النهار ٢٥-٠٨-٢٠٢٠

مقاربة قانونية للأزمة النقدية الراهنة

المحامي أنطوان مرعب

في ٢٤ ايار ١٩٤٩ صدر أول قانون نقدي في عهد الاستقلال نصت مادته الاولى على ان "الوحدة النقدية هي الليرة اللبنانية المحددة قيمتها بـ٤٠٥،٥١٢ ملغ ذهب صافي، وهو السعر المصرح عنه لصندوق النقد الدولي عام ١٩٤٧"، مؤكدة بذلك على التلازم العضوي بين العملة وقيمتها.

ظَلّ قانون النقد لعام ١٩٤٩ ساري المفعول حتى صدور قانون النقد والتسليف (القانون) في العام ١٩٦٣ الذي نصت المادة ٢ منه على أن "القانون يحدد قيمة الليرة اللبنانية بالذهب الخالص."

لكن، وكما يوضحه المرحوم جوزيف اوغورليان الذي صاغ مشروع القانون، كان من الصعب عام ١٩٦٣ تحديد قيمة الليرة بالنسبة للذهب والدولار لان سعر الدولار في السوق الحرة كان يناهز ٣٢٠ قرشا، فيما كانت القيمته المصرح بها الى صندوق النقد الدولي ٢١٩ قرشا. وتلافيا لتواجد سعرين لليرة مقابل الدولار، حدّد المشرع في المادة ٢٢٩ من القانون سعرها القانوني المؤقت بالسعر الاقرب ما يكون الى سعر السوق الحرة. وفي العام ١٩٧١ قرّرت الولايات المتحدة وقف تحويل الدولار الى ذهب فتَم التخلي بموجب اتفاقية جامايكا لعام ١٩٧٦، التي عدّلت نظام صندق النقد الدولي، عن الذهب كمعيار للعملات.

ونظرا الى ان المادة ٢٢٩ من القانون كانت قد تبنّت سعر السوق الحرة كسعر قانوني، استمر الامر على هذا المنوال طوال عشرات السنين الى ان ارتأى مصرف لبنان في أواخر العام ١٩٩٧ اعتماد سعر صرف ثابت لليرة اللبنانية مقابل الدولار أطلق عليه اسم "السعر الرسمي" لليرة اللبنانية.

فالسؤال الذي يطرح نفسه هو هل كان من اختصاص مصرف لبنان، الذي أنيطت السياسة النقدية بمجلسه المركزي المؤلف من الحاكم ونوابه الاربعة والمديرين العامين لوزارتي المالية والاقتصاد، ان يحدد سعر صرف الليرة ام انه تجاوز القانون بقراره هذا؟

فالقانون كلّف مصرف لبنان بإصدار العملة الوطنية (المادة ١٠)، اما تحديد سعرها، فبقي من اختصاص المشترع وحده، كما يستفاد صراحة من المادتين ٢ و٢٢٩ من القانون.

هذا ما أكّدته أكثر من دراسة قانونية، أهمها استشارة هيئة الاستشارات والتشريع في وزارة العدل الصادرة برقم ١٩٨٥/٨٨١ تاريخ ١٩٨٥/١٠/٩ المنشورة في الصفحة ١١٢٥٢ من مجموعة استشارات الهيئة، حيث ورد فيها حرفيا: "وتجدر الاشارة هنا ان تحديد سعر قانوني جديد لليرة يستوجب تدخل المشترع كما نصت المواد ٢ و٢٢٩ من قانون النقد والتسليف."

فالمهمة الموكول تنفيذها لمصرف لبنان فيما يتعلق بالعملة محصورة باصدار النقد والمحافظة على سلامته كما تنص عليه المادة ٧٠ التي تضيف: "يمارس المصرف لهذه الغاية الصلاحيات المعطاة له بموجب هذا القانون."

والصلاحيات المعطاة للمصرف محددة في المادة ٧٥ من القانون التي تنص على: "يستعمل المصرف الوسائل التي يرى ان من شأنها تأمين ثبات القطع ومن أجل ذلك، يمكن خاصة ان يعمل في السوق بالاتفاق مع وزير المالية مشتريا او بائعا ذهب وعملات اجنبية مع مراعاة احكام المادة ٦٩"، وتضيف المادة ٧٥: "وتقيد عمليات المصرف على العملات الاجنبية، في حساب خاص يسمى "صندوق تثبيت القطع "بحيث تكونموجودات الصندوق هي أحتياطي القطع. فالوسائل التي لحظها القانون لتثبيت سعر صرف الليرة تقتصربالتالي على تدخل مصرف لبنان في سوق القطع بما لديه من عملات في صندوق تثبيت القطع من جهة وعلى العمل في التأثير على السيولة لدى المصارف من جهة اخرى عملا باحكام المادة ٧٦ التي لجأ اليها البنك المركزي بعد منتصف الثمانينات من القرن الماضي.

ولتعزيز دور مصرف لبنان في مكافحة المضاربة على الليرة اللبنانية، أصدر المشرّع القانون رقم ٤٢ للعام ١٩٨٧ الذي استبدل بالقانون ٢٠٠١/٣٤٧ الذي كلف مصرف لبنان بتنظيم ومراقبة مهنة الصرافة بدلاً من بورصة بيروت، غير ان مصرف لبنان لم يصدر قرار بتنظيم تسعير العملات في السوق الحرة الا في ١٠ حزيران ٢٠٢٠.

وخلاصة القول هنا هي ان الفقرة الأولى من المادة ٧٠ التي تمنح مصرف لبنان حق استخدام الوسائل التي يعتبرها قادرة على ضمان استقرار العملة، لا تفوضه صلاحية تحديد سعر صرف الليرة اللبنانية لان هذا التحديد وارد في المادة ٢٢٩ من القانون.

تجاهل مصرف لبنان المادة ٢٢٩ومن أجل الدفاع عما سماه السعر الرسمي لليرة اللبنانية، لجأ الى وسائل غير مألوفة لجلب الودائع بالدولار الاميركي لا سيما عبر الهند سات المالية التي وصفها صندوق النقد الدولي "بغير التقليدية."

والأخطر هو ان مصرف لبنان اعتبر ان ودائع المصارف بالدولار لديه ، هي جزء من احتياطي القطع الذي يملكه والذي يحق له ان يستعمله للدفاع عن سعر الصرف الرسمي، في حين ان "احتياطي القطع" يتكون قانونا من العملات الاجنبية والذهب١ التي يملكه البنك المركزي ومن احتياطي الدولة او البنك المركزي من

عملات لدى صندوق النقد الدولي وحقوق السحب على هذا الأخير. أما الودائع، وان انتقلت ملكيتها الى المصرف عملا بأحكام المادة ٣٠٧ تجارة برية معطوفة على المادة ٦٩١ موجبات وعقود، فهي بمثابة قروض يتوجب على المصرف اعادتها الى المودعين غب الطلب او عند الاستحقاق.

والاسوأ انه بغية جلب ودائع المصارف بالدولار، اي ودائع الجمهور، دفع مصرف لبنان للمصارف المعنية فوائد جذابة للغاية مخالفا بذلك ما تنص عليه الفقرة الثانية من المادة ٩٨ نقد وتسليف من ان " هذه الحسابات (اي حسابات المصارف لديه) لا تنتج فوائد."

فالحالة الوحيدة التي يحق فيها لمصرف لبنان ان يدفع فائدة على ودائع المصارف لديه هي تلك الملحوظة في الفقرة (و) من المادة ٧٦ نقد وتسليف كاحدى الوسائل التي يحق للمصرف المركزي ان يستعملها من أجل "ابقاء الانسجام بين السيولة المصرفية وحجم التسليف وبين مهمته العامة المنصوص عليها في المادة ٧٠" من القانون.

فهل ان امتصاص مصرف لبنان للقسم الأكبر من موجودات المصارف بالدولار بفوائد تفوق معدلاتها أضعاف أضعاف معدل الفائدة الدولية على الدولار للدفاع عن سعره الرسمي لليرة، او لتمويل عجز الخزينة، قد ساهم في الابقاء على الانسجام بين السيولة المصرفية وحجم التسليف وبين مهمته العامة التي تشمل، بالاضافة الى المحافظة على سلامة النقد اللبناني، المحافظة ايضا على الاستقرار الاقتصادي وسلامة أوضاع النظام المصرفي؟

ان انهيار سعر صرف الليرة وانهيار الاقتصاد وزعزعة القطاع المصرفي، هو الجواب.

وعلى افتراض ان الهدف من دفع الفوائد على ودائع المصارف لجلبها كان مطابقا لاحكام المادة ٧٦ نقد وتسليف، فما الذي يبرر قبول ودائع من المصارف لآجال طويلة وصلت أحيانا الى تسع سنوات؟

فالمصرف المركزي، بقبوله ودائع طويلة الاجل قد اشترك مع المصارف في مخالفة أحكام المادة ١٥٦ نقد وتسليف التي تلزم المصارف " ان تراعي في استعمال الاموال التي تتلقاها من الجمهور القواعد التي تؤمن صيانة حقوقه. وعليها بصورة خاصة ان توفق بين مدة توظيفاتها وطبيعة مواردها" لانه كان على علم تام بان متوسط آجال الودائع المتلقاة من الجمهور أربعة اشهر. فالقاعدة الواردة في المادة ١٥٦ هي من القواعد الإلزامية واذا اقر القضاء ذلك تكون عقود الايداع الجارية بين المصارف ومصرف لبنان لآجال طويلة معرّضة للابطال.

كتب البعض ان تثبيت السعر الرسمي لليرة كلّف مصرف لبنان ما يقارب أربعة وأربعين مليار دولارا أميركيا من اموال المودعين، لكن اين تبخر رصيد ودائع المصارف؟

صرّح حاكم مصرف لبنان بأكثر من مناسبة ان مصرف لبنان كان ملزما باقراض الدولة لسد عجز الموازنات المتتالية.

ولا شك في ان ما صرّح به الحاكم من ان مصرف لبنان قد أقرض الدولة مباشرة ام عبر عمليات شراء سندات خزينة هو صحيح، لكن، هل كان على البنك المركزي ان يقرض الدولة لا سيما من أموال المودعين؟

فبالعودة الى القانون، ولا سيما المادة ٨٨ وما يليها منه، يتضح انه بأستثناء تسهيلات صندوق لا يمكن ان تتعدى قيمتها عشرة بالمئة من متوسط ايرادات موازنة الدولة العادية في السنوات الثلاث الاخيرة المقطوعة حساباتها، "فالمبدأ هو ان لا يمنح المصرف المركزي قروضا للقطاع العام" كما تنص عليه المادة ٩٠.

وان المادة ٩١ من القانون التي تلخظ اقراض الدولة "في ظروف استثنائية الخطورة او في حالات الضرورة القصوى"، فهي تشترط مراعاة الاصول المحددة في المواد ٩٢ الى ٩٥ التي تبدأ بدراسة طلب الدولة وتنتهي باحالة الطلب وعقد القرض مع كل ملف الدراسات الى مجلس النواب.

اما عمليات التمويل غير المباشر بواسطة الـ open marketفهي منظمة في المواد ١٠٠ و١٠١ و١٠٢ من القانون التي تحدد شروطها ومبالغها.

وطالما ان الوضعيات المالية التي ينشرها مصرف لبنان غامضة لا تسمح من التحقق ممّا اذا كان قد تقيد ام لا باحكام القانون، فلا بد من انتظار تقرير التدقيق المحاسبي– القانوني الذي يحكى عنه.

لكن، وبصرف النظر عن هذا التقرير وفي حال جارى القضاء رأي هيئة الاستشارات في وزارة العدل واعتبر ان تحديد سعر رسمي لليرة كان مخالفا للقانون، وان الدفاع عنه سبب خسائر، فيعود له عندها ان يحدد المسؤوليات إن على مستوى مصرف لبنان او على مستوى الحكومات المتعاقبة التي كان عليها ان تراقب مصرف لبنان بواسطة مفوضية الحكومة لدى المصرف المركزي.

فالمواد ٤١ الى ٤٦ ضمنا من قانون النقد والتسليف تلحظ إنشاء في وزارة المالية، مفوضية للحكومة لدى مصرف لبنان يتألف جهازها بحسب المرسوم ١٦٤٠٠ تاريخ ٢٢ ايار ١٩٦٤ وتعديلاته من ديوان ودائرة رقابة وتدقيق ودائرة أبحاث بالشؤون المتعلقة بالنقد والتسليف وهذه المفوضية مكلّفة بالسهر على تطبيق القانون ومراقبة حسابات المصرف وتقيد المصرف باحكام القانون والتثبت من ان المصرف يحتفظ في موجوداته بكمية من الذهب والعملات الاجنبية لا تقل نسبتها عن النسبة التي تفرضها المادة ٦٩ من القانون.

فلو كانت المفوضية موجودة فعلا وتمارس مهامها وفقا للقانون والاصول ولم تُنقل بسحر ساحر من وزارة المالية الى مصرف لبنان وتقبض رواتبها منه، ولو كان أعضاؤها أكفّاء، لما كانت الحكومة بحاجة اليوم لشركة تدقيق محاسبي–قانوني.

والآن، وبعد الكارثة السؤال هو على من يقع عبء تسديد الخسارات ؟

فالمقاربة القانونية لهذا الموضوع تستند، بما يخص خسائر مصرف لبنان الى المادة ١١٣ نقد وتسليف، وبما يخص المصارف التجارية الى قانون التجارة وسائر القوانين المتعلقة بالمصارف.

فبالنسبة لمصرف لبنان، يستفاد صراحة من أحكام المادة ١١٣ من القانون ان اي خسارة في ميزانيته تغطّى من الاحتياط العام للمصرف، وفي حال عدم وجوده او عدم كفايته فتغطى الخسارة من الخزينة، الا ان النص لم يلحظ الحالة التي تكون فيها الخزينة عاجزة هي ايضا عن اطفاء الخسائر.

اما بالنسبة للمصارف التجارية، فيجب العودة الى النصوص القانونية التي ترعى الموضوع بحيث يتحمل أصحاب الاسهم العادية والاسهم التفضيلية، اذا وجدت، الخسارة التي مني بها مصرفهم بحدود قيمة أسهمهم ومن ثم الدائنين وأخيرا المودعين كل بنسبة وديعته وفقا لما يلحظه القانون ٦٧/٢ المتعلق بتوقف المصارف عن الدفع، كل ذلك بعد ان يكون المصرف المعني قد عمد الى تحصيل ديونه على زبائنه وصفّى جميع موجوداته في لبنان والخارج.

غير ان القانون ٦٧/٢ الذي وُضع على أثر افلاس بنك انترا هو قانون يتناول حالات توقف عن الدفع فردية لا حالة توقف جماعي للمصارف اللبنانية ناجم بصورة رئيسية عن توقف الدولة والبنك المركزي عن الدفع.

فلذا يكثر الكلام في الآونة الاخيرة عن مشاريع قوانين لتوزيع خسائر المصارف وفق آلية جديدة.

***هذه الدراسة هي ملخص للدراسة التي ستنشر باللغة الفرنسية في مجلة."Proche Orient Etudes Juridique"**

****مستشار قانوني بالقضايا المصرفية وعضو سابق في مجالس ادارة مصارف لبنانية.**