

# الآفاق القانونية والمالية لأزمة الدين السيادي اللبناني

PERSPECTIVES JURIDIQUES ET FINANCIERES DE LA CRISE DE LA DETTE SOUVERAINE LIBANAISE  
LEGAL AND FINANCIAL OUTLOOK OF THE LEBANESE SOVEREIGN DEBT CRISIS

كريم أنطوان ظاهر  
محامٍ بالاستئناف  
أستاذ محاضر بالقانون الضريبي

د. نصري أنطوان دياب  
محامٍ بالاستئناف  
بروفسور بالقانون

ALDIC

الجمعية اللبنانية لحقوق المكلفين

Association Libanaise pour les Droits et l'Information des Contribuables

The Lebanese Association for Taxpayers Rights

11 كانون الثاني 2020

بيروت

## مقدمة

- أولاً : أزمة سيولة أم أزمة ملاءة ؟
- ثانياً : خيار تسديد أو الامتناع عن تسديد الدين السيادي
- ثالثاً : المساعدات الدولية لقاء شروط وقيود
- رابعاً : مصير الدين المحلي
- خامساً : ضرورة إصدار قوانين لتنظيم الإجراءات المتخذة من قبل القطاع المصرفي
- سادساً : هل وصلت الامور الى حدّ اللاعودة ؟

\*

\* \*

الأزمة المالية والاقتصادية والنقدية التي تعصف بلبنان والتي زعزت كافة القطاعات، من مصرفية وتجارية وبنكية وصناعية وصحية وسياحية وتربوية وغيرها، ليست وليدة الأمس وهي بكل تأكيد نتيجة تراكمات عقود من سوء إدارة الدولة للقطاع العام وللإقتصاد الوطني، وميزان مدفوعات سلبي لم يعد يُسعف ميزان تجاري في عجز متفاقم، وموازات صورية لا قيمة لارقامها، وقطع حساب مفقود منذ عقد ونيف (وكلها مخالفات دستورية فاضحة)، ودين عام غير مُحتمل، وسلسلة رتب ورواتب غير مدروسة وضرائب عشوائية، ومفاضلة غير مُنصفة للقطاع العام على القطاع الخاص الذي كان دائماً مصدر حيوية الحياة الاقتصادية، وتوظيف عشوائي وغير قانوني، وغيرها من الممارسات الباثولوجية التي جعلت من لبنان إحدى الدول الأكثر مديونية وفساداً في العالم.

للأزمة الحالية حلول ولو قاسية، الا انه لا يُعقل بتاتاَ الشروع بهذه الحلول، التي ستغيّر نمط حياة اللبنانيين لسنين طويلة (في بعض البلاد يُحكى عن "Lost Generation"، والمثل عن ذلك هو الأزمة التي لا تزال الارجننتين تتخبط بها حتى اليوم والتي بدأت في العام 2001) وستتطلب منهم تضحيات هائلة سوف تسمّ بممتلكاتهم وأعمالهم ومدخلهم ومدخراتهم ورفاهيتهم، دون بادئ ذي بدء اعادة النظر بكيفية ادارة البلاد والاقتصاد. فلا يحق للأشخاص الذين اوصلوا البلاد الى قعر الهاوية ان يعتبروا انفسهم جزءاً من الحل. قانون العفو الصادر في عام 1991 على يد مسببي الحرب اللبنانية وابطالها لا يجب ان يصدر نظيره اليوم على يد من سلبوا وافلسوا لبنان. فالمحاسبة واستعادة الاموال العامة المنهوبة (Recovery of stolen public assets) ووصول أخصائين نزيهين الى سدّة المسؤولية هي شروط مسبقة معلقة لاي إجراء موجه. والبحث عن الحلول يجب ان يكون جدياً وغير ارتجالي، ولا يجب بأي حال من الاحوال اعادة مهزلة "الورقة الاصلاحية" التي تبنتها الحكومة خلال اجتماعها المنعقد بتاريخ 21 تشرين الاول 2019، اي بعد اربعة ايام على انطلاق الانتفاضة الشعبية في 17 تشرين الاول 2019، (بعنوان "الاجراءات والتدابير الاصلاحية والاقتصادية والمالية") والتي بسحر ساحر خفّضت العجز في الموازنة من اكثر من 12% الى صفر (!). وعدم الجدية المضحك هذا لا ينفع عند البحث مع الجهات الدولية لاعادة هيكلة الدين العام.

سوف نتطرق في هذه الدراسة الى المسائل التالية:

- (1) هل يجب تسديد الدين العام او الامتناع عن التسديد
- (2) ما هي الشروط التي قد تُفرض لقاء المساعدات الدولية (3) ما هو مصير الدين المحلي (4) هل من ضرورة لاصدار قوانين لتنظيم الاجراءات المتخذة من قبل القطاع المصرفي (5) وهل وصلت الامور الى حدّ اللأعودة (6) ؟



من الضروري النظر الى الأزمة والبحث عن الحلول ضمن خطة كاملة متكاملة لا تقتصر على اجراءات ظرفية ورقمية. لقد وصلنا الى مرحلة أصبح فيها من الضروري إجراء العملية الجراحية الحيوية التي طالما تمّ تأجيلها، بعيداً عن اي همّ تجميلي.

للأسف، فان العملية الجراحية المرتقبة ستغيّر، ولو لفترة محددة، وجه لبنان الاقتصادي المُصان في الدستور: " النظام الاقتصادي حرّ يكفل المبادرة الفردية والملكية الخاصة"، كما ثبتته الفقرة (و) من مقدمة الدستور. فالقيود المختلفة على الحسابات المصرفية، و"قصة الشعر" على الودائع، وإعادة هيكلة الدين العام، ومنع التحويلات الى الخارج، ووضع آليات مصرفية مشروطة للاستيراد، وغيرها من الاجراءات التي تطبق الآن بقوة الواقع (de facto) وليس بقوة القانون (de jure) والتي من المرتقب ان تواكب حياة اللبنانيين لفترة ربما تطول وبشكل ربما مقنون، كلها تنسف النظام الاقتصادي الحرّ وتضعف المبادرة الفردية وتتعارض مع الملكية الخاصة. فالتحدي الاكبر يكمن في تسريع إنهاء هذه الفترة للعودة الى روح الفقرة (و) من مقدمة الدستور كي لا تتغير هوية لبنان، وانما مع مراعاة "العدالة الاجتماعية" المذكورة في الفقرة (ج).

\*

\* \*

## أولاً: أزمة سيولة أم أزمة ملاءة؟

يتساءل المرء عما إذا كانت الإنتفاضة الشعبية التي أطلقتها شرارة ضريبة الـ WhatsApp في 17 تشرين الأول 2019 هي التي أولدت الأزمة المالية والنقدية الحادة التي تتخبط بها البلاد والتي أوصلت المصارف إلى حدّ المواجهة الشعبية مع المواطنين على إختلاف إنتماءاتهم - بعد حلول المصارف أو بالأحرى إحلالها كمنظم للسوق النقدية والمالية ومحاظ لسلامة وإستقرار النقد والإقتصاد عوضاً عن المصرف المركزي - أم أنها النتيجة الطبيعية والحتمية التي أوصلت إليها أزمة المالية العامة المتفاعلة منذ حين وتفاقم الدين العام المطرد والعجز الملازم نتيجة السياسات المالية غير المسؤولة؟ هذا، ومع التذكير بأن أزمة شحّ الدولار كانت قائمة ومتفاقمة قبل التاريخ المذكور بشهور كما وصعوبة فتح الاعتمادات او تعزيزها، وكانت تستنزف قدرة مصرف لبنان على التّدخل للحفاظ على ثبات سعر الصرف (Peg) المكلف جداً وتأمين ما يلزم لحاجات الإستيراد.

نذكر في هذا الإطار بان مصرف لبنان كان قد أصدر على الأقلّ قرارين لفتا أنظار متتبعي نشؤ الأزمة. فبتاريخ 14 كانون الثاني 2019، أصدر القرار الوسيط رقم 12978 الذي فرض بموجبه على المؤسسات غير المصرفية التي تقوم بعمليات التحويل النقدية بالوسائل الالكترونية ان تسدد قيمة التحويل النقدية الالكترونية الواردة اليها من الخارج بالليرة اللبنانية (نشير هنا الى ان مصرف لبنان عاد وتراجع مؤخراً عن هذا القرار، بعد انفجار الأزمة، بموجب قراره الوسيط رقم 13164 تاريخ 30 كانون الاول 2019 الذي فرض بموجبه على نفس المؤسسات ان تسدد نفس التحويل بذات عملة التحويل، اي بالعملة الاجنبية). فبتاريخ 2019/9/30، وضع مصرف لبنان، بموجب قراره الوسيط رقم 13113، آلية خاصة لتمويل استيراد المواد الاولية والضرورية من نفط وقمح وادوية وفتح الاعتمادات، ايقاناً منه ان تمويل الاستيراد كان قد اصبح صعباً جداً. كل ذلك يدلّ على انه لا يجب الأخذ بتاريخ 17 تشرين الاول كتاريخ بدء الأزمة كما يحلو للبعض.

من المجدي أيضاً التساؤل، أمام هذا الواقع المستجد، عما إذا كنا ما زلنا في حالة أزمة سيولة (Liquidity crisis) مستفحلة وحادة فحسب أو أننا قد أصبحنا قاب قوسين أو أدنى من حالة عدم ملاءة وإعسار (Insolvency) المستتبعة لا محال للتخلف عن السداد (Default) والإفلاس؟ يكفي الوقوف عند العبارات المقلقة التي استعملها مصرف لبنان مؤخراً لإدراك عمق المأزق الذي يتواجد فيه لبنان: "حفاظاً على مصلحة المودعين بعدم انتقاص ودائعهم المصرفية"، "استناداً الى مبدأ استمرارية المرفق العام" (قرار وسيط رقم 13157 تاريخ 2019/12/4)، "... تحول هكذا عملية دون إعادة جدولة ممكنة الحدوث..." (تعميم جمعية المصارف رقم 2020/005 تاريخ 2020/1/3 الذي يورد وقائع اللقاء الشهري مع حاكم مصرف لبنان).

لعلّه هنا وبدايةً من المفيد التمييز بين أزمة السيولة والنقد من جهة وحالة الإعسار وعدم الملاءة من جهة أخرى. إذ أن أزمة السيولة والنقد تعني عجز الدولة (و/أو القطاع المالي والمصرفي) الظرفي، رغم توافر مكوّنات الملاءة اللازمة، عن تلبية متوجباتها المالية وإستحقاقات ديونها؛ مما يستدعي تدخل حكومات أجنبية صديقة مانحة ومنظمات دولية لتأمين الحلول الناجعة السريعة بموجب إتفاقات توفّر السيولة اللازمة أو جدولة الديون المستحقة وفقاً للحال. وهذا ما يحذو بالدولة المعنية إلى إدارة هذه المرحلة بكثير من التيقن والحذر، عن طريق فرض تدابير متشددة للحفاظ على الوضعين المالي والإقتصادي وفرض قيود مصرفية مؤقتة صارمة على القطع والتحويلات والسحوبات. أما حالة الإعسار وعدم الملاءة، فيجري توصيفها في الدراسات الإقتصادية على أنها تتمثل بكتلة دين سيادية متراكمة تعجز الدولة المقترضة عن تسديدها مهما كانت الإستحقاقات وبالإرتكاز إلى طاقة الدولة الحقيقية وإمكاناتها الفعلية لتحصيل الإيرادات طبقاً لوضعية وظروف ماليتها العامة وإقتصادها الفعلي (نمو وفائض أولي). وقد أوضح العلامة الفرنسي Gaston Jèze في هذا السياق ما خلاصته أن موجب الإتزام التسديد لا يكفي بحدّ ذاته بل يجب أن يقترن بالنيّة والقدرة اللتين إذا فقدت إحدهما يكون الإفلاس محتمّ.

من هنا يقتضي التساؤل أولاً عما إذا كانت الأمور قد إنكشفت فعلياً والمعايير قد إنطبقت بما يكفي لوصف الوضع الراهن على أنه حالة إعسار وإفلاس، مع العلم أن لبنان له ما يكفي من أصول وثروات (ومنها إحتياطي الذهب، ومرافق ومؤسسات عامة، وعقارات، إلخ) لنقادي صفة غير المليء. كما أن موضوع توصيف وتصنيف الدين السيادي بين دين داخلي وخارجي، وفي الحالة الأخيرة بين دين مؤسساتي ودين تعاقدية، له من الدلالة والأهمية لمعرفة ما إذا كان في الإمكان عدم تجرّع أو أقله إبعاد كأس الإفلاس المرّ، وفي شتى الحالات تحديد الإجراءات والتدابير الواجب إتخاذها بصورة مسبقة ولاحقة للخروج من النفق وتأمين التمويل المستدام.

أولى الحقائق التي يقتضي تكريسها في معرض هذا النقويم هي أن أزمة السيولة أو بالأحرى "شحّ الدولار" كما درجت التسمية ليست وليدة الساعة بل أنها مستجدة منذ حين، أقله منذ التحوّل في مسار النمو عقب الحرب السورية في العام 2011. وقدّ إشدّت الأزمة بفعل تسجيل عجوزات سنوية متراكمة في ميزان المدفوعات (بلغ مجموعها أكثر من 15,3 مليار دولار حتى تموز 2019) المتأثر أصلاً بعجز الميزان التجاري والممول له وذلك، رغم الهندسات المالية السخية للمصرف المركزي ورفع الفوائد إلى مستويات قياسية لجذب الودائع ولا سيما من الخارج.

إلا أن ذلك لم يُحل دون تسارع وتيرة فقدان الثقة بالنظامين السياسي والمالي/المصرفي وما إستتبعه من عزوف أو تباطؤ في تدفق ودائع غير المقيمين (Remittance) المتأثرة أصلاً برفع السرية المصرفية نتيجة إنضمام لبنان إلى المنتدى العالمي للشفافية وتبادل المعلومات وتطبيق المعايير الموحدة للبيانات المالية (Common Reporting Standards - CRS) بالتوقيع على الاتفاقية المتعددة الاطراف للتعاون التقني في المجال الضريبي (MAC) والاتفاقية المتعلقة بالسلطات المختصة (MCAA) عملاً بالقانون رقم 55 تاريخ 2016/10/27، وإرتفاع منسوب خروج رأس المال من لبنان قبل أن يمتد إلى

خروجه نقداً من المصارف إلى المنازل؛ مما أدى إلى دفع مصرف لبنان إلى تقنين بيع الدولار للمصارف بهدف إبطاء نزف موجوداته بالعملات الأجنبية.

ثاني الحقائق التي يفيد التوقف عندها هي أن معظم الدين العام داخلي وقسم كبير منه محرر بالعملة الوطنية. وبالتالي، من المفيد تبيان كيفية توزيعه قبل البحث بآليات إعادة هيكلته، كون هذه الآليات تختلف مع إختلاف مصادر التمويل كما وطبيعة الإصدارات، والعملة، والقوانين الواجب تطبيقها (Governing law)، والمحاكم ذات الاختصاص (Jurisdiction). يتكوّن الدين العام اللبناني من بعض القروض التعاقدية الأجنبية الضئيلة نسبياً ومن سندات خزينة محررة بالليرة اللبنانية بنسبة تزيد قليلاً عن 60% من مجمل الدين، تتقاسمها المصارف اللبنانية مع مصرف لبنان، والباقي ديوناً بالعملات الأجنبية القسم الأكبر منها سندات دين بالعملات الاجنبية Eurobonds (تملك جزء منها المصارف اللبنانية بصورة غير مباشرة عن طريق الرهن لجهات أجنبية ضماناً لتمويل ممنوح)، وقد لجأت إليها الخزينة لتمويل الإنفاق العام الجاري الإستهلاكي وتسديد خدمة الدين. وتُقدّر نسبة حملة السندات من أطراف أجنبية (مصارف، ومؤسسات مالية، وصناديق إستثمار) بما يوازي نسبة 10% فقط من الدين العام الإجمالي، مما يجعل أغلبية الدين العام ديناً "لبنانياً" ويسهّل التعاطي معه دون التخوف من نتائج دولية وخيمة.

\*

\* \*

## ثانياً: خيار تسديد او الامتناع عن تسديد الدين السيادي

أمام هذه الأرقام وهذا الواقع، يقتضي التمييز بين أمرين: من جهة، الإجراءات والحلول المعتمدة عادةً للديون الخارجية سواء كانت متمثلة بسندات او بعقود ثنائية (Bilateral) أو متعددة الأطراف (Multilateral) أو حتى تعاقدية؛ ومن جهة أخرى، الإجراءات والحلول المعتمدة لمواجهة الدين الداخلي المحرر سواء بالعملة الوطنية أو الأجنبية.

بالطبع من المتاح لدولة مفلسة الإمتناع عن التسديد نهائياً والنقلت من موجباتها والتزاماتها المالية لشتى الأسباب كونها، وبخلاف الشركات التجارية التي يتم بيع أصولها وتصفياتها أو الافراد المرتهنة حقوقهم وأملاكهم حتى الإيفاء، تتمتع بالسيادة المطلقة، ولا يمكن بالتالي تصفياتها والزامها بالقوة كما كان يجري في بداية القرن الماضي والذي سبقه سيما مع بلدان أميركا الوسطى كبنما ومحيطها (Gunboat diplomacy). لكن الامتناع عن السداد بشكل أحادي وغير منسّق مع الدائنين لا يستقيم عملياً ودونه محاذير من أهمها ضرورة الحفاظ على السمعة والثقة للحصول على التمويل والمساعدات أو المزيد من القروض في المستقبل سيما في ظل ظروف صعبة وعصيبة كالتى تمرّ بها البلاد راهناً. هذا، ناهيك عن التأثير السلبي الملازم على التجارة الخارجية وإمكانية الاستيراد والتصدير وفتح أسواق جديدة وتفعيل الإقتصاد والنمو والحوول دون تفاقم الهجرة وغيرها من الأسباب التي تمنع القبول بإلصاق صفة الدولة الساقطة أو المارقة بلبنان. كل ذلك، دون إغفال إمكانية حجز أملاك وأصول الدولة المتقاعسة وتوابعها من مؤسسات ومرافق عامة في الخارج كما حصل مع الأرجنتين من قبل الصناديق الانتهازية (Vulture funds)، بالرغم من حصانتي النقاضي والتنفيذ التي تتمتع بهما مبدئياً الدولة على الساحة الدولية.

في القانون الدولي، يبقى المبدأ انه يجب احترام وتنفيذ التعهدات (Pacta Sunt Servanda)، وكل ما عدا ذلك هو استثناء لا يجب اللجوء إليه إلا بروية متناهية. من هنا يقتضي محاورة الدائنين والوصول معهم إلى حلول ناجعة بحيث الخسائر على المدى القصير لكلا الطرفين تقابلها مكاسب على المدى المتوسط والطويل. وأول الغيث التمييز بين الدين الخارجي والدين الداخلي.

بالنسبة للديون الخارجية وإزاء واقعة التخلف عن السداد، تقوم السلطات المختصة عادةً بالإستجداد بالخارج والمطالبة بإعتماد احد الخيارات المتاحة وفقاً لحجم الأزمة وجسامة الخطر المحدق. وهذه الحلول المتاحة موزّعة على ثلاثة خيارات:

1. المساعدة المالية من خلال إعادة التمويل أو ضخ رساميل إضافية (Financing) لتسديد المستحقات الداهمة، كما كانت الحال مع اليونان جزئياً مع إعادة رسملة المصارف (Bail out) بالتزامن مع عملية "قصّة الشعر" (Haircut) التي تحمّلها مالكو السندات الحكومية المخفضة قيمتها بنسبة قد تصل الى 50%.



2. إعادة جدولة الدين (Rescheduling) عن طريق تأجيل الإستحقاقات إلى مواعيد بعيدة بشروط أفضل.

3. عملية إعادة هيكلة الدين (Restructuring)، حيث يتم شطب أو إقتطاع جزء من قيمة أصل الدين و/أو الفوائد المترتبة أو كما حصل في الأرجنتين والإكوادور عن طريق مبادلة الدين المستحق بسندات جديدة سائلة مؤجلة الإستحقاق ومخفضة القيمة أو المردود.

\*

\* \*

## ثالثاً: المساعدات الدولية لقاء شروط وقيود

المساعدات الدولية تقابلها رزمة من الشروط والقيود المسبقة المعلقة كما والملازمة أو اللاحقة. إن مجرد الشروع في محاوره وطلب مساعدة الدائنين، من دول ومصارف أجنبية، يستتبع تمهيداً القبول بالدخول في مفاوضات مع صندوق النقد الدولي (IMF) لجهة تصحيح السياسة الاقتصادية، في إطار شرطية الصندوق (IMF Conditionality) ووضع برنامج تثبيت إقتصادي كلي (Stabilization) في الموازنة مع إجراءات أخرى تمهيدية ضرورية يتعين على السلطات المحلية القيام بها، كتعيين شركة دولية متخصصة لتحليل أرقام الموازنة والدين العام وتحديد قيمته بصورة وافية لكي يتم إدراجه في التقرير المزمع تقديمه من الدولة إلى الدائنين مع المقترحات العملية والمحاكاة الاقتصادية التي تبين قدرات وواردات الدولة الفعلية المتاحة جمعها وتأمينها على المدى الزمني المطلوب لإيفاء الإلتزامات وسيما منها تسديد خدمة الدين. كما وتتوافق هذه الإجراءات مع إجراءات أخرى ضرورية تضمن حماية الإقتصاد والنقد، منها فرض قيود على التحويلات (Capital control)، مع الإشارة الى ان القيود قد تطل التحويلات الخارجة من البلد و/او تلك الداخلة اليه (لمنع دخول الرساميل غير الاستثمارية والمضاربة التي من شأنها خلق عدم استقرار مالي واقتصادي).

بعد إتمام هذه المرحلة التمهيدية، تدخل الدولة المدينة بمفاوضات مع دائنيها تختلف آلياتها طبقاً لهوية الجهات الدائنة (المقرضة). فإذا كانت تلك الجهات الدائنة سلطات أو مؤسسات عامة تابعة لدول متعاقدة (دائنة)، يمكن ان يتم التفاوض الجماعي من خلال نادي باريس (Paris Club) الذي يفرض برنامج صندوق النقد الدولي كما وقاعدتي الإجماع وقدم المساواة في التعامل (Pari passu). أما المصارف الأجنبية الدائنة، فقد يتم التفاوض الجماعي معها عن طريق نادي لندن (London Club) مع تطبيق قاعدة التلازم في التخلف عن السداد وإستحقاق الديون (Cross default) كما ونسبية توزيع الخسائر. في حين أن باقي الدائنين من حملة السندات السيادية وسيما تلك المعرف عنها بسندات Brady (باسم وزير الخزانة الأميركي)، وبغياب أي قانون دولي (عام أو خاص) أو محكمة دولية تنظر في هذا الموضوع وفي قضايا الإفلاس السيادي، فيصار إلى التعامل معهم حسب كل حالة (on a case-by-case basis) وفقاً لتنظيمات وآليات متنوعة غير رسمية، منها، آلية إعادة هيكلة الديون السيادية (Sovereign Debt Restructuring Mechanism / SDRM) وأحكام الإجراءات الجماعية (Collective Action Clauses / CAC) التي غالباً ما تتضمنها الإصدارات السيادية والتي تحدّ من مخاطر رفض بعض حاملي السندات السيادية لإعادة هيكلة الإصدار وبالتالي افشالها. وقد تبين لنا من مراجعة احد الإصدارات اللبنانية انه يتضمن بند CAC الذي يسمح بإعادة التفاوض بأغلبية معينة (75%) من حاملي السندات من دون فرض الإجماع.

ولكن لا يغفل على أحد ان هذه الشروط والقواعد والآليات تظلّ خاضعة لإرادة البلد المدين الذي أصدر السندات كما ولخطر تقلت بعض الدائنين من الإجماع الحاصل لهيكلة الدين (Holdout) وتأخير بثّه بسبب دعاوى فردية قد تُقدم على غرار ما قامت به الصناديق الانتهازية مع الأرجنتين امام محاكم نيويورك.

وبعد التوصل إلى اتفاقيات إنقاذ حاسمة وفقاً لما جرى عرضه أعلاه وكشرط لوضعها موضع التنفيذ، يتعين على الدولة المتخلفة عن الدفع السير والإنجاز ببرامج الإصلاحات الاقتصادية الهيكلية التي يساعد على وضعها ويشرف على تنفيذها صندوق النقد الدولي مع الأخذ بالاعتبار ما يعرف "بالوصايا العشرة لتوافق واشنطن" (Washington Consensus) التي وضعها John Williamson في العام 1989 وتمّ تبنيها بشكل واسع، وهي تتضمن عدد من الإجراءات: كاستقرار المالي، والسياسة النقدية في المالية العامة من خلال خفض كلفة القطاع العام وإعادة تنظيمه كما وتخفيض الانفاق الحكومي، وفرض سياسات ضريبية جديدة عادلة ومحفزة للنمو من شأنها تقليص العجز وتأمين فائض أولي، وتحرير التجارة من الاحتكارات وتشجيع المنافسة، وتوسيع قاعدة المكلفين بمكافحة التهرب والتهريب، وتحرير سعر الصرف، وخصخصة الشركات والمرافق المملوكة من الدولة، وتصحيح الاختلال في الميزان التجاري وميزان المدفوعات، وتحفيز النمو، وخلق فرص عمل.

\*

\* \*

نظراً لكون الجزء الأكبر من الدين العام (حوالي 90% منه) هو دين متوجب لجهات لبنانية، فهذا يجعل البحث عن حلول أسهل: فيكفي من جهة دفع مستحقات الجهات الاجنبية كاملةً (كي لا يكون لبنان بحالة تعثر "دولي")، ومن جهة أخرى التفاوض مع الجهات اللبنانية (خاصة منها المصارف التي هي الدائن الأكبر للدولة) او حتى فرض الحلول عليها (بموجب قوانين سوف تُعرض بكل تأكيد على المجلس الدستوري بموجب طعون لمخالفاتها المحتملة لمواد دستورية تصون الملكية الخاصة). ان عرض مصرف لبنان على المصارف اللبنانية (خلال اللقاء الشهري الذي عُقد بين حاكم مصرف لبنان وجمعية المصارف موضوع تعميم جمعية المصارف رقم 2020/005 المنوّه عنه أعلاه) إستبدال (Swap) سندات الدين قريبة الاجل (التي ستستحق خلال اول ستة أشهر من العام 2020 وقيمتها الاجمالية 2،5 مليار دولار اميركي، حصّة المستثمرين غير اللبنانيين منها حوالي 750 مليون دولار اميركي) بسندات بعيدة الاجل ليس سوى أولى ظواهر محاولة اعادة الهيكلة "الداخلية" للدين العام؛ الا ان تنفيذ هذه العملية قد يُعتبر بمثابة التعسّر الانتقائي (Selective default) من قبل وكالات التصنيف العالمية، وهو التصنيف الذي يطال الدولة المدينة التي تمتنع عن دفع جزء من ديونها فيما تتابع دفع البعض الآخر.

من المؤكد ان لاعادة هيكلة الدين المحلي، أي المحرر بالعملة الوطنية أو الذي هو بحيازة مؤسسات و/أو أفراد مقيمين في لبنان، أثماناً باهظة، كون لا قدرة للدولة على الحصول على تمويل خارجي يسهّل رسملة المصارف أو إعادة جدولة هذا الدين. ومن هنا لم يبق للدولة إلاّ خيارات محدودة أحلاها مرّ. وعليه، وبغياب أي إمكانيّة لتمويل لبنان بموارده الذاتية أو لتأمين كتلة نقدية جديدة، لا محال من الاعتراف بإنخفاض قيمة الدين السيادي وتسجيل الخسارة عملياً في ميزانية الدائنين طبقاً لما تفرضه معايير المحاسبة الدولية لا سيما معيار IFRS9. تجدر الإشارة الى ان أي قرار قد يتخذه مصرف لبنان باعفاء المصارف من تطبيق IFRS9، كي لا تُضطر لأخذ مؤونات ضخمة، سيأتي للمصارف بمساوى اخرى نتيجة تحفّظ مفوضي مراقبتها على هذا الاجراء (Disclaimer)، مما قد يؤدي بدوره الى مقاطعة المصارف الاجنبية للمصارف اللبنانية او الزامها بموجبات مالية لا تُحتمل ضماناً لمستحقاتها.

بعد الاعتراف بتدني قيمة الدين السيادي، لا محال من إعادة رسملة المصارف (Bail in)، عن طريق تحميل جميع اصحاب المصلحة (Stakeholders): المساهمون أولاً، ومن ثم حملة الأسهم التفضيلية، وأخيراً المودعون، بالتزامن مع عملية شطب جزء من الدين ("قصة الشعر")، للقيام بمعالجات ناجعة على المدى المتوسط والطويل.

عملياً، لقد أطلق مصرف لبنان عملية الـ Bail in بموجب قراره الوسيط رقم 13129 الصادر بتاريخ 2019/11/4 الذي فرض على المصارف زيادة اموالها الخاصة الاساسية (Common Equity Tier One) عن طريق تقديمات نقدية (Cash contribution to capital) بالدولار الاميركي، مما يلزم المساهمين بدعم مصارفهم بالعملات الاجنبية. وفي حال ذلك لم

يكف، فان عملية "قصة الشعر" قد تطل المودعين مباشرة، سواءً بصورة مبطنة وضمنية، كحالة تجميد الرساميل والودائع على عدة سنوات بعائد أو فائدة معدومة أو متدنية جداً أو بتحويلها جبرياً إلى العملة الوطنية (Forced conversion) مع تخفيض قيمة العملة (Devaluation)، أو بصورة علنية وواضحة كعملية شطب جزء من الدين عن طريق إقتطاع نسبة معينة من أصل الودائع وقيمة الأسهم والسندات، على أن يراعى في الإقتطاع معياري الثقة والعدالة كأن يكون مثلاً الإقتطاع بنسبة موحدة على كل الشطور أو بنسب تصاعدية وفقاً لحجم الودائع كما ولمعيار ونسبة حجم الأرباح المحققة سابقاً.

ان عملية "قصة الشعر" قد بدأت بالفعل وبشكل رسمي مع القرار الوسيط رقم 13157 الصادر عن مصرف لبنان بتاريخ 2019/12/4 والذي فرض دفع 50% من الفائدة على الودائع بالعملات الاجنبية بالليرة اللبنانية. فور صدور هذا القرار، خفّضت وكالات التصنيف العالمية تصنيف المصارف اللبنانية الى مرتبة التعسّر (Default)، وهذا يعطي مثلاً واضحاً عن الخيارات المرة التي تواجهها الدولة اللبنانية: ما يُعتبر ضرورياً داخلياً ("قصة الشعر" على الفائدة المصرفية) يُصنّف تعسراً خارجياً. فيجب ان يلتفت المعنيين الى ضرورة التمعن في دراسة الخيارات والقرارات قبل تبنيها كون لكل منها، وفوراً، انعكاسات قد تكون غير مرتقبة: فتخفيض مرتبة المصارف اللبنانية الى مرتبة التعسّر سيعزلها أكثر فأكثر من المنظومة المصرفية العالمية وسيجعل التعامل التجاري الدولي بمثابة الشيء المستحيل على اللبنانيين.

ولا ننسى ان ديون القطاع الخاص (تجاه المصارف او بين التجار) هي ايضاً بخطر بسبب الانهيار الاقتصادي، مما يؤثر على ميزانيات المصارف وعلى العلاقات التجارية. وعليه، ودون ان ننادي بتفسيط الديون، لا يمكن تجاهل التجارب الماضية مع ما لها من حسنات وسيئات، مثل " قانون تفسيط ديون التجار المتضررين بسبب الاحداث" رقم 81/8 الصادر بتاريخ 2 نيسان 1981. فلا يجب تحميل الدائنين سؤ ادارة الدولة للمال العام، كما لا يمكن ابقاء المدينين في حالة غير قابلة للتحمل، وهذا قد يستلزم ايضاً اعادة النظر بأحكام الافلاس في قانون التجارة وقرار قوانين تعليق المهل وغيرها.

\*

\* \*

## خامساً: ضرورة إصدار قوانين لتنظيم الإجراءات المتخذة من قبل القطاع المصرفي

أيّاً كانت الخيارات المعتمدة من ضمن ما تقدم من خيارات، فلا يمكن إعتماها إلا من خلال قوانين خاصة ومدروسة يتم التصويت عليها في مجلس النواب، نظراً لتعرض كل منها لزمّة من المبادئ الدستورية الجوهرية، ومن ضمنها:

1. التعرض للملكية الخاصة عن طريق وضع قيود على السحوبات والتحويلات (أي على حق التصرف بالودائع) و/أو إقتطاع جزء من الودائع أو الأسهم أو حتى عن طريق تحويلها جبرياً إلى العملة الوطنية، يخالف أحكام الفقرة (و) من مقدمة الدستور لجهة كفالة الملكية الخاصة كما والمادة 15 منه التي تنص على أن " الملكية في حماى القانون فلا يجوز أن ينزع عن أحد ملكه إلا لأسباب المنفعة العامة في الأحوال المنصوص عليها في القانون وبعد تعويضه منه تعويضاً عادلاً؛" مما يستتبع إضافةً، والحال ما تقدم، تأمين أسهم مقابلة للمودعين في رأسمال المصارف كتعويض للخسارة اللاحقة بهم لعلهم يستردون قيمتها مستقبلاً. هذا، ولا يجب تحميل المصارف وحدها عبء المحافظة على الاستقرار النقدي، بل يتوجب على كافة السلطات المعنية، من مجلس نواب ومجلس وزراء ومصرف مركزي، تحمّل مسؤولياتها، كلّ في نطاق اختصاصها وصلاحياتها. فجّل ما فعلته جمعية المصارف في بيانها الصحفي تاريخ 2019/11/17 هو عرض اقتراحات و"توجيهات عامة" ومؤقتة تسمح للمصارف المحافظة على سيولتها، إذ ان انكباب المودعين على المصارف لسحب اموالهم (Run on the bank) يؤدي حتماً، في اي بلد في العالم ومهما كانت عظمتها، الى افلاس فوري للمصارف. نشير هنا الى ان القيود لم تُضع فقط من قبل المصارف، بل ان جهة رسمية، وهي "مركز خادم ومقاصة الادوات المالية للبنان والشرق الاوسط" (MIDCLEAR) الذي يملك مصرف لبنان أغلبية أسهمه، إتخذ بتاريخ 6 تشرين الثاني 2019، بموجب مذكرة موجّهة الى الاعضاء، "إجراءات جديدة استثنائية"، منها حصر دفع كافة المستحقات للاعضاء فقط في حسابهم لدى مصرف لبنان (وبالتالي الامتناع عن اية تحويلات الى الخارج).

2. بما أن "قصة الشعر" هي أولاً وأخيراً ضريبة تطل المودع، فإن أي إجراء مماثل يفترض اعتماده بموجب قانون، عملاً بأحكام المادتين 81 و82 من الدستور اللتين تنصّان على أنه لا يجوز احداث ضريبة ما وجبايتها و/أو تعديلها أو إلغائها في الجمهورية اللبنانية إلا بموجب قانون شامل تطبق أحكامه على جميع الأراضي اللبنانية دون استثناء.

3. كما أنه وفي حال إعادة هيكلة الدين الخارجي عن طريق التمويل أو إعادة الجدولة أو إستبدال السندات المستحقة بأخرى، كما جاء عرضه وتفصيله آنفاً، فيقتضي عندها مراعاة المادة 88 من الدستور لجهة أنه " لا يجوز عقد فرض عمومي ولا تعهد يترتب عليه انفاق من مال الخزنة إلا بموجب قانون".

4. وفي مطلق الأحوال، وسيما لجهة تحديد نسبة الإقتطاع من الودائع والأسهم والسندات، يقتضي دوماً التقيد بالفقرة (ج) من مقدمة الدستور والمادة 7 من حيث ضرورة مراعاة المساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمايز أو تفضيل.

5. كما ونذكر بان القسم 3 من المادة السادسة من إتفاقية تأسيس صندوق النقد الدولي (IMF Articles of Agreement) تفرض شروط على البلد الذي ينوي وضع ضوابط التحويلات الرأسمالية ("Control of capital transfers") موضع التنفيذ، ناهيك عن المعاهدات الدولية التي تلزم لبنان وتُرجَّح أحكامها على القوانين الداخلية عملاً بأحكام المادة 2 من قانون اصول المحاكمات المدنية. وبالتالي، يجب على لبنان ان يراعي هذه الاحكام عند صياغة ومناقشة القانون المعني.

كما انه لا يُعقل بتاتاً الإبقاء على الاجراءات المتخذة حالياً من قبل المصارف دون قوننتها، اذ ان هذه الاجراءات تمسّ مباشرة بحقوق المودعين الأساسية خارج اي اطار واضح ومحدد، مما قد يفتح الباب واسعاً للاستثنائية والمعاملة غير المتساوية.

\*

\* \*

## سادساً: هل وصلت الأمور إلى حدّ اللاّعودة؟

ختاماً، يبقى السؤال التالي مطروحاً: هل أن الأمور قد وصلت إلى حدّ اللاّعودة، أي أنها باتت مستعصية على الحل خارج إطار التدابير والحلول المؤلمة والمكلفة السابق تعدادها، وكأنّ الإفلاس قد أضحي واقعاً محتماً لا هروب منه والسقوط أكيد لا محال؟

بموضعية، فإننا لا نسلّم بهذا إستنتاج ولو بات أكثر من محتمل ومصدق، إذ أنه لم يزل من الممكن الإنتفاضة على الواقع الراهن والمبادرة الفورية إلى الانكباب على تحضير ورشة عمل إصلاحية شاملة بدءاً من تغيير نظام الحوكمة (Governance) والإدارة للشأن العام كما ولأصول التعامل مع المال العام، كون الأزمة هي أولاً وأخيراً أزمة نظام. لذا، وبدلاً من اللجوء إلى جهات خارجية، أكانت دائنة أو مشرفة ومنها صندوق النقد الدولي، يمكن للبنانيين تحمّل المسؤوليات وإستباق الأمور (رغم ضيق الهامش) عن طريق تفويض فريق عمل مشترك وزاري/مدني مؤلف من خبراء مشهود لهم بالكفاءة والمناقبية والتفاني لوضع تصور إقتصادي/مالي متكامل مع آليات عملية ومهل واضحة للتنفيذ تعتمد بدايةً ومسبقاً على درس وتحليل وقع الأثر الإقتصادي (Economic impact assessment) لأي تدبير مقترح بغية تفادي النتائج العكسية غير المرجوة التي قد تزيد من تفاقم الأوضاع المتردية أصلاً بدلاً من حلّها.

وفي هذا السياق، لا ضير في التعاون البناء مع صندوق النقد الدولي والإستفادة من قدراته التقنية وخبراته لكي يصار إلى وضع برامج وسياسات إصلاح فعليّة وطنية تتكيف مع الظروف المحلية الخاصة وخصوصية الحالات والملفات وتعيد الثقة بالنظامين السياسي والمالي/المصرفي من خلال تنقية وتحسين إدارة الماليّة العامة وترشيد الإنفاق ومحاربة الفساد والهدر والتهرب والتهريب، قولاً وفعلاً، كما وتطوير نظام المشتريات العامة نحو مزيد من الشفافية والرقابة والمساءلة ومعالجة علتيّ الفائض والشغور في الإدارة العامة من خلال عنصرَي الكفاية والفعالية. ناهيك عن سعي جدي لزيادة الواردات الكفيلة بإعادة تسديد المتوجبات وإيفاء الديون المتراكمة والمؤجلة عن طريق تحسين الجباية وتوسيع قاعدة المكلفين واستعادة الأموال العامة المنهوبة، وخلق فرص عمل وجذب الاستثمارات لتفعيل النمو؛ مع الحرص على إرساء العدالة بكافة أوجهها وتأمين مبالغ مدخرة لاستخدامها بالموازاة في برامج الحماية الاجتماعية التي تفيد ذوي الدخل المحدود والمتقاعدين والعاطلين عن العمل.

المحامي كريم أنطوان ضاهر

البروفسور نصري أنطوان دياب