

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



تأثير الموازنة العامة الثلاثية على استدامة الدين العام الداخلي في العراق

محمد هاشم حلو





تأثير الموازنة العامة الثلاثية على استدامة الدين العام الداخلي في العراق

سلسلة اصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط / قسم الأبحاث / الدراسات
الاقتصادية
الاصدار / ورقة سياسات

الموضوع / الاقتصاد والتنمية / الحوكمة والدستور والقانون

محمد هاشم حلو / باحث في الشؤون الاقتصادية

عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركزٌ مستقلُّ، غيرُ ربحيٍّ، مقرُّه الرئيس في بغداد، مهمته الرئيسة -فضلاً عن قضايا أخرى- تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حول قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بنحو خاص، ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام. ويسعى المركز إلى إجراء تحليلٍ مستقلٍّ، وإيجاد حلول عملية جليّة لقضايا معقدة تهتمُّ الحقلين السياسي والأكاديمي.

ملحوظة:

لا تعبّر الآراء الواردة في المقال بالضرورة عن اتجاهات يتبناها المركز، وإنّما تعبّر عن رأي كاتبها.

حقوق النشر محفوظة © 2025

www.bayancenter.org

info@bayancenter.org

Since 2014

الملخص:

- مفارقة التخلص من الموارد الريعية في الاقتصاد العراقي وتشخيص سلبياتها، فإنها غير ممكنة بسبب اتساع نسبة المديونية من الإيرادات العامة، والتي قد تفوق الإيرادات العامة الكلية كما حدث في عام 2020.
- ارتفاع الدين الداخلي، وفوائد الدين، وتراكمات أقساط السداد من المؤسسات الدولية والأطراف الأخرى، ينبأ بارتفاع نسبة المديونية مستقبلاً من الناتج المحلي الإجمالي، والتي قد تضع العراق ضمن فئة البلدان المصنفة كمعرضة لأزمات الدين.
- يشير انحياز العراق نحو الاستدانة الداخلية مؤخراً، وأن السياسة المالية في الموازنة العامة الثلاثية توجهت نحو الدين العام الداخلي أكثر من الدين الخارجي، حيث بلغت نسبة الدين العام الداخلي إلى الناتج المحلي الإجمالي 38.5% في عام 2024، مما يقترب من حدود الخطر ويدل على خطر عدم إمكانية استدامة الدين العام الداخلي.
- عندما يُموّل العجز عن طريق الاقتراض الداخلي، سيؤدي ذلك إلى انخفاض الائتمان الموجّه للقطاع الخاص، وهذا يعني إزاحة الموارد من القطاع الخاص إلى القطاع الحكومي، مما يؤدي إلى تقليص الموارد المالية التي يُفترض أن تُوجّه إلى القطاع الخاص.
- من المحتمل أن يقود الإنفاق الحكومي المتزايد إلى ضغوط تضخمية، عندما يكون العجز ناتجاً عن رفع مستوى الإنفاق الحكومي فوق مستويات النمو، وبفارق لا يتناسب مع الزيادة المحتملة في العرض النقدي.
- على البنك المركزي العراقي ووزارة المالية الاهتمام بالحدود المالية للدين، بمعنى أقصى دين ممكن أن يتحمّله الاقتصاد العراقي، ويمكن تحقيق ذلك عبر ربط إدارة الدين بتحليل مؤشرات الاقتصاد الكلي وتطور الأسواق المالية، وإصلاح المؤسسات التابعة لوزارة المالية.
- ضرورة العمل على تقييد سياسة الإنفاق الحكومي، والابتعاد عن أساليب إدارة المال من خلال سياسات قد تقود إلى احتمالية التعرّض للصدمات الاقتصادية (Economic Shocks)، التي قد تنذر بنشوء الاضطرابات الاجتماعية وحالات عدم الاستقرار السياسي.



- وضع خطط مقيدة للإنفاق العام، تُقابلها خطة متوسطة وبعيدة المدى تعتمد مساراً بيانياً يبدأ من عدم إمكانية صعود الدين العام إلى 40% من الناتج المحلي الإجمالي، ويتجه نزولاً إلى نسب تضمن عدم دخول العراق ضمن فئة البلدان المعرضة لمخاطر أزمة المديونية.

المقدمة

يتسم الاقتصاد العراقي بالريعية العالية، والمتمثلة بالاعتماد الكبير على الإيرادات النفطية في تمويل الموازنة العامة، وبما يزيد على 88% من إجمالي الإيرادات العامة، وبمعدلات إنتاج وتصدير تضعه بين الدول الأعلى في هذا المجال. إلا أن هذه الموارد لم تحدّ من عجوزات الموازنة العامة التي ارتبطت بالأزمات المالية والعسكرية التي مرّ بها العراق، لا سيما في ظل عدم تنويع مصادر الدخل، إذ تم اللجوء إلى الدين العام الداخلي بشكل متكرر في أغلب السنوات المالية. وإن زيادة الدين العام الداخلي وتراكمه يقود إلى عجوزات ارتدادية تصاعدية شبيهة بالمتوالية العددية، مما يولد ضغوطاً على الموازنات القادمة، الأمر الذي يؤدي إلى ضعف القدرة على سداد أصل الدين العام والفوائد المترتبة عليه، أي انخفاض مستوى استدامة الدين. ولا شك أن إفراط الحكومات العراقية في الإنفاق العام، ولا سيما الجاري منه بعد عام 2003، دون اعتماد مبدأ الاستدامة المالية في الموازنة العامة، أدى إلى نمو الدين العام الداخلي نتيجة لسد الاحتياجات التمويلية لعجز الموازنة العامة. ومن هنا، يُعدّ تحليل استدامة الدين العام الداخلي بمثابة إنذار مبكر لتفادي الأزمات، وهو ما يضع حدوداً آمنة تستطيع الدولة من خلالها أن تستمر في تمويل نفقاتها العامة دون أن تلجأ إلى التوقف عن خدمة ديونها السابقة أو إصدار ديون جديدة لتمويل ديونها السابقة.

إن المشكلة التي تحاول الورقة استكشافها هي أن ارتفاع الدين العام الداخلي وتراكمه يؤدي إلى زيادة عجز الموازنة العامة، ويولد ضغوطاً على الموازنات القادمة، الأمر الذي يُعبّر عن سوء إدارة الدين العام، والذي يخلق الديون المقيتة (Odious Debts)، وهو ما يؤدي إلى ضعف القدرة على سداد أصل الدين العام والفوائد المترتبة عليه، أي انخفاض مستوى استدامة الدين، مما يدفع إلى عجوزات هيكلية في تغطية فوائد ومستحقات الدين، خلافاً للمصلحة الشعبية. وهذا يقود إلى وضع الافتراض الآتي: هناك تأثير للموازنة العامة الثلاثية وأسعار النفط على ارتفاع الدين العام الداخلي، وهو ما ينعكس سلباً على استدامة الدين العام الداخلي.

أهمية وهدف البحث: تسعى الورقة إلى بيان تأثير الموازنة العامة الثلاثية على الدين العام الداخلي، بالإضافة إلى تقييم مدى استدامة الدين العام الداخلي في العراق باستخدام عدد من المؤشرات ذات العلاقة، وبيان السياسات المناسبة لإدارة الدين العام الداخلي بما يحقق المنفعة القصوى منه. وتبعاً لذلك، تم استخدام المنهج





التحليلي بالاعتماد على الأسلوبين الاستقرائي والاستنباطي، إذ تم اتباع الأسلوب الاستقرائي عن طريق جمع وتحليل البيانات المرتبطة بالدراسة والربط بينها للتوصل إلى نتائج يمكن تعميمها، إضافة إلى إخضاع النتائج للنظرية الاقتصادية للاستدلال واستنباط الآثار المترتبة على استدامة الدين العام الداخلي من خلال تحليل البيانات وتوقع النتائج.

المبحث الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لاستدامة الدين العام الداخلي

يُعد الدين العام أحد مصادر الإيرادات العامة، تُلجأ إليه لتمويل النفقات العامة عند انخفاض الإيرادات العامة، وخصوصاً الإيرادات الضريبية منها. حيث تقترض الدولة الأموال من الأفراد أو من الهيئات الداخلية والخارجية. وتُعتبر فكرة نشوء الدين العام حديثة نسبياً، إذ تعود إلى بداية القرن الثامن عشر تقريباً، وظهرت نتيجة لتطور المجتمع، وحصول السلطات التشريعية الممثلة للشعب على حقها الكامل في فرض الضرائب من جهة، واللجوء إلى الدين العام من جهة أخرى.

المطلب الأول: مفهوم الدين العام الداخلي

يُعدّ الدين العام الداخلي أحد أدوات السياسة المالية المستخدمة في تمويل عجز الموازنة العامة، إضافة إلى المساهمة في تحقيق مجموعة من الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية، مثل تحقيق النمو والتوازن الاقتصادي، كما أنه أحد أدوات السياسة النقدية للتحكم في مستوى عرض النقد لمعالجة الضغوط التضخمية أو الانكماشية، إذ يستطيع البنك المركزي توسيع السيولة من خلال حيازة أوراق دين حكومية من خلال السوق الثانوية، وهو ما يعرف بتنقيد الدين العام، أو تحجيم السيولة بالتخلي عن هذه الأوراق المالية وبيعها إلى المصارف.¹

وينشأ الدين العام الداخلي عندما تقوم الحكومة بالاقتراض من الأشخاص المعنويين داخل حدود الدولة، بغض النظر عن جنسيتهم. إذ يعبر عن إجمالي الديون القائمة

1. احمد إبرهه على، سياسة الدين العام وخصائص الاقتصاد النفطي، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، السنة الثالثة عشر، العدد 46، 2015.



في ذمة الحكومة والهيئات والمؤسسات العامة تجاه الاقتصاد الوطني، كما يعرف الدين العام الداخلي بأنه دين الحكومة المركزية أو دين مجموع النظام الحكومي شاملاً المستوى دون الوطني والمحلي أو ما يسمى الحكومة العامة، وقد يشمل الشركات العامة وما سواها مما يتبع للدولة. ومن الجدير الإشارة إلى أن حصيلة الدين العام تعدّ إيراداً للموازنة العامة في لحظة الحصول عليه، لكنه يتحول إلى عبء يثقل كاهل الموازنة العامة في المستقبل، ويتمثل هذا العبء بصورة الفوائد السنوية المستحقة لحملة السندات الوطنية وأقساط السداد التي تلتزم الدولة بدفعها لاستهلاك الدين من الموارد العامة للموازنة، إلا إذا استعملت أموال القرض العام في تمويل الموازنة الاستثمارية وبما يحقق منافع مستقبلية، ويسمح الدين الداخلي بتحديد القروض من السوق المحلية، وغالباً ما يكون بالعملة المحلية ويشمل سندات الحكومة بالعملة المحلية، وقروض الدولة المتعاقد عليها من المصارف التجارية، وقروض الحكومة المتعاقد عليها من قبل مؤسسات الدولة، وكذلك الضمانات التي تمنحها الدولة للقروض المصرفية المقدمة للشركات أو السلطات المحلية لتحقيقها أهداف على المستوى الوطني.²

المطلب الثاني: مفهوم استدامة الدين العام

تعتبر استدامة الدين العام عن سياسات الإنفاق العام والاستدانة التي يتم انتهاجها، والتي يجب أن توضع بالشكل الذي يضمن عدم اضطراب الدولة إلى التوقف عن خدمة الدين العام مما يؤدي إلى إعلان إفلاسها، وهو ما يعني أن الدين العام المستدام هو الدين الذي تتمكن الدولة من خدمته على نحو يسير نسبياً ولا يؤدي إلى وقوع الدولة في مشكلة التعثر في خدمة الديون، ومن هنا يمكن تعريف الاستدامة المالية بأنها تتمثل في الحالة المالية التي تكون فيها الدولة قادرة على الاستمرار في سياسات الإنفاق والإيرادات الحالية على المدى الطويل دون خفض ملاءتها المالية أو التعرض لمخاطر الإفلاس، أو بصورة أخرى هي القدرة على تجنب الاستدانة بشكل مفرط من قبل الحكومة³، كما تعرف استدامة الدين العام بأنها قدرة الدولة على الوفاء بالتزامات خدمة الديون الحالية والمستقبلية بشكل كامل دون أن تلجأ لطلب إعادة جدولة ديونها أو شطب جزء منها، أو دون أن تلجأ إلى التوقف عن خدمة الدين العام،

2. ضياء حسين سعود، دور مصادر التمويل في تطوير مشاريع البنى التحتية لدول مختارة مع إشارة خاصة للعراق، رسالة ماجستير، كلية الإدارة والاقتصاد - جامعة بغداد، 2014.

3. Martin Guzman, DEFINITIONAL ISSUES IN THE IMF, DEBT SUSTAINABILITY ANALYSIS, FRAMEWORK A PROPOSA, 2016.





بشرط ألا يترتب على ذلك تقييد النمو فيها، وهو ما يعني أن الموارد المتاحة حالياً للدولة تكفي ليس فقط لسداد خدمة دينها العام، إنما لتدبير التمويل اللازم للوفاء بمتطلبات الاستثمار والنمو، وإلا قد تضطر الحكومة إلى رفع معدلات الضرائب على النحو الذي يؤثر سلباً في قرارات الاستثمار لقطاع الأعمال الخاص، ومن ثم النمو الاقتصادي.⁴

وهناك العديد من التعريفات الأخرى للاستدامة المالية، إلا أن معظمها يتفق على أن هناك شرط أساس لتحقيق الاستدامة المالية، ويتمثل في مدى قدرة الدولة على تنفيذ سياستها التي تم وضعها من قبل المالية العامة وتمويل برامج الإنفاق المختلفة دون مواجهة حالات التعثر المالي والعجز عن السداد، ولغرض تحقيق الاستدامة المالية، فقد حددت اتفاقية ماسترخت ألا تتجاوز نسبة الدين العام (60%) من الناتج المحلي الإجمالي، وألا تزيد عن نسبة عجز الموازنة عن (3%) من الناتج المحلي الإجمالي⁵، وفي البلدان النامية يجب أن تكون أقل مما هي عليه في البلدان المتقدمة لأن زيادة هذه النسبة تؤدي إلى آثار اقتصادية عكسية، فالنسبة مناسبة عندما تكون (40%) من الناتج المحلي الإجمالي، نتيجة انخفاض الموارد الاقتصادية والمالية في هذه البلدان.⁶

ويعدّ الدين العام محققاً للاستدامة المالية عند تحقق شرط القدرة على سداد الديون، ولكي يتحقق هذا الشرط ينبغي أن يكون هناك فائض أولي في للموازنة العامة في المستقبل يكفي لسداد هذا الدين سواء قيمة الدين الأصلي أو الفوائد المترتبة عليه⁷، أما عدم الاستدامة هي الحالة التي يتراكم فيها الدين العام إلى أجل غير مسمى أسرع من قدرة الدولة على خدمته، وهناك قواعد يمكن تطبيقها بهدف تحقيق الاستدامة المالية وتتمثل في الآتي:⁸

4. عمار حمد خلف، ضياء عبد الرزاق حسن، تحليل العلاقة السببية بين استدامة الدين العام والاستقرار المصرفي في العراق للمدة 2011-2016، مجلة الدراسات المالية والنقدية، (عدد خاص بالمؤتمر السنوي الثالث للبنك المركزي العراقي)، 2017.

5. Benno Ferrari, Raghendra jha, and Arief Ramayabdi, Public Debt Sustainability in Developing Asia, ADB ROUTLEDGE, 2012.

6. رمزي زكي، انفجار العجز: علاج عجز الموازنة العامة للدولة في ضوء المنهج الانكماشى والمنهج التنموي، الطبعة الأولى، دار المدى للثقافة والنشر، دمشق، 2000.

7. عمرو هشام محمد، عماد حسن حسين، متطلبات تحقيق الاستدامة المالية في العراق، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، مجلد 13، العدد 55، 2016.

8. Schaechter, A., Kinda, T., Budina, N., and Weber, A. Fiscal Rules in Response to the Crisis, IMF Working Paper, 2012.



(1) القاعدة الذهبية Golden Rule

بموجب هذه القاعدة فإن الحكومة لا يجب عليها أن تقتصر إلا بهدف تمويل الإنفاق الاستثماري، بينما يتم تمويل الإنفاق الجاري بواسطة الإيرادات الضريبية والإيرادات الجارية، وإن الفكرة التي تقوم عليها هذه القاعدة تتمثل في أن استخدام القروض لإقامة المشاريع وتقديم خدمات البنية التحتية وتطويرها سيؤدي إلى جذب المزيد من الاستثمارات المحلية والأجنبية، وتوسيع أعمال المشاريع القائمة، وبالتالي زيادة أرباح قطاع الأعمال وينتج عن ذلك زيادة الإيرادات الضريبية لتمكين الحكومة على سداد القروض.

(2) قاعدة توازن الموازنة Balance Budget Rule

تشترط هذه القاعدة أن يكون عجز الموازنة العامة ناتج عن ظروف استثنائية يزول بزوالها، وبالتالي لا يعد تحقيق التعادل للموازنة العامة شرطاً في أوقات الركود، على أن الموازنة في حالة توازن خلال الدورات الاقتصادية ومن ثم توجيه الفوائض المالية التي تتحقق في أوقات الرواج الاقتصادي إلى تمويل العجز المتحقق خلال سنوات الركود الاقتصادي، وتوفر هذه القاعدة توجيه عملي واضح، ويمكن أن تساعد على ضمان استدامة الدين العام، ويمكن تحديد قواعد التوازن في الموازنة العامة كما التوازن العام الهيكلي أو التوازن المعدل دورياً.

(3) قاعدة الإنفاق العام Expenditure Rule

تتمثل هذه القاعدة في تحديد إجمالي النفقات الجارية، إما عن طريق وضع حد أقصى لنموها، أو على أساس النسبة المئوية ذات الصلة من الناتج المحلي الإجمالي مع فترة زمنية تتراوح غالباً ما بين 3-5 سنوات، وهذه القاعدة لا ترتبط بصورة مباشرة بهدف القدرة على تحمل الديون لأنها لا تحد من جانب الإيرادات، ويمكن أن تعمل على ضبط أوضاع المالية العامة اللازمة بما يتفق مع الاستدامة المالية عندما تكون مصحوبة بقاعدة الدين أو قاعدة توازن الموازنة العامة. وبالإضافة إلى ذلك، فإنها يمكن أن تحد من الإنفاق خلال فترات الازهار المؤقتة عند تحقيق إيرادات كبيرة مفاجئة مما يسهل من عملية التقيد بحدود العجز، كما أن قاعدة الإنفاق لا تقيد وظيفة الاستقرار الاقتصادي للسياسة المالية في أوقات الصدمات السلبية، كما أنها لا تحتاج إلى تعديلات على تخفيضات التقلبات الدورية في الإيرادات الضريبية.

(4) قاعدة الإيرادات العامة

تتمثل هذه القاعدة في تحديد الحدود الدنيا والعليا للإيرادات المتوقعة بغية الحد من الأعباء الضريبية المفرطة، وتحسين تحصيل الإيرادات الفعلية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، إذ إن طبيعتها الدورية تتبع الدورة الاقتصادية في رواجها وانكماشها، وقد يكون من الصعب فرض قيود على تطورها، ولا ترتبط غالبية هذه القواعد مباشرة بالسيطرة على الدين العام، كما أنها لا تحد من الإنفاق العام في ذات الوقت.

المطلب الثالث: عجز الموازنة العامة والدين العام الداخلي في الاقتصاد الريعي

ينصرف مفهوم الاقتصاد الريعي على أنه الطريقة التي تستخدم فيها موارد البلاد الحقيقية من أجل الاستيلاء على الفائض الاقتصادي الذي يتم تحصيله غالباً بصورة ريع مكتسب، والاقتصادات الريعية هي تلك التي تعتمد على هبة الطبيعة (الأرض) عبر استغلال مواردها دون بذل جهود هامة في العملية الإنتاجية، أي أن القيمة المضافة لا تأتي من تضافر عناصر الإنتاج وإنما من أصل المورد الذي وهبته الطبيعة؟ ويعرف الاقتصاد الريعي على أنه اعتماد بلد ما على استخراج مصدر طبيعي من باطن الأرض مثل النفط أو المعادن الأخرى، ولهذا فإن اقتصاد البلد يكون في الغالب مضطرب ويعتمد على التبادلات التجارية وينتج مجتمع ذو نزعة استهلاكية ويسيطر فيه قطاع الاستهلاك على بقية القطاعات الأخرى، ويرى بعض الاقتصاديين أنه في حال تجاوزت مساهمة القطاعات غير الإنتاجية أو الريعية (50%) من الناتج المحلي الإجمالي لدولة ما عندها ينظر إلى الاقتصاد بوصفه اقتصاداً ريعياً¹⁰، وتتسم المالية العامة في الاقتصادات الريعية بمجموعة من الخصائص والتي لها علاقة مباشرة بالتأثير على عجز الموازنة العامة والدين العام الداخلي، ومن هذه الخصائص الآتي:¹¹

أولاً: انخفاض الإيرادات غير النفطية: تشكل الإيرادات النفطية أهمية نسبية كبيرة في تكوين هيكل الدولة المالي، وعند المقارنة بين البلدان المنتجة للنفط والبلدان الأخرى غير المنتجة للنفط، نلاحظ ارتفاع حجم القطاع العام وحجم تدخل الدولة

9. عبد الحسين العنبيكي، اقتصاد العراق النفطي ... فوضى تنمية، الطبعة الأولى، مركز العراق للدراسات، بغداد، 2013.

10. صالح ياسر، النظام الريعي وبناء الديمقراطية الثنائية المستحيلة - حالة العراق، مؤسسة فريدريش أيبتر، مكتب الأردن والعراق، 2013.

11. احمد حامد هذال، تحليل استدامة الدين العام في ظل تقلب الإيرادات النفطية في العراق للمدة 2005-2015، رسالة ماجستير، كلية الإدارة والاقتصاد - الجامعة المستنصرية، 2018.



بالنشاط الاقتصادي، بالإضافة إلى أن الإيرادات الكبيرة الناتجة عن الصادرات النفطية تساهم في تمويل النفقات العامة وهو ما يدفع الحكومات إلى الاستغناء عن الإيرادات الضريبية، كما أن الحكومات تجد أن تحصيل إيراداتها من القطاعات النفطية أسهل بيروقراطية ويوفر لها شعبية سياسية أكبر من تحصيل الضرائب المفروضة على عامة الشعب.

ثانياً: عدم استقرار الإيرادات العامة: عندما تكون الإيرادات النفطية هي المصدر الوحيد للدخل القومي، هذا يعني أن ذلك الاقتصاد سيتسم بعدم الاستقرار، لكون العائدات النفطية عرضة للتقلبات التي تحصل في أسعار وكميات النفط العالمية لأسباب اقتصادية وسياسية ومناخية وغيرها من الأسباب الأخرى، كما أن توفر الإيرادات النفطية وعدم وجود رؤية اقتصادية واضحة لإدارة الفوائض المالية الناتجة عنها سيوفر بيئة آمنة للفساد المالي والإداري، ومن الآثار السلبية الأخرى هو تقليل فرض الضرائب على الأفراد وذلك ناتج عن فلسفة وشكل النظام الاقتصادي الريعي وعندها سيكون المجتمع منخفض الإنتاجية ويعتمد بشكل رئيس على الإيرادات النفطية غير المستقرة.

ثالثاً: اعتماد الموازنة العامة على المورد النفطي: تتسم الاقتصادات الريعية بارتفاع نسبة اعتماد الموازنة العامة على الإيرادات النفطية في تمويل النفقات العامة، وبزيادة نسب الإنفاق الجاري على حساب النفقات الاستثمارية. وبالإضافة إلى ذلك، يتخذ سلوك الموازنة العامة طابعاً تشغيلياً، يهيمن عليه الاستهلاك الحكومي، الذي يُموّل من خلال موارد الريع النفطي، الأمر الذي يجعل نشاط القطاع الخاص شديد الارتباط بالنشاط الاستهلاكي للحكومة.

رابعاً: الهيمنة المالية النفطية: إن الحجم الكبير للإيرادات النفطية مقارنةً بالإيرادات الأخرى في البلدان النفطية، ينعكس على عدم قدرة السوق النقدية أو المؤسسات المالية الأخرى على إدارة عملية تبادل العملة الأجنبية بالعملة المحلية. لذلك، تلجأ الحكومة إلى البنك المركزي ليقوم بوظيفة الصيرفي في هذه العملية. كما أن الإنفاق الحكومي المموّل من العائدات النفطية يكون له أثر واضح على عرض النقد، إذ قد تتحول الإيرادات النفطية بصورة تلقائية إلى زيادة في السيولة المحلية عندما تستخدمها الحكومة في تمويل الإنفاق المحلي، ويتم ذلك عادةً من خلال إصدار نقدي جديد.





ولابد من الإشارة إلى أن أهم محاور السياسة المالية التي تتناول الاقتصاد الريعي هو عجز الموازنة العامة، ويتمثل العجز في مقدار من الطلب الحكومي يمول بالاقتراض أو إنقاص الأرصدة الحكومية التي يتم مبادلتها بالسيولة لتمويل العجز، وإن هناك فروقات جوهرية بين مصادر الاقتراض المختلفة في الأثر النهائي على الاقتصاد الكلي، إذ عندما يمول العجز عن طريق الاقتراض الداخلي سيؤدي إلى انخفاض الائتمان الموجه للقطاع الخاص أو انخفاض مجموع طلبه بنفس مقدار العجز، وهذا يعني إزاحة الموارد من القطاع الخاص إلى القطاع الحكومي (Crowding Out)، ولكن عندما يمول العجز بطريقة لا تؤدي إلى أنقاص الموارد المتاحة للقطاع الخاص عندها يمثل إضافة صافية للطلب الكلي، ومن المحتمل أن يقود الإنفاق الحكومي في هذه الحالة إلى ضغوط تضخمية عندما يكون العجز نتيجة رفع مستوى الإنفاق الحكومي فوق مستويات النمو السابقة في الإنفاق وبفارق لا يتناسب مع الزيادة المحتملة في العرض، وإن عجز الموازنة العامة في البلدان النفطية يعكس صورة الاختلال الهيكلي والذي يكون مرتبطاً بالصدمات الخارجية التي تتعرض لها هذه البلدان، إذ إن العجز في البلدان النفطية ينمو ويتفاقم من خلال التباين الحاصل بين نمو النفقات ونمو الإيرادات، ويلحظ إن العجز يعود إلى نمو الإنفاق العام وتباطؤ النمو في الإيرادات النفطية بسبب انخفاض أسعار النفط، مما أدى إلى توجه هذه البلدان إلى الاقتراض الداخلي بشكل أكبر في الاعتماد على تمويل العجز في الموازنة العامة، وتبرز زيادة معدلات الدين العم بوصفها عاملاً مؤثراً للنمو الذي حدث في الإنفاق العام في الدول النفطية، إذ من المعلوم أن أعباء خدمة الدين العام تظهر في الموازنة العامة، فالفوائد المستحقة على الديون الداخلية والخارجية تحتسب عادة ضمن المصروفات الجارية، بينما تظهر مدفوعات الأقساط في باب التحويلات الرأسمالية.

المطلب الرابع: إدارة الدين العام الداخلي

استحوذت فكرة إدارة الدين العام الداخلي على القدر الأكبر من الاهتمام عند وضع برامج الإصلاح الاقتصادي والمالي في الكثير من البلدان، وغالباً ما تستهدف تلك البرامج السيطرة على النمو المتسارع في حجم الدين العام الداخلي، من خلال تطبيق حزمة من الإجراءات الإصلاحية في محاولة للوصول بالدين العام الداخلي



إلى الحدود الآمنة والتي تتضمن استدامة الدين العام وقدرة الدولة على خدمته¹²، وإن عملية إدارة الدين العام تتمثل في وضع استراتيجية للدين الحكومي وتطبيقها، من أجل الحصول على التمويل المطلوب بأقل كلفة ممكنة في الأجل الطويل، وبدرجة معقولة من المخاطرة، وينبغي أن تكفل هذه العملية تحقيق أي أهداف عامة أخرى تكون قد حددتها استراتيجية إدارة الدين العام، مثل إقامة سوق للأوراق المالية الحكومية تتسم بالكفاءة والمحافظة عليها، ومن وجهة نظر الاقتصاد الكلي للسياسة العامة يجب أن تسعى الحكومات إلى التأكد من أن مستوى الدين ومعدل نموه يسيران في طريق مستدام، ومن أن اقتصادها قادر على خدمة أعباء الدين العام في ظل مجموعة كبيرة من الظروف المختلفة، ويمكن تمييز عملية إدارة الدين العام الداخلي بالخصائص الآتية:¹³

(1) في إدارة الدين العام الداخلي يزداد الاهتمام بمفهوم (الحد المالي) وهو أقصى دين تستطيع أو ترغب الحكومة خدمته، وإن من أهم العوامل المؤثرة على الحد المالي هي القدرة على تحصيل الإيرادات وهي مرتبطة بالحد الأقصى لتحصيل الضريبة التي تستطيع الحكومة فرضها وتتمكن من جبايتها.

(2) ترتبط عملية إدارة الدين العام الداخلي بتحليل الاقتصاد الكلي، وذلك لضمان سعي الحكومة لتحقيق استدامة الدين العام وتحمل مستوى الدين ونموه، وتنشأ عادة مشكلات إدارة الدين العام الداخلي بسبب عدم اهتمام صانعي السياسات بالمزايا التي ينطوي عليها انتهاج استراتيجية حكيمة لإدارة الدين والتكاليف التي تترتب على ضعف إدارة الاقتصاد الكلي.

(3) إن هدف إدارة الدين العام الداخلي في الإبقاء على حجمه ضمن حدود القدرة على خدمته، بما يضمن تفادي نشوء أزمة مديونية. وفي حال حدوث مثل هذه الأزمة، فإن الإدارة الفعّالة للدين تتطلب التعامل معها من خلال إعادة الجدولة بشروط مقبولة. وتُعد إعادة جدولة الديون أداة مناسبة لإعادة تنظيم آجال سداد المديونية، خصوصاً إذا كانت الأزمة ناتجة عن اختلالات في مواعيد الدفع. أما في الحالات التي تكون فيها الأزمة ناتجة عن مشكلات هيكلية داخلية أو طويلة الأمد، فإن اللجوء إلى برامج الإصلاح الاقتصادي يكون أكثر فعالية وجدوى من مجرد إعادة الجدولة.

12. نبراس محمد، سعدون عباس، أثر انخفاض أسعار النفط على الأزمة المالية في العراق، مجلة دراسات اقتصادية، بيت الحكمة العدد 36، 2017.

13. المبادئ التوجيهية المعدلة لإدارة الدين العام، صندوق النقد الدولي، 2024.



المبحث الثاني: تحليل تأثير الموازنة العامة الثلاثية على استدامة الدين العام الداخلي

إن الموازنة العامة الثلاثية (2023-2024-2025) تعكس النمط الريعي المهيمن على الاقتصاد العراقي، ويتضح ذلك من خلال استمرار هيمنة الإيرادات النفطية على الموازنة العامة، ودفعت هذه الإيرادات المتأتية من بيع النفط الخام إلى التوسع في الإنفاق العام مستويات كبيرة جداً دون الأخذ بنظر الاعتبار مسألة استدامة الدين العام.

المطلب الأول: تحليل الموازنة العامة الثلاثية في ظل المورد الريعي

ما تزال الموازنات العامة في العراق تعتمد بشكل كبير على الإيرادات النفطية في تمويل نفقاتها، حيث بلغت الإيرادات النفطية نحو (117.2) ترليون دينار، ما يشكل نسبة (87%) من إجمالي الإيرادات المقدّرة بـ (134.5) ترليون دينار، وذلك على أساس معدل سعر برميل النفط البالغ (70) دولاراً، وبمعدل تصدير يبلغ (3.5) مليون برميل يومياً، من ضمنها (400) ألف برميل من إقليم كردستان، وبسعر صرف مقدّر بـ (1300) دينار لكل دولار، وذلك في عام 2023. ويُستنتج من ذلك أن أي انخفاض في أسعار النفط العالمية يُعدّ تهديداً مباشراً لتنفيذ بنود الموازنة، كما أن اعتماد تقديرات ثلاثية ضمن بيئة مالية غير مستقرة وبنية إيرادات مشوهة، قد يؤدي إلى آثار مالية واقتصادية غير مخطط لها. أما الإيرادات غير النفطية، فقد بلغت (17.3) ترليون دينار، أي ما نسبته (13%) من إجمالي الإيرادات، وتنوعت مصادرها بين الضرائب والرسوم وحصة الخزينة من أرباح القطاع العام. ومع ذلك، لا تزال الحكومة تواجه تحديات كبيرة في كفاءة تحصيل هذه الإيرادات، إذ لا تتجاوز نسبة التحصيل الفعلية (50%) من المخطط السنوي، وهو ما يفاقم من عبء العجز المالي المخطط له. ويُعدّ ملف الكهرباء من أبرز الملفات التي تُثقل كاهل الموازنة العامة، إذ إن ما يُسترد من النفقات المصروفة عليه لا يتجاوز (10%) بسبب ضعف أنظمة التحصيل والجبائية، فضلاً عن تسعير وحدات الكهرباء بأسعار منخفضة مقارنة بالتكلفة. كما أن حصة الموازنة من أرباح الشركات العامة لا تتناسب مع عدد هذه الشركات التي تمتلكها الدولة، وذلك بسبب ضعف النشاط الاقتصادي لمعظمها، إلى جانب خسائر بعض الشركات التي تتحمل الخزينة العامة نفقاتها من خلال المنح السنوية.

وفي جانب النفقات، بلغ إجمالي الإنفاق في موازنة عام 2023 نحو (198.9) تريليون دينار، موزعاً بين الموازنة الجارية والموازنة الاستثمارية. فقد بلغت الموازنة الجارية (143.5) تريليون دينار، أي ما نسبته (75.2%) من إجمالي النفقات، وتشمل هذه الموازنة النفقات التشغيلية مثل رواتب الموظفين والنفقات السلعية والخدمية، إلى جانب الإنفاق على البرامج ومستحقات الدين. أما الموازنة الاستثمارية، فقد بلغت (49.3) تريليون دينار، بنسبة (24.8%) من إجمالي النفقات، وتتضمن هذه الموازنة الإنفاق على شراء الموجودات للمؤسسات الحكومية، بالإضافة إلى الإنفاق على المشاريع الاستثمارية للوزارات ومشاريع البرنامج الحكومي. وعند تحليل استدامة الموازنة العامة لسنة 2023، يتبيّن أن نسبة العجز إلى الناتج المحلي الإجمالي بلغت (19.4%)، وهي نسبة تفوق بكثير النسبة المعيارية الدولية البالغة (3%)، مما يشير إلى أن المشكلة الرئيسية في الاستدامة تكمن في ضبط النفقات العامة. ويلاحظ وجود العديد من النفقات غير المبرّرة، وهو ما يظهر بوضوح في نسب تنفيذ الموازنة.

جدول (1) تقديرات الموازنة العامة الاتحادية لعامي (2023-2024) - تريليون دينار

المفردات	موازنة 2023	2024	نسبة التغير %
الإيرادات النفطية بما فيها صادرات المنتجات النفطية	117,252	120,496	2.7
الإيرادات غير النفطية	17,300	27,340	36.7
إجمالي الإيرادات	134,552	147,836	9
النفقات الجارية	149,559	156,843	4.6
النفقات الرأسمالية والاستثمارية	49,350	55,017	10.3
إجمالي النفقات	198,910	211,881	6.1
إجمالي العجز المخطط	64,357	64,024	(0.5)

المطلب الثاني: تأثير الموازنة العامة الثلاثية على الدين العام الداخلي

لقد عانى الاقتصاد العراقي من القصور في الإيرادات العامة، مما أثر بشكل مباشر على تنامي عجز الموازنة العامة في ظل الارتفاع المستمر للنفقات العامة بفعل زيادة الإنفاق على الدعم الحكومي وارتفاع أسعار المواد المدعومة، إضافة إلى فاتورة الرواتب المتضخمة، مما قاد إلى اللجوء إلى الدين العام الداخلي، ويتكون إجمالي الدين العام الداخلي في العراق من الدين القديم للبنك المركزي على وزارة المالية، وقروض المصارف الحكومية والمؤسسات المالية لوزارة المالية، والسندات الوطنية، ومع العجز المخطط الكبير في الموازنة العامة الثلاثية وما رافقه من تذبذب في أسعار النفط الخام في الأسواق الدولية، لجأت الحكومة العراقية إلى الدين العام الداخلي للوفاء بمتطلبات الإنفاق العام، إذ نلاحظ من الجدول (2) تطور الدين العام الداخلي في العراق من (47,678) ترليون دينار في عام (2017) إلى (83,041) ترليون دينار في عام (2024) وبمعدل نمو مقداره (78.1%)، ونلاحظ من الجدول هيمنة حوالات الخزينة على الدين العام الداخلي في العراق، وتعدّ حوالات الخزينة من أدوات المديونية التي تصدرها وزارة المالية، واستناداً إلى تعليمات بيع الأوراق الحكومية بالمزايدة رقم (1) لسنة (2024) تصدر هذه الحوالات بسعر خصم وتطفأ بقيمتها الاسمية عند الاستحقاق وتستحق بعد (91) أو (182) يوم بمعدلات فائدة وحسب ما يرسو عليه كل مزاد، وتتسم هذه الحوالات بقصر آجال استحقاقها وبكونها أكثر الأنواع شيوعاً باعتبارها أذونات تصدر لمدة قصيرة بهدف تغطية العجز المؤقت في إيرادات الموازنة السنوية للدولة، وإن الهدف من إصدار هذه الحوالات هو تمكين الحكومة من الاقتراض النقدي لتمويل عجز وقتي في الموازنة العامة، ومن الجدول (2) نلاحظ تطور حوالات الخزينة في العراق من (32,294) في عام (2017) إلى (50,197) ترليون دينار في عام (2024) وبمعدل نمو مقداره (55.4%)، واعتمدت الحكومة العراقية بشكل ملحوظ على السندات الحكومية في تمويل العجز في الموازنة العامة الثلاثية، وتتسم هذه السندات في كونها الجزء طويل الأجل من تركيبة الدين العام بصورة عامة، ويتولى البنك المركزي وفروعه مهمة بيعها إلى المستثمرين، كما يقوم البنك المركزي بتحويل فروع المصارف التجارية صلاحية البيع في الأماكن التي لا توجد فيها فروع للبنك المركزي، فضلاً عن قيام البنك المركزي بتسديد الفوائد السنوية المتحققة لحملة السندات وتسديد قيمها



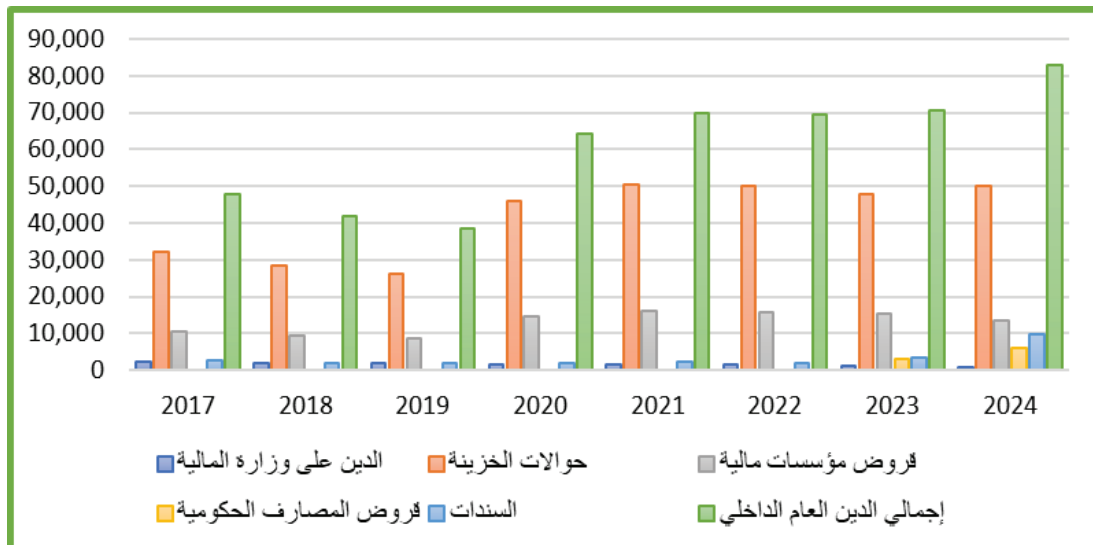
لحامليها عند الاستحقاق، ونلاحظ ارتفاع السندات من (2,682) ترليون دينار في عام (2017) إلى (9,834) ترليون دينار في عام (2024) وبمعدل نمو مقداره (266.6%).

جدول (2) تطور الدين العام الداخلي ومكوناته في العراق للمدة (2017-2023) - ترليون دينار

السنة	الدين على وزارة المالية	حوالات الخزينة	قروض مؤسسات مالية	قروض المصارف الحكومية	السندات	إجمالي الدين العام الداخلي
2017	2,155	32,294	10,546		2,682	47,678
2018	1,955	28,413	9,501		1,953	41,822
2019	1,755	26,003	8,651		1,921	38,331
2020	1,555	46,106	14,668		1,916	64,246
2021	1,555	50,296	15,962		2,097	69,912
2022	1,555	50,130	15,778		2,031	69,495
2023	1,255	47,749	15,261	3,000	3,291	70,557
2024	755	50,197	13,355	5,900	9,834	83,041

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على، الموقع الإحصائي للبنك المركزي العراقي

شكل (1) محفظة الدين العام الداخلي للمدة (2017-2024)



المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على الجدول رقم (2).

المطلب الثالث: تأثير الموازنة العامة الثلاثية على استدامة الدين العام الداخلي

يكون الدين العام مستداماً عند توفر بعض المعايير القائمة على حساب مجموعة من المؤشرات التي ربما تختلف من دولة إلى أخرى حسب قوة الهيكل المالي للدولة وهيكل الدين العام فيها:

أولاً: مؤشر نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي

يعبر هذا المؤشر عن إمكانيات الاقتصاد بما يحققه من ناتج خلال السنة على الوفاء بالتزاماته تجاه الديون، إذ إن ارتفاع هذا المؤشر يعكس حالة سلبية على الاقتصاد والذي يعني أن معدل نمو الدين يفوق معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي، وانخفاضه يمثل حالة إيجابية على الاقتصاد والذي يعني أن معدل نمو الدين في الاقتصاد أقل من معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي، وعلى الرغم من بساطة هذا المؤشر إلا أن له أهمية كبيرة في تقديم صورة واضحة عن عبء الدين العام الداخلي، إذ تم الاعتماد عليه بوصفه المؤشر الأساس للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي وفقاً لمعاهدة (ماستريخت) في عام (1992)، والتي حددت نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي (60%)، وإن تجاوز هذه النسبة يدل على دخول البلد في أزمة مديونية، وبسبب خصائص البلدان النامية ومنها النفطية على وجه الخصوص فإن هذه النسبة تكون عند مستوى (40%)، وإن هذه النسبة تعد مؤشراً استرشادياً يمكن من خلاله تقييم الموقف المالي للدولة، والتحقق من الالتزام بالضوابط لغرض تحقيق الاستدامة. ونلاحظ من الجدول (3) اتجاه نسبة الدين العام الداخلي إلى الناتج المحلي الإجمالي، التي بلغت (23.7%) في عام (2017)، والتي انخفضت إلى (21.0%) و(17.3%) لعامي (2018) و(2019) على التوالي ويعود ذلك إلى انخفاض حجم الدين العام الداخلي من جهة وارتفاع الناتج المحلي الإجمالي من جهة أخرى، إلا أن هذه النسبة عادت إلى الارتفاع لتبلغ (32.9%) في عام (2020) نتيجة تفشي وباء كورونا وانخفاض أسعار النفط كما أن هذا العام لم يشهد إقرار الموازنة العامة الاتحادية وتم الاستعانة بدلاً عنها بقانون الاقتراض المحلي، ومع إقرار الموازنة العامة الثلاثية للسنوات المالية (2023-2024-2025) والتي شهدت توسعاً كبيراً بالإنفاق العام مع الاعتماد على الإيرادات النفطية في تمويل النفقات العامة، ارتفع الدين العام الداخلي (69,495) ترليون دينار في عام (2022) إلى (83,041) ترليون دينار في عام (2024)

نتيجة لخصم حوالات الخزينة لدى البنك المركزي العراقي بالإضافة إلى إصدار وزارة المالية سندات محلية لغرض تمويل العجز في الموازنة العامة، إذ نلاحظ أن نسبة الدين العام الداخلي إلى الناتج المحلي الإجمالي بلغت (34.0%) و(38.5%) في عامي (2023) و(2024) على التوالي، ويمكن القول أن قدرة السياسة المالية على استدامة ديونها تتعلق بأسعار النفط الخام في الأسواق العالمية ويعود ذلك إلى تشوه هيكل الاقتصاد العراقي واعتماده على القطاع النفطي وهو ما جعل منه اقتصاد مضطرب ومعرض بشكل دائم للصدمات الخارجية بفعل انخفاض أسعار النفط في الأسواق العالمية.

جدول (3) نسبة الدين العام الداخلي إلى الناتج المحلي الإجمالي

السنة	الدين العام الداخلي	الناتج المحلي الإجمالي GDP	الدين العام الداخلي / % GDP
2017	47,678	201,059	23.7
2018	41,822	199,129	21.0
2019	38,331	222,141	17.3
2020	64,246	195,402	32.9
2021	69,912	198,496	35.2
2022	69,495	212,408	32.7
2023	70,557	207,233	34.0
2024	83,041	215,480	38.5

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على، الموقع الإحصائي للبنك المركزي العراقي

ثانياً: نسبة الدين العام الداخلي إلى الإيرادات العامة الفعلية

يقيس هذا المؤشر مستوى المديونية بالنسبة إلى قدرة الحكومة على السداد ويظهر عدد السنوات اللازمة لتسديد رصيد الدين العام الداخلي، والذي ينبغي أن يحقق

نسب منخفضة، إذ إن انخفاض نسبة الدين العام الداخلي قياساً بالإيرادات العامة يعبر عن إمكانية سداد أصل الدين وفوائده من الإيرادات العامة للدولة، وبالتالي إمكانية استدامته، ونلاحظ من الجدول (4) اتجاه هذه النسبة إلى الانخفاض في عامي (2018) و(2019) إذ بلغت (39.3%) و(35.6%) على التوالي نتيجة ارتفاع أسعار النفط الذي أدى بدوره إلى انخفاض الدين العام الداخلي من جهة والاستقرار الأمني والسياسي في البلاد من جهة أخرى، إلا أن هذه النسبة ارتفعت بشكل كبير لتبلغ (101.7%) في عام (2020) نتيجة لانخفاض الإيرادات النفطية بسبب تفشي وباء كورونا، وبالإضافة إلى ذلك لعدم تشريع قانون الموازنة العامة الذي تم استبداله بقانون الاقتراض المحلي رقم (9) لسنة (2020) وهو ما أدى إلى ارتفاع الدين العام الداخلي، ومن ثم أخذت هذه النسبة للانخفاض في السنوات اللاحقة، إلا أنها ارتفعت مع تشريع قانون الموازنة العامة الثلاثية، إذ بلغت (52.0%) و(61.4%) في عامي (2023) و(2024) على التوالي، وبلغ متوسط نسبة الدين العام إلى الإيرادات العامة الفعلية (57.3%) وهي نسبة مرتفعة وتُشير إلى عدم إمكانية القدرة على استدامة الدين العام في السنوات القادمة ما لم تكن هناك رؤية واضحة لإدارة الدين العام الداخلي من جانب، والعمل على ترشيد الإنفاق العام وتعظيم الإيرادات غير النفطية.

الجدول (4) نسبة الدين العام الداخلي إلى الإيرادات الفعلية للمدة (2017-2024) - تريليون دينار

السنة	الدين العام الداخلي	الإيرادات العامة الفعلية	الدين العام الداخلي / الإيرادات الفعلية %
2017	47,678	77,281	61.7
2018	41,822	106,467	39.3
2019	38,331	107,566	35.6
2020	64,246	63,199	101.7

64.1	109,081	69,912	2021
43.0	161,697	69,495	2022
52.0	135,681	70,557	2023
61.4	135,322	83,041	2024

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على، الموقع الاحصائي للبنك المركزي العراقي

ثالثاً: تأثير أسعار النفط على استدامة الدين العام الداخلي ... سيناريوهات مقترحة لموازنة 2025

تم احتساب الإيرادات المخمّنة من تصدير النفط الخام في الموازنة العامة الثلاثية على أساس معدل سعر (70) دولار للبرميل الواحد وسعر صرف (1,300) دينار للدولار الواحد ومعدل تصدير قدره (3,500) مليون برميل يومياً بضمنها (400) ألف برميل يومياً عن كميات النفط الخام المنتج في إقليم كردستان، ومع غياب جداول الموازنة العامة الاتحادية لعام (2025) يمكن تحليل أثر تغير أسعار النفط في الأسواق الدولية ضمن ثلاث سيناريوهات (50,60,70) دولار للبرميل الواحد وتأثير ذلك على الإيرادات النفطية والعجز والدين العام الداخلي واستدامته، والسيناريو الأول يتمثل في السيناريو الأساسي في الموازنة الثلاثية والذي اعتمد سعر (70) دولار للبرميل الواحد، إذ ستبلغ الإيرادات النفطية (117,252) ترليون دينار بينما قدرت الإيرادات غير النفطية بمبلغ (17,300) ترليون دينار ليصل مجموع الإيرادات الكلية (134,552) ترليون دينار، مقابل نفقات كلية بلغت (198,910) ترليون دينار وعجز مخطط يبلغ (64,357) ترليون دينار، ووفق هذا السيناريو سيتم الاعتماد في تمويل العجز على الاقتراض الداخلي والخارجي.

ويتمثل السيناريو الثاني باعتماد معدل سعر (60) دولار للبرميل الواحد وعندها ستخفض الإيرادات النفطية بمقدار (19,972) ترليون دينار لتبلغ (98,280) ترليون دينار، وهذا ما يعني أن العجز المخطط سوف يرتفع إلى (83,330) ترليون دينار، وهو ما سيدفع إلى المزيد من الضغط على الدين العام الداخلي عبر التوسع في خصم حوالات الخزينة لدى البنك المركزي العراقي، إذ سيرتفع الدين العام الداخلي إلى أكثر من (86,258) ترليون دينار، بينما سترتفع نسبة الدين العام الداخلي إلى الناتج المحلي الإجمالي لتبلغ (41.1%) وهو ما يؤثر على تركيز ريعية الموازنة العامة وعدم وجود مثبتات هيكلية تساهم في استيعاب انخفاض أسعار النفط.

بينما يتمثل السيناريو الثالث باعتماد معدل سعر (50) دولار للبرميل الواحد وعندها ستخفض الإيرادات النفطية لتبلغ (81,900) ترليون دينار، وهذا يعني أن العجز المخطط سوف يرتفع (99,710) ترليون دينار، وبما النفقات الثابتة التي لا يمكن الاستغناء عنها بكل الأحوال تبلغ أكثر من (70%) سيكون عندها الوفاء بتلك الالتزامات الثابتة على حساب تخفيض النفقات الأخرى بالإضافة إلى النفقات الاستثمارية التي سيتم التضحية بها من خلال إيقاف الإنفاق على المشاريع القائمة، وسيتم تمويل الفجوة من خلال الاعتماد على الدين العام الداخلي من خلال إصدار السندات الوطنية وخصم الحوالات لدى البنك المركزي العراقي، إذ قد يبلغ الدين العام الداخلي أكثر من (93,506) ترليون دينار بينما من المحتمل وفقاً لهذا السيناريو أن تبلغ نسبة الدين العام الداخلي إلى الناتج المحلي الإجمالي (45.6%) وهي نسبة مرتفعة إذا ما أخذنا بنظر الاعتبار خصائص الاقتصاد العراقي.

جدول (5) سيناريو مقترح لأسعار النفط وتأثيراتها على الموازنة العامة واستدامة الدين العام الداخلي في عام (2025) ترليون دينار

موازنة 2025	السيناريو الأول \$70	السيناريو الثاني \$60	السيناريو الثالث \$50
الصادرات النفطية (مليون برميل)	3,500	3,500	3,500
الإيرادات النفطية	117,252	98,280	81,900
الإيرادات غير النفطية	17,300	17,300	17,300

99,200	115,580	134,552	إجمالي الإيرادات العامة
149,559	149,559	149,559	النفقات الجارية
49,350	49,350	49,350	النفقات الاستثمارية
198,910	198,910	198,910	إجمالي النفقات العامة
99,710	83,330	64,357	إجمالي العجز المخطط
93,506	86,258	83,041	الدين العام الداخلي
205,000	210,000	215,000	الناتج المحلي الإجمالي
45.6	41.1	38.6	الدين العام الداخلي إلى GDP

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على قانون الموازنة العامة الثلاثية (-2023-2024-2025).

- تم احتساب الإيرادات النفطية وفقاً للمعادلة الآتية $(3,500 * 360 * 70 \text{ أو } 60 \text{ أو } 50 * \text{سعر الصرف } 1300)$

الملخص:

في كل الأحوال سيكون امام العراق خطة مدروسة في الاستفادة من المديونية العامة، تحتاج البلاد الى الاستفادة من مزايا الدين العام، وان لا يكون سبباً في توسع النفقات العامة على حساب النفقات الاستثمارية، سيكون امام الحكومة العراقية الابتعاد عن هيمنة الاقتصاد السياسي في قرارات الاستدانة، الى جانب متغير مهم لابد ان يؤخذ بنظر الاعتبار، وهو ان التوسع في المديونية العامة الداخلية سيكون على حساب النمو في القطاع الخاص، لان الدورة المالية في البلاد محدودة، كما ان السياسات المصرفية تتجه الى اقراض المؤسسات الحكومية بدلاً من القطاع الخاص، وهو ما يجب التركيز عليه كونه سيكون سبباً في تدهور النمو في القطاع الخاص.

الاستنتاجات

1. إن اللجوء إلى الدين العام الداخلي لا يعكس بالضرورة صورة سلبية عن الاقتصاد، بل يتوقف الأمر على الكيفية التي تُخصَّص بها الموارد المالية الناجمة عن الاستدانة المحلية.
2. يتضح أن الاعتماد على الإيرادات النفطية في تمويل النفقات العامة، إلى جانب ضعف الإيرادات غير النفطية، قد أدى إلى ارتفاع الدين العام الداخلي، والذي بلغ (83.041) ترليون دينار في عام 2024، ومن المتوقع أن يشهد ارتفاعاً إضافياً في السنوات اللاحقة.
3. تؤكد معطيات الدراسة عدم قدرة الاقتصاد العراقي على التخلص من مشكلة الريعية. وعلى الرغم من تنامي الوعي بأهمية تنمية الإيرادات غير النفطية من خلال تعزيز الإيرادات الضريبية، لا تزال الإيرادات النفطية تشكل الركن الأساس في تمويل الموازنة، وفقاً لمعظم المؤشرات.
4. يتضح أن السياسة المالية في الموازنة العامة الثلاثية قد توجهت نحو الاعتماد على الدين العام الداخلي أكثر من الخارجي، إذ بلغت نسبة الدين العام الداخلي إلى الناتج المحلي الإجمالي (38.5%) في عام 2024، وهي نسبة تقترب من الحدّ الحرج، مما يشير إلى خطر محتمل في عدم إمكانية استدامة الدين العام الداخلي.



التوصيات

1. نقترح على البنك المركزي العراقي ووزارة المالية الاهتمام بتحديد الحدود المالية، وهي أقصى مستوى من الدين يمكن أن يتحمله الاقتصاد العراقي، وذلك من خلال ربط إدارة الدين بتحليل مؤشرات الاقتصاد الكلي، وتطوير الأسواق المالية، وإصلاح المؤسسات التابعة لوزارة المالية.
2. تبرز ضرورة العمل على تقييد السياسة المالية من خلال وضع سقف لحجم الدين العام ضمن الموازنة العامة، بهدف تعزيز مسار الدين المستدام. ويُقترح أن يكون هذا السقف بنسبة لا تتجاوز (40%) من الناتج المحلي الإجمالي، على أن ينخفض تدريجياً، وذلك نظراً للطبيعة الريعية التي يتسم بها الاقتصاد العراقي.
3. ينبغي الاستفادة من السيناريوهات والتنبؤات الخاصة بأسعار النفط في الأسواق العالمية وما تنطوي عليه من أخطار محتملة لانخفاض الإيرادات النفطية، وذلك من خلال تحديد سعر نفط أدنى في الموازنة العامة. وسيؤدي اعتماد هذا السعر إلى تقييد الإنفاق العام التوسعي، بما يضمن تحقيق استدامة الدين العام في العراق.

المصادر

- احمد إبريهي علي، سياسة الدين العام وخصائص الاقتصاد النفطي، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، السنة الثالثة عشر، العدد 46، 2015.
- احمد حامد هزال، تحليل استدامة الدين العام في ظل تقلب الإيرادات النفطية في العراق للمدة 2005-2015، رسالة ماجستير، كلية الإدارة والاقتصاد - الجامعة المستنصرية، 2018.
- جمهورية العراق، الموازنة العامة الثلاثية للسنوات 2023 و2024 و2025.
- رمزي زكي، انفجار العجز: علاج عجز الموازنة العامة للدولة في ضوء المنهج الانكماشى والمنهج التنموي، الطبعة الأولى، دار المدى للثقافة والنشر، دمشق، 2000.
- صالح ياسر، النظام الريعي وبناء الديمقراطية الثنائية المستحيلة - حالة العراق، مؤسسة فريدريش ايبرت، مكتب الأردن والعراق، 2013.
- ضياء حسين سعود، دور مصادر التمويل في تطوير مشاريع البنى التحتية لدول مختارة مع إشارة خاصة للعراق، رسالة ماجستير، كلية الإدارة والاقتصاد - جامعة بغداد، 2014.
- عبد الحسين العنبيكي، اقتصاد العراق النفطي. فوضى تنموية، الطبعة الأولى، مركز العراق للدراسات، بغداد، 2013.
- عمار حمد خلف، ضياء عبد الرزاق حسن، تحليل العلاقة السببية بين استدامة الدين العام والاستقرار المصرفي في العراق للمدة 2011-2016، مجلة الدراسات المالية والنقدية، (عدد خاص بالمؤتمر السنوي الثالث للبنك المركزي العراقي)، 2017.
- عمرو هشام محمد، عماد حسن حسين، متطلبات تحقيق الاستدامة المالية في العراق، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، مجلد 13، العدد 55، 2016.
- المبادئ التوجيهية المعدلة لإدارة الدين العام، صندوق النقد الدولي، 2024
- نبراس محمد، سعدون عباس، أثر انخفاض أسعار النفط على الأزمة المالية في العراق، مجلة دراسات اقتصادية، بيت الحكمة العدد 36، 2017.



- **Benno Ferrari, Raghbendra jha, and Arief Ramay Abdi, Public Debt Sustainability in Developing Asia, ADB ROUTLEDGE, 2012.**
- **Martin Guzman, DEFINITIONAL ISSUES IN THE IMF, DEBT SUSTAINABILITY ANALYSIS, FRAMEWORK A PROPOSA, 2016.**
- **Schaechter, A., Kinda, T., Buddina, N., and Weber, A. Fiscal Rules in Response to the Crisis, IMF Working Paper, 2012.**





لِدَوْلَةٍ فَاعِلَةٍ وَمَجْتَمَعٍ مُّشَارِكٍ

www.bayancenter.org

info@bayancenter.org
