارية المسبقة على المعاملات خلال مرحلة تنفيذ الموازنة والرقابة القضائية اللاحقة على الحسابات (سيما حسابات المهمة وقطع الحساب) والموظفين؛

٤-١ الاهتمام بتقارير الديوان بخصوص المخالفات المالية المرتكبة وسيما تلك التي تحمّل الوزراء مسؤولية عن أفعالهم؛

٥-١ لتفعيل التواصل والرقابة، تأمين ترابط إلكتروني فيما بين الديوان وباقي الإدارات والوزارات.

١٠ - وضع نظام تدريب ملزم ومتكرر لجميع موظفي القطاع العام وسيما منهم العاملين في المحاسبة العامة والموازنة وذلك بالتنسيق مع المعهد المالي باسل فليحان والمعهد العالي للإدارة.

صريحة ويسمى التجنب الضريبي (l'impôt évitement de). هذا، ويوجد أوجه أخرى غير مشروعة متعددة ونذكر منها على سبيل المثال لا الحصر: التهرب الضريبي على الحدود عبر إدخال السلع خلسة دون تسديد المتوجب من ضرائب ورسوم؛ مسك محاسبتين وإخفاء جزء من الإيراد؛ العمليات الصورية و/أو الإساءة مع التعسف في استعمال الحق؛ عدم تسديد الفواتير والرسوم على معاملات وخدمات تقدمها الدولة؛ الإقتصاد الموازي (Economie parallèle)؛ والخ.

وعليه، والحال ما تقدم، يتعين إيجاد إطار تعديلي ومعالجة خاصة لكل حالة من تلك الحالات وذلك، من خلال سلة مقترحات وأفكار إصلاحية - تدرج في سياق ما يسمى الوفرة الضريبية بعناصرها الثلاثة أي الإنتاجية والإستقرار والمرونة - ونوجز أهمها وفقاً للآتي:

١ - توسيع قاعدة المكلفين وتعميم الرقم الضريبي الموحد:

لا بد أولاً هنا من الإشادة بمجهود وعمل وزارة المالية خلال العقدين الماضيين لتوسيع قاعدة المكلفين وملاحقة المكتومين عن طريق إجراءات وتدابير عملية متعددة نذكر منها توثيق المعلومات إلكترونياً وإنشاء قاعدة ترابط بين الإدارات كما واستحداث نصوص قانونية وتنظيمية تساعد على كشف المكتومين على غرار قوانين الإجراءات الضريبية والضريبة على القيمة المضافة وتبييض الأموال والمرسوم رقم ٣٦٩٢ تاريخ ٢٢/٦/٢٠١٦ الذي يسهل كشف المكتومين وعمليات الإخفاء والتهرب؛ كما والمباشرة بتطبيق القوانين والإجراءات الرادعة مثال التحصيل الجبري وتحريك النيابة العامة المالية لملاحقة المخلين عمداً والمتهربين.

هذا كله جيد وإنما غير كاف ودونه محاذير كونه يقتضي أن يترافق مع إصلاحات بنيوية مهمة ومن ضمنها تعميم الرقم الضريبي الموحد لجميع المواطنين والمقيمين الأجانب على الأرض اللبنانية بحيث يتم ربطه برقم الهوية أو جواز السفر أو الإقامة (للأجنبي المقيم) بحيث يتوجب الإعلان عنه بمناسبة كل معاملة تجارية او مصرفية وتوثيق المعلومات لتحليلها من قبل الإدارة الضريبية. هذا، ويقتضي دوماً التأكد

”

تكبير الدخل وزيادة الانتاج الفعلي ومحاربة التهرب الضريبي

“



الذي له عدة أوجه وكلفة عالية على خزينة الدولة. على أن تواكب ذلك وبالترامن ورشة تشريعية كبيرة لإعادة التوازن والمساواة بين المكلفين وتحفيز لمناخ الأعمال والاستثمارات عبر تطوير النصوص وتحديثها لتواكب التطورات العلمية والتكنولوجية ونزول الإبهام والغموض الذي يفتح المجال للاستنسابية والتعسف؛ ناهيك عن سنّ قوانين جديدة متطورة ومتلائمة مع الظروف المحلية والدولية الراهنة.

أ - معالجة موضوع التهرب الضريبي وتوسيع قاعدة المكلفين.

للتهرب الضريبي عدة أوجه، منها ما هو مشروع أو أقله غير مخالف للقانون كالحالة التي يستفيد منها المكلف عندما تكون النصوص مبهمة والأنظمة متساهلة بحيث يتمكن من البقاء مكتوماً وغير خاضع لأي تكليف على غرار ما يتيح له نظام الضرائب النوعية المطبق راهناً في لبنان. كما يوجد نوع آخر من التهرب الذي لا يخالف الأنظمة؛ لا بل يجيزه القانون ويحفزه أحياناً في حالات خاصة لأسباب إقتصادية أو إجتماعية أو إستراتيجية من خلال الإعفاءات والحوافز الضريبية التي تشكل تمييزاً إيجابياً (Discrimination positive) أو حتى يفض النظر عنه دون إجازته بصورة

من عناوين السكن والإقامة عن طريق سجلات البلديات الأكثر صدقاً ودلالة؛ مع إمكانية إجراء مسح شامل بمساعدة عناصر الشرطة البلدية سيما لإجراء عمليات التبليغ وذلك، عن طريق التفويض و/أو التعاقد من الباطن.

٢ - تطوير آليات التبليغ:

لما كانت عمليات التبليغ وفقاً للنصوص المرعية تشوبها عيوب متعددة تتيح التعسف من جهة الإدارة والتهرب والتكتم من ناحية المكلف، فمن المجدي تطوير الأنظمة المعمول بها راهناً للتثبت من التبليغ لما له من أهمية في تحديد الموجبات وتوسيع قاعدة المكلفين وتأمين الالتزام الضريبي.

وعليه، وفي حال تعذر التبليغ وفقاً للآلية المنصوص عنها راهناً في المادة ٢٨ من قانون الإجراءات الضريبية، كما

وعند عدم معرفة مركز عمل أو محل إقامة الشخص المراد تبليغه، تلجأ وزارة المالية إلى التبليغ الإستثنائي. ويجري التبليغ الإستثنائي عن طريق النشر في جريدتين محليتين وعلى الموقع الإلكتروني الخاص بوزارة المالية مع تعميم رقم المكلف الضريبي الموحد على جميع وسائر الإدارات الرسمية والحكومية والمصالح المستقلة والمؤسسات العامة والسلطات المحلية وسيما منها البلديات

وما هو في مقامها مع إبلاغها بوجود إشعاره بوجود تبليغه البريد المودع بإسمه لدى مركز البريد المعين؛ بحيث يتم إشعار المكلف المراد تبليغه، في سياق أول عملية أو معاملة أو إجراء يقوم بهم، بوجود بريد بإسمه صادر عن وزارة المالية يقتضي إستلامه مع إلزامه بالتوقيع إشعاراً بالتبليغ كشرط معلق لإنجاز المعاملة أو العملية. على أن يعتبر التبليغ حاصلاً بصورة صحيحة والمهل سارية منذ ذلك الحين.

٣ - إصلاح النظام الضريبي القائم وتحديثه

يقوم النظام الضريبي اللبناني الحالي بشكل أساسي على الضرائب النوعية (scheduled taxes) التي تعتمد أصول خاصة وتتيح للعديد من الأشخاص تفادي التصريح عن إيرادات مخفية ومستترة وغير ملحوظة في المنظومة

سيما وأنه يعفي إلى حد كبير شريحة واسعة من المواطنين والمقيمين من موجب تعبئة وتقديم التصاريح الضريبية المفصلة عن إيراداتهم ونفقاتهم وثرواتهم. لذا، وبهدف التصدي للتهرب الضريبي بات من الملح أن يتطور نظامنا لكي يُصار إلى تطبيق الضريبة الموحدة على الدخل مع تعميم موجب تعبئة التصريح ليشمل أكبر عدد من المكلفين حتى المعفيين ذات الدخل المحدود؛ مع فرض موجب التصريح عن النفقات (حتى النثرية منها) لتتبع العمليات وتحليل وضع المكلفين بما يسمح بكشف المكلفين المتحايلين و/أو المكتومين. ومن هذا القبيل يقتضي أيضاً إعتناء التصريح الشامل عن الأصول والإيرادات في الداخل والخارج. وإن إستحداث هذه الضريبة هو الإصلاح الأساسي الذي يعوّل عليه لتحسين الجباية وتأمين الإلتزام ومحاربة

الغش والتهرب والإقتصاد الخفي الموازي. وتعتمد هذه الضريبة على مبدأ تجميع الإيرادات على أنواعها، كالأرباح المهنية وإيرادات رؤوس الأموال المنقولة والإيرادات الرأسمالية وإيرادات الأملاك المبنية وسواها ضمن مطرح ضريبي (assiette fiscale) واحد خاضع للضريبة التصاعدية مما يؤمن العدالة بين المكلفين وفق إمكانيات

كل منهم. غير أنه يقتضي بالمقابل الإبقاء، أقله مرحلياً، على آلية تحصيل الضرائب عند المنبع (Withholding Tax System) وذلك نظراً لما تتمتع به من مزايا كونها سهلة الجباية ومفيدة لتأمين الموارد اللازمة دون إلزامية توفر جهاز إداري ضخم للمتابعة والتدقيق؛ وبحيث يتم تسديد فرق الضريبة المترتبة. كما أن نجاح نظام التصريح الذاتي الأنف الذكر يبقى مرتبطاً إلى حد ما بتأمين العدالة والرفاهية غير المتوفرة في الوقت الراهن ناهيك عن أنه يستلزم تطبيق إجراءات غير شعبية ملازمة كرفع السرية المصرفية لكي يتم التثبت من أصولية التصريح وعدم إخفاء مورد سيما لجهة تطبيق النسب التصاعدية. علماً بأنه ونتيجة لتطبيق إتفاقية التبادل التلقائي للمعلومات،

التصريح الشامل عن الأصول والإيرادات في الداخل والخارج

والإنصاف وحداثة النصوص. ومن أهم تلك التعديلات نوجز ما يلي على سبيل البيان فقط:

١,١ تسهيل وتبسيط الأنظمة والإجراءات الضريبية وتأمين المعلومات العملية اللازمة للمكلف العادي ليكون على دراية بحقوقه وموجباته؛ كون التعقيدات التي تعترى النصوص القانونية تتسبب بعدم فهمها وبالتالي بعدم تطبيقها على الشكل الصحيح من قبل بعض المكلفين التائهين.

١,٢ تعديل نص المادة ٤٣ من قانون الإجراءات الضريبية ليصبح حق استرداد الضريبة من قبل المكلف لمدة خمس سنوات اسوة بعدد السنوات المحتسبة لمرور الزمن لتدارك حقوق الخزينة.

١,٣ تعديل المادة ٩٩ لمعالجة موضوع التأخر في البت

في الطعون بقرارات الإدارة المقدمة من قبل المكلفين أمام لجان الاعتراضات والتي تطول لسنوات وذلك، إما بوضع مهلة زمنية منطقية للجان لاستصدار القرار، مع إلزامها بمبدأ الوجاهية وموجب الاستماع إلى المكلف أو ممثله، أو عن طريق إصدار المراسيم التطبيقية للقانون رقم ٢٢٧ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٢١ وإنشاء تلك المحاكم وتفعيل دورها.

١,٤ اعتماد آلية قانونية للتظلم

من المراقبين المقصرين أو المتجاوزين لصلاحياتهم مع عملية تقييم إداء ومحاسبة سريعة وشفافة لتفادي التكاليف الإعتباطية؛ نظراً لما لذلك من إنعكاس سلبي على صورة الإدارة والتزام المكلف ومصلحة الخزينة التي تتحمل وحدها وزر وكلفة العطل والضرر وفوائد التأخير المترتبة نتيجة للطعون المقدمة للقضاء الإداري.

١,٥ إزالة الغموض والالتباس في النصوص الذي أتاح لبعض المراقبين تفسير النصوص بصورة توسعية (interprétation extensive) وبشكل مخالف لنية المشرع وسيما منها تلك المتعلقة بمفهوم التهرب الضريبي والتعسف في استعمال الحق (العمليات الصورية) أو بالنسبة لعمليات الدرس والتكليف والتحصيل الجبري؛ وهذا ما من شأنه

فقد أضحت السرية المصرفية محصورة بالمقيم ولبنان مرتع و«ملاز ضريبي محلي» فحسب مما يبرر رفعها نهائياً لانتفاء الحاجة والهدف وإنما مع الإبقاء على السرية المهنية والتشدد في تطبيقها ومعاقبة المخلين والمتعاسين.

ب - تعديل النصوص سعياً للعدالة والإنتاجية/ المردودية

كما بات معلوماً بالنسبة للضرائب، فهناك مبادئ أساسية يقتضي احترامها وهي العدل في التوزيع بين المكلفين وسهولة الجباية ومردوديتها/إنتاجيتها (أقصى الاستفادة بأقل الأثمان أو الكلفة) وعدم تحميل المكلف أكثر من طاقته لكي لا ينعكس ذلك سلباً على الجباية والواردات. كما أن النمو الحقيقي من شأنه أيضاً تأمين زيادة الواردات الضريبية من خلال تكبير

حجم الإقتصاد الوطني عن طريق زيادة الإستثمارات وتقوية الإنتاجية والتنافسية وخلق فرص عمل وتفعيل الإستهلاك الفردي والصادرات. إلا أن هذه الأهداف والمقترحات القيمة لا تعدو إلا تمنيات وأفكار لا يتبعها تنفيذ طالما أن بيئة الأعمال والوضع الإجتماعي قابعين في الحالة المزرية والمترهلة السائدة اليوم. ولا يطننا أحد أن التغيير ممكن في معزل عن ورشة إصلاحية شاملة للقوانين

المرعية وتدابير إدارية موازية ناجعة لوضعها موضع التنفيذ. ومن أهم القوانين التي هي بحاجة للتطوير أو للتوضيح، القوانين الضريبية وسيما قانوني ضريبة الدخل والإجراءات الضريبية. وفي ما يلي عينة من المقترحات العملية:

١ - تعديل قانون الإجراءات الضريبية (قانون رقم ٤٤

تاريخ ٢٠٠٨/١١/١١)

من المجدي والمفيد تعديل قانون الإجراءات الضريبية لمعالجة الثغرات العديدة والالتباس السلبي والمضر الذين يكتنفون بعض موادها كما ولتحسين وتفعيل التعاون البناء بين الإدارة والمكلفين وتقوية المواطنة الضريبية وتحفيزها وتفعيل الجباية والالتزام؛ ناهيك عن إلزامية إعطاء صورة إجابيه للمستثمرين الأجانب لجهة الثبات التشريعي والعدل

تسهيل وتبسيط الأنظمة والاجراءات الضريبية بشكل صحيح

١,٩ في نفس السياق، التشدد في تطبيق المادة ٣٢ الخاصة بحالة التوقف عن العمل والتصنيفية الإدارية الضريبية باحترام المهل لإنجاز التدقيق وإلا تمديد المهلة المحددة لكي تصبح ستة أشهر بدلاً من أربعة مع إمكانية أن تُمدد عند الحاجة القصوى لمدة أقصاها ثلاثة أشهر إضافية بناءً لطلب معلل من الموظف المولج بمهمة التدقيق وذلك وفقاً للأصول الإدارية وعلى غرار ما هو معتمد في المادتين ٤٧ و٩٨ من قانون الإجراءات الضريبية عينه.

٢ - تعديل ووتطوير نظام الإعفاءات والحوافز الضريبية من المفيد جداً تعديل ووتطوير نظام الإعفاءات والحوافز الضريبية المعتمد رهنأ بحيث يصبح متناسباً مع التطورات الحاصلة والظروف المستجدة والحاجات والأهداف المتوخاة؛ ناهيك عن عدم عدالته وحرمانه الخزينة من إيرادات محققة ومهمة. ومن ضمن التعديلات المقترحة، العدول عن إعفاء مصارف الاعمال ومصارف التسليف المتوسط والطويل الاجل («مصارف متخصصة») المستفيدة من إعفاء مؤقت كما ومؤسسات الملاحة الجوية والبحرية ومؤسسات التعليم الخاصة المستفيدة من إعفاء دائم من ضريبة الباب الاول. هذا، ويقتضي ايضاً إلغاء إعفاء التفرغ عن الأسهم الوارد في المادة ١٩ من القانون رقم ٩٢/٢٨٢ الذي كان مبرره في حينه صعوبة ضبط حركة التفرغات بسبب الأسهم لحامله وذلك، طالما أن القانون رقم ٧٥ تاريخ ٢٧/١٠/٢٠١٧ قد ألغى تلك الأسهم نهائياً وحظر إستعمالها؛ مع العلم أن هذا الإعفاء يستتبع إعفاءات أخرى من خلال عمليات تهرب ضريبي لبيوعات عقارية صورية عن طريق التفرغات عن أسهم في الشركات المستحوذة لملكية الأرض والبنى. وفي المقابل يقتضي العمل على منح إعفاءات مؤقتة وخاصة لتشجيع بعض المشاريع والقطاعات الواعدة والحيوية التي تساعد على النمو و/أو التوظيف و/أو تنمية المناطق و/أو البيئية ومنها على سبيل الذكر الصناعات التحويلية أو التجميعية أو الصناعات التكنولوجية والبرمجة المعلوماتية والمشاريع الصديقة للبيئة والسياحة البيئية والخ.

ويبقى معلوماً أن الإعفاءات الضريبية تأتي عادة كاستثناء لمبدأ العدالة وكأداة لتحقيق المصلحة العامة ويشترط من



”

تعديل وتطوير نظام الإعفاءات والعدول عن إعفاء مصارف الأعمال

“

المساس بالأوضاع المالية والمادية للمكلفين، مما يجعل منها أعمالاً وقرارات قابلة للظمن بالإبطال لتجاوز حد السلطة في ما لو مسّت بأوضاع الأفراد القانونية والمادية.

١,٦ اعتماد آلية واضحة لكل من التدقيق المكتبي والتدقيق الميداني نظراً لخلو النصوص من أي تمييز عملي وإجرائي بين التدقيق المكتبي والتدقيق الميداني كما ومن أي تفصيل أو آلية لجهة التدقيق المكتبي.

١,٧ إعادة النظر في بعض الغرامات ونسبها وازدواجية ترتبها على السبب نفسه المنشئ مما يشكل تراكم ويلحق الظلم بالمكلف.

١,٨ إدخال، ضمن المنظومة التشريعية اللبنانية وسيما عن طريق تطوير أحكام المادة ٢٦، مبدأ التكلفة التعاقدية (Rescrit fiscal أو Tax Ruling) الذي يحدد مسبقاً أصول التكلفة بالنسبة إلى حالات خاصة يتم عرضها قبل المباشرة بتنفيذها وذلك، لما له من أهمية وفائدة لجذب المستثمرين وتشجيع المبادرات والمشاريع والنشاطات.



اعتماد نظام عصري متكامل للأرباح الرأسمالية على أسس عادلة

التفرغ عنها.

١,٨ تطوير نظام التنزيلات العائلية الحالي غير الفعّال وغير العادل وذلك، من حيث العدالة الأفقية ومن خلال اعتماد نظامي التكلفة الأسري (foyer fiscal) والنصاب العائلي (Quotient familial) بالنسبة للمكلفين الذين يتخطى دخلهم السنوي الحد الأقصى للتنزيلات العائلية المرعية الإجراء راهناً؛ مما يسمح بإبقاء معظم محدودي الدخل بمعزل عن أي تكلفة.

١,٩ اعتماد نظام عصري متكامل للأرباح الرأسمالية (ربح التحسين) قوامه التصريف بين الأرباح المهنية وغير المهنية (plus-values professionnelles et non professionnelles) 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) ولكلاهما معايير وأسس ونسب تكلفة متفاوتة يقتضي تحديد آليتها على أساس سياسات ضريبية واقتصادية محددة المعالم.

أجل إقرارها الاستناد الى دراسات قانونية ومالية واجتماعية تبين التناسب بين الكلفة المالية والإدارية لهذه الاعفاءات ومقدار النفع العام المتوقع منها.

٣- تعديلات على قانون ضريبة الدخل (المرسوم الإشتراعي رقم ١٤٤ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ مع تعديلاته) هذا القانون الذي أقر سنة ١٩٥٩ بحاجة اليوم إلى تطوير وتحديث لكي يواكب الحداثة ويتأقلم مع خصوصيات لم تكن قائمة في حينه ومن جملة هذه التعديلات المرجوة:

١,١ توضيح وتوحيد المعايير بالنسبة لمعيار التكلفة بالضريبة وبالتالي تعديل المواد ٢ و٤٦ و٦٩ من قانون ضريبة الدخل لترجيح مبدأ التكلفة حسب محل الإقامة بشكل يتوافق مع أحكام المعاهدات الدولية التي وقعها لبنان والتزم بها مع ما يستتبع ذلك من سعي للمضي قدماً بتوقيع معاهدات ضريبية مع سائر البلدان التي يعمل و/أو يستثمر فيها اللبنانيون للحوّل دون الازدواجية في التكلفة.

١,٢ السماح لجميع المكلفين بضريبة الدخل الخاضعين للربح الحقيقي بإدخار مؤونات لمواجهة خسائر الديون غير المسددة وذلك قبل صدور حكم إفلاس على المدين (أسوة بالمصارف والمؤسسات المالية).

١,٣ قبول تنزيل عبء التعويضات الإضافية التي تمنحها المؤسسات المتعثرة لأجرائها بالاتفاق المتبادل عند تسريحهم أو إنهاء خدماتهم لأسباب اقتصادية كما وعدم إخضاعها للضريبة على الرواتب والأجور؛ وإن كان ذلك، خارج نطاق المحاكم (المواد ٧ و٤٧).

١,٤ السماح بنقل وترحيل العجز لمدة ٧ سنوات بدلاً من ٣ سنوات راهناً (المادة ١٦).

١,٥ السماح بتكوين مؤونة لتدني قيمة مخزون البضاعة وتنزيل قيمة البضاعة الهالكة بصورة نهائية من الأرباح.

١,٦ إقرار خيار الولوج إلى معدّل الإستهلاك التناقصي (dégressif).

١,٧ السماح باستبدال الأصول الصناعية والمعدّات والتجهيزات التي تعتبر عنصر من عناصر النشاط بأخرى أكثر تطوراً وفعالية لزيادة الطاقة الإنتاجية نوعاً وكماً؛ وذلك عن طريق إعفائها من أي ضريبة او رسم عندما يصار إلى

الجهة المكلفة (على غرار الرسم البلدي) وهذا ما هو غير متوفر في الحالة الراهنة بالنسبة لضريبة الأملاك المبنية التي تعتبر ضريبة نوعية على الدخل لا يقابلها تقديرات مباشرة أو منافع بخلاف ما توحى به في أسبابها الموجبة.

لذلك، فإنه من الأجدى تعديل القانون برمته وإستبدال التكلفة بالضريبة هنا بفرض رسمين مناطقيين الأول عقاري والثاني سكني على عاتق كل من المالك والمستأجر (يعود ريعهما للبلدية وإتحاد البلديات في إنتظار مجالس الأفضية واللامركزية الإدارية الموعودة). كما أنه يقتضي التمييز من جهة أولى، بين الإيراد المتأتي من تأجير الأملاك من الغير والمصنف كدخل محقق لأرباح وبالتالي ضمه لسائر المداخل الأخرى وتكليفه بموجب نظام الضريبة الموحدة على الدخل الذي يقتضي إستحداثه. أما من جهة ثانية، فهناك كل من

الرسم المترتب على حيازة العقار (taxe foncière) والرسم المترتب على إستعماله (taxe d'habitation) والتي تؤول مواردهما كما أسلفنا إلى السلطات المحلية. كما ويتم بموجبه منح إعفاءات خاصة لبعض الفئات والنشاطات (مثل كبار العمر، المصانع، الشركات المتعثرة، شغور لأسباب قاهرة، إلخ).

ه - تعديلات على قانون رسم

الإنتقال (المرسوم الإشتراعي رقم ١٤٦ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩) يقتضي تحديث قانون رسم الإنتقال لكي يتلاءم مع الأهداف والخطط الاقتصادية والاجتماعية المرجوة بحيث يُسمح من جهة بجذب الإستثمارات التوظيفية المالية من خلال الـ Fondation والـ Trust لكي يعود لبنان مركزاً مالياً إقليمياً يستقطب الودائع؛ ومن جهة أخرى، السماح بنقل ملكية جزء من الأصول تدريجياً ودون مقابل إلى الفروع والورثة الشرعيين دون تحميلهم عبء الرسم (الضريبة) ومنحهم إعفاءات مما يحفز إمكانية خلق فرص عمل للشباب وحثهم على البقاء في لبنان والإستثمار فيه. ولعل ضعف الإيراد المتأتي من هذه الضريبة في حسابات المالية العامة يفيد بأنه ولغاية تاريخه تجنب كثيرون التصريح عن الهبات والتركات

١,١٠ إعفاء أرباح التحسين (المادة ٤٥ من قانون ضريبة الدخل) الناتجة عن التفرغ عن أصول ثابتة (مادية و/أو غير مادية) إذا ما تم إستعمال المبلغ المحصّل بمجمله لإستبدالها بسواها أو تحديث أصول المؤسسة وأجهزتها المنتجة (actif productif) و/أو زيادة طاقة المؤسسة الإنتاجية نوعاً أو كماً. ١,١١ إعفاء الأرباح المحققة نتيجة لممارسة حق الخيار الممنوح بالنسبة للسندات القابلة إلى التحويل لأسهم (obligations convertibles en actions) نظراً لما تشكل من حافز للإستثمار في المؤسسات والقطاعات الواعدة والإبتعاد عن الإقتصاد الريعي.

١,١٢ تعديل نظام الإعفاءات بالنسبة للضريبة على الرواتب والأجور ولاسيما بالنسبة لكبار السن المستفيدين من معاش تقاعدي بحيث يصار إلى إفادتهم بنفس النظام المعتمد لمعاشات تقاعد موظفي الدولة والمؤسسات العامة والخاصة المستثناة من الضريبة وذلك، بشرط أن تستند معاشات التقاعد الى حسومات تقاعدية تقطع من رواتب الأجراء طيلة فترة الخدمة.

٤ - تعديل قانون ضريبة الأملاك

المبنية (قانون تاريخ ١٧/٩/١٩٦٢ وتعديلاته)

يقتضي إجراء إصلاح جزري لهذه الضريبة وتحويلها إلى رسم. بيد أنه لا يجوز التكليف بالضريبة دون إيراد محقق فعلياً؛ سيما لجهة أن التكليف المقترح هنا مفروض على دخل وهمي غير مترتب وغير مستحق وغير مقبوض مما يفضي إلى أن الحدث المنشئ للتكليف غير متوفرة أو متحققة عناصره في الحالة الحاضرة حتى إذا ما إعتبرنا (وعن غير حق) أن المالك الذي يقطن مسكنه مستأجر من نفسه؛ مما يستتبع أن هذا العبء ليس ضريبة بل رسم.

وأكثر من ذلك، فإن الرسم، وبخلاف الضريبة، ليس له طابع إلزامي جبري لأن الإلزامية مرتبطة بإرادة المكلف ورغبته في الإستفادة من المنفعة المفروض عليها الرسم؛ بما معناه أن فرض الرسم مرتبط بتقديم خدمة مقابلة من قبل

تحديث قانون رسم الانتقال لتشجيع استقطاب الودائع

لا تعود حصرية تحصيلها إلى السلطة الأعلى.

هذا، ومع التأكيد أن مفهومي المالية العامة والموازنة لم يعدان يقتصران اليوم على الدولة الواحدة المركزية بل أصبحت مع اللامركزية الإدارية في العديد من البلدان موضوع توزيع وإستقلالية نسبية تتمتع بها إدارات محلية أخرى تقرر نفقاتها وتستفيد من إيرادات ضريبية خاصة بها ضمن موازنة تتبع نفس الأصول ويتم إقرارها وفقاً للمبادئ والآليات عينها. وإنما يقتضي على تلك الإدارات المحلية بالمقابل الإشتراك في البرنامج الوطني العام والتضامن والتنسيق والانسجام مع سواها من الإدارات المحلية في المناطق لتأمين تنمية متوازنة وتوزيع عادل للثروة الوطنية.

وعلى سبيل الدلالة والبيان، فإن إحدى ميّزات النظام

السويسري مثلاً هي نسبة الإيرادات الضريبية المحصّلة من خلال السلطات المحلية وهي بنسبة تناهز الـ ٥٥٪. كما أنه يوجد في سويسرا نظام فعّال لتبادل المعلومات بين السلطة المركزية والسلطات المحلية كما وفيما بين هذه السلطات وذلك، لمحاربة التهرب الضريبي والحدّ منه.

أما بالنسبة لآلية التشريع والتحصيل فيتم أخذ مثل ألمانيا القائم على حصرية ومركزية التشريع الضريبي ولا مركزية الإدارة المالية المنوط جزء منها بالمناطق. حيث توزّع الواردات والصلاحيات المالية بين السلطة المركزية (Bund) والسلطات المحلية (Landers). وتكون البلديات تابعة لهذه الأخيرة مع السهر على تقادي التفاوت بين المناطق.

(الدراسة أعدت للطاولة المستديرة التي عقدتها «حركة التجدد الديمقراطي» بالتعاون مع «كونراد اديناور» في فندق ريفييرا حول الاصلاحات الملزمة لمؤتمر «سيدر»)

***كريم ضاهر محام وأستاذ محاضر في قانون الضرائب - جامعة القديس يوسف**

نظراً لعجز الإدارة على الملاحقة والتحقق من الإلتزام كما وموانع السرية المصرفية المحلية والخارجية التي أضحت قاب قوسين من الإنقراض والإختفاء.

كما أنه من المفيد أيضاً مساهمة الدولة في تمويل القطاع الأهلي بصفة غير مباشرة من خلال وضع نصوص لإعفاءه من بعض الضرائب و/أو إعطاء حوافز وتنزيلات لتشجيع التبرعات والمساهمات (تعديل الحدود القصوى المطبقة راهناً) مع ما يستتبع ذلك من نتائج لجهة تنفيذ برامج ومشاريع إنمائية و/أو خدماتية و/أو إنسانية و/أو إجتماعية عن طريق تلك المجموعات تساعد على تأمين المساعدات وإيجاد فرص عمل وإطلاق العجلة الاقتصادية وتحفيز النمو وغيرها مما هو ضروري.

٦ - إعتاد مروحة تصاعدية للضريبة على القيمة المضافة (القانون رقم ٣٧٩/٢٠٠١)

على غرار ما هو معتمد في العديد من الدول، من المفيد جداً اعتماد تصاعدية في التكلفة لجهة تخفيض الضريبة على السلع والخدمات الضرورية والحيوية للمواطنين العاديين (٥٪) واعتماد نسبة وسطية (١٠٪) للأموال العادية والترفيهية وأخرى أعلى (١٥٪) بالنسبة للكماليات وأعمال المضاربة (spéculation) والسمسرة.

ثالثاً: بصورة إستطراذية ختامية: اعتماد للامركزية المالية من ضمن للامركزية الإدارية

من ضمن الوسائل الناجعة الأخرى لتأمين الشفافية والتشاركية والزيادة في الواردات، يمكن ذكر نظام للامركزية؛ حيث يتم عادةً تفعيل الجباية والمشاركة عن طريق اللامركزية الإدارية والمالية بتوزيع الصلاحيات والامتيازات السيادية الضريبية لفرض وتحصيل الضرائب بين الدولة المركزية والمناطق (أقضية). وعلى أساسه تقوم كل سلطة سياسية مناطقية دنيا بتحصيل ما يعود لها من ضرائب ورسوم التي