KONRAD ADENAUER STIFTUNG

حركة التجدد الديموقراطي
DEMOCRATIC RENEWAL MOVEMENT

الإصلاحات الملازمة لمؤتمر «سيدر»: من النصوص إلى التنفيذ

إصلاحات سوق العمل المعزّزة للتشغيل
الإصلاح البنيوي للنظامين الضريبي والمالي
الإصلاحات المعززة للشفافية والحوكمة

فريق الإعداد والتحرير

أنطوان حداد
نجيب عيسى
كريم ضاهر
داني حداد
أيمن مهنا

تشرين الثاني / نوفمبر ٢٠١٨

الإصلاحات الملازمة لمؤتمر «سيدر»:
من النصوص إلى التنفيذ

إصلاحات سوق العمل المعزّزة للتشغيل
الإصلاح البنيوي للنظامين الضريبي والمالي
الإصلاحات المعززة للشفافية والحوكمة

إن مضمـون هـذا التقريـر لا يعكـس بالـضرورة الـرأي الرسـمي لمؤسسـة كونـراد آدينـاور. وعليـه، فـإن مسـؤولية المعلومـات والآراء الـواردة فيهـا تقـع عـلى عاتـق فريـق الإعـداد وحـده.

The content of this publication does not necessarily reflect the official opinion of the Konrad-Adenauer-Stiftung. Responsibility for the information and views expressed in this publication lies entirely with the authors.

شارك في حلقات مناقشة وإثراء هذا التقرير (بحسب الترتيب الابجدي ومع حفظ الألقاب) كل من:

أحمـد ديـراني، أحمـد مطـر، أديـب بـو حبيـب، أديـب نعمـة، إميـل عيـسى، أيمـن مهنـا، إبراهيـم منيمنـة، أنطـوان حـداد، تينـا البسـتاني، جـان ريـاشي، جـان طويلـة، حسـين حامـوش، خالـد قبـاني، خليـل طوبيـا، خليـل مـكاوي، داني حـداد، رامـي شـما، روجيه ملـكي، ريـاض عيـسى، زيـاد عبـد الصمـد، سـامي حـداد، سـامي عطاللـه، سرج يازجـي، سـعيد عيـسى، سـليم الشـاعر، سـمير لحـود، سـيبيل رزق، شـدى دبليـز، شـنتال غـوش، طـوني وهبـة، عـادل حميـه، عبدللـه حـداد، عـلي مقـداد، عمـر المـراد، غـازي وزني، غالـب محمصـاني، فـاروق جـبر، قاسـم قصـير، كاريـن طعمـة، كريسـتال الحـاج، كريسـتال ماردينـي، كريسـتان لوكلـيرك، كريسـتي نجـار، كريـم ضاهـر، كـمال حمـدان، كينـزا وزاني، ليليـان مقبـل، لينـا مخيـبر، مـاري تيريـز قربـاني، مـازن سـكاف، مـازن سـويد، مالتـي غايـر، مالـك مـروة، مجـدي عـارف، ملحـم شـاوول، ميشـال دويهـي، ميشـال طـراد، ميشـال عقـل، نـاصر ياسـين، نجـلا نخلـة، نجيـب عيـسى، نسـيب غبريـل، هشـام كـركي، هـنري حلـو، وليـد صـافي، ياسـمين سـعيد، ويمنـى زيـن.

توطئة

تحت عنوان «**الإصلاحات الملازمة لمؤتمر «سيدر»: من النصوص إلى التنفيذ**»، نظّمت حركة التجدد الديموقراطي حلقة نقاش في ٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٨، في فندق «ريفييرا» في بيروت، بهدف استكمال البحث في السياسة الاقتصادية التي التزمت الحكومة اللبنانية تطبيقها أمام الدول والمؤسسات المانحة والشريكة خلال مؤتمر «سيدر» الذي عُقد في باريس في ٦ نيسان/أبريل ٢٠١٨ لدعم لبنان اقتصادياً، واستشراف الفرص والتحدّيات المقبلة المرتبطة بتنفيذ التزامات لبنان خلال المؤتمر.

وناقشت الحلقة ثلاث أوراقٍ:

أولاً – إصلاحات سوق العمل المعززة للتشغيل، من إعداد الخبير الاقتصادي والأستاذ الجامعي د. نجيب عيسى.

ثانياً – الإصلاح البنيوي للنظامين الضريبي والمالي، من إعداد المحامي كريم ضاهر، رئيس الجمعية اللبنانية لحقوق المكلّفين.

ثالثاً – الإصلاحات المعززة للشفافية والحوكمة، من إعداد الباحث داني حداد، المدير التنفيذي السابق للجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية.

شارك في النقاش، الذي انقسم الى جلستي عمل امتدت لأربع ساعات، نواب ووزراء حاليون وسابقون، خبراء اقتصاديون، أكاديميون، ممثلون عن القطاعات الاقتصادية والهيئات الدولية، ونشطاء في المجتمع المدني.

وقد أتت هذه الطاولة بعد ورشة عمل تمهيدية، عُقدت في مقر حركة التجدد الديموقراطي في ٣١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٨ أجريت فيها مناقشة أولية مستفيضة لمسودّات الأوراق الثلاثة بمشاركة طيف واسع من المعنيين.

يعرض هذا التقرير ملخّصاً عن الرؤية السياسية والاقتصادية العامة لحركة التجدد الديموقراطي، والمعبّر عنها في المداخلة التمهيدية لنائب رئيس الحركة د. أنطوان حداد، حول التحديات التي يواجهها الاقتصاد اللبناني في ظل تخبّط سياسي غير مسبوق وعجز عن تطبيق الكثير من الإصلاحات المقرّة سابقاً، وإمعان العديد من المسؤولين – إن لم يكن معظمهم – في مخالفة القوانين وشروط الحوكمة الرشيدة.

يـلي ذلـك النـص الكامـل لـلأوراق الثلاثـة التـي أعدهـا كل مـن د. نجيـب عيـسى، والمحامـي كريـم ضاهـر، والباحـث داني حـداد، وملخّـص بالتوصيـات التـي تتبناهـا حركـة التجـدد الديموقراطـي، مـع إبقـاء بـاب النقـاش مفتوحـاً حـول الاقتراحـات الأخـرى التـي عرضهـا معـدّو الأوراق والمشـاركون في اللقـاء التمهيـدي وفي حلقـة النقـاش.

وظهـر خـلال حلقـة النقـاش توجّهـان أساسـيّان. الأول يدعـو إلى اقتنـاص فرصـة الدعـم الـدولي لتحقيـق الإصلاحـات الماليـة والهيكليـة والقطاعيـة المطلوبـة، لتأمـين مـوارد تسـمح بكبـح تنامـي العجـز في الموازنـة وفي ميـزان المدفوعـات، والـذي بـات ينـذر بعواقـب وخيمـة. أمـا الثـاني فيعتـبر أن النظـام السـياسي اللبنـاني، وتحديـداً بالقـوى السياسـية المسـيطرة عـلى السـلطة، عاجـز عـن إحـداث أي تطـوّر إيجـابي، مـما يحتّـم التركيـز عـلى إصـلاح سـياسي ومؤسسـاتي شـامل كـشرط ضروري لتأمـين النتائـج المرجـوة مـن أي إصـلاح مـالي واقتصـادي. مـع سـعي حركـة التجـدد الديموقراطـي لتحقيـق هـذا الإصـلاح السـياسي، تـرى أنـه لا مفـرّ مـن اتخـاذ خطـوات وقـرارات طارئـة لمنـع الانهيـار المـالي والاقتصـادي الكامـل، ومـا لـه مـن تبعـات اجتماعيـة وأمنيـة وطائفيـة في دولـة كلبنـان.

تم تنفيذ هذه النشاطات وإعداد هذه الدراسة بالشراكة مع مؤسسة كونراد آديناور.

المحتويات

٧ لماذا «سيدر»؟ لماذا التركيز على سوق العمل والنظام الضريبي ومكافحة الفساد؟
انطوان حداد، نائب رئيس حركة التجدد الديموقراطي

٩ إصلاحات سوق العمل المعزّزة للتشغيل
إعداد: د. نجيب عيسى، خبير اقتصادي، أستاذ جامعي

١٧ الإصلاح البنيوي للنظامين المالي والضريبي
إعداد: كريم ضاهر، محامٍ، رئيس الجمعية اللبنانية لحقوق المكلَّفين

٢٩ الإصلاحات المعززة للشفافية والحوكمة
إعداد: داني حداد، خبير استشاري في قضايا الشفافية والحكم الصالح

٣٧ الخلاصة والتوصيات

لماذا الاهتمام بإصلاحات «سيدر»؟ لماذا التركيز على سوق العمل والنظام الضريبي ومكافحة الفساد؟

أنطوان حداد
نائب رئيس حركة التجدد الديموقراطي

تأتي هذه الدراسة في إطار برنامج السياسات العامة في حركة التجدد الديموقراطي، الذي يهدف ليس فقط إلى بلورة سياسات عامة في قطاعات محددة كالاقتصاد والبيئة والدفاع والسياسة الخارجية وغيرها، كما تدل مروحة نشاطاته الممتدة على ١٥ سنة ونيف، وإنما ايضاً، وخصوصاً، إلى تنمية ثقافة السياسات العامة التي هي العمود الفقري للدول المتطورة، والتي يشكل حضورها من عدمه الحد الفاصل بين المجتمعات والدول المنظمة والساعية الى الاستقرار والتطور والممسكة الى حد ما بمصيرها ومستقبلها، والمجتمعات والدول المضطربة والمتخبطة في الارتجال والعشوائية وصراعات الهوية والنفوذ الخارجي.

إن اهتمام حركة التجدد بمؤتمر «سيدر» ينبع من كونه يشكل نافذة فرص للبنان كي يصوغ في مجال الاقتصاد سياسة عامة متكاملة ومتجانسة تستجيب لثلاثة ضرورات متلازمة:

١. الاستثمار في البنية التحتية المتآكلة والمتقادمة لتحديثها وتفعيلها.

٢. التسهيلات المالية التي تعهدت الدول الصديقة بتقديمها للبنان والتي تبلغ ١١ مليار دولار.

٣. الإصلاحات الضرورية لاعادة التوزان المالي وإحياء الدولة اللبنانية وإنعاش الاقتصاد اللبناني.

بين هذه المكونات الثلاثة، الإصلاحات هي بيت القصيد. فمن دون إصلاحات لا تسهيلات مالية ولا مساعدات، وبالتالي لا مصادر تمويل لمشاريع البنى التحتية. تلك ليست «شروط» الدول المانحة فحسب، بل هي بالدرجة الاولى مصلحة لبنان العليا. لا بل إن النجاح في تنفيذ الإصلاحات قد يغنينا تدريجاً عن المساعدات والتسهيلات، إذ يعود معها لبنان خلال سنوات قليلة قادراً على تمويل نفسه بنفسه إذا ما استعاد توازنه المالي وأعاد بناء مؤسساته على قواعد حديثة فعالة وخالية من الفساد والمحسوبية والزبائنية.

لبنان ليس بلداً «فقيراً»، بالمعنى الكلاسيكي للكلمة، بل هو يعاني مزيجاً من سوء الإدارة وهدر الموارد والفساد. من هنا أولوية الإصلاحات على أي إجراءات أخرى. ومن هنا أهمية ان تؤخذ هذه الأولوية بالجدية الكافية بالتزامن مع تشكيل الحكومة، أي ان يكون الإصلاح هو السمة الرئيسية للحكومة المقبلة، قبل طابعها التمثيلي الذي رغم أهميته الكبرى يصبح بلا جدوى عندما يصبح هيكل الاقتصاد الوطني عرضة للانهيار كما يلوح في الافق راهنا. باختصار، لا عودة إلى

سكة التعافي والاستقرار من دون إصلاحات، ولا إصلاح من دون حكومة إصلاحية تعيد الثقة الداخلية والخارجية بلبنان ومن دون وزراء إصلاحيين لا غبار على كفاءتهم وتجردهم وشفافيتهم.

لقد سبق لحركة التجدد أن انتهزت فرصة انعقاد مؤتمر «سيدر» لتنظيم حلقة نقاش في ٢٠ نيسان/أبريل ٢٠١٨ تحت عنوان «كي يؤتي مؤتمر سيدر ثماره»، بمشاركة الاطراف المعنية من هيئات حكومية وخبراء وأكاديميين وممثلين عن القطاعات الاقتصادية والهيئات الدولية والمجتمع المدني. وخلصت تلك الحلقة إلى ورقة سياسات تتضمن توصيات من ٢٠ بنداً ترسم الإطار العريض للإصلاح في لبنان.

مع هذه الدراسة، ننتقل إلى التعمق في هذه البنود عبر اختيار ثلاثة محاور إصلاحية هي: إصلاحات سوق العمل وتحفيز التشغيل، إصلاحات النظامين الضريبي والمالي، الإصلاحات المحفزة للشفافية ومكافحة الفساد. إن اختيار هذه المحاور لم يكن عشوائياً بل يهدف الى تعميم عوائد الإصلاح وتوسيع قاعدة المستفيدين منه، تعزيزاً لرسوخه واستدامته ودرجة الالتزام المجتمعي به والاستعداد للدفاع عنه وبذل التضحيات في سبيله إذا اقتضى الامر.

عليه، فإن المحور الأول هو التأكد من أن الاستثمارات في البنية التحتية سوف تكون محفزة للنمو وليس مجرد لائحة مشاريع وتعهدات، وأن يكون هذا النمو مستداماً ومولداً لفرص العمل التي يستفيد منها اللبنانيون وخصوصاً الشباب والخريجين. والمحور الثاني يرسم الإطار المناسب كي يكون التصحيح المالي مبنياً على إعادة نظر في النظام الضريبي لا تقوم على الاستسهال والعشوائية، كما هي الحال مع الرزمة الضريبية الاخيرة، التي أقرّت عام ٢٠١٧، بل على مقاربة حديثة تزاوج بين الفاعلية والعدالة والتنمية وتوسيع قاعدة الجباية والحد من التهرب. أما المحور الثالث فيقترح خارطة طريق لتعزيز الشفافية ومكافحة الفساد، بالفعل والوقائع وليس بالشعارات، كونها المدخل الاساس لأي إصلاح يستحق هذه التسمية ويعيد بناء الثقة بين المواطن والدولة ومؤسساتها، وبين المستثمرين والاقتصاد الوطني.

إصلاحات سوق العمل المعزّزة للتشغيل

إعداد: د. نجيب عيسى
خبير اقتصادي، أستاذ جامعي

الرؤية الرسمية لمعالجة أزمة التشغيل

منذ الاستقلال وإلى الآن لم يعرف لبنان سياسة للتشغيل، لا على نحو مستقل ولا كجزء من سياسة أو خطة اقتصادية واجتماعية عامة. ومعظم الوثائق الرسمية التي تناولت الوضع الاقتصادي في لبنان، بدءاً من خطط «النهوض الاقتصادي وإعادة الإعمار» في مطلع التسعينات من القرن الماضي، ولغاية «رؤية الحكومة اللبنانية للاستقرار والنمو وفرص العمل» المقدمة أخيراً إلى مؤتمر «سيدر»، لم تهتم إلا بالجانب من أزمة التشغيل المتعلق بالبطالة حصراً، معتبرة هذه الأخيرة من المشاكل الرئيسية التي ينبغي معالجتها. أما في ما يتعلق بكيفية هذه المعالجة، فلم يلتفت المسؤولون الى أن هنالك سياسات تتعلق بسوق العمل قائمة بذاتها، تسمى «سياسات تشغيل» أو «سياسات سوق العمل»، اعتمدتها معظم البلدان الرأسمالية المتقدمة والبلدان النامية على حد سواء. دائماً كانت وجهة النظر الرسمية تفترض أن انطلاق النمو الاقتصادي يجلب تلقائياً الحل لهذه المشكلة.

ولعل الورقة المقدمة إلى مؤتمر «سيدر» المذكورة أعلاها هي الوحيدة بين الوثائق الرسمية التي تضمنت بعض التفصيل (الذي لا يتعدى الصفحة الواحدة) عن التأثير المتوقع على التشغيل لبرنامج الانفاق الاستثماري الذي تضمنته. فقد أشارت الورقة/الرؤية، بداية، إلى أن الصراع السوري خفض نشاط القطاع الخاص في لبنان وتحديداً نشاط القطاعات الكثيفة العمالة، ما أدّى إلى انخفاض في سرعة خلق فرص عمل للداخلين الجدد في قوة العمل، فارتفع معدل البطالة إلى حوالي ٢٠٪ وإلى ٣٠٪ عند فئة الشباب. والمطلوب في الوقت الحاضر ليس فقط العمل على تخفيض معدلات البطالة هذه وإنما أيضاً العمل على إيجاد فرص عمل للداخلين الجدد إلى سوق العمل، المقدر عددها بنحو ٤٠ ألف فرصة عمل في السنة. فكيف يمكن مواجهة هذا التحدي؟

هنا، وضمناً، لا تخرج الرؤية عن وجهة النظر الرسمية التقليدية التي تراهن، بشكل رئيسي، على النمو الاقتصادي (دون تحديد لنوعية هذا النمو) من أجل خلق فرص العمل. فتقول إنه حتى لو سارت الأمور على ما يرام على الصعيد السياسي، فإن طاقة القطاع الخاص على خلق فرص عمل من خلال زيادة النشاط والاستثمار تبقى محدودة في المدى القريب. كذلك تبقى متواضعة مساهمة المعونات الإنسانية المقدمة للاجئين السوريين وسائر الفئات الضعيفة، في دفع النشاط الاقتصادي للقطاع الخاص وخلق فرص عمل. والنتيجة التي تخلص إليها الورقة/الرؤية هي أن نمو التشغيل، في المدى القصير، لا يمكن أن يتحقق، على نحو ملموس، إلا من خلال ارتفاع كبير في مستوى الانفاق الاستثماري الحكومي. فبالرجوع إلى تقديرات البنك الدولي المتعلقة بخلق فرص العمل من خلال الاستثمار في قطاع البنى التحتية في لبنان، وبناءً على التوزيع القطاعي لبرنامج الانفاق الاستثماري بالشق الساري تنفيذه والشق المقدم إلى مؤتمر «سيدر»، فإن كل مليار دولار من الانفاق الاستثماري يولد، مباشرة وغير مباشرة، حوالي ٥٠ ألف فرصة عمل. أما في قطاع الطرق بمفرده، فإن فرص

العمل المتولدة مباشرة وغير مباشرة يمكن أن تصل إلى ١٠٠ ألف فرصة عمل لكل إنفاق قدره مليار دولار. وعليه «إن فرص العمل التي ستتولد من التوسع الكبير في الانفاق العام الاستثماري في المديين القريب والمتوسط، ستساعد على امتصاص جزء من الداخلين الجدد إلى سوق العمل وتقلص المستويات الحالية للبطالة».

وفي ما يلي نناقش الفكرتين الرئيسيتين التي تضمنتهما الرؤية الرسمية لمعالجة أزمة التشغيل في لبنان: الفكرة التي تقول إن النمو الاقتصادي بشكل عام، يؤدي تلقائياً على المدى المتوسط والبعيد إلى الخروج من هذه الأزمة، والفكرة التي تقول إن الانفاق الاستثماري الواسع في قطاع البنى التحتية من شأنه على المدى القريب التخفيف من حدة الأزمة. لكن هذا النقاش لا يمكن القيام به على نحو صحيح، إلا في ضوء تشخيص دقيق قدر الإمكان لطبيعة أزمة التشغيل التي يعاني منها لبنان، إن كان لناحية أبعادها الفعلية أم لناحية أسبابها الحقيقية، وما يترتب على هذا التشخيص من شروط يجب توفرها للخروج من الأزمة المذكورة.

طبيعة الأزمة: الأبعاد والأسباب

أزمة البطالة التي يعاني منها لبنان في الوقت الحاضر، ليست بالأزمة الطارئة. فمعدلاتها بقيت على مستويات مرتفعة طوال فترة ١٩٧٣-٢٠١٠ (حوالي ١٠ ٪ كمتوسط في السنة). وأخذ هذا المعدل يرتفع بعد ٢٠١٠ بحيث يمكن تقديره في الوقت الحاضر بحوالي ٢٠ ٪ من القوى العاملة. وكانت معدلات البطالة ولا زالت أعلى بكثير عند الفئات الشابة وذات المستويات التعليمية المرتفعة. والواقع هو أن أزمة البطالة السافرة ماهي إلا الجانب الظاهر من أزمة التشغيل الأعم والأشمل التي تعاني منها سوق العمل في لبنان. أزمة مزمنة، تتمثل بهدر متمادي لرأس المال البشري في مسارب الهجرة والبطالة السافرة والبطالة الجزئية وسوء استخدام للمهارات المكتسبة. وفي تقديرنا إن هذا الهدر في رأس المال البشري لا يقل عن ٥٠ ٪ من مجموع القوى العاملة اللبنانية المقيمة والمهاجرة، علماً أن العمالة العالية الانتاجية لا تتعدى نسبتها ١٠ ٪ من مجموع اليد العاملة المقيمة.

إن تقييم الدور الفعلي الذي يلعبه كل من العوامل المؤثرة عادة في حركة سوق العمل، يساعدنا على تحديد السبب الرئيسي الكامن وراء أزمة التشغيل هذه، ويرشدنا بالتالي إلى الباب الذي يجب أن نطرقه من أجل معالجتها.

١. دور العوامل المؤثرة من جهة العرض في سوق العمل

أ. دور النظام التعليمي:

في حال عدم وجود المواءمة بين مخرجات النظام التعليمي ومتطلبات سوق العمل، يجب أن تتركز استراتيجية مكافحة البطالة على إصلاح النظام التعليمي بحيث تستجيب مخرجاته، كماً ونوعاً، لحاجات سوق العمل.

في ما يتعلق بدور النظام التعليمي على صعيد حركة التشغيل في لبنان تحديداً، فإن تقييمنا لهذا الدور يوصلنا إلى نتيجة مفادها أن هذا النظام، بالرغم من مواطن الضعف العديدة التي يعاني منها، أبدى مرونة عالية في الاستجابة لمتطلبات سوق العمل المحلية من الاختصاصات بمختلف أنواعها، وبما يفيض كثيراً عن هذه المتطلبات. وبالتالي فإن من غير الواقعي إرجاع البطالة في الحالة اللبنانية، وكما هو شائع، إلى عدم المواءمة بين مخرجات النظام التعليمي ومتطلبات سوق العمل.

ب. دور العمالة الوافدة:

خلاصة تقييمنا لهذا الدور هي أن اليد العاملة الوافدة التي كانت موجودة بكثرة نسبياً قبل العام ٢٠١١، لم تدخل في منافسة إلا مع شريحة معيّنة من اليد العاملة اللبنانية، قليلة العدد نسبياً. وهي الشريحة التي تقع في أسفل السلم التعليمي. وتشير الدراسات الجدية إلى أن ارتفاع عدد اليد العاملة السورية اللاجئة إلى لبنان بعد ٢٠١٠ لم يزد كثيراً في منافستها لليد العاملة اللبنانية، لأن خصائصها بقيت هي نفسها، مع الاعتراف أن وجود اليد العاملة غير اللبنانية يضغط على مستوى الأجور باتجاه الانخفاض.

٢. دور العوامل المؤثرة من جهة الطلب في سوق العمل

أ. دور الأطر المؤسسية والتشريعية والتنظيمية لسوق العمل:

من الأسباب الرئيسية التي تعيق حركة التوظيف في سوق العمل، من وجهة النظر الليبرالية، ما يسمى بـ«عدم مرونة» هذه السوق، الناتجة عن التشريعات والأنظمة وقوى الضغط (النقابات العمالية) التي تعيق حركة التوظيف والتسريح، وتفرض مستوى من الحماية الاجتماعية للقوى العاملة (حداً أدنى للأجور وضمانات اجتماعية) تجعل كلفة العمل باهظة. ما يزيد في معدلات البطالة و/أو يوسع دائرة العمل اللانظامي.

خلاصة تقييمنا لهذا الدور هي أن التفلت المفرط لسوق العمل من القيود، وليس التشدد في فرضها، هو من الروافد الرئيسية لأزمة التشغيل في لبنان، فشروط العمل البائسة تدفع القوى العاملة اللبنانية، وبخاصة من يتمتع منها بمستويات تعليمية ومهارية مرتفعة، إلى الهجرة أو البطالة وتشجع بالمقابل استقدام العمالة الأجنبية.

ب. دور النمو الاقتصادي:

النمو الاقتصادي شرط ضروري لخلق فرص العمل إلا أنه غير كاف. فقد أظهرت التجربة العالمية ان النمو الاقتصادي لا يتصاحب بالضرورة مع نمو مواز لفرص العمل. فالأمر يتوقف على طبيعة القطاعات الاقتصادية التي تنمو.

محصلة تقييمنا لهذا الدور في الحالة اللبنانية هي أن معدل النمو الاقتصادي، الذي كان متواضعاً (٣,٥ ٪ كمتوسط سنوي خلال فترة ١٩٧٣-٢٠١٧)، لم يعمل، حتى في الفترات التي شهدت أعلى معدلاته (٧-١٠ ٪) على تخفيض ملموس لمعدلات البطالة والهجرة. ليس هذا فحسب بل ترافق مع انخفاض في نسبة العاملين بأجر، واتساع دائرة كل من الاستخدام الناقص والعمل في القطاع غير النظامي. وبشكل عام ترافق مع زيادة نسبة العاملين في القطاعات المتدنية الانتاجية.

٣. دور الخلل في آلية اشتغال سوق العمل

يرى مصمّمو السياسات الاقتصادية ذات المنحى الليبرالي أن استمرار أزمة التشغيل، وتحديداً استمرار ارتفاع معدلات البطالة، بالرغم من تحقيق معدلات نمو اقتصادي عالية، سببه وجود خلل في آلية اشتغال سوق العمل نفسها. وبالتالي فإن القضاء على البطالة يتطلب معالجة هذا الخلل باعتماد حزمة من البرامج «المنشطة» لهذه السوق. وتسعى مندرجات هذه البرامج إلى معالجة ثلاثة جوانب رئيسية للخلل في أداء سوق العمال.

الأول: وهو النقص في تدفق المعلومات بين الباحثين عن عمل ومؤسسات الانتاج. وتجري معالجته من خلال تطوير الخدمات التي تقدمها مكاتب التشغيل، وفي مقدمها إرشاد طالبي العمل إلى فرص العمل المتاحة، وأصحاب العمل إلى المهارات المتوفرة.

الثاني: وهو عدم ملاءمة المهارات التي تملكها القوى العاملة للمهارات التي يحتاجها أصحاب العمل. وتجري معالجة هذا الأمر على نحو رئيسي، بتطوير برامج تدريب أثناء العمل وبرامج إعادة تدريب للعاطلين من العمل.

الثالث: وهو تدني الطلب على اليد العاملة الناتج عن عوامل ظرفية أو طارئة؛ كمرحلة ركود اقتصادي أو إدخال تقنيات جديدة، الخ. ويُقترح لمعالجة هذه المشكلة أنواع مختلفة من البرامج أهمها: برامج أشغال عامة تسعى إلى خلق فرص عمل مؤقتة، وبرامج إعانات للتشغيل تسعى إلى تخفيف تكاليف اليد العاملة عن كاهل أصحاب العمل (تخفيضات ضريبية، مخصصات مالية لدعم الأجور...)، وبرامج لتنمية المؤسسات الصغيرة تسعى لخلق وظائف في قطاع العمل للحساب الخاص (التشغيل الذاتي)، من خلال تقديم قروض صغيرة بشروط ميسرة مع حزمة من الخدمات المرافقة...

في ما يتعلق بلبنان، نلاحظ أن الإجراءات التي اتخذت في هذا الإطار بقيت جزئية ومشتتة وقليلة الفاعلية. ولكن حتى البلدان التي كانت أكثر قدرة على تصميم البرامج المذكورة وتنفيذها على نحو جيد، لم تحصل على النتائج المنتظرة. ذلك أن التجارب العالمية في مجال البرامج المنشطة لسوق العمل، تبين أنه ما لم تكن مشاكل التشغيل (من بطالة وغيرها) من طبيعة ظرفية أو طارئة أو موضعية، فإن هذه البرامج تبقى عاجزة عن معالجة الاختلالات التي تعاني منها هذه السوق لا سيما البطالة.

٤. السبب الرئيسي للأزمة والمدخل لاستراتيجية الخروج منها

نخلص مما تقدم إلى أن العوامل سابقة الذكر، لم تكن، منفردة أو مجتمعة، هي المساهمة الرئيسية في أزمة التشغيل الحادة التي نشهدها في الوقت الحاضر. فهذه الأخيرة ليست من طبيعة ظرفية/عرضية أو تقنية أو قطاعية، وإنما هي من طبيعة بنيوية/هيكلية ترتبط عضوياً بطبيعة الاقتصاد اللبناني ككل، ونمط/نموذج اشتغاله في مرحلة ما بعد الحرب الأهلية. ذلك أن نمو هذا الاقتصاد أصبح يعتمد إلى حد بعيد على التدفقات المالية الخارجية، الخاضعة بدورها لتقلبات الأوضاع السياسية والأمنية والاقتصادية في بلدان المصدر وفي لبنان نفسه. وهذه التدفقات لا تتحكم فقط بمستويات النمو، وإنما أيضاً بالبنية القطاعية للاقتصاد؛ لأن الجزء الأعظم منها يذهب إما للاستثمار في نشاطات اقتصادية ريعية من عقارات وأدوات مالية (سندات خزينة وغيرها)، وإما لتمويل استهلاك سلع وخدمات، بمعظمها، مستوردة. وبذلك تكون النشاطات التي تنمو إما قليلة الاستيعاب للقوى العاملة. وإما نشاطات خدماتية متدنية الانتاجية لا تؤمن للشباب اللبناني المستوى المعيشي اللائق، فيفضل البقاء متعطلاً عن العمل بانتظار أن يأخذ طريقه الى الهجرة، ويستعاض عنه بتشغيل غير اللبنانيين.

بناءً على تشخيص السبب الرئيسي لأزمة التشغيل في لبنان يمكننا التأكيد على أن المعالجة الناجعة لهذه الأزمة لا يمكن أن تأتي من خلال نمط النمو الذي استمر منذ أوائل التسعينات من القرن الماضي، مهما كانت معدلات النمو مرتفعة، وإنما من خلال نمط بديل، يكون قادراً على إطلاق عملية نمو اقتصادي مستدام، على قاعدة بنية إنتاجية محلية أكثر متانة وأقل تعرضاً للصدمات الخارجية، وأكثر قدرة على المنافسة في الأسواق المحلية والخارجية.

ما يعني، انطلاقاً من أوضاع لبنان الخاصة، لا سيما لناحية حجمه الديمغرافي الصغير والارتفاع النسبي لمستويات التعليم والمعيشة فيه، أنه لا يمكن للنمط الاقتصادي القادر على توفير فرص عمل كافية ومجزية لأفواج القادمين الجدد إلى سوق العمل، أن يعتمد على النشاطات التي تقوم على استخدام كثيف ليد عاملة رخيصة، وإنما على إطلاق نشاطات عالية الانتاجية. ما يستوجب، في ظروف المنافسة السائدة على الصعيد الدولي، أن تصبح المعرفة العلمية والتكنولوجية المتقدمة عامل الانتاج الرئيسي الذي يتقدم دوره في زيادة الانتاجية على عوامل الانتاج الأخرى التقليدية (الرساميل المالية، والمواد الأولية، والعمل اليدوي). بعبارة أخرى، على الاقتصاد في لبنان أن يتحول إلى ما يمكن تسميته «اقتصاد معرفة».

ولا يعني اقتصاد المعرفة، كما هو شائع، فقط الاستخدام الكثيف للإنترنت والهاتف المحمول وجهاز الحاسوب (الكمبيوتر). فاقتصاد المعرفة هو الذي يقوم على إنتاج ونشر واستخدام كثيف للمعرفة العلمية والتكنولوجية في جميع القطاعات.

ويملك لبنان الكثير من المقومات التي تمكنه من اللحاق بركب اقتصاد المعرفة. فبلدان كسنغافورة، وايرلندا وفنلندا، لم تكن تملك، قبل شروعها في التحول إلى هذا النوع من الاقتصاد، من المقومات أكثر ما يملكه لبنان، كماً ونوعاً، من موارد بشرية ومالية وطبيعية؛ ناهيك عن القطاع الخاص الديناميكي، والانفتاح التاريخي على الخارج، وانتشار اللبنانيين في مختلف أنحاء العالم.

ما الذي ينقص لبنان من أجل تحويل هذه الإمكانات والفرص إلى إنجازات ملموسة على الأرض؟

إنه، تحديداً، الدور الذي يجب أن تلعبه الدولة كمخطط، وموجه، ومحفز، ومنسق، ومؤطر، وناظم للمبادرات الخاصة.

إن المبادرات الخاصة التي كثرت في لبنان في السنوات الأخيرة في مجال إنشاء ودعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة بشكل عام. والشركات التكنولوجية الناشئة بشكل خاص على أهميتها، تبقى محدودة الأثر في تشكيل قاعدة متينة لانطلاق عملية التنمية المنشودة المرتكزة إلى التحول إلى اقتصاد المعرفة، وذلك بسبب قصور الحكومات في لبنان عن لعب الدور المذكور.

ويظهر هذا القصور بشكل واضح من جهة، قصوراً في بلورة رؤية وطنية مستقبلية تجمع هذه المبادرات وتنسق في ما بينها، وتدرجها في استراتيجية شاملة ومتكاملة، محددة المعالم والأفق الزمني؛ ومن جهة ثانية، قصوراً في بلورة سياسات وبرامج تعمل على توفير منظومة بيئية على قدر كبير من الفعالية لتحفيز نمو وتطوير المؤسسات والشركات المعنية. فبرامج الدعم التي تقدمها لهذه الأخيرة، جهات كـ«إيدال» و«كفالات» ومصرف لبنان، تبقى محدودة الفعالية بغياب عناصر أساسية كثيرة من المنظومة البيئية اللازمة، كالبنى التحتية والتجهيزات المادية والأطر القانونية والتنظيمية وأنظمة البحث والتطوير والابتكار، وقبل كل ذلك، غياب سياسات الاقتصاد الكلي المناسبة. فقد عملت السياسات النقدية والمالية المأخوذ بها حالياً، والتعقيدات الإدارية والبنية الاحتكارية للسوق، والمنسوب العالي من الفساد والهدر في استخدام الموارد، والانحراف في تخصيصها والتدهور في البنى التحتية، والعناصر الأخرى المكونة لبيئة الأعمال، على كبح النمو الاقتصادي بشكل عام ونمو قطاعات الانتاج السلعي القابل للاتجار الدولي بشكل خاص.

المعالم الرئيسية لاستراتيجية الخروج من الأزمة

إن الهدف الرئيسي للاستراتيجية العتيدة هو توفير الشروط الضرورية لمعالجة أزمة التشغيل الحالية في لبنان خلال العشر سنوات القادمة، التي من المقدر أن يتطلبها التحول إلى اقتصاد المعرفة. وللوصول إلى هذا الهدف، نرى أن تتضمن الاستراتيجية العتيدة أربعة محاور رئيسية هي:

- تعزيز مرتكزات اقتصاد المعرفة؛
- دعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة وبخاصة منها المؤسسات التكنولوجية الناشئة؛
- إصلاح سياسات الاقتصاد الكلي؛
- تطوير سياسات سوق العمل.

سنتاول في ما يلي بشيء من التفصيل المحورين الأول والرابع، باعتبار أن المحورين الثاني والثالث تناولتهما بالتفصيل معظم خطط وأوراق الإصلاح.

١. تعزيز مرتكزات اقتصاد المعرفة

المطلوب، بكل بساطة، معالجة وجوه التقصير الحكومي على صعيد مرتكزات اقتصاد المعرفة الأربعة (التعليم والتدريب؛ البنية التحتية للمعلومات؛ أنظمة الابتكار: والحوافز الاقتصادية والنظم المؤسسية) بإخراج الاستراتيجيات والمخططات الموضوعة بهذا الخصوص من الأدراج وتطويرها إذا اقتضى الأمر، ليصار إلى تنفيذ مندرجاتها. منها على سبيل المثال لا الحصر:

- خطة التعليم العام ٢٠١٠-٢٠١٥؛
- استراتيجية إصلاح التعليم المهني والتقني ٢٠١١-٢٠١٤؛
- القانون رقم ٢٨٥ المتعلق بالتعليم العالي الصادر عام ٢٠١٤؛
- الاستراتيجية الرقمية الوطنية التي وضعت في العام ٢٠٠٣ والتي جرى تحديثها وإطلاقها مجدداً عام ٢٠١٨؛
- والمشروع الوطني للاتصالات الرقمية للبنان ٢٠٢٠ – مخطط سياسات العلم والتكنولوجيا والإبداع الموضوع عام ٢٠٠٦؛

بالإضافة للعديد من الدراسات الصادرة عن إيدال، الخ.

٢. تطوير سياسات سوق العمل

من نافل القول أن التحول إلى الاقتصاد الجديد لا يمكن أن يحدث بين ليلة وضحاها ويتطلب، في حال توفرت له الشروط المطلوبة، عقد من الزمن على الأقل. ما يعني أن زوال الخلل البنيوي بحد ذاته، لا يعني بالضرورة استمرار التوازن بين العرض والطلب في سوق العمل. فهذه الأخيرة تبقى عرضة لاختلالات بعضها عادي؛ كالبطالة الاحتكاكية والبطالة الظرفية والبطالة التكنولوجية. لذلك يبقى من الضروري بلورة سياسات خاصة بسوق العمل (سياسات تنشيط سوق العمل)، تتناول المجالات التالية:

أ. تطوير آليات اشتغال سوق العمل:

انطلاقاً من الوضع الراهن للتدخلات الحكومية وغير الحكومية، المشتتة والمتدنية الفعالية، والرامية إلى المواءمة بين العرض والطلب على القوى العاملة، يكون المطلوب إقامة نظام متكامل وأكثر فاعلية لهذه التدخلات. وفي هذا السياق، يجب:

- توفير قاعدة معلومات شاملة ودقيقة حول سوق العمل. ومن الأولويات في هذا المجال إجراء تعدادات دورية للسكان.
- العمل على صوغ وتنفيذ مجموعة/منظومة البرامج التي من شأنها المواءمة الكمية والنوعية بين العرض والطلب في سوق العمل، وتراعي الأوضاع الخاصة لمختلف فئات طالبي العمل والمتطلبات المختلفة لمؤسسات الانتاج. وتشمل هذه المروحة:
  - إنشاء شبكة من مكاتب التشغيل تغطي جميع المناطق اللبنانية، وتكون مهمتها إتاحة قواعد معلومات خاصة بسوق العمل في كل من هذه المناطق، بالإضافة إلى تقديم الخدمات في مجال الاستشارات والتوجيه المهني. ما يتطلب إمداد هذه المكاتب بالعناصر البشرية المؤهلة والكفوءة والتجهيزات المادية الحديثة.
  - توسيع مروحة برامج تدريب القوى العاملة ورفع مستوى أدائها، بحيث تكون هذه البرامج أكثر تنوعاً ومرونة: برامج تدريب تمهيدي؛ برامج تدريب تكميلي؛ برامج تدريب بالتناوب (بين العمل والتدريب)؛ برامج تدريب لعمل مضمون (عقود التدريب بهدف التشغيل في مؤسسات معينة)، الخ. ويجب العمل أيضاً على تطوير مناهج التدريب وتنويعها بحيث تشمل المزيد من التخصصات والمهارات التي يحتاجها سوق العمل، وإشراك مختلف مؤسسات القطاع العام والقطاع الخاص في تمويل هذه البرامج.
  - إنشاء منظومة إعلام حول سوق العمل.
  - استحداث برامج للتدخل الظرفي الطارئ لتوفير فرص عمل مؤقتة وظرفية لمعالجة الأحداث المفاجئة والطارئة التي من شأنها زيادة معدلات البطالة في بعض الأوقات والمناطق.
- العمل على ترشيد الاعتماد على اليد العاملة غير اللبنانية باتخاذ إجراءات من شأنها إزاحة منافستها لليد العاملة اللبنانية وإزالة الضغوط التي يمارسها استخدامها على مستوى الأجور باتجاه الانخفاض. وفي هذا السياق يبدو من الضروري الالتزام بما يلي:
  - وجوب حصول العامل غير اللبناني على إجازة عمل ومكافحة العمل غير الشرعي (العمل بالخفية).
  - تشغيل العمالة الأجنبية انتقائياً، يرتبط بحاجة الاقتصاد الوطني. وفي هذا الإطار يجب من جهة، التشدد في تطبيق القوانين والقرارات الموجودة والتي تحصر تشغيل غير اللبنانيين في عدد من المهن والاختصاصات، ويجب من جهة ثانية، التحول من العشوائية في فرض الرسوم على إجازات عمل الأجانب إلى اعتماد معايير محددة، منها الحاجة الفعلية للمؤسسة المشغلة والتزامها بتشغيل نسبة معينة من اليد العاملة اللبنانية.
  - وجوب شمول القوانين والأنظمة المتعلقة بالحد الأدنى للأجور والضمانات الاجتماعية وشروط العمل اليد العاملة غير اللبنانية.

ب. توفير ظروف العمل اللائق:

المطلوب في هذا المجال إعادة النظر على نحو جذري بالقوانين والأنظمة المتعلقة بالعمل وبرامج التأمين الاجتماعي القائمة في الوقت الحاضر، والتي فشلت في حماية العمال من التعسف والتمييز والمخاطر الاقتصادية، وشجعت على تفشي العمالة

اللانظامية ولا تغطي سوى قسماً من العاملين في القطاع النظامي. وتستدعي إعادة النظر هذه ما يلي:

- العمل على إصدار قانون جديد للعمل يأخذ بالمعايير التي حددتها منظمة العمل الدولية والاتفاقات الدولية بخصوص علاقات العمل وظروف/بيئة ممارسة العمل.
- العمل على مأسسة عمل لجنة المؤشر واعتماد آليات محددة لتعديل الحد الأدنى للأجور، وتصحيح الأجور بالارتباط مع ارتفاع مستويات الأسعار والانتاجية.
- التحول إلى نظام موحد للتغطية الصحية يشمل جميع المواطنين ويمول من الموازنة العامة، والانتقال من نظام تعويض نهاية الخدمة إلى نظام تقاعدي يشمل جميع أفراد القوى العاملة، واستحداث نظام للتعويض عن البطالة.

ج. تفعيل الأطر المؤسسية:

وأهم ما يجب القيام به في هذا المجال هو إعادة هيكلة كل من وزارة العمل والمؤسسة الوطنية للاستخدام، وتزويدهما بالموارد البشرية والمادية التي تمكنهما من القيام بدورهما على الوجه الصحيح. كذلك فإن الانتقال إلى نظام التغطية الشاملة الموحد ونظام المعاشات التقاعدية الشامل ونظام تعويضات البطالة، يتطلب إعادة هيكلة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي أو إنشاء هيئة/مؤسسة أخرى بديلة، على نحو يضمن عمل هذه الأنظمة بقدرٍ عالٍ من الفعالية.

تبقى أخيراً الإشارة إلى أن نجاح سياسات سوق العمل ككل، يتوقف على مدى قيام حوار (اجتماعي) مثمر بين الأطراف الثلاثة اللاعبة في هذه السوق: الحكومة، العمال، وأصحاب العمل. ما يستدعي إعادة تفعيل المجلس الاقتصادي والاجتماعي وإعطاءه دوراً تقريرياً في بعض الأمور بدلاً من حصره في مجرد دور استشاري، على أن يسبق ذلك إعادة هيكلة الاتحاد العمالي العام على نحو يعزز موقعة التفاوضي. ويكون ذلك بوضع شروط للترخيص للنقابات، تضع حداً للتشرذم الذي يعاني منه العمل النقابي في الوقت الحاضر.

حدود نتائج الرؤية الرسمية لمعالجة أزمة التشغيل

من جهتنا لا نظن أن هذه الاستراتيجية المقترحة لمعالجة أزمة التشغيل في لبنان يمكن أن تخرج إلى حيز الواقع في ظل النظام السياسي الاقتصادي الذي أنتج هذه الأزمة. ونرى أن الأخذ بها يتطلب أن تتحول الدولة في هذا البلد إلى ما يسمى «دولة تنموية»، تلعب دور المخطط، والموجه، والمحفز، والمنسق، والمؤطر، والناظم للمبادرات الخاصة. وحتى لو سارت الأمور على ما يرام في هذا الاتجاه، فإن المدى الزمني للتحول إلى اقتصاد المعرفة لا يقل عن عشر سنوات. لذلك فإن الاهتمام في المباشر يتركز على رصد ما يمكن أن يترتب على التزام الحكومة الجديدة بمندرجات مؤتمر «سيدر» من انعكاسات على سوق العمل. وبهذا الخصوص سنتناول مسألتين رئيسيتين: الأولى تتعلق بمدى تأثير برنامج الانفاق الاستثماري بحد ذاته، والثانية تتعلق بمدى تأثير مندرجات «رؤية الحكومة اللبنانية للاستقرار والنمو وفرص العمل»، ككل، على التشغيل.

١. التأثير المتوقع لبرنامج الإنفاق الاستثماري على البنية التحتية

لم تتضمن الرؤية الحكومية توضيحاً للمنهجية التي اعتمدها البنك الدولي في تقديراته لعدد فرص العمل المتولدة عن كل مليار دولار ينفق في لبنان على البنية التحتية. لذلك من الصعب الحكم على مدى واقعية هذه التقديرات. لكن، ومهما يكن من أمر بهذا الخصوص، فإنه بالإمكان التأكيد بأن أكثر، إن لم يكن معظم، فرص العمل المتولدة من برنامج الانفاق على البنية التحتية، هي من طبيعة مؤقتة وعلى العموم منخفضة الانتاجية، ما يجعلها لا تتناسب مع طموحات ومتطلبات الشباب اللبناني، فتكون، في معظمها، من نصيب اليد العاملة غير اللبنانية. وبالتالي ستكون مساهمتها متواضعة في التخفيف من حدة أزمة التشغيل. وهذا ما تبين من النتائج التي أسفرت عنها خطة إعادة الإعمار في التسعينات.

٢. التأثير المتوقع للرؤية ككل

كما سبقت الإشارة فإن هذه الرؤية لا تتضمن تفصيلاً لما هو متوقع من تأثير لها على التشغيل. ولكن تأخذ بمقولة إن النمو الاقتصادي هو الكفيل على المديين المتوسط والبعيد بمعالجة مشكلة البطالة. وتعتبر أن الأخذ بركائزها الأربع من شأنه أن يطلق عملية النمو (ركائز الرؤية الأربع هي: زيادة كبيرة في مستوى الإنفاق العام الاستثماري؛ تأمين استقرار مالي واقتصادي من خلال إصلاح مالي؛ إجراء إصلاحات بنيوية وقطاعية؛ وتطوير استراتيجية لتنويع قطاعات الانتاج والخدمات وزيادة إمكانية التصدير). وهنا نلاحظ أن الخطط والأوراق المقدمة إلى مؤتمرات باريس السابقة كانت قد تضمنت أيضاً تعهدات بإجراء إصلاحات مالية وتحسين بيئة الأعمال للقطاع الخاص ومحاربة الفساد، الخ، ما يجعل في محله التساؤل عن إمكانية الحكومة الجديدة (التي هي من طينة سابقاتها) الوفاء بتعهداتها.

لكن بغض النظر عن هذا الأمر، فقد سبقت الإشارة إلى أن النمو بحد ذاته، ومهما كانت معدلاته مرتفعة، لا يؤدي بالضرورة إلى معالجة الخلل الكبير في سوق العمل، وإن الأمر يتعلق بنوعية القطاعات التي يأتي منها النمو. وبهذا الخصوص تحيلنا الرؤية إلى خطة شركة ماكينزي (McKinsey) التي عهد اليها بوضع استراتيجية تنويع قطاعات الإنتاج والخدمات. والسؤال الذي يطرح هنا يتناول مدى التنسيق والمواءمة القائمين بين مندرجات الرؤية الحكومية وخطة ماكينزي، هذا من جهة. ومن جهة ثانية، ما دامت هذه الخطة باقية في الأدراج، لا نعرف الى أي مدى أخذت بعين الاعتبار السبب الرئيسي لأزمة التشغيل في لبنان وخصائص الوافدين الجدد إلى سوق العمل، في تحديدها للقطاعات التي يجب أن تحظى بالأولوية في مجال الاهتمام والتحفيز والسياسات المقترحة للتحفيز.

بانتظار جديد خطة ماكنزي، وفي حال وضعت الرؤية موضع التطبيق، يمكن أن نتوقع من الرؤية إحداث بعض الانتعاش على صعيد سوق العمل.

فمن شأن تعزيز أوضاع البنى التحتية والمرافق العامة والتصحيح المالي وتحسين بيئة الأعمال... بالإضافة إلى التوسع في البرامج الحالية لدعم مؤسسات الانتاج، التخفيف من كوابح نمو القطاعات الانتاجية القائمة، وبعض التخفيض من تكاليف الانتاج غير المرتبطة بالأجور، فتسهل بالتالي إمكانية جعل مستويات هذه الأخيرة (الأجور) تواكب ارتفاع مستويات أسعار الاستهلاك. وإذا جرى من جهة ثانية اعتماد نظام تغطية صحية يشمل جميع المواطنين والانتقال من تعويض نهاية الخدمة إلى نظام ضمان معاش تقاعدي يشمل جميع أفراد القوى العاملة، فذلك يجعل قسماً من الوافدين الجدد إلى سوق العمل، والذين لا يجدون طريقهم إلى الهجرة، يقبلون بالانخراط في سوق العمل، بالرغم من بقاء مستويات الأجور لا تتوافق تماماً مع تطلعاتهم.

وسيتعزز أكثر انخراط الفئة المذكورة في سوق العمل في حال لجأت الحكومة إلى توسيع دائرة تدخلاتها المباشرة في هذه السوق، وتحسين نوعية هذه التدخلات. وبهذا الخصوص يمكن أن تأخذ هذه التدخلات الاتجاهات التالية:

- تنفيذ برامج حوافز وإعانات للمؤسسات الإنتاجية تهدف إلى تخفيف تكاليف اليد العاملة عن كاهلها (تخفيضات ضريبية، مخصصات مالية لدعم الأجور، الخ). وبهذا الخصوص قد تعمد الحكومة إلى المباشرة في تنفيذ المشروع الذي أقر عام ٢٠١٤ تحت مسمى «أول فرص عمل للشباب».
- التحسين الكمي والنوعي لبرامج تنمية المؤسسات الصغيرة التي تسعى إلى خلق وظائف في قطاع العمل للحساب الخاص (برامج قروض صغيرة بشروط ميسرة، وحزمة من الخدمات المرافقة: تقديم المعلومات والاستشارات الفنية والقانونية والإدارية...).
- استحداث وتنشيط برامج التنمية المحلية في إطار البلديات بما في ذلك برامج أشغال عامة من قبيل إقامة وصيانة البنى التحتية، نشاطات تشجير وحفاظ على البيئة عموماً، شق طرق زراعية وقنوات ري، الخ.
- تنظيم الاعتماد على اليد العاملة غير اللبنانية باتخاذ الإجراءات التي سبق ذكرها.

لكن ذلك كله لا يمكن أن يؤدي، في غياب استراتيجية للتحول إلى نمط نمو جديد، إلا إلى بعض الانخفاض في معدلات البطالة يفيد منه شرائح القوى العاملة الأقل تعليماً ومهارة وبالتالي، الأقل إنتاجية. أما الباقي من القادمين الجدد إلى سوق العمل، وهو الأكثر تعليماً ومهارة وبالتالي الأكثر إنتاجية، فسيبقى ضحية للبطالة بانتظار إيجاد فرصة عمل في الخارج.

الإصلاح البنيوي للنظامين المالي والضريبي

إعداد: كريم ضاهر
محامٍ، رئيس الجمعية اللبنانية لحقوق المكلَّفين

الإصلاح ضرورة حيوية

كما بات معلوماً فإن مؤتمر «سيدر» الذي انعقد 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 الاقتصادي وخلق فرص عمل، للوصول إلى حالة من التوازن والاستقرار على الصعيدين المالي والاجتماعي، قد اشترط على المعنيين الشروع السريع في إجراءات تمهيدية تضمن الشفافية ومكافحة الفساد وتحسين بيئة الأعمال وحماية الاستثمار والمال العام في آنٍ معاً؛ وسيما منها اعتماد وتنفيذ رزمة إصلاحات هيكلية وبنيوية وقطاعية. ولعلّ من أهم تلك الإصلاحات المطروحة، الإصلاح المنشود والمنتظر في المالية العامة والنظام الضريبي المترهل لما لذلك من انعكاسات أكيدة وحتمية على عدة صعد وأهمها: توسيع قاعدة المكلفين والحؤول دون التهرب الضريبي، وتصغير حجم الاقتصاد الأسود والخفي، وزيادة الإيرادات، وضبط العجز في المالية العامة، وزيادة الانفاق الاجتماعي والاستثماري، وترسيخ ركائز العدالة الاجتماعية، وإعادة توزيع الثروة تأميناً للرفاهية والنمو المستدام وسواها من الأهداف المرجوة.

إلا أن السؤال الذي يطرح نفسه في هذا السياق، والتحفظ الذي لا بد من إثارته، هو في القدرة على تنفيذ تلك الإصلاحات ووضعها موضع التنفيذ الجدي - كي لا تبقى حبراً على ورق كمثيلاتها 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 والفئوية. وأول الغيث يكون في عملية مسح لإدارة الدولة وملاكها بهدف إجراء عملية تقويم إداء، لمعالجة الفائض والشغور في آنٍ، وصولاً إلى تخفيف حجم الإدارة وكلفة المنافع والتعويضات غير الضرورية و/أو غير المستحقة. هذا من جهة.

ومن جهة أخرى، 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 دون استثناء، مع إرساء مبدأي المساءلة والمحاسبة.

وعليه، كيف يمكن التوفيق والمزاوجة بين ترقب التغيير والتزام المسؤولين بالوعود من جهة، والخطوات العملية التنفيذية التي يقتضي المباشرة بها واقتراح تطبيقها ضمن الممكن وهامش التحرك المتاح من جهة أخرى، لوضع حدٍ لحالة المراوحة والترقب والتأجيل المستمر الذين أوصلوا البلاد إلى الحالة المتأزمة والخطيرة التي تنذر بالانهيار الوشيك؟

ولعلّ الورقة الإصلاحية في مجالي المالية العامة والنظام الضريبي هي من أهم ما يعوّل 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 لـ«سيدر» المعنونة «رؤية الحكومة اللبنانية للاستقرار والنمو وفرص العمل»، 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 المتوسّط ومن ضمنها ملحقاً بالقوانين والمراسيم المُقترح إقرارها أو تعديلها. إلا أن هاتين الورقتين تفتقدان على الصعيد الضريبي لبرامج وطروحات عملية واضحة ومتكاملة من حيث المسح المسبق ودراسة وقع الأثر الاقتصادي (Economic impact assessment) أو لجهة الآلية الواجب اتباعها تشريعياً وإدارياً. بالفعل فإنها لم تأتِ إلا بعناوين لا شك في أنها جديرة بالتقدير والاهتمام إلا أن الإطار العملي ليس وارداً ولا حتى مطروحاً. وقد اقتصرت على الصعيد الضريبي بعموميات كإعادة النظر بالنظام الضريبي في ما يتعلّق بهيكلة تركيبة الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة، وبما يتلاءم مع طبيعة الاقتصاد اللبناني بعد تبيان المؤشرات أو زيادة نسبة إيرادات الدولة من الناتج المحلّي، تدرّجيّاً، دون إعطاء الوسيلة فضلاً عن رفع مستوى التحصيل الضريبي من خلال لجم التهرّب الضريبي بشكل عامّ، وجباية الضرائب من القطاعات التي تعمل بصورة غير منظّمة أو بصورة مكتومة.

ولا نخال أحداً يشك أو يشكك أن سبب ذلك هو بالطبع ليس قصور المعرفة أو تعذّر الحجج أو الأفكار أو الإمكانيات عند المعنيين أو مستشاريهم، بل بالأحرى مردّه إلى عدم الرغبة 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 رفدها بأفكار ومقترحات أخرى حيوية على المديين المنظور والمتوسط.

على صعيد المالية العامة

البحث في إصلاح المالية العامة يفرض مقدماً البحث في مهام الدولة الأساسية من حيث حماية الاقتصاد الوطني، وتأمين الحماية الإجتماعية، 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 لأي قواعد وضمن أي شروط وعملاً بأي آليات للمراقبة الفعّالة. وقد أضحت المالية العامة اليوم في معظم الدول وسيلة للتدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية وتوجيهها، كما وتحقيق البرامج والوعود التي التزمتها السلطات السياسية أكانت تشريعية أو تنفيذية. وهذا التدخل يتم عادةً من خلال فرض الضرائب أو الإعفاء منها بحوافز 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، بالتزامن مع تنفيذ برامج مؤتمر «سيدر»، فهو تخفيض نسبة العجز المالي إلى الناتج المحلّي خمس نقاط في خمس سنوات أي من ١٠ ٪ عام ٢٠١٧ إلى حدود ٥ ٪ في نهاية عام ٢٠٢٢، والوصول إلى فائض أولي سريعاً. وهذا يحتم أن يكون مجموع النشاط الاقتصادي والاجتماعي موجهاً بصورة سليمة والانفاق جارٍ بصورة شفافة وتحت رقابة فاعلة طبقاً للأنظمة المرعية. ومن هنا يتعين على أي موازنة في السنوات القادمة أن تكون وسيلة لتنفيذ خطة التنمية المستدامة وأن توضع وتعدّل استناداً لهذه الخطة الهادفة إلى إنماء البلاد.

وعلى ضوء ما تقدم، فقد أضحى 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 حدٍ سواء بغية مناقشتهم بفعالية وموضوعية، ومن ثم مراقبة التنفيذ كما وتنفيذ الأهداف والبرامج الملازمة.

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

١. 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 إغفال؛ بحيث تستعمل الحكومة الاعتمادات المرصودة والمقرّة من قبل البرلمان لتغطية نفقة محددة مسبقاً بموضوعها وقيمتها. بمعنى أنه لا يجوز عقد نفقة أو ترتيب دين على الدولة ما لم يتم الاستحصال على إجازة برلمانية مسبقة. غير أنه، وبغياب الصدقية والالتزام في التنفيذ، كما ومع تعذّر الحصول على فرضيّات ماكرو إقتصادية مسبقة ودقيقة ومراقبة ملازمة فعّالة، قد أضحت هذه الآلية الكلاسيكية للعمل البرلماني بما خص إعداد وتنفيذ الموازنات في لبنان، لا تتلاءم مع المفهوم الحديث للمالية العامة وتفتح مجالاً للعديد 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:

أ. تغيير النظام المعتمد راهناً لإعداد وعرض الموازنة (الانتقال من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والإداء)

ما زال النظام اللبناني يعتمد على مبدأ التقسيم الإداري أو ما يسمى «بموازنة البنود». وقد هدف هذا المبدأ أساساً إلى تمكين السلطة التشريعية من معرفة مصدر كل الواردات، ووجهة استعمال الاعتمادات، بحيث لا يُترك للحكومة مطلق حق التصرف بهذه الاعتمادات. 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 للاعتمادات لتفادي أي هدر أو تحوير أو إساءة استعمال أموال الدولة. إلا أن تطبيق هذا المبدأ جاء ناقصاً وقد أتت حسابات الحقل مغايرة لحسابات البيدر.

والدليل على ذلك، هو جنوح الحكومات إلى التفلت من قيد البرلمان في تخصيص النفقات، بوضعها في الموازنة اعتمادات إجمالية تعمد الحكومة نفسها إلى تخصيصها محل المجلس النيابي وفقاً للحاجة أو لتقدير غير ثابت، حيث يكون مرتبطاً بالتقلبات الاقتصادية والظروف الاستثنائية. كما أن العرض المفصل للواردات والنفقات في الموازنة كان من شأنه إطالة أمد المناقشات البرلمانية والحؤول دون التدقيق الفعّال من قبل النواب وبالتالي إلى انعدام فعالية 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 المبالغ بها وذلك، نظراً للصفة التقديرية للموزانة. فكلما كانت النفقات مفصلة، كلما ارتفعت إمكانية ارتكاب الأخطاء في تخمينها.

إزاء ما تقدم، وعلى غرار ما قامت به معظم الدول المشابه نظامها لنظامنا كفرنسا وتونس والمغرب، فمن المجدي اعتماد تقسيم وظائفي جديد لعرض الموازنة حسب المهام (Missions) التي تندرج ضمنها البرامج (Programmes) للوصول إلى إحلال وتكريس مبدأ الصدقية (Principe de sincérité) على عمليتي إعداد وتنفيذ الموازنة، فضلاً عن موجب النتيجة

والمساءلة. فالبرنامج يضمّ الاعتمادات الآيلة إلى تنفيذ عمل معيّن 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 بالمهمّة (Mission). وعليه، يكون البرنامج هو وحدة التخصيص أي مدى تفصيل الاعتمادات، بينما تكون المهمة هي وحدة التصويت أي مدى التفصيل في توزيع الاعتمادات الذي ينظر إليه النوّاب 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 المرجوّة وحسن الإداء (Performance).

ومن نافل القول أن تطبيق التقسيم الوظائفي هذا على الشكل الصحيح يفترض أن تواكبه 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 بدّ من التشديد على ضرورة إعطاء قانون المحاسبة العمومية قيمة تفوق قيمة القوانين العادية باعتباره متمم لأحكام الدستور المتعلقة بمالية الدولة.

ب. 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 إلغاؤه وأن يبطل الإذن بإنفاقها على أن تُعتبر وفراً للخزينة.

ج. اعتماد مبدأ الموازنة المجمعة كأداة تقييم وتحليل وتخصيص

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 ومترتباته؛ وبما أنه يتم الاكتفاء عادةً بالنسبة للمؤسسات 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 بمعزلٍ عن الإقتراح البنيوي (أ) أعلاه، لتفعيل الرقابة والسماح للمشرع بالاطلاع على مجمل النفقات والاعتمادات ومبرراتها وأولويتها ضمن رؤية شاملة، استحداث موازنة مجمعّة موحدّة كأداة تقييم وتحليل في سياق درس وإقرار الموازنة العامة، مما يساعد على استخلاص جدول واحد شامل بواردات الدولة الحقيقية الإجمالية، وجدول آخر بنفقاتها الحقيقية، ويسمح بمعرفة مدى تأثير كل إجراء أو اعتماد أو برنامج، كما والتمييز بين النفقات الضرورية وغير الضرورية.

د. معالجة مسألة حسابات الخزينة الخاصة

يقتضي اعتماد رقابة دقيقة لحسابات الخزينة الخاصة (التي لا تعدّ إنفاقاً أو إيراداً بالمعنى الصحيح) والحؤول دون استعمالها لإخفاء الالتزامات والخسائر المحدقة بصورة مستترة. علماً بأن 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 وإلزامها بنفقات لم توافق عليها أصلاً ومقدماً. وعليه، يقتضي بنتيجة ما تقدم عرض هذه الحسابات سنوياً ومقدماً مع الموازنة العامة للدرس والنقاش في لجنة المال والموازنة كما هي الحال في فرنسا مثلاً منذ العام ١٩٥٩.

٢. تحسين الإدارة المالية والرقابة

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

أ. إنشاء لدى وزارة الموازنة (في حال تم فصلها عن وزارة المالية) أو وزارة التخطيط في حال إستحداثها، مرصد اقتصادي (Observatoire) ووحدة درس وتحليل وقع الأثر الاقتصادي (Economic impact assessment) لكي يتثنى لأي وزير أو نائب أو مسؤول الاطلاع على النتائج والمحاذير قبل اتخاذ القرارات واعتماد الخيارات، وذلك بالتلازم مع تفعيل دور وحدة الأرقام والمؤشرات لدى مديرية الإحصاء المركزي.

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

ج. اعتماد وإدارة سياسة سيولة واقعية وفعّالة (من خلال وحدة إدارة السيولة لدى وزارة المالية) كما ووسائل تكنولوجية حديثة (cybernétique financière) كجزء أساسي من إدارة الإنفاق العام بهدف عدم تخطي ما هو معتمد في الموازنة وتفادي الاقتراض غير المتوقع أو التدابير الضريبية المفاجئة خلال السنة المالية.

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

هـ. 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).

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

ز. 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 التزمت بها الدولة وذلك، في حال تخازل مجلس النواب عن القيام بدوره. أو في حال تعذّر ذلك، فتح المجال واسعاً لمراجعة المجلس الدستوري بالنسبة لأي تجاوزات ناتجة أو متصلة بقانون الموازنة.

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

ط. تفعيل دور الأجهزة الرقابية وتوسيع نطاق مهامها وتأمين استقلاليتها من خلال:

- تأمين إستقلالية ديوان المحاسبة والتفتيش المركزي عن السلطة التنفيذية التي تعينهما وتؤمن تمويلهما.
- 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.
- السهر على تنفيذ العمل الرقابي والتأديبي لديوان المحاسبة، بعيداً عن الضغوط والتدخلات، وذلك من خلال الرقابة الإدارية المسبقة على المعاملات خلال مرحلة تنفيذ الموازنة والرقابة القضائية اللاحقة على الحسابات (سيما حسابات المهمة وقطع الحساب) والموظفين.

- الاهتمام بتقارير الديوان بخصوص المخالفات المالية المرتكبة وسيما تلك التي تحمّل الوزراء مسؤولية عن أفعالهم.
- لتفعيل التواصل والرقابة، تأمين ترابط إلكتروني فيما بين الديوان وباقي الإدارات والوزارات.

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

على صعيد إصلاح النظام الضريبي

إذا ما اعتبرنا أن استنفار المجتمع الدولي وضغوطه، كما ومساعي الحكومة القادمة لا محال للامتثال وتطبيق شروط مؤتمر «سيدر»، سوف تنجح 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 استحداث لضرائب ورسوم جديدة هو شبه متعذّر في الظروف الحالية، ومن شأنه أن يؤدي إلى نتائج معاكسة وكارثة اقتصادية اجتماعية شبيهة بتلك الشاخصة اليوم بعيد تطبيق سلّة الضرائب التي أقرّت لتمويل سلسلة الرتب والرواتب.

والمطلوب أيضاً معالجة الخلل الناتج عن ضعف تحصيل الضرائب المتوجبة، وتكبير الدخل، وزيادة الإنتاج الفعلي قبل أي شيء آخر. وأول الغيث طبعاً هو محاربة التهرب الضريبي الذي له عدة أوجه وكلفة عالية على خزينة الدولة. على أن تواكب ذلك وبالتزامن ورشة تشريعية كبيرة لإعادة التوازن والمساواة بين المكلفين، وتحفيز مناخ الأعمال والاستثمارات عبر تطوير النصوص وتحديثها لتواكب التطورات العلمية والتكنولوجية، ولإزالة الإبهام والغموض الذي يفتح المجال للاستنسابية والتعسف؛ ناهيك عن سنّ قوانين جديدة متطورة ومتلائمة مع الظروف المحلية والدولية الراهنة.

١. 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 يتيحه 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 اقتصادية أو اجتماعية أو استراتيجية، من خلال الإعفاءات والحوافز الضريبية التي تشكل تمييزاً إيجابياً (Discrimination positive) أو حتى يغض النظر عنه دون إجازته بصورة صريحة ويسمى التجنب الضريبي (Evitement de l'impôt). هذا ويوجد أوجه أخرى غير مشروعة متعددة ونذكر منها على سبيل المثال لا الحصر: التهرب الضريبي على الحدود عبر إدخال السلع خلسةً دون تسديد المتوجب من ضرائب ورسوم؛ مسك محاسبتين وإخفاء جزء من الإيرادات؛ العمليات الصورية و/أو الإساءة مع التعسف في استعمال الحق؛ عدم تسديد الفواتير والرسوم على معاملات وخدمات تقدمها الدولة؛ الاقتصاد الموازي (Economie parallèle)؛ الخ.

وعليه، يتعين إيجاد إطار تعديلي ومعالجة خاصة لكل حالة من تلك الحالات، وذلك من خلال سلة مقترحات وأفكار إصلاحية – تندرج في سياق ما يسمى الوفرة الضريبية بعناصرها الثلاثة أي الانتاجية والاستقرار والمرونة – ونوجز أهمها وفقاً للآتي:

أ. توسيع قاعدة المكلفين وتعميم الرقم الضريبي الموحّد:

لا بد أولاً هنا من الإشادة بمجهود وزارة المالية وعملها 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 ٢٠١٦/٦/٢٢ 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 كافٍ 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 أو مصرفية، وتوثيق المعلومات لتحليلها من قبل الإدارة الضريبية. ويقتضي دوماً التأكد من عناوين السكن والإقامة عن طريق سجلات البلديات الأكثر صدقاً ودلالةً؛ مع إمكانية إجراء مسح شامل بمساعدة عناصر الشرطة البلدية سيما لإجراء عمليات التبليغ وذلك، عن طريق التفويض و/أو التعاقد من الباطن.

ب. 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 تعذّر التبليغ وفقاً للآلية المنصوص عنها راهنا في المادة ٢٨ من قانون الإجراءات الضريبية، كما وعند عدم معرفة مركز عمل أو محل إقامة الشخص المراد تبليغه، تلجأ وزارة المالية إلى التبليغ الاستثنائي. ويجري التبليغ الاستثنائي 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، لا سيما منها البلدياتــ وما هو في مقامها، مع إبلاغها بوجوب إشعاره بوجوب تبلغه البريد المودع باسمه لدى مركز البريد المعيّن؛ بحيث يتم إشعار المكلف المراد تبليغه، في سياق أول عملية أو معاملة أو إجراء يقوم بهم، بوجود بريد باسمه صادر عن وزارة المالية يقتضي استلامه مع إلزامه بالتوقيع إشعاراً بالتبليغ كشرط معلّق لإنجاز المعاملة أو العملية. على أن يعتبر التبليغ حاصلاً بصورة صحيحة والمهل سارية منذ ذلك الحين.

ج. 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 حدٍ كبير شريحة واسعة من المواطنين والمقيمين من موجب تعبئة وتقديم التصاريح الضريبية المفصلة عن إيراداتهم ونفقاتهم وثرواتهم. لذا، وبهدف التصدي للتهرب الضريبي بات من الملحّ 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 اعتماد التصريح الشامل عن الأصول والإيرادات في الداخل والخارج. وإن استحداث هذه الضريبة هو الإصلاح الأساسي الذي يعوّل عليه لتحسين الجباية وتأمين الالتزام ومحاربة الغش

والتهرب والاقتصاد 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 توفرّ جهاز إداري ضخم للمتابعة والتدقيق؛ وبحيث يتم تسديد فرق الضريبة المترتبة. كما أن نجاح نظام التصريح الذاتي الآنف الذكر يبقى مرتبطاً إلى حدٍ 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 دقّة التصريح وعدم إخفاء مورد، سيما لجهة تطبيق النسب التصاعدية. علماً بأنه ونتيجةً لتطبيق اتفاقية التبادل التلقائي للمعلومات، فقد أضحت السرية المصرفية محصورة بالمقيم ولبنان مرتعاً و»ملاذاً ضريبياً محلياً فحسب، مما يبرر رفعها نهائياً لانتفاء الحاجة والهدف وإنما مع الإبقاء على السرية المهنية والتشدد في تطبيقها ومعاقبة المخلين والمتقاعسين.

٢. تعديل النصوص سعياً للعدالة والإنتاجية

كما بات معلوماً بالنسبة للضرائب، فهنالك 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 كي لا ينعكس ذلك سلباً على الجباية والواردات. كما أن النمو الحقيقي من شأنه أيضاً تأمين زيادة الواردات الضريبية من خلال تكبير حجم الاقتصاد الوطني عن طريق زيادة الاستثمارات وتقوية الإنتاجية والتنافسية وخلق فرص عمل وتفعيل الاستهلاك الفردي والصادرات. إلا أن هذه الأهداف والمقترحات القيمة لا تعدو إلا تمنيات وأفكار لا يتبعها تنفيذ طالما أن بيئة الأعمال والوضع الاجتماعي قابعين في الحالة المزرية والمترهلة السائدة اليوم. ولا يطمئننا أحد أن التغيير ممكن في معزلٍ عن ورشة إصلاحية شاملة للقوانين المرعية، وتدابير إدارية موازية ناجعة لوضعها موضع التفيذ. ومن أهم القوانين التي هي بحاجة للتطوير أو للتوضيح، القوانين الضريبية وسيما قانوني ضريبة الدخل والإجراءات الضريبية. وفي ما يلي عينة من المقترحات العملية:

أ. 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 مواده، كما ولتحسين وتفعيل التعاون البناء بين الإدارة والمكلفين، وتقوية المواطنية الضريبية وتحفيزها وتفعيل الجباية والالتزام؛ ناهيك عن إلزامية إعطاء صورة إجابيه للمستثمرين الأجانب لجهة الثبات التشريعي والعدل والإنصاف وحداثة النصوص. ومن أهم تلك التعديلات نوجز ما يلي على سبيل البيان فقط:

- تسهيل وتبسيط الأنظمة والإجراءات الضريبية وتأمين المعلومات العملية اللازمة للمكلف العادي ليكون على دراية بحقوقه وموجباته؛ كون التعقيدات التي تعتري النصوص القانونية تتسبب بعدم فهمها وبالتالي بعدم تطبيقها على الشكل الصحيح من قبل بعض المكلفين التائهين.
- تعديل نص المادة ٤٣ من قانون الإجراءات الضريبية ليصبح حق استرداد الضريبة من قبل المكلف لمدة خمس سنوات أسوة بعدد السنوات المحتسبة لمرور الزمن لتدارك حقوق الخزينة.
- 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 ٢٠٠٠/٥/٣١ وإنشاء تلك المحاكم وتفعيل دورها.

- اعتماد آلية قانونية للتظلم من المراقبين المقصرين أو المتجاوزين لصلاحياتهم مع عملية تقييم إداء ومحاسبة سريعة وشفافة لتفادي التكاليف الإعتباطية؛ نظراً لما لذلك من انعكاس سلبي على صورة الإدارة والتزام المكلف ومصلحة الخزينة التي تتحمل وحدها وزر وكلفة العطل والضرر وفوائد التأخير المترتبة نتيجة للطعون المقدمة للقضاء الإداري.
- إزالة الغموض والالتباس في النصوص الذي أتاح لبعض المراقبين تفسير النصوص بصورة توسعية (interprétation extensive) وبشكل مخالف لنية المشرّع وسيما منها تلك المتعلقة بمفهوم التهرب الضريبي والتعسف في استعمال الحق (العمليات الصورية) أو بالنسبة لعمليات الدرس والتكليف والتحصيل الجبري؛ وهذا ما من شأنه المساس بالأوضاع المالية والمادية للمكلّفين، مما يجعل منها أعمالاً وقرارات قابلة للطعن بالإبطال لتجاوز حد السلطة في ما لو مسّت بأوضاع الأفراد القانونية والمادية.
- 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.
- إعادة النظر في بعض الغرامات ونسبها وازدواجية ترتبها على نفس السبب المنشئ مما يشكل تراكم ويلحق الظلم بالمكلف.
- إدخال، ضمن المنظومة التشريعية اللبنانية وسيما عن طريق تطوير أحكام المادة ٢٦، مبدأ التكليف التعاقدي (Rescrit Fiscal أو Tax Ruling) الذي يحدد مسبقاً أصول التكليف بالنسبة لحالات خاصة يتم عرضها قبل المباشرة بتنفيذها وذلك، لما له من أهمية وفائدة لجذب المستثمرين وتشجيع المبادرات والمشاريع والنشاطات.
- في نفس السياق، التشدد في تطبيق المادة ٣٣ الخاصة بحالة التوقف عن العمل والتصفية الإدارة 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 بناء 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.

ب. تعديل و وتطوير نظام الإعفاءات والحوافز الضريبية:

من المفيد جداً تعديل وتطوير نظام الاعفاءات والحوافز الضريبية المعتمد راهناً 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 أعفاء مؤقت، كما ومؤسسات الملاحة الجوية والبحرية ومؤسسات التعليم الخاصة المستفيدة من إعفاء دائم من ضريبة الباب الاول. هذا، ويقتضي أيضاً إلغاء إعفاء التفرغ عن الأسهم الوارد في المادة ١٩ من القانون رقم ٩٣/٢٨٢ الذي كان مبرره في حينه صعوبة ضبط حركة التفرغات بسبب الأسهم لحامله وذلك، طالما أن القانون رقم ٧٥ تاريخ ٢٠١٧/١٠/٢٧ قد ألغى تلك الأسهم نهائياً وحظر استعمالها؛ 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، الخ.

ويبقى معلوماً أن الإعفاءات الضريبية تأتي عادةً كاستثناء لمبدأ العدالة وكأداة لتحقيق المصلحة العامة ويشترط من أجل إقرارها الاستناد إلى دراسات قانونية ومالية واجتماعية تبين التناسب بين الكلفة المالية والإدارية لهذه الاعفاءات ومقدار النفع العام المتوقع منها.

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

هـذا القانـون الـذي أقـرّ سـنة ١٩٥٩ بحاجـة اليـوم إلى تطويـر وتحديـث لـكي يواكـب الحداثـة ويتأقلـم مـع خصوصيـات لم تكـن قائمـة في حينـه ومـن جملـة هـذه التعديـلات المرجـوة:

- توضيـح وتوحيـد المعايـير بالنسـبة لمعيـار التكليـف بالضريبـة وبالتـالي تعديـل المـواد ٣ و٤٦ و٦٩ مـن قانـون ضريبـة الدخـل لترجيـح مبـدأ التكليـف حسـب محـل الإقامـة بشـكل يتوافـق مـع أحـكام المعاهـدات الدوليـة التـي وقعهـا لبنـان والتـزم بهـا مـع مـا يسـتتبع ذلـك مـن سـعي للمـضي قدمـاً بتوقيـع معاهـدات ضريبيـة مـع سـائر البلـدان التـي يعمـل و/أو يسـتثمر فيهـا اللبنانيـون للحـؤول دون الازدواجيـة في التكليـف.
- السـماح لجميـع المكلفـين بضريبـة الدخـل الخاضعـين للربـح الحقيقـي بإدّخـار مؤونـات لمواجهـة خسـائر الديـون غـير المسـددة وذلـك قبـل صـدور حكـم إفـلاس عـلى المديـن (أسـوة بالمصـارف والمؤسسـات الماليـة).
- قبـول تنزيـل عـبء التعويضـات الإضافيـة التـي تمنحهـا المؤسسـات المتعـثرة لإجرائهـا بالاتفـاق المتبادل عنـد تسريحهم أو إنهـاء خدماتهـم لأسـباب اقتصاديـة كـما وعـدم إخضاعهـا للضريبـة عـلى الرواتـب والأجـور؛ وإن كان ذلـك، خـارج نطـاق المحاكـم (المـواد ٧ و٤٧).
- السماح بنقل وترحيل العجز لمدة ٧ سنوات بدلاً من ٣ سنوات راهناً (المادة ١٦).
- السماح بتكوين مؤونة لتدني قيمة مخزون البضاعة وتنزيل قيمة البضاعة الهالكة بصورة نهائية من الأرباح.
- إقرار خيار الولوج إلى معدّل الإستهلاك التناقصي (Dégressif).
- السـماح باسـتبدال الأصـول الصناعيـة والمعـدّات والتجهيـزات التـي تعتـبر عنـصر مـن عنـاصر النشـاط بأخـرى أكـثر تطـوراً وفعاليـة لزيـادة الطاقـة الإنتاجيـة نوعـاً وكـماً؛ وذلـك عـن طريـق إعفائهـا مـن أي ضريبـة أو رسـم عندمـا يصـار إلى التفـرغ عنهـا.
- تطويـر نظـام التنزيـلات العائليـة الحـالي غـير الفعّـال وغـير العـادل وذلـك، مـن حيـث العدالـة الأفقيـة ومـن خـلال اعتـماد نظامـي التكليـف الأسري (Foyer Fiscal) والنصـاب العائـلي (Quotient Familial) بالنسـبة للمكلفـين الذيـن يتخطـى دخلهـم السـنوي الحـد الأقـصى للتنزيـلات العائليـة المرعيـة الإجـراء راهنـاً؛ مـما يسـمح بإبقـاء معظـم محـدودي الدخـل بمعـزلٍ عـن اي تكليـف.
- اعتـماد نظـام عـصري متكامـل للأربـاح الرأسـمالية (ربـح التحسـين) قوامـه التفريـق بـين الأربـاح المهنيـة وغـير المهنيـة (plus-values professionnelles et non professionnelles) مـن جهـة، كـما وبـين أربـاح التحسـين عـلى المـدى القصـير وتلـك عـلى المـدى الطويـل أو المنظـور (plus-values à court terme et plus-values à long terme) ولكلاهـما معايـير وأسـس ونسـب تكليـف متفاوتـة يقتـضي تحديـد آليتهـا عـلى أسـاس سياسـات ضريبيـة وإقتصاديـة محـددة المعـالم.
- إعفـاء أربـاح التحسـين (المـادة ٤٥ مـن قانـون ضريبـة الدخـل) الناتجـة عـن التفـرغ عـن أصـول ثابتـة (ماديـة و/أو غـير ماديـة) إذا مـا تـم اسـتعمال المبلـغ المحصّـل بمجملـه لاسـتبدالها بسـواها أو تحديـث أصـول المؤسسـة وأجهزتهـا المنتجـة (Actif Productif) و/أو زيـادة طاقـة المؤسسـة الإنتاجيـة نوعـاً أو كـماً.
- إعفـاء الأربـاح المحققـة نتيجـة لممارسـة حـق الخيـار الممنـوح بالنسـبة للسـندات القابلـة إلى التحويـل لأسـهم (Obligations Convertibles en Actions) نظـراً لمـا تشـكّل مـن حافـز للاسـتثمار في المؤسسـات والقطاعـات الواعـدة والإبتعـاد عـن الإقتصـاد الريعـي.
- تعديـل نظـام الإعفـاءات بالنسـبة للضريبـة عـلى الرواتـب والأجـور ولاسـيما بالنسـبة لكبـار السـن المسـتفيدين مـن معـاش تقاعـدي بحيـث يصـار إلى إفادتهـم بنفـس النظـام المعتمـد لمعاشـات تقاعـد موظفـي الدولـة والمؤسسـات العامـة والخاصـة المسـتثناة مـن الضريبـة وذلـك، بـشرط أن تسـتند معاشـات التقاعـد إلى حسـومات تقاعديـة تقتطـع مـن رواتـب الأجـراء طيلـة فـترة الخدمـة.

د. تعديل قانون ضريبة الأملاك المبنية (قانون تاريخ ١٩٦٢/٩/١٧ 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 اعتبرنا (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 الاستفادة من المنفعة المفروض عليها الرسم؛ بما معناه أن فرض الرسم مرتبط بتقديم خدمة مقابلة من قبل الجهة المكلفة (على غرار الرسم البلدي) وهذا ما هو غير متوفرّ في الحالة الراهنة بالنسبة لضريبة الأملاك المبنية التي تعتبر ضريبة نوعية على الدخل لا يقابلها تقديمات مباشرة أو منافع بخلاف ما توحي به في أسبابها الموجبة.

لذلك، فإنه من الأجدى تعديل القانون برمته واستبدال التكليف بالضريبة هنا بفرض رسمين مناطقيين الأول عقاري والثاني سكني على عاتق كل من المالك والمستأجر (يعود ريعهما للبلدية واتحاد البلديات في انتظار مجالس الأقضية 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 المداخيل الأخرى وتكليفه بموجب نظام الضريبة الموحدة على الدخل الذي يقتضي استحداثه. أما من جهة ثانية، فهناك كل من الرسم المترتب على حيازة العقار (Taxe Foncière) والرسم المترتب على استعماله (Taxe d'Habitation) والتي تؤول مواردهما كما أسلفنا إلى السلطات المحلية. كما ويتم بموجبه منح إعفاءات خاصة لبعض الفئات والنشاطات (مثال كبار العمر، المصانع، الشركات المتعثرة، شغور لأسباب قاهرة، الخ).

هـ. تعديلات على قانون رسم الانتقال (المرسوم الإشتراعي رقم ١٤٦ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢):

يقتضي تحديث قانون رسم الانتقال لكي يتلاءم مع الأهداف والخطط الاقتصادية والإجتماعية المرجوة بحيث يُسمح من جهة بجذب الاستثمارات التوظيفات المالية من خلال الـFondation والـTrust، 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 والاستثمار فيه. ولعلّ ضعف الإيراد المتأتي من هذه الضريبة في حسابات المالية العامة يفيد بأنه ولغاية تاريخه تجنب كثيرون التصريح عن الهبات والتركات نظراً لعجز الإدارة على الملاحقة والتحقق من الالتزام كما وموانع السرية المصرفية المحلية والخارجية التي أضحت قاب قوسين من الانقراض والاختفاء.

كما أنه من المفيد أيضاً مساهمة الدولة في تمويل القطاع الأهلي بصفة غير مباشرة من خلال وضع نصوص لإعفائه 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 اجتماعية عن طريق تلك المجموعات، تساعد على تأمين المساعدات وإيجاد فرص عمل وإطلاق العجلة الاقتصادية وتحفيز النمو وغيرها مما هو ضروري.

و. اعتماد مروحة تصاعدية للضريبة على القيمة المضافة (القانون رقم ٢٠٠١/٣٧٩):

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

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 لا تعود حصرية تحصيلها إلى السلطة الأعلى.

هذا، ومع التأكيد أن مفهومي المالية العامة والموازنة لم يعدان يقتصران اليوم على الدولة الواحدة المركزية، بل أصبحا مع اللامركزية الإدارية في العديد من البلدان موضوع توزيع واستقلالية 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 الـ٥٥ ٪. كما أنه يوجد في سويسرا نظام فعّال لتبادل المعلومات بين السلطة المركزية والسلطات المحلية وكذلك فيما 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 تفادي التفاوت بين المناطق.

الإصلاحات المعززة للشفافية والحوكمة

إعداد: داني حداد
خبير استشاري في قضايا الشفافية والحكم الصالح

التزام بالمبدأ دون استراتيجية تنفيذية

تضمن برنامج مؤتمر «سيدر» العديد من النقاط الأساسية التي تساهم في تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد والبيئة المؤاتية لتنفيذ المشاريع الاستثمارية، في حال تطبيقها. هذه النقاط الأساسية وردت ضمن الإصلاحات الهيكلية التي يجب على الحكومة القيام بها لإرساء منظومة الحكم الصالح. غير أنها لم ترد ضمن استراتيجية واضحة ومفصلة لأداوات التنفيذ، لا بل إن الإصلاحات أتت مرافقة لكل قطاع على حدة، على غرار الطاقة والمياه والبنية التحتية والنقل والبيئة والتعليم، دون أن تكون شاملة ضمن رؤية متكاملة لمكافحة الفساد والحد من العجز على مستوى الموازنة العامة والهدر الحاصل في الخزينة العامة.

وفي ظل عدم إقرار استراتيجية شاملة لمكافحة الفساد من قبل الحكومة اللبنانية والتي من المفترض أن تتضمن خطة متكاملة وبرنامجاً واضحاً، يبرز القلق من كيفية استعمال هذه القروض والهبات، وإمكانية فرض ضرائب جديدة على المواطنين في حل لم تتمكن الحكومة من وقف هدر المال العام والمبادرة بالإصلاح الإداري والمالي في ظل غياب آليات المتابعة والمراقبة الشفافة لضمان استخدام الأموال في المكان المناسب.

من ناحية أخرى تُطرح العديد من التساؤلات حول ماهية الاختلاف بين هذا المؤتمر وبين المؤتمرات السابقة في ظل اعتماد نفس السياسات العامة. فمؤتمر «سيدر» ليس المؤتمر الأول الذي تسعى من خلاله الحكومات اللبنانية للحصول على قروض ميسرة وهبات، بل سبق ذلك ومنذ العام ٢٠٠٠ العديد من المؤتمرات نذكر منها مؤتمرات باريس ١ و٢ و٣. فخلال مؤتمر «باريس ١»، تركزت خطة الحكومة اللبنانية على تحديث الاقتصاد لجذب الاستثمارات وتشجيع التجارة الدولية بعد تراجع النمو بين عامي ١٩٩٨ و٢٠٠٠، وبرزت معها التوجهات نحو الترويج للخصخصة لتحسين مستويات أداء وفعالية المؤسسات التي يمكن تخصيصها، وضبط الإنفاق والعجز في الموازنة ما يسهم في خفض خدمة الدين العام. بينما عمدت الحكومات السابقة إلى استعمال أموال «باريس ٢» في عملية إدارة الدين العام وتخفيض حجمه وكلفته. وقد اشتمل برنامج «باريس ٣» عام ٢٠٠٧ على العديد من الإصلاحات الهيكلية التي تساهم في مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية، دون أن توضع قيد التنفيذ.

الإصلاحات الهيكلية الموعودة في برنامج «باريس ٣»

تضمنت استراتيجية الحكومة خلال مؤتمر «باريس ٣» عام ٢٠٠٧ إصلاحات هيكلية اشتملت على ١٣ بنداً تساهم في تعزيز الشفافية وتضع الأطر المناسبة للمساءلة والمحاسبة وهي التالية:

- السعي إلى تأسيس وتطوير قدرة إدارية حديثة في الإدارات العامة الرئيسية مثل هيئات الرقابة، وتعزيز قدراتها على الإشراف وتطوير إدارات الدولة.
- السعي إلى تخفيض حجم وتكلفة الإدارة العامة عبر تطوير هيكلها التنظيمي العام ووظائفها.
- السعي إلى تحديث التشريعات خصوصاً ما يتعلق بإدارة المناقصات وقانون المحاسبة العامة.
- السعي إلى تطوير إدارة عصرية تخدم المواطن عبر تبسيط الإجراءات وتطبيق الحكومة الإلكترونية.
- السعي إلى إقرار مشروع قانون ينص على الاستعانة بشركات عالمية متخصصة لتدقيق حسابات المالية العامة والاستثمارات العامة خلال السنوات الخمسة عشرة الماضية (١٩٩٠ - ٢٠٠٥).
- السعي إلى إقرار قانون المناقصات العامة الجديد وإصدار مراسيمه التطبيقية.
- السعي إلى تأسيس هيئة ناظمة مشرفة على نظام المناقصات العامة ومراقبته وتحديثه.
- السعي إلى تطوير دور ديوان المحاسبة كهيئة للمراقبة المسبقة واللاحقة لضمان نوعية الإنفاق وجدواه وتوافقه مع بنود الموازنة.
- تشجيع مؤسسات الرقابة الرسمية على اتخاذ الإجراءات التأديبية وفرض تنفيذ ضوابط تعالج تضارب المصالح واستغلال السلطة من قبل كبار موظفي القطاع العام.
- ترشيد ومكننة إجراءات العمل في مختلف الإدارات لتقليص التعاطي المباشر بين المواطنين وموظفي القطاع العام لتخفيف حالات الرشوة.
- السعي إلى إصلاح نظام إعداد الموازنة وتنفيذها، وإزالة كل الرسوم التي لا تنتج عنها إيرادات مهمة إسهاماً في محاربة الفساد. على أن تمتد هذه المبادرات إلى الوزارات الأخرى والإدارات العامة على مدى السنوات القليلة التالية.
- توسيع دور مجلس الخدمة المدنية، على أن تطبق آليات تقييم صحيحة وشفافة لتحسين عملية الاختيار للمسؤولين في المناصب الرفيعة في الإدارات والمؤسسات.
- السعي إلى تطبيق إجراءات شفافة تعتمد على الجدارة وأصول سليمة في عمليات التوظيف في إدارات القطاع العام ومؤسساته، من أجل عزل التوظيف عن الاعتبارات الطائفية والسياسية.

وقبل الانتقال الى الحديث عن الإصلاحات الواردة في مؤتمر «سيدر»، لا بد من التشديد على أن النقاط الإصلاحية الهيكلية الثلاثة عشرة الواردة ضمن «باريس ٣» لم ينفذ معظمها، وبالتالي الحديث عن إمكانية تطبيق الإصلاحات الجديدة هو أمر غير مشجع. فقد مرّ لبنان منذ عام ٢٠٠٧، بالعديد من المحطات السياسية والاقتصادية التي منعت وبشكل عام تطبيقها. على الرغم من تقديمها آنذاك شرطاً أساسياً لحصول لبنان على الدعم الدولي. من هذا المنطلق يمكن اعتبار مؤتمر «سيدر» امتداد طبيعي لمؤتمر «باريس ٣»، لا بل أن معظم النقاط الواردة هي نسخة عن تلك التي عرضت عام ٢٠٠٧.

الإصلاحات التي نفذت قبل مؤتمر «سيدر»

منذ العام ٢٠٠٠، أُقرّ العديد من القوانين الإصلاحية، إلا أن معظمها لا يزال بحاجة إلى مراسيم تطبيقية لكي تدخل حيز التنفيذ. وقد اتخذت الحكومات المتتالية بعض الإجراءات الإصلاحية المالية، بينما بقيت الإصلاحات الإدارية خجولة جداً وتقتصر على إقرار عدد من القوانين. من هذا المنطلق يمكن القول إن مبادرات تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد لم تتخطَّ الإطار الشكلي وظلت بعيدةً عن التطبيق العملي. أما أبرز القوانين التي أقرت والإجراءات التي نفذت فهي التالية:

- إقرار قانون وسيط الجمهورية عام ٢٠٠٥.
- انضمام لبنان إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عام ٢٠٠٩.
- تعيين وزير دولة لشؤون مكافحة الفساد عام ٢٠١٦.
- إقرار قانون الحق في الوصول إلى المعلومات عام ٢٠١٧.
- إقرار قانون جديد للانتخابات وفق النظام النسبي عام ٢٠١٧.
- إعادة إحياء المجلس الاقتصادي الاجتماعي عام ٢٠١٨.
- إقرار القانون رقم ٤٦ عام ٢٠١٧، بعد إقرار قانون سلسلة الرتب والرواتب رقم ٤٥، والذي نص على العديد من الإصلاحات التي يجب اتخاذها بهدف تحسين أداء وتفعيل وترشيق الإدارة العامة.

الإصلاحات الهيكلية الواردة في برنامج «سيدر» ومسار تطبيقها[١]

تضمن برنامج الإنفاق الاستثماري الذي عرضته الحكومة اللبنانية في مؤتمر «سيدر» مراجعة للإطار القانوني العام الحالي بالإضافة إلى الإجراءات التي يجب القيام بها من أجل مكافحة الفساد وتصحيح وضع المالية العامة وتعزيز قدرة لبنان على استقطاب عدد أكبر من المستثمرين والشركات الخاصة وتحسين مناخ الأعمال. سوف نستعرض في الجدول أدناه الإصلاحات الهيكلية كما وردت في البرنامج مع تحديد تلك التي اقرت وتلك التي لم تقر، علماً أننا لم نحصر الجدول في الإصلاحات الهيكلية المتعلقة بمكافحة الفساد، بل حاولنا الإضاءة على واقع الإصلاحات الأخرى أيضاً لمزيدٍ من الشمولية.

١ تضمن التقرير الوطني الطوعي (VNR) عن أهداف التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، الذي أعدته الحكومة اللبنانية وعرضت نتائجه خلال المنتدى السياسي رفيع المستوى في مقر الأمم المتحدة في تموز ٢٠١٨ (اي بعد شهرين من انعقاد مؤتمر «سيدر») إعادة التذكير بالتزام لبنان بالإصلاحات الهيكلية الهادفة إلى مكافحة الفساد والتي تشكل إطاراً لتوجيه الاستثمارات الدولية، على غرار مؤتمر «سيدر»، ضمن الهدف رقم ١٦ «تأمين السلام والعدالة» علماً أن أهداف التنمية المستدامة يبلغ عددها ١٧ هدفاً.

مؤتمر سيدر ٢٠١٨		
الإصلاحات الهيكلية الواردة		
مكافحة الفساد	**أقر**	**لم يقر**
انضمام لبنان إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد	✔	
تعيين وزير دولة لمكافحة الفساد	✔	
وجود وزير دولة لشؤون التنمية الإدارية	✔	
إقرار قانون الحق في الوصول إلى المعلومات	✔	
إقرار قانون حماية كاشفي الفساد	✔	
إعداد مسودة مشروع الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد التي تهدف الى: • إرساء الشفافية المتمثلة في حق الوصول إلى المعلومات المتعلقة بالصفقات العامة والقرارات الإدارية والقضائية والتعاميم والتقارير الدورية والسنوية الصادرة عن الإدارات العامة. • تفعيل المساءلة، وصولاً إلى معاقبة مرتكبي الفساد وشركائهم دون أي عائق دستوري أو إداري أو قضائي أو أي حسابات سياسية. • الحد من الاستنسابية في عمل الإدارة. • منع الإفلات من العقاب.		✔
اقتراح قانون لإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد		✔
الحوكمة المالية	**أقر**	**لم يقر**
إقرار موازنتي العام ٢٠١٧ و٢٠١٨	✔	
تطوير إدارة الضرائب والدين العام		✔
تطوير الخدمات الإلكترونية	✔	
تحسين فاعلية المناقصات العمومية والشفافية في استدراج العروض		✔
إصلاح الجمارك من خلال تبسيط المعاملات وتحديث أنظمة الدفع وحفظ المعلومات		✔
استراتيجية التحول الرقمي للإدارة العامة	**أقر**	**لم يقر**
		✔
عصرنة واعادة هيكلة الإدارة العامة	**أقر**	**لم يقر**
منع جميع حالات التوظيف والتعاقد بما فيها القطاع التعليمي والعسكري بمختلف مستوياته واختصاصاته وفي المشاريع المشتركة مع المنظمات الدولية المختلفة إلا بقرار في مجلس الوزراء بناء لتحقيق تجريه إدارة الأبحاث والتوجيه		✔
اعتماد نظام موحد للتقديمات الإجتماعية		✔
إعادة النظر بسياسة الدعم ومساهمات الدولة في الصناديق		✔
تحديد إنفاق المحروقات في الإدارات العامة		✔
إنجاز مسح شامل يبين الوظائف الملحوظة في الملاكات والوظائف التي تحتاج إليها الإدارة للقيام بالمهام الموكلة إليها، وتحديد أعداد الموظفين والمتعاقدين والعاملين فيها بأي صفة كانت، وتحديد الحاجات والفائض والكلفة الحالية والمستقبلية للموارد البشرية بما في ذلك كلفة إنهاء الخدمة		✔
تقييم أداء الموظفين في الإدارات العامة		✔

قانون جديد للمناقصات العمومية	أقر	لم يقر
		✔
مكننة المحاكم في لبنان	أقر	لم يقر
		✔
قانون دعم الشفافية في قطاع الغاز والنفط	أقر	لم يقر
	✔	
مراجعة قانون التجارة	أقر	لم يقر
إدخال تعديلات عليه وتطوير البيئة التشريعية للعمل وإنشاء الشركات		✔
قانون المعاملات الإلكترونية	أقر	لم يقر
	✔	
قانون الوساطة القضائية	أقر	لم يقر
	✔	
إصلاح الأسواق المالية	أقر	لم يقر
		✔

ولضمان نجاح إصلاحات مؤتمر «سيدر» سوف يتم إنشاء آلية للتنسيق بين الجهات المانحة والسلطات اللبنانية وتنظيم اجتماعات متابعة دورية وتطوير موقع إلكتروني يخصص لضمان شفافية التمويل وتنفيذ المشاريع.

القرارات الإصلاحية التي تلت مؤتمر «سيدر»

بعد أن أقر المجلس النيابي في أيلول ٢٠١٨، قانون حماية كاشفي الفساد وقانون دعم الشفافية في قطاع الغاز والنفط، اتخذت رئاسة الحكومة والهيئات الرقابية بعض الإجراءات الإصلاحية والتي تهدف إلى تطبيق مندرجات مؤتمر «سيدر» على النحو التالي:

١. خطوات رسمية

أ. رئاسة الحكومة

صدر تعميمان من قبل رئيس الحكومة يهدفان لوقف الهدر في مالية الدولة هما:

- التعميم الأول: التشدد في إعطاء من يستحق من العاملين المكافأة السنوية

«يطلب إلى جميع الإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات واتحادات البلديات والمجالس والصناديق والهيئات، توخي المصلحة العامة والتقيد بسياسة ترشيد الإنفاق في معرض تنفيذ هذه المادة، والتشدد في إعطاء من يستحق من العاملين المكافأة السنوية ضمن سقف الاعتمادات المتاح استعمالها في هذا المجال».

- التعميم الثاني: التعاون مع السلطات الضريبية وإعطائها المعلومات التي تطلبها للقيام بمهامها

«حيث أن البند (١) من المادة (٢٣) من القانون رقم ٢٠٠٨/٤٤ (قانون الإجراءات الضريبية) قد نص على ما يلي:» ومع مراعاة أحكام القانون رقم (٣) تاريخ ١٩٥٦/٩/٣ المتعلق بالسرية المصرفية، على كل شخص بما فيه إدارات الدولة والمؤسسات العامة والبلديات واتحاد البلديات كافة وكذلك الهيئات المختلفة في القطاع الخاص والنقابات، التعاون مع السلطات الضريبية وإعطائها المعلومات التي تطلبها للقيام بمهامها»، وحيث أن التزام وتقيد المشمولين بأحكام البند الآنف الذكر بموجب التعاون مع الإدارة الضريبية من شأنه أن يسهل معاملات المكلفين الملتزمين منهم بموجباتهم الضريبية كما يتيح لهذه الإدارة بالمقابل، تحديد المكلفين غير الملتزمين ضريبياً ومتابعة الإجراءات المحددة قانوناً بحقهم بما يحفظ حقوق الخزينة العامة بالمال العام،

لذلك، يطلب إلى جميع المؤسسات العامة والبلديات واتحادات البلديات وكافة الهيئات والمجالس والصناديق والإدارات ذات الموازنات الملحقة والمحتسبين التقيد بما يلي:

أولا: استبدال مستند براءة الذمة المالية المطلوب لتقديم عروض صفقات الأشغال واللوازم والخدمات أو للتعاقد بشأنها، بنسخة مصدقة عن شهادة تسجيل العارض أو المتعاقد معه لدى وزارة المالية.

ثانيا: استبدال مستند براءة الذمة المالية، المتوجب تقديمه لدفع المستحقات إلى المكلفين المتعاملين مع المؤسسات العامة والبلديات واتحادات البلديات وكافة الهيئات المجالس التابعة لكل منها، بإفادة صادرة عن مديرية الخزينة في وزارة المالية

ب. المجلس النيابي

طلبت لجنة المال والموازنة من مجلس الخدمة المدنية إيداعها المعلومات الآتية:

- عملية توظيف في الملاكات الدائمة التي جرت منذ تاريخ صدور سلسلة الرتب والرواتب.
- كلّ عملية تعاقد لأشغال وظائف دائمة تُشغل بالتعاقد أو لتولّي مهام مؤقتة.
- كل ما لديها علم أكيد بحصوله من توظيف أو تعاقد مقنّع. على أن تشمل المعلومات الإدارات والمؤسسات العامة المعنية وأعداد الموظفين المتعاقدين بصفة رسمية أو مقنعة.
- إجراء التحقيق اللازم وتحديد المسؤوليات

ج. التفتيش المركزي

صدر قرار عن التفتيش المركزي يلزم من خلاله الوزارات والإدارات العامة والبلديات بإيداعه بيانات واضحة ودقيقة لجميع الوحدات الإدارية المرتبطة بها. ويهدف هذا القرار إلى إعادة النظر بفلسفة الوظيفة العامة وصولاً إلى إدارة رشيقة، عصرية وممكننة، والتأكيد على هيكليات الإدارات العامة حتى تعكس الحاجات الفعلية للموارد البشرية اللازمة من أجل القيام بالمهام المطلوبة.

٢. واقع إصلاحات مكافحة الفساد الهيكلية الحالية

كما ذكرنا سابقاً أقر العديد من الإصلاحات الهيكلية قبل انعقاد مؤتمر «سيدر». وفي مراجعة لها يتبين لنا أن قانون وسيط الجمهورية الذي أقر عام ٢٠٠٥ لم تصدر مراسيمه التطبيقية حتى الآن، على الرغم من أهمية الدور الذي يلعبه وسيط الجمهورية في حماية حقوق المواطنين ومصالحهم، في ظل سوء استعمال السلطة في الإدارات العامة ومعالجة الطلبات الموجهة إليه عن طريق تقريب وجهات النظر بين صاحب الطلب والإدارة العامة، وطرح الحلول الملائمة. أما في ما يتعلق بتطبيق قانون الحق في الوصول إلى المعلومات فيمكن القول أن أحكام هذا القانون لا تطبق في غالبيتها في ظل:

- عدم التزام معظم الإدارات العامة بالنشر التلقائي للمعلومات الإدارية والمالية والتقارير الدورية التي تصدرها. وتجدر الإشارة إلى أن أكثرية الإدارات لا تلتزم المدة الزمنية المحددة بثلاثين يوماً كحد أقصى للإجابة على طلب المواطنين بسبب عدم وجود عقوبات تفرض على الإدارة العامة التي لا تلتزم بالإفصاح عن المعلومات.
- عدم تعيين موظف مولج بالمعلومات لدى معظم الإدارات العامة.
- عدم إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد كمرجع مختص لتلقي شكاوى المواطنين في حال عدم التزام الإدارات العامة في تقديم المعلومات.

وفي ظل عدم توفر الإمكانات المادية والبشرية لدى وزير الدولة لمكافحة الفساد، لم يتمكن من تحقيق خرق جدي في هذا الملف أو التحقيق في قضايا فساد محددة، مما يبرز اهمية إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.

مكامن ضعف الإصلاحات الواردة في برنامج «سيدر»

من أجل الشروع بتطبيق إصلاحات مؤتمر «سيدر» الهيكلية، لا بد من اتخاذ إجراءات صارمة لمحاربة الفساد ووقف عشوائية التوظيف في الإدارات العامة، بعد أن بات حجم القطاع العام أكبر من القطاع الخاص، ووجود آلاف الوظائف التي لا بد من إعادة النظر بالجدوى منها. ولا بد أيضاً من تعزيز القدرات المؤسساتية للإدارات العامة، وبخاصة تلك المرتبطة بتقديم الخدمات اليومية للمواطنين والهيئات الرقابية الثلاث الأساسية. وفي تقييم إصلاحات برنامج مؤتمر «سيدر» الهيكلية المقترحة، والمتعلقة بمكافحة الفساد، وبمقارنتها مع برنامج مؤتمر «باريس ٣»، يمكن القول إن نقطة الضعف تمثلت بعدم التركيز على تعزيز دور الهيئات الرقابية الثلاث وهيئة التأديب العليا، وعلى أهمية إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، والتي سوف تتمتع بصلاحيات الاستقصاء والتحقيق والملاحقة في أعمال الفساد، على عكس مؤتمر «باريس ٣» الذي تضمن نقاطاً واضحة حول تطوير دور ديوان المحاسبة وتشجيع مؤسسات الرقابة الرسمية على اتخاذ الإجراءات التأديبية وتوسيع دور مجلس الخدمة المدنية من خلال تطبيق آليات تقييم صحيحة وشفافة لتحسين عملية الاختيار للمسؤولين في المناصب الرفيعة في الإدارات العامة.

ومن نقاط ضعف برنامج مؤتمر «سيدر» حول الإصلاحات الهيكلية لمكافحة الفساد أنه لم يتضمن النقاط الواردة أدناه والتي يجب العمل على تطبيقها لكي تشكل خارطة طريق لمكافحة الفساد على النحو التالي:

- عدم تحديد أسباب الفساد ونتائجه على المجتمع.
- عدم تحديد أولويات مكافحة الفساد.
- عدم تحديد آلية واضحة لمكافحة الفساد من خلال إعداد توصيف واضح لعمليات الإدارات والمؤسسات العامة للحد من الرشوة.
- عدم تحديد المدة الزمنية التي يتطلبها تنفيذ هذه الإصلاحات.
- عدم تحديد كيفية مراقبة تنفيذ تطبيق هذه الإصلاحات والجهة المخولة القيام بذلك.
- عدم التطرق إلى اهمية تطوير دور المجتمع المدني وتوعيته للتعرف على واجباته وحقوقه.
- عدم التطرق إلى تطوير اللعبة الديمقراطية وأهمية حق المواطنين بالوصول إلى المعلومات الإدارية مما يعزز أطر الشفافية.
- عدم تفعيل المساءلة والمحاسبة السياسية وخاصة تعديل قانون الإثراء غير المشروع غير المطبق حالياً.
- عدم ذكر موضوع وسيط الجمهورية.
- عدم التطرق إلى أهمية إقرار قانون منع تضارب المصالح.
- عدم التطرق إلى اهمية تعزيز استقلالية ونزاهة القضاء في محاكمة المتهمين بالفساد.

ولضمان نجاح أي خطة مستقبلية لمكافحة الفساد لا بد من خلق شراكة بين جميع أصحاب المصلحة، بدءاً بالحكومة والمجلس النيابي والوزارات والقضاء والأجهزة الرقابية والبلديات، والإعلام، وأصحاب الأعمال، والمجتمع المدني، والمواطنين، وخلق آلية عمل واضحة لمناقشة مدى تطبيق الخطط والإصلاحات.

الخلاصة والتوصيات

إصلاحات سوق العمل المعززة للتشغيل

١. لكي يؤدي النمو الاقتصادي إلى خلق فرص عمل وفيرة ولائقة يستفيد منها اللبنانيون، من الضروري الانتقال من النمط القائم حاليا في لبنان والذي يعتمد على نمط يعتمد على استخدام كثيف ليد عاملة رخيصة الى نشاطات عالية الانتاجية بحيث تصبح المعرفة العلمية والتكنولوجية المتقدمة عامل الانتاج الرئيسي، اي ان يتحول الاقتصاد اللبناني الى«اقتصاد معرفة».

٢. توفير الحوافز الملائمة لقطاع التكنولوجيا وريادة الأعمال في مجال اقتصاد المعرفة كي يتمكن من تحقيق الأهداف المرجوة منه، ومعالجة وجوه التقصير الحكومي على صعيد مرتكزات اقتصاد المعرفة الأربعة: التعليم والتدريب؛ البنية التحتية للمعلومات؛ أنظمة الابتكار؛ والحوافز الاقتصادية والنظم المؤسسية؛ وإخراج الاستراتيجيات والخطط الموضوعة في هذا المجال من الأدراج وتطويرها إذا اقتضى الأمر، ليصار إلى تنفيذ مندرجاتها.

٣. تطوير آليات اشتغال سوق العمل، من خلال توفير قاعدة معلومات شاملة ودقيقة حول سوق العمل. ومن الأولويات في هذا المجال إجراء تعدادات دورية للسكان.

٤. إنشاء شبكة من مكاتب التشغيل تغطي جميع المناطق اللبنانية، وتكون مهمتها إتاحة قواعد معلومات خاصة بسوق العمل في كل من هذه المناطق، بالإضافة إلى تقديم الخدمات في مجال الاستشارات والتوجيه المهني. ما يتطلب إمداد هذه المكاتب بالعناصر البشرية المؤهلة والكفوءة والتجهيزات المادية الحديثة.

٥. توسيع مروحة برامج تدريب القوى العاملة ورفع مستوى أدائها، بحيث تكون هذه البرامج أكثر تنوعاً ومرونة؛ والعمل على تطوير مناهج التدريب وتنويعها بحيث تشمل المزيد من التخصصات والمهارات التي يحتاجها سوق العمل، وإشراك مختلف مؤسسات القطاع العام والقطاع الخاص في تمويل هذه البرامج.

٦. العمل على ترشيد الاعتماد على اليد العاملة غير اللبنانية باتخاذ إجراءات من شأنها إزاحة منافستها لليد العاملة اللبنانية وإزالة الضغط على مستوى الاجور نزولا الناتج عن منافسة اليد العاملة الاجنبية. وفي هذا السياق من الضروري مكافحة العمل غير الشرعي والتشدد في وجوب حصول العامل غير اللبناني على إجازة

عمل؛ وتشغيل العمالة الأجنبية انتقائياً، حسب حاجة الاقتصاد الوطني، وشمولها تحت القوانين والأنظمة المتعلقة بالحد الأدنى للأجور والضمانات الاجتماعية وشروط العمل اليد العاملة غير اللبنانية.

٧. مأسسة عمل لجنة المؤشر واعتماد آليات واضحة ومحددة لتعديل الحد الأدنى للأجور وتصحيح الأجور.

٨. التحول إلى نظام موحد للتغطية الصحية يشمل جميع المواطنين، واستحداث نظام للتعويض عن البطالة.

٩. إعادة هيكلة كل من وزارة العمل والمؤسسة الوطنية للاستخدام والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وتزويد هذه المؤسسات بالموارد البشرية والمادية التي تمكنها من القيام بدورها على الوجه الصحيح.

١٠. قيام حوار اجتماعي مثمر بين أطراف سوق العمل الثلاثة: الحكومة، العمال، وأصحاب العمل، ما يستدعي تعزيز استقلالية المجلس الاقتصادي والاجتماعي عن السلطة السياسية وإعطاءه دوراً تقريرياً في بعض الأمور بدلاً من حصره في دور استشاري بعد إعادة النظر بآليه تعيين أعضائه، ورفع اليد السياسية عن النقابات العمالية والاتحاد العمالي العام.

الإصلاح البنيوي للنظامين المالي والضريبي

١. الانتقال من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والإداء، واعتماد تقسيم وظائفي جديد لعرض الموازنة حسب المهام، ما يساهم في تأمين شفافية أكبر بحيث يتمكن الرأي العام من الاطلاع على وجهة استعمال الواردات، وبالتالي محاسبة المسؤول على أساس النتيجة المرجوّة وحسن الإداء.

٢. وضع قيود وشروط صارمة لتدوير الإعتمادات بعد تعديل قانون المحاسبة العمومية، للحد من الهدر وسوء استخدام الموارد.

٣. اعتماد مبدأ الموازنة المجمعة كأداة تقييم وتحليل وتخصيص، من خلال ضم موازنات المؤسسات العامة والمصالح المستقلة والصناديق والمجالس.

٤. إنشاء مرصد اقتصادي ووحدة لدرس وتحليل وقع الأثر الاقتصادي لدى وزارة المالية لكي يتمكن أي وزير أو نائب أو مسؤول من الاطلاع على النتائج والمحاذير قبل اتخاذ القرارات واعتماد الخيارات.

٥. اعتماد سياسة سيولة واقعية وفعالّة كجزء أساسي من إدارة الإنفاق العام بهدف عدم تخطي ما هو معتمد في الموازنة وتفادي الاقتراض غير المتوقع أو التدابير الضريبية المفاجئة خلال السنة المالية.

٦. إيجاد آلية رسمية تسمح بإشراك المواطنين وهيئات المجتمع المدني في النقاش العام الذي يسبق إقرار الموازنة، وتكريس حق حضور المنظمات المهنية والهيئات الأكثر تمثيلاً اجتماعات لجنتي المال والموازنة والإدارة والعدل، قانوناً وليس فقط عرفاً، لإغناء النقاش وتفادي التجاوزات والأخطاء وتقديم الاقتراحات المفيدة.

٧. تفعيل دور الأجهزة الرقابية وتوسيع نطاق مهامها وتأمين استقلاليتها من خلال: تأمين إستقلالية ديوان المحاسبة والتفتيش المركزي عن السلطة التنفيذية التي تعينهما وتؤمن تمويلهما؛ وإشراك ديوان المحاسبة في عملية إعداد الموازنة العامة، في مرحلة بلورتها لدى الوزارات والإدارات، لأخذ رأيه بعملية تبرير الطلبات الواردة من الإدارات المختلفة؛ تأمين ترابط إلكتروني فيما بين الديوان وباقي الإدارات والوزارات.

٨. توسيع قاعدة المكلفين وتعميم الرقم الضريبي الموحدّ، لجميع المواطنين والمقيمين الأجانب على الأرض اللبنانية، بحيث يتم ربطه برقم الهوية أو جواز السفر أو الإقامة (للأجنبي المقيم) ويتوجب الإعلان عنه بمناسبة كل معاملة تجارية أو مصرفية.

٩. تطبيق الضريبة الموحدة على الدخل مع تعميم موجب تعبئة التصريح ليشمل أكبر عدد من المكلفين، مع الإبقاء على آلية تحصيل الضرائب عند المنبع.

١٠. تعديل قانون الإجراءات الضريبية (قانون رقم ٤٤ تاريخ ٢٠٠٨/١١/١١) لتسهيل وتبسيط الأنظمة والإجراءات الضريبية وتأمين المعلومات العملية اللازمة للمكلف العادي ليكون على دراية بحقوقه وموجباته.

١١. تطوير نظام الإعفاءات والحوافز الضريبية 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.

١٢. إجراء تعديلات على قانون ضريبة الدخل (المرسوم الإشتراعي رقم ١٤٤ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ مع تعديلاته)، لا سيما من أجل تطوير نظام التنزيلات العائلية الحالي غير الفعّال وغير العادل، وذلك من خلال اعتماد نظامي التكليف الأسري و النصاب العائلي.

١٣. تعديل قانون ضريبة الأملاك المبنية (قانون تاريخ ١٩٦٢/٩/١٧ وتعديلاته)، واستبدالها بفرض رسمين مناطقيين الأول عقاري والثاني سكني على عاتق كل من المالك والمستأجر (يعود ريعهما للبلدية واتحاد البلديات في انتظار مجالس الأقضية واللامركزية الإدارية الموعودة).

١٤. اعتماد مروحة تصاعدية للضريبة على القيمة المضافة (القانون رقم ٢٠٠١/٣٧٩)، على غرار ما هو معتمد في العديد من الدول، لجهة تخفيض الضريبة على السلع والخدمات الضرورية والحيوية للمواطنين العاديين، واعتماد نسبة وسطية للأمور العادية والترفيهية، وأخرى أعلى على الكماليات وأعمال المضاربة والسمسرة.

١٥. اعتماد اللامركزية المالية من ضمن اللامركزية الإدارية، حيث تقوم كل سلطة سياسية مناطقية دنيا بتحصيل ما يعود لها من ضرائب ورسوم، التي لا تعود حصرية تحصيلها إلى السلطة الأعلى. عندها تقرر السلطات المحلية نفقاتها وتستفيد من إيرادات ضريبية خاصة بها، مقابل اشتراك هذه السلطات في البرنامج الوطني العام، بناءً على مبادئ التضامن والتنسيق والانسجام مع سواها من الإدارات المحلية في المناطق لتأمين تنمية متوازنة وتوزيع عادل للثروة الوطنية.

الإصلاحات المعززة للشفافية والحوكمة

1. الانطلاق من رؤية متكاملة تحدد أسباب الفساد ونتائجه على المجتمع، وأولويات خطوات مكافحة الفساد، وآلية واضحة لمكافحة الفساد من خلال إعداد توصيف واضح لعمليات الإدارات والمؤسسات العامة.

٢. إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد كمرجع مختص لتلقي شكاوى المواطنين في حال عدم التزام الإدارات العامة في تقديم المعلومات، ولتعلب الدور المناط إليها في قانون حماية كاشفي الفساد، وفي قانون الشفافية في قطاع النفط والغاز.

٣. التزام كامل وحقيقي بتنفيذ قانون حق الوصول إلى المعلومات، والتزام كافة الإدارات العامة بالنشر التلقائي للمعلومات الإدارية والمالية والتقارير الدورية التي تصدرها، وتعيين كادر بشري مولج بنشر المعلومات.

٤. تعزيز دور الهيئات الرقابية وهيئة التأديب العليا، وتشجيعها على اتخاذ الإجراءات التأديبية، وتوسيع دور مجلس الخدمة المدنية من خلال تطبيق آليات تقييم صحيحة وشفافة لتحسين عملية اختيار الموظفين في المناصب الرفيعة في الإدارات العامة.

٥. وضع قانون وسيط الجمهورية (المسمّى «أمين المظالم» في العديد من الدول) موضع التنفيذ، مع إقرار كافة المراسيم التطبيقية المطلوبة، وتأمين كادر بشري وموارد مالية وتقنية كافية ليضطلع وسيط الجمهورية بدوره.

٦. إقرار قانون منع تضارب المصالح، يمنع كل المتعاطين بالشأن العام أن يرتبطوا مباشرةً أو غير مباشرةً بعقود مع الدولة اللبنانية تؤمن لهم ولعائلاتهم وللمقربين منهم ربحاً مادياً.

٧. إصلاح شامل لآلية المناقصات العمومية واستدراج العروض.

٨. إنجاز مسح شامل يبين الوظائف الملحوظة في الملاكات والوظائف التي تحتاج إليها الإدارة للقيام بالمهام الموكلة إليها، وتحديد أعداد الموظفين والمتعاقدين والعاملين فيها بأي صفة كانت، وتحديد الحاجات والفائض والكلفة الحالية والمستقبلية للموارد البشرية بما في ذلك كلفة إنهاء الخدمة.

٩. تطوير وتفعيل وتنفيذ قانون الإثراء غير المشروع، ورفع السرية المصرفية عن الرؤساء والوزراء والنواب والمرشحين إلى المجلس النيابي وكبار الموظفين.

١٠. تعزيز استقلالية ونزاهة القضاء كشرط أساسي لكل الإصلاحات والتوصيات الواردة .

حركة التجدد الديموقراطي
DEMOCRATIC RENEWAL MOVEMENT

© جميع الحقوق محفوظة

www.tajaddod.org
tajaddod@tajaddod.org
سن الفيل، جادة شارل ديغول - هاتف وفاكس: ٢/١/٤٨٩٤٦٠/٩٦١+
Sin El Fil, Charles de Gaulle Avenue – Phone / Fax: +961.1.489460/1/2