



أوراق في سياسات الدين العام العراقي

د. مظهر محمد صالح*: الاقتراض الحكومي العراقي: بين الضرورات والمخاطر

١- تمهيد

ابتداءً لابد من الاشارة إلى ما يسمى بالقاعدة الذهبية للاقتراض الحكومي golden rule والتي أطلقها واعتمدها تحديداً وزير الخزانة البريطاني الاسبق غوردن براون في العام ١٩٩٧ (ذلك في إطار السياسة البريطانية في تبني تلك الفلسفة في الاقتراض العام). وكان يقصد بها ان تكون القروض الحكومية لأغراض الموازنة الاستثمارية حصراً، وان العائد من الاستثمار ينبغي ان يفوق كلفة الاقتراض وحسب مفهوم القيمة الصافية الحاضرة (NPV) Net Present Value شريطة ان تذهب الموازنة التشغيلية نحو التوازن دون ولوج بوابات العجز أو التمويل بالاقتراض لكونها ذات طابع استهلاكي لا يسهم في تعظيم النمو غالباً.

وللأسف ظلّ التاريخ المالي العراقي يتعاطى مع الدين العام بوضع مختلف، فالموارد النفطية التي مازلت تشكل ٩٢٪ من اجمالي الإيرادات السنوية مضافاً اليها الإيرادات غير النفطية وجُلّ الاقتراض الداخلي يتوجه اقلبه اليوم نحو الإنفاق الاستهلاكي العام، من خلال الموازنة التشغيلية التي تشكل الرواتب والاجور والمعاشات التقاعدية لوحدها نسبة ٦٥٪ من اجمالي إيرادات الموازنة النفطية وغير النفطية، ولم يبق للموازنة الاستثمارية أو الانفاق الاستثماري العام سوى العجز غير الممول. إذ جاء العجز في موازنة العام ٢٠٢١ موازياً بالقيمة لتخصيصات الموازنة الاستثمارية وبواقع يقرب من ٢٩ تريليون دينار أيضاً وباستثناء بعض الاستثمارات الحكومية التي ارتبطت بموجب اتفاقيات قروض خارجية أو دولية وهي تشكل تقديراً نسبة ٢٠٪ من اجمالي احتياجات التمويل الاستثماري الحكومي السنوي المخطط.



أوراق في سياسات الدين العام العراقي

٢- نظرة في التاريخ الاستهلاكي للديون العراقية

أ- يعد تاريخ الديون العراقية عموماً والخارجية منها خصوصاً من الوقائع المحزنة والداكنة في تاريخ العراق الاقتصادي الحديث. إذ ظلّ الدين الحكومي على مدار العقود الاربعة الماضية بعيداً في توجهاته عن فلسفة الاقتراض من اجل الاستثمار في التنمية وتحقيق الازدهار الاقتصادي بحكم الظروف والعوامل السياسية القاهرة والاستثنائية.

ففي عقد الثمانينيات الماضي وإبان الحرب مع إيران كان الاقتراض الخارجي مُسخرًا لتمويل آلة الحرب المهلكة وهو دين استهلاكي (قاتل وبغيض odious debt) رافقه اقتراض داخلي للغرض الإنفاقي الاستهلاكي نفسه.

لقد قدرت سكرتارية نادي باريس في العام ٢٠٠٤ دين العراق الخارجي لمرحلة ما قبل ١٩٩٠ بحوالي ١٢٩ مليار دولار والذي تقرر حينها شطب ٨٠%^[ALM] منه بموجب اتفاقية نادي باريس في ٢١ تشرين الثاني / نوفمبر ٢٠٠٤ تلك الاتفاقية التي استندت على قرار مجلس الامن ١٤٨٣ في ايار ٢٠٠٣ بشأن تسوية المديونية الخارجية للعراق ازاء دائنيه. إذ تراكمت ديون ما قبل العام ١٩٩٠ جراء توقف السداد والعجز عن الدفع وتطبيق شروط اتفاقيات الدين الموقعة رسمياً مع مختلف الدائنين سواء السيادية منها والتي تعود لمجموعة دول نادي باريس ١٩ أو للدائنين الرسميين من مجموعة الدول ال ٥٤ دولة دائنة للعراق من خارج مجموعة نادي باريس، فضلاً عن آلاف الدائنين التجاريين. إن ما اظهرته اتفاقات الدين الثنائية مع الاطراف الدائنة، وعلى وفق قاعدة تسمى افتراضات الديون assumption debt، يؤشر بعضها ان هناك اتفاقات حكومية سابقة بدفع الفوائد المتراكمة سواء على صعيد أصل الدين او قبول الفائدة التأخرية PDI وحسب نصوص التعاقد على الدين والموقع اغلبها رسمياً مع الاطراف الدائنة في ثمانينيات القرن الماضي.



أوراق في سياسات الدين العام العراقي

أما في مرحلة حصار التسعينيات وفرض العقوبات الدولية على العراق والمرتبة جراء حرب الكويت وتبعاتها، فقد اتخذ موضوع الديون وابعائها مسارين مختلفين. الأول: ظل الاقتراض الداخلي يسير بكثافة لمصلحة الانفاق العام ضمن الادوات النقودية وممارسة لعبة تمويل عجز الموازنة بالتمويل التضخمي أو لعبة تنقيد الدين العام debt monetization game ذلك لتوفير استدامة للواقع الهش في موازنات مرحلة الحصار الاقتصادي والسعي وقتها لتشغيل ماكنة النظام الاقتصادية وبتضخم جامح، اذ جرت مصادرة الدخل الحقيقي للفرد العراقي عن طريق استخدام ما يسمى (مبدأ المصادرة التلقائية لمخزونات الافراد وفوائضهم المحتملة وامتصاصها مقدماً بموجات التضخم والتوقعات التضخمية التي يولدها الانفاق العام الممول بالإصدار النقدي أو بالتضخم كقوة فائض طلب فائقة دون توافر عرض ممكن) وهي آلية استلاب تلقائية تقوم على ديمومة استبدال ادوات الدين الحكومي (حوالات الخزينة السنوية) الصادرة عن وزارة المالية بالنقد المصدر لتقبل تلقائياً كموجودات في الميزانية العمومية للبنك المركزي العراقي، ومن ثم اعتمادها كأصول رديئة غير قابلة للإطفاء وقتذاك في تكوين القاعدة النقدية.

أما المسار الثاني: ويتمثل بتنفيذ الاتفاق مع الامم المتحدة بموجب القرارين ٦٦٠ و ٦٦١ لمجلس الامن بعد ان سخرت المنظمة الدولية (منتصف تسعينيات القرن الماضي) ثلث عوائد النفط العراقي المصدّر عبر مذكرة التفاهم أو برنامج النفط مقابل الغذاء والدواء، وتم بدء العمل في تلك المذكرة الانقاذية في العام ١٩٩٦ ذلك لدفع التعويضات الخارجية إلى متضرري حرب الكويت (من خلال انشاء صندوق الامم المتحدة للتعويضات UNCC) وبمختلف مشاربيهم ودولهم ومؤسساتهم التي ظلت لا تعد ولا تحصى وبمبلغ تعويضات زاد على ٥٢ مليار دولار. علماً ان التعويضات هي ليست ديون وانما جزاءات فُرضت بقرارات اممية بما فيها تغطية تكاليف فرق التفتيش وتستوفي جميعها من عوائد مذكرة التفاهم وبنسبة مقدارها ٣٠٪ من عائدات النفط العراقي الخام المصدر. اذ ظلت المنظمة الدولية تحتفظ بعوائد النفط العراقي في حساب باسم الامن العام للأمم المتحدة ضمن ترتيبات الفصل السابع من ميثاق المنظمة الدولية، ولم يبق حالياً من مبالغ



أوراق في سياسات الدين العام العراقي

تلك التعويضات الكويتية سوى مبلغ هو اقل من ١ مليار دولار والذي من المتوقع تسديده في مطلع العام القادم.

ب- بدأت المرحلة الجديدة الاخرى في حياة العراق الاقتصادية وتطور مديونيته منذ مطلع الالفية الثالثة وتحديدًا مرحلة التحول السياسي الكبير في العام ٢٠٠٣ وحتى الوقت الحاضر. فلم يلجأ العراق إلى أي اقتراضات ذات اهمية تذكر، الا أن تعرّض بلادنا فجأة بعد انتهاء عقد زمني من التحول السياسي إلى ازمة مزدوجة (امنية ومالية) في العام ٢٠١٤ وامتدت حتى العام ٢٠١٧ يوم أطلقت عجلة القروض التشغيلية لتأخذ مداها الواسع مجدداً. فقد ذهب جل الاقتراض الداخلي والخارجي هذه المرة إلى دعم الموازنة التشغيلية بما يؤمّن استدامة مدفوعات الموازنة الجارية ولاسيما من الرواتب والاجور وغيرها من الالتزامات، فضلاً عن تطمين جبهة الحرب ضد الارهاب بعد ان تراجعت اسعار النفط الخام من متوسط ٨٠ دولار للبرميل إلى اقل من ٢٨ دولار للبرميل الواحد. وإذا ما أخذنا كلفة انتاج النفط الخام الذي تتولى خدماته شركات النفط العالمية IOCs فإن صافي عائد البرميل من النفط الخام المصدر أصبح ٢٠ دولار آنذاك وان الرواتب والاجور والتقاعدات صممت جميعها كتكاليف ثابتة على برميل نفط عائده لا يقل عن ٨٠ دولار. وهكذا جاء الدين الخارجي هذه المرة مرتبطاً بشكل اساس بمشريات السلاح والتجهيز واعادة بناء القوات المسلحة لمواجهة الارهاب الداعشي وهو توجه يمتلك في نهاياته طبيعة استهلاكية عالية في تشغيل ماكنة الحرب وأدواتها والتي تطلبتها أولويات تحرير الارض.

ويلاحظ ان نصف الديون الخارجية التي ولدتها الازمة المزدوجة المذكورة (المالية والامنية) بعد العام ٢٠١٤ آنذاك ولاسيما القروض الخارجية المقدمة من الدول السبعة الكبار التي استندت على التعهدات التي قطعتها تلك الدول في بيان طوكيو في شهر مايس ٢٠١٦ لدعم العراق بحربه ضد الارهاب، فضلاً عن الائتمانات المقدمة من المؤسسات المالية الدولية المتعددة الاطراف كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي وكذلك الاقتراض من سوق رأس المال الدولية بالسندات الأوروبية (سندي دجلة والفرات) بواقع مليار دولار لكل منهما. وهكذا بلغ مجموع



أوراق في سياسات الدين العام العراقي

تلك القروض الخارجية المستجدة إلى اليوم بنحو ١٢ مليار دولار ونيف لتشكل حينها مع بقايا ديون نادي باريس المُجدولة وغيرها بنحو لا يزيد على ٢٣ مليار دولار ويلحظ ان تلك القروض قد انصرف اكثر من نصفها أو ربما غالبيتها على دعم الموازنة التشغيلية بين الاعوام ٢٠١٥-٢٠١٧.

٣- الديون العامة: بين مخلفات الحروب وتدهور التنمية

تأسيسًا على ما تقدم فإن تاريخ المديونية العراقية وعبر عقود متعددة ومختلفة من الزمن قد ارتبط ارتباطاً وثيقاً بالإنفاق الاستهلاكي الحكومي جراء الحروب والصراعات والحصارات والازمات والفساد بنسبة بلغت ٩٠٪. وان اعباء الديون الاستهلاكية ربما عادلها في الجانب الاخر من الدين ولو بشكل محدود ارتباط تمويل بعضه بمشاريع التنمية المدرة للدخل، ولكن ظلت المشاريع المنفذة بالقروض هي الاخرى هامشية الاثر في دفع النمو الاقتصادي للبلاد وإحداث تحول اقتصادي يعتد به.

وهكذا وعلى مدى اربعة عقود من عمر العراق الاقتصادي لم تشكل الديون التنموية المرتبطة بمشاريع الدولة الاستثمارية سوى ١٠٪ من اجمالي الديون السيادية العراقية، اذ ظلت موارد النفط العراقي تعمل كرافعة تسديد مالية مستدامة في خدمة الديون الاستهلاكية غير المنتجة، لتسجل البلاد بعدها أيضاً اربعة عقود متتالية من التنمية الضائعة. فعلى سبيل المثال، بلغت نفقات المنح والمساعدات الدولية والقروض الميسرة (أو التي يمثل عنصر المنحة فيها grant element نسبة عالية) والتي صرفت على قطاع الاستثمار والبنية التحتية العراقية بين الاعوام ٢٠٠٣ وحتى ٢٠١٣ حوالي ٩٤ مليار دولار. وشارك العراق من جانبه بصرف ١٢٦ مليار دولار، أي ان اجمالي المصروفات الفعلية على قطاع الاستثمار الحكومي خلال السنوات العشر آنفاً بلغت ٢٢٠ مليار دولار! والنتيجة هي ان البلاد ظلت وما زالت بحاجة إلى أكثر من ٨٠٠٠ بناية مدرسية وان هناك ٥-٦ ملايين انسان يعيش في عشوائيات حول المدن عديمة الخدمات (وتفتقر إلى



أوراق في سياسات الدين العام العراقي

شبكات الصرف الصحي والمياه وخدمات نفاذ القانون) حتى أمسى جميعنا يتمتع بأشلاء متهالكة من البنية التحتية.

وعلى الرغم من تعاظم الدين العام الداخلي ليشكل اليوم قرابة ٤٠٪ - ٥٠٪ من اجمالي الدين العام (بما فيها تلك الديون السيادية التي لم تجر تسويتها بموجب اتفاقية نادي باريس ٢٠٠٤ والتي تعود إلى بلدان الخليج الاربعة واربعة بلدان اخرى والتي يقدرها البعض كما ذكرنا بقرابة ٤١ مليار دولار) فإن المشكلات التي تواجهها البلدان في تصنيفاتها الائتمانية ratings وتقييم مخاطرها الائتمانية تنحصر في القدرة على تسديد الدين الخارجي تحديداً والقدرة في الالتزام امام اسواق الاقتراض أو اسواق رأس المال ومختلف الدائنين في دفع خدمات الديون واطفائها في مواعيد استحقاقها. اما الدين الداخلي، فهو اقل خطراً لتوافر مرونة بالسياسات المالية والنقدية في معالجته محليا وان جُل الاقتصاديين يعدونه التزاماً منخفض المخاطر ذلك لتيسر بدائل محلية تعوض الدائنين وتسمح بالجدولة والتأجيل دون تأشير حالات الافلاس والعسرة على البلاد كما في حالة الديون الخارجية. منوهين ان الدين العام الداخلي العراقي الذي يقارب ٧٢ تريليون دينار قد تضاعف بسبب الازمة المزدوجة الجديدة (الصحية والمالية ٢٠٢٠-٢٠٢١) اذ جاء تمويله كلياً من الجهاز المصرفي الحكومي ومصدره ودائع وامانات جلها حكومية (أي دين من داخل الجهاز الحكومي حصرياً لم يمس ودائع الجمهور بالغالب). فالدولة ليست مدينة للأفراد مباشرة الا بنطاقات ضيقة تمثلت ببقايا مستحقات الفلاحين والمقاولين وهي تسمى بالمتأخرات غالبا arrears. كما لم يلجأ إلى الاقتراض الخارجي من جانب الدولة خلال العامين ٢٠٢٠-٢٠٢١ ولم يستخدم أي دين خارجي إطلاقاً ابان الازمة المزدوجة الثانية (أي ازمة جائحة كورونا وازمة تدهور اسعار النفط) المشار اليها آنفاً، الا بنطاقات ضيقة جاءت على وفق التزامات تنفيذ سابقة مع بعض الجهات الدولية المقرضة للعراق مثل القرض الياباني والقرض الالمانى والوكالة البريطانية لضمان الصادرات وغيرها وجميعها لأغراض المشاريع حصراً.

٤- الورقة البيضاء والإصلاح المالي



أوراق في سياسات الدين العام العراقي

اشرت الورقة البيضاء white paper الاصلاحية التي قدمتها الحكومة إلى مجلس النواب في وقت سابق من العام الماضي مسارات اقتصادية ذات أولويات في الاصلاح المالي نفسه والتي تقوم على توفير ما يسمى بالاستدامة المالية fiscal sustainability أي عدم التوسع بالعجز والحفاظ على تدفقات الموازنة وقدراتها في الإيرادات والمصروفات في الأمد الطويل لمواجهة حالات اللايقين والتمثلة بمواجهة المطلوبات التي تصبح عسيرة السداد مثل الرواتب والمعاشات والمنح وغيرها (داخليا) والالتزامات المالية ازاء الدائنين الدوليين (خارجياً). وهذا يتطلب مستقبلاً احلال حالة التوازن في موازنة النفقات الجارية أو التشغيلية والعمل بالقاعدة الذهبية العراقية Iraqi golden rule التي ينبغي ان توفر ما يسمى بالفسحة المالية fiscal space أي حصر الاقتراض مستقبلاً بالموازنة الاستثمارية وبالمشاريع والاستثمارات المُدرّة للدخل التي تسهم بالتنمية والتشغيل وصناعة الرفاهية المستدامة.

وختاماً، فقد أفصح تقرير مؤسسة S&P 500 للتصنيف الائتماني وضع المديونية العراقية نسبة إلى الناتج المحلي الاجمالي كما هو عليه الحال في ٢٣ اب/اغسطس ٢٠٢١ بنحو يقارب ٨١٪ وهو مؤشر تعدى حافات الامان وعلى وفق معايير التعزيز المالي fiscal consolidation للعراق (أي ان نسبة الديون إلى الناتج المحلي الاجمالي ينبغي ان لا تتعدى حدود النسبة المعيارية الآمنة البالغة ٦٠٪ ولا تتعدى في الوقت نفسه نسبة العجز السنوي في الموازنة العامة ٣٪ من ذلك الناتج).

وعلى الرغم من ذلك، فإن نسبة اجمالي الديون العامة إلى الناتج المحلي الاجمالي يمكن لها ان تستقر داخل النطاق الامن (للتعزيز المالي) لتصل إلى ٥٠٪ كما نوه عنها السيد وزير المالية العراقي في خطابه الصحفي في ٢٦ آب/اغسطس ٢٠٢١ ذلك في حال تسوية بقايا ديون نادي باريس المعلقة حالياً والبالغة ٤١ مليار دولار والمشار إليها آنفاً بعد شطبها بنسبة ٨٠٪ أو ربما الغائها كافة كما هو متوقع ■



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في سياسات الدين العام العراقي

(*) باحث وكاتب اقتصادي أكاديمي، نائب محافظ البنك المركزي الأسبق،
والمستشار المالي لرئيس الوزراء العراقي

حقوق النشر محفوظة لشبكة الاقتصاديين العراقيين. يسمح بإعادة النشر بشرط
الإشارة إلى المصدر. 27 آب 2021

<http://iraqieconomists.net/ar/>