

Analysis of the sustainability of the public debt in light of the volatile oil revenues in Iraq for the period (2005-2015)

تحليل استدامة الدين العام في ظل ريعية الاقتصاد العراقي للمدة (2005-2015)

أ.د. ميثم العبيبي إسماعيل / كلية الإدارة والاقتصاد / الجامعة المستنصرية

الباحث / أحمد حامد جمعة هذال

25
19

OPEN ACCESS

P - ISSN 2518 - 5764
E - ISSN 2227 - 703X

Received:9/4/2018

Accepted :25/6/2018

المستخلص

يوضح هذا البحث تأثير تقلب الإيرادات النفطية على الدين العام، ويتم تقييم هذا التأثير عن طريق مؤشرات استدامة الدين والمؤشرات المالية والاقتصادية المعبرة عن مخاطر الدين، ويركز البحث على توضيح مسار الدين العام في العراق وإدارته، سواء كان الداخلي أم الخارجي منه، فقد أخذ موضوع استدامة الدين والاستدامة المالية أهمية كبيرة ضمن تقييم الدين العام وفق متغيرات الاقتصاد الكلي، وأكدت الدراسة على أن هناك علاقة بين الاقتصاد الريعي في العراق ومخاطر الدين العام، والحاجة ملحة لضرورة العمل على أنتهاز فرص نمو أسعار النفط وإنشاء صناديق سيادية لدعم الموازنة عند حدوث العجز، وهذا ما يقلل حجم المخاطر المستقبلية إذا ما استعملت أداة الدين العام في حل مشكلة اختلال الموازنة، وبالتالي سنحافظ على حجم الدين القابل للاستدامة.

المصطلحات الرئيسية للبحث / تحليل استدامة الدين العام ، تحليل استمرارية القدرة على تحمل الديون، استدامة المالية العامة.



المقدمة

يركز هذا البحث على مخاطر الدين غير المستدام والناتج عن زيادة عجز الموازنة نتيجة انخفاض أسعار النفط، إذ توضح البيانات ان النسب قد تخطت حدود الأمان وبلغت أكثر من (155%) من (GDP) في عام (2005)، والسبب في ذلك يعود إلى عاملين: إما الأول ارتفاع المديونية الخارجية ما قبل (2003)، والثاني هو صدمة أسعار النفط في أوقات الأزمات المالية بعد (2003م) الذي اثر سلباً على النشاط الاقتصادي والمالي إذ انخفضت على أثره الإيرادات العامة وخلفت اختلالات كبيرة في الموازنة العامة، مما أدى إلى نمو الدين العام سواء الداخلي أو الخارجي بعد كل صدمة في أسعار النفط الدولية، إذ ان الصدمة النفطية في السنوات الأخيرة من الدراسة، تسببت في نمو الدين الداخلي بنسبة أكثر من (200%) في (2015) لتلبية الاحتياجات التمويلية في الموازنة العامة نتيجة انخفاض الإيرادات النفطية، وهذا ما يقود إلى مخاوف الارتفاع مجدداً والذي يؤدي إلى انخفاض القدرة على الاستمرار في تحمل الديون وستتحمل المالية العامة الصدمات النفطية والأزمات المالية والاقتصادية الدولية، ولعدم وجود بيانات كاملة لكل متغيرات الدراسة، تم تحديد الفترة الزمنية (2015-2005م) مع إشارات تحليلية للأعوام اللاحقة.

مشكلة البحث

تدور مشكلة الدراسة حول الدين العام ومدى قابليته للاستدامة في الاقتصاد الريعي في العراق، إذ يتم بحث العلاقة بين الخصائص الريعية في الاقتصاد وبين مشكلة الدين العام، وكذلك المخاطر الناجمة عن ارتفاعه بمستويات تتعدى الحدود المتفق عليها في الأدبيات المالية وذلك بالنظر للعديد من المؤشرات وأهمها مؤشر الدين إلى الناتج مع ودون القطاع النفطي، فضلاً عن مشكلة انخفاض مساهمة الإيرادات غير النفطية ومن ضمنها انخفاض إنتاجية القطاعين الزراعي والصناعي.

فرضية البحث

إن انخفاض الإيرادات من المصادر الريعية في الاقتصاد العراقي تؤدي إلى ارتفاع حجم الدين العام وبالتالي انخفاض قدرة الحكومة على الاستمرار في الوفاء بدينها العام، وإن تحليل استدامة الدين العام لها اثر كبير في تحقيق القدرة على الوفاء بالتزامات الحكومة المستقبلية وعدم تحملها أعباء إضافية في المستقبل.

اهداف البحث : تسعى الدراسة لتحقيق الأهداف التالية:

- 1- تحليل تطورات استدامة الدين العام في العراق للمدة (2015-2005).
- 2- تحليل سيناريوهات محتملة لتحليل استدامة الدين العام في الاقتصاد الريعي في العراق للفترة (2018-2022).

أهمية البحث

استدامة المالية العامة واستدامة الدين العام في العراق له أهمية بالغة في السياسة المالية، لذلك لم تأخذ وزارة المالية بنظر الاعتبار مثل هكذا تحليلات عند وضع الموازنة، فضلاً عن أهمية توفير إطاراً نظرياً وعملياً لتحليل استدامة الدين في العراق وذلك لتسهيل عمل الباحثين الجدد، والملاحظ أن قليل جداً من الدراسات في العراق تضمنت مواضيع في هذا الخصوص، لذا كان لزاماً على الباحث أن يخصص في أدبيات الموضوع وكذلك الاطلاع على المصادر الرصينة وتجارب البلدان الأخرى.

منهجية البحث

اعتمدنا على استعمال المنهج الاستقرائي القائم على استعمال الأساليب الكمية في عرض وتحليل البيانات واستخلاص النتائج منها، وهذا ما ساعد الباحث على ملاحظة الجزئيات والتعرف على المشكلة ووضع الحلول المناسبة لها.

الحدود المكانيّة والزمانية

- 1- الحدود المكانيّة: تتمثل الحدود المكانيّة لهذا البحث بالاقتصاد العراقى بشكل خاص.
- 2- الحدود الزمانية: تتمثل حدود البحث الزمانية من المدة 2005م إلى 2015م، وتمت الإشارة في نهاية الدراسة للمدة 2018م إلى 2022م لغرض إجراء سيناريوهات مستقبلية لتحليل استدامة الدين العام في العراق.

خطة البحث

من أجل التحقق من الفرضيات التي تم صياغتها وتحقيق الأهداف المرجوة من هذا البحث تم تقسيمها إلى ثلاثة مباحث، فضلاً عن المقدمة والخاتمة التي تتضمن أهم الاستنتاجات والتوصيات، إذ تضمن المبحث الأول، التأصيل النظري للدين المستدام والاستدامة المالية، أما المبحث الثاني فقد تضمن، مؤشرات استدامة الدين العام، وجسد المبحث الثالث، تحليل مؤشرات استدامة الدين العام في العراق والسيناريوهات البديلة.

المبحث الأول / التأصيل النظري للدين المستدام والاستدامة المالية

أولاً: مفهوم الاستدامة المالية: Financial Sustainability

برز مفهوم الاستدامة في الثمانينيات في القرن الماضي، واتجهت الكثير من الدراسات في الدول المتقدمة نحو تقييم عمل السياسة المالية عبر مؤشرات الاستدامة نتيجة ارتفاع حجم الأعباء الناتجة عن عجز الإيرادات العامة من تغطية النفقات العامة، ويشير مفهوم الاستدامة المالية غالباً فيما يتعلق بالقدرة على تحمل تكاليف برامج الضرائب والإنفاق الحكومي، وبعبارة أخرى، الإنفاق الحكومي وأنشطة الاستثمار، وكيف يتم تمويل هذه الأنشطة من خلال الضرائب والديون والمطلوبات الأخرى، وتشير الاستدامة المالية إلى ما إذا كانت الحكومة قادرة على الحفاظ على السياسات الحالية دون تعديلات كبيرة في المستقبل⁽¹⁾. ونفهم من ذلك أن الاستدامة المالية: هي الوضع الذي يستطيع المقترض أن يستمر في خدمة ديونه دون الحاجة إلى إحداث تغيير جوهري في النفقات والإيرادات العامة مستقبلاً، أي أن الاستدامة المالية تقتضي عدم تراكم عجز الموازنة العامة حتى لا تضطر الدولة إلى إعادة هيكليّة وترتيب أولويات الإنفاق والإيرادات، وكذلك وآليات تمويل العجز في المستقبل من أجل تمويل أعباء مديونيتها⁽²⁾.

ثانياً: مفهوم تحليل استدامة الدين العام (DSA): (Public Debt Sustainability Analysis)

إن الهدف من تحليل استدامة الدين العام (Public Debt Sustainability Analysis) زيادة قدرة الدولة في تمويل برامج السياسة المالية (Fiscal policy programs)، وقدم صندوق النقد الدولي (IMF) العديد من الدراسات في بعض البلدان بهذا الشأن، لضبط ومنع الأزمات المحتملة، وتحليل استدامة الدين كان مقدماً في عام (2002م)، والهدف منه تحقيق قدر من الدقة والفعالية والأنضباط والشفافية في (DSA)⁽³⁾، ويقصد بالدين المستدام: أن يكون المقترض قادراً على أن يستمر بتسديد ديونه من دون الرجوع الى تصحيح هيكلي لتحقيق التوازن بين الإيرادات والنفقات، وبالتالي فإن استدامة الدين يعكس مدى السيولة المالية وقدرة الحكومة على التكيف وهذا يعني⁽⁴⁾:

- 1- الحكومة قادرة على السداد إذا كانت القيمة الحالية (Present Value) لنفقاتها الجارية والمستقبلية أقل من القيمة الحالية لإيراداتها الحالية والمستقبلية.
- 2- الحكومة قادرة على تمديد أو نقل ديونها المستحقة على نحو منتظم.
- 3 هناك محددات اجتماعية وسياسة لإدخال تعديلات في النفقات والإيرادات.

(1) International Network for Internet www.treasury.govt.n.

(2) عمرو محمد محمود سليم، إدارة الدين العام، الانتقال من مفهوم الاستدامة المالية الى مفهوم الاستدامة الاقتصادية، كلية التجارة وإدارة الأعمال / قسم الاقتصاد، القاهرة، ص 287.

(3) Some tools public sector debt analysis ,chapter 9 ,PUBLIC SECTOR DEBT STATISTICS: GUIDE FOR COMPILERS AND USERS,2013, p.147.

(4) ibid. p.147.

ولأهمية الموضوع يمكن إعطاء عدة مفاهيم لاستدامة الدين العام:

1- يعد الدين العام مستداماً : إذا تحققت قيود الميزانية الحكومية دون تعطيل لعمل السياسة النقدية والمالية أي عدم حدوث تغييرات هيكلية في الإيرادات والنفقات وكذلك سعر الصرف ومتغيرات السياسة النقدية، ويعني ذلك أيضاً أن قيمة عجز الموازنة الأولى تساوي الفرق بين عجز الموازنة ومدفوعات الفائدة على رصيد الدين في المدة السابقة (5).

2- يشير صندوق النقد الدولي لتحليل استدامة الدين العام (DSA): إلى تعديل إطار المالية العامة وأنتهاج المسار السياسى فى اتخاذ قرارات الاستدامة، إن المناهج السياسية التي تقوم على اتخاذ القرارات الحكومية قد لا تستند إلى المعايير الاقتصادية والمالية، لذلك فهي تساهم في تأخير هيكله الديون السيادية، فضلاً عن تأخر انتعاش الاقتصاد، إلا أن إعادة هيكله الديون السيادية غير كاف لتخفيف أعباء الدين العام، ويرتبط تحليل استدامة الدين العام مع متغيرات الاقتصاد الكلى، من أجل تعزيز الثقة بالقدرة على تحمل الدين العام (6).

3- هو الكيفية التي تزيد من خلالها الحكومة الفائض الأساسي الابتدائي ليس في الأجل القصير، وإنما في الأجل الطويل الملائم بشكل كبير لتغطية دينها الحالي (7).

ويشمل تحليل استدامة الدين على متغيرات مثل مستوى الناتج المحلي الإجمالي، وعائدات الصادرات، وإيرادات الحكومة ونفقاتها، وتحليل استدامة الدين العام هو البيئة التي سيعمل عليها مدراء الدين، والمهمة في تطوير استراتيجية إدارة الدين (أي سيوفر الأدوات المناسبة على التحديد الأمثل لسعر فائدة الدين على السندات وتحديد سقف مناسب له) (8)، وينبغي عدم التفريق ما بين مصطلح استدامة الدين العام، و مصطلح استمرارية القدرة على تحمل الدين العام، لأنهما وجهان لعملة واحدة، والهدف منهما هو قدرة الحكومة على تحمل وتسديد ديونها دون تعثرها مالياً، وكذلك يهدف إلى استقرار نسبة الدين إلى (%GDP)، واستقرار الاقتصاد الكلى وإبعاده عن أثر الصدمات.

ثالثاً: قيد الميزانية واستدامة الدين العام:

نقطة الانطلاق في إجراء مناقشة متطلبات استدامة الدين العام هو قيد الميزانية الحكومية (الفرق الصافي بين الإنفاق الحكومي والضرائب) (Government budget constraint)، الأمر الذي يتطلب أن يكون الإنفاق الحالي على السلع والخدمات بالإضافة إلى تكاليف خدمة الديون الحالية مساوياً للإيرادات الضريبية الحالية بالإضافة إلى إصدار ديون جديدة، ويعرف قيد الموازنة في الأمد البعيد بعدم تجاوز القيمة الحالية للإنفاق الحكومي والدين القائم صافي الإيرادات الحالية بنفس سعر الخصم على السندات الحكومية، وبالتالي فإن الإيرادات المستقبلية المتوقعة تقيد الإنفاق الحالي من جهة المدى الممكن لتوسيع الدين، ومن خلال هذه العلاقة الحسابية نستنتج أن الاستدامة ((هي المقدار الأقصى من رصيد الدين الحكومي المسموح به ضمن شروط التوازن في مدة زمنية تتجاوز الموازنات السنوية)) (9)، و شرط استدامة الدين العام، في مرحلة ما، هو جمع ما يكفي من الإيرادات لتغطية نفقاتها الجارية وأيضاً الوفاء بالالتزامات بالإضافة إلى الفائدة المستحقة (10).

(5) Carlos Eugênio Ellery Lustosa da Costa, Chapter 3, Public debt sustainability p.73.

(6) Martin Guzman, DEFINITIONAL ISSUES IN THE IMF, DEBT SUSTAINABILITY ANALYSIS, FRAMEWORK A PROPOSA, 2016, p2.

(7) هناع عبد الحسين الطاني، مهند عزيز محمد الشلال، قياس استدامة الدين العام في ظل برامج الإصلاح الاقتصادي لدول مختارة (مصر والأردن) للمدة (1990-2011) بحث منشور في جامعة واسط، كلية الإدارة والاقتصاد، 2015، ص9.

(8) البنك الدولي، أداة تقييم أداء إدارة الدين، السياسة الاقتصادية وإدارة الديون، إدارة البنوك والدين (TER-BDM)، 2008، ص16.

(9) أحمد ابراهيم علي، الاقتصاد النقدي وقناع ونظريات وسياسات، دار الكتب، العراق - كربلاء، ط1، 2015، ص325.

(10) Carlos Eugenio Ellery Lustr da Costa, Public debt sustainability, Part I Chapter 3 , p.74.

ولتوضيح ذلك، نفترض أن الافتراض الحكومي يأخذ شكل سندات فترة واحدة وتدفع أسعار فائدة $it > 0$ في الفترة t ، GT الإنفاق الحكومي على السلع والخدمات في الفترة t ، و Tt يدل على الإيرادات الضريبية في الفترة t ، و Bt يمثل الديون الحكومية الصادرة في الفترة t ، it قيود ميزانية الحكومة في الفترة t ، كما مبين بالمعادلة الآتية (11) :

$$Gt + (1 + it) bt = Tt + b \dots (1-1)$$

تكون نسبة الإنفاق الحكومي على السلع والخدمات والإيرادات الضريبية وإصدار سندات الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي في الفترة t على الترتيب، وإصدار السندات في الفترة t ، يكون مساوياً لإجمالي الدين في الفترة t .

وهذا يعني زيادة العجز في الموازنة ونسبة الدين العام وفي نفس الوقت زيادة معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي، إذ مع حجم معين من الدين العام مع حفاظ الموازنة على التوازن الأساسي وسعر الفائدة يساوي معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي، في هذه الحالة مع تحقق جميع تلك الفرضيات، ستبقى نسبة الدين إلى الناتج المحلي ثابتة، أما إذا كان معدل نمو الدين العام أكبر من معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي سترتفع نسبة الدين إلى الناتج والعكس صحيح⁽¹²⁾، من الصعب على الحكومات القيام بزيادة التشغيل على المدى الطويل، وكذلك عدم قيامها بإصدار سندات الدين العام من أجل سداد مستحقات الدين القديم وخدمة أعبائه، وبالتالي تكون القيمة الحالية المخصومة للديون الحكومية في جميع الفترات المقبلة مساوية للصفر⁽¹³⁾.

ولمؤشر نسبة القيمة الحالية للفوائض الأساسية المستقبلية للدين القائم حالياً قيمة أكاديمية، أي أن الاستدامة تعرف بإمكانية توليد فوائض أساسية (primary) في المستقبل بحيث عندما تخصم تلك الفوائض وتجمع لتكون بقيمتها الحالية تكافئ قيمة الدين العام لحظة الابتداء أو تزيد عليه، وبهذا المعنى تكون الاستدامة المالية في الأمد البعيد مشروطة بعدم تجاوز الإنفاق للإيرادات العامة مع أخذ الزمن والقيمة الزمنية للنقود بالاعتبار عند مقارنة الفوائض في المستقبل لتسديد ديون قائمة⁽¹⁴⁾.

وتلعب قيود الميزانية دوراً حاسماً في تحليل استدامة الدين العام والاستدامة المالية من أجل تثبيت نسبة الدين العام، ويشير حجم العجز المالي ما إذا كانت المالية العامة مستدامة أم لا، ويتبين من خلال المعادلات الرياضية السابقة تطور الدين العام كدالة في الإنفاق والضرائب وهو ما يعبر عن قيود الميزانية الذي يعني التعبير في الدين العام تساوي العجز الأساسي (الفرق الصافي بين الإنفاق الحكومي والضرائب)، بالإضافة إلى مدفوعات الفائدة على الدين⁽¹⁵⁾.

رابعاً: العلاقة بين الاستدامة المالية واستدامة الدين العام:

عادة ما ينظر للدين العام من منظور الاستدامة المالية، حيث يعتبر الدين العام محققاً للاستدامة في حالة إذا تحقق شرط القدرة على سداد الديون (solvency condition fiscal)، وكلاهما يهدف إلى استقرار نسبة الدين إلى (GDP)، لذلك فإن الاستدامة مرتبطة بتحقيق قيد الموازنة الزمني (inter-temporal budget constraint) وهو الذي ينظر للدين العام من منظور الاستدامة المالية، أي تحديد حجم الدين العام الذي لا يؤثر على القدرة المالية للحكومة على سداد هذا الدين⁽¹⁶⁾.

(11) Neck and Jan-Egbert Sturm, Sustainability of Public Debt The MIT Press Cambridge, Massachusetts London, England, 2008, p.4.

(12) أحمد ابريهي علي، الاقتصاد النقدي، وقائع ونظريات وسياسات، مصدر سبق ذكره، ص330.

(13) Neck and Jan-Egbert Sturm, Sustainability of Public Debt The MIT Press Cambridge, Massachusetts London, England, 2008, p.6.

(14) أحمد ابريهي علي، سياسة الدين العام وخصائص الاقتصاد النفطي، مصدر سبق ذكره.

(15) Osinubi, Tokanbo S. olaleru, oladelele, budget deficits, external debt and economic growth in Nigeria, 2006, p.164.

(16) عمرو محمد محمود سليم، مصدر سبق ذكره، ص286.

إن استدامة المالية العامة واستدامة الدين العام مفهومان متداخلان وتحليلهما معقد وينطلق من المسار المتوقع لعبء الدين العام معبراً عنه بنسبة الدين العام الى الناتج المحلي الإجمالي الي جانب نسبه من إيرادات الموازنة العامة، وملاحظة مكوناته مثل الدين الخارجي الي جانب الدين الداخلي أو الدين حسب الأجل، وكيفية تطور عبء الدين العام في المستقبل في سيناريو أساسي وسيناريوهات بديلة وتحليلات للحساسية لمعرفة أثر الزيادات أو الانخفاضات ذات الطابع الاستثنائي على عبء المديونية، ومحاولة اكتشاف العلاقة بين حجم الدين وسهولة تدويره، والمهم ضمان استقرار نسبة الدين الى الناتج المحلي الإجمالي أو انخفاضها وبذلك تكون استدامة الدين واستدامة المالية العامة ممكنة، والمشكلة عندما يواجه الاقتصاد حالة عدم امكانية زيادة الفائض الأساسي، لمواجهة نفقات خدمة الدين عندئذ سيصبح الاقتصاد في خطر والحل يكمن في إعادة هيكلة المديونية، أما عند ملاحظة زيادة المديونية نسبة الى الناتج المحلي الإجمالي مع وجود فرصة لزيادة الفائض الأساسي لحل المشكلة يقال أن الدين مستدام⁽¹⁷⁾.

المبحث الثاني / مؤشرات استدامة الدين العام

أولاً: نسبة الدين العام الى (GDP): هذا المؤشر يقيس مستوى الدين بالنسبة للنشاط الاقتصادي للدولة، وأن هذا المؤشر في الوقت الحاضر يعتبر من أهم المؤشرات لقياس درجة المديونية، فهو يظهر قدرة الحكومة على السداد، بهذا الخصوص وبناء على تفسير هذا المؤشر تستعمل مؤشرات أخرى لقياس دفع الفوائد أو مبلغ سندات الدين بالنسبة الى مستويات الدخل المختلفة⁽¹⁸⁾.

ويمكن قياس استدامة الدين العام من خلال مقارنة نمو الناتج المحلي الإجمالي ونمو كلفة خدمة الدين، أما في ظل (معاهدة ماستريخت) الخاصة بعضوية الاتحاد الأوروبي والتي عقدت في ديسمبر (1991)، والتي تم اقرارها في فبراير (1992)، فقد توجب على كل من يرغب في العضوية أن يلتزم بتطبيق مجموعة من الشروط من بينها أن يكون الدين العام أقل من (60%) من حجم الناتج المحلي الإجمالي مع وجود نسبة عجز في الموازنة العامة في حدود (3%) أو أقل وبذلك فإن الدين يكون مقبولاً وأمناً⁽¹⁹⁾، أن النسبة التي حددها الاتحاد الأوروبي تكون (60%) من الناتج المحلي الإجمالي، يجب أن تكون أقل مما هي عليه في البلدان النامية لأن زيادة هذه النسبة تؤدي الى آثار اقتصادية سلبية، فالنسبة مناسبة عندما تكون (40%) من الناتج المحلي الإجمالي، نتيجة انخفاض الموارد الاقتصادية والمالية في هذه البلدان⁽²⁰⁾.

وفي دراسة أجريت من (كير، وغرينيس، وكوهلر - جيب) عام (2011)، وباستخدام نموذج الانحدار لتأثير الدين العام على النمو الاقتصادي، على عينة كاملة (101) من البلدان، منها (75) من البلدان النامية 26 من البلدان المتقدمة (للمدة (1980-2008)، تبين أن هناك تأثيراً على النمو الاقتصادي بمستويات محددة من الدين العام، لها ضرر على النمو الاقتصادي، إذ بلغ المستوى الحرج للدين العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي (77%) للعينة الكاملة، وأن (64%) من الناتج المحلي الإجمالي لعينة من البلدان النامية، وأن القيمة الحرجة للدين العام كنسبة من الناتج يجب أن تكون أقل بكثير من هذه النسبة في البلدان النامية⁽²¹⁾، والجدير بالذكر أنه جرت العادة في نادي باريس على اعتبار المديونية مرتفعة إذا أنطبقت عليها معيار من المعايير الثلاث⁽²²⁾:

- 1- حجم المديونية يفوق 50% من الناتج المحلي الإجمالي.
- 2- حجم المديونية يزيد على 275% من الصادرات.
- 3- خدمة الديون تفوق 30% من الصادرات.

(17) أحمد ابراهيم، سياسة الدين العام وخصائص الاقتصاد النفطي، البنك المركزي العراقي، 2015 ص10.

(18) مؤشرات الدين العام، الانتوساي، مصدر سبق ذكره، ص9.

(19) عمرو محمد محمود سليم، مصدر سبق ذكره، ص284.

(20) رمزي زكي، فجار العجز، علاج عجز الموازنة العامة للدولة في ضوء المنهج الإنكماشى والمنهج التنموي، ط1، دمشق، دار المدى للثقافة والنشر، ص141.

(4) Benno Ferrari, Raghbendra jha, and Arief Ramayabdi, Public Debt Sustainability in Developing Asia, ADB ROUTLEDGE, 2012 P.16.

(22) أيمن خزل، الإدارة الدولية للديون الخارجية، دار الحجة البيضاء، لبنان، 2010، ص256.

ثانياً: مؤشر الدين الخارجي الى الصادرات: يقيس هذا المؤشر مستوى الدين الخارجي كنسبة مئوية يؤلفها تصدير السلع والخدمات، وتظهر درجة ثقل العبء على التصدير أو على القدرة على توفير العملات، ويجب أن يستعمل هذا المؤشر برفقة خدمة الدين كنسبة مئوية للتصدير، وتتم هكذا مقارنة النفقات غير المنتجة مع مستوى تحصيل العملات.

ثالثاً: مؤشر الاحتياطي الدولي الى الدين الخارجي: يدل هذا المؤشر على رصيد العملات، وغالباً يستعمل هذا المؤشر برفقة الدين الخارجي كنسبة مئوية لسرعان تراكم الاحتياطيات، وفي مثل هذا الحال يقصد بذلك السنوات المطلوبة لتسديد الدين الخارجي بسرعة تساوي سرعة التراكم⁽²³⁾.

رابعاً: مؤشر خدمة الدين الى الدخل القومي، والى الصادرات: تعتبر الدولة ذات مديونية شديدة إذا بلغ معدل هذين المؤشرين ما يعرف بالقيمة الحرجة، وتتمثل هذه القيمة بتجاوز مؤشر خدمة الدين الى الصادرات (200%) أو إذا تجاوز مؤشر خدمة الدين الى الدخل القومي (80%)، وتصنف الدولة ذات المديونية المتوسطة إذا وصل المؤشرين الى ثلاث أخماس القيمة الحرجة أي ما يعادل (48%) لمؤشر الدخل القومي أو (132%) لمؤشر الصادرات، أما إذا كان معدل المؤشرين أقل من ثلاثة أخماس القيمة الحرجة فتتصف الدولة ذات مديونية بسيطة، وحتى يعكس حجم المديونية التي مستوى التنمية الذي وصلته أي دولة، فإنه يتم ربط مؤشرات المديونية مع حصة الفرد من الدخل القومي تبعاً لمعايير المعتمدة من البنك الدولي، وكما هو ملخص في الجدول (2-1)⁽²⁴⁾:

الجدول (2-1) : معايير تصنيف المديونية والدخل

حسب حصة الفرد من الدخل القومي	مؤشر الصادرات أكبر من 220% أو مؤشر الدخل القومي أكبر من 80%	مؤشر الصادرات أقل من 220% وأكبر من 132% و مؤشر الدخل القومي أقل من 80%	مؤشر الصادرات أقل من 132% ومؤشر الدخل القومي أقل من 48%
دول الدخل المنخفض أقل من 775\$	دول منخفضة الدخل وذات مديونية شديدة	دول منخفضة الدخل وذات مديونية متوسطة	دول منخفضة الدخل وذات مديونية بسيطة
دول الدخل المتوسط أكثر من 775\$ وأقل من 9265\$	دول متوسطة الدخل وذات مديونية شديدة	دول متوسطة الدخل وذات مديونية متوسطة	دول متوسطة الدخل وذات مديونية بسيطة

المصدر: الجدول من إعداد الباحث بالاعتماد على: إدارة الديون الخارجية، سلسلة دورية تعنى بقضايا التنمية في الاقطار العربية 2004، ص7.

ولا يوجد توافق بين آراء المنظمات الدولية المختلفة فيما يتعلق بتحديد المستويات الدنيا لهذه المؤشرات، ويبين الجدول (2-2) المستويات الدنيا المقترحة للدول النامية والصادرة عن منظمين دوليتين مختلفتين، هما صندوق النقد الدولي والمنظمة الدولية لتخفيف الدين⁽²⁵⁾

الجدول (2-2) : المستويات الدنيا والعليا لمؤشرات الدين

المؤشر	الرابطة الدولية لتخفيف الدين	صندوق النقد الدولي
الدين/ الناتج المحلي الإجمالي	20% - 25%	25% - 30%
الدين / الدخل القومي	92% - 167%	90% - 150%
خدمة الدين / الدخل القومي	28% - 63%	25% - 35%
الفائدة / الدخل القومي	4.6% - 6.8%	7% - 10%
القيمة الحالية للدين/الدخل	127% - 88%	300% - 200%

المصدر: الجدول من إعداد الباحث بالاعتماد على:

- key Aspects of Debt Sustainability Analysis، 2007، Debt Relief International
-صندوق النقد الدولي، قسم الشؤون الخارجية، المذكرة الفنية، مؤشرات قابلية التأثر، 30 ابريل، عام 2003.

⁽²³⁾ مؤشرات الدين العام، الانتوساي، مصدر سبق ذكره، ص9.

⁽²⁴⁾ إدارة الديون الخارجية، سلسلة دورية تعنى بقضايا التنمية في الاقطار العربية، العدد الثلاثون، يونيو/اخر 2004، السنة الثالثة، ص7.

⁽²⁵⁾ مؤشرات الدين العام، الانتوساي، مصدر سبق ذكره ص14.

ويؤخذ في تحليل استدامة الدين المؤشرات المرتبطة بتركز الصادرات وتقاس بمساهمة سلعة واحدة من مجموع قيمة الصادرات، وكذلك نسبة مساهمة ثلاثة سلع من مجموع قيمة الصادرات، وتغير قيمة الصادرات التي تقاس بالانحراف المعياري ونسبته الى المتوسط (معامل الاختلاف) خلال العشر سنوات الماضية، وكذلك نسبة العجز في ميزان المدفوعات الى الناتج المحلي الإجمالي، وتغطية الاحتياطيات الدولية للاستيرادات بعدد الأشهر، ونسبة العجز الأساسي في الموازنة العامة⁽²⁶⁾، ولاشك أنه في عملية إدارة الدين العام تتضمن عدد من المؤشرات والتي تتطلب سهولة إصدار المعلومات بشكل مناسب واستعمال المؤشرات التي يختص بها هذا التحليل⁽²⁷⁾.

المبحث الثالث / تحليل مؤشرات استدامة الدين العام في العراق والسيناريوهات

البديلة

المطلب الأول : مؤشر استدامة الدين العام بين اختلال الموازنة والنمو الاقتصادي:

1- مؤشر تحمل الدين في العراق:

يتضح من الجدول (1-3) أن إجمالي الدين العام لسنة (2005) بلغ (116,240,262) مليار دينار محققاً نسبة من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي (158%) وهذه النسبة غير مستدامة وتعدت حدود الأمان البالغة (40% من GDP)، وهي أعلى نسبة تحققت خلال مدة الدراسة، ويعود السبب في ذلك الى ارتفاع نسبة الدين الخارجي من إجمالي الدين العام نتيجة الديون والتعويضات المترتبة على العراق ما قبل (2003)، وأنخفض هذا المؤشر عام 2006 الى (120,8%) والسبب الأساسي في انخفاض مؤشر الاستدامة لم يأت بفعل تخفيض الدين العام عن طريق تسديد أعبائه، وإنما جاء بفعل ارتفاع مساهمة القطاع النفطي في الناتج المحلي الإجمالي، إذ ازداد الاخير بنسبة نمو بلغت (30,1%)، وهذا ما أدى الى انخفاض هذا المؤشر، وشهد العام (2007) انخفاض حجم الدين العام بنسبة (14,3%) وجاء ذلك بفعل تسديد مستحقات الدين العام الداخلي والخارجي ونتيجة لارتفاع الإيرادات النفطية التي ساهمت في تحقيق الفوائض المالية، والتي جعلت من مؤشر استدامة الدين العام ينخفض الى (91,7%) قياساً بالعام السابق، ويلاحظ أن الدين العام لازال يشكل خطر عدم الاستدامة نظراً لتخطي مؤشرها حدود الخطر.

وقد ساهم النمو في القطاع النفطي بتخفيض حجم الدين في عام (2008)، وذلك عن طريق مساهمته في ارتفاع نمو الناتج المحلي الإجمالي الى (44,8%) وهذا ما جعل مؤشر استدامة الدين ينخفض بشكل كبير الى (50,1%) وبالرغم من انخفاض المؤشر إلا أنها لا زالت تعبر عن مخاطر عدم القدرة على تسديد أعباء الدين، أما العام (2009)، فقد تأثر بنتائج الأزمة المالية التي حدثت عام (2008)، إذ ارتفع حجم الدين العام بواقع (5,4%) عن العام السابق، وبلغت درجة ثقل المديونية على المالية العامة نحو (60,2%) وهذا مؤشر غير مستدام، والسبب في ذلك هو ارتفاع العجز في الموازنة العامة فضلاً عن انخفاض حجم الإيرادات النفطية بواقع (-34,2%)، وهذا ما يؤكد خطورة الاعتماد الكبير على الإيرادات النفطية وتأثيره على حجم المديونية. أما العام (2010) فقد أنخفض حجم الدين العام بنسبة (-9,7%)، وأنخفض على أثر مؤشر استدامة الدين العام الى (47,9%)، جاء ذلك نتيجة سببين: الأول ارتفاع أسعار النفط العالمية وبالتالي الإيرادات النفطية، فضلاً عن ارتفاع صادرات القطاع النفطي بنسبة (30%)، والتي ساهمت بارتفاع حجم الناتج بنسبة (13,7%)، والثاني تخفيض حجم الدين العام عن طريق المضي بإدارته مع الجهات الخارجية، فضلاً عن تسديد مستحقات الدين الداخلي، وبالرغم من انخفاض حجم الدين العام ومؤشر الاستدامة عن العام السابق، إلا أنه لا يزال مرتفعاً ويؤكد حقيقة مخاطر عدم السداد في المستقبل، فضلاً عن مخاطر هيكل الموازنة العامة الإيرادات والنفقات ومنها الاستثمارية عبر تخفيض حجمها المنخفض أصلاً.

(26) أحمد ابراهيم علي، خصائص الدين العام، مصدر سبق ذكره، ص 8.

(27) مؤشرات الدين العام، الانتوساي، ((منظمة الانتوساي هي مؤسسة مستقلة ذاتية السيادة وغير سياسية ومنظمة غير حكومية ذات مركز استشاري خاص في المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة))، ص 5، الشبكة الدولية للإنترنت على الرابط الآتي:

www.esc.jo/Documents/6

واصل مؤشر الاستدامة بالانخفاض والارتفاع نتيجة تقلب الإيرادات النفطية، وشهد أدنى نسبة له عام (2012م) وبلغ (29,2%)، هذا الانخفاض كان نتيجة ارتفاع حجم الفائض في الموازنة العامة وارتفاع حجم الناتج المحلي الإجمالي بنسبة (10%)، فضلا عن انخفاض حجم الدين العام بنسبة (-6,7%)، واستمر مؤشر الاستدامة بالتذبذب لغاية العام (2015)، إذ رافق هذا العام الكثير من المعاناة التي اختل التوازن فيها، وهي الانخفاض الشديد في أسعار النفط وارتفاع الإنفاق العسكري نتيجة مواجهة تنظيم داعش الإرهابي، إذ ارتفع حجم الدين العام بنسبة (25,4%)، وارتفع على أثره مؤشر استدامة الدين إلى (51,7%)، وانخفض حجم الناتج المحلي بنسبة (-26%) نتيجة انخفاض نمو الناتج النفطي بنسبة (-28,5%).

وبسبب عدم الحصول على بيانات كاملة لكل متغيرات الدراسة لعام (2016م)، وبعض البيانات كانت فصيلة لذلك لم يتم إدراجها ضمن فترات الدراسة، واستطاع الباحث أن يحصل على تصريح من اللجنة المالية في مجلس النواب العراقي وعلى لسان (د. ماجدة التميمي) لبعض البيانات الخاصة بالموضوع عام 2016، وتشير إلى أن عجز الموازنة واصل بالارتفاع وبلغ (-12,2%) من الناتج المحلي الإجمالي، بعد أن كان (-2,0%) عام (2015)، وهذه النسبة تخطت حدود الأمان لمؤشر استدامة الدين الأمانة والتي تقاس من خلال حجم العجز إلى إجمالي الناتج المحلي الإجمالي وتبلغ (3-5%)، أن ارتفاع هذه النسبة جاء بسبب ارتفاع حجم العجز في الموازنة نتيجة انخفاض الإيرادات النفطية وكذلك انخفاض حجم الناتج المحلي نتيجة انخفاض مساهمة القطاع النفطي، إذ ارتفع على أثره حجم الدين العام إلى (132) ترليون دينار محققاً نسبة من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي (77%) وهذا ما يؤكد عدم قدرة المالية العامة على الوفاء بالالتزامات المستقبلية إذا ما بقي الاعتماد بشكل كبير على الإيرادات النفطية.

وبالنظر إلى مؤشر ثقل المديونية باستبعاد القطاع النفطي من الناتج المحلي الإجمالي فقد اظهر نسب عالية الخطورة، إذ بلغ عام (2005) (333,9%) من الناتج المحلي غير النفطي وهي أعلى نسبة تحققت خلال مدة الدراسة، في حين انخفض عام (2006) إلى (212%) نتيجة ارتفاع حجم الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي بواقع (20) ترليون دينار، وعلى الرغم من انخفاض مؤشر الاستدامة إلا أنه لا يزال يشكل خطر عدم السداد، وواصل هذا المؤشر بالانخفاض طيلة فترات الدراسة ووصل أدنى انخفاض له في العام (2012) وبلغ (60,6%)، والسبب في انخفاض هذا المؤشر جاء بفعل عاملين: الأول، هو انخفاض حجم الدين العام إلى (-6,7%)، أما العامل الثاني جاء بفعل ارتفاع حجم الناتج المحلي الإجمالي وبلغ الفرق حوالي (26) ترليون قياسي بالعام (2011)، ونلاحظ أن التغيرات في نسب هذا المؤشر قد تذبذبت في السنتين الأخيرتين نتيجة الصدمات بالقطاع النفطي فضلا عن ارتفاع تكاليف الصدام المباشر ضد تنظيم داعش الإرهابي، إذ ارتفع مؤشر استدامة الدين (2015) إلى (110,5%) من الناتج المحلي غير النفطي بعد أن كان (67,5%) عام (2014).

2- علاقة اختلال الموازنة العامة بالدين العام:

يمكن القول أن الدين العام مرتبط ارتباطاً كلياً بالفوائض المتحققة في الموازنة العامة وكذلك العجز، إذ العلاقة تكون عكسية بينهما، فكلما ارتفع فائض الموازنة العامة أدى إلى انخفاض رصيد الدين العام نتيجة تسديد الحكومة ما بذمتها من مستحقات الدين العام، ونلاحظ أن هناك علاقة طردية بين عجز الموازنة العامة وبين رصيد الدين العام ويمكن ملاحظة ذلك من خلال السنوات التي تحقق فيها الفائض، لذلك سيتم التركيز على السنوات التي تحقق فيها العجز في الموازنة العامة، ونلاحظ من خلال الجدول ارتفاع عجز الموازنة إلى (5,287,5) مليار دينار لعام (2013)، وبما يعادل كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي (-1,9%) وبالمقابل نلاحظ ارتفاع معدل نمو الدين العام بنسبة (3,7%) بما يعادل (76,596,864) مليار دينار، كما وارتفعت نسبة نمو الدين العام إلى (3,3%) بما يعادل (79,139,519) مليار دينار في عام (2014) نتيجة ارتفاع العجز في الموازنة إلى (-7,863,672) وبلغت نسبته إلى الناتج المحلي الإجمالي (-3,0%)، أما العام (2015) فقد حقق الدين العام نسبة نمو عالية (25,4%) وهي أعلى نسبة نمو تحققت خلال مدة الدراسة والبالغة قيمتها (99,201,456) مليار دينار نتيجة ارتفاع الدين الداخلي بنسبة (237,6%)، وفي نفس الوقت نلاحظ أن عجز الموازنة بلغ (3,927,3) مليار دينار ويعادل كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي (-2,0%)، ويعود السبب في ذلك إلى انخفاض إيرادات المورد الربيعي، نتيجة انخفاض أسعار النفط العالمية من جهة، وارتفاع الإنفاق العسكري من جهة أخرى، مما ضاعف من عجز الموازنة الذي دفع الحكومة إلى زيادة الاقتراض من أجل الاحتياجات التمويلية للموازنة العامة.

أما بالنسبة إلى العجز غير النفطي فيتبين من الجدول أن مخاطر الدين العام تصل إلى أعتاب كبيرة جداً فيما لو تم استبعاد الإيرادات النفطية من إجمالي الإيرادات، إذ بلغ العجز غير النفطي عام (2005) كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي (87,4%) وهذا مؤشر سلبي وخطير جداً فيما لو تم استبعاد القطاع النفطي من الناتج دون تنمية القطاع الزراعي والصناعي فضلاً عن توسيع قاعدة الضرائب في المستقبل، ويلاحظ أن هذا المؤشر يبين أن الاقتصاد العراقي يمر بمرحلة ضائقة الديون، وهي أعلى مرحلة من مراحل خطر استدامة الدين العام، ويلاحظ أن أدنى نسبة تحققت خلال فترة الدراسة هي في عام (2009) وبلغت (61,1%)، وعلى الرغم من انخفاض هذه النسبة إلا أنها لا تزال عالية وتعبّر عن عدم القدرة على السداد في حال تم استبعاد القطاع النفطي، وواصل التذبذب في هذا المؤشر لبقية أعوام الدراسة وبلغت أعلى نسبة له في العام (2014) وبلغت (92,9%)، وانخفضت هذه النسبة إلى (61,5%) عام (2015)، وذلك بسبب الانخفاض الكبير للعجز غير النفطي.

3- علاقة استدامة الدين العام بالنمو الاقتصادي:

يمكن قياس هذا المؤشر من خلال مقارنة معدل نمو الدين العام بمعدل النمو الاقتصادي ويعد أحد مؤشرات استدامة الدين العام، وذلك لأن ارتفاع معدل نمو الدين عن معدل النمو الاقتصادي فإن ذلك يدل على عدم القدرة على تحمل تكاليف الدين العام، والعكس صحيح، ويلاحظ من الجدول (1-3) انخفاض نمو الدين العام عن النمو الاقتصادي، وذلك بسبب الجهود المبذولة في تخفيض الدين الخارجي من خلال الاتفاق مع دول نادي باريس وخارجها، إذ بلغ أدنى نسبة انخفاض له في العام (2008) وبلغ (-19,33%) فيما بلغت نسبة النمو الاقتصادي (4,8%)، وهذا مؤشر مستدام بالنسبة لوجه المقارنة بين هذين المتغيرين، لكن نلاحظ العكس لبقية سنوات الدراسة التي ارتفع بها نمو الدين على النمو الاقتصادي، إذ بلغ نمو الدين عام (2009) (5,40%) في حين أنخفض حجم الناتج المحلي الإجمالي إلى (-10,3%) وهذا مؤشر غير مستدام بالنسبة للاقتصاد العراقي، ونلاحظ تكرار هذا التوصيف لعام (2014) إذ ارتفعت نسبة نمو الدين إلى (3,3%) في حين نلاحظ انخفاض النمو الاقتصادي إلى (-4,8%) جاء ذلك بفعل تأثير الأزمة المالية على الاقتصاد العراقي، ونلاحظ أن الاستمرارية على تحمل الدين العام انخفضت بشكل كبير في العام الأخير من سنوات الدراسة وهي أعلى نسبة غير مستدامة حصلت خلال فترة الدراسة، إذ بلغت نسبة نمو الدين العام إلى (25,4%) في حين نلاحظ انخفاض نسبة النمو الاقتصادي إلى (-26%) وهذا مؤشر خطير على الاقتصاد العراقي ويؤكد حقيقة انخفاض حجم الاستثمارات في المستقبل وذلك لأن ارتفاع رصيد الدين بحجم يصل إلى تساوي الانخفاض في النمو الاقتصادي، سيؤدي إلى تخفيض الفائض الأساسي لمواجهة نفقات خدمة الدين، وهذا ما يؤدي إلى إعادة هيكلة المديونية.



تحليل استدامة الدين العام في ظل ربيعية الاقتصاد العراقي للمدة [2015-2005]

الجدول (3-1): الدين العام واختلال الموازنة والنمو الاقتصادي للمدة (2015-2005) (مليار دينار)

السنة	العجز الفاضل في الموازنة	الاختلال مع النفط الى GDP %	العجز النفطي غير	الاختلال غير النفطي الى GDP %	الناتج المحلي غير النفطي	الدين الداخلي	الدين الخارجي	إجمالي الدين	معدل التغير %	الدين العام الى GDP %	معدل نمو GDP %	الدين العام الى GDP %
2005	9,604,600	13.0	-30,443,800	-87.4	34,808,471	6,255,578	109,984,684	116,240,262	----	158.0	----	333.9
2006	11,561,100	12.0	-39,675,900	72.9	54,371,445	5,307,008	110,172,765	115,479,773	-0.65	120.8	30.1	212.3
2007	15,656,500	14.5	-36,292,700	-73.4	49,415,521	5,193,705	93,757,366.5	98,951,071.0	-14.3	91.7	12.6	200.2
2008	13,363,800	8.5	-62,933,200	-92.3	68,142,121	4,455,569	74,964,870.4	79,420,439.4	-19.7	50.1	44.8	116.5
2009	-346,200	-0.24	-50,536,400	-61.1	82,602,110	8,434,049	75,281,833.5	83,715,882.5	5.40	60.2	-10.3	101.3
2010	38,600	0.02	-63,555,600	-75.5	84,121,511	9,180,806	66,720,186.0	75,900,992.0	-9.33	47.9	13.7	90.2
2011	30,049,700	14.2	-68,191,900	-71.6	95,109,950	7,446,859	71,681,805.0	79,128,664.0	4.25	37.4	33.5	83.2
2012	14,677,600	5.8	-96,606,800	-79.3	121,807,611	6,547,519	67,285,429.2	73,832,948.2	-6.7	29.2	10.0	60.6
2013	-5,287,500	-1.9	-	-89.2	124,091,777	4,255,549	72,341,315.2	76,596,864.2	3.7	30.4	8.0	61.7
2014	-7,863,672	-3.0	110,738,200	-92.9	117,200,633	9,520,019	69,619,500.0	79,139,519.0	3.3	29.5	-4.8	67.5
2015	-3,927,300	-2.0	108,985,817	-61.5	89,815,791	32,142,505	67,058,951.4	99,201,456.4	25.4	51.7	-26.0	110.5

المصدر: الجدول واستخراج النسب من إعداد الباحث بالاعتماد على:

- وزارة المالية، جداول الحسابات الختامية، للمدة (2014-2005)

- البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والإبحاث، التقرير الاقتصادي لسنة 2015.

المطلب الثاني: علاقة استدامة الدين العام بالاستدامة المالية

أولاً: استدامة الدين والاستدامة المالية:

ينبغي التعرف باستمرار على الرافعة المالية أو طاقة الدين أو استدامة الدين في العراق والتي تمثل نسبة الدين العام الى الناتج المحلي الإجمالي كمقياس شائع لهذه المفاهيم وأن العبرة من ذلك هو توفير معيار لبيان القدرة على إدامة الدين أي تحمل الدين دون أن يؤثر على سلامة النمو الاقتصادي والاستدامة المالية في العراق، فالقياس المستعملة لدى المؤسسات المالية الدولية المتعددة الأطراف في تحليل طاقة الدين وتحقيق الاستدامة المالية هو أن تكون النسبة المعيارية الأمانة لبعء الدين العام الى معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي أقل من (100%) بينما نسبة الدين العام إلى الإيرادات العامة تكون آمنة (250%)، وتكون النسبة ضمن حدود الأمان بالنسبة للدين العام إلى الصادرات (150%) وينبغي أن تتوفر هذه النسب التي تعبر عن السقوف القصوى للسلامة الاقتصادية⁽²⁸⁾، يتم قياس العلاقة بين مؤشر الاستدامة المالية واستدامة الدين العام عبر حجم الدين العام بالنسبة للناتج وهو بطبيعة الحال معبر عن عبء الدين الذي سينسب الى الناتج المحلي الاجمالي وسيغير نسبة الاستدامة المالية، وبالتالي فإن الدين المستدام الذي يعبر عن الحدود الأمانة والذي تستطيع الدولة ان تستمر بخدمته دون تعثرها مالياً أو طلب إعادة الجدولة هو بالضبط يجعل من المالية العامة في وضع مستدام، ومن جانب اخر فإن استدامة المالية العامة تجعل من الدين العام مستدام عند زيادة الإيرادات العامة وخصوصاً الضرائب في حالة وجود اقتصاد منتج في القطاعين الزراعي والصناعي وهذا ما يجعل نسبة النمو الاقتصادي تفوق نسبة نمو الدين العام.

(28) مظهر محمد صالح، الصندوق السيادي الغاطس وضمانات التنمية الاقتصادية، شبكة الاقتصاديين العراقيين، 2017، ص6.



تحليل استدامة الدين العام في ظل ريعية الاقتصاد العراقي للمدة [2005-2015]

يلاحظ من الجدول (2-3) أن أعلى معدل تحقق لنسبة الدين العام إلى الإيرادات في العام (2005) وبلغت (287,5%) وهذا مؤشر سلبي لأن النسبة التي ينبغي توفرها هي (250%)، وبالتالي يعبر هذا المؤشر عن عدم توفر الاستدامة المالية واستدامة الدين العام، والجدير بالذكر أن ارتفاع هذه النسبة كان في البدايات الأولى من تغير النظام السابق، وكما تم ذكر سبب ارتفاع الدين العام في هذه الفترة يعود إلى الأعباء التي تترتب على العراق ما قبل عام (2003)، وكذلك ما ترتب عليها من تعويضات للدول دائنة العراق والمتضررة من الحروب، ونلاحظ أيضاً أنه بالرغم من انخفاض هذه النسبة في العام (2006) إلى (235,4%) وعلى الرغم أنها أقل من النسبة الآمنة المتفق عليها، إلا أنها لا زالت تقترب من مستوى خطورة مؤشر الاستدامة المالية والبالغة (250%)، ويلاحظ من الجدول أن نسب هذا المؤشر قد تذبذبت إيجابياً في الانخفاض للأعوام (2007-2015) وهذا يعد مؤشر إيجابي، ويمكن القول أن انخفاض هذه النسبة يعود بالدرجة الأساس إلى ارتفاع الإيرادات العامة نتيجة تضخم العوائد النفطية نتيجة ارتفاع الصادرات النفطية، والملاحظ أيضاً أن الاستدامة المالية واستدامة الدين العام مرتبط بشكل كبير بالإيرادات النفطية، إذ توضح بيانات الإيرادات العامة أنها انخفضت بنسبة (-36%) في العام (2015)، وفي ذات الوقت نلاحظ أن نسبة الدين العام إلى (GDP) ارتفعت إلى (51,7%) بعد أن كانت (29,2%) في العام (2014)، والملاحظ أيضاً ارتباط الاستدامة المالية بذلك من خلال معدل الدين إلى الإيرادات العامة إذ بلغت النسبة (149,3%) بعد كانت (74%) في العام (2014).

ثانياً: تأثير النمو الاقتصادي على الاستدامة المالية:

إن نمو الناتج المحلي الإجمالي يعد وعاء الضريبة الذي يمكن الحكومة من زيادة الضريبة المفروضة لتسديد خدمة الدين، فضلاً عن الإقساط السنوية لاستهلاك الدين، وهذا يمكن قياسه من خلال عبء الدين العام إلى حجم نمو (GDP)، والنسبة التي تعتبر آمنة وضمن حدود الاستدامة المالية هي أقل من (100%)⁽²⁹⁾، ويلاحظ من خلال الجدول (2-3) هذا المؤشر حقق نسب مقبولة وفق الاستدامة المالية لأغلب سنوات الدراسة ماعدا السنوات (2009-2014-2015)، وبلغت أعلى قيمة للاستدامة المالية في العام (2007) وبلغت (40%) وهذا يعني أن زيادة الناتج المحلي الإجمالي تفوق مقدار خدمة الدين العام بأكثر من ضعفين، والجدير بالذكر أن الاقتصادات التي تعتمد على الربح مثل الاقتصاد العراقي كثيراً ما تتقلب هذه النسبة بالارتفاع نتيجة الانخفاض في الإيرادات النفطية، لذلك نلاحظ أن انخفاض هذه النسبة يعود بالدرجة الأساس إلى نمو الناتج النفطي، ونلاحظ أن أقل نسبة تحققت في هذه السنوات هي العام (2011) وبلغت (0,07)، وهذا التغير يعود إلى ارتفاع معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي بنسبة (33,5%)، وزيادة مقدارها (52,788,439) مليار دينار، أما الأعوام (2009-2014-2015) فهي تعبر عن عدم تحقق الاستدامة المالية في الاقتصاد العراقي نتيجة انخفاض معدلات النمو الاقتصادي نتيجة انخفاض مساهمة القطاع النفطي في هذه السنوات، وبلغ أعلى معدل انخفاض للنمو الاقتصادي في العام (2015) وبلغ (-26%)، محققاً بذلك قيمة انخفاض في إجمالي الناتج المحلي الإجمالي بلغت (-67,184,842) مليار دينار، وهذا يعد مؤشر سلبي لوعاء الضريبة، وسبب الانخفاض في هذه السنوات يعود إلى انخفاض أسعار النفط العالمية نتيجة الأزمات الدولية التي تلقي بظلالها على الاقتصاد العراقي.

ثالثاً: الاستدامة المالية دون القطاع النفطي:

لو نظرنا إلى الاقتصاد العراقي بعيداً عن اعتماد القطاع النفطي من خلال الاستدامة المالية بالنظر لعبء الدين إلى الناتج غير النفطي، والجدير بالذكر أن عبء الدين يمول من خلال النفقات العامة ويمثل قسط الدين مع الفوائد، ويمثل المبلغ المقتطع من الحجم الكلي للدين العام، ونتيجة لصغر حجمه فإنه يقترب من حدود النسبة الآمنة (والتي قدرت أقل من 100%) في السنوات (2006-2008-2009-2011-2012)، إلا أنه نلاحظ حالة عدم تحقق الاستدامة المالية في باقي السنوات إذ تحققت أعلى نسبة غير مستدامة في العام (2010) وبلغت (250%) وهذا مؤشر سلبي وخطر على المالية العامة، ويعود السبب في ذلك إلى زيادة متواضعة في الناتج المحلي مع استبعاد القطاع النفطي، وعلى الرغم من انخفاض هذه النسبة إلى (167%) في عام (2013).

(29) شاكر حمود صلال، تأثير قواعد السياسة المالية على فعالية السياسة النقدية في العراق، اطروحة دكتوراه، كلية الإدارة والاقتصاد جامعة بغداد، 2017، ص85.

إلا أنها لا تزال تعبر عن عدم تحقق الاستدامة المالية بسبب تجاوزها الحدود الآمنة، أما السنوات التي تحققت بها نسب سالبة فهذا يعود بالدرجة الأساس إلى انخفاض قيمة الناتج المحلي الإجمالي نتيجة تأثر الاقتصاد العراقي بالآزمات المالية الدولية، فضلا عن انخفاض مساهمة القطاع الصناعي والزراعي في الناتج المحلي الإجمالي.

رابعاً: الاستدامة المالية في ظل الإيرادات غير النفطية:

نلاحظ من الجدول (2-3) قدرة المالية العامة على دعم برامج الحكومة منخفضة جداً، وهي لا تستطيع أن تحافظ على السياسات المالية لو كانت تعمل من دون مساهمة الإيرادات النفطية، إذ نلاحظ أن مؤشر استدامة الدين بالنظر إلى الاستدامة المالية خطير جداً، وبلغ عام (2005) (30020%) وهو أعلى معدل تحقق خلال مدة الدراسة، والسبب في ذلك هو الانخفاض شديد في الإيرادات غير النفطية في هذا العام، ونلاحظ أن هذا المؤشر أنخفض بشكل كبير بالمقارنة مع عام (2005) في الأعوام اللاحقة، إذ بلغ عام (2006) (5294%)، ولا تزال هذه النسبة عالية جداً وتمثل خطر على المالية العامة، في حين تذبذب هذا المؤشر بالانخفاض نتيجة التحسن البطيء في الإيرادات غير النفطية وبلغ أدنى مستوى له في العام (2015) وبلغ (654%) وذلك نتيجة ارتفاع الإيرادات غير النفطية بنسبة (237%) (بعد أن كانت نسبة نموها في العام (2014) نحو (46%)، وهذا مؤشر جيد بالنسبة لتقليل الاعتماد على الإيرادات النفطية، إلا أنه لا زال ليس بالمستوى المطلوب ويشكل خطر على المالية العامة في حال بقي الاعتماد بنسب كبيرة على المورد الربيعي، لأنه سيؤدي إلى عدم قدرة الدولة على الوفاء بالالتزامات الحالية والمستقبلية، فضلا عن حدوث الصدمات في القطاع النفطي ستؤدي إلى أحداث تغيرات جوهرية في هيكل النفقات العامة والإيرادات مستقبلاً نتيجة تراكم العجز في الموازنة العامة وبالتالي الاستدانة من أجل تمويل الديون القديمة، لذلك فإن شرط تكون المالية العامة مستدامة، يجب أن عليها تحقيق الفائض المستقبلي فضلا عن وضع حد معين لمساهمة الإيرادات النفطية حتى تتجنب مخاطر انخفاضها وإمكانية تسديد ديونها دون الرجوع إلى تصحيح هيكلها.

الجدول (2-3): العلاقة بين استدامة الدين العام والاستدامة المالية (مليار دينار)

السنة	الدين العام إلى GDP%	الدين العام إلى الإيرادات غير النفطية %	الدين العام إلى الإيرادات غير النفطية %	عيب الدين العام	نمو الدين المحلي الإجمالي	الناتج المحلي الإجمالي	عيب الدين العام	GDP عدا النفط	نمو المحلي النفطي	الناتج غير النفطي	عيب الدين العام
2005	158.0	287.5	30,0020	5,812,013	-----	---	---	34,808,471	---	---	---
2006	120.8	235.4	5,294	5,773,988	22,054,556	0.26	54,371,445	19,562,974	0.29	0.29	
2007	91.7	180.0	3,281	4,947,553	12,240,566	0.40	49,415,521	-4,955,924	-0.09	-0.09	
2008	50.1	98.4	1,828	3,971,021	48,153,800	0.08	68,142,121	18,726,600	0.21	0.21	
2009	60.0	151.5	1,656	4,185,794	-16,680,211	-0.25	82,602,110	14,459,989	0.29	0.29	
2010	47.9	108.1	1,528	3,795,049	19,219,401	0.19	84,121,511	1,519,401	2.50	2.50	
2011	37.4	72.8	748	3,956,433	52,788,439	0.07	95,109,950	10,988,439	0.36	0.36	
2012	29.3	61.7	869	3,691,647	40,597,661	0.09	121,807,611	26,697,661	0.13	0.13	
2013	30.4	64.8	913	3,829,843	19,184,166	0.20	124,091,777	2,284,166	1.67	1.67	
2014	29.2	74.9	1,763	3,956,975	-12,191,144	-0.32	117,200,633	-6,891,144	-0.57	-0.57	
2015	51.7	149.3	654	4,960,072	-67,184,842	-0.07	89,815,791	-27,384,842	-0.18	-0.18	

المصدر: الجدول من إعداد الباحث بالاعتماد على : - البنك المركزي العراقي - المديرية العامة للإحصاء والأبحاث- التقارير الاقتصادية للمدة (2005-2015).

- وزارة المالية، جداول الحسابات الختامية للمدة (2005-2014).

- البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، التقرير الاقتصادي (2015).

- الدين الخارجي للمدة (2005-2009) تم الاعتماد على: قسمة صالح علي (مدير عام في البنك المركزي)، الدين الداخلي ودور البنك المركزي في إدارته 2016، معتمدة على بيانات مذكرة الإحصاء والأبحاث- قسم إحصاءات ميزان المدفوعات بالاعتماد وزارة المالية.

- من أجل استخراج مقدار عبء الدين العام اعتمدنا على متوسط سعر فائدة البنك المركزي على الدين العام والبالغ (5%) وهو سعر خصم مقبول لأن سندات المقاولين ومزاد سندات الخزانة هو (5%)، (مقابلة مع د. محمود محمد داغر مدير إدارة العمليات المالية وإدارة الدين العام في البنك المركزي).

المطلب الثالث: تقييم استدامة الدين العام وفق بعض مؤشرات الاقتصاد الكلي:

أولاً: تأثير الدين العام على عرض النقود والتضخم:

نلاحظ من خلال الجدول (3-3) أن هناك علاقات طردية وعكسية بين نمو الدين العام ونمو عرض النقود، إذ يوضح الجدول أن انخفاض معدل نمو الدين العام بنسبة (-0,65%) و (-14,3%) و (-9,33%) للأعوام (2006 و 2007 و 2010) على التوالي أدى الى زيادة عرض النقود بنسبة (35,7%) و (40,4%) و (38,8%) على التوالي، والسبب في ذلك ليس ارتفاع حجم الدين العام وإنما ارتفاع حجم النفقات العامة نتيجة ارتفاع حجم الإيرادات النفطية، أما بالنسبة لمعدلات التضخم في هذه السنوات، فقد تذبذب معدل التضخم من (35,7%) إلى (30,8%) و (38,8%) على التوالي، وذلك نتيجة مساهمة السلطة النقدية من خلال أداة السوق المفتوحة (سعر الصرف) للمحافظة على المستوى العام للأسعار، أما عام (2009) فقد ساهم ارتفاع معدل الدين العام بنسبة (5,4%) الى ارتفاع عرض النقود بنسبة (32,4%) أما معدل التضخم فقد انخفض الى (-2,8%) وذلك بسبب انخفاض الاحتياطيات فضلاً عن تأثير الأزمة المالية على الإيرادات من العملة الأجنبية - النفطية والتي تساهم أيضاً في تخفيض حجم الموازنة العامة، أما بالنسبة للأعوام (2011 و 2013) فقد ارتفع معدل عرض النقود بنسبة (20,8%) و (15,9%) وذلك نتيجة ارتفاع حجم الدين العام بنسبة (4,25%) و (3,7%)، بينما سجل معدل التضخم نسبة (5,6%) و (1,9%) على التوالي.

أما العامين (2014 و 2015)، فقد ارتفع نمو الدين العام بنسبة (3,3%) و (25,4%) على التوالي، وأدى ذلك انخفاض نسبة عرض النقود بنسبة (-1,6%) و (-10%) على التوالي، بينما بقي مستوى التضخم مستقراً نحو (2,2%) و (1,4%) على التوالي، ونلاحظ حالة العكس أنه بالرغم من ارتفاع حجم الدين العام بمستويات كبيرة الى أنه في نفس الوقت انخفض عرض النقود، والسبب في ذلك هو انخفاض حجم الإنفاق العام الى (-4,7%) و (-38%) على التوالي ومنه الجاري بنسبة (-25,5%) و (-11,6%) على التوالي، فضلاً عن انخفاض صافي الاحتياطيات الأجنبية لعام (2015) الى (63,505,000) مليار دينار بما تعادل (52,920) مليار دولار، بعد كانت عام (2014) (77,363,000) مليار دينار.

ثانياً: تطور مؤشر القدرة على توفير العملات:

يمكن تحليل هذا المؤشر من خلال الاسترشاد بنسبة الدين الخارجي إلى الاحتياطيات، ومن خلال الجدول (3-3) نلاحظ أن هذه النسبة كانت كبيرة جداً إذ بلغت عام (2005) (552%) وهي أعلى نسبة تحققت خلال مدة الدراسة وهذا يدل على ابتعاد الاقتصاد العراقي عن تحقيق استدامة الدين العام والاستدامة المالية، لأن هذه النسبة عالية جداً والتي جاءت بفعل عاملين: الأول هو ارتفاع الدين الخارجي ما قبل (2003)، والثاني هو انخفاض أسعار النفط فضلاً عن انخفاض الكميات المصدرة من النفط منه في بدايات مدة البحث، ونلاحظ هذه النسبة واصلت انخفاضها باستمرار خلال مدة الدراسة، إذ انخفضت عام (2006) إلى (414%) واستمرت بالانخفاض بواقع النصف تقريباً خلال العام (2007) وبلغت (245%)، واستمرت في الانخفاض وبلغت عام (2008) (127%)، كما أن بقية سنوات الدراسة أخذت نصيبها في الانخفاض وكان أدنى مستوى انخفاض عام (2013) وبلغت (79%).

هذه الانخفاضات المتكررة جاءت نتيجة تحسن أسعار النفط والإيرادات النفطية وبالتالي الاحتياطيات الأجنبية، وبالمقابل نلاحظ أن انخفاض أسعار النفط لا تترك الاقتصاد العراقي دون التأثير عليه سلبياً، إذ أدى هذا التأثير الى ارتفاع هذه النسبة في العامين الأخيرين، وبلغت نسبة الدين الخارجي إلى الاحتياطيات عام (2014) إلى (100%) بعد أن كانت عام (2013) (79%)، وواصلت بالارتفاع لغاية عام (2015) وبلغت (105%)، والسبب يعود في هذا الارتفاع إلى انخفاض الاحتياطيات وليس ارتفاع الدين الخارجي وهو سلبى ويعبر عن عدم استدامة الدين وفق متغيرات الاقتصاد الكلي، ونلاحظ أن الإيرادات النفطية وأسعار النفط لها أثر في كل محاور الاقتصاد العراقي فضلاً عن المحور المهم وهو الدين العام، وسبب الانخفاض في الاحتياطيات هو الانخفاض في الإيرادات النفطية فضلاً عن قيام البنك المركزي بالسحب من الاحتياطيات من أجل تحقيق هدف الاستقرار النقدي.

وذلك من خلال تلبية حاجة الطلب المحلي من العملات الأجنبية، وارتفاع الإنفاق العام بمعدل أعلى من الإيرادات العامة ستكون النتيجة هي ارتفاع عرض النقود وبالتالي ارتفاع المستوى العام للأسعار، فضلاً عن أن الموازنة العامة في شق الإنفاق الجاري مرتفع بنسبة كبيرة عن التخصيصات الاستثمارية في الموازنة في أغلب سنوات الدراسة، وهذا يعني أن المالية العامة عادة ما تقوم بإعادة هيكلة الموازنة العامة عند حصول الأزمات المالية وهذا يعني أيضاً أنها تبتعد عن تحقيق الاستدامة المالية واستدامة الدين العام.

ثالثاً: تطور مؤشر الدين العام إلى الاستيرادات:

يرتبط هذا المؤشر بمشاكل القدرة على الدفع ضمن متغيرات الاقتصاد الكلي، وأن ارتفاع قيمته تبين هشاشة الاقتصاد الكلي في مواجهة الأزمات، ويرتبط تحليل استدامة الدين بمشاكل اختلال الميزان التجاري، إذ نلاحظ أن هذا المؤشر مرتفع طيلة فترة الدراسة يقع ضمن حدود الخطر، إذ يتبين من الجدول (3-3) ارتفاع هذا المؤشر إلى (488,4%) لعام (2005)، بينما ارتفع عام (2006) إلى (518,7%) وهي أعلى نسبة تحققت خلال مدة الدراسة، وانخفض تدريجياً لباقي سنوات الدراسة وبلغ عام (2007) (364,9%)، نتيجة انخفاض حجم الدين العام وهذا مؤشر إيجابي، لكنه سلبي بحالتين: الأولى إذا كان السبب ارتفاع حجم الاستيرادات مع افتراض بقاء حجم الدين العام على حاله، والثانية، ارتفاع حجم الدين العام مع افتراض بقاء الاستيرادات على حالها، والملاحظ أنه تأثر بعاملين أيضاً في بداية سنوات الدراسة الأول، هو انخفاض حجم الدين العام وهو إيجابي، أما الثاني هو ارتفاع حجم الاستيرادات وهو مؤشر سلبي، ونلاحظ أن أدنى نسبة له تحققت عام في العام (2012) وبلغت (66,2%) جاء ذلك بسبب انخفاض معدل نمو الدين العام بنسبة (6,7-%) وارتفاع حجم الاستيرادات بنسبة (17,6%) وهذا سلبي بالنسبة للاقتصاد.

وارتفعت نسبة هذا المؤشر بشكل كبير عام (2015) إلى (251,1%) بعد أن كانت (147,1%) عام (2014)، وهذا جاء نتيجة ارتفاع حجم الدين العام بنسبة (25,4%) وهذا يعبر عن عدم الاستدامة وفق متغيرات الاقتصاد الكلي، ونلاحظ أنه على الرغم من انخفاض حجم الاستيرادات بنسبة (26,5-%) إلا أن تأثير ارتفاع نسبة الدين العام كانت أقوى من انخفاض نسبة الاستيرادات، ونلاحظ أن تغير هذا المؤشر بالانخفاض والارتفاع يكون بتأثيرين: الأول إيجابي ينخفض بانخفاض حجم الدين العام والعكس صحيح، والثاني سلبي ينخفض بارتفاع حجم الاستيرادات، فإن استدامة الدين تتطلب انخفاض حجم الدين العام مع افتراض ثبات الاستيرادات، وانخفاض الاستيرادات وخصوصاً الاستهلاكية بافتراض ثبات أو انخفاض الدين العام، وذلك لأن ارتفاع الاستيرادات يستنزف الاحتياطيات من العملة الأجنبية، لاسيما أن الاقتصاد يعاني من حدة الاختلالات الهيكلية الاقتصادية والمالية والتي لا توفر هذه العملات بسهولة نتيجة توقف شبه كامل للقطاعات الاقتصادية غير النفطية.

رابعاً: مؤشر الدين الخارجي إلى الصادرات غير النفطية:

يتبين بوضوح الاختلال الاقتصادي في العراق من خلال أحادية الصادرات، فمن خلال الجدول (3-3) يتبين أن الاقتصاد العراقي لجميع سنوات الدراسة وفق هذا المؤشر قد تخطى بنسب كبيرة حدود استدامة الدين العام، فقد بلغت نسبة هذا المؤشر لعام (2005) (82431%) وهي أعلى نسبة تحققت خلال مدة الدراسة، في حين أن أدنى معدل تحقق خلال مدة الدراسة كان في العام (2012) وبلغ (22726%) ولا تزال هذه النسبة كبيرة جداً، وذلك نتيجة انخفاض الصادرات غير النفطية بشكل كبير نتيجة تعطل شبه كامل لعمل باقي القطاعات الاقتصادية غير النفطية، وتذبذبت هذه النسب بالارتفاع والانخفاض البطيء لبقيّة سنوات الدراسة، ووفقاً لهذا المؤشر فإن الدولة تعتبر ذات مديونية شديدة لها عبرت مرحلة القيمة الحرجة لعبء الدين على التصدير فضلاً عن هشاشة الاقتصاد في توفير العملات الأجنبية.

خامساً: عتبة عبء المديونية:

من خلال بيانات الجدول (3-3)، نلاحظ أن أكثر من مؤشرين في الأعوام (2005-2010-2015) قد تجاوز الحد الأدنى من التقييمات المعيارية المتفق عليها، وبالتالي يتم تصنيف هذه السنوات في الاقتصاد العراقي ضمن مرحلة ضائقة المديونية (عالية المخاطر) ويواجه بالفعل صعوبة في مواجهة الدين العام، إذ بلغت أعلى نسبة في هذه السنوات في العام (2005) ونلاحظ أن مؤشر الدين العام إلى (GDP) وصل إلى (158%) (الحدود المعيارية 50% من المستويات المتفق عليها في الجدول 1-2)، فيما بلغ مؤشر الدين العام إلى الصادرات نحو (333%) (الحدود المعيارية 200%)، وبلغت نسبة الدين إلى الإيرادات (287,5%) وهو



تحليل استدامة الدين العام في ظل ربيع الاقتصاد العراقي للمدة [2015-2005]

أعلى من التقييم البالغ (200%)، وبلغ مؤشري عبء الدين إلى الصادرات (16%) وعبء الدين إلى الإيرادات (14%).

ونلاحظ من خلال الجدول (3-3) أن العاميين (2011-2013) يقع ضمن تصنيف المخاطر المتوسطة، إذ بلغ مؤشر الدين العام إلى (GDP) (37,4%) و (30,4%) على التوالي (النسبة المعتمدة ضمن المخاطر المتوسطة هي 40%)، فيما بلغ مؤشر الدين العام إلى الصادرات (84%) و (69%) على التوالي (النسبة المعتمدة ضمن المخاطر المتوسطة (150%)، وحققت نسبة الدين العام إلى الإيرادات (72,8) (68%) على التوالي (النسبة المعتمدة ضمن المخاطر المتوسطة 250%)، وبلغ عبء الدين إلى الصادرات (4%) و (4%) على التوالي (النسبة المعتمدة 20%)، فيما بلغ عبء الدين إلى الإيرادات (3%) و (3%) على التوالي (النسبة المعتمدة 3%).

وبالنسبة للحدود المعيارية الخاصة بانخفاض درجة تقييم الدين العام، فمن الجدول (3-3) بلغ معدل الدين العام إلى (GDP) للعاميين (2012-2014) نحو (29,3%) و (29,2%) على التوالي (النسبة المعتمدة يجب أن تكون أقل من 30%)، فيما بلغت نسبة الدين إلى الصادرات (67%) و (77%) على التوالي (النسبة المعتمدة يجب أن تكون أقل من 100%)، وبلغ مستوى عبء الدين إلى الصادرات (4%) و (3%) على التوالي (النسبة المعتمدة أقل من 15%)، فيما حقق عبء الدين إلى الإيرادات (3%) و (3%) على التوالي (النسبة المعتمدة أقل من 25%)، وهي أقل نسبة تحققت خلال مدة الدراسة.

السنة	إجمالي الدين العام	معدل التغير %	عرض النقد بالمعنى الضيق	معدل التغير %	معدل التضخم %	إجمالي الاحتياطيا الأجنبية بالدينار	الدين الخارج إلى الاحتياطيات %	الدين العام إلى الإستيرادا ت %	إجمالي قيمة الصادرات	عبء الدين العام	الدين العام إلى الصادرات GD P%	الدين العام إلى الصادرات غير النفطية %	الدين العام إلى الإيرادات %	عبء الدين إلى الصادرات %	عبء الدين إلى الإيرادات %
2005	116,240,262	---	11,399,000	---	---	19,901,000	552.2	488.4	34,882,572	5,812,013	158.0	3.33	287.5	0.16	0.14
2006	115,479,773	-0.65	15,460,000	35.7	53.2	26,568,000	414.4	518.7	45,030,865	5,773,988	120.8	2.56	235.4	0.12	0.11
2007	98,951,071.0	-14.3	21,721,000	40.4	30.8	38,217,000	245.3	454.6	50,160,530	4,947,553	91.7	1.97	180.0	0.09	0.09
2008	79,420,439.4	-19.7	28,189,000	29.7	2.7	58,718,000	127.6	364.9	74,686,989	3,971,021	50.1	1.06	98.4	0.05	0.05
2009	83,715,882.5	5.40	37,300,000	32.4	-2.8	51,872,000	145.2	215.3	46,584,956	4,185,794	60.0	1.79	151.5	0.08	0.07
2010	75,900,992.0	-9.33	51,743,000	38.8	2.4	59,228,000	112.6	170.8	60,563,412	3,795,049	47.9	1.25	108.1	0.06	0.05
2011	79,128,664.0	4.25	62,473,000	20.8	5.6	71,410,000	100.3	163.6	93,226,185	3,956,433	37.4	0.84	72.8	0.04	0.03
2012	73,832,948.2	-6.7	63,735,000	2.0	6.2	82,001,000	82.0	66.6	109,804,085	3,691,647	29.3	0.67	61.7	0.03	0.03
2013	76,596,864.2	3.7	73,830,000	15.9	1.9	90,648,000	79.8	128.7	110,595,900	3,829,843	30.4	0.69	64.8	0.03	0.03
2014	79,139,519.0	3.3	72,692,000	-1.6	2.2	77,363,000	100.0	147.1	101,952,812	3,956,975	29.2	0.77	74.9	0.03	0.03
2015	99,201,456.4	25.4	65,435,000	10.0	1.4	63,505,000	105.5	251.1	51,695,385	4,960,072	51.7	1.91	149.3	0.09	0.07

المصدر: الجدول من إعداد الباحث بالاعتماد على:

-البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للأحصاء والإبحاث، النشرات السنوية للمدة (2015-2005).

-الجدول (2-1)، (2-2) (3-1) (2-5) (3-2)

-تم تحويل قيمة الصادرات والإستيرادات من الدولار إلى الدينار بالاعتماد على سعر الصرف في كل سنة في نشرات البنك المركزي العراقي (2015-2005).



المطلب الرابع: تحليل سيناريوهات استدامة الدين العام في الاقتصاد العراقي

للمدة (2018-2022)

سيتم عرض سيناريوهات لاتجاهات المالية العامة وبعض المؤشرات الاقتصادية المختارة في العراقي للمدة (2018-2022) والسيناريوهات عبارة عن افتراضات يتم الافادة منها في المستقبل، وسنعمد في هذه السيناريوهات على نوعين: أحدهما متشائم، والثاني متفائل، وسيوضح السيناريو الأول عدد من المؤشرات المالية والاقتصادية لقياس استدامة الدين العام وفق تقلبات أسعار النفط الدولية وما تخلفه من نتائج على الموازنة العامة والنتائج المحلي الإجمالي، أما السيناريو الثاني، سيوضح قدرة المالية على تجاوز مخاطر الدين العام عبر الأستعمال الأمثل للإيرادات النفطية فضلا عن كفاءة الإنفاق العام وتنويع الإيرادات، وكالاتي:
أولاً: السيناريو المتشائم (السيء):

على الرغم من انضباط المالية العامة للمحافظة على نسب متقاربة من الدين العام مع تذبذب أسعار النفط، إلا أن نسب الدين العام الى الناتج المحلي الإجمالي لا تزال تعبر عن عدم استدامة الدين العام، إذ نلاحظ من خلال هذا السيناريو أن الموازنة العامة تعتمد بشكل كبير على الإيرادات النفطية من إجمالي الإيرادات، وكذلك نلاحظ أن السياسة المالية لا تزال تنمي الإنفاق الجاري على الإنفاق الاستثماري وهذا ما أدى الى تدني حجم الناتج المحلي الإجمالي.

الجدول (3-4): تحليل استدامة الدين العام في العراق وفق سيناريو متشائم للمدة (2018-2022) ترليون دينار

السنة	2018	2019	2020	2021	2022
المتغير					
سعر النفط العالمي	42.0	45.7	47.0	48.8	40
الصادرات النفطية (مليون برميل)	3,800	3,800	3,800	3,800	3,800
الإيرادات النفطية	69,000	75,000	77,000	80,000	66,000
الإيرادات غير النفطية	10,000	11,000	12,000	18,000	10,000
الإيرادات العامة	79,000	86,000	88,000	92,000	76,000
النفقات العامة	95,000	99,000	93,000	98,000	100,000
النفقات الجارية	70,000	75,000	69,000	75,000	77,000
النفقات الاستثمارية	25,000	24,000	24,000	23,000	23,000
عجز الموازنة	-16,000	-13,000	-5,000	-6,000	-24,000
الدين العام	141,000	154,000	158,000	162,000	186,000
معدل التغير %	---	9.2	2.5	2.5	15.0
الناتج المحلي الإجمالي	220,000	228,000	230,000	233,000	235,000
معدل التغير %	---	3.6	0.8	1.3	0.8
الدين العام الى GDP%	64.0	67.5	68.6	69.5	79.0

المصدر: الجدول من إعداد الباحث.

ومن خلال الجدول (3-4)، يتبين من افتراضات السيناريو المتشائم أن الموازنة العامة تقر بعجز طيلة فترة هذا السيناريو، ففي العام (2018) أظهرت التوقعات أن حجم العجز في الموازنة العامة يبلغ (-16,000) ترليون دينار وهي أعلى قيمة تحققت خلال فترة السيناريو، فيما يبلغ حجم الدين العام (141,000) ترليون دينار، وبلغت على أثره نسبة الدين العام الى الناتج المحلي الإجمالي (64%) كما يوضحه أيضاً الشكل أعلاه، وهي نسبة غير مستدامة وتعبر عن عدم قدرة الاقتصاد العراقي على تحمل الدين العام فيما لو بقي الاعتماد بشكل كبير على الإيرادات النفطية، ونلاحظ أن حالات العجز تتكرر طيلة فترات السيناريو، وتتحفض على أثرها استمرارية القدرة على تحمل الدين العام، إذ ارتفع نسبة الأخير إلى الناتج المحلي الإجمالي تدريجياً.

وبلغ أعلى معدل له (79%) في العام (2022)، جاء ذلك نتيجة انخفاض التوقعات بشأن أسعار النفط وبالتالي الإيرادات النفطية فضلاً عن انخفاض مساهمة الإيرادات غير النفطية وارتفاع بطيء لحجم الناتج المحلي الإجمالي إذ بلغ النمو الاقتصادي في العام (2022) (0,8%) فيما بلغ نمو الدين العام (15%) وهذا يعني أن نسبة نمو الدين العام أكبر من نسبة النمو الاقتصادي، وهذا مؤشر يعبر عن الاختلال الهيكلي في الاقتصاد ويعني أن الاقتصاد العراقي غير قادر على الاستمرار في تحمل ديونه في المستقبل، وأن القدرة على الاستمرار في تحمل أعباء الدين العام لا تزال تواجه مخاطر تفرضها عملية تصحيح أوضاع المالية العامة وارتفاع مستوى الدين العام.

ثانياً: السيناريو المتفائل (الجيد):

يقدم هذا السيناريو التساؤل حول مشكلة مخاطر انخفاض أسعار النفط، وأمكانية تحقيق الاستدامة، وما هي الحلول التي يمكن أن تجنب الاقتصاد العراقي مشكلة ضائقة الديون، لذا سيقوم هذا السيناريو على عدة افتراضات وكالاتي:

- 1- سعر البرميل النفطي في السوق العالمية هو (60) دولار اميركي.
- 2- سعر البرميل النفطي الوقائي الذي سيقر في الموازنات هو (45) دولار اميركي.
- 3- ارتفاع حجم الإيرادات غير النفطية نتيجة توسيع القاعدة الضريبية وارتفاع الرقابة على المنافذ الحدودية وتحصيل المبالغ الكمركية .
- 4- ارتفاع حجم النفقات الاستثمارية، وانخفاض حجم النفقات الجارية نتيجة عمليات إعادة هيكلة القطاعات الاقتصادية وانخفاض حجم التوظيف.
- 5- نمو حجم الناتج المحلي الإجمالي بنسبة تصل الى (6%) نتيجة ارتفاع مساهمة القطاعات غير الاقتصادية.
- 6- إنشاء صندوق سيادي لدعم عجز الموازنة، وتحويل بعض قيمة الفائض في الصندوق الى تسديد مستحقات الدين العام.
- 7- سعر الصرف هو (1190).

يتم تقدير الموازنة العامة في العراق على أساس عجز مخطط ناجم عن انخفاض أسعار ناتج عن انخفاض الإيرادات النفطية، والسبب في ذلك هو انخفاض أسعار النفط العالمية فضلاً عن ارتفاع حجم النفقات العامة وانخفاض حجم الاستثمارية منها، والسعر الوقائي أو التحوطي يعتبر أحد الحلول التي تمكن الاقتصاد العراقي من تحقيق استدامة الدين العام، وهو سعر يقل عن سعر البرميل النفطي المباع في السوق النفطية استناداً الى سلة أوبك بنحو (15) دولار.

ويلاحظ من الجدول (3-5) أن أعلى معدل تحقق لنسبة الدين العام الى الناتج المحلي الإجمالي في العام (2018) وبلغت (48,1%) وبالرغم من أن هذه النسبة غير مستدامة إلا أنها أخفضت تدريجياً لبقية سنوات هذا السيناريو نتيجة انخفاض حجم الدين العام الممول من الصندوق السيادي فضلاً عن ارتفاع حجم الناتج المحلي الإجمالي، ويمكن ملاحظة نتائج هذا السيناريو في استدامة الدين العام من خلال العام (2022)، وذلك عن طريق استثمار فرق أسعار النفط التحوطية عند ارتفاع أسعار النفط في صندوق سيادي لدعم الموازنة العامة، ونلاحظ أن المالية العامة قد تغيرت استراتيجيتها وفق هذا السيناريو، وذلك من خلال الاعتماد على الإيرادات غير النفطية إيراداتها عن كفاءة الجهاز الضريبي، إذ بلغ أعلى حجم لها وفق هذا السيناريو نحو (35,000) ترليون دينار (2022)، فضلاً عن ارتفاع حصة النفقات الاستثمارية الى (40,000) ترليون، وانخفاض حجم النفقات الجارية الى (62,000) ترليون دينار بعد كانت في العام (2021) (65,000) ترليون دينار، وبلغت قيمة عجز الموازنة (-3,000) ترليون دينار، فيما بلغ حجم الصندوق السيادي نحو (24,000) ترليون دينار، وتم سد الاحتياجات التمويلية للموازنة من هذا الصندوق، وبلغ فائض الصندوق نحو (21,000) ترليون دينار، فيما بلغت نسبة النمو الاقتصادي بنسبة (6,0%) وبلغ معدل انخفاض الدين العام بنسبة (-4,5%)، فيما بلغ مؤشر استدامة الدين العام (31,8%) وهذه النسبة وفق هذا السيناريو مستدامة وتعني أن الاقتصاد العراقي يستطيع يستمر في خدمة ديونه دون طلب إعادة الجدولة والوقوع في فخ المديونية.



تحليل استدامة الدين العام في ظل ربيعيا الاقتصاد العراقي للمدة [2015-2005]

الجدول (3-5): تحليل استدامة الدين العام في العراق وفق سيناريو متفائل للمدة (2018-2022) ترليون دينار

السنة المتغير	2018	2019	2020	2021	2022
سعر النفط	45	45	45	45	45
الصادرات النفطية (مليون برميل)	3,800	3,800	3,800	3,800	38,00
الإيرادات النفطية	74,000	74,000	74,000	74,000	74,000
الإيرادات غير النفطية	15,000	18,000	25,000	30,000	35,000
الإيرادات العامة	89,000	92	99	104,000	109,000
النفقات العامة	103,000	105,000	103,000	109,000	112,000
النفقات الجارية	70,000	68,000	67,000	65,000	62,000
النفقات الاستثمارية	33,000	37,000	36,000	41,000	40,000
عجز الموازنة	-14,000	-13,000	-4,000	-5,000	-3,000
الصندوق السيادي	24,000	24,000	24,000	24,000	24,000
فائض الصندوق	10,000	11,000	20,000	19,000	21,000
الدين العام	130,000	120,000	112,000	110,000	105,000
معدل التغير %	---	-7.7	-6.6	-1.7	-4.5
الناتج المحلي الإجمالي	270,000	280,000	295,000	310,000	330,000
معدل التغير %	---	3.7	5.3	5.0	6.0
الدين العام الى GDP%	48.1	42.8	38.0	35.4	31.8

المصدر: الجدول من إعداد الباحث.

افتراضات السيناريو المتفائل أو الجيد ليست صعبة أو بعيدة على الواقع، ومن الممكن أن تقوم بها السياسة المالية لرسم خطة مستقبلية من أجل النهوض بالواقع المالي والاقتصادي، وفي ضوء ما تقدم، فإن اعتماد هذا السعر المنخفض للنفط مع ضبط أوضاع المالية العامة سيحقق موارد مالية إضافية تدرج في صندوق سيادي يصل في كل سنة من سنوات هذا السيناريو وفق تحقق هذه الافتراضات الى (24,000) ترليون دينار، ويمكن أن تكون هناك افتراضات أخرى حسب تطورات الأوضاع السياسية والاجتماعية والاقتصادية، إن هذه الموارد الإضافية ستكون بمثابة "مصد مالي" (fiscal buffer) لنسبة العجز المقدرة في الموازنة القادمة ينهي العجز تلقائياً، وبالتالي سيعمل على إدارة المخاطر وتحقيق الاستدامة المالية.

الاستنتاجات:

- 1- يتضح من خلال ما توصل إليه البحث أن الفرضيات المشار إليها آنفاً قد تحققت، إذ إن انخفاض الإيرادات من المصادر الريعية قد أدت إلى انخفاض قدرة الحكومة على الاستمرار في الوفاء بدينها العام وذلك من خلال الاسترشاد بمؤشرات الاستدامة، وإن استخدام المالية العامة لتحليل استدامة الدين العام سيجنبها أعباء المديونية وتكاليفها المستقبلية ويوفر الاستدامة المالية للبلدان التي تعاني من ازمات الدين العام.
- 2- الدين الداخلي واضح ومثبت لدى وزارة المالية والبنك المركزي، والملاحظ أن جميع نسب الدين الداخلي في سنوات البحث لم تصل إلى مستوى الخطر وهي ضمن حدود الأمان، لكن نلاحظ أن السياسة المالية توجهت نحو الدين الداخلي أكثر من الدين الخارجي في السنوات الأخيرة من البحث، وهذا مؤشر جيد إلا أنه يصبح أكثر خطورة عند وصول هذا المؤشر إلى حدود الخطر.
- 3- بالنسبة لاستدامة الدين الخارجي ففي السنوات الأولى قد وصل أعلى نسبة له (149% من GDP) عام 2005، وهذا يعني أنه تعدى مرحلة الأمان نتيجة تفاقم المديونية ما قبل 2003، إلا أن ارتفاع أسعار النفط أدى إلى زيادة الإيرادات وتخفيض الدين الخارجي، فقد انخفضت هذه النسبة إلى (22% من GDP) في عام (2014)، وهي أدنى نسبة له، إلا أنه سرعان ما يرتفع هذا المؤشر عند حدوث الأزمات المالية أو انخفاض أسعار النفط، إذ ارتفع عام (2015)، وبلغت نسبته (35% من GDP).

التوصيات:

- 1- يتم تقييد السياسة المالية بسن قانون يحدد الحد الأقصى لحجم الدين الذي يمكن تتحمله الحكومة، وذلك عن طريق وضع سقف لحجم الدين العام في الموازنة العامة من أجل تعزيز عملية الدين المستدام، ويقترح أن يكون ذلك الحجم كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي (40%) وينخفض تدريجياً، نظراً للخصائص الريعية التي يتمتع بها الاقتصاد العراقي، وربط الموازنة بالناتج المحلي غير النفطي، وبذلك سيحذر المسؤولون من أي زيادة في الإنفاق أو سيبحثون عن مصادر أخرى غير اللجوء الى الحلول السهلة وهي الاقتراض.
- 2- ضرورة العمل على أنتهاز فرص نمو أسعار النفط وإنشاء صناديق سيادية لدعم الموازنة عند حدوث العجز، وهذا ما يقلل حجم المخاطر المستقبلية إذا ما استخدمت أداة الدين العام في حل مشكلة اختلال الموازنة، وبالتالي سنحافظ على حجم الدين القابل للاستدامة.
- 3- الأفادة من السيناريوهات والدراسات التنبؤية فيما يخص أسعار النفط الدولية وما تخلفه من مخاطر انخفاض الإيرادات النفطية، وذلك من خلال وضع حد أقل لسعر البرميل النفطي في الموازنة العامة، والأفادة من فائض من فارق السعر التحوطي في إنشاء صندوق سيادي يمول الموازنة تلقائياً، من أجل ضمان استدامة الدين العام في العراق.

المصادر

أولاً: المصادر العربية:

- 3 عمرو محمد محمود سليم، إدارة الدين العام ، الإنتقال من مفهوم الاستدامة المالية الى مفهوم الاستدامة الاقتصادية ، كلية التجارة وإدارة الأعمال / قسم الاقتصاد ، القاهرة.
- 4 هناء عبد الحسين الطائي، مهند عزيز محمد الشلال ، قياس استدامة الدين العام في ظل برامج الإصلاح الاقتصادي لدول مختارة (مصر والأردن) للمدة (1990-2011) بحث منشور في جامعة واسط، كلية الإدارة والاقتصاد، 2015.
- 5 البنك الدولي، أداة تقييم أداء إدارة الدين، السياسة الاقتصادية وإدارة الديون، إدارة البنوك والدين (TER-BDM)، 2008.
- 6 أحمد ابريهي علي، الاقتصاد النقدي وقائع ونظريات وسياسات، دار الكتب، العراق - كربلاء، ط1، 2015.
- 7 علي، أحمد ابريهي، سياسة الدين العام وخصائص الاقتصاد النفطي، البنك المركزي العراقي، 2015
- 8 مؤشرات الدين العام، الانتوساي ، ((منظمة الانتوساي هي مؤسسة مستقلة وذاتية السيادة وغير سياسية ومنظمة غير حكومية ذات مركز استشاري خاص في المجلس الاقتصادي والاجتماعي بالأمم المتحدة))، ص5، الشبكة الدولية للإنترنت على الرابط الآتي: www.esc.jo/Documents/6.
- 9 رمزي زكي، فجار العجز، علاج عجز الموازنة العامة للدولة في ضوء المنهج الإنمائي والمنهج التنموي، ط1، دمشق، دار المدى للثقافة والنشر.
- 10 أيمن خزل، الإدارة الدولية للديون الخارجية، دار الحجة البيضاء، لبنان، 2010.
- 11 إدارة الديون الخارجية، سلسلة دورية تعنى بقضايا التنمية في الاقطار العربية، العدد الثلاثون، يونيو/حزير 2004، السنة.
- 12 مظهر محمد صالح، الصندوق السيادي الغاطس وضمانات التنمية الاقتصادية، شبكة الاقتصاديين العراقيين، 2017.
- 13 شاكر حمود صلال، تأثير قواعد السياسة المالية على فعالية السياسة النقدية في العراق، أطروحة دكتوراه، كلية الإدارة والاقتصاد جامعة بغداد، 2017.



ثانياً: المصادر الانكليزية:

- 1-International Network for Internet www.treasury.govt.n.
- 2-Some tools public sector debt analysis ,chapter 9 ,PUBLIC SECTOR DEBT STATISTICS: GUIDE FOR COMPIERS AND USERS,2013.
- 3-Carlos Eugenio Ellery Lusts da Costa, Public debt sustainability, Part I Chapter 3 .
- 4-Martin Guzman, DEFINITIONAL ISSUES IN THE IMF, DEBT SUSTAINABILITY ANALYSIS, FRAMEWORK A PROPOSA, 2016.
- 5-(¹) Neck and Jan-Egbert Sturm, Sustainability of Public Debt The MIT Press Cambridge, Massachusetts London, England,2008.
- 6-Osinubl, Tokanbo S. olaleru, oladelele, budget deficits, external debt and economic growth in Nigeria, 2006.
- 7-⁾ Benno Ferrari, Raghbendra jha, and Arief Ramayabdi, Public Debt Sustainability in Developing Asia, ADB ROUTLEDGE ,2012.



Analysis of the sustainability of the public debt in light of the volatile oil revenues in Iraq for the period (2005-2015)

Abstract

This study deals with the fluctuations of oil revenues and its effect on the public debt. This can be studied through the indicators of debt sustainability, the financial, and economic indicators which express the risk of debt. The study focuses on clarification of the public debt path and its management both domestic and foreign. The sustainability of debt takes an important role according the macroeconomic variables. This study stresses the relationship between the rental economy in Iraq and the risk of the public debt, it is very important to work high oil prices, and on investigating during high work to establish a fund to support the budget deficit. This will reduce future risks arising from the use of public debt to reduce the budget deficit. Thus, the size of the sustainable debt will be maintained.

Key words: Public debt sustainability analysis, Financial sustainability, and Continuity of public debt sustainability.