

دراسات وتقارير

سلسلة غير دورية تعالج قضايا وإشكاليات هامة

أزمة القطاع المالي في لبنان الظروف والأسباب ومبادئ المعالجة والخروج من الأزمة

رضوان جمّول

العدد 38 - أيار 2025

أزمة القطاع المالي في لبنان

الظروف والأسباب ومبادئ المعالجة والخروج من الأزمة



دراسات وتقارير: سلسلة غير دورية تعالج قضايا وإشكاليات هامة

العنوان: أزمة القطاع المالي في لبنان الظروف والأسباب ومبادئ المعالجة والخروج من الأزمة

صادر عن: المركز الاستشاري للدراسات والتوثيق

إعداد: رضوان جمول

تاريخ النشر: أيار 2025

رقم العدد: الثامن والثلاثون

حقوق الطبع محفوظة للمركز

جميع حقوق النشر محفوظة للمركز. وبالتالي غير مسموح نسخ أي جزء من أجزاء التقرير أو احتزانته في أي نظام لاحتزان المعلومات واسترجاعها، أو نقله بأية وسيلة سواء أكانت عادية أو إلكترونية أو شرائط ممغنطة أو ميكانيكية أو أقراص مدمجة، استنساخاً أو تسجيلاً أو غير ذلك إلا في حالات الاقتباس المحدودة بغرض الدراسة والاستفادة العلمية مع وجوب ذكر المصدر.

العنوان: بئر حسن- جادة الأسد- خلف مطعم وايلـا - بناية الورود- الطابق الأول

هاتف: 01/836610

فاكس: 01/836611

خلوي: 03/833438

Postal Code: 10172010

P.o. Box: 24/47

Beirut- Lebanon

E.mail: dirasatccsd@gmail.com

<http://www.dirasat.net>

ثبات المحتويات

5	ملخص تنفيذي
6	مقدمة
8	القسم الأول . تشخيص الأزمة المصرفية في لبنان
8	1.1 جذور الأزمة والعوامل المساهمة
9	2.1. السياسات الاقتصادية الكلية غير المستدامة:
10	3.1. النموذج المشوه لعمل القطاع المالي:
17	4.1. المحاسبة الطائفية والسياسية:
18	القسم الثاني- مظاهر الأزمة المصرفية والفجوة المالية ..
20	القسم الثالث - المقاربات الرسمية وموقف الجهات الدولية في معالجة الأزمة المصرفية: ..
21	1.3. خطة التعافي العالمي:
23	2.3. خطة الرئيس نجيب ميقاتي
26	3.3. توجّهات مصرف لبنان في معالجة الأزمة:
27	4.3. توجّهات صندوق النقد الدولي:
29	5.3. المقارنة ونقط الخلاف الرئيسية:
30	القسم الرابع. التجارب الدولية في حل أزمات القطاع المالي:
31	4.1. قبرص (2013-2012)
33	4.2. أيرلندا (2014-2003)
34	4.3. إندونيسيا (2004-1996)
36	4.4. أيسلندا (2008)
36	5.4. اليونان (2010 وما بعدها)
36	6.4. كوريا الجنوبية (1998-1997)
36	7.4. الأرجنتين (2002-2001)
37	القسم الخامس- دروس وسياسات مستفادة من تجارب عالمية في مجال إعادة هيكلة القطاع المالي:
40	القسم السادس- مبادئ أساسية لحل الأزمة المصرفية في لبنان:

45	الخلاصة والتوصيات
47	ملاحظة ختامية:
48	ملحق رقم (1): محاور رئيسية للخروج من الأزمة المصرفية والمالية في لبنان
59	المصادر والمراجع

ملخص تفيفي

تتزاحم يواجه لبنان أزمة اقتصادية ومالية غير مسبوقة، يشكل الانهيار المصرفي أحد أعمدتها الرئيسية. تعود جذور هذه الأزمة إلى عقود من السياسات الاقتصادية غير المستدامة، والاعتماد المفرط على التدفقات الرأسمالية، والهندسات المالية التي اتبعها مصرف لبنان المركزي، والتي أدت في النهاية إلى خلق فجوة مالية هائلة في النظام المالي تقدر بما يتراوح بين 70 و80 مليار دولار أمريكي كتقديرات أولية.

ومما لا شك فيه أن جانباً رئيسياً من تعقيدات المشكلة الاقتصادية والمالية في لبنان، يعود إلى التلاؤ المتعمد في المبادرة لحل مشكلة القطاع المالي، من جراء الخلافات وتضارب المصالح ومراعز النفوذ السياسي والاقتصادي حول كيفية مقاربة جوهر المشكلة، المتمثل في كيفية توزيع هذه الخسائر الضخمة بين الدولة ومصرف لبنان والمصارف التجارية ومودعيها، مما لا يؤدي إلى تعطيل أي محاولة جادة للحل فقط، وإنما إلى تبديد واضاعة حقوق المودعين وثرواتهم أيضاً.

وفيما تشرط مؤسسات التمويل الدولية على المؤسسات اللبنانية الرسمية تنفيذ برنامج إصلاحات شامل، من أجل تقديم القروض والتسهيلات المالية، فإن هذه المؤسسات استمرت تكتفي بتقديم خطط ووضع إجراءات وتدابير تشريعية وتنظيمية، لم تلامس جوهر المشكلات في غالب الأحيان، لا بل إن معظمها بقي حبراً على ورق.

يقدم هذا التقرير رؤية متكاملة لمعالجة أزمة القطاع المالي اللبناني، تستند إلى تحليل عميق لظروف الأزمة وأسبابها، وإلى دروس ومبادئ مستفادة من تجارب مماثلة وتوصيات ومعايير دولية. وتهدف هذه الرؤية إلى استعادة التوازن والاستقرار المالي والاقتصادي، بالإضافة إلى استعادة أقصى نسبة ممكنة من قيمة الودائع الأصلية، مع مراعاة مبادئ العدالة والشفافية والاستدامة المالية.

وتؤكد الرؤية ضرورة توفر شروط مسبقة حاسمة للتنفيذ وتحقيق الأهداف المنشودة، أبرزها: الإرادة السياسية الصلبة للتوصل إلى توافق وطني حول توزيع الخسائر وتنفيذ الإصلاحات، وإقرار الإطار القانوني اللازم (بما في ذلك قانون الكابيتال كونترول للرقابة على حركة رؤوس الأموال وإعادة هيكلة المصارف)، واستكمال عمليات التدقيق الجنائي الذي كانت قد بدأته شركة ألفاريز ومارسال (Alvarez & Marsal) سنة 2020¹، وقدمت

ملخص تفادي

يواجه لبنان أزمة اقتصادية ومالية غير مسبوقة، يشكل الانهيار المصرفي أحد أعمدتها الرئيسية. تعود جذور هذه الأزمة إلى عقود من السياسات الاقتصادية غير المستدامة، والاعتماد المفرط على التدفقات الرأسمالية، والهندسات المالية التي اتبعها مصرف لبنان المركزي، والتي أدت في النهاية إلى خلق فجوة مالية هائلة في النظام المالي تقدر بما يتراوح بين 70 و80 مليار دولار أمريكي كتقديرات أولية.

ومما لا شك فيه أن جانباً رئيسياً من تعقيدات المشكلة الاقتصادية والمالية في لبنان، يعود إلى التلاؤ المتعمد في المبادرة لحل مشكلة القطاع المالي، من جراء الخلافات وتضارب المصالح و ERAZ المراكز النفوذ السياسي والاقتصادي حول كيفية مقاربة جوهر المشكلة، المتمثل في كيفية توزيع هذه الخسائر الضخمة بين الدولة ومصرف لبنان والمصارف التجارية ومودعيها، مما لا يؤدي إلى تعطيل أي محاولة جادة للحل فقط، وإنما إلى تبديد واضاعة حقوق المودعين وثرواتهم أيضاً.

وفيما تشرط مؤسسات التمويل الدولية على المؤسسات اللبنانية الرسمية تنفيذ برنامج إصلاحات شامل، من أجل تقديم القروض والتسهيلات المالية، فإن هذه المؤسسات استمرت تكتفي بتقديم خطط ووضع إجراءات وتدابير تشريعية وتنظيمية، لم تلامس جوهر المشكلات في غالب الأحيان، لا بل إن معظمها بقي حبراً على ورق.

يقدم هذا التقرير رؤية متكاملة لمعالجة أزمة القطاع المالي اللبناني، تستند إلى تحليل عميق لظروف الأزمة وأسبابها، وإلى دروس ومبادئ مستفادة من تجارب مماثلة وتوصيات ومعايير دولية. وتهدف هذه الرؤية إلى استعادة التوازن والاستقرار المالي والاقتصادي، بالإضافة إلى استعادة أقصى نسبة ممكنة من قيمة الودائع الأصلية، مع مراعاة مبادئ العدالة والشفافية والاستدامة المالية.

وتؤكد الرؤية ضرورة توفر شروط مسبقة حاسمة للتنفيذ وتحقيق الأهداف المنشودة، أبرزها: الإرادة السياسية الصلبة للتوصل إلى توافق وطني حول توزيع الخسائر وتنفيذ الإصلاحات، وإقرار الإطار القانوني اللازم (بما في ذلك قانون الكابيتال كونترول للرقابة على حركة رؤوس الأموال وإعادة هيكلة المصارف)، واستكمال عمليات التدقيق الجنائي الذي كانت قد بدأته شركة ألفاريز ومارسال (Alvarez & Marsal) سنة 2020¹، وقدمت

¹ - (Alvarez & Marsal), Preliminary Forensic Audit Report, 7 August 2023.

ومعالجة أوضاعه لاستعادة الثقة المفقودة في النظام المصرفي، بحد ذاتها مدخلاً لا غنى عنه لأي محاولة إنقاذ جدية، تزداد صعوبة بمرور الوقت.

ويهدف هذا التقرير إلى تقديم رؤية متخصصة وخطة عمل مفصلة لمعالجة الأزمة المصرفية في لبنان. لا تقتصر هذه الخطة على اقتراح حلول تقنية فحسب، بل تسعى إلى بناء مسار إنقاذ يتسم بالصدقية، ويستند إلى أسس اقتصادية سليمة، ويراعي مبادئ العدالة والإنصاف. يتمثل الهدف المحوري لهذه الخطة في استعادة أقصى ما يمكن من القيمة الأصلية للودائع المحتجزة، وهو هدف طموح ولكنه ضروري لإعادة بناء الثقة وتحفيض العبء الاجتماعي الهائل للأزمة. لتحقيق ذلك، يستند التقرير إلى تحليل عميق لتجارب دولية ناجحة في معالجة أزمات مصرفية مماثلة، وإلى مراجعة دقيقة لتقارير وتوصيات المؤسسات المالية الدولية المرجعية.

ولتحقيق هذه الأهداف يعتمد التقرير على مقاربة تحليلية شاملة ومتعددة الأبعاد. تبدأ بتشخيص دقيق لجذور الأزمة المصرفية وعوامل تفاقمها، مع تحديد كمّي للفجوة المالية وتوزّعها المحتمل. ثم تنتقل إلى مراجعة نقدية للخطط الحكومية المتعاقبة والمقترحات المقدمة من قبل المؤسسات الدولية الرئيسية مثل صندوق النقد الدولي(IMF)، والبنك الدولي(World Bank)، وبنك التسويات الدولية(BIS)، ومؤسسة التمويل الدولي(IFC)، بالإضافة إلى تحليلات من بنوك استثمارية عالمية (مثل Goldman Sachs, JPMorgan) وشركات استشارية مثل McKinsey. يلي ذلك استعراض لتجارب الدولية في إدارة الأزمات المصرفية لاستخلاص الدروس المستفادة. بناءً على هذا التحليل المقارن، يتم تقييم مدى ملاءمة وفعالية أدوات الحل المختلفة (مثل الإنقاذ الداخلي bail-in، دمج المصادر، تأسيس شركات لإدارة الأصول، إعادة هيكلة الدين السيادي، إصلاح قيود رأس المال) ضمن السياق الخاص بطبيعة أزمة لبنان الاقتصادية والمالية والنقدية، وصولاً إلى تجميع النتائج في خطة عمل متكاملة ومرحلية، تأخذ بعين الاعتبار استعادة الودائع بالنسبة المحددة.

يتناول التقرير في قسمه الأول تشخيصاً مفصّلاً للأزمة اللبنانيّة، بكل أبعادها المالية والنقدية والاقتصادية، محلّاً أسبابها وجذورها ومظاهرها الحالية ومقدراً حجم الفجوة الماليّة. ويستعرض القسم الثاني توصيات المؤسسات الدوليّة والخطط الحكومية المختلفة، ويقارن بينها مبرزاً نقاط الالتقاء ونقاط الاختلاف. فيما يسلط القسم الثالث الضوء على تجارب بعض الدول في حل الأزمات المصرفية لاستخلاص العِبر والدروس المفيدة في حالة

لبنان. أما القسم الرابع فإنه يقيّم استراتيجيات وأدوات الحل الممكنة في السياق اللبناني، ليخلص منها في الفصل الخامس إلى بلورة خطة مقترحة للحل بشكل مفصل ومرحلي، مع التركيز على كيفية تحقيق هدف استعادة الحد الأقصى من الودائع. ويختتم التقرير بخلاصة وتوصيات رئيسية، مع جدول ملحق يمثل خارطة طريق موجزة للخطة المقترحة.

القسم الأول . تشخيص الأزمة المصرفية في لبنان

1.1 جذور الأزمة والعوامل المساعدة

لم تكن الأزمة المصرفية وليدة الصدفة أو نتاجاً لأحداث خارجية بحتة، بل هي تتوجّع لعقود من السياسات المالية والمصرفية والاقتصادية الكلية غير المستدامة، بالإضافة إلى الإخفاقات المتراكمة في الحكومة والإدارة المالية، إلى جانب العقوبات الأميركيّة والحاصار الخارجي.

فلبنان لم يكن خلال الفترة الممتدة من 1997 وحتى 2019 بلداً فقيراً بالموارد المالية، بل كانت لديه فوائض مالية كبيرة تجاوزت حجم دخله السنوي بأشواط كبيرة، حتى فاقت نسبة الـ 400 % من الناتج المحلي الإجمالي. ويبين الجدول أدناه حجم هذه الفوائض المالية منذ 1997 حتى 2019².

السنة	حجم الناتج المحلي الإجمالي (مليار دولار)	حجم موجودات المصارف التجارية في Lebanon (مليار دولار)	حجم الموجودات إلى الناتج المحلي الإجمالي (%)	نسبة الموجودات إلى الناتج المحلي السنوي (مليار دولار)
1997	\$15.75	\$30.27	192%	\$14.52
1998	\$17.25	\$36.50	212%	\$19.26
1999	\$17.39	\$40.44	233%	\$23.05
2000	\$17.26	\$45.03	261%	\$27.77
2001	\$17.65	\$47.66	270%	\$30.01
2002	\$19.15	\$52.56	274%	\$33.41
2003	\$20.08	\$60.12	299%	\$40.03
2004	\$21.16	\$67.79	320%	\$46.63
2005	\$21.50	\$68.54	319%	\$47.04
2006	\$22.02	\$74.27	337%	\$52.25
2007	\$24.83	\$82.25	331%	\$57.43
2008	\$29.12	\$94.26	324%	\$65.14
2009	\$35.40	\$115.25	326%	\$79.85
2010	\$38.44	\$128.93	335%	\$90.48

. Economic & Financial Statistics , (bdl.gov.lb) - مصرف لبنان²

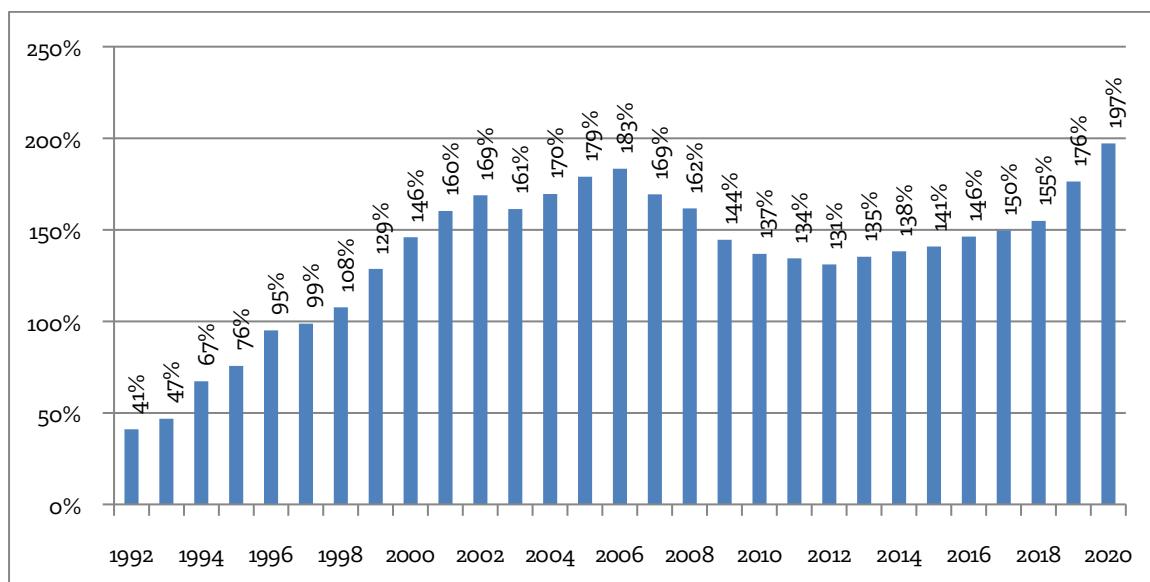
\$100.65	352%	\$140.58	\$39.93	2011
\$107.85	345%	\$151.88	\$44.04	2012
\$117.91	351%	\$164.82	\$46.91	2013
\$127.56	365%	\$175.70	\$48.13	2014
\$136.05	372%	\$185.99	\$49.94	2015
\$153.11	399%	\$204.31	\$51.21	2016
\$166.72	414%	\$219.86	\$53.14	2017
\$194.52	454%	\$249.48	\$54.96	2018
\$164.79	417%	\$216.78	\$51.99	2019

ويكفي عرض السياسات الاقتصادية والمالية والمصرفية المحلية حتى نتبين آليات تبديد هذه الثروات وتقويض مقومات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وبالتالي إدخال البلد في دوامة من الاستنزاف والشلل الاقتصادي.

2.1. السياسات الاقتصادية الكلية غير المستدامة:

شكل العجز المزدوج (عجز الميزانية وعجز الميزان التجاري) السمة الغالبة للاقتصاد اللبناني لعقود طويلة. فالحكومات اللبنانية المتعاقبة منذ التسعينيات استمرت في تغطية عجزها المالي، الناجم عن قصورها في مجال إصلاح المالية العامة، عن طريق الاستدانة الداخلية والخارجية، مما أدى إلى تراكم الدين العام ضخم تجاوز 176٪ من الناتج المحلي الإجمالي عشيّة الأزمة. ويظهر الرسم البياني رقم 1 أدناه تطور الدين العام إلى الناتج المحلي خلال الفترة 1992-2020:

رسم بياني رقم 1: الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي 1992-2020



المصدر: إعداد المركز الاستشاري للدراسات والتوثيق بالاستناد إلى بيانات وزارة المالية.

ومما لا شك فيه أن هذه الحالة المزرية هي نتاج عقود من السياسات القائمة على مبدأ رئيسي، هو جذب الأموال من الخارج وحشد المدخرات المحلية لتمكين الحكومة أولًا من تمويل نفقاتها غير المجدية والمنفصلة عن كل ما له صلة بالاقتصاد الحقيقي والرفاه الاجتماعي، وثانيًا الحفاظ على سعر صرف اسمي ثابت لليرة اللبنانية مقابل الدولار الأميركي بشكل مصطنع، مما أدى إلى استنزافاحتياطي مصرف لبنان من العملات الصعبة، فضلًا عن تضخيم قيمة العملة الحقيقية، واضعاف القدرة التنافسية لل الصادرات، وزيادة الاعتماد على الاستيراد. وقد استمر هذا النموذج طوال فترة تدفق رؤوس الأموال الأجنبية (بشكل أساسى وداعى المغتربين وتحويلاتهم والقروض الخارجية) لتمويل العجزين وسد الفجوة долارية. وبذلك فإن هذا الاعتماد المفرط على التدفقات الخارجية أسس لهشاشة بنوية عميقة في النظام المالي والاقتصادي.

3.1. النموذج المشوه لعمل القطاع المصرفي:

لقد أدى هذا النموذج إلى انكشاف القطاع المصرفي بشكل تام أمام المديونية المتزايدة وغير المسبوقة للدولة. وقبل الدخول في عرض هذا النموذج نجد من المفيد إعطاء فكرة أولية حول طريقة عمل المصارف التجارية عموماً.

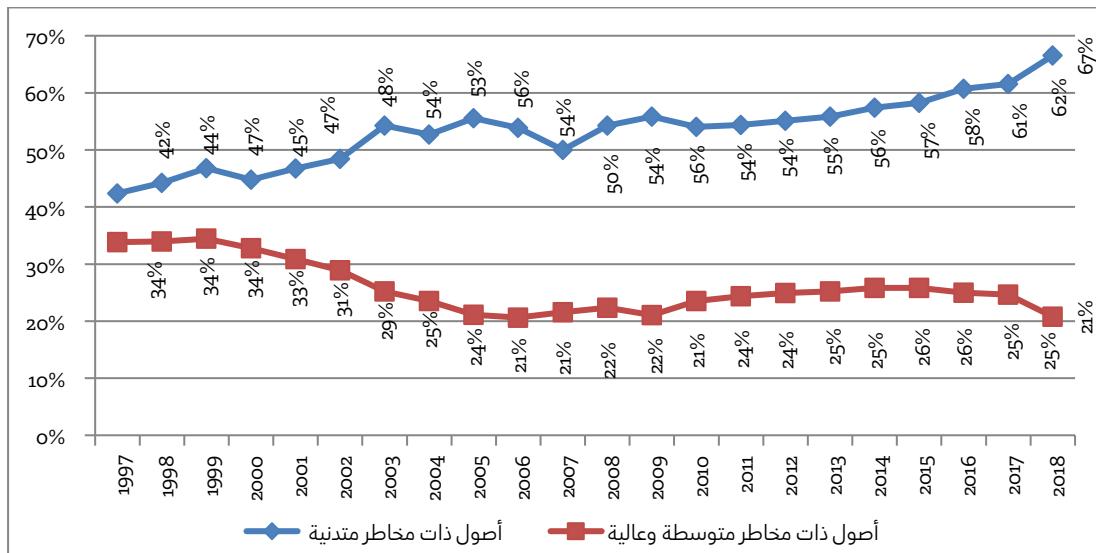
من المعروف أن توظيفات (assets) المصارف التجارية، ومنها اللبنانية بطبيعة الحال، تتتألف من مصدرين (liabilities) رئيسيين هما: بالدرجة الأولى أموال الجمهور التي تتلقاها في شكل ودائع، وبالدرجة الثانية أموالها الخاصة من رأس المال ومساهمات. وفي حين يستخدم المصدر الأول لتقديم التسهيلات والخدمات المصرفية، بما فيها القروض والضمادات وخطوط الائتمان للزبائن من أشخاص معنويين وطبيعيين، سواء بشكل مباشر أو رقمي، أو الاحتفاظ بودائع وشهادات إيداع لدى البنك المركزي تكون قابلة للتسييل عند الحاجة، أو شراء سندات خزينة ذات عوائد مرتفعة، إلى جانب الالتزام بمتطلبات الانضباط التي تفرضها السلطات النقدية بما فيها الاحتفاظ بنسبة معينة من الوديعة كاحتياطي إلزامي لدى البنك المركزي. فإن المصدر الثاني غالباً ما يُستخدم كموجودات ثابتة مثل الأبنية والآلات والأثاث والعقارات الالزمة للعمل.

وفي إدارتها للموجودات والمطلوبات لتحقيق أقصى ربح ممكن، عادة ما تراعي المصارف عامل المخاطر والسيولة. خصوصاً أن هذين العاملين يسيران في اتجاهين متعاكسين، فكلما ارتفعت الأرباح ازدادت المخاطر على حساب السيولة، في حين أن ارتفاع السيولة يؤدي إلى تراجع الأرباح وقلة المخاطر. إلا أن المصارف غالباً ما تتجاوز هذه القاعدة عندما

يتعلق الأمر بالتوظيف في الأصول السيادية، كالسندات وشهادات الإيداع التي تصدرها المصارف المركزية والحكومة، حيث المخاطر يفترض أن تكون في حدتها الأدنى، أولاً لاستقرار العائد على هذه الأوراق وثانياً لإمكانية حسمها أو بيعها عند الحاجة. وبالتالي يعتبر التوظيف فيها آمناً من حيث المبدأ، ما لم يكن الوضع المالي لمصدر هذه الأوراق غير سليم بالأساس.

ومع أن هذه التوظيفات في الأوراق السيادية شكلت مصدراً لأرباح غير مسبوقة للمصارف، إلا أنها أثقلت ميزانيات هذه المصارف بمخاطر عالية جداً، بالنظر إلى المؤشرات السلبية المالية الدولة والمصرف المركزي على حد سواء. فضلاً عن أن هذه التوظيفات تعتبر غير إنتاجية، بمعنى أنها لا تفيid القطاعات الاقتصادية ذات القيمة المضافة العالية والتي تخلق فرص العمل وتزيد الإنتاج وتحسن الميزان التجاري، لا بل تحرم هذه القطاعات من مصادر تمويل هي بأمس الحاجة إليها. ويبيّن الرسم البياني رقم 2 أدناه كيف أن المصارف التجارية في لبنان قد اتجهت نحو توظيف حوالي 70% من موجوداتها في فئة الأصول السيادية التي يفترض أنها ذات مخاطر متدرنة، بهدف الحصول على الأرباح دون النظر إلى ملأة صاحب الأصول، ولو كان ذلك على حساب حرمان القطاع الخاص والاقتصاد من موارد مالية كان يمكن استخدامها في خلق دورة إنتاجية متكاملة.

³ رسم بياني رقم 2: توظيفات المصارف التجارية في لبنان 1997-2018



المصدر: إعداد المركز الاستشاري للدراسات والتوثيق بالاستناد إلى التقارير السنوية لجمعية المصارف اللبنانيّة، وإلى بيانات مصرف لبنان.

³ - جمعية المصارف اللبنانيّة (ABL)، الموجز الاقتصادي الشهري.

لقد ترکز نموذج الأعمال القائم Business Model للقطاع المصرفي على تحقيق أرباح ريعية سريعة من خلال تمويل الدولة بفوائد مرتفعة على حساب القطاعات الاقتصادية الحقيقة. حيث قام المصرف المركزي بـلـعب دور الوسيط والمسـهـل لـاستـمرـار هذا النـمـوذـج من خـلـال اـعـتـمـاد هـنـدـسـات مـالـيـة مـكـلـفـة وـسـيـاسـات تـموـيـلـية كـبـيـدـت الخـزـينـة أـعـبـاء كـبـيرـة، فـضـلـاً عـن الـخـسـائـر الـتـي كـانـت تـتـراـكـمـ في مـيـزـانـيـة هـذـا المـصـرـفـ. فـكـانـ أن تـضـخـمت مـيـزـانـيـات الـمـصـارـفـ الـتـجـارـيـة بـالـأـصـوـلـ السـيـادـيـة لـلـدـوـلـةـ، وـبـاتـتـ بـالـتـالـيـ عـرـضـة لـلـانـهـيـارـ الـمـالـيـ فيـ ظـلـ العـجـزـ الـمـزـمـنـ لـلـخـزـينـةـ وـتـوقـفـ الدـوـلـةـ عـنـ تـسـدـيدـ الـمـسـتـحـقـاتـ.

وـمعـ تـبـاطـؤـ التـدـفـقـاتـ الرـأـسـمـالـيـةـ التـقـليـدـيـةـ بـعـدـ عـامـ 2011ـ بـالـتـزـامـنـ مـعـ اـنـدـلاـعـ الـأـزـمـةـ السـوـرـيـةـ، أـخـذـتـ اـحـتـيـاطـيـاتـ مـصـرـفـ لـبـنـانـ (BdL)ـ بـالـنـضـوبـ تـدـرـيـجيـاًـ لـتـصلـ إـلـىـ أـدـنـىـ مـسـتـوـيـاتـهاـ مـطـلـعـ سـنـةـ 2016ـ. وـبـدـلـاًـ مـنـ اـتـخـاذـ اـجـرـاءـاتـ حـاسـمـةـ وـتـشـغـيلـ الضـوءـ الـأـحـمـرـ أـمـامـ الـجـمـيعـ، جـرـىـ الـهـرـوـبـ إـلـىـ الـأـمـامـ مـنـ خـلـالـ مـاـ سـُـمـيـ "ـبـالـهـنـدـسـاتـ الـمـالـيـةـ"ـ دونـ بـذـلـ الـجـهـدـ الـمـطـلـوبـ لـلـضـغـطـ عـلـىـ السـيـاسـيـينـ لـتـغـيـرـ مـقـارـبـتـهـمـ لـلـأـمـورـ. وـهـذـهـ "ـالـهـنـدـسـاتـ"ـ هيـ عـبـارـةـ عـنـ عـمـلـيـاتـ مـالـيـةـ غـيرـ تـقـليـدـيـةـ وـمـكـلـفـةـ جـداًـ، لـجـأـ إـلـيـهاـ مـصـرـفـ لـبـنـانـ بـشـكـلـ مـتـزـاـيدـ، فـيـ مـحاـولـةـ لـجـذـبـ وـدـائـعـ بـالـعـمـلـاتـ الـأـجـنبـيـةـ مـنـ الـمـصـارـفـ الـتـجـارـيـةـ بـفـوـائـدـ مـرـتـفـعـةـ جـداًـ وـغـيرـ مـسـتـدـامـةـ، بـهـدـفـ تـعـزـيزـ اـحـتـيـاطـيـاتـ الـظـاهـرـيـةـ مـنـ الـعـمـلـاتـ الـأـجـنبـيـةـ، وـالـحـفـاظـ عـلـىـ وـهـمـ اـسـتـقـرـارـ سـعـرـ الـصـرـفـ، وـالـأـهـمـ تـمـكـينـ الـدـوـلـةـ مـنـ اـسـتـمـرـارـ فـيـ تـموـيلـ عـجـزـ الـمـواـزـنـةـ الـمـتـفـاقـمـ، وـالـذـيـ زـادـ فـيـ حـدـتـهـ دـعـمـ اـسـتـيرـادـ الـمـوـادـ الـأـسـاسـيـةـ بـكـلـفـةـ فـاقـتـ 18ـ مـلـيـارـ دـولـارـ، رـغـمـ أـنـ الـتـجـارـ وـحـدـهـمـ كـانـوـاـ الـمـسـتـفـيـدـيـنـ مـنـ هـذـاـ الدـعـمـ، الـذـيـ جـرـىـ تـحـوـيلـ مـعـظـمـهـ لـلـخـارـجـ.

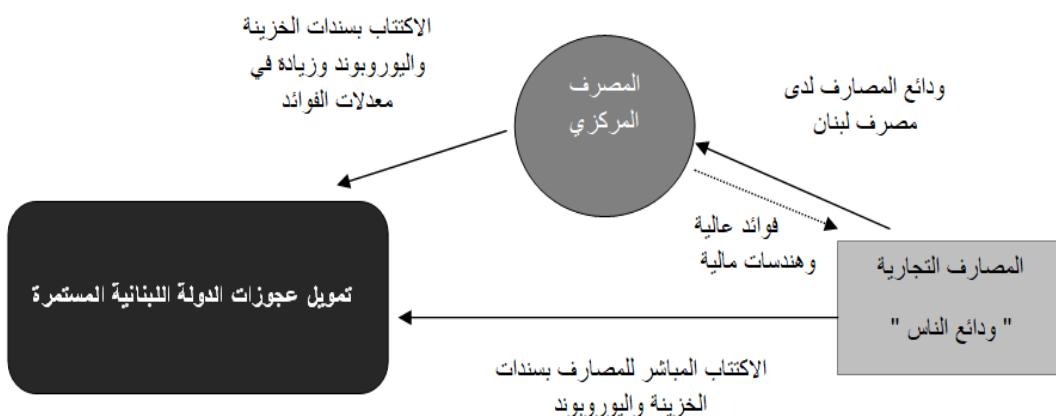
وـبـطـبـيـعـةـ الـحـالـ، فـإـنـ نـجـاحـ هـذـهـ اـسـتـرـاتـيـجـيـةـ كـانـ يـتـطـلـبـ دـفـعـ فـوـائـدـ مـرـتـفـعـةـ جـداًـ، لـمـ يـكـنـ أـمـامـ مـصـرـفـ لـبـنـانـ مـصـادـرـ لـتـغـطـيـتهاـ سـوـىـ إـيـدـاعـاتـ الـمـصـارـفـ الـمـسـتـفـيـدـةـ ذـاتـهـاـ. وـذـلـكـ دـونـ أـدـنـىـ تـقـيـيمـ لـلـمـخـاطـرـ وـالـعـوـاقـبـ الـمـتـرـتـبةـ عـلـىـ هـذـهـ الـعـمـلـيـةـ، وـحتـىـ دـونـ أـدـنـىـ اـعـتـبارـ لـلـقـانـونـ الـذـيـ يـنـصـ عـلـىـ أـنـ حـسـابـاتـ الـمـصـارـفـ لـدـىـ مـصـرـفـ لـبـنـانـ لـاـ تـنـتـجـ فـوـائـدـ (ـالـمـادـةـ 98ـ مـنـ قـانـونـ الـنـقـدـ وـالـتـسـلـيفـ). وـفـيـ الـوـقـتـ الـذـيـ أـدـتـ فـيـهـ هـذـهـ الـعـمـلـيـاتـ إـلـىـ تـضـخـيمـ التـزـامـاتـ مـصـرـفـ لـبـنـانـ تـجـاهـ الـمـصـارـفـ الـتـجـارـيـةـ بـشـكـلـ هـائـلـ، فـإـنـهاـ سـاـمـهـتـ أـيـضـاًـ فـيـ إـخـفـاءـ حـقـيقـةـ الإـعـسـارـ الـمـتـزاـيدـ لـلـنـظـامـ الـمـالـيـ لـفـتـرـةـ طـوـيـلـةـ، مـاـ زـادـ مـنـ عـقـمـ الـأـزـمـةـ وـحـجمـ الـخـسـائـرـ الـمـتـوقـعـةـ فـيـ نـهاـيـةـ الـمـطـلـافـ، إـلـىـ حـدـ أـنـ بـعـضـ مـؤـسـسـاتـ الـتـموـيلـ الـدـولـيـةـ تـقـدـرـ حـجمـ خـسـائـرـ الـقـطـاعـ الـمـصـرـفـيـ بـحـوـالـيـ 200%ـ مـنـ النـاتـجـ الـمـحـلـيـ الإـجـمـالـيـ.⁴ـ وـأـهـمـيـةـ هـذـهـ النـسـبـةـ أـنـهـاـ تـعـطـيـ فـكـرـةـ أـوـلـيـةـ حـولـ

⁴ - S&P Global: Lebanese Bank Losses to reach 200% of GDP, Gabrielle Ventura, May 6, 2020.

حجم التكلفة المتوقعة لإعادة رسملة القطاع المصرفي، مع الإشارة أن هذه التكلفة تراوحت بين 9,6٪ إلى 37,1٪ من الناتج في الدول التي شهدت أزمات مصرية ومالية مماثلة.⁵

ويمكن تجسيد نموذج الأعمال المصرفي المشار إليه من خلال الرسم البياني رقم 3 الآتي:

رسم بياني رقم 3: نموذج التمويل القائم في القطاع المصرفي اللبناني



ومن الواضح أن المصارف التجارية انخرطت بشكل كبير ودون حدود في هذه الهنديسات المالية، مدفوعة بإغراء العائدات المرتفعة والمضمونة ظاهريًا من قبل مصرف لبنان، كما سبقت الإشارة. وقد نجم عن ذلك تركيز هائل لموجودات هذه المصارف (حوالي 71٪) لدى مصرف لبنان، الذي كان يحمل ما يزيد على 61٪ من دين الدولة بالعملات نهاية عام 2020، وكذلك لدى الدولة اللبنانية (على شكل سندات اليوروبوندز وشهادات الإيداع وأذونات الخزينة)، كما اتضح في الرسم البياني رقم (2) أعلاه.

إن انخراط المصارف في هذه الهنديسات لفترة طويلة يؤشر بحد ذاته إلى وجود ضعف كبير في ممارسات إدارة المخاطر لدى العديد من المصارف، وتساؤلات حول جودة الحكومة الداخلية التي سمح بها الانكشاف المفرط على مخاطر مترابطة (المركزي والدولة).

وفي الوقت الذي كانت فيه موجودات المصارف تتضخم لدى مصرف لبنان كان الاحتياطي الأجنبي لديه يشهد تراجعاً مستمراً، من 43,5 مليار دولار في أيلول 2018 إلى 29 مليار دولار في كانون الثاني 2020، من ضمنها سندات اليوروبوندز يملكونها المصرف بقيمة 5 مليارات دولار كانت قد فقدت الجزء الأكبر من قيمتها. وكذلك حوالي 15 مليار دولار عبارة

⁵- المصدر نفسه.

عن احتياطي إلزامي للمصارف⁶. أي أن الاحتياطي المعلن القابل للتصرف في ذلك الحين كان في حدود 9 مليارات دولار. مقابل كلفة دعم سنوي بقيمة 5,5 مليارات دولار تقريباً وسندات اليوروبوندز مستحقة مع فوائدها بقيمة 5,2 مليارات دولار لسنة 2020 وحدها. وهذا دون احتساب الخصوم المستحقة للمصارف على مصرف لبنان بقيمة وصلت إلى 82 مليار دولار حتى مطلع عام⁷ 2023، مع الإشارة إلى أن هذه الأصول تشكل 88% من ودائع الزبائن. علماً أن التحذيرات من هذه الممارسات والمطالبة بإصلاحات تعكس المسار قد بدأت تتتصدر تقارير مؤسسات دولية، وإن كانت متاخرة جداً، مثل صندوق النقد الدولي⁸ والبنك الدولي⁹.

ويعتبر التلاعب في تقييد العمليات من أبرز المؤشرات على سوء أداء المصرف المركزي، فبحسب التقرير الجنائي الأولي لشركة ألفاريز ومارسال (Alvarez & Marsal)¹⁰، الذي أوصى بمتابعة التدقيق في عمليات مصرف لبنان للسنطين 2022 و2023، يتبيّن أن مصرف لبنان أدرج مصروفات مؤجلة، مثل مدفوعات الفائدة وتكلفة الهندسات المالية وعمليات إصدار شهادات الإيداع، في الميزانية العمومية ضمن صندوق يسمى "Pool"، أي خارج حساب الأرباح والخسائر. مما ساهم في تضخيم الميزانية العمومية، بما فيها الأرباح المحققة، على نحو يبرر الاستمرار في سياساته المخالفة للمعايير المتعارف عليها دولياً في عمل البنوك المركزية من جهة، وتجنبه أيضاً اللجوء إلى وزارة المالية لتغطية خسائره ضمن خطة إنقاذ تفرضها في هذه الحالة المادة 113 من قانون النقد والتسليف من جهة أخرى.

وازاء هذا الواقع لم يطل الوقت حتى توقفت الحكومة اللبنانية في آذار 2020 عن دفع ديون مستحقة عليها بالعملات بقيمة 1,2 مليار دولار بسبب تراجع احتياطيات العملات الصعبة. ليفتح ذلك كله الباب أمام زحف هائل من التضخم المفرط.

ويظهر الرسم البياني رقم 4 أدناه جانبًا من هذا الواقع المصرفـي، لناحية الارتفاع المطرد في حجم موجودات هذه المصارف لدى مصرف لبنان وحده من إجمالي موجوداتها، من 31% نهاية سنة 2010 إلى 57% في نيسان 2020:

⁶ - Blominvest Bank, Net Foreign Reserves at BDL, A Suggested Estimation, April 28, 2021.

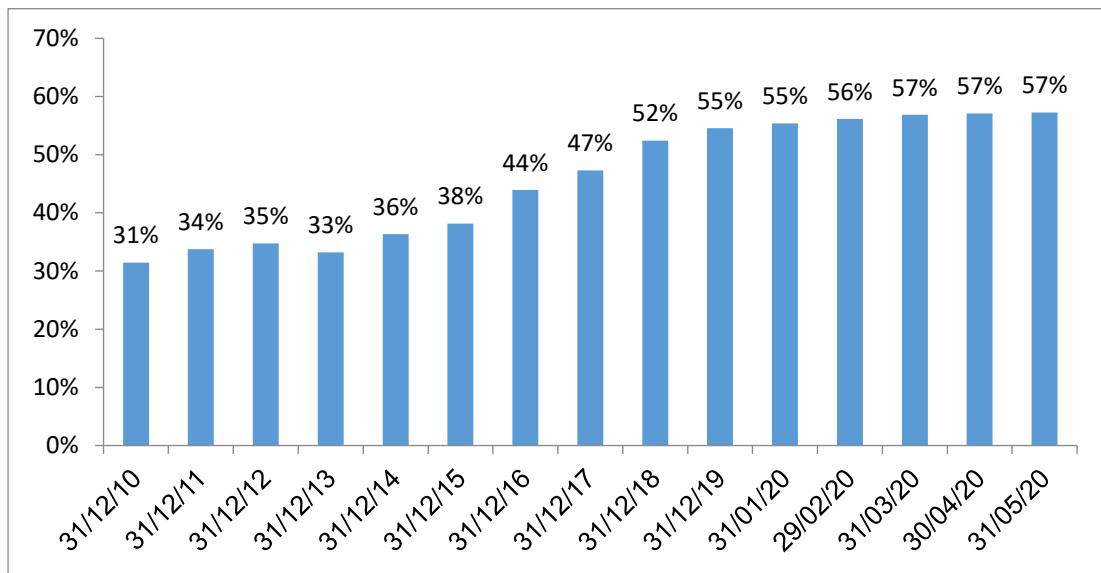
⁷ - Blominvest Bank, Foreign Assets and Liabilities and Financial Gap at Lebanese Banks, March 2023.

⁸ - IMF: Lebanon Selected Issues, Oct. 2019 & yearly Staff Level Agreement on Economic Policies and Lebanon for a four Year Extended Fund Facility, April 7, 2022.

⁹ - World Bank: Lebanon Economic Monitor (LEM).

¹⁰ - مصدر سابق - (Alvarez & Marsal),

رسم بياني رقم 4: موجودات المصادر لدى مصرف لبنان من إجمالي موجوداتها¹¹



المصدر: مصرف لبنان.

لقد كان أداء القطاع المصرفي المذكور أحد الأسباب الرئيسية في التدهور التدريجي للتصنيف الائتماني للبنان، الذي بدأ مبكراً سنة 2018 واستمر حتى عام 2024 كما يبيّن الجدول رقم 1 أدناه. حيث يتضح أن هذا التدهور في التصنيف الائتماني سبق تخلف الدولة عن السداد في آذار 2020 بكثير، بالإضافة لأسباب كثيرة أدت إلى هذا الانهيار في التصنيف الائتماني، ومنها بطبيعة الحال عدم الاستقرار السياسي، والعجز المالي المزدوج في الموازنة العامة وميزان المدفوعات. ومن المفيد الإشارة إلى أبرز المؤشرات المالية والاقتصادية المبكرة، التي رافقت هذا التدهور في التصنيف الائتماني على الشكل الآتي:

﴿ تراجع مستمر في النمو الاقتصادي حتى أنه بات سلبياً بنسبة بلغت -0.2٪ نهاية 2019. ﴾

﴿ تراجع كبير في صافي التحويلات الخارجية بالعملات. وهذا الأمر ليس تفصيلاً في بلد كلبنان اقتصاده قائم على هذه التحويلات بنسبة كبيرة، وهو دولار بنسبة عالية. ﴾

¹¹ - مصرف لبنان، مصدر سابق.

- ﴿ ارتفاع الدولة إلى مستويات قياسية من 65٪ سنة 2016 إلى 72٪ سنة 2019. وذلك في مؤشر على تراجع الثقة بالاقتصاد اللبناني وعملته الوطنية. ﴾
- ﴿ عجوزات متتالية في ميزان المدفوعات بلغت 6404 مليون دولار خلال الفصول الثلاثة الأولى لسنة 2019. مما ساهم في استنزاف الموجودات الخارجية للقطاع المصرفي بمقدار 5,2 مليارات دولار خلال النصف الأول لسنة 2019 فقط.¹² . ﴾
- ﴿ تفاقم العجز في الموازنة العامة بنسبة تجاوزت 11٪ من الناتج المحلي¹³ . ﴾
- ﴿ وصول نسبة الدين العام إلى 155٪ من الناتج المحلي سنة 2019. ﴾
- ﴿ تراكم مستحقات على خزينة الدولة وصل حجمها إلى 3,9 مليارات دولار، منها 2,3 مليار دولار للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، و 1,3 مليار دولار للمستشفيات. ﴾

جدول رقم 1: تطور التصنيف الائتماني للبنان خلال الفترة 2018-2024

التاريخ	موديز	ستاندرد آند بورز	فيتش	ملاحظات
13 كانون الأول 2018	B3 / سلبي	—	—	موديز تعديل النظرة المستقبلية إلى سلبية بسبب المخاطر المالية والسيولة.
21 كانون الثاني 2019	Caa1 / مستقر	—	—	موديز تخفض التصنيف بسبب زيادة المخاطر الائتمانية.
1 آذار 2019	—	B- / سلبي	—	ستاندرد آند بورز تؤكد التصنيف مع نظرة مستقبلية سلبية.
22 آب 2019	—	—	CCC	فيتش تخفض التصنيف بسبب العجز التأميني وضعف مؤشرات الدين.
24 تشرين الأول 2019	—	B- / مراقبة سلبية	—	ستاندرد آند بورز تضع لبنان تحت المراقبة للتخفيف بسبب الاحتياجات.
5 تشرين الثاني 2019	Caa2 / قيد المراجعة	—	—	موديز تخفض التصنيف بسبب ارتفاع مخاطر إعادة هيكلة الدين.
16 تشرين الثاني 2019	—	CCC / سلبي	—	ستاندرد آند بورز تخفض التصنيف نتيجة الاضطرابات السياسية والعالية.
12 كانون الأول 2019	—	—	CC	فيتش تخفض التصنيف بسبب تزايد مخاطر التخلف عن السداد.

¹² - تقديرات استناداً إلى بيانات مصرف لبنان.

¹³ - وزارة المالية-لبنان، (finance.gov.lb).

21 شباط 2020	Ca / مستقر	سلبي / CC	—	موديز وستاندرد آند بورز تخفضان التصنيفات مع تصاعد المخاطر.
11 آذار 2020	—	تخلف اختياري (SD)	—	ستاندرد آند بورز تعلن التخلف الاختياري بعد التخلف عن السداد.
27 تموز 2020	C	—	—	موديز تعطي التصنيف الأدنى، مما يشير إلى التخلف.
21 آب 2020	—	تخلف (D)	—	ستاندرد آند بورز تعلن التخلف الكامل.
2020	—	—	تخلف مقيد (RD)	فيتش تصنف لبنان بتخلف مقيد بعد التخلف عن السدادات.
13 كانون الأول 2023	C / مستقر	—	—	موديز تؤكد التصنيف الأدنى بنظرة مستقرة.
تموز 2024	—	تخلف اختياري / تخلف اختياري	أوقفت التفطية	فيتش تتوقف عن تصنيف لبنان بسبب غياب البيانات المالية.

المصدر: من إعداد المركز الاستشاري للدراسات والتوثيق.

4.1. المحاسبة الطائفية والسياسية:

ما لا شك فيه أن المحاسبة الطائفية والسياسية لعبت دوراً فاعلاً في تقويض الحكومة والشفافية والمساءلة. إذ لا يمكن فصل الأزمة المالية والاقتصادية التي تعانيها البلاد منذ عدة سنوات عن سياق الاقتصاد السياسي اللبناني. فقد أوجدت بنية المحاسبة الطائفية والسياسية، وضعف المؤسسات الرقابية القضائية واستزلام قسم رئيسي منها للطبقة النافذة سياسياً، بيئة سمحت بانتشار الفساد وتمرير سياسات مالية ونقدية محفوفة بالمخاطر لخدمة مصالح ضيقة. كما أعاقت هذه البنية ولا تزال، بعد مرور أكثر من خمس سنوات على الأزمة، أي محاولات جدية للإصلاح في الوقت المناسب. ومع تفاقم الأزمة لا تزال هذه البنية الطائفية والسياسية تشكل العقبة الأكبر أمام التوصل إلى معالجتها.

القسم الثاني- مظاهر الأزمة المصرفية والفجوة المالية

بدأت مؤشرات الضعف تظهر على القطاع المالي منذ منتصف العام 2019. فالقاعدة الرأسمالية للمصارف التجارية شهدت ضموراً متزايداً تجسد في تراجع القيمة الحقيقية للرساميل من 20,6 مليار دولار في آذار 2019 إلى 15,6 مليار دولار في آذار 2021. كما انخفض حجم الودائع بنسبة 8,6٪ خلال سنة واحدة، من 223355 مليار ليرة إلى 204091 مليار ليرة خلال الفترة بين آذار 2020 وآذار 2021.¹⁴

وكان من المسلم به في ظل هذه المؤشرات أن القطاع المالي ككل يعاني من إعسار عميق (Insolvency)، بمعنى أن قيمة أصوله الحقيقة (مع الأخذ في الاعتبار الخسائر الهائلة في توظيفاته لدى مصرف لبنان والدولة) أصبحت أقل بكثير من قيمة التزاماته تجاه المودعين والدائنين الآخرين. وبالتالي فإن القطاع غير قادر على الوفاء بالتزاماته في ظل الظروف الحالية.

إن هذا الواقع جعل المصارف التجارية مكشوفة بشدة على الدين الحكومي لدولة واقعة في عجز مزمن. وكان واضحاً أن هذا الدين قد استنزف معظم الموجودات الخارجية للمصارف، بحيث باتت هذه الموجودات لا تكاد تكفي لتغطية مطلوبات زبائنها بالعملات بل ربما تقل عنها. وهذا الوضع الحرج جدًا ثرجم في توقف المصارف عن تقديم تسهيلات ائتمانية بالدولار لزبائنها، بما في ذلك فرض رسوم وشروط مشددة على فتح الاعتمادات لاستيراد سلع رئيسية، كالمحروقات والأدوية والمستلزمات الطبية والطحين ومنتجات غذائية أساسية. كما سارعت المصارف إلى فرض قيود غير رسمية واستنسابية على عمليات السحب والتحويل بالعملات الأجنبية، مما أدى إلى احتجاز ودائع المواطنين فعلياً. نشأ عن ذلك ما يعرف بظاهرة "اللولار" (الدولار المحتجز في المصارف)، والذي يتم تداوله بقيمة أقل بكثير من الدولار النقدي الفعلي. وذلك في غياب قانون رسمي وشفاف لقيود رأس المال (capital control).

أدّى هذا الوضع إلى نشوء أسواق صرف متعددة وموازية (السعر الرسمي، سعر المنصة، سعر السوق السوداء)، والأهم أنه أدى عملياً إلى تذويب واقتطاع قسم كبير من أموال المودعين في المصارف، وصلت إلى حدود 85٪ من قيمة الوديعة بالدولار. وبطبيعة الحال، فإن هذا

¹⁴ - جمعية المصارف اللبنانية (ABL)، مصدر سابق.

الواقع خلق تشوهات اقتصادية هائلة، وأضر بالعدالة الاجتماعية، وأفقد السياسة النقدية فعاليتها.

تزامنت هذه المؤشرات السلبية مع تعاظم الخسائر المحققة والمتواعدة في أصول هذه المصارف، التي تراوحت التقديرات بشأن حجمها بين 6,4 مليارات دولار و40 مليار دولار باختلاف التقديرات. في حين أن خطة التعافي الحكومية (حكومة الرئيس حسان دياب)، التي لاقت تأييداً من صندوق النقد الدولي، تقدر الخسائر الإجمالية للقطاع المصرفي ككل بقيمة 69 مليار دولار (أي 241 ألف مليار ليرة على أساس سعر صرف 3500 ليرة للدولار الواحد)، منها 50 مليار دولار خسائر مصرف لبنان وحده. وذلك بالمقارنة مع حجم ناتج محلي إجمالي لم يتجاوز حينها 53 مليار دولار.

وبمعزل عن حجم وطبيعة الخسائر في الأصول المصرافية، تقدر مصادر لجنة الرقابة على المصارف حينها أنه من أصل 63 مصرفًا عاملاً هناك 25 مصرفًا على الأقل لا تملك الرساميل الكافية لتغطية المؤونات المطلوب تكوينها مقابل تلك الخسائر، ومن بينها تسعة مصارف كبيرة (مجموعة ألفا التي تضم 16 مصرفًا وتصنف من أكبر المصارف اللبنانية). وللتحفيظ من وطأة هذه العملية على القاعدة الرأسمالية للمصارف، فقد سمح مصرف لبنان للمصارف بزيادة أموالها الخاصة دفترياً وبصورة غير واقعية، من خلال إعادة تقييم أصولها العقارية. وكذلك الأمر السماح للمساهمين الذين يملكون عقارات باستخدام رصيد إعادة تقييم هذه العقارات لزيادة حصتهم المقررة، بدلاً من تقديم سيولة نقدية.

إن هذه الخسائر الضخمة تؤثر حتماً على ملاءة وكفاية رأس مال القطاع المصرفي وتؤدي به إلى الإفلاس، ما لم يتم ضخ رساميل جديدة بقيمة تتراوح بين 6,7 مليارات دولار و 40,13 مليار دولار لاستعادة نسبة الملاءة، المحددة بحسب بازل 3 بمعدل 10,5٪ كأموال خاصة إجمالية إلى مجموع الموجودات المرجحة (Risk weighted assets). هذا في حال أريد لهذه المصارف العودة إلى العمل بصورة طبيعية تحت سقف الالتزام بالمعايير الدولية، أي بمعنى العمل ضمن الجهاز المالي الدولي والحفاظ على علاقاتها مع البنك المركزي.

ولكن نظراً لضخامة تكلفة عملية إعادة الرسملة المشار إليها، والتي هي بالتأكيد خارج استطاعة القطاع المصرفي، تصبح عملية إعادة هيكلة هذا القطاع برمته أمراً واقعاً ولا مفر منه. خصوصاً أن المعطيات تظهر يوماً بعد آخر أن الثقوب في جسد القطاع المصرفي هي في الواقع أكبر بكثير من محاولات كل من الحكومة ومصرف لبنان سدها وترقيعها بمشاريع قوانين متجرّئة وتعاميم تنظيمية.

القسم الثالث - المقاربات الرسمية وموقف الجهات الدولية في معالجة الأزمة المصرفية:

شهدت الفترة التي أعقبت اندلاع الأزمة المصرفية والمالية والاقتصادية أواخر العام 2019 تقديم العديد من الخطط والبرامج الحكومية للتعافي الاقتصادي والمالي. ومع أنها أجمعت على الاعتراف بحجم الأزمة وعمقها، وبالتالي بضرورة إعادة هيكلة القطاع المالي والمديونية العام كشرط للانطلاق مجدداً على أساس متينة، إلا أن أي منها لم يحظ بالتوافق السياسي اللازم لإقرارها وتنفيذها، فبقيت حبراً على ورق نتيجة اختلافها الكبير في مقاربة مسألة كيفية توزيع الخسائر الهائلة في القطاع المالي، والتي باتت تشكل العقبة السياسية والفنية الأكبر أمام أي حل للأزمة. وتدور الخلافات بشكل أساسي حول حصة كل من المصارف التجارية (ممثلة بمساهميها ودائنيها غير المضمونين)، ومصرف لبنان، والدولة، والمودعين (خاصة كبار المودعين) في تحمل هذه الأعباء.

وبقي الأمر كذلك إلى أن أقرت حكومة الرئيس نواف سلام في نيسان الماضي القانون المتعلقة بمعالجة أوضاع المصارف في لبنان وإعادة تنظيمها. لكن هذا القانون تجنب الخوض في مسألة توزيع الخسائر، مفضلاً القفز فوق هذه العقدة والهروب إلى الأمام، من خلال فصل موضوع معالجة أوضاع المصارف التجارية عن مسألة معالجة الخسائر، المتصلة أساساً بمعالجة أوضاع الودائع المصرفية ومصرف لبنان، والتي ترك أمر معالجتها لقانون يجري دراسته لاحقاً.

وعموماً، بات العديد من المراقبين المعنيين في الداخل والخارج ينظرون إلى هذه الوتيرة من الخطط والاستراتيجيات المتتالية لمختلف الحكومات، بمثابة عمل استعراضي يهدف إلى كسب مزيد من الوقت وامتصاص الضغوط المحلية والخارجية، بدلاً من أن تشكل في الواقع خطوة حقيقة نحو الحل، مما يعطي انطباعاً مضللاً بالتقدم بينما تستمر الأزمات في التفاقم والتعقيد، بما يزيد من صعوبة وتكلفة الحل بمرور الوقت.

لكن بالنظر إلى أهمية خطة حكومة الرئيس حسان دياب (التي أعدت بالتعاون مع شركة لازارد) في معالجة الأزمة المصرفية من حيث الشمولية والواقعية، فضلاً عن كونها شكلت قاعدة مقبولة للتفاوض من قبل صندوق النقد الدولي، فإننا نعرض أبرز ما تضمنته هذه الخطة لجهة معالجة الأزمة المصرفية والمديونية العامة، وذلك كمقدمة لمقارنة هذه الخطة مع بقية الخطط والمقاربات في ما خص تقدير حجم الخسائر وطريقة توزيعها.

1.3. خطة التعافي المالي:

اقترحت حكومة الرئيس حسان دياب في أواخر شهر نيسان 2020 خطة للتعافي المالي¹⁵ كأساس للتفاوض مع صندوق النقد الدولي (IMF) من أجل الحصول على برنامج دعم مالي تتراوح قيمته بين 10 مليارات دولار و15 ملياراً على مدى خمس سنوات، لمساعدة الحكومة في مواجهة الأزمات مباشرة، أو في الحد الأدنى تمكينها من التفاوض مع الدائنين الأجانب واللجوء إلى أسواق الاقتراض الدولية في المدى المتوسط (ثلاث سنوات) للحصول على قروض جديدة.

ومن جملة ما تضمنته الخطة لمعالجة الأزمة المالية والمصرفية والنقدية المعقدة التي تعصف بالبلاد:

أولاً- على صعيد إعادة هيكلة الدين العام، تهدف الحكومة من خلال هذه العملية إلى تخفيض نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي من 175,6٪ سنة 2019 إلى 103,2٪ سنة 2024، ثم إلى 90,2٪ سنة 2027. وت تكون عملية إعادة هيكلة الدين العام من المحاور الآتية:

↳ تعليق مدفوعات اليوروبوندز أصلًا وفائدة.

↳ التفاوض مع الدائنين الأجانب الذين باتوا يحملون أكثر من 41٪ من سندات اليوروبوندز، بعدما باعت المصارف اللبنانية الجزء الأكبر مما تحمله من هذه السندات لبنوك أجنبية وبأسعار تقل كثيراً عن قيمة السندي الفعلية، وذلك لتخفيف الفائدة على السندات مع إعادة جدولة تعطي الدولة فترة سماح لمدة خمس سنوات.

↳ تعليق فترات استحقاق أصل الدين العام الداخلي ومدفوعات الفائدة، بانتظار حل يجري التوافق عليه بعد الانتهاء من استكمال دراسة وتقدير الإطار الاقتصادي والمالي الكلي لهذه العملية وتأثيراتها على كل من القطاع المصرفي والمودعين، خصوصاً أن العملية تتضمن اقتطاعاً جوهرياً للدين الداخلي (haircut).

ثانياً - على صعيد الأزمة المصرفية: قدرت الخطة حجم الخسائر الإجمالية في الجهاز المالي بحوالي 241 ألف مليار ليرة (أي ما يساوي 69 مليار دولار على أساس سعر صرف 3500 ل.ل.)، موزعة بين 177 ألف مليار ليرة خسائر إجمالية في الميزانية المجمعة لمصرف

¹⁵ - the Lebanese Government's Financial Recovery Plan, 27 April 2020.

لبنان، و64 ألف مليار ليرة خسائر إجمالية في الميزانيات المجمعة للمصارف، والتي يمكن تفصيلها على الشكل الآتي:

- 73 ألف مليار ليرة لإعادة هيكلة الدين العام (خسائر ناجمة عن العجوزات المتزايدة لفترة طويلة من جراء الفوائد المرتفعة جداً والمدفوعة للمصارف المحلية ولمصرف لبنان).
- 66 ألف مليار ليرة تتعلق بخسائر مصرف لبنان المتراكمة (بما فيها تلك الناجمة عن الهندسات المالية منذ سنة 2016).
- 40 ألف مليار ليرة خسائر محفظة المصارف المحلية.
- 62 ألف مليار ليرة صافي الخسائر في الميزانيات المجمعة للمصارف ولمصرف لبنان.

وهذه الخسائر قد تصل إلى 83.2 مليار دولار أمريكي، بحسب تقديرات إضافية لحكومة دياب في حال أخذ تدهور قيمة أصول مصرف لبنان المركزي بعين الاعتبار، وتضرر محافظ قروض البنوك، وإعادة هيكلة الدين الحكومي.

وتنص الخطة على أن يتم إطفاء جزء من هذه الخسائر (حوالي 87 ألف مليار ليرة بما يساوي 25 مليار دولار تقربياً) باستخدام القاعدة الرأسمالية للقطاع المصرفي (أي مصرف لبنان والمصارف). والجزء المتبقى الذي يشكل الخسائر الحقيقية (أي 154 ألف مليار ليرة بما يساوي حوالي 44 مليار دولار) تقترح الخطة تغطيتها داخلياً (أي bail in) وخارجياً (bail out)، باستخدام الوسائل الآتية:

- التركيز على التدقيق الجنائي لاسترداد الأموال المنهوبة، واستعادة الودائع المهربة من لبنان، واسترداد توزيعات الأرباح الزائدة المدفوعة خلال السنوات الخمس الأخيرة قبل الأزمة، واسترداد الفوائد المدفوعة في الهندسات المالية.
- استرداد الفوائد الزائدة المدفوعة من قبل البنوك لكتاب المودعين.
- استخدام بعض موجودات الدولة (أراضي، عقارات، مؤسسات، ...) للحصول على إيرادات يستخدم بعضها في امتصاص جزء من الخسائر.
- شطب جزء من موجودات مصرف لبنان على شكل شهادات إيداع وودائع للمصارف لإطفاء جزء من خسائره في المقابل.

- استخدام الأراضي والعقارات في موجودات المصادر بأسعار السوق، بالإضافة إلى موجوداتها الخارجية.
- استخدام العقارات المملوكة لمصرف لبنان بأسعار السوق.

ويتضح من الخطة أن الحكومة ملتزمة العمل لإقامة قطاع مصريي أصغر حجمًا وأكثر ديناميكية، يمكنه خدمة احتياجات الاقتصاد اللبناني. وهذا يتطلب إجراء عمليات دمج وإعادة رسملة للمصارف. فالبنوك التي لا تستطيع أو لا تريد زيادة رأس المالها، في مواجهة الخسائر التشغيلية للبنوك والزيادة الكبيرة في نسبة القروض المشكوك بتحصيلها، سيتم دمجها أو الاستحواذ عليها بواسطة بنوك أخرى محلية أو أجنبية.

لكن المعارضة الشديدة للخطة من قبل جهات سياسية ومصرفية فاعلة، رافضة لطريقة توزيع أعباء عملية التصحيح التي تضمنتها الخطة، أدت إلى انكفاء حكومة دياب عن المضي بها، وبالتالي إلى تعليق المفاوضات التي كانت جارية بين الحكومة والصندوق بطلب من الأخير، ريثما تتمكن الحكومة وجميع الأطراف السياسيين من تحقيق توافق وطني حول الخطة. وذلك بعد عقد 17 جولة تفاوض عبر الإنترنيت بين الطرفين.

وفي الواقع إن محاولات كل طرف (مساهمو المصادر ودائنوها، مصرف لبنان، الدولة) لتقليل حصته من العبء تعكس رغبة في حماية المصالح المكتسبة وتجب تحمل مسؤولية السياسات التي أدت إلى الأزمة. إن عدم القدرة على حسم هذه المسألة هو تجلٍ واضح لسيطرة المصالح الخاصة والسياسية على عملية صنع القرار الاقتصادي، وهو ما يفسر سبب فشل الخطط المتعاقبة في تجاوز مرحلة الإعلان إلى مرحلة التنفيذ. إن معركة توزيع الخسائر هي في الواقع معركة بالوكالة حول توزيع السلطة والنفوذ الاقتصادي السياسي في لبنان ما بعد الأزمة.

2.3. خطة الرئيس نجيب ميقاتي

طرحت حكومة الرئيس ميقاتي قبل أشهر من انتهاء ولايتها في أيار 2022 استراتيجيةها للنهوض بالقطاع المالي¹⁶، مع الإشارة إلى أن هذه الاستراتيجية قد وضعت بعد عدة جولات

¹⁶ - استراتيجية النهوض بالقطاع المالي - FSRS مذكرة بشأن السياسات المالية والاقتصادية، (pcm.gov.lb)

من المفاوضات مع صندوق النقد الدولي، أفضت إلى توقيع اتفاقية إطار مبدئي معه، في 7 أبريل/نيسان 2022، تقوم على خمس ركائز، هي:

- ✓ إعادة هيكلة القطاع المالي.
- ✓ تنفيذ إصلاحات مالية تتضمن، مع إعادة الهيكلة المقترحة للدين العام الخارجي، بقاء الدين في حدود مستدامة، وخلق حيز للاستثمار في الإنفاق الاجتماعي، وإعادة الإعمار والبنية التحتية.
- ✓ إصلاح المؤسسات المملوكة للدولة ولاسيما قطاع الطاقة.
- ✓ تعزيز أطر الحكومة ومكافحة الفساد ومكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.
- ✓ إقامة نظام للنقد والصرف يتسم بالموثوقية والشفافية.

ومن أبرز البنود التي تضمنتها هذه الاستراتيجية ما يلي:

- تقدير حجم الفجوة المالية بما يفوق 70 مليار دولار.
- إلغاء تعددية أسعار الصرف الرسمية بحيث يكون هناك سعر صرف رسمي واحد فقط، بدلاً من أسعار الصرف الأربع السائدة حينها. ولكن من دون تحديد آليات عملية و زمنية لتحقيق هذا الهدف.
- إعادة هيكلة القطاع المصرفي بهدف إعادة الثقة إليه، وتحفيز النمو. وذلك وفق المبادئ الآتية:

* حل الترابط بين ميزانيات المصارف التجارية والديون السيادية وميزانية مصرف لبنان.
* إعادة رسملة مصرف لبنان من خلال : أولًا إصدار سندات سيادية تصدرها الدولة بقيمة 2.5 مليار دولار أمريكي يمكن زيتها، من أجل إعادة تكوين احتياطي من النقد الأجنبي. وثانيًا شطب جزء كبير من التزامات مصرف لبنان بالعملات تجاه المصارف، وذلك لتخفيض العجز في رأس المال المركزي وإغلاق صافي مركز النقد الأجنبي المفتوح للمصرف.

* حل جميع المصارف التي تعتبر "غير قابلة للاستثمار"،

* التدقيق في أوضاع أكبر 14 بنكًا تشكل بمجموعها ما يزيد على 83٪ من مجموع الأصول المصرفية، وإعادة رسملة البنوك القابلة للاستثمار بمساهمات كبيرة من المساهمين وكبار المودعين.²² من دون تحديد معايير القابلية للاستثمار.

* اعتماد إعادة رسملة داخلية كاملة للمصارف، من خلال تحويل الودائع غير المهمية إما إلى أسهم (bail-in)، بعد حذف جزء منها، وأو تحويل الودائع بالعملات إلى ليرة بأسعار صرف تقل كثيراً عن أسعار سوق القطع.

* حماية صغار المودعين إلى أقصى حد (مع الإشارة إلى إمكانية حماية الودائع التي تتراوح بين 50 ألف دولار و70 ألف دولار وسحبها بالدولار) في المصارف القابلة للاستمرار، في حين يحصل المودعون في المصارف غير القابلة للاستمرار على جزء من ودائعهم تقل عن الحد المذكور أعلاه، في تمييز غير مبرر بين حقوق المودعين.

* توزيع الخسائر بشكل عادل بين مختلف الأطراف (المصارف ومصرف لبنان والدولة والمودعين).

*احترام تراتبية الحقوق/المطالب عند استيعاب الخسائر، بدءاً من إلغاء رأس المال حاملي الأسهم وسندات الديون الثانوية، ومن ثم ودائع الأطراف ذات الصلة.

- إعادة هيكلة سندات اليوروبوندز: من دون تحديد برنامج واضح لتحقيق هذا الهدف. كما لم تتعرض الخطة لموضوع الدين بالليرة اللبنانية.

- تعديل قانون السرية المصرفية: من أجل إنجاح عملية مكافحة الفساد وتبسيط الأموال، باعتباره من شروط صندوق النقد.

لكن ما كان يجري عملياً هو خلاف الاستراتيجية المذكورة. حيث عملت المصارف بطريقة غير مباشرة على شطب جميع فئات الودائع، حتى الصغيرة منها، من خلال تحويل جزء كبير من الودائع بالعملة الصعبة إلى الليرة اللبنانية بأسعار صرف غير مواتية (لدولار) وفترة سحب طويلة تصل إلى 15 عاماً. الأمر الذي عملت على تكريسه وتسهيله تعاميم متتالية لمصرف لبنان، نشير إليها لاحقاً. مما يعني فعلياً عملية اقتطاع (haircut) لجزء كبير من قيمة الودائع.

وتتجدر الإشارة إلى أن استراتيجية الرئيس ميقاتي تعرضت لضربة قضائية قاسية، عندما قرر مجلس شورى الدولة في شباط 2024، بالاستناد إلى دعوى مرفوعة من قبل جمعية مصارف لبنان، إبطال استراتيجية النهوض بالقطاع المالي في شقها المتعلق بشطب جزء كبير من التزامات مصرف لبنان بالعملات تجاه المصارف. وذلك لتخفيف العجز في رأس المال المصرف المركزي وإغلاق صافي مركز النقد الأجنبي المفتوح للمصرف.

3.3. توجّهات مصرف لبنان في معالجة الأزمة:

منذ اللحظة التي طرحت فيها خطة التعافي المالي لحكومة الرئيس دياب المشار إليها أعلاه، باشر حاكم مصرف لبنان بإصدار سلسلة من التعاميم والقرارات غايتها الأساسية الالتفاف على الخطة المذكورة، مستبقاً بذلك تحويل القطاع المصرفي أعباء التصحيح في أي عملية لإعادة هيكلة القطاع، قد ترتب تصفية العديد من المصارف غير المؤهلة للاستمرار. وذلك من خلال السعي بأسرع ما يمكن إلى تنظيف وترميم ما أمكن من ميزانيات القطاع المصرفي المثقلة بالأصول الرديئة، بما يمكنه من تقليل فجوة الخسائر المقدرة بنحو 67 مليار دولار، حتى لو أدى ذلك إلى زيادة الأكلاف على المجتمع والاقتصاد وسلب المودعين الصغار ومتوسطي الحال أبسط حقوقهم وجنى أعمارهم. ويمكن تلمس هذه التوجّهات من خلال سلسلة التعاميم والقرارات التي كان المصرف المركزي يصدرها طوال فترات الأزمة. ومن أبرزها ما يلي:

- ﴿ تعليم رقم 151 تاريخ نيسان 2020، يسمح للمودعين بسحب مبلغ حتى سقف 500 دولار بالليرة على أساس سعر صرف 3900 ل.ل. للدولار الواحد. لكن هذا التعليم جرى تعطيله مطلع حزيران 2020 بقرار من مجلس شورى الدولة. ﴾
- ﴿ قرار وسيط رقم 13259 تاريخ 26 آب 2020، من أجل تحديد الحد الأدنى لنسب الملاعة المطلوبة، يفرض على المصارف تكوين مؤونات بحسب محددة مقابل توظيفاتها الرديئة (الديون السيادية وديون العملاء المتعثرين). ﴾
- ﴿ تعليم أساسي رقم 154 تاريخ 27 آب 2020، دعوة المصارف لزيادة رسامتها بنسبة 20% من حقوق الأسهم العاديّة، بالإضافة لتكوين حسابات خارجية لدى البنوك المراسلة بنسبة لا تقل عن 3% من الودائع بالدولار الموقوفة في منتصف العام 2019. وذلك في مهلة أقصاها نهاية العام 2020، قبل أن يمدد حاكم المصرف المركزي المهلة حتى نهاية شباط من العام 2021. وكذلك حتى عملائهما من قاموا بتحويل ما يفوق 500 ألف دولار إلى الخارج منذ العام 2017 على إيداع ما يوازي 15% إلى 30% من قيمة هذه التحويلات في حساب خاص محمد لمدة 5 سنوات. إن نسبة 20% تساوي عملياً حوالي أربعة مليارات دولار. وهذا مبلغ هزيل جداً قياساً على حجم خسائر المصارف المقدرة بحوالي 18 مليار دولار كحد أدنى. فبحسب وزير المالية تحتاج إعادة رسملة المصارف اللبنانية إلى أكثر من 25 مليار دولار. ﴾

وبمراجعة سريعة للميزانية المجمّعة للمصارف اللبنانيّة يتبيّن بوضوح التراجع الكبير في هذه الميزانية، بما في ذلك الودائع بالعملات منذ تاريخ صدور التعيميم حتى نيسان 2021. مما يعني أن التعيميم المذكور لم يكن إلا حبراً على ورق.

◀ تعيميم أساسي رقم 158 تاريخ 8/6/2021، دعوة المصارف لتسديد تدريجي للودائع بالعملات الأجنبية المكوّنة في الحسابات المفتوحة قبل 31/10/2019، محاسبة على أساس الأرصدة الموقوفة بتاريخ 31/3/2021 شرط أن لا تتجاوز أرصدقها المبالغ المتوفّرة بتاريخ هذا التعيميم. ولتنفيذ هذا القرار يقوم المصرف بناء على طلب المستفيد بفتح حساب خاص متفرع يحول إليه مبلغ أقصاه 50 ألف دولار. على أن يقوم المستفيد برفع السرية المصرفية عن هذا الحساب حصراً. ويتم السحب من هذا الحساب وفق الآلية الآتية:

- 400 دولار شهرياً تدفع نقدياً للمستفيد أو عبر البطاقة المصرفية، على أن لا يتجاوز مجموع ما يمكن سحبه سنوياً 4800 دولار.
- 400 دولار تدفع بالليرة شهرياً على أساس سعر المنصة "Sayrafa"، يدفع منها للمستفيد 50٪ نقدياً و50٪ بواسطة البطاقات المصرفية، على أن لا يتجاوز مجموع ما يمكن سحبه من المصارف كافة بالليرة 4800 دولار سنوياً تدفع بالليرة على أساس المنصة.
- يتم تأمين السيولة الالزامـة لتنفيذ القرار مناصفة من سيولة المصرف المعني لدى المراسلين في الخارج، ومن التوظيفات الإلزامية بالعملات العائدـة للمصارف لدى مصرف لبنان..
- يبدأ تنفيذ هذا التعيميم اعتباراً من 30/6/2021 ويبقى ساريًّا لغاية تحrir جميع الأموال المحولة إلى "الحساب الخاص المتفرع".

4.3. توجّهات صندوق النقد الدولي:

يعتبر الاتفاق المبدئي على مستوى الموظفين (Staff-Level Agreement - SLA) الذي تم التوصل إليه في نيسان 2022 بين السلطات اللبنانيّة المعنية وصندوق النقد الدولي، الإطار الأكثر شمولية وتفصيلاً للإصلاحات المالية والاقتصادية المطلوبة من قبل الصندوق، من أجل إعادة البناء الاقتصادي واستعادة التوازن المالي وتعزيز الشفافية والحكومة. وقد وضع الصندوق مجموعة من الشروط المسبقة (Prior Actions)، التي يجب على لبنان تنفيذها

قبل الحصول على موافقة المجلس التنفيذي للصندوق لتقديم تسهيلات صندوق بقيمة ثلاثة مليارات دولار، على مدى أربع سنوات.

وهذه التسهيلات هي بمثابة قروض ميسّرة يجري تقديمها للبلدان التي تعاني من اختلالات خطيرة في مدفوعاتها المتوجبة من جراء عوائق هيكلية أو تباطؤ النمو وضعف ميزان المدفوعات لديها. وذلك مقابل التزام البلدان المستفيدة بتنفيذ رزمة من الإصلاحات الهيكلية لمعالجة نقاط الضعف المؤسسية أو الاقتصادية، بالإضافة إلى السياسات الرامية إلى الحفاظ على الاستقرار الاقتصادي الكلي، بالطريقة التي يحددها صندوق النقد و يجعلها قابلة للقياس.

ومن أبرز هذه الشروط التي التزم بها لبنان ما يلي:

- إعادة هيكلة القطاع المصرفي: بما يتضمن الاعتراف المسبق بالخسائر وتوزيعها بشكل عادل، وحماية صغار المودعين، وإعادة رسملة أو حل المصارف غير القابلة للحياة.
- تنفيذ إصلاحات مالية: لضبط أوضاع المالية العامة بشكل مستدام، بما فيه توسيع القاعدة الضريبية على أساس أكثر عدالة وتحسين إدارة الإنفاق العام، وصولاً إلى تحقيق عجز أولي لا تزيد نسبيته على 4% من الناتج المحلي. وتسمح في الوقت نفسه بتخصيص المزيد من الموارد المالية لإصلاح البنية التحتية وإعادة الإعمار.
- توحيد أسعار الصرف: إلغاء أسعار الصرف المتعددة واعتماد سعر صرف مرن وشفاف وموحد للسوق.
- إصلاح حوكمة مصرف لبنان: بما يعني تحديث الأطر القانونية التي تحكم عمل البنك المركزي، والتي من شأنها تعزيز استقلالية البنك المركزي وشفافيته وآليات مساءلته، واستكمال التدقيق في وضعية موجوداته الخارجية.
- استراتيجية إعادة هيكلة الدين العام: وضع خطة شاملة وموثقة متوسطة المدى لإعادة هيكلة الدين السيادي الداخلي والخارجي بشكل مستدام.
- إقرار قانون قيود رأس المال (الكابيتال كونترول): وضع إطار قانوني مؤقت ومنظم لإدارة تدفقات رأس المال.

- مكافحة الفساد وتعزيز الحوكمة: اتخاذ إجراءات ملموسة لمكافحة الفساد وتعزيز الشفافية والمساءلة وتحسين بيئة الأعمال، بالإضافة إلى وضع إطار قانونية تدعم جهود مكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب.
- إقرار مجلس الوزراء قانوناً لإعادة هيكلة المصارف بما يعالج الخسائر الكبيرة في القطاع، ويحمي صغار المودعين مع عدم المساس بالأصول العامة، على أن يجري تصديق هذا القانون في مجلس النواب في أسرع وقت، لتمكين القطاع المالي من استعادة عافيته.
- إطلاق عملية تدقيق داخلي لأكبر 14 مصرفاً بالتعاون مع شركة عالمية متخصصة في هذا المجال.
- تعديل قانون السرية المصرفية بما يتلاءم والمعايير الدولية الحديثة، ويضمن إزالة المعوقات أمام عملية إصلاح المصارف بشكل فعال وأكيد.

5.3. المقارنة ونقط الخلاف الرئيسية:

تبرز عدة نقاط خلاف جوهريّة عند مقارنة المقاربـات المختلفة أعلاه وذلك كالتـي:

- ▷ لـناحـية الاعتراف بالخسائر وتوزيعها: وهي تـشكل نقطة الخلاف المحورية والأكثر استعصـاءً. فيما تصرـ المؤسسـات الدولـية، وعلى رأسـها صندـوق النقد الدولـي، على ضرورة الاعـتراف الفوريـ والـكامل بالـخسائر وتـوزـيعـها وفقـاً لـتسلـسل هـرمـي واضحـ وـمنـطـقي (ـالـمسـاهـمـونـ أـولـاـ). تـميـلـ فيـ المـقـابـلـ المـقارـبـاتـ الـحـكـومـيـةـ الـمـتـعـاقـبـةـ إـلـىـ مـحاـوـلـةـ تـأـجـيلـ الـاعـتـرـافـ الـكـامـلـ بـالـخـسـائـرـ أوـ تـوزـيعـهاـ بـطـرقـ تـهـدـفـ إـلـىـ حـمـاـيـةـ مـصـالـحـ مـعـيـنـةـ، أوـ التـسوـيفـ لـكـسـبـ مـزـيدـ مـنـ الـوقـتـ لـتمـكـينـ الـمـصـارـفـ مـنـ تـصـفيـةـ مـاـ أـمـكـنـ مـنـ التـزـامـاتـ عـلـىـ حـسـابـ الـمـودـعـينـ.
 - ▷ لـناـحـيةـ الإنـقـاذـ الدـاخـليـ (Bail-in)ـ مـقـابـلـ الإنـقـاذـ الـخـارـجيـ (Bail-out)ـ: حيثـ يـدورـ جـدـلـ مـسـتـمرـ حولـ مـدـىـ تـحـمـيلـ مـسـاهـمـيـ الـمـصـارـفـ وـدـائـنـيـهاـ وـكـبـارـ مـودـعـيـهاـ لـلـخـسـائـرـ (Bail-in)، مـقـابـلـ مـحاـوـلـاتـ لـلـدـفـعـ بـاتـجـاهـ اـسـتـخـدـامـ أـصـوـلـ الـدـوـلـةـ أـوـ إـيـرـادـاتـهـاـ الـمـسـتـقـبـلـةـ لـتـغـطـيـةـ جـزـءـ مـنـ الـفـجـوةـ (Bail-out). وـذـلـكـ فـيـ ظـلـ ضـغـوطـ سـيـاسـيـةـ مـحـلـيـةـ قـوـيـةـ لـلـحدـ مـنـ تـأـثـيرـ الإنـقـاذـ الدـاخـليـ عـلـىـ فـئـاتـ مـعـيـنـةـ. عـلـمـاـ أـنـ مـعـايـيرـ الـأـنـظـمـةـ الـمـصـرـفـيـةـ الـفـعـالـةـ دـولـيـاـ توـفـرـ إـلـىـ تـأـمـيـلـ الـمـبـادـيـاتـ الـأـسـتـقـرـارـ الـمـالـيـ وـمـعـايـيرـ حلـ الـأـزمـاتـ الـمـصـرـفـيـةـ عـالـمـيـاـ، مـثـلـ اـتـفـاقـيـاتـ باـزـلـ وـمـعـايـيرـ الـأـسـاسـيـةـ لـأـنـظـمـةـ الـحـلـ الـفـعـالـةـ (Key Attributes of Effective Resolution Regimes).
- فـهـذـهـ الـمـبـادـيـاتـ تـؤـكـدـ عـلـىـ أـهـمـيـةـ وـجـودـ آـلـيـاتـ قـانـوـنـيـةـ وـتـشـغـيلـيـةـ لـلـتـعـامـلـ مـعـ الـمـصـارـفـ

المتعلقة، بما في ذلك أدوات الإنقاذ الداخلي (Bail-in) لضمان تحمل المساهمين والدائنين للخسائر قبل اللجوء إلى أموال دافعي الضرائب.

ـ لناحية و蒂رة وعمق الإصلاح: يطالب صندوق النقد الدولي بجزمة إصلاحات شاملة ومتراقبة يتم تنفيذها بشكل مسبق وحااسم كشرط لتقديم الدعم. في المقابل، غالباً ما تميل القوى السياسية المحلية إلى تفضيل التدرج في الإصلاحات أو اتخاذ إجراءات جزئية ومجتازة، تحت ضغط المصالح الضيقة واعتبارات التكلفة السياسية والاجتماعية للإصلاحات الجذرية.

القسم الرابع. التجارب الدولية في حل أزمات القطاع المصرفي:

لم تكن الأزمة المصرفية اللبنانية فريدة من نوعها في التاريخ المالي العالمي، فقد واجهت العديد من الدول أزمات مصرفية نظامية طلبت تدخلات واسعة النطاق. وتتوفر دراسة هذه التجارب دروساً قيمة يمكن الاستفادة منها في الحالة اللبنانية.

فيحسب مصادر صندوق النقد الدولي¹⁷ جرى إحصاء 151 أزمة مصرفية منذ العام 1970 وحتى العام 2017، منها أربع في السنوات الأخيرة في كل من قبرص (2011) وغينيا بيساو(2014) ومولدافيا (2014) وأوكرانيا(2014). وتدخل الفترة المذكورة أيضاً حدوث 236 أزمة تدهور في قيمة العملات بنسبة لا تقل عن 30٪، و75 أزمة دين سيادي. وقد حدثت غالبية تلك الأزمات في دول متدنية ومتوسطة الدخل، مع استثناءات طالت دول تصنيف مرتفعة الدخل كاليونان التي شهدت أزمة دين سيادي سنة 2012 ثم توقفت عن الدفع لصندوق النقد الدولي سنة 2015، وقبرص التي أعادت هيكلة ديونها العام سنة 2013.

وكثيراً ما شهدت دولة ما حدوث أزمة مصارف ودين سيادي، أو أزمة مصارف وعملة في وقت واحد. وإن كانت أكثر الأزمات حدوثاً هي على التوالي: أزمة العملة، أزمة المصارف ثم أزمة الدين السيادي. بحيث لوحظ أن الأزمات المصرفية كانت تسبق أزمة العملة وأزمة الدين السيادي بسنة واحدة تقريباً. إلا أن الحالات التي سُجّل فيها حدوث الأنواع الثلاثة من الأزمات في البلد ذاته بوقت واحد كانت 11 حالة فقط خلال الفترة 1970-2017.

وتعتبر نسبة الخسائر والقروض الرديئة في الجهاز المالي من المؤشرات التي كان يستدل بها على حدوث أزمة مصرفية. خصوصاً عندما تتجاوز نسبة الخسائر في هذا الجهاز

¹⁷ - Systematic Banking Crises Revisited, IMF, Luc Laeven & Fabian Valencia, Sep. 2018.

20٪ على الأقل من موجوداته، أو تصل نسبة الديون الرديئة إلى 20٪ على الأقل من مجموع القروض. كذلك فإن تجاوز كلفة إعادة هيكلة القطاع المصرفي 5٪ من الناتج المحلي الإجمالي هي من المؤشرات على عمق الهوة في هذا القطاع، خصوصاً متى علمنا أن كلفة إعادة الهيكلة تكون مؤثرة اقتصادياً ولسنوات قادمة قد تصل لخمس سنوات، عندما تتجاوز نسبتها 3٪ من الناتج المحلي الإجمالي من دون احتساب دعم السيولة المباشر من الخزينة، الذي قد تلجأ إليه الكثير من الدول الغنية كأحد خيارات المعالجة.

أما بالنسبة لأزمات العملة، فإن انخفاض العملة المحلية أمام الدولار بنسبة 30٪ على الأقل على أساس سنوي، أو انخفاض أعلى بمعدل 10 نقاط مئوية في قيمة العملة من الانخفاض الملاحظ في الفترة السابقة، كان يشكل لدى كثير من الخبراء معياراً لحدث أزمة نقدية.

ومن الطبيعي أن توقف الدولة عن تسديد ديونها الخارجية المستحقة ومطالبة الدائنين بإعادة جدولة تلك الديون، كان يعتبر بحد ذاته مؤشراً كافياً على وجود أزمة دين سيادي.

وفيما يلي نعرض باختصار لأبرز تلك الأزمات مع التركيز على آليات ووسائل المعالجة ومدتها وتكليفها، دون أن يغيب عن بحثنا اختلاف أسباب وظروف حدوث كل منها:

1.4. قبرص (2012-2013)¹⁸ ترتبط الأزمة المالية القبرصية التي حدثت خلال الفترة 2012-2013 بشكل أساسي بأزمة الديون السيادية اليونانية سنة 2010، حيث صُنفت السندات اليونانية من قبل مؤسسات التصنيف المعروفة بدرجة "خردة". إذ بلغت توظيفات المصارف القبرصية في هذه السندات حوالي 160٪ من الناتج القبرصي. فبعد شطب حوالي 100 مليار يورو من سندات الخزينة اليونانية (في إطار إعادة جدولة الدين العام اليوناني حيث جرى اقتطاع مديونية اليونان بنسبة 75٪)، تعرضت المصارف القبرصية لخسائر بلغت 6,5 مليارات يورو. يضاف إلى ذلك اكتشاف المصارف القبرصية على شركات عقارية شديدة المديونية، كأحد أسباب الأزمة. كما أن دخول الاقتصاد القبرصي حالة من الركود اعتباراً من سنة 2009 نتيجة أزمة الرهونات الأمريكية، وما تسبب به من زيادة نسبة القروض المتعثرة وانخفاض قيمة العقارات يضاف إلى أسباب الأزمة أيضاً.

ونتيجة الحجم الهائل للقطاع المصرفي الذي باتت أصوله تعادل سبعة أضعاف الناتج المحلي، فيما وصلت نسبة الودائع إلى خمسة أضعاف الناتج البالغ 24 مليار دولار، وقفت الحكومة عاجزة

¹⁸ – Banking Crises Sovereign Debt Restructuring, and Financial Stability Policies in Cyprus during 2012-2013, Tamon Asonuma (IMF), & Michael G. Paioannou (IMF), & Takahira Tsuda (WB), www.mfsociety.org.

عن تغطية الخسائر الضخمة وسط خلافات سياسية حادة بين الحكومة والمعارضة. وقد أدى تراجع التصنيف الائتماني للأصول القبرصية إلى ارتفاع كلفة الاستدانة نتيجة ارتفاع المخاطر. هذه الضغوط دفعت الحكومة القبرصية إلى طلب المساعدة المالية من جهات خارجية دائنة. فتشكلت لجنة دولية مؤلفة من اللجنة الأوروبية والبنك المركزي الأوروبي وصندوق النقد الدولي للتفاوض مع قبرص والإشراف على تنفيذ الاتفاق الذي يتم التوصل إليه. وبعد مفاوضات استمرت تسعة أشهر بين الطرفين تم إقرار "رزمة الإنقاذ". وقد تزامنت هذه المفاوضات مع تقديم الاتحاد الأوروبي مساعدات عاجلة بلغت قيمتها 14 مليار يورو لمنع انهيار الاقتصاد القبرصي، وذلك بموجب "آلية المساعدات الطارئة" (Emergency Liquidity Assistance). لكن تبيّن لاحقاً أن احتياجات إعادة الهيكلة تفوق هذا المبلغ، وتصل إلى 23 مليار يورو. أما "رزمة الإنقاذ" فقد تضمنت الإجراءات والشروط الآتية:

أولاً- إصلاحات مصرفيّة:

- إقرار قانون لتقييد حركة الرساميل (capital control)، على أن يجري إغلاق المصارف إلى حين الاتفاق على القانون وإقراره.
- إنشاء صندوق للتضامن الوطني تودع فيه أصول عامة تستخدمن كضمانة لإصدار سندات بصورة طارئة.
- إعطاء الحكومة سلطة فرض قيود على رؤوس أموال البنوك.
- تقديم قرض بقيمة 10 مليارات يورو يسدد خلال 22 سنة مع فترة سماح لمدة 10 سنوات.
- إعادة هيكلة القطاع المصرفي من خلال تصفية البنك الشعبي القبرصي (تملك الدولة 80٪ من أسهمه)، على أن يستحوذ بناء قبرص (وهو أكبر بنك تجاري في البلاد) على الأصول الجيدة للبنك المذكور.
- فرض ضريبة على الودائع التي تفوق 100 ألف يورو في المصرفين القبرصيين الأكبر: بناء قبرص والبنك الشعبي. وذلك لمرة واحدة، على أن لا تقل عن 60٪ من قيمة هذه الودائع وأن تستخدم حصيلة هذه الضريبة في إعادة رسملة بنك قبرص وتسوية مدionية المصرفين وتصفية أصولهما السامة، مع الإشارة إلى أن 20٪ من هذه الودائع تعود لشركات ومواطنين روس. وكذلك أن يتحول جزء من قيمة هذه الودائع إلى أسهم في بنك قبرص مع كامل حقوق التصويت وحصص الأرباح. أما

نسبة 40٪ المتبقية فيتم تجميدها للحفاظ على السيولة الكافية، على أن تعاد لأصحابها مع احتساب فوائد عليها تفوق معدلات الفائدة السائدة بعشرين نقطة أساس.

- تصفيّة كثير من الفروع والمؤسسات المصرفيّة واستخدام عائداتها لإطفاء الخسائر المحليّة. مما أدى إلى تقليص حجم القطاع المصرفي القبرصي من 7 مرات حجم الناتج المحلي سنة 2009 إلى ثلاثة مرات سنة 2012.

- إعفاء المودعين الصغار من تحمل تكاليف الأزمة. وهوّلء يشكّلون 95٪ من إجمالي عدد المودعين.

- إعادة هيكلة الديون من خلال استبدال السندات المستحقة في الفترة 2013-2016 بسندات جديدة مع نفس العائد، ولكن جرى تأخيرها حتى الفترة 2019-2023.

- الاستعانة بشركات تدقيق دولية (KPMG) للتدقيق في ميزانية بنك قبرص. ثانياً- إصلاحات مالية وإدارية: تضمنّت بشكل رئيسي سياسات تقصّفية قاسية لتخفيض العجز في الموازنة إلى ما دون 3٪ من حجم الناتج المحلي، ومكافحة الفساد بما فيه التهرب الضريبي وغسل الأموال.

والجدير ذكره أن دخول قبرص نادي الدول المصدرة للغاز سنة 2018 ساعدتها في التغلب على محدودية مواردها المالية، وبالتالي تغطية كلفة الخروج من الأزمة.

2.4. أيرلندا (2003-2014)¹⁹ انفجرت الأزمة المصرفيّة في أيرلندا خلال الفترة 2003-2007 نتيجة الإقراض المفرط للقطاع العقاري. فكان أن بادرت الحكومة سنة 2008 إلى المباشرة بإعادة هيكلة القطاع المصرفي، في عملية بلغت كلفتها 37٪ من حجم الناتج. ولكن تبقى الخطوة الأهم في عملية إعادة الهيكلة هذه قيام الحكومة بتأسيس "الوكالة الوطنية لإدارة الأصول" (NAMA).

وقد استحوذت هذه الوكالة (2010-2011) على قروض مصرفيّة لمشاريع تطوير عقاري. وذلك مقابل سندات حكومية بلغت 31,8 مليار يورو جرى إصدارها مباشرة بواسطة الوكالة لتغطية تكاليف هذه العملية بما في ذلك تكلفة رأس المال الوكالة. وقد ساعدتها في إتمام هذه العملية الحصول على مساعدات خارجية بلغ مجموعها 85 مليار يورو من الاتحاد

¹⁹ - APOLOGIES, ABUSES AND DEALING WITH THE PAST- The Irish Banking Crisis, Queen's University Belfast, Sep. 2018.

الأوروبي وصندوق النقد، موزعة بين 50 ملياراً لاحتياجات المالية العامة و35 ملياراً لإعادة هيكلة المصارف.

وبحلول العام 2020 كانت الوكالة قد تمكنت من تسديد كامل السندات التي كانت أصدرتها بكمية الحكومة لتمويل عمليات إدارة الأصول المصرفية، ليشكل ذلك في الواقع الأمر إعلاناً بانتهاء مفاعيل أزمة مصرفيّة استمرت 11 عاماً. لا بل تمكنت الوكالة في هذه العملية من تحقيق عدة أهداف أبرزها: تحقيق فائض مالي جرى تحويل جزء منه إلى خزينة الدولة، والحفاظ على قيمة الأصول بما فيها القروض للمدينين، واستمرار سير النشاط التجاري بتسلیم مساكن جديدة.

وتعمل وكالة "NAMA" ككيان تجاري مستقل له مجلس إدارة خاص يقوم بتعيينه وزير المالية. أما الكادر الإداري للوكالة فهم في الواقع موظفون لدى الخزينة، ويجري تعيينهم لصالح الوكالة، التي تقوم بتسديد رواتب وتكاليف هؤلاء الموظفين للخزينة، بالإضافة إلى تكاليف خدمات الدعم الفني والأعمال التي تقدمها الخزينة للوكالة.

3.4. إندونيسيا (1996-2004)²⁰ بدأت الأزمة الإندونيسية أواخر سنة 1996 في ظل تراجع شديد في قيمة العملة المحلية (روبية) مقابل الدولار. وقد استمرت هذه الموجة لمدة عامين وسط أزمة أوسع اجتاحت شرق آسيا في تلك الفترة، وبشكل خاص في كل من تايلاند وماليزيا وكوريا الجنوبية والفلبين. ثم تحولت أزمة سعر الصرف إلى أزمة اقتصادية شلت الاقتصاد الإندونيسي وأدت إلى إفلاس آلاف الشركات وارتفاع معدلات البطالة.

وكخطوة أساسية أولى ضمن استراتيجية شاملة لمواجهة الأزمة، عمدت الحكومة إلى تأسيس "الوكالة الإندونيسية لإعادة هيكلة المصارف" (IBRA). وقد حددت فترة خمس سنوات كي تنجذب الوكالة مهامها. ولكن تعقيدات الأزمة أدى لتمديد هذه الفترة حتى العام 2004 تاريخ حلها النهائي.

تولّت الوكالة عملية إعادة هيكلة المصارف نيابة عن الحكومة وبالتعاون مع صندوق النقد الدولي. وذلك ضمن سلسلة إجراءات متكاملة أدت عند نهاية المهمة إلى جملة نتائج غيرت وجه القطاع المصرفي والاقتصاد عموماً. ومن أبرز تلك الإجراءات والنتائج ما يلي:

²⁰ - The Indonesian Bank Crisis and Restructuring: Lessons and Implications for other Developing Countries, UNCTAD, Mari Pangestu, No. 23, November 2003.

- ﴿ فرض مظلة لضمان الودائع المصرفية لمنع تدهور الثقة بالقطاع المصرفي. وقد جرى تغطية تكاليف هذه العملية من خلال الاستحواذ وبيع وتسويق موجودات بنوك فاشلة جرى حلها لاحقاً. وقد استخدم جزء من عائدات هذه العملية لإعادة رسملة بنوك أخرى قابلة للاستمرار. ومن ضمن هذه الموجودات ديون ردئية جرى تحويلها إلى الوكالة. الأمر الذي أدى إلى انخفاض نسبة القروض لكل من الموجودات الإجمالية والودائع من 75,6٪ إلى 41,6٪ و 54,3٪ على التوالي خلال فترة الأزمة 1996-2003. ﴾
- ﴿ تدخل الحكومة لدعم السيولة وإعادة رسملة البنوك المجدية من خلال إصدار سندات دين (bailout). مما رفع نسبة ديون المصارف على الحكومة من 0,2٪ من إجمالي موجوداتها إلى 30,2٪ خلال الفترة المذكورة أعلاه. وقد بلغ حجم هذه السندات 52٪ من حجم الناتج المحلي. ﴾
- ﴿ إغلاق أو تأميم المصارف التي لا تستوفي الشروط والمعايير التي يضعها البنك المركزي، إلى جانب إعادة رسملة المستوفية للشروط. حيث أدت العملية إلى إغلاق 67 مصرفًا تجارياً خاصاً وإعادة رسملة 26 مصرفًا، منها سبعة مصارف للدولة، وتأميم 12 مصرفًا. وقد انخفض عدد البنوك بنسبة 42٪ خلال خمس سنوات، من 239 مصرفًا في بداية الأزمة سنة 1996 إلى 138 مصرفًا نهاية سنة 2000. ﴾
- لكن الحكومة قامت لاحقاً ببيع حصتها في المصارف التي تملّكت حصصاً فيها إلى مستثمرين أجانب، بحيث باتت حصة البنوك الأجنبية بعد إعادة الهيكلة تشكل 31٪ من إجمالي موجودات القطاع المالي الأندونيسي.
- ﴿ إصدار سلسلة إصلاحات تشريعية وإدارية لم يكن ممكناً إقرارها إلاّ بحكم الرئيس السابق سوهارتو. وأبرز ما تضمنته الآتي:
- أ) الحد من سلطات وزارة المالية في القطاع المالي، وتعزيز صلاحيات البنك المركزي في السياسات النقدية والمالية، بما في ذلك منحه الاستقلال المالي والإداري. وذلك من خلال تعديل قانون المصارف، الذي تضمن أيضاً استحداث مجلس خبراء للرقابة يختارهم مجلس النواب ويعينهم رئيس الجمهورية. ومهمة المجلس الرقابة على أعمال البنك المركزي.

ب) العمل بتوصية صندوق النقد الدولي لناحية استحداث إطار متكامل للرقابة على جميع الخدمات المالية بعيداً عن سلطة البنك المركزي، الذي بقيت صلاحياته محصورة في السياسات النقدية والحفاظ على العملة. وقد جرى ذلك تحت عنوان "هيئة الخدمات المالية" (*Financial Services Agency*). ولهذه الهيئة سلطة الرقابة والتنظيم على أربعة قطاعات مالية، هي: البنوك، وأسواق الأسهم، وشركات التأمين وصناديق التقاعد. والجدير ذكره أن تأسيس الهيئة المذكورة واجه معارضة شديدة من قبل أوساط البنك المركزي أدت إلى تأخيرها من العام 2002 إلى سنة 2010.

ج) إدخال نظام ضمان الودائع للمرة الأولى.

د) تعزيز الإدارة الداخلية للمخاطر في المصارف. وبات لهذه العملية أقسام متخصصة وشبه مستقلة.

4.4. أيسلندا (2008) واجهت أيسلندا انهياراً كاملاً لأكبر ثلاثة مصارف فيها، كانت قد تضخمت أصولها بشكل كبير مقارنة بحجم الاقتصاد. وقد تم حل المصارف القديمة وإنشاء مصارف جديدة، مع فرض قيود صارمة على رأس المال، وتحميل الدائنين الأجانب جزءاً كبيراً من الخسائر.

5.4. اليونان (2010 وما بعدها) تضمنت أزمتها المالية الشاملة إعادة هيكلة متكررة للقطاع المصرفي، مع عمليات دمج وإعادة رسملة واسعة النطاق، ودعم مالي دولي ضخم مشروط بإصلاحات هيكلية قاسية.

6.4. كوريا الجنوبية (1997-1998) كجزء من استجابتها للأزمة المالية الآسيوية، قامت كوريا بإعادة هيكلة جذرية لقطاعها المالي والمصرفي، شملت إغلاق مؤسسات مالية غير قابلة للحياة، وإعادة رسملة المصارف، وتعزيز الرقابة والإشراف، وإنشاء شركة لإدارة الأصول المتعثرة (KAMCO).

7.4. الأرجنتين (2001-2002) شهدت انهياراً اقتصادياً ومصرفيًا حاداً، تضمن تجميد الودائع ("Corralito") وتحويلها القسري إلى البيزو ("Pesificación") مع تخفيض كبير في قيمتها، بالإضافة إلى التخلف عن سداد الديون السيادية.

القسم الخامس- دروس وسياسات مستفادة من تجارب عالمية في مجال إعادة هيكلة القطاع المصرفي:

بالرغم من أن اختلاف أسباب وظروف اندلاع الأزمات المصرفية والمالية حول العالم، كما يتبيّن من تجارب الدول أعلاه، قد يتطلّب اعتماد مقاربات وخيارات مختلفة للحل، يلاحظ مع ذلك وجود ممارسات وآليات تكاد تكون مشتركة بين مختلف التجارب المشار إليها. ومن أبرزها ما يلي:

أولاً: تحديد حجم المشكلة وطبيعتها وتوقيت التدخل: أي معرفة نسبة الديون والأصول الرديئة إلى إجمالي الأصول على سبيل المثال أو مدى أهمية دور البنوك ك وسيط مالي في النشاط الاقتصادي (ومن مؤشراته حجم التسليفات للقطاع الخاص وللقطاع العام...). والعامل الأهم يبقى توقيت التدخل، بمعنى السرعة والجسم. فالتأخير في الاعتراف بحجم المشكلة واتخاذ إجراءات سريعة وحاسمة لحلها يزيد بشكل كبير من التكالفة النهائية للأزمة ويقوّض الثقة بشكل أكبر. فكلما طال انتظار الحل تعمقت الخسائر وأصبح التعافي أصعب.

ثانياً: التحديد الدقيق والشامل والشفاف للخسائر داخل القطاع المالي وخارجيه، والمقدرة بحوالي 73.2 مليار دولار أمريكي في المصادر التجارية ومصرف لبنان يضاف إليها خسائر أخرى في سندات اليورو وبوندز الخارجية ومتاخرات الدولة.

ثالثاً: تعيين وكالة أو هيئة محايده لإدارة عملية إعادة هيكلة القطاع المالي، تكون مهمتها محصورة ضمن فترة زمنية محددة. وتتمتع هذه الوكالة أو الهيئة عادة بصلاحيات تفوق تلك العائدية للبنك المركزي، الذي يتم حصر مهامه في السياسة النقدية والحفاظ على العملة. ولذلك يلفت صندوق النقد الدولي إلى أن جميع عمليات المعالجة وإعادة هيكلة المصادر والمؤسسات المالية، التي تتم بإشراف البنك المركزي في مختلف التجارب السابقة، اتسمت بالبطء الشديد واستغرقت في المتوسط أربع سنوات من دون الوصول للنتائج المرجوة. وفي المقابل فإن عمليات إعادة الهيكلة بإشراف وإدارة وكالة محايده كانت ناجحة وممنهجة.

رابعاً: الشفافية والتواصل: من الضروري اعتماد الشفافية الكاملة في تشخيص الأزمة، وتصميم الحلول، وتنفيذها. يجب التواصل بوضوح وصراحة مع الجمهور حول طبيعة الإجراءات المتخذة، خاصة تلك التي تنطوي على تكاليف اجتماعية (مثل الإنقاذ الداخلي)، لبناء القبول العام وتجنب الأضطرابات.

خامسًا: توزيع الأعباء بشكل عادل: إذ لا مفر من تحمل جميع الأطراف حصة من الخسائر، أي البنوك والمساهمين والمودعين وآخراًهم الدولة. وتعتبر العدالة المتضورة في توزيع خسائر الأزمة عاملًا حاسماً لضمان الاستقرار الاجتماعي والسياسي في أي خطأ. فيما تشكل حماية الودائع الصغيرة قاسماً مشتركاً في معظم خطط الإنقاذ الدولية الناجحة. ومعايير العدالة في هذا المجال تقوم على ثلاثة عناصر: مسؤولية كل طرف عن الأزمة، واستفادته منها، وقدرتها على تحمل كلفة المعالجة.

سادسًا: توفير السيولة والدعم المالي الحكومي للبنوك القادرة على الاستمرار، مقابل ضمانته باسترداد المال العام كأمر لا مفر منه لضمان استمرارية دور القطاع المصرفي ك وسيط أساسى في الدورة الاقتصادية، خصوصاً تمويل قطاع الأعمال خلال فترة إعادة الهيكلة التي قد تمتد لسنوات.

سابعاً: لا مفر من تصفية البنوك التي لا تستوفي شروط الاستمرارية في المرحلة القادمة. على أن يجري الاستحواذ على موجودات هذه البنوك سواء من قبل الوكالة أو الهيئة المحايدة، أو البنوك المتبقية المستوفية للشروط.

ثامنًا: تتعدد أدوات التدخل والمعالجة تبعاً لحجم المشكلة وطبيعتها، ومن أبرز هذه الأدوات ما يلي:

- إعادة الرسملة داخلياً، أو التصفية والدمج والاستحواذ .
- تجميد الودائع والسحبوات لفترة معينة حفاظاً على السيولة الموجودة.
- إغلاق المصادر لفترات متقطعة.
- إدخال مساهمين جدد محليين أو أجانب .
- تأميم البنك لفترة انتقالية.
- توفير ضمانت حكومية مؤكدة للودائع حفاظاً على الثقة بالقطاع المصرفي.
- تحويل مودعين كبار إلى مساهمين في البنك.
- تحويل ملكية بعض الأصول بما فيها الديون الرديئة، إما إلى بناء محل ينشأ لهذه الغاية أو إلى الوكالة المحايدة المشرفة على إدارة العملية، أو إلى جهات خارجية مثل "صناديق الأصول الضعيفة" التي تشتري الأصول السامة من البنك بأسعار بخسة نسبياً (وهذا ما حصل بالنسبة للجزء الأكبر من سندات اليوروبوندز التي كانت في حوزة المصادر اللبنانية).

تاسعاً: الإرادة السياسية: ظهر التجارب الدولية أن العقبة الأكبر أمام تنفيذ خطط الإنقاذ الفعالة غالباً ما تكون سياسية وليس فنية. فالإجراءات الضرورية للحل تتطلب إرادة سياسية قوية قادرة على تجاوز المصالح الضيقة ومقاومة جماعات الضغط على اختلافها. وهذا ما يتعدد صدأه بقوة في السياق اللبناني حيث يعيق الانقسام السياسي والمصالح المتصاربة اتخاذ القرارات الصعبة.

عاشرًا: تكييف الحلول مع السياق المحلي: بينما توفر المبادئ والتجارب الدولية إطاراً عاماً، يجب تصميم الأدوات والآليات المحددة لتناسب مع الإطار القانوني والمؤسسي والواقع السياسي والاجتماعي في لبنان.

حادي عشر: أن يكون الإصلاح شاملًّا للقطاعات وال المجالات كافة المالية والنقدية والمصرفية والقطاعية.

ثاني عشر: التركيز على بؤرة الأزمة المتمثلة في أربع حلقات مترابطة: الانهيار المالي؛ العجز المالي والدين العام؛ التدهور في سوق الصرف؛ عجز الحساب الجاري الخارجي (الميزان التجاري)، ميزان الخدمات، الدخل والتحويلات من جانب واحد).

ثالث عشر: اعتماد مقاربة شاملة في المعالجة، تطال مختلف أوجه القصور الإداري والفنى والتنظيمي لدى البنوك، وتترافق مع إصلاحات مالية تضمن استدامة الدين العام، وإصلاحات نقدية تعيد الاستقرار لسعر الصرف وتحفز النمو الاقتصادي.

غالباً ما تقتصر المعالجات على جوانب محاسبية بحثة كمشاكل التدفقات والمخزون والخسائر، وبالتالي يتم التغاضي عن معالجة مكامن خلل جوهري نتيجة التشخيص الخاطئ والمحظى. وبالنسبة للبنوك، لقد تبيّن على سبيل المثال أن أصل المشكلة في الكثير من الأزمات السابقة يعود إلى ضعف في الإدارة التشغيلية للبنوك، وإلى نقص مزمن في الأطر الرقابية والتنظيمية الداخلية للبنك، بحيث أنه كان عاجزاً عن استشراف المخاطر وإدارتها ذاتياً قبل فوات الأوان. الأمر الذي جعل موضوع تطوير إدارة المخاطر ضمن المصرف، وفرض معايير تحوط كلية لمنع تمويل الطفرات وتغطية التراجعات في قطاعات معينة في صلب مهام إعادة الهيكلة حول العالم.

رابع عشر: أن يكون الهدف النهائي هو النهوض بالاقتصاد وتجديده وتنميته وقوية ركائزه الإنتاجية، وأن تكون خطوة الإنقاذ والتعافي في هذا السياق مدخلاً إلى منع تجدّد الانهيار.

القسم السادس- مبادئ أساسية لحل الأزمة المصرفية في لبنان:

أولاً: إن عملية إعادة الهيكلة بشقيها، أي القطاع المغربي بما فيه مصرف لبنان، والدين العام، تجري وسط ركود تضخي شديد وإفلاس تام للدولة، في حين أن الفاتورة المتوقعة لهذه العملية هي من الضخامة بحيث قد تعجز عن تغطيتها حتى مصادر التمويل الخارجي، بما فيها صندوق النقد الدولي. فالفجوة المالية هي من الضخامة بالنسبة إلى حجم الاقتصاد اللبناني بحيث أن تحقيق معدلات استرداد مرتفعة للودائع يتطلب عادةً مساهمات كبيرة من مصادر تتجاوز مجرد ما تبقى من رأس مال المصارف، بعد شطب خسائر المساهمين وتطبيق إنقاذ داخلي على الدائنين. وبعد استنفاد هذه المصادر الأولية، غالباً ما تبقى فجوة كبيرة تؤثر على المودعين.

وللوصول إلى نسبة استرداد مرتفعة لغالبية المودعين، كما في حالة قبرص التي شهدت إنقاذًا داخليًّا كبيرًّا، يصبح من الضروري إيجاد مصادر إضافية. في حالة لبنان، قد تشمل هذه المصادر استرداد أصول الدولة المنهوبة أو غير المستغلة، أو تخصيص جزء من الإيرادات الحكومية المستقبلية لهذا الغرض. وهذا بدوره يؤكد على الترابط الوثيق بين حل الأزمة المصرفية، والإصلاح المالي الشامل، وجهود استرداد الأصول ومكافحة الفساد. فالاعتماد فقط على تصفية الأصول الحالية للمصارف، والتي يتكون جزء كبير منها من مطالبات متعرّبة على الدولة ومصرف لبنان، لن يكون كافياً لتحقيق نسبة استرداد مرتفعة.

ثانيًا: تطرح عملية إعادة الهيكلة بشقيها المغربي والدين العام جملة من القضايا والإشكاليات الشائكة. مما قد يستدعي الاستعانة بجهات خارجية صديقة لتذليلها. ومن أبرزها ما يلي:

- صعوبات تتصل بنقص التمويل اللازم لعملية إعادة رسملة المصارف وضمان الودائع وإطفاء الخسائر.
- نقص الخبرات الرفيعة والمحايدة للإشراف والرقابة والمتابعة الشفافة والصارمة لعملية إعادة الهيكلة بكاملها.
- آليات وأطر للمساعدة في إدارة ومعالجة الأصول السامة بما فيها الديون الرديئة.
- ضمانات للحصول على التمويل الخارجي.
- تغطية عملية إعادة التفاوض مع الدائنين الأجانب الذين باتوا يحملون جزءاً هاماً من الدين العام.

ثالثاً: الاعتراف بالخسائر: يبقى هذا الأمر حجر الزاوية والخطوة الأولى التي لا مفر منها. لا يمكن البدء بأي عملية إعادة هيكلة ومعالجة جدية من دون تحديد دقيق لحجم الخسائر وموقعها. وهنا بالتحديد يصبح لزاماً استكمال عمليات التدقيق الجنائي (forensic audit) لحسابات مصرف لبنان والمصارف التجارية، وفقاً للمعايير المحاسبية الدولية²¹. وبناءً على نتائج التدقيق، يمكن التوصل إلى اتفاق سياسي واضح وملزم حول آلية توزيع هذه الخسائر بين الدولة ومصرف لبنان والمصارف (المساهمين والدائنين) والمودعين، استناداً إلى مبادئ العدالة والتسلسل الهرمي للمخاطر.

رابعاً: آليات الإنقاذ الداخلي (Bail-in) : تعتبر هذه الآلية أداة أساسية في إطار حل الأزمات المصرافية الحديثة، كما أشرنا أعلاه. وهي تهدف إلى تحويل من استفادوا من المخاطر (المساهمين والدائنين) جزءاً من تكفة الإنقاذ، بدلاً من تحويلها لداععي الضرائب. على أن تتم هذه العملية وفقاً للقواعد الآتية:

- **تسلسل هرمي واضح بحسب تراتبية الأموال الخاصة وحقوق الدائنين المدرجة في الملحق رقم 1 من مشروع القانون المطروح لمعالجة أوضاع المصارف في لبنان.**
- **عتبة حماية الودائع:** تحديد سقف واضح للودائع التي سيتم حمايتها بالكامل. ويبدو أن رقم 100,000 دولار أمريكي المطروح لكل مودع في كل مصرف يحظى بالحد الأدنى المطلوب من التوافق. وينبغي وضع جدول زمني واضح لإتاحة الوصول إلى هذه الودائع المحمية.
- **معالجة الودائع غير المحمية:** فإن تصميم آلية لمعالجة هذه الودائع لا بد أن يأخذ بعين الاعتبار تحقيق التوازن بين ضرورة تغطية الخسائر المتبقية وتحقيق هدف استعادة أكبر نسبة ممكنة من القيمة الإجمالية للودائع. ونعتقد أن تحديد هذه النسبة يصبح ممكناً في حال استكمال التدقيق الجنائي وجلاء صورة الحجم النهائي للخسائر وواقع الجهاز المصرفي عموماً.

خامسًا: إعادة هيكلة ودمج المصارف

بعد تطبيق آلية توزيع الخسائر، يجب إعادة هيكلة القطاع المصرفي ليصبح أصغر حجماً وأكثر ملاءة وكفاءة، قياساً على حجم الاقتصاد اللبناني. وذلك مع مراعاة القواعد الآتية:

²¹ - Principles for Financial Market Infrastructures (PFMI), Bank of International Settlement (BIS).

- الفرز (Triage): يجب إجراء تقييم شامل لوضع كل مصرف على حدة لتصنيفها إلى: مصارف قابلة للحياة (Viable)، مصارف غير قابلة للحياة (Non-viable)، ومصارف قد تكون قابلة للحياة بعد إعادة رسملة كبيرة (Potentially Viable).
- الحل (Resolution): يجب حل المصارف غير القابلة للحياة بطريقة منظمة، إما من خلال التصفية (Liquidation) أو من خلال ترتيبات الشراء والتحويل (Purchase and Assumption - P&A) حيث يتم نقل الودائع المؤمنة وبعض الأصول الجيدة إلى مصرف آخر سليم.
- إعادة الرسملة (Recapitalization): المصارف التي تُعتبر قابلة للحياة أو قد تكون قابلة للحياة ستحتاج إلى إعادة رسملة كبيرة بعد استيعاب خسائرها وتطبيق الإنقاذ الداخلي. يجب البحث عن مصادر رأس مال جديدة، ويفضّل أن تكون من القطاع الخاص (محلي أو أجنبي). في حال عدم كفاية رأس المال الخاص، قد تكون هناك حاجة إلى مساهمة حكومية مؤقتة كجسر تمويلي، ولكن يجب أن يتم ذلك ضمن إطار برنامج صندوق النقد الدولي وبشروط صارمة لضمان استرداد هذه الأموال لاحقاً وتجنب تأمين القطاع.
- الدمج: يجب تشجيع عمليات الاندماج والاستحواذ بين المصارف لتقليل عدد الفاعلين في السوق وإنشاء كيانات مصرفيّة أكبر وأكثر قدرة على المنافسة وتحمّل الصدمات المستقبلية.
- سادساً: شركة إدارة الأصول" - (AMC) البنك السيّء". يمكن أن تكون شركة إدارة الأصول أداة مفيدة في عملية إعادة الهيكلة، مع توضيح دورها وتحدياتها ومدى ملاءمتها على الشكل الآتي:

 - الدور: يتمثل دورها الرئيسي في شراء أو نقل القروض المتعثرة (NPLs) والأصول الأخرى منخفضة الجودة من ميزانيات المصارف، مما يسمح للمصارف بتنظيف ميزانياتها والتركيز على نشاطها الأساسي في الإقراض. تتولى الشركة بعد ذلك إدارة هذه الأصول ومحاولة تحقيق أقصى استرداد ممكن منها على المدى الطويل.
 - التحديات: يكمن نجاح هذه الشركة في عدة عوامل: توفير التمويل اللازم لعملها، وتقييم الأصول المنقولة إليها بأسعار واقعية تعكس قيمتها السوقية الحقيقية. ويشرط أن تتم عملية التقييم تحت إشراف شركات تدقيق دولية متخصصة ومحايدة لضمان الشفافية وتحقيق الأهداف المنشودة من جهة، وتجنب أن تتحول إلى عملية إنقاذ مقطعة للمصارف.

من جهة أخرى. ومن عوامل نجاح الشركة أيضًا ضمان حوكمة رشيدة ومستقلة للشركة بعيداً عن التدخلات السياسية، ووضع استراتيجيات فعالة لإدارة الأصول وتحصيلها.

- الملاعنة للبنان: يمكن لشركة إدارة الأصول أن تكون مفيدة بشكل خاص في التعامل مع المطالبات المعقدة للمصارف على مصرف لبنان والدولة. ومع ذلك، يجب تصميمها بعناية فائقة لضمان عدم استخدامها كأداة لتأجيل الاعتراف بالخسائر أو نقل العبء بشكل غير عادل إلى الدولة.

سابعاً: إعادة هيكلة الدين السيادي:

تعتبر إعادة هيكلة الدين السيادي (الداخلي والخارجي) جزءاً لا يتجزأ من الحل الشامل، وهي ضرورية لاستعادة استدامة المالية العامة وتحفيظ عبء خدمة الدين على المدى الطويل. يجب أن تتم هذه العملية بالتنسيق الوثيق مع إعادة هيكلة القطاع المصرفي، لأنها ستؤثر بشكل مباشر على قيمة الأصول التي تحتفظ بها المصارف (سندات اليوروبوندز وأذون الخزينة)، وبالتالي على حجم الخسائر التي يجب استيعابها.

ثامناً: إصلاح قيود رأس المال:

بمعنى وضع حد للقيود غير الرسمية والاستثنائية التي يجري فرضها حالياً من قبل المصارف. إذ إن هذه الممارسات توجد وضعاً ضاراً وغير فعال أو عادل للعمل المصرفي. فهناك حاجة ماسة لإقرار قانون رسمي لقيود رأس المال (capital control) على أن يكون:

- شفافاً: يحدد بوضوح القواعد والإجراءات المطبقة على الجميع.
- مؤقتاً: يهدف إلى إدارة المرحلة الانتقالية لإعادة هيكلة ومنع نزيف رؤوس الأموال، مع خطوة واضحة لرفعه تدريجياً بمجرد استعادة الاستقرار.
- عادلاً: يراعي الاحتياجات الإنسانية الأساسية ويتجنب التمييز غير المبرر بين المودعين.

تاسعاً: إصلاحات مصرف لبنان:

لقد تضمنت الصيغة الأخيرة لإعادة هيكلة القطاع المصرفي، التي طرحتها حكومة الرئيس ميشال عون، قسماً خاصاً يتعلق بإصلاحات المصرف المركزي، الذي جرى إسقاطه من مشروع القانون الذي أقرته حكومة الرئيس نجيب ميقاتي. علمًا أن إصلاح أوضاع مصرف لبنان يرى فيه صندوق النقد الدولي حاجة ماسة لضمان عدم تكرار الأزمة في المستقبل. الأمر الذي يتطلب تعديلات جوهرية في قانون النقد والتسليف لتحقيق الأهداف الآتية:

- **الحكومة والاستقلالية:** تعزيز استقلالية مصرف لبنان عن التأثيرات السياسية، وتطبيق معايير حوكمة صارمة تضمن الشفافية والمساءلة في عملياته وقراراته.
- **الإطار النقدي:** الانتقال نحو إطار جديد للسياسة النقدية يكون أكثر مصداقية وفعالية في تحقيق استقرار الأسعار بعد توحيد سعر الصرف (مثل استهداف التضخم). مما يتطلب إعادة بناء وظائف البنك المركزي الأساسية في الإشراف على المصارف والحفاظ على الاستقرار المالي.

الخلاصة والتوصيات

لقد وصلت الأزمة المصرفية في لبنان إلى مستويات كارثية، مما يستدعي تحركاً عاجلاً وحاسماً لمنع المزيد من التدهور واستعادة مقومات الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي. يقدم هذا التقرير خطة إنقاذ شاملة ومرحلية، تستند إلى أفضل الممارسات الدولية وتوصيات المؤسسات المرجعية، وتهدف إلى تحقيق استرداد عادل ومنصف لأكبر قدر ممكن من قيمة الودائع.

تمحور الخطة المقترحة حول ضرورة الاعتراف المسبق والشفاف بالخسائر وتوزيعها بشكل عادل، وحماية الودائع الصغيرة، وتطبيق آلية إنقاذ داخلي على المساهمين والدائنين، وإعادة هيكلة جذرية للقطاع المالي ليصبح أصغر حجماً وأكثر ملاءة، بالتوازي مع إعادة هيكلة الدين السيادي وتنفيذ إصلاحات مالية ونقدية وهيكيلية شاملة ضمن إطار برنامج مع صندوق النقد الدولي.

ومع ذلك، فإن أهم توصية تنبثق عن هذا التحليل ليست فنية أو تقنية، بل هي سياسية بامتياز. إن العقبة الحقيقية أمام الحل لا تكمن في غياب الأفكار أو الخطط، بل في غياب الإرادة السياسية والتوافق الوطني اللازمين لاتخاذ القرارات الصعبة وتنفيذها. لذا، فإن التوصيات الرئيسية هي:

1. بناء توافق وطني عاجل: يجب على القوى السياسية الفاعلة تحمل مسؤولياتها والتوافق على خارطة طريق واضحة وملزمة لحل الأزمة، تبدأ بالاتفاق على آلية توزيع الخسائر.
2. الالتزام الجاد بالإصلاح: يجب على الحكومة ومجلس النواب إظهار التزام حقيقي بتنفيذ الإصلاحات المطلوبة، لا سيما تلك المتفق عليها كشروط مسبقة مع صندوق النقد الدولي، وإقرار التشريعات الضرورية دون تأخير أو تمييع.
3. اعتماد الشفافية والمصارحة: يجب اعتماد الشفافية الكاملة في جميع مراحل العملية، ومصارحة الرأي العام بحقائق الوضع وتكليف الحلول، لبناء الثقة وتأمين الدعم الشعبي اللازم.
4. الاستعانة بالخبرات الدولية والالتزام بالمعايير: يجب الاستفادة من الدعم الفني والمالي للمؤسسات الدولية، والالتزام بتطبيق المعايير الدولية في إعادة هيكلة القطاع المالي لضمان مصداقية العملية وجذب الاستثمارات المستقبلية.

5. الحرص على أن تشكل عملية إعادة هيكلة القطاع المصرفي فرصة للانتقال إلى مرحلة جديدة من العمل المصرفي الموجه لتمويل الإنتاج وليس الاستهلاك بشقيه الخاص والعام، كما تعوّدنا طوال العقود الماضية. ويمكن على سبيل المثال أن تتضمن التشريعات الجديدة حواجز كافية لتوجيه التسليف المصرفي نحو استيراد المواد الأولية والسلع الرأسمالية الضرورية للصناعات المحلية.
6. إزاء ما يطرح من مشاريع تتعلق بال موجودات العامة في خضم عملية إعادة الهيكلة، ينبغي عدم التفريط بدور الدولة وحقوقها سواء لمواجهة تحديات التنمية والحدّ من الفقر، أو إعادة تأهيل وتطوير موارد البلاد البشرية والمادية بما فيها البنية التحتية والخدمات العامة. إن الطريق نحو التعافي سيكون طويلاً وصعباً، وسيتطلب تضحيات من مختلف الأطراف. ولكن البديل - أي استمرار الوضع الراهن - هو خيار أكثر كلفة وتدميراً للبنان ومستقبله. إن تنفيذ خطة إنقاذ شاملة وعادلة وحاصلة يمثل الفرصة الوحيدة المتاحة لإخراج لبنان من دوّامة الانهيار، وإعادة بناء الثقة في اقتصاده ومؤسساته، ووضع البلاد على مسار التعافي المستدام.

ملاحظة ختامية:

إن الضمانة الأساسية للاستقرار المالي والنقدی تأتي من نمو الاقتصاد ومتانته وتنافسيته، وهذا ما يؤكد على ضرورة أن تتضمن برامج الإنقاذ والتعافي إجراءات اقتصادية جوهريّة تعيد بناء الاقتصاد على أسس جديدة. والتركيز الأكبر يجب أن يكون على امتلاك قدر من التوازن في علاقات لبنان مع الخارج، والذي يعبر عنه الحساب الجاري (الميزان التجاري وميزان الخدمات والتحويلات) أكثر من ميزان المدفوعات التي طالما اعتمدت في لبنان، رغم تأثيره بعوامل متقلبة وظرفية وذات صلة بالسياسات قصيرة الأمد والمترقبة مثل التدفقات المالية وحركة الودائع والرساميل والفرض و معدلات الفائدة. وبعبارة أخرى إن وجود رصيد إيجابي لميزان المدفوعات لا يعني أن الاقتصاد بخير، حيث يمكن أن ينقلب الفائض إلى عجز كبير بين ليلة وضحاها (كما في حالة خروج الرساميل فجأة من البلد)، فيما يحافظ رصيد الحساب الجاري على استقراره مدة طويلة لارتباطه ببنية الاقتصاد. وعليه فإن سلامه الأوضاع المالية والنقدية على المدى الطويل تقتضي بناء اقتصاد يضمن تحقيق التوازن بل وحتى الفائض في الحساب الجاري ولا سيما في ميزان التجارة بالسلع والخدمات، وهذا الأمر يقتضي إصلاح السياسة التجارية وتعزيز القدرة التنافسية للاقتصاد ككل ومراجعة الاتفاقيات التجارية وتنويع العلاقات الاقتصادية مع الخارج وفق ما عالجناه في أوراق سابقة.

ملحق رقم (1): محاور رئيسية للخروج من الأزمة المصرفية والمالية في لبنان²²:

بناءً على التشخيص المفصل للأزمة المصرفية والمالية، وبعد مراجعة التوصيات الدولية والتجارب المماثلة واستخلاص الدروس المستفادة، وبالاستناد إلى المبادئ التوجيهية للحل، يمكن اقتراح برنامج متعدد المراحل لحل هذه الأزمة بما يحقق استقرار القطاع المالي ويضمن استعادة أكبر قدر ممكن من الودائع. وذلك على الشكل الآتي:

أولاً : إعادة هيكلة القطاع المالي وهذه هي الخطوة الأساسية في مواجهة الأزمة التي يجب أن تتضمن:

- أ. في السياسات العامة:

1) إعادة تحديد دور المصارف في الاقتصاد، بحيث تتجه نحو تمويل القطاعات الأساسية والاستثمارات المنتجة. ويقتضي ذلك دعم مصارف التوظيف والاستثمار وبنوك التنمية المتخصصة، وتطوير المؤسسات المصرفية، والدفع نحو قيام المصارف الشاملة بوصفها ممولاً لدور النشاط الاقتصادي، بدلاً من اقتصار دورها على تقديم الخدمات التقليدية. والأهم أن تكون المصارف جزءاً من سوق مالية أعم تشمل بورصة متقدمة، وتتوفر أشكالاً متنوعة من التمويل.

2) خفض حجم القطاع المالي إلى حدود تتناسب مع حاجات الاقتصاد، فلا يتجاوز هذا الحجم 200 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي، نزولاً إلى 150 بالمئة منه إذا تطورت الأسواق المالية في لبنان وصارت قادرة على أن تكون مصدر تمويل إضافي للاقتصاد.

²² - يتضمن هذا الملحق ورقة مقترحة لحل أزمة المصارف سبق أن أعدها المركز الاستشاري للدراسات والتوثيق، وقدمها للجهات المعنية بتاريخ نيسان 2022.

وبذلك يمكن تقليص حجم ميزانية المصارف اللبنانية إلى ما بين 50 مليار د.أ و60 مليار د.أ مقارنة بقيمتها الدفترية الحالية التي تساوي 103,6 مليار د.أ تقريباً.

(3) إعادة تكوين رساميل المصارف بأموال طازجة، بناء على حجمها الجديد وبعد إعادة توزيع الخسائر في القطاع ككل.

(4) معالجة الخسائر في ميزانية مصرف لبنان والتي تصل إلى 60 مليار د.أ، فيما تقدر قيمة احتياطياته السالبة بـ 69- مليار د.أ ويتوقع أن ترتفع إلى -75 مليار د.أ بعد إنجاز عملية إعادة الهيكلة.

وفي إطار هذا السيناريو، يفترض العمل على الآتي:

ب. في توزيع الخسائر:

(1) التمييز بين الودائع بحسب طبيعتها وقيمتها ومصدرها وذلك على النحو الآتي:

1-1- ودائع بالدولار أتت من الخارج وبقيت كذلك.

1-2- ودائع أتت من الخارج بالدولار ثم حُولت إلى الليرة اللبنانية للاستفادة من الفوائد العالية بالعملة الوطنية ثم حُولت من جديد مع فوائدها إلى الدولار، وبعضها أعيد إيداعه في الخارج.

1-3- ودائع بالليرة اللبنانية جرى تحويلها إلى الدولار، دفترياً دون أن تكون مغطاة بدولارات فعلية تملكها المصارف لدى مصرف لبنان أو لدى البنوك المراسلة.

1-4- ودائع بالليرة اللبنانية.

(2) إعادة الودائع التي كانت بالدولار أصلاً لأصحابها وذلك وفق الآتي:

2- في الآلية:

► أن لا تتجاوز مدة تنفيذ معظم إجراءات هذه العملية 10 سنوات.

► شطب كل الفوائد منذ عام 2015، أو: اعتماد حد أقصى للفوائد المقبولة على الودائع (قبل تشرين الأول 2019)، بحيث يعاد ما يزيد عليها فوائد زائدة يجري شطبها. (نرجح تبني خيار شطب الودائع الزائدة)

- الشريحة الدنيا من الودائع (مثلاً أقل من 100 ألف دولار أمريكي) تُردد أصولها نقداً في مدة زمنية لا تتجاوز 7 سنوات.
- الشريحة المتوسطة من الودائع (مثلاً بين 100 ألف د.أ و 500 ألف د.أ) تُردد في مدة زمنية أطول (عشر سنوات).
- الشريحة العليا من الودائع تعالج على النحو الآتي:
 - ➊ قسم يُردّ خلال مدة زمنية طويلة (10 سنوات). تناقش امكانية تمديد المدة إلى 15 سنة في الحد الأقصى.
 - ➋ قسم ثانٍ يُحول إلى سندات دائمة (Perpetual Bonds) لا تُردد قيمتها الأساسية بل يتلقى حاملها إيرادات / فوائد سنوية مغطاة بإيرادات من أصول الدولة المودعة في صندوق خاص²³. لكن السماح بتخصيص جزء من إيرادات الصندوق لحاملي السندات الدائمة (ومصرف لبنان) يجب أن يكون مشروطاً بتجاوز إيرادات الدولة حدّاً أدنى نسبة من الناتج (مثلاً 20 بالمئة) لأنّ الهدف الأساسي للحكومة في السنوات المقبلة يجب أن يكون تلبية الحاجات الأساسية للمواطنين وحمايتهم وتوفير التأمينات الأساسية لهم وتمكين الاقتصاد من الصمود (إنفاق اجتماعي على الصحة والتعليم والدعم الاجتماعي، تمويل صيانة الحد الأدنى للبني الأساسية لمنعها من الانهيار، إعادة تكوين موجودات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والصناديق التعاclusive والتقاعدية في القطاع العام والجامعة اللبنانية والمهن الحرّة الخ...)
- ➌ قسم ثالث يُحول اختيارياً إلى مساهمات في المصارف In Bail يحصل أصحابها على نسبة تصل إلى نصف رساميل هذه المصارف

²³ من الأفكار المطروحة في هذا الشأن: إنشاء شركة توضع فيها كل أصول الدولة التجارية (الخليوي، طيران الشرق الأوسط...). وتبقى ملكيتها للدولة لكن مع خصخصة الإدارة بحيث يمكن أن تتولاها شركات عالمية موثوقة بها. على أن يُخصص جزء من هذه الإيرادات لإعادة رسملة مصرف لبنان (الذي سيشطب في الخطة كل رأس المال مع تحميته خسارة ترجمم تدريجياً، أي أن يكون رأس المال سلباً)، وجزء آخر يذهب لحاملي السندات الدائمة. ويمكن أن يكون للدولة أسهم في بعض المصارف مقابل تقديماتها.

أو أكثر. مع مناقشة إمكانية تعين إدارات مؤقتة للمصارف الناجية (التي لم تصنف أو تدمج خلال عملية إعادة الهيكلة).

قسم رابع يسمح للمودعين باستعماله في شراء أسهم وحصص في شركات ومشاريع عامة (الكهرباء، النقل، الاتصالات...) تدر إيرادات مجزية.

2-2- التمويل: تقدر الكلفة السنوية لإعادة الودائع على النحو المذكور أعلاه بحوالي 3 مليارات دولار سنويًا في الأعوام السبعة الأولى، ثم تتناقص الكلفة بعد ذلك تدريجيًّا. ويمكن تأمين متطلبات تمويل هذه العملية من الآتي:

- استعادة ما يمكن من أموال هُربت إلى الخارج وفق إجراءات حازمة.
- فرض اقتطاعات تصاعدية مرتفعة على الأموال المشبوهة المودعة في القطاع المصرفي وعلى المستفيدن من المال العام والمستثمرين في الثروات الطبيعية بموجب تراخيص وامتيازات والمعرضين سياسياً وأصحاب المصارف والموظفين الحكوميين وذلك بعد رفع السرية عن حساباتهم. ويمكن أن يكون هذا الإجراء على سبيل التسوية بحيث يخier المعرضون له بين القبول بالاقتطاع أو الإحالة فوراً إلى القضاء صاحب الصلاحية. ويمكن أن تصل نسبة الاقتطاع إلى 50 بالمئة من الودائع والأصول التي تتجاوز قيمتها حدًّا أدنى يجري اعتماده (مثلاً مليون د.أ أو أكثر)
- شطب كامل رساميل المصارف اللبنانية المقدرة قيمتها في تشرين الثاني 2024 بحوالي 409 تريليونات ل.ل. وعلى المصارف في هذه الحالة إعادة تكوين رساميلها بما يتاسب مع المعايير الدولية (تقدير متطلبات إعادة الرسملة بحوالي 6 مليارات د.أ بعد خفض حجم القطاع).
- جزء من الإيرادات المالية الناتجة عن الاستثمار الصحيح لموجودات الدولة التجارية.

- الإيرادات الناتجة عن تصفية المحفظة العقارية للمصارف اللبنانية، والموجودات الداخلية والخارجية المماثلة لها.

ج. المعايير والشروط:

- الهدف الأساسي هو ردّ أصول الودائع لا فوائدها.
- الالتزام بتسديد الودائع بعملة الإيداع.
- يمكن ردّ جزء محدود من الودائع بالعملة الوطنية بسعر الصرف في السوق الحرّة، على أن لا تتجاوز السيولة بالليرة اللبنانية الناتجة عن ذلك الفائض المحقق في ميزان المدفوعات، وبذلك يكون هذا الفائض ضمانة تحقيق التوازن في سوق الصرف.
- إدارة القطاع المصرفي على نحو يمنع تكرار العوامل التي أدّت إلى الأزمة، وتجّب الخيارات المثيرة للقلق، مثل استعمال السيولة الجديدة التي ستحصل عليها المصارف بعد إعادة الهيكلة في تسوية الخسائر.
- وضع معايير لإعادة هيكلة المصارف تأخذ بعين الاعتبار الأمور الثلاثة الآتية:
 - التمييز بين الحق الأساسي Principle كالودائع ومساهمات حملة الأسهم، والحق المالي غير المغطى بقيم حقيقية كالفوائد.
 - مراعاة المعايير الدولية (بازل 3 وIFRS9...)، شرط أن يجري تكييفها مع خصوصية الأزمة المصرفيّة في لبنان وتدخل المسؤوليات بشأنها.
 - تبني معايير متشددّة ومحافظة لنسبة كفاية رأس المال في المصارف، تستمر على الأقل حتى تحقيق التعافي التام، وبناء على ذلك يُرفع الحد الأدنى لنسبة كفاية رأس المال من 10.5 بالمئة من مجموع الموجودات المصرفيّة المثقلة بالمخاطر (وفق ما تنص عليه اتفاقية بازل 3 ويلتزم بها لبنان) إلى 15.5 بالمئة (حيث تشمل إضافة إلى نسبة 10.5 بالمئة المذكورة، رأسمال عازل لمواجهة الدورات الاقتصادية بنسبة 2.5 بالمئة و 2.5 بالمئة إضافيّة لزيادة متانة رأس المال).
 - تحديد حجم القطاع المطلوب وعدد المصارف المستهدفة، بحيث لا تسفر إعادة الهيكلة عن تجاوز الحجم والعدد المحدّدين أو التدّني عنهما. وهذا

يتطلب القيام بعمليات دمج وتصفية لا تلحق أضراراً إضافية بالمودعين.

إصدار قانون إعادة هيكلة القطاع المصرفي.

تعديل قانون السرية المصرفية بما يتوافق مع دروس الأزمة ومتطلبات الإصلاح المالي الجذري ومنع تكرار الأزمة.

ثانياً : إصلاح المصرف المركزي

7-1-1- تعبئة الموارد الالزامـة لتمكين مصرف لبنان من استعادة دوره في إدارة سياسة نقدية فعالة، وتخفيـف خسائره تدريجياً بالاستفادة من الأفكار المطروحة للتمويل (مثلاً من خلال إيرادات شركة إدارة الأصول العامة الواردة في خطة التعافي 2020)، وصولاً إلى تحقيق مركز إيجابي صافٍ لاحتياطيـاته الدوليـة على المدى الطويل، مع إمكانـية السماح بخسائر محدودـة القيمة تدريجياً.

7-1-2- تحديد الحجم الأمثل لميزانية مصرف لبنان بحيث تتراوح بين 30 بالمئة و50 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي على المدى الطويل (لا تتعـدـى النسبة مثلاً 52 بالمئة في الأردن و33 بالمئة في مصر) وهذا يعني في المدى القصير خفض ميزانيـته التي تبلغ قيمتها الدفترية بتاريخ منتصف نيسان 2025 حوالي 94,6 مليار دولار أميركي إلى أقل من 40 مليار د.أ.

7-1-3- إعادة هيكلة مصرف لبنان وتفعيل الرقابة القانونية على أدائه وضبط نشاطه في حدود القانون، وبما يساعد على إعادة الثقة به.

7-1-4- اعتماد سياسة نقدية جديدة قوامها الاستقرار النقدي الهدف إلى تعزيـز القدرة التنافـسـية للبلـد وخفض التضـخم ولجم ارتفاع التـكالـيف المـحلـية واستـرداد الـقدرة الشرـائـية للمـداخـيل رـبـطاً بالإـنتـاج وليـس بالـقـرـوـض العـامـة والـخـاصـة.

7-1-5- تعديل قانون النقد والتسليف بحيث ينصّ على:

- » أن لا تزيد مطلوبـات مصرف لبنان بالعملـات الأجنبـية موجودـاته منها عـدا التـوظـيفـات الإلـازـامـية.

- الفصل التام بين مهمة إدارة السياسة النقدية التي تبقى لمصرف لبنان من ناحية ومهام الرقابة والتحقيق التي تتولاها جهات مستقلة من ناحية ثانية. أي بقول آخر ضمان الاستقلال التام للجنة الرقابة على المصارف وهيئة التحقيق الخاصة سواء بقيت داخل مصرف لبنان أو صارت خارجه.
- حصر عملة الإقراض التي تتولاها المصارف بالليرة اللبنانية إلّا لأغراض محدّدة كتمويل الاستيراد.
- وضع سقوف وشروط على تمويل المصرف المركزي لعجز الخزينة.
- منع مصرف لبنان من القيام بأعمال تقع في صلب عمل الحكومة مثل دعم قطاعات اقتصادية وتقديم قروض ميسّرة لغايات محدّدة.

ثالثاً: مَن يدير إعادة هيكلة القطاع المصرفي؟

ينطلق هذا السؤال من الحقيقة المتمثلة في أنّ السلطة النقدية المفترض أن تدير عمليات الإنقاذ المصرفي هي جزء من الأزمة ومسئولة عنها وتحتاج إلى تصحيح. وهذا ما يضع بين أيدينا الخيارات الآتية:

ال الخيار الأول: أن تؤدي كل مؤسسة من المؤسسات المعنية بإعادة الهيكلة دورها بمعزل عن غيرها (المصرف المركزي، الحكومة، مجلس النواب، لجنة الرقابة، هيئة التحقيق الخاصة...)، سواء أثناء التفاوض مع صندوق النقد والدائنين والجهات ذات الصلة، أو عند وضع إجراءات إعادة الهيكلة موضع التطبيق. وقد شهدنا خلال المدة الماضية فشل هذا الخيار وكلفته الباهظة.

الخيار الثاني: إيجاد هيئة تنسّق بين المؤسسات المذكورة مع حفاظ كل واحدة منها على صلاحياتها واستقلاليتها، وهذا قد يلاقي نفس مصير الخيار السابق.

الخيار الثالث: تأسيس وكالة مستقلة ومؤقتة لإعادة الهيكلة (الخمس سنوات مثلاً)، تتولّ نيابة عن الدولة إعادة الهيكلة والإشراف على رسملة المصارف، والتمييز بينها على أساس قدرتها على الاستمرار من عدمها، وفصل الأصول الجيدة عن الأصول الرديئة، وتعزيز الإدارات الداخلية المتخصصة بالمخاطر في المصارف، الخ...

الخيار الرابع: هو الأفضل على الرغم من أنّ الملابسات الطائفية والسياسية في لبنان قد تعرّض سبيله.

رابعاً: المالية العامة: الدين العام وعجز الموازنة

أ. معالجة مشكلة الدين العام وإعادة هيكلة:

يقدر الدين العام حتى شباط 2023 على النحو الآتي:

- ارتفع الدين بالعملة المحلية من 92 ألف مليار ل.ل في كانون الثاني 2023 إلى 890 ألف مليار ليرة في شباط من العام نفسه، أي أكثر من تسع مرات خلال شهر واحد. وذلك نتيجة عمليات دفترية قام بها مصرف لبنان. حيث نقل أعباء تصحيح عمليات إعادة التقييم ورصيد صندوق استقرار الصرف من خانة المطلوبات في ميزانيته إلى خانة الموجودات بوصفها التزامات على القطاع العام، وذلك بموجب التعليمين رقم 75 و 115.
- بالعملات الأجنبية ويقدر مجموعها بـ 40,4 مليار د.أ موزعة على النحو الآتي: 9 مليارات دولار لدى المصارف و 5 مليارات لدى المصرف المركزي و حوالي 15 مليار د.أ لدى حملة اليورو وبوندز من الأجانب، والباقي ديون خارجية لمؤسسات دولية وفوائد متراكمة منذ التوقف عن الدفع.

إنّ معالجة الدين العام يجب أن تنطلق من المبادئ الآتية:

- 1) عدم الاقتطاع من سندات الخزينة المحرّرة بالليرة اللبنانيّة خارج مصرف لبنان وتسديدها في مواعيدها، أو إعادة جدولتها إذا انطوى التسديد على مفاعيل تضخمية.
- 2) تحويل جزء من سندات الخزينة في محفظة مصرف لبنان إلى سندات دائمة دون فائدة أو بفوائد مخفّضة، ودراسة إمكانية شطب قسم آخر منها.
- 3) بالنسبة إلى سندات اليورو وبوندز تُعالج على النحو الآتي:
 - السندات المحمولة من الأجانب يحدّد مصيرها بناء على نتائج التفاوض مع الدائنين.
 - تغيير المصارف اللبنانيّة ومصرف لبنان بين: أ) الاقتطاع من قيمة سندات اليورو وبوندز الموجودة في محفظتها بنسبة مرتفعة (المطرود 85 %). أو: ب) تحويل هذه السندات إلى أوراق مالية دائمة قابلة للتداول في السوق، بعائد مخفض يربط تحديده بمعدلات النمو الحقيقي ومؤشرات التعافي الاقتصادي والمالي. أو: ج) الخيارين معًا.

- 4) تجميد دفع الفوائد على سندات الخزينة أو فرض ضرائب عالية عليها.
- 5) التفاوض مع المؤسسات الدولية والدول الدائنة للبنان لخفض الفوائد على ديونها التي قدّرت في مشروع موازنة 2024 بنحو 7041 مليار ل.ل.
- 6) تجنب زيادة نسبة الدين العام بالعملات الأجنبية إلى الناتج المحلي الإجمالي، والتي كانت قبل التوقف عن الدفع حوالي 67 بالمئة من الناتج، وبذلك يكون الحد الأقصى للديون الخارجية الجديدة من صندوق النقد الدولي وغيره ما بين 10 مليارات د.أ و 12 مليار د.أ وذلك بعد إعادة هيكلة الدين العام.
- ب. خفض عجز الموازنة العامة:
- الالتزام بقانون النقد والتسليف وخصوصاً المواد 88-90 التي تقيّد الاستدانة من مصرف لبنان، وعدم التوسيع في تفسير الظروف الاستثنائية المنصوص عنها في المادة 91 من القانون نفسه.
 - خفض واسع النطاق في نفقات الموازنة العامة ولا سيما في البنود المتعلقة بدعم الكهرباء والتحويلات إلى الشركات المملوكة من الدولة والفوائد على الدين العام الداخلي والخارجي، وتطبيق حزمة واسعة من الإصلاحات الآيلة إلى تقليل النفقات غير الضرورية.
 - الاستفادة من الوفر المحقق في البند السابق لتعزيز النفقات الضرورية والعاجلة والملحة ولا سيما في المجالات الآتية: البطاقة الصحية وزيادة أجور القطاع العام ودعم التقديمات الصحية والتربوية والاجتماعية وإنقاذ التعليم الرسمي والجامعي ودعم تقديمات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي إزاء ارتفاع كلفة الاستشفاء والطبابة والدواء، والإتفاق على الحد الأدنى من بنود الصيانة اللاحمة لمنع انهيار الخدمات العامة الأساسية، وحماية موجودات صناديق التعاضد والصناديق التقاعدية في القطاعين العام والخاص.
 - تحسين الإيرادات الحقيقية (لا الدفترية) على المدى الطويل من خلال توسيع القاعدة الضريبية، وتحسين مستوى التحصيل والامتثال الضريبيين، وتحديث طرق الجباية، والإصلاح الشامل للنظام الضريبي واستيفاء حقوق الدولة كاملة في الأموال البحرية والمنافذ الحدودية...
 - العمل على تحقيق هدف تصفيير عجز الموازنة العامة، أو على الأقل توخي التوازن بين الإيرادات والنفقات الجارية.

خامسًا: سعر الصرف والسياسة النقدية

- **أولاً- على المدى الطويل:**

- تحقيق الاستقرار المرن في سوق الصرف المبني على أساس اقتصادية لا مالية قوامها اقتصاد منتج وقدر على المنافسة في علاقاته مع الخارج.

- تركيز الاهتمام على العلاقة بين سعر صرف العملة الوطنية ورصيد الحساب الجاري نتيجة التفاعل المتبادل بينهما. فالعجز أو الفائض في هذا الحساب ينعكس انخفاضاً أو ارتفاعاً في قيمة العملة الوطنية، وفي المقابل إن إعادة تقويم سعر الصرف بالزيادة أو الخفض سيكون له تأثير إيجابي أو سلبي على رصيد الحساب الجاري. على أن يؤخذ بعين الاعتبار في ذلك سعر الصرف الحقيقي الفعلي وليس سعر الصرف الاسمي فقط.

- اعتماد سياسة فائدة هدفها تعزيز الاستثمار في الاقتصاد الحقيقي وليس جذب التدفقات والودائع التي هي بمثابة ديون على البلد بتكليف باهظة، ومن شأن الزيادات غير الملائمة فيها إعاقة الاقتصاد وتحميله تكاليف باهظة تفوق قدرته على التحمل، وتعرض استقراره النقدي للانهيار.

- ربط سعر صرف الليرة اللبنانية بسلة من العملات الصعبة تتناسب مع علاقاته التجارية مع الخارج، وهذا يؤكد على ضرورة تحقيق التوازن في علاقات لبنان الاقتصادية مع الخارج وتنوع الخيارات سواء لجهة الدول الشريكة أو طريقة تسوية المدفوعات.

- ضبط معدلات التضخم من خلال إجراءات نقدية لا تكون لها نتائج اقتصادية ومالية سلبية.

- التزام المصرف المركزي بتكوين احتياطيات من العملات الخارجية تساوي ضعف مجموع مطلوباته بالعملات نفسها ولا تقل عنها في أسوأ الظروف (عدا الاحتياطي الإلزامي).

- اعتماد سياسة نقدية مضادة للدورات Counter cycle policy، أي سياسة نقدية توسيعية (خفض فوائد، ضخ سيولة واستعمال الاحتياطيات) في مراحل الركود، وسياسة انكمashية في مراحل الرواج (زيادة فوائد، سحب سيولة وتكوين احتياطيات إضافية...).

• **ثانياً- على المدى القصير:**

- إقرار قانون يفرض ضوابط مؤقتة على رأس المال حالياً وفي الظروف الطارئة.

- توحيد سعر الصرف مع استثناءات تتعلق بالسلع الضرورية (القمح، أدوية الأمراض المستعصية، سعر تحويل للعملات منخفض لغرض احتساب الرسوم الجمركية على بعض السلع الضرورية).

- فتح حساب خاص بالعملات الأجنبية يستخدم حصرياً لتمويل سلع الأمن الغذائي والمجتمعي (المواد الغذائية، والإمدادات الضرورية) في الحالات الطارئة.

- الاستفادة من حقوق السحب الخاصة التي حُصّنـت للبنان في تمويل: الحساب الخاص بالسلع الأساسية، جزء من كلفة البطاقة التمويلية، الاستثمارات العاجلة والمملحة في مجال البنى الأساسية والخدمات العامة.

- الرقابة المشددة على معدلات التضخم، التي يجب أن تظل دون مستوى الارتفاع في سعر صرف الدولار.

- اعتماد سياسية متحفظة للسيولة ترمي إلى لجم الارتفاع المتتسارع في الكتلة النقدية بالليرة اللبنانية (M_0)، وهذا يقتضي التوقف فوراً عن تسديد الودائع بغير العملة المودعة بها، والاستفادة في تمويل سحوبات المودعين بالدولار من السيولة التي كونتها المصارف لدى البنوك المراسلة بنسبة 3 بالمئة من مجموع مطلوباتها بالدولار وفق التعميم 154.

المصادر والمراجع

1. مصرف لبنان (bdl.gov.lb) .Economic & Financial Statistics ،
2. جمعية المصارف اللبنانية (ABL)، الموجز الاقتصادي الشهري.
3. وزارة المالية- لبنان، (finance.gov.lb) .
4. رئاسة مجلس الوزراء : استراتيجية النهوض بالقطاع المالي FSRS - مذكرة بشأن السياسات المالية والاقتصادية، (pcm.gov.lb) .
5. (Alvarez & Marsal), Preliminary Forensic Audit Report, 7 August 2023
6. S&P Global: Lebanese Bank Losses to reach 200% of GDP, Gabrielle Ventura, May 6, 2020.
7. Blominvest Bank, Net Foreign Reserves at BDL, A Suggested Estimation, April 28, 2021.
8. Blominvest Bank, Foreign Assets and Liabilities and Financial Gap at Lebanese Banks, March 2023.
9. IMF: Lebanon Selected Issues, Oct. 2019 & yearly Staff Level Agreement on Economic Policies and Lebanon for a four Year Extended Fund Facility, April 7, 2022.
10. World Bank: Lebanon Economic Monitor (LEM).
11. The Lebanese Government's Financial Recovery Plan, 27 April 2020.
12. Systematic Banking Crises Revisited, IMF, Luc Laeven & Fabian Valencia, Sep. 2018.
13. Banking Crises Sovereign Debt Restructuring, and Financial Stability Policies in Cyprus during 2012-2013, Tamon Asonuma (IMF), & Michael G. Paioannou (IMF), & Takahira Tsuda (WB), www.mfsociety.org.
14. APOLOGIES, ABUSES AND DEALING WITH THE PAST- The Irish Banking Crisis, Queen's University Belfast, Sep. 2018.
15. The Indonesian Bank Crisis and Restructuring: Lessons and Implications for other Developing Countries, UNCTAD, Mari Pangestu, No. 23, November 2003.
16. Principles for Financial Market Infrastructures (PFMI), Bank of International Settlement (BIS).

relevant lessons. Based on this comparative analysis, it evaluates the suitability and effectiveness of various resolution tools (such as bail-ins, bank mergers, asset management companies, sovereign debt restructuring, and capital control reform) within the specific context of Lebanon's economic, financial, and monetary crisis—culminating in a phased and integrated action plan that factors in the recovery of deposits according to defined ratios.

The first section of the report presents a detailed diagnosis of the Lebanese crisis in all its financial, monetary, and economic dimensions, analyzing its causes, origins, and current manifestations, and estimating the size of the financial gap. The second section reviews the recommendations of international institutions and various governmental plans, comparing them to highlight points of convergence and divergence. The third section sheds light on the experiences of selected countries in resolving banking crises to draw lessons applicable to the Lebanese case. The fourth section assesses possible resolution strategies and tools in the Lebanese context, leading to the fifth section, which formulates a proposed resolution plan in detailed, phased steps, with a focus on achieving the objective of recovering the maximum possible value of deposits. The report concludes with a summary and key recommendations, accompanied by an annexed table presenting a concise roadmap for the proposed plan.

this contributed to a collapse in confidence in the banking system, a rapid depreciation of the national currency, the spread of hyperinflation, the erosion of citizens' purchasing power, and a near-total paralysis of the banking sector. One of the key causes of this paralysis was the strategies adopted by Banque du Liban under the leadership of Riad Salameh, which were promoted as "financial engineering" starting in 2016 but were, in fact, nothing more than the Lebanese version of a Ponzi scheme.

While the performance of the banking sector was indeed a cause of the collapse and the main driver of the worsening economic and social situation—as will be detailed later—restructuring this sector and addressing its condition to restore lost confidence in the banking system has become a critical gateway to any serious rescue attempt, which is becoming increasingly difficult as time passes.

This report aims to present a specialized vision and a detailed action plan to address the banking crisis in Lebanon. The plan goes beyond proposing technical solutions; it seeks to build a credible rescue path grounded in sound economic principles and guided by the values of justice and equity. Its central objective is to recover the maximum possible portion of the original value of withheld deposits—an ambitious yet necessary goal to restore trust and alleviate the immense social burden of the crisis. To achieve this, the report draws on an in-depth analysis of successful international experiences in managing similar banking crises, as well as a thorough review of the reports and recommendations issued by key international financial institutions.

To meet these objectives, the report adopts a comprehensive, multi-dimensional analytical approach. It begins with a precise diagnosis of the roots of the banking crisis and the factors that exacerbated it, including a quantitative assessment of the financial gap and its possible distribution. It then proceeds to a critical review of successive governmental plans and the proposals made by major international institutions such as the International Monetary Fund (IMF), the World Bank, the Bank for International Settlements (BIS), and the International Finance Corporation (IFC), in addition to analyses by global investment banks (such as Goldman Sachs and JPMorgan) and consulting firms (such as McKinsey). The report then surveys international experiences in banking crisis management to extract

enactment of the necessary legal framework (including the Capital Control Law to regulate capital movement and the restructuring of banks); completion of the forensic audit initiated by Alvarez & Marsal in 2020¹ and whose initial report was submitted in 2021; and the expansion of this audit, independently and transparently, to include the full operations of the Central Bank and commercial banks—without tying this process to any international program or conditions, including the agreement with the International Monetary Fund (IMF).

The proposed vision suggests five main pillars for resolution, as follows: (1) restructuring the banking sector; (2) reforming the central bank; (3) establishing the frameworks necessary to manage the banking sector restructuring process; (4) addressing public finance and public debt; and (5) monetary policy and the exchange rate. In conclusion, the report provides accompanying recommendations for implementing the vision.

Introduction

Some may be inclined to approach the crisis of the banking sector as merely one symptom of the broader collapse Lebanon is experiencing—a complex and unprecedented banking, financial, monetary, and economic crisis. Many also overlook the repercussions of the sanctions policy and the tightening of the U.S.–Western siege, along with certain regimes that have aligned with this policy, and the role they have played in deepening and prolonging the crisis.

The widening deficit in the balance of payments, resulting from a decline in foreign transfers—long used to cover the current account deficit, particularly in the post-2011 period following years of surpluses accompanied by excessive consumer spending—exerted growing pressure on the Lebanese pound and subsequently on the banking sector. This sector imposed unofficial and undeclared restrictions on depositors' funds, converting dollar deposits into so-called "dollars" with significantly diminished market value. All of

¹ (Alvarez & Marsal), Preliminary Forensic Audit Report, 7 August 2023.

Executive Summary

Lebanon has been facing an unprecedented economic and financial crisis, with the collapse of the banking sector forming one of its main pillars. The roots of this crisis go back to decades of unsustainable economic policies, excessive reliance on capital inflows, and the financial engineering policies adopted by the Central Bank of Lebanon (Banque du Liban), which ultimately led to the creation of a massive financial gap in the banking system, estimated in preliminary terms at between \$70 and \$80 billion.

Undoubtedly, a key aspect of the complexity of Lebanon's economic and financial problem lies in the deliberate procrastination in addressing the banking sector crisis. This is due to conflicts of interest and political and economic power struggles over how to approach the core issue: how to distribute these massive losses among the state, the Central Bank, the commercial banks, and their depositors. This has not only hindered any serious attempt at resolution but also led to the squandering and loss of depositors' rights and wealth.

While international financial institutions require Lebanon's official bodies to implement a comprehensive reform program to extend loans and financial facilities, these institutions have continued to produce only plans and legislative and regulatory measures that, in most cases, fail to address the core issues—indeed, most of them have remained mere ink on paper.

This report presents a comprehensive vision for resolving the Lebanese banking sector crisis, based on in-depth analysis of the crisis's conditions and causes, lessons learned from similar experiences, and international recommendations and standards. This vision aims to restore financial and economic balance and stability, as well as to recover the maximum possible value of original deposits, while adhering to the principles of justice, transparency, and financial sustainability.

The vision emphasizes the necessity of certain critical preconditions for implementation and achieving the desired goals. Chief among these are: a firm political will to reach a national consensus on the distribution of losses and the implementation of reforms;

Conclusion and Recommendations	45
Final Note	47
Appendix 1: Key Pillars for Exiting the Banking and Financial Crisis in Lebanon	48
References and Sources	59

Table of contents

Executive Summary	5
Introduction	6
Section One: Diagnosing the Banking Crisis in Lebanon	8
1.1. Roots of the Crisis and Contributing Factors.....	8
1.2. Unsustainable Macroeconomic Policies.....	9
1.3. The Distorted Banking Sector Model.....	10
1.4. Sectarian and Political Power-Sharing.....	17
Section Two: Manifestations of the Banking Crisis and the Financial Gap	18
Section Three: Official Approaches and the Position of International Actors in Addressing the Banking Crisis	20
• 3.1. The Financial Recovery Plan.....	21
• 3.2. Prime Minister Najib Mikati's Plan.....	23
• 3.3. Banque du Liban's Approaches to the Crisis.....	26
• 3.4. IMF Approaches.....	27
• 3.5. Comparisons and Key Points of Disagreement.....	29
Section Four: International Experiences in Resolving Banking Sector Crises	30
• 4.1. Cyprus (2012–2013).....	31
• 4.2. Ireland (2003–2014).....	33
• 4.3. Indonesia (1996–2004).....	34
• 4.4. Iceland (2008).....	36
• 4.5. Greece (2010 and beyond).....	36
• 4.6. South Korea (1997–1998).....	36
• 4.7. Argentina (2001–2002).....	36
Section Five: Lessons and Policy Insights from Global Experiences in Banking Sector Restructuring	37
Section Six: Core Principles for Resolving the Banking Crisis in Lebanon	40



Studies and Reports: A non-periodic series that addresses essential issues

Title: The Financial Sector Crisis in Lebanon Conditions, Causes, Principles of Resolution, and Exit from the Crisis

Publisher: The Consultative Center for Studies and Documentation

Author: Radwan Jammoul

Publication date: May 2025

Issue No: Thirty-eight

Copyright reserved to the Center

All copyrights are reserved to the Center. Therefore, it is not permissible to copy any part of the report, store it in any information storage and retrieval system, or transmit it by any means, whether ordinary, electronic, magnetic, or mechanical tapes, CDs, reproduction, recording, or otherwise, except in limited cases of quotation for the purpose of scientific study and benefit. The source must be mentioned.

Address: Bir Hassan - Al-Assad Avenue - Behind Wayla Restaurant – Al-Wourod Building – First floor

Tel: 01/836610

Fax: 01/836611

Postal Code: 10172010

P.o. Box: 24/47

Beirut- Lebanon

E.mail: dirasatccsd@gmail.com

Website: <http://www.dirasat.net>

The Financial Sector Crisis in Lebanon
Conditions, Causes, Principles of Resolution,
and Exit from the Crisis



The Consultative Center for
Studies and Documentation

Studies and Reports

A non-periodic series that addresses essential issues

The Financial Sector Crisis in Lebanon

Conditions, Causes, Principles of Resolution,
and Exit from the Crisis

Radwan Jammoul

No 38- May 2025