المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية / السنة العشرون / العدد الخامس والسبعون / شهر كانون الاول/ سنة 2022
تاريخ استلام البحث/ 2022/11/16 تاريخ قبول النشر/ 2022/11/20
Iraq Journal For Economic Sciences / ISSN:1812-8742 / ISSN ONLIN:2791-092X
https://doi.org/10.31272/IJES2022.75.A1

# احتياطيات العراق المالية واطروحة سداد الديون الخارجي

**د. مظهر محمد صالح**
**مستشار رئاسة الوزراء للشؤون المالية، نائب محافظ البنك المركزي الأسبق**

## 1. تمهيد

يخضع الوضع الاقتصادي الراهن للعراق الى معادلة متكونة من طرفين: -

**(الطرف الموجب فيها)**- يتمثل بفوائض عوائد النفط على وفق مؤشرات سوق الطاقة في العالم وقدرات العراق التصديرية للنفط الخام ما يجعل التدفقات المالية الداخلة للاقتصاد بمستوى يساعد على دفع معدلات النمو الاقتصادي الى امام ما يتطلب تزايد مستوى الأنفاق الاستثماري في المجالات الاستراتيجية المهمة ذات الصلة بالتنمية الاقتصادية والحفاظ على معدلات نمو مرتفعة حددتها خطط التنمية الاقتصادية بنحو ٧،٣٪ سنويا.

**اما (الطرف السالب في المعادلة**- فيتمثل بمشكلات المياه والتصحر التي مازالت تخضع لدورة الجفاف العالمية لتدخل السنة الرابعة على التوالي في حين تمارس دول الجوار سياسات مائية لا تعير اي اهتمام يذكر لاحتياجات البلاد للمياه.

اذ يتوقع ان تبلغ واردات المياه للعام ٢٠٢٢ بنحو ٢٦ مليار متراً مكعباً مقارنة بالعام ٢٠١٩ التي بلغت ٩١ مليار متراً مكعباً. فالخطط الزراعية قد تقلصت الى النصف والخوف ان تتقلص الى النصف من بقايا النصف الأول في الموسم الشتوي القادم. وهذا ما يتطلب استعدادات مهمة في مجريات الامن الغذائي في بلاد مازالت تستورد 80% من احتياجات الغذاء من الخارج حتى اللحظة. فالقطاع الزراعي بحاجة الى اولوية للنهضة به ولاسيما مشاريع السيادة الزراعية واعلان جولات تراخيص لاستزراع على الاقل ١٠٪ من اصل المساحات المتاحة غير المزروعة لتصب في تقوية امن الغذاء واستخدام وسائل تقنيات الارواء الحديثة المقتصدة للمياه وحتى زراعة المحاصيل بالمياه المالحة كما يتجه العالم اليوم، ذلك ضمن حملة استزراع وطنية وبخطط قصيرة ومتوسطة المدى.

وبخلاف ذلك فان اهمال قطاعي ادارة المياه والزراعة سيتطلب تأمين الغذاء عن طريق فاتورة باهظة التكاليف وهي استيراد الغذاء من دول الجوار وتسمى بظاهرة المياه الافتراضية (Virtual water) لتستهلك جانباً مهماً من فوائض عوائد النفط بدلا من توظيفها في التنمية الاقتصادية والمشاريع الاستثمارية المنتجة و لا ننسى ان البلاد قد استوردت مياهاً عذبه معبأة للشرب من بلدان الجوار (برقم متحفظ ) يقال انه بلغ ٢٥ مليار دولاراً خلال العقدين الماضيين وكذلك لوازم توليد كهرباء بالجهد الفردي فاقت ٣٠ مليار دولاراً عدا استيرادات الوقود اللازم لتشغيلها.

## ٢ ـ الاحتياطيات الاجنبية للعراق والديون الخارجية

أ- هناك خلط مبهم بين الاحتياطيات الاجنبية للبنك المركزي العراقي والتي تمثل اليوم ٨٥٪ من احتياطيات البلاد من العملة الاجنبية البالغة حاليا قرابة ٨٧ مليار دولاراً اغلبها أصول او موجودات تقابل مطلوبات تمثلها العملة الوطنية المصدرة. اذ تمثل تلك الموجودات غطاء العملة Coverage لغرض الاستقرار الاقتصادي والحفاظ على القوة الشرائية ضمن الميزانية العمومية للسلطة النقدية من جهة وبين الوفورات المالية الحكومية المتراكمة من عوائد النفط كاحتياطي مالي غير مصروف حاليا (بسبب عدم تشريع قانون للموازنة العامة) من جهة اخرى اذ خُصص جانب من تلك الوفورات المالية

المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية / السنة العشرون / العدد الخامس والسبعون / شهر كانون الاول/ سنة 2022
تاريخ استلام البحث/ 2022/11/16 تاريخ قبول النشر/ 2022/11/20
Iraq Journal For Economic Sciences / ISSN:1812-8742 / ISSN ONLIN:2791-092X
https://doi.org/10.31272/IJES2022.75.A1

لسد نفقات القانون الطارئ للأمن الغذائي والتنمية رقم ٢ لسنة ٢٠٢٢ بمبلغ قارب ١٧ مليار دولاراً، ومن المتوقع ان تكون الوفورات المالية او الفوائض المتبقية في نهاية العام ٢٠٢٢ بنحو ١٥ مليار دولاراً. لذا فان ما يقترحه بعض الذوات لإطفاء الديون السيادية الطويلة الاجل سيجعل البلاد خالية من اي تحوط مالي اساسي ازاء مخاطر اقتصادية دولية محتملة. فاذا كانت الديون الخارجية الواجبة السداد هي بين ٢٠-٢٣ مليار دولاراً، فان الوفورات المالية المتوقعة هي نفسها لا تكفي لسداد اجمالي الديون الخارجية فوراً امام احتياجات وطنية عظمى يقتضيها الانفاق الاستثماري للبلاد وتعد مهمة وملحة استراتيجياً. وبالرغم من ذلك فان موضوع الديون الخارجية وارصدتها لا تشكل تهديدا اقتصاديا للبلاد في الطرف الراهن، وان نسبتها الى الناتج المحلي الاجمالي بين ٣٠-٣٥٪ مقارنة بالنسبة المعيارية الدولية البالغة ٦٠٪، خصوصا اذا ما استمرت الفوائض المالية بالتراكم جراء الفائض المتوقع في الحساب الجاري لميزان المدفوعات، الذي يزيد اليوم على ٧٪ من الناتج المحلي الاجمالي، في حين ان كفاءة الاحتياطي الاجنبي للبنك المركزي العراقي قد بلغت نسب الامثلية من حيث تغطية الاشهر الاستيرادية التي تلامس اليوم قرابة ١٢ شهراً مقارنة بالحد المطلوب البالغ ثلاثة اشهر، كما وتمتلك تلك الاحتياطيات القدرة على تغطية خدمات الديون الخارجية او الديون القصيرة الواجبة السداد بنحو يزيد على ٢٥٠٪ مقارنة بالنسبة المعيارية، التي هي اقل من ذلك، وبالوقت نفسه تغطي الاحتياطيات الاجنبية للبنك المركزي الاساس النقدي Coverage بنحو يقارب ١٠٠٪ وان جميع هذه المؤشرات توفر للسياسة النقدية قوة داعمة للاستقرار الاقتصادي واحتواء الانشطة التضخمية و توقعاتها.

ب- يخضع سداد القروض لآليات واتفاقات محددة في التسديد، تقع ضمن ما يسمى بإدارة الدين العام، كما تخضع مدفوعات اقساط الديون في الوقت الحاضر الى تخصيصات ضمن المصروفات الجارية الفعلية، تغطيها الفقرة ١٣من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ المعدل وتوضع في قوانين الموازنات السنوية تخصيصات خدمات الديون المستحقة، وهناك قروضاً دولية غير مسحوبة تصرف سحوباتها على مشاريع محددة مثل مشاريع الوكالة اليابانية للتعاون الدولي او مشاريع ممولة من البنك الدولي وصناديق لحكومات اوروبية. لذا تعد قضايا الاقتراض الخارجي من المسائل التقليدية المتعارف عليها في التمويل الدولي، ولاسيما اذا كانت الأغراض انمائية وخالية من الاذعان والمشروطيات المختلفة. اما اطفاء بقايا الديون الخارجية من الفوائض المالية المتوقعة، فهو تفكير سابق لأوانه، وهو بحاجة في كافة الاحوال الى قانون او نص في قانون الموازنة العامة المقبلة شريطة ان لا يرتبط بتوليد مخاطر لمطالبات عن مديونيات دولية شبه معدومة وتعود للنظام السابق او تستهلك تمويل التنمية المقبلة.

## ٣- الفوائض المالية الحالية ومستقبل التنمية الاقتصادية.

أ- مازال قطاع الصناعة النفطية المرتفع العوائد هو اللاعب الاساسي في الامساك بالحدود المرسومة للحياة المعيشية في العراق وتطمين هواجسها المتباينة، بالرغم من وجود قيدين مؤثرين: أولهما، غياب قانون الموازنة العامة للبلاد للعام ٢٠٢٢ **والاخر**، قيد الانغماس الواسع بالأزمة السياسية والبرلمانية الراهنة وانعكاساتها السالبة على متخذي القرار ولاسيما القطاع الخاص.

الا ان الاوضاع الاقتصادية وصناعة قرارات السوق وعموم المستثمرين امامهم درجة مستقرة من درجات اليقين ولو بالحد الادنى وهي ناجمة عن حالة الاقتصاد الكلي الواعد وامكاناته الكبير وفوائضه المالية المرتفعة المعدة للتنمية مستقبلًا، وهو الامر الذي يساعد في تضييق حالات الضبابية والتقليل

المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية / السنة العشرون / العدد الخامس والسبعون / شهر كانون الاول/ سنة 2022
تاريخ استلام البحث/ 2022/11/16 تاريخ قبول النشر/ 2022/11/20
Iraq Journal For Economic Sciences / ISSN:1812-8742 / ISSN ONLIN:2791-092X
https://doi.org/10.31272/IJES2022.75.A1

من المخاطر التي تواجه المبادرات الاستثمارية الراهنة وعموم القرارات الاقتصادية باستمرار، ولاسيما تلك القرارات التي تمتد آثارها الواعدة الى المستقبل.

وعليه لابد للسياسة الاقتصادية من تحريك الاستثمارات الحكومية بالسرعة والكفاءة المطلوبة التي يوفرها قانون الادارة المالية للمشاريع الاستثمارية المستمرة وكذلك القانون الطارئ للأمن الغذائي والتنمية، فيما يخص تحريك المشاريع المتوقفة والتي يتصدى اليها القانون الجديد، حيث ان القانونين الماليين يشكلان بلا ريب صمام الامان في تنشيط الدورة الاقتصادية ويمنحان في الوقت نفسه قوى السوق (بكونها الشريك الاساسي في التنمية) اطارا تفاعليا مهما، اكثر واقعية في رسم التوقعات المستقرة وضمان نجاح الاستثمارات وفرص التشغيل المقبلة قبل ان يشرع قانون للموازنة العامة، التي يحمل الشق الاستثماري فيها مستقبل للتنمية الاقتصادية بشكل اكثر وضوحاً.

**ب- اعادة تنظيم ادارة التنمية الاقتصادية:** يبقى المعيار الاساس والرئيس الذي تعتمده الحكومة في رسم السياسة الاقتصادية (خارج الدورات السياسية) ولاسيما ذات المساس بالتنمية الاقتصادية هي خطة التنمية الخمسية، وهي الاداة والمرتسم الذي يؤشر غايات جوهرية في مقدمتها رفاهية الشعب وتوفير فرص العمل له، ليتم تمويلها على وفق استراتيجية الموازنة السنوية واهدافها الكمية التي تمتد تقديراتها لثلاث سنوات بالأقل وتجدد سنويا بشكل متواصل مع آليات اعداد الموازنة العامة الاتحادية السنوية وتشريعها. اذ تقسم المشاريع الاستثمارية قطاعياً على وفق معايير جوهرية اهمها مقدار مساهمتها في النمو الاقتصادي السنوي، الذي تؤشره خطة التنمية وحسب اولوية المشروع الاستثماري في تحقيق التنوع الاقتصادي والتكامل القطاعي وقدرته في تشغيل الطاقات البشرية والامكانات والموارد المحلية الاخرى المختلفة وضروراتها الانسانية دون اغفال جغرافيتها، التي ينبغي أن تمس اكثر المناطق حرماناً في البلاد. وبناءً على ما تقدم، فان الشق التمويلي والمهم من الموازنة العامة السنوية (بعد الموازنة التشغيلية) هو الانفاق الاستثماري السنوي الحكومي وسبل تمويله، اذ تفرد سنويا نسبة لا تقل عن ٢٠٪ من اجمالي الانفاق العام المخطط لتمويل الاستثمارات الحكومية، ناهيك عن النشاط الاستثماري الذي يتولاه القطاع الخاص والذي تؤشره خطة التنمية الخمسية من بين مؤشراتها والذي يؤخذ حيزاً لا يقل في الاستثمار السنوي في بعض القطاعات عن ٣٥٪ و يصل الى اكثر من ٥٠٪ في قطاع السكن على سبيل المثال ذلك من اجمالي الاستثمار الكلي السنوي المستهدف في البلاد. وبالرغم من ذلك فان البلاد مازالت بأمس الحاجة الى: **(مجلس اقتصادي دائم للإعمار والبنى التحتية)** يمتلك الصلاحيات التنفيذية لتنفيذ المشاريع الاستراتيجية العابرة للمحافظات، كمشاريع الزراعة والنقل الكبرى والمياه والطاقة والاسكان والتشييد والاقتصاد الرقمي، التي تسرع من درجة التنويع الاقتصادي والانتقال الى عصر انمائي متقدم، بشكل يعجل في الرفاهية الاقتصادية، فضلاً عن دور المجلس المذكور في متابعة استدامة التمويل والتنفيذ لتلك المشاريع حسب التوقيتات وبأولوية دون تعثر او تأجيل ويكون تحت يد المجلس صندوق سيادي للثروة موجهاً نحو الاستثمارات الحقيقية الداخلية المعظمة للناتج المحلي الاجمالي والمشغلة لقوة العمل، منوهين ان الوسيط العمري median للسكان في بلادنا اليوم هو بنحو ٢٠ عاماً، وستبلغ نسبة الشباب في تركيب السكان عام ٢٠٣٧ قرابة ٦٠٪، كما ان قوة العمل البالغة اليوم ١٠ملايين عاملاً ستتضاعف خلال عقد من الزمن، وان بلادنا هي واحدة من الامم الشابة في العالم التي تستحق استدامة التنمية الانسانية والاقتصادية فيها لامحالة.