



دراسات وتقارير

سلسلة غير دورية تعالج قضايا وإشكاليات هامة

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

رضوان جمّول

أزمة القطاع المالي في لبنان

الظروف والأسباب ومبادئ المعالجة والخروج من الأزمة



المركز الإستشاري للدراسات والتوثيق
the Consultative Center for Studies and Documentation

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 اختزانه في أي نظام للاختزان 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 وايللا - بناية الورود- الطابق الأول

هاتف: 01/836610

فاكس: 01/836611

خليوي: 03/833438

Postal Code: 10172010

P.o. Box: 24/47

Beirut- Lebanon

E.mail: dirasatccsd@gmail.com

<http://www.dirasat.net>

ثبت المحتويات

ملخص تنفيذي.....	5
مقدمة.....	6
القسم الأول . تشخيص الأزمة المصرفية في لبنان	9
1.1 جذور الأزمة والعوامل المساهمة.....	9
2.1 السياسات الاقتصادية الكلية غير المستدامة:.....	10
3.1 النموذج المشوّه لعمل القطاع المصرفي:	11
4.1 المحاصصة الطائفية والسياسية:.....	18
القسم الثاني- مظاهر الأزمة المصرفية والفجوة المالية	18
القسم الثالث - المقاربات الرسمية وموقف الجهات الدولية في معالجة الأزمة المصرفية: ..	20
1.3 خطة التعافي المالي:	21
2.3 خطة الرئيس نجيب ميقاتي	24
3.3 توجّهات مصرف لبنان في معالجة الأزمة:.....	26
4.3 توجّهات صندوق النقد الدولي:.....	28
5.3 المقارنة ونقاط الخلاف الرئيسية:.....	30
القسم الرابع. التجارب الدولية في حل أزمت القطاع المصرفي:.....	31
1.4 قبرص (2012-2013).....	32
2.4 أيرلندا (2003-2014)	34
3.4 إنحونيسيا (1996-2004).....	35
4.4 أيسلندا (2008).....	37
5.4 اليونان (2010 وما بعدها).....	37
6.4 كوريا الجنوبية (1997-1998)	37
7.4 الأرجنتين (2001-2002).....	37
القسم الخامس- دروس وسياسات مستفادة من تجارب عالمية في مجال إعادة هيكلة القطاع المصرفي:	37
القسم السادس- مبادئ أساسية لحل الأزمة المصرفية في لبنان:.....	40

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

ملخص تنفيذي

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

ومما لا شك فيه أن جانباً رئيسياً من تعقيدات المشكلة الاقتصادية والمالية في لبنان، يعود إلى التلكؤ المتعمد في المبادرة لحل مشكلة القطاع المصرفي، من جرّاء الخلافات وتضارب المصالح ومراكز 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 وإضاعة حقوق المودعين وثرواتهم أيضاً.

وفيما تشترط 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 المصرفي اللبناني، تستند إلى تحليل معمق 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 بدأت شركة ألفاريز ومارسال (Alvarez & Marsal) سنة 2020¹، وقدمت

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

تقريرها الأول في سنة 2021، والتوسع في هذا التحقيق بصورة مستقلة وشفافة ليشمل كامل عمليات مصرف لبنان والمصارف التجارية، دون ربط هذه العملية بأي برنامج أو شروط دولية، بما فيها الاتفاق مع صندوق النقد الدولي.

تقترح الرؤية خمسة محاور رئيسية للحل، على الشكل الآتي: (1) إعادة هيكلة القطاع المصرفي؛ (2) إصلاح المصرف المركزي؛ (3) الأطر اللازمة لإدارة عملية إعادة هيكلة القطاع المصرفي، (4) معالجة أوضاع المالية العامة والدين العام، (5) السياسة النقدية وسعر الصرف. وفي الخلاصة يتضمن التقرير توصيات ملازمة لتنفيذ الرؤية.

مقدمة

قد يحلو للبعض مقارنة أزمة القطاع المصرفي بوصفها مجرد عرض من أعراض الانهيار الأوسع، الذي يشهده لبنان في أزمة مصرفية ومالية ونقدية واقتصادية معقدة وغير مسبوقة. كما يفوت الكثيرون تداعيات سياسة العقوبات وتشديد الحصار الأميركي - الغربي وبعض الأنظمة السائرة في ركب هذه السياسة، ودورها في تعميق الأزمة وإطالة أمدها.

فالعجز المتفاقم في ميزان المدفوعات نتيجة تراجع التحويلات الخارجية التي طالما استخدمت لتغطية العجز في الحساب الجاري، خصوصاً في الفترة التي تلت سنة 2011 بعد سنوات طويلة من الفوائض رافقها إنفاق استهلاكي مفرط، انعكس ضغوطاً متزايدة على الليرة ولاحقاً على القطاع المصرفي برمّته. هذا القطاع الذي عمد إلى فرض قيود غير رسمية وغير معلنة على أموال المودعين، أدت لتحويل الودائع الدولارية إلى "لولارات" ذات قيمة سوقية متدنية. وقد ساهم كل هذا في تدهور الثقة بالنظام المصرفي، وأدى إلى انهيار متسارع في سعر صرف العملة الوطنية، وتفشي التضخم المفرط، وتآكل القدرة الشرائية للمواطنين، وشلل شبه تام في القطاع المصرفي، كان من أسبابه استراتيجيات مصرف لبنان برئاسة رياض سلامة، التي جرى الترويج لها بعنوان "الهندسات المالية" اعتباراً من سنة 2016، وما هي في الواقع سوى النسخة اللبنانية من "مخططات بونزي" (Ponzi Scheme).

وبقدر ما كان أداء القطاع المصرفي سبباً في الانهيار الحاصل ومحرراً أساسياً لتفاقم الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، كما سنشير لاحقاً، فقد باتت إعادة هيكلة هذا القطاع

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 بالمصداقية، 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 وتخفيف العبء الاجتماعي الهائل للأزمة. لتحقيق ذلك، يستند التقرير إلى تحليل معمق لتجارب دولية ناجحة في معالجة أزمات مصرفية مماثلة، وإلى مراجعة دقيقة لتقارير وتوصيات المؤسسات المالية الدولية المرجعية.

ولتحقيق هذه الأهداف يعتمد التقرير على مقارنة 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 الدولية (IFC)، بالإضافة إلى تحليلات من بنوك استثمارية عالمية (مثل Goldman Sachs, JPMorgan) وشركات استشارية مثل (McKinsey). يلي ذلك استعراض للتجارب 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 المصارف، 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 بالنسب المحددة.

يتناول التقرير في قسمه الأول تشخيصاً مفصلاً للأزمة اللبنانية، بكل أبعادها المالية والنقدية والاقتصادية، محللاً أسبابها وجذورها ومظاهرها الحالية ومقدراً حجم الفجوة المالية. ويستعرض القسم الثاني توصيات المؤسسات الدولية والخطط الحكومية المختلفة، ويقارن بينها مبرراً نقاط الالتقاء ونقاط الاختلاف. فيما يسلط القسم الثالث الضوء على تجارب بعض الدول في حل الأزمات المصرفية لاستخلاص العبر 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.

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 "lollars" 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