

مسار تقدّم الإصلاحات في لبنان

قانون إعادة هيكلة المصارف: لا نية سياسية
لإقراره رغم المساعي الدولية



يندرج هذا التقرير ضمن سلسلة تقارير تقوم بها مؤسسة مهارات بهدف رصد وتقييم التطور الحاصل في الإصلاحات المنصوص عليها في "إطار الإصلاح والتعافي وإعادة الإعمار (3RF)" الذي يشكّل جزء من الاستجابة الدولية التي أطلقها الاتحاد الأوروبي ومنظمة الأمم المتحدة ومجموعة البنك الدولي، بعد انفجار مرفأ بيروت في 4 آب 2020.

1- إقرار قانون إعادة هيكلة المصارف: إصلاح رئيسي لإعادة لبنان إلى طريق التعافي الاقتصادي

مع استمرار الانهيار الاقتصادي والمالي في لبنان، على إثر سياسات مالية غير مستدامة و سوء إدارة القطاع المالي بالإضافة للفساد البنوي، ومع استمرار انعدام الحل بالنسبة لأموال المودعين، بات من الضروري جدا اليوم بالبدء بتنفيذ الاجراءات الإصلاحية المطلوبة دوليا لوضع لبنان على سكة التعافي المالي من ضمنها إقرار قانون إعادة هيكلة المصارف، وقد تمّت الإشارة إلى هذه المطالب في الاتفاق على مستوى الخبراء الذي توّصل إليه صندوق النقد الدولي مع لبنان بشأن السياسات الاقتصادية بتاريخ 11 نيسان 2022.

ووقد ارتكز البرنامج الإصلاحي الذي تمّ بين صندوق النقد الدولي ولبنان على 5 ركائز أساسية كما هو منصوص في الاتفاق المبدئي، وأول ركيزة هي إعادة هيكلة القطاع المالي لتستطيع المصارف استعادة الثقة واستعادة القدرة على تخصيص الموارد لدعم التعافي.

وكانت قد حدّدت مجموعة العمل المخصصة للإصلاح المالي والاقتصادي الشامل ضمن ال3RF الأولوية بالدعوة إلى تنفيذ خطة الإصلاح الاقتصادي للحكومة والإجراءات المسبقة المحددة في اتفاقية صندوق النقد الدولي على مستوى الخبراء مع لبنان.

ومن الممكن دعم هذا الاتفاق على مستوى الخبراء من خلال ترتيب تمويلي موسع (EFF) لمدة 46 شهراً، مع طلب وصول إلى 2,173.9 مليون حقوق سحب خاصة (ما يعادل حوالي 3 مليارات دولار أمريكي). ومع ذلك، كما هو مذكور على موقع صندوق النقد الدولي، فإن هذا الاتفاق خاضع لموافقة إدارة صندوق النقد الدولي والمجلس التنفيذي، بعد التنفيذ الفوري لجميع الإجراءات المسبقة وتأكيد الدعم المالي من الشركاء الدوليين.

وتقوم خطة السلطات اللبنانية المنصوص عليها في الاتفاقية على خمسة ركائز، أوّلها إعادة هيكلة القطاع المالي لكي تستعيد البنوك مقومات الاستمرار وقدرتها على تخصيص الموارد بكفاءة لدعم التعافي.، تضم مجموعة العمل الفريدة والشاملة هذه ممثلين عن الحكومة ومجلس النواب والأكاديميين والخبراء وممثلين عن مجتمع المانحين. ومن الجدير بالذكر أن مجموعة العمل كان من المفترض أن تنعقد في فبراير 2024. ومع ذلك، كان لا بد من تأجيل الاجتماع بسبب الحرب في جنوب لبنان.

لقد مر أكثر من عامين منذ أن توصل لبنان إلى اتفاق على مستوى الموظفين مع صندوق النقد الدولي. ومع ذلك، حتى اليوم، لم يتم إحراز تقدم كبير فيما يتعلق بتنفيذ الإصلاحات الرئيسية المتفق عليها، بما في ذلك المناقشة والموافقة على قانون إعادة هيكلة المصارف، وذلك بسبب التحديات العديدة والنزاعات السياسية.

ورغم التوصل للاتفاق، وموافقة السلطات اللبنانية على إجراء الإصلاحات المطلوبة أولها إعادة هيكلة القطاع المصرفي، إلا أنه وإلى اليوم لا إقرار لقانون إعادة هيكلة المصارف وسط العديد من التحديات والتجاذبات السياسية التي تحول دون تطبيق الإصلاحات المالية المطلوبة.

2- نظرة عامة عن التطورات في قانون إعادة هيكلة المصارف

أصدرت بعثة الاتحاد الأوروبي لدى لبنان في 5 نيسان 2024 بياناً حول الاتفاق الذي تمّ بين السلطات اللبنانية وصندوق النقد الدولي على مستوى الخبراء، والذي يفتح تنفيذ هذه المجالات لأكثر من 3 مليارات دولار من المساعدات، ودعمًا إضافيًا من المانحين، ويعيد لبنان إلى طريق الانتعاش الاقتصادي ويستعيد مصداقيته الدولية.

وذكر البيان أنّ منذ ذلك الحين، لم يتم إحراز سوى تقدّم ملحوظ، وأنّ الوضع الصعب الذي يعيشه لبنان يجب أن يكون بمثابة محرّك للبدء بعملية التغيير. وعلى الرغم من الأهمية الكبيرة لانتخاب رئيس وتشكيل حكومة تعمل بكامل طاقتها، إلا أنّ التأخير لا يجب أن يعيق تنفيذ الإصلاحات الرئيسية المتفق عليها، من أجل استعادة ثقة الجهات الفاعلة الدولية والمواطنين اللبنانيين في النظام المالي.

وأضاف البيان أنّ "الإصلاحات الهيكلية ضرورية لتجنب وقوع لبنان في دائرة دائمة من الأزمات. هناك حاجة إلى قيادة حاسمة. إن الحلول لأزمة لبنان الاقتصادية لا يمكن أن تأتي إلا من داخل لبنان".

أي أنّ الحل يكون بالإرادة السياسية الداخلية بوضع لبنان على سكة الإصلاح الاقتصادي الشامل، خصوصاً مع ذكر البعثة أنّ "إقرار موازنة 2024 ضمن المواعيد الدستورية، وإصلاح قانون السرية المصرفية، وتثبيت سعر الصرف، يظهر أنه حيثما توجد إرادة، توجد طريقة".

وقد اشترط صندوق النقد سابقاً، في تقريره للعام 2023، أن الموافقة على البرنامج المالي أصبحت مشروطة بتنفيذ الإجراءات المسبقة العديدة، منها ما يتعلق بإعادة هيكلة المصارف عبر:

- موافقة مجلس الوزراء على استراتيجية إعادة هيكلة المصارف المناسبة التي تعترف بالخصائر الكبيرة في القطاع وتعالجها، مع حماية صغار المودعين والحد من اللجوء إلى الموارد العامة.
- تبني المجلس النيابي لتشريع القرار الطارئ للمصارف حتى تتمكن من تنفيذ استراتيجية إعادة هيكلة المصارف.

أما داخليا، فمشهد تراشق المسؤوليات والتجاذبات السياسية في الملف المالي خصوصا في ما يخص قانون إعادة هيكلة المصارف هو السائد على الرغم من الجهود الدوليّة، فرغم إقرار الحكومة لاستراتيجية إعادة هيكلة القطاع المالي، لكن مشروع قانون إعادة هيكلة المصارف لا يزال النقاش فيه عالقا في الحكومة، بالإضافة إلى عدم إقرار مجلس النواب للتشريع الطارئ لتسوية أوضاع المصارف.

وفي إطار إعادة هيكلة المصارف، تم صياغة مشروع قانون من قبل السلطة التنفيذية، بدعم من لجنة الرقابة على المصارف ومصرف لبنان. يجمع هذا الاقتراح بين مشروعين كان من المفترض تقديمهما بشكل منفصل في البداية: الأول يتعلق بإعادة هيكلة المصارف، والثاني يعالج الخسائر المالية في لبنان التي تتجاوز 70 مليار دولار. يعد مشروع القانون هذا تطورا لمشاريع سابقة بدأت في وقت مبكر من عام 2022 في ظل الحكومة الحالية، متضمنة العديد من التعديلات بمرور الوقت.

وقد رأى نائب رئيس الحكومة سعادة الشامي أنّ هذا الاقتراح هو "أفضل نتيجة ممكنة" في ظل الظروف الصعبة، وأن أهدافه تشمل "حماية الودائع المشروعة"، و"تعزيز الاستقرار المالي"، و"إعادة تأهيل القطاع المصرفي لتمكينه من القيام بدوره في تمويل القطاع الخاص والمواطنين".

وقد أعرب الرئيس التنفيذي لبنك I&C جان رياشي، عن أن محتوى النص كان "مرضياً إلى حد ما من حيث الجوانب الفنية لإعادة الهيكلة، لكنه كان أقل وضوحاً فيما يتعلق بكيفية توزيع الخسائر".

من جهة أخرى، أعرب مسؤول تنفيذي آخر في بنك i&c عن رأيه بالاقتراح قائلاً إنّ "الخطة تثقل كاهل القطاع المصرفي بشكل غير عادل"/ مضيفاً أنّ "الاقتراح يفرض مطالب مفرطة على المصرف لتغطية الخسائر ولا يشرك الدولة أو مصرف لبنان بشكل كاف".

وكان من المفترض أن يتم مناقشة الاقتراح في جلسة مجلس الوزراء بتاريخ 23 شباط 2024، إلّا أنّه تم تأجيل الجلسة، وفي الجلسة التي تلتها بتاريخ 28 شباط 2024، تمّ [تأجيل النقاش](#) بأوضاع المصارف وسط ضغوط واعتراضات من المصارف على مشروع القانون.

وفي إطار الاعتراض على اقتراح الشامي، عمّمت جمعية المصارف [كتاب مؤلف من 14 بندا](#) تعليقا على مشروع القانون المتعلّق بمعالجة أوضاع المصارف.

وقد ذكر الكتاب، إلى أنّ هناك تضاربا في مشروع القانون، إذ إنّّه من مصلحة مصرف لبنان والدولة اللبنانية تحميل المودعين أولا والمصارف ثانيا الحد الأقصى من الخسائر، وقد اعتبر أن المشروع يحمّل المصارف فقط المسؤولية دون تحميل الدولة ومصرف لبنان أي كلفة، هذا يتناقض مع التصريحات التي أدلى بها كبار المسؤولين في الدولة والمؤسسات الدولية بشأن مسؤوليات كل طرف، وعليه طلبت المصارف تشكيل لجنة من الدولة اللبنانية، مصرف لبنان والمصارف والهيئات الاقتصادية لتطوير حلول أكثر توازناً وواقعية وقابلة للتنفيذ. وتهدف الوثيقة إلى أن تكون الحلول المقترحة مقبولة من جميع الأطراف ولتجنب تضارب المصالح.

وفي ما يخص أموال المودعين، ذكرت جمعية المصارف في النقطة السابعة تحفظها على سداد الودائع بالدولارات النقدية، بما فيها الودائع التي تم تحويلها بعد 17 تشرين الأول 2019.

وقد اعتبرت [وسائل إعلامية](#)، أن جمعية المصارف نجحت بتطير النقاش حول قانون إعادة هيكلة المصارف عبر اللوبي المصرفي، وأن المصارف ترفض أي نص يضعها أمام مسؤولياتها ولا يحتمل الدولة مسؤولية الفجوة المالية في مصرف لبنان.

في حين ذكرت وسائل إعلامية أخرى عن مصادر وزارية لها أن مشروع قانون إعادة هيكلة المصارف الذي لن يمر لأنه يؤدي الى شطب اموال المودعين وأكثرية الوزراء ترفضه الى جانب حاكم مصرف لبنان بالإنابة وسيم منصورى وجمعيات المودعين وجمعية المصارف والهيئات الاقتصادية.

وسط هذه التجادبات بين المصارف والدولة اللبنانية، تتفاقم الأزمة المالية من دون أي إصلاحات تذكر، وكان قد أقرّ رئيس الحكومة نجيب ميقاتي في جلسة 19 آذار 2024 أن "ملف إعادة هيكلة المصارف سهل عمليا ولكن صعوبته هي في السياسة"، أي أن أموال المودعين والإصلاحات المطلوبة دوليا ومصير وضع لبنان على سكة التعافي الاقتصادي تبقى إلى اليوم رهينة الصراعات السياسية داخل الدولة اللبنانية وبينها وبين المصارف حول من سيتحمل مسؤولية الخسارة المالية التي قدرّت بـ70 مليار دولار وأدّت إلى الانهيار الذي يعيشه المجتمع اللبناني.

وبعد تأخر تنفيذ الإصلاحات، [ظهرت مخاوف](#) بشأن إمكانية وضع لبنان على القائمة الرمادية من قبل مجموعة العمل المالي (FATF). ويحاول حاليًا وسيم منصورى، الحاكم بالإنابة لمصرف لبنان، الحصول على [فترة سماح جديدة](#) للبنان، الذي يواجه خطر العودة إلى القائمة الرمادية في الخريف المقبل.

ومن بين الأسباب المتعددة التي تفسر وضع لبنان على القائمة الرمادية هو انتشار "الاقتصاد النقدي" الذي يشكل مخاطر كبيرة بما في ذلك غسيل الأموال، والتهرب الضريبي، وجرائم مالية أخرى. وتجدر الإشارة إلى أن هذا الانتشار يعود بشكل كبير إلى التأخيرات في جهود إعادة هيكلة المصارف.

تم تسليط الضوء على غياب الإجراءات بشأن الإصلاحات الاقتصادية الضرورية والمخاطر المرتبطة بغياب استراتيجية ذات مصداقية وقابلة للتنفيذ للنظام المصرفي خلال زيارة فريق من صندوق النقد الدولي إلى لبنان من 20 إلى 23 أيار 2024 لمناقشة التطورات الاقتصادية الأخيرة والتقدم في الإصلاحات الرئيسية. وأدلى السيد راميريز ريغو، الذي قاد فريق صندوق النقد الدولي، [ببيان](#) في هذا الشأن، إذ لفت إلى أن الودائع المصرفية لا تزال مجمدة، وأن القطاع المصرفي غير قادر على توفير ائتمان للاقتصاد، نظرًا لعجز الحكومة والبرلمان عن إيجاد حل لأزمة القطاع المصرفي.

في بيانه، أشار أيضًا إلى المخاطر التنظيمية والإشرافية، مشددًا على أن "معالجة خسائر المصارف مع حماية المودعين إلى أقصى حد ممكن وتقليل اللجوء إلى الموارد العامة النادرة بطريقة موثوقة وقابلة للاستمرار ماليًا أمر لا غنى عنه لوضع الأساس لتعافي الاقتصاد. وبدون التقدم، سيستمر الاقتصاد النقدي وغير الرسمي في النمو، مما يثير مخاوف تنظيمية وإشرافية كبيرة".

3- التحديات التي تواجه قانون إعادة هيكلة المصارف

يواجه ملف قانون إعادة هيكلة المصارف الكثير من التحديات التي تتمحور حول عنوان أساسي واحد وهو إعطاء الأولوية للمصالح السياسية والشخصية على حساب المصلحة العامة ومصصلحة المودعين.

- **تعاكس الحكومة:** منذ إقرار الاتفاق على مستوى الخبراء بين السلطات اللبنانية وصندوق النقد الدولي في العام 2022، اتفقت السلطات على تنفيذ عدّة تدابير. على الرغم من أن الحكومة وافقت على استراتيجية لإعادة هيكلة القطاع المالي، إلا أن المناقشات بشأن قانون إعادة هيكلة المصارف لا زالت متوقفة داخل الحكومة.

- **بطء تشريعي:** إلى اليوم، لا يزال التأخير مستمر من قبل مجلس النواب في عملية التشريع لتسوية الأوضاع المصرفية على النحو اللازم لتنفيذ استراتيجية إعادة هيكلة المصارف والبدء في استعادة صحة القطاع المالي بما في ذلك التشريع الطارئ لتسوية أوضاع البنوك، عبر **تقييم كل مصرف** على حدة الأمر الذي يتطلب رفع السرية المصرفية ومعالجة الثغرات في قانون السرية المصرفية الجديد الذي اعتمده المجلس النيابي في تشرين الأول 2022 وتحديداً يجب أن يسمح القانون للمصرف المركزي والأطراف المشاركة في تقييم المصارف بالوصول إلى البيانات المتعلقة بمعاملات الأفراد وودائعهم.

- **أولوية المصالح السياسية والشخصية على المصلحة العامة:** يعتبر تسييس الملف أكبر تحد أمام قانون إعادة هيكلة المصارف، فبين تحميل المسؤولية للمصارف أو للدولة أو لمصرف لبنان، يتأجل النقاش لإقرار قانون إعادة هيكلة المصارف على حساب حقوق المودعين، بالإضافة إلى بدء نفاذ الوقت أمام وضع لبنان على اللائحة الرمادية، وقد أبرزت اجتماعات صندوق النقد الدولي الأخيرة التباينات العميقة في لبنان بشأن الإصلاحات الضرورية وطرق تنفيذها، خاصة فيما يتعلق بتوزيع الخسائر بين المصارف والمودعين والحكومة. علاوة على ذلك، الوقت ينفد ولبنان يواجه احتمال إدراجه على القائمة الرمادية لمجموعة العمل المالي الدولية (FATF).

- **التأخير في انتخاب رئيس للجمهورية وتشكيل حكومة مع كامل الصلاحيات:** أعلن وفد الاتحاد الأوروبي خلال زيارته الأخيرة للبنان، في بيان أن هذه التأخيرات لا ينبغي أن تعيق تنفيذ الإصلاحات الرئيسية المتفق عليها، إلا أن عدم انتظام العمل المؤسساتي يبقى أحد أهم التحديات التي تواجه كل القوانين والخطوات الإصلاحية بما فيها إعادة هيكلة القطاع المصرفي.

مع استمرار الانهيار الاقتصادي والمالي في لبنان، على إثر سياسات مالية غير مستدامة و سوء إدارة القطاع المالي بالإضافة للفساد البنوي، ومع استمرار انعدام الحل بالنسبة لأموال المودعين، بات من الضروري جدا اليوم بالبدء بتنفيذ الاجراءات الإصلاحية المطلوبة دوليا والتي نصّ عليها الاتفاق على مستوى الخبراء الذي توّصل إليه صندوق النقد الدولي مع لبنان بشأن السياسات الاقتصادية