

ما حاجة لبنان إلى سيدر؟ وكيف يحتم سوء الإدارة المالية والضرائب المنخفضة على الثروة الإستعانة بالمساعدات الدولية؟

منير مهملات وسامي عطاالله¹

ملخص تنفيذي

أتاح مؤتمر سيدر فرصة جديدة للحكومة اللبنانية في سعيها إلى تأمين الدعم الدولي للاستثمارات في البنية التحتية العامة الضرورية للبلد. وقد استخدمت الحكومة أزمة اللاجئين السوريين كحجة أساسية، ما يجعل من الدعم الدولي للبنان واجباً أخلاقياً لضمان استقراره. ويطرح هذا الملخص الشك في وجهة النظر هذه، بينما يستعرض الظروف المالية التي أدت إلى انعقاد مؤتمر جديد للمانحين في باريس. ونحن نعتبر أن العوامل التي منعت الحكومة من توفير الاستثمارات اللازمة للبنية التحتية المتهاكلة للبلد تعود إلى حقب ما قبل الأزمة السورية، وهي تكمن في الاقتصاد السياسي الداخلي. وقد حدّدنا عاملين اثنين أساسيين يمنعان الحكومة من زيادة حصتها من النفقات الرأسمالية، ألا وهما: أولاً التوظيف المضحّم في القطاع العام، ودفعات الفائدة المرتفعة للديون السيادية التي تقيّد بشدّة السياسة المالية للحكومات اليوم، وهي ستؤدي أيضاً إلى أعباء أكبر في المستقبل. أمّا ثاني العاملين، فيتمثّل بفشل النظام الضريبي في فرض أعباءٍ منصفة على الشرائح الثرية في المجتمع كما على الشركات الكبرى من خلال الإبقاء على مستوى منخفض للضرائب المباشرة والتصاعدية، والاعتماد بدلاً من ذلك على الضرائب غير المباشرة والتراجعية. وتفادياً لإجراء رحلاتٍ مستقبلية إلى باريس، يتعيّن على الحكومة إعادة هيكلة أولويات الإنفاق، واعتماد نظام ضريبي أكثر إنصافاً، وقادرٍ على تمويل الاستثمارات اللازمة في البنية التحتية العامة.

أنجز ملخص السياسة هذا بدعم من سفارة كندا في لبنان. الآراء الواردة فيه لا تعكس بالضرورة وجهة نظر الجهة المانحة.

1

يتقدم معدّ الملخص بالشكر من سامي زغيب على دعمه البحثي.

عن الكتاب

سيامي عطاالله هو مدير المركز اللبناني للدراسات، ويشرف حالياً على عدد من الدراسات السياسية المتصلة بالهوية الاجتماعية للشباب ومشاركاتهم السياسية، والسلوك الانتخابي، والطائفة السياسية والاجتماعية، ودور البلديات في التعامل مع أزمة اللاجئين. هو محرر مشارك لكتاب السلطات المحلية والخدمات العامة: تقييم اللامركزية في العالم العربي (مع منى حرب، بيروت، 2015)، محرر مشارك لكتاب مستقبل النفط في لبنان: الطاقة والسياسة والنمو الاقتصادي (مع بسام فتوح، أي بي تورييس، 2018)، ومحرر مشارك لكتاب المجلس النيابي اللبناني 2009-2017: بين التمديد والتفريغ. خارطة طريق لاستعادة المجلس لدوره التشريعي والرقابي (مع نايلة ججع، بيروت، 2018).

منير مهملات طالب دكتوراه في الاقتصاد في جامعة دبلن سيتي في أيرلندا، وهو زميل في كلية دراسات الحكم في جامعة هارفرد؛ وأستاذ زائر لدى معهد عصام فارس للسياسة العامة والشؤون الدولية في الجامعة الأمريكية في بيروت، وزميل بدرجة دكتوراه لدى المركز اللبناني للدراسات. تركز أبحاثه على الاقتصاد السياسي للإصلاح في الشرق الأوسط ولبنان. وهو مستشار لدى اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لدول غرب آسيا -الإسكوا حيث يركز عمله على الاقتصاد السياسي لتنمية القطاع الخاص في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وهو حاصل على إجازة الماجستير في الإدارة الدولية وشهادتي بكالوريوس في الهندسة وأداء الموسيقى.

في مقابل استضافة أكثر من مليون لاجئ سوري، طلبت الحكومة اللبنانية الدعم من المجتمع الدولي لتمويل البنية التحتية المتداعية للبلد. وقد سعت الطبقة السياسية اللبنانية جاهدةً لتبيان أن وجود اللاجئين السوريين فاقم الحالة المتردية لشبكة الكهرباء، وإمدادات المياه، وشبكات الطرق، إلى حدٍّ لم تعد معه مالية الحكومة المتداعية قادرة على معالجة الوضع لوحدها. واستجابةً لذلك، دعا المجتمع الدولي إلى انعقاد مؤتمر سيدر في شهر نيسان 2018 في باريس، ضمنت من خلاله الحكومة تعهدات بقيمة 11 مليار دولار لتنفيذ قائمةٍ مستفيضة من مشاريع البنية التحتية المتوخاة.² غير أن الحكومة حرصت على كتمان الأسباب الهيكلية لتردي نوعية البنية التحتية للبلد التي تعود إلى ما قبل الأزمة السورية، وأولها سوء الإدارة المالية الذي أدى إلى تقييد كبير للنفقات الرأسمالية، وثانيها سوء إدارة الموارد المخصصة لمشاريع البنية التحتية مما عزز عدم الكفاءة والفساد. يتناول ملخص السياسة العامة هذا الظروف المالية التي تمخضت عن مؤتمر سيدر، وهو المؤتمر الرابع ضمن سلسلة ما يعرف بمؤتمرات باريس.³ أما الأسباب التي منعت الحكومة من تأمين الاستثمارات اللازمة للبنية التحتية المتهالكة فتعود إلى ما قبل الأزمة السورية وتكمن في الاقتصاد السياسي المحلي:

سوء الإدارة المالية أدى إلى تقييد كبير للنفقات الرأسمالية

وتتمثل بالقيود الشديدة على الموازنة والناجمة عن النفقات العالية والمتصاعدة على الموظفين الحكوميين والدين العام، كما بالتدني المزمن لجباية الضرائب، ولاسيما لدى الفئات الثرية من المجتمع، والتهرّب الضريبي الواسع النطاق لدى الشركات وذوي المداخل المرتفعة، والغياب المطول لموازنة الدولة بما يحدّد النفقات الجارية على حساب النفقات الرأسمالية، ويحدّد من التدقيق في كفاءة مخصصات الموازنة وفعاليتها. وفي سياق الدراسة سنبيّن فعلياً كيف أن النظام الضريبي القائم قد أعفى في الواقع الفئات الثرية في المجتمع والشركات من دفع حصتها المتناسبة من الضرائب التي كانت لتموّل الاستثمارات في البنية التحتية الحكومية.

صحيح أن الدفع المفاجئ للاجئين السوريين قد فاقم من التحديات القائمة، إلا أن أزمة اللاجئين لم تولّد الظروف التي نجمت عنها الحالة المتردية للبنية التحتية في لبنان. فالحقيقة أن أزمة اللاجئين كانت فرصةً للحكومة خوّلتها إطلاق نداء جديد للمساعدة الدولية.

ومنعاً لأيّ رحلاتٍ مستقبليةٍ إلى باريس، على لبنان أن يصلح ماليته العامة من خلال معالجة أوجه عدم الكفاءة في الإنفاق وتحصيل الإيرادات. إلى ذلك، يحتاج لبنان إلى اعتماد نظام ضريبيّ تصاعدي أكثر، يفرض على الشرائح الأكثر ثراءً في المجتمع تقديم مساهماتٍ أكبر. وفي ما يلي، يستعرض ملخص السياسة العامة هذا جانبي النفقات والإيرادات للموازنة الحكومية، وذلك لحصر الأسباب الهيكلية التي منعت الحكومة من زيادة نفقاتها الرأسمالية.

² Government of Lebanon Capital Investment Programme. 2018. 'Conférence Economique pour le Développement par les Reformes avec les Entreprises.' April. Available at: <http://www.pcm.gov.lb/Admin/DynamicFile.aspx?PHName=Document&PageID=11231&published=1>.

³ تمّ التركيز في ملخص سابق للسياسات على سوء إدارة الموارد المخصصة لمشاريع البنية التحتية، وقد سلط الضوء على العلاقة بين عدم الكفاءة في الإنفاق، والفساد، والنوعية المتدنية للبنية التحتية العامة: Garrote Sanchez, D. 2018. 'Combatting Corruption, a Necessary Step Toward Improving Infrastructure' Policy Brief. Lebanese Centerfor Policy Studies.

تضخيم النفقات الجارية الثابتة يقيّد النفقات الرأسماليّة

تُخصّص النفقات الرأسماليّة في موازنة الدولة لشراء الأصول الثابتة، وصيانتها، وتحسينها، ومنها الطرق، والجسور، ومحطّات توليد الطاقة الكهربائيّة. وتشكّل النفقات الرأسماليّة استثماراتٍ ضروريّة للتنمية الاقتصاديّة والاجتماعيّة، إذ أنّها تتيح فرصاً لتوسيع الاقتصاد، والاندماج الاجتماعيّ، واستحداث الوظائف.

ومنذ حقبة إعادة الإعمار في مطلع التسعينيّات، تراجعت النفقات الرأسماليّة في لبنان، بوتيرةٍ مطّردة. ويسجّل لبنان، مقارنةً بالدول النظيرة المتوسّطة الدخل من الشريحة العليا بحسب

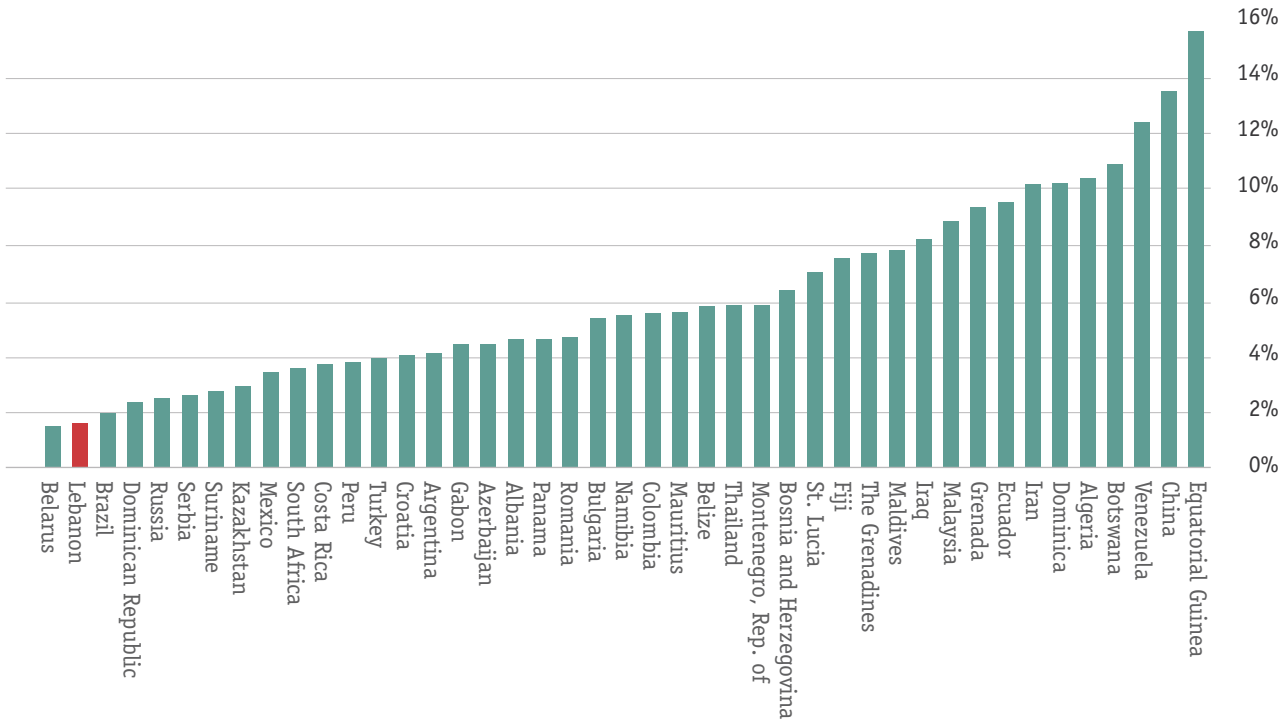
يسجّل لبنان، مقارنةً بالدول النظيرة المتوسّطة الدخل من الشريحة العليا بحسب تصنيف البنك الدولي، إحدى أدنى نسب الانفاق الرأسماليّ إلى إجمالي الناتج المحليّ

تصنيف البنك الدولي، إحدى أدنى نسب الانفاق الرأسماليّ إلى إجمالي الناتج المحليّ (الرسم 1). ويحتلّ لبنان، الذي يسجّل أقلّ من 2% من النفقات الرأسماليّة إلى إجمالي الناتج المحليّ، مرتبةً أدنى بكثير من معدّل الـ 6% إلى إجمالي الناتج المحليّ للدول النظيرة.⁴

4
بحسب قاعدة البيانات الإحصائيّة لماليّة الحكومات الصادرة عن صندوق النقد الدولي.

الرسم 1

النفقات الماليّة إلى إجمالي الناتج المحليّ للبلدان المتوسّطة الدخل من الشريحة العليا، 2015



المصدر: قاعدة البيانات الإحصائيّة لماليّة الحكومات الصادرة عن صندوق النقد الدولي.

تكمُن الأسباب الهيكلية للحصة المتدنية من النفقات الرأسمالية في الأولويات الحكومية لمخصصات الموازنة وجباية الضرائب. وتخضع الموازنة العامة، في شقها المتصل بالنفقات، لقيودٍ شديدةٍ بسبب ثلاثةٍ من البنود الأساسية: دفعات الفائدة على سندات الخزينة، ورواتب موظفي القطاع العام، والتحويلات، ولاسيما منها تلك التي تُسدّد إلى مؤسسة كهرباء لبنان. وعلى الرغم من الاتجاه التراجعيّ الطفيف الذي تسجّله هذه العناصر الثلاثة، فهي تمثّل وحدها نحو 80%

5

Standard Chartered. 2017. 'Lebanon - Debt Sustainability: What We Need to Know'. On the ground. May. research.sc.com.

من موازنة الدولة، وهي قلّما تترك مجالاً مالياً لتوسيع النفقات الرأسمالية على المدى القصير، كما تستدعي في المقابل جهوداً طويلة الأمد تنطوي على تحسين إدارة الدين العام، وتوليد الكهرباء، والكفاءة في

تخضع الموازنة العامة، في شقها المتصل بالنفقات، لقيودٍ شديدةٍ بسبب ثلاثةٍ من البنود الأساسية: دفعات الفائدة على سندات الخزينة، ورواتب موظفي القطاع العام، والتحويلات، ولاسيما منها تلك التي تُسدّد إلى مؤسسة كهرباء لبنان

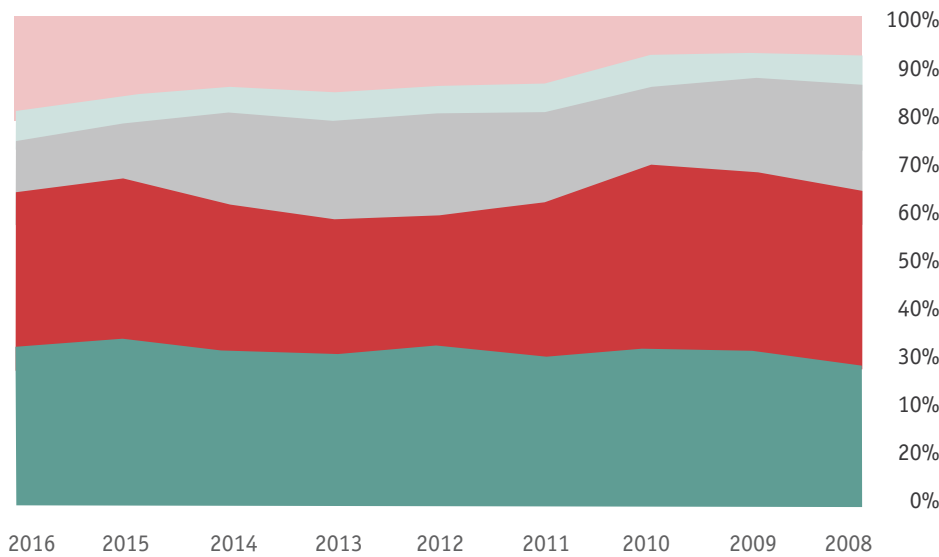
إدارة القطاع العام. إلّا أنّ مدفوعات الفائدة تستهلك وحدها أكثر من 30% من الموازنة السنوية للدولة، وأكثر من 50% من إجمالي الإيرادات،⁵ وهي بالتالي تطرح مخاطر وخيمة للمالية العامة،⁶ وقلّما تشكّل مصدراً رئيسياً إضافياً للنفقات الرأسمالية.

6

IMF Article IV Consultation, February 2018. <http://www.imf.org/en/News/Articles/2018/02/12/ms021218-lebanon-staff-concludingstatement-of-the-2018-articleiv-mission>.

الرسم 2

حصة النفقات من الموازنة العامة 2008-2016



■ كلفة الموظفين ■ تأدية الفوائد ■ تحويلات مختلفة ■ نفقات رأسمالية ■ نفقات أخرى

المصدر: وزارة المالية اللبنانية.

إن الإحجام عن إقرار الموازنات بين 2005 و2017 أعاق إلى حد كبير إعادة توزيع الأموال بين الوزارات على نحوٍ يوفّر مثلاً مزيداً من الأموال للنفقات الرأسمالية. وخلال هذه السنوات، خضعت الموازنة 'للقاعدة الاثني عشرية'، التي حصرت النفقات لكل وزارةٍ بمبلغ لا يتخطى قانوناً سقف النفقات السابقة، مضروباً بمضاعفٍ تمّ تحديده على أساس الظروف الاقتصادية. ومن ثم، فإن مثل هذه القواعد الصارمة المفروضة على مخصّصات الموازنة من شأنها أن تحد بشدة خيارات الحكومة لاقتناص الفرص الناشئة عن إقرار الموازنة بسبب قراراتٍ سياسيةٍ حدّت النفقات الجارية على حساب القرارات الاستراتيجية للاستثمارات الطويلة الأمد. علاوة على ذلك، أعاق عدم إقرار الموازنة الإدارة الشفافة والرقابة على

تستمرّ تركيبة الموازنة بتقييد المجال الماليّ بشدّة نظراً لتنامي تكاليف الموظفين والنفقات الثابتة الأخرى

تنفيذ الموازنة. أمّا مجلس النواب وديوان المحاسبة، وهما مؤسستان أساسيتان يقع على عاتقهما دورٌ محوريٌّ

في مساءلة السلطة التنفيذية، فقد أبدتا عن عدم استعدادٍ أو عدم قدرةٍ على ممارسة صلاحيّتهما لضمان الإنفاق الفعّال على النفقات الرأسمالية.⁷

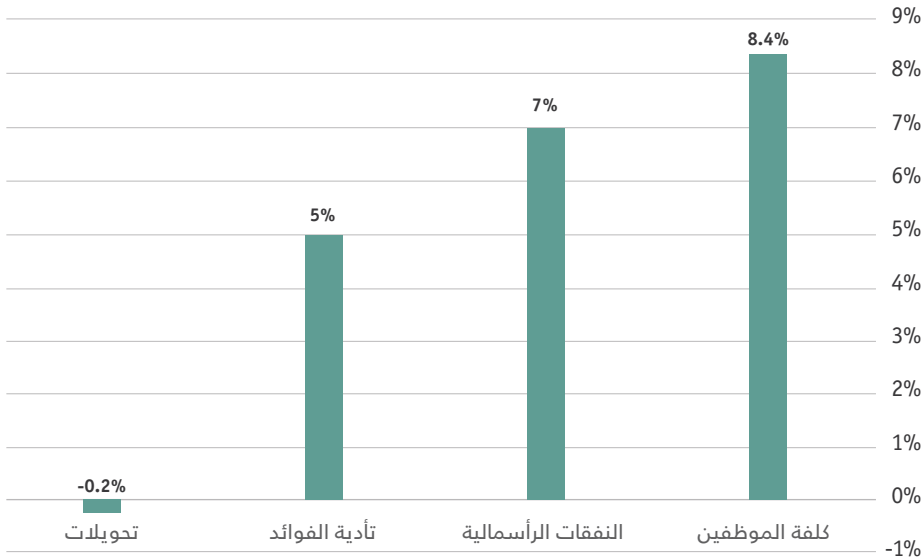
وستستمرّ تركيبة الموازنة بتقييد المجال الماليّ بشدّة نظراً لتنامي تكاليف الموظفين والنفقات الثابتة الأخرى. وشكّلت حصّة تكاليف الموظفين بند النفقات الأساسية الأسرع نموّاً في الموازنة العامة، وذلك حتّى قبل دخول زيادة رواتب موظفي القطاع العام حيّز التنفيذ في العام 2017. وازدادت تكاليف الموظفين بنسبة 8.4% سنوياً كمعدّل وسطي بين 2008 و2016. وخلال الفترة نفسها، ارتفعت مدفوعات الفائدة والنفقات الرأسمالية بنسبة 5% أو 7% فقط كمعدّل وسطي، في حين تراجعت التحويلات الاجمالية بشكلٍ طفيف بنسبة 0.2% كمعدّل وسطي (الرسم 3). وإذ تستهلك تكاليف رواتب الموظفين أصلاً ثلث الموازنة العامة، فقد فاقت زيادة رواتب الموظفين في القطاع العام عام 2017 من الضغط على المالية العامة، بما يستدعي تعويضاً من خلال زيادة الإيرادات الضريبية. ونظراً لتفشي سوء استغلال التوظيف في القطاع العام من قبل الطبقة السياسية، فإن الحدّ من الزبائنية في هذا القطاع يشكل ركناً أساسياً لتعزيز الموازنة العامّة على المدى الطويل.

7

نايلة جعجع. 2018. تقصير وتفاعص في مراقبة إعداد الموازنة وإرشاد سياسات الدولة العامة. في المجلس النيابي اللبناني 2009-2017: بين التمديد والتفريغ. خارطة طريق لاستعادة المجلس لدوره التشريعي والرقابي. المركز اللبناني للدراسات. إيلي معلوف. 2014. ديوان المحاسبة: تشتت الرقابات وضعف الامكانات. في الموازنة في لبنان: الحاجة إلى شفافية في الأرقام ومساءلة حول الأداء. المركز اللبناني للدراسات. نزار صاغية. 2014. مجلس النواب: آراء سياسية على حساب مراقبة الموازنة. في الموازنة في لبنان: الحاجة إلى شفافية في الأرقام ومساءلة حول الأداء. المركز اللبناني للدراسات.

الرسم 3

معدلات نمو بنود النفقات الأساسية في الموازنة العامة، 2016-2008



المصدر: الحسابات الخاصة بوزارة المالية اللبنانية.

التعويل على الضرائب غير المباشرة يمنع زيادة الإيرادات الضريبية

من شأن النظام الضريبي العادل والتصاعدي أن يسهّل الإندماج الاجتماعي وتحقيق الإنصاف من خلال جباية الضرائب على أساس القدرة على الدفع. غير أن الحكومة اللبنانية تعتمد على الضرائب غير المباشرة التي تؤثر بشكل غير متناسب على الفقراء، وتصبّ في مصلحة الشرائح الأكثر ثراءً في المجتمع. ويبين تقسيم الإيرادات الحكومية بحسب

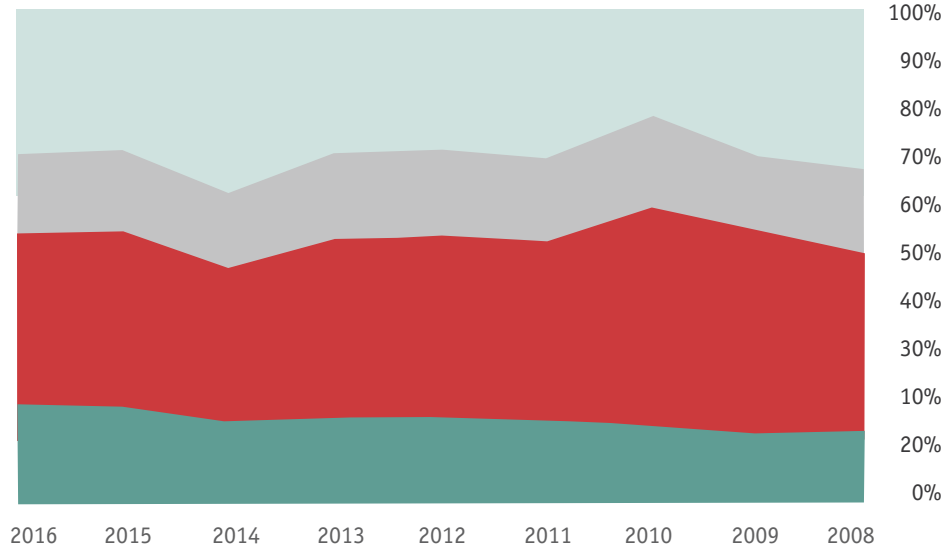
المصادر الرئيسية للدخل، أن الحكومة تعوّل على صحن ضريبي ضيقٍ يشتمل بشكلٍ أساسي على الضرائب غير المباشرة والرجعية: أي

الحكومة اللبنانية تعتمد على الضرائب غير المباشرة التي تؤثر بشكل غير متناسب على الفقراء، وتصبّ في مصلحة الشرائح الأكثر ثراءً في المجتمع

الضرائب على السلع والخدمات، من قبيل الضريبة على القيمة المضافة، والإيرادات غير الضريبية مثل تلك المكتسبة من الرسوم على استهلاك التبغ والمشروبات الروحية (الرسم 4). وفي المقابل، تعتبر مساهمة الضرائب المباشرة والتصاعديّة على الدخل والأرباح التي تتم جبايتها من الأفراد والشركات معاً، متدنية نسبياً وقد بلغت 17% من إجمالي الإيرادات طوال العقد السابق.

الرسم 4

حصة الإيرادات الضريبية من إجمالي الإيرادات الحكومية 2008-2016



■ الضرائب على الدخل والأرباح والأرباح الرأسمالية ■ الضرائب على السلع والخدمات
■ إيرادات غير ضريبية ■ ضرائب أخرى

المصدر وزارة المالية اللبنانية.

ارتفعت حصة الضرائب التصاعديّة من إجمالي الإيرادات من 15% في 2008 إلى نحو 20% عام 2016. ولكن بند الإيرادات الضريبية الذي يشكّل عبئاً على الطبقات الوسطى والعاملة في المجتمع قد ازداد خلال الفترة نفسها بوتيرةٍ أسرع مقارنةً بالبند الضريبية التي تؤثر بذوي الدخل الأعلى. وعلى سبيل المثال، ارتفعت الإيرادات الضريبية من الرواتب والأجور (12.8%) والضرائب المحلية على السلع (10.8%)، (مثل تلك المفروضة على التبغ أو الكحول) بوتيرةٍ أسرع مقارنةً بالإيرادات الضريبية المحصّلة من أرباح الشركات (8.5%) ومن المكاسب الرأسمالية والأرباح من الأسهم (7.7%) ومن الملكية (6.2%) (الرسم 5). وتشكّل معدّلات النمو المتفاوتة هذه مدعاة قلق كبير نظراً لتدني مستوياتها الأولية، ما يستوجب معدّلات نموّ أعلى تماشياً مع حصة الضرائب غير المباشرة. إلى ذلك، يُلاحظ غياب رسم الانتقال عن الإيرادات الحكومية، وهي أداة قوية للحدّ من عدم المساواة في الدخل ولتمويل الخدمات الحكومية. غير أنّ الحكومة اللبنانية تتردّد في الاستفادة من ثروات البلاد التي يتمّ تناقلها من جيلٍ إلى آخر: انطلاقاً من المستوى المتدني أصلاً للضريبة المباشرة، لا تتعدّى مساهمة الإيرادات المتأبّية عن رسم الانتقال 4.9%. وعلى الرغم من مستوياتها الشديدة الانخفاض، فقد سجّل نموّ الإيرادات من رسم الانتقال قيمةً سلبيةً بالأرقام الحقيقية منذ العام 2011. 8. وفعلياً، يواصل النظام الضريبيّ الحاليّ بوتيرة عالية اعتماد التوزيع غير المتكافئ للعبء الضريبيّ على حساب الشريحتين الاجتماعيتين الوسطى والدنيا. وقد ارتفعت الإيرادات الضريبية من الضريبة على القيمة المضافة بوتيرةٍ أبداً (3%)، ما يشير إلى جملة أمورٍ من بينها النمو البطيء للقدرة الشرائية الذي بالكاد يعوّض عن التضخّم الذي بلغت نسبته 3.4% خلال الفترة نفسها. 9

8

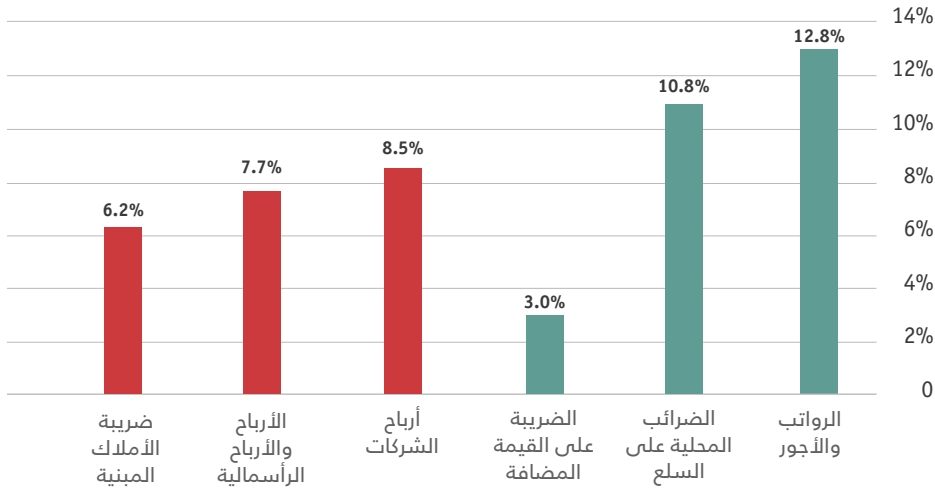
لا يمكن مقارنة معدّلات نموّ رسم الانتقال بشكل مباشر مع معدّلات نمو مصادر الإيرادات الأخرى، لأنّ تدني مستوياتها يجعل مقارنة معدّلات النمو المتوسّطة مع مصادر الإيرادات الأخرى مضللاً.

9

مؤشرات التنمية العالمية للبنك الدولي.

الرسم 5

معدّل نموّ بنود الإيرادات الضريبية الرئيسية 2016-2008



المصدر وزارة المالية اللبنانية.

ملاحظة البنود الضريبية باللون الأخضر تلقي عبئاً ضريبياً على الطبقة الوسطى، أما البنود باللون الأحمر فهي تفرض عبئاً أكبر على الأغنياء.

يشير توزيع بنود الإيرادات الضريبية إلى مدى عدم تطابق الضرائب التي تفرضها الحكومة على الفئات الأكثر ثراءً مع الارتفاع في دخل هذه الفئات وثروتاتها. ولم يسجل النمو الحقيقي التراكمي للدخل الوطني بين 2005 و2014 أي قيمة إيجابية إلا بالنسبة إلى العشر الأعلى دخلاً (الرسم 6).¹⁰ في المقابل، سجل الـ 80% الأدنى دخلاً نمواً سلبياً في الدخل الحقيقي بلغ 10% إلى 25% خلال الفترة نفسها.

وعليه، فإن استمرار النظام الضريبي السائد بالتعويل على الضريبة غير المباشرة يصبّ فعلياً في مصلحة الأغنياء على حساب

إن استمرار النظام الضريبي السائد بالتعويل على الضريبة غير المباشرة يصبّ فعلياً في مصلحة الأغنياء على حساب الفقراء

الفقراء. ولا يُقابل نموّ الدخل لدى الشرائح الأكثر ثراءً في الاقتصاد بزياداتٍ في الإيرادات المتأتية عن الضرائب على الشركات والأفراد الأغنياء. وقد أسهم هذا التوزيع غير العادل للعبء الضريبي على الشرائح الاجتماعية في زيادة التفاوت في الدخل والثروة بشكلٍ كبير.¹¹

10

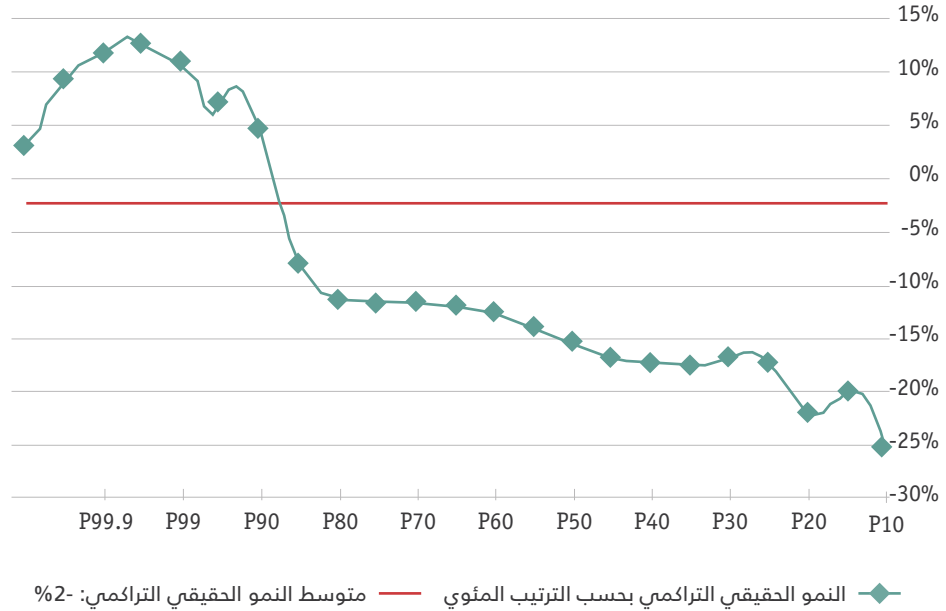
Assouad, Lydia. 2017. 'Rethinking the Lebanese Economic Miracle: The Extreme Concentration of Income and Wealth in Lebanon 2005-2014'. 13. WID. World Working Paper Series. Paris.

11

تبيّن أسود (2017) أن دخل الشرائح الأكثر ثراءً في لبنان قد نما خلال العقد الأخير إلى درجة أن لبنان بات اليوم يُصنّف بين البلدان التي تسجل أعلى معدلات عدم المساواة الاقتصادية في العالم. وتبيّن أن الـ 0.1% الأكثر ثراءً في المجتمع (المتألفة من نحو 3000 فرد) تستحصل تقريباً على القدر نفسه من الدخل الذي تحقّقه شريحة الـ 50% الدنيا (1.5 مليون شخص). ويحقّ ذوو الدخل الـ 1% والـ 10% الأكثر ثراءً 23% و57% من إجمالي الدخل القومي. انظر أيضاً Assouad, Lydia, Lucas Chancel, and Marc Morgan.: 2018. 'Extreme Inequality: Evidence from Brazil, India, the Middle East, and South Africa' AEA Papers and Proceedings 108: 119-23.

الرسم 6

النمو الحقيقي التراكمي للدخل القومي بحسب الترتيب المئوي 2014-2005



المصدر أسود 2017.

ويبين الاتجاه التراجعيّ في نسبة الإيرادات الضريبية إلى إجمالي الناتج المحليّ مزيداً من التفاوت بين الدخل المتزايد لدى الشريحة المرتفعة الدخل والضرائب المباشرة المتدنية (الرسم 7). وقد تراجعت نسبة الإيرادات الضريبية إلى إجمالي الناتج المحليّ بنسبة 2.8%، أي من 16.7% عام 2004 إلى 13.9% عام 2016. وتترتب على هذا الاتجاه تبعتان أساسيتان، أولهما أنّ تراجع الإيرادات، على الرغم من نموّ إجمالي الناتج المحليّ والارتفاع غير المتناسب للمداخل المرتفعة، يشير إلى ضعف قدرة الحكومة على جباية الضرائب التي تفرضها على

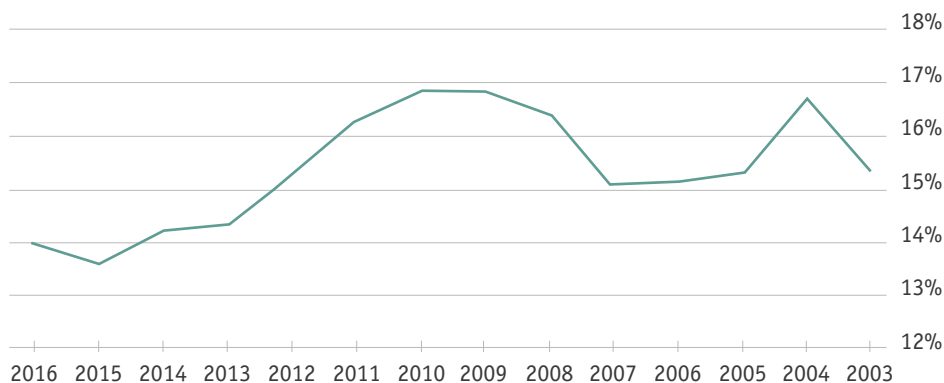
الشرائح الأكثر ثراءً. فالحكومة إما هي غير قادرة أو لا تريد فرض الضرائب على الأفراد الأغنياء وعلى الشركات عند ارتفاع مداخل هؤلاء

الحكومة إما هي غير قادرة أو لا تريد فرض الضرائب على الأفراد الأغنياء وعلى الشركات عند ارتفاع مداخل هؤلاء وأرباحهم

وأرباحهم. ثانياً، يعكس هذا الاتجاه نظاماً ضريبياً تراجعيّاً كبيراً، ويلقي بعبء أكبر نسبياً على الفقراء مقارنةً بالشرائح الثرية في المجتمع. فقد ارتفعت مساهمات الشركات وذوي الدخل المرتفع في إجمالي الناتج المحليّ القومي بوتيرة أسرع من الضرائب المفروضة على هذه الفئة.

الرسم 7

نسبة الإيرادات الضريبية إلى إجمالي الناتج المحلي في لبنان 2003-2016



المصدر: البنك الدولي، قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية.

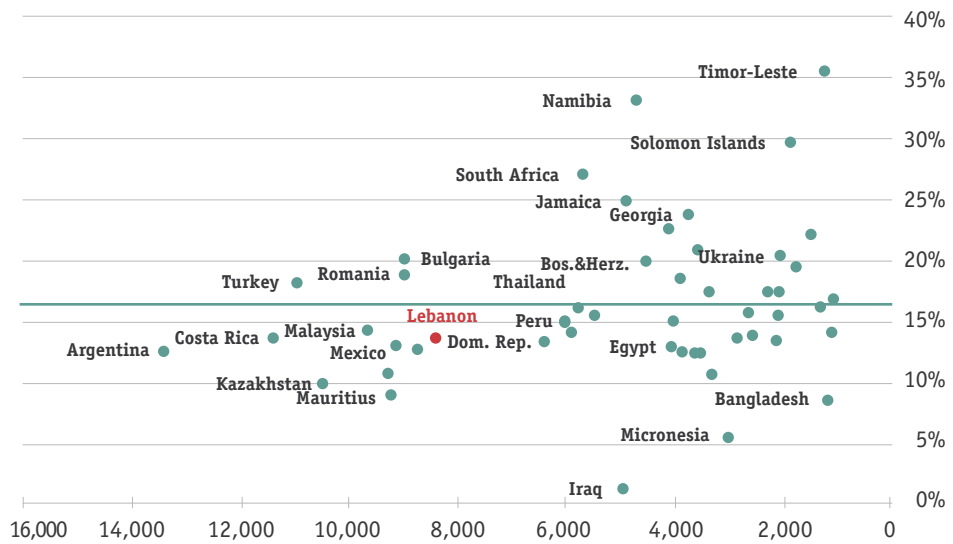
وفي حين أنّ الحفاظ على ضريبة إسمية متدنية على المداخيل المرتفعة نسبةً إلى ثراء الاقتصاد يطرح تحدياً بحدّ ذاته، تُعتبر جباية الضرائب في لبنان منخفضة نسبياً مقارنةً بحجم الاقتصاد، وهي عرضة للتهرب. ومقارنةً بالبلدان النظيرة لناحية الشريحة المتوسطة الدخل، فقد بلغت نسبة الإيرادات الضريبية إلى إجمالي الناتج المحلي في لبنان 13.6% عام 2015، فاحتلّ بذلك مرتبةً أدنى بكثير من المعدّل العالميّ للبلدان المتوسطة الدخل البالغ 16.4% (الرسم 8).

إجمالي الناتج المحلي في لبنان 13.6% عام 2015، فاحتلّ بذلك مرتبةً أدنى بكثير من المعدّل العالميّ للبلدان المتوسطة الدخل البالغ 16.4% (الرسم 8).

يمكن للبنان أن يحصل 1.25 مليار دولار إضافي سنوياً كإيرادات، أي ما يعادل التعهّدات التي تقدّم بها المانحون في مؤتمر سيدر (11 مليار دولار على مدى 10 سنوات)

وبمجرّد مجاراة المعدّل العالمي للبلدان ذات الدخل المماثل، يمكن للبنان أن يحصل من المبالغ ما يعادل تعهّدات مؤتمر سيدر. ومن خلال زيادة نسبة الإيرادات الضريبية إلى إجمالي الناتج المحلي بـ 2.8%، وهي الزيادة الضرورية لمجاراة البلدان النظيرة، يمكن للبنان أن يحصل 1.25 مليار دولار إضافي سنوياً كإيرادات، أي ما يعادل التعهّدات التي تقدّم بها المانحون في مؤتمر سيدر (11 مليار دولار على مدى 10 سنوات).

الرسم 8

حصّة الإيرادات الضريبية من إجمالي الناتج المحلي للفرد في البلدان المتوسطة الدخل، 2015¹²

المصدر: صندوق النقد الدولي، قاعدة البيانات الإحصائية المالية.

يشكّل حجم التهريب الضريبي مؤشراً مهماً آخر على ضعف الحكومة اللبنانية في جباية الضرائب. ويقدم تقريران صدرا مؤخراً تقديراً بشأن حجم التهريب الضريبي في لبنان، وقد بلغ بين 1.13 مليار دولار عام 2015 (2.28% من إجمالي الناتج المحلي)¹³ و5 مليار دولار (10% من إجمالي الناتج المحلي)¹⁴. وتساوي فجوة التهريب الضريبي هذه تقريباً عجز الموازنة في لبنان. ومقارنةً بالبلدان الأخرى المتوسطة

الدخل من الشريحة العليا، فإن أداء لبنان يُعتبر أسوأ بكثير من المعدل الوسطي العالمي البالغ 0.7% من إجمالي الناتج المحلي.¹⁵ وقد توصل التقريران

إلى أن التهريب من ضريبة الدخل المفروضة على أرباح الشركات كما على الأجور والرواتب تتسبب بجلّ الإيرادات الضريبية الضائعة، وذلك بفعل ضعف الحكومة في الشركات. والواقع أن معدّل التهريب من الضريبة على الشركات إلى إجمالي دخل ضرائب الشركات في لبنان يبلغ 54%. وبعبارة أخرى، تُشكّل الإمكانات غير المستغلة للضرائب على أرباح الشركات أكثر من نصف الضرائب التي تُدفع فعلياً، ما يفضي إلى ترتيب أدنى بكثير من المعدّل العالمي للبنان (الرسم 9).¹⁶

12

تم اختيار البلدان التي يقارن هذا الرسم البياني بينها على أساس توافر البيانات، علماً أنّها محدودة في حالة البيانات الضريبية.

13

Blominvest Bank. 2017. 'Tax Evasion in Lebanon: How Much of a Burden?' Beirut. <http://blog.blominvestbank.com/wp-content/uploads/2017/11/Tax-Evasion-in-Lebanon-How-Much-of-a-Burden.pdf>.

14

Bank Audi. 2018. 'Lebanon Economic Report.' Beirut. [http://www.databank.com.lb/docs/Lebanon Economic Report-Q2 2018.pdf](http://www.databank.com.lb/docs/Lebanon%20Economic%20Report-Q2%202018.pdf).

15

Janský, Petr, and Miroslav Palanský. 2017. 'Estimating the Scale of Profit Shifting and Tax Revenue Losses Related to Foreign Direct Investment.' Prague, Czech Republic. <https://ecpr.eu/Filestore/Paper-Proposal/6439202f-3956-4bcc-8e43-02733e51280a.pdf>.

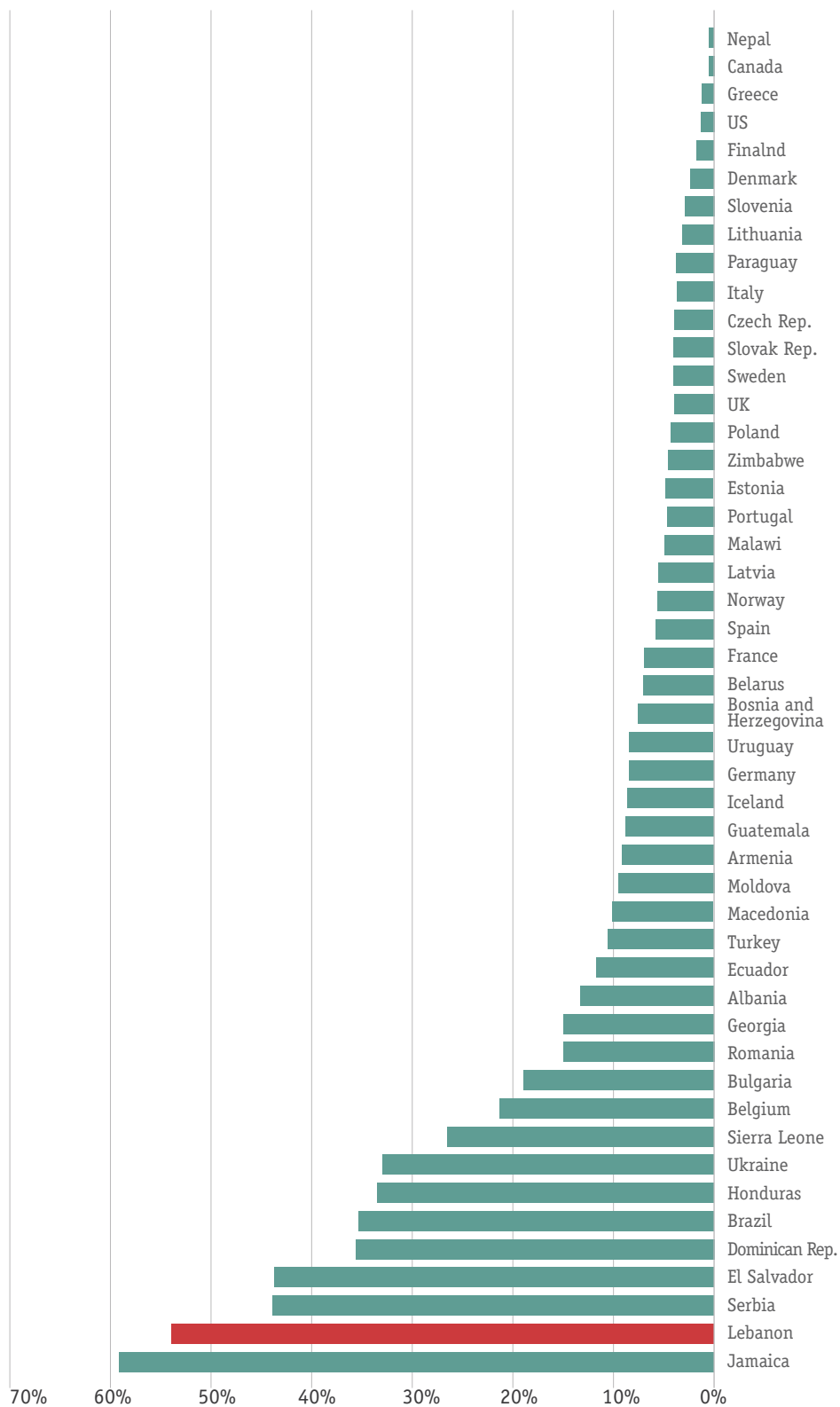
16

لطالما طرح التهريب الضريبي صعوبةً في التقدير. وتختلف المنهجيات المعتمدة لتقدير مدى التهريب الضريبي في بلدٍ معيّن. وبما أنّ المنهجيات المعتمدة من قبل المصادر الثلاثة غير قابلة للمقارنة المباشرة، ولا تمثل سوى مجرّد تقديرات تقريبية، يتعيّن قراءتها بحصافة. ولكنها تعطينا فكرة عن حجم المشكلة.

تُشكّل الإمكانات غير المستغلة للضرائب على أرباح الشركات أكثر من نصف الضرائب التي تُدفع فعلياً،

الرسم 7

حصّة خسائر الإيرادات الضريبية المقدرة من إجمالي إيرادات الضريبة على الشركات، 2015



تفادي الرحلات المستقبلية إلى باريس

يُظهر تحليلنا لموازنة لبنان وتركيبته إيراداته أن مسببات النسبة المتدنية من النفقات الرأسمالية، وبالتالي الانخفاض المزمّن في معدّلات الاستثمار، تنبع من الاقتصاد السياسي المحلي وليس من الأزمات الخارجية، ونعني بها أزمة اللاجئين السوريين. وبخلاف المزاعم التي أطلقتها الحكومة في سياق مؤتمر سيدر، فإن أثر دفع اللاجئين السوريين ينحصر بمفاقمة المنحى اليائس لتدهور البنية التحتية العامة في لبنان، إلا أنه لم يولد الظروف الهيكلية التي تستدعي المساعدة الدولية.

وقد حدّدنا عدداً من العوامل التي تسهم في تدني نسبة النفقات الرأسمالية في لبنان. فلبنان يعاني من انخفاضٍ منهجيٍّ في معدّلات جباية الضرائب، ولطالما مال إلى التعويل على الزيادات في الضرائب غير المباشرة في الماضي

عوضاً عن الضرائب التصاعديّة على الشرائح الأكثر ثراءً في المجتمع. ولكن عند الإحجام عن استغلال ثروة لبنان، ستبقى غير متوفرة للاستثمارات الضرورية في البنية التحتية العامة، وبالتالي ستكون بعيدة عن منال السواد الأعظم من

بخلاف المزاعم التي أطلقتها الحكومة في سياق مؤتمر سيدر، فإن أثر دفع اللاجئين السوريين ينحصر بمفاقمة المنحى اليائس لتدهور البنية التحتية العامة في لبنان، إلا أنه لم يولد الظروف الهيكلية التي تستدعي المساعدة الدولية

الشعب اللبناني. وبغية زيادة الحيز المالي للنفقات الرأسمالية في الموازنة الوطنية، يتعين على الحكومة أن تؤمّن نظاماً ضريبياً أكثر عدالة. ونظراً لمعدّلات الفقر المرتفعة في البلد، فإن زيادة الضرائب غير المباشرة، ومن ثم الضرائب التراجعية لزيادة الحيز المالي للحكومة لتمويل النفقات الرأسمالية، ينطوي على مخاطر كبيرة على الاقتصاد وسيضع مزيداً من الضغط على الشرائح الأشدّ فقراً في المجتمع. في المقابل، يمكن للضرائب المباشرة والتصاعديّة، من قبيل زيادة ضريبة الدخل أو الضرائب على المكاسب الرأسمالية، أن تشكّل سبيلاً أكثر إنصافاً وذات جدوى اقتصاديّة أعلى لتمويل النفقات الرأسمالية. ولكن، نظراً للتورط الكبير للطبقة السياسيّة في القطاع الخاص،¹⁷ من غير المرجّح أن تتمّ زيادة الضرائب على ذوي الدخل المرتفع والشركات الكبيرة من تلقاء نفسها، إذ يتطلّب ذلك ضغطاً من كلا المانحين الدوليين والمجتمع المدني.

وعلى الرغم من أن الأحزاب السياسيّة شدّدت على أوجه عدم الكفاءة في الإنفاق من الموازنة خلال فترة الانتخابات النيابية لعام 2018، فقد تقاعست عن التصديّ لمسبباتها العميقة. وعوضاً عن تصنيف النفقات المخصصة للنشاطات الثقافية العامة القليلة المتبقية، مثل المهرجانات الموسيقية، كمصدر 'للهدر في الإنفاق' كما اقترح رئيس لجنة الموازنة النيابية السيد ابراهيم كنعان،¹⁸ يتعيّن على الحكومة (1) مراجعة ممارسات التوظيف وتعزيز كفاءة الوظيفة في القطاع الخاص؛ (2) الحدّ من سوء الإدارة في تخصيص الإيرادات وفي المشتريات الحكومية؛ (3) تعزيز الصحن الضريبي من خلال زيادة الضرائب المباشرة، ولا سيّما الضرائب على ذوي

17

Chaaban, Jad. 2016. 'I've Got the Power: Mapping Connections between Lebanon's Banking Sector and the Ruling Class'. 1059. Working Paper Series. Cairo.

Diwan, Ishac, and Jamal Ibrahim Haidar. 2017. 'Do Political Connections Reduce Job Creation? Evidence from Lebanon'. Mimeo. <http://scholar.harvard.edu/files/haidar/files/diwanhaidar-pcjc-01142017.pdf>.

18

Abu-Nasr, D., D. Khraiche, and O. Ant. 2018. 'It Could Be Crunch Time for World's Third Most-Indebted Country'. Bloomberg. Available at: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-03-05/it-could-be-crunch-time-for-worlds-third-most-indebted-country>. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-03-05/it-could-be-crunch-time-for-worlds-third-most-indebted-country>.

الدخل المرتفع، والثروة، والإرث؛ 4) الحدّ من التهرب من دفع الضرائب من خلال تعزيز المكاتب الضريبية والإشراف على الشركات. إن تحسين النظام الضريبي اللبناني على أساس هذه المبادئ التوجيهية يمكن أن يضمن استدامة مالية الدولة ويمنع أي رحلات مستقبلية إلى باريس.

LCPS

حول ملخص السياسة العامة
ملخص السياسة العامة هو منشورة قصيرة تصدر بشكل منتظم عن المركز اللبناني للدراسات تحلل مواضيع سياسية واقتصادية واجتماعية أساسية وتقدم توصيات في السياسات العامة لشريحة واسعة من صناعات القرار والجمهور بوجه عام.

حول المركز اللبناني للدراسات
تأسس المركز اللبناني للدراسات في عام 1989. هو مركز للأبحاث مقره في بيروت، إدارته مستقلة ومحيدة سياسياً، مهمته إنتاج ومناصرة السياسات التي تسعى إلى تحسين الحكم الرشيد في مجالات مثل اللامركزية، والتنمية الاقتصادية، والمالية العامة والنفط والغاز.

للإتصال بنا

المركز اللبناني للدراسات
برج السادات، الطابق العاشر
ص.ب. 215-55، شارع ليون
رأس بيروت، لبنان
ت: + 961 1 799301
ف: + 961 1 799302
info@lcps-lebanon.org
www.lcps-lebanon.org