

القطاع العام المصرفي: الواقع وسياسة الاصلاح

د. كمال البصري و مضر السباهي

مايس ٢٠١٢

الفحوى

عالميا ان للمصارف دور رئيسي في تحقيق التقدم او التخلف الاقتصادي، اذ انها الجهاز الضروري لتنظيم الخدمات النقدية والمالية بانسيابية وشفافية. حاليا في العراق شكل ضعف الجهاز المصرفي الى حرمان المرافق الاقتصادية المتعطشة للخدمات المصرفية، وفي المستقبل ستكون المشكلة اكبر عندما تتضاعف الايرادات النفطية.

ان الجهاز المصرفي شأنه شأن دور القلب في الكائن الحي، اذ يسبب ضعف الجهاز المصرفي تشنجا في المفاصل المختلفة للاقتصاد العراقي، ويؤدي الى صعوبة قيام او ضمور النشاطات الاقتصادية، وبالتالي غياب تنوع مفردات الناتج المحلي الاجمالي والى حرمان الناتج نفسه من القيمة المضافة التي يمكن ان يحققها القطاع المصرفي بذاته. بلغت نسبة مساهمة الخدمات المصرفية في الناتج المحلي الاجمالي (1.47 %) في حين بلغت النسبة في دول اخرى (6.85%) في مصر و 4.33 % في الاردن و 2.66 % في السعودية) لعام 2010 حسب مانشره صندوق النقد العربي . وقياسا على ماتقدم لنفترض ان النسبة المتحققة في مصر هي نفسها في العراق، عندها تصبح نسبة مساهمة القطاع المصرفي في الناتج المحلي (٨٣١١ مليون دولار) وهي اعلى حاليا من مساهمة قطاع الزراعة والبالغة (٧٣٩٩ مليون دولار) وقطاع الصناعة (٣٣٤٧ مليون دولار) لنفس السنة.

تهدف الدراسة الوقوف على الواقع المصرفي للقطاع العام من حيث امكانياته وموجوداته وادائه بالمقارنة مع القطاع الخاص. ونستنتج ان رأس المال للقطاع الخاص يشكل ما نسبته (84%) هو اعلى قيمة من نسبة القطاع العام (16%) ، غير ان الودائع لدى القطاع العام تشكل ما نسبته (89%) والأئتمان النقدي والتعهدي (82.1%) هو اعلى من القطاع الخاص حيث تشكل الودائع (11%) والأئتمان النقدي والتعهدي (17.9%) لعام 2011 (في ظل احتكار تام للقطاع العام للتعاملات المالية الحكومية). وتتناول الدراسة التحديات التي تواجه القطاع المصرفي العام من حيث الديون والخسائر التي تكبدتها المصارف في السنوات السابقة وغياب الكفاءات الفنية والتقنيات الضرورية . وايضا تتضمن الدراسة وضع رؤيا للإصلاح تتسم بما يلي :

خلق بيئة تنافسية بين المصارف وبين الفروع ايضا ، واداريا العمل بمركزية التخطيط ولامركزية التنفيذ، والنظر للممارسات المصرفية بالمعايير التجارية البحتة وتبني الخدمات المصرفية المختلفة وفق الجدوى الاقتصادية لها، واهمية تأسيس مركز معلومات لحماية المصارف من المخاطر المالية، واخيرا لضمان استقرار ونجاح العملية الاصلاحية أكدنا على ضرورة تأسيس اكااديمية مصرفية لمواجهة شحة الكفاءات المصرفية.

وتتناول الدراسة ايضا جهود الاصلاح المصرفي التي تبنتها وزارة المالية والبنك المركزي وبتعاون مع البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، والتي شملت اصلاحات للجوانب المالية والتشغيلية. ورغم ان جهود الاصلاح قد تم العمل بها منذ توقيع مذكرة التفاهم بين وزارة المالية والبنك المركزي عام 2006 ومذكرة التعاون مع البنك الدولي وصندوق النقد الدولي عام 2007 إلا انها لازالت جهود الاصلاح متلكئة ومتعثرة بسبب تداعيات العملية السياسية على الاداء والمتمثلة بغياب مفردات الحكم الرشيد والتي تتجسد:

بغياى سيادة القانون وعدم اعتماد المعايير التجارية، ووضع الفرد المناسب في المكان المناسب، وتأخر اصلاح البيئة القانونية الساندة. ان وجود قيادة مهنية ومتمرسة وذات ارادة قوية ومؤمنة بفلسفة التغيير ولها المعرفة الفنية بتخطيط عملية الاصلاح والتجارب الدولية، كما ان تمتعها بدرجة عالية من الصلاحيات والالتزام بالمسؤولية العمل دور حاسم في تجاوز التلكؤ.

وازاء ما تقدم فأن عملية الاصلاح المصرفي تتطلب اعادة النظر بالاستعانة بجهه استشارية مصرفية معروفة على الصعيد العالمي لتتولى الاشراف اليومي على عملية الاصلاح، ويمكن تأطير هذا العمل الاستشاري من خلال تائمة المصارف المحلية مع المصارف العالمية المعروفة مقابل نسبة من الارباح المتحققة من عملية الاصلاح، وعلى ان تقوم الجهة الاستشارية ايضا باعداد الدراسات الازمة والمتعلقة بتحديد راس المال للمصارف الضروري لدعم النشاطات الاقتصادية المختلفة. ان الاستفادة من تجارب الدول الناجحة كتجربة الاصلاح في هنكاريا والتي اكلمت بالنجاح عام ١٩٩٧ امر ضروري. لقد استفادت المصارف الحكومية الهنكارية من فرصة اتاحة المجال للمصارف الاجنبية المتميزة بالمشاركة في عملية الاصلاح مقابل نسبة من الارباح متفق عليها. ان اعتماد الدور الاستشاري للبنك الدولي ضروري ولكن غير كافي ولا مجزي لنجاح عملية الاصلاح.

واخيرا تؤكد الدراسات الاقتصادية الدولية ان عملية الاصلاح المؤسسات الاقتصادية ايا كانت لن توتي بثمارها المرجوة اذا لم تكن مقترنة بأجواء المنافسة. فالمنافسة بين الوحدات المصرفية (بين المصارف او الفروع) وتطبيق سياسة العقاب والثواب امر في غاية من الاهمية.

الواقع المصرفي العام وسياسة الإصلاح

أولاً: المقدمة: القطاع المصرفي (العام والخاص)

اعتبرت الحكومة العراقية عام ٢٠٠٨ إصلاح الوضع المصرفي هدفاً مركزياً. إذ إن المصارف بشكل عام تمثل قلب الاقتصاد العراقي النابض بالتدفقات النقدية الضرورية لكل مرافق القطاعات الاقتصادية. فأذا ما كانت موارد النفط تشكل العوائد النقدية المغذية للنشاط الاقتصادي، فإن المصارف هي الجهة المنظمة لتلك التدفقات النقدية والتي يجب أن تكون حركتها وادائها متناسبا مع حاجة الاقتصاد العراقي.

إن المصارف بشكل عام أصبحت أكثر من مجرد ضرورة لتمشية الأمور الاقتصادية العامة للمواطنين، بل تعدت إلى تسهيل العمليات الاقتصادية المتعلقة بكل من القطاع الخاص والعام. فالمصارف في الدول الأخرى مؤسسة تجارية ربحية تقوم بتقديم الخدمات المصرفية المختلفة أخذت بمؤشرات السوق بعيداً عن الرغبات السياسية. تودع فيها الرواتب والمدفوعات التقاعدية، ومكان لإصدار البطاقات الائتمانية التي تعوض عن استخدام النقد في التعاملات المختلفة. كما تعمل على تقديم خدمة تبادل العملات وتقديم خدمة التأمين بمختلف أشكاله، وتقديم القروض لمختلف التعاقدات التجارية والاقتصادية بما فيها قروض الإسكان. في كل ذلك تعمل على تحقيق الأرباح من خلال التوسع في الخدمات المربحة والانحسار من الخدمات الأخرى. إلا أن واقع حال المصارف الحكومية العراقية يختلف كل الاختلاف عن نظائرها في الدول الأخرى. فهي مؤسسات خدمية مدعومة لا تشترط في تقديم الخدمات تحقيق الأرباح، بل على أساس إشباع الرغبة السياسية والاقتصادية (كما حصل سابقاً). إن ضعف الجهاز المصرفي يعوق الإصلاح الاقتصادي ويحد من دور القطاع الخاص في أخذ دوره المرتقب. من الجدير بالذكر، إن سياسة الانفتاح والإصلاح التي اتبعتها مصر في منتصف السبعينات، لم تكن أن تتحقق وتأتي بأكملها دون مساهمة القطاع المصرفي في دعم خصخصة بعض المشاريع الاقتصادية.

مقارنة مساهمة القطاع المالي في الناتج المحلي الاجمالي						
مليون دولار		الناتج المحلي الاجمالي				الدولة
نسبة قطاع التمويل والتأمين والمال الى الناتج المحلي بالاسعار الجارية %		بالاسعار الجارية		القيمة المضافة لقطاع التمويل والتأمين والمال		
2010	2009	2010	2009	2010	2009	
4.33	3.46	26,463	23,853	1,147	826	الاردن
0.22	0.24	161,947	138,126	363	330	الجزائر
2.66	3.12	447,762	376,692	11,906	11,765	السعودية
1.47	1.35	121,335	97,302	1,781	1,315	العراق
6.85	6.89	218,393	188,489	14,967	12,988	مصر
المصدر : صندوق النقد العربي						

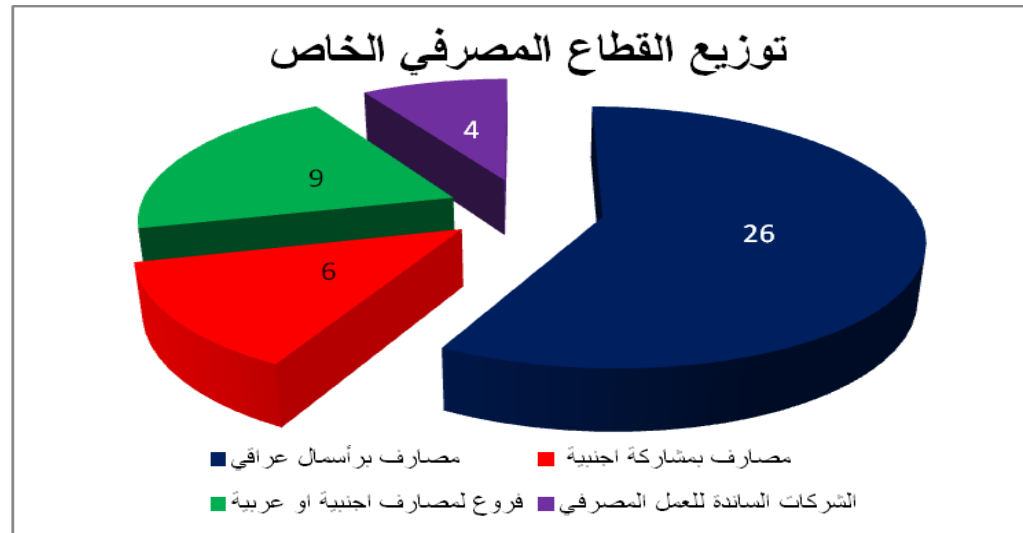
وقياسا على ماتقدم لنفترض ان النسبة المتحققة في مصر هي نفسها في العراق لأصبحت نسبة مساهمة القطاع المصرفي في الناتج المحلي (٨٣١١ مليون دولار) وهو اعلى من مساهمة قطاع الزراعة مثلا (٧٣٩٩ مليون دولار) وقطاع الصناعة (٣٣٤٧ مليون دولار) لنفس السنة.

ثانيا : واقع القطاع المصرفي في العراق

الدراسة الحالية هي امتداد للدراسة التي تم اعدادها عام ٢٠٠٨ اخذين بنظر الاعتبار المتغيرات الجديدة. وسوف نتناول الجهاز المصرفي من شقيه الخاص والعام :

أ. القطاع المصرفي الخاص:

يتكون القطاع المصرفي الخاص من (٤٥) مصرفا اهليا واجنبيا وشركات سائدة منها (٢٦) برأس مال عراقي ، و (٦) مصارف بمشاركة اجنبية ، و (٩) فرعا لمصارف اجنبية. من اجمالي عدد المصارف يوجد ٩ مصارف اسلامية. وكذلك ٤ شركات مساندة للعمل المصرفي (بطاقة ذكية ، ضمان قروض ، تمويل مشاريع صغيرة ، الخدمات الألكترونية). اضافة الى ٤٠ شركة تحويل مالي و ٣٠٠ شركة صرافة مجازة، وعدد اخر غير معروف من هذه الشركات غير مجاز .



المصدر: رابطة المصارف الخاصة في العراق

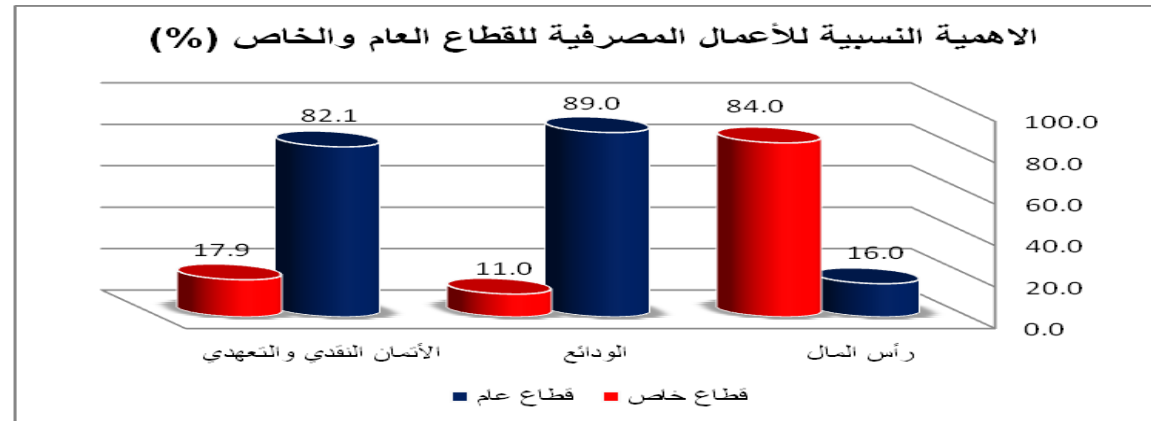
ب. القطاع المصرفي العام:

يتكون القطاع المصرفي العام من (٦) مصارف متخصصة (٣) منها تجارية مصرف الرافدين والرشيد والمصرف التجاري العراقي (TBI)، و مصرف زراعي، ومصرف صناعي، ومصرف عقاري. يعتبر بنك الرافدين أكبر بنوك العراق وله (١٦٥) فرعاً وبنك الرشيد الثالث وله (١٣٧) فرعاً، ويتلقى المصرفان الودائع الحكومية.

للتعرف على واقع العمل المصرفي للقطاعين العام والخاص نجد من المناسب قراءة بعض المؤشرات المالية كما في الجداول التالية

مليار دينار	مؤشرات مالية للقطاع العام والخاص لعام ٢٠١١		
	الأتمان النقدي والتعهدي	الودائع	رأس المال
48,700	51,713	4,078	قطاع عام
10,600	6,392	6,392	قطاع خاص


دراسة د. ماجد الصوري قدمت في احد ورش المعهد




دراسة د. ماجد الصوري قدمت في احد ورش المعهد

بات من المؤكد ان الوضع الحالي للمصارف العراقية يحتاج الى اصلاح. الا انه عندما يثار الموضوع يتبادر للبعض ضرورة استخدام التقنيات وتطوير المهارات دون التأكيد على ضرورة وجود نظام كفيل باثارة الهمم ويحرك الدوافع الكامنة للعاملين نحو جعل المصلحة العامة (مصلحة المصارف) متقاربة او منسجمة مع المصلحة الخاصة (المادية للفرد). وكما هو معلوم تمتلك الحكومة العراقية مصرفين تجاريين هما (الرافدين والرشيد) اللذان يعتبران من اهم واكبر المصارف في العراق من حيث حجم الموجودات والودائع، كما يستحوذ القطاع الحكومي على ٩٠% من النشاط المصرفي و٧٥% من شبكة المصارف المحلية. ويقدر حاليا اجمالي موجودات القطاع المصرفي بـ(٢) مليار دولار. الا ان مساهمة تلك المصارف في الناتج المحلي الاجمالي تساوي ٨% وهي نسبة متخلفة جدا، مما يعكس الدور المحدود الذي يلعبه هذا القطاع في اداء وظائفها التقليدية في الوساطة بين المدخرين والمستثمرين وتمويل التراكم الرأسمالي خاصة في القطاع الخاص.

ويتأثر النشاط المصرفي بشكل عام بما يلي:

 عوامل خارجية : وتتمثل بما يلي:

- ١ - اوضاع امنية وسياسية غير مستقرة بالكامل.
- ٢ - ضعف الاقتصاد العراقي وبالذات القطاع الخاص .
- ٣ - ضعف العلاقات المالية الدولية .
- ٤ - ضعف ادارة الدولة المالية وخصوصا في جانب الانفاق
- ٥ - توجه رأس المال الى الخارج بدلا من الداخل.
- ٦ - ضعف الرقابة والاشراف لدى السلطات الرقابية او الاشرافية.

 عوامل داخلية : وتتمثل بمايلي:

- ١ - الدمج بين ملكية رأس المال والادارة
- ٢ - غياب السياسات المصرفية ودليل عمل المصارف الواضحة والمكتوبة .
- ٣ - ضعف المعايير التشغيلية والمالية ، وخصوصا فيما يتعلق بادارة السيولة والمخاطر بجميع انواعها وغياب السياسة التحوطية للمخاطر.
- ٤ - ضعف استخدام الوسائل التكنولوجية الحديثة .

ومما يلاحظ على العمل المصرفي العام :

١. من تحديات التي تواجه العمل المصرفي الديون الخارجية، وهي جزء من عبء الديون العراقية حيث بلغت مع الفوائد المتراكمة عليه (٢٣) مليار دولار، وهذه الديون اكبر من رأسمال مصرف الرافدين باضعاف. كما ان ٦٦% من موجودات مصرف الرافدين و ٥٠% من موجودات مصرف الرشيد تتكون من حوالات الخزينة التي تصدرها الحكومة العراقية لتمويل وتغطية خسائره وتوفير الاعانات والدعم له.

٢. ٩٠% من النشاط المصرفي مخصصا لتمويل النشاط العام المثقل بعدم الكفاءة والبطالة المقنعة والخسائر المتراكمة، بينما حرم القطاع الخاص من التمويل اللازم للتراكم الرأسمالي. اضافة الى ما تقدم، ان ٩٠% من استثمارات الجهاز المصرفي الحكومي (الرافدين والرشيد) هي استثمارات في حوالات الخزينة، مما يعني ان قاعدة الاستثمار ضيقة وما زالت محصورة في ادوات الحكومة.

٣. الخدمات المصرفية لدى الجهاز المصرفي بشكل عام محدودة جدا في عمليات الاقراض والتمويل البسيط. الجهاز المصرفي الحكومي لا يمتلك قدرات كافية على توفير منتجات مصرفية حديثة كادارة المحافظ الاستثمارية وغيرها، فضلا على ذلك انه لا يمتلك قدرة كافية في تقييم المخاطر الناجمة عن الأنتمان المصرفي، واعادة الأنتمان الممنوح يتضمن ضمانات كبيرة اصبحت ترهق المستثمرين. علاوة على ذلك قصور الجهاز المصرفي الحكومي في توفير خدمات متقدمة تتطلب نظم مدفوعات متطورة كنظام المقاصة المتطورة او ادخال وسائل دفع متطورة على مستوى الفرد (بطاقة الأنتمان) او على مستوى دفع المعاملات المالية الكبيرة. كما ان اغلب الأنتمان المقدم من قبل المصارف التجارية (العامة والخاصة) عبارة عن أنتمان قصير الاجل ولاغراض تجارية واستهلاكية، وانها لاتحيد تقديم الأنتمان طويل الاجل تجنبا للمخاطر. كما يركز الجهاز المصرفي على الضمانات العقارية في منح الأنتمان وعدم اعطاء اهمية للضمانات الحقيقية (موجودات المشروع).

٤. تعاني المصارف من الازهاق من الاعمال غير المربحة كدفع الرواتب التقاعدية، وقلة الكوادر الفنية والادارية الكفوءة، وتضخم عدد الموظفين بشكل كبير.

ورغم الحاجة الملحة لتطوير المصارف الحكومية والبلوغ بها الى مستوى المصارف التي تستطيع تقديم الخدمات المصرفية للتعاملات التجارية ولخصخصة المشاريع، يقف قانون البنك المركزي (مادة ٤٠) حائلا من اي اجراء لتغيب وجود المصارف الحكومية. ان البديل المقبول هو المضي في تحسين اداء

المصارف الحكومية من خلال ادخال الممارسات التجارية مع العمل على فسخ المجال لتطوير مصارف القطاع الخاص. ان تغيب دور المصارف الحكومية يسبب خسارة لا يستهان بها ومتمثلة : ضياع المعلومات الخاصة بالعملاء والعمالة. في الوقت الحالي لاتوجد اي رغبة من المصارف الاجنبية لخصخصة المصارف الحكومية (بسبب اوضاع العراق الحالية)، كما لا توجد اي قدرة للمصارف الخاصة (المحلية) على ذلك. وعليه ينبغي البحث عن الية اصلاحية

تعمل على الحفاظ على المصارف الحكومية من حيث استمرارها في تقديم الخدمات المصرفية الحالية مع العمل على تجديد وتطوير خدماتها. على ان تكون جميع خدماتها من دفع رواتب ومستحقات تقاعدية تقدم مقابل عمولة، والسماح للمصارف الحكومية كانت او خاصة بالتنافس على كسب العملاء. بسب غياب الحوافز الضرورية لوجود المصارف الاجنبية في العراق، وكأجراء بديل من الضروري للمصارف الحكومية ان تعمل الترتيبات الضرورية لتعلم الخبرات والتكنولوجيا الحديثة او تطوير علاقات مع النظام المصرفي العالمي ويمكن ان يتحقق ذلك من خلال اتفاقات ثنائية مع المصارف الاجنبية. على أن تشمل الاتفاقات اعطاء البنك الحليف نسبة من الارباح ونوع من التفضيل في مستقبل الاتفاقات المصرفية.

ومن الجدير بالذكر قامت الحكومة في نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠٠٣ بتأسيس المصرف التجاري للعراق (TBI)، لتمكين ضمان الحوالات المالية بين العراق والعالم الخارجي وتلبية ضرورات ومتطلبات اعادة الاعمار. وكان مخططا له ان يكون مؤقتا الى حين توقف الدعاوى المالية ضد العراق بسب مديونية المصارف العراقية الرئيسية. يُصدرُ المصرف التجاري العراقي رسائل الإعتماد (LC) وضمانات أخرى نيابةً عن وزارات حكومة العراق والمشاريع المملوكة للدولة. رأسمال المصرف التجاري العراقي ١٠٠ مليون دولار من صندوق تطوير العراق (DFI)، ويُدارُ المصرف من خلال إئتلاف من البنوك الدولية تحت قيادة (جي بي مورغان).

وازاء ما تقدم نجد ان المصارف العامة تحتاج الى عملية اصلاح جذري وهو ما سيتم تناوله في القسم القادم

ثالثاً: منطلقات الاصلاح ومستلزمات الاصلاح :

قبل شروع المصارف بقبول وتطبيق سياسة الاصلاح المصرفي التي يقودها البنك الدولي بالتعاون مع صندوق النقد الدولي والخزانة الامريكية، قدمنا رؤيا لاصلاح تتلخص بالبحث عن الية اصلاحية محلية: تستلزم استخدام واعتماد اليات السوق الحرة في اطلاق المبادرات التجارية التي تبتغي تحقيق الربح، واعتماد المنافسة التي من شأنها ترشيق المصارف من تضخم العمالة، وخفض الهدر في النفقات، واعتماد الاعمال والنشاطات التي لها مردود مالي (مربح)، ونبذ كل ممارسة لا تصب في زيادة الربح. ان هذا النهج الاصلاحى يتطلب اولا معالجة مشكلة الديون الخارجية وازالة الصعوبات والمشكلات انفة الذكر.

وفيما يلي الاجراءات الضرورية للاصلاح المصرفي :

أ - المرحلة الاولى

1. تأسيس هيئة خاصة بالاصلاح المصرفي: ان تقوم الدولة بتأسيس هيئة خاصة "هيئة الاصلاح المصرفي" تأخذ على عاتقها رسم سياسة الاصلاح المصرفي وتشخيص الاليات الضرورية والاشراف على المصارف، على ان تمنحها الدولة القدرة على تحديث القوانين والاجراءات وتزويدها بالرأسمال الضروري لاداء اعمالها. وتضم الهيئة عناصر لها معرفة بالمشكلات القائمة وعلى دراية بالحاجة الحالية والمستقبلية. ولعل من ابرز مهامها عمل رسم السياسات ووضع المقترحات الضرورية (وقد تم فعلا تأسيس هذه الهيئة).
2. تأسيس مصرف جديد (نموذجي): لغرض اجراء التغيير الضروري في المصارف الحكومية، لابد من تقديم بديل (نموذج) يقتدى به من قبل المصارف. فان تحديث الانتاج ما هو الحال في المجال الصناعي او الزراعي يتطلب عادة قيام منشأة رائدة تبنى التقنيات الحديثة. في وقت تقوم المنشآت الاخرى بدور المراقب والمتتبع والمتعلم. بعدها تقوم هذه المنشآت بتبنى التقنيات الجديدة وبسرعة اكبر (بحسب سرعة التعلم). وعليه من الضروري ان تقوم الهيئة المصرفية بتأسيس مصرف جديد (نواة للاصلاح المصرفي) يعمل باليات المصارف الحديثة على ان يراقب عمله من قبل الهيئة المصرفية، ويدار على اساس مؤسسة ربحية. وهنا لا يشترط تأسيس مصرف جديد، اذا ما تبين للهيئة انها تستطيع ان تستفيد من وجود "المصرف التجاري العراقي" او غيره كنواة للتغيير. كما يفضل أن يكون تأسيس المصرف الجديد كقطاع مختلط. يتم تأسيس المصرف بالحد الأدنى من الفروع على ان يتاح له بالتوسع بحسب دراسات الجدوى الاقتصادية.

٣. بسبب شحة الكفاءات المصرفية يقترح ان تقوم هيئة الاصلاح بالتعاقد مع جهة مصرفية معروفة على النطاق العالمي مثلا (HSBC , CITIBANK) لأدارة المصرف الجديد باحدث الطرق المصرفية .والمساعدة على الاصلاح في المصارف الحكومية الاخرى .
٤. تأسيس معهد للتطوير المصرفي: تقوم الهيئة بتأسيس معهد للتطوير المصرفي يعمل على تطوير القابليات المصرفية في العراق وتطوير الابحاث والدراسات. ولجميع المصارف حق الاستفادة من المعهد لبناء قدرات العاملين او الراغبين في العمل في المصارف في كل من القطاع العام او القطاع الخاص. لاشك ان المعهد سيعمل على توفير الكادر الضروري لتطوير الصناعة المصرفية من خلال اعادة صقل المهارات الموجودة حاليا واستحداث مهارات جديدة (من الجيل الجديد)، ويمكن ان يكون المعهد مستقلا او جزء من المؤسسات التعليمية القائمة .
وفيما يتعلق بالمصارف القديمة وفروعها توصي الهيئة:
٥. بتحميل وزارة المالية ديون الدولة و تمثل كافة قيود الموقوفات الظاهرة في سجلات المصارف ،
وبتحمل وزارة المالية جميع المبالغ المؤثرة لدى المصارف تحت بند اضرار الحرب، لعدم مسؤولية المصارف عنها، واطفاء الديون الميؤوس من تسديدها نهائياً من التخصيصات التي اتخذت لها وظهرت في ميزانية كل مصرف.
٦. بمفاتيحة المالية لغرض تعويض المصارف عن ارصدها الخارجية التي حولت الى صندوق اعمار العراق (DFI) على ان تكون موثقة.
٧. بترشيح عدد الموظفين من خلال عرض عليهم الخيارات التالية: بالتقاعد او التعويض المجزي او احالتهم الى وزارة المالية او الى جهات حكومية اخرى.
٨. باختيار التكنولوجيا الحديثة متمثلة بالمكننة والبرامج المصرفية.
٩. بالتخلي عن دفع رواتب المتقاعدين وتسليم الفروع المتخصصة بدفع الرواتب الى دائرة التقاعد او لدفع مستحقات شبكة الحماية الاجتماعية كمرحلة اولى ومن ثم التفكير باستخدام (الوتو مشين) لدفع رواتب المتقاعدين.
١٠. اخلاء الفروع الغير مناسبة شكلاً وموقعاً وخاصة ان كانت مملوكة للغير.
١١. بوضع الحد الادنى للربح لكل فرع مصرفي وبشكل تصاعدي مع مرور الزمن (على ان يعاد النظر في الحد الادنى سنويا).
١٢. ان تتمتع الفروع بحرية كاملة في اتخاذ القرارات بخصوص توظيف العمالة او بخصوص نوع الخدمات المصرفية التي تروم انتاجها.

١٣. بوضع نظام جديد للعمل في جميع المصارف: يتمثل بتطبيق سياسة العقاب والثواب كما تتبنى سياسة مشاركة العاملين في الربح السنوي (لخلق الحوافز الضرورية). ان مثل هذه السياسات توفر الحوافز الضرورية للعمل الجاد والمبدع والذي من شأنه تعظيم الارباح وخفض التكاليف والالتزام بضوابط العمل ورفع نوعية الخدمات المقدمة.
١٤. باتاحة الفرصة للمصارف وفروعها بالتنافس في مجال انتاج الخدمات المصرفية وتحقيق الربح.

ب - المرحلة الثانية: الانتقالية

في ظل البيئة الجديدة للمصارف سوف تكون هناك منافسة بين المصارف العامة والخاصة. ويترتب على ذلك ان تكون بعض المصارف العامة (او بعض فروعها) متميزة في ادائها عن غيرها. وهنا ستكون متاحا لنا اتخاذ احدى الخيارات التالية:

- ١- تقوم الهيئة المصرفية بتشجيع القطاع الخاص بالاشتراك في ادارة او ملكية المصارف لتصبح المصارف ملكية مختلطة. سينجم عن هذا الاجراء منافسة اشد بين المصارف ومن ثم ربحية وانتاجية اكبر.
- ٢- تشجع الهيئة المصارف على حرية اتخاذ القرار بشأن اندماج بين الفروع او مزيد من التخصص ، وسينجم عن هذه المرحلة نمو او اضمحلال بعض المصارف.

ج - المرحلة الثالثة:

في هذه المرحلة يكون وضوح اكثر بأداء المصارف والطرق الانسب للتعامل معها. ويكون بمقدور الهيئة تحديد المصرف او المصارف التي تبقى تحت ملكيتها (او تحت ملكية مشتركة) ومن ثم اصدار التعليمات بخصخصة بقية القطاع المصرفي. ويتضح مما تقدم ان هيئة الاصلاح المصرفي تمنح المصارف جميعها الحرية كاملة في اتخاذ القرارات (بما فيها الفروع) مقابل ان تكون المصارف مسؤولة عن حسن ادائها الاقتصادي او المالي. فالمصارف او الفروع ادرى بشؤونها وظروفها من غيرها، ومن ثم اقدر على اتخاذ القرارات المناسبة. ان اعتماد المركزية معيق لسرعة الحركة ولا ينسجم مع سياسة اقتصاد السوق الحر الذي يعتمد على الاستجابة السريعة لمؤشرات السوق. ان تبنى بمبدأ الحرية الاقتصادية في اتخاذ القرارات يوفر الاطار الضروري لوضع الشخص المناسب بالمكان المناسب، وبذلك تتغير اعراف العمل السائدة وتكون المصارف حرة في اختيار وتقديم نوع الخدمات المصرفية وحررة في تسعير خدماتها. وفي ظل الحرية الاقتصادية تقوم المصارف باستقطاب المواطنين من خلال توفير وتقديم افضل الخدمات وبالاسعار التنافسية للسوق.

رابعا : الاجراءات الاصلاحية المتبعة ٢٠٠٨-٢٠١١:

لغرض انجاز الاصلاح المصرفي تم في ٦ كانون الأول ٢٠٠٦ توقيع مذكرة التفاهم بين وزارة المالية والبنك المركزي العراقي وبموجبها يتم إعادة هيكلة كلا من الرشيد والرافدين، بعد ذلك تم التوقيع مع كلا من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي للمساعدة في جهود الاصلاح. بموجب الاتفاقيات السابقة تم تشكيل " اللجنة المشرفة على الاصلاح: المؤلفة من وزير المالية، محافظ البنك المركزي العراقي، ورئيس ديوان الرقابة المالية لغرض المراجعة والمصادقة أو عدم المصادقة على التوصيات المقدمة من قبل لجنة القيادة، والمؤلفة من وكلاء وأعضاء " اللجنة المشرفة على إعادة الهيكلة". وتم توقيع عقد بين المصرفين والمدقق المالي الدولي المستقل (Ernst & Young) لغرض القيام بتدقيق للنشاطات المالية والتشغيلية. وتم توقيع عقد بين مصرف الرافدين وشركة (Misys /B Plan) لتطبيق "نظام مصرفي شامل" يقوم بجعل التشغيل المصرفي أوتوماتيكياً. اما مصرف الرشيد فلا زال في دور اختيار مجهز.

حاليا يركز اصلاح المصارف الحكومية على:

(١) اصلاح النشاطات التشغيلية :

ويتضمن اصلاح الجوانب التشغيلية المتمثلة بتخطيط الأعمال التجارية، وتنظيم سياستها وإجراءاتها، ووصفها للوظائف، وضع الهيكل الاداري التنظيمي، الذي يشمل الأقسام الخاصة : الموارد البشرية، والحسابات، وتكنولوجيا المعلومات، والاعمال الادارية والتشغيلية الخاصة بالفروع.

(٢) اصلاح الشؤون المالية:

تتضمن معالجة الديون المصرفية، تصنيف وتسوية الموجودات وحسابات الدائنين، والمحافظة على الموجودات المصرفية (المادية، المالية، والإمتيازات) خلال مدة إعادة الهيكلة، وربط إعادة الرسملة بتسوية الإلتزامات الخارجية وفق اتفاقية العراق مع صندوق النقد الدولي (من جهة) والتقدم في إعادة الهيكلة التشغيلية.

بالاضافة الى ذلك تقوم شركة (Ernst & Young) بعملية التدقيق المالي لكلا المصرفين، ويتوقع الإنتهاء منها في صيف ٢٠٠٨. ستكون نتائج التدقيق المالي والتشغيلي خطة اصلاحية استراتيجية تشغيلية. والعمل مع مصرفي الرافدين والرشيد لإعادة صياغة بيان الميزانية لهم لعام ٢٠٠٧ ، ودعم المصارف لتحديد الديون الخارجية، والخسائر الموروثة والأموال الإحتياطية الضرورية، وتقييم الموجودات والديون وأرصدة الدائنين (ارصدة القروض).

من وجهة نظرنا ان جميع هذه الاجراءات ضرورية جدا الا انها غير كافية (Necessary but not sufficient) وعليه هناك:

اولا- ضرورة تبني الاليات التي وضحتها الدراسة كالامركزية والمنافسة ... الخ

وثانيا - ضرورة وجود مؤسسة داعمة للانتماء (Credit Bureau) مستقلة عن الجهاز المصرفي مسؤولة عن جمع المعلومات المالية لعموم المواطنين والشركات كي تسهم في تقييم خطورة التعاقدات المالية للأشخاص والشركات

وثالثا: ضرورة وجود لجنة استشارية عراقية مستقلة (تتعقد معها وزارة المالية) لمراقبة ومتابعة تنفيذ عملية الإصلاح واغنائها بالمقترحات الضرورية. او بالاحرى ينبغي على اللجنة الاقتصادية بالبرلمان متابعة عملية الإصلاح مستعينة بلجنة استشارية خاصة.

رابعاً: حالة الإصلاح لغاية ٢٠١٢

في كانون الاول ٢٠٠٦ وبرعاية صندوق النقد الدولي تم توقيع مذكرة تفاهم بين وزارة المالية والبنك المركزي العراقي على اعادة هيكلة المصارف الحكومية وبالذات الرافدين والرشد في المجالات التالية :

- ١ - الهيكلية المالية وتتمثل بأزالة الديون من المصرفين من الخسائر الموروثة واعادة تركيب رأس المال بما يتكفل تاهيل المصرفين العام الدولية .
- ٢ - الهيكلية التنظيمية: اعادة الهيكل التنظيمي للمصرفين بما يكفل رفع الكفاءة
- ٣ - الهيكلية التشغيلية وضع الاسس التشغيلية اللازمة لعمل المصرفين والتأكيد على اعادة هيكلة العمليات الحسابية وادارة السيولة وادارة المخاطر وادارة الرقابة الداخلية ... الخ
- ٤ - اعادة النظر بالقوانين والتعليمات ذات العلاقة بالمصارف بما يكفل رفع الحواجز عن النشاطات الاقتصادية والتي تحقق ارباح مجزية..
- ٥ - العمل على استخدام التقنيات الاحديثة في ادارة عمل الامصرفين.
- ٦ - استخدام المعايير الكفاءة الدولية في التقييم الذاتي لعمل المصارف
- ٧ - تطوير السلطات الرقابية والاشرفية من اجل استخدام المعايير الدولية المتبعة في هذا المجال وخصوصا ما يتعلق بتوصيات بازل الثلاثة .

وعلى ضوء ماتقدم :

- تم الاتفاق مع شركة "ارنست اند يونغ" وحسب شروط صندوق النقد الدولي من اجل التقييم التشغيلي للمصرفين،
- وفي كانون اول ٢٠٠٩ تم الانتهاء بالتعاون مع صندوق النقد الدولي بوضع اللوائح التنظيمية الجديدة لعمل جميع المصارف الحكومية والاهلية. وتم في ٢٠١١/٣/١ تم نشرها في جريدة الوقائع العراقية إلا انها حتى الان لم تطبق.
- في ٢٠١٠/٤/١٧ تم الاتفاق مع البنك الدولي على تقديم منحة الى العراق بقيمة ١٠ مليون دولار من اجل تنفيذ الدراسات اللازمة لأعادة الهيكل التنظيمي والتشغيلي للمصرفين والمديرية العامة لمراقبة الصيرفة والائتمان.

- في ٢٠١٠/٥/١ تم انشاء وحدة الهيكلية لادارة عمليات اعادة الهيكلة وفقا لخطة استراتيجية بعد الاتفاق عليها من قبل البنك الدولي والجهات المعنية (البنك المركزي ، وزارة المالية ، المصارف المعنية).
- في تموز ٢٠١١ تم الانتهاء من الدراسات المتعلقة بالهيكل التنظيمي لكل من مصرفي الرافدين والرشيد، واهم ما توصلت اليه هذه الدراسات:
 - ١- فصل ملكية رأس المال عن الادارة واعادة تركيب مجلس الادارة والفصل بين مهام رئيس المجلس ومهام مدير عام المصرف، مع اقتراح هيكل تنظيمي جديد.
 - ٢- ضرورة استخدام النظام المصرفي المركزي لغرض رفع الاداء المصرفي الى مصافي المصارف العالمية.
 - ٣- ضرورة تطبيق مبادئ ومعايير الادارة الرشيدة في عمل المصارف.
- في ٢٠١٢/٥/٣١ ستهي عمل الشركات الاستشارية باعادة هيكل الادارة المالية وادارة المخاطر وادارة السيولة (الخزينة) وادارة الرقابة الداخلية و مراقبة الامتثال.
- تم القيام بتدريب ٥٣٧ من كوادر المصرفين وكوادر المديرية العامة لمراقبة الصيرفة والائتمان في البنك المركزي وبعض كوادر ديوان الرقابة المالية على مواضيع مختلفة تتعلق بعمل المصارف ويبقى تدريب ١٥٣ كادرا من هذه الجهات يجري تنفيذها الان.
- في اواسط الشهر الرابع من عام ٢٠١٢ اجتمعت اللجنة الاشرافية العليا لأعادة هيكلة المصارف المكونة من وزير المالية ومحافظ البنك المركزي ورئيس ديوان الرقابة المالية واقرت :
 - ١ - طريقة الغاء الديون على من كل من المصرفين الرافدين والرشيد.
 - ٢ - الهيكل التنظيمي الجديد للمصرفين .
 - ٣ - الموافقة على مقترح قانون جديد لتنظيم عمل المصارف الحكومية ويتضمن :
فصل ملكية رأس المال عن مجلس الادارة واعادة تركيب مجلس الادارة وفصل مركز رئيس المجلس عن المدير العام، وتطبيق مبادئ الادارة الرشيدة بالاعتماد على توصيات بازل المختلفة في هذا المجال.

الاستنتاجات

من الملاحظة ان هناك ضعف في كفاءة عمل مصارف القطاع العام، وانها تعود الي:

١. ضعف المهارات والتقنيات بالمقارنة مع المصارف السائدة في الدول المختلفة .
٢. غياب مفردات الحكم الرشيد والمبادرات التجارية على صعيد الادارة .
٣. الحواجز والعقبات القانونية التي تعيق ممارسة المصارف للنشاطات المرغوب بها اقتصاديا والمربحة بنفس الوقت .
٤. غياب دور المنافسة في العمل والذي من شأنه رفع الاداء بشكل واضح.
٥. فيما يتعلق بتطبيق سياسة الاصلاح، بات من المؤكد ان لتداعيات العملية السياسية قد اقلت بظلالها بضعف الارادة للمسؤولين في تطبيق مفردات سياسة الاصلاح وغياب سياسة الثواب والعقاب، ووضع الفرد المناسب بالموقع المناسب.

وأزاء ما تقدم نوصي بمايلي:

٦. اجراء تعديلات على قانون المصارف رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤ و حسب المقترحات التالية :

- أ - تعديل المادة (٢٧) من القانون والخاصة بالأنشطة المصرفية (اضافة الاستثمارات غير المحددة ضمن هذه المادة) (ينبغي حذف الفقرة (ك) من البند (١) في المادة (٢٧) وكذلك حذف البند (٢) من المادة (٢٧) ، لانها تعيق مفهوم الصيرفة الشاملة ولاتتناسب مع التطور الحاصل في العمل المصرفي وتحرير الخدمات المصرفية والاتفاقيات الدولية في هذا المجال).
- ب-تعديل المادة (٢٨) (الانشطة المحظورة) بما يمنع عرقلة وتحديد الاستثمار المصرفي (فهي المعيق الكبير لعمل المصارف باسلوب الصيرفة الشاملة لذلك ينبغي ان تتضمن هذه الفقرة الاتي " يجوز للمصارف العمل وفق مفهوم الصيرفة الشاملة أي العمل بمجموعة شاملة ومتكاملة من الخدمات المالية في مجالات الوظائف التقليدية وغير التقليدية للمصارف التجارية وفي مجال مصارف الاستثمار أو مصارف المتاجرة ").
- ت-تعديل المادة (٣٣) الفقرة (٢) بما يفيد استثناء بيع العقارات التي تؤول للمصارف تسديدا لديون بذمة مالكيها عندما تحقق حاجة المصرف لاشغالها من قبل فروعها من شرط بيعها خلال المدة المحددة .
- ث حذف الفقرة (٣) من المادة (٣٣) لتعارضها مع مواد اخرى مثل الفقرة (١- ج) من المادة (٢٧) .
- ج -مراجعة تعليمات البنك المركزي حول اجراءات فتح فروع اخرى داخل العراق .
- ح -السماح للمصارف الخاصة شراء العملة الاجنبية من مزاد البنك المركزي لتغطية الاعتمادات المستندية المفتوحة من قبلها.

خ - اخضاع جميع المصارف الحكومية والخاصة لأحكام القانون بالتساوي و دون تمييز .

وعليه نوصي بمايلي:

اعتماد جهة استشارية مصرفية معروفة للمساعدة لادارة عملية الاصلاح، أو توأمة المصارف العامة مع الاخرى الاجنبية (مثل City Bank, HSBC) لفترة متفق عليها مقابل المشاركة بنسبة محددة من الارباح المتوقعة من عملية الاصلاح كما تم ذلك في دول اخرى مثل هنكاريا.

ضرورة تحديد الخطوات الكاملة والجدول الزمني لكل خطوة من الخطوات الضرورية والتي بموجبها تتحمل وزارة المالية الديون المترتبة بذمة (الرافدين والرشيد) من الخسائر الموروثة .

بخصوص زيادة رأس مال المصرفين (الرافدين والرشيد) من الضروري الاقدام على دراسة لتقدير حجم العمليات المصرفية المرغوب بها مستقبلا و ثم تقدير حجم رأس المال الضروري والية توفيره (ولعل اصدار سندا حكوميا امر مرغوب به لامتصاص السيولة النقدية الفائضة عند المواطنين). كما ان استقدام حليف ستراتيجي (مصرف اجنبي ذو سمعة عالمية) كما تقدم ممكن ان يساهم في زيادة راس المال. ان مشاركة الحليف الستراتيجي براس المال من شأنه رفع درجة المسؤولية الحليف في استكمال متطلبات الاصلاح باقصر فترة زمنية وباعلى مستوى من الربح.

بخصوص اصدار قانون الصيرفة الاسلامية وقانون شركات القروض الصغيرة وقانون الصيرفة الالكترونية والتجارة الخارجية ضرورة الاستفادة من قوانين الدول الاخرى.

ان نجاح عملية الاصلاح لايتوقف على توفير المستلزمات المادية (ازالة الديون وزيادة راس المال وترشيق العمالة الخ)، بل يعتمد على توفر البيئة الساندة والمتمثلة بالمنافسة ورفع درجة المسؤولية واعتماد المعايير التجارية في اتخاذ القرارات.