



AMERICAN UNIVERSITY OF BEIRUT

ISSAM FARES INSTITUTE FOR PUBLIC
POLICY & INTERNATIONAL AFFAIRS

معهد عصام فارس للسياسات العامة
والشؤون الدولية

التقرير الجنائي لمصرف لبنان: تحليل مختصر



سامي جدع
زميل مشارك

مقال تحليلي

بيروت، أيلول 2023 © جميع الحقوق محفوظة

نُشر هذا المقال من قبل معهد عصام فارس للسياسات العامة والشؤون الدولية (IFI) في الجامعة الأمريكية في بيروت. ويمكن الحصول على هذا المقال عبر الموقع الإلكتروني التالي: www.aub.edu.lb/ifi

إن الآراء الواردة في هذا المقال تخصّ الكاتب حصراً ولا تعكس بالضرورة رأي معهد عصام فارس للسياسات العامة والشؤون الدولية في الجامعة الأمريكية في بيروت. وعليه فإن مسؤولية المعلومات والآراء الواردة في هذا المقال تقع على عاتق الكاتب وحده.

صدر التقرير الجنائي النهائي "الأولي" لمصرف لبنان في 7 آب/أغسطس، بعد أسبوع واحد من انتهاء ولاية الحاكم السابق الذي ترأس مصرف لبنان لمدة 30 عاماً. ويُقال إنّ التدقيق الجنائي كان مطلباً رئيسياً للدول المانحة التي تريد من لبنان أن يسنّ إصلاحات قبل الإفراج عن الأموال للمساعدة في معالجة أزمته المالية؛ وهذا لم يكن جزءاً من الاتفاقية المعقودة على مستوى الموظفين مع صندوق النقد الدولي.

استغرق إعداد التقرير وقتاً أطول بكثير مما كان متوقعاً، وهو ما أرجعه المسؤولون عن كتابته إلى صعوبات للحصول على المعلومات من مصرف لبنان. وكان من المتوقع في البداية أن يستغرق التقييم 12 أسبوعاً، لكنّه استغرق نحو ثلاث سنوات، بعد توقيع العقد الأول للبدء به مع الحكومة. أشار المسؤولون عن التقرير أنّ التأخير المتكرر في تقديم المعلومات أدّى إلى توقّف المراجعة على عدّة فترات. ولم يُسمح للمقيمين بزيارة مقرّ مصرف لبنان، واقتصر التواصل مع موظفي مصرف لبنان على الأسئلة والأجوبة المكتوبة، ممّا حدّ من إمكانية طرح أسئلة المتابعة واستكشاف القضايا بعمق.

وكان هدف التقييم - كما هو مبين في الصفحات الأولى من التقرير - هو "إجراء تدقيق جنائي وتقييم للحكومة والضوابط لمصرف لبنان" يغطي الفترة بين عامي 2015-2020. وحقق التدقيق الجنائي فيما إذا كانت المعاملات المالية قد استُخدمت للغرض المقصود منها؛ وما إذا كانت المبالغ التي دفعها مصرف لبنان مضخّمة بشكل غير مبرّر؛ وما إذا كانت المدفوعات قد تم دفعها لشركات وهمية؛ وما إذا كانت هناك ترتيبات إبلاغ غير مناسبة أو إساءة في استخدام الأموال. كما تم تكليفها بدراسة التغييرات في الميزانية العمومية لمصرف لبنان وتكوين حساباته بالعملة الأجنبية؛ فحص عمليات "الهندسة المالية" والحركات المرتبطة بها في حسابات البنوك التجارية؛ والنظر في امتلاك البنوك التجارية لديون حكومية وأرصدها لدى البنك المركزي. كما استعرض تقييم الحوكمة والضوابط، الضوابط الداخلية في مصرف لبنان، بما في ذلك مقارنتها مع البنوك المركزية الأخرى، وقدم توصيات تتعلّق بها.

النتائج الرئيسية للتقرير

لم تكن نتائج التقرير مفاجئة. ومع ذلك، فإنّه غنيّ بالتفاصيل، ويحتوي على معلومات مثيرة للاهتمام ومحدّدة حول البنك المركزي وعملياته، بما في ذلك مراجعة محاضر اجتماعات المجلس المركزي لمصرف لبنان.

الوضع المالي لمصرف لبنان

يشير التقرير إلى أنّ الوضع المالي لمصرف لبنان وحيازاته من النقد الأجنبي تراجعت بشكل حدّ خلال السنوات 2015-2020، وأنّ هذا التدهور تم حجه من خلال أساليب محاسبية غير معهودة. وقد أثّرت المخاوف بشأن حسابات مصرف لبنان قبل سنوات عديدة من عام 2015؛ في الواقع، كانت هناك عدّة تقديرات تشير إلى أنّ رأس المال المصرف وصافي الأصول الأجنبية لديه كانت سلبية منذ بعض الوقت. ومن خلال تعديل البيانات المالية لمصرف لبنان بناءً على منهجيات المحاسبة المعهودة، يقدر التقرير أنّ وضع صافي حقوق الملكية لمصرف لبنان هو سلبيّ أي ناقص 51 مليار دولار في نهاية عام 2020. وتشير التقديرات أيضاً إلى أنّ وضع النقد الأجنبي قد أصبح سلبياً للغاية، والذي رافقه تحوّل

في أصول النقد الأجنبي للبنوك التجارية من الخارج إلى البنك المركزي. وكان جزءاً كبيراً من هذا التحول هو نتيجةً للهندسة المالية التي اتبعتها مصرف لبنان. ويؤكد التقرير أنّ هذه العمليات كانت مكلفة للمصرف، وهي نتيجة كانت معروفة سابقاً أيضاً، ويقدم تقديرات للتكلفة التي يتحملها مصرف لبنان والأرباح المقابلة للمصارف.

ترتيبات الحوكمة والرقابة

خلص التقرير إلى أنّ مصرف لبنان كان يديره الحاكم بقليل من الرقابة أو المساءلة الفعالة. وقد انعكس ذلك في جوانب عديدة من عمليات مصرف لبنان، بما في ذلك المحاسبة والهندسة المالية والنفقات.

ويُعدّ المجلس المركزي لمصرف لبنان جزءاً لا يتجزأ من إطار حوكمة مصرف لبنان. وهو مكلف بالموافقة على السياسات وهو المكان الرئيسي الذي تشرف الحكومة من خلاله على مصرف لبنان. يتألف المجلس المركزي من الحاكم ونوابه الأربعة وممثلين اثنين عن الحكومة هما المدير العام لوزارة المالية (مفوض الحكومة في المصرف) والمدير

“

خلص التقرير إلى أنّ مصرف لبنان كان يديره الحاكم بقليل من الرقابة أو المساءلة الفعالة.

”

العام لوزارة الاقتصاد والتجارة. فوفقاً لقانون النقد والتسليف، تُشرف الحكومة على البنك المركزي من خلال عمل المجلس المركزي ومفوض الحكومة. وللأخير قد يطلب من حاكم المصرف عقد اجتماع للمجلس المركزي، وقد يطلب منه تعليق أي قرار يُعتبر مخالفاً للقوانين والأنظمة، ويحيل الأمر إلى وزارة المالية. وعلى مفوض الحكومة، بموجب قانون النقد والتسليف، إبلاغ وزارة المالية بشكل دوري بإشرافها على عمليات مصرف لبنان. بالإضافة إلى ذلك، يتعيّن على الحاكم بموجب القانون أن يقدم إلى وزير المالية البيانات المالية وأن يقدم تقريراً عن عمليات مصرف لبنان سنوياً.

ويشير التقرير إلى أن المجلس المركزي لم يكن فعالاً في القيام بدوره. ولم يقف بوجه الحاكم، طارحاً قضايا تتعلق بكفاءة المجلس وولايته واستقلاله. كذلك، إنّ الانطباع من التقرير هو أنّ الحاكم أدار مصرف لبنان بصورة منفردة إلى حدّ كبير، مع توفير المجلس المركزي غطاءً قانونياً لأفعاله. وقد منح المجلس المركزي الحاكم صلاحية اتخاذ القرار بشأن أسعار الفائدة، وتفصيل عمليات الهندسة المالية، والأساليب المحاسبية غير المعهودة، التي أخفت فعلياً الوضع المالي للمصرف المركزي، بقليل من الاعتراض على هذه القرارات إن وجد. علاوة على ذلك، يشير التقرير إلى أنّ "السلطة المتركزة في يد الحاكم تتجاوز المتوقع بشكل معقول في البنوك المركزية، مع عدم كفاية التدقيق في استخدام هذه السلطة"، مضيفاً أنّ الحاكم مارس "سلطة غير مُدقّقة إلى حدّ كبير".

لقد كان هناك بالفعل فشل في استخدام المجلس المركزي بشكل فعال. فنادرًا ما تظهر محاضر اجتماعاته أي مُعارضة للحاكم. هناك استثناءات قليلة جداً خلال ست سنوات من الاجتماعات الشهرية (التي تم تعليقها خلال الفترة من آذار/مارس 2019 إلى حزيران/يونيو 2020 في انتظار تسمية نواب جُدد للحاكم). وتحديداً، كانت هناك ثلاثة اجتماعات في عام 2020 حيث أثار نواب الحاكم قضايا تتعلق

بالسياسة النقدية. ويشير التقرير إلى أنه لم يكن هناك أي اعتراض بشكل عام من قبل نواب الحاكم، بما في ذلك من خلال اللجان التي يرأسونها.

ولعل الأمر الأكثر إثارة للدهشة من الإذعان العام لنواب الحاكم لتصرفاته هو إشراف الحكومة غير الفعّال. إذ أبلغ وزير المالية بعدم قدرة الحكومة على الإشراف على أنشطة مصرف لبنان. في تموز/ يوليو 2019، أرسل مفوض الحكومة رسالة إلى وزير المالية يصف فيها كيف أنه لم يتمكن من أداء واجباته بسبب محدودية الوصول إلى المعلومات المالية، وأوصى بأن تُعاد تسمية المنصب ليصبح مسؤول ارتباط واتصال. واقتُرحت رسالة أخرى، في آذار/ مارس 2020، إجراءات قد تمكن مفوض الحكومة من أداء مهامه. ولا يوجد أي ذكر في التقرير لكيفية تعامل الحكومة مع هذه الرسائل، ممّا يُشير إلى أنه كان بإمكانها أن تعيد الإشراف على مصرف لبنان بطريقة أكثر جدّية. وربما افترضت الحكومة أنّ مصرف لبنان سليم من الناحية المالية مع استمراره في إجراء تحويلات أرباح إلى وزارة المالية بقيمة 40 مليون دولار سنوياً، وبالتالي لم ترَ أنّ هناك حاجة كبيرة للإشراف. ويبدو أنه لم تكن هناك أي تقارير أخرى إلى وزير المالية عن أنشطة الإشراف التمثيلي للحكومة، وهو ما يمثل انتهاكاً لقانون النقد والتسليف.

المحاسبة

يشير التقرير إلى أنّ مصرف لبنان استخدم أساليب محاسبية غير معهودة، ممّا أدى إلى إخفاء خسائره ورصيده السلبي. ويتعلّق جزء كبير من هذا بسجّله المحاسبيّ عن أرباح سكّ العملة (المنفعة المالية التي يستمدّها البنك المركزي من إصدار العملة) وتأجيل تكاليف عمليات الهندسة المالية. وفي حين أنّ هذه المحاسبة لم تكن معهودة، إلا أنها كانت متوافقة مع القواعد المحاسبية لمصرف لبنان كما وافق عليها المجلس المركزي والمنصوص عليه في الدليل المحاسبي لمصرف لبنان. وهذا يثير التساؤل حول ما إذا كان أي مؤسسة - بما في ذلك المصرف المركزي - ينبغي لها أن تضع قواعدها المحاسبية الخاصة بدلاً من الخضوع للمعايير الدولية. إنّ قيام مصرف لبنان باتخاذ القرار بشأن قواعده المحاسبية - وخصوصاً عندما ينحرف عن الممارسات الدولية الفضلى - قد يبدو وكأنه احتمال لتضارب المصالح.

عمليات الهندسة المالية

يغطي التقرير مرحلتين من عمليات الهندسة المالية. قدمت إحدى المراحل للمصارف المحلية عوائد عالية لجذب الودائع بالدولار من الخارج، وإبداع هذه الودائع لدى مصرف لبنان. وتهدف المرحلة الثانية إلى تعزيز المركز المالي للبنوك، ولا سيما لتلبية متطلبات "بازل"، وذلك جزئياً من خلال تقديم عوائد عالية للبنوك على سندات الخزينة التي تملكها. ويعتبر مصرف لبنان أن عمليات الهندسة المالية كانت ناجحة في تحقيق أهدافها كما يتضح، في جملة أمور، من خلال الزيادة الناتجة في الأصول الأجنبية لمصرف لبنان وتعزيز الميزانيات العمومية للبنوك. لكن هذه العمليات كانت مكلفة لمصرف لبنان، نظراً للفروقات التي دُفعت للاستحواذ على سندات خزينة وتشجيع الإيداع بالليرة اللبنانية. وتُظهر البيانات أن جميع البنوك تقريباً استفادت من الهندسة المالية. فيما كان أكبر المستفيدين هما "بنك عودة" و"بنك لبنان والمهجر - بلوم".

وذكر التقرير أنّ محاضر المجلس المركزي لا تتضمن سوى وصف مختصر لهذه العمليات من قبل الحاكم من دون الادلاء بمخاطرها، في حين أنّ المجلس المركزي أعطاه صلاحية تحديد المبالغ وأسعار الفائدة والاعتمادات. ويقترح التقرير إجراء مزيد من التحقيق في الموافقة على العمليات مع مؤسسات معينة وشروط هذه العمليات، ربما بسبب الاختلافات في الفوائد التي تعود على البنوك والشائعات التي تقول إن إحدى العمليات كانت مدفوعة برغبة مصرف لبنان في مساعدة بنوك محدّدة. كما أشار التقرير إلى وجود مخالفات في طريقة تطوير اللجان الاستشارية المتعلقة بعمليات الهندسة المالية.

أمور أخرى

يشكك التقرير في العديد من المدفوعات التي سدّدها مصرف لبنان ويوصي بإجراء مزيد من التحقيق. ومن أبرز هذه المدفوعات العمولات الكبيرة، وهي 111 مليون دولار، تم دفع معظمها لمصارف في لبنان حيث لم يعرف المدققون من هم المستفيدون منها؛ وكانت هذه العمولات بالإضافة إلى 333

مليون دولار أميركي لشركة Forry Associates بين عامي 2002 و آذار/مارس 2015. بالإضافة إلى ذلك، كانت هناك رسوم استشارية باهظة ومعاملات عقارية ضخمة، لم يتمكن المدققون من الحصول على المعلومات اللازمة بشأنها. ويشير التقرير أيضاً إلى احتمال دفع مبالغ زائدة، وفي بعض الحالات عدم الوضوح بشأن مبررات الشراء.

ويشير التقرير أيضاً إلى احتمال دفع مبالغ زائدة، وفي بعض الحالات عدم الوضوح بشأن مبررات الشراء.

ملاحظات أخيرة

تركز توصيات التقرير على الحوكمة، وتحديدًا على تعزيز المؤسسات والأنظمة. وفي حين أنّ هناك بالتأكيد حاجة إلى تعزيز المؤسسات، يبدو أنّ هناك قضية أوسع تتعلق بثقافة عدم المساءلة، والتي قد تتجاوز مصرف لبنان وتتجاوز القوانين والأنظمة. هناك آليات موجودة بالفعل للحكومة للإشراف على مصرف لبنان ولم تستخدمها. قد يكون هذا الافتقار إلى المساءلة من أعراض مؤسسات الدولة الأخرى في لبنان. ومن الأمثلة المستمرة المحتملة، هو التقدّم المُحرّز في التعامل مع انفجار مرفأ بيروت وقطاع الكهرباء. ولذلك فمن غير الواضح ما إذا كان التقرير سيؤدي إلى تغييرات ذات معنى في الحوكمة.

ويحدد التقرير أيضاً عدّة مجالات تحتاج إلى مزيد من التحقيق، بما في ذلك ما يتعلق بعمليات الهندسة المالية وعمولات مصرف لبنان. ويمكن التحقيق في هذه المجالات من خلال تحسين الوصول إلى المعلومات من المصرف، لا سيما في ضوء المخاوف العامة بشأن دوافع بعض إجراءات مصرف لبنان والمستفيدين منها.

أخيراً، بما أنّ التقرير يغطي الأعوام 2015-2020، فإنّ تقييم مصرف لبنان خلال السنوات الأخيرة - لا سيما فيما يتعلق بمنصة الصرف الأجنبي "صيرفة" والسياسات التي أدّت إلى الانخفاض الهائل في

احتياطات النقد الأجنبي - سيكون ذا أهمية كبيرة لمعالجة المخاوف المتعلقة بالتعامل مع الأزمة. ومع ذلك، فمن المحتمل أنه كان من المتوقع الانتهاء من التقرير في أوائل عام 2021، وهو ما قد يفسر جعل عام 2020 نهاية الفترة التي تمّ التدقيق بها. وقد يكون تقييم مصرف لبنان الذي يغطي السنوات السابقة مثيراً للاهتمام أيضاً من منظور تاريخي، ولكن من المحتمل أن يقدّم مثل هذا التقييم القليل من المعرفة حول ما يجب القيام به اليوم.



Issam Fares Institute for Public Policy & International
Affairs American University of Beirut P.O. Box 11-0236
Riad El-Solh / Beirut 1107 2020 Lebanon



961-1-350000 ext. 4150



+961-1-737627



ifi.comms@aub.edu.lb



www.aub.edu.lb/ifi/



[Issam Fares Institute for Public Policy &
International Affairs IFI](#)



[aub.ifi](#)



[@ifi_aub](#)



[@ifi_aub](#)



AMERICAN UNIVERSITY OF BEIRUT

ISSAM FARES INSTITUTE FOR PUBLIC
POLICY & INTERNATIONAL AFFAIRS

معهد عصام فارس للسياسات العامة
والشؤون الدولية