



البنك المركزي العراقي
Central Bank of Iraq

مجلة الدراسات النقدية والمالية
Journal of Monetary and Financial
Studies

مجلة علمية نصف سنوية
يصدرها البنك المركزي العراقي
دائرة الإحصاء والأبحاث

العدد السابع
أيلول 2020

مجلة الدراسات النقدية والمالية

• هيئة التحرير:

محافظ البنك المركزي العراقي

نائب محافظ البنك المركزي العراقي

مدير عام دائرة العمليات المالية وإدارة الدين

مدير عام دائرة الإحصاء والأبحاث

الاستاذ مصطفى غالب مخيف

د. منذر عبد القادر الشихلي

السيدة الاء غازي عبدالله

السيدة سحر ماجد حامد

• المتابعة الفنية:

دائرة الإحصاء والأبحاث

المكتب الإعلامي

• العدد السابع: ايلول – 2020.

• الآراء الواردة في المجلة لا تعبر بالضرورة عن سياسة البنك المركزي وانما تمثل آراء الباحثين.

افتتاحية العدد

مع تسارع حدة التأثيرات الصحية لفايروس كورونا المستجد والتداعيات الاقتصادية التي خلفها تراجع أسعار النفط في الأسواق على مستوى العالم بصورة عامة والعراق بصورة خاصة، واصل البنك المركزي العراقي خلال النصف الأول من عام 2020 جهوده الرامية للتخفيف من حمى القيود التي فرضتها تلك الظروف التي قيدت الفعاليات الاقتصادية وأصابت قطاعات إنتاجية وخدمية عدة بالشلل التام.

وبهدف التخفيف من وطأة الجائحة وكبح جماح الأزمة الحادة المشار إليها في أعلاه، وفي خطوة جريئة لبعث وتسريع نبض التعافي في قلب الاقتصاد الوطني وتحريك عصب النشاط المصرفي، اتخذ البنك المركزي العراقي حزمة من مبادرات التمويل وجملة من التدابير والإجراءات الساندة لتوفير الدعم المالي للقطاعات الاقتصادية في البلاد، كان من أبرزها ما يأتي: .

1- تعزيز سيولة المشروعات التي مولت سابقاً من مبادرة الواحد ترليون دينار بمبلغ لا يتجاوز خمسة مليون دينار، واعتماد ضمانات المشروع ذاته دون الحاجة إلى تعزيز ضمانات القرض، على أن تتم إعادة هيكلة أقساط القرض لمدة سنة إضافية جديدة بفائدة صفرية أو مقابل عمولات إدارية بسيطة.

2- تخفيض العمولة المستوفاة من قبل البنك المركزي العراقي الخاصة بالمبادرة أعلاه لتكون (5) بالآلف بدلا عن (7) بالآلف سابقاً، مع تخفيض معدلات الفائدة الخاصة بالمصارف والشركة الضامنة، فضلاً عن زيادة مبلغ الشريحة الأولى إلى (20) مليون دينار عراقي بعد إن كانت (15) مليون دينار.

تماشياً مع المسار الريادي والدور المحوري والقيادي للبنك المركزي أعلاه ، واكبت مجلة الدراسات النقدية والمالية هي الأخرى تلك الأحداث لتواصل مسيرتها الملاحية وخطى رحلتها الاستكشافية صوب كل ما هو مبدع ومبتكر في فلك المال ودنيا الأعمال.

في العدد السابع الذي أُستهل به النصف الأول من العام الجاري رست سفينة المجلة عند محطات عدة لتدشن باكورة إنجازاتها المتميزة هذا العام بنشر باقة من الأبحاث والدراسات الاستطلاعية التي تناولت عناوين ومواضيع تمس صلب الاختصاص منها: (تقييم مبادرة البنك المركزي العراقي الخاصة بتمويل المشاريع الكبيرة والمتوسطة والصغيرة، مشروع توطين الرواتب في محافظة البصرة، تعزيز وصاية البنك المركزي على المصارف الخاصة في العراق، كذلك دور السلطة النقدية العليا في الإشراف على القطاع المصرفي)، وغيرها من العناوين التي ترشد صانعي القرار والباحثين والمختصين بهذا الحقل إلى المعلومات وترفدهم بفيض من الدراسات سواء في شأن السياسة النقدية والمالية أم في سائر المعارف الاقتصادية والعلوم الإدارية الأخرى.

Editorial of the seventh issue of Monetary and
Financial Studies Journal - the first half of 2020

With the acceleration of the health impacts of corona virus pandemic and the economic repercussions that left by the drop in oil prices in the market around the world in general and Iraq in particular, the Central Bank of Iraq continued during the first half of 2020 its efforts to alleviate the restrictions imposed by those conditions that restricted economic activities and many productive and service sectors were completely paralyzed.

In order to alleviate the impact of the pandemic and curb the acute crisis referred to above, and in a bold step to resurrect and accelerate the recovery pulse in the heart of the national economy and move the backbone of banking activity, the Central bank of Iraq has taken a package of financing initiatives and a set of supporting measures and procedures to provide financial support to economic sectors in the country, among the most prominent of them was the following:

- 1- Enhance the liquidity of projects that were previously funded from the One Trillion Dinars initiative, with an amount not exceeding IQD 5 million and adopt guarantees for the project itself with no need to enhance loan guarantees, provided that the loan installments should be restructured for a new additional year with zero interest or against simple administrative commissions.
- 2- Reduce the commission charged by the Central Bank of Iraq for the above initiative to be (5) per thousand instead of (7) per thousand (previously), with a reduction in interest rates of banks and Guarantor company as well as an increase in the amount of the first tranche to IQD (20) million Iraqi, instead of IQD (15) million.

In the line with the pioneering path and the pivotal and leadership role of the Central Bank, the Journal of Monetary and Financial Studies coped with those events to continue its navigational march and the pace of its

exploration journey towards all that is creative and innovative in the astronomy of money and the world of business.

In the seventh issue, which was launched in the first half of this year, the magazine ship stopped at several stations, to inaugurate its first distinguished achievement this year, which is publishing a bunch of researches and surveys that dealt with titles and topics that touches on the core of specialization including: (evaluating the CBI initiative to finance large, medium, and small projects ,Salary localization project in Basra Governorate ,strengthening the Central Bank's guardianship over private banks in Iraq , as well as the role of the supreme Monetary Authority in supervising the banking sector), and other topics that guide the policy makers, researchers, and specialists in this field to information and provide them with studies, in both monetary and financial policy matters and in all other economic knowledge and administrative sciences.

محتويات العدد

الصفحة	إسماء الباحثين		الموضوع	التسلسل
	من	الى		
26	1	احمد يوسف كاظم	تعزيز وظيفة وصاية البنك المركزي على المصارف الخاصة	1
39	27	أمجد جاسب عبد الرزاق	مشروع توطین الرواتب في محافظة البصرة	2
67	40	حسين عبد الأمير فاطمة عبد الرضا عبدل أسراء ليث علي	تقييم مبادرة البنك المركزي العراقي لتمويل المشاريع الكبيرة والمتوسطة والصغيرة	3
76	68	علياء نيازي طاهر	الخدمات والأنشطة المصرفية المقدمة للجمهور ودور سلطة النقد المصرفية المشرفة على القطاع المصرفي دراسة استطلاعية لآراء عينة من جمهور فروع مصارف محافظة نينوى	4

تعزيز وظيفة وصاية البنك المركزي على المصارف الخاصة

أحمد يوسف كاظم

م. مدير / دائرة الصيرفة

المستخلص

تكتسب وظيفة وصاية البنك المركزي على المصارف أهمية في المحافظة على نظام مصرفي سليم وتقويم أداء المصارف في حالة عدم التزام المصرف باللوائح والقوانين التي قد تؤدي الى التأثير في ثقة الجمهور بالنظام المصرفي الذي هو جزء اساسي من النظام النقدي الذي يعد أحد اركان النظام الاقتصادي ويأتي هذا البحث لإغناء الكتابات الخاصة بموضوع وصاية البنك على المصارف والذي يتناول الموضوع وفقا لابعاد إدارية وقانونية والخروج بجملة من التوصيات تستهدف تعزيز دور البنك المركزي الاشرافي والرقابي

Abstract

The central bank coservationship function over banks acquires importance in maintaining a sound banking system and evaluating the performance of banks in the event that the bank does not comply with regulations and laws that may lead to affecting public confidence in the banking system which is an essential part of the monetary system which is one of the pillars of the economic system.

This research comes to enrich the writings on the subject of the Central Bank conservation ship on banks, which deals with the issue according to administrative and legal dimensions, and come up with a set of recommendations aimed at strengthening the monitoring and supervisory role of the central bank.

المقدمة :

تسعى هذه الدراسة البحثية الى التطرق الى وظيفة الوصاية التي يفرضها البنك المركزي العراقي على المصارف الخاصة بموجب مواد قانون المصارف العراقي المرقم (94) لسنة (2004) في إطارها القانوني والإداري للحفاظ على إستقرار السياسة النقدية ,الدراسة ستستعرض المواد القانونية في القانون اعلاه والمتعلقة بوظيفة الوصاية وتبحث في أبعادها الإدارية كأحد الوظائف الادارية التي يقوم بها البنك المركزي العراقي حيث ستخلص الدراسة الى تقديم التوصيات التي من شأنها تعزيز دوره الإشرافي على المصارف من خلال فرض الوصاية على المصرف الذي يخفق في ممارسة دوره بشكل آمن وسليم وبما يعزز الثقة بالجهاز المصرفي ونجاح السلطة النقدية في مهامها .

مشكلة البحث

على الرغم من توفر المسوغ القانوني لوظيفة الوصاية والإطار العام لعمل الوصي ومسؤوليته الا أنه لا يوجد وصفا وظيفياً لوظيفة الوصي أو حتى خطوات تفصيليه لمهامه فضلا عن عدم وجود تعليمات حاكمة لعمل الوصي الذي يتم إختياره وفقا لقانون المصارف العراقي ليدير مصرفا خاصا يخضع العاملون فيه الى أحكام قانون العمل العراقي والمصرف نفسه يخضع الى قانون الشركات الخاصة المرقم (21) لسنة 1997 أو حتى معايير خاصة لاختياره والابتعاد عن العشوائية في ممارسة دوره كوصي وممثل عن البنك المركزي.

أهمية البحث

أن الوصي الذي يختاره البنك المركزي العراقي لادارة أية مؤسسة مصرفية تخفق في إدارة عملياتها بشكل سليم وآمن ضمن المنظومة المصرفية التي تشكل ركائز السياسة النقدية يجب أن يتم أختياره وفق معايير محدده ويحدد له موقع ضمن الهيكل الوظيفي ويتم وضع تفصيل لمهامه ودوره وفقا للغرض الذي فرضت وصاية البنك المركزي عليه بما يضمن إستمرارية المؤسسة المصرفية للعمل ووجوب التنسيق مع مؤسسات السلطة التنفيذية للدولة بما يمكن البنك المركزي من ممارسة دوره في إدارة المؤسسة المصرفية خلال مرحلة الوصاية بشكل آمن وفقاً للنصوص الواردة في احكام المواد القانونية من (59) من قانون المصارف رقم (94) سنة 2004 وحتى المادة (104) من القانون المذكور.

هدف البحث

زيادة فاعلية رقابة واشراف البنك المركزي العراقي على المصارف الخاصة، عبر تعزيز وظيفة الوصي على المصارف الخاصة من اجل الحفاظ على سلامة الجهاز المصرفي.

منهجية البحث

يستند البحث الى المنهج التحليلي الوصفي

1-المبحث الاول

البنك المركزي العراقي ودوره الإشرافي والرقابي

يمثل البنك المركزي السلطة النقدية وجهاز بناء وإدارة السياسة النقدية، و من أهم المؤسسات الاقتصادية في أي دولة والادارة الفاعلة التي تتدخل بها في السياسة الاقتصادية وخصوصا السياسة النقدية(1). ومن ضمن وظائفه الرئيسية وضع التشريعات المنظمة لنشاط البنوك ورقابة مدى التزامها بالقوانين المنظمة(2)، وتتم هذه الرقابة على جميع المصارف المملوكة منها للحكومة أو مشتركة أو فروع أجنبية وتعطي هذه الوظيفة الحق للبنك المركزي بمنح تراخيص المصارف التجارية والاستثمارية والمتخصصة والغاء تراخيصها في حالة مخالفتها القوانين أو تهديدها لسلامة الجهاز المصرفي(3) .

1-1- متطلبات نجاح البنك المركزي

إن نجاح البنوك المركزية في تحقيق الاستقرار النقدي تحدده مجموعة من العوامل والشروط الذاتية والمؤسسية تتعلق بهياكل هذه البنوك وتطورها ونوعية مواردها البشرية وغير ذلك من العوامل الخاصة بهذه البنوك (4)، كما يتطلب توافر مجموعة من الشروط الموضوعية وأبرزها درجة الاستقلالية (Independency).

وتعني الإستقلالية هنا حرية البنك المركزي في رسم وتنفيذ سياسته النقدية دونما خضوع للإعتبارات أو التدخلات السياسية وتعني عدم إنحراف السياسة النقدية لغايات سياسية متحيزة (5)، ولا تعني الإستقلالية بأي حال من الأحوال الانفصال التام بين البنك المركزي والحكومة، وانفراد البنك في تحديد الأهداف النهائية للسياسة النقدية، حيث يمكن الاتفاق على هذه الأهداف بين البنك والحكومة. أن هدف البنك المركزي هو الحفاظ على قيمة العملة الوطنية وهناك من يدعو الى وضع حدود لهذه الإستقلالية (*). لذا فإن البنك يبحث عن الإستقلالية في تحديد الأهداف الوسيطة وفي انتهاز الأدوات المناسبة لبلوغ تلك الأهداف مع ضرورة الحفاظ على أكبر قدر ممكن من الإنسجام والتناغم بين السياسة النقدية والسياسة المالية. وتعد مسألة إستقلالية البنك المركزي مسألة هامة ومحورية في عملية الإصلاح المالي ولكن بشرط عدم أهمال شروط الشفافية والمسؤولية، لان البنك المركزي يبقى مسؤولاً أمام السلطة السياسية عن أي أخطاء تهدد سلامة الاستقرار النقدي (6).

(1) التميمي، محمد خميس حسن، دور الرقابة الإشرافية للبنك المركزي العراقي في تعزيز الوعي الرقابي المصرفي، رسالة الدبلوم العالي المعهد العالي للدراسات المالية والمحاسبية /جامعة بغداد 2013ص

(2) الدسوقي، إيهاب، النقود والبنوك والبورصة، القاهرة، دار النهضة العربية. 2010ص82

(3) (حداد، أكرم وهذلول، مشهور، النقود والمصارف مدخل تحليلي ونظري، عمان، دار الواصل للنشر، 2008، ص143

(4) (طوقان، أمية، دور البنوك المركزية في إرساء السياسة النقدية، مؤتمر مستجدات العمل المصرفي في سورية في ضوء التجارب العربية والعالمية، دمشق. 2005ص3

(5) (موسى، احلام مبارك، لية رقابة البنك المركزي على أعمال البنوك في ظل المعايير الدولية-دراسة حالة بنك الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التيسير، جامعة الجزائر 2005، 46)

(*) يتعارض ذلك مع ما جاء في أحكام المادة (2) الفقرة (2) من قانون البنك المركزي العراقي رقم (56) لسنة 2004 (المعدل).

(6) الخزرجي، ثريا، - www.iier.org

1-2- مفهوم واهداف الرقابة المصرفية (Banking supervision)

مجموعة من الضوابط والقواعد والنظم التي تحكم وتقيّد أعمال وعمليات المنظمات المصرفية وتنظم المهنة بهدف تحقيق الاستقرار النقدي مع أفضل معدلات النمو الاقتصادي وحرصاً على سلامة المراكز المالية لهذه المصارف للتوصل الى جهاز مصرفي سليم قادر على المساهمة في تمويل التنمية الاقتصادية واخيراً حماية لمصالح المودعين والمستثمرين والمساهمين والمحافظة على حقوقهم (1) ,وعلى الرغم من إختلاف نظم الرقابة المصرفية بين دولة واخرى الا انه يوجد إتفاق عام على أهداف محددة ورئيسة للرقابة المصرفية تتلخص بالاتي(2):-

1-الحفاظ على إستقرار النظام المالي والمصرفي: ويتضمن ذلك تجنب مخاطر إفلاس المصارف من خلال الاشراف على أعمالها المصرفية المختلفة وضمان عدم تعثرها حماية للنظام المالي ككل، والحفاظ على سلامة الجهاز المصرفي والحفاظ على القوة الشرائية للنقود، وتحقيق التنمية الاقتصادية من خلال تشغيل الموارد الانتاجية والتي تضعها البنوك المركزية عند رسم سياستها الاقتصادية وصيانة وسلامة ونزاهة نظام المدفوعات الوطني وبناء نظام مالي كفوء وتنافسي.

2-ضمان كفاءة عمل الجهاز المصرفي:حيث يستطيع البنك المركزي بموجب السلطات الممنوحة له أن يوفر الحماية لحقوق مودعي ودائني المصرف عبر الاشراف والرقابة على الوضع المالي للمصرف ,وفرض نسب معينة من السيولة يتوجب على المصرف الاحتفاظ بها لضمان مقدرته على مقابلة طلبات السحب على الودائع وسداد مستحقات الدائنين في آجالها المحددة , وتوافر السيولة اللازمة لطالبي التمويل فضلاً عن حماية تلك الحقوق من توظيف الاموال المختلفة من خلال متابعة رأس المال الخاص بالمصرف والتأكد من مقدرته على إمتصاص الخسائر المتوقعة التي تنتج عن هذا التوظيف قبل أن تلحق بحقوق المودعين والدائنين.

3- كفاءة وكفاية الإدارة العليا والإدارات الوسطى: تتحقق البنوك المركزية من نوعية العناصر البشرية في المصارف ومؤهلاتها الأكاديمية والإدارية والفنية، وتمتعها بالخبرات العملية التي تؤهلهم لأداء مهامهم على الوجه الأكمل، بالإضافة إلى الحماية الكافية لمصالح المساهمين والمودعين (3).

4- الحد من التركيز في ملكية المصارف: تسعى البنوك المركزية إلى محاربة احتكار الثروة وتحويل المال بين الأغنياء وتحقيق مصالح ربحية خاصة وتحقيق تنمية المجتمع اقتصادياً، عبر توسيع قاعدة الملكية في المصارف الذي يؤدي بدوره إلى زيادة عدد المشاركين في العائد المادي والاجتماعي، من خلال التدخل في آليات المشاركة في حقوق الملكية وتطوير تلك الآليات لتشمل قاعدة عريضة من المجتمع بشرائحه وقطاعاته. تسعى السلطات النقدية عند أداء وظيفتها الرقابية للتثبت من أن المنظمات المصرفية العامة والخاصة وفروع المصارف الأجنبية تتقيد في أعمالها وعملياتها بأحكام البنك المركزي، وقرارات مجلس إدارته والتوجيهات والتعليمات المبلغة إليهم، إستناداً إلى أحكام القانون المصرفي الذي ينظم تنظيمًا دقيقاً حرفة المصارف ويتصل بتنظيم يمس مصالح عليا تتعلق بالجهاز المصرفي والانتماء العام والخطة الاقتصادية للدولة ويعرض القانون جميع الأحكام والنصوص المتعلقة بالأعمال المصرفية والمعاملات المصرفية والنصوص الخاصة بالرقابة على النقد والنقد الأجنبي والتعليمات المنظمة للجهاز المصرفي والاستثمار الأجنبي .

(1) موسى، مصدر سابق، ص 17

(2) التميمي، مصدر سابق، 45

(3) التميمي، مصدر سابق، 47

2-المبحث الثاني الوصاية

يمارس البنك المركزي العراقي الاشراف والرقابة على جميع المصارف المحلية والاجنبية إستناداً لأحكام قانون البنك المركزي المادة (40) والمادة (26) إضافة الى أحكام قانون المصارف العراقي من خلال تطبيق الضوابط القانونية والقواعد المصرفية المعيارية، الهادفة لتمكين المؤسسات المصرفية من ممارسة اعمالها، بشكل يؤدي الى سلامة الوضع الاقتصادي الوطني وتقادي أية ممارسة غير سليمة من جانب هذه المؤسسات قد تؤدي الى الاضرار بأموال المودعين وحقوق المساهمين.

ويتم تنظيم العلاقة بين البنك المركزي العراقي والجهاز المصرفي إستناداً لأحكام قانون البنك المركزي العراقي رقم (56) لسنة 2004 وقانون المصارف العراقي رقم (94) لسنة (2004) , حيث تخضع المصارف لإشرافه ورقابته ابتداءً من منح الرخصة أو الاجازة وإنتهاءً بتصفية المصرف المتعثر في أداءه وفقاً للسياقات القانونية الواردة في أحكام هذين القانونين(1). ومن مهام البنك المركزي العراقي هو الحفاظ على استقرار الاسعار بما في ذلك المحافظة على سعر صرف الدينار العراقي بالإضافة الى تنظيم القطاع المصرفي للنهوض بنظام مالي تنافسي ومستقر فضلاً عن ان المبدأ الحادي عشر من المبادئ الاساسية للرقابة المصرفية الفعالة وضمن الصلاحيات التصحيحية والجزائية للسلطات الرقابية نص على الاتي (تقوم السلطة الرقابية في مرحلة مبكرة بمواجهة الممارسات غير السليمة التي قد تعرض المصارف أو النظام المصرفي للمخاطر ويتوفر للسلطة الرقابية الأدوات الرقابية الكافية لإتخاذ مآثره مناسباً من الإجراءات التصحيحية في الوقت المناسب بما فيها إلغاء الترخيص المصرفي أو التوصية بذلك(2)

2-1 مفهوم الوصاية

الوصاية سلطة قانونية إستثنائية مؤقتة تخول البنك المركزي بموجب قانونه وبما له من ولاية على المصارف أن يمنحها بقرار منه لشخص لائق يسمى ((الوصي)) منفرداً أو مع لجنة من موظفيه أو غيرهم يكون له الحق بموجبها بإدارة مصرف وحل إدارته السابقة عند مخالفتها لأحكام قانون المصارف أو تعليمات البنك المركزي أو تعثر المصرف للوقوف على حقيقة وضعه ومحاولة إصلاحه إن أمكن حفاظاً على الإستقرار المالي للبلد وحقوق الزبائن والمصلحة العامة. (3)

(1) صالح, 200, ص13

(2) اللجنة العربية للرقابة المصرفية, 2014, ص19

(3) العزاوي, محمد أحمد حسين, الوصاية على المصارف الخاصة, دراسة ماجستير, جامعة تكريت, 2017, ص17

ويمثل فرض الوصاية على المصارف أحد الإجراءات التي يلجأ إليها البنك المركزي لضمان سلامة الجهاز المصرفي والوصاية تلك الإجراءات التي وضعت بهدف التخفيف من نتائج الأزمات إذا ما حدثت بالفعل وإنقاذ المصارف والمودعين (1) فنظام الوصاية على المصارف من المسائل المستحدثة التي برزت في مجال العمل المصرفي الذي يقوم على أساس حماية المصارف التي تعد من أهم خلايا النسيج الإقتصادي ومساعدتها للخروج من أزمتها المالية التي تبرر فرض الوصاية وتجنبها الدخول في مرحلة التصفية الجبرية بسبب المشاكل الإدارية (2) وعلى هذا الأساس وجدت الوصاية كأجراء تصحيحي تفرض في حالات معينة قانوناً بغية الحفاظ على الوجود القانوني للمصرف الخاضع للوصاية ودون أن تؤثر على شخصيته المعنوية من خلال تعليق معظم سلطات إداريه ونقلها الى الوصي المعين من قبل البنك المركزي لإدارة المصرف في فترة الوصاية وكذلك إتخاذ كافة الوسائل المناسبة ضمن خطة محكمة لاعادة تنظيمه سواء من الناحية المالية أو الناحية الإدارية لكي يكون قادراً على النهوض من جديد وضمان إستمراره في ممارسة أنشطته والوفاء بالتزاماته تجاه دائنيه (3) .

2-2 مبررات فرض الوصاية

إن قرار فرض الوصاية يأتي في آخر الإجراءات الرادعة التي يلجأ إليها البنك المركزي العراقي في تصحيح الاداء المصرفي لاية مؤسسة مصرفية لاتتمثل للقوانين واللوائح والتعليمات، ويمكن ملاحظة أن المادة (56) من قانون المصارف العراقي المرقم (94) لسنة (2004) قد بينت الاجراءات العقابية والتي تدرجت من إرسال التحذير الخطي الى إدارة المصرف وصولاً الى قرار فرض الوصاية وكما مبين في أدناه :

(1) (الزبيدي، حمزة فائق وهيب والحسيني. محمد هاشم محسن، دور السلطات الاشرافية في حماية النظام المالي (الوصاية نموذجاً، مجلة دراسات محاسبية ومالية، المجلد العاشر، العدد 30-2015 ص 38)

(2) (أحمد، زكريا يونس، الاحكام الجديدة في إفلاس المصارف، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية، السنة 7، المجلد 1، العدد 28-2015 ص 416)

(3) (جلال، ناصر خليل والمدرس، نالان بهاء الدين عبد الله، إعادة تنظيم المصارف الخاضعة للوصاية والمسؤولية المدنية الناشئة عنها في القانون المدني، مجلة جامعة تكريت للحقوق، السنة الاولى، المجلد 1، العدد 2، 2017 ص 553)

المادة	الفقرة	التفاصيل
56	2-أ	ارسال تحذير خطي للمصرف
56	2-ب	اعطاء اوامر للمصرف
56	2-ج	يطلب ان يقدم المصرف برنامج لما ينوي اتخاذه من اجراءات او وصفا مفصلا لما اتخذه من إجراءات لإزالة المخالفة وتصحيح الوضع
56	2-د	يطلب قيام المصرف بوقف بعض عمليات او يمنعه من توزيع ارباحه
56	2-هـ	يفرض اي قيود على منح الائتمانات يراها مناسبة
56	2-و	بالإضافة الى اي رصيد يمثل حد أدنى ينص عليه قانون البنك المركزي العراقي واي ودائع اخرى مطلوبة قانونا يطلب من المصرف ان يودع ويحتفظ بارصدة لدى البنك المركزي العراقي بدون فائدة لفترة يعتبرها البنك المركزي العراقي ملائمة.
56	2-ز	يطلب ان يدعو رئيس مجلس الادارة للمجلس الى الانعقاد لمراجعة ودراسة المخالفات المنسوبة الى المصرف واتخاذ الاجراءات الضرورية لازالة المخالفات وفي هذه الحالة يحضر واحد او اكثر من ممثلي البنك المركزي العراقي اجتماع مجلس الادارة.
56	2-ح	يطلب الى المصرف ان يوقف مؤقتا او نهائيا عمل اي مدير مفوض او مدير فرع معين , تبعا لخطورة المخالفة.
56	2-ط	يطلب ان يقوم المصرف بتنحية رئيس مجلس ادارته او اي من اعضاء المجلس.
56	2-ي	يحل مجلس ادارة المصرف ويعين وصيا وفقا للفقرة 2 من المادة 59.

2-3 حالات فرض الوصاية

حدد المشرع العراقي الحالات التي تبرر إتخاذ قرار فرض الوصاية على المصارف في مواد قانون المصارف العراقي المرقم (94) لسنة 2004 وهذه الحالات وجوبية وجوازية وكما موضح في الجدول أدناه:

أولاً- الحالات الوجوبية ويقصد بها الحالات التي يجب على البنك المركزي فرض الوصاية إذا ماتحقت أحدها
(1)

(1) (أحمد، مصدر سابق، ص417)

المادة القانونية	الفقرة	النص
59	1-أ	ان المصرف لا يفي بالتزاماته المالية عند استحقاقها والتي تشمل لكن لا تقتصر على إيداع المطلوبات
59	1-ب	ان رأسمال المصرف يقل عن 5% من الحد الأدنى الذي يقتضيه القانون او تقتضيه أنظمة صادرة عن البنك المركزي العراقي بموجب الفقرة 1 من المادة 16
59	1-ج	ان التماسا قد قدم لاقامة دعوى الإفلاس على المصرف وكما نصت عليه المادة 72
59	1-د	اذا قرر محافظ البنك المركزي العراقي بان تعيين الوصي لمصرف ضروريا لضمان استقرار وسلامة الجهاز المصرفي ككل

ثانيا- الحالات الجوازية وهي الحالات التي ذكرها المشرع العراقي في قانون المصارف العراقي المرقم (94) لسنة 2004 وترك مسألة تقدير مدى إمكانية وضع الوصاية على المصارف للسلطة التقديرية للبنك المركزي العراقي (1)

المادة القانونية	الفقرة	النص
59	2-أ	ان المصرف لا ينفذ امراً صادراً اليه منه
59	2-ب	ان رأسمال المصرف يقل عن 75% من الحد الأدنى الذي يقتضيه القانون او تقتضيه أنظمة صادرة عن البنك المركزي العراقي بموجب الفقرة 1 من المادة 16
59	2-ج	ان هناك دليلاً على ان المصرف او اي من مسؤوليه الإداريين كان ضالعا في أنشطة إجرامية تخضع لعقوبة السجن لمدة سنة واحدة او اكثر او ان هناك سببا معقولا يدعو الى الاعتقاد بان المصرف او أي من مسؤوليه الإداريين قاموا بأنشطة إجرامية .
59	2-د	اذا تم الحصول على اجازة او ترخيص مصرفي على اساس بيانات مزورة او اي حدثت بالارتباط بذلك الطلب .
59	2-هـ	عدم استخدام المصرف لإجازاته او ترخيصه خلال 12 شهرا من تاريخ نفاذها او ان المصرف توقف ولفترة تزيد عن الستة اشهر عن اعماله في استلام الودائع او اي أموال قابلة لدفع من الجمهور او الاستثمار لصالحه .

المادة القانونية	الفقرة	النص
59	2-ز	قام المصرف وبأسلوب يؤثر وبشكل دامج على سلامته المالية بخرق قانون او لائحة تنظيمية للبنك المركزي العراقي او اي شرط او قيد يرتبط بالترخيص او الاجازة المصرفية الصادرة عن البنك المركزي العراقي .
59	2-ح	اشتراك المصرف او المصرف الاجنبي او الشركة القابضة المصرفية والتي يعتبر المصرف شركة تابعة لها او شركة تابعة للمصرف في أنشطة إجرامية تشمل التزوير او غسيل اموال او تمويل ارهاب
59	2-ط	فقدان المصرف الاجنبي او الشركة القابضة المصرفية والتي يعتبر المصرف شركة تابعة لها الترخيص الخاص به لممارسة الاعمال المصرفية
59	2-ي	عرقلة رقابة البنك المركزي العراقي على المصرف بسبب نقل ادارة المصرف كلياً او جزئياً وعملياته وسجلاته الى خارج العراق دون موافقة خطية مسبقة من البنك المركزي العراقي
59	2-ك	عرقلة رقابة البنك المركزي العراقي على المصرف ذلك لكون المصرف عضواً في مجموعة شركات او سبب كون المصرف شركة تابعة لمصرف اجنبي او شركة قابضة مصرفية لا يتم الاشراف عليها بشكل واف
59	2-ل	قيام السلطة الرقابية الاجنبية المسؤولة عن رقابة المصرف او الشركة القابضة المصرفية التي يكون المصرف شركة تابعة لها بتعيين وصيا او حارساً قضائياً للمصرف او الشركة القابضة المصرفية

2-4- خصائص الوصاية على المصارف الخاصة

إن للوصاية على المصارف الخاصة خصائص محددة تميزها عن غيرها من السلطات الممنوحة والإجراءات المتخذة من قبل البنك المركزي (1) وتتمثل بالآتي: -

أولاً-سلطة قانونية: تعد الوصاية على المصارف سلطة قانونية كونها تخول الوصي صلاحية التصرف بشؤون مصرف كان يدار من قبل مدير مفوض معين من قبل مجلس إدارة المصرف منتخب بدوره من قبل هيئة عامة

(1)- العزاوي، محمد أحمد حسين، الوصاية على المصارف الخاصة، دراسة ماجستير، جامعة تكريت، 2017، ص(19)

ثانياً-سلطة إستثنائية: يعلق صدور قرار البنك المركزي بفرض الوصاية على مصرف صلاحيات مجلس إدارة المصرف ومديره المفوض وموظفي المصرف الاخرين ويباشر الوصي المعين من قبل البنك المركزي إدارة المصرف الموضوع تحت الوصاية متمتعاً بكافة الصلاحيات الادارية ويعمل تحت إشراف البنك المركزي خلافاً للأصل في تولي مجلس إدارة المصرف إدارته والإشراف عليه فالوصاية تكون إستثناءً من الاصل

.

ثالثاً-سلطة مؤقتة: إن سلطة الوصاية مؤقتة بمدى زمني محدد هو (ثمانية عشر شهراً) وللبنك المركزي تمديده لثمانية عشر شهراً ولمرة واحدة فهي ليست دائمية انما سلطة مؤقتة.

رابعا- سلطة تمنح من البنك المركزي: حيث حصر القانون حق فرض الوصاية بالبنوك المركزية كونها الجهة القطاعية المختصة بمراقبة المصارف ويندرج ضمن هذا الإطار القانوني مجموعة تشريعات مصرفية تتدرج من ترخيص المصارف ووضع الضوابط والمحددات والقيود وطلب البيانات وعمليات التفتيش الميداني وفرض العقوبات وسحب رخص المصارف المخالفة وهذا مابينته المادة (40) من قانون البنك المركزي العراقي المرقم (56) لسنة 2004(المعدل)حيث منح البنك المركزي صلاحية اتخاذ الاجراءات التصحيحية لضمان إمتثال المؤسسات المرخصة بالعمل والخاضعه لأشرافه للقوانين والتوجيهات والتعليمات الصادرة عنه.

المبحث الثالث

الوصي

إستخدم المشرع في قانون المصارف العراقي رقم (94) لسنة 2004 عبارة تعيين الوصي للتعبير عن حالة

وضع المصرف تحت الوصاية (2) ولعل السبب في ذلك يرجع الى أهمية الدور الذي يقوم به الوصي في إدارة المصرف في فترة الوصاية لتحقيق أهدافها وقد أشارت المادة (1/60) من قانون المصارف اعلاه الى النص الاتي (يعين الاوصياء بقرار من البنك المركزي العراقي وقد يكون الوصي شخصا واحدا او حسب اختيار البنك المركزي مجموعة اشخاص منظمين وكما يحدده البنك ويتعين ان يكون الاشخاص المؤهلين

للعمل كاوصياء لمصرف اشخاصا صالحين ولائقين) ففي هذه الحالة تكون الوصاية لجنه يترأسها أحد الاوصياء مهمتها إدارة المصرف في فترة الوصاية.

3-1- الغاية من تعيين الوصي

إن الوصاية في مجال المصارف تهدف الى تحقيق غايتين أساسيتين (1):

اولا- المحافظة على إستقرار النظام المصرفي وسلامته داخل الدولة.

ثانياً- المحافظة على المصرف وامواله وحماية حقوق المتعاملين معه

إن الوسيلة القانونية الوحيدة المتاحة للبنك المركزي لتحقيق هاتين الغايتين من خلال الوصاية هي إعادة تنظيم المصرف الخاضع للوصاية بخطة متكاملة البنود وضمن فترة زمنية معينة وذلك للحفاظ على بقائه وضمان إستمراره وتجنبه الدخول في مرحلة التصفية واشهار إفلاسه للمصرف القابل للحياة والإستمرار أو بسبب وضعه السيء فيتم تصفيته بإجراءات تخرج عن نطاق الوصاية.

3-2- الشروط القانونية في الوصي

يشترط أن يكون الوصي شخصاً صالحاً ولائقاً وهذا ما حددته المادة (1) من قانون المصارف العراقي في تعريفها للشخص الصالح واللائق:

تعني عبارة "شخص صالح ولائق" شخصا يعتبر امينا وجديرا بالثقة ولا تجعله مؤهلاته المهنية وخلفيته وخبرته او مركزه المالي او مصالحه في قطاع الاعمال غير مؤهلا في رأي البنك المركزي العراقي لان يكون مالكا او اداريا وصيا او حارسا قضائيا لمصرف ولا يعتبر اي شخص صالحا ولائقا اذا كان: -
1 - قد ادانته محكمة جنائية بجريمة حكم او كان يمكن ان يحكم عليه بالسجن لمدة سنة واحدة او اكثر دون خيار برفع غرامة ما لم يكن الدافع لمثل هذا الحكم او كان من الممكن ان يكون نتيجة اراءه او انشطته الدينية او السياسية.

(1) المدرس، ثالان بهاء الدين عبد الله، الجوانب القانونية للوصاية على المصارف الخاصة، ص(38)

(2) المدرس، مصدر سابق، ص(58)

- 2 - تم اعلان افلاسه من قبل هيئة قضائية خلال السبع السنوات الماضية.
- 3 - قد جردته سلطة مختصة من أهلية ممارسة مهنة او أوقفته عن ممارسة مهنة على أساس سوء السلوك الشخصي وليس له علاقة بآرائه او آرائها او أنشطته او أنشطتها السياسية
- 4 - قد اعلنت هيئة قضائية انه لا يصلح لادارة شركة او اصدرت هيئة مختصة امرا يقضي بانه لا يصلح لإدارة شركة .

إذا يتوجب ان يتصف الوصى بالصفات الاتية:

أ- أن يكون أميناً وجديراً بالثقة وحريصاً على إداء واجباته كامله.

ب-نزهاً وله سمعة حسنة على إعتبار أنه ستعهد اليه إدارة المصرف الموضوع تحت الوصاية والحفاظ على امواله في فترة الوصاية ومن هنا تظهر أهمية هذا الشرط لانه يشكل ضمانه حقيقية للمصرف والمساهمين فيه والمتعاملين معه في الوقت ذاته.

ج-أن تكون لديه الكفاءة والمقدرة اللازمتان لادارة عملية الوصاية ومايتطلب ذلك من خبره خاصة في مجال إدارة الشركات المساهمة عموماً والمصارف خصوصاً ولا بد من توافر هذا الشرط طيلة فترة عمله وصياً والا تعرض للعزل (1) إن شرط الكفاءة في الوصى يعد ضرورياً لانه يمثل الخبرة العملية والعلمية والقدرة البدنية التي تمكن الوصى من القيام بإدارة المصرف على أكمل وجه في فترة الوصاية من اجل تقادي الوقوع في الحالات التي يعجز فيها الوصي عن التعامل مع مشكلات المصرف الخاضع للوصاية

3-3-علاقة البنك المركزي العراقي بالوصي

إن مواد قانون المصارف حددت علاقة الوصي بالبنك المركزي وكما موضح في ادناه:

المادة	الفقرة	النص
60	3	يكون الوصي موظفا لدى البنك المركزي العراقي ويتلقى مكافاته من البنك المركزي العراقي , ويتحمل المصرف الذي يعين الوصي له التكاليف التي يتحملها البنك المركزي العراقي بسبب تلك الوصاية
61	3	وفي حالة عدم وجود وصي او عدم قدرته على التصرف يجوز للبنك المركزي العراقي ان يمارس صلاحية الوصي.
	4	يكون قرار تعيين وصي او قرار تمديد عمله قرارا خطيا يحدد الأسس التي دعى الى اتخاذه ويتضمن قائمة بالواجبات الرئيسية للوصي
	5	لا يخضع الوصي للمساءلة عن أداء واجباته وعن ممارسة صلاحيات كوصي الا امام البنك المركزي العراقي. ولا يخضع الوصي الا للواجبات والقواعد والتعليمات التي يعطيها البنك المركزي العراقي.

(1) (المدرس,مصدر سابق ,ص65)

3-4- مهام الوصي وواجباته

تناولت المواد القانونية من (60ولغاية 69) من قانون المصارف العراقي المرقم (94) لسنة (2004) كل مايتعلق بتعيين الوصي ومدة عمله ومهامه وواجباته وكما موضح في أدناه: -

المهام	المادة القانونية	الفقرة	التفصيل
تعيين الوصي	60	1و4	يعين الاوصياء بقرار من هذا البنك المركزي العراقي. وقد يكون الوصي شخصا واحدا او حسب اختيار البنك المركزي مجموعة اشخاص منظمين وكما يحدده البنك ويكون قرار تعيين وصي او قرار تمديد عمله قرارا خطيا يحدد الاسس التي دعى الى اتخاذه ويتضمن قائمة بالواجبات الرئيسية للوصي. ويكفل البنك المركزي العراقي ان يتم فور اتخاذه قرارا من هذا القبل بشأن المصرف الذي يعين له الوصي تسجيل ذلك القرار في سجل المصارف ونشره في الجريدة الرسمية
القوة القانونية لقرار الوصاية	62	1	يكون لقرار البنك المركزي العراقي الذي يقضي بتعيين الوصي ما يكون لامر واجب النفاذ وصادر عن محكمة يطلب الى سلطات تطبيق القوانين تقديم المساعدة بقوة ومفعول قانونيين
أهلية الوصي	60	1و2	يتعين ان يكون الاشخاص المؤهلين للعمل كاوصياء لمصرف اشخاصا صالحين ولانقين. وحالما يصبح الوصي غير مؤهل للعمل بهذه الصفة يقوم البنك المركزي العراقي باحلال وصي اخر محله.
مدة الوصي	60	3	يعين الاوصياء لمدة اقصاها ثمانية عشر شهرا تحدد في قرار تعيينهم ويجوز للبنك المركزي العراقي تمديد مدة تعيينهم مرة واحدة لفترة اخرى لا تتجاوز ثمانية عشر شهرا
الوضع الوظيفي للوصي	60	3	يكون الوصي موظفا لدى البنك المركزي العراقي ويتلقى مكافاته من البنك المركزي العراقي , ويتحمل المصرف الذي يعين الوصي له التكاليف التي يتحملها البنك المركزي العراقي بسبب تلك الوصاية
بدء نفاذ قرار الوصاية	61	1	يبدأ فوراً نفاذ قرار البنك المركزي العراقي الذي يقضي بتعيين وصي لمصرف الا اذا نص القرار خلاف ذلك
صلاحيات الوصي	61	2	قرار الوصاية يعلق صلاحيات حملة الاسهم فيما يتعلق باتخاذ اجراء في الاجتماع العمومي لحملة اسهم المصرف

المهام	المادة القانونية	التفصيل	
61	2	اتخاذ كافة الاجراءات وخلال مسيرة عمله بضمنها تلك الاجراءات المتخذة في الاجتماع العمومي لحملة أسهم المصرف كما هو الحال في بيع والتصرف بالموجودات وغيره من الاجراءات الضرورية لوضع المصرف في مركز سليم وذا ملاءة مالية عدا تلك المعاملات التي تتضمن مساهمة المصرف في رصيد راس المال لمؤسسات مالية اخرى او اي من المعاملات المشار اليها في المادة 84 والتي قد يشترك المصرف فيها فقط في ظروف وتحت شروط واحكام تمت الموافقة عليها من قبل المحكمة الخاصة بالخدمات المالية وبناء على طلب من البنك المركزي العراقي	
	3	قرار الوصاية يعلق صلاحيات إداري المصرف ويترتب عليه نقل جميع صلاحيات اداري المصرف الى الوصي. ويجوز للوصي ان يفوض الى اشخاص اخرين من بينهم اداريو المصرف وموظفيه ما يراه الوصي ضروريا او ملائما من صلاحيات الا اذا قرر البنك المركزي العراقي خلاف ذلك وبأشعار خطي الى الوصي , وفي حالة عدم وجود وصي او عدم قدرته على التصرف يجوز للبنك المركزي العراقي ان يمارس صلاحية الوصي	
صلاحيات الوصي	61	4	تصبح الاجراءات التي يتخذها المصرف او التي تتخذ باسمه بعد نفاذ قرار تعيين وصي لذلك المصرف باطلة ولاغية، إلا اذا اتخذها البنك المركزي العراقي او الوصي او اتخذت بسلطة اي منهما او الا كانت أوامر تحويلات نقدية او تحويلات اوراق مالية تغطيها المادة 83.
	61	7	يقوم الوصي وعند تأدية مهامه بإدارة عمليات الوصاية بأسلوب من شأنه ان يعظم والى الحد الأقصى من عوائد بيع او التصرف بموجودات المصرف او يقلل والى الحد الأدنى من اي خسائر ويعمل على معاملة الدائنين بشكل متساو وعادل .
مسائلة الوصي	61	5	لا يخضع الوصي للمساءلة عن إداء واجباته وعن ممارسة صلاحيات كوصي الا امام البنك المركزي العراقي ولا يخضع الوصي الا للواجبات والقواعد والتعليمات التي يعطيها البنك المركزي العراقي
مدى صلاحيات الوصي	62	1	يسيطر الوصي فور تعيينه على المصرف الذي عين له ويضمن موجودات المصرف ودفاتره وسجلاته ويدير بعد ذلك المصرف اثناء فترة الوصاية منعا لتبديد تلك الموجودات بالسرقة او باي عمل اخر غير سليم
	62	2	تتاح للوصي امكانية الاطلاع ودون قيود على موجودات المصرف الذي عين له دفاتر حساباته وسجلاته الاخرى وتكون له السيطرة على تلك الموجودات والمكاتب ودفاتر الحسابات والسجلات الاخرى. ويقوم المسؤولون عن تطبيق القانون فور توجيه طلب اليهم من وصي باستخدام القوة اذا اقتضت الضرورة بمساعدة الوصي على ان يتاح له الوصول الى اماكن المصرف الذي عين الوصي له وان يسيطر على موجودات المصرف وسجلاته ويضمنها.

المهام	المادة القانونية	الفقرة	التفصيل
العقود والاجراءات القانونية	62	4	تعتبر كافة الاجراءات القانونية المتخذة خلال 60 يوما قبل اتخاذ البنك المركزي العراقي قراره بتعيين الوصي يعلن وحال تقديم الطلب بشأن الوصي كون الطلب لاغيا وباطلا من قبل البنك المركزي العراقي اذا علم المصرف ونظيره او كانا على علم عند صدور مثل هذا الاجراء بانه سيلحق ضررا بمصالح دائني المصرف. ويتم الاخذ بمثل تلك المعرفة متى ما احتوى الاجراء على اي اجراء ورد في المادة (82 - 8 - 1) الى ومن قانون المصارف
	62	5	يقوم الوصي ومن جانب واحد بإلغاء كافة العقود او اجزاء العقود للمصرف وفي غضون فترة زمنية معقولة لا تتجاوز 60 يوما عمل من تاريخ تعيينه بشرط ان يقوم اي طرف او مستفيد من ذلك العقد بتقديم طلب للتعويض عن خرق العقد وقد يكون هذا التعويض محددًا باضرار تعويضية مباشرة لغاية تاريخ انتهاء مثل هذا العقد من قبل الوصي مع فرض فائدة لغاية تاريخ الدفعة لكنها لن تشمل اي أضرار جزائية او عن اضرار معاناة او اي اضرار عن خسارة في الربح او خسارة في الفرص
	62	6	يقوم الوصي بتنفيذ اي عقد للمصرف بغض النظر عن اي شرط في العقد تنص على الانهاء والعجز عن التسديد وتسريع وممارسة الحقوق على او بسبب الاعسار المالي او تعيين وصي او حارس قضائي
التعينات التي يقوم بها الوصي	62	3	يعين الوصي وعلى نفقات المصرف الذي عين له الوصي محامين مستقلين ومحاسبين ومستشارين وفق شروط يوافق عليها البنك المركزي العراقي
تقرير الوصي	64	1	يعد الوصي ويقدم الى البنك المركزي العراقي في اقرب وقت ممكن تقريراً عن الوضع المالي والافاق المستقبلية للمصرف الذي عين له وللبنك المركزي العراقي تمديد تاريخ استحقاق التقرير لمدة ثلاثين يوم تقويمي بعد التعيين اذا كان مدعماً بطلب من الوصي
	2و1		ويدرج الوصي ضمن التقرير تقييماً لمبلغ الموجودات التي يدرج ان تتحقق في تصفية للمصرف. ويجوز اعداد التقرير بمساعدة مراجع حسابات خارجي مستقل وترفق بالتقرير خطة عمل مقترحة تتناول التكاليف والفوائد ذات الصلة المرتبطة ب: ١. - عودة المصرف للامتثال للقانون بتنفيذ خطة اجراءات تصحيحية

			<p>ب - اعادة تأهيل المصرف بمقتضى الاجراء المبين في المادة 67</p> <p>ج - اقامة دعوى افلاس ضد المصرف .</p>
إنهاء الوصاية	66	1	<p>ينتهي تعيين وصي عند إتمام المدة المحددة في قرار تعيين الوصي او في قرار التمديد الاخير لمادة الوصي أو اتخاذ البنك المركزي العراقي أو محكمة الخدمات المالية قراراً بهذا المعنى أو تعيين حارس قضائي من قبل محكمة الخدمات المالية بمقتضى المادة 78</p>
		2	<p>عند انتهاء تعيين وصي على النحو الموصوف في الفقرة الفرعية ا او ب من الفقرة 1 يعيد الوصي فوراً السيطرة على المصرف وموجوداته ودفاته وسجلاته الى المدير المفوض للمصرف</p>
	66	3	<p>في غضون 20 يوم عمل وانتهاء تعيين الوصي. يتعين على الوصي ان يعد ويقدم تقريراً نهائياً وتفسيراً بأسباب الوصاية الى البنك المركزي العراقي</p>

المبحث الرابع

الوصاية أحد الوظائف الادارية

إن الوصاية على المصارف أحد الوظائف الهامة التي يقوم بها البنك المركزي العراقي ضمن رسالته بالارتقاء بأداءه باستخدام الممارسات الادارية الحديثة وافضل التقنيات في تحقيق الاهداف بدءاً من فرض الوصاية ومرورا بإختياره الوصي أو مجموعة الاوصياء والاشراف على عملهم وإنهاء برفع الوصاية بعد تاهيل المصرف واعادته الى السوق المصرفية،ومن هنا سيتم التطرق الى الى وظيفة الوصاية كاحد الوظائف الادارية التي يمارسها البنك المركزي كمؤسسة ادارية لها اهدافها التي تسعى الى تحقيقها من خلال الاستغلال الامثل للموارد المتاحة لها بفاعلية وكفاءة .

ان الادارة الفاعلة في أية مؤسسة تعتمد على المبادئ والنظريات والمفاهيم العلمية وصلها بالممارسة والخبرة المتجمعة وتتألف العملية التي تقوم بها الادارة على مستوى المنظمة من الانشطة والفعاليات الاساسية (1) والتي منها:

- تحديد الاهداف والغايات المطلوب الوصول اليها مسبقاً
- توفير عناصر الانتاج المطلوبة
- وضع الفرد في الوظيفة الملائمة التي تتناسب معرفته ومهاراته ومؤهلته
- العمل على وضع معايير محددة لقياس الاداء والتأكد من مدى تحقيق الاهداف وإكتشاف الانحرافات وإتخاذ مايلزم من إجراءات تصحيحية ومتابعة تنفيذ هذه الاجراءات كما إن الادارة تحرص على إنجاز الكفاءة والفاعلية في المنظمات (2)

إن قياس فعالية الأداء في أية مؤسسة تتحدد في الغالب بجودة الموارد البشرية و مهارتها في أدائها الأمر الذي يؤدي إلى رفع مستوى التنظيم وكفائته وكذلك الأداء الوظيفي للعاملين في المنظمة لذلك فان مصلحة أي منظمة تكمن في مقدرتها على الاحتفاظ بالعاملين من خلال إشباع حاجاتهم وتلبية رغباتهم عن طريق إيجاد المناخ التنظيمي السليم الذي يتسم بالعدالة والمساواة (3) فضلاً عن وجوب إعداد نظم وإجراءات العمل في أية مؤسسة تنظم طبيعة العمل الموجود بالمؤسسة وتنسق جميع الأعمال من أصغرها إلى أكبرها ، وكيفية تعامل الأقسام بينها وبين بعضها البعض بالشكل الذي يؤدي إلى تسهيل انجاز المهام وتحقيق أهداف المنظمة ،والعمل على إبعاد العمل عن الروتين الذي يقود إلى إحداث الملل والإهمال وعدم الاكتراث واللامبالاة نحو التحديث.

(1) (سعد علي العنزي, عبد الرزاق جبر الماجدي, مبادئ إدارة الاعمال ,كلية الاسراء الجامعه ,2016,ص 22)

(2) (عبد الباري درة ومحفوظ جودة الاساسيات في الادارة المعاصرة , دار وائل للنشر , 2011,ص 23)

(3) (براق طالب عبد الجبار حيدر ,أثر تصميم الوظيفية في فاعلية فرق العمل , رسالة ماجستير,2007,ص3)

4-1- الوصاية مفهوم إدارياً

يعتمد المفهوم الإداري للموظف العام أساساً على طبيعة العلاقة التي تربط الموظف والدولة أي القواعد القانونية المنظمة لتلك العلاقة حيث تكون القواعد الخاصة بتنظيم الخدمة المدنية هي التي تحكم وتنظم وتحكم العلاقة بين الموظف العام والدولة (1) والموظف العام يعمل في إحدى مؤسسات القطاع العام ضمن الهرم الإداري للدولة ويتلقى أوامره وتعليماته من الدولة ويتقاضى راتباً من ميزانية الدولة أو اية ميزانية عامة مستقلة أو ملحقة بميزانية الدولة، يضاف إلى ذلك أن الموظف لا يكون مسؤولاً عن أعمال وظيفته إلا أمام الجهة الإدارية التي يتبعها والتي تكون مسؤولة عن الأخطاء التي تحدث أثناء ممارسة الموظف أعمال الوظيفة على أساس مسؤولية المتبوع عن فعل التابع (2)، وفي أغلب قرارات فرض الوصاية التي يصدرها البنك المركزي العراقي فإنه يجري تعيين الوصي من بين أحد موظفي البنك المركزي العراقي وتحديداً من بين الكوادر العاملة في دائرة مراقبة الصيرفة فالوصي الموظف في البنك المركزي قد يكون موظفاً بين الدرجة السادسة إلى الدرجة الثانية في البنك المركزي لكنه يكون يمارس عمله في المصرف بدرجة مدير عام أو مدير مفوض واختيار أعضاء لجنة الوصاية من الدائرة أعلاه ومن بين دوائر لبنك

ومن الملاحظ في وظيفة الوصي وأعضاء لجنة الوصاية على المصرف الآتي:

1- عدم وجود وصف وظيفي لوظيفة الوصي سواء في دليل الوظائف في البنك المركزي أو قانون موظفي الدولة رقم 24 لسنة 1960 (النافذ) .

2- عدم وجود معايير أو متطلبات وظيفية مثل عدد سنين الخدمة والمؤهل الأكاديمي أو اجتيازه دورات تدريبية وإنما يتم بالاستناد إلى تاريخ الموظف المهني في التدقيق الميداني والمكتبي لأعمال المصارف وسلوكه. في الوقت الذي وضع البنك المركزي ضوابط خاصة لاشتغال الوظائف القيادية في أي مصرف ويجري إختباراً لتلك القيادات قبل منحهم الموافقة على شغل المناصب

3- عدم وجود سياسات وإجراءات مكتوبة لوظيفة الوصي أو عضو لجنة الوصاية حيث من الملاحظ أن دائرة مراقبة الصيرفة تقوم بمراقبة سير المصرف الذي يخضع لوصاية البنك المركزي وكذلك سلوك الوصي وأعضاء لجنة الوصاية ويكون هنا التعامل مع الوصي ولجنة الوصي كمدير مفوض ومجلس إدارة خاضع لإشراف البنك المركزي في حين أنه موظف ضمن نطاق البنك المركزي يخضع لكل القوانين وقواعد الخدمة والسلوك الوظيفي المفروض على موظفي البنك المركزي العراقي وكذلك قانون موظفي الدولة رقم 24 لسنة 1960 (النافذ).

4- إن إختلاف بيئة العمل بالنسبة للوصي وأعضاء لجنة الوصاية يتسبب في مواجهة الوصي لمخاطر كثيرة لا تكون موجودة في بيئة العمل داخل البنك المركزي والتي تتسم بأنها بيئة عمل آمنة ومنخفضة المخاطر بالقياس إلى بيئة العمل في المصارف الخاصة التي تتسم بمخاطر عالية مثل المخاطر القانونية ومخاطر التشهير بالسلمة المهنية

(1) (العزاوي، مصدر سابق، ص 50)

(2) (العزاوي، مصدر سابق، ص 51)

5- عدم وجود تعليمات خاصة بالاجور التي يتقاضاها الوصي من موظفي البنك المركزي الذين يؤدون كاوصياء مهام تختلف عن طبيعة مهامهم في البنك المركزي الذي يتسم ببيئة عمل تحكمها القواعد والسياسات والاجراءات ويجري متابعتها وتقييم مستوى اداءها من قبل المدراء المباشرين ودوائر الرقابة الداخلية في البنك بكل ما يحكمها من مخاطر قد تصل الى حد الاتهامات الكيدية والتهديدات المباشرة علماً إن الفقرة (1) من المادة (52) من قانون موظفي الدولة 24 لسنة 1960 النافذ قد أشارت الى الاتي: -

يجوز منح المخصصات التالية وفقاً لأنظمة خاصة:

1- مخصصات محلية للموظفين والمستخدمين بنسبة لا تزيد على (15) بالمائة من رواتبهم عندما يخدمون في الأماكن التي تتطلب حالتها الاجتماعية والصحية والاقتصادية ذلك على أن لا تدفع هذه المخصصات للموظفين والمستخدمين المقيمين بصورة دائمة في تلك الأماكن, إن هذه المخصصات المنصوص عليها لا تتعارض مع مضمون المادة (53) من القانون اعلاة

6- عدم الاخذ بنظر الاعتبار الدرجة الوظيفية والقابليات المهنية للوصي عند ترقيته الى درجه وظيفية أعلى وفقاً لقوانين رواتب موظفي الدولة وكذلك عدم منحه المخصصات المقررة المهنية في حالة ادارته لاحد الاقسام في دوائر البنك إضافة الى ذلك فلا يتم تطوير قابلياته من خلال اشراكه بالدورات التدريبية كما هو الحال عند ممارسته لعمله في البنك المركزي (*).

7- يجب ان يعظم الوصي من ايرادات المصرف ويقلل من النفقات ويجب ان يدير الموجودات ويستثمرها وفقاً لمنطق الاستثمار في القطاع الخاص والموضوع الاخير يتطلب منه دراية باوضاع السوق وعوامل العرض والطلب والفرص الاستثمارية المتاحة وهو ما قد يختلف عن نطاق عمله في البنك المركزي العراقي الذي يمارس دورا اشرافيا ورقابيا وليس استثماريا ولم يتم إعداده لممارسة هذا الدور.

(*) تم معالجة ذلك بإشراكهم في الدورات التطويرية الداخلية والخارجية

4- 2 الوصاية على المصرف والعلاقة مع بيئة العمل الخارجية

إن الوصاية على مصرف خاص هي إدارة لكيان إقتصادي يمتلكه أفراد في المجتمع يعمل وفق مفهوم ربحي يهدف الوصي من خلال إدارته الى تصحيح وضع المصرف من خلال الموازنة مابين الامتثال لتعليمات وتوجيهات البنك المركزي وإدارة المصرف بمستوى أداء سليم يحافظ فيه على أصول المصرف ويعظم موارده ويقلل الى حد كبير من نفقاته , لكن المصرف يبقى مؤسسة تنشط بين مجموعة من العناصر والتي تكون وتشكل بيئة العمل (1) وإن المنظمة كائن عضوي يؤثر ويتأثر بالبيئة المحيطة تتمثل بالقيم والاتجاهات السائدة في التنظيم الاداري الذي يؤثر بدوره على السلوك التنظيمي للعاملين وعلى مجمل العملية الادارية وكذلك فإن بيئة عمل المصرف العامة تتكون من الابعاد المختلفة والمحيطه بالمؤسسة والتي يمكن أن تؤثر على انشطتها بضمنها البيئة الاقتصادية المتمثلة بالنظم الاقتصادية(2) .

ولان البنك المركزي يتبنى دورا إجتماعيا تجاه المجتمع بأكمله بصفة إلزام إجتماعي من خلال القوانين المنظمة له (3) ولا يمكن لاي جهة غير حكومية أن تقدمها وتتعلق بسياسة الدولة وسياساتها العامة وإن المسؤولية الاجتماعية كمفهوم يحقق العلاقة والاعتمادية بين المنظمة والذي تعمل فيه الذي يعبر عنه بأنه (أصحاب المصالح والاطراف الاخرى).

فلابد من صانعي السياسات العامة الاخذ بالحسبان أصحاب المصالح لكي يضمن نجاحها ,إذا فإن البنك المركزي الذي يشرف على إدارة المصرف الخاص الذي يخضع لوصايته عبر الصلاحيات المخولة للوصي الذي يتم تكليفه لإدارة المصرف ينبغي أن يؤدي مهامه عبر الاخذ بحاجات ومتطلبات الاطراف الاخرى الذي تؤثر في عمله ونعني بها الجهات الممثلة للسلطة المالية والقضائية والرقابية والحكومات المحلية ومؤسسات ووزارات الدولة في تنظيم وظيفة الوصاية التي يؤديها البنك المركزي والتي يمكن تحديدها وتحديد ارتباطها بعمل المصرف الخاضع للوصاية

الجهات	تفاصيل المهام
دائرة تسجيل الشركات في وزارة التجارة	إصدار شهادات تسجيل الشركة, هيكلية مجالس الادارة, منح الموافقات على اجتماعات الهيئة العامة, زيادات رأس المال 'تعديل عقود تأسيس المصارف, تصديق محاضر اجتماعات مجالس الادارة
هيئة الأوراق المالية وسوق العراق للأوراق المالية ومركز الايداع العراقي	إدراج المصارف في السوق, مراقبة الوضع المالي ومدى التزام المصرف بضوابط الإفصاح لحماية مستثمري السوق, نقل ملكية أسهم المساهمين
الهيئة العامة للضرائب في وزارة المالية	إحتساب ضرائب الدخل المتحقق وإستيفاءه ومنح براءة الذمة للمصرف استنادا للحسابات الختامية المقدمة من قبل المصرف
دوائر التسجيل العقاري في وزارة العدل	معاملات البيع والشراء للعقارات ورهن الضمانات العقارية المقدمة لقاء الائتمان الممنوح وفك الرهن ومعاملات مزايدات بيع العقارات واستملاكها
محاكم ودوائر مجلس القضاء الاعلى	الدعاوى المرفوعة على المصرف من قبل الغير والمرفوعة من قبل المصرف
دوائر التنفيذ العدلي في وزارة العدل	الاحكام التنفيذية المكتسبة للدرجة القطعية لصالح المصرف او خصومه
دائرة العمل والضمان الاجتماعي	إحتساب واستيفاء مبالغ الضمان الاجتماعي للموظفين المشمولين في المصارف
الوزارات ودوائرها والجهات غير المرتبطة بوزارة ومجالس المحافظات	قبولها الكفالات (خطابات الضمان) والصكوك المسحوبة وكتب التأييد بالملاءة المالية الصادرة من المصارف فضلا عن فتح الحسابات والسحب والايداع

المصادر:

- (1) (رحمون, سهام بن, بيئة العمل الداخلية واثرها على الاداء الوظيفي, رسالة دكتوراه, جامعة بكرة, 2014 ص32)
- (2) (رحمون, سهام بن, مصدر سابق ص 33)
- (3) (كاظم, أحمد يوسف, تفعيل الجوانب الاعتبارية للإرتقاء بالعلاقة بين البنك المركزي والمصارف الخاصة, 2014, ص22)

التنسيق مع الجهات والاطراف المبينة في اعلاه يعد أمرا بالغ الأهمية عند رسم السياسات والاجراءات في وظيفة الوصاية لضمان سير العملية الادارية وبلوغ اهدافها وبما يعزز دور الوصي على المصرف في ادائه لمهام عمله وبالتالي تعزيز دور البنك المركزي الرقابي والاشرافي على المصارف.

الاستنتاجات

يرى الباحث ما يأتي:

- 1- أهمية وظيفة الوصاية على المصارف تأتي من أهمية الدور الكبير للبنك المركزي العراقي في الحياة الاقتصادية وإستقرارها وكما هي بقية وظائف البنك المركزي التي تم التخطيط لها ووضع السياسات والاجراءات من أجل إداءها بفاعلية وكفاءه نجد أن وظيفة الوصاية على المصارف لم تجد لها الاهتمام المناسب بحد ذاتها كونها تتدرج ضمن وظيفة الاشراف والرقابة على الجهاز المصرفي الذي تضطلع به دائرة مراقبة الصيرفة في البنك المركزي والدوائر الاخرى
- 2- لا يتم الاعتماد على اية معايير في إختيار الوصي او أعضاء لجنة الوصاية بل يتم الاعتماد على الاتفاق في الاراء ضمن مجموعة إتخاذ القرار ومن خلال المعرفة الشخصية للموظف من قبل مدراءه المباشرين.
- 3- رغم تعدد مسببات فرض الوصاية على المصارف لم يتم تحديد السياسات والاجراءات التي ينبغي على الوصي ولجنة الوصاية الالتزام بها والتحرك بموجبها وتكون اساسا لتقييم اداء الوصي كجزء من تقييم الاداء الوظيفي العام له ضمن الملاك الوظيفي للبنك المركزي وتشمل تلك السياسات والاجراءات والمحددات الوظيفية والتنظيمية والقانونية التي يتحصن بها الوصي وأعضاء لجنة الوصاية اثناء ممارسة عملهم في بيئة عمل تختلف عن بيئة عمل البنك المركزي
- 4- حددت الفقرة (5) من المادة (60) من قانون المصارف النافذ عدم خضوع الوصي الا للواجبات والقواعد والتعليمات التي يعطيها له البنك المركزي لكن مواد قانون المصارف لم تحدد كيفية التنسيق بين مهام الوصي التي يؤديها الخاضعه لتوجيهات وتعليمات البنك المركزي وإدارة الافراد العاملين في المصرف الذين يحكمهم قانون العمل العراقي وإن دوائر الضمان الاجتماعي لاتتعامل بتوجيهات البنك المركزي بقدر تعاملها مع قانون العمل .
- 5- ان موظف البنك المركزي العراقي والذي يتم اختياره كوصي يمثل لتعليمات وتوجيهات البنك المركزي ومنها شؤونه الادارية ورواتبه واستحقاقاته الوظيفية كما لو انه يعمل من داخل البنك المركزي في حين انه يعمل فعليا خارج البنك المركزي وضمن بيئة عمل تختلف عن بيئة العمل داخل البنك المركزي دون وجود هذا التمييز الواضح في نصوص المادة القانونية.
- 6- غياب التنسيق فيما بين البنك المركزي والاطراف الاخرى من وزارات ودوائر تنفيذية تفرض متطلبات على المصارف الخاصة الامر الذي ادى الى عدم وجود تفهم كامل لخضوع مصرف الى وصاية البنك المركزي ومايتطلبه من دور مساند لقرار البنك المركزي من أجل إرساء مفهوم تأهيل المصرف وإعادةته الى السوق المصرفية.
- 7- يمكن لادارة المصرف ومالكيه الاعتراض على قرار وضع الوصاية أو تصفية المصرف بعد إعلان إفلاسه لدى محكمة الخدمات المالية .

من أجل تعزيز الدور الرقابي والاشرافي للبنك المركزي العراقي على القطاع المصرفي من خلال تقوية الوظائف التي يقوم بها ومنها وظيفة الوصاية على المصارف الخاصة في الحالات التي نصت عليها مواد قانون المصارف العراقي المرقم (94) لسنة 2004 يقدم الباحث عددا من التوصيات وكما يأتي:

1- تشكيل لجنة دائمية داخل دائرة مراقبة الصيرفة أو إنشاء تشكيل إداري وبما يسمح له الهيكل التنظيمي للدائرة يختص بالمصارف التي يتم فرض الوصاية عليها وفقا للمسببات القانونية في قانون المصارف اعلاه تنتقل اليه مسؤولية إدارة مراقبة المصرف الذي يخضع للوصاية ومراقبة مهام الاوصياء ولجنة الوصاية والتنسيق مع اقسام ودوائر البنك لضمان إمتثال المصرف الخاضع للوصاية لقوانين وتعليمات وتوجيهات البنك و ينصب عمل اللجنة أو التشكيل الاداري على مساندة عمل الوصي وأعضاء لجنة الوصاية إضافة الى وضع السياسات والاجراءات ومراقبة عمل مهام الوصاية وترتبط اللجنة أو التشكيل الاداري بالمدير العام لدائرة مراقبة الصيرفة.

3- وضع معايير خاصة لاختيار الاوصياء وأعضاء لجنة الوصاية وتحديد موقعهم الوظيفي وفقا للدرجات الوظيفية وملاك الموظفين في حالة كون الوصي موظفاً من البنك المركزي من ناحية التحصيل العلمي وسنوات الخدمة وإجتيازه الدورات المتخصصة بإدارة المصارف التي تخضع لوصاية البنك المركزي كون ان المصارف الخاصة شركات خاصة تختلف في بيئتها عن بيئة العمل في البنك المركزي والتحقق من إمتلاك الوصي المعرفة القانونية بكل القوانين التي تحكم عمل المصرف وعلاقتها بالدوائر والمؤسسات ذات العلاقة بعمل المصرف.

4- التعامل بشكل إستثنائي مع المصارف الخاضعة لوصاية المصرف وعدم معاملتها أسوة بالمصارف الأخرى وإيقاف كافة الغرامات والعقوبات المالية والإدارية بمجرد بدء الوصاية لغرض تمكين الوصي من إدارة المصرف وفقا للاهداف التي يجري تحديدها ضمن مهمته حين تعيينه وصياً على المصرف

5- الاستقرار الوظيفي لاعضاء لجنة الوصاية وعدم السماح باستبدالهم الا في الحالات التي يثبت فيها وجود تقصير اداري او وظيفي.

6- وضع التدابير القانونية لحماية موظفي البنك المركزي من الشكاوى الكيدية التي قد ترد الى البنك المركزي من قبل موظفي المصارف التي تخضع للوصاية والتي يجري دراستها باستقاضة والتحقق من مدى صحتها من واقع سجل الموظف المهني ومؤشرات أدائه او التهديدات التي قد يتعرضون لها وبما يكفل الاداء الآمن للوصي ولموظفي لجنة الوصاية.

7- وضع السياسات والإجراءات لوظيفة الوصي وبالأماكن التنسيق مع دائرة تسجيل الشركات وسوق العراق للأوراق المالية ودائرة العمل والضمان الاجتماعي للخروج بصيغه موحدة لتلك السياسات والاجراءات التي لا تتعارض مع متطلبات الجهات اعلاه ضمانا لفاعلية عمل الوصي.

المصادر:

أولاً- القوانين:

قانون البنك المركزي العراقي رقم (56) لسنة (2004) (المعدل)

قانون المصارف العراقي (94) لسنة 2004.

قانون موظفي الدولة رقم 24 لسنة 1960

ثانياً - المجالات

1- أحمد، زكريا يونس، الاحكام الجديدة في إفلاس المصارف، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية، السنة 7، المجلد 1، العدد 28-2015

2- الزبيدي، حمزة فائق وهيب والحسيني. محمد هاشم محسن، دور السلطات الاشرافية في حماية النظام المالي (الوصاية نموذجاً، مجلة دراسات محاسبية ومالية، المجلد العاشر، العدد 30-2015)

5- العزاوي، محمد أحمد حسين، الوصاية على المصارف الخاصة، دراسة ماجستير، جامعة تكريت، 2017.

3- جلال، ناصر خليل والمدرس، ثالان بهاء الدين عبد الله، إعادة تنظيم المصارف الخاضعة للوصاية والمسؤولية المدنية الناشئة عنها في القانون المدني، مجلة جامعة تكريت للحقوق، السنة الاولى، المجلد 1، العدد 2، (2017)

ثالثاً- الكتب والاطاريح

1- التميمي، محمد خميس حسن، دور الرقابة الاشرافية للبنك المركزي العراقي في تعزيز الوعي الرقابي المصرفي، رسالة الدبلوم العالي المعهد العالي للدراسات المالية والمحاسبية /جامعة بغداد 2013.

2-- الدسوقي، إيهاب، النقود والبنوك والبورصة، القاهرة، دار النهضة العربية . 2010

3- براق طالب عبد الجبار حيدر، أثر تصميم الوظيفة في فاعلية فرق العمل، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، 2007

- 4- حداد، أكرم وهذلول، مشهور ، النقود والمصارف مدخل تحليلي ونظري، عمان، دار الواصل للنشر، 2008
- 5- رحمون، سهام بن ، بيئة العمل الداخلية واثرها على الاداء الوظيفي، رسالة دكتوراه ، جامعة بسكرة، 2014
- 6- سعد علي العنزي، عبد الرزاق جبر الماجدي. مبادئ إدارة الاعمال ،كلية الاسراء الجامعه ، 2016،
- 7- صالح، مظهر محمد ، السياسة النقدية للبنك المركزي العراقي ومتطلبات الاستقرار والنمو الاقتصادي، بغداد منشورات البنك المركزي العراقي . 2008
- 8- طوقان، أمية، دور البنوك المركزية في إرساء السياسة النقدية، مؤتمر مستجدات العمل المصرفي في سورية في ضوء التجارب العربية والعالمية، دمشق. 2005
- 9- عبد الباري درة ومحفوظ جودة الاساسيات في الادارة المعاصرة ، دار وائل للنشر ، 2011
- 10- كاظم ، أحمد يوسف، تفعيل الجوانب الاعتبارية للإرتقاء بالعلاقة بين البنك المركزي والمصارف الخاصة رسالة دبلوم عال جامعة بغداد ، 2014)
- 10- موسى، احلام مبارك ، الية رقابة البنك المركزي على أعمال البنوك في ظل المعايير الدولية-دراسة حالة بنك الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير ، جامعة الجزائر 2005

رابعاً-التقارير والنشرات السنوية

- 1- صندوق النقد العربي، اللجنة العربية للرقابة المصرفية، ترجمة المبادئ الاساسية للرقابة المصرفية الفعاله الصادرة عن لجنة بازل للرقابة المصرفية سبتمبر 2014

خامساً-شبكة المعلومات الدولية

- 1 -الخزرجي، ثريا، -، السياسة النقدية في العراق إرث الماضي وتحديات الحاضر، (- www.iier.org

مشروع توظيف الرواتب في محافظة البصرة

البنك المركزي العراقي / فرع البصرة
قسم الإحصاء والأبحاث / شعبة الأبحاث

أمجد جاسب عبد الرزاق
اعداد: م. ملاحظ

المقدمة:

سعى البنك المركزي العراقي الى تطوير القطاع المصرفي والى مواكبة التطور في الخدمات المصرفية، لذلك فقد اهتم بالبنى التحتية للدفع الالكتروني، وما يتطلبه من أنظمة وتقنيات، فأصدر نظام خدمات دفع الكتروني، عام 2014م، وفي عام 2016م بدء تشغيل نظام المقسم الوطني، الذي يدعم المقاصة بين المصارف من أجل التحويلات التي يقوم بها الزبائن، والمعاملات التي تتم عن طريق استخدام ماكنات الصراف الآلي، ونقاط البيع التي تتم من خلال البطاقات الائتمانية المرتبطة بالحساب المصرفي، بعد أن كان كل مصرف في السابق يصدر بطاقات معينة لا يمكن استخدامها على الصعيد المحلي ويقتصر استخدامها على المسافرين خارج العراق، كما أن بطاقات (الكي كارد) تقتصر على توزيع رواتب المتقاعدين والموظفين كونها شبكة محلية *وبطاقاته لا تعمل سوى على المكائن المخصصة من قبل الشركة الامر الذي يتعارض مع توجه البنك المركزي، و تعتبر فكرة المقسم الوطني القلب النابض للدفع الالكتروني في العراق، والسمة التبادلية للجميع وحرصاً على ان تكون لدى المواطنين بطاقات تعمل على كل مكائن الدفع الالكتروني، حيث ان بطاقات الدفع الالكتروني الفيزا كارد" و "ماستر كارد" تتيح لمستخدميها السحب من أي صراف الى أو من خلال نقاط البيع، وبقرار من مجلس الوزراء في الأول من تشرين الثاني 2016م تم توظيف رواتب كافة الموظفين المدنيين في كافة المؤسسات الحكومية العراقية برقم (313)، والذي نص على أن يتم توظيف رواتب اثنتين من الوزارات العراقية نهاية العام 2016 م، وفي الثالث والعشرون من شهر آب أصدر مجلس الوزراء التعليمات التي تنظم عمل مشروع توظيف رواتب العاملين في المؤسسات الحكومية بقرار (281) لعام (2017)م، وفي مطلع عام 2017م بين محافظ البنك المركزي في مؤتمر رابطة المصارف العراقية الذي عقد في بيروت أن البنك المركزي بصدد السماح لقطاع المصارف للمشاركة في توظيف الرواتب للموظفين وإقناع الدوائر الحكومية بتوزيع الرواتب للموظفين الكترونياً و بأن عملية توظيف الرواتب هي احدى الأدوات الفعالة التي تساهم في رفع مستوى الشمول المالي في العراقي بشكل عام حيث ان مشروع توظيف الرواتب سيؤدي الى زيادة في اعداد المستفيدين من الخدمات المالية المصرفية وتقليل اعداد المحرومين من الطبقات الفقيرة في التعامل مع المصارف.

وتأتي أهمية هذا التقرير من كونه يوفر بيانات ومعلومات عن عملية توظيف رواتب موظفي الدولة في محافظة البصرة حيث يوضح التقرير متى بدأت عملية توظيف الرواتب، وما هو مفهوم عملية التوظيف، وأهمية عملية التوظيف، وكيف تتم عملية التوظيف اضافة الى المصارف المشاركة في عملية التوظيف، ومميزات مشروع التوظيف، والمعوقات التي تواجه عملية التوظيف، وعروض المصارف المشاركة في عملية التوظيف، ويهدف التقرير الى التعرف على نسبة انجاز عملية التوظيف في محافظة البصرة مدى توفر خدمات مثل عدد أجهزة الصرف الآلي في المحافظة، وعدد المنافذ، وعدد نقاط البيع في المحافظة، وحساب نسبة كثافة السكان بالنسبة لمنافذ الدفع، وكذلك حسب القضاء. كما سيتضمن التقرير وصف المعوقات الشائعة التي تمنع تقدم عملية توظيف رواتب موظفي الدولة ومحاولة إيجاد الحلول المناسبة.

مفهوم توطين الرواتب⁽¹⁾: توطين الرواتب هي عملية تحويل آلية لدفع رواتب الموظفين المدنيين وتتضمنها المخصصات والمنافع إلى نظام إلكتروني (قرار مجلس الوزراء (313) لعام 2016م و (281) لعام 2017 م)، حيث يتم بموجب هذا النظام تسليم رواتب موظفي المؤسسات الحكومية عن طريق بطاقات إلكترونية تصدرها المصارف المساهمة في عملية التوطين من خلال فتح حساب مصرفي لموظفي المؤسسة أو الدوائر الحكومية لدى مصرف معين ويمكن لهذه المؤسسات أو الدوائر التعاقد مع أكثر من مصرف وبحسب رغبة أو اختيار موظفيها في توطين رواتبهم لدى أي مصرف.

أهمية موضوع توطين الرواتب:

مشروع توطين الرواتب خطوة مهمة تنهض بالقطاع المالي وتعمل على تغيير شكل التعاملات المالية، وترفع الثقة بين المواطن والجهاز المصرفي كما أن البنك المركزي العراقي منح حرية للموظف في اختيار المصرف لغرض توطين راتبه، الأمر الذي يعزز المنافسة ويجعل عناصر الجذب معيار توجه الموظف الذي سيتجه صوب المصرف الذي يمتلك أكثر عروض مميزة، حيث ان التوطين يؤدي غرضين رئيسيين: -

1- التعرف على البيانات للشخصيات الطبيعية الحقيقية المستحقة للأجور، والرواتب، والتقاعدات، والمدفوعات الأخرى، ويعني تمثيل متميز لحكومة الإدارة المالية، والتصدي لمظاهر الفساد، وهدر المال العام.

2- يؤدي توطين الرواتب إلى تقوية مقدرات الشمول المالي (financial inclusion) بتوفير الخدمات المصرفية والمالية، للشرائح المجتمعية المستبعدة، والتي لم يسبق لها التعاطي مع المصارف.

كيف تتم عملية التوطين²:

يتم الاتفاق بين الطرفين (المؤسسة الحكومية، والمصرف) على إجراءات التوطين، وبموافقة البنك المركزي العراقي على المصارف المتعاقدة، وتقوم بحسب [التعليمات الصادرة من مجلس الوزراء المرقم (313) لعام 2016م، المرقم (281) لعام 2017م³]، قيام وزارة التخطيط بالتنسيق مع وزارة المالية والبنك المركزي العراقي والأمانة العامة لمجلس الوزراء باستكمال اصدار رقم وظيفي موحد للعاملين في الدوائر الحكومية كافة، ويعتمد أساساً في قواعد بيانات الجهات الحكومية لاسيما القوائم المتعلقة بالرواتب، وعلى الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة كافة بأرسال القوائم الشهرية لرواتب موظفيها متضمنة تفاصيل الراتب والمخصصات، الى وزارتي التخطيط والمالية، وديوان الرقابة المالية الاتحادية بصيغة جداول إلكترونية وفق النماذج القياسية التي يقوم الجهاز المركزي للإحصاء بتعميمها الى الجهات كافة وتستحصل وزارة التخطيط نسبة (1%) من الراتب

* اعتادت الدول على اصدار بطاقات دفع إلكتروني (محلية) وأخرى دولية تستخدم في شتى أنحاء العالم وبذلك فان اصدار بطاقة وطنية لا يعد عيباً على الشركة بقدر ما أنها حلت مشكلة المتقاعدين على الأقل.

¹. <https://cbi.iq/static/uploads/up/file-151437079224102.pdf>

². <https://cbi.iq/static/uploads/up/file-151437079224102.pdf>

³. <https://cbi.iq/static/uploads/up/file-153794729481421.pdf>

الاسمي من الموظف لقاء حصوله على رقم وظيفي موحد ،على أن تستوفي النسبة المذكورة دورياً عند كل ترفيع الى درجة اعلى وتحدد الية تحصيل الأجر إلكترونياً بضوابط تصدر عن وزارة المالية ،والبنك المركزي العراقي حيث يتم منح رواتب موظفي المؤسسة الحكومية المتعاقدة مع المصرف من خلال بطاقات الدفع الالكتروني الذي يتكفل المصرف بتوفيرها من خلال فتح حساب للموظف ،وتكون مدة الاتفاق سنة واحدة قابلة للتجديد تلقائياً باتفاق الطرفين من تاريخ توقيع العقد ويشمل تقديم جميع الخدمات من الدعم والصيانة وإصدار بطاقات الدفع الالكتروني لموظفيه ،وعند عدم رغبة المؤسسة في الاستمرار مع المصرف (انتهاء العقد أو فسخة) يستمر نفاذ البطاقة الالكترونية ويعامل الموظف معاملة الزبون العادي للمصرف دون الغائها ،كما ان المصرف ملزم بتوفير السيولة اللازمة والضرورية لتنفيذ الاعمال وتقديم الخدمات المتفق عليها ،اضافة الى الالتزام بالحفاظ على سرية المعلومات والبيانات التي يحصل عليها بموجب هذا الاتفاق، كذلك التزام المصرف بقرارات البنك المركزي العراقي وكل ما يصدر بخصوص الضمانات الخاصة بنظام دفع الرواتب للموظفين الكترونياً.

مميزات مشروع توظيف الرواتب:

ويتمتع مشروع توظيف الرواتب بعدة مزايا تعود بفوائد مالية وخدمية عديدة على الموظفين.

1-ان التوظيف يحد من مخاطر نقل مال الموظف نقداً بعد ان تعرضت العديد من الدوائر الحكومية لسرقة رواتب موظفيها أثناء نقلها من فروع المصارف الى مقراتها من خلال السطو المسلح من قبل عصابات الجريمة المنظمة.

2-توظيف الرواتب سيوفر للموظف حزمة من المنتجات والخدمات المصرفية وتسهيلات على القروض متعددة الأنواع (قروض سكنية-قروض شخصية-قروض زواج-قروض علاج-قروض دراسة-قروض سيارات -قروض سفر).

3-يساعد الموظف على الادخار التلقائي، وان يسحب حاجته فقط.

4-بأستطاعة الموظف الاقتراض من مصرف اخر حسب عروض المصارف بضمان راتبه على أن يقدم تخويلاً للمصرف الذي يقوم بتوظيف راتبه لديه وذلك باستقطاع مبالغ أقساط القرض شهرياً، وسدادها لصالح المصرف المقرض.

عروض المصارف المشاركة في عملية توظيف الرواتب:

1-تمنح المصارف الموظف الموطن راتبه بطاقات دفع الكترونية نوع (ماستر كارد فيزا كارد).

- 2-كلفة اصدار البطاقة تكون في بعض المصارف مجانية والبعض الاخر تكون التكلفة متفاوتة من مصرف الى اخر (5000،10000،25000) دينار عراقي.
- 3-عمولة إيداع الراتب تختلف من مصرف الى اخر وتتراوح قيمتها (من 1000 الى 3000) دينار عراقي.
- 4-تكون مدة نفاذ بطاقة الدفع الالكتروني مختلفة من مصرف الى اخر وتكون (من 2 الى 5) سنة.
- 5-فتح الحساب وإدارته تكون مجانية في بعض المصارف.
- 6-تكون خدمة الرسائل النصية في أغلب المصارف، والخدمات المصرفية على الهاتف النقال وعلى الانترنت وعملية الشراء من خلال نقاط البيع مجاناً.
- 7- تكون عملية السحب النقدي من الصراف الآلي مجانية بالنسبة للموظفين المواطنين رواتبهم في نفس المصرف، وعند السحب من مصرف اخر مشترك في المقسم الوطني تكون التكلفة (2000) دينار عراقي للسحبة الواحدة.

معوقات عملية توظيف الرواتب:

- 1-بعض الدوائر تفرض على الموظفين عدد قليل من المصارف وبالتالي سيكون الموظف محدد بالاختيار قد لا تلبى تلك المصارف رغبته او قد تكون ذات عمولة أكثر من بقية المصارف الأخرى سواء كانت حكومية أو أهلية.
- 2-ان بعض المصارف ليس لديها صراف آلي ، وبالتالي ستكون عمولة الراتب مرتفعة على اعتبار يكون أن الدفع سيكون عن طريق مكاتب منافذ الدفع أي ان الموظف يدفع عمولة لمصرف، ولمنافذ الدفع ،وبالتالي فاننا عند مقارنة التكلفة مع المصارف التي لديها صراف آلي ستكون أعلى بفارق كبير حيث ستكون عمولة الراتب شهرياً من خلال اجهزة الصرف الآلي مجانية لكن عمولة إيداع الراتب (2000) دينار عراقي اما من خلال منافذ الدفع تتراوح (من 6500 الى 8000) دينار عراقي ،على الرغم من اصدار تعليمات من قبل البنك المركزي العراقي بموجب الكتاب رقم 742/23 و المؤرخ في 2018/5/6 الذي حدد فيه العمولات المستوفاة من قبل الزبائن عند اجراء عملية السحب من نقاط البيع بحيث لايتجاوز(0.006)من قيمة المبلغ وبعد ادنى(2000)دينار على الا تتجاوز السحبة الواحدة (2)مليون دينار .
- 3-مدى التزام مكاتب الدفع بالنسبة المحددة من قبل البنك المركزي فقد تفرض البعض منها عمولات اعلى من المحددة، وبالتالي تحتاج هذه المكاتب الى مراقبتها جيداً.

4- من المشاكل المتكررة انقطاع النت أثناء سحب الموظف راتبه من الصرافات مما يتسبب في تاخير استلام الموظف لراتبه وقد يأخذ ذلك في بعض الاحيان شهر او أكثر.

5- ضعف الثقافة الخاصة بتوطين الرواتب لدى عدد كبير من الموظفين الذين يقفون في طوابير طويلة لاستلام رواتبهم في نفس اليوم دون تجزئة عملية سحبها حسب الحاجة، وبذلك فان المصرف الموطن لهذه الرواتب سوف لن يستفيد كثيراً.

المصارف المشاركة في عملية توطين الرواتب⁴:

بلغ عدد المصارف المشاركة في عملية التوطين في العراق (26) مصرفاً مصنفة بحسب نوع القطاع المصرفي حيث تضمنت كل من القطاع الحكومي الذي ضم (5) مصارف والقطاع الأهلي (10) مصارف والقطاع الإسلامي (6) مصارف والقطاع الأجنبي (5) مصارف.

جدول (1): المصارف المشاركة في مشروع توطين الرواتب لغاية تموز/2019

ت	المصارف الحكومية	المصارف الاهلية	المصارف الاسلامية	المصارف الاجنبية
1	مصرف الرافدين	مصرف اشور الدولي للاستثمار	مصرف العراقي الاسلامي	مصرف بيبيلوس
2	مصرف الرشيد	مصرف التنمية الدولي	مصرف الدولي الاسلامي	مصرف ابو ظبي الاسلامي
3	مصرف النهرين الاسلامي	مصرف الاهلي العراقي	مصرف نور العراق الاسلامي	مصرف انتركونيننتال
4	المصرف العراقي للتجارة	مصرف الخليج التجاري	مصرف الجنوب الاسلامي	مصرف الاعتماد اللبناني
5	المصرف الصناعي	مصرف الموصل	مصرف العالم الاسلامي	مصرف البحر المتوسط
6		مصرف الشرق الاوسط العراقي للاستثمار	مصرف جيهان للاستثمار والتمويل الاسلامي	
7		مصرف بغداد		
8		مصرف الاستثمار العراقي		
9		مصرف الاقليم التجاري		
10		مصرف عبر العراق		

الجدول من اعداد الباحث وبالا اعتماد على بيانات www.cbi.iq

⁴ موقع البنك المركزي العراقي www.cbi.iq.

وتطّين الرواتب في محافظة البصرة: بلغ عدد المصارف المشاركة في عملية تطّين الرواتب في محافظة البصرة (21) مصرفاً منها (20) مصرفاً مشتركاً في المقسم الوطني، وواحد فقط غير مشترك، ويوضح الجدول رقم (2) هذه المصارف حيث ان عدد اجهزة الصراف الآلي في محافظة البصرة (105) صرفاً منها (86) صرفاً تابعاً للمصارف المشاركة في عملية التطّين (19) صرف للمصارف غير المشاركة بعملية التطّين، و عدد الموظفين المواطنين رواتبهم في محافظة البصرة (108.444) موظف بحسب الكتب الواردة من فروع المصارف باستثناء مصرف الرشيد (حيث تم تزويدنا ببيانات فرعين فقط من فروع المصرف العاملة في محافظة البصرة) وكان العدد موزع على المصارف الموجودة حيث كان مصرف الرافدين صاحب النسبة الأكبر التي بلغت (65.775%) ويتبعه المصرف العراقي للتجارة بنسبة بلغت (13.941%) ويتبعه مصرف التنمية الدولي للاستثمار بنسبة بلغت (12.101%) ويتبعه مصرف الرشيد للفرعين (أم قصر و القرنة) بنسبة (7.221%) وكانت نسب المصارف المتبقية لا تتجاوز (1%) موضحة في الجدول رقم (2) و عدد الدوائر الموطنة في محافظة البصرة (130) دائرة حكومية بدون تكرار و (4) شركات أهلية موضحة في الجدول رقم (3).

جدول رقم(2): مؤشرات مشروع توظيف الرواتب لغاية اب/2019

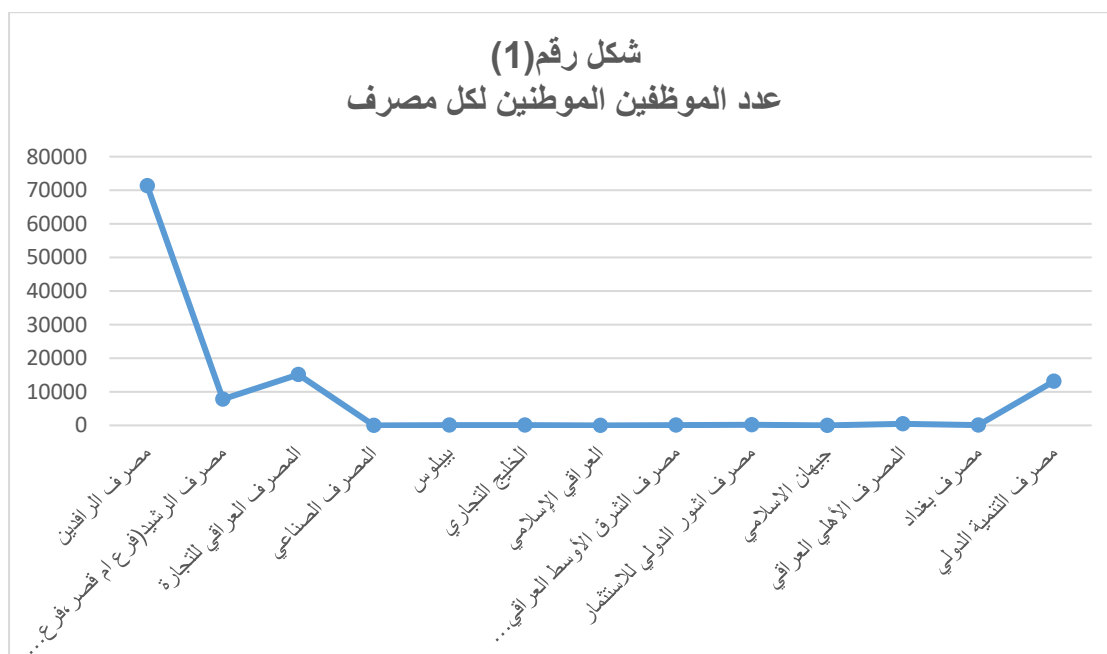
عدد الدوائر الموطنة حسب كل مصرف							
ت	اسم المصرف	عدد أجهزة الصرف الالي	عدد الموظفين المواطنين	نسبة توظيف للمصرف *	حكومي	اهلي	المجموع
1	مصرف الرافدين	0	71329	65.775	34	0	34
2	مصرف الرشيد(فرع أم قصر، فرع القرنة)فقط	10	7831	7.221	17	0	17
3	المصرف العراقي للتجارة	14	15118	13.941	43	1	44
4	المصرف الصناعي	0	20	0.0184	2	0	2
5	بنك بيبيلوس	2	85	0.0784	2	0	2
6	الخليج التجاري	1	119	0.110	1	2	3
7	العراقي الإسلامي	2	13	0.012	2	0	2
8	مصرف الشرق الأوسط العراقي للاستثمار	2	90	0.083	2	1	3
9	مصرف آشور الدولي للاستثمار	2	144	0.133	4	0	4
10	جيهان الاسلامي	2	4	0.004	1	0	1
11	المصرف الأهلي العراقي	7	501	0.462	8	0	8
12	مصرف بغداد	12	67	0.062	1	0	1
13	مصرف التنمية الدولي	32	13123	12.101	30	0	30
المجموع الكلي		86	108444	100	147	4	151

*نسبة التوظيف للمصرف = (عدد الموظفين المواطنين/المجموع الكلي للموظفين المواطنين) * 100

**المصدر: اجابة المصارف

جدول رقم (3): عدد المصارف والدوائر المشاركة في المحافظة

ت	التفاصيل	العدد
1	الدوائر الحكومية الموطنة رواتب موظفيها في محافظة البصرة	130
2	الشركات الاهلية الموطنة رواتب موظفيها في محافظة البصرة	4
3	عدد اجهزة الصراف الآلي في محافظة البصرة	105
4	المصارف المساهمة في عملية توظيف الرواتب في محافظة البصرة	21



المنافذ في محافظة البصرة⁵:

قد تم تقسيم المنافذ في الجدول رقم (4) بحسب القضاء حيث بلغت عدد المنافذ في عموم المحافظة (481) منفذاً موزعه على سبعة اقصية بلغت عدد المنافذ في قضاء البصرة (338) منفذ وكان يحتوي على الحصة الاكبر من المنافذ بنسبة (70%) تقريباً ويليها قضاء الزبير بعدد (51) منفذاً بنسبه (11%) تقريباً ويليها قضاء القرنة (34) منفذاً بنسبه (7%) تقريباً ويليها قضاء المدينة (24) منفذ بنسبه (5%) تقريباً ويليها قضاء شط العرب (16) منفذاً بنسبه (3%) تقريباً ويليها قضاء أبي الخصيب (15) منفذاً بنسبه (3%) تقريباً واخيراً قضاء الفاو بعدد أقل بلغ (3) منفذ بنسبه (1%) تقريباً. ويتضح بالشكل رقم (3) نسبة الاقصية من المنافذ في المحافظة.

كثافة السكان بالنسبة لمنافذ⁶:

ان كثافة السكان بالنسبة للمنافذ الموضحة في الجدول رقم (4)، والتي كانت في قضاء البصرة هي الأقل وقد بلغت (4249) شخصاً لكل منفذ وعند مقارنتها مع بقية الاقصية يتضح بإنها هي الأقل، يليها قضاء القرنة بمعدل (8413) شخص لكل منفذ، ويليها قضاء المدينة (9776)، ويليها قضاء الزبير (10024) شخصاً لكل منفذ، ويليها قضاء شط العرب (10898) شخصاً لكل منفذ، واخيراً قضاء الفاو وهو الأكثر كثافة لأنه يحتوي على عدد قليل من المنافذ مقارنة بعدد سكانه (14084) شخصاً لكل منفذ. ويوضح الشكل رقم (2) ترتيب الاقصية من حيث توفر المنافذ في القضاء.

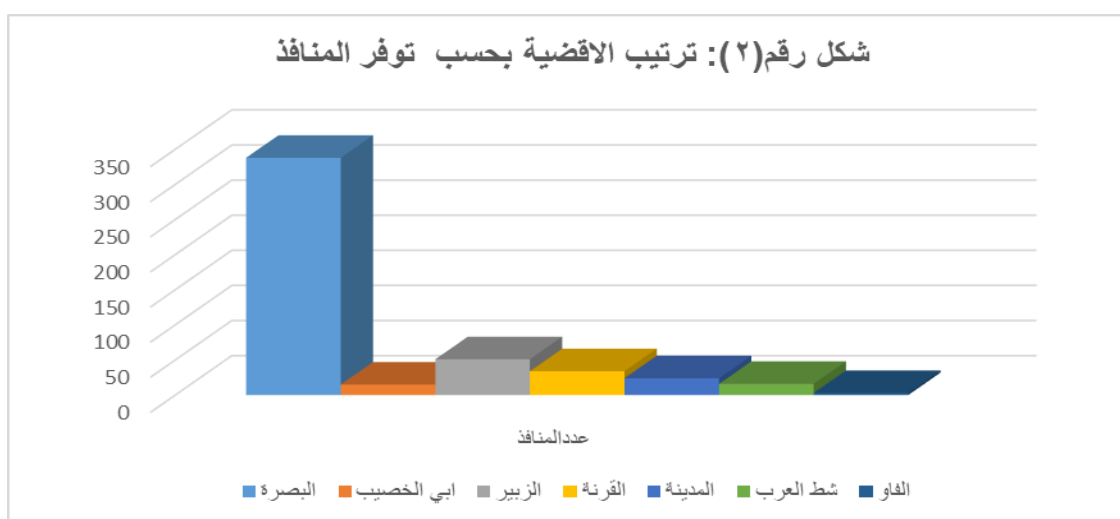
⁵ المصدر قسم مراقبة المؤسسات المالية غير المصرفية في البنك المركزي فرع البصرة

⁶ المصدر مديرية التخطيط الجهاز المركزي للإحصاء في محافظة البصرة

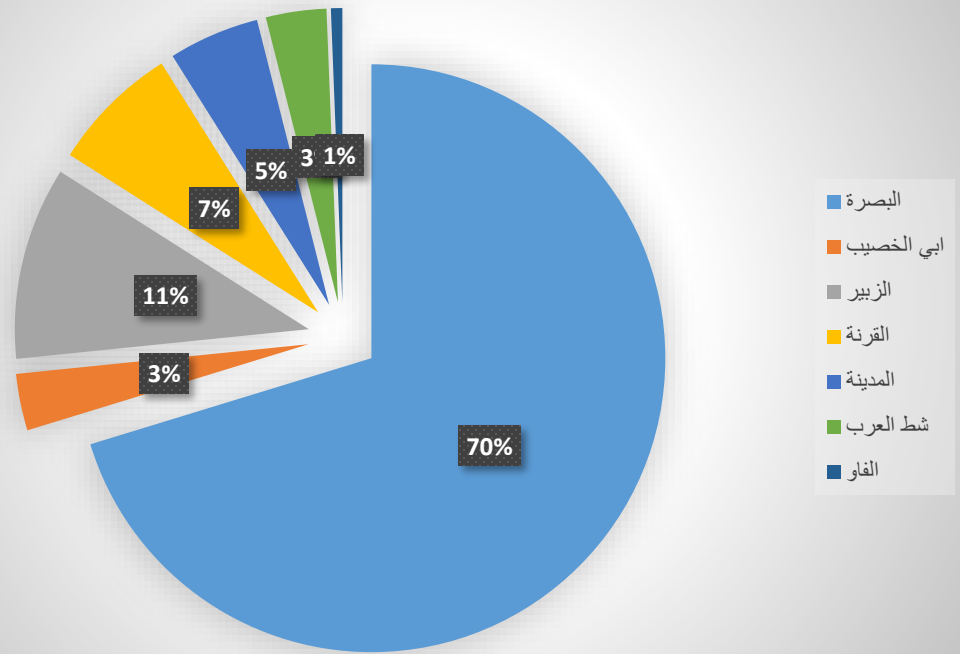
* كثافة السكان بالنسبة لمنافذ = عدد السكان / عدد المنافذ

جدول رقم (4): المنافذ الموجودة في محافظة البصرة وعدد السكان حسب الاقضية لعام 2018

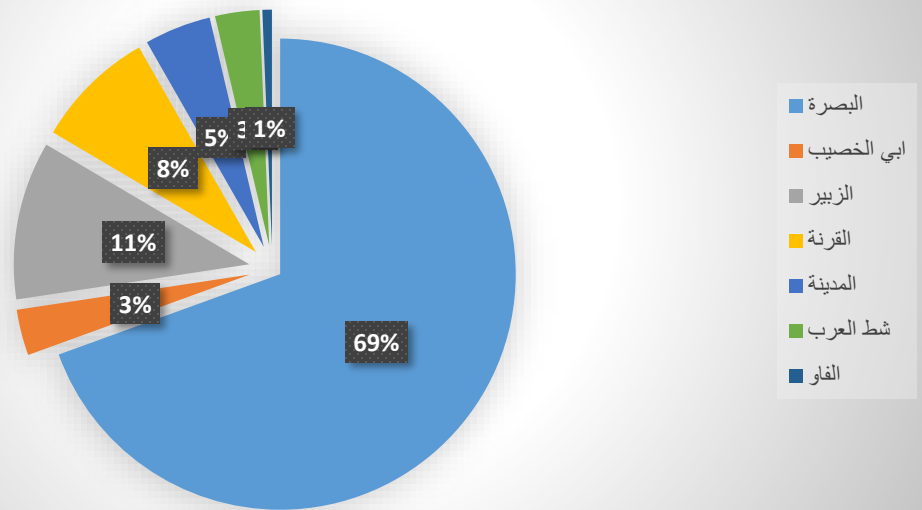
ت	القضاء	عدد السكان	عدد المنافذ	عدد اجهزة (pos) نقاط البيع	معدل عدد اجهزة (pos) نقاط البيع	كثافة السكان بالنسبة لمنافذ *	نسبة عدد المنافذ حسب القضاء
1	البصرة	1436253	338	639	1.89	4249.27	70.27
2	ابي الخصيب	223675	15	29	1.93	14911.67	3.12
3	الزبير	511224	51	100	1.96	10024	10.60
4	القرنة	286073	34	76	2.24	8413.91	7.07
5	المدينة	234641	24	42	1.75	9776.71	4.99
6	شط العرب	174373	16	28	1.75	10898.31	3.33
7	الفاو	42252	3	6	2	14084	0.62
	المجموع	2908491	481	920			



شكل رقم (3):نسبة المنافذ للقضاء



شكل رقم (4):نسبة اجهزة (pos) نقاط البيع للقضاء



الاستنتاجات

1-يعد مشروع توطین رواتب الموظفين خطوه مهمه لها مردود ايجابي للموظفين، اذ تساعدھم على الادخار وتجنبھم فقدان رواتبھم نتيجة للسرقة والضياع كما تساعد المواطنين على دفع أجور الجباية أو فواتير الخاصة بالكهرباء والضرائب الكترونيا دون الحاجة الى تكبد عناء السفر ومخاطره عند اكتمال المشروع بالكامل.

2-من خلال البيانات الموجودة يتضح ان النسبة الاكبر من المواطنين تلجأ الى المصارف الحكومية باعتبارھا مصارف مضمونه وتوفر تسهيلات ائتمانية أفضل بحسب رأيھم على الرغم من أن البنك المركزي قد اتخذ الإجراءات اللازمة لضمان حساب الرواتب، ومنها احتفاظ البنك المركزي بمبلغ معين يودعه المصرف المعني في حساب خاص لدى البنك المركزي لأي تعثر يحصل في دفع الرواتب.

3-ان عدد أجهزة الصرف الآلي قليل مع تزايد عدد الموظفين المواطنين لرواتبھم بالإضافة الى أن هناك مصارف ليس لديها أجهزة للصرف الآلي حيث تعتمد على أجهزة السحب النقدي في الفروع، وبالتالي يلجأ الموظف الى الذهاب لمنافذ الدفع، وبالتالي فإنها تكلف الموظف مبالغ اضافيه تشكل عبأ عليه.

التوصيات

1-متابعة مكاتب منافذ الدفع فيما إذا كانت ملتزمة بتعليمات البنك المركزي العراقي التي تخص عمولة الاستقطاع من حاملي بطاقات (الكي كارد، والماستر كارد)، ومعاينة المخالفين.

2-أخضاع جميع المصارف المشاركة في مشروع توطین الرواتب لنظام المقسم الوطنی الذي يدعم المقاصة بين المصارف للتحويلات التي يقوم بها الزبائن والمعاملات التي تتم عن طريق استخدام ماكنات الصرف الآلي ونقاط البيع من خلال البطاقات الائتمانية التي ترتبط بالحساب المصرفي، وتوفير أجهزة الصرف الآلي للمصارف التي ليس لديها أجهزة الصرف الآلي وزيادتها بالنسبة للمصارف المتوفر لديها بسبب زيادة أعداد الموظفين المواطنين، ولتقليل العبء عن الموظف والمواطن.

3-إلزام الدوائر بأختيار أكثر من مصرف لتقديم عروضهم على الموظفين ليتسنى للموظف أختيارالمصرف الذي يراه مناسباً بحرية أكثر.

المصادر :

- 1- <https://cbi.iq/static/uploads/up/file-151437079224102.pdf>
- 2- <https://cbi.iq/static/uploads/up/file-151437079224102.pdf>
- 3- <https://cbi.iq/static/uploads/up/file-153794729481421.pdf>
- 4- المصارف المشاركة في عملية توطين الرواتب، موقع البنك المركزي العراقي www.cbi.iq
- 5- عدد الموظفين المواطنين رواتبهم في البصرة عدد اجهزة الصرف الالي في البصرة تم الحصول عليها من قبل فروع المصارف وادارتهم في البصرة.
- 6- المنافذ الموجودة في محافظة البصرة لعام 2018، المصدر قسم مراقبة المؤسسات المالية غير المصرفية في البنك المركزي فرع البصرة.
- 7- عدد السكان في محافظة البصرة لعام 2018، المصدر مديرية التخطيط الجهاز المركزي للإحصاء في محافظة البصرة

تقييم مبادرة البنك المركزي العراقي لتمويل المشاريع الكبيرة والمتوسطة والصغيرة

اسراء ليث علي	فاطمة عبد الرضا عبدل	حسين عبد الأمير جابر شنجار
معاون ملاحظ	معاون رئيس أبحاث	باحث اقتصادي
دائرة الإحصاء والأبحاث	دائرة الإحصاء والأبحاث	دائرة الإحصاء والأبحاث
قسم ميزان المدفوعات	قسم ميزان المدفوعات	قسم ميزان المدفوعات

Summary:

SMEs are of great importance in many emerging, developing and developed countries, and constitute an effective development tool in raising employment levels, increasing labor productivity and increasing productive capacity. The Central Bank of Iraq launched an exceptional initiative to support small, medium and large projects as a way to solve the problem of weak funding provided by banks for these projects, This initiative has achieved good indicators in the trade and services sectors, and the biggest beneficiary was the real estate bank and the housing fund, as they had a major role in increasing the completed housing units to form together an essential pillar in development, with weak indicators in the agricultural and industrial sectors, which were the least benefiting from them. However, the initiative, in addition to adding a number of small, medium and large projects, achieved an increase in the number of workers in these projects, with a financial obstacle to this initiative, which is relatively small and negligible. This is evidence of the success of this initiative in achieving its goals.

الملخص:

تلعب المشاريع الصغيرة والمتوسطة أهمية كبيرة جدا في كثير من البلدان الناشئة والنامية والمتقدمة، وهي تشكل أداة تنموية فاعلة في رفع مستويات التشغيل وزيادة إنتاجية العمل وزيادة الطاقة الإنتاجية، أطلق البنك المركزي العراقي مبادرة استثنائية لدعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة والكبيرة كوسيلة لحل مشكلة ضعف التمويل المقدم من قبل المصارف لمثل هكذا مشاريع، وحقت هذه المبادرة مؤشرات جيدة في قطاعي التجاري والخدمات وكان المستفيد الأكبر منها هما المصرف العقاري وصندوق الإسكان فقد كان لهما دور كبير في زيادة الوحدات السكنية المنجزة ليشكلا معا ركيزة أساسية في التنمية، مع وجود مؤشرات ضعيفة في قطاعي الزراعة والصناعة، للذان كانا اقل استفادة من هذه المبادرة لكن بالإجمال اضافة عدد من المشاريع الصغيرة والمتوسطة والكبيرة وحقت زيادة في عدد العاملين المشتغلين في هذه المشاريع، مع وجود تعثر مالي لهذه المبادرة صغيرا نسبيا يكاد لا يذكر وهذا دليل على نجاح هذه المبادرة في تحقيق أهدافها.

الكلمات الأساسية: المشاريع الصغيرة والمتوسطة – مبادرة البنك المركزي العراقي.

المقدمة:

بات للمشاريع ذات الاحجام الصغيرة والمتوسطة والكبيرة اهتماما كبيرا من قبل الاقتصاديين نظرا للدور الفاعل الذي تمارسه في العديد من الاقتصاديات النامية والمتقدمة، بالرغم من اختلافها في الخصائص والمعايير التي تتلاءم مع ظروف وامكانات البلد وقدراته الاقتصادية والاجتماعية ومدى التقدم التكنولوجي السائد ومرحلة النمو التي بلغها، في غضون ذلك هناك تصنيف عام لهذه المشاريع يركز على حجم العاملين والادارة، لكن في الحقيقة هذه المشاريع تعد عنصرا مهما في وضع البرامج والسياسات الاقتصادية والتنموية.

اما هذا الدور في العراق يبقى محدود نظرا للظروف التي مرت بها الدولة العراقية السياسية والاقتصادية والتي القت بظلالها السيئة على هذه المشاريع على الرغم من انها تعد عصب الاقتصاد اذ انها تساهم بشكل كبير في رفع معدلات النمو في الانتاج غير النفطي وعمليات التشغيل، وهي ليست بمنأى عن مثلتها في بقية العالم من حيث نقص التمويل والاعباء الكثيرة التي يتحملها المقترضين للحصول على التمويل اللازم لمشروعاتهم، اذ سعت الحكومات العراقية المتعاقبة إلى دعم هذه المشاريع عن طريق برامج مختلفة دون وضع سياسة خاصة لتنظيم التمويل اللازم لها الذي يهدف الى تطويرها بالشكل الذي يزيد من كفاءة انتاجيتها وخلق المزيد من فرص العمل، ففي بداية القرن الحالي وتحديدا بعد عام 2003، اطلقت عدة برامج لدعم المشاريع الصغيرة التي تخدم فئات محددة، دون النظر في كيفية تطوير وتدريب هذه الفئات لكي تزيد من كفاءتهم في الادارة والانتاج كون ان هذه الفئات تحتاج الى المزيد من التدريب والتطوير في ادارة وانتاج المشاريع، وبالتالي فان التمويل الذي يمنح في هذه البرامج الجزء الاكبر منه في الغالب لا يوظف بالشكل الصحيح، وفي اخر مبادرة حكومية مضمونه هي مبادرة البنك المركزي العراقي التي بلغت (6) ترليون دينار عراقي لدعم هذه المشاريع ومعالجة نقص التمويل والاجراءات كمحاولة لإيجاد السبل الكفيلة بتخفيف اعباء المقترضين من اصحاب المشاريع القائمة ونتيجة لهذه المبادرة ظهرت نسب ايجابية كبيرة في منح الائتمان لهذه المشاريع، فقد دعمت هذه المبادرة بطريقة مغايرة دون تمييز في الفئات الممنوحة لتشمل قطاعات عدة في الاقتصاد العراقي مثل (الزراعة، الصناعة، الإسكان، التجارة والخدمات) الا ان هنالك نسب منخفضة في حجم الائتمان الممنوح للقطاعين الزراعي والصناعي لا تخص التمويل بحد ذاته انما ترجع الى اجراءات الجهات المعنية بتوزيع المبادرة على المستفيدين منها أو القوانين التي تنظم هذه الجهات بالإضافة الى الاوضاع الامنية والسياسية التي تعيق تقديم الائتمان لهما، على النقيض من ذلك نجد ان القطاعات الاخرى المستفيدة من مبادرة البنك المركزي العراقي قد حققت اعلى نسب الايجابية من المبادرة.

مشكلة البحث: نظرا للدور الكبير للمشاريع الصغيرة والمتوسطة والكبيرة في العديد من الاقتصاديات النامية والمتقدمة، الا ان دورها في العراق يبقى محدود، في ظل ضعف القوانين والتشريعات والعوائق السياسية والامنية ونقص التمويل، على الرغم من وجود العديد من المساهمات الداعمة لهذه المشاريع ومنها مبادرة البنك المركزي العراقي لدعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة والكبيرة في العراق.

اهمية البحث: بالرغم من تعدد المفاهيم الخاصة بالمشاريع نتيجة اختلاف السياسات الهيكلية الاقتصادية للبلدان، الا ان هذه المشاريع المختلفة التي تعد عصب الاقتصاد حيث تلعب دورا بارزا في دفع معدلات النمو الاقتصادي والتشغيل، وتعزيز جهود التنويع في الانتاج والدخل، وتساهم في تحسين مؤشرات التنمية الاجتماعية، وبالتالي فان تنمية المشروعات يتطلب ايجاد حلولاً للتحديات الكثيرة التي تواجه هذه المشروعات، اذ اصبح الوصول الى دور اكبر لهذه المشروعات يتطلب التركيز على جميع المعوقات التي تعيق نموها وتقدمها، اذ ان مشكلة الحصول على التمويل تعد من ابرز المعوقات التي تواجهها خلال مختلف مراحل دورة الحياة للمشروع، لذا عمل البنك المركزي العراقي على اطلاق مبادرة لدعم هذه المشاريع بأنواعها، محاولا ايجاد السبل التي تخفف من اعباء المقترضين في الحصول على التمويل اللازم لمشاريعهم وبالتالي تفعيل دورها في عملية التطوير وخلق بيئة مناسبة لتعزيز مستويات التشغيل الذاتي وخلق فرص عمل، اضافة الى دورها في خلق طاقات انتاجية جديدة ورفع انتاجية العمل وزيادة القدرة التصديرية وزيادة اليرادات العامة التي تنعكس على معدلات النمو في الناتج المحلي الاجمالي بالإيجاب.

هدف البحث: يهدف البحث الى دراسة دور المبادرات التي تدعم المشروعات الصغيرة والمتوسطة والكبيرة في العراق ومنها مبادرة البنك المركزي العراقي ودراسة العوامل المساهمة في عدم منح القروض من المبالغ المخصصة للمصارف عن طريق البحث في الجوانب النظرية والعملية في الاهمية والاهداف التي تسعى الى تحقيقها هذه البرامج والمبادرات في دعم المشاريع المختلفة من توفير فرص عمل وخلق المزيد من القيمة المضافة للناتج المحلي وكذلك عمل مقارنة مع المبادرات السابقة لمبادرة البنك المركزي العراقي والكشف عن حجم هذه المشروعات في الاقتصاد العراقي.

فرضية البحث: تستند الفرضية على اساس ان لمبادرة البنك المركزي العراقي دور تنموي داعم للمشاريع الصغيرة والمتوسطة والكبيرة وخلق قيمة مضافة للناتج المحلي وتوفير فرص عمل للعاطلين، واعتماد اليات جديدة تسهل من عملية الحصول على التمويل.

منهج البحث: تم الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي في مجال المشروعات الصغيرة والمتوسطة والكبيرة وكذلك اعتماد المنهج الاستقرائي الاستنباطي للتوصل الى تقييم مبادرة البنك المركزي العراقي في تفعيل دور المشروعات الاخيرة وزيادة مساهمتها في احداث تنمية اقتصادية فاعلة ومستدامة.

المبحث الاول:

الإطار النظري للمشروعات الصغيرة والمتوسطة والكبيرة:

اولا: مفهوم المشروعات الصغيرة والمتوسطة:

ان مفهوم المشروع: "عبارة عن حزمة من الانشطة التي تستخدم الموارد من أجل الحصول على عوائد ومنافع معينة"(الكواز،2،2005)، هذا المفهوم المحدد يسمح بالتعامل مع المشروع كوحدة واحدة لأغراض التخطيط والتمويل والتنفيذ، فالمشروع يمثل أصغر عنصر يتم اعداده وتنفيذه، ويمثل وحدة منفصلة في إطار خطة أو برنامج قومي، وبناء على ذلك فهو يمثل نشاط محدد بنقطة بداية ونهاية، ويهدف الى تحقيق أهداف معينة، فهو يمثل نشاطا مميزا يختلف بوضوح عما سبقه من استثمارات مشابهه، والأكثر احتمالا ان يكون مختلفا عما سيتبعه وليس جزءا روتينيا ومتكررا في برنامج قائم. وعادة ما يكون له موقع جغرافي محدد، أو منطقة تركيز جغرافي مفهومه ومحددة، ويكون له مجموعة من العملاء يستهدف الوصول إليهم وتسلسل زمني محدد لأنشطة الاستثمار والانتاج التي يمكن قياسها كميا ونوعيا وتقدير قيمة نقدية لها، ويكون له مجموعة من العوائد أو المنافع الممكن تحديدها وقياسها كميا وتقدير قيمة نقدية لها. وبالتالي يمكن اعتبار ان المشروع عبارة عن أنشطة يمكن تخطيطها وتمويلها وتنفيذها وتشغيلها وتحليلها منفصلة والتي تشمل في الغالب المتغيرات مثل تدفقات خارجية التي يطلق عليها تكاليف أو مدخلات أو موارد أو استثمارات وتدفقات داخلية والتي تسمى منافع أو مخرجات أو انتاج أو عوائد. وكذلك الفترة الزمنية والحيز المكاني وايضا ادارة المشروع التي تتمثل بالأفراد واصحاب المشروع والمشاركين فيه (الكواز،2،2005).

تختلف مفاهيم المشروعات الصغيرة والمتوسطة والكبيرة بين الدول استنادا إلى عدد الموظفين أو المبيعات أو الأصول (WB,11,2010). أو خليط من هذه المعايير معا، باختلاف إمكاناتها وقدراتها وظروفها الاقتصادية والاجتماعية ومدى التقدم التكنولوجي السائد ومرحلة النمو التي بلغتها. فالمشروع الذي يعتبر صغيرا في الولايات المتحدة أو اليابان، قد يعتبر مشروع كبير الحجم في دولة أخرى نامية، وبالتالي تضع العديد من الدول والمنظمات الدولية إرشاداتها الخاصة بتعريف مفهوم المشروعات الصغيرة والمتوسطة، فمثلا تعرف منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية "UNIDO" المشروعات الصغيرة بأنها: "تلك المشروعات التي يديرها مالك واحد، يتكفل بكامل المسؤولية بأبعادها الطويلة الأجل (الاستراتيجية) والقصيرة الأجل (التكتيكية)، إذ يصف البنك الدولي المشروعات التي يعمل فيها أقل من 10 عمال بالمشروعات البالغة أو المتناهية الصغر، كما هو موضح في الجدول رقم (1) .

جدول (1)

الحدود المختلفة لحجم المشروعات الصغيرة والمتوسطة والكبيرة من حيث عدد العاملين

المشروعات	منظمة البنك الدولي	جمهورية جنوب افريقيا	الاتحاد الاوربي	الولايات المتحدة	استراليا	العراق
متناهية الصغر	اقل من 10	0	اقل من 10	اقل من 6	اقل من 2	-
صغيرة	اقل من 50	اقل من 50	اقل من 50	اقل من 250	اقل من 15	1 - 9
متوسطة	اقل من 300	اقل من 200	اقل من 250	اقل من 500	اقل من 200	10 - 29
كبيرة	اعلى من 300	اعلى من 200	اعلى من 250	اعلى من 500	اعلى من 200	اعلى من 30

تم اعداده بالاستناد الى:

OECD, "OECD SME and Entrepreneurship Outlook 2005", (OECD Paris, ISBN: - 9789264009257) Page 17.

-وزارة التخطيط، "المجموعة الاحصائية السنوية (2014 - 2016)"، (الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، 2017)، ص ص 139 - 140.

ويمكن تقسيم أنواع المشروعات الصغيرة إلى ثلاث مجموعات هي (خضر، 4، 2002):

المجموعة الاولى: الأعمال الأولية: وتشمل مختلف الأعمال الزراعية.

المجموعة الثانية: الصناعات التحويلية: وذلك عند قيام المشروع باستخدام المواد الأولية وأية قيمة مضافة للنواتج المحلي باعتماد الآلات والمعدات التي لديه.

المجموعة الثالثة: مشروعات الخدمات: والتي تشمل القيام بأعمال الأشخاص غير الراغبين أو القادرين على القيام بها بأنفسهم كالمحاماة والطباعة والاستشارات والمحاسبة والبقالة والألبسة الجاهزة وغيرها.

كما يصف البنك الدولي المشروعات التي يعمل فيها بين (50 - 100) عامل بالمشروعات المتوسطة، اما في العراق فإن المشروعات الصغيرة هي التي يعمل بها ما بين (1 - 9) عاملين، اما المشروعات المتوسطة فهي التي تستخدم ما بين (10 - 29) عامل. في حين ان المشروعات الكبيرة هي التي تستخدم اعلى من (30) عامل، وبالتالي فإن العديد من الدول والمنظمات الدولية تتبع ارشاداتها الخاصة بهذه المشروعات استنادا الى عدد العاملين أو الأصول أو المبيعات، فهذه المشروعات تتميز بانها غير تابعة لجهات محددة حكومية أو دولية اذ انها مشروعات مستقلة تستخدم أقل عدد ممكن من العاملين. يختلف هذا العدد باختلاف البلدان.

لكن المفهوم الأكثر انتشارا يركز على حجم العاملين، لذلك فالمشروعات الصغيرة والمتوسطة هي التي تتم إدارتها بأقل من (50) عامل أو الأعمال التي تتم إدارتها من قبل مالك المشروع (العنزي، 5، 2014)، اذ تعد هذه المشاريع عنصرا مهما في وضع البرامج والسياسات الاقتصادية والتنموية.

فوجد على سبيل المثال أن إدارة هذه المشروعات الصغيرة الأمريكية تحدد حجم رأس المال لكل وحدة من هذه المشروعات بما لا يتجاوز 9 مليون دولار. وعدد العمال بما لا يزيد عن 250 عاملا. أما في المملكة المتحدة فيشترط أن لا يزيد حجم رأس مال المشروع عن 2.2 مليون جنيه استرليني والّا يزيد عدد العمال فيها عن 50 عاملا، أما البنك الدولي فيعرف المشروعات الصغيرة والمتوسطة باستخدام معيار عدد العمال، إذ يعتبر المشروع صغير إذا كان يوظف أقل من 50 عاملا (جليلي، 2-3، 2010)، ويُعرّف الاتحاد الأوروبي (المشروعات الصغيرة والمتوسطة) هي التي يتراوح عدد موظفيها بين (10 - 250) موظفا، بحيث يبلغ حجم مبيعاتها بحدود دنيا ما بين (43 - 50) مليون يورو في الميزانية الإجمالية لها (WB,11,2010)، ومع ذلك، تضع بعض البلدان حدودا مختلفة.

ثانيا: أهمية المشروعات الصغيرة والمتوسطة:

ان أهمية المشروعات الصغيرة والمتوسطة كبيرة جدا في العديد من البلدان، وخاصة في البلدان الناشئة والنامية. كما لعبت المشاريع الصغيرة والمتوسطة دورا محوريا في تحسين مستوى النشاط الاقتصادي وتعزيز مستويات النمو في العديد من الدول المتقدمة، وتزايدت أهمية هذه المشاريع بشكل كبير في الآونة الأخيرة فهناك سعي حثيث نحو تطويرها وزيادة كفاءتها، كون ان العديد من الاقتصادات تعتمد عليها بشكل كبير في تحقيق التنمية، إذ ان نسبة 99% من هذه المشروعات تعتبر المصدر الرئيسي للعمالة، حيث تمثل حوالي 70% من الوظائف في المتوسط، وهي مساهم رئيس في خلق القيمة، حيث تولد ما بين 50% و 60% من القيمة المضافة في المتوسط في الاقتصادات الناشئة (OECD,6,2017)، كما يذكر البنك الدولي أن المشروعات الصغيرة والمتوسطة الرسمية تساهم بما يصل إلى 60 % من إجمالي العمالة وما يصل إلى 40 % من الدخل القومي في الاقتصادات الناشئة (Ndiaye,269,2018)، فعند أخذ مساهمة المشروعات غير الرسمية في الاعتبار، فإنها تسهم في أكثر من نصف العمالة والناتج المحلي الإجمالي في معظم البلدان بغض النظر عن مستويات الدخل، بالإضافة إلى ذلك، يمكن أن تسهم تنمية المشروعات الصغيرة والمتوسطة في التنويع الاقتصادي والقدرة على التكيف.

تشير بعض الدراسات الى ان هناك أكثر من ثلاثة ملايين من المشاريع الصغيرة والمتوسطة في الهند تساهم بنحو (35%) من حجم المنتجات في الهند ساهمت بتوظيف نحو 17 مليون عامل ينتجون 10% من اجمالي الناتج القومي الهندي، إذ انشأت الحكومة الهندية صندوقا لتقديم الدعم المادي برأس مال (50) مليون دولار (الراوي، 41، 2006)، إذ يمثل قطاع المشاريع الصغيرة والمتوسطة حوالي 39% من الانتاج الصناعي وحوالي 33 % من إجمالي صادرات البلاد. ومن حيث القيمة، تمثل هذه المشروعات حوالي 45% من الإنتاج الصناعي وحوالي 40% من إجمالي صادرات البلاد (Thomas,465,2014)، علاوة على ذلك، يقدر البنك الدولي أيضا أن 600 مليون عامل سيدخلون سوق العمل العالمي على مدار الخمسة عشر عاما القادمة،

خاصة في آسيا وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى . وعن طريق هذا التقدير ، فمن المتوقع أن يتم إنشاء أربعة من كل خمس وظائف جديدة بواسطة المشروعات الصغيرة والمتوسطة . علاوة على ذلك، تشير دراسة لمجموعة البنك الدولي إلى وجود حوالي 400 مليون من المشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر في الاقتصادات الناشئة؛ الغالبية العظمى منها غير رسمية (غير مسجلة)، لكن من الآمن افتراض أنه إذا تم إدراجها، فإن الإحصائيات التي توضح أهمية الشركات الصغيرة والمتوسطة للاقتصاد ستكون أعلى (Ndiaye,269,2018).

إذ شكلت هذ المشاريع أداة تنموية فاعلة في رفع مستويات التشغيل وزيادة إنتاجية العمل وزيادة الطاقة الإنتاجية، كما ساعدت أيضا في زيادة القدرة التصديرية والتنافسية لمختلف القطاعات الإنتاجية السلعية والخدمية، وقد انعكس هذا الدور المحوري الذي تلعبه هذه المشاريع إيجابا على نمو وتقدم هذه الدول في المجالات الاقتصادية والاجتماعية (مقابلة، 3-2، 2015). وبالتالي صناع القرار أصبح بإمكانهم ان يتركوا أثر مباشر أو غير مباشر عن طريق هذه المشروعات وتحقيق سياسات التنمية الاقتصادية الكلية. على سبيل المثال كوريا الجنوبية. يرتبط هذا البلد بعمالة الصناعات مثل (Samsung و Hyundai و LG) فتمثل هذه المشروعات أكثر من 80% من إجمالي العمالة وحوالي 50% من إجمالي القيمة المضافة للنااتج المحلي. كما لعبت المشروعات الصغيرة والمتوسطة أيضا دورا كبيرا في تحويل كوريا إلى دولة صناعية مرتفعة الدخل خلال الربع الأخير من القرن العشرين. وليس من المستغرب أن تحتل الشركات الصغيرة والمتوسطة دائما مكانة عالية في جدول أعمال الحكومة الكورية (Bakiewicz,45-71,2008).

بالرغم من اننا لا ينبغي أن نستنتج أن جميع المشروعات الصغيرة والمتوسطة هي محركات للنمو وخلق الوظائف. إذ يمكن لهذه المشروعات أن تختلف اختلافا كبيرا في دورها في الاقتصاد. وهذا يعتمد على الكثير من مهارات رواد الأعمال الأفراد ومواقفهم واستعدادهم وقدرتهم على تنمية أعمالهم. ولكن على العموم، تلعب المشروعات الصغيرة والمتوسطة دورا مهما في العديد من الاقتصاديات.

ثالثا: اشكال ومعوقات المشروعات الصغيرة والمتوسطة:

1- اشكال المشروعات الصغيرة والمتوسطة: هناك العديد من الاشكال التي يمكن أن تصنف المشروعات الصغيرة والمتوسطة على أساسها والتي من أهمها (فزع، 135-134، 2013):

أ – من حيث طبيعة المنتجات: تنقسم إلى المنتجة للسلع الاستهلاكية وللبيع الوسيطة والمنتجة لسلع التجهيز.

ب – من حيث طبيعة النشاط: تنقسم إلى المشروعات الإنتاجية والخدمية والتجارية.

ج - من حيث طبيعة التوجه: تنقسم إلى (المشروعات العائلية) و (المشروعات التقليدية) و (المشروعات الصغيرة المتطورة وشبه المتطورة).

2- المعوقات التي تواجه المشروعات: تواجه المشروعات الصغيرة والمتوسطة الكثير من التحديات التي تعيق بشكل كبير تقدمها ونموها ومن ثم مساهمتها في التنمية الاقتصادية. فهي تواجه معوقات فريدة من عدم اليقين والريادة (*) والابتكار والتطور. وأهم معوقاتها تقع ضمن الاتي (Thomas,467,2014):

أ- عدم الاستقرار السياسي.

ب- وضع القانون والنظام.

ج- القيود المالية ومشاكل الضرائب.

د- أزمة الطاقة.

هـ- قضايا العمل.

و- الافتقار إلى التنسيق وآليات تبادل المعلومات المنتظمة بين المؤسسات.

كما تتصف بانها بحاجة الى الدعم في المجالات الاساسية مثل التسويق المالي والإدارة، وانخفاض القوة العاملة الماهرة كعامل محدد للنمو، كما تواجه عقبة في درجة تطور الاسواق والعقبات النظامية وعقبات التمويل وعقبات خارجية اساسية للنمو، وكذلك المشكلات الضمان الاجتماعي، وايضا قلة الوضوح في السياسات الحكومية لدعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة، وغياب المؤسسات الداعمة والملائمة والفاعلة، وصعوبة الوصول الى التمويل وغياب الائتمان طويل الأجل والإجراءات البيروقراطية وأسعار الفائدة العالية (العنزي،5،2014).

كما انها تفتقر إلى القدرة البحثية والقدرة على تحمل مخاطر كبيرة أو أي ميزة أخرى للتوسع. وتفتقر معظمها أيضا إلى القدرة على الحصول على تمويل، وبسبب صغر حجمها تفتقر إلى الخبرات السليمة وضعف في الوضع المالي الذي يحد من قدرتها على ضبط ومتابعة الأعمال الناجحة، كما انها تخضع أيضا لمعاملة غير متكافئة تشوه البيئة التنافسية للشركة (Thomas,467,2014).

(*) الريادة: هي العملية التي يستخدم فيها جهداً منظماً من الفرد او مجموعة من الافراد، ووسائل للسعي وراء الفرص لتأمين قيمة والنمو للمشروع بالتجاوب مع الرغبات والحاجات من خلال الابداع والتفرد، فالريادة هي مفهوم بالغ الاهمية للمشاريع الصغيرة والمتوسطة، بل وحتى للمشاريع الكبيرة في الاقتصاد المعرفي المعاصر. للمزيد انظر في:

- سعد علي العنزي وآخرون، "مبررات احتضان المشاريع الصغيرة والمتوسطة - دراسة استطلاعية"، مجلة العلوم الاقتصادية والادارية، (جامعة بغداد، مجلد 19، العدد 74، 2013)، ص10.

رابعاً: تمويل المشروعات الصغيرة والمتوسطة:

أن المشروعات الصغيرة والمتوسطة تحتاج إلى مصادر تمويل خارجية. كون ان جميع الشركات تبدأ صغيرة. ففي المرحلة المبكرة من تطورها، يستخدمون الأموال الداخلية في المقام الأول (للمالكين وعائلاتهم وأصدقائهم). ولكن في النهاية، من أجل زيادة النمو والإنتاجية واكتساب التكنولوجيا الجديدة، ستحتاج المشروعات الصغيرة والمتوسطة إلى تمويل خارجي. بدون التمويل قد لا يكونوا قادرين على التوسع للمنافسة في الأسواق المحلية الإقليمية و / أو العالمية أو حتى إقامة روابط تجارية مع الشركات الكبرى ووضع أنفسهم في سلاسل القيمة. وهذه الصعوبات قد تكمن في الآتي:

1- **الحجم:** واحدة من أكثر السمات المميزة للمشروعات الصغيرة والمتوسطة والكبيرة التي تؤثر على فرص الحصول على التمويل هو حجمها، إذ ان الدور البارز للوسطاء الماليين (مثل البنوك) في عملية التمويل يميل الى المشروعات الكبيرة أكثر من المشروعات الصغيرة والمتوسطة، إذ يعد نقص المعلومات الائتمانية عاملاً يسهم في القيود التمويلية التي تواجهها المشروعات الصغيرة والمتوسطة نظراً لأن تقييم جدارة الائتمان يمثل تحدياً فريداً. مقارنة بالمشروعات الكبيرة، وقد يكون من الصعب على المشروعات الصغيرة والمتوسطة تطوير سجل ائتماني لأنها تتمتع بوصول أقل إلى مصادر التمويل التقليدية مثل البنوك والمؤسسات المالية الأخرى التي تستخدم بياناتها عادة في إنتاج تقارير الائتمان. في الوقت نفسه، لا تتمتع المشروعات الصغيرة والمتوسطة الحجم عموماً بإمكانية الوصول إلى الأصول الثابتة، مثل الأراضي أو المباني، والتي عادة ما تطلبها البنوك كضمان لتأمين القروض. بدلاً من ذلك، تعتمد المشروعات الصغيرة والمتوسطة بشكل أساسي على الأصول المنقولة للوصول إلى التمويل. والعثور على بدائل للإقراض التقليدي القائم على الضمان واستخدام سجلات الضمان لتعزيز الحماية القانونية والمؤسسية الكافية، وبالتالي، تمكين المشروعات الصغيرة والمتوسطة من الوصول إلى الموارد التي يحتاجونها لإطلاق وتشغيل أعمالهم. فالمشروعات الكبيرة تقدم وفورات في الحجم على عكس المشروعات الصغيرة والمتوسطة التي لا تمتلك ذلك، وبالتالي غالباً ما تعتبر البنوك "أعمال المشروعات الصغيرة والمتوسطة" مكلفة للغاية. ففي بعض الحالات، هناك أيضاً قواعد ولوائح تجعل من الصعب على البنوك إقراض المشروعات غير المسجلة أو تلك التي لا يمكنها تقديم ضمانات أو لا يمكنها تقديم بيانات مالية (IFC, 11-12, 2010).

فالمشروعات الصغيرة والمتوسطة، مع ذلك، غالباً ما تكون غير قادرة أو غير راغبة في تقديم معلومات كافية ودقيقة وموثوقة بها إلى مؤسسة مالية. ولا يمكنهم عادة تقديم بيانات مالية شفافة ومدققة تطلبها البنوك. وغالباً ما تكون العبارات التي يمكن تقديمها غير شفافة وغير موثوقة. لذا يتطلب إقراض المشروعات الصغيرة والمتوسطة المزيد من العاملين للتدقيق ولصرف قروض أصغر مقارنة بالقروض المقدمة للمشروعات الكبرى. علاوة على ذلك، تحتاج البنوك إلى إنفاق موارد إضافية لتزويد موظفيها بالمهارات والمعارف اللازمة للتعامل مع قروض المشروعات الصغيرة والمتوسطة.

2-نقص التمويل الداخلي: هناك قيد آخر للمشروعات الصغيرة والمتوسطة هي نقص التمويل الداخلي. حيث يتم إنشاء معظم هذه المشروعات من قبل الأفراد باستخدام مدخراتهم الشخصية والمال الذي توفره العائلة والأصدقاء. هذه الموارد غالبا ما تكون محدودة للغاية. فمثلا المشروعات الكبيرة هي عادة ما تبحث عن أموال داخلية لتمويل استثماراتها قبل اللجوء إلى التمويل الخارجي. تشمل مواردها الخاصة أو الأرباح المحتجزة، والاحتياطيات، وما إلى ذلك. ومع ذلك، فإن هذه المصادر إما غير موجودة أو صغيرة جدا للمشروعات الصغيرة والمتوسطة.

المبحث الثاني:

تقييم مبادرة البنك المركزي العراقي في دعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة والكبيرة

أولا: لمحة عن الاقتصاد العراقي:

مر الاقتصاد العراقي بعدة مراحل في مسيرته لتحقيق وإحداث تنمية اقتصادية حقيقية للبلد، فمع نهاية عام 2019، اتم العراق (66) عاماً بعد تأسيس أول مجلس للأعمال الذي وضع خططا مستمرة لتطوير العاصمة بغداد وبقية المحافظات العراقية (المملكة العراقية، 2019)، رافقت هذه المراحل العديد من الانجازات الكبيرة والاختراقات والتعثرات المتكررة التي دفعت الاقتصاد العراقي نحو حافة الانهيار جاعلة منه اقتصادا ريعيا احاديا يعتمد على مورد النفط بشكل واسع ومنكشفا على العالم الخارجي، إذ مر الاقتصاد من مرحلة النمو والانطلاق في عقد السبعينات الى مرحلة التراجع والانهيار في عقدي الثمانينات والتسعينات من القرن المنصرم، ومن ثم وصولا الى مرحلة الركود في العقدين الاوليين من القرن الواحد والعشرين، وبالتالي قادت المرحلتان الاخيرتان الى انحسار وتهميش دور القطاع الصناعي وقدرته على التطوير والابتكار، وادى ذلك الى ضعف في الامكانيات ومحدودية في الخبرات، مما دفع بالاقتصاد العراقي الى تعزيز نشاط المشاريع الصغيرة والمتوسطة في عمله.

ثانيا: واقع المشاريع الصغيرة والمتوسطة والكبيرة:

في ظل الاوضاع والمراحل السابقة الذكر التي مر بها العراق نلاحظ وجود تذبذب كبير جدا في اعداد المشروعات الصغيرة والمتوسطة والكبيرة وأعداد العاملين فيها، إذ ان الآثار السياسية والأمنية التي مر بها العراق في المدة المختارة، أفرزت عدم ثبات في ازدياد المشروعات والعاملين بها و قد حصل تدهور كبير في هذه المشروعات سواء كان على مستوى عدد المشروعات أو عدد العاملين وكذلك قيمة الانتاج ومساهمة في الناتج المحلي الاجمالي، وبالرغم من أهمية هذه المشروعات في الاقتصاد من خلال ما توفره من فرص العمل للعديد من القوى العاملة الشابة والعاطلة على مستوى البلد، إلا أن هذه المشروعات تراجعت في أعدادها، بسبب

تدهور الوضع الاقتصادي، وبدلاً من أن تساهم هذه المشروعات في معالجة البطالة ساهمت في زيادة العاطلين بسبب توقف العديد منها وتسريح عمالها، لأنها واجهت العديد من المعوقات التي كانت سبباً في اندثار العديد منها لعدة أسباب أهمها⁽¹⁾:

1. حالة الركود الاقتصادي التي شهدتها الاقتصاد العراقي بسبب ما مر به من ظروف خلال العقدين الماضي والحالي وتأثر هذه المشاريع بالحروب المتكررة والحصار الاقتصادي الذي فرض على البلد لأكثر من 10 سنوات وكارثة (2003) وما لحقها من تدمير لأكثر المرافق حيوية.
2. ارتفاع مستويات التضخم في عقد التسعينات مما أدى إلى ازدياد تكاليف التشغيل وانخفاض قيمة الدينار العراقي وبدوره سبب انهيار طبقة صغار المستثمرين، إذ أصبح توجيه المدخرات الأسرية المحدودة إلى تغطية الاحتياجات الحياتية والخدمات الأساسية لضمان استمرارية الحياة.
3. في المدة التي سبقت عام 2003، اتخذت الدولة سلسلة من الإجراءات لمنع استخدام مفردات البطاقة التموينية لأغراض صناعية مثل مادة الطحين والسكر والزيت في معامل الحلويات ومعامل الخبز مما أدى إلى إغلاق عدد كبير من هذه الصناعات والتي تعد من المشاريع الصغيرة.
4. توقف الدعم الحكومي وصعوبة الحصول على العدد والأدوات للمكائن المستعملة في المشاريع الصغيرة بعد الحصار وتطبيق برنامج النفط مقابل الغذاء. يضاف إلى ذلك توقف المشاريع المتوسطة والكبيرة التي تعتمد بعضها على منتجات المشاريع الصغيرة بسبب دمارها أو فقدان المستثمرين فيها رؤوس أموالهم نتيجة تراجع مستوى النشاط الاقتصادي.
5. اصطدام هذه المشاريع بأزمة التمويل من حيث قلة عدد المصادر التمويلية وعدم توفر الضمانات المطلوبة والمشاكل المالية عند التنفيذ الفعلي للمشروع.
6. مشكلة التمويل وغياب الدعم الحكومي.
7. سياسة إغراق السوق المحلية بالسلع الرخيصة المستوردة من مناشئ رديئة وتوقف عمل الجهاز المركزي للتقييس والسيطرة النوعية.
8. الإجراءات الروتينية المعقدة عند تسجيل المشاريع وغياب الشراكة مع المستثمر الأجنبي، ومشكلة تعليق العمل بقانون الضرائب الكمركية وثقل العبء الضريبي.
9. مشاكل البنية التحتية والطاقة الكهربائية والنقص في الأيدي العاملة الماهرة.

(1) للمزيد انظر في:

- مظهر محمد صالح، الركود الاقتصادي في العراق: رؤية تشخيصية، شبكة الاقتصاديين العراقيين، 27 يوليو 2015.
- انتصار ارزوقي، دور المشروعات الصغيرة في الحد من مشكلة البطالة (العراق والاردن حالة دراسية)، مجلة الادارة والاقتصاد، (الجامعة المستنصرية، العدد 102، 2015)، ص 6.
- مناهل مصطفى عبد الحميد، دور التمويل في دعم المشاريع الصغيرة في العراق، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، (جامعة بغداد، المجلد 19، العدد 70، 2013)، ص 218.

ثالثاً: مساهمة المشاريع في الناتج المحلي الإجمالي:

عن طريق الجهد الانتاجي (القيمة المضافة)^(*) الحقيقية للمشاريع الكبيرة والمتوسطة والصغيرة في العراق، يمكن إعطاء صورة عن مساهمة المشاريع في الناتج المحلي الإجمالي، ففي المدة ما بين عامي 2007 و 2018 كما هو موضح في الملحق رقم (1)، من ملاحظة الجهد الانتاجي الذي تساهم به هذه المشاريع باستخدام جميع مواردها وجود تذبذب كبير اذ نرى ان هنالك تباين في نسبة مساهمة القيمة المضافة للمشاريع الصغيرة والمتوسطة والكبيرة في الناتج المحلي الاجمالي خلال المدة الاخيرة فقد ارتفعت من (1.2%) في عام 2007 الى (1.33%) عام 2018، مع عدم استقرار هذه النسب في هذه المدة الاخيرة اذ كانت تتراوح ما بين (0.94%) عام 2008 التي هي تمثل أقل مساهمة للقيمة المضافة للمشاريع في الناتج المحلي الاجمالي مقارنة بأعلى نسبة بلغت (2.05%) عام 2011، فمن جانب نرى أيضا ان هنالك تذبذب كبير بين الانخفاض والارتفاع في نسبة الرواتب والأجور في القيمة المضافة في كل المشاريع الصغيرة والمتوسطة والكبيرة، التي في الاجمال لم تشكل في أفضل حالاتها سوى (2.2%) في عام 2014 واسوئها (0.7%) في العام 2018، ومن الجانب الآخر فان انتاجية الاجور من القيمة المضافة كانت في اعلى مستوياتها في العام 2013 بلغت (10.57) مقارنة بادناها في عام 2008 بنسبة (1.09)، وفي كلا الجانبين يمكن ان يعزى ذلك الى انها تتبع تقديرات العاملين في هذه المشاريع بحصول زيادة في الأجور والمزايا، وبالتالي خلق اتجاه إيجابي لدى العاملين تجاه الإدارة، وزيادة ارتباطهم بالمشروع الذي يعملون عليه على اساس ان الإضافة إلى الثروة يتبعها زيادة في نصيب كل الأطراف المشاركين في هذه الإضافة وبالتالي تظهر ازدياد الإنتاج مقارنة بانخفاض الاجور والرواتب.

أما من حيث عدد العاملين ففي بداية عام 2007 بلغ عددهم في المشاريع الصغيرة (53.7) ألف عامل، تركز أغلبهم في صناعات المواد الغذائية بعدد بلغ (21.4) ألف عامل، أما بالنسبة للعاملين في المشاريع المتوسطة ففيها (1.1) ألف عامل، تركز أغلبهم في صناعات المواد الغذائية ايضا بعدد بلغ (0.7) ألف عامل، في حين كان عددهم في المشاريع الكبيرة (172.4) ألف عامل، تركز أغلبهم في الصناعات الكيماوية ومنتجات النفط والبلاستيك بعدد بلغ (38.5) ألف عامل للعام نفسه (التخطيط، 2011)، أما في عام 2017 بلغ عدد العاملين في المشاريع الصغيرة (93.6) ألف عامل، اما بالنسبة للعاملين في المشاريع المتوسطة ففيها (2.5) ألف عامل، في حين كان عددهم في المشاريع الكبيرة (111.4) ألف عامل، للعام نفسه، وبلغ اجمالي العاملين لعام 2018 في المشاريع المتوسطة والكبيرة (117.6) ألف عامل .

(*) القيمة المضافة: هي مقياس للأداء ومقياس الثروة او القيمة المكونة في فترة زمنية معينة من قبل الوحدة الاقتصادية، وهي تقيس اداء المشاركين في الوحدة الاقتصادية وهم العاملون ومجهزو رأس المال سواء كانوا مالكين ام دائنين والحكومة والذين يسعون بشكل متعاون الى خلق ثروة اضافية. للمزيد انظر في:

- ماجدة عبد المجيد وآخرون، "المحاسبة عن القيمة المضافة ودورها في قياس الاداء للوحدات الاقتصادية (دراسة تطبيقية لعينة من الشركات المساهمة العراقية)"، مجلة القادسية للعلوم الادارية والاقتصادية، (جامعة القادسية، مجلد 17، العدد 4، 2015)، ص153.

ونجد ان عدد المشاريع الصغيرة والمتوسطة والكبيرة قد ارتفع بشكل كبير أكثر من الضعف مقارنة بالعام 2007، إذ بلغ (28589) في عام 2017 مقارنة بـ(13886) في عام 2007، على الرغم من التراجع الذي حصل في أعداد المشروعات الصغيرة والمتوسطة الذي بلغ في أقصاه عام 2011 بعدد (47986) مشروعا.

رابعاً: المبادرات والبرامج التي مولت المشاريع:

نفذت وزارة العمل والشؤون الاجتماعية برنامج القروض الميسرة عن طريق تمويل اقامة مشاريع صغيرة مدرة للدخل للشباب العاطلين عن العمل في جميع الأنشطة الاقتصادية، وذلك في إطار الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر (وزارة العمل، 2019). ونفذت وزارة العمل في هذا الاتجاه عدة برامج هي:

1) برنامج القروض الصغيرة للفترة من سنة 2007 لغاية سنة 2009 وبرنامج التأهيل المجتمعي:

هذا البرنامج تم بالتعاون بين وزارة المالية ومصرف الرافدين، بمبلغ (770) مليار دينار عراقي، وتم تخصيص هذا البرنامج لدعم واقامة (120) ألف مشروع صغير مدرا للدخل في عموم محافظات العراق عدا اقليم كردستان، إذ تراوحت قيمة القروض المقدمة فيه ما بين (3 - 8) ألف دولار، وتم تنفيذ 61% من المخطط له، لكن توقف بعد عزوف وزارة المالية عن التمويل، وتم منح القروض للمعاقين الذين هم بنسبة عوق 50 %، إلا ان البرنامجين معا لم يظهر تأثيرهما الحقيقي في زيادة عدد المشاريع سوى زيادة طفيفة في عدد العاملين فيها.

2) برنامج القروض الصغيرة ضمن الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر لسنة 2012:

بدأ العمل في هذه المبادرة عام 2012، إذ بلغ مجموع القروض الممنوحة ضمن هذا البرنامج للفئات ما مقداره 11469 قرصاً في بغداد والمحافظات منذ بداية البرنامج في تشرين الثاني 2012 لغاية آب 2017، ويستهدف البرنامج الفئات الأكثر فقراً لدعمها في إقامة مشاريع مدرة للدخل. أما آلية تمويل البرنامج، فتكون بأن تخصص وزارة التخطيط في نطاق الاستراتيجية مبالغ في الموازنة الاستثمارية لوزارة العمل لهذا الغرض. إذ عملت وزارة العمل على استخدام المبالغ المقدرة (84) مليار دينار في موازنة الخطة للعام 2012، وتم تمويل المشاريع الصغيرة في المحافظات الأكثر فقراً (*). كما وضعت وزارة العمل أيضاً خطة لإقراض (10 - 11) ألف مشروع صغير لفئات محددة من شرائح المجتمع التي تعاني وطأة الفقر نتيجة البطالة والحرمان، وتمتاز هذه القروض بأنها بلا فوائد مصرفية يمنح خلالها المقترض فترة سماح اقصاها سنة من تأريخ استلام القرض، ويكون تسديد الأقساط سنوياً لمدة (8) سنوات، وبعد انتهاء فترة السماح يمنح المقترض (2) مليون دينار إضافة إلى مبلغ القرض كقرض إضافي في حالة تشغيله لأي عامل اضافي وفي حالة وفاة المقترض بعد مرور فترة لا تقل عن (6) أشهر من تنفيذ المشروع يعفى ورثة المقترض المتوفي مما تبقى بزمته في حالة غلق المشروع وعدم قدرة الورثة على إدارته.

(*) تطورت اتجاهات الفقر بين عامي 2007 - 2012 لخمس محافظات الأكثر فقراً وهي (ميسان، نينوى، القادسية، ذي قار والمثنى) من (25.3، 23، 35، 32، 48.8) على التوالي لعام 2007 الى (42.3، 34.5، 44.1، 40.9، 52.5) على التوالي لعام 2012. للمزيد انظر في:

- وزارة التخطيط وآخرون، "استراتيجية التخفيف من الفقر في العراق 2018 - 2022"، (اللجنة العليا لاستراتيجية التخفيف من الفقر، 2018)، ص 33.

كما اصدرت الحكومة العراقية قانون دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل وهو تمويل المشاريع الصغيرة التي لا يزيد عدد العاملين فيها عن (10) اشخاص من الباحثين عن فرص العمل على ان المبلغ لا يزيد عن (20) مليون دينار عراقي وبدون فائدة يمنح لغرض تطوير المشروعات الصغيرة من خلال تقديم اعمال مهنية للمبدعين ممن لديهم أفكار متطورة وهو يسري على المشاريع الصغيرة المدرة للدخل القائمة والجديدة. لذا فقد تم تأسيس صندوق يسمى (صندوق دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل) في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية (قانون، 2012، المادة 1)، ويكون رأس مال الصندوق (150) مليار دينار عراقي تمول من الخزينة العامة (قانون، 2012، المادة 11). كما يهدف قانون دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل الى ما يأتي (قانون، 2012، المادة 5):

- أ. تأمين فرص عمل جديدة وتقليص حجم البطالة وتقديم الدعم للراغبين بالعمل والقادرين عليه من المشمولين بأحكام هذا القانون وخصوصا في المناطق الأكثر فقرا.
- ب. إعادة تدريب الباحثين عن العمل من الفئات لنتناسب قدراتهم مع متطلبات سوق العمل وإدخالهم في برامج ذوات صلة بالعمل والتكيف مع ظروف العمل المحيطة وزيادة الانتاجية ودعم الاقتصاد الوطني.
- ج. مراقبة واقع سوق العمل وتحولاته للتعامل مع المتغيرات الخاصة بنسب البطالة ومساعدة أصحاب المشاريع من الفئات المشمولة بأحكام هذا القانون في الحصول على التراخيص الرسمية في تسجيل مشاريعهم.
- د. تشجيع اقامة حاضنات في إسناد إنشاء المشاريع وإتباع إجراءات مبسطة تساعد على تسجيل المشروع واستثمار المهارات والقدرات البشرية في الصناعات التقنية والبرمجيات التي تعتمد أساسا على المعرفة والمهارة.

3) مبادرة البنك المركزي العراقي في دعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة والكبيرة: أ- نشأة وأهداف المبادرة:

أن البنك المركزي العراقي غير ملزم بمثل هكذا مبادرات كونه معني بإجراءات السياسة النقدية التي تمثل تخصصه، لكن قدم البنك المركزي العراقي هذه المبادرة في الربع الاخير من عام 2015، بسبب ضعف التمويل المقدم من قبل المصارف للمشروعات الصغيرة والمتوسطة والكبيرة، ولأهميتها في المرحلة الراهنة بادر البنك المركزي العراقي إلى انتهاج سياسة نقدية تمثلت بتحفيز العرض عن طريق هذه المبادرة لتكون مبادرة استثنائية تقدم من قبل البنك المركزي العراقي كمحاولة لإيجاد الآليات الكفيلة لمعالجة مشكلة تمويل المشاريع الصغيرة والمتوسطة والكبيرة ومن أجل تحقيق جملة من الأهداف منها :

- معالجة حالة الركود ونقص السيولة.
- تحفيز النمو الاقتصادي والحد من البطالة والفقر.
- تطوير الخبرات والمهارات وتطوير المشاريع الصغيرة القائمة وتوسيع إنتاجها وإنشاء مشاريع جديدة.

ب- مميزات المبادرة عن بقية البرامج التمويلية الاخرى: تمويل المشاريع الصغيرة والمتوسطة والكبيرة القائمة والجديدة، إضافة إلى مرونة في أنواع التمويل وهي رأس مال عامل (بضاعة ومواد خام) وأصول ثابتة (الآت، ماكنات، خطوط إنتاج ووسائل نقل تجارية). وأن الضمانات والشروط مرنة جداً تتمثل في (كفلاء لهم رواتب أو حسابات جيدة لدى المصارف، رهونات). وأن المبادرة تغطي جميع فئات قطاع الأعمال وتغطي محافظات العراق كافة. وتتميز بسرعة الرد على الموافقة للقرض ونسبة فوائد مميزة وفترة سماح حسب طبيعة المشروع.

ج- الإجراءات: استناداً إلى إمام البنك المركزي العراقي رقم (7) لسنة 2015 واعمام الصيرفة رقم (285) بتاريخ 2015/8/27، وتعليمات رقم (343) في 2015/10/20 الموجهة الى المصارف كافة والتي نصت على الاتي:

➤ تكون قيمة الفائدة التي يستوفيهها البنك المركزي العراقي لمرة واحدة من المصارف بمقدار (0.07%) بشكل متناقص.

➤ تكون قيمة الفائدة التي تستوفيهها شركة الكفالات المصرفية بمقدار (0.08) بشكل متناقص.

➤ تكون قيمة الفائدة التي يستوفيهها المصرف من الزبون بمقدار (4%) للمبالغ من 15 مليون دينار فما دون، أما المبالغ الأكثر من 15 مليون تكون فائدة المصرف 5.1%، وترتفع فائدة شركة الكفالات المصرفية الى 1.2% متناقصة.

➤ في حالة كون الزبون موظف حكومي يكون ملزم بجلب تعهد من دائرته موقعة من قبل الدائرة القانونية والحسابات.

➤ يمنح المصرف فترة سماح (90) يوم للمقترض.

➤ يتم تسديد الاقساط شهريا حسب تاريخ الاستحقاق.

اما طلب القرض من قبل الزبون يتم بأن مقدم الطلب يعمد على ملئ استمارة القرض مع الوثائق الشخصية، ثم تقوم المصارف المشمولة بالمبادرة بدراسة الطلب من ناحية مطابقة الشروط، ومن ثم تقوم الشركة العراقية للكفالات المصرفية بدراسة المشروع والتأكد من قدرة العميل على التسديد، وبعد ذلك تعمل الشركة العراقية للكفالات المصرفية بإصدار كتاب ضمان للمصرف المقرض باسم المقترض لغرض الصرف، وبعدها يستلم المصرف كتاب الموافقة من الشركة العراقية للكفالات المصرفية ومن ثم يتم صرف المبلغ للعميل.

د- حجم المبادرة: تتكون المبادرة من جزئين الأولى قيمتها (1) تريليون دينار تشكل (17%) من إجمالي المبادرة، والثانية قيمتها (5) تريليون دينار عراقي التي تشكل (83%) من إجمالي المبادرة، وكالاتي:

المبادرة الأولى: (1) تريليون دينار عراقي:

الغرض منها تمويل المشاريع الصغيرة والمتوسطة، وبنسبة فائدة تبلغ (5.5%)، وبمدد زمنية تبدأ من 5 سنوات وتصل الى 7 سنوات، والمستهدفون بالتمويل هم جميع فئات قطاع الأعمال، التجارة، الصناعة، الفنادق، المطاعم، المحلات، السوبر ماركت، المراكز التجارية، الورش بمختلف أنواعها، والشركات الصغيرة والمتوسطة، وأشخاص لهم تعاملات مالية خارج البنوك ويمكن إثباتها عن طريق المستندات أو تقارير الزيارة الميدانية أو أية اثباتات أخرى. ويتم توزيع هذه المبادرة عن طريق المصارف الخاصة، اذ يتشارك فيها (35) مصرفاً تضم المصارف (أشور، الهدى، الشرق الأوسط، جيهان، الاهلي العراقي، المتحد، الاقليم التجاري، العطاء، ايلاف، الاتحاد العراقي، التنمية، كوردستان، الوركاء، الخليج، العراقي، بيروت والبلاد العربية، بابل، الدولي، اربيل، الموصل، القابض، الانصاري، مياب، القرطاس، العربية، الثقة، اسيا، الوطني، العالم، الجنوب، المستشار، الاقتصاد، المشرق العربي، زين العراق، الاستثمار).

إذ بلغ إجمالي المشاريع المستفيدة من هذه المبادرة ما يعادل (4614) مشروعاً، في حين بلغ إجمالي القروض الممنوحة في هذه المبادرة لغاية 2019/9/30 ما مقداره (114073) مليون دينار عراقي، كما هو موضح في الجدول رقم (2)، لتشكل بالإجمال منذ بداية المبادرة نسبة مقدارها (11.41%) من إجمالي القرض الممنوح من المبادرة، إذ يمكن ملاحظ أن الدفعات المقدمة من قبل المصارف المشاركة في المبادرة كانت أعلى من حجم المخصص السنوي لها في المبادرة في جميع الأعوام بزيادة مقدارها (1%)، لكن يبقى عام 2019 الأعلى نسبة من حجم المبادرة الأولى (1) ترليون، اذ شكل (4.17%)، ويمكن معرفة حجم الإفادة من حجم التمويل للقطاعات المستفيدة من هذه المبادرة، فنجد إن إجمالي الدفعات للقطاع الزراعي بلغ ما مقداره (2593) مليون دينار، للمدة (2015 – 2018)، وهي الأقل من بين القطاعات المستفيدة من المبادرة كون إن القطاع الزراعي يعاني الكثير من المشاكل السابقة الذكر التي أثرت على ثبات أو استقرار إنتاجه، فقد لوحظ انخفاض نسبة هذه الدفعات من حجم المخصص السنوي، فبعد إن كان يشكل (9%) من المخصص السنوي في عام 2015 انخفض في السنوات اللاحقة بشكل تدريجي إلى ان وصل الى (3%) في عام 2019/9/30، وبالإجمال لم يشكل مجموع ما دفع الى القطاع الزراعي سوى (3%) من اجمالي التخصيص، ورغم ذلك نجد أن عدد المشاريع الصغيرة والمتوسطة المستفيدة من هذه المبادرة في هذا القطاع قد ازداد بشكل متصاعد ليبلغ (107) مشروع.

جدول (2)

دفعات مبادرة الواحد تريليون دينار عراقي للقطاعات المستفيدة للمدة (من عام 2015 - إلى غاية 2019/9/30)

البيان	السنوات	2015	2016	2017	2018	2019/9/30	المجموع
القطاع الزراعي	الدفعات (مليون)	534	771	499	789	1572	4165
	النسبة من المخصص السنوي	9%	5%	3%	3%	3%	3%
	عدد المشاريع	14	23	20	28	22	107
القطاع الصناعي	الدفعات (مليون)	908	2114	1737	3260	10172	18191
	النسبة من المخصص السنوي	15%	13%	9%	10.64%	20%	15%
	عدد المشاريع	33	88	82	157	149	509
القطاع التجاري	الدفعات (مليون)	2968	9389	11407	19934	20118	63816
	النسبة من المخصص السنوي	49%	58%	61%	65%	40%	52%
	عدد المشاريع	133	381	610	935	877	2936
قطاع الخدمات (صحية، تربية، سياحية)	الدفعات (مليون)	1600	4534	5149	6781	9879	27943
	النسبة من المخصص السنوي	27%	28%	27%	22%	19.5%	25%
	عدد المشاريع	62	158	211	294	337	1062
إجمالي الدفعات من المبادرة	الدفعات (مليون)	6010	16808	18750	30764	41741	114073
	المخصص	6000	16150	18583	30652	50590	121975
	عدد المشاريع	242	650	923	1414	1385	4614
الإجمالي %	الدفعات (مليون)	5%	15%	16%	27%	37%	100%
	المخصص	5%	13%	15%	25%	41%	100%
	من اجمالي المبادرة	0.60%	1.68%	1.88%	3.08%	4.17%	11.41%

تم إعداده بالاستناد إلى:

➤ البنك المركزي العراقي، بيانات قسم الاحصاءات النقدية والمالية (بيانات غير منشورة)، دائرة الإحصاء والأبحاث، بالاستناد إلى بيانات دائرة العمليات المالية وإدارة الدين.

أما اجمالي الدفعات المقدمة إلى القطاع الصناعي فبلغت ما مقداره (18191) مليون دينار، للمدة الاخيرة، وهذا القطاع لا يختلف كثيرا عن القطاع الزراعي لكن يعد افضل حالا من سابقه، إذ لوحظ انخفاض كبير في نسبة هذه الدفعات من حجم المخصص السنوي، فبعد ان كان يشكل (15%) من المخصص السنوي في عام 2015 انخفض في السنوات اللاحقة بشكل كبير الى أن وصل إلى (9%) في عام 2017، ثم اخذ بعدها بالارتفاع ليصل في 2019/9/30 نسبة بلغت (20%) وبالإجمال لم يشكل مجموع ما دفع الى القطاع الصناعي سوى (15%) من اجمالي التخصيص، ونجد ان عدد المشاريع الصغيرة والمتوسطة المستفيدة من هذه المبادرة في هذا القطاع قد ازداد بشكل متصاعد ليلبلغ (509) مشروع، في حين نجد ان اجمالي الدفعات

المقدمة إلى قطاع الخدمات بتفصيلاته (الصحية، التربوية والسياحية) بلغ ما مقداره (27943) مليون دينار للمدة نفسها، بالرغم من كون هذا القطاع يحتل مكانة كبيرة في الاقتصاد خصوصاً بعد التحولات في الانماط الاستهلاكية للمواطن العراقي وتغير الانواق بشكل كبير بعد عام 2003 الا انه لا توجد سياسة ائتمانية واضحة نحو قطاع الخدمات، اذ تباينت نسبة هذه الدفعات بانها اخذه بالانخفاض بشكل متدرج من (28%) الى (19.5%)، كان اعلاها في عام 2016، وقلها نسبة في عام 2018، لو استثنينا عام 2019 لعدم اكتمال السنة المالية، وبالإجمال شكل مجموع ما دفع الى قطاع الخدمات نسبة (25%) من اجمالي التخصيص، ونجد ان عدد المشاريع الصغيرة والمتوسطة المستفيدة من هذه المبادرة في هذا القطاع قد ازداد بشكل متصاعد من (62) مشروعاً في عام 2015 ليلبلغ (1062) مشروع نهاية المدة. بيد ان المستفيد الاكبر من هذه القطاعات كان من حصة القطاع التجاري، كون ان هذا القطاع يعتبر الانشط في الاعمال الاقتصادية لما يحققه من ارباح ونوع من السهولة في استرجاع الأموال الممنوحة، اذ نجد ان اجمالي الدفعات المقدمة له بلغت ما مقداره (63816) مليون دينار، كما ارتفعت نسبة هذه الدفعات من حجم المخصص السنوي (49%) في عام 2015 لتصل الى (65%) عام 2018، كان اعلاها في عام 2016، وقلها نسبة في عام 2018، وبالإجمال شكل مجموع ما دفع الى القطاع التجاري نسبة (52%) من اجمالي التخصيص، ونجد ان عدد المشاريع الصغيرة والمتوسطة المستفيدة من هذه المبادرة في هذا القطاع قد تصاعد من (133) مشروعاً في عام 2015 ليلبلغ (2936) مشروع نهاية المدة. لكن بالإجمال فقد حققت هذه المبادرة نهاية عام 2019 نتائج ايجابية كبيرة تمثلت بزيادة عدد المشاريع المستفيدة وزيادة في عدد العاملين المشتغلين في هذه المشاريع الذي بلغ حدود (9522) عاملاً، كما ان التعثر المالي في هذه المبادرة لم يتجاوز (550) مليون دينار، نتيجة تدهور الوضع العام لثلاثة مصارف اهلية، في حين كانت المبالغ المستردة لنهاية عام 2019 ما يعادل (33282) مليون دينار عراقي وهذه مؤشرات تدل على نجاح هذه المبادرة في تحقيق اهدافها.

المبادرة الثانية: (5) تريليون دينار عراقي:

الغرض منها تمويل المشاريع الكبيرة، وضخ الأموال الى السوق عن طريقهما ولرفع الانتاج في القطاع الزراعي والصناعي وإنشاء المشاريع السكنية التي تسهم في تطوير البنى التحتية للاقتصاد العراقي، ويتم توزيعها عن طريق ثلاثة مصارف إضافة إلى صندوق الاسكان حيث تم تخصيص المبالغ التالية لكل منهم:

❖ **المصرفان الصناعي والزراعي:** المبلغ المخصص لكل منهما من المبادرة ما نسبته (33.3%) اي بقيمة تبلغ (1666000) مليون دينار، وبفائدة مقدارها (4%) ومدة سداد (10) سنوات للمصرف الصناعي (5) سنوات للمصرف الزراعي.

❖ **المصرف العقاري وصندوق الاسكان:** المبلغ المخصص لكل منهما من المبادرة ما نسبته (16.6%) اي بقيمة تبلغ (834000) مليون دينار، وبفائدة مقدارها (3%) للمصرف العقاري و (2%) لصندوق الاسكان، ومدة سداد (10) سنوات لكل منهما.

فقد بلغ إجمالي القروض الممنوحة ضمن هذه المبادرة لغاية 2019/7/31 ما مقداره (1770176) مليون دينار عراقي، تشكل نسبة (35%) من اجمالي المبلغ الممنوح، كما في الجدول رقم (5).

جدول (5)

دفعات مبادرة ال (5) تريليون دينار عراقي للمدة (من عام 2016 - إلى غاية 2019/9/30)

البيان									السنوات
نسبة المجموع الكلي للدفعات من حجم المبادرة	نسبة الممنوح من المخصص لصندوق الإسكان %١٤.٧١	صندوق الإسكان (مليون)	نسبة الممنوح من المخصص للمصرف العقاري %	المصرف العقاري (مليون)	نسبة الممنوح من المخصص للمصرف الزراعي %	المصرف الزراعي (مليون)	نسبة الممنوح من المخصص للمصرف الصناعي %	المصرف الصناعي (مليون)	
35%	47.96%	400000	23.98%	200000	0.04%	715	0	-	2016
	50.84%	424000	47.96%	400000	0.91%	15117	0.84%	14074	2017
	16.19%	135000	7.79%	65000	0.70%	11727	4.84%	80678	2018
	-	-	-	-	1.14%	18965	0.29%	4900	2019/9/30
	114.99%	959000	79.74%	665000	2.79%	46524	5.98%	99652	المجموع
	1770176								المجموع الكلي
	-14.99%	- 125000	20.26%	169000	98.35%	1638441	94.31%	1571248	المتبقي من المخصص

تم إعداده بالاستناد الى:

- البنك المركزي العراقي، بيانات قسم الاحصاءات النقدية والمالية (بيانات غير منشورة)، دائرة الإحصاء والأبحاث، بالاستناد الى بيانات دائرة العمليات المالية وإدارة الدين.

فمن خلال الجدول السابق نلاحظ ان اكثر المستفيدين من هذه المبادرة هما المصرف العقاري وصندوق الاسكان، على النقيض من ذلك مصرفي الزراعي والصناعي اللذان كانا الاقل إفادة من المبادرة، فقد بلغ الجزء الذي تم استخدامه من المخصص للمصرف الصناعي (99652) مليون دينار، وهي اعلى من المدفوعات للمصرف الزراعي، لكنها لم تشكل سوى (5.69%) من حجم المخصص للمصرف الصناعي، والمتبقي هو (1571248) مليون دينار، الذي يشكل (94.31%) من الحجم المخصص للمصرف الصناعي ويمكن سبب هذه المشكلة أن المصرف الصناعي يركز على الضمانات، بالرغم من ان الضمانات هي بمثابة تعزيز للقرار الائتماني، أو للحماية من مخاطر معينة يتعرض لها المصرف عندما يتخذ القرار بمنح الائتمان، فالمصرف يقبل نوعين من الضمانات للقروض الممنوحة فهي اما تكون على اساس ضمان أموال غير منقولة ويقصد بها اموال عقارية، أو على اساس اموال منقولة مثل عقود السيارات والمعدات والمكائن،

ورغم ذلك نجد ان المصرف الصناعي يركز على ضمان العقارات فقط لدرجة ضمانتها العالية (العتابي،-74، 73،2012)، وكذلك لا يطلب المصرف من المقترضين اية قوائم مالية خاضعة للتدقيق من قبل مدقق حسابات، كما يعتمد المصرف على الكشوفات التي تقدمها اللجان المختصة لتقدير إمكانيات العميل المحتمل على السداد، وهو إجراء سليم في حالة التضخم، والذي بالضرورة يتطلب القوائم المالية من العميل، لأهميتها في معرفة الموقف المالي للمقترض وتحديد إمكانية التعامل معه، كما لا يعمل المصرف على متابعة القروض المدفوعة بشكل ميداني في المشروع (السوداني،93-112،2011)، وبالتالي توفير الضمانات شرط ضروري بدلاً من الكفالة الشخصية الضامنة من زبون الى اخر، الامر الذي يؤدي الى صعوبة في الحصول على تسهيلات ائتمانية للصناعيين الحقيقيين وإذا ما يؤدي الى تحول التسهيلات الى اصحاب العقارات بدلا من اصحاب النشاط الاقتصادي، كل هذا ساهم بشكل أو بآخر من انخفاض حجم الممنوح من الائتمان المقدم من المبادرة للمستفيدين في هذا القطاع.

اما المصرف الزراعي فقد بلغ الجزء الذي تم استخدامه من المخصص له ما مقداره (46524) مليون دينار، ولم يشكل سوى (1.65%) من حجم المخصص للمصرف الزراعي، والمتبقي هو (1638441) مليون دينار، الذي يشكل (98.35%) من الحجم المخصص للمصرف الزراعي وسبب هذه المشكلة يعود الى وجود مشاكل في السياسة الاقراضية للمصرف الاخير، فمن خلال تقييم معايير السياسة الاقراضية للمصرف الزراعي نجد ان نسبة التنفيذ التي توضح امكانية المصرف في تقديم القروض وتغطية الطلبات التي يقدم عليها المستثمرون، متذبذبة بشكل كبير جداً فقد حصل تغيير مختلف خلال المدة (2004 - 2017)، نجد ان هذه المعايير اختلفت ما بين القروض القصيرة والطويلة الاجل، بالرغم من ان الاتجاه المفضل لدى المصرف الزراعي نحو القروض القصيرة التي تتميز بدورة رأس المال السريعة وكونها تساهم بزراعة محاصيل ذات دورة حياة قصيرة نسبياً وهذا النوع من القروض هي اقل تذبذباً من بقية القروض المصرفية الاخرى حسب اجالها، فمن خلال الجدول رقم (6) نجد بالإجمال ان افضل نسبة تنفيذ كانت في عام 2016 بمقدار (4889.91) في حين كان اسوأ نسبة تنفيذ هي في عام 2008 بنسبة (104.92%). اما من حيث الاهمية النسبية لأجمالي القروض الممنوحة من قبل المصرف الزراعي من خلالها يمكن بيان أكبر نسبة من الاستثمار التي كانت في عام 2011 بأهمية بلغت (17.09%) مقارنة بأضعف اهمية كانت (0.73%) في عام 2017.

جدول (6)

معايير تقييم السياسة الائتمانية للمصرف الزراعي للمدة (2004 - 2017)

السنوات	نسبة التنفيذ	الاهمية النسبية	نسبة التحصيل	تحصيل القروض المتأخرة	مؤشر التسديد
2004	150.06	0.99	1.31	7.79	0.001
2005	334.52	3.66	61.55	0.38	0.004
2006	176.57	3.93	83.23	0.33	0.011
2007	117.07	5.00	86.06	0.44	0.018
2008	104.92	5.30	76.07	1.34	0.028
2009	1243.39	7.25	81.64	1.49	0.044
2010	1409.62	9.77	81.88	2.58	0.077
2011	-	17.09	61.49	7.94	0.083
2012	-	11.09	72.73	9.52	0.167
2013	3091.16	9.37	54.55	20.83	0.165
2014	5546.28	13.62	56.87	14.36	0.125
2015	3309.04	8.08	72.35	4.85	0.084
2016	4889.91	4.13	51.46	13.14	0.092
2017	4001.14	0.73	51.06	15.02	0.103

تم اعداده بالاستناد الى:

➤ وزارة التخطيط، "المجموعة الاحصائية السنوية 2017"، (الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، 2018)، ص ص 116 - 117.

➤ تم احتساب المعايير من قبل الباحثين وللمزيد انظر في: حياة جمعة محمد، تحليل كفاءة أداء السياسة الائتمانية للمصرف الزراعي التعاوني في العراق للمدة (1998 - 2012)، مجلة أبحاث ميسان، (جامعة واسط، المجلد الحادي عشر، العدد 21، 2015)، ص ص 280 - 283.

اما من حيث السياسة التحصيلية للمصرف الزراعي يمكن ملاحظة نسبة التحصيل التي يعبر عنها بنسبة ما يتم استرداده من القروض التي استحق أداؤها خلال مدة معينة ومحددة وهي عادة السنة المالية للمؤسسة المقرضة، ان افضل نسبة تحصيل كانت في المدة (2006 - 2010) تحديدا في عام 2007 بنسبة (86.06) اما في بقية السنوات فقد تذبذب بشكل كبير جداً خصوصاً في عام 2004 بنسبة (1.31) نتيجة ما مر به البلد من ظروف سياسية وأمنية، في حين كانت نسبة تحصيل القروض المتأخرة التي يعبر عنها بأنها نسبة المبالغ المتأخرة لقروض لم تسدد كلياً أو جزئياً من مجموع رصيد القروض الكلي الممنوح خلال فترة زمنية محددة وعادة ما تكون سنة مالية، اذ اظهرت هذه النسب مستويات متدنية جداً بلغت أسوأها في عام 2006 بنسبة (0.33) ولم تتجاوز هذه النسبة حاجز (21) تقريباً خلال المدة المدروسة، ولإعطاء صورة أكثر دقة لتلخيص المعايير السابقة، يمكن ملاحظة مؤشر التسديد الذي يقارن وضع التسديد الحقيقي بوضع نفترض فيه تخلف كامل عن التسديد، ويصلح هذا المؤشر لترتيب القروض حسب درجة كفاءتها الاسترداد على أساس موحد، ويتراوح هذا المؤشر بقيم ما بين الصفر و الواحد الصحيح اذ كلما قل المؤشر عن الواحد دل على تخلف في التسديد، اذ نجد ان نسب التخلف جداً مرتفعة وبعيدة عن الواحد الصحيح،

بالإضافة الى ذلك اغلب القروض التي يمنحها المصرف الزراعي هي اما تكون قروض قصيرة الاجل لا تتجاوز سنتان أو قروض طويلة الاجل لا تتجاوز (15) سنة، في حين ان القروض المتوسطة الاجل هي تقريبا شبه معدومة التي لا تتجاوز مدتها (5) سنوات، اذ انها تمنح لغرض تمويل مشاريع ذات تأثير بالوضع الامني والظروف الجوية والآفات الزراعية التي تزيد من تكلفتها على المزارعين، فلو طابقنا المدة الزمنية لقرض المبادرة مع التصنيف الزمني للقروض التي يمنحها المصرف الزراعي نجد ان قرض المبادرة يقع ضمن القروض المتوسطة الاجل بمدة زمنية (5) سنوات والذي قد يكون احد اسباب عزوف المقترضين عن هذا القرض؟ وبالإجمال نلاحظ ان المصرف يعاني من تشوه في السياسة الائتمانية بالرغم من كونه مصرف حكومية ذات غرض متخصص.

وفي ظل عدم وجود سياسة واضحة للإسكان في العراق منذ تأسيس الدولة العراقية ولحد الان فأن سياسات التمويل الاسكاني تميزت بانها غير مستقرة نتيجة زيادة الفجوة بين العرض والطلب على الوحدات السكنية وتزايد النمو السكاني، اذ أن تقديرات الوحدات السكنية المطلوبة في العراق ستكون ما بين 2 إلى 2.5 مليون وحدة سكنية حتى عام 2020، وهذه التقديرات تستبعد البنى التحتية التي دمرتها الحرب ضد الارهاب في عام 2014، فلو اخذنا هذه البنى المدمرة في الحسبان يمكن ان يتضاعف الرقم ويصل الى 5 مليون وحدة سكنية (هيكل، 2019)، فنجد ان المصرف العقاري وصندوق الاسكان كان لهما الدور الكبير في زيادة عدد الوحدات السكنية المنجزة ليشكلا معاً ركيزة اساسية في التنمية.

وبالعودة الى بيانات الجدول رقم (5) نجد ان الجزء الذي تم استخدامه من المخصص للمصرف العقاري (665000) مليون دينار، اذ شكلت نسبة (79.74%) من حجم المخصص للمصرف العقاري، والمتبقي هو (169000) مليون دينار، الذي يشكل (20.26%) من الحجم المخصص للمصرف العقاري، اذ اظهرت هذه النسب ارتفاع كبير من حجم المخصص السنوي (23.98%) في عام 2016 ليصل الى (47.96%) في عام 2017، ثم عاود الانخفاض في العامين التاليين، لكن رغم ذلك هي نسب ممتازة جدا ودليل على نجاح المصرف في منح قروض المبادرة وايصالها الى المستفيدين منها. اما صندوق الاسكان فقد نجح هو الآخر في تحقيق العلامة الكاملة في الاستعادة من المبادرة فبعد زيادة رأسماله الى 300 مليار دينار بعد تشريع قانونه، فأن المبادرة رفعت المبلغ الى ترليون و350 مليار دينار وتم صرف 950 مليار دينار والجزء المتبقي سيصرف الى المناطق المحررة وعلى المجمعات السكنية الاستثمارية، فالمبادرة منحت القروض بدون فوائد وهي 50 مليون دينار لبغداد و 35 مليون لمناطق الاطراف والمحافظات (صندوق الاسكان، 2019)، اذ تم استخدام المخصص لصندوق الاسكان بشكل كامل اضافة الى منح مبلغ اعلى من المخصص السنوي بمقدار (125000) مليون دينار، اذ شكلت النسبة بالإجمال (114.99%) بزيادة عن المخصص السنوي بنسبة (14.99%)، فقد انجز الصندوق المبادرة بشكل كامل حتى نهاية عام 2018.

الاستنتاجات:

- 1- تختلف مفاهيم المشروعات بين الدول استناداً إلى عدد العاملين، أو المبيعات، أو الأصول، أو خليط منها، إذ يستخدم البنك الدولي معيار عدد العاملين في تصنيف المشروعات، إذ إن للمشاريع الصغيرة والمتوسطة أهمية كبيرة جداً في كثير من البلدان ولاسيما البلدان الناشئة والنامية والمتقدمة أيضاً، وتؤدي دوراً محورياً في تحسين مستوى النشاط الاقتصادي ويشكل أداة تنموية فاعلة في رفع مستويات التشغيل وزيادة إنتاجية العمل وزيادة الطاقة الإنتاجية وتساعد أيضاً في زيادة القدرة التصديرية والتنافسية لمختلف القطاعات الإنتاجية السلعية والخدمية.
- 2- أظهر الجهد الإنتاجي تذبذب كبير وهناك تباين في نسبة مساهمة القيمة المضافة للمشاريع الصغيرة والمتوسطة والكبيرة في الناتج المحلي الإجمالي.
- 3- هناك مبادرات عدة وبرامج لتمويل المشاريع إذ نفذت وزارة العمل والشؤون الاجتماعية برنامج القروض الميسرة من طريق تمويل إقامة مشاريع صغيرة مدرة للدخل للشباب العاطلين عن العمل في جميع الأنشطة الاقتصادية، وأصدرت الحكومة العراقية أيضاً قانون دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل، والقروض الصغيرة ضمن الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر.
- 4- بادر البنك المركزي العراقي إلى دعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة والكبيرة على الرغم من كونه غير ملزم بمثل هكذا مبادرات، بسبب ضعف التمويل المقدم من قبل المصارف لمثل هكذا مشاريع ولأهميتها عن طريق سياسة نقدية تمثلت بتحفيز العرض.
- 5- حققت المبادرة الأولى للبنك المركزي العراقي الواحد ترليون دينار عراقي نجاحاً في قطاعي التجارة والخدمات أكثر من قطاعي الزراعة والصناعة، وإن عدد المشاريع الصغيرة والمتوسطة في هذه المبادرة قد ازداد بشكل متصاعد، مما أدى إلى زيادة عدد العاملين المشتغلين في هذه المشاريع، وإن التعثر المالي لهذه المبادرة كان صغيراً نسبياً وهذا دليل على نجاح هذه المبادرة في تحقيق أهدافها.
- 6- إن الغرض من المبادرة الثانية (5) ترليون دينار عراقي هو تمويل المشاريع الكبيرة وضخ الأموال إلى السوق إذ لوحظ أن أكثر المستفيدين منها هما المصرف العقاري وصندوق الإسكان فقد كان لهما دوراً كبيراً في زيادة الوحدات السكنية المنجزة ليشكلا معاً ركيزة أساسية في التنمية، في حين كان المصرفان الزراعي والصناعي أقل استفادة من هذه المبادرة وهذا يعود إلى السياسة الائتمانية والتحصيلية للمصرف الزراعي، وزيادة التشديد على الضمانات العقارية فضلاً عن عدم متابعة القروض المدفوعة بشكل ميداني، الأمر الذي يعيق التسهيلات الائتمانية المقدمة من قبل المصرف الصناعي .

التوصيات:

- 1- لا بد من انتهاج سياسة صحيحة وهادفة من قبل الحكومة في برامجها التي تدعم المشاريع باختلاف أحجامها بصرف النظر عن استهداف فئات محددة؛ لأن هذه الفئات التي تم استهدافها في البرامج السابقة لم تضيف سوى القليل من القيمة المضافة لأنها تحتاج إلى تطوير وتدريب مستمر في مجال إدارة المشاريع.
- 2- بالإمكان الاعتماد على منهجية مبادرة البنك المركزي العراقي في الأساسيات التمويلية المستقبلية لدعم المشاريع لما تميزت به هذه المبادرة من سهولة في الإجراءات، ولكونها ذات فائدة صغيرة جداً أقرب إلى أن تكون صفرية، ولا تحمل سوى تكاليف إدارية، وتميزها بأنها شاملة استهدفت مختلف القطاعات والمشروعات، وهي ذات مدد زمنية مختلفة كافية لتخفف من أعباء المقترضين أصحاب المشاريع.
- 3- ضرورة وضع سياسة ائتمانية واضحة نحو قطاعي التجارة والخدمات لتطويرهما وإدامتهما بعد ملاحظة النسب الإيجابية التي حققها كلا القطاعين في المبادرة الأولى للبنك المركزي ولكونهما يحتلان مكانة كبيرة في الاقتصاد العراقي وضرورة معالجة المشاكل التي واجهت منح المشاريع الصغيرة والمتوسطة لقطاعي الصناعة والزراعة، سواء إن كانت مشاكل أمنية، أم سياسية، أم اقتصادية.
- 4- ضرورة توجيه البرامج الحكومية المستقبلية نحو منح الائتمان إلى المشاريع الكبيرة؛ كونها تخلق قيمة مضافة أعلى من بقية المشاريع الصغيرة والمتوسطة، ومن ثم تحقيق تنمية اقتصادية حقيقية.
- 5- من خلال ما حققته المبادرة الثانية من نجاح كبير في منح الائتمان لدى صندوق الإسكان والمصرف العقاري بسبب السياسات والإجراءات التي يتبعانها نجد بالمقابل تراجع الإجراءات والسياسات التي اتبعها المصرفين الزراعي والصناعي، والتي يجب بالضرورة معالجتها ليمارسا دورهما بشكل فاعل.

ملحق (1) : بعض مؤشرات المشاريع الصغيرة والمتوسطة والكبيرة في العراق للمدة (2007 – 2018)

البيان السنوات	عدد المشروعات (1)				عدد العاملين (بالآلاف) (2)				نسبة الرواتب والاجور من القيمة المضافة (3)				انتاجية الاجور من القيمة المضافة (4)				الناتج المحلي الاجمالي (5)	نسبة المساهمة في GDP % (6)			
	المجموع	الكبيرة	المتوسطة	الصغيرة	المجموع	الكبيرة	المتوسطة	الصغيرة	المجموع	الكبيرة	المتوسطة	الصغيرة	المجموع	الكبيرة	المتوسطة	الصغيرة		المجموع	الكبيرة	المتوسطة	الصغيرة
2007	13406	57	423	13886	53.7	1.1	172.4	227.2	0.28	0.40	0.74	1.43	3.58	2.48	1.35	7.41	111455813.4	0.31	0.01	0.89	1.20
2008	-	-	-	487	-	-	190.2	190.2	-	-	0.92	0.92	-	-	-	1.09	157026061.6	-	-	0.94	0.94
2009	10289	51	495	10835	27.8	1	193.9	222.7	0.15	0.39	0.86	1.40	6.55	2.57	1.16	10.28	130643200.4	0.33	0.01	1.65	1.98
2010	11131	56	500	11687	36.9	1	189	226.9	0.11	0.23	0.95	1.28	9.31	4.33	1.06	14.70	162064565.5	0.61	0.01	1.16	1.78
2011	47281	159	546	47986	145.4	2.4	185.9	333.7	0.21	0.22	0.72	1.15	4.75	4.60	1.39	10.74	217327107.4	0.89	0.03	1.14	2.05
2012	43669	218	657	44544	146.2	3.4	201	350.6	0.19	0.25	1.20	1.65	5.15	3.97	0.83	9.95	254225490.7	0.98	0.03	1.02	2.04
2013	27694	226	657	28577	92	3.5	176	271.5	0.21	0.22	0.78	1.21	4.81	4.47	1.29	10.57	274745875	0.51	0.04	0.98	1.52
2014	21809	120	616	22545	84.3	2	134.8	221.1	0.26	0.21	1.54	2.02	3.82	4.67	0.65	9.14	266332655.1	0.37	0.02	0.74	1.13
2015	22480	92	600	23172	67.1	1.5	129.1	197.7	0.31	0.28	0.60	1.18	3.23	3.60	1.68	8.51	194,680,972	0.43	0.02	1.25	1.70
2016	25966	179	566	26711	81.9	2.5	110	194.4	0.32	0.27	0.58	1.16	3.16	3.76	1.73	8.66	203,869,832	0.52	0.03	1.06	1.60
2017	27856	182	551	28589	93.6	2.5	111.4	207.5	0.30	0.33	0.57	1.21	3.31	3.00	1.75	8.06	225,995,179	0.45	0.02	1.11	1.58
2018	-	198	600	798	-	2.6	115	117.6	-	0.27	0.44	0.70	-	3.76	2.29	6.06	254366708.7	-	0.03	1.31	1.33

تم اعداده بالاستناد الى:

- الاعمدة (1) و (2) و (5) من بيانات وزارة التخطيط، المجموعة الاحصائية السنوية، (الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، الاحصاء الصناعي، سنوات مختلفة).
- تم احتساب الاعمدة (3) و (4) و (6) من قبل الباحثين بالاستناد الى (ماجدة عبد المجيد وآخرون، "المحاسبة عن القيمة المضافة ودورها في قياس الاداء للوحدات الاقتصادية (دراسة تطبيقية لعينة من الشركات المساهمة العراقية)"، مجلة القادسية للعلوم الادارية والاقتصادية، (جامعة القادسية، مجلد 17، العدد 4، 2015)، ص153). وكالاتي:
- نسبة الرواتب والاجور من القيمة المضافة = الرواتب والاجور / القيمة المضافة. التي تعني مقدار القيمة المضافة التي حققتها وحدة نقدية واحدة من الرواتب والاجور .
- وتقاس انتاجية الاجر من القيمة المضافة = القيمة المضافة/ الرواتب والاجور، التي تعبر عن الاداء الحقيقي للوحدات الاقتصادية بما تضيفه من قيمة نتيجة تضافر جهود عوامل الانتاج المختلفة وادائها المشترك على شكل فريق وان الربح الذي يتولد عن هذه القيمة هو دخل الفريق المتكامل.
- الإشارة (-) عدم توفر بيانات.

- 1) Bakiewicz, A., Small and medium enterprises in South Korea. In the Shadow of big brothers. Asia and Pacific Studies, (5), 2008, pp.45-71.
- 2) IFC, The SME Banking Knowledge Guide, IFC Advisory Services, access to finance, Second Edition, 2010, PP 11 – 12 .
- 3) Ndeye Ndiaye & other, Demystifying small and medium enterprises' (SMEs) performance in emerging and developing economies, Borsa Istanbul Review, 18-4 (2018) .p269.
- 4) Ngui Thomas, The Role of SMEs in Employment Creation and Economic Growth in Selected Countries, International Journal of Education and Research, Vol. 2 No. 12 December 2014, p465.
- 5) OECD, "OECD SME and Entrepreneurship Outlook 2005", (OECD Paris, ISBN: 9789264009257) Page 17.
- 6) OECD. 2017. Enhancing the Contributions of SMEs in a Global and Digitalized Economy, Meeting of the OECD Council at Ministerial Level Paris, 7-8 June 2017, Paris.p6.
- 7) World Bank (WB) Group International Finance Corporation, "Scaling-Up SME Access to Financial Services in the Developing World", (G20 SEOUL SUMMIT 2010 , Financial Inclusion Experts Group, SME Finance Sub-Group, October 2010), p11.
- 8) احمد الراوي، "دور المنشآت الصغيرة والمتوسطة في تنمية الاقتصاد العراقي"، مجلة مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية، (الجامعة المستنصرية، العدد 20 – 21، 2006).
- 9) احمد الكواز، "تقييم المشروعات الصناعية"، اصدارات مجلة جسر التنمية (المعهد العربي للتخطيط، العدد 41، السنة الرابعة، 2005)، الكويت.
- 10) انتصار ارزوقي، دور المشروعات الصغيرة في الحد من مشكلة البطالة (العراق والاردن حالة دراسية)، مجلة الادارة والاقتصاد، (الجامعة المستنصرية، العدد 102، 2015).
- 11) إيهاب مقابلة، "خرائط فرص الاستثمار والمنشأة الصغيرة والمتوسطة"، اصدارات مجلة جسر التنمية، (المعهد العربي للتخطيط، العدد 105، السنة الرابعة عشر، أيلول 2015)، الكويت.
- 12) البنك المركزي العراقي، بيانات قسم الاحصاءات المالية والنقدية (بيانات غير منشورة)، دائرة الاحصاء والابحاث، بالاستناد الى بيانات دائرة العمليات المالية وإدارة الدين.
- 13) البنك المركزي العراقي، بيانات قسم الاحصاءات المالية والنقدية (بيانات غير منشورة)، دائرة الاحصاء والابحاث، بالاستناد الى بيانات دائرة العمليات المالية وإدارة الدين.
- 14) حامد تركي هيك، مشكلة العجز السكني في العراق - الواقع والحلول المطروحة، العالم الجديد - العراق، 4 أيار 2019 .

- 15) حسان خضر، "تنمية المشاريع الصغيرة"، اصدارات مجلة جسر التنمية (المعهد العربي للتخطيط، العدد 9، السنة الاولى، سبتمبر 2002)، الكويت.
- 16) حسين عاشور العتابي وآخرون، النشاط الائتماني للمصرف الصناعي العراقي مقارنة بين نشاطه التخصصي والشامل، مجلة الدراسات المحاسبية والمالية، (جامعة بغداد، المجلد السابع، العدد 20، الفصل الثالث، 2012).
- 17) حياة جمعة محمد، تحليل كفاءة أداء السياسة الائتمانية للمصرف الزراعي التعاوني في العراق للمدة (1998 - 2012)، مجلة أبحاث ميسان، (جامعة واسط، المجلد الحادي عشر، العدد 21، 2015).
- 18) رياض بن جليلي، "تنافسية المنشآت الصغيرة والمتوسطة: الخصائص والتحديات"، اصدارات مجلة جسر التنمية (المعهد العربي للتخطيط، العدد 93، السنة التاسعة، ايار 2010)، الكويت.
- 19) زياد نجم عبد السوداني، التحليل الائتماني ودوره في ترشيد عمليات الإقراض المصرفي دراسة تحليلية في المصرف الصناعي العقاري، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، (جامعة المستنصرية، الاصدار 29، 2011).
- 20) سعد العنزي وآخرون، "تأثير المنهج الاستراتيجي في فاعلية المشروعات الصغيرة والمتوسطة في العراق- بحث ميداني"، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، (جامعة بغداد، المجلد: 20 الاصدار: 78، 2014).
- 21) سعد علي العنزي وآخرون، "مبررات احتضان المشاريع الصغيرة والمتوسطة - دراسة استطلاعية"، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، (جامعة بغداد، مجلد 19، العدد 74، 2013).
- 22) عمر خلف فزع، "مشروعات الأعمال الصغيرة في العراق التوطن والتمويل"، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، جامعة بغداد، العدد الخاص بمؤتمر الكلية، 2013).
- 23) قانون دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل، رقم (10) لسنة 2012، جريدة الوقائع العراقية، العدد (4231)، 27 شباط 2012.
- 24) ماجدة عبد المجيد وآخرون، "المحاسبة عن القيمة المضافة ودورها في قياس الاداء للوحدات الاقتصادية (دراسة تطبيقية لعينة من الشركات المساهمة العراقية)"، مجلة القادسية للعلوم الادارية والاقتصادية، (جامعة القادسية، مجلد 17، العدد 4، 2015).
- 25) ماجدة عبد المجيد وآخرون، "المحاسبة عن القيمة المضافة ودورها في قياس الاداء للوحدات الاقتصادية (دراسة تطبيقية لعينة من الشركات المساهمة العراقية)"، مجلة القادسية للعلوم الادارية والاقتصادية، (جامعة القادسية، مجلد 17، العدد 4، 2015).
- 26) مظهر محمد صالح، الركود الاقتصادي في العراق: رؤية تشخيصية، شبكة الاقتصاديين العراقيين، 27 يوليو 2015.
- 27) مقال صحفي بعنوان صندوق الاسكان يكشف اجراءات غير مسبوقة ويرفع القروض، راديو نوا، 30 أكتوبر 2019.

- (28) المملكة العراقية الثانية، الموسوعة الحرة، ويكيبيديا، 8 ديسمبر 2019، (11 ديسمبر 2019)، للمزيد انظر في الرابط التالي:(https://ar.wikipedia.org/wiki/المملكة_العراقية).
- (29) مناهل مصطفى عبد الحميد، دور التمويل في دعم المشاريع الصغيرة في العراق، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، (جامعة بغداد، المجلد 19، العدد 70، 2013).
- (30) وزارة التخطيط، "المجموعة الإحصائية السنوية (2014 - 2016)"، (الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، 2017).
- (31) وزارة التخطيط، "المجموعة الإحصائية السنوية 2010-2011"، (الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، 2010-2011).
- (32) وزارة التخطيط، "المجموعة الإحصائية السنوية 2017"، (الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، 2018).
- (33) وزارة التخطيط وآخرون، "استراتيجية التخفيف من الفقر في العراق 2018 - 2022"، (اللجنة العليا لاستراتيجية التخفيف من الفقر، 2018).
- (34) وزارة التخطيط، المجموعة الإحصائية السنوية، سنوات مختلفة، الجهاز المركزي للإحصاء، الإحصاء الصناعي.
- (35) وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، "وزارة العمل تنفذ برنامج القروض الميسرة في نطاق الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر"، 2019-11-1 (23 - 05 - 2013)، للمزيد انظر في الرابط التالي: (<http://www.molsa.gov.iq/index.php?name=News&file=article&sid=1684>).

الخدمات والانشطة المصرفية المقدمة للجمهور ودور سلطة النقد المصرفية المشرفة على القطاع المصرفي
دراسة استطلاعية لآراء عينة من جمهور فروع مصارف محافظة نينوى

البنك المركزي العراقي / فرع الموصل
مدير قسم الإحصاء والابحاث

علياء نيازي طاهر
معاون مدير

المقدمة:

مرت محافظة نينوى بظروف عصيبة جداً أثرت على ميادين الحياة المختلفة، ومن أهم تلك الميادين هو القطاع المصرفي الذي يعتبر المغذي الرئيس لديمومة النقد في حياة الجمهور، فبعد مرحلة سيطرة عصابات داعش الإرهابية على مدينة الموصل ظهرت تساؤلات بشأن الانعكاسات السلبية التي تعود على القطاع واهتزاز ثقة الجمهور المتعامل مع المصارف.

نتيجة لإجراء التحليل الإحصائي الموجز لحركة الموجود النقدي لخزائن فرع الموصل وحركات السحب والايذاع من قبل مصارف محافظة نينوى خلال البدء بعملية ضخ العملة النقدية للفترة الممتدة من 2019/6/18 ولغاية 2019/8/29 لفرع الموصل، لوحظ وجود إنخفاض في مستوى الايداع وحركة محدودة بالنسبة لعملية السحب، الأمر الذي أدى إلى إجراء دراسة استطلاعية لآراء عينة من الجمهور المتعاملين مع المصارف للوقوف على النسب وتوضيح المؤشرات الاحصائية للوصول إلى معالجات تخدم الجهاز المصرفي.

لذا آثرنا إختيار محورين أساسيين يضم الأول الخدمات والأنشطة المصرفية المقدمة للجمهور والثاني دور السلطة النقدية المشرفة على القطاع المصرفي، للتعرف على مدى تفاعل زبائن فروع المصارف في تزويدنا بإجابات واقعية وصريحة عن الخدمات والسلطة المصرفية.

حيث تم صياغة أنموذج استمارة الاستبانة كما في الملحق (1) متضمنة مجموعة أسئلة او متغيرات للمحورين شمل كل محور 10 أسئلة تمثلت بـ (x1, x2, x3, x4, x5, x6, x7, x8, x9, x10) وعبر المحور الأول عن شفافية آراء الجمهور، وشمل الثاني متغيرات للسلطة المهيمنة على القطاع المصرفي وعملية الرقابة التي تكون ضمن مسؤولية المظلة الأم (البنك المركزي العراقي) واستغرقت الدراسة ما يقرب من ثلاثة أشهر بين توزيع الاستمارات والحصول على إجابات دقيقة وواقعية، طبقت على مجموعة نماذج من فروع المصارف الأهلية والحكومية وضمن محافظة نينوى.

هدفت الدراسة إلى تشخيص هذا الواقع من خلال التحليل الإحصائي والرسم البياني، لإستنتاج ما توصلت إليه الدراسة اعلاه لغرض الوقوف على معالجات باتباع آليات صحيحة ومقننة خاصة ونحن على مشارف مرحلة جديدة تكون الأولوية لكل حديث ومتطور إسوة بما نراها في البلدان المتقدمة من خلال وصولهم بالتعاملات عبر المصارف الإلكترونية.

أولاً: وصف وتشخيص محاور الدراسة

وضحت نتائج هذه الدراسة أن اجابات الزبائن لنماذج فروع مصارف محافظة نينوى والتي تمت من خلال انموذج استثمار الاستبانة، حيث وزعت (100) استثمارة إستبانة، تم إعادة (85) منها أعتمدت (80) استثمارة خضعت للتحليل، وأهمل الباقي لعدم كفاية المعلومات فيها، وقد استخدم مقياس ليكرت الثلاثي في قياس محوري الدراسة وكما يلي:

أتفق	محايد	لا أتفق
------	-------	---------

استخدمت البرمجة الجاهزة SPSS في معالجة وتحليل بيانات استمارات الاستبانة، واعتمدت الادوات الاحصائية (الاوراط الحسابية والانحرافات المعيارية) لوصف وتشخيص المحورين.

المحور الاول: الخدمات والانشطة المصرفية المقدمة للجمهور

يوضح الجدول (1) المؤشرات الإحصائية لمحور الخدمات والأنشطة المصرفية المقدمة للجمهور متمثلة بالتوزيعات التكرارية، النسب المئوية، الأوساط الحسابية والانحرافات المعيارية).

جدول (1) المؤشرات الإحصائية للخدمات والأنشطة المصرفية المقدمة للجمهور

ت	اتفق		محايد		لا اتفق		الوسط الحسابي	الاتحراف المعياري
	تكرار		%	تكرار	%	تكرار		
X1	44	51.2	29	33.7	13	15.1	2.360	0.734
X2	35	40.7	32	37.2	19	22.1	2.186	0.774
X3	40	46.5	31	36.0	14	16.3	2.305	0.740
X4	35	40.7	34	39.5	17	19.8	2.209	0.753
X5	56	65.1	22	25.6	8	9.3	2.558	0.661
X6	68	79.1	11	12.8	6	7.8	2.837	1.156
X7	67	77.9	15	17.4	4	4.7	2.732	0.540
X8	74	86.0	10	11.6	2	2.3	2.837	0.430
X9	77	89.5	6	7.0	3	3.5	2.860	0.438
X10	65	75.6	15	17.4	6	7.0	2.686	0.599

يلاحظ من نتائج الجدول أن مستوى المتغيرات أغلبها كانت عالية لاسيما المتغير (X9) والذي يعبر عن "حسن معاملة الجمهور له تأثير إيجابي في كسبهم" إذ بلغت نسبة التكرار (89.5) حيث يعتبر هذا المتغير من اهم اولويات المصرف وخدماته التي يقدمها في نظر الجمهور والذي يشعر الزبون بأنه مقدّر، فضلاً عن تعزيز ثقته بالمؤسسة وخدماتها تجاهه، وهذه الحالة واضحة في المصارف الأهلية، حيث يحرص الموظف على حسن تعامله مع الزبون حرصاً على وظيفته التي قد يتم الاستغناء عنه بسبب سلوكه السلبي تجاه الزبون، لكن هذه الحالة لا نجدها في بعض المصارف الحكومية، وإجابات الجمهور على استثمارة الاستبانة كانت خير دليل على ذلك، لأن بعض الموظفين لا يشعر بالمسؤولية تجاه هذا الفعل ظناً منه أنه لا يمكن تسريحه أو فصله.

بينما ظهرت أقل نسبة للمتغيرين (X2, X4) حيث اتفقت نسبتهم على (40.7)، فقد نص المتغير (X2) إلى "تمتع الجمهور بمعرفة استخدام البطاقات الالكترونية المقدمة" مما يشير إلى قلة الخبرة في الاستخدام الامثل لهذا النوع من التعامل الالكتروني، حيث يقتصر هذا الاستخدام على فئة معينة وهم الموظفين لإدراكهم آلية العمل بالبطاقة الالكترونية لذا فالزبون يحتاج إلى تدخل المصرف ليقدم له المعرفة في استخدام هذه المستندات المصرفية، وقد جاءت مبادرة البنك المركزي العراقي في تعزيز الشمول المالي كما موضح في الملحق (2) التقرير السنوي للاستقرار المالي 2016.

وشمل المتغير (X4) "التوعية والتوضيح للأمور المالية" وهذا ما يؤكد ان المؤسسات المالية وموظفيها بعيدة عن إيصال المفاهيم الصحيحة للتعاملات المالية والمصرفية، بحيث لم تتمكن من خلق صورة واضحة ومقنعة لجمهور المصارف في التعامل مع مفاهيم مواضيع الساعة الحديثة.

وبناءً على هذا فقد وجه البنك المركزي العراقي كتاب من دائرة مراقبة المصارف قسم تبادل المعلومات الائتمانية وحماية الجمهور/ شعبة التوعية المصرفية وحماية الجمهور بإقامة ندوات توعية مصرفية للجمهور لزيادة المعرفة لديهم بالأمور المصرفية والحفاظ على حقوقهم عن طريق فهم آليات التعاملات المصرفية كما في الملحق (3) أنموذج كتاب رسمي (تقرير) ، وجاءت الإجابات بمؤشر كلي للوسط الحسابي لمحور الخدمات والأنشطة المصرفية المقدمة للجمهور قدرت بـ (2.557)، بانحراف معياري بلغ (0.682)، ما يشير إلى أن النسبة فوق الوسط.

المحور الثاني: دور السلطة النقدية المشرفة على القطاع المصرفي

تبين نتائج الجدول (2) المؤشرات الإحصائية لدور سلطة النقد المصرفية المشرفة على القطاع المصرفي متمثلة بالتوزيعات التكرارية والنسب المئوية والأوساط الحسابية والانحرافات المعيارية، فقد لوحظ أن المتغير (X1) بنصه المتضمن "محاسبة المصارف التي تستغل أزمات الجمهور" محققاً أعلى نسبة وبواقع (75.6) %، وهذا ما يؤكد أن بعض فروع المصارف تحاول استغلال الأزمات التي تحدث في المجتمع وهذا ما حصل فعلاً وكما جاء في كتاب دائرة المصارف التابعة للبنك المركزي العراقي قسم مراقبة المصارف التجارية الصادرة من البنك المركزي العراقي عندما فرضوا مجموعة بنود من ضمنها تولي المصارف العامة والخاصة تفعيل اجراءات استرداد الاموال المودعة لديها من المواطنين وفقاً للضوابط المعمول بها كما في الملحق (4) إنموذج كتاب رسمي (مطالب محافظة نينوى)، فضلاً عن اتخاذ البنك المركزي أي إجراء أو عقوبة إدارية في الحالات التي يتم بها خرق احكام القانون أو أي أمر صادر من البنك المركزي العراقي، او القيام بإدارة اي عملية مصرفية غير سليمة وغيرها من البنود المدرجة والموضحة في المادة (56) من قانون المصارف رقم (94) لسنة (2004)، كما في الملحق (5) قانون المصارف.

وقد بادر البنك المركزي العراقي خلال 2018 الى طرح العديد من الإجراءات لمواكبة التطور الحاصل في القطاع المصرفي وكما وضحه التقرير الاقتصادي السنوي لعام 2018 الصادر من دائرة الإحصاء والأبحاث ومن ضمن الإجراءات تعزيز أنظمة الرقابة الشاملة المبنية على المخاطر، لتفعيل دور القطاع المصرفي والمؤسسات المالية لضمان استقرار النظام المالي فيها وضمان كفاءته بغية الوصول إلى نظام مصرفي معافى من الازمات وضمن افضل المعايير الدولية للرقابة المصرفية، وما يؤكد هيمنة وسيطرة البنك المركزي بتعليماته على فروع المصارف وفرض الرقابة المصرفية على آليات العمل والنشاط المطبق في هذه المؤسسات، وهذا ما أوضحت إجابات الجمهور

جدول (2) المؤشرات الإحصائية لدور السلطة النقدية المشرفة على القطاع المصرفي

جدول (2) سلطة النقد المصرفية المقدمة للجمهور.

ت	اتفق	محايد	لا اتفق	الوسط الحسابي	الانحراف المعياري
	تكرار	%	تكرار	%	
X1	65	75.6	13	15.1	0.621
X2	59	68.6	23	26.7	0.572
X3	37	43.0	38	44.2	0.687
X4	43	50.0	30	34.9	0.731
X5	61	70.9	19	22.1	0.611
X6	59	68.6	22	25.6	0.595
X7	62	72.1	19	22.1	0.586
X8	50	58.1	26	30.2	0.697
X9	52	60.5	28	32.6	0.626
X10	54	62.8	27	31.4	0.604

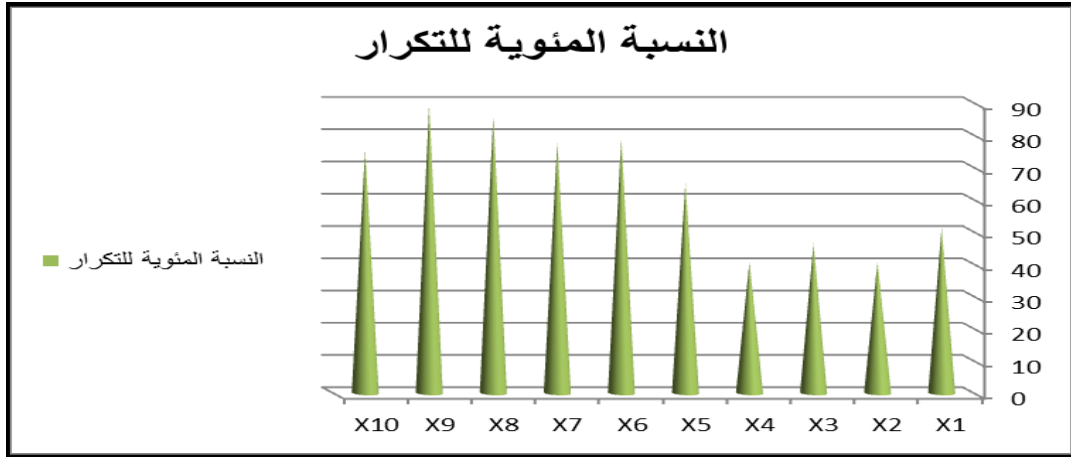
في حين حصل المتغير (X3) الذي ينص على "سيطرة المصارف على التقلبات المالية وعدم الاستقرار" على اقل نسبة بلغت (43.0)%, وهذا يشير بوضوح إلى فحوى آلية المصارف وموقفها تجاه الأزمات حيث أن المؤسسات المصرفية نابعة من البيئة المالية والمصرفية التي تعمل بها، فالمصارف كمؤسسات مالية تعمل ببيئة شديدة التقلب، لذا فحسب آراء الجمهور أنها غير قادرة على تقديم الالتزامات أثناء حدوث الأزمات سواء كانت سياسية أو طبيعية أو غير ذلك، ومثالاً على ذلك ما حصل عند تعرض مدينة الموصل لسيطرة عصابات داعش الاجرامية، حيث عبّرت المصارف آنذاك عن عجزها بإيفاء متطلبات الجمهور المالية وحقوقهم المتمثلة بالأرصدة التي يمتلكونها لحين زوال السبب وحتى بعد تحرير المدينة من الارهاب، وكان لعامل الوقت اثر في ذلك فهذه من الاسباب المهمة التي اوصلت الجمهور بالعزوف عن التعامل مع المصارف خاصة ان المجتمع تعرض الى ظرف صعب ويحتاج إلى جهود وتوعية لإعادة الثقة في هذا القطاع المهم، وقد جاءت الاجابات للمتغيرات المطروحة في استمارة الاستبانة، بمؤشر كلي للوسط الحسابي لهذا المحور قدره (2.546) وبانحراف معياري بلغ (0.633)، ما يشير انه فوق مستوى الوسط.

ثانياً: الأشكال البيانية لنسب محاور الدراسة

لتوضيح النسب بيانياً ندرج الأشكال الآتية مبينة العلاقة بين المتغيرات والنسب المئوية للتكرارات.

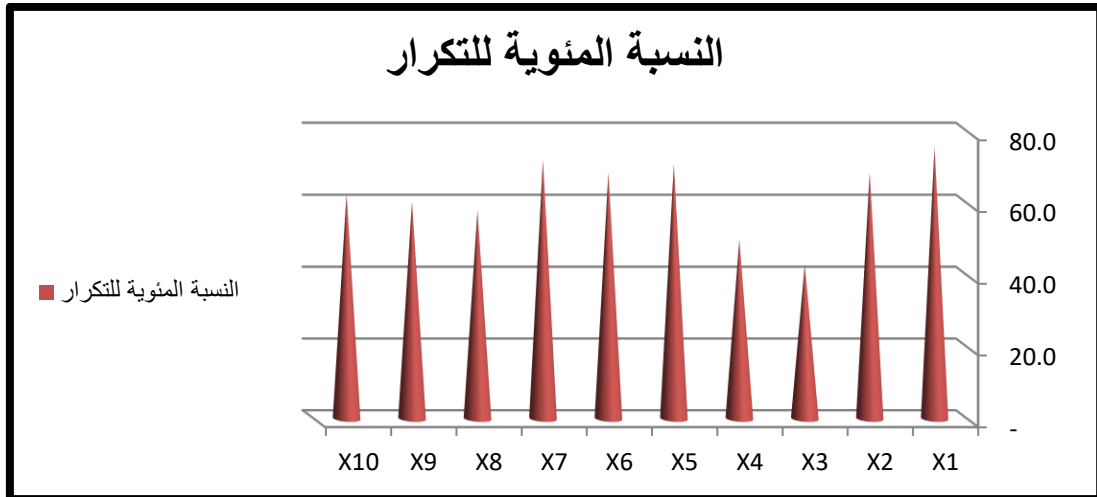
- الخدمات والأنشطة المصرفية المقدمة للجمهور

الشكل (1) مخطط بياني للخدمات والأنشطة المصرفية المقدمة للجمهور



- دور السلطة النقدية المشرفة على القطاع المصرفي

الشكل (2) مخطط بياني لسلطة النقد المصرفية المقدمة للجمهور



ثالثاً: الاستنتاجات والمقترحات

• الإستنتاجات

عكست نتائج الدراسة والتي إستندت على الجهد العملي في الجانب الميداني لآراء عينة من جمهور فروع المصارف العاملة ضمن محافظة نينوى، وبالرغم من إصدار التعاميم والتعليمات ووجود السلطة الرقابية على القطاع المصرفي، ما زال القطاع يعاني من ضعف في أداء بعض مهامه وبالذات بعد الظرف الصعب الذي مرت به المدينة، ومن النتائج التي توصلت إليها هذه الدراسة يمكن ان نلخص الاستنتاجات الآتية:

1. أفرزت إجابات الجمهور (عينة البحث) أن مستوى الخدمات المصرفية المقدمة، فضلاً عن سلطة النقد المصرفية المقدمة للجمهور فوق الوسط نوعاً ما ومن خلال المؤشرات الاحصائية.
2. هناك قصور في توعية الجمهور المصرفي بتعاملاته مع قطاع يرعى النقد في المجتمع.
3. الموظفين العاملين في القطاع المصرفي بحاجة لسلوك إيجابي لتوضيح المتطلبات والواجبات المتبادلة بين الزبون والمصرف، وهذا يخلق انجذاب الجمهور نحو التعاملات المصرفية.
4. اظهرت الاجابات ان سلطة البنك المركزي العراقي الرقابية على القطاع المصرفي في فرض التعليمات والعقوبات في حالة مخالفة القطاع مفعلة.
5. ضعف القطاع المصرفي في مواجهة الازمات لا سيما ما يخص إيداعات جمهور المتعاملين.

• المقترحات

استناداً إلى الاستنتاجات التي افرزتها الدراسة ضمن القطاع المصرفي، يمكن تقديم مجموعة من المقترحات التي قد تسهم في تطوير هذا القطاع الذي يمثل جزء من الاقتصاد المخصص لحيازة الأصول المالية للآخرين، تمثلت بالآتي:

1. تطوير المستوى العلمي والمعلوماتي لكوادر القطاع المصرفي من خلال تنظيم دورات وورشات عمل ومحاضرات مستمرة بدعم من البنك المركزي العراقي عن كيفية حسن التعامل مع الجمهور المراجعين، حيث ان حسن المعاملة يخلق تأثير إيجابي من التعاون (بين الموظف والزبون) وهذا يشجع على أقبال الزبائن للاستمرار في التعاملات المصرفية.
2. الاستمرار في توعية الجمهور بخدمات بنوكه في أماكن عامة أو توزيع كتيبات، كراسات وعمل دعاية او أية وسيلة نشر تحقق هذا التواصل معهم.
3. تظافر الجهود وتعاون القطاع المصرفي مع المظلة الأم (البنك المركزي العراقي) وإبلاغه بأي فجوة تحصل لتلافي اي خلل مهما كانت نسبته للحد منه والعمل على تقادي نقاط الضعف المتمركزة به، وعدم الاستهانة بالمعلومات المقدمة من الزبون مهما كانت وهذا يخلق فرصة للتحدي والتنافس في تحقيق النجاح والتقدم بين المصارف.

المراجع

العربية:

1. عبد القادر, محمد نبيل عباس, (2018), الانشطة المصرفية الحديثة للبنوك الشاملة/ دراسة مقارنة بين الاقتصاد الوضعي والشريعة الاسلامية, اطروحة دكتوراه, مكتبة الحقوق, جامعة بنها, مصر.
2. بن موسى امير, علماوي احمد, (2019), جودة الخدمات المصرفية الالكترونية كمدخل لبناء مزايا تنافسية للبنوك الجزئية, مجلة الدراسات الاقتصادية, ISSN:2602-7925.
3. حسن, خلدون احمد مصطفى حسين, (2005), دور السلطة الرقابية في فلسطين في الحفاظ على نظام مصرفي آمن/ دراسة تطبيقية, كلية الدراسات العليا, جامعة بيرزنت, فلسطين.
4. جريدة الوقائع العراقية, رقم العدد: 4172, 2011.
5. البنك المركزي العراقي, تقرير السنوي للاستقرار المالي 2010.

الاجنبية:

1. Ancient History Encyclopedia. "Banking in the Roman World." Accessed Oct. 25, 2019
2. www.muhtwa.com (المال والاعمال) إنترنت
3. ar.wikipedia.org/wiki البنك المركزي
4. <https://www.muhtwa.com/355906>

م. / استبانة

نرجو من زبائن المصرف الكرام قراءة فقرات استمارة الاستبانة بدقة والاجابة عليها بموضوعية، وذلك بوضع

علامة (√) في الخانة التي تراها/ ترينها مناسبة من فقرات الاستبانة.

تضمنت الأسئلة محورين أساسيين هما:

الأول: الخدمات والأنشطة المصرفية المقدمة للجمهور .

ثانياً: سلطة النقد المصرفية المقدمة للجمهور .

الأول: الخدمات والأنشطة المصرفية المقدمة للجمهور

ت	الفقرة	اوافق	محايد	لا اوافق
1	التسهيلات الائتمانية المقدمة واضحة ومفهومة من قبل المصرف.			
2	هناك معرفة لدى الجمهور باستخدام البطاقات الألكترونية المقدمة.			
3	وصول إشعارات دورية ودعائية من المصرف بكل المستجدات.			
4	هناك توعية وتوضيح للأمور المالية.			
5	تعاون موظف المصرف مع الجمهور لتوضيح الاجراءات المعقدة.			
6	يفضل الجمهور المصارف المقدره الأوضاع الاقتصادية والسياسية.			
7	يشجع انتشار فروع المصارف على أقبال الجمهور على الإيداعات النقدية.			
8	تعتبر المصداقية الصفة الالهة في كسب جمهور المودعين.			
9	حسن معاملة الجمهور له تأثير إيجابي في كسبهم.			
10	سرعة الانجاز شجعت الجمهور بتفضيل مصرف دون آخر (سواء أهلي، أو حكومي).			

ثانياً: سلطة النقد المصرفية المقدمة للجمهور

ت	الفقرة	أوافق	محايد	لا أوافق
1	محاسبة المصارف التي تستغل أزمات الجمهور.			
2	عدم استقرار القطاع المالي أدى إلى عزوف الجمهور عن الايداع.			
3	سيطرة المصارف على التقلبات المالية وعدم الاستقرار.			
4	ضبط السوق والشمول المالي عبر التوعية المالية.			
5	الحفاظ على سلامة الجهاز المصرفي والصيرفي.			
6	متابعة مصارف الاقراض المتخصصة وحماية اموال المودعين.			
7	تنقيف الجمهور حول واجباتهم وحقوقهم اثناء التعاملات المصرفية.			
8	متابعة الخدمات المصرفية وشفافية اسعارها والافصاح التام للجمهور عنها.			
9	تقييم عمل انظمة الدفع وسهولتها في تعزيز ثقة الجمهور بها.			
10	خلق بيئة مالية ملائمة بالتركيز على الأطر التنظيمية والقانونية، للحد من المخاطر النظامية.			

www.cbi.iq