مركز البيان للدراسات والتخطيط
Al-Bayan Center for Planning and Studies

تطور مسار الدَّين في العراق وفقاً للأداء الاقتصادي الحالي

ديانا هاشم جاسم

سلسلة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط

عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركز مستقلٌّ، غيرُ ربحيّ، مقرُّه الرئيس في بغداد، مهمته الرئيسة -فضلاً عن قضايا أخرى- تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حولَ قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بنحو خاصٍ، ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام. ويسعى المركز إلى إجراء تحليلٍ مستقلٍّ، وإيجاد حلول عمليَّة جليَّة لقضايا معقدة تهمُّ الحقليْنِ السياسي والأكاديمي.

ملحوظة:

لا تعبِّر الآراء الواردة في المقال بالضرورة عن اتجاهات يتبناها المركز، وإنَّما تعبِّر عن رأي كتابِها.

حقوق النشر محفوظة © 2022

www.bayancenter.org
info@bayancenter.org

Since 2014

تطور مسار الدَّين في العراق وفقاً للأداء الاقتصادي الحالي

ديانا هاشم جاسم *

I. الملخص التنفيذي:

– ارتفع العجز الحقيقي غير المخطَّط في العراق بعد انهيار أسعار النفط في عام 2015، ممَّا دفع إلى ارتفاع المديونية الداخلية، والخارجية.

– على العراق أن يتفاوض مجدداً لإعادة جدولة ديونه الخارجية، خصوصاً الديون الكريهة، والتي استخدمت للأغراض العسكرية والحربية؛ لأنَّ العراق كان مجبراً على الاستدانة؛ لتمويل الحرب على داعش، وكانت تلك الحرب تمثِّل حرباً نيابةً عن العالم.

– قاد أتباع سياسة التمويل بالعجز إلى تشوُّه الهيكل الاقتصادي للدولة، وإلى حصول خلل في البناء الهيكلي للموازنات العامة في الدولة العراقية.

– سيؤدي التوقُّع بارتفاع معدلات التضخُّم؛ بسبب المديونية، وزيادة عرض النقد مع عدم مرونة الجهاز الإنتاجي إلى انخفاض الطلب على العملة المحلية، والذي يؤدِّي إلى انخفاض الاكتتاب على سندات الدَّين الداخلي.

– سيكون لإجراءات التنويع، وبناء إستراتيجية توجيه الدَّين، والتي تعمل على تنشيط سوق الأسهم، وسوق الأوراق المالية، وضبط النفقات، وإنشاء الصندوق الغاطس، والقروض الجسرية، وتعزيز الثقة بضمانات الدفع بالآجل أن تسهم في تقليل الديون، وتعزيز الثقة بالاقتصاد المحلي والمستثمرين الأجانب بدلاً من الاقتراض المباشر.

* ماجستير في اقتصاديات الأعمال .

II. المقدمة

يعاني الاقتصاد العراقي من تحديات كبيرة تتمثَّل في ارتفاع حجم المديونية، والناتجة من عقود من الصراعات والتقلُّبات الاقتصادية، ومنها العقوبات الاقتصادية الدولية المفروضة عليه، ويضاف إلى ارتفاع حجم الديون هو تسديد مستحقات تلك الديون، وفي بعض الأحيان ارتفاع نسبة العجز في تسديد تلك الديون، والتي تصل إلى أرقام مرتفعة، ويؤكد مختصون اقتصاديون أنَّ سبب ارتفاع الديون، وتضخُّم الفوائد عليها ناتج من الفساد المالي والإداري، وسوء إدارة الثروات، وسوء التخطيط، وهدر هذه الأموال بدلاً من تحقيق التنمية المستدامة، كما تتأثَّر هذه الديون بالعجز الحاصل في الموازنة العامة؛ لزيادة النفقات العامة من جهة، وانخفاض الإيرادات العامة من جهة أخرى، ويُغطَّى هذا العجز عن طريق الاقتراض سواءً أكان ديناً داخلياً أم خارجياً، وعلى هذا الأساس فإنَّ الاستمرار بالاقتراض يؤدِّي إلى زيادة حجم الدَّين العام إلى مستوى يفوق قدرة الدولة على الوفاء بالتزاماتها المالية تجاه الدائنين.

III. لمحة عن المديونية العراقية

المديونية هو قيام دولة بالاقتراض من دول أو مؤسسات مالية أخرى، والدَّين يُقاس على أنَّه حصَّة من الناتج المحلي الإجمالي، وتدفع الأزمات الاقتصادية إلى تلكُّؤ سداد الديون، ويمكن القول إنَّ المديونية: هي حالة عجز البلد المدِين عن سداد ديونه، ممَّا يفسح المجال للدائنين، ولا سيَّما المؤسسات المالية الدولية لإجراء الجدولة، وإجبار البلد على اتباع سياسات اقتصادية تساعد على الدفع[1].

يُعدُّ تاريخ الديون العراقية عموماً والخارجية منها خصوصاً من الوقائع المخزنة في تاريخ العراق الاقتصادي الحديث، فقد ظل الدَّين الحكومي بعيداً في توجُّهاته عن فلسفة الاقتراض من أجل

1. علي كنعان، الاقتصاد المالي، منشورات جامعة دمشق، جامعة دمشق، كلية الاقتصاد، 2009، ص220.

الاستثمار في التنمية، وتحقيق الازدهار الاقتصادي بحكم الظروف والعوامل السياسية القاهرة[2].

لقد جعل الصراع الذي دام في العراق لأكثر من (35) عاماً البلاد غير قادرة على تلبية احتياجاتها الهائلة؛ لإعادة الأعمال عبر إيراداتها الحالية من مواردها الناتجة من صادرات الطاقة وحدها، ممَّا أفضى ذلك إلى طلب الديون لزيادة تمويل عمليات إعادة الإعمار، وقد تأثَّرتِ النقاشات داخل العراق بشأن ديون البلاد بعوامل عديدة، بعضها كانت عبارة عن تصورات للديون؛ لأنَّها نقطة ضعف، أو عبء للدولة، وبعضها كانت مرتبطة بالشعور، والنضال ضد الاحتلال الأجنبي الذي يرى أنَّ الدَّين مسألة لجعل البلاد رهينة، ويفسح له المجال لإعادة استعمارها في النهاية، لم يعتمد العراق سابقاً على سياسة الدفع بالأجل، إذ بدأت مشكلة المديونية عام1980 منذ الحرب العراقية– الإيرانية، وغيَّرت الحرب العراقية– الإيرانية كل هذا بعد أن تكبَّد العراق ديوناً ضخمة لتمويل حرب دامت (8) سنوات، وفي وقت لاحق تكبَّدتِ البلاد ديوناً أخرى كانت على صورة تعويضات عن غزو الكويت، وأنَّ هذه الديون الضخمة لم تكن معلومة، لكنَّها برزت بنحو كبير في السنوات الأولى بعد عام 2003[3].

في عام 2008 بعد الأزمة المالية العالمية، ارتفع مستوى الدَّين الداخلي وذلك نتيجة الأزمة المالية المتمثلة بالانخفاض الحاد في أسعار النفط، إذِ ارتفع الدَّين الداخلي من (4،437) مليار دينار عام 2008 إلى (10561) مليار دينار عام 2010[4]. ومع أنَّ الوضع الاقتصادي في العراق عام 2010 والسنوات الثلاثة التي تلته، كان يتسم بالقدرة المالية الجيدة؛ بسبب تزايد العوائد النفطية الناجمة عن ارتفاع أسعار النفط في السوق الدولية، إلا أنَّ سوء الإدارة السياسة والاقتصادية قد ضيَّع فرصاً لن تتكرَّر في وضع حل لمشكلة الديون الخارجية، إذ كان الوضع السياسي المتأزِّم مع دول الجوار لا سيَّما دول الخليج لم يُتِحِ الفرصة للدخول في مفاوضات معها للتوصُّل إلى حلول

2. مظهر محمد صالح، إطلالة على تاريخ الديون العراق السيادية، أوراق في السياسة المالية، مقال منشور على موقع شبكة الاقتصاديين العراقيين، 2020، ص1.

3 . أحمد معن الطبقجلي، ديون العراق نظرة عامة حول وضع الديون ونشأتها ومستقبلها، مركز البيان للدراسات والتخطيط، بغداد، 2018، ص 4-3.

4. وزارة المالية، دائرة الدَّين العام، تقرير الدَّين العراقي، 2010-2008 .

لمشكلة ديونها على العراق، وكان للسياسات الاقتصادية الفاشلة وتفشّي الفساد، قد ضيَّع فرصة الاستفادة من الموارد النفطية في تعزيز الاقتصاد العراقي وتنشيط قطاعاته[5].

أدَّى إبقاء الاقتصاد العراقي معتمداً على قطاع النفط الذي تتحكم في عوائده عوامل خارجية إلى تراجع أسعار النفط إلى مستويات متدنية في أشهر قليلة، ممَّا انعكس سلباً بصورة مباشرة على تمويل الإنفاق العام المتزايد، وهو الذي دفع إلى استمرار بقاء مشكلة الدَّين العام، وتحديداً الخارجي منه، لا سيَّما بعد دخول العراق مرحلة صعبة واللجوء إلى الاقتراض بعد عام 2014، التي تمثَّلت بالعجز المالي وسيطرة داعش على مناطق واسعة من العراق، وظهر العجز الحقيقي غير المخطَّط في الموازنات العامة للدولة؛ بسبب تزايد الإنفاق العام الذي كان يمثِّل إنفاقاً يتسم بعدم المرونة، بسبب تراجع أسعار النفط، فكانت هذه المرحلة تمثِّل ضغطاً كبيراً على قدرة الدولة العراقية في الاستمرار بتزويد موظفيها بالمعاشات، وبين القدرة على تمويل العمليات العسكرية على الإرهاب، علاوة على النفقات الكبيرة المترتبة على نزوح نحو (10%) من سكان العراق[6].

وبعد أن دخل العراق في مأزق مالي كبير بعد عام 2014، نتيجة التراجع الكبير في أسعار النفط من ناحية، وزيادة الإنفاق العام من ناحية أخرى، فقد لجأ إلى الاستدانة المالية لسدِّ العجز في موازنته السنوية، نتيجة عدم قدرته على تحقيق التوازن بين الإيرادات والنفقات؛ بسبب الأعباء الكبيرة المترتبة على محاربة داعش الذي سيطر على مناطق واسعة، وفي ضوء تلك الظروف فقد لجأت الحكومة العراقية إلى المؤسسات المالية الدولية للاقتراض، وقد أخذ الدَّين العام يؤشِّر موضعاً مقلقاً[7].

لقد نبَّهتِ المؤسسات المختصة الحكومة العراقية بخطورة الموقف، ولا سيَّما بعد أن تجاوز الدَّين العام المئة مليار دولار ووصول نسبته إلى (60%) من الناتج المحلي الإجمالي، وكان صندوق

5. أحمد عمر الراوي، التمويل الدولي....، مصدر ذُكِرَ سابقاً، ص 127-126.
6. المصدر السابق نفسه، ص127-126.
7. أحمد عمر الراوي، السياسات المطلوبة لتحقيق الاستدامة المالية في العراق والحد من آثار الدَّين العام، مجلة جامعة الأنبار للعلوم الاقتصادية والإدارية، العدد 27، مجلد 11، 2019، ص 8.

النقد الدولي من بين الجهات التي أكَّدت ضرورة أن تقوم الحكومة العراقية بالاعتماد على برنامج إصلاحي لوضعه المالي الذي يجعل الدَّين تحت السيطرة[8]. إذ بلغ حجم الدَّين الداخلي (19،873) مليار دينار، والدَّين الخارجي (42،448) مليون دولار في العام 2014[9].

كشفت الأزمة المتمثِّلة بانخفاض أسعار النفط ودخول داعش، ضعف الإدارة المالية في البلاد، إذ إنَّ الإدارة التي فشلت في استثمار الموارد المالية في زمن الرخاء لن تكون ناجحة في وقت الأزمة، فالقضية ليست مجرد تمويل عجز الموازنة العامة، وإنَّما وضع سياسات وخطط متوسطة وطويلة الأجل لخفض النفقات وزيادة الإيرادات بصورة قابلة للتطبيق، فليستِ المشكلة أن تسحب من الاحتياطي العام أو الاقتراض، حتى لو استمر عام أو عامين ولكن لا بدَّ من علاج[10]، لأنَّ المشكلة ستعود مرة أخرى فمصير الاقتصاد العراقي مرتبط بأسعار النفط العالمية وحجم الصادرات، ولحل هذه المشكلة ينبغي البدء بزيادة الإيراد عن طريق قانون الضرائب، وتوسيع القاعدة الضريبية، وتحسين قدرات التحصيل، فضلاً عن الإيرادات الإدارية الأخرى مثل الرسوم، أمَّا من جانب النفقات فلا بدَّ من خفض النفقات الجارية غير المنتجة وغير المؤهَّلة، وإعادة تنظيم الدعم الحكومي بأشكاله جميعها، كما ينبغي الحفاظ على الاستثمارات الداعمة للنمو في مجال البنية التحتية والخدمات الاجتماعية الحيوية كالصحة والتعليم[11].

واستمر ارتفاع حجم الدَّين عامي 2015 و 2016، وذلك بسبب الظروف الاقتصادية المتمثلة بانخفاض أسعار النفط، واحتلال داعش لمساحات واسعة من الأراضي العراقية، واستمرار عجز الموازنة العامة، فقامت الحكومة بتمويل عجز الموازنة بالاعتماد على الاقتراض الداخلي عن طريق إصدار السندات وأذونات الخزينة، ونتيجة لاستمرار ارتفاع حجم الدَّين الداخلي، ممَّا أدَّى

8.المصدر السابق نفسه، ص8.
9.وزارة المالية، دائرة الدَّين العام، تقرير الدَّين العراقي، 2014.
10.كريستوف روزنبرغ، اغتنام اللحظة (فترات اليسر الاقتصادي فرصة لمعالجة عجوزات الموازنة)، مجلة التمويل والتنمية، صندوق النقد الدولي، العدد 55، 2018، ص10.
11.المصدر السابق نفسه، ص10.

إلى توسُّع كبير في إصدار حوالات الخزينة لصالح الحكومة لتمويل المشاريع الكهربائية، ونفقات العمليات العسكرية، وارتفع حجم الدَّين الخارجي؛ نتيجة لاستمرار الحكومة العراقية بالاقتراض من المؤسسات الدولية لسد العجز المالي الذي تعاني منه الموازنات العامة[12]، إذ بلغ حجم الدَّين الداخلي (31،864) مليار دينار، أمَّا الدَّين الخارجي (39،373) مليون دولار في العام 2015، أمَّا في عام 2016، فقد ارتفع حجم الدَّين الداخلي ليبلغ (46،875) مليار دينار، أمَّا الدَّين الخارجي (39،373) فهو مليون دولار[13]. وتتألَّف الديون الداخلية في معظمها والبالغة (48،659) مليار دينار لعام 2017[14] من سندات الخزينة التي تُشْتَرى من قبل مصرف الرافدين، ومصرف الرشيد، والمصرف العراقي للتجارة (TBI)، وأصبح البنك المركزي هو المشتري الأخير للديون الحكومية ابتداءً من عام 2014، إذِ اشترى فعلياً جميع سندات الخزينة المصدرة منذ ذلك الحين، وكانت الديون هي لوزارة الكهرباء التي بلغت (2،5) مليار دولار، و (8،1) مليار دولار هي ديون للمؤسسات الحكومية المضمونة من الحكومة[15].

وفي حقيقية الأمر، لم تسدِّد الحكومة سوى حوالي (6،3) مليار دولار من هذا المبلغ للدائنين المحليين، وتجدر الإشارة إلى أنَّ الديون الحكومية المحلية تتولاها في الغالب الهيئات المملوكة للحكومة كمصرف الرافدين، ومصرف الرشيد، والمصرف العراقي للتجارة، والبنك المركزي العراقي، مع أنَّهم مستقلون عن الحكومة، فإنَّهم يضعون شروطاً أقل صعوبة عن تلك التي تقدمها أي مؤسسة خارجية[16].

أمَّا في عام 2018، فقدِ انخفض حجم الدَّين الداخلي ليبلغ (43،810) مليار دينار،

12 . باسم محمد تركي، علي أحمد الدليمي، الدَّين العام ومؤشرات الاقتدار المالي في العراق دراسة تحليلية للمدة (2004–2017)، مجلة جامعة الأنبار للعلوم الاقتصادية والإدارية، العدد 28، مجلد 12، العراق، 2020، ص 85.

13. وزارة المالية، دائرة الدَّين العام، تقرير الدَّين العراقي،2015 – 2016.

14. وزارة المالية، دائرة الدَّين العام، تقرير الدَّين العراقي، 2017.

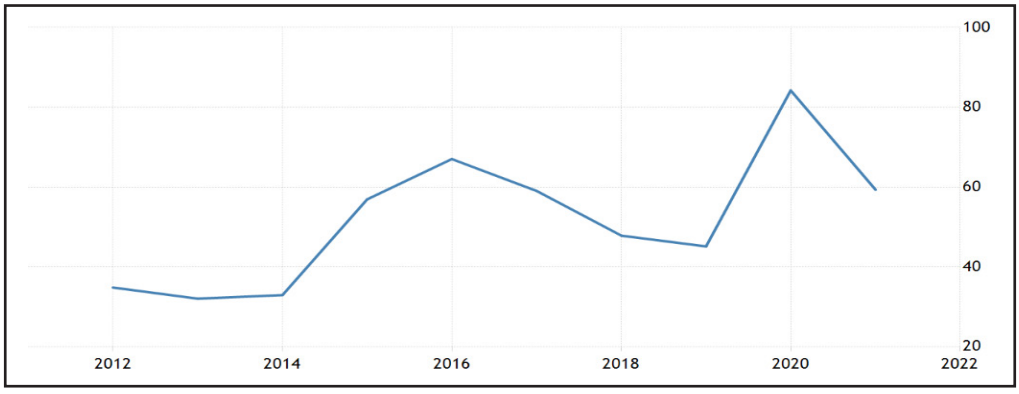
15 . أحمد معن الطبقجلي، ديون العراق .....، مصدر ذُكِرَ سابقاً، ص 13.

16 . أحمد معن الطبقجلي، ديون العراق .....، مصدر ذُكِرَ سابقاً، ص 13.

*الديون الكريهة: ظهرت فكرة الديون الكريهة في عام 1927، من قبل ناحوم ألكسندر ساك هو وزير روسي، وتعرف بأنَّها ديون غير شرعية، وأنَّها تتعارض مع القانون أو السياسة العامة، وتوصف بأنَّها غير عادلة، وغير لائقة، وأنَّها تعسُّفية.

مقارنة بعام 2017، والسبب يعود إلى تحسُّن الأوضاع الأمنية والاقتصادية في العراق، فضلاً عن ارتفاع أسعار النفط وزيادة الإيرادات الحكومية. ما زالت هذه الديون والتعويضات الكبيرة تشكل عائقاً أمام إعادة إعمار العراق، لأنَّ الاقتصاد العراقي ما زال يعاني من ارتفاع مستمر في معدلات الفقر، والبنى التحتية المدمرة، ممَّا يتطلَّب مناشدة الدول على شطب ديونها، وعدّ هذه الديون مساهمة من قبلها في إعادة بناء العراق؛ لأنَّ معظم هذه الديون تقع تحت وصف الديون الكريهة* التي يُفترض إلغاؤها؛ لأنَّها وُظِّفَت في تمويل الحروب بدلاً من استخدامها في تمويل المشاريع الاستثمارية التي تصب في صالح الاقتصاد العراقي[17]. وقد بلغ حجم الدَّين الداخلي لعام 2019 (38،910) مليار دينار، أمَّا الدَّين الخارجي فبلغ (25،490) مليون دولار[18].

شكل رقم (1) تطوُّر الديون العراقي للسنوات 2012–2022



Source: Iraq Government debt، https:// Trading Economics 2022. tradingeconomics.com/iraq/government-debt-to-gdp

17 . سامي حميد الجميلي، مهند خليفة المحمدي، أحمد يونس جبار الخزرجي، ورقة بحثية بعنوان تطور الدَّين العام في العراق للمدة (2004 – 2018)، جامعة الفلوجة، إدارة واقتصاد، 2018، ص 18.

*الديون الكريهة :– ظهرت فكرة الديون الكريهة في عام 1927، من قبل ناحوم الكسندر ساك هو وزير روسي، وتعرف بأنها ديون غير شرعية وانها تتعارض مع القانون أو السياسة العامة وتوصف بأنها غير عادلة وغير لائقة وأنَّها تعسفية .

18. وزارة المالية، دائرة الدَّين العام، تقرير الدَّين العراقي، 2019.

يؤدِّي تراكم الديون المضافة إلى الديون السابقة غير المسدَّدة إلى زيادة الإنفاق في الموازنات المستقبلية، وكذلك زيادة العجز المستقبلي، ممَّا يزيد في نهاية المطاف من الدَّين الحكومي، وكذلك فإنَّ تراكم ديون شركات النفط العالمية سيؤدِّي إلى انخفاض في الإنتاج، ممَّا يحدُّ من الإيرادات المستقبلية ويزيد من العجز في الموازنة، في حين تؤدِّي الدُّيون المستحقة للقطاع الخاص. يؤدِّي تراكم الديون المضافة إلى الديون السابقة غير المسددة إلى زيادة الإنفاق في الموازنات المستقبلية، وكذلك زيادة العجز المستقبلي، ممَّا يزيد في نهاية المطاف من الدَّين الحكومي، وكذلك سيؤدِّي تراكم ديون شركات النفط العالمية إلى انخفاض في الإنتاج، ممَّا يحدُّ من الإيرادات المستقبلية، ويزيد من العجز في الموازنة، في حين تؤدِّي الديون المستحقة للقطاع الخاص إلى الإعسار، وقلَّة فرص العمل، إذ يؤثِّر ارتفاع القروض غير المسدَّدة سلباً على قدرة البنوك على الاقتراض، ويضخم ذلك بدوره الضغوطات على الاقتصاد العراقي[19].

في ظل التطورات المتسارعة في الاقتصاد العالمي وفي ظل تفشي فيروس كورونا، يعدُّ موضوع الدَّين العام أحد أهم الأدوات التي لجأت إليها الدول العربية للتصدِّي لجائحة كورونا، فضلاً عن عديدٍ من الإجراءات التي تم تبنيها من قبل البنوك المركزية، ومؤسسات النقد العربية؛ لتوفير السيولة اللازمة للجهاز المصرفي لدعم القطاع الخاص، وهنالك بعض المقترحات بإصدار سندات حكومية لدعم جهود الدول العربية لتوفير التمويل المطلوب لمواجهه هذا الفيروس، يمثِّل تفشِّي فيروس كورونا عبئاً إضافياً على حجم الدَّين، وأنَّ الإجراءات الحالية سوف تؤدِّي إلى زيادة إجمالي الدَّين العام[20].

في ظل استمرار عجز الموازنة في العراق ومع استمرار تراكم الدَّين الداخلي والخارجي (الدَّين العام)، وانتشار جائحة كورونا في عام 2020، تراجعت أسعار النفط، وقد سبَّبتِ التخفيضات في إنتاج النفط وتراجع أسعاره، في انخفاض إيرادات الموازنة، ولمواجهه ذلك أوقفت الحكومة العراقية

19. الورقة البيضاء، التقرير النهائي لخلية الطوارئ للإصلاح المالي، 2020، ص 41.
20. الوليد أحمد طلحة، التداعيات الاقتصادية لفيروس كورونا المستجد على الدول العربية، صندوق النقد العربي، أبو ظبي، 2020، ص23.

الإنفاق والاستثمارات العامة بما فيها برامج رأس المال البشري وتقديم الخدمات، وقد أدَّى هذا إلى الاقتراض من البنك المركزي، وكذلك البنوك المملوكة للدولة وهذا أدَّى إلى تراكم حجم الدَّين[21]، حيث بلغ حجم الدَّين الداخلي (66،255) مليار دينار، وحجم الدَّين الخارجي (23،600) مليون دولار في العام 2020[22].

تعافى الوضع الاقتصادي للبلد في عامي 2021 و2022 وانتعشت أسواق النفط، وللمرة الأولى ستكون هناك موازنة تحقِّق فائضاً مالياً دون الحاجة إلى الاقتراض، وإن تحقَّق اقتراضٌ فإنَّه لا يزيد على (3%) من الناتج المحلي الإجمالي الذي نص عليه قانون الإدارة المالية النافذ؛ بسبب مشاريع إعمار مستمرة مرتبط تمويلها بقروض دولية[23].

IV. المديونية العراقية وأثرها الاقتصادي

1. انعكاس المديونية على التضخُّم

تلتقي الآثار النهائية لسياسة التمويل التضخمي لمختلف المتغيرات الاقتصادية في نقطة واحدة هي ارتفاع مستوى العام للأسعار، إذ إنَّ اقتراض الحكومة من البنك المركزي عن طريق شرائه حوالات الخزينة التي تصدرها وزارة المالية لتمويل عجز الموازنة العامة، يسبِّب ضغوطاً تضخمية عن طريق زيادة عرض النقود، ويحدث ذلك بسبب صعوبة الحصول على مصادر أخرى غير تضخمية، فالمصادر المحلية مثل الجمهور والمصارف التجارية ليست مناسبة بسبب انخفاض متوسط دخل الفرد في العراق، ولا سيَّما بعد الحرب العراقية— الإيرانية، وعدم ملاءمة الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، وقلة عدد المصارف التجارية[24]. وبناءً على ذلك كان التمويل بالإصدار النقدي أمراً لا بدَّ منه. إنَّ

21 . مؤشرات التنمية العالمية، آفاق الاقتصاد الكلي والفقر، تقرير الآفاق المستقبلية، 2020 .

22. وزارة المالية، دائرة الدَّين، تقرير الدَّين العراقي، 2020.

23 . مظهر محمد صالح، دَين العراق الخارجي، أوراق سياسات في التعاون الدولي، مقال منشور على شبكة الاقتصاديين العراقيين http://iraqieconomists.net/، ص 6.

24 . مالك عبدالرحيم، تطوُّر الدَّين الداخلي وآثاره المالية والنقدية تجارب مختارة مع إشارة للعراق، أطروحة دكتوراه، الجامعة المستنصرية، كلية الإدارة والاقتصاد، 2020، ص 165

علاقة التأثير المتبادل تتحرَّك عبر زيادة مستوى الدَّين العام الداخلي الذي يقود لزيادة عرض النقد، ومن ثَمَّ زيادة الأسعار والتضخُّم، وعليه فإنَّ لجوء الدولة للاقتراض من البنك المركزي لتمويل عجز الموازنة العامة وَفْقاً لهذا الاتجاه ستكون له انعكاساته التضخميَّة، وذلك عن طريق الضغوط التي تمارسها السياسة المالية على البنك المركزي لانتهاج سياسة نقدية تستهدف تثبيت أسعار الفائدة بدلاً من السيطرة على المعروض النقدي.

إنَّ الزيادة في عرض النقد بسبب الاعتماد على سياسة الإصدار النقدي الجديد لغرض تمويل عجز الموازنة ومواجهة التوسُّع في الائتمان الحكومي المدعم للجهاز المصرفي، كان لها الأثر المهم في ارتفاع الأسعار وزيادة التضخُّم في ظل محدودية الإنتاج المحلي وزيادة الطلب[25].

2. انعكاس المديونية على الاستثمار

يكون الإنفاق الحكومي الاستثماري عادة هو إنفاق طويل الأجل إلا أنَّه يُموَّل من الموازنة العامة، وبسبب تأخر الإيرادات عن النفقات الحكومية؛ لاعتماد العراق على الصادرات النفطية كأساس لتحقيق الإيرادات، علماً أنَّ بيع النفط يتم في السوق الآجلة، ولغرض توفير سيولة تقوم الحكومة بتمويل العجز المؤقت الناجم عن ذلك، عن طريق إصدار حوالات الخزينة، أو السحب من رصيد الموجود النقدي. يتسمُ الاقتصاد العراقي بهيمنة القطاع النفطي على الجزء الأكبر من الناتج المحلي الإجمالي، ومع امتلاكه موارد متنوعة تتمثَّل بالزراعة والموقع الجغرافي والمواقع الدينية، إلا أنَّه ظل يعاني من اختلالات في التوازن الهيكلي لما تسهم به قطاعاته المختلفة في الناتج المحلي الإجمالي، كما هو الحال في السياسات الاقتصادية التي اعتمدت في العقود الماضية والتي لم تسهم في تحقيق النمو الاقتصادي فضلاً عن السياسات الخاطئة في استثمار العوائد النفطية، وأنَّها كانت تتسم بالمركزية ممَّا أفقدها الكفاءة التنافسية للقدرات الإنتاجية، كما أنَّ لدور القطاع العام الذي يُعدُّ المحرِّك الرئيس للنمو الاقتصادي كان على حساب النمو في قطاع الأعمال الخاصة، إذ لم تُتَح له الفرصة في تنفيذ

25 . إكرام عبدالعزيز عبدالوهاب، الاختلالات المالية والنقدية للاقتصاد العراقي (1991-1995)، المؤتمر العلمي الثالث لقسم الدراسات الاقتصادية، بيت الحكمة، 2001، ص 477

الاستثمارات الكبيرة، ممَّا أدَّى إلى تخلُّف قطاعات الإنتاج وعدم تحقُّق النمو الاقتصادي[26].

3. انعكاس المديونية على الصادرات والاستيرادات

لم تكن المديونية العراقية بهدف تمويل المشاريع التنموية، بل كانت تصب في تمويل العمليات العسكرية للحروب وما تطلبه أيضاً من تلبية الاحتياجات المحلية لمجمل فعاليات الاقتصاد الوطني بعد عجز التمويل المحلي عن تغطية هذه المتطلبات، ولا سيَّما أنَّ المورد الأساسي للتمويل من العملات الأجنبية هي الصادرات النفطية التي توقفت بفعل إجراءات العقوبات الدولية في فرض الحصار في مرحلة التسعينيات[27]. وبذلك يتضح العبء الذي يتحمله الاقتصاد العراقي؛ نتيجة النمو المفاجئ في ديونه عن طريق استنزاف جزء مهم من الصادرات النفطية التي تشكل نسبة مهمة من الناتج المحلي الإجمالي، أي: إنَّه كلما زادت نسبة ما تستقطعه خدمة الديون الخارجية من الصادرات؛ زاد عبء الديون الخارجية، واستخدم العراق بعض هذه الديون في تمويل الاستهلاك الجاري، أو لتمويل شراء الأسلحة، أي: إنَّه لا تُسْتَخْدَم هذه الديون في زيادة الطاقة الإنتاجية للاقتصاد، ولا في زيادة الصادرات، ومن ثَمَّ لا تساهم هذه الديون في رفع قدرة الاقتصاد العراقي على مواجهة الالتزامات، وبذلك تظل هذه الديون عبئاً على ميزان المدفوعات[28].

أمَّا الاستيرادات فهنالك علاقة وثيقة بين الناتج المحلي الإجمالي وبين حجم الواردات، وهي العلاقة التي يعكسها ما يسمى بمعامل الواردات الذي يبين النسبة من الناتج المحلي الإجمالي الذي يستوردها الاقتصاد القومي عند مستوى معين من الناتج المحلي الإجمالي، وتوجد علاقة بين تفاقم الديون الخارجية وبين مستوى الاحتياطيات الدولية، فكلما ارتفعت قيمة الاحتياطيات الدولية ونسبتها إلى إجمالي واردات الحكومة، عززت قدرة الحكومة على الوفاء بالتزاماتها وتمويل وارداتها، والعكس صحيح، وأنَّ الطاقة الاستيرادية تُحَدَّد في العراق أساساً بمدى حصيلة الصادرات النفطية،

26. أحمد عمر الراوي، دراسات في الاقتصاد .....، مصدر ذُكِرَ سابقاً، ص 283.
27. كامل كاظم بشير الكناني، أرجوحة التنمية في العراق، الطبعة الأولى، دار الدكتور للعلوم – الإدارية والاقتصادية والعلوم الأخرى، بغداد، 2013، ص 308.
28 . المصدر السابق نفسه، ص305.

أي: إنَّ زيادة مدفوعات خدمة الدَّين الخارجي تستقطع نسبة مهمة من حصيلة الصادرات، وهذا ما يوضح بروز ظاهرة الاستيراد الحر، واتجاه الاقتصاد العراقي نحو التحول إلى اقتصاد السوق في المدة 2003-2013، ممَّا أدَّى إلى زيادة الاستيرادات زيادة كبيرة مقارنة بمدة 1990-2002[29].

1- 4. انعكاس المديونية على الموازنة العامة

يرتبط الدَّين العام بعلاقة قوية مع الموازنة العامة، ولا سيَّما في حالة عجز الموازنة العامة، إذ إنَّه يمثِّل مجموع العجز المالي المتراكم، الذي يُموَّل من الموارد المالية المتاحة، فحينما لا تغطي الإيرادات العامة الإنفاق الحكومي، فإنَّ ذلك سيؤدي إلى ظهور العجز بالموازنة الحكومية[30]. وتهدف الموازنة العامة إلى تحقيق عدد من الأهداف منها تقدير الإنفاق الحكومي للمدة القادمة، وتقدير الإيرادات العامة، ومصادر هذه الإيرادات، ثم المقارنة بين النفقات والإيرادات؛ لتحديد العجز المالي، واتخاذ الإجراءات التصحيحية ومنها الاقتراض الداخلي[31].

نَجَمَ عن اتساع مهام الدولة وتعدُّد وظائفها زيادةَ في حجم الإنفاق العام الحكومي بنسبة كبرى من الإيرادات المتحصلة، ممَّا أدَّى إلى ظهور مشكلة العجز المالي في الموازنة العامة للدولة، واستوجب التمويل عن طريق الاقتراض؛ لسد العجز في الموازنة العامة للدولة، وأنَّ اختيار وسيلة من وسائل التمويل لها علاقة بحجم الموازنة العامة، ويُموَّل هذا العجز من مصادر داخلية متمثلة بالاقتراض من القطاع المصرفي، والبنك المركزي العراقي، وسائر المؤسسات المالية، أو من مصادر التمويل الخارجية، ومن المعروف أنَّ تمويل عجز الموازنة العامة عن طريق الاقتراض يؤدِّي إلى زيادة الدَّين[32].

لقدِ ارتفعت الإيرادات العامة في العراق مع بداية التسعينيات بفعل اتجاه الحكومة إلى الاقتراض من البنك المركزي؛ لتمويل عجز الموازنة العامة، لذا سجَّلتِ الإيرادات نمواً ظاهرياً مع قدرة

29 . المصدر السابق نفسه، ص 308.

30 . صدام كاطع هاشم، تأثير الاقتراض الخارجي لسد عجز الموازنة الاتحادية لجمهورية العراق، مجلة دراسات محاسبية ومالية، العدد40، المجلد 12، 2017، ص 237

31 . المصدر السابق نفسه، ص239.

32 . باسم محمد تركي، علي أحمد الدليمي، الدَّين العام و.....، مصدر ذُكِرَ سابقاً، ص 83.

النظام الضريبي على مواكبة السياسة، إلا أنَّ الاعتماد المتزايد على سياسة التمويل بالعجز أدَّى إلى حدوث اختلالات اقتصادية وتشوُّه في الهيكل الاقتصادي للدولة[33].

5. 5. انعكاس المديونية على سعر الصرف

ساهمَ الواقع السياسي الذي عاشه العراق منذ بداية الحرب العراقية—الإيرانية، مروراً بحرب الكويت وحتى الآن، مساهمة بصورة أو بأخرى في التأثير سلبياً على أغلب المتغيرات الاقتصادية، ومن بينها سعر صرف الدينار العراقي تجاه العملات الأخرى، وقد ساهمت عوامل داخلية وخارجية في التقلبات التي شهدها سعر الصرف في العراق بدايةً من الحصار الاقتصادي والعقوبات التي ترتبت عليه كمنع العراق من التصرف بأمواله المودعة في المصارف الأجنبية، وحرمانه من الفوائد المستحقة له، فضلاً عن سياسة التمويل بالعجز التي دفعت لزيادة المعروض النقدي، وانخفاض الناتج المحلي الإجمالي، وغيرها من الآثار[34] . ويرتبط سعر الصرف بالدَّين العام عن طريق قناة الفائدة، إذ إنَّ أسعار الصرف تكون حسَّاسة جداً للتغيرات في معدلات الفائدة، فالتغير في معدلات الفائدة يتبعه تغير في أسعار الصرف، فإنَّ ارتفاع معدل الفائدة المحلي يقود إلى تحويل تفضيلات المستثمرين إلى الأوراق المالية المحلية، وإن رغب المستثمرون الدوليون في الاستثمار بهذه الأوراق المالية ذات الفوائد العالية، فإنَّه لا بدَّ لهم من شراء العملة المحلية أولاً، ومن ثَمَّ القيام بشراء الأوراق المالية المحلية[35].

وينتقل أثر الدَّين العام الداخلي إلى سعر الصرف عن طريق معدلات التضخم بصورة مباشرة وغير مباشرة، إذ يؤدِّي التوقُّع بارتفاع معدلات التضخم؛ لزيادة عرض النقد مع عدم مرونة الجهاز الإنتاجي إلى انخفاض الطلب على العملة المحلية بافتراض ثبات معدل الفائدة الرسمي، فإنَّ معدل

33 . فرحان محمد حسن الذبحاوي، اتجاهات السياسة المالية في العراق في ظل ربيعة الدولة، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، العدد 1، المجلد 14، 2017، ص 132.

34 . صباح نوري عباس، أثر التضخم على سعر الصرف التوازني للدينار العراقي للمدة 1990–2005، (بحث تطبيقي)، كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد 17، 2008، ص 67.

35 . عامر عمران كاظم المعموري وسليم رشيد عبود الزبيدي، أثر تقلبات سعر الصرف على المؤشر العام لأسعار الأسهم دراسة تطبيقية في سوق العراق للأوراق المالية للمدة 2001–2005، مجلة الإدارة والاقتصاد، جامعة كربلاء، العدد 12، المجلد 3، ص 136.

الفائدة الحقيقي سوف ينخفض ممَّا يؤدِّي إلى انخفاض الطلب على الاكتتاب في سندات الدَّين الداخلي، وبالعكس كلما ازداد الطلب على العملة المحلية ازدادت قيمتها، ومن ثَمَّ يزداد الطلب على الدَّين الحكومي[36].

وأنَّ السياسة التي اتبعها البنك المركزي العراقي بعد عام 2003، والمعتمدة على إدارة سعر الصرف لضمان تحركه ضمن هامش معين، وتخفيض الفارق بين سعر النافذة، وسعر السوق، ممَّا أدَّت إلى تقييم العملة المحلية بأعلى من قيمتها الحقيقية، وهو ما ترك تأثيراً على الأسعار النسبية للسلع المحلية، إذ أصبحت أسعارها مرتفعة للدول الأخرى، وهذا يضع معوقات أمام تصديرها، ممَّا يؤدي إلى تدهور حجم الصادرات لا سيَّما إذا كان الطلب عليها مرناً، وفي الوقت نفسه يجد المستورد المحلي نفسه أمام وضع يدفعه نحو زيادة الاستيراد من الخارج، والذي يؤدي إلى زيادة العجز في الحساب الجاري، ممَّا يؤثِّر بدوره على صافي المستحقات الخارجية عن طريق زيادة خدمة الدَّين المتمثلة بأقساط وفوائد الدَّين العام، وهذا ينعكس سلباً على قيمة العملة المحلية[37].

V. الآثار الاجتماعية والسياسية للديون على العراق

الآثار الاجتماعية، تسبب المديونية في العراق على زيادة نسب التضخم، وتقليل القيم الحقيقية للعملة الوطنية، ممَّا يشجِّع رؤوس الأموال المحلية على الهجرة إلى الخارج، وهذا يتسبب في زيادة معدلات البطالة وتسريح العمالة، ممَّا يتسبَّب في مشكلات اجتماعية خطيرة، وأنَّ الآثار السلبية للديون لا تقتصر على الجوانب الاقتصادية فقط، وإنَّما تتعداها إلى الأبعاد الاجتماعية، ومع تنامي العولمة عموماً، وتفاقم المديونية خصوصاً، كان من الطبيعي أن تتأثر الدولة بهذا الواقع عن طريق آليات مختلفة، إذ إنَّ للمديونية انعكاسات سلبية كبيرة على المجتمع فارتفاعها إلى مستويات

36 . سمير فخري الوائلي، أثر تغيرات سعر الصرف على الدَّين العام الداخلي من خلال سعر الفائدة العراق حالة دراسية للمدة 2004-2012، مجلة الكوت للعلوم الاقتصادية والإدارية، جامعة واسط، العدد 10، 2013، ص14.

37 .عفراء هادي سعيد، البنك المركزي والاقتراض الحكومي، أطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية الإدارة والاقتصاد، 2004، ص 110.

عالية يؤثر في القيم والعادات والتقاليد والثقافة والتعليم وتفشي ظاهرة الفساد المالي والإداري، فضلاً عن انتشار البطالة والفقر، على سبيل المثال، توجد علاقة وثيقة بين المديونية والفقر؛ إذ تؤدِّي المديونية إلى الفقر، ويؤدِّي الفقر إلى المديونية، ويؤدِّي انخفاض دخل الفرد إلى انخفاض الادخار، ويؤدِّي انخفاض الادخار إلى مشكلة المديونية[38].

أثَّرت المديونية سلباً على مستويات المعيشة، وأدَّى هذا إلى تفاقم الفقر، إذ بلغت نسبة الفقر لعام 2020 (31،7%)؛ لانتشار جائحة كورونا، ونتيجة للآثار الاقتصادية والاجتماعية للحجر الصحي، وتراجع الإنفاق العام كما ذكرنا سابقاً، وقد تبنى البنك الدولي سياسة التصدي لمسألة الفقر، وأنَّ أزمة المديونية عولجت في الثمانينيات بوصفات تنطوي على عديدٍ من الإجراءات المجحفة بحق البلد، إذ كثير ما كانت الأطراف الدائنة والمانحة للقروض تفرض اتباع سياسات اقتصادية ترتكز على عدد من الإجراءات التي تؤثر سلباً على المجتمع، فعلى سبيل المثال تخفيض قيمة العملة المحلية، وهذا يؤدي إلى ارتفاع معدلات التضخم الذي يُعدُّ العدو الأول للفقراء، وإلغاء الضرائب أو تخفيضها على السلع المستوردة، وتخفيض الإنفاق العام وغيرها من السياسات، التي أدَّت إلى زيادة تدخل الدول الدائنة، وهذا نتجَ عنه آثار اقتصادية واجتماعية قاسية، ولا سيَّما على الطبقة الدنيا من المجتمع، ممَّا يؤدي إلى اتساع نطاق الفقر في الدول المقترضة[39].

وكذلك توجد علاقة بين المديونية والبطالة، ولا بدَّ من الإشارة إلى أنَّ معدلات البطالة المرتفعة لا ترجع فقط إلى أزمة الدَّين العام، وإنَّما هنالك جملة من العوامل الأخرى التي تتعلَّق بعدم قدرة اقتصادات البلد على خلق فرص للعمل تتناسب مع حجم قوة العمل، فضلاً عن تراجع الحكومة عن خلق فرص جديدة للعمل بحجة الضغط على الإنفاق العام، وتقليص عجز الموازنة، إذ بلغت نسبة البطالة لعام 2020 (40%)؛ نتيجة لعمليات الإغلاق والحظر التي شهدتها البلاد؛

38 . داود سليمان سلطان، عصمت بكر أحمد، اتجاهات الفقر في عدد من البلدان العربية للمدة 1970 – 2005، مجلة بحوث مستقبلية، مركز الدراسات المستقبلية، كلية الحدباء الجامعة، العدد 1، 2008، ص 102 .

39 . حيدر جواد كاظم، قياس أثر الدَّين العام في بعض المتغيرات الاقتصادية في دول عربية مختارة- دراسة للمدة من (2001-2011)، أطروحة دكتوراه، جامعة الكوفة، كلية الإدارة والاقتصاد، 2014، ص92.

بسبب تفشي الفايروس كما ذكرنا سابقاً[40].

الآثار السياسية، لا تقف خطورة تفاقم الديون الخارجية عند الحدود الاقتصادية والاجتماعية، بل إنَّها تتجاوز إلى تعريض حرية صانعي القرار السياسي إلى مزيد من الضغوطات والتدخل الأجنبي، وتتمثل الآثار المصاحبة؛ لدخول رؤوس الأموال الأجنبية، والشركات الدافعة لها في اختراق النظام السياسي والتأثير عليه بما يتلاءم مع مصالحها أنَّ خطورة هيمنة البلدان المتقدمة ومؤسساتها المالية الدولية في ظل تنامي ظاهرة العولمة وأشكالها، ودور الشركات المتعددة الجنسية في رسم الخطط التنموية الموزعة للبلد، لن تقف عند الأبعاد الاقتصادية فقط، بل الأبعاد السياسية عن طريق دور الشركات والأموال الممنوحة للبلد، بإلزامها بتوجيه سياساتها العامة، وهو قد يشكل انتهاكاً للسيادة الوطنية، ولقد تجسدت سياسة ازدواجية المعايير كأبرز سمات العولمة والنظام العالمي الجديد، وأصبح هذا النظام يقدم أفضلية لبلد معين ويمنعها لبلد آخر؛ بسبب الاختلاف في المصالح الإستراتيجية لتلك البلدان مع مصالح البلدان المتقدمة[41].

VI. بدائل الحد من المديونية في العراق

إن أزمة المديونية تعكسها زيادة الدَّين العام من سنة إلى أخرى، والخلل التنموي في استخدام القروض في مشروعات ذات تكاليف عالية وقليلة العائد، واستمرار عجز الموازنة العامة وازديادها، واستمرار الحكومة في الاقتراض لسداد القروض السابقة وأعبائها، من دون أن يكون لديها تصور واضح عن كيفية الخروج من هذه الحلقة المعقدة، بل أصبح تسابقها في الحصول على الديون في غاية الأهمية، وأنَّ علاج أزمة المديونية مرتبط بوجود إرادة سياسية وطنية، وإدارة رشيدة وسليمة، وهنالك بعض البدائل لتقليل أعباء المديونية، منها:

1. ترشيد الإنفاق: يجب اعتماد سياسات وطنية جادة للإصلاح الاقتصادي والمالي، وتتطلب

40 . حسن لطيف كاظم، الاقتصاد العراقي في زمن كورونا، مصدر ذُكِرَ سابقاً، ص 34 .
41 . صباح نعمة علي، واقع المديونية العربية .....، مصدر ذُكِرَ سابقاً، ص 187.

من الحكومة تطبيقها؛ لتحقيق الاستدامة المالية والاستقرار المالي والاقتصادي، وبما أنَّ العراق معتمد على أكثر من (92%) من تمويل إنفاقه على الإيرادات النفطية، وتتحكَّم بهذه الإيرادات عوامل خارجية تؤدي إلى حدوث تقلبات في أسعار النفط في السوق الدولية؛ لذا لا يمكن لمسؤولي الإدارة المالية التأثير على تلك الأسعار، ممَّا يتطلَّب منهم إعداد سياسات تواجه الصدمات التي يحدثها تراجع أسعار النفط كما حدث في 2014، ويجب على الحكومة اتخاذ جملة من السياسات والمتمثلة بجانب الإنفاق العام؛ ليتوافق مع القدرات المالية المتحققة، وذلك باعتماد السبل الرشيدة في الإنفاق وإعادة النظر ببنوده، ونجد أنَّ السياسات المقترحة لتقليل الإنفاق أو ترشيده يجب أن تكون هنالك سياسة جادة لإعادة النظر بالنفقات السياسية منها المنح والامتيازات، ولا بدَّ من دمج المكاتب أو الهيئات، وإجراء تعديلات مؤسسية تسهم في حوكمة النفقات العامة، وتقليل فرص الفساد، على سبيل المثال دمج الهيئة الوطنية للاستثمار مع الهيئة الوطنية للسياحة إلى هيئة واحدة يطلق عليها هيئة السياحة والاستثمار؛ لتقليل مكاتب هذه الهيئات، وتقليل كلف الإنفاق[42].

ولا بدَّ من تخفيض الإنفاق على الرواتب بصورة خاصة، وخلق نوع من التوازن بينها وبين الإيرادات المحلية؛ لأنَّ هذا البند يمثِّل السبب الأكبر للخلل بين الإيرادات العامة والنفقات العامة، ويكون ذلك عن طريق تطبيق نظام التقاعد المبكر للموظفين المدنيين والعسكريين، وتوجيه موظفي القطاع الحكومي إلى القطاع الخاص، وإعادة تدوير الموظفين وتوزيعهم وَفْق المؤهلات والخبرات في الدوائر الحكومية[43].

2. اقتصاد متنوع ودور أكبر للقطاع الخاص: يتمثل ذلك عن طريق تحقيق تكافؤ الفرص للمصارف الخاصة مع تلك المملوكة للدولة، فضلاً عن ضرورة إصلاح المؤسسات المملوكة للدولة على المدى المتوسط، إذ إنَّ هناك نحو (176) مؤسسة مملوكة للدولة، ويعمل بها أكثر من (500)

42 .أحمد عمر الراوي، السياسات المطلوبة.....، مصدر ذُكِرَ سابقاً، ص 13.
43.المصدر السابق نفسه، ص15.

ألف عامل، ويفتقر أغلبها للكفاءة وتحتاج إلى إصلاحات عاجلة، ولا بدَّ من تحسين بيئة الأعمال، إذ يمكن القول: يُعدُّ العراق دون المستوى في عدد المؤشرات الدولية، إذ يحتل العراق مرتبة (156) من بين (189) بلد في ترتيب ممارسة أنشطة الأعمال لعام 2015 الصادر عن البنك الدولي[44].

ولا بدَّ من اتباع سياسة إصلاح شاملة في ضوء خطة أو برنامج شامل ومتكامل؛ لإعادة بناء الاقتصاد العراقي لتخفيف حالة العجز في الموازنة العامة، فضلاً عن صياغة سياسة اقتصادية تعمل على تفعيل القطاعات الإنتاجية عن طريق الاستخدام الأمثل للموارد النفطية؛ لغرض سد النقص الحاصل في الإنتاج المحلي، بدلاً من الاعتماد على الاستيرادات التي تؤدي إلى قلة النقد الأجنبي، وضرورة تنويع مصادر الدخل غير النفطية، ويؤدي هذا إلى تخفيض نسبة العجز، وتقليل من حجم الدَّين العام الحكومي[45].

3. تشجيع الاستثمار: ضرورة الاهتمام بالاستثمار الأجنبي، ومحاولة جذب المستثمرين الأجانب بوصفه مصدراً بديلاً للدَّين الخارجي، والذي لا يترتب عليه أي التزامات مالية تجاه الخارج، وذلك عن طريق تأمين المناخ السياسي والاقتصادي والأمني والتشريعي الذي يطلبه الاستثمار الأجنبي، ويختلف مدى نجاح الإجراءات التشجيعية للاستثمارات الأجنبية المباشرة من بلد إلى آخر، ويتوقف هذا النجاح على عوامل خارجية، وتفادياً بالوقوع مستقبلاً في مشكلات مرتبطة بالدُّيون ينبغي العمل على تنفيذ سياسات نشطة تعمل على استقطاب رؤوس الأموال من جهة، وتطبيق سياسة رشيدة في إدارة الدُّيون مع تنمية الاستثمارات، والتجارة الخارجية من جهة أخرى، لا بدَّ من تشجيع التعاون الاقتصادي بين الدول النامية والعمل على تشجيع التبادل، ودعم إنتاج المواد الأولية،

44 . عماد خليل إبراهيم، وشيماء عبد الستار جبر، دور الصندوق الدولي في إدارة الديون العراقية، وقائع المؤتمر العلمي التخصصي الرابع للكلية التقنية الإدارية، المجلد الثاني، بغداد، 2018، ص122.

45 . ضياء حسين سعود، تحليل العلاقة بين الدَّين الحكومي الداخلي وعجز الموازنة في العراق للمدة (1990-2016)، مجلة كلية المأمون، العدد 31، 2018، ص49.

وتبادل التكنولوجيا والمعارف والخبرات العملية، وتشجيع الصناعة المحلية وحمايتها[46].

4. إنشاء صندوق السيادي الغاطس وضمانات الدفع بالآجل: تُعدُّ الصناديق الغاطسة في المالية الحديثة وسيلة تمكن الدولة بموجبها وضع جانب من المال، وتجميعه بمرور الوقت لإطفاء ديونها، أي: هي أموال أو نقود مودعة تستخدم عند الحاجة للإطفاء دين، أو أنَّها نقود تودع جانباً؛ لإحلال كلفة المعدلات الرأسمالية عند اندثارها بما فيها الاندثار الفني أو التكنولوجي، وتمكِّن هذه الصناديق من أن تعيد شراء ديونها، أو سنداتها المصدرة كلاً أو جزءاً بأسعارها السائدة، أو بأسعار تفضيلية، قد يقدم قطاع المقاولات الأجنبية عرض تمويل مقاولاته عن طريق الدفع الآجل المشروط، بتنفيذ من الشركات المقاولة عبر حلقة تكاملية تتمثل بـ(كلفة تمويل غير امتيازي، أو شبه امتيازي، أي: منخفض الفائدة شرط تنفيذه من الشركات المقاولة)، إذ يوفر النموذج الأخير أرباحاً منظورة للجهات المنفذة، أو المموَّلة، ربَّما تكون أقل كلفة من الخيار الأول في حالة ضعف الضمانات، وعند توافر ضمانات سائلة كافية فإنَّه سيكون الخيار الأقل كلفة حقاً[47].

تُعدُّ الكويت أول بلد في العالم ينشِئ صندوقاً سيادياً وذلك في عام 1953، وهي بذلك حقَّقت التفوق العالمي في الميدان الاقتصادي المتنامي، إذ كان الهدف منها هو تحقيق العدالة التوزيعية لموارد النفط بين الأجيال الحالية والمستقبلية، وكذلك تنويع مصادر الدخل الوطني، وتوفير ملاذ اقتصادي آمن، يُلجأ إليه وقت الأزمات، والتي تديرها هيئة الاستثمار الكويتية، وهي مكلفة بتحقيق عائدات طويلة الأمد من فائض عائدات النفط الكويتي[48].

نتيجة للأوضاع الصعبة التي يمر بها العراق ينبغي إنشاء صندوق سيادي غاطس يغذِّي دورياً من التخصيصات السنوية لمشاريع البنية التحتية في الموازنة العامة، ويعوِّض أحياناً عند السحب

46 . محسن إبراهيم أحمد، تحليل تطور المديونية الخارجية العراقية للمدة (2010– 2016)، مجلة جامعة التنمية البشرية، جامعة التنمية البشرية، السليمانية، العدد 1، المجلد 4، 2018، ص 100.

47 . صدام كاطع هاشم، تأثير الاقتراض الخارجي .....، مصدر سبق ذكرة، ص241 .

48 . واثق علي محي، الصناديق السيادية ودورها في الاقتصاد الكلي لدول مختارة، رسالة ماجستير، جامعة كربلاء، كلية الإدارة والاقتصاد، 2012، ص92.

منه وانخفاض رصيده بالقروض الجسرية*، التي توفرها مؤسسات عالمية مثل مؤسسات تمويل ضمان الصادرات الحكومية لتؤازر الشركات المقاولة الأجنبية، إذ سيحقِّق هذا الأنموذج التمويلي والتنفيذي كفاءة في الإنجاز بصورة متواصلة لمشاريع المقاولات في العراق[49].

يعمل الصندوق الغاطس بوظيفة الضامن والمموَّل لمشاريع البنية التحتية، ويُعدُّ الصندوق في الوقت نفسه أنموذجاً مستحدثاً يولد تكاملاً تمويلياً تتوازى فيه الموارد المالية الحكومية المتدفقة إلى أرصدة الصندوق مع مقادير القروض الجسرية المقدمة من الجهات الدولية وسحوباتها المستحقة لقاء المشاريع المنفذة وبصورة دورية، وبهذا سيقلّل التدفُّق المالي من الطرف الحكومي كلفة الاقتراض ويحوّله إلى قرض امتيازي قصير الأجل عند الحاجة، وهو الأقرب إلى التسهيلات المضمونة بتدفقات تعويضية سائلة يوفرها الصندوق الغاطس ومن عوائد النفط نفسها[50].

من الأهداف الرئيسة التي ينبغي للصندوق السيادي العراقي أن يضعها هي[51]:

أ- الادخار للأجيال القادمة وضبط الإنفاق العام، لأنَّ الصندوق السيادي المقترح للعراق هو نوع من صناديق الادخار، فإنَّ من أهدافه تحقيق توزيع عادل للثروة النفطية بين الأجيال، ومحاولة إبداع بدائل أخرى للطاقة غير النفطية.

ب- تحفيز المستثمر المحلي وجذب المستثمر الأجنبي عن طريق توفير ضمانات للمستثمرين، ودخولهم كشريك في عمليات الاستثمار المباشر.

ج- تنشيط سوق العراق للأوراق المالية، إذ يتجه توظيف الأموال في سوق العراق للأوراق المالية إلى قطاعات لا تؤدي إلى استثمار حقيقي بالكامل كما هو الحال في القطاع الصناعي.

---

49 . مظهر محمد صالح، الاقتصاد السياسي لاتفاقية إطار التعاون بين العراق والصين، أوراق سياسات في التعاون الدولي، مقال منشور على شبكة الاقتصاديين العراقيين http://iraqieconomists.net/، ص 6.

*القروض الجسرية :- هي قروض عقارية قصيرة الأجل، تُنْشَأ في فترة تتراوح من عام الى عامين كحد اقصى، ويتم سدادها دفعة واحدة وبالكامل بعد بيع العقار أو السكن الحالي، ويمنح البنك القرض الجسري وذلك بعد تحليل الوضع المالي للمقترض .

50 . المصدر السابق نفسه، ص 6

51 . أيسر ياسر فهد، تقييم الصناديق السيادية في دول مختارة واختيار الأنموذج الأمثل لتطبيق على الاقتصاد العراقي، وقائع مؤتمر البيان السنوي الأول لرسم سياسات اقتصادية ومالية جديدة في العراق، مركز البيان للدراسات والتخطيط، 2017، ص29-28.

د- الإسهام في تحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي عن طريق استقرار الإنفاق العام، عن طريق استقرار الإيرادات المتدفقة إلى الموازنة العامة، وانتظامها، وكبح جماح التوسُّع في الإنفاق الحكومي، ولا سيَّما الإنفاق التشغيلي.

هـ- يمكن لهذا الصندوق أن يضبط إيرادات الحكومة، ومن ثَمَّ تخفيف هيمنتها على الاقتصاد ومن ثَمَّ تفويض الفساد، ويحد من نشاطات البحث عن الريع، وكسب الامتيازات في ظل افتقار الحكومة للقدرة على تحديد آلية واضحة المعالم لتوظيف هذه العائدات وإنفاقها بنحو كفوء.

5. **الضرائب:** تُعدُّ الضرائب بنداً مهماً من بنود إيرادات الدولة في الموازنة العامة؛ لمواجهة النفقات، إذ تساهم الإيرادات الضريبية في موازنة الدولة مساهمةً لا يمكن التقليل من شأنها، فيجب على الدولة أن تهتم بهذه الإيرادات الضريبية، ومحاولة توظيفها التوظيف الأمثل لخدمة السياسة الاقتصادية في المجتمع، وتُعدُّ الضرائب المورد المالي الذي لا غنى عنه؛ لمواجهة مختلف الأزمات المالية والاقتصادية الذي يتعرض لها البلد، وأنَّ الإيرادات المالية هي عصب الحياة الذي يجعل الدولة بمؤسساتها على ممارسة أعمالها المختلفة والمقدمة للأفراد في المجتمع[52].

تُفْرَض الضرائب؛ لتحقيق أهداف معينة تأتي في مقدمتها الهدف التمويلي بوصفه مصدراً مهماً للإيرادات العامة، فضلاً عن الأهداف المالية، والسياسية، والاقتصادية الأخرى، وقد تطورت هذه الأهداف بتطور البلد، وأنَّ للضريبة دوراً مهماً في البلدان النامية بصفة أساسية لتعبئة الموارد الاقتصادية وتوجيهها إلى مشروعات التي تحقق أغراض التنمية، فهي تستخدم لتشجيع المدخرات وتأثيرها على الميل للاستثمار وتوجيها إلى الأنشطة الاقتصادية [53].

إنَّ نقص الموارد المالية الضرورية لتتكفل بتمويل المشاريع، ويؤدِّي هذا النقص إلى ضعف

52 . مؤيد ساطي جودت، دور سياسة ضريبة الدخل في تحقيق الأهداف الاقتصادية في فلسطين، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، كلية الدراسات العليا، فلسطين، 2005، ص 39-38 .

53 . ليلى بن سنوسي ومسعودة جديد، الضرائب وأثارها على التنمية الاقتصادية دراسة حالة بمفتشية الضرائب بالبويرة، ليسانس في العلوم الاقتصادية، معهد العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، المركز الجامعي العقيد اكلي محمد أولحاج البويرة، الجزائر، 2010، ص11.

الاستثمارات الذي يجعل سرعة التطور الاقتصادي ضعيفة وثقيلة، فلم تجد البلدان النامية أمام هذه الوضعية إلا اللجوء إلى الاقتراض الخارجي المتزايد لتمويل المشاريع الاقتصادية والاجتماعية، إذ تقوم الديون بتجميد القدرة على الادخار سواءً على المستوى الفردي أم على مستوى المؤسسات، وأنَّ الصفة الجبرية التي تتميز بها الضريبة بأنَّها تُؤدَّى من دون مقابل، تؤهِّلها إلى أن تكون وسيلة المفضلة لجلب أكبر الموارد المالية الأزمة لتغطية النفقات العامة وتمويل الاستثمارات[54].

المستخلص:

تُعدُّ المديونية العراقية من المشاكل الاقتصادية التي يعاني منها الاقتصاد العراقي، ولا سيَّما عند عجز الموازنة العامة وانخفاض أسعار النفط، ويؤدِّي استمرار العجز المالي في الموازنة إلى زيادة حجم الدَّين العام الداخلي والخارجي، وهذا يؤدي بدوره إلى زيادة النفقات العامة بصورة كبرى من الإيرادات العامة؛ لدخول العراق في أكثر من أزمة سياسية وعسكرية كحرب الخليج، والعقوبات الدولية التي فُرِضَت على العراق، وتمثَّلت بالحصار الاقتصادي، فضلاً عن زيادة حجم الدَّين في المدة (2014-2016)؛ لتعرُّض العراق إلى صدمة مزدوجة تمثَّلت في انخفاض أسعار النفط، والحرب على الإرهاب (سيطرة داعش)، وأيضاً المدة (2019-2020) ارتفع حجم الدَّين نتيجة انتشار جائحة (كورونا)، وانخفاض أسعار النفط، والتي أدَّت جميعها إلى تراكم فوائد الدَّين الخارجي، وأدَّى ذلك إلى لجوء العراق إلى الاستدانة، بوصف أنَّ الدَّين هو الحل السريع لتغطية العجز، وكان لهذا الدَّين أثر سلبي على الاقتصاد العراقي، ولا بدَّ من ضرورة العمل على وضع إجراءات أو بدائل للتقليل من المديونية.

54 . المصدر السابق نفسه، ص 50.