

الغد  
سياسات  
مبادرة

# المالية العامة بين الواقع وحالة الطوارئ والمُرتجى

كريم ضاهر

كانون الأول 2024

# الغد سياسات مبادرة

## المالية العامة بين الواقع وحالة الطوارئ والمُرتجى

كريم ظاهر

كانون الأول 2024

محام متخصص في الأعمال التجارية الدولية، ومستشار ضرائب يتمتع بخبرة واسعة في التخطيط الضريبي وإعادة الهيكلة، ونائب رئيسة مجلس الإدارة في مبادرة سياسات الغد. يتولى تدريس مادة قانون الضرائب والمالية العامة في جامعة القديس يوسف في بيروت، كما قام بتيسير دورات حول الضرائب والشفافية في جامعات أخرى. ويشارك ظاهر منذ عقود بشكل مكثف في اللجان التشريعية الرامية إلى تحديث القوانين المالية والتجارية في لبنان، وقام بتمثيل نقابة المحامين في بيروت في مجلس النواب أثناء صياغة واعتماد عدد من القوانين والقواعد المرتبطة بالنظام الضريبي ومكافحة الفساد. في شباط/فبراير 2020، عُيّن ظاهر بالنيابة عن لبنان خبيراً من خبراء فريق الأمم المتحدة رفيع المستوى المعنيّ بالمساءلة المالية الدولية والشفافية والنزاهة من أجل تحقيق أجندة 2030. وكان أيضاً عضواً في لجنتي مكافحة الفساد في وزارة العدل ونقابة المحامين في بيروت، وحضر نيابة عن وزارة المالية اللبنانية جلسات حول القانون الضريبي ومسائل مرتبطة بالحكومة في معهد تنمية القدرات في صندوق النقد الدولي. ترأس اللجنة النقابية لحماية حقوق المودعين في نقابة المحامين في بيروت بين عامي 2021 و2024 وهو عضو مستشار في لجنة الإمتثال لمكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب. وهو عضو مؤسس ورئيس سابق للجمعية اللبنانية لحقوق المكلفين (ALDIC). والجمعية هي منظمة غير حكومية تهدف إلى تعزيز الأخلاقيات الضريبية والامتثال. ظاهر حائز على شهادة الماجستير في قانون الأعمال التجارية والضرائب، إضافة إلى دبلوم الدراسات العليا في القانون الخاص والتمويل.

# الغد سياسات مبادرة

لمحة سريعة عن وضعية  
المالية العامة في لبنان راهناً

1

توصيات للمدى القصير والمتوسّط  
تبعاً لحالة الطوارئ المُستجدة

2

كيف يمكن إصلاح المالية العامة؟  
الإصلاحات البنوية  
تفعيل الجباية وزيادة الواردات

3



لا نخالنا نستطيع أن نشكك في النظرية حول دور المالية العامة في لبنان اليوم، ولا حتى أن ندحضها، نظرًا إلى حقيقة ما يُقال عن تشابه دورها مع ذلك الذي كان منوطًا بها في المفهوم التقليدي الليبرالي، والذي كان سائدًا قبل الحرب العالمية الأولى وأزمة 1929 المالية العالمية، والمُتمثل في تأمين الأمن، والقضاء، والجيش، والديبلوماسية، والخدمات البديهيّة، دون سائر الأمور التي تفرض تدخل الدولة لتنظيم الحياة الاقتصادية والاجتماعية في البلاد، وللحؤول دون الأزمات أو التفاوت الكبير في الأوضاع الحياتية والمعيشية بين المواطنين (مثل إعادة توزيع عادلة للثروة الوطنية). هذا، ومع تزايد الأزمات والهدر والفساد المستشري والشحّ المالي الذي تبع الأزمة المالية الأخيرة في لبنان، تولّد نوعٌ من اللامساواة التي أنتجت بدورها ممانعةً لدى الشعب والمكّلفين، ونظرةً سلبيةً إلى الضرائب بشكل عام؛ علمًا أنّ هنالك مبادئ أساسية يقتضي احترامها بالموازاة، وهي العدل في التوزيع بين المكّلفين، وسهولة الجباية ومردوديتها/إنتاجيتها (بمعنى أقصى الاستفادة بأقل الأثمان أو الكلفة)، وعدم تحميل المكلف حملاً يفوق طاقته تجنّباً لانعكاس ذلك سلباً على المواطنة الضريبية.

بُنيت القاعدة الأساسية تقليدياً في لبنان، ولما تزل كما يتراءى في الموازنتين الأخيرتين، على مبدأ تأمين التوازن بين الواردات والنفقات قدر الإمكان، أي "الجباية بقدر الكفاية". إلا أنّ قيمة هذا التوازن، في ظل تطوّر المفاهيم والتحوّلات التي لحقت بالدور الذي يقتضي على الدولة تأمينه، باتت نسبية، مع إمكانية عدم التقيّد به في المطلق لاعتبارات أكثر أهميّة، شرط أن يكون مجموع النشاط الاقتصادي والاجتماعي موجّهاً بصورة سليمة، والإنفاق جاريًا بصورة شفافة وتحت رقابة فاعلة طبقاً للأنظمة المرعية.

بالفعل، أصبحت الموازنة، رهنًا، وفي معظم الدول، وسيلة لتنفيذ خطة التنمية المستدامة التي استحالَت مُرتكزًا لوضع الموازنة وتعديلها، وبالتالي اقترن التوازن بإنماء البلاد. أضف إلى ما تقدّم ما شهده مفهوم المالية العامة والموازنة من تحوّل، ذلك أنّهما، اليوم، لا يقتصران على الدولة الواحدة المركزية، بل أصبحا، ضمن إطار اللامركزية الإدارية في العديد من البلدان، موضوع توزيع واستقلالية نسبية، تتمتع بهما إدارات محلية أخرى تقرّر نفقاتها وتستفيد من إيرادات ضريبية خاصة بها، وذلك كله ضمن موازنة تتبع الأصول نفسها وتقرّ وفقًا للمبادئ والآليات عينها. لكن، في المقابل، ينبغي لتلك الإدارات المحلية، الاشتراك في البرنامج الوطني العام، والتضامن والتنسيق والانسجام مع سواها من الإدارات المحلية في المناطق، بغية تأمين تنمية متوازنة وتوزيع عادل للثروة الوطنية.

بناءً عليه، وفي ظلّ التحوّلات الاقتصادية والاجتماعية الحادّة التي يمرّ بها لبنان، والتي انعكست آثارها على المالية العامة بحيث باتت تواجه تحديات غير مسبوقّة تعكس مزيجًا من الأزمات المزمنة والظروف الطارئة، تأتي هذه الدراسة كي تسلط الضوء على التحديات التي تواجه النظام المالي اللبناني، هادفة إلى استكشاف سبل إصلاحه بما يتوافق مع متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ومعالجة الاختلالات البنوية المتراكمة.

تركّز الدراسة على وضع إطار عملي يُعيد الاستقرار المالي ويحقّق العدالة الاجتماعية، فتحلّل أسباب الخلل المالي، بما يشمل الهدر، والفساد، والتهرب الضريبي، وتستعرض الآليات القانونية والتنظيمية المقترحة لتعزيز الشفافية في إدارة الموارد العامة؛ كذلك تسعى إلى تقديم مقترحات مبتكرة لتطوير النظام الضريبي، بما يضمن تحقيق توزيع عادل للثروة ويدعم التنمية المستدامة، مركّزة على أوجه القصور في السياسات المالية التقليدية التي لم تعد تُواكب المتغيّرات المحلية والدولية. لذا، هي تُبرز أهميّة الانتقال إلى نموذج موازنة عصري يراعي الظروف الطارئة، ويّتيح للدولة مرونة في إدارة النفقات والإيرادات، مع الحفاظ على الشفافية والصدقية.

كذلك، تهتمّ الدراسة باستعراض تجارب دولية ناجحة لإصلاح المالية العامة، وإمكانية مواءمتها مع السياق اللبناني، مؤكّدة أهميّة إشراك المواطنين وهيئات المجتمع المدني وهيئات أخرى في عملية اتخاذ القرار المالي، باعتبار أنّ ذلك يشكّل ركيزة أساسية للحكومة الرشيدة وبناء عقد اجتماعي جديد يضمن العدالة والمساواة والتضامن.

ومع تزايد الأزمات والهدر والفساد المستشري والشحّ المالي الذي تبع الأزمة المالية الأخيرة في لبنان، تولّد نوعٌ من اللامساواة التي أنتجت بدورها ممانعةً لدى الشعب والمكّلفين، ونظرةً سلبيةً إلى الضرائب بشكل عام؛ علمًا أنّ هنالك مبادئ أساسية يقتضي احترامها بالموازاة، وهي العدل في التوزيع بين المكّلفين... وعدم تحميل المكلف حملاً يفوق طاقته تجنّباً لانعكاس ذلك سلباً على المواطنة الضريبية

تأتي هذه الدراسة كي تسلط الضوء على التحديات التي تواجه النظام المالي اللبناني، هادفة إلى استكشاف سبل إصلاحه بما يتوافق مع متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ومعالجة الاختلالات البنوية المتراكمة

1

## لمحة سريعة عن وضعية المالية العامة في لبنان راهناً

لا يخفى على من يراقب النظام اللبناني اعتماده على المفهوم التقليدي لإعداد الموازنة وعرضها، وهو ذو طابع مالي ورقمي محض، أي يقوم على مبدأ التقسيم الإداري أو ما يُسمّى "موازنة البنود". يقتصر هذا المفهوم، بالتالي، على إجازة الإنفاق وفق الأرقام والحدود والغايات المُحدّدة أصلاً، ممّا يعني، أولاً، أنّ الحكومة مُقيّدة في الصرف برقم لا يحقّ لها تجاوزه وهو ما يُسمّى الاعتماد، وثانياً، أنّ الإنفاق يقتضي أن يتمّ في غاية معيّنّة، أي لتغطية نفقة مُحدّدة مسبقاً بموضوعها وقيمتها، وموافق عليها في البرلمان. فعندما يجري التصويت على النفقات الموزّعة على فصول أو بنود، كما هي الحال راهناً في نظامنا المالي اللبناني، يتعيّن على الحكومة، ومن خلالها الوزارات والإدارات المختصّة، أن تتقيّد بالحدّ المُعيّن في كل فصل أو بند، إلى جانب تقيّدها بوجوه الإنفاق وتبويبها (أي إنّه لا يجوز نقل الاعتمادات من بند إلى آخر من دون قانون). وقد هدف هذا المبدأ، أساساً، إلى تأمين الشفافية وتمكين السلطة التشريعية من معرفة مصدر كل الواردات ووجهة استعمال الاعتمادات، بحيث لا تترك الحكومة مُطلقة الحقوق للتصرّف بهذه الاعتمادات. من شأن هذا الأمر، مبدئياً، أن يؤدّي إلى تعزيز رقابة السلطة التشريعية على أعمال الحكومة، عبر التصويت على الموازنة بصورة دقيقة ومُفصّلة لا بصورة إجمالية، كما من شأن مبدأ التخصيص هذا أن يرعى توزيعاً حصرياً للاعتمادات تفادياً لأيّ هدر أو تحويل أو إساءة استعمال أموال الدولة. ناهيك من أنّه يتعيّن على الحكومة، وبصورة دائمة، أن تستعمل الاعتمادات التي رصدها البرلمان وأقرّها، لتغطية نفقة مُحدّدة مسبقاً بموضوعها وقيمتها؛ بمعنى أنّه لا يجوز عقد نفقة أو ترتيب دين على الدولة ما لم يتمّ الاستحصال على إجازة برلمانية مُسبّقة.

”

ونظرًا إلى كون إجازة الجباية والإنفاق الصادرة عن البرلمان هي إجازة مُسبّقة ومحدودة الأجل والمدى، كان يصعب على الحكومة تأمين نفقات جديدة طارئة أو إضافية تحتاج إليها لتسيير المرافق العامة، أو لتنفيذ مهامها، أو لمواجهة ظروف غير منظورة واستثنائية... وذلك بعد إقرار الموازنة ونشرها

“

”

آلية عرض الموازنة والتصويت عليها وتنفيذها تستوجب إيجاد توازن بين سلطة المراقبة والرقابة والمساءلة الواجب منحها للبرلمان من جهة، والحزبية الواجب منحها للحكومة في إدارة الشأن العام من جهة أخرى، لتمكينها من تحقيق البرامج والسياسات الاقتصادية والاجتماعية والإنمائية التي من أجلها عُيّنّت، والتي على أساسها مُنحت الثقة

“

غير أنّ تطبيق هذا المبدأ بصراحة لم يخلُ من محاذير وعقبات؛ ذلك أنّ حسابات الحقل أتت مُغايرة لحسابات البيدر، وبخاصّة إذا تمّ تطبيق هذه الآلية بالتزامن مع المبادئ الأخرى التي ترعى تنظيم الموازنة وإعدادها، كمبادئ الوحدة والشمول والشيوع والسنوية.

والدليل على ذلك أنّه، ونظرًا إلى كون إجازة الجباية والإنفاق الصادرة عن البرلمان هي إجازة مُسبّقة ومحدودة الأجل والمدى، كان يصعب على الحكومة تأمين نفقات جديدة طارئة أو إضافية تحتاج إليها لتسيير المرافق العامة، أو لتنفيذ مهامها، أو لمواجهة ظروف غير منظورة واستثنائية كالتي نواجهها اليوم بَعْدِ الحرب الإسرائيلية المُدقّرة، وذلك بعد إقرار الموازنة ونشرها، أو في حال تعدّر تصديقها إلى ما بعد دخول السنة الجديدة، كما كانت عليه الحال في السنين المنصرمة. من هنا، كان لا بدّ من إعطاء السلطة الإجرائية فسحة من الحرّية في إدارة الشأن العام عن طريق الإجازة لها، في بعض الحالات الخاصة والاستثنائية، الشذوذ عن مبدأ التخصيص في النفقات، إنّما ضمن الأصول والرقابة الصارمة.

بيد أنّ آلية عرض الموازنة والتصويت عليها وتنفيذها تستوجب إيجاد توازن بين سلطة المراقبة والرقابة والمساءلة الواجب منحها للبرلمان من جهة، والحزبية الواجب منحها للحكومة في إدارة الشأن العام من جهة أخرى، لتمكينها من تحقيق البرامج والسياسات الاقتصادية والاجتماعية والإنمائية التي من أجلها عُيّنّت، والتي على أساسها مُنحت الثقة.

لا يخفى أنّ الحكومات كانت تضطرّ أحياناً إلى التفلّت من قيد البرلمان في تخصيص النفقات، بحيث تضع في الموازنة اعتمادات إجمالية تعمد الحكومة نفسها إلى تخصيصها محل المجلس النيابي وفقاً للحاجة (كما هي الحال مثلاً في لبنان بالنسبة إلى اعتمادات وزارات الطاقة والأشغال والشؤون الاجتماعية)، أو بشكل تقديري غير ثابت، بحيث تكون مرتبطة بالتقلبات الاقتصادية وحاجات الإدارة والبلاد؛ مع العلم أنّ بعض الحكومات شرعت إلى خفضها في أثناء عرض الموازنة (مع زيادة سواها لتحقيق التعادل) لكي يتسنى لها، في ما بعد، خلال السنة، الطلب من المجلس فتح اعتمادات إضافية لتغطية النفقات الفعلية.

أما من الناحية التنظيمية، فقد تبين أن الآلية التقليدية لعرض الواردات والنفقات في الموازنة، أي عرضها عرضاً مُفصلاً وترحيلها على فصول أو بنود، كان من شأنه إطلاقة المناقشات البرلمانية ومنع السلطة التشريعية من ممارسة سلطة رقابة فعلية على أعمال الحكومة، وبصورة عامة على السياسة التي تعتمدها هذه الأخيرة والنتائج التي تتوصل إليها؛ ذلك أن النواب كانوا غالباً، عند إطالة أمد المناقشات، يصوّتون على القانون من دون إنجاز التدقيق اللازم، وعلى عجلة من أمرهم، مع الإشارة إلى غياب القدرة على التدقيق أو المقارنة مع أرقام موازنات سابقة نتيجة غياب قطوعات حسابات وتقارير ديوان المحاسبة ذات الصلة، أو ربما تعذر تقديمها، على الرغم من إلزاميتها الدستورية. فضلاً عن أن التفصيل المبالغ به في عرض الاعتمادات والقيود كان من شأنه أن يؤدي إلى انعدام فاعلية الرقابة، بحيث يتحوّل البرلمان من سلطة مراقبة سياسية إلى سلطة رقابة محاسبية؛ مع هامش خطأ كبير يستتبع إمكانية هدر عن طريق ترقب غير دقيق للنفقات من خلال تقليص قيمة النفقات الحقيقية أو تخمينها. وقد استتبع هذا الواقع أيضاً إتاحة المجال لبعضهم للإفراط في اعتماد ما يُعرف بفرسان الموازنة (Les cavaliers budgétaires)، أعني الاستفادة من إطالة النقاشات وتشعبها لتضمين الموازنة نصوصاً تشريعية لا تمت إلى الموازنة بصلة، أي مجموعة أحكام وقوانين لا تتعلق مباشرة بتنفيذ الموازنة، نظراً إلى أن قانون الموازنة يشكل وحدة كاملة منسجمة.

من الناقل القول إن مشروع موازنة العام 2025، الذي أقره مجلس وزراء تصريف الأعمال في شهر أيلول 2024 الفأنت وأرسله إلى مجلس النواب ضمن المهلة القانونية، لم يعد يتناسب في جوهره مع خطورة الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والمالية المُستجدة التي تواجهها البلاد، تضاف إليها تأثيرات الحرب الدائرة في الجنوب والبقاع وبيروت وتداعياتها، وبالأخص مشكلة النزوح والخسائر الناتجة منه والتي تُنذر بانهايار البنى المؤسساتية والتحتية والاجتماعية والاقتصادية والمالية، على حدّ سواء، وما سوف يتبعها من إعادة إعمار وترميم، فضلاً عن استنزاف مخزون رأس المال والموارد البشرية.

وعليه، فإن الظروف الاستثنائية الراهنة تحتم إعادة النظر الكلية والشاملة في المشروع المطروح، واسترداده، وطرح موازنة استثنائية جريئة وخطاقة بديلة منه، تتناسب مع تلك الظروف المترتبة وتجلياتها. على أن يترافق ذلك لزوماً مع إجراءات عملية شجاعة هدفها الشروع، من دون إبطاء، في التدابير الهادفة إلى تجفيف مصادر الهدر والفساد وتحصيل الإيرادات غير المحصّلة لمصلحة خزينة الدولة، كما ومحاربة التهرب الضريبي. وأول الغيث يكمن في تطبيق القوانين المرعية الإجراء، لا سيما قانون المحاسبة العمومية، كما وتفعيل أجهزة الرقابة بعد تأمين حيادها وإعطائها الصلاحيات اللازمة، هذا، ويقتضي أيضاً، من خلال الموازنة، اتخاذ إجراءات طارئة وسريعة لمواجهة تداعيات النزوح والدمار وتوقف النشاط الاقتصادي في قطاعات حيوية متعدّدة (زراعة، صناعة، سياحة، إلخ)، وكذلك لمكافحة الفقر المتفشّي، وإعادة إطلاق العجلة الاقتصادية، من خلال تعيين الأولويات وتأمين الواردات وترشيد الإنفاق واستصدار الحوافز والإعفاءات، بحيث تتحدّد الحاجات الفعلية وقواعد وآليات الجباية والإنفاق، فضلاً عن المراقبة الفعّالة. أما لجهة التمويل، ونظراً إلى عبء الديون المتراكمة وكلفتها المُستحقّة (لا سيما اليوروبوندز)، ووسط غياب أي خطة لإعادة هيكلة الدين العام والقطاع المصرفي على حدّ سواء، ونتيجة وضعيّة لبنان المتوقف بصورة غير مننظمة عن تسديد مُستحقّاته (Disorderly default) والمدرج حديثاً على القائمة الرمادية لمجموعة العمل المالي (FATF)، يقتضي تجنب الاقتراض، واللجوء عوضاً من ذلك إلى المساعدات والهبات قدر الإمكان، وعند الاقتضاء، إلى الضرائب و/أو الرسوم التي لا تؤثر في معيشة المواطن وفي الحركة الاقتصادية على حدّ سواء؛ شأن ، ولمرحلة انتقالية، بعض الضرائب السهلة التحصيل (Easy to collect tax) كالضرائب غير المباشرة، بالرغم من كونها تنازلية (Regressive) ومخالفة لمبدأ العدالة الضريبية والمساواة. ومن المفيد والمجدي أيضاً، في هذا السياق، فتح المجال في الوقت الراهن للمكلفين كي يسدّدوا ضرائبهم من ودائعهم، المحجوزة لدى المصارف العاملة في لبنان منذ تشرين الأول 2019.

”

تبين أن الآلية التقليدية لعرض الواردات والنفقات في الموازنة، أي عرضها عرضاً مُفصلاً وترحيلها على فصول أو بنود، كان من شأنه إطالة المناقشات البرلمانية ومنع السلطة التشريعية من ممارسة سلطة رقابة فعلية على أعمال الحكومة

“

2

توصيات للمدى القصير والمتوسط تبعاً لحالة الطوارئ المُستجدة

”

مشروع موازنة العام ٢٠٢٥ ... لم يعد يتناسب في جوهره مع خطورة الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والمالية المُستجدة التي تواجهها البلاد

“

بسعر الصرف المعتمد من قبل مصرف لبنان، إنصافاً لهم وتحفيزاً على الالتزام المالي والمواطنة الضريبية.

” يقتضي تفادي فرض ضرائب أو زيادتها، إلا إذا كان ذلك ضرورياً ومجدياً ومبرراً وغير مُضّر، ولا يؤدي إلى نتائج عكسية

“

من باب تأمين إيرادات إضافية لا تؤثر سلبيًا على المكلفين والاقتصاد، من الناجع تقييم ودرس إمكانية رفع الضريبة على بعض القطاعات المعيّنة كالمصارف، وبعض شركات التأمين والوساطة، ومؤسّسات المراهنة وألعاب الميسر، وتلك التي تستثمر مولدات الكهرباء وشبكات نقل المعلومات والترابط والكابل غير الشرعية، وتلك التي تستثمر مرافق أو أملاكًا عامة أو ثروة طبيعية، أو تتمتع باحتكارات أو أوضاع تفضيلية، كما وتلك التي استفادت على السواء من الانهيار الاقتصادي وانتشار وباء كورونا ونتائج والأزمة المالية وانفجار مرفأ بيروت وحالة الحرب السائدة، أو تلك التي لم تتضرر منها، وذلك على شكل نسبة معيّنة بشكل علاوة تضامنية تُضاف إلى أصل الضريبة، ولمدة محدّدة، بصورة مشابهة لما هو معتمد في فرنسا مثلًا مع الـ CSG و الـ CRDS؛ على أن تُدرّس الحالات وتُحدّد مروحة ضريبية خاصة لتلك القطاعات بعناية ودقّة، كي لا يرتدّ التدبير سلبيًا على الاقتصاد والمستهلك والخزينة على حدّ سواء. كما يمكن أيضًا، لتأمين الواردات الضرورية من أجل تمويل الإنفاق المستجّد بسبب الأزمة والحرب، زيادة نسبة الضريبة على إيرادات الأسهم والسندات المالية الأجنبية وفوائد حسابات الإذخار التي تؤول إلى المقيمين في لبنان من 10 إلى 25%، بتعديل المادة 77 من قانون ضريبة الدخل، مع الإبقاء على المعدّل المنخفض (10%) بالنسبة إلى الإيرادات المماثلة الناتجة على الأرصدة والأموال المنقولة المودّعة في لبنان أو الموظّفة فيه. وعدا عن ذلك، يقتضي تفادي فرض ضرائب أو زيادتها، إلا إذا كان ذلك ضروريًا ومجدياً ومبرراً وغير مُضّر، ولا يؤدي إلى نتائج عكسية، على أن تُعدّ هذه الضرائب ضرائب استثنائية مُعلّلة ومُبرّرة بحالة الضرورة القصوى والحاجة الاستثنائية، لتزول مع زوال الظروف الملازمة. وأخيرًا، يمكن بالتوازي تعديل وتطوير نظام الإعفاءات والحوافز الضريبية المعمول به راهتًا، وجعله أكثر عدلًا وفعالية. ومن هذا المنطلق يتعيّن إلغاء إعفاءات غير مُجدية وغير عادلة، على غرار الإعفاءات الممنوحة لشركات الملاحة الجوّية والبحرية، كما ولجهة إعفاء التفرّغ عن الأسهم الذي يسمح بعمليات وهمية للتهرب المُقوّن من الضريبة، أو لجهة الإعفاء من الضريبة والرسوم بالنسبة إلى الشقق الشاغرة.

من هذا المنطلق، وعلى أساس كلّ ما تقدّم، يمكن، بالنسبة إلى الموازنة العتيدة وما يلزمها من تدابير وإجراءات ضرورية وعاجلة، اعتماد أيّ من الخيارات الثلاثة الآتية، على المدى القصير والمتوسّط، مع التدرّج تبعًا للأفضليّة:

أ. إمّا الذهاب مباشرةً إلى موازنة إصلاحية على شكل القانون التنظيمي (Loi organique) العصري المبني على تقسيم وظائف جديد بحسب المهام (Missions)، التي تندرج ضمنها البرامج (Programmes) للوصول إلى إحلال مبدأ الصدقية (Principe de Sincérité) وتكريسه على عمليّتي إعداد الموازنة وتنفيذها، فضلًا عن موجب النتيجة والمساءلة، وذلك وفقًا لما هو مفصّل في الفقرة 3 أدناه. على أن تُعدّ المهمة المُعتمّدة لموازنة العام 2025 مهمة الإنقاذ وإعادة الإعمار؛

ب. وإمّا اعتماد موازنتين، إحداهما الموازنة الكلاسيكية التي سبق أن أقرتها الحكومة، مع بعض التعديلات الضرورية عليها لا سيّما بالنسبة إلى الأرقام والاعتمادات، وثانيهما موازنة خاصة استثنائية مُلحّقة تعالج حالة الحرب المُستجّدة وتداعياتها، وتكون مستقلة من حيث النفقات والاعتمادات المُقرّرة، كما والإيرادات المُؤمّنة، سواء عن طريق المنح والهبات والمساعدات أو من خلال ضرائب ورسوم تخصيصية (Taxes Affectées) كما سبق وتمّ تبيانه، بهدف التفريق الضروري بين الإنفاق الجاري والإنفاق المستجّد الضروري والاستثنائي ومُترتباته. على أن تُحضر الموازنتان بانسجام تامّ من أجل تحقيق التكامل التامّ في ما بينهما، وتأمين الشفافية والوضوح الكاملين، ممّا قد يساعد على ارتباط الموازنة العامة بأيّ خطة اقتصادية إنمائية جديّة؛

ت. وإما، في حال تعذّر السير في أيّ من الخيارين السابقين، إعداد موازنة تحاكي الظروف الحاضرة المُستجدة وتأخذ في الحسبان ما قد يستجدّ وتحتاط له؛ مع إيلاء الأولوية للأهداف الوطنية والاجتماعية الملحة لجهة تأمين مسكن، ومأكل، وعمل، ورعاية صحّية للأسر والأفراد النازحين الذين فقدوا مسكنهم، ضمن رؤية شاملة تمهّد لإعادة الإعمار. بالتالي، تخصيص برنامج ضمن الموازنة لهذه الأولويات، كما وللإنفاق الاجتماعي بسبب تأثر بقية شرائح المجتمع، في كل المناطق، بالظروف الأتفة الذكر وتجلياتها (البطاقة الطبيّة، محاربة الفقر، تأمين، بطالة، إلخ) وتحفيز خلق فرص عمل. يُنشأ لهذه الغاية المرجوة صندوق سيادي تُحوّل إليه جميع الضرائب والرسوم الإضافية الأتفة الذكر كما والتمويل المتأتي من المساعدات والهبات لتخصيصها للإنفاق الاجتماعي والاستثماري في الميادين المُحدّدة، وذلك كاستثناء لمبدأ الشيوخ؛ بحيث تصبح هذه الضرائب والرسوم رسوماً تخصّصية (Taxes affectées).

لا بدّ من إشراك المواطنين، وهيئات المجتمع المدني، وهيئات الأكثر تمثيلاً من قطاع خاص ونقابات وسواهما، في النقاش العام الذي يسبق إقرار الموازنة

“

بالنسبة إلى كلّ ما تقدّم، لا بدّ من إشراك المواطنين، وهيئات المجتمع المدني، وهيئات الأكثر تمثيلاً من قطاع خاص ونقابات وسواهما، في النقاش العام الذي يسبق إقرار الموازنة. كما يقتضي أيضاً، ومع مراعاة حالات الاستثناء الخاصة والتخصيص التي تبرّرها الظروف الراهنة، إدراج مصادر التمويل، من هبات ومنح وقروض وسواها، ضمن قانون الموازنة لعدم مخالفة مبادئ المالية العامة، ولا سيّما مبدأي الوحدة والشمولية، كما والتقيّد بالمادة 57 من قانون المحاسبة العمومية لجهة أن: "لا تعقد النفقة إلا إذا توافر لها اعتماد في الموازنة". كما يقتضي، بالتلازم، التصدّي للفساد والزبائنية من خلال تأمين الحقّ في الوصول إلى المعلومات والإحصاءات والأرقام لمحاكاة اقتصادية فعّالة (Simulation)، كذلك الحكومة (أو الوصل) الإلكترونيّة (E-government)، والترابط الإلكتروني بين الإدارات كافة في سياق حوكمة رشيدة (Good governance) وخدمة فعّالة عن طريق وضع الإستراتيجية الوطنية للتحوّل الرقمي موضع التنفيذ.

### الإصلاحات البنوية

تُخصّر موازنة الدولة الحديثة ومن ثم تُقرّر في ضوء المعلومات التي تقدّمها "الموازنة الاقتصادية الوطنية" المبنية على دراسة أوضاع البلاد الاقتصادية والمالية العامة التي تعدها، أو تشارك في وضعها، الأجهزة الفنيّة المتخصّصة عن طريق ما يُسمّى "المحاكاة الاقتصادية"، كما بفضل الإحصاءات الدقيقة اللازمة؛ أي على أساس وضع تقديرات علمية لتطوّر البلاد الاقتصادي، والتي لا تتوافر في لبنان حالياً.

وعليه، بات من المُسلّم به أنّ المالية العامة لم تعد في الدولة الحديثة وسيلة لتأمين تمويل النفقات العامة وتسديدها فحسب، بل وسيلة للتدخّل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية وتوجيهها، وكذلك لتحقيق البرامج والوعود التي التزمت بها السلطات السياسية، أكانت تشريعية أم تنفيذية. وبما أنّ الأداة لتحقيق ما تقدّم تكمن، أولاً، في اعتماد موازنة عصرية وشفافة وفعّالة تؤمّن التنمية والنموّ المستدامين اللذين ينعشان الاقتصاد ويؤمّنان استثمارات وفرص عمل ورفاهية؛ فقد أضحت مجدياً، بل ضرورياً، إعطاء بُعد جديد وآليّة جديدة للموازنة العامة بغية إعادتها إلى مسارها الصحيح، وذلك بالاستناد إلى معيارين بمثابة عنوانين، هما: الشفافية المالية، من جهة أولى، التي تستتبع تسهيل قراءة وفهم ومناقشة الحسابات العامة ومشروع الموازنة على حدّ سواء، بغية مناقشتها بفعالية وموضوعية، ومن ثمّ مراقبة التنفيذ كما وتنفيذ الأهداف والبرامج الملزمة؛ أمّا من جهة ثانية، فينصبّ العمل بالموازنة على تحسين الإدارة المالية للمال العام من خلال معايير تقييم إداء ومحاسبة دورية للمسؤولين وأولياء الأمر. ومن هذا المنطلق، يقتضي إيجاد حلول عملية وعلمية وقانونية تحفظ مصداقية الموازنة وشفافيتها وتزيد من فعاليتها، ومن أهمّها اعتماد تقسيم وظائف جديد. وقد يتمّ ذلك من خلال القانون التنظيمي (Loi organique) الموجود مشروعه في أدرج مجلس النواب منذ ما يقارب العقدين، والمبنيّ على تقسيم وظائف جديد بحسب المهامّ (Missions) التي تندرج ضمنها البرامج (Programmes)، للوصول إلى إحلال وتكريس مبدأ الصدقية (Principe de

3

كيف يمكن إصلاح المالية العامة؟



(Sincérité) وحسن الأداء على عمليّتي إعداد الموازنة وتنفيذها؛ فضلاً عن موجب النتيجة والمساءلة. بيد أنّ آليّة عرض الموازنة والتصويت عليها وتنفيذها تستوجب إيجاد توازن بين سلطة المراقبة والرقابة والمساءلة الواجب منحها للبرلمان من جهة، والحرية الواجب منحها للحكومة في إدارة الشأن العام من جهة أخرى، لتمكينها من تحقيق البرامج والسياسات الاقتصادية والاجتماعية والإنمائية التي من أجلها عيّنت، وعلى أساسها مُنحت الثقة. من شأن هذا الأمر أن يضفي على عمليّة التصويت الذي يجريها البرلمان على الموازنة معنًى سياسياً حقيقياً، أي مراقبة فعلية لأعمال الحكومة، والتي تفتقر التثبّت من تحقيق النتيجة بدلاً من التصويت على الوسيلة الممنوحة لها؛ مع ما يستتبع ذلك من نتائج لجهة المساءلة السياسية السنوية، وطرح الثقة بالحكومة المتعاقسة عن تنفيذ برنامجها وعودها أو بالوزير المقصّر في تأدية مهامه ومُوجباته. هذا، ويجيز القانون التنظيمي أيضاً، ضمن شروط ومعايير وسقوف، تعديل توزيع الاعتمادات وتحويلها، سواء بين برامج الوزارة الواحدة أم بين البرامج العائدة إلى وزارات مختلفة، شرط استعمال الاعتمادات المنقولة (Transferts de crédits) لأهداف مطابقة لأعمال البرنامج الأصلي. ويجري تحويل الاعتمادات ونقلها بموجب مرسوم يتخذ بناءً على تقرير صادر عن وزير المالية، بعد إعلام اللجان المُختصة في البرلمان. كذلك، يؤدّي استعمال الاعتمادات المُحوّلة أو المنقولة إلى تنظيم تقرير خاص يُصار إلى إدراجه ضمن تقارير الأداء السنوية التي تُظهر الفروقات بالنسبة إلى الترقّبات الأولية، والتي تبرّر، على أساس العناوين، تحريك الاعتمادات.

اعتماد معايير إدارة  
المالية العامة  
الدولية (Public  
Financial  
Management)  
التي تقوم على ستّة  
أبعاد رئيسية، بما  
في ذلك المصدقية  
والشفافية  
والشمولية في  
المالية العامة،  
وإعداد الموازنة على  
أساس السياسات  
وتنفيذها، كما  
والمحاسبة والإبلاغ،  
والفحص الخارجي  
والتدقيق

“

وقد يكون من المُجدي أيضاً، في سبيل تفعيل الرقابة والسماح للمُشرّع بالاطّلاع على مُجمل النفقات والاعتمادات، ومُبرراتها، وصوابيّتها، وأصوليّتها، وأولويّتها، ضمن رؤية شاملة، استحداث موازنة مُجمّعة وموحدّة (تشبيهة بالميزانية العامة الموحدّة في المؤسسات الخاصة)، كأداة تقييم وتحليل في سياق درس الموازنة العامة وإقرارها. إنّ استحداثاً مماثلاً سوف يكون مساعداً على استخلاص جدول واحد شامل يتضمّن واردات الدولة الحقيقية الإجمالية، وجدول آخر يتضمّن نفقاتها الحقيقية، وسوف يسمح بمعرفة مدى تأثير كل إجراء أو اعتماد أو برنامج، وتمييز النفقات الضرورية من تلك غير الضرورية.

وفي سياق الإصلاح والتحسين المُرتجى، واعتماد موازنة عصرية تحاكي الواقع وتسمح بتحسّن المالية العامة وتطويرها، نُدرج في ما يأتي بعض الأفكار والمقترحات الإضافية الجدير أخذها في الاعتبار وتقييمها:

- اعتماد موازنة اقتصادية وطنية مبنية على دراسة أوضاع البلاد الاقتصادية والمالية العامة، تعدها أو تشارك في وضعها الأجهزة الفنية المُتخصّصة، بناءً على الإحصاءات الدقيقة اللازمة (على أساس وضع تقديرات علمية لتطوّر البلاد الاقتصادي).
- بدء العمل بتصنيف وظيفي للنفقات العمومية هادف إلى تحسين الشفافية وتحليل أهداف الموازنة بصورة أوضح.
- تطوير التكنولوجيا (Cybernétique financière) في طور إعداد الموازنة، نظراً إلى ما تتيحه من تدنّ في هامش الخطأ البشري.
- اعتماد معايير إدارة المالية العامة الدولية (Public Financial Management) التي تقوم على ستّة أبعاد رئيسية، بما في ذلك المصدقية والشفافية والشمولية في المالية العامة، وإعداد الموازنة على أساس السياسات وتنفيذها، كما والمحاسبة والإبلاغ، والفحص الخارجي والتدقيق؛ ناهيك من زيادة الشفافية والشمولية من خلال تصنيفها بطرائق حديثة، وربط أهداف السياسات العامة ببنود الإنفاق والخطط التمويلية. هذا، فضلاً عن إصلاح نظام المؤسسات التي تملكها الدولة (SOEs) لفرض الانضباط المالي، وضمان المساءلة القوية داخل الإطار المالي اللبناني، وتحسين الحوكمة، وتفعيل الأداء على غرار القطاع الخاص، كما وتسهيل تخصيص الموارد بكفاءة وصوابية.

اعتماد سياسة سيولة واقعية وفعّالة وإدارتها (من خلال وحدة إدارة السيولة لدى وزارة المال (CMD)، بوصفها جزءاً أساسياً من إدارة الإنفاق العام، بهدف عدم تخطي ما هو مُعتمد في الموازنة من حيث السيولة، وتفادي الاقتراض غير المُتوقَّع أو التدابير الضريبية المفاجئة خلال السنة المالية، ممّا قد يؤدي إلى تعطيل السياسات المالية. ولهذه الغاية، لا بدّ من أن يُنشأ لدى وزارة المالية (أو وزارة الموازنة أو وزارة التخطيط في حال استحداث أيّ منهما) مرصد اقتصادي (Observatoire)، ووحدة درس وتحليل وقع الأثر الاقتصادي (Economic impact assessment) لكل قرار أو إجراء مُقترح، وكذلك وحدة الأرقام والمؤشّرات، ليُصار إلى مدّ السلطتين التنفيذية والتشريعية بمعلومات وافية ودقيقة تساعد على اتّخاذ القرارات، واعتماد الخيارات، وتحملّ المسؤوليات الناتجة تبعاً لما تقدّم. كما يقتضي تأمين وحدة إدارية تابعة للسلطة التشريعية أو متعاونة معها، لتقييم الموازنة والتأكد من توافقها وانسجامها مع الأحكام القانونية (قانون المحاسبة العامة وقوانين الضرائب وسواهما) والدستورية.

ربط أيّ تدبير أو رصد اعتماد أو فرض ضريبة و/أو رسم بموجب إجراء دراسة أثر وقع اقتصادي (Impact economic study) أو دراسة إكتوارية أو دراسة جدوى اقتصادية (Feasibility study) أو إحصائيات حديثة مُوثقة؛ وبالتالي، مدّ السلطتين التنفيذية والتشريعية بمعلومات وافية ودقيقة تساعد على اتّخاذ القرارات واعتماد الخيارات وتحملّ المسؤوليات.

إيجاد آلية رسمية تسمح بإشراك المواطنين وهيئات المجتمع المدني والهيئات الأكثر تمثيلاً في النقاش العام الذي يسبق إقرار الموازنة، كما هي الحال في فرنسا مع اللجنة الاقتصادية لحسابات الأمة (Commission économique des comptes de la nation)؛ بالإضافة إلى تكريس حقّ المنظّمات المهنية والهيئات الأكثر تمثيلاً في حضور اجتماعات لجنة المال والموازنة.

تكريس حقّ المنظّمات المهنية والهيئات الأكثر تمثيلاً في حضور اجتماعات لجنة المال والموازنة، قانوناً لا عُرفاً، لإغناء النقاش وتقديم الاقتراحات وأسبابها الموجبة التي قد تؤدي إلى التأثير على أولياء الشأن وتعديل المسار ضمن الضوابط.

تطوير القوانين بغية إعطاء دور لديوان المحاسبة وإشراكه في عملية إعداد الموازنة العامة؛ أي أخذ رأيه في عملية تبرير الطلبات الواردة من الإدارات. يُضاف إليه تأمين ترابط إلكتروني بين الديوان وبقية الإدارات والوزارات لتفعيل التعاون والمراقبة.

تتبع تطبيق الموازنة من خلال تقارير دورية تلتزم السلطة التنفيذية بتقديمها، ومن خلال اجتماعات شهرية ملازمة للاستيضاح، وبخاصّة إذا تمّ الانتقال إلى آلية عرض النفقات وإقرارها وفق البرامج والمهمّات.

### تفعيل الجباية وزيادة الواردات

من الممكن تأمين موارد ضريبية في المرحلة التمهيديّة من دون زيادة الضرائب، وذلك عن طريق تفعيل الالتزام الضريبي ومكافحة التهرب والتهرب بالوسائل المتاحة كافة، بحيث يُصار إلى اتّخاذ تدابير عملية ومتطورة لتفعيل الالتزام وتحسين الجباية، مثال تعميم الرقم الضريبي الموحد لجميع المواطنين والمقيمين الأجانب على الأرض اللبنانية، ووضع الخوارزميات والبيانات الحوسّبة عن بعد لمعالجة البيانات الحسابية للمكلفين من خلال واجهات إلكترونية تسمح بكشف الثغرات وملاحقة المتهربين (Artificial intelligence)، واعتماد نظام وتكنولوجيا قواعد البيانات المتسلسلة (Blockchain) لخفض إمكانيات التستر والتهرب والتهرب (بخاصّة الجمركي) وتعزيز الشفافية؛ بحيث يتمّ ربط الحواسيب في ما بينها مع قاعدة إحصائية متلازمة. إذا، المطلوب بدايةً، بوصفه أولويّة، العمل على معالجة الخلل الناتج من ضعف تحصيل الضرائب المتوجّبة، وتكبير الدخل، وزيادة الإنتاج الفعلي. ومن هذا القبيل، يقتضي أيضاً الانتقال في التكليف بالنسبة إلى الأشخاص الطبيعيين من مبدأ الإقليمية (Territoriality) إلى مبدأ الإقامة (Residence)، واعتماد

يقتضي تأمين وحدة إدارية تابعة للسلطة التشريعية أو متعاونة معها، لتقييم الموازنة والتأكد من توافقها وانسجامها مع الأحكام القانونية (قانون المحاسبة العامة وقوانين الضرائب وسواهما) والدستورية

“

ربط أيّ تدبير أو رصد اعتماد أو فرض ضريبة و/أو رسم بموجب إجراء دراسة أثر وقع اقتصادي (Impact economic study) أو دراسة إكتوارية أو دراسة جدوى اقتصادية (Feasibility study) أو إحصائيات حديثة مُوثقة

“

من الممكن تأمين موارد ضريبية في المرحلة التمهيديّة من دون زيادة الضرائب، وذلك عن طريق تفعيل الالتزام الضريبي ومكافحة التهرب والتهرب

“

نظام الضريبة الموحد على الدخل بشطورها التصاعدي على مُجمَل الإيرادات، مهما كان مصدرها، في الداخل أو الخارج، مع مراعاة المعاهدات الضريبية النافذة. فمما لا شك فيه أنّ استحداث هذه الضريبة يمثل الإصلاح الأساسي الذي يُعوّل عليه: أولاً، لتحقيق عدالة ضريبية واجتماعية طال انتظارها؛ وثانياً، لتحسين الجباية وتأمين الالتزام ومحاربة الغشّ والتهرّب والاقتصاد الخفيّ الموازي.

ومن المُجدي أيضاً، إن لم يكن واجباً، اعتماد سياسة ضريبية تحفّز الإنتاج، وتزيد العبء الضريبي على النشاطات التي لا تسهم في تأمين قيمة مضافة للاقتصاد أو إنتاجية من رفع ملازم لنسبة الضريبة المترتبة على النشاطات المُضرة بالبيئة والصحة (كسارات، تبغ، مقالع، إشغال الواجهات البحرية، وإلخ). على أن يُخصّص في الموازنة، في المقابل، بابٌ للإنفاق الاجتماعي المُليح (البطاقة الطبيّة، ضمان البطالة، شبكة الأمان الاجتماعية، إلخ)؛ هذا عدا عن تحفيز خلق فرص عمل.

إنّ المسعى المطروح لزيادة الواردات يؤمّن، بالتلازم، صياغة عقد اجتماعي جديد مبنيّ على فكرة التضامن بين المكلفين واللبنانيين، ويؤسّس لقيام دولة مؤسّسات عصرية وعادلة.

وفي الختام، يبقى السؤال ماثلاً في الأذهان والتحفّظ مشروعاً لجهة القدرة المتاحة على الشروع في تلك الإصلاحات ووضع التنفيذ الجديّ، في ظل غياب القرار السياسي الجديّ والرغبة المجتمعية على ذلك، وبشكل أخصّ لجهة القدرة على القبول بالتضحيات الأليمة والمكلفة على المدى القريب والمتوسّط، والتخلّي عن بعض المصالح الخاصة بهدف تأمين الأرضية اللازمة واقتناص الفرصة المتاحة من منظور الإصلاح الجذري والاستقرار المؤسّساتي والتنمية المستدامة.

”

ومن المُجدي ...  
اعتماد سياسة  
ضريبية تحفّز الإنتاج،  
وتزيد العبء  
الضريبي على  
النشاطات التي لا  
تسهم في تأمين  
قيمة مضافة  
للاقتصاد أو إنتاجية

“

”

إنّ المسعى  
المطروح لزيادة  
الواردات يؤمّن،  
بالتلازم، صياغة  
عقد اجتماعي  
جديد مبنيّ على  
فكرة التضامن بين  
المكلفين  
واللبنانيين،  
ويؤسّس لقيام  
دولة مؤسّسات  
عصرية وعادلة

“

مبادرة سياسات الغد هي مركز أبحاث مستقل ومحلي النشأة يهدف إلى تقييم السياسات القائمة بشكل نقدي وعلمي وإلى إنتاج بدائل هادفة. نسعى كفريق لتشكيل رؤية سياسية مبنية على البحث الحثيث والاستنتاجات القائمة على الأدلة، والتي تمثل مصالح الجمهور الأوسع وتمكن الناس من المطالبة ببدائل أفضل.

**TPI**