مشروع قانون معالجة أوضاع المصارف في لبنان وإعادة تنظيمها

تحليل كلّنا إرادة

شباط 2024

كلنا إرادة
KULLUNAIRADA

kulluna-irada.org

قُدِّم مشروع قانون «معالجة أوضاع المصارف وإعادة تنظيمها في لبنان» إلى مجلس الوزراء في 10 شباط 2024، وكان يفترض مناقشته في جلسة مجلس الوزراء المقررة في 23 شباط التي جرى تطييرها. يدمج النص مشروعين منفصلين سابقين ويعدِّلهما. المشروع الأول هو «القانون المُتعلّق بإصلاح وضع المصارف في لبنان وإعادة تنظيمها» وجرت مناقشته في 29 تشرين الثاني 2023 في مجلس الوزراء ومن ثمّ اختفى من بعدها. أما الثاني فهو «قانون إعادة التوازن للانتظام المالي في لبنان» (أو ما يُصطلح على تسميته قانون معالجة الفجوة المالية)، طرحه نائبان في البرلمان اللبناني،[1] وناقشته لجنة المال والموازنة النيابية في 10 كانون الثاني 2023. وكما سلفه أُخرِج من النقاش العام من حينها.

لدى «كلّنا إرادة» تحفّظات أساسية على هذا المشروع، وتنفدها في ما يلي. ولكنها في الوقت نفسه تعتبر أن مشروع القانون المطروح يشكّل إطاراً تقنياً سليماً ومطابقاً للمعايير الدولية بالحدّ الأدنى، إذ يوضح هرمية المسؤوليات ومسار إعادة هيكلة المصارف ورسملة المصرف المركزي. وهذه جميعها تشكّل نقطة البداية، وتبرز الحاجة لمناقشتها وإحالتها إلى البرلمان بأسرع وقت، إدراكاً منا للكلفة الباهظة المُترتبة عن عدم القيام بشيء.

مشروع القانون الجديد هو مزيج من المواد التي أعدّتها لجنة الرقابة على المصارف والمصرف المركزي بمساعدة تقنية من صندوق النقد الدولي، ومع ذلك يفتقر المشروع لأي تأييد سياسي واضح. وفي هذه المرحلة، لا يوجد ما يشير إلى وجود إرادة سياسية حقيقية للمضي قدماً بالغاية التي وضع هذا المشروع لأجلها، أي إعادة هيكلة القطاع المصرفي، وهي عملية مُعلّقة منذ تعثّر المصارف في تشرين الأول 2019. شنّت جمعية مصارف لبنان هجوماً على نصّ مشروع القانون الجديد، وزرات رئيس الحكومة وجالت على المعنيين من أجل نسفه وجعل مصيره مشابهاً للخطط واقتراحات ومشاريع القوانين السابقة. كما كان رئيس الجمعية سليم صفير قد رفع في 23 تشرين الثاني 2023 رسالة إلى رئيس الحكومة نجيب ميقاتي عبّر فيها عن معارضته لـ «قانون إصلاح وضع المصارف في لبنان وإعادة تنظيمها»، الذي يتطلّب بحسب قوله، مراجعة «جذرية»، مشيراً إلى أن المصارف «لا تحتاج لأي نوعٍ من إجراءات إعادة الهيكلة».

بالتوازي، رفع 11 مصرفاً مذكّرة ربط نزاع إلى وزارة المالية يطالبون فيها الدولة اللبنانية بدفع ما تزعم جمعية مصارف لبنان أنها ديون والتزامات مُترتبة على الدولة تجاه المصرف المركزي، وتتجاوز قيمتها 67 مليار دولار، أي أكثر من 300% من الناتج المحلي الإجمالي. وذلك لكي يتمكّن المصرف المركزي من سداد التزاماته للمصارف اللبنانية، التي يُزعم أنها ستعيد بدورها الودائع إلى المودعين. عملياً، هذا الطلب ليس إلّا إنقاذاً لمساهمي المصارف. ويوجد إجماع من صندوق النقد الدولي والاقتصاديين والحكومة على رفض هذه المقاربة لأنها غير مُمكنة تقنياً، ومُكلفة على المجتمع، وتتناقض مع أحدث الممارسات العالمية فيما يتعلّق بإعادة الهيكلة.

---

[1] صاغ النائبان أحمد رستم وجورج بوشيكيان مسودة القانون الذي أعدّته الحكومة اللبنانية بمساهمة من حاكم المصرف المركزي ولجنة الرقابة على المصارف.

عدا أن القرار الذي اتخذه مجلس شورى الدولة في 6 شباط فبراير الحالي، استجابة للمراجعة التي تقدّمت بها جمعية مصارف لبنان في حزيران 2022 لوقف تنفيذ قرار مجلس الوزراء المتعلّق بشطب التزامات مصرف لبنان تجاه المصارف إبطاله، لا يستند إلى أي أساس صحيح. لقد تبنّى مجلس شورى الدولة زعماً يفيد بأن لمصرف لبنان مطلوبات على الدولة، من دون أن يساءل أو يحقّق في الواقع القانوني لهذا الدين، مكتفياً بـ «تصريحات علنية» للحاكم السابق للمصرف المركزي رياض سلامة ليبني قراره عليها. صحيح أن المادة 113 من قانون النقد والتسليف تنصّ على مسؤولية الدولة في تغطية أي خسائر تلحق بمصرف لبنان، إلا أن هذا الموجب يطبّق في السنة التالية لتحقّق الخسائر، وبالتالي لا يجوز بأي شكلٍ من الأشكال تطبيقه على خسائر مُتراكمة بطرق احتيالية على مدى سنوات عدّة من دون علم أحد، ولا سيما البرلمان الذي يُعدّ الجهة الوحيدة المخولة بإجازة الاستدانة العامّة. على مرّ السنين، لم يعلن مصرف لبنان عن أي عجز في حساباته، ولفترة طويلة كان يشير إلى تحقيقه أرباحاً. وفجأة في العام 2023، قرّر تسجيل نحو 58 مليار دولار كمطلوبات على الدولة عبر عمليتين محاسبيتين احتياليتين.[2] وحتى الآن، لم يطعن الحاكم بالإنابة وسيم منصوري بهذه المزاعم، ولا يزال يتكرّر ذكرها في الميزانية العامّة لمصرف لبنان التي تصدر كلّ أسبوعين، مع العلم أن هذا الدين لم يرد لا في مشروع موازنة العام 2023 التي لم تقرّ، ولا موازنة العام 2024 التي أقرّت مؤخراً.

[2] في الربع الأول من العام 2023، قرّر الحاكم السابق لمصرف لبنان رياض سلامة احتساب جميع عمليات شراء العملات الأجنبية المنفذة لصالح الخزينة العامة منذ العام 2007 والبالغة قيمتها 16.5 مليار دولار كديون مستحقة على الدولة اللبنانية للمصرف المركزي. وفي وقت لاحق، في حزيران/يونيو 2023، رفع قيمة بند «إعادة التقييم» المدرج ضمن موجودات مصرف لبنان من صفر إلى أكثر من 42.25 مليار دولار. هذه «الأصول» ليست سوى خسائر مصرف لبنان التي قرّر الحاكم السابق تعويضها عبر تحويلها إلى دين مستحق على الدولة اللبنانية لصالح مصرف لبنان. ولا تزال الميزانية العمومية الأخيرة الصادرة عن مصرف لبنان تتضمّن هذه البنود.

تعليقات كلّنا إرادة 1/9

1. الإرادة السياسية

يوفر مشروع القانون إطاراً تقنياً سليماً ومطابقاً للمعايير الدولية بالحدّ الأدنى، ولكنه غير كافٍ في ظل عدم توفر الإرادة السياسية الحقيقية للدفع باتجاه تبنّي مقاربة شاملة لحلّ الأزمة المالية وتوزيع الخسائر بعدالة.

على ماذا ينص المشروع؟

- يحدّد مشروع القانون هرمية المسؤوليات بدءاً من رساميل المصارف وأموالها الخاصة وكبار مودعيها وصولاً إلى الدولة وصغار المودعين، كما يؤكّد على أن مسار إعادة هيكلة المصارف ورسملة المصرف المركزي كإجرائين ضروريين لإنعاش الاقتصاد.

- تتبع هذه المسودة من المبادئ التوجيهية الرئيسة نفسها الواردة في خطّة «لازار» التي وضعت بتكليف من حكومة حسّان دياب، وتلك الواردة في الاتفاقية المُبرمة على مستوى الموظّفين مع صندوق النقد الدولي. وكلتاهما رُفِضتا تحت شعار «قدسية» الودائع، الذي أثبت الوقت أنه ليس إلّا ستاراً لاستمرار خطة الظل التي تقوم عملياً على تذويب الودائع بدلاً من حمايتها، وتبديد الأصول المتبقية، والإمعان بإعادة التوزيع العكسية للثروة.
- أسوة بما سبقه، لا يزال مشروع القانون يتيماً، إذ لم يتبنَّاه أحدٌ من المسؤولين السياسيين أو المعنيين بإعادة هيكلة المصارف حتى الآن. وفي غياب هذا الدافع، سوف يستمر عدد قليل من النخبة السياسية والمالية بالاستفادة من الوضع القائم على حساب المودعين والمجتمع ككل.

2. إعادة رسملة مصرف لبنان

من المقدّر أن تتجاوز فجوة العملات الأجنبية لدى مصرف لبنان 60 مليار دولار أميركي. هذه الفجوة غير مسبوقة على مستوى العالم ويجب معالجتها لاستعادة الانتظام وإنعاش الاقتصاد. وبالتالي، إن إلغاء المطلوبات المُترتبة على مصرف لبنان تجاه المصارف ضروري في خلال إعادة هيكلته، ولكنه يبقى ناقصاً في ظل غياب الخطّة المالية الشاملة التي تؤمّن استدامة الوضعية المالية للمصرف المركزي.

على ماذا ينص المشروع؟

ينصّ مشروع القانون على قيام الدولة بـ«أقصى ما يمكنها» لإعادة ملاءة مصرف لبنان بالعملات الأجنبية من خلال:

- إعادة رسملة مصرف لبنان عبر ضخّ 2.5 مليار دولار عبر سندات مالية و/أو أدوات أخرى يحدّدها مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية.

تعليقات كلّنا إرادة 2/9

- تنفيذ إجراءات استرداد الأموال غير المشروعة وفق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (القانون رقم 214 تاريخ 8/4/2021).
- التخلّص التدريجي من رأس المال السلبي المتبقي على مدى 5 سنوات. سيتم شطب الفوائد المؤجلة الناتجة عن تطبيق رسوم طبع العملة.

على عكس ما يشاع، تساهم الدولة في رسملة المصرف المركزي بنحو 2.5 مليار دولار، وهي مساهمة كبيرة جداً بالمقارنة مع الناتج المحلّي الإجمالي.

- يبرز خلل في عدم وجود أي توقّعات مالية تمتدّ على سنوات عدّة أو أي تحليل لاستدامة الديون أو أي إشارة إلى السياسية النقدية ومصادر الأرباح المتوقعة، ما يجعل آلية إطفاء العجز المتوقّع في رأسمال مصرف لبنان بعد إعادة الهيكلة غير واضح. من الممكن التسامح مع عجز طفيف في ميزانية مصرف لبنان في خلال هذه الفترة، ولكن سيكون لذلك انعكاسات على الثقة في العملة المحلية، وبالتالي القدرة على لجم التضخّم.
- لا توجد أي تقديرات متعلّقة بعائدات استرداد الأموال «المنهوبة» التي سيتم تخصيصها لإعادة رسملة مصرف لبنان.

3. معايير أهلية الودائع

إن معيار الأهلية الوحيد المقبول هو مشروعية الودائع، في حين أن المعايير المُثارة في مشروع القانون ليس لها أي أساس قانوني متين.

على ماذا ينص المشروع؟

- صنّف مشروع القانون «الودائع المؤهلة» بأنها الودائع بالعملات الأجنبية التي دخلت إلى المصارف اللبنانية قبل 17 تشرين الأول 2019. و«الودائع غير المؤهلة» بأنها الودائع التي حوّلت إلى العملات الأجنبية بعد 17 تشرين الأول 2019 وفق أسعار الصرف المختلفة التي حدّدها مصرف لبنان قبل 2 شباط 2024.
- حدّد معايير أهلية الودائع التي تزيد قيمتها عن 500 ألف دولار على أساس «مشروعيتها»، وهذا أمر جيّد.

على عكس ما يشاع، تساهم الدولة في رسملة المصرف المركزي بنحو 2.5 مليار دولار، وهي مساهمة كبيرة جداً بالمقارنة مع الناتج المحلّي الإجمالي.

- ظهر مفهوم أهلية الودائع المصرفية في النسخة الأولى من مشروع قانون معالجة الفجوة المالية. وأبقِي عليه في النسخة الأخيرة، لكن الفارق بين الأهلية وعدم الأهلية أصبح الآن أقل وضوحاً من حيث حماية الودائع أو شطبها. كان الهدف الأصلي من إدخال هذا المعيار هو تخفيض مطلوبات المصارف بشكل كبير.

تعليقات كلّنا إرادة 3/9

- تبرز حاجة ملحة لتخفيض مطلوبات المصارف، ولكن المطروح لا يتوافق مع مبدأ التوزيع العادل للموارد. الودائع المشروعة هو معيار الأهلية الوحيد المقبول، وهذا ما يمكن لتدقيق كامل أن يؤكّده. فبحسب أرقام ما قبل العام 2019، كانت 20% من الودائع مملوكة لـ 0.01% من المودعين و50% منها يملكها 1% من المودعين. هذا التركز الشديد ليس إلا دليلاً على إمكانية وضرورة الشروع بالتدقيق.

4. الحد الأدنى من الحماية المضمونة

تتوافق حماية المودعين الذين تقلّ حساباتهم عن سقف الحماية المُقترح مع المعايير الدولية التي تنصّ على حماية صغار المودعين، غير أن مشروع القانون ينصّ صراحة على معاملة غير عادلة بين المودعين حسب معايير الأهلية وبين المودعين في المصارف القابلة للاستمرار وتلك غير القابلة للاستمرار.

على ماذا ينص المشروع؟

- ينص المشروع على حماية الودائع المؤهلة حتى 100,000 دولار، والودائع غير المؤهلة حتى 36,000 دولار (المادة 48).
- في البنوك القابلة للاستمرار، تحوّل المبالغ المحمية إلى حسابات فرعية، ويحدّد مبلغ السحب الشهري بنحو 300 دولار إلى 800 دولار للودائع المؤهلة، و200 دولار إلى 400 دولار للودائع غير المؤهلة ويمتدّ لفترة 10 إلى 15 سنة.
- يتمتع المودعون في المصارف غير القادرة على الاستمرار بنسبة 50% من الحماية المفروضة في المصارف القابلة للاستمرار، أي ما يوازي 50,000 للودائع المؤهلة، و18,000 دولار للودائع غير المؤهلة، ويتم تحويل حساباتهم إلى مصرف آخر، ويتم السحب الشهري وفق الجدول الزمني نفسه.
- في حالة التصفية، تقوم المؤسسة الوطنية لضمان الودائع بتغطية المبلغ المضمون المنصوص عليه في القانون 28 الصادر في العام 1967، ويبلغ نحو مليار ليرة لبنانية أو ما يعادل 11,173 دولاراً وفق سعر الصرف في السوق (89.500 ليرة للدولار).
- يمكن للمجلس المركزي لمصرف لبنان أن يعدّل فترة الاسترداد والمدفوعات الشهرية المُحدّدة أو أن يقرّر دفع ما يعادلها بالليرة اللبنانية وفق سعر الصرف في السوق، بالاستناد إلى تطوّر الوضع المالي وتنفيذ الإصلاحات المالية والبنيوية والاقتصادية الأخرى.

- إن الحاجة التقنية لتطبيق نهج إعادة هيكلة كل مصرف على حدّة أو تصفيته يجب أن تترافق مع آلية لضمان الودائع تنطبق على جميع المودعين بالتساوي إلّا أن مشروع القانون لا يوفر هذه الحماية. أضف أن فترة استرداد الودائع قد تتغيّر، فتتغيّر معها القيمة الحالية للحماية البالغة حوالى 75% من كل 100 ألف دولار وفقاً للجدول الزمني المُعلن.

تعليقات كلّنا إرادة 4/9

- يضاف إلى ذلك، مفارقة أخرى مُدرجة في مشروع القانون. إذ سيكون للمودعين في المصارف القابلة للاستمرار خيار الحصول على معدّل استرداد أعلى ربطاً بالميزانيات العمومية للمصارف. أمّا المودعون في المصارف غير القادرة على الاستمرار فسيعتمدون على عائدات تصفية الأصول، فيما تقتصر الحماية التي تقدّمها المؤسّسة الوطنية لضمان الودائع على مليار ليرة لبنانية، أي 11,173 دولاراً على سعر الصرف 89,500.
- أيضاً، ينصّ القانون المقترح على تحويل الودائع التي تتجاوز حدّاً معيناً إلى صندوق استرداد الودائع في حالة المصارف القابلة للاستمرار حصراً. وكل ما تقدّم يعني معاملة غير مُتجانسة بين المودعين.

5. إنقاذ من الداخل (Bail-in)

يبقى هذا الإجراء غامضاً في ظل غياب تفاصيل عن طبيعة الأدوات المالية التي ستستخدم في هذه العملية والتقييم الإجمالي لها.

على ماذا ينص المشروع؟

يتضمّن مشروع القانون خيار الإنقاذ من الداخل (Bail-in) ضمن إجراءات إعادة رسملة المصارف القابلة للاستمرار (المادة 51).

- ينص على أن الإنقاذ من الداخل للودائع التي تزيد عن 500,000 دولار يجب أن يكون مشروطاً بقدرة البنوك على تأمين دولار واحد من الأموال الجديدة في مقابل كل 5 دولارات محلية للودائع المحوّلة.
- وينص على تمتع المودعين الذين منحوا أسهماً مقابل ودائعهم بصوت واحد في خلال عملية التصويت مقابل 5 أصوات للمساهمين الجدد. وتنخفض النسبة إلى واحد في مقابل عشرة بالنسبة للودائع غير المؤهلة.

- لا يقدم مشروع القانون أي تفاصيل عن طبيعة الحقوق التي سيتم مبادلتها بالودائع. تشير كلمة «أدوات رأسمالية» إلى العديد من أنواع الأدوات.
- إن الكلفة الإجمالية لعملية الإنقاذ من الداخل لا تزال غير معروفة.
- صمّمت آلية الإنقاذ من الداخل (bail-in) المطروحة بطريقة تحفظ لأصحاب المصارف ملكيتهم لمؤسساتهم المصرفية، وهو ما يعد مطلبهم الأساسي. ومع ذلك، يصرّون على رفضه أسوة بأي خطة أو مشروع لحل أزمة القطاع المصرفي.

تعليقات كلّنا إرادة 5/9

6. صندوق استرداد الودائع

لا تزال أسس تصميم صندوق استرداد الودائع وآليّاته غامضة، كما ان شروط مساهمة الدولة فيه ليست واضحة مما يمهّد الطريق لكثير من التأويلات المُقلقة.

على ماذا ينص المشروع؟

ينص مشروع القانون على إنشاء صندوق استرداد الودائع للمساهمة بتأمين استرداد رصيد الودائع المؤهلة وغير المؤهلة، وتخصيص بعض الإيرادات المستقبلية لهذه الغاية.

- تحدّد آلية عمل الصندوق وهيكليته وشروطه بموجب مرسوم صادر عن مجلس الوزراء وبناء على اقتراح وزير المالية.
- تتألف إيرادات الصندوق من السندات المالية التي يقدّمها مصرف لبنان والمصارف بطريقة مباشرة أو غير مباشرة مقابل ودائع بالعملات الأجنبية، وتحويل حقوق مصرف لبنان من إيرادات الأموال غير المشروعة.
- تخصّص الدولة بعض الإيرادات المستقبلية لصالح الصندوق في حال وصول الدين العام إلى أقل من المستوى المستهدف، وشرط المحافظة على النفقات الاجتماعية وإمكانية تمويل عجز الموازنة من دون مصرف لبنان، وإتمام برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي.
- يحقّ للصندوق استخدام أي مصادر نقدية لشراء السندات المالية في نهاية كل سنة على أساس قاعدة النسبية، كما يحق له إصدار أوراق أو سندات مالية لصالح المودعين مقابل السندات المالية التي يحصل عليها من مصرف لبنان والمصارف.

- لا يجوز أن يؤدي تمويل الصندوق إلى حرمان المواطنين من موارد الدولة. إن مساهمة الدولة في معالجة أوضاع القطاع المصرفي وازنة، وتتضمن إعادة رسملة مصرف لبنان، عدا أن احتياطيات الذهب وسندات اليوروبوند (بعد المفاوضات مع الدائنين) ستكون أصولاً فعلية في ميزانيته. بالتالي، يجب تمويل الصندوق بشكل رئيسي من حجز الأموال غير المشروعة التي حقّقها السياسيون وصنّاع القرار في القطاع المصرفي في حال إدانتهم، والأموال المُستردّة من الخارج أو أي أموال غير مشروعة يبيّنها التدقيق الجنائي، خصوصاً أن الهوامش المالية المتاحة للدولة منخفضة والأولوية في الإنفاق العام هي لتأمين الخدمات الاساسية وإحياء الاقتصاد.
- تعتبر البنية القانونية لصندوق استرداد الودائع مسألة أساسية وتنشئ حقوقاً ومطالبات، وبالتالي لا يمكن تحديدها بمجرّد مرسوم. يفترض بالبنية القانونية للصندوق أن تكون مستقلة عن الدولة.
- في حين يفترض أن يقتصر دور الصندوق على التوزيع العادل لعائدات الأموال غير المشروعة والمُستردة، لا بد من ترَك هامش للمودعين للاستثمار في الأدوات المالية المعروضة.

تعليقات كلّنا إرادة 6/9

7. الحوكمة

يثير تكوين الهيئة المتخصّصة بإعادة هيكلة المصارف وقواعد عملها مخاوف بشأن العدالة والشفافية والاستقلالية، لا سيما في ضوء تقييد صلاحياتها وغياب الضمانات الدولية.

على ماذا ينص المشروع؟

- تتكون هيئة إعادة الهيكلة من حاكم المصرف المركزي رئيساً، ونواب حاكم مصرف لبنان الأربعة، بالإضافة إلى خبير قانوني، وخبير في القطاع المالي والمصرفي، وخبير اقتصادي.
- يتم تعيين خبراء الهيئة لمدة 5 سنوات بقرار من مجلس الوزراء، على أن يتم اختيارهم من ضمن لائحة مكونة من 3 إلى 5 أسماء لكلّ موقع يقترحها الحاكم ونوابه.
- تتخذ قرارات الهيئة بغالبية ستة أصوات، وفي حالة التعادل يكون صوت الحاكم هو المرجّح.
- تنعقد الجمعية بناء على طلب رئيسها أو ثلاثة من أعضائها. وتكون اجتماعاتها صالحة بحضور سبعة من أعضائها على الأقل.

- يتمتع مصرف لبنان، أحد المسؤولين الكبار عن الأزمة الحالية، بتمثيل الغالبية في هيئة إعادة الهيكلة، ويتمّ تعيين الخبراء الثلاثة المنضوين ضمنها بتوصية من حاكمية مصرف لبنان. كذلك كُلّفت لجنة الرقابة على المصارف التي تتحمّل مسؤولية عن الأزمة أيضاً، بتقديم توصيات إلى هيئة إعادة الهيكلة وإدارة الجزء الأكبر من عملية الحل والتصفية. من الصعب استعادة الثقة في هذه المؤسّسات في ظل غياب إصلاحات الحوكمة، كما تبرز مخاوف جدّية بشأن كفاءة هذه المؤسّسات وشفافيتها ومصداقيتها وقدرتها المؤسسية واستقلاليتها، وهي أمور أساسية لنجاح عملية إعادة هيكلة المصارف.
- تتزايد المخاوف في حال نفّذت إعادة الهيكلة من دون برنامج مع صندوق النقد الدولي يضع الضمانات اللازمة لضمان احترام المعايير الدولية والقواعد الاحترازية في خلال العملية. والجدير بالذكر أن عملية التقييم متروكة للخبراء الذين تعيّنهم المصارف من دون أي مبادئ توجيهية مشتركة أو شاملة تحدّدها هيئة إعادة الهيكلة، بما فيها تلك المتعلّقة بالقروض المتعثّرة والأصول العقارية.
- ينصّ مشروع القانون على تشكيل أمانة عامة لمسك سجّلات الهيئة ومحاضر اجتماعاتها ومساعدة الحاكم في إعداد جدول أعمال اجتماعاتها. ولكن لا يوجد في الصيغة المطروحة ما يضمن حصول الهيئة على الموارد اللازمة لتوظيف عاملين ضمنها بغية إنجاز مهامها. يخضع تحديد ميزانيتها لتقديرات حاكمية المصرف المركزي، وهو ما يشكّل ثغرة في مشروع القانون. لا بد من تشريع الاستقلال التنظيمي والتمويلي لهيئة إعادة الهيكلة.
- إن البنود التي تحمي من تضارب المصالح غير كافية ولا تؤمن الحماية المطلوبة. ينصّ مشروع القانون على وجوب عدم ارتباط أعضاء الهيئة بأية علاقة مع المصارف التي يشرفون على إعادة هيكلتها أو تصفيتها قبل سنتين على الأقل من توليهم مهامهم، لكن عند الانتقال إلى تحديد المسؤوليات فتمتدّ الفترة إلى خمس سنوات، وهو ما قد ينتج تضارباً في المصالح فيما لو كان أحد هؤلاء على علاقة بالمصارف في الفترة التي يتوجّب عليهم إصدار قرارات عنها.

تعليقات كلّنا إرادة 7/9

8. المحاسبة والشفافية

يتضمن المشروع أحكاماً إيجابية فيما يتعلّق بالمحاسبة، جرى تجاهلها في المسودات السابقة، ولا سيما لناحية التحقّق من شرعية بعض الودائع وفرض استرداد الأموال المنهوبة أو المحقّقة من الفوائد السخية أو توزيعات الأرباح. ولكن تبقى العبرة بالتنفيذ خصوصاً في ظل غياب المبادئ التوجيهية الواضحة فيما يتعلق بمسؤولية أصحاب ومديري المصارف.

على ماذا ينص المشروع؟

تعدّد المادة 46 سلسلة من المستندات القانونية التي يجب تقديمها للحسابات التي تزيد قيمتها عن 500.000 دولار لتقييم شرعيتها. ويتعين على المصارف إنجاز جميع عمليات التحقق من العملاء (KYC) في خلال فترة 3 أشهر.

- يجب على جميع الأشخاص الذين لهم سلطة مباشرة أو غير مباشرة على قرارات المصرف ومجلس إدارته، بما في ذلك رئيس وأعضاء مجلس الإدارة والمديرين التنفيذيين والمساهمين الذين تبلغ مساهمتهم 5% أو أكثر من رأس المال، الإفصاح عن جميع الأموال المنقولة وغير المنقولة التي يملكونها في لبنان وخارجه، بشكل مباشر أو غير مباشر، في تاريخ تقديم التصريحات، وكذلك كما كانت عليه في 17/10/2019 وما قبله بخمس سنوات.
- على الموظّفين العموميين الذين تتجاوز حساباتهم 300 ألف دولار تقديم إبراء ذمة من الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.
- على أي شخص و/أو كيان قانوني، ساهم أو لا يزال يساهم بأكثر من 5% من رأس المال، و/أو شغل أو لا يزال يشغل منصب رئيس مجلس الإدارة أو عضو مجلس الإدارة أو المدير التنفيذي في أي من المصارف القائمة منذ 30 حزيران 2016، إعادة الأموال والأرباح والعلاوات الفائضة التي حصل عليها بشكل مباشر أو غير مباشر وحوّلها إلى الخارج، أي التي تجاوزت متوسط النسبة المعمول بها في القطاع المصرفي، بحسب ما تحدّده لجنة الرقابة على المصارف لكل سنة من 2016 إلى 2023.
- على أي شخص و/أو كيان إعادة الأموال المحولة من حساباتها اعتباراً من 17 أكتوبر 2019، إذا تجاوز المبلغ المحول 100 ألف دولار، بعد استثناء أي أموال مبرّرة محولة إلى مؤسّسات تربوية و/أو طبية.

- إن اقتراح استرداد الأموال المنهوبة ضروري للحدّ من المطلوبات المضخّمة والزائدة والمفرطة. وينطبق مبدأ الاسترداد على المكافآت وأنصبة الأرباح وأرباح المصارف التي تحقّقت، وليس فقط على الفوائد «السخيّة» التي منحت، وهذا أمر جيد.
- يحدّد المشروع معايير أهلية الودائع التي تزيد قيمتها عن 500 ألف دولار على أساس «مشروعيتها»، وأن يقدّم الموظّفون العموميون الذين تتجاوز حساباتهم 300 ألف دولار إبراء ذمة إلى الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد. وهذا أمر جيّد. لكن من الناحية العملية، لا يمكن ترك تنفيذ قواعد «اعرف عميلك» (KYC)

للمصارف وحدها، بل يجب تنفيذها وفقاً لمعايير تضعها هيئة إعادة هيكلة المصارف، وأن تراقب عملية تنفيذها. كما يجب أن تحدّد هذه القواعد التوجيهية مصير الودائع التي فشلت في اختبار «اعرف عميلك».

- يتراخى المشروع في مساءلة أصحاب المصارف ومديريها. إذ لا ينص على مصادرة أصولهم الشخصية إلا في حالة فشل المصرف في تلبية الحد الأدنى من المتطلبات الأساسية (نسب الملاءة والسيولة والرسملة وغيرها والتي لم تحدّد بعد) قبل الدخول في مسار الحل أو التصفية. وفي حالة المصارف التي قد تخضع للتسوية أو التصفية، فإن قرار الحجز على الأصول واتخاذ الإجراءات القانونية يترك لتقدير هيئة إعادة الهيكلة. أيضاً تفتقر صياغة القانون إلى الوضوح بشأن المخالفات الجنائية أو المدنية التي قد تؤدّي إلى تحميل مسؤولية، إذ تُمنح هيئة إعادة الهيكلة سلطة تقديرية وقضائية لتقييم «الأسباب المعقولة» التي تسمح بتقديم ادعاءات مماثلة. وهذا ما يخلق مخاوف من نشوء معاملات استنسابية تبعاً لعلاقة أصحاب المصلحة بالمصرف المركزي.
- تحدّد القوانين الحالية الخاصة بإفلاس المصارف (القانونان: 28/67 و110/91) بوضوح فترة 18 شهراً يتم في خلالها التدقيق بجميع المعاملات والعمليات التي قام بها صنّاع القرار قبل التخلّف عن السداد. ولكن لا يوجد ما يعادلها في هذا القانون. لذلك لا بدّ من توضيح مفهوم التخلّف عن الدفع وتاريخ حدوثه، ووضع بند واضح بشأن المساءلة في خلال «فترة الاشتباه» قبل تاريخ التخلّف عن السداد وتطبيقه على المصارف كافة، وليس فقط على المصارف التي ستخضع للتصفية.

9. السرّية المصرفية

ينص مشروع القانون على رفع السرّية المصرفية أمام الجهات المعنية بإعادة الهيكلة، وفي الوقت نفسه يبقي عقبات أمام السلطات القضائية وإدارة الضرائب.

على ماذا ينص المشروع؟

- يسمح المشروع برفع السرّية أمام السلطات المرتبطة بعملية إعادة هيكلة المصرف.
- يعطي مشروع القانون صلاحيات واسعة لهيئة إعادة هيكلة لتحديد حالات رفع السرّية وفقاً لتقديرها الخاص، كما يعطيها سلطة رفض رفع السرّية المصرفية في بعض حالات النزاع المتعلّقة بتطبيق مشروع القانون الحالي.

- إن رفع السرية أمام السلطات المرتبطة بعملية إعادة هيكلة المصرف (هيئة التحقيق الخاصة، مصرف لبنان، لجنة الرقابة على المصارف، المؤسّسة الوطنية لضمان الودائع، المدير المؤقت، لجنة التصفية، مدققي الحسابات...) يتماشى مع توصياتنا السابقة وتوصيات صندوق النقد الدولي.

تعليقات كلّنا إرادة 9/9

- إن الصلاحيات الواسعة المعطاة لهيئة إعادة الهيكلة لتحديد حالات رفع السرّية يخالف التعديلات التي أدخلت على قانون السرّية المصرفية في العام 2022، ومنحت القضاء وإدارة الضرائب وصولاً غير مقيّد إلى الحسابات المصرفية.[3]
- الإضافة الأكثر فعالية على هذا القانون تقضي باشتراط التنازل عن السرّية المصرفية من قبل جميع الأشخاص الذين يرغبون بإثبات شرعية ودائعهم وأهليتها للحصول على حقّ الحماية والاسترداد، عبر تقديم التصريحات والمستندات المطلوبة (في المادة 46) إلى مصرفهم، ومن ثم إلى هيئة إعادة الهيكلة.

10. غياب الأرقام والبيانات

تقارير تقييم أوضاع المصارف موجودة لدى لجنة الرقابة على المصارف، ويتم تحديثها كل 6 أشهر. مع ذلك، لم يتضمّن مشروع القانون المُقدّم أية أرقام أو تحليلات أو بيانات لميزانيات المصارف، ما يحول دون التأكّد من ملاءمته أو تطابقه مع تحليلات الفجوة المالية. هناك حاجة لمعرفة البيانات والأرقام الصحيحة بغية دعم الأرقام والجداول الزمنية المُحدّدة فيما يتعلّق بردّ الودائع التي تعتبر «محمية»، إذ لا يمكن للنوّاب التشريع من دونها.

---

[3] المادة /7/ الجديدة:
مع مراعاة أحكام المادة الثانية من هذا القانون، لا يمكن للمصارف المشار إليها في المادة الأولى أن تتذرع بسر المهنة أو بسرية المصارف المنصوص عليها في هذا القانون، وعليها أن تقدم جميع المعلومات المطلوبة فور تلقيها طلباً من:
أ- القضاء المختص في الدعاوى المتعلقة بجرائم الفساد والجرائم الواقعة على الأموال وفقاً لأحكام قانون العقوبات، والجرائم المنصوص عليها في المادة 19 من قانون أصول المحاكمات الجزائية، والجرائم المحددة في المادة الأولى من القانون رقم 44 تاريخ 24/11/2015 وتعديلاته (مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب)، ودعاوى الإثراء غير المشروع المقامة استناداً إلى القانون رقم 189 تاريخ 16 تشرين الأول 2020 (قانون التصريح عن الذمة المالية والمصالح ومعاقبة الإثراء غير المشروع). [...]
د- الإدارة الضريبية بهدف مكافحة التهرب الضريبي والالتزام الضريبي والتدقيق وذلك وفقاً لأحكام القانون رقم 44 تاريخ 11 تشرين الثاني 2008 وتعديلاته (قانون الإجراءات الضريبية).

كل الإرادة
KULLUNAIRADA