

البنك المركزي العراقي
المديرية العامة لمراقبة الصيرفة والائتمان

دراسة بعنوان
الجهاز المصرفي العراقي
نشأته وتطوره وافاقه المستقبلية

المؤلف

وليد محيبي محمد النوري
مدير عام مراقبة الصيرفة والائتمان

١ - التطور التاريخي للجهاز المصرفي العراقي

- نشأ القطاع المصرفي العراقي منذ القرن التاسع عشر كقطاع خاص يضم مجموعة من المصارف العراقية وفروع لمصارف عربية واجنبية عددها سبعة عشر فرعا" لحقة فيما بعد نشوء قطاع مصرفي حكومي متمثلا" بانشاء المصرفين الصناعي ، والزراعي ، عام ١٩٣٥ ، ومصرف الرافدين عام ١٩٤١ ، والبنك المركزي العراقي عام ١٩٤٧ فالمصرف العقاري عام ١٩٤٨ لتعمل المصارف الحكومية والمصارف الخاصة على أساس تنافسي لتقديم الخدمة الأفضل للجمهور .
 - تبع ذلك تأميم المصارف الخاصة عام ١٩٦٤ وتكوين أربع مجموعات مصرفية الحققت بالمصرف التجاري العراقي الذي ادمج مع مصرف الرافدين عام ١٩٧٤ . كما تم تأسيس مصرف الرشيد عام ١٩٨٨ لتخليص المصرف الاول من مواجهة مشكلات المديونية الخارجية التي تحملها المصرف الاول وعجزه عن التسديد .
 - صدر القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٩١ الذي عدل بموجبه قانون البنك المركزي العراقي رقم ٦٤ لسنة ١٩٧٦ ليسمح للقطاع الخاص مجددا" بانشاء المصارف الخاصة التي ابتدأت بمصرفين عام ١٩٩٢ وانتهت الي (٣٦) مصرفا" عام ٢٠١٠ الي جانب سبعة مصارف حكومية تجارية ومتخصصة بضمنها المصرف التجاري العراقي (TBi) .
- صدر قانون جديد للمصارف برقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤ الذي سمح بموجبه للمصارف الاجنبية العمل في العراق وفق الاشكال المصرفية التالية :-
- انشاء كيان مصرفي مملوك للأجانب بالكامل ويعامل معاملة المصارف العراقية من حيث الحقوق والالتزامات ، وقد بلغ عدد المصارف الاجنبية في العراق أربعة مصارف .
 - المشاركة في رؤوس اموال المصارف العراقية وبدون حدود .
 - فتح مكاتب تمثيل للتعريف بالخدمات التي يقدمها المصرف الأم وترويج هذه الخدمات ودراسة السوق المحلية .

٢- المشاكل الموروثة في الجهاز المصرفي العراقي قبل عام ٢٠٠٣

ورث البنك المركزي العراقي قبل عام ٢٠٠٣ جهازاً مصرفياً يشكو من الظواهر السلبية التالية :-

- تبلغ الكثافة المصرفية في العراق (عدد المصارف على عدد السكان) مصرفاً واحداً لكل (٤٦٦٣٢ شخص) قياساً بالكثافة المصرفية المعيارية البالغة
- مصرفاً واحداً لكل عشرة الاف نسمة مما يدل على ضعف الوعي المصرفي وعدم وصول الاقتصاد العراقي والمجتمع العراقي الى المستوى العالمي في هذا المجال ومما يدل على الحاجة الكبيرة لنشر الوعي المصرفي داخل المجتمع العراقي ولدى المصارف نفسها من خلال تطوير الخدمات المصرفية ونشرها .
- غلبة الطابع العائلي على عدد من المصارف الاهلية (الخاصة) مما يعني اتحاد الادارة مع الملكية في هذه المصارف من اجل تحقيق المصالح الضيقة الخاصة بالعائلة اضافة الى ضعف الثقافة المصرفية لبعض اصحاب رؤوس الاموال مما يؤدي الى ضياع هذه المصارف بين رغبات اصحاب رؤوس الاموال ومتطلبات اعمال الصيرفة والالتزام بالقوانين واللوائح التنظيمية المختصة التي وضعت بشكل اساس لصالح النظام المصرفي .
- غياب الاستراتيجيات المصرفية العامة الفاعلة والخطط التفصيلية السنوية وخطط الطوارئ وعدم توفر جميع السياسات التي ينص عليها قانون المصارف وقانون البنك المركزي العراقي واللوائح التنظيمية التي يصدرها البنك المركزي العراقي على مجالس ادارة المصارف المصادقة عليها من اجل تنفيذها .
- غياب المؤسسات الساندة للنظام المصرفي وعمله مثل شركة للتأمين على الودائع واخرى للتأمين على القروض او مكاتب لدراسة وتحليل الاخطار المصرفية وغيرها .
- عدم تناسب الخدمات التي تقدمها المصارف العراقية من حيث عددها او نوعها واجراءات واسلوب وسرعة تقديمها مع متطلبات تطور الاقتصاد العراقي ومتطلبات اقتصاد السوق وضعفها بالمقارنة مع عدد ونوع الخدمات التي تقدمها المصارف العربية والعالمية .

- ضعف الوسائل التكنولوجية التي تستخدمها المصارف وعدم توفر وسائل الاتصال السريعة المبنية على الوسائل التكنولوجية الحديثة والتي تتطلبها ظروف العمل الجديدة وغياب البرامج الحاسوبية الملائمة لتطوير عمل المصارف وتوسيع وتحسين خدماتها وتمكينها من الرقابة والسيطرة اليومية ومن اجل وضع السياسات اللازمة لتلافي المخاطر وتحسين الاداء وتوسيع الخدمات .
- ترهل الهيكل الاداري في العدد الكبير من المصارف وخصوصا الحكومية وضعف الخبرات المصرفية الحديثة بسبب الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي مر ويمر بهما العراق مما ادى الى تراكم المشاكل اليومية وعدم التمكن من تطبيق الرقابة الفعالة وتحقيق الاجراءات التصحيحية .
- ارتفاع حجم القروض غير المسددة وضعف التخصيصات المالية لمواجهة عدم التمكن من اتخاذ الاجراءات الجذرية لتصفية اوضاع الضمانات المقدمة لقاءها بسبب عدم الاستقرار الوضع الامني والاقتصادي وتعاني المصارف الاهلية والحكومية من المشاكل المستديمة والتي تحتاج الى اتخاذ قرار بشأنها ومن هذه المشاكل .
- مشكلة العملة المزيفة المستبدلة بالطبعة الرابعة عشر الصادرة عن البنك المركزي العراقي حيث ظهرت العديد من المخالفات وسجلت دينا على المصارف من قبل المديرية العامة للاصدار والخزائن في البنك المركزي ولم يحسم موضوعها حتى الان .
- مشكلة الوثائق التالفة والمحروقة والخاصة بالمقترضين والمدنيين بشكل عام وحقوق الملكية الخاصة بالضمانات المقدمة من قبل الزبائن لقاء الائتمانات والتي حصلوا عليها من المصارف .
- مشكلة نقل النقود من الادارات العامة لفروع المصارف وتعرضها للسرقة بسبب عدم الاستقرار الامني وخصوصا في بعض المناطق المسماة بالساخنة .
- قيام المصارف بتقديم خدمات ثانوية على حساب مهامها الرئيسية ومنها توزيع رواتب المتقاعدين .

— اما المصارف الحكومية فانها اضافة الى كل ما ذكر اعلاه تعاني من المشاكل الاساسية التالية :

- ان تشكيلة مجالس الادارات في المصارف الحكومية المستندة لاحكام المادة (٢٠) من قانون الشركات العامة رقم ٢٢ لسنة ١٩٩٧ التي تتكون من رئيس مجلس الادارة المدير العام ، ويعين من قبل الوزير واربعة اشخاص رغم ان تعيينهم يتم من قبل الوزير ولكنهم من موظفي المصرف وعضوان اخران ينتخبان من قبل منتسبي الشركة وعضوان من ذوي الخبرة والاختصاص من خارج الشركة مما يؤثر على جميع القرارات ويضعها بيد المدير العام ورئيس مجلس الادارة او الوزير نتيجة للتسلسل الاداري ولهذا السبب فان اغلب القرارات التي تصدر تكون ذات طابع اداري ويغلب عليها الطابع السياسي والفردى وقد تكون بعيدة عن الطابع المصرفي مما يؤثر كثيرا على نتائج اعمال المصرف .
- طريقة توزيع ارباح المصارف الحكومية استنادا الى المادة (١١) الفقرة الرابعة حيث لايزيد الربح القابل للتوزيع عن ٣٠% من كلفة النشاط الجاري ويحول الباقي الى حساب وزارة المالية . من هذا الربع ٤٥% للخزينة العامة ، ٣٣% حوافز مجالس الادارة وموظفي الشركة ، للبحث والتطوير ٥% ، ٥% للخدمات الاجتماعية للعاملين والمتبقي منه ١٢% يذهب كأحتياطي رأس المال مما اضعف قاعدة رأس المال وحال دون وصول عدد من المصارف الحكومية الى الحد الادنى لرأس المال .
- ان طريقة التوزيع هذه لاتأخذ بنظر الاعتبار الاحتياجات الفعلية لتطوير العمل المصرفي للمصارف الحكومية والاستجابة لمتطلبات التطوير في النواحي المختلفة للعمل المصرفي او متطلبات الاقتصاد العراقي والسوق المصرفي .

٣- المؤشرات العامة حول الجهاز المصرفي العراقي مابعد عام ٢٠٠٣

لغاية ٢٠١٠/٩/٣٠

- يتكون النظام المصرفي في العراق لغاية ٢٠١٠/٩/٣٠ من سبعة مصارف حكومية الى جانب (٣٦) مصرفا" خاصا" يهيمن فيها مصرف الرافدين والرشيد والعراقي للتجارة على ٩٧% من موجودات الجهاز المصرفي العراقي . مقابل ٣% لمصارف القطاع الخاص . والتي تمثل حوالات الخزينة الجزء الاكبر من هذه الموجودات .

- تعاني المصارف الحكومية من محدودية رؤوس أموالها وخدماتها ، من المديونية الخارجية ، والترهل الإداري ، وضعف التقنية ونظم الاتصال وغياب الاستراتيجيات المصرفية وخطط الطوارئ .
- بلغ عدد المصارف الحكومية السبعة مع فروعها (٤٠٧) فرع وعدد المصارف الأهلية مع فروعها بلغت (٤٥٩) فرعاً ليصبح عدد المصارف مع فروعها (٨٦٦) مصرف .
- في ظل الفلسفة الاقتصادية والسياسية الجديدة في العراق ، وتحسين مناخ الاستثمار باصدار قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ فقد أخذ النشاط المصرفي الاهلي في التطور والتسارع ضمن بيئة سوق نشطة ومتجدده ليلبغ عددها (٣٦) مصرفاً عام ٢٠١٠ بضمنها فروع لـ(٦) مصارف أجنبية هي (ببلوس ، المؤسسة العربية المصرفية ، المصرف الزراعي التركي ، وبنك ملي ايران ، أنتركونتنتال ، بيروت والبلاد العربية ، مصرف أبوظبي الاسلامي) إضافة الى عدد من مكاتب التمثيل للمصارف الاجنبية ليرتفع عدد فروع المصارف الى (٨٧٤) فرعاً ومكتباً .
- حصلت سبعة شركات من مصارف اجنبية (اردنية وخليجية وكويتية وبريطانية) في رؤوس أموال المصارف العراقية الخاصة تراوحت نسبة المشاركة ما بين ٤٩% الى ٧٥% من رأس المال .
- بلغ اجمالي رؤوس أموال المصارف العراقية قرابة (٢٦) ترليون دينار لغاية ٢٠١٠/٩/٣٠ تعود معظمها ونسبة ٧٧% الى القطاع المصرفي الخاص ومن المتوقع مضاعفتها نظراً لقرار اللجنة الاقتصادية المتخذ بالجلسة الخامسة المنعقدة في ٢٦/٣/٢٠٠٨ بزيادة رؤوس أموال المصارف الحكومية بمبالغ كبيرة لتصبح (٥٠٠) مليار لمصرف الرافدين و(٤٠٠) مليار لمصرف الرشيد وصدور كتاب البنك المركزي العراقي المرقم ٩/٣/١٩٢٤ والمؤرخ في ١٧/١٠/٢٠١٠ المتضمن رفع رؤوس أموال المصارف الى (٢٥٠) مليار دينار خلال فترة (٣) سنوات اعتباراً من تاريخ صدور قرار المجلس في ١٨/٢/٢٠١٠ فتصبح (١٠٠) مليار دينار خلال سنة واحدة لغاية ٣٠/٦/٢٠١١ و(١٥٠) مليار دينار خلال سنتين من القرار المذكور أي لغاية ٣٠/٦/٢٠١٢ و(٢٥٠) مليار دينار خلال (٣) سنوات من تاريخ القرار المذكور أي لغاية ٣٠/٦/٢٠١٣ .

- بلغ اجمالي ودائع الجهاز المصرفي الحكومي والخاص (٤٧١٣٢) مليار دينار لغاية ٣٠/٩/٢٠١٠ .
- تنفرد المصارف الحكومية باجمالي الودائع الكلية بنسبة ٨٩% ، حيث شكلت الودائع الحكومية نسبة ٧٥% منها في حين بلغت حصة المصارف الخاصة (٥٣٨٥) مليار دينار و بنسبة ١١% من اجمالي الودائع .
- لازالت الودائع الأهلية لا تشكل إلا نسبة ٤% من الناتج المحلي الاجمالي العراقي مما يعني ان العمق المالي المنشود لازال في بداياته البسيطة في بناء قطاع مالي محلي قوي ومتين ومؤثر في تركيبة الناتج المحلي الاجمالي .
- تنفيذاً لأهداف السياسة النقدية فقد عمد هذا البنك الى استقطاب السيولة المتوفرة لدى المصارف من خلال فسخ المجال امامها للقيام بعمليات الاستثمار الاسبوعي والشهري لدى البنك ، فضلاً عن دخول مزاد حوالات الخزينة وشراء الدولار ، بلغ اجمالي استثمارات المصارف نهاية الفترة المذكورة قرابة (١٠٠٥٩) مليار دينار .

٤- الائتمان النقدي والتعهدي

- بهدف تطوير الائتمان النقدي والتعهدي فقد اعتمد البنك المركزي العراقي عدة وسائل أهمها :-
- تشجيع المصارف على تقديم الائتمان وتوزيعه نوعياً وقطاعياً .
- إنشاء شركة لضمان القروض المصرفية (ازدهار) .
- منح المصارف الخاصة نسبة من الاعتمادات المخصصة لاستيرادات القطاع العام .
- تطبيق اللائحة الارشادية لتصنيف الائتمان ووضع مخصص لكل صنف يتفق مع درجة المخاطرة الخاصة به .
- بالرغم من ان رؤوس اموال الجهاز المصرفي البالغة قرابة (٢٦) ترليون دينار يعود معظمها وبنسبة ٧٧% الى المصارف الخاصة ، الا ان مساهمتها في الائتمان لا تتعدى ١٧% مقابل ٨٣% للمصارف الحكومية . مما يعني ان المصارف الخاصة لازالت ذات طبيعة متحفظة في منح الائتمان ، ولديها تركيزات ائتمانية تفوق النسبة المحددة قانوناً والبالغة اربعة اضعاف رأس المال .

- أن نسبة كفاية رأس المال (بازل ١) للمصارف الحكومية هي فوق النسبة المحددة في المادة (١٦) من قانون المصارف النافذ والبالغة ١٢% باستثناء مصرف الرافدين فهي دون النسبة المحدد لذا ان المصارف الحكومية عند منحها الائتمان على وفق النسبة العالية المشار اليها في الفقرة السابقة تعتبر مؤسسات منغمسة في المخاطر .
- ان التحفظ العالي الذي تتخذه المصارف الخاصة قد انعكس على معدلات سيولتها التي بلغ متوسطها قرابة ٩٤% ويزيد بنسبة الضعفين عن النسبة المعيارية البالغة ٣٠% مما يعني وجود موارد فائضة لا تتوفر لها فرص استثمارية مناسبة ومأمونة خارج نطاق البنك المركزي العراقي حتى عام ٢٠١٠ .
- ان متوسط الفجوة بين الفائدة الممنوحة على الودائع والفائدة المستوفاة على الائتمان تزيد على (٨) نقاط وتعكس ضعف صلاية الجهاز المصرفي العراقي مما يتطلب تمثينه وتطويره وتعميقه مالياً .
- يلاحظ انخفاض الكثافة المصرفية البالغة مصرفاً واحداً لكل (١٠) آلاف نسمة ، في حين تبلغ هذه النسبة في الولايات المتحدة الامريكية قرابة مصرف واحد لكل (خمسة الاف نسمة) مقابل مصرف واحد لكل (١٥٠٠ نسمة) في الاتحاد الاوربي مما يتطلب زيادة الانتشار المصرفي في عموم العراق لتحسين الكثافة المصرفية .
- بلغ اجمالي الائتمان التعهدي (اعتمادات مستندية وخطابات ضمان) المقدم من المصارف الحكومية (٣٠١) ترليون دينار ويشكل نسبة ٨٦% من اجمالي الائتمان التعهدي المقدم من القطاع المصرفي والبالغ (٣٥) ترليون دينار لغاية ٢٠١٠/٩/٣٠ .
- بلغت الديون المتأخرة التسديد لدى المصارف الحكومية (٨٠) مليار دينار وتشكل نسبة ٣٠% من اجمالي الديون المتأخرة التسديد لدى الجهاز المصرفي العراقي البالغة (٢٦٧) مليار دينار مقابل نسبة ٦٩% للمصارف الخاصة .

- شكلت أرباح المصارف الحكومية نسبة ٧٦% من اجمالي ارباح الجهاز المصرفي العراقي والبالغة (٦٠٤) مليار دينار في حين بلغت أرباح المصارف الخاصة (١٤٢) مليار دينار او بنسبة ٢٤% من اجمالي الأرباح.
- احتلت اجمالي موجودات المصارف الحكومية نسبة ٩٧% من اجمالي موجودات المصارف العراقية البالغة (٣٣٩) مليار مقابل ٣% لمصارف القطاع الخاص .

٥- الاجراءات المتخذة من السلطة النقدية لتطوير القطاع المصرفي

- تحرير القطاع المالي ، ولا سيما تحرير أسعار الفائدة والغاء خطط الائتمان السابقة التي كان يفرضها البنك المركزي على حرية تخصيص الموارد الائتمانية بين القطاعات الاقتصادية المختلفة وجعل آليات العرض والطلب تعمل بكفاءة ومنافسة وبشكل شفاف .
- فتح باب المشاركة للمصارف الاجنبية في العراق سواء " بشكل فروع، او مكاتب صيرفية ، ومكاتب تمثيل ، وشركات مستقلة ، او مشاركات مع المصارف الخاصة بما ينسجم مع قانون الاستثمار والتوجهات نحو اقتصاد السوق مما ساهم في تطوير الجهاز المصرفي الخاص بشكل جيد .
- التحول من الرقابة المصرفية المتحكمة الى الرقابة التلقائية الوقائية عبر اللوائح التنظيمية والادارية مما جعل النظام المصرفي يعمل وفق نظم مرنة وكفاءة .
- اطلاق حرية التحويل الخارجي والغاء كافة القيود السابقة على تحويل الأموال مما ساهم في تحرير الحساب الجاري لميزان المدفوعات باستثناء ما يتطلبه قانون مكافحة غسل الاموال رقم ٩٣ لسنة ٢٠٠٤ .
- تحديث نظم المدفوعات المصرفية من خلال انشاء نظام مدفوعات عراقي متطور والذي يديره البنك المركزي وترتبط كافة المصارف العراقية الخاصة والحكومية ودائرة المحاسبات العامة في وزارة المالية . وتقدر التسويات الاجمالية باكثر من (٥٠٠) معاملة شهريا" .

ان العمل جار حاليا" لأحلال نظام المقاصة الالكترونية لتحويل نظام الدفع من البدائي الى النظام الالكتروني لتسوية الشيكات والالتزامات المالية بما يخدم قطاع الاعمال .

- اصدار اللوائح التنظيمية التي تمكن المصارف من تنويع عملياتها المصرفية داخل وخارج العراق بما يحقق قدرات تنافسية عالية وحصولها على موارد مالية باجال مختلفة وتقليص فجوة سعر الفائدة ونشر هذه اللوائح والتعليمات على موقع البنك المركزي العراقي WWW:cbiraq.org .

- قامت المصارف العراقية بدخول أفق الصيرفة الحديثة ونظم الدفع وادوات الائتمان كاصدار شهادات الايداع ، وبطاقات الائتمان (بابل ، الفيحاء ، مدرار) والبطاقة الذهبية الصادرة من مصرفي الرافدين والرشيد كوسيلة حديثة من وسائل الدفع إضافة الى سعي المصارف الخاصة لانشاء شركة (اموال) للخدمات الالكترونية ، وتوسيع نشاط اماناء الاستثمار مثل ادارة المحافظ وصناديق الاستثمار . كما عمد البنك عام ٢٠٠٧ لاعتماد التصنيف الائتماني للمصارف كبديل عن إظهار المراكز المالية المتمثلة بحجم الموجودات لما يخفيه الاخير من عمليات تجميلية غير محبذة وتحد من عملية اظهار المراكز المالية الحقيقية .

- اعتمدت العديد من المصارف الخاصة والحكومية نظم الكترونية حديثة في اعمالها ومنها مصرف بغداد ، مصرف الشرق الاوسط ، مصرف الائتمان العراقي ، مصرف دار السلام ، مصرف الخليج التجاري ، فضلا عن مصرفي الرافدين والرشيد الذين اعتمدا النظام المصرفي الشامل لربط فروعها مع اداراتها العامة ، وتطوير نظم الاتصال ، وتبسيط وتسهيل اجراءات تقديم الخدمات المصرفية لغرض تطوير اعمالها وتقديم خدمات مصرفية حديثة ومتطورة .

- بالنظر لكون المصارف الحكومية الكبيرة (الرافدين والرشيد) تحتل النسبة الاكبر من اجمالي النشاط المصرفي ولكونها تعاني من مشاكل ديون موروثة ، وترهل اداري ، ونظم تقنية متخلفة فقد تم اعداد مذكرة تفاهم جرى تنفيذها عام ٢٠٠٦ بالتعاون بين البنك المركزي ووزارة المالية ، وبالتنسيق مع صندوق النقد الدولي والخزانة الامريكية تضمنت خطة عمل وفق توقيتات زمنية محددة

لتطوير المصرفين المذكورين والمصارف الحكومية الاختصاصية الثلاث (الصناعي ، الزراعي ، والعقاري) للارتقاء باداءها ومعالجة المشاكل التي تواجهها من خلال ثلاث خطط (تشغيلية ، مالية ، واستراتيجية) ،

على ان تأخذ هذه المصارف على عاتقها مهام منح القروض الميسرة الى القطاع الخاص وهي القروض التي يرتفع فيها عنصر المنحة من حيث السماحات ومدد التسديد والفائدة وغيرها . وفي اطار مبدأ اللاتجزئية في التمويل لضمان نجاح برنامج الدفعة القوية في احداث التنمية .

• كما يتطلب تطوير المصارف الاختصاصية اعادة هيكل الدعم في الموازنة العامة للدولة واعتماد سلم اولويات لا يغفل النشاط الانتاجي عن طريق اسناد رؤوس اموال المصارف الحكومية الاختصاصية الثلاثة ، شريطة ان لا تتحمل الميزانيات العمومية لهذه المصارف أية نفقات دعم ، وانما تقتصر مهامها على ممارسة الوساطة المالية وتطويرها بما يخدم اهداف التنمية وضمان العمق المالي للعراق .

ونخلص مما تقدم ان الجهاز المصرفي العراقي هو جهاز مصرفي واعد ، تحكمة معايير الصيرفة الدولية بما فيها معيار الافصاح والشفافية ، ويخضع لاشراف وادارة البنك المركزي العراقي ، وسيشهد خلال السنوات القريبة القادمة تطورات ملموسة على الصعيد التنظيمي والعمليات ، وهناك فرص تعاون ومشاركة لتأسيس المصارف الجديدة ، وفروع للمصارف الاجنبية وللمصارف العراقية خارج العراق ، اضافة الى مشاركات في رؤوس أموال المصارف القائمة لخدمة متطلبات الاقتصاد العراقي وبدعم ومساندة من البنك المركزي العراقي .