لبنان بحاجة إلى نظام ضريبي جديد

لميا المبيّض بساط – سابين حاتم – إسكندر بستاني*

يمرّ لبنان بسلسلة من الأزمات غير المسبوقة التي استنزفت موارده، وأدّت إلى انكماش اقتصادي يُعتبر الأكبر في تاريخه الحديث، أغرق نسبة كبيرة من المواطنين في فقر مدقع وعمّق الفوارق في المستويات الاجتماعية التي طالما اتّسمت بتفاوتٍ حاد يعود حتّى إلى ما قبل الأزمة الأخيرة، إذ فاق حينها دخل 10% من السكان الذين يشكّلون الفئة الأغنى خمسة أضعاف دخل الـ 50% الذين يشكّلون النسبة الأفقر من المواطنين (Assouad،2021).

منعطف صعب يشهده لبنان اليوم، فمن دون إصلاحات سريعة وفعّالة يمكن أن يغرق الاقتصاد اللبناني في أزمة طويلة. هناك حاجة فعلية إلى تسريع عجلة التحرّك نحو تنفيذ الإصلاحات التي طال انتظارها، ومن بينها النظام الضريبي الذي يشكّل أحد أركانها الرئيسية. ومن المتوقع أن يؤدي هكذا إصلاح إلى ضمان الاستدامة المالية، وتمويل الإنفاق الاجتماعي، وإصلاح الاقتصاد على اعتبارات العدالة والمساواة، واستعادة الحد الأدنى من الثقة بين المواطنين والدولة.

في التقرير «كيف يمكن لنظام ضريبي جديد استعادة النمو وتحقيق العدالة»، نطرح، بناءً على تقييم مفصّل للوضع الحاضر ودراسات مقارنة، خارطة طريق نحو نظام ضريبي جديد يهدف إلى معالجة أوجه القصور في النظام الحالي وتحقيق العدالة والمساواة بين المواطنين.

عقد من التناقضات في النظام الضريبي اللبناني

أدى اعتماد تدابير ضريبية منعزلة في لبنان إلى خلل في النظام الضريبي، ما أثّر سلبًا على الاستدامة المالية والنشاط الاقتصادي والعدالة الاجتماعية. انخفضت نسبة الضرائب من الناتج المحلي الإجمالي من 15.1% في 2019 إلى حوالى 6.6% في أواخر 2021، وفق صندوق النقد الدولي. تُشكل الإيرادات الضريبية الجزء الأكبر من إيرادات الدولة، وقد راوحت بين 69% و83% خلال العقد الماضي، وبالتالي فإنّ ضعف التحصيل الضريبي يضاعف تهديدات الاستدامة المالية.

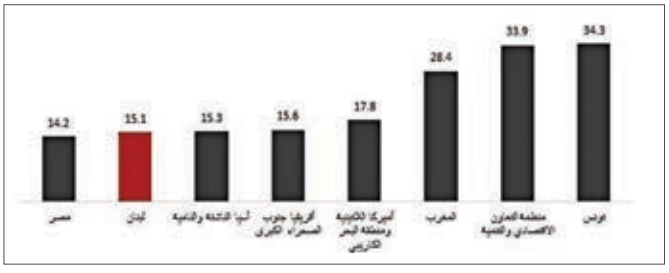
قبل الأزمة الاقتصادية، أدى عدم رفع نسب الضرائب إلى تكبّد الخزينة أكلافًا مرتفعة جدًا إذ بلغت كلفة عدم تحصيل ضرائب إضافية بنسبة 1% من الناتج المحلي الإجمالي، ما يراوح بين 34 و36 مليون دولار سنويًا من فوائد دين.

بعد الأزمة، تفاقمت كلفة عدم كفاية التحصيل الضريبي بسبب تباين أسعار الصرف، وقُدّرت خسائر الإيرادات من سوء تقييم الرسم الجمركي بنحو 4.8% من الناتج المحلي الإجمالي.

المحاولة الوحيدة لرفع الضرائب بين أواخر 2017 وبداية 2018 نتجت عنها آثار سلبية، إذ تراجعت الجباية بنسبة 1.8% وانخفضت معدلات جباية الضريبة على القيمة المضافة بنسبة 15.2%، وفق وزارة المالية. في العام 2021، رغم الزيادة الاستثنائية في تحصيل الضريبة على القيمة المضافة، أصبح النظام الضريبي أكثر تمييزاً وإجحافًا.

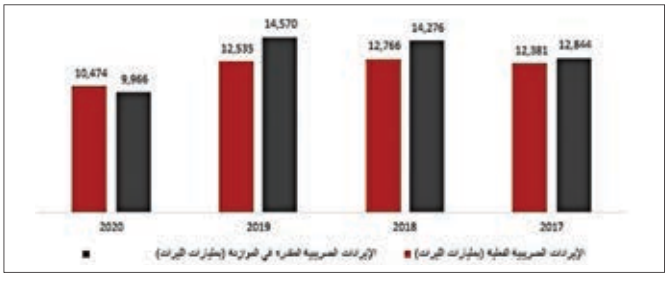
من الواضح أنّ النظام الضريبي في لبنان بحاجةٍ إلى إصلاح شامل ومتوازن يراعي الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية لضمان استدامة المالية العامة وتعزيز العدالة الاجتماعية والاقتصادية.

الإيرادات الضريبية (نسبة الضرائب من الناتج المحلي الإجمالي، 2019)



المصدر: آفاق الاقتصاد العالمي، صندوق النقد الدولي، تشرين الأول 2021؛ إحصاءات الإيرادات في أفريقيا، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (2021).

الإيرادات الضريبية الفعلية والمقدرة في الموازنة (بمليارات الليرات)



المصدر: وزارة المالية 2022

تحديات الموارد البشرية والإدارة الضريبية في لبنان

شهد الأداء العام لموظفي الإدارة الضريبية في لبنان تراجعًا كبيرًا نتيجة لتدهور ظروف العمل وزيادة تكاليف المعيشة، التي تفاقمت بشكلٍ ملحوظ بفعل خسارة القيمة الحقيقية للدخل والاستنزاف الممنهجٍ للقوى العاملة الماهرة منذ بداية الأزمة الاقتصادية.

وتواجه الإدارة الضريبية تحديًا كبيرًا على المدى المتوسط، يتمثل في نقص قدراتها البشرية، إذ يتم توظيف الموظفين الماهرين في أماكن أخرى خارج القطاع الحكومي. هذا الاستنزاف للمواهب ومغادرة الموظفين الذين تم إعدادهم وتدريبهم على مر السنين يهدد بإضعاف قدرة الإدارة على استئناف نشاطها بشكل منتظم أو تنفيذ أي إصلاحات ضرورية.

إنّ عجز الإدارة الضريبية عن أداء مهماتها بكفاءةٍ يؤثر سلبًا على علاقتها بالمكلّفين، ويزيد من مخاطر الاحتيال والتهرب الضريبي. فضعف الإدارة في تحصيل الضرائب بفعالية قد يؤدي إلى فقدان الثقة بين المواطنين والدولة، ما يزيد من التحديات الاقتصادية والاجتماعية التي تواجه البلاد.

لمعالجة هذه المشكلات، تحتاج الإدارة الضريبية إلى خطة إصلاح شاملة تركز على تحسين ظروف العمل، وتقديم حوافز جذابة لاستبقاء الموظفين الماهرين، وتعزيز القدرات البشرية والتدريب المستمر. بذلك يمكن تحسين أداء الإدارة واستعادة الثقة في النظام الضريبي، مما يسهم في تحقيق استدامة مالية واقتصادية للبلاد.

التقييم التشخيصي للإدارة الضريبية: استنتاجات رئيسية حول الأنظمة والعمليات

تواجه إدارة الضرائب في لبنان تحديّات كبيرة تؤثر على فعاليتها وثقة المواطنين في النظام الضريبي. نتائج أداة التقييم التشخيصي للإدارة الضريبية (TADAT) أكّدت عدة نقاط أساسية تستدعي الاهتمام:

1. قاعدة بيانات المكلّفين: رغم أنّ قاعدة بيانات المكلفين تبدو متينة، إلا أنّ سلامة سجل المكلفين ما زالت هشة وعرضة لمخاطر الدقة في تسجيل البيانات والجرائم الإلكترونية بسبب نقص آليات التحقق.
2. إدارة المخاطر: أدى ضعف إدارة المخاطر إلى ثغرات يستفيد منها بعض المكلفين على حساب الخزينة العامة، مما يتطلّب الحاجة إلى تعزيز آليات إدارة المخاطر لضمان العدالة الضريبية.
3. القدرات الاستثمارية للإدارة الضريبية: تفتقر الإدارة الضريبية الحالية إلى القدرات اللازمة للاستثمار في دعم الامتثال الطوعي، وهو أمر أساسي لتحقيق عدالة أكبر في النظام الضريبي. ويعتبر تعزيز هذه القدرات أمرًا ضروريًا لضمان التزام جميع المكلفين.
4. ضعف التدقيق: أدى هذا الضعف إلى زيادة احتمالات التهرّب الضريبي، مما يجعله أداة غير مباشرة لمعاقبة المكلفين الملتزمين لمصلحة الممتنعين عن الدفع.
5. لمساواة في المعاملة: يواجه المكلّفون اليوم مسارات مختلفة للخضوع للتدقيق، ومن المرّجح أن يحاول صغار المكلّفين التهرّب من الضريبة مقارنة بكبار المكلّفين الذين تشملهم برامج التدقيق بانتظام. يتطلب هذا الوضع تعزيز العدالة في المعاملة بين جميع المكلّفين.
6. تسوية المنازعات: تعتبر تسوية المنازعات فعّالة بشكل عام، إلا أنّها تستوجب بعض التحسينات في ما يتعلق بسرعة الاستجابة والاستقلالية تجاه الإدارة الضريبية.

بناءً على هذه النقاط، يجب أن تتخذ إدارة الضرائب خطوات عاجلة نحو تعزيز أنظمتها وعملياتها لتعزيز الثقة في النظام الضريبي وتحقيق الاستقرار الاقتصادي في لبنان.

الاستنتاجات الرئيسية حول فجوة الأثر التصاعدي للضرائب

سلّطت الدراسة الضوء على ثغرات في التصميم التصاعدي للضرائب بما في ذلك ضريبة الدخل ورسم الانتقال وضريبة الأملاك المبنية. هذه الثغرات ناتجة إلى حد كبير عن عدم اعتماد التراكمية عند احتساب الضريبة التصاعدية.

INTERNATIONAL CONSOLIDATED CONTRACTORS

INTERNATIONAL CONSOLIDATED CONTRACTORS

PROFESSIONAL SERVICE

POWER.ENGINEERING.CONSTRUCTION.INFRASTRUCTURE
AND OPERATIONS AND MAINTENANCE.

QUALITY . INTEGRITY . COLLABORATION . SAFETY . SUSTAINABILITY

EMAIL: INFO@I-CC.CO • TELEPHONE NUMBER: +961 21 614100
ADDRESS: G20 TOWER, 20TH FLOOR, TAHWEETA HIGH WAY, ACHRAFIEH -BEIRUT- LEBANON

1. ثغرات في التصميم التصاعدي للضرائب: توجد ثغرات في التصميم التصاعدي للضرائب، تشمل ضريبة الدخل ورسم الانتقال وضريبة الأملاك المبنية. تعود هذه الثغرات إلى عدم اعتماد التراكمية عند احتساب الضريبة التصاعدية، مما يضعف من تأثيرها.

2. عدم خضوع غير المقيمين للضريبة التصاعدية: يُعد عدم خضوع غير المقيمين للضريبة التصاعدية من أبرز الثغرات، مما يؤدي إلى تفاوت في الأعباء الضريبية بين المقيمين وغير المقيمين.

3. ضريبة الأملاك المبنية: تفتقر ضريبة الأملاك المبنية إلى التصاعدية التراكمية، مما يقلل من فعاليتها كأداة للعدالة الاجتماعية والاقتصادية.

4. تأثير انخفاض قيمة العملة الوطنية: تراجع أثر تصاعدية الضريبة بشكل كبير بسبب انخفاض قيمة العملة الوطنية وتعدد أسعار الصرف قبل تعديلات قانون موازنة العام 2022. وعلى الرغم من التعديلات التي أُدخلت في قانون الموازنة، إلا أنّ الأثر التصاعدي لضريبة الدخل تراجع من جديد، واتسعت الفجوة نتيجة عدم احتساب الضريبة على أساس القيمة الحقيقية للإيراد.

5. التفاوت الضريبي: أدت التعديلات في قانون موازنة العام 2022 إلى زيادة التفاوت الضريبي بين فئات المكلفين بضريبة الدخل، مما أضعف العدالة الضريبية.

6. تهرّب ضريبي ممنهج: تعرّض رسم الانتقال لتهرّب ممنهج، ما يشير إلى ضرورة تعزيز الرقابة والإجراءات لضمان الامتثال الضريبي.

7. ضريبة القيمة المضافة: تعدّ الضريبة على القيمة المضافة، وهي مصدر الإيرادات الرئيسي للحكومة اللبنانية، ضريبة تنازلية على الدخل القابل للتصرف، ما يزيد العبء الذي تتحمّله الفئات ذات الدخل المنخفض.

8. المعاملات التفضيلية: تشمل المعاملات التفضيلية العديد من التنزيلات والإعفاءات المصممة لمصلحة قطاعات أو فئات محددة من دافعي الضرائب. تمنح هذه المعاملات إعفاءات لما لا يقل عن 135 فئة من الأفراد والصناعات، وتنزيلات خاصة لما لا يقل عن 27 فئة من الأفراد، ما يزيد من التفاوت وعدم المساواة بين المكلفين.

9. التأثير السلبي للمعاملات التفضيلية: يسهم الاستخدام المفرط للمعاملة التفضيلية في توسيع فجوة عدم المساواة بين المكلفين، ويجعل من الصعب على الإدارة ضبط الإجراءات والتحكّم بها. كما يزيد من مخاطر الاستنسابية في تطبيق القوانين.

10. توحيد معايير المعاملة التفضيلية: يُعد توحيد معايير المعاملة التفضيلية، بما في ذلك الإعفاءات والتنزيلات، أمرًا أساسيًا لاستعادة الحد الأدنى من العدالة في النظام الضريبي.

في ضوء هذه الاستنتاجات، يتضح أنّ هناك حاجة ماسة لإصلاح النظام الضريبي ليكون أكثر عدالة وفعالية. ويتطلب ذلك معالجة الثغرات الحالية، وتعزيز التصاعدية التراكمية، وتوحيد معايير المعاملة التفضيلية، وتطبيق سياسات تعزز من الامتثال الضريبي وتقلل من التهرّب والتجنب الضريبي.

> "شهد الأداء العام لموظفي الإدارة الضريبية في لبنان تراجعًا كبيرًا نتيجة لتدهور ظروف العمل وزيادة تكاليف المعيشة، التي تفاقمت بشكلٍ ملحوظ بفعل خسارة القيمة الحقيقية للدخل والاستنزاف الممنهج للقوى العاملة الماهرة منذ بداية الأزمة الاقتصادية. "

توصيات لتحسين النظام الضريبي في لبنان

يتطلب تحقيق نظام ضريبي عادل مراعاة الخصائص الاقتصادية والاجتماعية لكل بلد وتوجهات السياسات العامة والعقد الاجتماعي. ويرتبط نجاح النظام بمدى توفيق السلطات بين الأهداف الضريبية والاقتصادية والاجتماعية وتوزيع العبء الضريبي بشكلٍ عادل.

يبدأ الإصلاح بتحديد الدور المالي للدولة، بما في ذلك التخصيص وإعادة التوزيع وتحفيز النمو والاستقرار الاقتصادي ضمن استراتيجية واضحة تأخذ بعين الاعتبار أساسيات الاقتصاد الكلي. ولا توجد مقاربة مثالية واحدة للإصلاح الضريبي، والحالة اللبنانية فريدة بتعقيداتها الاقتصادية والسياسية.

لمواجهة التحديات، يمكن للبنان اتباع مسارين:

1. سيناريو طويل الأجل: ترسيخ الإصلاح في الحوار المجتمعي والنقاش السياسي، وخلق بيئة لإعادة بناء نظام ضريبي تصاعدي يشمل الضرائب الموحدة، ضريبة الثروة، الضرائب المخصصة، حزم الحوافز الضريبية، إدارة الأداء، وتوعية المواطنين.

2. تدابير قصيرة ومتوسطة الأجل: تحسين تحصيل الإيرادات، إنهاء استنزاف القدرات، تحديث السياسات، توحيد الإجراءات، وتعزيز مشاركة المواطنين.

رغم أهمية إصلاح النظام الضريبي لتشكيل مجتمع أكثر عدلاً ودعم التنمية الاقتصادية، فإنّ التغيير معقد ويتطلب تحديد التحدّيات ومعالجتها بعناية من قبل جميع أصحاب المصلحة.

---

* لميا المبيّض بساط – رئيسة معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي ونائبة رئيس لجنة خبراء الأمم المتحدة للخدمة العامة (UNCEPA).

* سابين حاتم – كبيرة الاقتصاديين ومديرة الشراكات في معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي.

* إسكندر بستاني – خبير في إدارة المالية العامة.

أنظمة منع نش وعزل

معاجين للفواصل

مواد لاصقة وروبة للبلاط

دهانات داخلية وخارجية

إضافات ومواد معالجة للباطون

قوالب وكرانيش للديكور

مواد وأنظمة للأرضيات

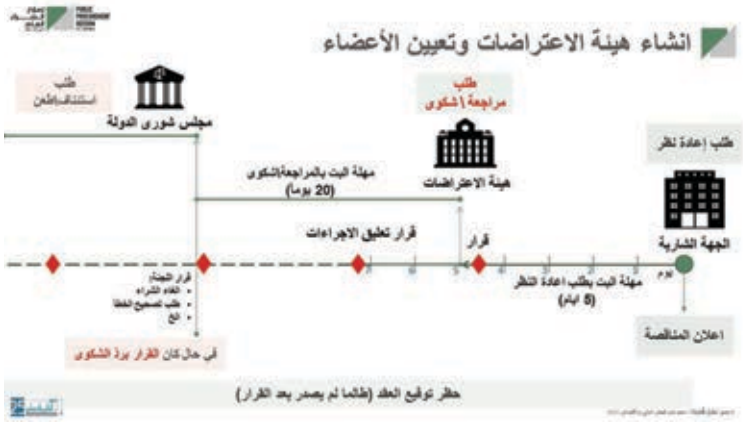
أنظمة للملاعب والمسابح

توضيحات حول
قانون الشراء العام

1. هل يحقّ لكل صاحب صفة ومصلحة الاعتراض أمام هيئة الاعتراضات، وما هي مفاعيل ذلك؟

بحسب أحكام الفصل السابع من قانون الشراء العام يحقّ لكل صاحب صفة ومصلحة، الاعتراض أمام هيئة الاعتراضات على أيّ من الإجراءات أو القرارات التي تتخذها الجهة الشارية ضمن سياق إجراءات الشراء في مرحلة ما قبل توقيع العقد.

عند تقديم اعتراض أمام الهيئة، يُحظّر على الجهة الشارية توقيع العقد لحين البتّ بالاعتراض وإصدار قرار بشأنه، وتستطيع الهيئة أيضًا تجميد جميع إجراءات الشراء، إذا كان هنالك من ضرورة، لحين البت بالاعتراض. تبتّ الهيئة بالاعتراضات خلال مدة أقصاها 20 يوم عمل.



2. ما هي أنواع الاعتراضات؟

الاعتراضات التي يمكن تقديمها أمام هيئة الاعتراضات هي نوعان وعلى مستويين:

أولاً: طلب إعادة نظر يقدّمه صاحب صفة ومصلحة (مثلاً عارض أو عارض محتمل) أمام هيئة الاعتراضات بشأن قرار أو تدبير اتخذته الجهة الشارية في سياق إجراءات الشراء. تحيله الهيئة مباشرةً وبطريقة إلكترونية للجهة الشارية للنظر فيه خلال مهلة خمسة أيام، وفي حال عدم إصدار الجهة الشارية قراراً خلال هذه المهلة، يُعتبر ذلك بمنزلة قرار سلبي بإعادة النظر ويمكن تقديم شكوى بشأنه أمام هيئة الاعتراضات.

ثانياً: شكوى تُقدّم أمام هيئة الاعتراضات ويجب البتّ بها خلال مهلة عشرين يوماً. وفي حال عدم صدور قرار عن الهيئة خلال هذه المهلة يُعتبر ذلك بمنزلة قرار ضمني بالرفض يمكن استئنافه أمام مجلس شورى الدولة.

ملاحظة: يمكن مراجعة قرارات هيئة الاعتراضات لدى مجلس شورى الدولة بحسب المادة 103 من قانون الشراء العام في لبنان.

3. ما هي التدابير التي يمكن أن تتخذها هيئة الاعتراضات؟

نصت المادة 106 من قانون الشراء العام في لبنان رقم 244 على أنّ التدابير والقرارات التي يمكن أن تتخذها هيئة الاعتراضات مُلزمة، وهي:

- إلزام الجهة الشارية وغيرها من الجهات المعنيّة بالامتناع عن أي إجراء يخالف أحكام القانون.
- إلغاء تصرّف الجهة الشارية أو قرارها الذي لا يمتثل لأحكام القانون في إطار ما قبل التعاقد، وهذا الإلغاء يمكن أن يكون كليًا أو جزئيًا.
- إلزام الجهة الشارية التي اتّبعت إجراءات مخالِفة لأحكام القانون بتصحيحها، وتصحيح أي قرار صادر عنها لا يمتثل لأحكام القانون بإطار ما قبل التعاقد.
- التأكيد على أي قرار صادر عن الجهة الشارية.
- إنهاء إجراءات الشراء.
- رفض الشكوى.
- اتخاذ تدابير بديلة بحسب ما تقتضيه الظروف.

تكون جميع القرارات الصادرة عن هيئة الاعتراضات، باستثناء القرارات الضمنية بالرفض، قرارات خطية ومعلّلة تبيّن التدابير المتّخذة والأسباب الداعية إلى اتخاذها. تقبل قرارات هيئة الاعتراضات المراجعة أمام مجلس شورى الدولة خلال سبعة أيام عمل من تاريخ تبلّغها.

4. هل يسمح القانون رقم 2021/244 بالتحكيم؟

بحسب المادة 114 يسمح قانون الشراء العام باللجوء إلى التحكيم لبتّ المنازعات التي تنشأ عن تنفيذ العقد، عبر إدراج بند خاص بشروط العقد الخاصة. ويحتاج بند التحكيم ليصبح نافذًا إلى قرار معلّل يصدر عن مجلس الوزراء.

5. ما هي العقوبات التي يفرضها قانون الشراء العام؟

تسمح أحكام القانون رقم 244 بتطبيق عقوبات متناسبة مع الجرم.

”تكون جميع القرارات الصادرة عن هيئة الاعتراضات، باستثناء القرارات الضمنية بالرفض، قرارات خطية ومعلّلة تبيّن التدابير المتّخذة والأسباب الداعية إلى اتخاذها.“

فبالإضافة إلى قانون العقوبات والقوانين المتعلّقة بمكافحة الفساد وبخاصة قانون مكافحة الفساد في القطاع العام وإنشاء الهيئة الوطنيّة لمكافحة الفساد وقانون التصريح عن الذمة الماليّة والمصالح ومعاقبة الإثراء غير المشروع، فهو ينص على أنواع جديدة من العقوبات.

تطال هذه العقوبات الجديدة على السواء الشاري الحكومي في الجهة الشارية والعارض أو الملتزم، أي القطاع الخاص، ويمكن أن تطال أيضًا الجهات الشارية (مثلًا الوزارة أو المؤسسة العامة أو البلدية). وهي تتوزع بين: جزائية، تأديبية، مالية، وغرامات مالية. إضافة إلى دور ديوان المحاسبة وإدارة التفتيش المركزي، كلٌّ في مجال اختصاصه، يسمح القانون بملاحقة أصحاب القرار والموظفين والعاملين لدى كل الجهات الشارية وغيرها من الهيئات المختصة بالشراء العام في حال الإخلال بتطبيق أحكام القانون. يعزّز القانون 244 دور ديوان المحاسبة في الرقابة والملاحقة عن طريق إضافة صلاحية للديوان في فرض الغرامات المالية على الجهات الشارية.

6. كيف تتشكل لجان التلزيم والاستلام وما مهماتها؟

وضع قانون الشراء العام رقم 244 وتعديلاته ضوابط على تشكيل لجان التلزيم والاستلام، عبر آلية مفضّلة في المادتين 100 و101 منه، أبرزها وضع شروط على الموظفين الذين يمكنهم الانضمام إلى هذه اللجان.

كذلك وضعت هيئة الشراء العام أسسًا لتشكيل لجان التلزيم والاستلام تعتمد على إعداد لائحة سنوية من قبل كل جهة شارية تحتوي على أسماء الأشخاص المقترحين من داخل هذه الجهة من أهل الخبرة والاختصاص لرئاسة وعضوية لجان التلزيم والاستلام عن السنة القادمة، وذلك قبل نهاية السنة الجارية كحد أقصى. وعند بداية العام، تُشكَّل لجان تلزيم ولجان استلام من اللائحة السنوية.

تُعطى الأولوية في اختيار رئيس لجان التلزيم والاستلام وأعضائها للمدرَّبين أصولاً على الشراء العام.

تتألّف لجنة التلزيم من ثلاثة أشخاص على الأقل، رئيس وعضوَين أصيلَين. ويمكن أن تتألّف من أكثر من ثلاثة أشخاص، إلّا أنّ العدد يجب أن يكون مفردًا (مثلًا خمسة أو سبعة أو تسعة ...). كذلك تتألّف من رئيس وعضوَين رديفَين يكمّلان اللجنة عند غياب الرئيس أو أحد أعضائها.

تعود للجنة التلزيم صلاحية فتح العروض وتقييمها وتحديد العرض الفائز، بالإضافة إلى دراسة ملفات التأهيل في حالات التأهيل المسبق المنصوص عن إجراءاتها في المادة 19 من القانون.

تتألّف لجنة الاستلام من ثلاثة أشخاص على الأقل، رئيس وعضوَين أصيلَين. يمكن أن تتألّف من أكثر من ثلاثة أشخاص، إلّا أن العدد يجب أن يكون مفردًا (مثلًا خمسة أو سبعة أو تسعة ...). كذلك تتألّف من رئيس وعضوَين رديفَين يكمّلان اللجنة عند غياب الرئيس أو أحد أعضائها.

أما مهمة لجنة الاستلام فهي استلام اللوازم أو الخدمات أو الأشغال المنفَّذة.

لمعرفة المزيد حول موضوع الشراء العام:

موقع باسل فليحان المالي والاقتصادي
http://www.institutdesfinances.gov.lb/
صفحة اليوتيوب الخاصة بموضوع الشراء العام:
https://bit.ly/3wd6BzS
زيارة المكتبة المالية - معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي في كورنيش النهر.