

تقييم جاهزية النظام المصرفي في العراق لإنشاء نظام لضمان الودائع المصرفية

م.م. مها مزهر محسن*

الملخص

يعد انشاء نظام لضمان الودائع وحماية المودعين من أهم الموضوعات المطروحة على الساحة المصرفية في العراق في الوقت الراهن، ويرجع السبب في ذلك إلى الأزمات المالية التي شهدتها القطاع المصرفي، وتعرثر الكثير من المصارف. وأن أي نظام لضمان الودائع يتم التفكير فيه، يجب ان لا يقتصر على تعويض المودعين عن الخسائر الناتجة عن فشل مصارفهم فحسب بل من المفروض ان يكون نظاماً وقائياً بالإضافة إلى وظيفته العلاجية للمحافظة على الاستقرار المصرفي وحماية حقوق المودعين، واكتساب ثقة الأفراد فيه. باعتبار ان استقرار النظام المصرفي ينعكس أثره ايجاباً على سلامة المراكز المالية للمصارف وتفاذي تعرضها للفشل أو الاعسار المالي. أما حماية حقوق المودعين هو تأكيد بشكل غير مباشر على استقرار حركة الودائع المصرفية، من خلال ترسيخ الثقة بالنظام المصرفي وتنعكس هذه الثقة على زيادة حجم الودائع بصورها المختلفة، وزيادة حجم المعاملات المصرفية. على ان تحقيق ذلك رهن بتهيئة الأرضية المناسبة، التي تتمثل في جاهزية القطاع المصرفي لإنشاء نظام لضمان الودائع.

* (الجامعة المستنصرية، كلية الادارة والاقتصاد، قسم العلوم المالية والمصرفية.

Email: al.mamoory@yahoo.com

Abstract

The establishment of deposit insurance system and depositors protection of the most important topics on the banking in Iraq at the present time. The reason behind this, is the financial crises of the banking sector, and failure of a lot of banks. Any system for deposits insurance should include a group of procedures to prevent failure, besides its treatment function for maintaining banking stability and protect depositors' rights, and the acquiring individual's confidence. Taking into consideration that the banking system stability has a positive impact on the safety of the financial positions of banks and avoiding exposure to failure or the financial insolvency. The protection of depositors' rights is indirect confirmation on the stability of bank deposits movement, through the consolidation of banking system confidence. The achievement of this, depends on the preparing suitable environment, which represent readiness of the banking sector to establish a system to assure deposits.

مقدمة

لتدعيم الجهود الرامية نحو تحسين أداء القطاع المصرفي في العراق، اتخذت الحكومة منذ العام ٢٠٠٣ طائفة من التدابير والاصلاحات، كان الهدف منها تحقيق الاستقرار المالي واعادة النظام المصرفي الى وضعه الطبيعي ومواكبته للتطورات والتحولات الحديثة، بكونه العمود الفقري للاقتصاد. وقد شملت هذه التدابير مجموعة من القوانين والقواعد التي تعمل على اعادة وتعديل قوانين البيئة التشريعية التي تنظم العمل المصرفي أهمها قانون البنك المركزي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤، وقانون المصارف رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤، وقانون غسيل الاموال رقم ٩٣ لسنة ٢٠٠٤ فضلا عن اصدار قانون المصارف الإسلامية وقانون تمويل المشاريع الصغيرة والمتوسطة.

وبالمقابل لا تتحقق الحالة المرجوة من الاستقرار المالي والمصرفي على الأمد البعيد الا من خلال ثقة المتعاملين مع المصارف، والحيلولة دون حدوث المزيد من الازمات المصرفية التي تنتج من جراء تعثر مصرف او اكثر مما قد يلحق الضرر بأموال المودعين في هذه المصارف نتيجة تعرض جزء كبير منها للفقدان والضياع في غياب أي تعويضات عنها من السلطة النقدية، ومن اجل التعرض لمختلف الجوانب المتعلقة بهذه الآلية، تطلب وجود آلية جاهزة لتقوم به تتمثل في نظام التأمين على الودائع والتي تبرز كجزء من منهج الاصلاح الذي يمس المنظومة المصرفية نتيجة الازمات الحادة، فكان الجواب على ذلك هو ماورد في قانون الموازنة للعام ٢٠١٥ المادة ٣٣ والذي خول فيه مجلس الوزراء بتأسيس مؤسسة ضمان ودائع المواطنين في المصارف الحكومية والأهلية، على ان ينظم ذلك بقانون. ويظل كل ذلك رهن بتهيئة الأرضية المناسبة، تتمثل في جاهزية القطاع المصرفي لإنشاء نظام لضمان الودائع.

مشكلة البحث:

رغم كل التدابير التي يقوم بها البنك المركزي، فقد واجه النظام المصرفي في العراق مشاكل وأزمات مالية مفاجئة، وقد يكون ذلك لأسباب داخلية ناتجة عن سوء إدارة وأداء بعض المصارف، أو خارجية تتمثل في المتغيرات الاقتصادية المختلفة التي تعصف باقتصاد البلد، كانت نتيجتها افلاس بعض المصارف او تلوؤها، كما ان الخسائر التي يتكبدها المصرف عادة ما يتحملها المودعون، مما قد يجعلهم أكثر حذرا وترددا في

إيداع أموالهم، وبالتالي فقدان الثقة بالقطاع المصرفي، لذلك دعت الحاجة لوجود نظام يضمن ويحمي هذه الودائع من المخاطر التي قد تتعرض لها المصارف.

أهمية البحث:

يستمد البحث أهميته من أن الاقتصاد العراقي يتعرض إلى أزمة مالية واقتصادية كبيرة، قد يكون المخرج الوحيد منها تعزيز القطاع المصرفي، فضلا عن تسليط الضوء على المرتكزات الأساسية للقطاع المصرفي في العراق وقدرته على الإيفاء بالشروط الأساسية لإنشاء نظام ضمان للودائع يعمل على تعزيز الثقة بالقطاع المصرفي ويؤدي إلى استقرار وتطوير سياسة استقطاب الودائع.

فرضية البحث:

يقوم البحث على فرضية أساسية مفادها "أن النظام المصرفي في العراق لم يستكمل متطلبات إنشاء نظام لضمان الودائع المصرفية". أما الفرضيات الفرعية:

١ - لا يؤدي نظام حماية الودائع دوره الحقيقي في حماية المودعين في ظل عدم الاستقرار.

٢ - أن توفير التمويل الكافي يعد شرطاً ضرورياً في إنشاء نظام ضمان الودائع إلا أنه غير كاف.

٣ - لا تتناسب النظم الرقابية التي تتبعها المصارف مع المعايير الرقابية الحديثة.

٤ - عدم تكامل منظومة التشريعات المصرفية، لإنشاء شبكة الأمان المالي.

أهداف البحث:

١ - الوقوف على أهم الملامح والتفاصيل الخاصة بنظم ضمان الودائع والعوامل المؤثرة فيه، ودوره في تعزيز الجهاز المصرفي واستقراره.

٢ - مساعدة متخذي القرار حول امكانية إنشاء نظام لضمان الودائع وإدارته بشكل يحتوي الآثار السلبية التي تنشأ عن النظام، وتحقيق الأهداف المرجوة.

منهج البحث:

اعتماد المنهج الوصفي التحليلي، بهدف وصف وتحليل مختلف أبعاد الموضوع والوصول إلى النتائج المتوخاة من البحث.

حدود البحث:

تتخصر حدود البحث وبصفة خاصة على القطاع المصرفي في العراق للمدة (٢٠٠٣-٢٠١٥).

منهجية البحث:

للاوصول الى أهداف البحث وإثبات فرضيته، سيتم تناول الموضوع في أربعة مباحث هي:

- ١- المبحث الأول: نظم ضمان الودائع (المفاهيم، الاجراءات، الأهمية).
- ٢- المبحث الثاني: المتطلبات اللازمة لإنشاء نظام ضمان الودائع.
- ٣- المبحث الثالث: تقييم القطاع المصرفي بما يتطلب لإنشاء نظام حماية الودائع.
- ٤- المبحث الرابع: الاستنتاجات والتوصيات.

المبحث الأول: نظم ضمان الودائع (المفاهيم، الاجراءات، المبررات).
اولاً: مفهوم نظام ضمان الودائع.

يقوم مفهوم ضمان الودائع المصرفية على فلسفة التكامل بين أهداف طرفين رئيسيين هما الجهاز المصرفي من جهة الذي يسعى للحصول على الأرباح دون ان يؤدي ذلك الى خسائر مادية او اعتبارية، والمودعون الذين يقبلون بالحصول على فوائد أقل على ودائعهم مقابل التخلص من المخاطرة وظروف عدم التأكد. وبذلك يشارك الجميع في الفوائد الناجمة عن تجنب حالات الفرع العام مقابل الموارد الحقيقية التي تخصص لإدارة أنظمة الضمان^(١).

والمقصود بنظام الضمان او التأمين، هو "ذلك النوع من أنظمة التأمين او الضمان الذي تتفق تحت اطاره مجموعة من المؤسسات المالية لتأسيس مؤسسة تأمين أو ضمان، حيث تقوم هذه المؤسسات المالية (الأعضاء في النظام) بوضع السياسة الخاصة بالنظام، وذلك بحكم أنهم من يقومون بالدفع للنظام وتمويله، وفي حال إذا ما تعرض أحد أعضاء هذا النظام إلى أزمة مالية فإن هذا النظام سرعان ما يتدخل لإيجاد الحل المناسب ويقوم بتمويل تكاليف هذا الحل ويقوم بالدفع للمودعين إذا لزم الأمر"^(٢).
أما مفهوم نظام التأمين على الودائع فينصرف إلى حماية ودائع الزبائن عن طريق تعويضهم كلياً أو جزئياً، من صندوق التأمين على الودائع، إذا ما تعرضت الودائع

للخطر نتيجة تعثر المصرف المودعة لديه تلك الودائع أو يصبح في حالة عسر مالي أو توقفه عن الدفع، علما ان هذا الصندوق يتشكل من مساهمات المصارف المشتركة ويمول بموجب اشتراكات أو مساهمات تلتزم المصارف بسدادها، وغالبا ما تكون المساهمات كنسبة من حجم ودائع المصرف.^(٣)

يطلق على نظام ضمان الودائع في كثير من الادبيات بنظام التأمين^(٤) على الودائع، وفي كلا الحالتين فان مفهوم نظام ضمان الودائع ينصرف إلى معنى واحد هو حماية ودائع العملاء وتعويضهم كليا أو جزئيا من خلال مساهمات البنوك المشتركة عادة في صندوق التأمين على الودائع إذا ما تعرضت الودائع للخطر نتيجة تعثر البنك^(٥)، اذ يمول هذا الصندوق بموجب رسوم أو اشتراكات أو مساهمات يلتزم البنك العضو بسدادها على أساس وضع حد أقصى من ودائع العميل الواحد لدى البنك لكي يشملها التأمين وذلك تأكيدا على الغرض الأساسي من النظام وهو حماية صغار المودعين^(٦). وتتلخص فكرة التأمين على الودائع في أن يقوم كل بنك تجاري بدفع نسبة معينة من إجمالي الودائع التي لديه إلى جهة معينة ينشئها البنك المركزي أو يشارك في إدارتها، وفي حالة تعثر البنك في رد الودائع لأصحابها تتولى هذه الجهة رد الودائع في حدود المبالغ المؤمن عليها^(٧). الأمر الذي يؤدي إلى تعزيز الثقة في الجهاز المصرفي وعدم ترك هذه الثقة للصدفة أو للظروف الطارئة.

وبغض النظر عن الاختلاف بين المفاهيم فان مفهوم حماية الودائع او التأمين عليها يظهر مجموعة من الملاحظات، تختلف باختلاف زوايا النظر الى مهمة النظام، يمكن الإشارة إليها وكما يأتي:

١ - على مستوى المودعين: إذا اقتضت مهمة نظام حماية الودائع على حماية صغار المودعين، فهو في هذه الحالة يلعب دورا تأمينيا، أما إذا اعتمد ذلك على مساندة البنوك في أوقات الأزمات المصرفية فدوره في هذه الحالة تكافلي.^(٨) ولكن الاختلاف هنا بمدى الالتزام الذي يعزز ثقة الجمهور بالنظام او القطاع المصرفي.

٢ - على مستوى القطاع المصرفي: تنقسم تكلفة التأمين على الودائع في أقساط الاشتراكات الى قسمين: الاولى، هي التكلفة المباشرة، والتي تلتزم البنوك بسدادها ظاهريا، ولكن في الحقيقة فان عبئها يتقاسمه كل من مساهمي البنوك والمودعين

والمقترضين، فالمساهمون يتحملون عبئها في شكل عائد أقل على رؤوس أموالهم، والمودعون في شكل فائدة أقل على ودائعهم، والمقترضون في شكل سعر فائدة مدينة على قروضهم. أما التكلفة غير المباشرة فيتحملها البنك من خلال ما يفرض عليه من تكلفة إضافية وفق الالتزامات التي التزم بها بانضمامه الى النظام.

٣- على المستوى الكلي: بالنسبة للاقتصاد ككل، فإن التكلفة الحقيقية لإنشاء صندوق التأمين على الودائع او مؤسسة حماية الودائع، لا تعد تكلفة إدارة هذا الصندوق او هذه المؤسسة، وهي كلفة الموارد الحقيقية البديلة التي تخصص لإدارة الصندوق او المؤسسة، اذ ان من المعروف أن التكاليف المالية في حالة تعويض المودعين ما هي إلا توزيع للدخل بين فئات المجتمع، حيث بالإمكان تحسين الكفاءة الاقتصادية نتيجة للثقة الزائدة والتخفيف من ظروف عدم التأثر لدى أفراد المجتمع^(٩).

وخلاصة ماسبق يبين ان مفهوم ضمان الودائع يتسع ويضيق طبقا للدور المنوط بمؤسسات الضمان على الودائع التي تحقق في النهاية الهدفين التاليين^(١٠):

١- زيادة الثقة في المؤسسات المالية والنظام المالي ككل وبالتالي تحقيق الاستقرار لهذه المؤسسات.

٢- زيادة المنافسة بين المؤسسات المالية على جذب الودائع وتقديم خدمات مصرفية أفضل، فضلاً عما يكفله من المساواة في المنافسة بين المصارف على مختلف أحجامها.

ثانياً : اهداف نظام حماية الودائع.

ان الهدف الرئيس لمعظم نظم حماية الودائع هو استقرار النظام المصرفي وحماية حقوق المودعين، باعتبار ان استقرار النظام المصرفي ينعكس أثره ايجابا على سلامة المراكز المالية للمصارف وتفادي تعرضها للفشل أو الاعسار المالي، أما حماية حقوق المودعين هو تأكيد بشكل غير مباشر على استقرار حركة الودائع المصرفية، من خلال ترسيخ الثقة بالنظام المصرفي^(١١). وتنعكس هذه الثقة على زيادة حجم الودائع بصورها المختلفة، وزيادة حجم المعاملات البنكية. وبذلك نجد ان الغرض الرئيس من انشاء نظام لحماية الودائع لايتعدى الأهداف الآتية: (١٢)

١- على مستوى القطاع المصرفي: المساهمة في تحقيق الاستقرار المالي للمؤسسات المالية على النحو الذي يكفل زيادة الثقة في النظام المالي وبالتالي الحد من أو تفادي المشاكل الاقتصادية التي تنتج عن إفسار المصارف، ويتم ذلك من خلال معالجة الأزمات المالية التي تنشأ في المصارف عبر تحديد اجراءات محددة وآليات قانونية لمعالجة المصارف المتعثرة وتقليل مخاطر حدوث حالات ذعر وتهافت من قبل المودعين على سحب الودائع، فضلا عن زيادة المنافسة بين المؤسسات المالية على جذب الودائع وتقديم خدمات مصرفية أفضل فضلاً عن ما يكفله من المساواة في المنافسة بين المصارف على مختلف أحجامها. (١٣)

٢- على مستوى المتعاملين مع المصارف: حماية المودعين الأقل دراية بظروف وأوضاع المصارف وبالتالي الحفاظ على اصول صغار المدخرين مع تجنب الخطر المعنوي المتمثل في ضعف انضباط السوق، الأمر الذي يعزز الثقة في نظام المدفوعات ويؤدي الى زيادة الاستقرار المالي لهذه المصارف.

٣- على مستوى الاقتصاد ككل: هناك مجموعة من الاهداف منها تشجيع النمو الاقتصادي، والمساهمة في تعزيز القدرة التنافسية للمصارف عبر تقليل المعوقات امام المؤسسات المصرفية الصغيرة عبر تسهيل وتسريع سن القوانين والتعليمات الرقابية. فضلا عن تقليل العبء المالي على الحكومة، عبر مشاركة القطاع المالي بالتكاليف التي تتحملها.

ثالثا: تطور نظام ضمان الودائع.

على مستوى الدول^(١٤) تعد تشيكوسلوفاكيا، أول دولة أنشأت في عام ١٩٢٤ نظاما متطورا لحماية الودائع والقروض، هذا النظام تضمن انشاء صندوقين، الأول هو صندوق الضمان الخاص لمساعدة المصارف على استعادة خسائرها الناجمة عن الحرب العالمية الأولى، أما الثاني فهو صندوق الضمان العام لتأمين الودائع لتشجيع الادخار بهدف زيادة درجة سلامة الودائع^(١٥)، ثم عادت الولايات المتحدة لتستعيد زمام المبادرة في هذا الموضوع حيث تم انشاء المؤسسة الفدرالية لضمان الودائع في العام ١٩٣٤ استنادا الى قانون المصارف للعام ١٩٣٣. (١٦)

ولقد مضت فترة طويلة على إنشاء المؤسسة الفيدرالية لضمان الودائع قبل أن تنشئ بلدان أخرى مؤسسات متشابهة،^(١٧) لكن عندما أقامت تركيا صندوق تصفية المصارف عام 1960 حذت حذوها بلدان عدة فأنشأت ألمانيا عام 1974 صندوق لحماية المودعين بعد انهيار بنك (هيرششتات) بسبب عجز البنك الفيدرالي على احتواء آثار الفشل المالي للبنك، أما في بريطانيا أدى حدوث أزمات مصرفية حادة مع بداية السبعينات إلى إنشاء نظام حماية المودعين سنة 1979 ، وأنشأت إيطاليا في الثمانيات نظام للودائع تلتها فرنسا في سنة 1980 عقب انهيار البنك السعودي الفرنسي^(١٨). على أن من الجدير بالذكر أن إنشاء مؤسسات ضمان الودائع في كثير من الدول لم يكن نتيجة لأزمات مالية تعرضت لها المصارف، إلا أن الحاجة الملحة هي التي املت على كثير من الدول إنشاء نظام حماية الودائع كنتيجة منطقية "لاتساع رقعة التعامل المصرفي، فضلاً عن اعتماد المصارف على الودائع كمصدر أساسي للتمويل مقارنة بمواردها الذاتية مما جعلها مدينة بأرصدة ضخمة من أموال المودعين لدرجة لا تتناسب مع حقوق الملكية لدى هذه المصارف ولهذا أضحت مؤسسات ضمان الودائع أمراً لا غنى عنه بالنسبة لعمل النظام المصرفي الحديث"^(١٩).

وتجدر الإشارة إلى أن الدراسات التي أجراها صندوق النقد الدولي خلصت أن الحد الأعلى المضمون من الودائع يختلف من بلد إلى آخر حيث يصل إلى ١٠٠% من حقوق المودعين في تركيا، وإلى ما يعادل ٧٥% من القيمة الإجمالية من الودائع في البحرين و (٥٠) ألف دينار في الأردن و (٥) مليون ليرة في لبنان، أما في الولايات المتحدة فيصل إلى ٢٥٠ ألف دولار، وفي المملكة المتحدة يصل إلى ٧٥% من القيمة الإجمالية للودائع وبحد أقصى ٣٠ ألف جنيه إسترليني. كما أنه في أغلب أنظمة تأمين الودائع المصرفية تقتضي القوانين أن يتحمل المودع جزءاً من الخسائر وسبب ذلك فيما يبدو هي تقديم حماية محدودة للمودع أكثر مما هي منع التهاافت على سحب الودائع من المصارف. كما أشارت تلك الدراسات أن تغطية ما يعادل ٨٠% من المودعين تعد كافية، أما بالنسبة لتغطية قيمة الودائع فلا ينبغي أن تكون التغطية عالية لأن هذه النظم أنشئت لصالح صغار المودعين^(٢٠).

وعبر تطور نظم حماية الودائع عادة ما كان يواجه صناع السياسة المالية تحديات رئيسية فيما يتعلق بنظم التأمين على الودائع، ومن أبرز هذه التحديات هي كيفية تصميم نظام لضمان الودائع يحمي النظام المالي من الذعر المصرفي والمخاطر النظامية، وقد تبلور في هذا الجانب اتجاهين أساساً لنظامين مختلفين من نظم حماية الودائع هما نظام التأمين على الودائع الصريح ونظام التأمين الضمني. وقد جاء نظام التأمين الضمني انطلاقاً من المفهوم السائد بأن الحكومات لا تقبل بضياع أموال المودعين إذا ما أفلس أحد البنوك وعجز عن الوفاء لمودعيه، وعليه فإن هذا النظام غير مجسد في الواقع، أما التأمين الصريح على الودائع فهو مقرر وفقاً لنظام معتمد. وفي نظام الحماية الضمنية للودائع، يمكن للحكومة أن تظهر حمايتها على شكل ثلاث طرق أساسية^(٢١)، أما أن تقوم بالدفع بشكل مباشر للمودعين أو تقوم بترتيب أو تنظيم دفع ودائع البنك المفلس من خلال بنك آخر؛ أو تقوم بترتيب وتقديم الدعم المالي لدمج البنك صاحب المشكلة مع بنك آخر، والطريقة الثالثة هي أن تقوم بمنع الفشل من خلال إعادة تأهيل المصرف عن طريق إمداد برأس المال أو امتلاك بعض أو كل الأصول غير العاملة للبنك صاحب المشكلة. أما نظام ضمان الودائع المصرفية الصريح فيعتمد على وجود قانون ضمان للودائع، وهو الذي يرسى قواعد وإجراءات عمل النظام^(٢٢).

رابعاً: مبررات انشاء نظام حماية الودائع.

يعد انشاء نظام للتأمين على الودائع وحماية المودعين من أهم الموضوعات المطروحة على الساحة المصرفية في العراق في الوقت الراهن، ويرجع السبب في ذلك إلى الأزمات المالية التي شهدتها القطاع المصرفي، وتعرش الكثير من المصارف. وأن أي نظام لضمان الودائع يتم التفكير فيه، يجب أن لا يقتصر على تعويض المودعين عن الخسائر الناتجة عن فشل مصارفهم فحسب بل من المفروض أن يكون نظاماً وقائياً بالإضافة إلى وظيفته العلاجية للمحافظة على الاستقرار المصرفي واكتساب ثقة الأفراد فيه^(٢٣). فقد أثبتت الوقائع أن الغاية الرئيسة في انشاء نظم حماية الودائع في معظم الدول كان استقرار النظام المصرفي والمالي، كما أن العواقب الاقتصادية والاجتماعية لأي فشل في أداء الجهاز المصرفي عظيمة لأهمية الدور الذي يلعبه هذا

الجهاز الهام في الاقتصاد الحديث. ولقد حددت الدراسات المعدة من قبل خبراء في صندوق النقد الدولي ان الدول، وبغض النظر عن تطور نظمها المالية والمصرفية، تواجه ستة خيارات فيما يتعلق بضمان أو حماية الودائع^(٢٤):

١ - رفض واضح وصريح ((explicit denial) . لحماية الودائع كما في نيوزلندا.
٢ - أولوية قانونية لحقوق المودعين على حقوق الأطراف الأخرى (أصحاب الحقوق الأخرى والمساهمين) خلال عملية تصفية المصارف المتعثرة، كما هو مطبق في هونج كونج.

٣ - عدم وضوح موقف الدولة والسلطة النقدية حول ضمان الودائع و كيفية تغطيتها.
coverage ambiguity regarding

٤ - الضمانة الضمنية للودائع (implicit guarantee) دون تحديد نظام واضح النظام، وهذا مطبق في حوالي 55 دولة^(٢٥) .

٥ - نظام ضمان واضح ومحدود التغطية explicit limited coverage وكما هو مطبق في 71 دولة. وهذا النظام يعني أن تقوم الحكومة أو المؤسسة التي يعهد إليها بهذا الموضوع بإيجاد حلول لحماية المودعين لكل حالة على حدة.

٦ - نظام ضمان واضح وغير محدود التغطية full explicit guarantee وكما هو متبع في أكثر من دولة.

ونعتقد أن الحالة السائدة في العراق هي الحالة الثالثة وهي عدم وضوح موقف السلطة النقدية المتمثلة بالبنك المركزي حول ضمان الودائع وآلية التغطية، وهذا مايتبين من قانون البنك المركزي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤، وقانون المصارف رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤. إذ لم يشر قانون البنك المركزي خلال معالجته لموضوع الاشراف على المصارف (القسم الثامن-المادة ٤٠) المسؤولية البنك عن تعويض المودعين في حال عدم كفاية أصول المصرف، ورغم ذلك فإنه من المستبعد أن تقف سلطة النقد المتمثلة بالبنك المركزي على الحياد في حال تعثر أحد المصارف وعجزه عن دفع ودائع العملاء. وتتمحور معظم الأفكار حول المبررات التي تدعم انشاء نظام ضمان للودائع في محورين رئيسيين هما^(٢٦):

الأول: ظاهري يتجلى في حماية المودعين والمتعاملين مع المصارف، حيث تتعرض عادة السلطات النقدية وسلطات الرقابة المصرفية لضغوط اجتماعية وسياسية لتوفير الحماية لمستخدمي الخدمات المصرفية.

الثاني: حقيقي تنبع أهميته مما يستهدفه من تخفيض المخاطر النظامية في القطاع المصرفي، أو تخفيض مخاطر حدوث انهيار على مستوى القطاع المصرفي. وتضيف بعض الأدبيات سببا ثالثا لإنشاء نظام لضمان الودائع تساهم المصارف في تمويله، وهو تخصيص قدر من المصادر المالية لتتوفر للسلطة النقدية أو للمؤسسة التي ستكون مسؤولة عن النظام حتى يكون بإمكان هذه الجهات التدخل سريعا لمعالجة الأزمات المحتملة. وهذا المبرر بالغ الأهمية في حالة العراق في الوقت الحالي نظرا لمحدودية الموارد المتاحة للبنك المركزي وصعوبة الاعتماد على خزينة الحكومة في تعويض المودعين نظرا لارتباط ذلك بتوفر الأموال المطلوبة وأولويات السياسة المالية^(٢٧).

ولا يعني ماتقدم ان كل الآراء تصب في صالح اقامة او انشاء مؤسسات لضمان حماية الودائع، اذ ان هناك من يعارض هذا التوجه، ويعتبر ان وجود مثل هذه المؤسسات يؤدي بالنظام المصرفي الى عدم المنافسة وبالتالي عدم الكفاءة، وان المصارف التي تواجه الاعداس او الافلاس بسبب سوء الادارة او الفساد، لاينبغي بأي حال من الأحوال ان تكافأ على ذلك، وان من الأولى ان تخرج من المنافسة، مادامت غير قادرة على تلبية شروط السوق الذي يتسم بالمنافسة الشديدة، والبقاء فيه للأكفأ. وان وجود مؤسسات للتأمين على الودائع سيؤدي حتما الى التراخي والاهمال لدى ادارات المصارف للحفاظ على اموال مودعيها من خلال بذل أقصى درجات الرقابة على سبل توظيف ودائعها بدل اعتمادها على مؤسسات ضمان الودائع لاعانتها في اعادة الودائع لأصحابها في حل تعرضها للفشل المالي^(٢٨).

وفي ذات السياق تؤكد بعض الدراسات ان انشاء نظام لحماية الودائع لا يخلو من بعض السلبيات، التي يمكن ان يحدثها الضمان في سلوك المودعين ودفعهم إلى قبول مخاطر إضافية بسبب شعورهم بالحماية إزاء قراراتهم وأثر ضمان الودائع على كفاءة توزيع الأصول المالية فضلا عما يحدثه نظام ضمان الودائع من تغيير في

مسؤوليات الرقابة المصرفية، وما يفرضه من تراجع في بعض الأولويات مقابل بروز أولويات وتعقيدات جديدة في مجال التنظيم المؤسسي وتوزيع الصلاحيات والمسؤوليات عن سلامة الجهاز المصرفي وإدارة الأزمات فيه^(٢٩).

المحور الثاني: المتطلبات اللازمة لإنشاء نظام ضمان الودائع.

عند إنشاء نظام لضمان الودائع، يكون من الأولويات تحليل البيئة الاقتصادية العامة، فضلا عن تحليل البيئة الداخلية والخارجية للجهاز المصرفي. ويشمل هذا الاجراء تحليل الظروف والمقومات الاقتصادية الكلية مثل مستوى النشاط الاقتصادي، فعالية السياسات المالية والنقدية المتبعة، حالة وبنية النظام المصرفي، الاتجاهات والتوقعات العامة، الإطار القانوني العام، السياسات والأنظمة المتعلقة بالإشراف والرقابة والمعايير المحاسبية والإفصاح المالي. وإذا كانت الظروف أو المقومات غير مواتية أو ملائمة فمن المهم تحديدها واتخاذ التدابير اللازمة لتحسينها وذلك قبل أو خلال العمل على إنشاء نظام ضمان الودائع. ولقد اتفقت الكثير من الدراسات على ان إنشاء نظام سليم وفعال لحماية الودائع يجب ان يكون قادرا على الاجابة عن الأسئلة التالية:^(٣٠)

- كيف سيؤثر نظام ضمان الودائع على استقرار البنوك والنظام المصرفي ككل؟
- كيف يؤثر نظام ضمان الودائع على الاستقرار النقدي وتناغم عمل الأسواق؟
- كيف يؤثر نظام ضمان الودائع على استقرار الودائع وتنميتها؟
- ماهو الدور الذي تلعبه نظم ضمان الودائع في ادارة الأزمات المالية على مستوى المصارف او على مستوى النظام المصرفي؟

- ماهي العوامل والظروف التي تؤثر في انشاء نظام ضمان الودائع؟

ولقد بينت تلك الدراسات الدول أن هناك ستة مبادئ مشتركة للتصميم الجيد، لا يمكن اهمالها حتى في بيئات مؤسساتية قوية، عند انشاء نظام حماية جيد للودائع. إذ إن ضعف تصميم نظام ضمان الودائع يمكن أن يزيد من هشاشة الوضع المالي ويقلل من الانضباط الذي تتلقاه البنوك، هذه المبادئ يمكن ايجازها بما يلي:^(٣١)

المبدأ الأول: التأكيد على فعالية النظام وإدارته بطريقة سليمة.

المبدأ الثاني: العضوية في نظام ضمان الودائع إلزامية.

المبدأ الثالث: جعل القطاعات العامة والخاصة تتحمل معاً مسؤولية الإشراف على النظام.

المبدأ الرابع: الحد من قدرة النظام على تحويل الخسارة إلى دافعي الضرائب.

المبدأ الخامس: ضرورة تسعير خدمات ضمان الودائع بشكل مناسب.

المبدأ السادس: المشاركة في اتخاذ القرارات حول توقيت وكيفية حل مشكلات التعثر.

ان أي نظام فعال لضمان الودائع ينبغي ان يتسم بالحد الأدنى من المتطلبات التي تؤدي بالضرورة الى زيادة الاستقرار المالي، وتعمل على تحسين المؤشرات الاقتصادية الكلية مثل التضخم والبطالة والاستثمار، ويقلل قدر المستطاع من الاختلال في الاقتصاد. اما على مستوى القطاع المصرفي، فان نظام ضمان الودائع يجب ان يحول دون حدوث حالات افلاس كثيرة للمصارف، لتعزيز الثقة بالقطاع المصرفي. اما على مستوى المواطنين، فان نظام ضمان الودائع يجب ان يلقي عن كاهل صغار المودعين ثقل متابعة ومراقبة المصارف التي يتعاملون بها.^(٣٢) كما ان انشاء نظام متكامل لحماية الودائع يتطلب مجموعة من المتطلبات الأساسية التي يمكن حصرها في العناصر الآتية:^(٣٣)

أولاً: استقرار النظام المصرفي.

أن سلامة النظام المصرفي إجمالاً يقوم على سلامة أدواته المتمثلة بالقروض والودائع، وأي خطر يهدد الودائع والثقة فيها يشكل تهديداً مباشراً للنظام المصرفي، لذلك ظهرت الحاجة إلى وجود نظام لضمان الودائع يعمل على توفير إمكانية تعويض فئات المودعين أصحاب أنواع معينة من الودائع بنسبة من ودائعهم التي تتعرض للخطر نتيجة تعثر البنك وتوقفه عن الدفع. ولا يمكن تحقيق ذلك دون وجود الحد الأدنى من الاستقرار في النظام المصرفي.

ولتهيئة الأرضية المناسبة، لتحقيق الاستقرار، تسعى نظم الرقابة المصرفية الى إيجاد نظام مالي ومصرفي قوي وكفوء يحقق أهداف السلطة النقدية، من خلال تحديد نقاط الضعف في أداء المؤسسات المصرفية والتي يمكن ان تكون مرتكزات مرنة تنفذ من خلالها الأزمات المالية وتصيب هذه المؤسسات بآثارها السلبية، لوضع المعالجات السليمة لمنع تعرضها لمثل هذه الأزمات، لذلك فان تبني نظام لحماية الودائع في

فترة عاصفة او غير مستقرة، قد يعتبر جرس انذار للمودعين، وذلك تكون النتائج عكسية، حيث يؤدي هذا الاجراء الى الذعر بدل الاطمئنان، لذلك فان أصحاب القرار يحاولون دائما القيام بإصلاح مصرفي فقط في الفترات الهادئة نسبيا. كما ان عدم الاستقرار يرتبط بالتضخم، وحيث ان أنظمة حماية الودائع تعد أداة مهمة قد تستخدمها السياسة النقدية لتغطية التضخم، وعليه فان تبني نظام معين في فترات التضخم، قد لا يؤدي دوره الحقيقي في حماية المودعين.^(٣٤)

وأخيرا فان انشاء نظام لضمان الودائع أكثر نجاحًا وأكثر فعالية يتحقق عندما يكون النظام المالي للدولة مستقرًا والبيئة المؤسسية سليمة، ولكي يتمتع نظام ضمان الودائع بالثقة، فلا بد أن يكون عنصرًا ضمن شبكة حماية مصرفية ذات بناء جيد، وأن يصمم بشكل صحيح ويطبق على نحو جيد، كذلك يحتاج نظام ضمان الودائع إلى أن يستند إلى تعليمات رقابية قوية وصارمة، ويتبنى نظم محاسبية وإفصاحية سليمة، وأن يطبق قوانين فعالة، ويجب أن يكون هناك أيضا حملة إعلامية واسعة تدعم نظام ضمان الودائع الفعال بتوعية الجمهور بوجوده وبمزاياه وحدوده. إن نظام ضمان الودائع يستطيع أن يتعامل مع حالات محدودة من التعثر المصرفي في نفس الوقت، لكن التغلب على أزمة مالية تواجه الاقتصاد الكلي يتطلب تعاون فعال بين كافة أطراف شبكة الحماية المصرفية^(٣٥).

ثانيا: توفير التمويل الكافي

العنصر الأساس في موضوع التمويل هو إظهار الرغبة والنية في تقديم التمويل اللازم لنظام ضمان الودائع والعمل على منح الدعم اللازم في الفترات التي يتعرض فيها النظام لأزمات أو ضغوطات. وتتميز أغلب أنظمة ضمان الودائع بالتمويل السابق على حدوث الأزمات، وهي في الغالب تتكون من مزيج من المساهمات الخاصة والحكومية. وبغض النظر عن وسائل ومصادر تمويل النظام فإنه يجب ضمان توفر التمويل الكافي للنظام وامتلاكه المصادر الكافية للقيام بدوره، حيث يجب أن يتوفر لنظام ضمان الودائع مستوى تمويل مناسب لحجم المخاطر الذي تواجهه المؤسسات المصرفية بما يمكن النظام من تعويض المودعين في حالات التعثر المصرفي وإلا فإن الهدف الأساسي من

النظام لن يتحقق، فمن غير المتوقع تحقيق فائدة من نظام ضمان ودائع تدور شكوك حول إمكاناته المالية.

يعتبر توفير التمويل عنصراً أساسياً في إنشاء نظام حماية الودائع، ليس فقط للحفاظ على الثقة في النظام المصرفي بل لأنه يحدد أيضاً من الذي يستوعب الخسائر إذا تعرض المصرف للإعسار^(٣٦)، وعليه فإن نظام تأمين الودائع ينبغي أن يتوفر على الموارد المالية الكافية بالقدر الذي يكسب ثقة الجمهور في النظام من جهة وتحول دون مواجهة خطر إعسار النظام ذاته من جهة أخرى. وحسب ما أثبتته الممارسات المصرفية فإن هذه الموارد يمكن أن تتعدد مصادرها، فقد يكون التمويل كاملاً أو كلياً من طرف الحكومة سواء على شكل قروض تلتزم البنوك بتسديدها لاحقاً، أو على شكل مساهمات نهائية، وقد يقوم النظام على دفع البنوك رسمياً لمساهمات عند الإنشاء أو عند الانضمام، وقد يمنح النظام صلاحية الاقتراض لتغطية احتياجاته المالية، كما يمكن أن يعتمد التمويل على المشاركة في دفع المبلغ من البنوك التجارية والبنك المركزي والخزينة.^(٣٧) وبشكل عام فإن المصادر الأساسية لتمويل أنظمة ضمان الودائع لاتعدو أن تكون واحدة أو أكثر من الموارد الآتية^(٣٨):

- ١ - رأس مال مؤسسة ضمان الودائع.
 - ٢ - اقساط التامين على الودائع.
 - ٣ - الارباح المتأتية من استثمار اموال المؤسسة.
 - ٤ - الهبات والتبرعات التي تحصل عليها من المصارف.
 - ٥ - أية اموال تقتريها المؤسسة من الغير لغرض مواجهة عملية التعويض المفاجئة.
- ولقد أثبتت الأزمات المالية في الكثير من البلدان، وبغض النظر عن اختلاف نظم الودائع، عدم وجود معيار مقبول لمقدار التمويل الذي تسعى مؤسسات ضمان الودائع لجمعه، وتختلف الأموال التي يتم رصدها لحماية الودائع من دولة لأخرى وفقاً لتقدير مستوى المخاطر التي تواجه المؤسسات المصرفية والظروف المالية والاقتصادية في الدولة. ومن الأمثلة المحدودة على تحديد كم هذا التمويل بشكل رسمي تظهر في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث تحدد المؤسسة الفدرالية لضمان الودائع مستوى التمويل المستهدف بـ ١,٥% من حجم الودائع المؤمنة^(٣٩).

وفي معظم أنظمة الضمان تكون المساهمة السنوية المفروضة على المصارف بنسبة موحدة من حجم ودائعها، وتختلف هذه النسبة من دولة لأخرى، فمثلاً نجدها في كندا ٠,٣٣ % ، وفي كل من الهند والبحرين ٠,٠٥ % ، وفي الاردن ٠,٠٢ % ، وبينما في السودان ٠,٠٢ % الا ان هنالك بعض الدول التي تتبنى نظاماً للمساهمات السنوية مؤسساً على درجة المخاطر للمصارف الاعضاء في النظام كما هو الحال في الولايات المتحدة الامريكية ، وبالرغم من ان هذا النظام يعتبر اكثر عدالة وكفاءة ، الا انه اكثر صعوبة من الناحية الادارية والفنية لاعتماده على درجة المخاطرة المتوقعة في كل مصرف وبالتالي لايناسب أنظمة الضمان في مراحل نموها الاولى^(٤٠).

ثالثاً: الدعم الحكومي ودور البنك المركزي.

في كل الحالات التي يظهر عليها القطاع المصرفي، سواء بوجود نظام لحماية الودائع او بدونه فان الحكومة تقدم الحماية المطلوبة للمودعين، ولو بشكل معنوي او تقديري، لان الحكومة وان لم تكن ملزمة قانونياً في الكثير من الحالات، لكنها تعتقد ان تقديمها الحماية للمودعين ما من شأنه ان يحقق الانجاز لأهداف السياسة العامة، لأن الحكومة تشعر ولو بشكل جزئي بالمسؤولية عن الخسائر التي لا بد من استيعابها والمشاركة في تحملها، او لأنها قد تعتبرها السبيل الأقل تكلفة على المدى البعيد. ويمكن للدعم الحكومي خلال فترة الأزمة ان يكون من خلال واحدة من الطرق الثلاث الآتية:^(٤١)

- ١ - تعويض المودعين المتضررين بشكل مباشر.
 - ٢ - اجراء الترتيبات اللازمة لدمج المصرف الذي يتعرض الى مشكلة مالية مع مصرف آخر.
 - ٣ - اعادة تأهيل المصرف المتعثر عن طريق امداد المصرف برأس المال او امتلاك بعض او كل الاصول غير العاملة للمصرف بقيمتها الدفترية.
- واذا كان توفير التمويل الكافي شرطاً ضرورياً في انشاء نظام ضمان الودائع الا انه غير كاف، اذ تلعب أهمية الترتيبات المالية الجيدة دوراً مهماً في تعزيز فعالية نظام ضمان الودائع، حيث يجب أن يتوفر لنظام ضمان الودائع آليات التمويل اللازمة لضمان تعويض المودعين بشكل فوري. ويتطلب أسلوب التمويل المسبق تحصيل رسوم

الاشتراك وإنشاء صندوق لتغطية الودائع المضمونة والمصاريف المتعلقة بعملية التعويض قبل وقوع حالات التعثر. حيث تتكون الموارد المالية للصندوق للتمويل المسبق من الفقرات الآتية:

١ - مساهمات المصارف. عبر رسوم التأمين السنوية التي تتراوح في أغلب الدول بين (٠,١% الى ٠,٥%) من مجموع الودائع الخاضعة للضمان.

٢ - مساهمات الحكومة في الصندوق، اذ تساهم الحكومات في مراحل تأسيس الصندوق.

٣ - عوائد استثمار موجودات الصندوق، وهي في الغالب استثمارات في أدوات دين حكومية لتمييزها بالسيولة وقلة المخاطر.

٤ - القروض، حيث يمكن لصناديق ضمان الودائع أن تلجأ إلى الاقتراض في الحالات التي يحتاج فيها الصندوق إلى موارد مالية بصورة عاجلة.

أما ضمن أسلوب التمويل اللاحق، فإنه يتم تحصيل الأموال بعد وقوع حالات التعثر، حيث يتم تحصيل المساهمات من البنوك الأعضاء بعد تقييمها، ويجب أن تتحمل البنوك الأعضاء كلفة ضمان الودائع، وذلك لأنها وعملائها هم المستفيدين بالدرجة الأولى من وجود نظام ضمان الودائع. وتشير الأبحاث الحديثة للجمعية الدولية لضمان الودائع إلى أن للتمويل المسبق مزايا متعددة تفوق سلبياته خاصة فيما يتعلق بالتعويض الفوري للودائع المضمونة والمحافظة على ثقة الجمهور. كما يعد هذا التمويل وسيلة لتجنب الآثار السلبية التي قد تنجم عن تقييم البنوك عند حدوث حالات التعثر لتقدير مساهماتها في تمويل تلك الحالات^(٤٢).

رابعاً: وجود نظم ادارة حديثة للمخاطر.

بينت الكثير من الدراسات على ضرورة تحديث النظم المصرفية، ولاسيما تلك التي تتعلق بالمخاطر الأساسية التي تواجه الجهاز المصرفي، وتعتبر الدراسة التي قام بها البنك الأهلي المصري^(٤٣) التي هدفت الى تحديد أهم المخاطر التي تواجه المصارف والوسائل والنظم الرقابية التي يجب أن تتبعها المصارف لمواجهة هذه المخاطر المصرفية في إطار رؤية لجنة "بازل". والتي تمثلت في إحدى عشرة وسيلة تؤكد على أن الدور الرقابي للمخاطر في المصارف يجب أن يركز على ضرورة وضع نظم تحقق

السيطرة على المخاطر الحالية والمستقبلية، وذلك في إطار التقييم الدوري للمراقبين لمدى مناسبة المعايير الرقابية القائمة للتطورات المستجدة في الصناعة المصرفية. والوسائل الرقابية التي يجب أن تتبعها المصارف لمواجهة المخاطر المصرفية هي^(٤٤):

أ - وضع حدود دنيا لكفاية رأس المال لتمكين المصارف المتعثرة على امتصاص الخسائر.

ب - وضع ضوابط للحد من المخاطر التي تتعرض لها المصارف.

ت - كفاية القواعد الإرشادية لمنح الائتمان.

ث - كفاءة سياسات تقييم جودة الأصول وكفاية مخصصات الديون.

ج - توافر نظم الرقابة الداخلية بقدر كاف ومناسب لحجم أنشطة المصرف.

خامساً: تعزيز الرقابة الداخلية وتحقيق السلامة المصرفية.

لا يقتصر الدور الرقابي على التأكد من قيام الإدارة المصرفية بالسيطرة على كافة المخاطر بل يتعداه الى تنمية وتطوير الوسائل والنظم الكفيلة بمواجهتها كحدود دنيا من المعايير التي تحمي البنك من تحمل مخاطر بصورة غير حكيمة، وعلى أساس ذلك أوضحت لجنة بازل "ان النظام الرقابي الفعال يقوم على ثلاثة محاور رئيسة، تتمثل في تحديد مخاطر العمل المصرفي، ثم الاطار العام لعملية الرقابة، وأخيراً المتطلبات اللازمة لعملية الرقابة ذاتها"^(٤٥) وبهدف تحقيق أمن وسلامة النظام المصرفي، فان تعليمات السلامة المصرفية تتضمن جوانب عدة تشمل "هيكل التعليمات الرقابية المتعلقة بمنح التراخيص وكفاية رأس المال ودور مجلس الإدارة ومتطلبات الإفصاح، والقيود على أنواع الأصول التي يسمح للبنوك بالاحتفاظ بها، والنشاطات التي يسمح له بممارستها"^(٤٦).

وتؤكد الكثير من الادبيات أن أهم أسباب حدوث الأزمات المصرفية هي تزايد المخاطر المصرفية التي واجهتها المصارف من ناحية، وعدم إدارتها بصورة جيدة من ناحية أخرى، وضعف الرقابة الداخلية والخارجية (السلطات الرقابية الوطنية)، وانخفاض مستوى الإفصاح عن نوعية وحجم المخاطر التي تتعرض لها وأساليب إدارتها.^(٤٧)

ان أهم المبررات التي يمكن الاستناد اليها في دعم أهمية وجود نظم رقابة اداء كفاءة للمصارف تستند الى معايير مهنية هي خصوصية الهيكل المالي وخصوصية العمل المصرفي الذي يتميز بصفات مهمة تجعل من وظيفة الرقابة وظيفه جوهريه لحماية المصارف وحماية مقدمي الاموال والمودعين وهذه الخصوصية تتمثل في الجوانب الآتية^(٤٨):

١- ان المصارف هي المصدر الاكثر أهمية للأموال الخارجية لتمويل مشروعات الاعمال كما انها من اكبر مستودعات الاموال في الاقتصاد لكل بلد.

٢- انها تتاجر بأموال الآخرين فأهم مصدر لأموال المصارف هو من المودعين ولهذا فالمصارف تتميز بكونها ذات رافعة مالية عالية، كما ان مضاعف الملكية هو عالي جدا في المصارف اذ ان ودائعها اكبر بكثير من رؤوس اموالها.

٣- انها تمارس دور الوساطة المالية بين وحدات الفائض **Surplus Units** ووحدات العجز **Deficit Units** الذي يعد من اسباب تنامي المخاطرة، مما يجعل عملية المقابلة بين استحقاق الموجودات والمطلوبات عملية صعبة وغير مؤكدة.

٤- صغر حجم رؤوس اموال المصارف مقارنة بحجم موجوداتها ومطلوباتها بسبب اعتمادها على الغير في ممارسة نشاطاتها من خلال ارتكازها على هامش الفائدة بين الايداع والاقرض.

سادسا: تناغم التشريعات المصرفية.

تكشف الأزمات المالية التي تواجهها بعض الدول عن ضعف في التشريعات والقوانين المالية والمصرفية، مما يؤدي الى تفاقم تلك الأزمات، مما يتعين معه قيام الحكومة والسلطات النقدية في بعض الدول بتطوير او اصلاح تشريعاتها وقوانينها المصرفية والمالية بما يتلائم مع ظروفها الاقتصادية والمالية، ومراعاة بنية وخصائص الجهاز المصرفي، ولاسيما بعد ظهور أوجه الخلل في تلك النظم، وقد كان لتطبيق أنظمة الحماية على الودائع وحماية المودعين آثارا ايجابية لدى تلك الدول في التخفيف من حدة الأزمات.^(٤٩) وفي بلدان يكون فيها تطبيق القوانين عرضة لكثير من التأويل وعدم الوضوح، مثل العراق، تصبح الحاجة ضرورية لحماية حقوق المواطنين

وممتلكاتهم، لذا فإن وجود نظام ضمان للودائع يقوي منظومة الأعراف والقوانين في البلد، ويعزز من شبكة الأمان المالي.

وفي ذات السياق فإن وجود جهاز مصرفي متنوع للغاية، يتسم بوجود هياكل مختلفة للأجهزة المصرفية ذات خصائص ومميزات متباينة تتواجد فيه المصارف الصغيرة الى جانب المصارف الكبيرة، وتتعايش المصارف التابعة للقطاع العام مع تلك التابعة للقطاع الخاص وتتاح للمصارف فرصة المساهمة في ملكية مختلف المشاريع والشركات، كما يسمح للشركات الصناعية والتجمعات المالية بالمساهمة في رأس مال البنوك، وتتسم القوانين والتعليمات بالانفتاح، مما يسمح للمصارف بالمنافسة، فإن انشاء نظام لحماية الودائع، ينبغي ان يأخذ بنظر الاعتبار كل هذه البنى والخصائص المتباينة، حتى تتوفر فيه متطلبات الكفاءة والعدالة بما يمكنه من معاملة كل البنوك النشطة في الساحة البنكية على حد سواء.^(٥٠)

فالمحابة قد تقضي إلى التضحية بالبنوك الصغيرة بتصفيتها كونها لا تمثل حصة كبيرة من السوق المصرفي، كما انه لا يترتب على تصفيتها آثارا وخيمة على الجهازين المصرفي والمالي مع التسامح مع البنوك الكبيرة ثم إنقاذها في آخر المطاف وفقا لما يعرف بأنها أضخم من أن تفلس (Too big to fail) أو تفضي إلى التسامح والتغاضي عن التعثر للمصارف الخاصة أو التسامح مع البنوك العامة ثم إنقاذها في نهاية المطاف، بالرغم من أن بعض الأنظمة قد تطالب البنوك الخاصة بدفع أقساط أعلى للتأمين.^(٥١)

من جانب آخر، يجب أن يتمتع العاملون في مؤسسات ضمان الودائع وأطراف شبكة الحماية المصرفية بحماية قانونية ضد الدعاوي التي قد تنشأ عن قراراتهم أو أعمالهم التي يتم اتخاذها بحسن نية أثناء تنفيذهم لمهامهم، ولكن وجود الحماية القانونية يجب أن يكون ضمن بيئة تسود فيها المساءلة الواضحة، وهذا يعني أنه مع تمتع هؤلاء العاملين بالحماية القانونية يجب عليهم مراعاة القسم القانوني للعمل في مؤسساتهم، ومدونة السلوك الوظيفي، والالتزام التام بالقواعد التي تحكم تضارب المصالح وذلك للتأكيد على أنهم دائماً مسؤولون ومحاسبون. ويجب أن يتم تضمين المواد التي تعالج الحماية القانونية في التشريعات والتعليمات الإدارية وأن تغطي هذه

التشريعات في ظروف محددة التكاليف القانونية التي قد تنتج عن أي مساءلة قانونية يتعرض لها أحد العاملين في هذه المؤسسات^(٥٢).

وأخيرا ينبغي الإشارة، ان على متخذي القرار قبل إنشاء أو تعديل أي نظام لتأمين الودائع تحديد أهداف السياسة العامة المرجو تحقيقها والتي يجب أن تتلاءم مع احتياجات وظروف كل بلد، حالة أو وضعية الاقتصاد، الإطار القانوني، والرقابي، بنية النظام المالي، نوعية المحاسبة، معايير التنظيم والتدقيق، وأنظمة الإفصاح. فبتغير ظروف الدولة يجب إجراء تعديلات أو تسوية نظام التأمين تبعا للظروف الراهنة مثلما قامت به كثيرا من الدول لضمان استمرار استقرار النظام المصرفي وسلامة إدارة البنوك،^(٥٣) على ان لايتعارض ذلك مع المبادرات الخلاقة والمبدعة لمديري البنوك القوية وعدم التدخل في إداراتهم من جهة، ومن جهة أخرى لابد من وضع اللوائح والتنظيمات التي لا تقيد مبادراتهم ولا تكبت روح التجديد والابتكار المالي.

المحور الثالث: تقييم القطاع المصرفي بما يتطلب لإنشاء نظام حماية الودائع.

يمكن النظر الى القطاع المصرفي من أكثر من زاوية، ولذلك يكون من الصعوبة بمكان تقييم القطاع المصرفي. ولما كانت المصارف التجارية بشكل خاص تقوم بوظائف اساسية في الاقتصاد تتمثل في: تعبئة المدخرات ومنح الائتمان، لذا فان درجة فعالية النظام المصرفي في اي دولة يمكن قياسها بواسطة قدرة المصارف بتقديم الوظائف اعلاه بشكل جيد، ولذلك أشارت اللجنة الاقتصادية و الاجتماعية لغربي اسيا التابعة للأمم المتحدة بان فعالية القطاع المصرفي تتجسد في تحقيق تحسينات كمية ونوعية وتقديم خدمات مالية بشكل كفوء^(٥٤). ورغم تعدد المؤشرات للتقييم مثل: نسبة عرض النقد أو اجمالي الودائع أو الائتمان أو أشباه النقود الى اجمالي الناتج المحلي أو حجم اصول البنوك التجارية الى اجمالي الاصول بما فيها اصول البنك المركزي، الا ان مايهما في هذا الموضوع هو تقييم القطاع المصرفي العراقي في الجوانب الاساسية التي يتطلبها انشاء نظام لحماية الودائع.

اولا: عرض عام .

يتكون الجهاز المصرفي العراقي من البنك المركزي العراقي، إضافة إلى (٥٤) مصرفاً، منها سبعة مصارف حكومية هي (الرافدين، الرشيد، المصرف العراقي للتجارة، الزراعي التعاوني، الصناعي، العقاري، صندوق الاسكان) فضلاً عن (٣٢) مصرفاً خاصاً إضافة إلى (١٥) فرعاً لمصارف أجنبية، كما توجد سبعة مشاركات عربية وأجنبية في رؤوس أموال المصارف العراقية، حيث سمح قانون المصارف رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤ والتعليمات الصادرة بموجبه مشاركة المصارف الأجنبية في رؤوس أموال المصارف العراقية، وقد تراوحت هذه المشاركة ما بين ٤٥% وحتى أكثر من ٨٥% في بعض المصارف^(٥٥)، وعلى الرغم من أن القطاع المصرفي العراقي يعد من النظم العريقة في المنطقة العربية، إلا أنه يبقى نظاماً تقليدياً في عمله بطيئاً في تطوره، إذ ألفت ظروف الحرب التي مر بها العراق منذ العام ١٩٨٠ والحصار الاقتصادي عام ١٩٩١ والفلسفة الاقتصادية التي كانت سائدة في الاقتصاد العراقي بظلالها على القطاع المصرفي في البلد تاركة موروثة وأطرا بشرية وسياقات عمل وقوانين خلقت فجوة كبيرة بينه وبين النظم المصرفية السائدة في المنطقة والعالم.

ويعاني القطاع المصرفي في العراق من عدد كبير من أوجه التخلف والقصور التي تحد من إمكانية نهوض هذا القطاع ومواكبته للنظم المصرفية العربية والعالمية، وأخذ دوره في دعم عملية النمو والاستقرار المالي والاقتصادي. منها وفي هذا السياق يمكن إبراز عدد من الملاحظات والمشاكل التي يعانيها الجهاز المصرفي العراقي وكما يأتي^(٥٦):

- ١ - غلبة الطابع العائلي على عدد من المصارف الخاصة مما يعني عدم فصل الإدارة عن الملكية في هذه المصارف، مما يؤثر ضعف الثقافة المصرفية لبعض اصحاب رؤوس الاموال.
- ٢ - انخفاض الكثافة المصرفية، قياساً بالنسبة المعيارية العالمية البالغة مصرف واحد لكل عشرة آلاف نسمة. وتقدر احدي الدراسات^(٥٧) ان ٨٠% من سكان العراق لا يمتلكون حساباً مصرفياً^(٥٨).

- ٣- عدم تناسب الخدمات المصرفية مع الواقع الجديد للاقتصاد العراقي في ضوء الانفتاح على اقتصاد السوق، حيث يبلغ عدد الخدمات بحدود (٢٠) خدمة مقارنة بما أتاحتها المادة (٢٧) من قانون المصارف والتي بلغت أكثر من (٥٠) خدمة مصرفية.
- ٤- عجز القطاع المصرفي عن تشغيل واستثمار موجوداته وودائعه الكبيرة، مما انعكس سلبا في ربحية المصارف، فضلا عما يمثله من ضياع فرص الاستثمار المتاحة بما يخدم الاقتصاد الوطني (٥٩).
- ٥- هيمنة الدولة على النشاط المصرفي، حيث ما زالت مصارف الدولة تستأثر بنسبة ٨٥% من الأرصدة، الى جانب استئثارها بغالبية المعاملات والتحويلات والودائع والقروض (٦٠).
- كما يتسم الجهاز المصرفي في العراق بمجموعة من الاختلالات البنيوية او الهيكلية والتنظيمية والتي يمكن حصرها بما يأتي: (٦١)
- ١- ضعف الوسائل التكنولوجية التي تستخدمها المصارف، فضلا عن غياب البرامج اللازمة لتطوير عملها.
- ٢- ترهل الهيكل الاداري في عدد كبير من المصارف ولاسيما الحكومية منها وضعف الخبرات والتقنيات المصرفية.
- ٣- تأخر المصارف الحكومية وبعض المصارف الخاصة في اقتناء أنظمة مصرفية شاملة أو ربط فروعها بشبكة اتصالات مع إداراتها العامة.
- ٤- قصور الجهاز المصرفي الحكومي في توفير خدمات متقدمة تتطلب نظم مدفوعات متطورة كنظام المقاصة المتطورة او ادخال وسائل دفع متطورة.
- ٥- تفتقر المصارف الى الحدود المطلوبة للإفصاح مما يجعل من الصعب المقارنة بين المصارف المحلية والمصارف الدولية.
- ثانيا: تقييم استقرارية القطاع المصرفي العراقي.
- يعتبر الاستقرار المالي من وجهة نظر البنك المركزي (٦٢) بأنه الحالة التي تمكن القطاع المالي بشكل عام والمصرفي بشكل خاص للعمل على مواجهة المخاطر او أية تأثيرات سلبية على الواقع الحالي والمستقبلي لنمو الاقتصاد الوطني وتطويره، اذ ان استقرار القطاع المالي والمصرفي يمكن ان يتعرض للمخاطر نتيجة وجود عوامل ضعف

كامنة في هذا القطاع، او نتيجة عدم قدرته على تحمل الصدمات السلبية في البيئة الاقتصادية والمالية الدولية او المحلية، او نتيجة نمو مخاطر القطاعات المقترضة من هذا القطاع الى جانب مخاطر السياسات الاقتصادية والمالية وعليه فأن الاضرار بجهود الاستقرار المالي سيؤدي بالضرورة الى الحاق الاذى بجهود الاستقرار الاقتصادي بشكل عام وعلى الاستقرار النقدي بشكل خاص الذي يمثل جوهر عمل البنك المركزي العراقي وهدفا اساسيا من اهدافه المنصوص عليها في احكام قانونه رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤. وهناك مجموعة من المؤشرات التي يمكن الاشارة اليها في هذا الجانب:

١- الموجودات والمطلوبات.

يبين الجدول (١) ان اجمالي الموجودات في نهاية عام 2013 سجل مبلغا قدره (٢٠٨,٨) ترليون دينار وبنسبة ارتفاع قدرها ٩,٣% مقارنة مع رصيدها في نهاية عام ٢٠١٢ البالغ ١٩١ ترليون دينار.

الجدول (١)

اجمالي الموجودات للمصارف العاملة في العراق كافة لعامي 2012 و 2013 (ترليون دينار).

التفاصيل	2012	2013	نسبة التغير %	الأهمية النسبية %	
				2012	2013
اجمالي الموجودات	191	208.8	9.3	90.7	89.9
موجودات المصارف الحكومية	173.3	187.7	8.3	90.7	89.9
موجودات المصارف الخاصة	17.7	21.1	19.3	9.2	10.1

المصدر: البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والابحاث، التقرير السنوي للاستقرار المالي في العراق لعام ٢٠١٣، ص ٢١.

كما يبين الجدول (٢) ان اجمالي المطلوبات للمصارف العاملة في العراق كافة بلغت ٢٠٨,٨ ترليون دينار في نهاية عام ٢٠١٣ كانت نسبة الودائع منها ٢٣,٩%، مقابل ١٩١ ترليون دينار عام ٢٠١٢، كانت نسبة الودائع منها ٢٣,٩%. مما يوشر ان هناك تحسناً في الوضع الاقتصادي للبلاد حيث الاستقرار النقدي وثقة الجمهور بالمصارف العاملة وارتفاع هامش اسعار الفائدة على الودائع. كما يبين الجدول هيمنة المصارف الحكومية على ما يتراوح بين ٨٥-٩٠% من موجودات القطاع تاركة بين ١٠-١٥% فقط من هذه الموجودات لكافة المصارف الخاصة العراقية منها وفروع المصارف العربية والاجنبية التي تربو على خمسين مصرفاً وفرعاً.

الجدول (٢)

اجمالي المطلوبات للمصارف العاملة في العراق كافة لعامي 2012 و2013 (ترليون دينار) .

التفاصيل	٢٠١٢	٢٠١٣	نسبة التغير %	نسبة الودائع الى المطلوبات ٢٠١٣	نسبة الودائع الى الناتج المحلي الاجمالي
المطلوبات	191	208.8	9.3	---	77.5%
ودائع القطاع الحكومي	24.3	28.8	18.5	13.8%	10.7%
ودائع القطاع الخاص	18.2	21	15.4	10.1%	7.8%
اجمالي الودائع	42.5	49.8	17.2	23.9%	18.5%

المصدر: البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والابحاث، التقرير السنوي للاستقرار المالي في العراق لعام ٢٠١٣، ص ٢٢.

٢- كفاية رأس المال ونسبة السيولة.

تقيس نسبة كفاية رأس المال مدى كفاية رأس المال المحتفظ به من قبل المصارف لمواجهة المخاطر التي قد تتعرض لها. ويبين الجدول (٣) ان اجمالي رؤوس الاموال للمصارف المجازة العاملة بلغ في نهاية عام ٢٠١٣ بلغ ٧,٧ ترليون دينار منها ١,٥ ترليون دينار للمصارف الحكومية وبأهمية نسبية قدرها ١٩,٥% في حين بلغت هذه النسبة في المصارف الخاصة ٨٠,٥% برؤوس أموال قدرها ٦,٢ ترليون دينار مقارنة مع ٥,٩ ترليون دينار لإجمالي رؤوس اموال للمصارف العاملة في العراق كافة في نهاية عام ٢٠١٢.

الجدول (٣)

رؤوس اموال المصارف لعامي 2012 و2013 (ترليون دينار)

التفاصيل	٢٠١٢	٢٠١٣	الأهمية النسبية %		نسبة التغير	نسبة رؤوس الاموال الى الناتج المحلي الاجمالي	
			٢٠١٣	٢٠١٢		٢٠١٣	٢٠١٢
رؤوس أموال المصارف	٥,٩	٧,٧	١٠٠	١٠٠	٣٠,٥%	٢,٣%	٢,٩%
حكومي	١,٣	١,٥	٢٢,٠٣	١٩,٥	١٥,٤%	٠,٥%	٠,٦%
خاص	٤,٦	٦,٢	٧٧,٩٧	٨٠,٥	٣٤,٨%	١,٨%	٢,٣%
الناتج المحلي الاجمالي	٢٥٣,٠	٢٦٩,٦					

المصدر: البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والابحاث، التقرير السنوي للاستقرار المالي في العراق لعام ٢٠١٣، ص ٢٤.

وتؤشر الأرقام في الجدول (٣) مجموعة من الملاحظات منها^(٦٣):

أ- من جانب يعد هذا النمو في رؤوس اموال المصارف من المؤشرات الايجابية في تعزيز الاستقرار المصرفي، لكونه يزيد من الرافعة المالية و يعزز قدرتها على مواجهة المخاطر، ويضمن سلامة ومتانة المصارف ويشكل حماية اكبر للمودعين، ولكنه من جانب آخر يعد ضئيلا امام متطلبات التنمية الاقتصادية في العراق، نظرا لارتباط الحدود العليا للإقراض والاستثمار برأسمال المصرف واحتياطياته السليمة، اذ ان المشاريع التنموية الكبيرة تحتاج الى قروض وتسهيلات نقدية كبيرة لتدخل بقوة في السوق العراقية ولتساهم بشكل فعال في تطوير الاقتصاد العراقي.

ب- بلغت نسبة رؤوس اموال الشركات المصرفية المساهمة (المصارف الاهلية) الى الناتج المحلي الاجمالي ٢,٣% وهي نسبة ضئيلة، في حين بلغت هذه النسبة للمصارف الحكومية ٠,٦% اي بنسبة اجمالية قدرها ٢,٩% من الناتج المحلي الاجمالي لعام 2013 ، وهي الأكثر ضآلة مقارنة بنسبة المصارف الأهلية، مما يؤشر ان الجهاز المصرفي ما زال متواضعا في هيكلته وفي نسبة مساهمته في التأثير على النشاط الاقتصادي.

ج- وجود موارد مالية معطلة في المصارف الأهلية لا تتوفر لها فرص الاستثمار الآمن، والائتمان السليم، بينما تعد المصارف الحكومية في منحها الائتمان على وفق النسب العالية المشار اليها بأنها مؤسسات مصرفية مجازفة ومتعرضة للمخاطر المعنوية.

٣- الائتمان النقدي.

نتيجة للوضع الاقتصادي الجيد المدعوم بارتفاع اسعار النفط، بلغ اجمالي رصيد الائتمان النقدي المقدم في نهاية عام ٢٠١٣ مبلغا قدره ٢٣,٦ ترليون دينار مقابل ٢٠,٨ ترليون دينار في نهاية عام ٢٠١٢ وبنسبة زيادة قدرها ١٣,٥%، وشكلت نسبة الائتمان النقدي الى الناتج المحلي الاجمالي ٨,٧% منها ٦,٣% للمصارف الحكومية و ٢,٤% للمصارف الخاصة، و هي نسبة ضئيلة التأثير في النمو الاقتصادي امام حاجة المشاريع التنموية الكبيرة في البلاد وكما مبين في الجدول رقم (٤).

الجدول (٤)

الائتمان النقدي للمصارف العاملة في العراق كافة لعامي 2013 و 2012 (ترليون دينار) .

التفاصيل	٢٠١٢	٢٠١٣	نسبة التغير	الأهمية النسبية	نسبة الائتمان الى الناتج المحلي الاجمالي
الائتمان النقدي	٢٠,٨	٢٣,٦	%١٣,٥	%١٠٠	%٨,٧٥
الائتمان النقدي للقطاع الحكومي	١٥,٧	١٧	%٨,٣	%٧٢	%٦,٣١
الائتمان النقدي للقطاع الخاص	٥,١	٦,٦	%٢٩,٤	%٢٨	%٢,٤٥
الناتج المحلي الاجمالي	٢٥٣,٠	٢٦٩,٦			

المصدر: البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، التقرير السنوي للاستقرار المالي في العراق لعام ٢٠١٣، ص ٢٩.

ان تدني نسبة الائتمان الممنوح إلى الناتج المحلي الإجمالي، التي لم تتجاوز ٨,٧% مقارنة بنسبة ٥٥% في مجموع منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا^(٦٤)، تؤثر ضعف سوق الائتمان في النشاط التمويلي للبلد ومحدودية التأثير في النشاط الاقتصادي، كما ان حجم الائتمان إلى رؤوس أموال المصارف واحتياطياتها السليمة لا يتجاوز ٢:١ مرة، في حين تسمح تعليمات البنك المركزي بأن يبلغ الائتمان ثمانية أضعاف رأسمال المصرف واحتياطياته السليمة^(٦٥) وتشير البيانات المتوفرة لدى البنك المركزي العراقي الى أن تردد المصارف في منح الائتمان يعود في الغالب الى ضعف التصنيف الائتماني للمقترضين وهم الفئة التي يغلب عليها طابع المخاطر المعنوية، فضلا عن ضعف أو صعوبة تقييم الضمانات المناسبة والكافية لقاء منح الائتمان وهو أمر ناجم عن تأثير التوقعات التضخمية أو مايسمى بمخاطر السوق. كما ان أغلب المصارف وخاصة الاهلية لاتتمتع بملاءة عالية تمكنها من توسيع نشاطها الائتماني في ضوء تركيبة الودائع لديها التي يغلب عليها الطابع قصير الاجل.

٤- الودائع.

استحوذت المصارف الحكومية، وكما يبين الجدول (٥)، على النسبة الأكبر من مجموع الودائع نهاية عام ٢٠١٣، وقد يعود السبب في ذلك الى قرار وزارة المالية بسبب قرار وزارة المالية بسحب الودائع العائدة للقطاع العام من المصارف الخاصة الى

المصارف الحكومية، اضافة الى انخفاض نسبة الاحتياطي القانوني للمصارف كافة لدى البنك المركزي العراقي ١٥ %، فضلا عن الجهود التي بذلتها المصارف الحكومية في استقطاب الودائع الادخارية.

الجدول (٥)

اجمالي الودائع لدى المصارف العاملة في العراق لعامي 2013 و 2012

التفاصيل	٢٠١٢	٢٠١٣	الأهمية النسبية لعام ٢٠١٣	نسبة التغير
الودائع لدى المصارف الحكومية	٣٤,٦	٤٠,٥	٨١,٣ %	١٧,١ %
الودائع لدى المصارف الخاصة	٧,٩	٩,٣	١٨,٧ %	١٧,٧ %
المجموع	٤٢,٥	٤٩,٨	١٠٠,٠ %	١٧,٢ %

المصدر: البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والابحاث، التقرير السنوي للاستقرار المالي في العراق لعام ٢٠١٣، ص ٣١.

وبالرغم من انخفاض نسبة كفاية رأس المال لدى مصرفي الرافدين والرشد والتي تراوحت بين (٢-٢٠) % ومن (١٧-٣٤٠) % للمصارف الحكومية الباقية، وارتفاع هذه النسبة لدى المصارف الخاصة ما بين (٨-٤٣٤) %، الا ان النسبة العالية لرصيد الودائع لدى المصارف الحكومية تدل على مدى ثقة الجمهور بهذه المصارف نظرا لاعتقادهم بانها مضمونة ١٠٠ % من جانب الحكومة، ولكون الجمهور قد تعامل قرابة النصف قرن مع المصارف الحكومية، فقد تأسس مصرف الرافدين عام 1941. وتشير البيانات التي يصدرها البنك المركزي^(٦٦) ان الودائع الاهلية (لدى المصارف الحكومية والخاصة) شكلت نسبة ٧,٨ % من الناتج المحلي الاجمالي نهاية عام ٢٠١٣ والتي تبلغ ٣١ ترليون دينار، مما يدل على استمرار ضعف العمق المالي الذي لايساعد في بناء قطاع مالي قوي ومتين. كما ان هناك عوامل ساعدت على رفع رصيد الودائع ومنها تحسن الوضع الامني في البلد وانخفاض معدل التضخم الاساس في نهاية عام ٢٠١٣ بنسبة ٢,٤ % في حين بلغ ٥,٦ % نهاية عام ٢٠١٢ .

٥ - الديون المتعثرة

تعد الديون المتعثرة واحدا من أهم المؤشرات على عدم استقرارية الجهاز المصرفي، ويبين الجدول (٦) ان حجم الديون المتعثرة بلغ في العام ٢٠١٣ قرابة ١٩٩٤,٥ مليار دينار، بينما لم يتجاوز ٤٩٧,٩ مليار دينار في العام ٢٠١٢.

الجدول (٦)
حجم الديون المتعثرة للأعوام ٢٠١٢، ٢٠١٣. (مليار دينار)

التفاصيل	٢٠١٢	٢٠١٣	الأهمية النسبية	نسبة التغير
حجم الديون المتعثرة	٤٩٧,٩	١٩٩٤,٥	٧٥,٠%	١٤٩%
الديون المتعثرة في المصارف الحكومية	٢٠٥,٦	١٥٨٢	٨٧,٠%	٤١,٣%
الديون المتعثرة في المصارف الأهلية	٢٩٢,٣	٤١٢,٥	٢٩,٠%	٥٨,٧%

المصدر: البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والابحاث، التقرير السنوي للاستقرار المالي في العراق لعام ٢٠١٣، ص ٣٣.

ويؤكد الكثير من المتخصصين أن ارتفاع نسبة الديون المتعثرة لدى غالبية المصارف يعود سببه الى ضعف الوضع الامني في العراق، وانخفاض القدرة المالية للمقترضين، وهبوط قيمة الضمانات، وهجرة الكثير من المقترضين خارج العراق، وهذا ما دعى المصارف الى منح ائتمانات قليلة جدا والبعض منها توقف عن منح الائتمان في السنوات الاخيرة، والتوجه نحو الاستثمارات الامنة ولاسيما لدى البنك المركزي العراقي، واعتمدت في تقديم المزيد من الائتمان الامن بما فيها فتح الاعتمادات المستندية واصدار خطابات الضمان لتطوير صيرفة التجارة الخارجية.

٦- أسعار الفائدة.

يعد سعر الفائدة وما ينتج عنه من تأثيرات على الائتمان النقدي وبالتالي انعكاس ذلك على النشاط الاقتصادي من المؤشرات المهمة لفعالية الجهاز المصرفي واستقراره. وبالرغم من الاجراء الذي تبناه البنك المركزي بتخفيض سعر الفائدة الى ٦% في العام ٢٠١٠، وبالرغم من ارتفاع نسبة الائتمان النقدي المقدم الى ١٣,٥% نهاية عام ٢٠١٣ مقارنة بعام ٢٠١٢، وكما اشرنا الى ذلك في الجدول (٤)، الا ان سياسة التخفيض لم تجد أثرها على مجمل النشاط الاقتصادي، وبالتالي على استقرارية النظام المصرفي، ويعزو الاختصاصيين ذلك الى سببين رئيسيين هما: (٦٧)

أ- الزيادة الحاصلة في نسبة رؤوس الاموال للمصارف وما ترتب عليها من انخفاض في اسعار اسهمها في السوق المالية خلال فترة محدودة ، بسبب زيادة المعروض من الاسهم قياسا بالطلب الفعلي عليها.

ب- الزيادة في نسبة التحوطات لرأس المال، ولاسيما التحوط الخاص بالديون المشكوك في تحصيلها حسب اللائحة التنظيمية الصادرة استنادا الى قانون المصارف رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤ والتي تقدر بأكثر من ٥٠% من مجموع الائتمان الرديء و ١٠٠% من مجموع الائتمان الخاسر.

ثالثا: تقييم التشريعات والقوانين والانظمة والتعليمات

١ - التشريعات والتعليمات السارية التي تحجم عمل المصارف وتحد من توسع وتطور القطاع المصرفي في البلد، ومنها التعقيدات البيروقراطية المصاحبة لمنح القروض الاستثمارية لرجال الأعمال. وما زال قانون البنك المركزي العراقي^(٦٨) والتعليمات الصادرة من وزارة المالية تحد بشكل كبير من توجهات عمل المصارف بما فيها الحكومية والخاصة، فضلا عن القيود التي جاء بها قانون المصارف^(٦٩) والمتمثلة بالمواد (٢٧-٣٣) التي حددت الأنشطة المصرفية التي تقوم بها المصارف والأنشطة المحظورة والمتطلبات التحوطية وقيدت الاستثمار وحصرت أنشطتها بممارسة اعمال مصرفية تقليدية.

٢ - تميل السياسة النقدية بصورة عامة الى استخدام الضوابط الادارية في ادارة اسعار الفائدة وحجم الائتمان، ولقد تم شمل التحكم في اسعار الفائدة جانبي الودائع والاقرض، مما ادى الى ضعف الارتباط بين هذه الاسعار ومخاطر وآجال وسيولة الادوات المالية، فضلا عن عدم المرونة الكافية في اسعار الفائدة لتعكس التغيرات في السوق. حيث يلاحظ ان هناك ثمة تفاوت كبير بين سعري الفائدة الدائنة والمدينة، اذ يتراوح سعر الفائدة على الودائع الثابتة والتوفير بين (١-٧)% فيما تتراوح الفائدة على الائتمان بين ١٠-١٥% تاركا هامشا بنحو ٨% بين السعرين وهو هامش كبير اذا ما قورن بنسبة ٥% السائدة في دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وما من شك ان لارتفاع اسعار الفائدة هذا اثارا سلبية على حجم الائتمان الممنوح، يشكل عائقا للاقتراض للأغراض التنموية^(٧٠).

- ٣ - اعتماد السلطة النقدية على وسائل التحكم المباشر في التوسع الائتماني^(٧١) ، وبما يسمى بسياسة الكبح المالي، من خلال استخدام اسس وضوابط لتخصيص وتكوين الائتمان، وفرض سقوف محددة على الائتمان الذي توفره المصارف. اذ نجد ان المصارف الخاصة تتمتع بنسبة عالية لكفاية راس المال تفوق النسبة المعيارية لضوابط بازل المحددة بنسبة ٨% وتفوق مرة ثانية ضوابط البنك المركزي العراقي المحددة بنسبة ١٢% الامر الذي يعكس مرة ثانية عجز القطاع عن استثمار موارده.
- ٤ - التباطؤ في إصدار تشريعات تعمل على تحريك عجلة الإصلاح المصرفي، وما زال عدد من مشاريع الإصلاح المصرفي على رفوف الحكومة ومجلس النواب بانتظار المناقشة والإقرار. مثل مشروع تأسيس شركة لضمان الودائع المصرفية، وضوابط اصدار خطابات الضمان، وتعليمات تأسيس فروع للمصارف العربية والاجنبية ورؤوس اموالها، وتعليمات شركات ضمان القروض، وتعليمات الصيرفة الاسلامية وقانون الصكوك الاسلامية.
- ٥ - غياب الاستراتيجيات المصرفية الفاعلة والخطط التفصيلية السنوية لدى غالبية المصارف والتي ينص عليها قانون المصارف بمادته السادسة والعشرين، فضلا عن غياب المؤسسات الساندة للجهاز المصرفي، مثل شركة للتأمين على الودائع، وأخرى للتأمين على القروض الكبيرة، او مكاتب لدراسة وتحليل الاخطار المصرفية او شركات تقييم اداء المصارف وغيرها وشركة لدراسة مخاطر السوق، وغيرها.
- رابعاً: تقييم الرقابة ونظم ادارة المخاطر
- رغم ان المادة (٤٠) من قانون البنك المركزي^(٧٢) لسنة ٢٠٠٤ أكدت على أهمية الرقابة على المصارف، الا ان الواقع يشير الى عدم تمكن البنك المركزي من تطبيق الرقابة الفعالة وتحقيق الاجراءات التصحيحية الضرورية والمناسبة. بالمقابل نجد ان الجهاز المصرفي لا يمتلك القدرة الكافية في تقييم المخاطر الناجمة عن الائتمان المصرفي، وليس له القدرة على ادارة المحافظ الاستثمارية. لذلك نجد ان اغلب الائتمان المقدم من قبل المصارف (العامة والخاصة) لا يعدو عن كونه ائتمان قصير الاجل ولأغراض تجارية واستهلاكية، وانها لاتحذ تقديم الائتمان طويل الاجل تجنباً

للمخاطر ،كما يركز الجهاز المصرفي على الضمانات العقارية في منح الائتمان وعدم اعطاء اهمية للضمانات الحقيقية مثل موجودات المشروع.

أما المعيار الأساسي في ادارة المخاطر فهي مقررات لجنة بازل وما ستواجهه المصارف العراقية من الصعوبات والتحديات عند تطبيق مضامين اتفاقية بازل الدولية الاولى والثانية اضافة الى الاتفاقية الثالثة الجديدة، هذه الصعوبات يمكن الاشارة الى اهمها وكما يأتي: (٧٣)

١ -صعوبة تقدير حجم راس المال المطلوب قياسا بحجم راس المال الفعلي. علما ان اجمالي موجودات ورؤوس اموال المصارف العراقية صغيرة قياسا بالمصارف العالمية.

٢ -عدم الاهتمام بشكل واضح بموضوع ادارة المخاطر.

٣ -عدم توافق النظم المحاسبية المطبقة مع معايير المحاسبة الدولية.

٤ -عدم توفر قاعدة بيانات شاملة ودقيقة يمكن الاستناد اليها.

٥ -الحاجة الى نوع من التنسيق مع وكالات التصنيف الائتماني العالمية، لأهمية هذا التصنيف في تطبيق المقاربة المعيارية لمخاطر الائتمان.

٦ -لم يتم الإفصاح عن المخاطر والسياسات المحاسبية لتقييم أصول والتزامات المصرف وتكوين المخصصات إضافة إلى الاستراتيجية الخاصة بالمصرف للتعامل مع المخاطر.

خامسا: تقييم التمويل والدعم الحكومي ودور البنك المركزي.

١ - يلاحظ ان اغلب النشاط المصرفي مخصصا لتمويل النشاط العام المثقل بعدم الكفاءة والبطالة المقنعة والخسائر المتراكمة، بينما حرم القطاع الخاص من التمويل اللازم للتراكم الرأسمالي ، كما ان اغلب استثمارات الجهاز المصرفي الحكومي ولاسيما مصرفي (الرافدين والرشيد) هي استثمارات في حوالات الخزينة ، مما يعني ان قاعدة الاستثمار ضيقة وما زالت محصورة في ادوات الحكومة.

- ٢ - الإجراءات الروتينية التقليدية التي تعتمد عليها دائرة مسجل الشركات، والتي تتسبب بتأخير المصادقة على القرارات المتخذة من الهيئات العامة للمصارف، ومنها زيادة رؤوس الأموال، وعقد اجتماعات هيئاتها العامة.
- ٣ - سياسة التمييز الحكومي في التعامل مع المصارف الخاصة والتي تتمثل بمنع دوائر الدولة وشركات القطاع العام من إيداع أموالها في تلك المصارف، وعدم قبول الصكوك المصدقة والعادية وخطابات الضمان الصادرة عنها إلا ضمن حدود معينة لا تسمح بالمنافسة مع المصارف الحكومية.
- ٤ - عدم وضوح الرؤى والسياسات الاقتصادية وعدم التنسيق بين السياستين المالية والنقدية في إقرار الخطط الداعمة للإصلاح المصرفي، فضلا على ضعف العلاقة البينية بين السلطات المختلفة ذات العلاقة (البنك المركزي، وزارة المالية، المصارف الحكومية منها والأهلية)، ومثال على ذلك صدور تعليمات من وزارة المالية تتعلق بعدم قبول الصكوك وخطابات الضمان من المصارف.

المبحث الرابع: الاستنتاجات والتوصيات

أولاً: الاستنتاجات

- ١ - تعد شبكة الأمان المالي جزءاً لا يتجزأ من البنية الأساسية المالية، وهي تقوم على مجموعة من الأسس تمثل تعليمات السلامة والرقابة المصرفية، والآليات والحلول اللازمة للمصارف عند تعرضها لمشكلات مالية، والبنك المركزي ونظام ضمان الودائع الأركان الأساسية فيها. ولن تكتمل شبكة الأمان المالي في العراق إلا بإنشاء نظام لضمان الودائع.
- ٢ - يعد إنشاء نظام لضمان الودائع ضرورياً للنهوض باستقرار النظام المالي، وحيوياً لتدعيم ثقة المودعين في الجهاز المصرفي ولزيادة قدرة المصارف على تجميع المدخرات وتعبئتها في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وضرورياً لانبثاق مؤسسة لضمان حماية الودائع.
- ٣ - أن إنشاء نظام لضمان الودائع، سيف ذو حدين، فهي من ناحية تسهم إيجاباً في تعزيز النشاط والاستقرار المالي في الدول التي تتوفر فيها بيئة مؤسسية قوية وأنظمة وقوانين فعالة، والتي تتسم بيئة العمل فيها بالشفافية والمسائلة وتوفر المسائلة الكافية. ومن ناحية أخرى تعد سبباً لعدم الاستقرار إذا ما عجزت تلك الدول عن تحقيق هذه الشروط.
- ٤ - إن توفر قدر مناسب من الإفصاح والحوكمة الجيدة في المؤسسات المصرفية ورقابة مصرفية فعالة يعد من الشروط المسبقة لنجاح أي نظام لضمان الودائع في تحقيق أهدافه، ولا سيما في بلد مقل العراق يتسم اقتصاده بالتبعية للخارج.
- ٥ - تواجه المصارف في العراق العديد من التحديات وأهمها تحقيق متطلبات الاستقرار المصرفي الذي يمثل مرتبة "متقدمة" بين الأهداف الاقتصادية والتنموية مما يدعم النمو الاقتصادي والمنافسة وزيادة الكفاءة والفاعلية المصرفية والفاعلية الاقتصادية، كما أن معدلات الودائع في الجهاز المصرفي تشكل أحد أهم البنود اللازمة لدعم هذا الاستقرار.

- ٦ - لا يقتصر الدور الرقابي في المجال المصرفي على التأكد من قيام الادارة المصرفية بالسيطرة على كافة المخاطر، بل يمتد إلى تنمية وتطوير الوسائل والنظم الرصينة لمواجهتها، وهذا مالم يتوفر في معظم المصارف في العراق.
- ٧ - تفتقر معظم المصارف في العراق الى الحدود الدنيا من معايير السلامة والرقابة المصرفية التي تحمي المصرف من تحمل مخاطر بصورة غير حكيمة، والتي تتمثل في هيكل التعليمات الرقابية المتعلقة بمنح التراخيص وكفاية رأس المال ودور مجلس الادارة ومتطلبات الافصاح، والقيود على أنواع الأصول التي يسمح للمصارف بالاحتفاظ بها، بالإضافة الى الأنشطة التي يسمح بممارستها، بهدف تحقيق امن وسلامة النظام المصرفي.
- ٨ - تتنوع مصادر تمويل أنظمة ضمان الودائع وتختلف وفقاً للإمكانات والأهداف المرجوة من نظام ضمان الودائع، ولكن الأمر يختلف بالنسبة لحالة الجهاز المصرفي في العراق، اذ من المتوقع ان تنحصر المسؤولية في تمويل أنظمة ضمان الودائع بين الحكومة والمصارف، وإن اختلف مدى مساهمة كل طرف منهما. من جانب آخر فان توفر التمويل بالقدر الكافي والمناسب ضروريا لضمان فعالية النظام في تعزيز الاستقرار في القطاع.
- ٩ - تشير الكثير من المعطيات على ان أفضل الخيارات بالنسبة للجهاز المصرفي العراقي تتم بإنشاء نظام إلزامي العضوية، يوفر ضمان محدود من حيث النسبة وسقف التغطية، ويعتمد في تمويله على أقساط تأمين تدفعها المصارف تحدد بناء على مستوى مخاطر المصرف، علما ان تحديد آليات عمل النظام من حيث العضوية ومدى نسبة تغطية الودائع ومصادر التمويل، تعد من أهم محددات نجاح النظام.
- ١٠ - يواجه انشاء نظام لحماية الودائع في العراق جملة من التحديات، وكما تمت الاشارة اليها لكننا نرى أن المعوق الأساسي أمام إنشاء نظام فعال لضمان الودائع في العراق هو عدم ملائمة البيئة المصرفية حالياً لإنشاء النظام، وأن إنشاء النظام في المرحلة الحالية يمكن أن يتسبب بارتفاع مستوى المخاطر في الجهاز المصرفي ورفع تكلفة معالجة الأزمات المالية في حال حدوثها .

ثانياً: التوصيات

١ - تهيئة البيئة المصرفية:

من الضروري قيام السلطة النقدية والمتمثلة بالبنك المركزي بمتابعة تهيئة الشروط المسبقة في الجهاز المصرفي لإنشاء نظام لضمان الودائع، وإعداد بيئة مؤسسية سليمة لعمل النظام تتميز بالشفافية والمسائلة وتصميم نظام يتلاءم مع الاحتياجات والإمكانات والموارد المحلية وتوظيف كل ذلك بشكل يتناسب مع البيئة المصرفية، مما يتطلب القيام بالإجراءات الآتية:

أ - تعزيز الانضباط في القطاع المصرفي عبر تفعيل مبادئ السلامة والرقابة المصرفية.

ب - وضع الآليات المناسبة للتعامل مع المصارف التي تعرضت للأعمال الإرهابية في المناطق الساخنة، وتعويض المتعاملين معها.

ت - إعادة النظر بالقرارات التي اعتمدها البنك المركزي بحق المصارف التي وضعت تحت الوصاية ومحاولة تقديم الدعم لها واعادتها الى العمل المصرفي السليم.

ث - وضع خطة استباقية للتصدي للانهيارات المالية التي تعاني منها بعض المصارف.

ج - تطوير الموارد البشرية المصرفية واعتماد الوسائل الحديثة في التدريب والتأهيل وتطوير القدرات والخبرات الوظيفية المتخصصة.

٢ - تهيئة البيئة التشريعية.

أ - تعديل القوانين التشريعية الحالية التي تنظم العمل المصرفي وإصدار تشريعات جديدة لمعالجة التحديات التي تواجه المصارف.

ب - إيجاد بيئة تشريعية مصرفية تسمح بتطوير الجهاز المصرفي من خلال تشريع قانون جديد للمصارف ينسجم مع التطورات الحالية والمستقبلية المتعلقة بالجهاز المصرفي ودور المصارف في عملية البناء والاعمار.

ت - الاسراع بإقرار قانون ضمان الودائع مما سيؤدي الى زيادة الثقة في المصارف وتعبئة المدخرات لتمويل مشاريع التنمية المتوقعة بسبب الشح المالي للحكومة.

٣ - البيئة الرقابية والتنظيمية:

أ - التقييم الدوري لمدى ملائمة متطلبات الرقابة الرصينة للتطورات الحاصلة على الساحة المصرفية.

ب ضرورة امتلاك السلطة الرقابية الأدوات والصلاحيات اللازمة للتدخل في الوقت المناسب لمعالجة أوضاع المصارف الضعيفة.

ت - إعادة النظر بالتعليمات واللوائح التنفيذية والإرشادية التي يصدرها البنك المركزي، لتفعيل الرقابة الاستباقية ووضع نظام رقابي دقيق لمتابعة التنفيذ.

ث - إلزام كافة المصارف بتطبيق نسبة كفاية رأس المال وفق مقررات لجنة بازل لحماية أموال المودعين ومواجهة مخاطر المغالاة في تقديم الائتمان.

ج - إلزام المصارف بوضع احتياطات كافية لمواجهة القروض المتأخرة التسديد أو الاستثمارات الرديئة أو لأغراض تعزيز متانة رؤوس أموالها.

٤ - البيئة التنظيمية:

أ - استكمال الإجراءات الخاصة بنظام تقنية المعلومات ونظام المدفوعات والمقسم الوطني والمشاريع التنفيذية الحديثة الأخرى لتطوير العمل المصرفي.

ب - حث المصارف على استخدام التكنولوجيا الحديثة في العمل المصرفي وتوسيع رقعه الخدمات الالكترونية المصرفية.

ت - توفر أنظمة إفصاح فعالة ومناسبة في السوق المصرفي بما يوفر قدر مناسب من الانضباط في الأسواق المالية بشكل عام وفي النظام المصرفي خاصة.

ث - وضع معايير جديدة لتصنيف وتقييم المصارف في ضوء مؤشراتها المالية وقياس كفاءة ادائها ودورها في المساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ج - تطبيق اجراءات التقيد بالمعايير المصرفية العالمية ومنها معيار كفاية رأس المال والافصاح المالي عن القوائم المالية للمصارف.

ح - اعتماد المعايير المحاسبية والقياسية الدولية وما يصدر عن المنظمات المصرفية الدولية ذات العلاقة.

٥ -تصميم النظام.

أ -من المهم أن يكون نظام ضمان الودائع معرف ومنظم بشكل واضح، ويصدر في قانون خاص، وأن تكون التعليمات المنظمة لعمل القانون واضحة ومفهومة للمتعاملين مع المصارف والمجتمع المحلي.

ب أن يصمم النظام بحيث يضمن وجود علاقات تنسيق قوية بين الجهة المسؤولة عنه والمسؤولون عن الرقابة المصرفية وعمليات اقتراض المصارف من السلطة النقدية.

ت أن يصمم النظام بحيث تتمتع المؤسسة القائمة عليه باستقلالية العمل واتخاذ القرار وتكون خاضعة للمسائلة في ذات الوقت، وتعتبر الاستقلالية والمهنية في القرارات أحد أبرز التحديات الواجب تجاوزها ليسهم النظام في حماية مصالح المودعين بكفاءة، وتعزيز الاستقرار على المدى الطويل.

هوامش البحث.

- ١- مصباح الطيب، صندوق ضمان الودائع المصرفية، بنك السودان، مجلة المصرفي، العدد ٢٧، نسخة الكترونية، مارس ٢٠٠٣.
- 2 - Zhong . wen, LIU, . The Analysis of U.S. Deposit Insurance System and The Enlightenment to China ., Chinese Business Review Jan. 2007, Volume 6, No. 1 (serial No. 43) U.S.A P.56-60.
- ٣- بن علي بن عزوز، مداخل مبتكرة لحل مشاكل التعثر المصرفي : نظام حماية الودائع والحوكمة، مجلة شمال إفريقيا ، العدد 05 ، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، الجزائر، 2008، ص 119 .
- ٤- التأمين على الودائع يختلف عن التأمين على الأفراد بكونه غير موجه لحماية فرد أو مؤسسة أو جماعة معينة، ولكنه موجه نحو المجتمع عامةً ممثلاً بكل الأشخاص والمؤسسات المودعة لأموال في الجهاز المصرفي كما انه لا يستهدف بالضرورة الربح من الجهة الضامنة. وبالتالي فإن الضامن في الغالب هو ليس جهة تجارية تسعى إلى الربح، وإنما الغاية الأساسية هي تعزيز الثقة العامة لدى جمهور المدخرين والمودعين. انظر في ذلك:
- اتحاد المصارف العربية، الاصلاح المصرفي في الوطن العربي، ضروراته ومعوقاته، ١٩٩٣، (ص ٦٤).
- الدوري وآخرون، البنوك المركزية والسياسات النقدية، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، الطبعة العربية، ٢٠٠٦، ص ١٤٥.
- ٥- سمير عبد الحميد رضوان، " المشتقات المالية ودورها في إدارة المخاطر ودور الهندسة المالية في صناعة أدواتها"، دار النشر للجامعات، مصر، الطبعة الأولى، 2005 ، ص ٥٨.
- ٦- اتحاد المصارف العربية، الاصلاح المصرفي في الوطن العربي، ضروراته ومعوقاته، ١٩٩٣، ص ١٨٤.
- ٧- عبد المطلب عبد الحميد، البنوك الشاملة: عملياتها وادارتها، الدار الجامعية، مصر، ٢٠٠٢، ص ٧٩.
- ٨- فرح عبد العزيز عزت : اقتصاديات البنوك ، بدون ناشر القاهرة 2000 ، ص 200
- ٩- محمد سعيد النابلسي، " حدود إقامة مؤسسات ضمان الودائع من الناحية التاريخية"، مجلة اتحاد المصارف العربية العدد 139 ، العدد الثاني عشر، جويلية 1992 ص 37
- ١٠- اتحاد المصارف العربية، مؤسسات ضمان الودائع المصرفية، ١٩٩٢، ص ١٨٥.

- ١١- عبد القادر بريس، أهمية ودور نظام التأمين على الودائع - مع إشارة إلى حالة الجزائر، مجمع النصوص العلمية للملتقى الوطني الأول حول المنظومة المصرفية الجزائرية والتحويلات الاقتصادية، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، الجزائر، ٢٠٠٤، ص ٩٥.
- ١٢- الغندور، حافظ كامل، مؤسسات ضمان الودائع كأداة لمعالجة المشكلات المصرفية، بيروت، اتحاد المصارف العربية، 1992، ص 51
- 13 - Financial Stability Forum." Guidance for Developing Effective Deposit Insurance -Background Documents", 2001,P.12.
- ١٤- تعد ولاية نيويورك الأمريكية أول من أنشأ نظام لضمان الودائع المصرفية في عام 1829 (ثم قامت عدة ولايات بإنشاء نظم مماثلة، ولكن مع نهاية القرن التاسع عشر اختفت جميع أنظمة ضمان الودائع لعدة أسباب من أبرزها عدم كفاية رأس المال ونقص السيولة، فضلا عن رداءة المواسم الزراعية والأزمات المالية المتلاحقة التي كانت لها أثرا واضحا في عجز المصارف عن الوفاء بديونها وإفلاس العديد منها مما وضع عبئا ثقيلا على أنظمة تأمين الودائع المصرفية والتي كان ينقصها آنذاك وجود مقرض أخير، حيث أن البنك الفدرالي الأمريكي لم يكن قد أنشئ بعد . انظر في ذلك:
- حشاد، نبيل، أنظمة التأمين على الودائع وحماية المودعين، التجارب والدروس المستفادة، السلسلة المصرفية، عمان، المعهد العربي للدراسات المالية والمصرفية، 1994، ص ٦٦
- ١٥ - المؤسسة العربية لضمان الاستثمار، نظام التأمين والضمان المتوفرة للأدوات المالية والاستثمارات في الأسواق المالية الدولية، المجلد الأول والمجلد الثاني، الصفاة، الكويت، ١٩٨٦، ص ١٣.
- 16 - Francesco Pastille, International Deposit Insurance Systems, International Monetary Fund, November 1999, P.71 .
- ١٧- عثمان بابكر أحمد، نظام ضمان الودائع لدى المصارف الإسلامية، بحث رقم ٥٤، قسم المصارف والتمويل، المعهد الاسلامي للبحوث والتدريب، البنك الاسلامي للتنمية، جدة، السعودية، ٢٠٠٠، ص ٢٩.
- ١٨- محمد اليفي : دور نظام حماية الودائع في سلامة واستقرار النظام المصرفي، حالة الجزائر رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة شلف، الجزائر، ٢٠٠٤-٢٠٠٥، ص ٦٣.
- ١٩- عثمان بابكر أحمد، مرجع سابق، ٢٠٠٠، ص ١٩.

- ٢٠ - نهاد عبد الكريم العبيدي، علي حسين زاير، تطبيق نظام التأمين على الودائع في العراق ودوره في سلامة أداء المصارف التجارية، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، السنة الحادية عشرة، المجلد العاشر، العدد الثالث والثلاثون، ٢٠١٥.
- ٢١ - رأفت علي الأعرج، مدى أهمية نظام التأمين على الودائع في تدعيم شبكة الأمان المالي : دراسة ميدانية على الجهاز المصرفي الفلسطيني، رسالة ماجستير في المحاسبة والتمويل، غير منشورة، جامعة غزة، فلسطين، 2009، ص 53.
- ٢٢ - المصدر السابق، ص ٥٤.
- ٢٣ - مصرف سورية المركزي، ورقة عمل حول أنظمة ضمان الودائع، الجمهورية العربية السورية، جويلية، ٢٠٠٧، ص ٥.
- 24 - Garcia, Gillian. "Deposit Insurance: A Survey of Actual and Best Practices", IMF Working Paper No. 99/54, April 1999.
- 25 - Kunt, Asli and Kane, Edward, "Deposit Insurance: Handle with Care", Chile, Central Bank of Chile, Working Papers No. 227, 2003.
- 26 - MacDonald, Ronald "Deposit Insurance", Centre for Central Banking Studies, Handbooks in Central Banking No. 9, Bank of England, 1996.
- 27 - Diamond and Dybvig's. Classic Theory of Financial Intermediation: What's Missing? Federal Reserve Bank of Minneapolis. Winter 2000. (p. 3).
- 28 - اتحاد المصارف العربية، مصدر سابق، ١٩٩٢، ص ١٨٦.
- 29 - سلطة النقد الفلسطينية، ورقة عمل حول الجوانب العملية في إعداد وتصميم نظام لضمان الودائع، ٢٠٠٧، ص ٩.
- 30 - Demirguc - kunt, Asli, Kane, Edward and Leaven Luc, "Deposit Insurance Design and Implementation: Policy Lessons From Research and Practice", Working Paper No. 3969, The World Bank, July 2006. ,P.6.
- 31 - Demirguc-Kunt, Kane and Laeven, "Determinants of Deposit-Insurance Adoption and Design", World Bank Publications, (Washington) 2004,P.21.

- 32 – Blinder, Alan S. and Westcott, Robert F. "Reform of Deposit Insurance: A Report To The FDIC", March 2001,P.1.
- 33 – Talley, Samuel H. ; Mass, Ignacio ,Deposit Insurance System, WPS 548, World Bank, November, 1990,P.24.
- 34 – Cull, Robert. "How Deposit Insurance Affects Financial Depth (Across– Country Analysis)", working paper No 1875,The World Bank, January 1998,P.12.
- ٣٥ - الجمعية الدولية لضمان الودائع، المبادئ الأساسية لأنظمة ضمان ودائع فعالة، شباط، 2008 .
- ٣٦ - ايجناسيو ماس، صامويل تاللي، تأمين الودائع المصرفية في البلدان النامية، مجلة التمويل والتنمية، صندوق النقد الدولي، واشنطن، ديسمبر، 1990، ص ٢٠.
- ٣٧ - زيتوني كمال، دور نظام التأمين على الودائع في سلامة البنوك من التعثر - دراسة حالة الجزائر، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية، جامعة المسيلة، ٢٠١٢، ص ٢٥.
- ٣٨ - وليد عيدي عبد النبي، شركات ضمان الودائع المصرفية ودورها في حماية الجهاز المصرفي وودائع الجمهور، البنك المركزي العراقي، المديرية العامة لمراقبة الصيرفة والائتمان. <http://www.cbi.iq/documents/waleed>
- ٣٩ - مقداد سامي، "تقرير حول أداء الجهاز المصرفي الفلسطيني"، دائرة الأبحاث والدراسات، ورقة عمل حول الجوانب العملية في اعداد وتصميم نظام لضمان الودائع، دائرة رقابة المصارف، ٢٠٠٥.
- ٤٠ - وليد عبد النبي، مصدر سابق. ص ٥.
- 41 – Talley, Samuel H. ; Mass, Ignacio ,Deposit Insurance System, WPS 548, World Bank, November 1990, P.9.
- 42 – Financial Stability Forum (FSF) Working Group on Deposit Insurance, Guidance for Developing Effective Deposit Insurance Systems: Final Report of the Working Group on Deposit Insurance, Basel, 2001.
- ٤٣ - البنك الأهلي المصري، دراسة ٨ مخاطر أساسية تواجه الجهاز المصرفي، مجلة البنوك في فلسطين، العدد ٢٠٠١ .

- ٤٤ - البنك الأهلي المصري، المصدر السابق، ١٥ .
- ٤٥ - حافظ كامل غندور، محاور التحديث الفعال في المصارف العربية- فكر مابعد الحداثة، اتحاد المصارف العربية، بيروت، ٢٠٠٣، ص ١٨٧.
- ٤٦ - الجمعية الدولية لضمانى الودائع ، موقع الكترونى ، www.iadi.org
- ٤٧ - سعيد يوسف حسن، واقع الرقابة الداخلية في القطاع الحكومي، دراسة ميدانية على وزارات السلطة الوطنية الفلسطينية في قطاع غزة، رسالة ماجستير، كلية التجارة، الجامعة الاسلامية، ٢٠٠٤، ص ٣٤.
- ٤٨ - القريشي ، محمد صالح القريشي - اقتصاديات النقود والبنوك والمؤسسات المالية - مكتبة الجامعة واثراء للنشر والتوزيع ، طبعة اولى ، عمان - الاردن ، ٢٠٠٩ ، ص ١٤٠-١٤١ .
- ٤٩ - رأفت علي الأعرج، مدى أهمية نظام الودائع في تدعيم شبكة الأمان المالي، دراسة ميدانية على الجهاز المصرفي الفلسطيني، رسالة ماجستير، كلية التجارة، الجامعة الاسلامية، غزة، ٢٠٠٩، ص ٤٥.
- ٥٠ - كمال رزيق، عبد الحليم فوزيلي، أنظمة التأمين على الودائع :الواقع التجربة والدروس المستفادة، ملتقى المصرفية الجزائرية والتحولت الاقتصادية، واقع وتحديات، جامعة حسيبة بن بوعلي، الجزائر، ١٤-١٥ ديسمبر، 2004 ، ص ٤٦٢ .
- ٥١ - زيتوني كمال، مصدر سابق، ٢٠١٢، ص ٢٦-٢٧ .
- 52 - IADI Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems, Basel, 2008b.
http://www.iadi.org/docs/Core_Principles_final_29_Feb_08.pdf
- 53 -Public Policy objectives for deposit insurance Systems, in .IMF.org/ External Seminars, 2004.
- 54 - (ESCWA), Economic Trends and Impacts : Banking Sector Lending Behavior and Efficiency in Selected ESCWA Member Countries, Issue No.3. United Nations, New York. 2005, p22.
- ٥٥ - ماجد الصوري، إصلاح النظام المصرفي في العراق، مجلة الحوار، معهد التقدم للسياسات الإنمائية، ٢٠١٤.
- ٥٦ - موفق حسن محمود، واقع القطاع المصرفي العراقي ودوره في دعم التنمية الاقتصادية، جريدة العالم، العدد ١٢٥٨، أيار ٢٠١٥.
- 57 - Sensor Capital Management, A closer look at the Iraqi Banking sector. P.6.

- ٥٨ - البنك المركزي العراقي، التقرير الاقتصادي السنوي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، ٢٠١٣، ص ٤.
- ٥٩ - مجلة "المصارف العراقية" العدد 7 اذار 4102 ص ١٠.
- ٦٠ - صحيفة الاستقامة الالكترونية - بغداد.
- ٦١ - الإجراءات المالية والاقتصادية المعتمدة لمعالجة الاختلالات الحاصلة في الاقتصاد العراقي - مجلة اتحاد المصارف العربية - العدد (٢٤٩) - أيلول لعام ٢٠٠١ - ص ٢٣.
- ٦٢ - البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، التقرير السنوي للاستقرار المالي في العراق لعام ٢٠١٢، ٢٠١٣، ص ١٩.
- ٦٣ - البنك المركزي العراقي، مصدر سابق، ص ٢٦.
- ٦٤ - البنك الدولي، " القطاع المالي العراقي " ص ١٦
- ٦٥ - لرفع نسبة الائتمان إلى الناتج المحلي الاجمالي من ١١% إلى ٤٤% (متوسط نسبة منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا)، يجب زيادة الائتمان المقدم من المصارف بمبلغ 54 تريليون دينار.
- ٦٦ - البنك المركزي العراقي، مصدر سابق، ٢٠١٣، ص ٣١.
- ٦٧ - البنك المركزي العراقي، مصدر سابق، ص ٣٤.
- ٦٨ - قانون البنك المركزي لسنة ٢٠٠٤، الصفحة الرسمية للبنك المركزي العراقي على الانترنت.
- ٦٩ - قانون المصارف رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤، الصفحة الرسمية للبنك المركزي العراقي على الانترنت.
- ٧٠ - البنك الدولي، المصدر السابق.
- ٧١ - مازالت السوق المصرفية لا تشجع على توفير الحد المقبول من الائتمان الممنوح الى النشاط الخاص ومواكبة التوجهات الاقتصادية الراهنة للدولة في تنشيط التنمية واعادة الاعمار ومكافحة البطالة والركود الاقتصادي. وعلى سبيل المثال تقتصر عملية فتح الاعتماد المستندي على المصرف العراقي للتجارة وله ان يفوض المصارف الخاصة بفتح الاعتمادات التي تقل عن 4 مليون دولار..
- ٧٢ - قانون البنك المركزي لسنة ٢٠٠٤، الصفحة الرسمية للبنك المركزي العراقي على الانترنت.
- ٧٣ - سميرة حسن الخرجي، ادارة المخاطر المصرفية واتفاق بازل ٢، دراسة منشورة على موقع البنك المركزي.

المصادر:أولاً: المصادر العربية.

١. ابن علي بن عزوز، مداخل مبتكرة لحل مشاكل التعثر المصرفي : نظام حماية الودائع والحوكمة، مجلة شمال إفريقيا ، العدد ٥٠، جامعة حسينية بن بوعلي، الشلف، الجزائر، 2008.
٢. اتحاد المصارف العربية، الاصلاح المصرفي في الوطن العربي، ضروراته ومعوقاته، ١٩٩٣.
٣. اتحاد المصارف العربية، مؤسسات ضمان الودائع المصرفية، ١٩٩٢.
٤. الإجراءات المالية والاقتصادية المعتمدة لمعالجة الاختلالات الحاصلة في الاقتصاد العراقي . مجلة اتحاد المصارف العربية . العدد (٢٤٩) . أيلول لعام ٢٠٠١.
٥. الأعرج، رأفت علي، مدى أهمية نظام التأمين على الودائع في تدعيم شبكة الأمان المالي : دراسة ميدانية على الجهاز المصرفي الفلسطيني، رسالة ماجستير في المحاسبة والتمويل، غير منشورة، جامعة غزة، فلسطين، 2009 .
٦. ايجناسيو ماس، صامويل تاللي، تأمين الودائع المصرفية في البلدان النامية، مجلة التمويل والتنمية، صندوق النقد الدولي، واشنطن، ديسمبر، 1990.
٧. بريش، عبد القادر، أهمية ودور نظام التأمين على الودائع - مع إشارة إلى حالة الجزائر، مجمع النصوص العلمية للملتقى الوطني الأول حول المنظومة المصرفية الجزائرية والتحويلات الاقتصادية، جامعة حسينية بن بوعلي، الشلف، الجزائر، ٢٠٠٤.
٨. البنك الأهلي المصري، دراسة ٨ مخاطر أساسية تواجه الجهاز المصرفي، مجلة البنوك في فلسطين، العدد ٢٠٠١ .
٩. البنك المركزي العراقي، التقرير الاقتصادي السنوي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، ٢٠١٣.
١٠. البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، التقرير السنوي للاستقرار المالي في العراق لعام ٢٠١٢، ٢٠١٣.
١١. الجمعية الدولية لضمان الودائع ، موقع الكتروني ، www.iadi.org
١٢. حسن، سعيد يوسف، واقع الرقابة الداخلية في القطاع الحكومي، دراسة ميدانية، رسالة ماجستير، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية، ٢٠٠٤.
١٣. حشاد، نبيل، أنظمة التأمين على الودائع وحماية المودعين ،التجارب والدروس المستفادة، السلسلة المصرفية ، عمان ،المعهد العربي للدراسات المالية والمصرفية ، 1994 ، ص ٦٦.

١٤. الدوري وآخرون، البنوك المركزية والسياسات النقدية، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، الطبعة العربية، ٢٠٠٦.
١٥. رزيق، كمال ، فوضيلي، عبد الحليم، أنظمة التأمين على الودائع: الواقع التجريبي والدروس المستفادة، ملتقى المصرفية الجزائرية والتحويلات الاقتصادية، واقع وتحديات، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، الجزائر، ١٤-١٥ ديسمبر، 2004 .
١٦. رضوان، سمير عبد الحميد، " المشتقات المالية ودورها في إدارة المخاطر ودور الهندسة المالية في صناعة أدواتها"، دار النشر للجامعات، مصر، الطبعة الأولى، 2005 .
١٧. زيتوني، كمال، دور نظام التأمين على الودائع في سلامة البنوك من التعثر - دراسة حالة الجزائر، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية، جامعة المسيلة، ٢٠١٢.
١٨. سامي، مقداد ، "تقرير حول أداء الجهاز المصرفي الفلسطيني"، دائرة الأبحاث والدراسات، ورقة عمل، دائرة رقابة المصارف، ٢٠٠٥.
١٩. سلطة النقد الفلسطينية، ورقة عمل حول الجوانب العملية في إعداد وتصميم نظام لضمان الودائع، ٢٠٠٧،
٢٠. الصوري، ماجد ، إصلاح النظام المصرفي في العراق، مجلة الحوار، معهد التقدم للسياسات الإنمائية، ٢٠١٤.
٢١. الطيب، مصباح، صندوق ضمان الودائع المصرفية، بنك السودان، مجلة المصرفي، العدد ٢٧، نسخة الكترونية، مارس ٢٠٠٣.
٢٢. عبد المطلب عبد الحميد، البنوك الشاملة: عملياتها وإدارتها، الدار الجامعية، مصر، ٢٠٠٢.
٢٣. عبد النبي، وليد عيدي، شركات ضمان الودائع المصرفية ودورها في حماية الجهاز المصرفي وودائع الجمهور، البنك المركزي العراقي، المديرية العامة لمراقبة الصيرفة والائتمان.
٢٤. العبيدي، نهاد عبد الكريم ، علي حسين زاير، تطبيق نظام التأمين على الودائع في العراق ودوره في سلامة أداء المصارف التجارية، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والادارية، السنة الحادية عشرة، المجلد العاشر، العدد الثالث والثلاثون، ٢٠١٥.
٢٥. عثمان بابكر أحمد، نظام ضمان الودائع لدى المصارف الاسلامية، بحث رقم ٥٤، قسم المصارف والتمويل، المعهد الاسلامي للبحوث والتدريب، البنك الاسلامي للتنمية، جدة، السعودية، ٢٠٠٠.
٢٦. عزت، فرح عبد العزيز، اقتصاديات البنوك ، بدون ناشر القاهرة 2000 .

٢٧. غندور، حافظ كامل، محاور التحديث الفعال في المصارف العربية- فكر مابعد الحداثة، اتحاد المصارف العربية، بيروت، ٢٠٠٣.
٢٨. الغندور، حافظ كامل، مؤسسات ضمان الودائع كأداة لمعالجة المشكلات المصرفية، بيروت، اتحاد المصارف العربية ، 1992 .
٢٩. القريشي، محمد صالح القريشي- اقتصاديات النقود والبنوك والمؤسسات المالية - مكتبة الجامعة واثراء للنشر والتوزيع ، طبعة أولى ، عمان - الاردن ، ٢٠٠٩.
٣٠. الليفي، محمد، دور نظام حماية الودائع في سلامة واستقرار النظام المصرفي ،حالة الجزائر رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة شلف، الجزائر، ٢٠٠٤-٢٠٠٥.
٣١. مجلة "المصارف العراقية " العدد 7 اذار 4102 .
٣٢. محمود، موفق حسن، واقع القطاع المصرفي العراقي ودوره في دعم التنمية الاقتصادية، جريدة العالم، العدد ١٢٥٨، أيار ٢٠١٥.
٣٣. مصرف سورية المركزي، ورقة عمل حول أنظمة ضمان الودائع، الجمهورية العربية السورية، جويلية، ٢٠٠٧.
٣٤. المؤسسة العربية لضمان الاستثمار، نظام التأمين والضمان المتوفرة للأدوات المالية والاستثمارات في الأسواق المالية الدولية، المجلد الأول والمجلد الثاني، الصفاة، الكويت، ١٩٨٦.
٣٥. النابلسي، محمد سعيد، " حدود إقامة مؤسسات ضمان الودائع من الناحية التاريخية"، مجلة اتحاد المصارف العربية العدد 139 ، العدد الثاني عشر، جويلية 1992 .

ثانياً: المصادر الأجنبية.

1. Blinder, Alan S. and Westcott, Robert F. "Reform of Deposit Insurance: A Report To The FDIC", March 2001.
2. Cull, Robert. "How Deposit Insurance Affects Financial Depth", working paper No 1875, The World Bank, January 1998.
3. Demirguc - kunt, Asli, Kane, Edward and Leaven Luc, "Deposit Insurance Design and Implementation: Policy Lessons From Research and Practice", Working Paper No. 3969, The World Bank, July 2006.

4. Demircug-Kunt, Kane and Laeven, "Determinants of Deposit-Insurance Adoption and Design", World Bank Publications, (Washington) 2004.
5. Diamond and Dybvig's. Classic Theory of Financial Intermediation: What's Missing? Federal Reserve Bank of Minneapolis. Winter 2000.
6. (ESCWA), Economic Trends and Impacts : Banking Sector Lending Behavior and Efficiency in Selected ESCWA Member Countries, Issue No.3. United Nations, New York. 2005.
7. Financial Stability Forum (FSF) Working Group on Deposit Insurance, Guidance for Developing Effective Deposit Insurance Systems: Final Report of the Working Group on Deposit Insurance, Basel, 2001.
8. Financial Stability Forum." Guidance for Developing Effective Deposit Insurance –Background Documents", 2001.
9. Francesco Pastille, International Deposit Insurance Systems, International Monetary Fund, November 1999.
10. Garcia, Gillian. "Deposit Insurance: A Survey of Actual and Best Practices", IMF Working Paper No. 99/54, April 1999.
11. IADI Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems, Basel, 2008b.
http://www.iadi.org/docs/Core_Principles_final_29_Feb_08.pdf
12. Kunt, Asli and Kane, Edward, "Deposit Insurance: Handle with Care", Chile, Central Bank of Chile, Working Papers No. 227, 2003.
13. MacDonald, Ronald "Deposit Insurance", Centre for Central Banking Studies, Handbooks in Central Banking No. 9, Bank of England, 1996.

14. Public Policy objectives for deposit insurance Systems, in .IMF.org/ External Seminars, 2004.
15. Talley, Samuel H. ; Mass, Ignacio ,Deposit Insurance System, WPS 548, World Bank, November, 1990.
16. Zhong . wen, LIU, . The Analysis of U.S. Deposit Insurance System and The Enlightenment to China ., Chinese Business Review Jan. 2007.