تقييم
قانون الفجوة

مشروع قانون
الإنتظام المالي
وإسترداد الودائع

شباط 2026

كلنا إرادة
KULLUNAIRADA

kulluna-irada.org

تقييم قانون الفجوة

يهدف مشروع قانون «الانتظام المالي واسترداد الودائع»، المعروف أيضاً بـ «قانون الفجوة»، إلى استعادة الاستقرار المالي ووضع آلية لاسترداد الودائع. يستفيد المشروع من إرادة سياسية لإقرار خطّة بعد ست سنوات من التعطيل المتعمّد من السلطات، كما يسعى إلى تحديد المسؤوليات في توزيع الخسائر وضمان حماية غالبية المودعين. غير أنّ هذا التقدّم، على أهمّيته، لا يخلو من ثغرات، إذ يعاني النصّ من تناقضات عدّة قد تُعرّض أهدافه للخطر.

- تخلق آلية التمويل المقترحة **التزامات مستقبلية محتملة على الدولة ومصرف لبنان** من دون تحديد كيفية تمويلها، ما **يثير تساؤلات عن مصير احتياطات الذهب وحجم مساهمة الدولة**، ويفتح الباب أمام مخاطر مالية وقانونية تطال مصرف لبنان والدولة معاً، كما يثير شكوكاً بشأن قابلية تطبيق آلية استرداد الودائع.
- يفتح النصّ المجال لتحميل الدولة أعباء إضافية، بما ينطوي على **خطر إعادة إنتاج مستويات غير مستدامة من الدين العام** في المستقبل القريب. ويُلاحظ أيضاً غياب الأرقام، إذ لم يُقدَّم أي تحليل كلّي لاستدامة المالية والمالية العامة والدين العام بالتوازي مع مشروع القانون.
- يبقي النص على قدر من **الغموض في ما يتعلّق بتسلسل الأولويات في المطالبات**، وعلى الرغم من سعيه إلى حماية 85% من المودعين، فإنه يستثني صناديق التقاعد والضمان الاجتماعي.
- يُدخل النص بعض التحسينات على صعيد المساءلة. وعلى الرغم من تضمينه إشارة إلى التدقيق الجنائي، يبقى هذا التدقيق شرطاً غير إلزامي في مسار المعالجة، كما تبقى الرسوم المفروضة على بعض العمليات غير النظامية منخفضة.

وعلى الرغم من تصريحات المسؤولين الحكوميين عن العمل على خطّة بالتعاون مع صندوق النقد الدولي، لم تحظَ هذه النسخة من القانون حتى الآن بموافقة الصندوق.

يعرض ما يلي تقييماً لأهم عناصر مشروع قانون «الانتظام المالي واسترداد الودائع» بالمقارنة مع المبادئ الأساسية والمعايير الدولية. ولا بدّ من معالجة هذه الثغرات الجوهرية كي يتمكّن القانون من تحقيق أهدافه، لجهة ردّ الودائع بشكل عادل، وإعادة إطلاق سليمة للنظام المصرفي والاقتصاد، واستعادة الثقة بالنظام المالي وبالاقتصاد في لبنان.

1. تسلسل الأولويات في تحمّل الخسائر

تنصّ المعايير الدولية على أن تمُتصّ الخسائر المالية أولاً من رساميل المصارف قبل المساس بالودائع. ويُعرف هذا المبدأ بـ«تسلسل الأولويات في المطالبات»، وهو يضمن توزيعاً عادلاً للخسائر، ويكفل إعطاء الأولوية للمودعين في أي حلّ مقترح.

- على الرغم من أنّ مشروع القانون يعلن رسمياً تبنّيه مبدأ تسلسل الأولويات، **تبقى آلية ترتيب امتصاص الخسائر ملتبسة وتحتمل تفسيرات متعدّدة:** من غير الواضح ما إذا كانت العمليات المصنّفة «غير نظامية» ستُستبعد منذ البداية (خارج الميزانية)، وبالتالي يبقى غير واضح ما إذا كانت رساميل المصارف ستتحمّل الخسائر أولاً فعلاً.

- في مسألة منفصلة ولكن مترابطة، **تُعدّ المهلة المحدّدة بخمس سنوات لإعادة الرسملة طويلة نسبياً.** وهذا لا يعرّض المصارف لخطر البقاء في حالة «مصارف زومبي» لفترة إضافية فحسب، بل يتناقض أيضاً مع مبدأ تسلسل الأولويات، إذ يسمح للمساهمين الحاليين بالاحتفاظ بحقوقهم الاقتصادية والقانونية — على الرغم من عدم قيامهم بإعادة الرسملة — في حين يُستبعد المودعون الذين تتجاوز ودائعهم 100 ألف دولار فعلياً من ميزانيات المصارف ويُعوَّضون بأدوات طويلة الأجل.

2. آليات استرداد الودائع

ينصّ مشروع القانون على آلية لاسترداد الودائع على النحو الآتي:

- تُسدَّد **أول 100 ألف دولار أميركي** لكل مودِع على مدى أربع سنوات، بتمويل مشترك بين المصارف ومصرف لبنان، على أن تُحدَّد مساهمة مصرف لبنان بسقف أقصاه 60%.

والهدف هو ضمان السداد لنحو 85% من المودعين. غير أنّ بعض فئات الحسابات، مثل أموال النقابات المهنية والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، ينبغي اعتبارها من الدائنين من الدرجة الأولى وبالتالي شمولها بالحماية.

- أمّا **الودائع التي تتجاوز 100 ألف دولار**، فبعد ان يحصل أصحابها اول 100 ألف دولار، يُحوَّل الرصيد المتبقي إلى أوراق مالية طويلة الأجل مدعومة بالأصول يصدرها مصرف لبنان. آجال الاستحقاق تتراوح بين 10 و20 سنة، مع فترة سماح مدتها خمس سنوات، وبحدّ أدنى سنوي للسداد بنسبة 2% اعتباراً من السنة الخامسة.[1] وتُدعَم مدفوعات هذه الأوراق المالية بأصول وإيرادات مصرف لبنان، على أن تتحمّل المصارف 20% من قيمتها فقط.

---

[1] يعني ذلك أنّه ابتداءً من التاريخ المحدّد، يلتزم مصرف لبنان بسداد ما لا يقلّ عن 2% سنوياً من القيمة الاسمية للسندات، مع إمكانية الاكتفاء قانونياً بهذا الحدّ الأدنى وتأجيل سداد باقي أصل الدين إلى تاريخ الاستحقاق النهائي.

تبرز إشكاليات عدّة في ما يتعلّق بآليات الاسترداد وبنية التمويل المقترحة:

- يُعوّض حاملو الأوراق المالية المدعومة بالأصول بأدوات طويلة الأجل ذات قيمة غير مؤكّدة، مما يخلق شكوكاً بشأن القيمة الحقيقية للمطالبات.

- يمُنح كبار المودعين، فعلياً، إقراراً بالدَّين، من دون أي وضوح بشأن الجهة التي ستتحمّل الكلفة النهائية في حال تبيّن أنّ إيرادات أصول مصرف لبنان غير كافية. ويُنشئ مشروع القانون **التزامات مستقبلية من دون تحديد واضح لكيفية تمويلها.**

- يؤدّي هذا الغموض إلى **بقاء مصير الذهب غير معلوم**، على الرغم من أنّ النسخة الأحدث من مشروع القانون تشير إلى قيود على استخدام الذهب. ويشير مشروع القانون إلى «إيرادات السلع والمعادن الثمينة»، وعائدات تصفية الأصول كمصادر محتملة لدعم الأوراق المالية، لكنه لا يُلغِي أو يُعدّل الحظر القائم على التصرّف بالذهب.

- لا يحدّد مشروع القانون مدى انخراط الدولة في عملية استرداد الودائع. ويثير هذا الغموض تساؤلات خطيرة عن قابلية تطبيق واستدامة بنية التمويل المقترحة، وقد يؤدّي إلى **مخاطر مالية وقانونية مستقبلية**. ويدفع النص بالخسائر غير المعالَجة إلى المستقبل، ضمنياً، ما يُنشئ التزامات مالية مُحتملة على الخزينة، وينقل مخاطر كبيرة إلى مصرف لبنان والدولة.

- يتولى مصرف لبنان تجميع وإدارة وتنفيذ عمليات الدفع الخاصة بالودائع حتى 100 ألف دولار، بالإضافة إلى ضمان الأوراق المالية طويلة الأجل. غير أنّ **مشروع القانون لا يضع سقفاً لقيمة أصول مصرف لبنان القابلة للاستخدام،** ولا يحدّد حجم الأصول التي يمكن رهنها، ولا مستويات السيولة وهوامش رأس المال التي يجب الإبقاء عليها.

- في حال عجزت المصارف عن الإيفاء بحصتها البالغة 40% من المدفوعات النقدية، أو في حال عدم قدرة مصرف لبنان على الالتزام بمساهمته المحدّدة بسقف معيّن، **قد تنتقل الأعباء ضمنياً إلى الدولة.**

3. معالجة العمليات غير النظامية والمحاسبة

- **يتضمّن النص عناصر إيجابية على صعيد المحاسبة،** إذ تُخضع التحويلات غير النظامية، والفوائد غير المبرّرة، وعمليات التحويل إلى العملات الأجنبية، وتسديد القروض المدعومة، والمكافآت المفرطة، والحسابات المشبوهة، لغرامات أو لاسترداد الأموال أو لإعادة التقييم أو للتجميد. وتُحوّل جميع المبالغ المُستعادة إلى «حساب سداد الودائع» لدى مصرف لبنان.

- مع ذلك، تبقى ثمة ثغرات جوهرية: **لا ترتكز هذه الإجراءات إلى تدقيق جنائي شامل في مصرف لبنان والمصارف**، من شأنه أن يحدّد بوضوح من أخلّ بواجبات الأمانة ومن خالف القانون. وعلى الرغم من الإشارة إلى التدقيق الجنائي في أحدث نسخة من مشروع القانون، لا يربطه النص بمسار المعالجة ولا يفرضه كشرط مسبق لتفعيل إجراءات المحاسبة. كما تبقى الرسوم المفروضة على بعض العمليات غير النظامية منخفضة.

- بالإضافة إلى ذلك، **يفتقر المبدأ، الذي تُشطب بموجبه مبالغ كبيرة من الودائع، إلى متانة قانونية**، ما يفتح الباب أمام مخاطر التقاضي التي قد تُقوِّض العملية برمّتها. كما أنّ غياب تحديد نهائي لقيمة «العمليات غير النظامية»، ولا سيّما في ظلّ التحدّيات القانونية المحتملة، يُبقي حجم الفجوة المتبقّية في ميزانية مصرف لبنان غير واضح، ما قد يعني أنّ المسار المقترح لن يؤدّي إلى استعادة ملاءته، بل قد يُنشئ التزاماً مالياً إضافياً على الدولة.

معالجة العمليات «غير النظامية» كما ينصّ عليها مشروع القانون:

الفئة	المعالجة
المادة 5.1. التحويلات إلى الخارج التي تتجاوز 100 ألف دولار أميركي والمنفّذة بعد 17 نيسان/أبريل 2019، من قبل كبار مساهمي المصارف وأعضاء مجالس الإدارة والإدارة العليا، أو أقاربهم أو وكلائهم أو الجهات الخاضعة لسيطرتهم.	▪ إعادة الأموال إلى لبنان في خلال مهلة ثلاثة أشهر من تاريخ نفاذ القانون، وذلك وفق تعاميم مصرف لبنان. ▪ في حال عدم الإعادة، تفرض غرامة استثنائية بنسبة 30% على الجزء الذي يتجاوز 100 ألف دولار. ▪ تُحوّل عائدات الغرامة إلى «حساب سداد الودائع» لدى مصرف لبنان. ▪ لا يحوّل دفع الغرامة دون إقامة دعاوى قضائية للمطالبة بإعادة الأموال كلياً أو جزئياً.

الفئة	المعالجة
المادة 5.2. التحويلات إلى الخارج التي تتجاوز 100 ألف دولار أميركي، والمنفّذة بعد 17 تشرين الأول/أكتوبر 2019، من دون مبرّر تجاري أو صناعي أو تعليمي أو طبي مشروع، بما في ذلك تلك التي أجراها الأشخاص المعرّضون سياسياً وفق تعريف مجموعة العمل المالي.	▪ تُعامَل وفق الآلية نفسها المنصوص عليها أعلاه.
المادة 5.3. الفوائد المفرطة الناتجة عن عمليات الهندسة المالية، على الحسابات التي استفادت من فوائد مدفوعة مسبقاً أو بعد العام 2016 (ولا سيّما المرتبطة بعمليات الهندسة المالية)، يُطبَّق ذلك على الأرصدة التي تتجاوز 100 ألف دولار فقط، على أن يكون الحد الأقصى للمبلغ الخاضع للإجراء هو الرصيد القائم في الحساب بتاريخ نفاذ القانون.	▪ استرداد أو اقتطاع الفوائد المفرطة من رصيد الحساب. ▪ تُسجِّل المصارف قيداً محاسبياً عكسياً على حساب العميل. ▪ تخفيض موازٍ في أرصدة المصارف لدى مصرف لبنان.
المادة 5.4. أي عملية تحويل من الليرة اللبنانية إلى الدولار الأميركي، أو شيكات تتجاوز قيمتها 100 ألف دولار، إذا جرى سداد أي جزء منها بالليرة اللبنانية على أساس أسعار صرف أدنى من سعر السوق، بين 17 تشرين الأول/أكتوبر 2019 وحتى تاريخ نفاذ القانون.	▪ إعادة تقييم رصيد الحساب بالدولار الأميركي وفق أسعار الصرف الرسمية التالية بحسب الفترات: - بين 17/10/2019 و31/12/2020: 50,000 ل.ل. لكل دولار. - خلال العام 2021: 35,000 ل.ل. لكل دولار. - خلال العام 2022: 30,000 ل.ل. لكل دولار. - بين 1/1/2023 وتاريخ نفاذ القانون: 18,000 ل.ل. لكل دولار. ▪ يُحتسب المبلغ المعاد تقييمه ضمن الرصيد الإجمالي للمودِع لأغراض السداد وفق أحكام القانون.
المادة 5.5. القروض والتسهيلات التي تتجاوز 500 ألف دولار أميركي، إذا جرى سداد أي جزء منها بالليرة اللبنانية على أساس أسعار صرف أدنى من سعر السوق، بين 17 تشرين الأول/أكتوبر 2019 وحتى تاريخ نفاذ القانون.	▪ فرض غرامة استثنائية بنسبة 30% من المبلغ المسدّد، تُدفَع بالدولار الأميركي في خلال خمس سنوات. ▪ تودع الغرامة في «حساب سداد الودائع» لدى مصرف لبنان. ▪ في حال عدم الدفع، تتولّى وزارة المالية تحصيلها وفق قواعد تحصيل الضرائب.

الفئة	المعالجة
المادة 5.6. المكافآت والأرباح الموزّعة على مساهمي المصارف وكبار موظفيها، والمصنَّفة كمفرطة من قبل مقيمين مستقلّين.	▪ فرض غرامة استثنائية بنسبة 30% من قيمتها، تُدفَع بالدولار الأميركي في خلال خمس سنوات. ▪ تُحوَّل عائدات الغرامة إلى «حساب سداد الودائع». ▪ تتولّى وزارة المالية التحصيل في حال عدم الدفع. ▪ لا يحول دفع الغرامة دون المطالبة القضائية بإعادة الأموال.
المادة 5.7. الحسابات المشبوهة أو غير المشروعة، المشتبه بوجود ملكية وهمية لها أو بمصدر غير مشروع لأموالها، وفق قانون مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب رقم 44.	▪ إحالة الملف إلى هيئة التحقيق الخاصة لدى مصرف لبنان. ▪ تحويل الحسابات إلى حسابات مؤقّتة خارج الميزانية في خلال فترة التجميد ▪ تلتزم المصارف بتغطية هذه الحسابات بالكامل من أرصدتها لدى مصرف لبنان. ▪ إجراء تحويل مقابل خارج الميزانية في حسابات مصرف لبنان.

4. الحاجة إلى أرقام وتوقّعات مالية

يفتقر مشروع القانون بصورة جوهرية إلى إطار مالي ونقدي عام متكامل يُشكّل أساساً لضمان استدامة الدين، وتحديد المساهمة النهائية للدولة، وتقديم مسار موثوق لستعادة الملاءة المالية وتحقيق نمو اقتصادي طويل الأمد.

كما تُعدّ البيانات والأرقام ضرورية في ما يتعلّق بآليات سداد الودائع، بما يشمل تفصيل الودائع بحسب الحجم وعدد الحسابات، وحصّة الودائع الصغيرة وكلفة حمايتها الكاملة، فضلاً عن تحديد عدد المودعين الذين سيستفيدون فعلياً من الحماية الكاملة بعد تجميع الحسابات، واستثناء الحساب غير المؤهلة، وإجراء التعديلات المرتبطة بالحسابات غير النظامية أو غير المتوافقة مع الشروط.

الخلاصة

يهدف مشروع القانون إلى استعادة الاستقرار المالي عبر سداد الودائع، وإعادة رسملة المصارف، وإعادة هيكلة ميزانية مصرف لبنان.

غير أنّ الإطار المقترح لا يزال يثير مخاطر كبيرة على المستويات النقدية والمالية والقانونية والتنفيذية. ولمعالجة هذه المخاطر، تبرز الحاجة إلى:

- **ضرورة توفير مزيد من الوضوح في كيفية معالجة الودائع غير النظامية**، بما يؤكّد الالتزام بمبدأ تسلسل الأولويات في تحمّل الخسائر.
- **حصر الأصول المخصّصة لاسترداد الودائع التي تتجاوز عتبة 100 ألف دولار ضمن كيان قانوني مستقلّ** مخصّص لغرض رد الودائع حصراً من دون أن يكون هناك أي مسؤولية مباشرة أو غير مباشرة للدولة في حال فشل هذا الكيان.
- **إعداد إطار مالي عام وتحليل لاستدامة الدين**، يُقدّمان بالتوازي مع مشروع القانون، بما يتيح تحديد مستويات مساهمة الدولة في إعادة رسملة مصرف لبنان، إلى جانب متغيّرات أساسية أخرى.
- **فرض التدقيق الجنائي في كلّ من مصرف لبنان والمصارف كشرط مسبق لمسار معالجة أوضاع المصارف**، ومرتكز أساسي لجميع إجراءات المحاسبة.

كلنا إرادة

KULLUNAIRADA