IRAQ FINANCIAL SECTOR REVIEW

CHALLENGES CONFRONTING THE BANKING SECTOR IN IRAQ

Presented at the International Monetary Fund and World Bank Annual Meeting

Sahar Nasr

April 2011

Summary

Overall, the financial sector in Iraq is underdeveloped. The financial sector's contribution to Gross Domestic Product (GDP) is low, accounting for less than two percent. The banking system is still by far the most important part of the Iraqi financial system, accounting for more than 75 percent of the assets, and dominated by state ownership. Non-bank financial institutions and markets are small and under-developed but have the potential to provide access to sources of finance. The banking system in Iraq is small, assets-to-GDP ratio is equivalent to 73 percent compared to 130 percent for Middle East and North Africa (MENA) countries. It is dominated by public ownership, accounting for more than 86 percent of the system's assets. Seven state banks are the major players in the Iraqi banking system. Private banks are generally quite small, accounting for only 11 percent of the system, and many have been established relatively recently. Seven of the 36 private banks have foreign participation, and eight operate according to Islamic principles. . Financial intermediation is weak in Iraq, and access to credit is low. Credit expansion is very low at less than 10 percent of GDP, compared to 55 percent for MENA countries. Broad money-to-GDP is also low at 57 percent, compared to 75 percent in MENA countries. Moreover, half of the money supply is in cash, indicating a large cash based economy.

The system suffers from an uneven playing field between the private and the state-owned banks. State banks benefit from the perception of a *de facto* deposit guarantee, from restrictions imposed on the operations of the private banks, as well as exemption from meeting prudential requirements. There is also the issue of directed-lending, where state-owned banks are required by the government to get engaged in financing mega government projects, such as the national housing project, and paying the salaries of non-viable defaulting employees of state-owned enterprises (SOEs). Furthermore there is a conflict of interest involved, which requires change in management of the state-owned banks who contributed to the non-performing loans (NPLs), and incurred losses, and hence have conflict of interest in acknowledging the losses. New management has to be appointed with a clear mandate and incentive system to reform. There is also lack of consensus on inherited losses (including war losses), settlement of the remaining NPLs, and the actual implementation of the overall financial restructuring among the different stakeholders—the Board of Supreme Audit, Ministry of Finance, CBI, and the state-owned commercial banks. Islamic banks face some challenges in working without a specific Islamic banking law, and regulations except the internal instructions that were issued in 2006 by CBI. There is also a shortage of qualified experts who understand Islamic banking practices and *Shari'a* compliant products.

For sustainable development in Iraq, it is crucial to enhance the performance of the financial sector, and to ensure that it plays a key role in financial intermediation. Key issues to be addressed up front include developing a clear strategy for the future of state-owned banks. The authorities need to consider the relative roles they wish to assign to state-owned banks and private banks. More efforts need to be exerted to bring the large state-owned banks under effective supervision and adequate regulations, and to be treated at a level playing field as private banks. An immediate priority should be to announce the removal of all impediments for private banks in doing business with the government and state-owned enterprises. It is essential to enhance access to finance to cater for a broader segment of society, especially the underserved micro, small and medium enterprises. This requires improving and modernizing the financial institutional infrastructure, including setting up a comprehensive credit registry, strengthening the collateral framework, updating the bankruptcy law, ensuring contract enforcement, shareholders and creditors rights, and improving the competence and fairness of the judicial system. Improving the accounting and auditing skills, and over time moving to international standards, are particularly important, both to help ensure the transparency of banks and to allow banks to identify creditworthy clients. Most important, all this requires political will and commitment to reforms at the highest political elves, especially when dealing with inherited losses, and external debt, which is essential for attaining a viable and sound financial system.

استعراض القطاع المالي في العراق
التحديات التي تواجه القطاع المالي في العراق
ملخص تم تقديمه في الاجتماع السنوي لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي

سحر نصر

إبريل 2011

ملخص

بصفة عامة يمكن القول أن القطاع المالي في العراق قطاعا غير متطور. وتنخفض نسبة مساهمة القطاع المالي في الناتج المحلي الإجمالي حيث تبلغ نسبته أقل من اثنين بالمائة. ويعتبر القطاع المصرفي أهم قطاعات النظام المالي في العراق حيث يمثل أكثر من 75 بالمائة من الأصول وهو خاضع لملكية الدولة. وتعتبر المؤسسات المالية والأسواق غير المصرفية صغيرة وغير متطورة؛ ولكنها تحظى بالقدرة على توفير مصادر تمويل. ويعتبر القطاع المصرفي العراقي قطاعا صغيرا وتصل نسبة الأصول إلى الناتج المحلي الإجمالي 73 بالمائة، مقارنة بنسبة 130 بالمائة في دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وتسيطر على القطاع الملكية العامة والتي تمثل 86 بالمائة من أصول النظام. وهناك سبعة مصارف تابعة للدولة تعتبر أكبر الجهات في النظام المصرفي العراقي. أما البنوك الخاصة فهي بصفة عامة صغيرة وتمثل 11 بالمائة فقط من النظام؛ وقد تم مؤخرا انشاء العديد منها. وهناك مساهمة أجنبية في سبعة من البنوك الخاصة التي يصل عددها إلى ستة وثلاثين في العراق وثمانية منها تعمل وفقا لأحكام الشريعة الاسلامية. وتعتبر عملية الوساطة المالية عملية ضعيفة في العراق كما تنخفض إمكانية الحصول على تسهيلات ائتمانية. كذلك، فإن التوسع في التسهيلات الائتمانية منخفض وتبلغ نسبته أقل من 10 بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي ، مقارنة بنسبة الـ55 بالمائة الموجودة في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. كما إن نسبة المال إلى الناتج المحلي الإجمالي منخفضة وتصل الى 57 بالمائة مقارنة بنسبة 75 بالمائة في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وعلاوة على ذلك، فإن نصف المعروض من المال يأتي في صورة نقدية؛ وهو ما يشير إلى اعتماد الاقتصاد بصورة كبيرة على الأموال النقدية.

ويعاني النظام بسبب عدم المساواة بين البنوك الخاصة والبنوك المملوكة للدولة. وتستفيد البنوك المملوكة للدولة من مفهوم ضمانات افتراضية للودائع، ومن القيود المفروضة على عمليات البنوك الخاصة، بالإضافة إلى الإعفاء من متطلبات التحوط المالي. وهناك أيضا مسألة الإقراض الموجه، حيث تكون البنوك المملوكة للدولة مطالبة من قبل الحكومة بأن تشارك في تمويل المشروعات الحكومية الكبرى، مثل مشروع الإسكان الوطني، ودفع مرتبات الموظفين بالشركات المتعثرة المملوكة للدولة. وعلاوة على ذلك، هناك صراع مصالح يتطلب تغيير إدارة البنوك المملوكة للدولة، التي أسهمت في القروض المتعثرة وتكبدت خسائر؛ ومن هنا يكون لديها صراع مصالح يتعلق بالاعتراف بالخسارة. ويجب تعيين إدارة جديدة تتمتع بمهمة واضحة وتقوم بإصلاح نظام الحوافز. وهناك أيضا عدم إجماع فيما يتعلق بالخسائر الموروثة (والتي تتضمن خسائر الحرب) وتسوية باقي القروض المتعثرة والتطبيق الحقيقي لعملية إعادة الهيكلة المالية الشاملة بين مختلف أصحاب المصلحة – ديوان الرقابة المالية، ووزارة المالية، والبنك المركزي العراقي، والبنوك التجارية المملوكة للدولة. وتواجه البنوك الإسلامية بعض التحديات تتعلق بالعمل بدون وجود قوانين ولوائح إسلامية محددة للبنوك الإسلامية فيما عدا التعليمات الداخلية التي قام بإصدارها البنك المركزي العراقي في عام 2006. ويوجد نقص في الخبراء المؤهلين الذين يفهمون ممارسات البنوك الإسلامية والمنتجات المتوافقة مع الشريعة الاسلامية.

ومن أجل تحقيق تنمية مستدامة في العراق، ينبغي دعم أداء القطاع المالي وضمان أن يلعب دورا أساسيا في عملية الوساطة المالية. وتتضمن المسائل التي يجب التعامل معها تطوير استراتيجية واضحة تتعلق بمستقبل البنوك المملوكة للدولة. ويجب أن تقوم السلطات بدراسة الأدوار النسبية التي ترغب في إسنادها إلى البنوك المملوكة للدولة والبنوك الخاصة. كذلك يجب بذل المزيد من الجهود لوضع البنوك الكبرى المملوكة للدولة تحت إشراف فعال ولوائح كافية وأن يتم التعامل معها على قدم المساواة مع البنوك الخاصة. وتتمثل الأولويات الفورية في وجوب إعلان إلغاء كافة العوائق التي تقف أمام البنوك الخاصة أثناء القيام بأعمالها مع المؤسسات الحكومية والمؤسسات المملوكة للدولة. ومن الضروري أن يتم القيام بدعم الحصول على التمويل وتقديمه إلى قطاع أوسع نطاقا من المجتمع، وبخاصة في مجال المشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة التي لا تحصل على الخدمات

الكافية. ويتطلب هذا الأمر تحسين وتحديث البنية الأساسية المؤسسية المالية بما في ذلك إنشاء سجل ائتماني شامل، ودعم إطار الضمانات، وتحديث قانون الإفلاس وضمان تنفيذ العقود، وضمان حقوق حملة الأسهم والدائنين، ورفع كفاءة ونزاهة النظام القضائي. ومن الأهمية بمكان القيام برفع المهارات المحاسبية ومهارات التدقيق وتطبيق المعايير الدولية بمرور الوقت للمساعدة على ضمان شفافية البنوك والسماح للبنوك بتحديد العملاء ذوي الجدارة الائتمانية. والأهم من ذلك، أن كل هذه الأمور تتطلب الإرادة السياسية والالتزام بالإصلاحات من قبل أعلى السلطات السياسية، وخاصة عندما يتعلق الأمر بالتعامل مع الخسائر الموروثة، والدين الخارجي؛ وهي أمور ضرورية من أجل الحصول على نظام مالي سليم وعملي.