AMERICAN UNIVERSITY OF BEIRUT
ISSAM FARES INSTITUTE FOR PUBLIC POLICY & INTERNATIONAL AFFAIRS
معهد عصام فارس للسياسات العامة والشؤون الدولية
مركز رشاد للحوكمة الثقافية
Rashad Center for Cultural Governance
adyan

تحاوُر

ملخّص السّياسة رقم ١
إصلاح السّياسة الماليّة

تصميم إطار مالي جديد للبنان: خطوة حاسمة نحو الإصلاح

فرديريك خير

معهد عصام فارس للسّياسات العامّة والشؤون الدّوليّة -
الجامعة الأميركيّة في بيروت

ايلول ٢٠٢٤

عن المؤلف

فريديريك خير هو مستشار معهد عصام فارس للسّياسات العامّة والشؤون الدّوليّة لبرنامج «تحاور». وُلد في بيروت عام ١٩٨٣ وهو مستشار ومحلّل سياسي. حائز إجازة في العلوم الإداريّة والسياسيّة من جامعة القديس يوسف في بيروت وماجستير من «الكلّية العليا للتجارة في باريس» (ESCP Business School) وديبلوم دراسات عليا في الدبلوماسيّة من جامعة «أوكسفورد» في المملكة المتّحدة. يعمل منذ العام ٢٠٠٥ استشارياً لدى شخصيّات وأحزاب سياسيّة و مراكز أبحاث داخل لبنان كما عمل أيضاً مستشاراً للسياسات العامة في الدول الخليجيّة. وشارك عام ٢٠١٢ في برنامج (IVLP) للقادة الشباب في العالم الذي تنظّمه وزارة الخارجيّة الأميركيّة. دخل عالم السياسة باكراً وكان أحد قادة المنظّمات الشبابيّة والطلاّبية بين عامي ٢٠٠٥ و٢٠٠٨.

جدول المحتويات

المقدّمة ٥
المنهجيّة ٥
إصلاح السّياسات الضّريبيّة ٦
مكافحة الاحتيال والّتهرّب الضّريبي ٦
العدالة والمساواة ٧
السّياسة الماليّة المرتبطة بالأراضي ٨
الامتيازات والإعفاءات ٨
«مساهمة الّتحسين» ٨
معايير الّتقييم ٩
الإدارة الماليّة العامّة ١٠
شفافيّة البيانات الماليّة ١٠
تخصيص إيرادات الضّرائب ١٠
توصيات السّياسة ١١
حول السّياسة الضّريبيّة: ١١
حول السّياسة الماليّة المرتبطة بالأراضي: ١١

إنّ ملخّص السّياسة التّالي هو نتيجة الشّراكة بين مؤسّسة أديان ومعهد عصام فارس للسّياسات العامّة والشّؤون الدّوليّة (IFI) في الجامعة الأميركيّة في بيروت. تتكوّن هذه الشّراكة من مشروع يتمّ تنفيذه تحت اسم برنامج «تحاور» (الممّول من السّفارة الأميركيّة)، وهو يهدف إلى تعزيز ديناميكيّات الإصلاح القائمة على القيم، والمتمحورة حول الإنسان.

وفي إطار هذا المشروع، نظّم معهد عصام فارس في كانون الثّاني وشباط وآذار من العام ٢٠٢٤ ثلاث ورش عمل لمعالجة إصلاحات السّياسة الضريبية في لبنان. وكانت هذه الورش بإدارة كريم ضاهر[١]، ومنى فواز[٢]، وسامي عطا الله[٣]، على التّوالي. وشارك هؤلاء الخبراء في مناقشات تفاعليّة مع مستشاري و مدراء مكاتب النواب ، بهدف تسليط الضوء على الثّغرات الموجودة في هذه السّياسات، وتقديم توصيات بالإصلاحات، ومعالجة التّحديات التي قد تواجه تنفيذها.

إنّ الجزء الأول من برنامج «تحاور»، الذي يعالج المحور الضريبي من للإصلاحات، ركّز على تنفيذ السياسات المالية لتوليد الإيرادات والدخل للمؤسسات الحكومية بشكل عادل وشفاف. وتُعتبر هذه الإصلاحات ضرورية لإرساء الأسس لخطط التعافي من جانب المؤسسات المالية الدولية، ولجذب الاستثمارات الأجنبية، وهذان أمران أساسيان لإنعاش الاقتصاد اللبناني

١ كريم ضاهر هو محام دولي، وأستاذ محاضر في قانون الضرائب والمالية العامة في جامعة القدّيس يوسف في بيروت، ورئيس الجمعية اللبنانية لحماية المكلّفين.
٢ منى فواز هي أستاذة الدراسات الحضرية والتخطيط، والمؤسسة المشاركة في «مختبر المدن بيروت»، وهو مركز بحوث متخصص في العمل على جعل المدن أكثر قابلية للحياة، في الجامعة الأمريكية في بيروت
٣ سامي عطاالله هو المدير المؤسّس لـ «مبادرة سياسات الغد»، وهو حائز على ماجستير في الأساليب الكمّية من جامعة كولومبيا، ودكتوراه في العلوم السياسية من جامعة نيويورك.

المقدّمة

لقد تأثرت الإيرادات الضريبية في لبنان بشكل كبير جراء اندلاع الأزمة المالية في شهر تشرين أول من العام ٢٠١٩، وذلك بسبب تدهور قيمة العملة، والثغرات القائمة التي فُرضت على السياسة المالية على مدى العقود الماضية. لهذا السبب، تُعدّ الإصلاحات الضريبية جوهر أي برنامج مستقبلي للتعافي الاقتصادي، إذ ستسمح بالإنفاق على البنية التحتية وعلى القطاعات الاجتماعية في لبنان. وبالنسبة إلى لبنان، باعتباره دولة تعاني من ظروف اقتصادية قاسية، فهو يحتاج إلى إعادة هيكلة جذرية لمؤسساته العامة، التي تعتبر «غير فعّالة، ومتّسمة بالهدر، وعرضة للفساد[٤]» في الوقت الحالي، بالإضافة إلى تشريعات لمعالجة التحديات الحالية في السّياسات المالية.

وبهدف معالجة الأزمة المالية المستمرة، من الضروري أن يتم تنفيذ الإصلاحات والسياسات برؤية أكثر شفافية وإنصافًا، مقارنةً بالسياسات السّابقة. فقد اعتُبر أنّ معظم السياسات المالية التي تم اعتمادها خلال فترة ما بعد الحرب الأهلية، هي سياسات قد أدّت إلى إضعاف الإيرادات من خلال «تفضيل الأثرياء»، حيث منحتهم مزايا وإعفاءات غير عادلة، وعلى وجه الخصوص، فيما يتعلق بالعقارات المبنية، مما سهل مسألة التهرب الضريبي أيضًا[٥].

وفي واقع الأمر، فإن الفساد وسوء الإدارة هما من بين الأسباب الرئيسة التي أدت إلى فشل السياسات المالية فيما يتعلق بسوء جمع الضرائب، وبالتغاضي عن التهرب الضريبي على مدى العقود الثلاثة الماضية. وفي نهاية المطاف، كان هذا الفشل أحد أهمّ الأسباب التي أدت إلى الأزمة المالية في العام ٢٠١٩، والتي تسببت في تدهور قيمة العملة، وفي انهيار قطاع المصارف، وفي انتشار الفقر، وفي ارتفاع معدلات البطالة[٦].

وعلاوة على ذلك، فإن تبنّي الإصلاحات يجب أن يتبعه صدور مراسيم تطبيقية تسمح بتنفيذ هذه الإصلاحات على النحو السليم. وكما جرت المناقشة خلال جلسات الورشة، فإن العائق الرئيس الذي يواجه هذه الإصلاحات هو عدم الثقة من قبل المكلفين ش والشركاء الدوليين، تجاه الحكومة والإدارة المالية العامة. وبالتالي، فإن فرض ضرائب جديدة يظل مهمة صعبة دون اعتماد إصلاحات هيكلية في المؤسسات العامة. إلّا أنّه بالاستناد إلى ملاحظاتنا، فإن أعضاء البرلمان من مختلف الكتل أدركوا أهمية اعتماد الإصلاحات المالية، وضرورة الحصول على المساعدات الخارجية. وقد يدفعهم هذا الاقتناع إلى الضّغط من أجل تبني نهج ضريبي أكثر توازنًا وشفافية، مما قد يطمئن ناخبيهم من ميل ويحقق النتائج المرجوة من هذه السياسة من ميل آخر. سيما إن تفانيهم في البرنامج يمثل مساهمة مهمّة في عملية الإصلاح.

المنهجيّة

استنادًا إلى المعلومات المقدمة من الخبراء، وإلى التقارير المنشورة، فإنّ ملخّص السياسة قد اعتمد منهجًا نوعيًا. وفي الوقت نفسه، فإنّ جلسات مجموعات التّركيز، التي كانت تهدف إلى معالجة مسألة إصلاح السياسة المالية، والّتي شارك فيها مستشارو النواب بشكلٍ نشط وتبادلوا فيها الآراء، تمّ أخذها في الاعتبار بما يشمل جميع الآراء المختلفة التي قُدمت خلال هذه الجلسات. ومن ثم، فإن هذا الملخّص هو انعكاس للتقارير المنشورة، ولمناقشات الخبراء المشاركين في ورش العمل.

ولمعالجة هذه الإصلاحات بعمق، نظم معهد عصام فارس للسياسات العامة والشؤون الدولية في الجامعة الأميركية في بيروت، ثلاث جلسات حوارية حول السياسات الضّريبيّة، والسياسات المالية المرتبطة بالأراضي، والإدارة المالية العامة على التوالي. إنّ ملخّص السّياسة التّالي يعكس الأفكار الرئيسة التي نوقشت خلال هذه الجلسات، بغية تقديم توصيات للبرلمانيين اللبنانيين لتجاوز خلافاتهم وللدّفاع عن الإصلاحات المتأخرة في هذه المجالات. إنّ هذه الورقة تناقش الإصلاحات الموصى بها في السّياسات الضّريبيّة، تليها السياسة المالية المرتبطة بالأراضي والإدارة المالية العامة، وتنتهي بالتوصيات الموجهة إلى النواب.

٤ «الأزمة الاقتصاديّة في لبنان: خطة عمل من عشر نقاط لتجنب عقد ضائع»، فراس أبي ناصيف، إدوارد عسيلي، بلال بزي، هالة بجاني، عامر بساط، هنري شاؤول، إسحاق ديوان، حنين السيد، علي الرضا يوسف، صائب الزين، نبيل فهد، فيليب جبر، سامي نادر، مي نصر الله، بول رافائيل، جان رياشي، نسرين سلطي، ناصر السعيدي، كمال شحادة، مهى يحي، بسام يمين، جيراز زوين، ٢٠٢٠، مبادرة مواطن

٥ "Lebanon, Technical Assistance Report On Putting Tax Policy Back On Track," International Monetary Fund, Country Report No ٢٠٢٣ January ,٨/٢٣. https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/٢٠٢٣/٠١/١٣/Lebanon-Technical-Assistance-Report-on-Putting-Tax-Policy-Back-on-Track-٥٢٨١٢١.

٦ Dario Sabaghi, "How Lebanon was plundered by its own central bank," DW, August ٢٥, ٢٠٢٣, https://www.dw.com/en/how-lebanon-was-plundered-by-its-own-central-bank/a-٦٦٦١٣٩٩٤#:~:text=Salameh's monetary policies along with,sector collapse and widespread poverty.

إصلاح السياسات الضريبية

مكافحة الاحتيال والتهرب الضريبي

لقد كان تحصيل الإيرادات بشكل سليم دائمًا إجراءً حاسمًا يتعين على الحكومات اعتماده. وقد كان هذا دائمًا هو الحال في لبنان، إلّا أنّ الأمر أصبح أكثر صعوبةً في أوقات الأزمات المالية الحادة، حيث ارتفعت معدلات الفقر بشكل كبير، وأصبح المزيد من الناس محرومين من الوصول إلى أبسط احتياجاتهم الأساسية. علاوة على ذلك، يبدو أنه من شبه المستحيل تحسين عمليّة جمع الضرائب دون تنفيذ الإصلاحات اللّازمة للنظام المالي.

ولكنّ هذه الإصلاحات المقترحة لن تكون فعّالة إذا لم يتم دمجها مع تدابير حقيقية لمكافحة التهرب الضريبي، ومع استخدام أدوات التتبع الدولية، مثل قواعد وإطار عمل المنتدى العالمي لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية[٧]. وفي هذا السياق، يشير كريم ضاهر إلى أن لبنان يجب أن ينضم إلى هذه المبادرات، للحصول على بيانات هامة تتعلق بالحسابات، وبالأصول التي يجب الإبلاغ عنها، والتي يمتلكها المقيمون اللبنانيون ممّن يتوجّب عليهم دفع الضّرائب. ومن شأن هذه الآلية أن تمكّن السّلطات الضريبية اللبنانية من «الحصول تلقائيًّا على جميع المعلومات المتعلقة بالأرباح الرأسمالية، وبالفوائد المكتسبة في معظم دول العالم من قبل المقيمين المحليين، وبالتالي، تحصيل الضرائب على هذا الدخل وفقًا للقانون اللبناني»[٨].

بالإضافة إلى ذلك، إنّ الاستفادة من التقنيات الجديدة مثل تحليل البيانات، وتطبيق أنظمة الحكومة الإلكترونية، يعتبران أمرين أساسيّين، ويشكلان طريقًا لملاحقة الأفراد غير الملتزمين، بما في ذلك فرض عقوبات شديدة مثل الغرامات الكبيرة وسحب التراخيص. كما أن منح إمكانيّة الوصول إلى سجلات ملكية الأصول العامة، مثل الشركات والصناديق والعقارات، من شأنه تعزيز جهود التتبع لمكافحة غسيل الأموال، ولتحديد الشركات الوهمية أو الهياكل القانونية المسجلة في دول خاضعة لسلطة قضائية خارجية. إنّ معالجة الأساليب الحديثة للتهرب الضريبي هو أيضًا خطوة حاسمة، كالتعاون مع شركات متعددة الجنسيات تعمل على الأراضي اللبنانية، ولكن يتم فرض الضرائب عليها في الخارج، مثل Uber و Airbnb .

وعلاوة على ذلك، لا يمكن أن تستمر هذه الإصلاحات دون خلق بيئة مناسبة، تتميز بإدارة عامة شفافة وخاضعة للمساءلة، مع وجود آلية فعالة لمعالجة الفساد. إنّ العواقب الوخيمة للممارسات الخاطئة السابقة ستكون بمثابة حافز مقنع لمختلف الكتل البرلمانية للتوصل إلى توافق في الآراء ولتطبيق التعديلات اللازمة. وبالإضافة إلى هذه الإصلاحات، فإن تعديل الإطار المالي في لبنان يشكل محطة مهمة يجب الوصول إليها قبل الشروع في الإصلاحات الهيكلية، والتي تعد ضرورية لإنعاش الاقتصاد الوطني، ولازدهار لبنان في المستقبل.

من ناحية أخرى، لا يمكن تنفيذ هذه التدابير إلا برفع السرية المصرفية، وبتعديل القوانين الأخرى ذات الصلة، بحيث تصبح هذه القوانين قادرة على تحقيق غرضها الأساسي المتمثل في جذب الودائع الأجنبية، بدلًا من أن تخدم مصالح المتحايلين على القانون. ومن ثم، ينبغي تخصيص رقم تعريف ضريبي واحد لكل مقيم، سواء كان مواطنًا أصليًّا، أو أجنبيًّا، مع اعتماد «ضريبة عامة على الدخل الشخصي» بمعدلات تصاعدية عبر جميع مصادر الإيرادات ضمن إطار ضريبي عالمي[٩]. وهذا من شأنه أن يشمل جميع الإيرادات المحلية والأجنبية المتولدة، وأن يمهد الطريق لاعتماد نظام ضريبة الإقامة، حيث «يتم فرض ضريبة على المقيمين في البلاد على دخلهم العالمي، (المحلي والأجنبي)، في حين يتم فرض ضريبة على غير المقيمين على دخلهم المحلي[١٠]».

يجب أن يتم اعتماد هذا النظام بما يتماشى مع معاهدات الازدواج الضريبي، وهي «اتفاقيات دولية، يتم إبرامها بشكل شبه حصري على أساس ثنائي، وتهدف إلى تخفيف الازدواج الضريبي الناتج عن الأنشطة عبر الحدود.[١١]» وقد وقعت الحكومة اللبنانية هذه المعاهدات مع عدة دول.

وتؤكد كل هذه التدابير على ضرورة توحيد كافة الأنظمة والقوانين المالية ضمن «القانون العام للضرائب»، وهو «مجموعة من القوانين المكتوبة التي يتم جمعها معًا، والتي تغطي عادةً موضوعات محددة»، من أجل تنسيق

---

٧ OECD Global Forum, https://www.oecd.org/tax/transparency/.

٨ آلان بيفاني، وكريم ضاهر، وليديا أسود وإسحق ديوان، «ما هي السياسات الضريبية التي ينبغي اعتمادها في لبنان؟ . دروس من الماضي لمواجهة تحديات المستقبل، سلسلة الاقتصاد السياسي، مبادرة الإصلاح العربي.https://www.arab-reform.net/publication/which-tax-policies-for-lebanon-lessons-from-the-past-for-a-challenging-future/.

٩ 'Lebanon Individual - Foreign tax relief and tax treaties,' Worldwide Tax Summaries, https://taxsummaries.pwc.com/lebanon/individual/foreign-tax-relief-and-tax-treaties.

١٠ Karim Daher, 'How to define a Tax Resident', ٢٠١٦, ALDIC, https://www.aldic.net/how-to-define-a-tax-resident/.

١١ 'Double taxation treaties and their implications for investment: what investment policymakers need to know, United Nations Conference on Trade and Development', ٢٠٢٤, https://unctad.org/system/files/official-document/diaepcb٢٠٢٤d١_en.pdf, United Nations.

القـوانين والسياسـات الماليـة[١٢]، الأمـر الـذي يتطلـب اتخـاذ إجـراء تشريعـي لإعـادة تجميـع القـوانين والأعمـال القائمـة في قانـون واحـد جديـد. علاوة على ذلـك، تمثّـل مثـل هـذه التعـديلات حافـزًا مهمًّـا للـمشرّعين للانخـراط في مرحلـة ثانيـة مـن الإصلاحـات الماليـة العميقـة، الّتي مـن شـأنها أن تسـمح بتوسـيع القاعـدة الضريبيـة، وعلى نحـوٍ يعـود بالنفـع على دافعـي الضرائـب، وعلى الحكومـة.

العدالة والمساواة

فـي المقابـل، إنّ توسـيع القاعـدة الضريبيـة لا يـعني فـرض ضرائـب جديـدة على دافعـي الضرائـب المحـرومين بالفعـل مـن الوصـول إلى مدخراتهـم، والذيـن يعانـون مـن آثـار الأزمـة الاقتصاديـة. هـذا القلـق عبر عنـه العديـد مـن المشـاركين أثنـاء جلسـات ورشـة العمـل. وعلى العكـس مـن ذلـك، فـإن إصلاح السياسـات الضريبيـة مـن شـأنه أن يحقـق العدالـة والمسـاواة في الأنظمـة والقـوانين الحاليـة، حيـث يتـم تطبيـق إعفـاءات غير متوازنـة ومعـدلات غير متناسـبة.

وفـي هـذا الصـدد، تـم تقديـم سلسـلة مـن التـدابير المقترحـة مـن قبـل مجموعـة مـن الـخبراء في تقريـر نُشر في عـام ٢٠٢١ على النحـو التـالي[١٣]:

- فـرض الضرائـب على الشركات التي تسـتفيد مـن الإعفـاءات والفوائـد القديمـة، مثـل تلـك التي كانـت متجـذرة في النظام المالي لعـام ١٩٥٩.

- إصلاح قانـون الضريبـة على الأملاك، على أسـاس التمـييز بين المسـاكن المؤجـرة وغير المؤجـرة. وقـد صرّح ضاهـر خلال عرضـه بـأن الإيـرادات المتأتيـة مـن الإيجـار يجـب تضمينهـا في ضريبـة الدخـل لأصحـاب العقـارات، لتكـون الضرائـب مسـتحقة الدفـع للسـلطات المحليّـة إذا كان أصحـاب العقـارات يقيمـون في منازلهـم، كمـا هـو الحـال في ضريبـة اسـتخدام الممتلـكات.

- تعديـل قانـون ضرائـب الـميراث والهبـة لمعالجـة الثغـرات التي سـهلت التهـرب الضريبي والمعـاملات الوهميـة مثـل نقـل الملكيـة بشـكل غير سـليم.

- توسـيع نطـاق ضريبـة القيمـة المضافـة ليشـمل كافـة الأنشـطة الاقتصاديـة، ممـا يـؤدي بـدوره إلى خفـض عتبـات الإيـرادات لـلشركات، وإعـادة هيكلـة معـدلات الضرائـب بشـكل عـادل.

- فـرض ضريبـة سـنوية على الثروة على الأسر التي يتجـاوز صافي ثروتهـا حـدًا معينًـا، بالإضافـة إلى ضرائـب الدخـل الخاصـة بهـم، لضمـان التوزيـع العـادل للمسـؤوليات الماليـة ومسـتحقّات الدّيـن بين المواطـنين، مـع تشـجيع الأفـراد الميسـورين على الاسـتثمار.

- فرض ضرائب ، أو رفع معدلات الضرائب الحالية على الأنشطة الضارة بالصحة وبالبيئة.

- فـرض الضرائـب على المنـازل والمبانـي والأراضي الشـاغرة لتشـجيع اسـتخدامها. ومـن شـأن الإيـرادات المتولـدة مـن هـذه الضرائـب المسـاهمة في إنشـاء صنـدوق خـاص لتعزيـز الإسـكان والتنميـة المسـتدامة.

- اسـتحداث ضرائـب جديـدة مخصصـة لغـرض مـعيّن، بهـدف تعزيـز الوعـي لـدى دافعـي الضرائـب حـول الطّريقـة الّتي يتـمّ فيهـا تخصيـص الضرائـب المسـتحقة عليهـم. في المقابـل، قـد تعـزز هـذه الشـفافية زيـادة التدقيـق في كفـاءة الخدمـات العامـة وفـي آفـاق تحسـينها.

١٢ آلان بيفاني، وكريم ضاهر، وليديا أسود وإسحق ديوان، «ما هي السياسات الضريبية التي ينبغي اعتمادها في لبنان؟ دروس من الماضي لمواجهة تحديات المستقبل،»

١٣ آلان بيفاني، وكريـم ضاهـر، وليديـا أسـود وإسـحق ديـوان، «مـا هـي السياسـات الضريبيـة التي ينبغـي اعتمادهـا في لبنـان؟ . دروس مـن المـاضي لمواجهـة تحديـات المسـتقبل، سلسـلة الاقتصـاد السـياسي، مبـادرة الإصلاح العربـي.https://www.arab-reform.net/publication/which-tax-policies-for-lebanon-lessons-from-the-past-for-a-challenging-future/.

السياسة المالية المرتبطة بالأراضي

يركّز جانب آخر مهم من إصلاح الإطار المالي على ضرورة اعتماد سياسة ضرائب عقارية أكثر توازنًا وكفاءة. في الواقع، كان النشاط الاقتصادي السائد في لبنان منذ نهاية الحرب الأهلية عام ١٩٩٠ يتمحور حول قطاع البناء. وفي أعقاب هذا الصراع الذي دام ١٥ عامًا، والأضرار الواسعة التي لحقت بالبنية التحتية والمباني والمواقع التاريخية بسبب المعارك التي دارت في البلاد، كان من الحتمي أن تخلق الحكومة حوافز لتشجيع جهود إعادة الإعمار.

الامتيازات والإعفاءات

خلال الفترة التي أعقبت الحرب مباشرة، تم منح إعفاءات ضريبية للمقاولين الذين يقومون ببناء عقارات جديدة، دون مراعاة التخطيط الحضري الشامل والمسائل المتعلقة بالمسؤولية المالية.

في الواقع، يقدم مالكو الأراضي و المقاولون مساهمات ضريبية ضئيلة بسبب الامتيازات المختلفة التي يتمتعون بها، إما من خلال استغلال الثغرات القانونية، أو باستخدام تقنيات غير قانونية تمكنهم من الانخراط في أشكال مختلفة من التهرب الضريبي. وتثير هذه القضية القلق بشكل خاص بسبب الإيرادات المحتملة التي يمكن أن تولدها قطاعات البناء والعقارات، وهي الإيرادات التي حُرمت منها المؤسسات العامة على مدى العقود الثلاثة الماضية. إن إعفاء الممتلكات الشاغرة، «الذي يؤدّي في النهاية إلى تمييز لصالح الموارد غير المستغلة، وإلى تسهيل التهرب الضريبي»، يعد مثالاً كبيراً على إهدار الموارد[١٤].

ومثال آخر على ذلك، هو الضريبة المفروضة على الأراضي، التي لا تعكس القيمة الحقيقية للممتلكات، حيث يتم تجاهل التخطيط الحضري بشكل كامل. وفي الواقع، منحت التشريعات حوافز غير متناسبة لأصحاب الأراضي، مما أعاق قدرة القطاع العام على تطوير الممتلكات العقارية.

وقد تمت مناقشة كل هذه القضايا خلال اجتماعات مغلقة تحت عنوان «حوارات بيروت للأرض»، والتي انبثقت منها عدة توصيات تم نشرها لاحقا في تقرير نهائي[١٥].

«مساهمة التحسين»

ركزت إحدى توصيات «حوارات بيروت للأرض»، كجزء من جلسة «تحصيل قيمة الأراضي[١٦]»، على تحصيل الضرائب على أساس القيمة التي تنتجها المؤسسات العامة مثل الحدائق والطرق السريعة. في هذه الحالة، فإنّ العقارات التي شهدت زيادة في قيمتها بسبب التحسين تخضع لضرائب أعلى في مخطط يُعرف باسم «مساهمة التحسين[١٧]». وتؤدي هذه التدابير إلى تحقيق العدالة لأصحاب العقارات الذين لم يستفيدوا من مثل هذه التحسينات. وعلاوة على ذلك، فإنها تمكن القطاع العام من استثمار الإيرادات الناتجة عن هذا المخطط في التحسينات الحضرية، أو في مبادرات التحسين دون تكبد ديون إضافية.

في الواقع، تم خسارة مبلغ كبير من المال «خلال فترة النمو، لأنه لم يتم تحصيل العديد من الضرائب الممكن جمعها في وقت النمو. وإحدى الضرائب الغائبة كانت ضريبة التحسين[١٨]»، والتي تم دمجها في قانون الاستملاك عام ٢٠٠٦ مع تعديل المادتين ٣٧ و٥٣ من قانون الاستملاك السابق لعام ١٩٩١. ومع ذلك، فإن هذه التعديلات قيدت بشكل كبير الهدف الأساسي للقانون ولإمكانية تطبيقه، من خلال تحديد مساهمة التحسين فقط في سياق حالات محددة و مقيدة، الأمر الّذي يجعل جمع وتحديد مثل هذه المساهمات صعبًا.

علاوة على ذلك، يقوم القانون بحساب الزيادة المنسوبة إلى «قيمة مساهمة التحسين» بناءً على المساحة المتبقية من الأرض التي تم نزع ملكيتها، بدلاً من تقييم الزيادة الفعلية في «قيمة التحسين». ويؤدي هذا النهج إلى «تخفيض قيمة الضرائب المفروضة على أصحاب الأراضي المستفيدين من المشاريع القريبة بشكل كبير بمقدار ضعفين أو ثلاثة أضعاف[١٩].

١٤ 'Lebanon, Technical Assistance Report On Putting Tax Policy Back On Track,' International Monetary Fund, Country Report No. ٢٠٢٣/٨ ,January ٢٠٢٣. https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/٢٠٢٣/٠١/٠٧/١٣-Lebanon-Technical-Assistance-Report-on-Putting-Tax-Policy-Back-on-Track-٥٢٨١٢١.

١٥ 'Beirut Land Dialogues: Pathways towards recovering the social value of Urban Land,' Beirut Urban Lab, Lincoln Institute of Land Policy, The Policy Initiative, Global Land Tool Network, UN Habitat's Arab Land Initiative, ٢٠٢٢. https://beiruturbanlab.com/en/Details/٨٧٣.

١٦ المرجع نفسه

١٧ المرجع نفسه

١٨ 'Beirut Land Dialogues: Pathways towards recovering the social value of Urban Land,' Beirut Urban Lab, Lincoln Institute of Land Policy, The Policy Initiative, Global Land Tool Network, UN Habitat's Arab Land Initiative, ٢٠٢٢. https://beiruturbanlab.com/en/Details/٨٧٣.

١٩ المرجع نفسه

مـن ناحيـة أخـرى، كان هنـاك مثـال صـارخ على التـأثير السـلبي لهـذه القيـود في حـرش بيروت - أكبر حديقـة في بيروت - حيـث «لـم يتـم أي اسـتملاك « وحيـث «نتيجـة لذلـك، وعلى الرغـم مـن زيـادة قيمـة الأرض بسـبب مشروع عـام، لـم يتـم فـرض ضريبـة التحـسين» وحيـث «اسـتفاد المطـورون العقاريـون بشـكل هائـل، حيـث باعـوا الإطلالـة على الحديقـة دون ضريبـة[٢٠]».

نظـرًا لهـذه الأسـباب، مـن الضروري اعتمـاد تعـديلات جديـدة على قانـون نـزع الملكيـة لاسـتعادة الهـدف الأصلي لضريبـة التحـسين وتعزيـز فعاليتهـا. ويتطلـب ذلـك إعـادة تخصيـص واسـتثمار الإيـرادات الناتجـة عـن هـذه الضريبـة في مشـاريع الأشـغال العامـة.

معايير التقييم

ولا يمكـن تحقيـق التعـديلات والإصلاحـات المذكـورة أعلاه دون إنشـاء آليـة تنفيذيـة تسـمح بتحصيـل الضرائـب بشـكل كامـل وفقًـا لنظـام تقييـم صـارم. وهـذا مـا أثـاره مديـر عـام الشّـؤون العقاريـة والمسـاحة في وزارة الماليـة جـورج معـراوي، مـشيرًا إلى أن لجنـة التّقييـم لضريبـة التحـسين (أي لجنـة الاسـتملاك) هـي لجنـة مسـتقلة أجـرت «تقييمـات مـن دون معيـار واضـح وموحـد مـع القطاعـات الأخـرى»، الأمـر الّـذي أدّى إلى خلـق مشـاكل ونزاعـات[٢١].

وعلاوة على ذلـك، يجـب دعـم مسـألة إعـادة فـرض ضريبـة التحـسين، مـن خلال نظـام تقييـم واضـح يـلتزم بمعـايير القيمـة الدوليـة، التي تـم اعتمادهـا في أكثر مـن ١٠٠ دولـة، حيـث يـتصرف المقيّمـون وفقـا لقواعـد محـددة. ويتـم تحديـد هـذه المعـايير مـن قبـل مجلـس دولي، وهـو مجلـس معـايير التقييـم الدوليـة (IVSC)، الـذي يقـوم بتحديـث هـذه المعـايير بانتظـام، ويوفـر للمقيّـمين نطـاق عمـل مفصـل يجـب اتباعـه. وفـي هـذا السـياق، مـن الضروري أن تـتصرف الجهـة المشرّعـة وفقًـا للمعـايير التي وضعهـا المجلـس إذا كانـت تنـوي تنفيذهـا، مـع العلـم أن «متطلـب الخـروج عـن معـايير التحكيـم الدوليـة وفقًـا للمتطلبـات التشريعيـة أو التنظيميـة أو غيرهـا مـن المتطلبـات الرسـمية لـه الأولويـة على جميـع معـايير التحكيـم الدوليـة الأخـرى».

٢٠ المرجع نفسه

٢١ ‘Beirut Land Dialogues: Pathways towards recovering the social value of Urban Land,’ Beirut Urban Lab, Lincoln Institute of Land Policy, The Policy Initiative, Global Land Tool Network, UN Habitat’s Arab Land Initiative, ٢٠٢٢. https://beiruturbanlab.com/en/Details/٨٧٣.

الإدارة المالية العامة

ومن الصعب للغاية أن نتوقع عملية إصلاح مالي فعالة دون أن يتم إصلاح مماثل للقطاع العام نفسه، ومعالجة انعدام الثقة والشفافية الذي يعاني منه.

وقد حدد تقرير نُشر عام ٢٠٢٣ ستة أبعاد لأفضل الممارسات للإدارة المالية العامة (PFM) على النحو التالي:

١. مصداقية الميزانية: حيث تكون ميزانية الحكومة واقعية ويتم تنفيذها على النحو المقصود، مما يضمن أن الإيرادات والنفقات الفعلية تتوافق مع الميزانية المعتمدة.

٢. الشفافية والشمولية في المالية العامة: حيث تتوفّر معلومات شاملة ومتاحة عن الإدارة المالية العامة، بما في ذلك تصنيف الميزانية، وشفافية الإيرادات والنفقات الحكومية، والبيانات المنشورة عن الأداء المتعلّق بتقديم الخدمات.

٣. الموازنة على أساس السياسات: حيث يتمّ إعداد الإستراتيجية المالية والموازنة بما يتوافق مع السياسات المالية الحكومية والخطط الإستراتيجية والتوقعات الاقتصادية الكلية والمالية الدقيقة.

٤. تنفيذ الميزانية: بحيث يتم تنفيذ الميزانية بمعايير وعمليات وضوابط داخلية فعالة، لضمان الحصول على الموارد واستخدامها على النحو المقصود.

٥. المحاسبة والإبلاغ: حيث يتمّ الحفاظ على سجلات دقيقة وموثوقة، إلى جانب نشر المعلومات في الوقت المناسب لتلبية الاحتياجات المتعلّقة باتخاذ القرار وبالإدارة وبالإبلاغ.
٦. التدقيق والمراجعة الخارجية: حيث يكون هناك مراجعة مستقلة للمالية العامة، ومتابعة لتنفيذ توصيات التحسين من قبل السلطة التنفيذية.

شفافية البيانات المالية

نتيجة لذلك، يجب على النواب المطالبة ببيان مالي (قطع حساب) شامل وشفاف، مع مراعاة عوامل معيّنة مثل الأزمة الاقتصادية لعام ٢٠١٩، والتباينات الناشئة عن التقلبات المتعددة، وأسعار الصرف المختلفة. ويجب أن يتضمن ذلك انعكاسًا دقيقًا لإيرادات الحكومة ونفقاتها، بما في ذلك التفاصيل المتعلقة بالتبرعات والأموال المخصصة لدعم المؤسسات العامة، أو لتمويل مشاريع معينة.

إن إطار الميزانية الحالي ليس موحدًا للقطاع العام بأكمله. «فالكثير من الأنشطة لا يتم الكشف عنها بالكامل، لا للحكومة ولا للبرلمان. ولا تعني الميزانية الموحدة أن الموارد المالية لكل جهة يتم تجميعها معًا. والاعتبار المهم هو إعداد الميزانيات بشكل موحّد[٢٢]».

تخصيص إيرادات الضرائب

علاوة على ذلك، بناءً على البيانات التي تشير إلى أرقام دقيقة للإيرادات وللنفقات الحكومية، يجب أن تكون الميزانية مصمّمة لتحسين القطاعات الحيوية لتعافي اقتصاد لبنان. كما ينبغي أن تكون الضرائب مرتبطة بغرض محدد، على سبيل المثال، يمكن إعادة استثمار الإيرادات من ضريبة التحسين في البنية التحتية والأشغال العامة. وسيسمح هذا النهج بإنشاء ميزانية قائمة على المشاريع تستهدف الأولويات، مع تمكين التتبع الشفاف للنفقات. ففي أميركا اللاتينية، على سبيل المثال، «ترتبط الشرعية والقوة [...] بوضوح بالقدرة على إظهار الصلة بين ما يتم فرض الضرائب عليه، وما يتم بناؤه لصالح الممتلكات أو المجتمع[٢٣].»

٢٢ Mounir Rached, 'Workshop: Enhancing the Accountability & Transparency in the National Budget, Budget Coverage in Lebanon: Consequences and Recommendations,' The Lebanese Center for Policy Studies, ٢٠١٢

٢٣ Beirut Land Dialogues: Pathways towards recovering the social value of Urban Land', Beirut Urban Lab, Lincoln Institute of Land Policy, The Policy Initiative, Global Land Tool Network, UN Habitat's Arab Land Initiative, ٢٠٢٢, https://beiruturbanlab.com/en/Details/٨٧٣.

توصيات السياسة

وبناء على نتائج ملخص السياسة، والجلسات المخصصة للميثاق المالي للإصلاحات، تم إدراج التوصيات على النحو التالي:

حول السياسة الضريبية:

تخصيص رقم ضريبي واحد لكل مقيم، مع اعتماد «الضريبة العامّة على الدّخل الشخصي» بمعدلات تصاعدية على جميع مصادر الدخل وفقًا لمعاهدات منع الازدواج الضريبي.
توحيد كافة الأنظمة الضريبية ضمن « قانون العام للضرائب».

حول السّياسة الماليّة المرتبطة بالأراضي:

إعادة تفعيل الهدف من ضريبة التحسين التي تم إدراجها في قانون نزع الملكية بطريقة قيّدت بشكل كبير الهدف الأصلي للقانون، ولإمكانيّة تطبيقه، وذلك لأنّها تحدّد مساهمة التّحسين فقط في سياق حالات نزع الملكية المحددة.»

معهد عصام فارس للسياسات العامة والشؤون الدولية

تأسّس معهد عصام فارس للسياسات العامة والشؤون الدولية في الجامعة الأميركية في بيروت عام ٢٠٠٦، وهو معهد مستقل قائم على الأبحاث وموجه نحو السياسات. يهدف المعهد إلى بدء وتطوير البحوث المتعلقة بالسياسات في العالم العربي وجواره. يسعى المعهد إلى سدّ الفجوة بين الأوساط الأكاديمية وصنع السياسات من خلال إجراء أبحاث عالية الجودة حول القضايا والتحديات المعقدة التي تواجه المجتمعات اللبنانية والعربية ضمن السياقات الدولية والعالمية المتغيرة.

يعمل المعهد على توليد توصيات وحلول سياسية قائمة على الأدلة للبنان والعالم العربي، ويهدف إلى خلق مساحة فكرية للتبادل متعدد التخصصات للأفكار بين الباحثين والعلماء والجهات الفاعلة في المجتمع المدني ووسائل الإعلام وصناع السياسات.

مركز رشاد للحوكمة الثقافية في مؤسسة أديان

مركز رشاد للحَوكمة الثقافية هو مركز أبحاث تابِع لمؤسّسة أديان، يُعنى بوضع السياسات وتعزيز الحوكمة الثقافية وإدارة التنوّع. منذ عام ٢٠١٧، يدير المركزُ مجموعةً متنوّعة من المشاريع المحلية والدولية، التي تُركّز على مَبْدَأَي المناصرة والحوار المتعلّق بالسياسات، المُكرّسَين لتحسين الاستجابات الخاصة والعامة لمواجهة التحديات الناشئة في هذا المجال.

من خلال البحث الميداني المستقلّ، والتحليل الدقيق للسياسات، والمشاركة المباشرة مع صانعي القرار، يقوم المركز بتحفيز المناقشات الإستراتيجية، وصنع السياسات وإثرائها وتعزيزها. ويعمل المركز مع الشباب والنساء، وممثّلي الحكومة، والسلطات الدينية. في ضِمن نطاق المواطنة الحاضنة للتنوّع، والتعايش وحقوق الإنسان وحريّة الدين والمعتقد، يتعاون شركاء مركز رشاد مع: الحكومات، والمراكز الأكاديمية، ومراكز الفكر، ومنظّمات المجتمع المدني، والمنظّمات الدولية غير الحكومية، ومعنيين آخرين؛ لرصد الممارسات الديمقراطية والتوسّط فيها والتفاوض بشأنها، والتأثير في صانعي القرار والجمع بينهم، وتسهيل الحوار، وزيادة الوعي، وبناء القدرات السياسية والديمقراطية، وتطوير السياسات.

من خلال أدواته التشغيلية الثلاث (صنع السياسات، وتحليل البيانات الاجتماعية، وتقديم الخدمات الاستشارية)، يعمل المركز على تعزيز القدرات المؤسسية، وتقديم توصيات سياسية مستهدفة لكلّ من القطاعَين العام والخاص.