

تحليل استدامة الدين العام الداخلي في العراق للمدة 2003-2017

م.م. مالك عبد الرحيم محمد احمد / قسم الإدارة والاقتصاد _ كلية الامام الكاظم (ع)

malikmohammed@alkadhumi-col.edu.iq

أ.د. ميثم العبيبي إسماعيل / قسم العلوم المالية والمصرفية _ كلية الإدارة والاقتصاد / الجامعة المستنصرية

laibi9@yahoo.com

P:ISSN 1813 - 6729
E:ISSN 2707 - 1359

<http://doi.org/10.31272/JAE.43.2020.123.1>

مقبول للنشر بتاريخ 2020/1/5

تاريخ استلام البحث 2019/11/30

المستخلص:

ان زيادة الدين العام الداخلي وتراكمه يقود الى تزايد عجز الموازنة العامة والضغط على الموازنات القادمة الامر الذي يؤدي الى ضعف القدرة على سداد اصل الدين العام والفوائد المترتبة عليه أي انخفاض مستوى استدامة الدين، يناقش البحث مستوى استدامة الدين العام الداخلي في العراق وعلاقته باستراتيجية إدارته، القائمة على فرضية انها ترتبط بأسعار النفط العالمية وكمية الصادرات النفطية العراقية بعلاقة طردية. بعد عام 2003 بدأت مؤشرات الموازنة بالتحسن قياساً بالدين العام اذ شهد الدين العام انخفاضاً ملحوظاً في مستوياته مقابل زيادة كبيرة في الإيراد العام، كما حقق العراق معدلات نمو مرتفعة لأجمالي الناتج المحلي مما كان له الاثر الاهم في انخفاض نسبة الدين العام الداخلي الى الناتج المحلي الاجمالي خلال مدة البحث. لذا ينبغي اعتماد سياسة واضحة ورشيدة للاستدامة المحلية لغرض الحفاظ على النتائج الإيجابية لوضع الدين العام الداخلي وضمان قدرة الدولة على سداد ديونها دون التأثير سلباً على مسيرة التنمية الاقتصادية فيها، وذلك عن طريق ضغط الانفاق العام وتنويع مصادر التمويل بواسطة تطوير القطاعات الانتاجية لاسيما مشاريع القطاع الخاص بما يساهم في تحقيق نمو اقتصادي متوازن.

الكلمات المفتاحية: (استراتيجية إدارة الدين العام – مؤشرات استدامة الدين العام – الناتج المحلي الإجمالي – عجز الموازنة)



مجلة الإدارة والاقتصاد
العدد 123 / آذار / 2020
الصفحات 17 - 1

* بحث مستل من اطروحة دكتوراه.

المقدمة:

يتميز العراق بريعية اقتصاده المتمثلة بالاعتماد الكبير على إيراد النفط الخام في تمويل موازنته وبما يزيد عن 90% من اجمالي الإيراد العام، وبمعدلات انتاج وتصدير تضعه بين الاعلى عالمياً في هذا المجال. الا ان هذه الموارد لم تحد من عجوزات الموازنة التي ارتبطت بالازمات الاقتصادية والعسكرية التي مر بها العراق لا سيما في ظل عدم تنويع مصادر الدخل. اذ تم اللجوء للدين العام الداخلي بشكل متكرر وموازي لمراحل الازمات سابقة الذكر.

تمثلت إدارة الدين العام بعد عام 2003 بالرغبة الواضحة بتخفيضه عن طريق سداد الديون السابقة وتنظيم اصدار الديون الجديدة وفق استراتيجية من شأنها ان تحافظ على استدامة الدين العام الداخلي، الا ان الازمات الاقتصادية والسياسية والأمنية التي تعاقبت على العراق افشلت هذه الجهود الى حد كبير بداية من الازمة المالية عام 2008 وصولاً الى ازمة عام 2014. لذا يسعى البحث الى تحليل العلاقة بين إدارة الدين العام الداخلي و مستوى استدامة الدين العام الداخلي عن طريق استخدام عدد من المؤشرات المالية ومتابعة وتحليل استراتيجية إدارة الدين المتبعة خلال مدة الدراسة.

مشكلة البحث

ان زيادة الدين العام الداخلي وتراكمه يؤدي الى تزايد عجز الموازنة العامة والضغط على الموازنات القادمة بما يتضمنه ذلك من اثر سلبية بسبب تراكم اصل هذه الديون وفوائدها. الامر الذي قد يعبر عن سوء إدارة الدين العام والتي يترتب عليها عدم تحقيق الاستدامة للدين العام عن طريق عدم القدرة على الوفاء بأصل الدين إضافة الى الفوائد المترتبة عليه.

فرضية البحث: ينطلق البحث من الفرضيات الآتية:

(1) ترتبط استدامة الدين العام الداخلي بأسعار النفط العالمية وكمية الصادرات النفطية العراقية بعلاقة طردية.

(2) ارتبطت إدارة الدين العام الداخلي في العراق بالآزمات المالية والسياسية والأمنية، دون وجود استراتيجية واضحة، طويلة او متوسطة الاجل.

هدف البحث: تسعى الدراسة لتحقيق الأهداف التالية:

- (1) تحليل تطور إدارة الدين العام الداخلي في العراق، مع دراسة اهم الأسباب التي قادت اليه.
 - (2) بيان الاستراتيجيات والسياسات الملائمة لإدارة الدين العام الداخلي بما يحقق المنفعة القصوى منه.
 - (3) تقييم مدى استدامة الدين العام الداخلي عن طريق استخدام عدد من المؤشرات ذات العلاقة.
- اسلوب البحث:** تم اتباع المنهج التحليلي بالاعتماد على الأسلوبين الاستقرائي والاستنباطي، إذ تم اتباع الأسلوب الاستقرائي عن طريق جمع وتحليل البيانات المرتبطة بالدراسة والربط بينها للتوصل الى نتائج يمكن تعميمها، إضافة الى اخضاع النتائج إلى النظرية الاقتصادية للاستدلال واستنباط الآثار المترتبة على الدين العام الداخلي.

المبحث الأول/ الاطار النظري للدراسة

الدين العام هو مصدر من مصادر الإيرادات العامة، تلجأ الدولة إليه لتمويل نفقاتها العامة عندما تعجز عن توفير إيرادات أخرى ولأسيما الضرائب، فتقترض من الأفراد أو من هيئات داخلية أو دولية. وفكرة الدين العام تعد حديثة نسبياً لأنها تعود إلى بداية القرن الثامن عشر تقريباً، وكان ظهورها 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

يعد الدين العام الداخلي أحد ادوات السياسة المالية المستخدمة لتمويل عجز الموازنة العامة للدولة اضافة لمساهمته في تحقيق عدد من الاهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، كتحقيق النمو والتوازن الاقتصادي، اضافة الى كونه من ادوات السياسة النقدية المستخدمة كأداة للتحكم في مستوى عرض النقد لمحاربة التضخم او الكساد، إذ يستطيع البنك المركزي توسيع السيولة بحيازة أوراق دين حكومي من السوق الثانوية وهو المقصود بتنقيذ الدين، او تحجيم السيولة بالتخلي عنها اي بيعها للمصارف¹.

ينشأ هذا النوع من الدين عندما تقوم الحكومة بالاقتراض من الاشخاص الطبيعيين والمعنويين داخل الدولة، بغض النظر عن جنسياتهم. فهو يعبر عن اجمالي الديون القائمة في ذمة الحكومة والهيئات والمؤسسات العامة تجاه الاقتصاد الوطني، كما يعرف الدين العام الداخلي بأنه دين الحكومة المركزية او الاتحادية او دين مجموع النظام الحكومي شاملا المستوى دون الوطني والمحلي او ما يسمى الحكومة العامة، وقد يشمل الشركات العامة وسواها مما يتبع للدولة²، ولا بد من الإشارة إلى أن حصيلة الدين تعد إيراد للخزينة العامة عند الحصول عليه لكنه يتحول إلى عبء يثقل كاهل الموازنة في المستقبل، والذي يتمثل في صورة الفوائد السنوية المستحقة لحملة السندات العامة وأقساط السداد التي تلتزم الدولة بدفعها لاستهلاك الدين من الموارد العامة للموازنة، ألا اذا استعملت أموال القرض العام في تمويل مشاريع استثمارية تخدم الاقتصاد³.

المطلب الثاني: مفهوم استراتيجية ادارة الدين العام الداخلي

إدارة الدين العام هي العملية المتضمنة قيام السلطات بإعداد وتنفيذ استراتيجية لإدارة الديون بقصد تحصيل التمويل المطلوب بأقل التكاليف على المدى المتوسط⁴، وتهدف ادارة الدين العام الابقاء على حجم الدين في حدود القدرة على خدمته وتقادي احتمال حدوث ازمة المديونية، كما تتمثل مهام ادارة الدين بأداء بعض الوظائف، والتي تتضمن الاجراءات الآتية⁵:

(1) رسم السياسة: رسم سياسة الدين واستراتيجيته والتوفيق بينها وبين السياسة الاقتصادية العامة للدولة، وتحديد الوسائل التي يتم عن طريقها توفير الاموال الاضافية اللازمة لخدمة الدين واستدامته.

¹ أحمد إبرهبي علي، سندات حكومة العراق وسياسة الدين العام، جريدة المدى، العدد (3569)، الموقع الالكتروني: <http://almadapaper.net/Details/144418> /سندات-حكومة-العراق-وسياسة-الدين-العام.

² احمد إبرهبي علي، سياسة الدين العام وخصائص الاقتصاد النفطي، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، السنة الثالثة عشر، العدد 46، 2015، ص196.

³ ضياء حسين سعود الكرخي، دور مصادر التمويل في تطوير مشاريع البنى التحتية لدول مختارة مع إشارة خاصة للعراق، رسالة ماجستير، كلية الإدارة والاقتصاد - جامعة بغداد، 2014، ص26.

⁴ نظرة في إدارة ملف الدين العام، بحث منشور على الموقع الالكتروني:

http://malna.aramram.com/sites/default/files/research/Public%20debt_Arabic.pdf

⁵ بلقاسم العباس، ادارة الديون الخارجية، سلسلة جسر التنمية، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، العدد الثلاثون، حزيران 2004، المجلد 3، ص4.

- (2) التنظيم والتشريعات: تحديد الترتيبات القانونية والإدارية والمؤسسية لإدارة الدين العام.
- (3) تحديد المصادر: وتشمل توظيف وتدريب المحللين والمستشارين لتقديم المشورة في مجال إدارة الدين العام وتنظيم عمليات إعادة الجدولة.
- (4) جمع البيانات وتحليلها: تتضمن جمع البيانات المفصلة وأجراء التحليل الكلي للدين العام والوضع الاقتصادي للدولة.
- (5) تحديد أنظمة إدارة الدين: تحديد الجهات المؤسسية المسؤولة عن ملف إدارة الدين العام في الدولة مثل وزارة المالية أو البنك المركزي.

أما استراتيجية إدارة الدين فهي خطة لتفعيل أهداف إدارة الدين العام وهي تحدد الهيكل المطلوب لمحفظة الدين العام بما يعكس توجه الحكومة بما يتعلق بالخيارات ما بين التكلفة والمخاطر⁶، إذ أن وضع استراتيجية لإدارة الدين الحكومي وتطبيقها يساهم في تحديد حجم التمويل المطلوب وكيفية الحصول عليه بأقل تكلفة ممكنة في الأجل المتوسط والطويل مع تقييم حجم المخاطر المتضمنة في هيكل الدين العام الداخلي والعمل من أجل تخفيض تلك المخاطر إلى أدنى مستوى ممكن عن طريق تعديل هيكل الدين العام مع الأخذ بنظر الاعتبار تكلفة هذا التعديل وأسعار الفائدة وتاريخ الاستحقاق ووجود سوق مالي كفوء⁷.

إذا تتولى الحكومة مسؤولية إيجاد السبل لتوفير التمويل وهذا يتطلب أن تعمل على بناء حيز مالي كافٍ واستخدامه بحكمة دون الإضرار بسلامة الاقتصاد على المدى الطويل، أن اتباع الحكومة لسياسة زيادة الإنفاق أو تخفيض الضرائب بصفة مؤقتة، ينبغي أن يتم عندما تكون الحكومة قادرة على تمويل هذه الفجوة دون تعرض الاقتصاد المحلي للمخاطر أو إضعاف السلامة المالية العامة على المدى الطويل، ويعكس توفر الحيز المالي قدرة البلد على الحصول على التمويل اللازم من الأسواق المالية بأسعار منخفضة، وضمان سلامة مالية الدولة العامة، وقوة مؤسساتها⁸.

المطلب الثالث: مفهوم استدامة الدين العام

تعتبر استدامة الدين العام عن سياسات الإنفاق والاستدانة التي تطبقها الدولة والتي ينبغي أن توضع بالشكل الذي يضمن عدم اضطراب الدولة إلى التوقف عن خدمة ديونها أو إعلان إفلاسها، ويعني ذلك 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، بالتالي يمكن تعريف الاستدامة المالية هي (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 بتعبير آخر هي القدرة على تجنب الاستدانة بأفراط من قبل الحكومة⁹، البعض الآخر يعرف استدامة الدين بأنها قدرة الدولة على الوفاء

⁶ جيفري دي. لويس - خوسيه فينالس، المبادئ التوجيهية المُعدلة لإدارة الدين العام، صندوق النقد الدولي، مارس/آذار 2014، ص23.

⁷ المبادئ التوجيهية لإدارة الدين العام، صندوق النقد الدولي، 2001، ص9، على الرابط: <https://www.imf.org/external/np/mae/pdebt/2000/ara/pdebta.pdf>

⁸ فيكرام هاسكار - ماريالوز مورينو باديا - وآخرون، التأهب الاقتصادي وأهمية الحيز المالي، صندوق النقد الدولي، 27 يونيو 2018، على الرابط:

<http://www.imf.org/ar/News/Articles/2018/06/27/blog-economic-preparedness-the-need-for-fiscal-space>

⁹ مروة فتحي السيد، مؤشرات الاستدامة المالية والمخاطر التي تهددها في مصر، كلية الحقوق.

بالتزامات خدمة الدين الحالية والمستقبلية بصورة كاملة وبدون أن تلجأ لطلب إعادة جدولة ديونها أو شطب جانب منها، أو دون أن تلجأ إلى التوقف عن خدمة دينها، بشرط ألا يترتب على ذلك تقييد النمو فيها، وهو ما يعني أن الموارد المتاحة حالياً للدولة تكفي ليس فقط لسداد احتياجات خدمة دينها العام، إنما لتدبير التمويل اللازم للوفاء بمتطلبات الاستثمار والنمو، وإلا قد تضطر الحكومة إلى رفع معدلات الضرائب فيها على النحو الذي يؤثر سلباً في قرارات الاستثمار لقطاع الأعمال الخاص ومن ثم النمو، وهناك العديد من التعاريف الأخرى للاستدامة المالية إلا أن معظمها يتفق على أن هنالك شرط أساس لتحقيق الاستدامة ويتمثل بمدى قدرة الدولة على تنفيذ سياستها التي تم وضعها من قبل المالية العامة وتمويل برامج الانفاق المختلفة دون مواجهة إلى حالات التعثر المالي والعجز عن السداد، ولغرض تحقيق الاستدامة المالية فقد حددت اتفاقية ماسترخت أن لا تتجاوز نسبة الدين العام 60% من إجمالي الناتج المحلي، و لا تزيد نسبة عجز الموازنة 3% من الناتج المحلي الإجمالي، و لا بد من الإشارة أن هذه القواعد ليست شرطاً أساسياً لتحقيق الاستدامة فكل اقتصاد خصوصياته وطاقته على تحمل الديون، ففي ظل تجاوز هذه النسب المحددة بموجب هذه الاتفاقية، فإنه يمكن للدولة أن تحقق معدلات نمو تحقق (الاستدامة المالية)¹⁰.

بعد الدين العام محققاً للاستدامة المالية عند تحقق شرط القدرة على سداد الديون، ولكي يتحقق هذا الشرط ينبغي أن يكون هناك فائض أولي للموازنة في المستقبل يكفي لسداد هذا الدين سواء قيمة الدين الأصلي أو الفوائد المترتبة عليه¹¹، أما عدم الاستدامة فهي الحال التي يتراكم فيها الدين إلى أجل غير مسمى بمعدل أسرع من قدرة الدولة على خدمته¹². وهناك قواعد يمكن تطبيقها بغية تحقيق الاستدامة المالية منها¹³:

- (1) القاعدة الذهبية Golden Rule: بمقتضى هذه القاعدة لا يتم اللجوء للاقتراض إلا في حالة تمويل النفقات الاستثمارية بينما يتم تمويل النفقات الجارية من خلال الإيرادات الضريبية والإيرادات الجارية.
- (2) قاعدة توازن الموازنة Balanced Budget Rule: تشترط هذه القاعدة أن يكون عجز الموازنة 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 توجه الفوائض المالية التي تتحقق في أوقات الرواج الاقتصادي إلى تمويل العجز المتحقق في سنوات الركود الاقتصادي.
- (3) قواعد الموازنة المرنة Flexible Budget Rules: يسمح للحكومة في ظل هذه القواعد بتحقيق عجز مؤقت في الموازنة في حدود معينة، مع توضيح أسباب العجز المؤقت والاطار الزمني الذي يتم من خلال العودة مرة أخرى إلى وضع التوازن في الموازنة العامة.

أيوب أنور حمد سماقه – سردار عثمان باداوه، تحليل الاستدامة المالية في إقليم كردستان- العراق، مجلة جامعة الأنبار للعلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد 7، العدد 13، السنة 2015، ص79.

¹⁰ عمار حمد خلف- ضياء عبد الرزاق حسن، تحليل العلاقة السببية بين استدامة الدين العام الداخلي والاستقرار المصرفي في العراق للفترة 2011-2016، مجلة الدراسات النقدية والمالية (عدد خاص بالمؤتمر السنوي الثالث للبنك المركزي العراقي)، 2017، ص114.

¹¹ عمرو هشام محمد – عماد حسن حسين، متطلبات تحقيق الاستدامة المالية في العراق، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، مجلد 13 العدد 55، 2016 ص146.

¹² علي حسين نوري بني لام، الاستدامة المالية واثرها في النمو الاقتصادي حالة دراسية العراق لمدة 2004-2016، عدد خاص بالمؤتمر العلمي الدولي الثاني لجامعة جيهان- اربيل، حزيران 2018، ص475.

¹³ أيوب أنور حمد سماقه – سردار عثمان باداوه، تحليل الاستدامة المالية في إقليم كردستان- العراق، مجلة جامعة الأنبار للعلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد 7، العدد 13، السنة 2015، ص80-81.

4) قاعدة استدامة الاستثمار Investment Sustainability Rule : تشترط هذه القاعدة استمرار نسبة الدين العام الى الناتج المحلي الاجمالي عن مستويات تتوافر فيها شروط الحيطة والحذر خلال الدورة الاقتصادية، وتحدد هذه النسبة وفقاً لعدد المحددات والمتغيرات التي تختلف من الدولة.

المبحث الثاني/ استراتيجية ادارة الدين العام الداخلي في العراق

يشكل الدين العام جزءاً مهماً من الهيكل الاقتصادي لأغلب دول العالم المتقدم والنامي على حد سواء ولم يعد تلك الوسيلة المستخدمة في حالات الطوارئ والأزمات فحسب بل أصبح أحد الأدوات المالية الحكومية الهامة، لذا فان القضية لم تعد تقتصر على نقاش مدى جدوى اللجوء للدين فقط بل أصبح من المهم تحديد كيفية ادارة هذا الدين ورسم استراتيجيته على المدى المتوسط والطويل، وتحديد مهام كل من السلطة المالية والسلطة النقدية في ادارة وتنظيم الدين العام الداخلي والابقاء عليه ضمن حدود الاستدامة.

المطلب الاول: استراتيجية ادارة الدين العام الداخلي في العراق للمدة 2004-2017

بعد تغيير النظام السياسي في العراق عام 2003، ظهر واضحاً الاتجاه الحكومي لمعالجة مسألة الديون الداخلية السابقة عن طريق التعاون بين وزارة المالية والبنك المركزي العراقي لغرض تخفيف هذه الديون وتصحيح هيكلها، اذ تم اصدار قانون الادارة المالية والدين العام رقم 95 لسنة 2004، الذي خول وزارة المالية إصدار سندات الدين المضمونة من قبل الدولة، ووضع صلاحيات وواجبات محددة لغرض تمويل عمليات الحكومة وتعزيز الاقتصاد العراقي¹⁴. تزامن هذا القانون مع إصدار قانون البنك المركزي العراقي رقم 56 لسنة 2004، الذي أعلن عن استقلالية البنك المركزي في رسم السياسة النقدية للبلاد وفصلها عن السياسة المالية، كما منع البنك المركزي من اقراض الحكومة بشكل مباشر او شراء الاوراق المالية الحكومية من السوق الأولية، ترتب على ذلك استحداث (مزايدات بيع حوالات الخزينة) من قبل قسم الدين الداخلي في وزارة المالية وبالتنسيق مع البنك المركزي كونه وكيلاً لوزارة المالية.

كما نظم قانون الإدارة المالية والدين العام رقم 95 لسنة 2004، العلاقة بين وزارة المالية والبنك المركزي لتحقيق التنسيق بين السياسة المالية والسياسة النقدية وهو ما ينسجم مع توصيات صندوق النقد الدولي¹⁵، اذ يتولى البنك المركزي العراقي المهام الإجرائية في إدارة الدين العام، المتمثلة بعمليات عقد المزايدات والتسويات كونه المستشار المالي للحكومة، الا انه وفي نفس الوقت لا يجوز له تقديم الديون سواء بشكل مباشر او غير مباشر للحكومة او اي مؤسسة عامة¹⁶، كما يعمل مع وزارة المالية على تحقيق الاهداف المشتركة للدين العام الداخلي.

المطلب الثاني: استراتيجية ادارة الدين العام الداخلي في العراق بعد عام 2017

كشفت الازمات الاقتصادية والامنية التي تعرض لها العراق الخلل الواضح والمتمثل بعدم وجود استراتيجية للدين العام، بل اعتمدت سياسة الدين العام على الحاجة الفعلية إذا يزداد اصدار الدين عند زيادة العجز ثم ينخفض اصداره عند عودة الاوضاع الاقتصادية الى حالها مع تعثر سداد الدين المصدر اول مرة، لذا شرعت وزارة المالية بإصدار استراتيجية إدارة الديون متوسطة الأجل عام 2017، والتي تمثل خطة متوسطة الاجل (5 سنوات) تسعى الحكومة العراقية عن طريقها لتوفير

¹⁴ الوقائع العراقية، العدد 3984، قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (94) لسنة 2004.

¹⁵ المبادئ التوجيهية لإدارة الدين العام، صندوق النقد الدولي، 2001، ص8، على الرابط:

<https://www.imf.org/external/np/mae/pdeb/2000/ara/pdebta.pdf>

¹⁶ فلاح حسن ثويني، تحليل المرونة الداخلية للدين العام الداخلي في العراق، مجلة الدراسات النقدية والمالية، عدد خاص: المؤتمر السنوي الثالث: دور البنك المركزي العراقي في تحقيق الاستقرار المالي والاقتصادي، للفترة 9-10/كانون الاول 2017، ص85-86.

التمويل اللازم للعجز المالي بأقل تكلفة وأقل مستوى ممكن من المخاطر، مع تحقيق المحفظة المثلى للدين العام الداخلي*، وتطوير سوق الدين المحلي.

ارتفع الدين العام الداخلي في العراق بشكل كبير منذ العام 2014، وتعد ادوات الخزانة التي يشتريها مصرفي الرافدين والرشيد ثم تباع الى البنك المركزي، احدى اهم ادوات التي ساهمت بتحقيق الزيادة في هذا الدين، مما رفع من نسبة الديون قصيرة الاجل، ذات معدلات الفائدة الفعلية المنخفضة 2.6٪، والتي تتناسب مع رغبة الحكومة بتخفيض تكاليف الدين العام الداخلي. هذه الاستراتيجية قد تكون مبررة في الاجل القصير الا ان تكاليف إعادة التمويل ستكون عالية إذا تم اتباع هذه الاستراتيجية على المدى الطويل. لذا ينبغي على الحكومة أن تتحول إلى إصدار سندات ذات فترة استحقاق متوسطة و طويلة الاجل للسيطرة على مخاطر إعادة التمويل من جهة وتنويع أدوات الدين وتعزيز أسواق السندات الحكومية من جهة أخرى¹⁷.

تسعى الاستراتيجية على مدى السنوات الخمس من عام 2017 إلى عام 2022، الى توفير التمويل اللازم للأنفاق الحكومي، بالرغم من التوقعات بارتفاع اسعار النفط بشكل تدريجي، وتحقيق فائض مالي في الموازنة العامة الا ان الحاجة للتمويل تبقى موجودة لغرض تمويل سداد أصل وفوائد الديون الحالية والسابقة، كما تسعى الاستراتيجية الى تحقيق عدد من الاهداف منها¹⁸:

- (1) الحصول على ديون خارجية وفق شروط ميسرة.
 - (2) توجيه مبالغ الديون لغرض تمويل المشاريع الاستثمارية المنتجة للدخل.
 - (3) وضع سقف للدين العام الداخلي والخارجي.
 - (4) تنويع ادوات الدين العام الداخلي بالإضافة إلى تنويع قاعدة المستثمرين.
 - (5) الحد من استخدام الاحتياطي النقدي للبنك المركزي لتمويل العجز الحكومي.
- تمثل هذه الاستراتيجية نقطة البداية في طريق رسم سياسة دين عام داخلي طويلة الاجل لذا يمكن تشخيص بعض الثغرات في هيكلها، لذا يمكن عرض جملة من الاصلاحات والخطوات التي يمكن ان تدعم هذه الاستراتيجية وتسهم في نجاحها منها:
- (1) تنويع قاعدة المستثمرين للديون المحلية لتخفيض الاعتماد على مصرفي الرافدين والرشيد، والمصرف التجاري العراقي، والبنك المركزي العراقي. وهذا هدف متوسط الأجل وليس هدفاً قصير الأجل من أجل تحقيق قاعدة تمويل أكثر استقراراً.
 - (2) إصدار ادوات الدين العام الاسلامية مثل السندات الإسلامية، للاستفادة من السيولة غير المستغلة والمتوفرة في المصارف الإسلامية في العراق.¹⁹
 - (3) إحاطة الهيئة التشريعية والجمهور علماً عن نتائج استراتيجية إدارة الدين.
 - (4) نشر معلومات عن رصيد وهيكل الدين العام الداخلي وآجال الاستحقاق وهيكل أسعار الفائدة.
 - (5) ضبط النفقات عن طريق وضع خطة لضغط الانفاق تشمل القطاعين العام المدني والعسكري.

* المحفظة المثلى للدين العام هي المحفظة التي تشمل هيكل الدين العام الذي ترغب به الحكومة في تحقيقه من حيث عملة الاصدار واجل الاستحقاق واسعار الفائدة وادوات الدين. ويطلق ايضاً على المحفظة المثلى المحفظة المستهدفة " Target Portfolio ". انظر:

Ola Al Sayed, Public Debt Management: Comparative Analysis, Article, March 2015.

¹⁷ Medium Term Debt Management Strategy, Ministry of Finance, Iraq, p11.

¹⁸ Ibid, p10.

¹⁹ جيفري دي. لويس - خوسيه فينالس، المبادئ التوجيهية المعدلة لإدارة الدين العام، البنك الدولي، مارس/آذار 2014، ص8-12.

(6) إمكانية استبدال الديون بـ الأسهم المشتركة، إذ يمكن أن يقبل الدائنون استبدال ديونهم أو الفوائد المترتبة عليها بحصص في أسهم المشروعات.²⁰

المبحث الثالث/ تطور واستدامة الدين العام الداخلي في العراق

لقد عانى الاقتصاد العراقي من قصور في الإيرادات العامة، مما أثر بشكل مباشر على تنامي عجز الموازنة في ظل الارتفاع المتواصل في النفقات العامة للدولة بفعل زيادة الانفاق على الدعم الحكومي وارتفاع أسعار المواد المدعومة والانفاق العسكري، مما قاد إلى اللجوء إلى الدين العام الداخلي.

المطلب الأول: تطور الدين العام الداخلي في العراق للفترة 2004-2017

يتكون إجمالي الدين العام الداخلي في العراق من الدين القديم للبنك المركزي على وزارة المالية + قروض المصارف الحكومية لوزارة المالية + حوالات الخزنة + سندات وطنية + سندات دولارية محلية + الحوالات الصادرة من الاحتياطي الإلزامي للمصارف + حوالات الخزنة داخل نظام الحفظ المركزي للأوراق المالية الحكومية CSD + سندات المقاولين + مستحقات الفلاحين²¹. بعد عام 2003 تميز الدين العام الداخلي بنوع من الاستقرار بشكل خاص مع تطور وضع الموازنة العامة وتحقيقها لفوائض مالية مستمرة مما قلل الحاجة لإصدار الدين الداخلي بالرغم من إصدار قانون الإدارة المالية والدين العام رقم 95 لسنة 2004، إذ تراوح الدين الداخلي بين الارتفاع والانخفاض للفترة 2004 - 2013، إذ سجل سلسلة من الانخفاضات بداية من عام 2005 وحتى عام 2008، حيث تمت إعادة جدولة الدين العام الداخلي المترتب لصالح البنك المركزي العراقي على وزارة المالية والناجم عن حساب السحب على المكشوف وحوالات الخزينة الصادرة عن وزارة المالية والمملوكة للبنك المركزي العراقي والتي تراكمت خلال عقد التسعينات من القرن الماضي بشكل خاص بسبب ظاهرة التمويل التضخمي إذ بلغ مجموع الدين الداخلي في نهاية عام 2005، (6593) مليار دينار تسدد بأقساط ربع سنوية تمول عن طريق إصدار حوالات خزنة بسعر فائدة 5% سنوياً²². قبل أن ينعكس الوضع بعد الإلزامية العالمية إذ ارتفع مستوى الدين الداخلي من 4455 مليار دينار عام 2008، إلى 9180 مليار دينار عام 2010، ثم انخفض إلى أدنى مستوى له بعد عام 2003، إذ وصل إلى 4255 مليار دينار نتيجة الوفرة المالية المتحققة عامي 2012 و 2013 بعد ارتفاع أسعار النفط الخام وتجاوزها لحاجز 108 دولار للبرميل الواحد (نفط البصرة الخفيف) وارتفاع الإنتاج من 2.4 مليون برميل إلى 3.1 مليون برميل في اليوم²³. يتضح هذا التحسن في مستوى الدين الداخلي من معدلات النمو السالبة التي تحققت خلال هذه الفترة باستثناء عامي 2009 و 2010 التي شهدت ارتفاع معدل النمو إلى 89.3% و 8.8% على التوالي. أما نسبة الدين الداخلي إلى إجمالي الدين العام فقد سجلت ارتفاعاً بشكل طفيف من 3% عام 2004 إلى 9.4% عام 2010، تماشياً مع زيادة حجم الدين الداخلي والانخفاض في مستوى الدين الخارجي بعد تسويات نادي باريس.

²⁰ الدين العام الداخلي والخارجي حقائق وأرقام، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، عمان، الأردن، 2014، ص 13-14.

²¹ محمود محمد محمود داغر، البنك المركزي العراقي ومواجهة الصدمة 2014-2017، مجلة الدراسات النقدية والمالية، عدد خاص: المؤتمر السنوي الثالث: دور البنك المركزي العراقي في تحقيق الاستقرار المالي والاقتصادي، للفترة 9-10 كانون الأول 2017، ص 6.

²² نور شدهان عداي، تحليل مسارات الدين العام للفترة 2010-2014، وزارة المالية - الدائرة الاقتصادية، بغداد، 2016، ص 24.

²³ Organization of the Petroleum Exporting Countries (OPEC), Annual Report 2013.

تحليل استدامة الدين العام الداخلي في العراق للمدة 2003-2017

بعد هذا التحسن في مستويات الدين العام الداخلي، تعرض العراق لصدمة مزدوجة تمثلت بالانخفاض الكبير في اسعار النفط العالمية، اضافة الى سيطرة تنظيم داعش الارهابي على مساحة واسعة من الاراضي العراقية وما رافق ذلك من تدمير للبنى التحتية وسرقة للمصارف العامة والخاصة. هذه الصدمة افرزت الحاجة الى زيادة الانفاق العسكري والانساني لمواجهة الازمة، قابل ذلك انخفاض الايراد النفطي بالرغم من زيادة الإنتاج الذي ارتفع الى 3.5 مليون برميل في اليوم كمتوسط انتاج عام 2015 و 4.3 مليون برميل كمتوسط انتاج 2016، الا ان انخفاض الاسعار الى 72 دولار للبرميل في نهاية 2014 ثم الى اقل من 40 دولار عام 2016 افرز عجزا حقيقيا للموازنة العامة للمرة الاولى في العراق بعد عام 2003.²⁴ ارتفاع النفقات وانخفاض الايرادات دفع الدولة للبحث عن وسائل تمويل بديلة وسريعة وبما ان الدين من المصادر الخارجية محدود و يحتاج الى اتفاقات مسبقة كان اللجوء الى الاستدانة من المصادر الداخلية هو الخيار الانسب مما قاد الى ارتفاع مستوى الدين الداخلي من 9520 مليار دينار عام 2014، الى 32142 مليار و 47362 مليار دينار عامي 2015 و 2016 على التوالي. ليحقق معدل نمو وصل الى 237% عام 2015، معدل نمو بلغ 397% بين عامي 2014 و 2016 لترتفع نسبة الدين الداخلي الى اجمالي الدين من 5.7% عام 2013 الى 38.5% عام 2016. كما ارتفعت نسبة الدين الداخلي الى اجمالي الناتج المحلي من 1.5% عام 2013 الى 24% عام 2016.

جدول (1) تطور الدين العام الداخلي في العراق للمدة 2004-2017 (مليار دينار - بالأسعار الجارية)						
السنوات	1 الدين العام الداخلي	2 اجمالي الدين العام	3 الناتج المحلي الاجمالي	4 معدل نمو 1 %	5 2/1 %	6 3/1 %
2004	6061	192082	53235	---	3.15	11.3
2005	6593	116690	73533	8.7	5.65	8.9
2006	5645	115817	95588	-14.3	4.87	5.9
2007	5193	98951	111455	-8.0	5.24	4.6
2008	4455	81402	157026	-14.2	5.47	2.8
2009	8434	84423	130642	89.3	9.99	6.4
2010	9180	80433	162064	8.80	11.4	5.6
2011	7446	78825	217327	-18.8	9.44	3.4
2012	6547	76856	254225	-12.0	8.51	2.5
2013	4255	73398	273587	-35.0	5.79	1.5
2014	9520	77264	266420	123.7	12.3	3.5
2015	32142	110272	207876	237.6	29.1	15.4
2016	47362	122891	196536	47.3	38.5	24
2017	47678	---	225722	0.66	---	21.1

المصدر:

(1) العمود 1,2,3 : البنك المركزي العراقي، النشرة السنوية، اعداد مختلفة.
(2) العمود رقم 4,5,6 : من عمل الباحثان.

²⁴ Organization of the Petroleum Exporting Countries (OPEC) , Annual Report 2014 , 2015, 2016.

ان موجة الديون الداخلية منذ عام 2014، لا تعد مؤشراً سلبياً او دين عقيم بشكل كامل، اذ ساهمت هذه الديون في المحافظة ولو جزئياً على الاستقرار الاقتصادي والسياسي والاجتماعي، كما اسهمت في تحرير الاراضي التي احتلها تنظيم داعش الارهابي وبالتالي اعادة الحقول النفطية الى الخدمة فضلاً عن استئناف النشاط الاقتصادي في تلك المناطق، لذا فإن هذه الديون قد ساهمت في تحقيق عوائد مالية وغير مالية. الا ان المسألة المهمة هي كيفية التعامل مع هذه الاموال فكما يقال ان القروض في زمن الحرب تختلف عن القروض في زمن السلم، اذ ان جزء ليس بالقليل من هذه الاموال خصص للتوزيع على النازحين وتخصيصات للمناطق المحررة و اعادة الاعمار او الحد الأدنى من الخدمات وهذه الاموال قد تسخر لخدمة طبقة معينة من تجار الحروب والفسادين وهذا يشكل مصدراً للقلق خاصة في ظل احتلال العراق للمركز 169 من اصل 180 دولة في مؤشر مدركات الفساد العالمي²⁵.

المطلب الثاني: استدامة الدين العام الداخلي في العراق للمدة 2004-2017

يكون الدين العام للدولة 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.

اولاً: مؤشر نسبة الدين العام المحلي للناتج المحلي الإجمالي²⁶
يعبر هذا المؤشر عن إمكانيات الاقتصاد بما يحققه من ناتج خلال السنة على الوفاء بالتزاماته تجاه الديون اذ ان ارتفاع المؤشر يعكس حالة سلبية على الاقتصاد و الذي يعني ان معدل نمو الدين يفوق معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي، و انخفاضه يمثل حالة إيجابية على الاقتصاد والذي يعني ان معدل نمو الدين في الاقتصاد اقل من معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي).

على الرغم من بساطة هذا المؤشر الا ان له اهمية كبيرة في تقديم صورة واضحة عن عبء الدين العام الداخلي، اذ تم الاعتماد عليه كأساس للانضمام الى الاتحاد الاوربي وفقاً لمعاهدة (ماستريخت) عام 1992، والتي حددت نسبة الدين العام الى الناتج المحلي الإجمالي 60%، وان تجاوز هذه النسبة يدل على دخول الدولة في ازمة مديونية²⁷. ان هذه النسبة تعد مؤشراً استرشادياً يمكن من خلاله تقييم الموقف المالي للدولة، والتحقق من الالتزام بالضوابط لغرض تحقيق الاستدامة.

يوضح جدول (2) اتجاه نسبة الدين العام الداخلي الى الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية للانخفاض بعد عام 2004، التي شهدت نسبة قدرها 11.3%، انخفضت الى 4.6% و 2.8%، لعامي 2007 و 2008 على التوالي. يعود ذلك الى انخفاض حجم الدين العام الداخلي من جهة وارتفاع حجم الناتج المحلي الإجمالي من جهة أخرى. الا ان هذه النسبة عادت للارتفاع بتأثير الازمة المالية العالمية الى 6.4% و 5.6%، لعامي 2009 و 2010 على التوالي. لتشهد انخفاض جديد بداية من عام 2011 وصولاً الى عام 2013، ويعود ذلك الى ارتفاع أسعار النفط العالمية، وانعكس ذلك بشكل إيجابي على الموازنة العامة للدولة، اما المدة بين عامي 2014 و 2016 فقد سجلت ارتفاعاً في نسبة الدين الى الناتج المحلي الإجمالي مقارنة مع السنوات السابقة وجاء هذا الارتفاع بسبب انخفاض أسعار النفط العالمية الذي رافقه سيطرة التنظيمات الارهابية على بعض المدن العراقية، مما دفع بالحكومة للاقتراض من اجل مواجهة النفقات العامة المتزايدة، ويتبين من ذلك بان قدرة السياسة المالية على استدامة ديونها متعلق بأسعار النفط العالمية ويعود ذلك الى تشوه هيكل الاقتصاد العراقي واعتماده على المورد النفطي.

²⁵ Transparency International, Corruption Perceptions Index 2017: Global Scores, https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017

²⁶ عمار حمد خلف- ضياء عبد الرزاق حسن، مصدر سابق، 17 ص.

²⁷ عمرو هشام محمد – عماد حسن حسين، متطلبات تحقيق الاستدامة المالية في العراق، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العدد 55، ص150.

تحليل استدامة الدين العام الداخلي في العراق للفترة 2003-2017

جدول (2) نسبة الدين العام الداخلي الى اجمالي الناتج المحلي مليار دينار / %

السنوات	الدين العام الداخلي	الناتج المحلي الاجمالي GDP	الدين العام الداخلي / GDP
2004	6061	53235	11.3
2005	6593	73533	8.9
2006	5645	95588	5.9
2007	5193	111455	4.6
2008	4455	157026	2.8
2009	8434	130642	6.4
2010	9180	162064	5.6
2011	7446	217327	3.4
2012	6547	254225	2.5
2013	4255	273587	1.5
2014	9520	266420	3.5
2015	32142	207876	15.4
2016	47362	196536	24
2017	47678	225722	21.1

المصدر: الموقع الاحصائي للبنك المركزي العراقي.

ثانياً: معدلات نمو (الناتج المحلي الاجمالي- الدين العام الداخلي - عجز الموازنة)

يعد الدين العام مستداماً عندما يكون معدل نمو الناتج المحلي الاجمالي أكبر من معدل نمو عجز الموازنة العامة ومعدل نمو المديونية، اذ يدل ذلك على زيادة قدرة الدولة على تحمل فوائد الدين العام وأقساطه عبر السنين، كما يدل هذا المؤشر على أن عجز الموازنة العامة يكون قابلاً للاحتمال، اذا كان ما ينتجه الاقتصاد في سنة معينة أكبر من عجز الموازنة الاولى. اي أن الاقتصاد يستطيع دفع فوائد الدين العام ويتبقى لديه ايرادات اضافية لتسديد اقساط الدين العام المستحقة. يتضح من جدول (4) العلاقة بين معدل نمو الناتج المحلي الاجمالي ومعدل نمو الدين العام الداخلي ومعدل نمو العجز او الفائض وبما ان اغلب مدة الدراسة قد شهدت فائضاً مالياً فان الالهم هو الربط بين معدل نمو الناتج المحلي الاجمالي والمديونية، والذي شهد تفاوتاً ملحوظاً خلال مدة الدراسة، اذ شهدت المدة بين عامي 2005 و 2013 تفوق لمعدل نمو الناتج المحلي الاجمالي قياساً بمعدل نمو المديونية باستثناء عام 2009، وهو ما يعبر عن مستوى جيد من استدامة الدين العام اذ ان ما ينتجه الاقتصاد يعد كافياً لتغطية الدين العام الداخلي (الاقساط والفوائد)، اما المدة بين عامي 2014 و 2016، فقد انعكس فيها الوضع اذ ان معدل نمو المديونية كان اكثر ارتفاعاً من معدل نمو الناتج المحلي الاجمالي وذلك للارتفاع الكبير في مستوى الدين العام الداخلي الذي قابله انخفاض في مستوى الناتج المحلي والناجم عن انخفاض اسعار النفط الخام بشكل كبير.

تحليل استدامة الدين العام الداخلي في العراق للمدة 2003-2017

جدول (3) معدل نمو الناتج المحلي الاجمالي - الدين العام الداخلي - عجز الموازنة
مليار دينار / %

معدل نمو 3	معدل نمو 2	معدل نمو 1	العجز/الفائض 3	الناتج المحلي الاجمالي 2	الدين العام الداخلي 1	
---	---	---	865	53235	6061	2004
1533.1	38.1	8.7	14127	73533	6593	2005
-27.4	29.9	-14.3	10248	95588	5645	2006
51.9	16.5	-8	15568	111455	5193	2007
33.9	40.8	-14.2	20848	157026	4455	2008
-87.3	-16.8	89.3	2642	130642	8434	2009
95.6	24	8.8	5169	162064	9180	2010
487.3	34	-18.8	30359	217327	7446	2011
-4.1	16.9	-12	29091	254225	6547	2012
-76.3	7.6	-35	6894	273587	4255	2013
216.6	-2.6	123.7	21830	266420	9520	2014
-117.9	-21.9	237.6	-3927	207876	32142	2015
222.3	-5.4	47.3	-12658	196536	47362	2016
114.5	14.8	0.66	1845	225722	47678	2017
المصدر: من عمل الباحثان بالاعتماد على بيانات الجدولين (2-1).						

ثالثاً: مؤشر الدين العام الداخلي الى الإيرادات العامة²⁸:

يقيس هذا المؤشر مستوى المديونية بالنسبة إلى قدرة الحكومة على السداد ويظهر عدد السنوات اللازمة لتسديد رصيد الدين العام الداخلي، والذي ينبغي ان يحقق نسب منخفضة، اذ ان انخفاض نسبة الدين العام الداخلي قياساً بالإيراد العام يعبر عن امكانية سداد اصل الدين وفوائده من الإيراد العام للدولة، وبالتالي امكانية استدامته.

يظهر واضحاً من جدول (4) اتجاه هذه النسبة الى الانخفاض للمدة بين عامي 2004 و 2008، اذ انخفضت من معدل 18.3% الى 5.5% للمدة المذكورة. ارتفعت بعدها عامي 2009 و 2010 الى 15.2% و 13.2% على التوالي، نتيجة الازمة المالية العالمية والتي شهدت انخفاض الإيراد العام للدولة وارتفاع المديونية، قبل ان تعاود الانخفاض التدريجي بين عام 2011 و 2014، الا ان ازمة اسعار النفط وسيطرة التنظيمات الارهابية على اجزاء واسعة من بعض المحافظات العراقية قاد الى ارتفاع هذه النسبة بشكل غير مسبوق خلال مدة الدراسة اذ حقق رصيد الدين العام الداخلي قياساً الى الإيراد العام معدل 48.3% عام 2015 و 87% عام 2016، وهي النسبة الاعلى خلال مدة الدراسة التي حققت معدل 19.2% كمتوسط معدل الدين العام الداخلي الى اجمالي الإيراد العام.

²⁸ سلطة النقد الفلسطينية، دائرة الابحاث والسياسات النقدية، تقرير استدامة الدين العام للنصف الاول من عام 2012، رام الله ، فلسطين، 2012، ص18.

تحليل استدامة الدين العام الداخلي في العراق للمدة 2003-2017

جدول (4) الدين العام الداخلي / الايراد العام مليار دينار / %			
الدين / الايراد	الايرادات الفعلية	الدين العام الداخلي	
---	2146	---	2003
18.3	32982	6061	2004
16.2	40502	6593	2005
11.5	49055	5645	2006
9.5	54599	5193	2007
5.5	80252	4455	2008
15.2	55209	8434	2009
13.2	69521	9180	2010
7.4	99998	7446	2011
5.4	119466	6547	2012
3.7	113767	4255	2013
9	105386	9520	2014
48.3	66470	32142	2015
87	54409	47362	2016
61.6	77335	47678	2017
19.2	متوسط المدة		
المصدر: من عمل الباحثان بالاعتماد على بيانات الجدولين 1 و2.			

الاستنتاجات والتوصيات

أولاً: الاستنتاجات

- (1) إن اللجوء إلى الاستدانة المحلية لا يعكس بالضرورة صورة سلبية عن الاقتصاد بل يتوقف ذلك على الكيفية التي يتم بها تخصيص الموارد المالية الناجمة عن الاستدانة.
- (2) أدت الزيادة في الانفاق العسكري منذ عام 2014 إلى زيادة الانفاق العام مما ساهم في ارتفاع عجز الموازنة العامة.
- (3) شهدت الموازنة العامة عجزاً مخططاً للمدة 2003-2013، وفائضاً متحققاً لذات المدة، في الوقت الذي عانى فيه العراق من عجز حقيقي عامي 2015-2016، الأمر الذي أدى إلى زيادة الدين العام الداخلي بشكل كبير.
- (4) تحقيق العراق لمعدلات نمو مرتفعة لأجمالي الناتج المحلي كان له الأثر الأهم في انخفاض نسبة الدين العام الداخلي إلى الناتج المحلي الاجمالي خلال مدة البحث.
- (5) انخفض حجم الدين العام في العراق بعد 2003، مستفيداً من نتائج اتفاق دول نادي باريس بتخفيض الدين الخارجي، إذ انخفض اجمالي الدين العام من 192082 مليار دينار عام 2004 إلى 116690 مليار دينار عام 2005.

- (6) تميز الدين العام الداخلي بعد عام 2003، بنوع من الاستقرار بشكل خاص مع تطور وضع الموازنة العامة وتحقيقها لفوائض مالية مستمرة مما قلل الحاجة لإصدار دين عام داخلي جديد.
- (7) عام 2014، تعرض العراق لصدمة مزدوجة تمثلت بالانخفاض الكبير في اسعار النفط العالمية، اضافة الى احتلال تنظيم داعش الارهابي لمساحة واسعة من الاراضي العراقية.
- (8) بعد عام 2003 بدأت مؤشرات الموازنة بالتحسن قياساً بالدين العام الداخلي اذ شهد الدين العام انخفاضا ملحوظا في مستوياته مقابل زيادة كبيرة في الإيراد العام، اذ انخفضت نسبة الدين الى الإيراد العام من 258 % عام 2003 الى 18 % عام 2004، لتصل مستواها الأدنى عام 2013 بنسبة 3.9 % قبل ان ترتفع بشكل كبير بداية من عام 2015 وبنسبة 48 %.

ثانياً: التوصيات

- (1) اعتماد سياسة واضحة ورشيدة للاستدانة المحلية، عن طريق وضع معايير دقيقة وواضحة تتعلق بأسس وشروط الاستدانة من ناحية، وبكيفية استخدام مواردها المالية من ناحية ثانية.
- (2) ضمان قدرة الدولة على سداد ديونها دون التأثير سلباً على مسيرة التنمية الاقتصادية فيها.
- (3) ضغط الانفاق العام عن طريق تبني سياسة رقابية لمنع الفساد وتوجيه الاموال الى المشاريع التي تساهم في تحقيق زيادة في الإيراد العام.
- (4) تنويع مصادر التمويل العام عن طريق تطوير القطاعات الانتاجية لاسيما مشاريع القطاع الخاص بما يساهم في تحقيق نمو اقتصادي متوازن.
- (5) تفعيل الجهاز الضريبي لتحصيل الموارد المالية ومحاربة التهرب الضريبي عن طريق بناء نظام ضريبي متطور يساهم في زيادة الإيراد العام.
- (6) دعم وتطوير سوق الاوراق المالية والسماح بتداول الاوراق المالية الحكومية في هذا السوق ليعمل على توفير مصادر التمويل اللازمة دون الحاجة للاقتراض من المصارف المحلية، اضافة الى مساهمة الافراد في تمويل احتياجات البلد المالية.
- (7) تقييم القدرة على سداد الديون المحلية قبل الشروع بعملية الاكتتاب واصدار الدين تلافياً للوقوع في فخ المديونية والحلقة المفرغة للدين.
- (8) عدم السماح للدين الداخلي بالتراكم، والعمل على تسديده في موعد استحقاقه وذلك تجنباً لتراكمه وازدياد عبء خدمته.

المصادر

المصادر باللغة العربية:

- (1) ابراهيمي، احمد علي، 2015 سياسة الدين العام وخصائص الاقتصاد النفطي، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، السنة الثالثة عشر، العدد 46.
- (2) كاظم، احمد صالح حسن كاظم- علي وهيب عبد الله صالح، 2015، اثر عجز الموازنة العامة وعرض النقود في المستوى العام للأسعار في العراق للفترة (1990-2013)، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، العدد 46.
- (3) شبارو، أمل يحيى، 2008، الديون الداخلية للدول العربية الاعضاء في ”اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا“ (ESCWA)، اجتماع الخبراء ”لإعداد الدول الاعضاء في الـ ESCWA للاجتماع الدولي حول تمويل التنمية“، الدوحة - قطر، 29-30 نيسان.

- (4) سماقه، ايوب انور حمد سماقه – باداوه سردار عثمان، 2015، تحليل الاستدامة المالية في إقليم كردستان- العراق، مجلة جامعة الانبار للعلوم الاقتصادية والادارية، المجلد 7، العدد 13.
- (5) بلقاسم العباس، 2004، ادارة الديون الخارجية، سلسلة جسر التنمية، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، العدد الثلاثون، المجلد 3.
- (6) جيفري دي. لويس - خوسيه فينالس، 2014، المبادئ التوجيهية المعدلة لإدارة الدين العام، البنك الدولي.
- (7) المرشدي، حيدر جواد كاظم، 2017، التصنيف الائتماني لحجم الديون السيادية والعوامل المؤثرة فيها دراسة تحليلية لدرجة التصنيف الائتماني للعراق حسب معايير وكالة Standard & Poor، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد 14، العدد 3.
- (8) الدين العام الداخلي والخارجي حقائق وارقام، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، عمان، الأردن، 2014.
- (9) احمد، رائد ناجي، 2018، علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق، الطبعة الثالثة، مكتبة السهنوري، بيروت.
- (10) سالم، عبد الحسين سالم، 2012، عجز الموازنة العامة ورؤى وسياسات معالجته مع أشاره للعراق للفترة 2003-2012، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد 18، العدد 68.
- (11) سلطة النقد الفلسطينية، 2012، دائرة الابحاث والسياسات النقدية، تقرير استدامة الدين العام للنصف الاول من عام 2012، رام الله، فلسطين.
- (12) صندوق النقد الدولي 2017، العراق (قضايا مختارة)، التقرير القطري رقم 17/252، أغسطس.
- (13) الكرخي، ضياء حسين سعود، 2014، دور مصادر التمويل في تطوير مشاريع البنى التحتية لدول مختارة مع إشارة خاصة للعراق، رسالة ماجستير، كلية الإدارة والاقتصاد - جامعة بغداد.
- (14) بني لام، علي حسين نوري، 2018، الاستدامة المالية واثرها في النمو الاقتصادي حالة دراسية العراق لمدة 2004-2016، عدد خاص بالمؤتمر العلمي الدولي الثاني لجامعة جيهان- اربيل.
- (15) خلف، عمار حمد - ضياء عبد الرزاق حسن، 2017، تحليل العلاقة السببية بين استدامة الدين العام الداخلي والاستقرار المصرفي في العراق للفترة 2011-2016، مجلة الدراسات النقدية والمالية (عدد خاص بالمؤتمر السنوي الثالث للبنك المركزي العراقي).
- (16) محمد، عمرو هشام- عماد حسن حسين، متطلبات تحقيق الاستدامة المالية في العراق، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العدد 55، 2016.
- (17) ثويني، فلاح حسن، 2017، تحليل المرونة الداخلية للدين العام الداخلي في العراق، مجلة الدراسات النقدية والمالية، عدد خاص: المؤتمر السنوي الثالث: دور البنك المركزي العراقي في تحقيق الاستقرار المالي والاقتصادي، للفترة 9-10/كانون الاول.
- (18) فيكرام هاسكار - ماريالوز مورينو باديا - وآخرون، 2018، التأهب الاقتصادي وأهمية الحيز المالي، صندوق النقد الدولي.
- (19) كريستوف، روزنبرغ، 2018، اغتنام اللحظة (فترات اليسر الاقتصادي فرصة لمعالجة عجوزات الموازنة)، مجلة التمويل والتنمية، صندوق النقد الدولي، العدد 55.
- (20) المبادئ التوجيهية لإدارة الدين العام، صندوق النقد الدولي، 2001.

- (21) داغر، محمود محمد محمود، 2017، البنك المركزي العراقي ومواجهة الصدمة 2014 – 2017، مجلة الدراسات النقدية والمالية، البنك المركزي العراقي، دائرة الإحصاء والأبحاث، عدد خاص: المؤتمر السنوي الثالث كانون الأول.
- (22) نبراس محمد عباس – سعدون عباس، 2017، إثر انخفاض اسعار النفط في الازمة المالية في العراق، مجلة دراسات اقتصادية، العدد 36 ، بيت الحكمة.
- (23) عداي، نور شدهان، 2016، تحليل مسارات الدين العام للمدة 2010-2014، وزارة المالية - الدائرة الاقتصادية، بغداد.
- (24) الوقائع العراقية، العدد 3984، قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (94) لسنة 2004.

REFERENCES

- 1) Organization of the Petroleum Exporting Countries (OPEC) ،Annual Report 2013, 2014 ،2015 ،2016.
- 2) Transparency International, Corruption Perceptions Index 2017: Global Scores,
https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017 .
- 3) Ministry of Finance, Medium Term Debt Management Strategy ،Iraq.
- 4) Rodrigo Cabral ،How Strategically is Public Debt Being ،Managed Around the Globe? (Survey on Public Debt Management Strategies) ،The World Bank Group ،March 2015.

**Analysis of the sustainability of public debt in Iraq for the period
2003-2017**

Malik AbdilRaheem Mohammed

Maytham Laibi Ismail

malikmohammed@alkadhum-col.edu.iq

laibi9@yahoo.com

ABSTRACT

The increase in the internal public debt and its accumulation leads to an increase in the deficit of the public budget and pressure on the coming budgets, which leads to weak ability to repay the principal of public debt and the benefits thereof low level of debt sustainability, Which is assumed to be linked to world oil prices and the amount of Iraqi oil exports in a direct relationship. After 2003, the budget indicators began to improve compared to the public debt, as the public debt witnessed a marked decline in its levels against a significant increase in public revenues. Iraq also achieved high growth rates of the GDP, which had the most important effect in the decline of the ratio of the internal public debt to the GDP during Search duration. Therefore, a clear and rational policy of domestic borrowing should be adopted in order to maintain the positive results of the internal public debt situation and ensure the state's ability to repay its debts without adversely affecting the economic development process, through the pressure of public spending and the diversification of funding sources through the development of productive sectors, especially private sector projects. Contributes to balanced economic growth.

Key words: (public debt management strategy- Public debt sustainability indicators -Gross domestic product - Budget deficit).