# الإعفاءات الضريبية
# تقويض الثقة بالإصلاحات

**سامي عطا الله**
المدير التنفيذي للمركز اللبناني للدراسات

**منير مهمّلات**
زميل بدرجة دكتوراه لدى المركز اللبناني للدراسات

تزعم الحكومة اللبنانية تحقيق تقدّم في مجال تطبيق برنامج سيدر الإصلاحي، غير أنها في الوقت نفسه تقوم بتقويضه. خلال الأسبوع الماضي، ناقش مجلس الوزراء إعفاء 14 شركة ومؤسّسة من دفع غرامات على ضرائب مستحقّة. وفي حين أن وزير الإعلام جمال الجرّاح بذل جهداً كبيراً في نقاشه للقول إن هذه الشركات سيتمّ إعفاؤها من دفع الغرامات، إلّا أنه تهرّب من تفسير ثلاث مسائل: أولاً، لماذا لم تدفع هذه الشركات ضرائبها في الوقت المحدّد؟ ثانياً، لماذا يجب إعفاؤها من دفع الغرامات التي تراكمت على مرّ سنوات عديدة؟ وثالثاً، لماذا تتلقّى هذه الشركات فقط، التي تجمع البعض منها علاقات بالنخب السياسية، معاملة تفضيلية في حين لا تتلقاه شركات أخرى؟

إن هذه الإعفاءات من الغرامات المفروضة على الضرائب المتأخّرة ستشكّل فعلياً إعفاءً من الضرائب، لأنها تقلّل من حوافز هذه الشركات للالتزام بالقانون في المستقبل. ويشكل ذلك أيضاً رسالة للشركات الأكبر حجماً والأكثر تحقيقاً للأرباح في البلاد، مفادها أن التهرّب من الضرائب جائز. وكذلك ستؤدّي إعفاءات تشويهية وانتقائية مماثلة إلى مزيد من التقويض في ثقة الأعمال التجارية والطبقة العاملة اللبنانية في شرعية مؤسّسات الدولة، وإلى تعزيز التصوّر المتشارك على نطاق واسع بأن النخب السياسية ستواصل استغلالها للسلطة من أجل الحفاظ على مكانتها المتميّزة.

أمّا الأكثر أهمّية، هو أن هذه الإعفاءات الضريبية تنتهك روحية البيان الوزاري وبرنامج «سيدر» للإصلاح. ففي كل من هاتين الوثيقتين، التزمت الحكومة بتعزيز قاعدة الإيرادات وتقليص الثغرات التي تسمح بالتهرّب الضريبي. بالتالي، ستحرم الإعفاءات الخزينة من الإيرادات التي هي في أمسّ الحاجة إليها لاحتواء العجز في الموازنة. هذا النوع من الانتهاكات بالتحديد، أي رفض دفع حصّة عادلة من الضرائب من خلال معدّل ضرائب أدنى أو إعفاءات ضريبية أو تهرّب من دفع الضرائب، هو ما أجبر لبنان على التماس مساعدات دولية للاستثمار في بنيته التحتية العامة.

فلننظر في الوقائع؛ ذهب لبنان إلى باريس لجمع الأموال من أجل إعادة تأهيل البنية التحتية المتداعية فيه. وهو ما تؤكّده دراسة حديثة أجراها المركز اللبناني للدراسات، تظهر أن نوعية البنية التحتية سيئة بالفعل، لكن ليس بسبب وجود النازحين السوريين وفق ما يزعم بعض السياسيين.

وبدلاً من ذلك، تقوم بتحديد سببين أساسيين: أولاً، فشل لبنان في إنفاق ما يكفي على البنية التحتية لسنوات عديدة. في الواقع، يبلغ مستوى النفقات الرأسمالية إلى مجموع الناتج المحلّي الإجمالي أقل من 2%، وهو أدنى بكثير من المعدل المسجّل في البلدان النظيرة (6%)، وبالكاد يكفي للحفاظ على البنية التحتية الموجودة. ثانياً، تجري إدارة الأموال التي تمّ تخصيصها للإنفاق الرأسمالي بشكل سيّئ.

لقد فشلت الحكومات المتعاقبة في معالجة أوجه القصور وتوسيع قاعدة الإيرادات. نتيجة لذلك، تقيّدت الخزينة بشدّة بأولويات إنفاق أخرى، لا سيّما دفع الفوائد على سندات الخزينة، ورواتب موظّفي الدولة، وتحويلات على غرار التحويلات لمؤسسة كهرباء لبنان. وتشكّل بنود هذه النفقات الثلاثة وحدها نحو 80% من موازنة الدولة، ولا يمكن تقليصها أكثر، وبالتالي، لا يترك هذا سوى حيّز مالي ضيّق لتوسيع النفقات الرأسمالية على المدى القصير.

انجلا بوليغان ـ المكسيك

ولا تشكّل أنماط الإنفاق غير المجدية سوى وجهاً واحداً من العملة، إذ يتبيّن أن جباية الإيرادات تمثّل إشكالية أكبر حتى، ما يجعل جباية لبنان للضرائب منخفضة نسبياً بالنسبة إلى حجم اقتصاده. وعند المقارنة ببلدان نظيرة تقع ضمن هامش الدخل المتوسط، نجد أن نسبة الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلّي الإجمالي في لبنان بلغت 13,6% عام 2015، ما جعل تصنيفه أدنى بكثير من المعدّل العالمي للدول ذات الدخل المتوسط (16,4%).

ويعود أحد أسباب هذه المستويات المنخفضة من الضرائب إلى أن الحكومات اللبنانية اختارت تفادي فرض الضرائب الملائمة على الشرائح الأكثر ثراءً في المجتمع. في الواقع، تعوّل الخزينة بشكل كبير على الضرائب غير المباشرة والضرائب التنازلية لتمويل أجهزة الدولة، وهو ما يضع فعلياً عبئاً ضريبياً غير متناسب على الشرائح الأكثر فقراً في المجتمع. وتشكّل هذه الضرائب التنازلية، بما فيها الضرائب على السلع والخدمات (أي الضريبة على القيمة المضافة)، والإيرادات غير الضريبية (أي رسوم المكوس) ثلثي إيرادات الدولة. وعلى العكس من ذلك، شكّلت الضرائب المفروضة على الشرائح الأكثر غنى في المجتمع، مثل ضرائب الدخل، والأرباح، وأرباح الأسهم، المتأتية من كل من الأفراد والشركات نحو 17% فقط من إجمالي الإيرادات خلال العقد المنصرم.

لا يفرض النظام الضريبي الحالي أعباءً أكبر على الفقراء منه على الأغنياء فحسب، بل ازدادت أوجه عدم المساواة في النظام الضريبي اللبناني أيضاً مع الوقت، ما أسهم في زيادة ملحوظة في الدخل وفي انعدام المساواة على مستوى الثروات خلال العقدين المنصرمين. وقد أظهرنا في دراسة حديثة، إن بنود الإيرادات الضريبية التي شكّلت عبئاً على الطبقتين الوسطى والعاملة في المجتمع في تناقص، بينما ازدادت الضرائب التي تطال المداخيل الأعلى. مثلاً، ارتفعت الإيرادات الضريبية من الرواتب والأجور، أو السلع مثل التبغ والكحول، بنسبة 12,8% و10,8% على التوالي، في حين أن الإيرادات الضريبية من أرباح الشركات ازدادت بنسبة 8,5%، والأرباح الرأسمالية والأسهم بنسبة 7,7%، والضريبة على الأملاك بنسبة 6,2%. يضاف إلى ذلك، رسم الإنتقال الذي يشكّل أداة قوية للحدّ من عدم المساواة على مستوى الثروات وتمويل الخدمات العامّة، غائب بشكل ملحوظ عن مزيج الإيرادات العامّة، إذ لا يساهم سوى بنحو 5% منها. في الواقع، لقد كان معدّل نموّها بالقيمة الحقيقية سلبياً منذ عام 2011.

لكن الأمر لا يقف عند هذا الحدّ. ففي حين أن الضريبة الاسمية المنخفضة على المداخيل العالية نسبة إلى ثروة الاقتصاد تعدّ إشكالية بحدّ ذاتها، كذلك النظام الضريبي الحالي هو عرضة لتهرّب ضريبي على نطاق واسع. ويوفّر تقريران صدرا مؤخراً تقديراً لمقدار التهرّب الضريبي في لبنان، الذي ارتفع مجموعه من 1,13 مليار دولار عام 2015 (2,28% من الناتج المحلّي الإجمالي) إلى 5 مليارات دولار (10% من الناتج المحلّي الإجمالي).

وتأتي ثغرة مماثلة على مستوى التهرّب الضريبي مساوية تقريباً للعجز في الموازنة العامة. ولدى المقارنة مع بلدان أخرى تقع ضمن الشريحة العليا للبلدان ذات الدخل المتوسط، نجد أن نتيجة لبنان تأتي مجدّداً أسوأ بكثير من المعدّل العالمي الذي يبلغ 0,7% من الناتج المحلّي الإجمالي. ويجد التقريران الآنف ذكرهما أن التهرّب من ضريبة الدخل على أرباح الشركات، وعلى الرواتب والأجور، هو المسبّب الأساسي خلف ضياع إيرادات الضرائب. في الواقع، تبلغ نسبة تهرّب الشركات من دفع الضرائب في لبنان إلى مجموع الإيرادات من ضرائب الشركات 54%. بعبارة أخرى، تشكّل الإمكانات غير المستغلّة لفرض الضرائب على أرباح الشركات أكثر من نصف الضرائب المدفوعة فعلياً.

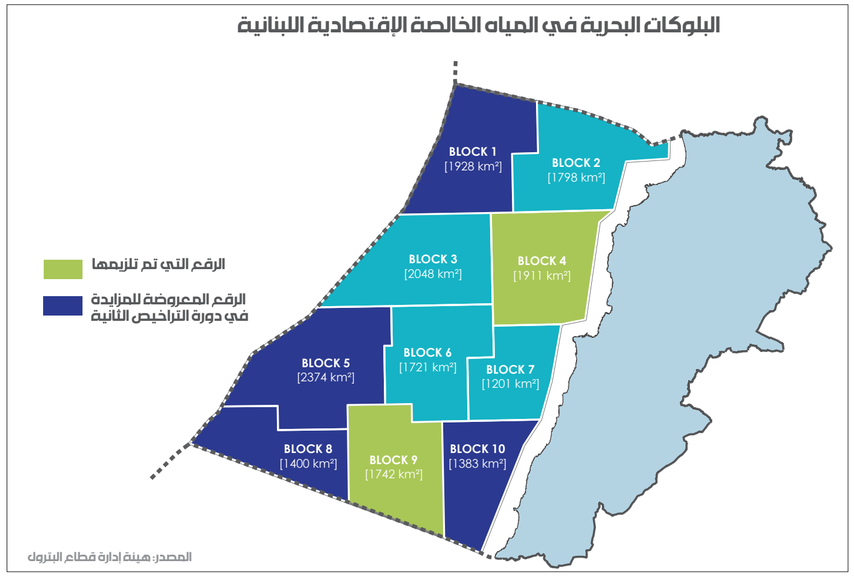
وفي حين يواجه لبنان أوقاتاً من الضيق الحادّ على مستوى الاقتصاد والموازنة، تُعدّ الإعفاءات الضريبية المقترحة على شركات مختارة مضرّة بالاقتصاد، والخزينة، وموثوقية الدولة، وفي نهاية المطاف بالشعب اللبناني. بالتالي يجب ألا تتم الموافقة عليها. وسيكون من شان رفضها توجيه رسالة قوية للبنانيين، وكذلك لمجتمع المانحين، بان هذه الحكومة باتت أخيراً جدّية في جهودها الهادفة إلى الامتثال لروحية خطط الإصلاح التي التزمت بها.



## وجهات نظر

# خبراء بتروك: مسؤولون أم مرتزقة؟

**نقولا سركيس**
باحث في شؤون البترول




لا يحتاج المواطن اللبناني إلى كثير من التفسيرات كي يدرك معنى ومساوئ الفساد عندما يقرأ أو يسمع ما يقال حول فضائح الكهرباء، أو النفايات أو المواصلات أو التلوث على أشكاله. لا يحتاج لمزيد من الشرح والتحليل لأنه يعاني من هذه الآفات في حياته اليومية من خلال انقطاع التيار الكهربائي وشحّ مياه الشرب والروائح الكريهة في الشوارع وانبعاثات الغازات المسرطنة وغيرها. إلّا أن الأمر يختلف عن ذلك كلياً عندما يتعلّق الموضوع بمخاطر النهب والفساد التي تنطوي عليها التدابير المتّخذة لاستغلال ثروة البترول والغاز الموعودة. السبب هو أن لبنان لم يكن يوماً بلداً بترولياً، وأن تعابير من نوع «نظام تقاسم الإنتاج» أو «الإتاوة» أو «السقف السنوي لاسترداد النفقات» أو «الضريبة التصاعدية وفق عامل الدخل»... ما زالت إلى حدٍّ بعيد ضبابية بالنسبة إلى غالبية المواطنين. لا سيّما أن المسؤولين عن هذا القطاع تجنّبوا كل ما من شأنه توعية الرأي العام لمعنى وأهمّية هذه المفاهيم عبر حوار وطني عام وصريح وعلمي وموضوعي داخل المجلس النيابي وفي وسائل الإعلام. ما حصل هو عكس ذلك تماماً، إذ تمّ الالتزام بالسرّية والكتمان واعتماد شتى أنواع التضليل كالادعاء بأن سياسة البترول في لبنان مستوحاة من «النموذج البترولي النرويجي» أو القول بأنه يتمتّع بأفضل تشريع بترولي وبأعلى درجات الشفافية في العالم، وغير ذلك من التصريحات الجوفاء.

ما يزيد في خطورة هذا الوضع أن القائمين على هذا القطاع أعلنوا رسمياً فتح دورة تراخيص ثانية تغطّي خمسة من أصل ثمانية بلوكات بحرية باقية، بهدف إبرام اتفاقيات استكشاف وإنتاج جديدة قبل نهاية العام المقبل. وذلك من دون أي تعديل يُذكر في الشروط الكارثية السابقة، ما يعني تقييد لبنان، ولمدّة لا تقل عن أربعين سنة، باتفاقيات مع شركات بترولية عملاقة، وعلى أساس شروط هي من الأسوأ مقارنة مع الدول المُنتجة، ويمكن إيجاز أهمّها في النقاط التالية:

### أولاً، تزوير القانون عبر طرد الدولة من الأنشطة البترولية

خلافاً للمواد 3 و4 و6 و44 من القانون البترولي 2010/132، نصّت المادة 5 من المرسوم 2017/43 على أنه «لن يكون للدولة مشاركة في دورة التراخيص الأولى». هذا التزوير الموصوف للمبادئ الأساسية التي قام عليها القانون، يعني تلقائياً إسقاط كامل حقوق ملكية الدولة على البترول والغاز المكتشف، واستبدال نظام تقاسم الإنتاج بالعودة إلى نظام الامتيازات القديمة التي لم يعد يقبل بها أي بلد آخر في العالم، وتكبّد خسائر مالية ضخمة، فضلاً عن المساس بحقوق السيادة التي سبق أن أشرت إليها مطولاً على هذه الصفحات (راجع الأخبار تاريخ 17 شباط 2018).

من المدهش أن المسؤولين عن وزارة الطاقة أكّدوا في مطلع العام الماضي أن نسبة مشاركة الدولة في الاتفاقيات الجديدة ستعلَن لاحقاً. إلّا أنه لم يحدث حتى اليوم شيء من هذا القبيل. عوضاً عن ذلك، أعلنت وزارة الطاقة والمياه رسمياً، في الأسبوع الماضي، كما سبق وأعلنت هيئة إدارة قطاع البترول، عن الإطلاق الفوري لدورة التراخيص الجديدة، ولكن من دون أيّ إشارة إلى موضوع مشاركة الدولة ومن دون أي توضيح عمّا إذا كانت المادة 5 من المرسوم المذكور الخاصة بعدم مشاركة الدولة «في دورة التراخيص الأولى» ما زالت سارية المفعول أم لا. مع العلم أن هذه المادة، التي سمح بعض موظّفي وزارة الطاقة ومستشاريهم الأجانب لأنفسهم بصياغتها، هي تزوير صارخ للقانون البترولي 2010/32، بكل معنى الكلمة. الظل حتى الآن ليشرح في «الأخبار» بتاريخ 13 كانون الثاني 2018 مقالاً كان بمثابة جواب على الكتاب المفتوح الذي وجهه كاتب هذه الأسطر للرئيس ميشال عون ونُشر في «الأخبار» أيضاً قبل ذلك بأسبوع، للفت نظره إلى مخاطر مسيرة البترول والغاز.

ويستحقّ مقال الجيولوجي المذكور انتباهاً خاصاً لأنه كان المرّة الأولى والوحيدة حتّى الآن، التي ينبري فيها ليس واحد فقط من الخبراء المقنّعين، بل من يُعتبر المستشار البترولي الرئيسي لهيئة إدارة قطاع البترول وغيرها من الجهات اللبنانية المعنية. وليس من المستغرب، وهذه هي الحال، أن يثني السيد القاسم على كل التدابير التي تمّ اتخاذها في هذا المجال من دون استثناء أو تحفّظ، من رسم خطوط السياسة البترولية إلى أول اتفاقيتَي استكشاف وإنتاج في الرقعتين 4 و9، مروراً بالقانون البترولي والمراسيم التطبيقية، إلخ... وكذلك ليس من المستغرب أن يحاول استبعاد المخاطر وتبرير أهم الانحرافات التي أشار إليها الكتاب المفتوح الذي تم توجيهه من شركات أجنبية لا تعرف بعد (وكذلك لا يعرف اللبنانيون) ما إذا كان المطلوب منها مشاركة طرف وطني، وشروط هذه المشاركة، أو أنها ستكون وحدها في الميدان وفق المادة 5 من المرسوم 2017/43 التي تزور مبادئ القانون الجوهرية.

وهكذا شئنا أم أبينا، تسير الأمور في بلدنا العزيز وكأن سياسة استثمار الثروة النفطية الموعودة هي «هواية» جديدة، وكأن موضوع مشاركة الدولة في هذه الصناعة أو عدم مشاركتها، أو الهدر الأعمى للمليارات أو ربّما عشرات المليارات من الدولارات، هو رهن مزاج هذا الوزير أو ذاك الموظف!

### ثانياً، مسؤولية المجلس النيابي ودور الخبراء

الشرط الأول للخروج من هذا الوضع العجيب الذي فُرض على اللبنانيين هو استعادة المجلس النيابي للصلاحيات التشريعية والرقابية التي سُلبت منه، ما أتاح لبعض الموظّفين إمكانية انتهاك روح ونصّ أهم الأحكام القانونية التي وضعها. وقد تم ذلك تحت ستار السرّية، وقد أشار إلى ذلك رئيس لجنة الطاقة في المجلس النيابي السابق عندما قال: «إن أسوأ ما تمتاز به مسيرة المخاطر ويتولّى التمويل، في حين أن الطرف الوطني لا يدخل كشريك ولا يدفع حصّته (المحمولة من المتعهّد الأجنبي) إلّا في حال اكتشاف تجاري وإنتاجه.

أما الشرط الثاني فهو كشف هوية بعض «الخبراء» الأجانب ومآربهم، والذين يختبئ وراءهم المسؤولون في وزارة الطاقة لتبرير شتّى الانحرافات والتجاوزات التي حصلت، بمن فيهم أولئك الذين يدّعون العمل باسم السلطات النرويجية، من دون أن يتسنّى للبنانيين، منذ سنوات وحتى اليوم، رؤية وجوههم أو معرفة أسمائهم ولصلحة من يعملون على وجه التحديد. وعلى رأسهم بشكل خاص الجيولوجي الذي يحمل الجنسيتين العراقية والنرويجية فاروق القاسم، وهو الوحيد الذي خرج من الظل حتى الآن ليشرح في «الأخبار» بتاريخ 13 كانون الثاني 2018 مقالاً كان بمثابة جواب على الكتاب المفتوح الذي وجهه كاتب هذه الأسطر للرئيس ميشال عون ونُشر في «الأخبار» أيضاً قبل ذلك بأسبوع، للفت نظره إلى مخاطر مسيرة البترول والغاز.

ويستحقّ مقال الجيولوجي المذكور انتباهاً خاصاً لأنه كان المرّة الأولى والوحيدة حتّى الآن، التي ينبري فيها ليس واحد فقط من الخبراء المقنّعين، بل من يُعتبر المستشار البترولي الرئيسي لهيئة إدارة قطاع البترول وغيرها من الجهات اللبنانية المعنية. وليس من المستغرب، وهذه هي الحال، أن يثني السيد القاسم على كل التدابير التي تمّ اتخاذها في هذا المجال من دون استثناء أو تحفّظ، من رسم خطوط السياسة البترولية إلى أول اتفاقيتَي استكشاف وإنتاج في الرقعتين 4 و9، مروراً بالقانون البترولي والمراسيم التطبيقية، إلخ... وكذلك ليس من المستغرب أن يحاول استبعاد المخاطر وتبرير أهم الانحرافات التي أشار إليها الكتاب المفتوح الذي تم توجيهه إلى رئيس الجمهورية.

ليس هذا سراً في كلّ ما عُرف وكُتب عن نموّ هذه الصناعة في النروج، وهذا تماماً ما يرويه فاروق القاسم نفسه بالتفصيل في كتابه «النموذج البترولي النروجي» الذي تم نشره بالعربية في الكويت عام 2010. ويفسّر الكاتب في الصفحة 42 وما يليها كيف تصاعدت القناعة بضرورة مشاركة الدولة في «عمليات النفط»، ويشير إلى الرسالة التي بعث بها مجلس النفط النروجي إلى وزارة الصناعة عام 1968 للفت انتباهها إلى أهمّية هذه المشاركة. كما يشير في الصفحة 44 إلى تقرير الوزارة إلى البرلمان حيث جاء: «ترتئي الوزارة أن مشاركة الحكومة ستكون أمراً ضرورياً على الأقل من أجل الحصول على فرصة للتحكّم والتهيّؤ لأعمال التنقيب واستثمار النفط على الساحل القاري النروجي بشكل أكثر ملاءمة وفائدة للمصلحة النروجية». الضرورة نفسها للمشاركة كرّرتها لجنة حكومية خاصة عام 1969 كوسيلة لا بدّ منها لتطوير الفعاليات والخبرات اللازمة التي ستحتاج لها «المؤسّسات النروجية التي ستشارك في عمليات النفط».

أما الوسائل التي لجأت إليها النرويج للتغلّب على افتقارها حتى تلك الفترة للتجربة والقدرات المالية والتقنية اللازمة للمشاركة الفعلية في الأنشطة البترولية والغازية، فهي الوسائل نفسها التي لجأت إليها عشرات الدول الأخرى عبر مشاركة شركات بترولية عالمية في إطار نظام تقاسم الإنتاج. وهذا تماماً ما يذكره فاروق القاسم في الصفحة 44 وما يليها حيث يفسّر بإسهاب أنه، بعد فترة صعبة: «بدأت شركة ستاتويل تشارك في كل القطع بنسبة لم تقل عن 50% من الحصص، بالإضافة إلى ذلك كان بإمكان الشركة أن ترفع حصّتها إلى ما بين 70% و80% وفقاً لحجم الاكتشاف. وفي كل الاتفاقيات، كانت ستاتويل في ذلك الوقت محمولة (Carried) من قِبل الشركات الأخرى طوال فترة التنقيب. ويعني هذا أن الشركات الأخرى تدفع حصّة ستاتويل من تكاليف التنقيب على أمل استرجاعها هذه المبالغ في حالة تحقيق الإنتاج» (كذا حرفياً ما جاء، في الصفحة 51).

ألم يكن من البديهي، وهذه هي الحال، أن ينصح فاروق القاسم اللبنانيين بالاقتداء بما فعلته النرويج (وعشرات الدول الأخرى)، أي بتطبيق المشاركة التي نصّ عليها القانون، بدلاً من تضليلهم والاكتفاء، بالقول إن النرويج لا تمارس سوى نظام الامتياز «منذ نهاية القرن الماضي»، خصوصاً أن عمله الاستشاري يتمّ تحت مظلّة إتفاق التعاون القائم منذ أكثر من عشر سنوات بين الحكومتين اللبنانية والنرويجية.

هذا واحد من جملة تساؤلات أخرى يطرحها عمل بعض خبراء البترول النرويجيين المجهولي الهوية الذين يأتون ويذهبون منذ سنوات كالأشباح من دون أن يعرف أحد بماذا ينصحون ولحساب من يعملون؟

أخيراً لا آخراً تُطرح علامات استفهام كبيرة حول أسباب تعامي بعض المسؤولين عن قطاع البترول عن الانحرافات الكارثية التي حصلت ولا تزال تحصل، وخصوصاً تجاهل مشاركة الدولة في الأنشطة البترولية، وتجنّب إنشاء شركة نفط وطنية والقبول بدخل بترولي مرتقب من الأدنى في العالم، ما لا يمنعهم من التغنّي بأتباع النموذج النرويجي الذي لا يشبه ولا علاقة له، لا من قريب ولا من بعيد، بالشطارات والسمسرات والنهب الذي أصبح يهدّد الاقتصاد الوطني برمّته.

هذه السياسة العبثية لا يمكنها إلّا أن تؤدّي بدورها إلى هدر الثروة البترولية الموعودة. إنها الإجرام بعينه بحق لبنان واللبنانيين.