

Prof. Nasri Antoine DIAB

(7715bis) 4/4/2023

إعادة التوازن للنظام المالي والمادة ١١٣ من قانون النقد والتسليف

الدكتور نصري أنطوان دياب

محام بالاستئناف
بروفيسور في كليات الحقوق

٤ نيسان ٢٠٢٣
بيروت

في إطار مناقشة كيفية إعادة التوازن للنظام المالي اللبناني وردم ما تسميه الحكومة "الفجوة" (وهي ليست عبارة قانونية، ربما يُراد من إستعمالها تميع المسؤوليات وإستبعاد تطبيق القواعد القانونية والمحاسبية) في القطاع المصرفي والمالي، من الضروري تحليل النصوص القانونية التي ترعى العلاقة المالية القائمة بين الدولة ومصرف لبنان، خاصة منها المادة ١١٣ من قانون النقد والتسليف، وهي مادة محورية بهذا الخصوص.

إن أحكام قانون النقد والتسليف ("القانون") وممارسات العقود الثلاثة الماضية وحاضرنا تظهر، دون أدنى شك، أن علاقة الدولة بمصرف لبنان هي علاقة عضوية وأن الاستقلالية التي منحها المشرع لمصرف لبنان (المادة ١٣ من القانون) لم تُترجم بأفعال. قرارات الحكومات المتتالية، والقوانين التي أصدرها مجلس النواب، من سلفات خزينة وموازنات (عندما أُقرّت) وغيرها، كما سياسات دعم سعر صرف الليرة اللبنانية والاستيراد على أنواعه، وتمويل قطاع الكهرباء، كلها تمت ونُفذت بالتكافل والتضامن بين مصرف لبنان والدولة (بسلطتها التشريعية والتنفيذية). هذا ما ذكر به صندوق النقد الدولي، في بيان الخبراء الصادر بتاريخ ٢٣ آذار ٢٠٢٣ في ختام بعثة مشاورات المادة الرابعة، والذي طلب فيه من الحكومة ومجلس النواب ومصرف لبنان اتخاذ إجراءات سريعة وحاسمة.

بالرغم من أن المادة ٩٠ من القانون وضعت مبدأ واضحاً وصريحاً أن المصرف المركزي "لا يمنع قروضاً للقطاع العام"، فإن المصرف مَوَّل الدولة والقطاع العام بشكل مستمر ومكثّف دون تطبيق الآلية المعتمدة في المواد ٩١ وما يليها التي لا يمكن اللجوء إليها إلا في "ظروف استثنائية خطيرة أو في حالات الضرورة القصوى"، وكأن لبنان عاش دائماً في ظروف استثنائية وحالة الضرورة. كنا قد وضعنا ونشرنا في شباط ٢٠٢٢، مع مجموعة من المحامين، دراسة حول عدم قانونية إستمرار مصرف لبنان في تمويل الدولة، وأرسلناها إلى صندوق النقد الدولي؛ اشترط الأخير، بعد شهر، على الدولة، من أجل منحها تمويل، أن تمتنع من الإقتراض من مصرف لبنان، غير أن هذا التمويل لم يتوقف، وإستمرّ إستنزاف أموال مصرف لبنان بشتّى الطرق: تمويل، سلفات، دعم، وغيرها.

إستعمال أموال مصرف لبنان لحاجات الدولة والقطاع العام

علاقة ودائع المودعين بهذا التمويل واضحة ولا داعي لتكرار عرضها: المودعون أودعوا أموالهم في المصارف التجارية، وليس لهم علاقة تعاقدية سوى مع هذه المصارف؛ المصارف التجارية أودعت ووظّفت أموالها لدى مصرف لبنان؛ بدوره مصرف لبنان مَوَّل الدولة والقطاع العام. أرقام ودائع المودعين لدى المصارف التجارية وأرقام ودائع وتوظيفات المصارف لدى مصرف لبنان متقاربة جداً (حوالي ٩٠ مليار دولار أميركي من كل جهة). لن ندخل في الجدل الذي يميّز بين التمويل، والاقتراض، والإستدانة، والخسارة، والعجز، وغيرها؛ فكل هذه المصطلحات لا تخفي حقيقة إستعمال أموال مصرف لبنان لحاجات الدولة والقطاع العام، كون مئات المليارات التي صرفها مصرف لبنان على مدى العقود لم يستعملها لحاجاته الخاصة.

توصّف المادة ١٣ من القانون مصرف لبنان بأنه " شخص معنوي من القطاع العام"، ممّا يظهر بوضوح أن لهذا المصرف وضع قانوني خاص يربطه بالدولة. وهو، وفق أحكام القانون، "مصرف القطاع العام" (المادة ٨٥)، وأيضاً "العميل المالي" (Financial agent) لهذا القطاع (المادة ٩٧). وقد إعتبر مجلس شورى الدولة أن مصرف لبنان يدير مرفقاً عاماً (Service public).

يظهر تداخل الدولة ومصرف لبنان على كافة الأصعدة: تعيين الحاكم ونوابه بمرسوم يُتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية (المادة ١٨)؛ حق وزير المالية بالطلب من حاكم مصرف لبنان دعوة المجلس المركزي إلى الاجتماع (المادة ٢٩)؛ العضوية الحكيمة للمديرين العامين لوزارة المالية ووزارة الاقتصاد في المجلس المركزي (المادة ٢٨)؛ وجود مفوض الحكومة لدى المصرف المركزي، وهو يتمتع بحق الإطلاع على جميع سجلات المصرف المركزي، والتدقيق بموجوداته، وطلب تعليق قرارات الحاكم مؤقتاً (المواد ٤١ وما يليها)؛ "التعاون بين المصرف والدولة" المفصّل في المادة ٧١ وما يليها من القانون؛ وغيرها من عناصر التشابك، ممّا يحرم السلطة التنفيذية من إمكانية التذرع بعدم معرفة حقيقة الواقع المالي والمحاسبي لمصرف لبنان.

بالإضافة إلى أنه شخص معنوي من القطاع العام، وأنه يدير مرفقاً عاماً، وأنه مصرف القطاع المالي وعملياته المالي، فإن مصرف لبنان هو، كما أكدّه الفقه المأذون، ملك الدولة، كون الأخيرة تملك وحدها كامل رأسماله: لقد جاء في المادة ١٥ من القانون أن الدولة تُخصّص للمصرف كامل رأسماله الأصلي وتزيده بمبالغ جديدة.

المادة ١١٣ والعلاقة بين الدولة ومصرف لبنان

كل هذه الأحكام والتوصيفات ضرورية لدرس أحكام المادة ١١٣ من قانون النقد والتسليف، التي لا يمكن مقاربتها إلا ضمن إطارها العام المذكور أعلاه، كما يجب النظر إلى هذه المادة في كافة مندرجاتها، وليس بشكل مُجزأ. تنصّ هذه المادة، المكوّنة من خمس فقرات غير مرقّمة، على ما يلي:

"يتألف الربح الصافي من فائض الواردات على النفقات العامة والأعباء والاستهلاكات وسائر المؤنات.

يقيّد ٥٠% من هذا الربح الصافي في حساب المصرف المركزي يدعى "الاحتياط العام" ويدفع ٥٠% إلى الخزينة.

عندما يبلغ الاحتياط العام نصف رأسمال المصرف يوزع الربح الصافي بنسبة ٢٠ بالمئة للاحتياط العام و ٨٠ بالمئة للخزينة.

وإذا كانت نتيجة سنة من السنين عجزاً، تغطي الخسارة من الاحتياط العام وعند عدم وجود هذا الاحتياط أو عدم كفايته تُغطى الخسارة بدفعة موازية من الخزينة.

وإذا أصبح رصيد حساب "الاحتياط العام" من جراء اقتطاع مبلغ بموجب الفقرة السابقة أقلّ من نصف الرأسمال يجري توزيع الربح الصافي مجدداً بنسبة ٥٠% لهذا الحساب و ٥٠% للخزينة، إلى أن يبلغ الحساب مجدداً نصف الرأسمال".

إن علاقة الدولة بمصرف لبنان هي، بكل وضوح، علاقة "المساهم" الأوحد بالمؤسسة التي يملك كامل رأسمالها. فإذا حقق مصرف لبنان أرباحاً، توجب عليه توزيعها على "مساهمه" (الخزينة العامة) بعد إقتطاع مبالغ لاحتياط مصرف لبنان العام؛ ويتناول هذا التوزيع ٨٠% من الأرباح الصافية، وهي الأرباح المحققة بعد أن يكون المصرف قد غطّى كامل نفقاته وأعبائه والاستهلاك والمؤنات. أمّا إذا تكبّد مصرف لبنان

خسائراً أو عجزاً، يتوجب عندها على الخزينة، التي تستفيد من الجزء الأكبر من أرباحه، أن تغطي هذه الخسائر أو العجز، وهذه ترجمة للمبدأ البديهي الذي يفرض على من يستفيد من الأرباح أن يتحمل الخسائر. من غير المناقش فيه أن أحكام المادة ١١٣ تتناول كل سنة مالية على حدة، وقد عرّفت المادة ١١٢ من القانون سنة مصرف لبنان المالية بأنها السنة المدنية المنتهية في ٣١ كانون الأول. هذا ما تنص عليه الفقرة الرابعة من المادة ١١٣ التي تتكلم عن "سنة من السنين"، وما تفرضه القواعد المحاسبية والمالية التي تأخذ بالإعتبار السنوات المتتالية والأرقام التراكمية طالما ان المؤسسة هي مستمرة "Going concern"، وذلك من خلال تدوير النتائج. إمتناع الدولة عن تسديد متوجباتها خلال سنة معينة أو أكثر، عملاً بأحكام المادة ١١٣، لا يعفيها من موجب تغطية العجز أو الخسائر التراكمية.

وقد نصّت المادة ٤ من مشروع قانون إعادة التوازن للنظام المالي اللبناني على أنه "يتمّ إطفاء العجز في رأسمال مصرف لبنان (...) وشطب سائر الخسائر المؤجلة"، ممّا يثبت وجود عجز وخسائر في مصرف لبنان وإعتراف الدولة بها.

إعادة رسملة المصارف التجارية ومصرف لبنان

يصعب فهم موقف البعض المنادي، في إطار مناقشة هيكلية المصارف وإعادة التوازن للنظام المالي، بالزام مساهمي المصارف التجارية بإعادة رسملة مصارفهم (وهذا ما تفرضه المادة ٢١٦ من قانون التجارة)، والرافض في الوقت عينه إعادة رسملة مصرف لبنان من قبل "مساهمه" الأوحد، الدولة. وحدة المعايير ووحدة المصطلحات هي أساس كل نقاش جدّي ومثمر.

بالنسبة لكيفية تسديد الدولة لمتوجباتها عملاً بأحكام المادة ١١٣ من القانون، نترك الأمر للأخصائيين الإقتصاديّين لنكتفي بالقول ان حجة عدم وجوب المساس بأصول الدولة هي في غير محلّها، إذ أن لا أحد يدعو للتصرف بهذه الأصول بأي شكل من الأشكال، بل فقط لاستثمارها وإدارتها بطريقة فعّالة ومربحة تسمح بتوليد أرباح يُستعمل جزء منها لتأمين إستعادة الودائع المصرفية في إطار صندوق (Deposit) Recovery Fund نادينا بإنشائه منذ اللحظة الأولى، على أنه لا يكفي حصر مصدر تمويل هذا الصندوق باستعادة "الأموال المنهوبة" وغيرها من المصادر الافتراضية وبعيدة المنال، مع تكرار تأكيدنا على أنه يجب إستعمال كافة الوسائل المتاحة لاستعادة هذه الأموال، إلّا أن خطة إعادة التوازن للقطاع المالي لا تُبنى على هذه الأموال وحدها، تماماً كما أنها لا تُبنى على شطب وإلغاء الودائع في المصارف وفي مصرف لبنان.

أمّا للمناهضين لإنشاء هكذا صندوق والتمسكين بفكرة "إفلاس" المصارف كحلّ وحيد للأزمة المالية الوطنية والنظامية (Systemique)، بذريعة أن الأموال الناجمة عن إستثمار وإدارة أصول الدولة يجب أن تُدخّر للأجيال القادمة، نكتفي بالقول لهم أن لا أجيال قادمة إذا تمّ القضاء على ما تبقى من الجيل الحالي وودائعهم وأسس حياته. لا مستقبل بغياب الحاضر.

بيروت، في ٤ نيسان ٢٠٢٣.

المحامي د. نصري أنطوان دياب