



د مدحت القرشي*: ملاحظات حول جدوى القروض الخارجية للعراق **

مقدمة

توصلت السلطات العراقية وخبراء صندوق النقد الدولي إلى اتفاق على مستوى الخبراء بشأن طلب عقد اتفاق للاستعداد الائتماني مدته 36 شهراً. وبموجب هذا الاتفاق ستتاح للعراق إمكانية الحصول على ائتمان من الصندوق بقيمة تصل إلى حوالي 5.4 مليار دولار امريكي. هذا ما أعلنه وزير المالية هوشيار زيباري الذي ذكر بأن هذا الاتفاق قد يؤدي إلى تقديم مساعدات دولية إضافية قيمتها 15 مليار دولار فضلاً عن بعض التسهيلات. ومن ضمن هذه التسهيلات، مساعدة العراق على تخفيف الأعباء المترتبة على تسديد التزاماته مع نادي باريس، إضافة لحصوله على دعم مالي إضافي من البنك الدولي ومن دول أخرى. كما أن الاتفاق سيساعد على إصدار سندات، وتحسين التصنيف الائتماني للعراق، وسيتيح الوقت للقيام بإصلاحات تشدد الحاجة إليها لزيادة الموارد. وأضاف زيباري أن هذا الاتفاق ليس نهاية الطريق لكنه ضروري لتجاوز الأزمة التي يواجهها العراق. وبطبيعة الحال، فإن هذا القرض سيساعد في خفض العجز الإضافي في الموازنة العامة المترتب على انخفاض أسعار النفط وعلى اتباع إجراءات تساعد في خفض العجز الكلي في الموازنة العامة.

وتهدف هذه المقالة إلى تقييم جدوى القرض المقترح من صندوق النقد الدولي والتأثيرات الإيجابية والسلبية المتوقعة وذلك بالاستناد إلى المعطيات والشروط المتعلقة باتفاق القرض بالإضافة إلى الأفكار والآراء الاقتصادية الخاصة بالقروض وكيفية تحقيق الاستفادة القصوى منها وتجنب التأثيرات السلبية التي قد تنجم عنها.

وبالعودة إلى اعلان الاتفاق المذكور فقد عقب رئيس بعثة الصندوق، كرستيان جوز (Christian Josz)، على الاتفاق بالقول إن العراق قد تأثر بشدة من جراء الصراع مع ما يسمى تنظيم الدولة الإسلامية (داعش) والهبوط الحاد في أسعار النفط واللذان يسببان ضغوطاً على موارد البلاد، وعلى ميزان المدفوعات، وإيرادات الموازنة. ومضى يقول إن هذه الخطوة تعطي الثقة للمانحين



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق اقتصادية

الآخرين لتقديم مزيد من التمويل. وسيكون السداد على ثمان سنوات منها ثلاث سنوات فترة سماح، وستتراوح الفائدة بين 1 و1.3% بناءً على حجم اقتراض العراق

ويأتي هذا القرض في خضم الأزمة المالية والاقتصادية التي يعيشها العراق من جراء انحدار أسعار النفط العالمية منذ منتصف عام 2014 فضلاً عن تكاليف الحرب ضد عصابات داعش الارهابية التي تضيف عبئاً جديداً إلى أعباء الموازنة العامة للدولة. ويتوقع البعض أن يواجه البلد عجزاً مالياً قدره 17 مليار دولار هذا العام ما لم يُدبر العراق مزيداً من التمويل.

وتجدر الإشارة إلى أن إطلاق القرض يحتاج إلى موافقة مجلس النواب، ولهذا يتعين أن ترسل الاتفاقية من الحكومة إلى المجلس على شكل مشروع قانون لدراسته والتصويت عليه بالموافقة لكي يتم تنفيذ اتفاقية القرض.

شروط القرض

لقد ربط صندوق النقد الدولي القرض بعدد من الشروط والتي شملت الآتي:

1. قيام الحكومة العراقية باتخاذ الإجراءات الكفيلة بتخفيض النفقات في الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2016 بمبلغ 13 ترليون دينار.

2. اتخاذ الإجراءات الكفيلة بتسوية مستحقات الشركات النفطية وعدم السماح بتراكمها.

3. إخضاع كامل الراتب والمخصصات لكبار موظفي الدولة والدرجات الوظيفية العليا والخاصة لضريبة الدخل، وتتراوح الضريبة ما بين 7.5%--15% من إجمالي الراتب والمخصصات.



أوراق اقتصادية

4. إعادة تأهيل أو إعادة هيكلة الشركات العامة الممولة ذاتياً.
 5. العمل الجاد على رفع كفاءة أداء الأجهزة المالية والرقابية في البلد وعلى جميع المستويات وفرض رقابة صارمة على أبواب الصرف لهذا القرض.
 6. إطلاع صندوق النقد الدولي على صافي الصرف الحقيقي للعراق خلال عام 2015.
 7. إن الاتفاق يلزم العراق بإصدار قانون الإدارة المالية وإدخال هيئة النزاهة كطرف فاعل في عملية المتابعة واعتماد وثيقة الامم المتحدة الخاصة بمكافحة الفساد. وقد ذكر الدكتور مظهر محمد صالح، مستشار السيد رئيس الوزراء، بأن الاتفاق مع الصندوق لا يشير إلى تخصيص حصة من القرض لإقليم كردستان. ويبدو أن الإقليم قد اشترط على الحكومة الاتحادية الحصول على 15% من القروض الخارجية التي يحصل عليها العراق، وقد تكون الحكومة الاتحادية قد وافقت على ذلك. وقد أكد المستشار أيضاً بأن الاتفاق كان شفافاً ولا أسرار أو خفايا فيما يتعلق بالقرض.
- وهناك نقاط أخرى تتعلق بالقرض أيضاً ومنها:
1. بخصوص أسعار الوقود فقد تضاربت الأنباء والتصريحات بشأنها. فمن جهة يقول البعض بأنه لن يتم رفع أسعار الوقود بأنواعه، لأن أسعار النفط منخفضة حالياً ولأن الأسعار المعمول بها حالياً تعد مجزية للحكومة، إلا أن هناك من يقول بأن الصندوق طلب رفع أسعار الوقود.
 2. لا يوجد أي شرط يقضي بتسريح العاملين في القطاع الحكومي.



أوراق اقتصادية

3. توجد ضوابط لجباية أجور الخدمات العامة بحيث يتم مراعاة الأوضاع المعيشية لذوي الدخل المحدود.

4. لا يوجد شرط يسمح بالمساس بالبطاقة التموينية ولا برواتب شبكة الحماية الاجتماعية ولا بالإعانات الحكومية المقدمة للنازحين.

أما كيفية التصرف بمبلغ القرض والتحقق من إنفاقه على الأغراض التي تم تخصيصه من أجلها أصلاً، وتحقيق الأهداف الرئيسية المتوخاة منه فإن عبء التنفيذ والمتابعة بصددتها سيكون على عاتق الاطراف الدولية المشاركة والداعمة لهذا الاتفاق بدرجة أساسية وليس على عاتق الحكومة العراقية وحدها.

جدوى القرض

تبرز الحاجة إلى القروض عادةً عندما تواجه الدولة أوضاعاً مالية صعبة بحيث تعجز عن مواجهة تلك الأوضاع من خلال وسائل التمويل الداخلية الاعتيادية بما في ذلك الاقتراض الداخلي ولهذا تضطر إلى اللجوء إلى الاقتراض الخارجي لتتجاوز الأوضاع المالية الصعبة التي تواجهها. وهناك حالتان تدفع الحكومة إلى الاقتراض وهي:

1. حالة وجود حاجة ماسة لتمويل نشاط إنتاجي استثماري (سلي أو خدمي) ولا يتوفر التمويل لدى الحكومة. ولهذا فإن الحصول على القرض سيمكن من تحقيق الإنتاج المولد للدخل والأرباح التي تسهل عملية تسديد القرض مع الفوائد المترتبة عليه بسهولة ويسر.

2. الحالة الأخرى، وهي أقل جدوى، هي حالة وجود عجز مالي في الموازنة العامة لا يمكن مواجهته بالوسائل الاعتيادية، ونظراً لأهمية وضرورة الانفاق العام من قبل السلطة التنفيذية على جوانب استهلاكية ضرورية أو استثمارية عندها تلجأ الحكومة إلى الاقتراض لتغطية هذه النفقات.



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق اقتصادية

وفي هذه الحالة تنشأ بعض الصعوبات في تسديد القرض والفوائد لأن القرض تم توجيهه للنفقات الاستهلاكية التي لا ينتج عنها عوائد وأرباح تساعد في تسديد القرض. وقد تضطر الحكومة في بعض الحالات إلى السعي للحصول على قرض جديد من أجل تسديد القرض الأول وهنا تتراكم الأعباء المتعلقة بتسديد القروض وتصبح مشكلة معقدة. وعليه فإن الحالة الأولى هي الأفضل والأكثر جدوى للاقتراض من الحالة الثانية.

وتجدر الإشارة إلى أن الديون قد تراكمت على العراق خلال المراحل المتعاقبة من جراء الحروب المتتالية، حيث بلغ حجم الديون الخارجية حوالي 65.5 مليار دولار فيما بلغ حجم الديون الداخلية حوالي 30.5 مليار دولار، وبذلك يكون إجمالي الديون الخارجية والداخلية حوالي 96.0 مليار دولار وهذه تشكل نحو 77% من الناتج المحلي الإجمالي (أنظر جريدة الصباح الجديد، 2016/6/2).

المنافع المتوقعة من القرض العراقي مع الصندوق

1. إن القرض يوفر سيولة نقدية تستخدم لتغطية النفقات في الموازنة العامة ويعالج أو يخفف من العجز الحاصل في الموازنة ولو مؤقتاً.
2. إن معدل الفائدة منخفض وهو مناسب للعراق في هذه الظروف وبالتالي يخفف من عبء خدمة الدين.
3. إن اشتراط القرض المذكور على فرض ضريبة الدخل على دخول كبار الموظفين في الدولة من شأنه أن يوفر سيولة نقدية مصدرها من الأشخاص المقتردين على دفع الضريبة، كما أنه يقلص من التفاوت في مستويات الدخل والثروات فيما بين الأفراد والجماعات. ويحقق نوعاً من العدالة الاجتماعية.



أوراق اقتصادية

4. إن اتفاقية القرض اشترطت المحافظة على بعض الأهداف الاجتماعية ومنها الحماية الاجتماعية والبطاقة التموينية ومساعدة النازحين وهذه أمور إيجابية.

5. كما اشترط الصندوق التخلص من الموظفين الوهميين والمتقاعدين الذين يحصلون على أكثر من راتب، وهذا ما يساعد على تقليص التأثيرات السلبية للفساد ويقلص من حجم النفقات الحكومية.

6. ومن أبرز شروط الصندوق هي إعادة النظر بالموازنة العامة وتخفيض النفقات فضلاً عن جعل الموازنات القادمة تصاغ على وفق معايير الصندوق. وهذا الجانب يكتسب أهمية بالنسبة للعراق في الوقت الحاضر حيث أن الموازنة حالياً مجرد تخصيصات مالية غير مرتبطة بالمشاريع وتكاليفها وجدواها الاقتصادية وأنها تنتزع على وفق مصالح الجهات السياسية المتنفذة.

وتجدر الإشارة إلى أن الحصول على القرض يتطلب سلسلة من الإجراءات، حسبما بينَّ المستشار الاقتصادي لرئيس الوزراء في جريدة الصباح الجديد، وكل هذه الإجراءات تصب في مصلحة العراق، ومن بينها إطلاق صندوق النقد الدولي على صافي الصرف الحقيقي للعراق خلال عام 2015، والعمل على احتساب سعر برميل النفط بـ 35 دولار بدلاً من 45 واعتماد حجم التصدير 3.6 م/ب/ي (وذلك لتجنب المبالغة في تقدير الإيرادات العامة والتحوط للاحتتمالات الاسوأ)، تخفيض مستوى رواتب الوظائف العليا (إذ أن الصندوق اكتشف بأن الرواتب مبالغ فيها). كما طالب الصندوق أيضاً بإعداد كشف تفصيلي بإمكانات العراق الاقتصادية وحصر الأموال ومعرفة تفاصيل مستحقات المقاولين وضرورة حوكمة أداء وزارة المالية، وإعادة هيكلة مصرف الرافدين ومصرف الرشيد وإنشاء شركة لضمان الودائع، والاستمرار بالرعاية الاجتماعية والبطاقة التموينية وإغاثة المهجرين والنازحين. وتجدر الإشارة إلى أن مثل هذه المطالبات من قبل الصندوق تجعل العراق تحت المجهر في مجال إنفاقه، كما تعمل على جعله يتقيد بالإجراءات المناسبة لتقليص الإنفاق والهدر في الأموال. وقد أكد المستشار



أوراق اقتصادية

الاقتصادي أيضاً أن الاتفاق مع الصندوق كان شفافاً جداً ولا توجد أسرار أو خفايا فيما يتعلق بالقرض.

الأعباء والأضرار المتوقعة من القرض

إن القرض يمثل التزاماً على المقترض بإعادة مبلغ القرض مع الفوائد خلال مدة زمنية محددة وبخلافه سوف يتحمل المقترض فوائد إضافية عند حصول تأخير في السداد فضلاً عن الإجراءات العقابية الأخرى. ومن جملة الأضرار المتوقعة من القرض الآتي:

1. لكي تتم عملية تسديد القرض يتعين على البلد المقترض تهيئة الأموال اللازمة لذلك. ففي حالة استخدام القرض لأغراض استثمارية مُدرةً للدخل فعندها تسهل مهمة خدمة الدين، وبخلافه في حالة استخدام القرض لأغراض استهلاكية فقد يواجه البلد المقترض صعوبات في التسديد.

2. في حالة القرض موضوع البحث فإنه لم يكن مخصصاً لتمويل نشاط استثماري أو إنتاجي، عدا ذلك الجزء المخصص لمستحقات الشركات النفطية عن أعمالها لتوسيع الطاقة الإنتاجية لمشاريع إنتاج النفط الخام، أما الباقي فإنه ينفق على مجالات استهلاكية غير مدرة للدخل، وهذا ما يؤدي إلى زيادة عبء خدمة الدين. ومعلوم أن عبء تسديد القرض سيعتمد بالأساس على العوائد من الصادرات النفطية ولهذا فإن مقدار العبء يعتمد على حجم النفط المصدر وعلى مستوى الأسعار العالمية والتي لا يتحكم بها العراق. وعليه، كلما ارتفعت أسعار النفط وزاد حجم الإنتاج كلما تسهل عملية تسديد القرض وبعبءه سيواجه البلد صعوبات في التسديد وضغوط اقتصادية ومالية في هذا المجال سيما وأن البلد حالياً لا يملك نشاطات إنتاجية غير نفطية يمكن الاعتماد عليها كمصدر للأموال لتسديد القروض.



أوراق اقتصادية

3. وبخصوص سعر الفائدة على القرض فكلما كان ذلك السعر مرتفعاً كلما ازداد عبء تسديد القروض مما يولد ضغوطاً كبيرة على الاقتصاد الوطني وعلى الموازنة العامة. وفي الحالة موضوع البحث فإن سعر الفائدة مناسب جداً للعراق إذ أنه يراوح بين 1.0-1.3 بالمئة.

4. وحسبما تشير بعض التقارير فإن الصندوق قد اشترط عدم تخصيص جزء من القروض إلى المحافظات أو المكونات لأنها تفتح باباً للمطالبات من المكونات والمحافظات المختلفة وتسبب نزاعات واختلافات. وقد علمنا بوجود تصريحات تشير إلى أن ما نسبته 17% من القروض الخارجية ستخصص إلى إقليم كردستان، أي بقدر نسبة التخصيصات من الموازنة العامة إلى الإقليم بصرف النظر عن الاعتبارات الاقتصادية الموجبة للقرض. وإذا صح مثل هذا الخبر فإنه قد يدفع المحافظات غير المنتظمة بإقليم وخاصة البصرة، وهي المصدر الرئيسي لتمويل الموازنة إلى الاعتراض أو المطالبة بنسبة من القرض إسوة بالإقليم وهذه ما قد يدفع بالمحافظات هي الأخرى للمطالبة بحصة من القرض والذي قد يسبب مشكلات إلى الحكومة. كما ذكر أيضاً بأن الإقليم اشترط أن لا يتحمل الإقليم عبء الفوائد على القرض بل تتحملها الحكومة المركزية. وبعبارة أخرى، إن محافظات الوسط والجنوب وفي الوقت الذي لا تحصل على حصة من القرض فإنها تتحمل عبء ذلك القرض بما فيه حصة الإقليم. إن مثل ذلك التعامل غير المتوازن وغير المبرر قد يثير حفيظة الكثير من الجهات السياسية ومن بعض الأطراف، ويسبب مشكلات إضافية فوق ما هو موجود أصلاً لأنه يعني للكثير من الناس أن الإقليم ينتفع من العراق ويأخذ أكثر من حصته المقررة في الوقت الذي لا يتحمل ما عليه من التزامات تجاه البلد وتجاه الشعب العراقي؛ وهذا غير مقبول من الناحية العملية ومن الناحية الأخلاقية، وقد يدفع باتجاه تفكيك العراق كبلد واحد موحد. وإذا يراد للإقليم الانفصال فعليه أن يطرح هذه القضية على الشعب العراقي ككل وليس فقط على سكان الإقليم لاعتبارات عديدة ولأن العراقيين معنيون جميعهم بهذا الأمر وأن هناك قضايا عديدة تتداخل مع مسألة انفصال الإقليم الذي هو حق طبيعي للشعوب ولكن بأسلوب ديمقراطي وحضاري ولا يسبب ضغائن أو مشكلات تنعكس على العلاقات بين الطرفين وعلى مصالحهما الحيوية.



أوراق اقتصادية

5. ومن بين العوامل التي قد تساهم في إفشال الهدف الأساسي من القرض هو عامل الفساد المستشري في أجهزة الدولة والذي قد يؤدي إلى إهدار الأموال المخصصة للقرض على أغراض لا تخدم الاقتصاد الوطني ولا تصب في مصلحة البلد من خلال السرقات والاستغلال السيء لهذه الأموال. لهذا يتعين وضع أجهزة رقابية على كيفية صرف الأموال والأغراض المخصصة لها. ومن حسن الحظ فإن صندوق النقد الدولي، ولمعرفته بحالة الفساد السائدة في العراق، اشترط بأن يكون عبء التنفيذ والمتابعة للقرض على عاتق الأطراف الدولية المشاركة والداعمة لهذا الاتفاق بدرجة أساسية وليس على عاتق الحكومة العراقية وحدها. ونأمل أن مثل هذا الشرط قد يساعد على تجنب العراق مخاطر الفساد والإهدار للأموال المخصصة في القرض.

6. وأخيراً فإن التكلفة الاجتماعية الناجمة عن الاتفاق مع الصندوق هي تلك المرتبطة بتأثيراته السلبية الناتجة عن خفض الانفاق العام (وبالتالي تقليص الخدمات العامة التي تقدمها الدولة) في ظل غياب المؤسسات القادرة على تخصيص الموارد الاقتصادية المتاحة بأفضل الطرق وانعدام القدرة على انتهاز إدارة كفاءة للمال العام، رغم أن تخفيض النفقات العامة في الظروف الاعتيادية يعد أمراً إيجابياً يساعد على تخفيض عجز الموازنة.

استنتاج

تحتاج البلدان المختلفة اللجوء إلى الاقتراض وذلك في ظروف معينة عند وجود مشروع استثماري مهم وذو جدوى ولا يتوفر لدى البلد التمويل اللازم له، أو عند حدوث عجز كبير في الموازنة العامة ولا يستطيع البلد من تغطيته بإمكاناته الذاتية. وفي كلتا الحالتين يلجأ البلد إلى الاقتراض لكي يتمكن من الإنفاق في مجالات يراها ضرورية. ولكي تكون القروض مبررة اقتصادياً يتعين أن يتم استغلال تلك الأموال بكفاءة اقتصادية تحقق الهدف المنشود، وفي نفس الوقت ينتج عنها عوائد مالية صافية لخدمة الدين وتسديد القرض. وبخلاف ذلك عندما تلجأ الدولة إلى الاقتراض باعتباره الحل الأسهل لتمويل العجز في الموازنة وتمويل بعض نشاطاتها الجارية (الاستهلاكية) دون أن تحقق دخلاً صافياً يمكن أن يستخدم في تسديد القرض، وفي هذه الحالة يكون القرض



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق اقتصادية

عَبْثاً على الاقتصاد الوطني ويولد صعوبات في عملية تسديد القرض. وإذا ما كانت حالة الفساد الإداري والمالي سائدة لدى الجهات التنفيذية فإن احتمالات تبديد القرض تكون واردة ولا يتحقق الغرض المنشود من القرض وتتراكم الديون وتتعدّد عملية التسديد وتصبح عملية الاقتراض عملية محفوفة بالمخاطر.

* خبير اقتصادي وأستاذ جامعي

** نسخة منقحة من المقالة الاصلية التي نشرت في جريدة الصباح الجديد في جزئين، يومي 29 و30 تموز 2016.

حقوق النشر محفوظة لشبكة الاقتصاديين العراقيين. 2016/8/30 يسمح بإعادة النشر بشرط الاشارة إلى المصدر.
<http://iraqieconomists.net/ar/>