



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
(الجامعة المستنصرية)
(كلية الإدارة والاقتصاد)

البحوث المستأجلة

العدد السابع

السنة السادسة عشر

تحليل إدارة الدين العام الداخلي والخارجي وتأثيره على تخفيض تكلفة الدين في الاقتصاد العراقي للمدة (2005-2015)*

الباحث/ أحمد حامد

أ.م.د. ميثم العبيبي إسماعيل**
جمعة هذال***

المستخلص

برزت مشكلة الدين العام كأحد المعوقات التي تحد من قدرة الاقتصاد العراقي على الاستمرار في خدمة أعباء هذا الدين، والإدارة الجيدة له تعتبر كأحد الأدوات الناجحة لتخفيف حدته وجعله قابل للاستدامة، ويدرس هذا البحث عملية إدارة الدين العام سواء كان الداخلي أو الخارجي، وركز على عملية إدارة الدين الخارجي الذي برزت أهميته بعد عام 2003، وشكل في عام 2005 حسب تقارير صندوق النقد الدولي ما نسبته (300%) من الناتج المحلي الإجمالي، وفي محاولات عديدة للسلطات المالية والنقدية في العراق مع الدول دائنة العراق تم دراسة أتفاق العراق مع أعضاء نادي باريس وغير الأعضاء وكذلك الدائنون التجاريون من أجل تخفيض حجم وتكاليف هذا الدين، لأن العراق لا يمتلك موارد مستدامة، وكلما كانت هناك رؤية واضحة لإدارة الدين أدى ذلك إلى تقليل أعبائه وإمكانية استدامة القدرة على الدفع في المستقبل، لأن حجم الدين العام يمثل الجزء المقطع من الناتج المحلي الإجمالي.

الكلمات المفتاحية: إدارة الدين العام. إدارة الدين الخارجي. إدارة الدين الداخلي. سقوف الدين العام.

Abstract

The problem of public debt appears as one of the obstacles that limit the capability of Iraqi economy to sustain the service of this debt. The good management of debt is considered one of the successful tools to soften its severity, and make it capable of sustainability. This Study deals with the management of debt, both internal and external. It focused on the management of latter, which its importance appears after 2003, and which consisted 300% of GDP in 2005, according the reports of International Monetary Fund. The monetary and fiscal authorities held many negotiations with the creditors countries, and these negotiations leads agreement with the Paris club members, and the commercial creditors to decrease the size and costs of this debt, sine Iraq has not a sustainable resource, the clearer a vision of debt management is, the less likely it will be to reduce its burden, and the sustainability of future capacity to pay, because the size of public debt is the fraction of GDP.

Internal debt, Management of external debt, key words: Public Debt Management
Public debt ceilings, management.

* بحث مستقل من رسالة ماجستير للطالب أحمد حامد جمعة هذال
** عضو هيئة تدريس /الجامعة المستنصرية/كلية الإدارة والاقتصاد
***طالب ماجستير في قسم الاقتصاد

مقدمة:

يحتل موضوع الدين العام أهمية بالغة في الوضع الراهن وذلك نتيجة إفرازه المخاطر السلبية على الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية، لذلك فإن السعي لتعظيم المنفعة في الاقتصادات من خلال استثمار مبالغ الدين العام لن يأتي إلا من خلال الإدارة الجيدة له، ويقع على عاتق الجهات المعنية مسؤولية فاعلة في توجيه أداة الدين العام زيادة الجانب الاستثماري في الموازنة فضلاً عن تخفيض تكاليفه وتحقيق هدف الاستقرار الاقتصادي، ويستلزم المزيد من الاهتمام لأنه محور مهم في ما يخص مخاطره وتأثيره على الاقتصاد الكلي، لذلك سيتم إعطاءه أهمية كبيرة في هذه الدراسة التي حددت مدتها (2005-2015).

مشكلة الدراسة:

تدور مشكلة الدراسة حول الدين العام وكيفية إدارته مع الدائنون ومدى إمكانية تخفيضه عبر إدارته بين وزارة المالية والبنك المركزي في ظل تناميها بسبب العجز المتكرر في الموازنة نتيجة انخفاض أسعار النفط العالمية.

فرضية الدراسة:

إن الإدارة الجيدة للدين العام الداخلي والخارجي من خلال وزارة المالية والبنك المركزي له تأثير في تخفيض تكاليف وأعباء الدين العام.

أهداف الدراسة:

تسعى الدراسة إلى تحديد حجم الدين الداخلي والخارجي، وكذلك مسيرة إدارة الدين الخارجي مع دول نادي باريس وغير الأعضاء في نادي باريس، وكذلك تسعى إلى تحديد حجم الدين الداخلي والخارجي في العراق، وتخفيض تكاليفه وأعبائه.

أهمية الدراسة:

إن هدف إدارة الدين العام هو تخفيض تكاليفه وجعله قابل للاستمرار في خدمته في المستقبل حتى تتمكن الحكومة من الاستدانة في المستقبل بالشكل الذي يجنبها مخاطر عدم السداد، لذلك انطلقت هذه الدراسة لتوضيح إدارة الدين العام من خلال وزارة المالية مع البنك المركزي وإمكانية تخفيض تكاليفه وأعباء الدين العام من جهة، ومساهمة دول نادي باريس في جدولة الدين الخارجي من جهة أخرى.

منهجية الدراسة: اعتمدنا على استخدام المنهج الاستقرائي القائم في عرض وتحليل البيانات واستخلاص النتائج منها، وهذا ما ساعد الباحث على ملاحظة الجزئيات والتعرف على المشكلة ووضع الحلول المناسبة لها.

الحدود المكانية والزمانية:

الحدود المكانية: تتمثل الحدود المكانية لهذه الدراسة بالاقتصاد العراقي بشكل خاص.

الحدود الزمانية: تتمثل حدود الدراسة الزمانية من الفترة 2005 إلى 2015.

هيكلية الدراسة: تم تقسيم الدراسة إلى ثلاثة مباحث، تناول المبحث الأول الإطار النظري لإدارة الدين العام والتحديد الأمثل للحد الأعلى لتكاليفه، أما المبحث الثاني فقد تضمن تحليل إدارة الدين الداخلي في العراق وتأثيره على تخفيض تكلفة الدين، فيما تضمن المبحث الثالث تحليل مسيرة العراق في إدارة الدين الخارجي.

المبحث الأول: الإطار النظري لإدارة الدين العام والتحديد الأمثل للحد الأعلى لتكاليفه

المطلب الأول: إدارة الدين العام:

أستحوذت إدارة الدين العام على القدر الأكبر من الاهتمام عند وضع برامج الإصلاح الاقتصادي والمالي في العديد من الدول، وعادة ما تستهدف تلك البرامج السيطرة على التزايد المضطرد في حجم الدين العام بشقيه المحلي والأجنبي، من خلال تطبيق حزمة من الإجراءات الإصلاحية في محاولة للوصول به إلى الحدود الآمنة والتي تتضمن استدامة الدين العام واستمرار قدرة الدول المقترضة على خدمته⁽¹⁾.

إن إدارة الدين العام: هي عملية وضع إستراتيجية للدين الحكومي وتطبيقها، وذلك من أجل التمويل المطلوب بأقل تكلفة ممكنة في الأجل الطويل، وبدرجة معقولة من المخاطرة، وينبغي أن تكفل هذه العملية تحقيق أي أهداف عامة أخرى تكون قد حددتها إدارة الدين العام، مثل إقامة سوق للأوراق المالية الحكومية تتسم بالكفاءة والمحافظة عليها، ومن منظور الاقتصاد الكلي للسياسة العامة يجب أن تسعى الحكومات إلى التأكد من أن مستوى الدين ومعدل نموه يسيران في طريق مستدام، ومن أن اقتصادها قادر

(1) علاء السيد محمود، إدارة الدين العام، تحليل نظري مقارنة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ص2.

على خدمة أعباء الدين العام في ظل مجموعة كبيرة من الظروف المختلفة⁽¹⁾، وإن 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 (2002)، والهدف منه تحقيق قدر من الدقة والفعالية والانضباط والشفافية في (DSA)⁽²⁾، ويقصد باستدامة الدين العام : أن يكون المقترض قادراً على أن يستمر بتسديد ديونه من دون الرجوع إلى تصحيح هيكلي لتحقيق التوازن بين الإيرادات والنفقات، وبالتالي فإن استدامة الدين يعكس مدى السيولة المالية وقدرة الحكومة على التكيف، والجدير بالذكر ينبغي عدم التفريق ما بين مصطلح استدامة الدين العام ومصطلح استمرارية القدرة على تحمل الدين العام، لأنهما وجهان لعملة واحدة، والهدف منهما هو قدرة الحكومة على تحمل وتسديد ديونها دون تعثرها مالياً، وكذلك يهدفان إلى استقرار نسبة الدين إلى (GDP%)، واستقرار الاقتصاد الكلي وإبعاده عن أثر الصدمات الخارجية وهذا ما يعزز عملية إدارة الدين العام.

ويمكن تمييز عملية إدارة الدين العام بالخصائص الآتية:

- 1- في إدارة الدين العام يزداد الاهتمام بمفهوم (الحد المالي) وهو أقصى دين تستطيع أو ترغب الحكومة خدمته، ومن أهم العوامل المؤثرة على الحد المالي، القدرة على تحصيل الإيرادات وهي مرتبطة بالحد الأقصى لتحصيل الضريبة الذي تستطيع حكومة البلدان النامي فرضه وتحقيقه⁽³⁾.
- 2- ترتبط عملية إدارة الدين العام بتحليل الاقتصاد الكلي، وذلك لضمان سعي الحكومة لتحقيق استدامة الدين العام وتحمل مستوى الدين ونموه، وتنشأ عادة مشكلات إدارة الدين نتيجة لعدم اهتمام صانعي السياسات بالمزايا التي ينطوي عليها انتهاز إستراتيجية حكيمة لإدارة الدين والتكاليف التي تترتب على ضعف إدارة الاقتصاد الكلي⁽⁴⁾.
- 3- إن هدف إدارة الدين العام هو الإبقاء على حجمه في حدود قابلة خدمته وتفادي حدوث أزمة مديونية، إضافة إلى إدارة الأزمة في حال حدوثها عبر إعادة الجدولة بشروط مقبولة، إذ تسمح إعادة

(1) المبادئ التوجيهية المعدلة لإدارة الدين العام، البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، آذار 2014، ص5.
(2) PUBLIC SECTOR DEBT Some tools public sector debt analysis, chapter 9, STATISTICS: GUIDE FOR COMPILERS AND USERS, 2013, p.147.

(3) أحمد ابراهيم علي، سياسة الدين العام وخصائص الاقتصاد النفطي، البنك المركزي العراقي، 2015، ص9.

(4) المبادئ التوجيهية لإدارة الدين العام، مصدر سبق ذكره، ص6.

جدولة الديون بإعادة ترشيدها آجال تسديد المديونية إذا كان سبب الأزمة آجال الدفع، أما إذا كانت الأسباب داخلية طويلة الأجل، فإن الإصلاح الاقتصادي يكون أكثر فاعلية من الجدولة.

4- وعرفت الأمم المتحدة القدرة على تحمل الديون ((بأنها مستوى الديون الذي يسمح للبلدان بتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية للوصول إلى 2015 دون زيادة في نسب الديون))⁽¹⁾، ويضطلع تحليل إدارة إلى استكشاف مناهج جديدة لتحليل القدرة على تحمل الديون، فالإطار الحالي وفقاً لذلك بحاجة إلى مراجعته لترسيخ مبدأ توفير الاحتياجات الأساسية للبلدان، على نحو لا يقوض التزاماته تجاه الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية⁽²⁾.

المطلب الثاني: دور سقف الدين في إدارة الدين العام

أولاً: دور سقف الدين العام في تقليل تكاليف الدين:

إن إدارة الدين العام دوراً مهماً في تحديد سقف الدين، والأخير يحدد بالدساتير أو الجهة التشريعية، من أجل أن يكون الدين مستداماً وكذلك كجزء من التدابير الرامية لتعزيز الاستدامة المالية⁽³⁾، وحيثما تفضل السياسة الأخذ بالحد الأقصى للدين، ينبغي أن يوضع بالحسبان عدد من الاعتبارات القانونية لإدارة الدين العام، وهناك العديد من الطرق التي يحدد على أثرها سقف الدين العام، ففي بعض البلدان يتم وضع سقف معين للدين العام بموجب التزامات سياسية بين الأحزاب كما في (كندا وفنلندا)، وكذلك من خلال السقف الإقليمي وينشأ أحياناً سقف للدين العام بموجب معاهدات إقليمية وتعتبر كجزء من القواعد المالية التي تلزم الأعضاء، كما هو الحال بالنسبة لسقف الدين العام المفروض في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي (نسبة الدين العام إلى الناتج يجب أن لا ترتفع عن 60%) وفي الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا (نسبة الدين العام إلى الناتج يجب أن لا ترتفع عن 70%)، أو يتم وضع سقف دستوري، ففي بعض البلدان مثل (هنغاريا وبولندا) يحدد سقف للدين العام بموجب الحد الذي يسمح به الدستور، وهناك من يضع سقف قانونية في عدد من الدول يحدد سقف للدين العام بموجب القانون، مثل قانون الدين العام، أو قانون إدارة المالية العامة، ويمكن أن يحمل مستوى معين من المرونة خلافاً للسقف الدستورية التي تكون أكثر صرامة من القوانين العادية، فقد يكون السقف القانوني أعلى قليلاً مما هو منصوص عليه في السقف

(1) برنارد ج. غونت، نحو ديون متوافقة مع الأهداف الإنمائية للألفية، مركز السياسة الدولية للنمو الشامل، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، رسالة قصيرة، 2009 ص1.

(2) برناردز مودهو، لجنة حقوق الإنسان، الدورة الثانية والستون، البند 10، (الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، آثار سياسات الإصلاح والديون الخارجية على التمتع الكامل بحقوق الإنسان)، 2006 ص9-10-12.

(3) Elsie Addo Awadzi, Ibid, p.24

الدستوري، نظراً لتعديل الجهة التشريعية (البرلمان) مع مرور الزمن على الحدود القانونية، ففي الحرب الأمريكية – المكسيكية عام (1846) احتاجت الولايات المتحدة إلى التمويل من أجل خوض الحرب والانتصار بالمعركة، إذ تم تقديم طلب من قبل وزارة الخزانة الأمريكية إلى الكونغرس الأمريكي، وذلك في محاولة لتسويق سندات الخزانة، وبعد عام (1848) تخلى الكونغرس عن استخدام سندات الخزانة وشرع بإصدار سندات وطنية لمدة ست سنوات⁽¹⁾، وفي بعض البلدان على سبيل المثال (البرازيل وكندا واليابان ومولدوفا ونيوزلندا وإسبانيا) يقوم البرلمان بوضع سقف معين للدين العام بموجب قانون الموازنة العامة، وكانت الولايات المتحدة الأمريكية قد طالبت الكونغرس الأمريكي قبل نفاذ قانون الميزانية الفيدرالية لعام (1974) أن يصدر قرار بالموافقة على الحدود السنوية للدين العام في الموازنة العامة⁽²⁾. من الناحية المثالية، ينبغي تجنب الحدود المتعددة للدين العام، ويعكس الإطار القانوني سقفاً واحداً متكاملاً لحجم الدين العام، لذلك ينبغي أن لا يفرض سقوفاً مختلفة الأنواع على الدين العام، وأن تحديد سقف معين للدين العام يساعد على تجنب المخاطر المالية فضلاً عن إدارته بشكل أفضل، وأن عدداً من الدول تفرض سقوفاً مختلفة على مختلف أنواع الالتزامات المالية على القطاع العام فمثلاً يكون سقف الدين العام في (الولايات المتحدة الأمريكية ونيجيريا) موحداً لجميع مؤسسات الدولة أي حجم معين لا يمكن تخطيه، أما في (اليسو وتنزانيا ومولدوفا) تكون سقوف الدين العام مختلفة على الدين العام الخارجي، وبعضها يكون السقف منفصلاً عن الاقتراض من البنك المركزي⁽³⁾.

ثانياً: الأثر القانوني لسقف الدين العام:

ينبغي أن يكون الإطار القانوني واضح بشأن أثر سقف الدين العام، وفي بعض البلدان يلغى الإطار القانوني للديون المتعاقد عليها إذا خرق الحد الأقصى للدين العام، وفي بلدان أخرى يفرض سقوفاً للدين العام، ويتم تقديم التقارير والتكيف للتدابير التصحيحية عند بلوغ الحد الأقصى، فمثلاً: (4)

1- في البرازيل: يتطلب من الولاية والبلدية تحذير ناخبها عندما تصل الديون والالتزامات الطارئة إلى أكثر من (90%) من الناتج المحلي الإجمالي بموجب قانون المسؤولية المالية^(*) الذي ينطبق على جميع مستويات الحكومة بصرف النظر عن ظروفها الاقتصادية السابقة.

(1) Tames W. Cumminge, Towards modern public finance the American war with Mexico, 1846-1848, London, Pickering, chatto 2009, p. 6.

(2) Tames W. cumminge, Ibid. p.25.

(3) Elsie Addo Awadzi, IMF Working Paper, op.cit.p.27.

(4) Ipid. p. 28

(*) المسؤولية المالية: هي إدارة النفقات الحكومية والإيرادات والديون بطريقة تؤدي إلى الحفاظ على المالية العامة، إذ كان من الشائع أن نرى السياسيين في البرازيل في إدارة المالية العامة أكثر اهتماماً بمصالحهم الشخصية من رعاية المجتمع، إذ تتفق الحكومات بأكثر مما تسمح به الموازنة العامة، وتغطي العجز أما عن طريق إصدار النقدي الجديد أو إصدار السندات أو اللجوء إلى الضرائب، لذلك كثيراً ما نجد السياسيين في البرازيل يستخدمون أموال الموازنة من أجل كسب ود ناخبهم بغض النظر عن الحاجة، من أجل كسب أصوات الناخبين في الانتخابات في المستقبل، ففي عام 2000

2- في المجر: ينص دستور هنغاريا لعام (2011) على سقف محدد من الدين العام يصل إلى (50%) من الناتج المحلي الإجمالي، ويطلب من البرلمان رفض تدابير الموازنة التي من شأنها أن تؤدي إلى تجاوز الحد الأقصى للدين العام.

3- في مولدوفا: ينص الإطار القانوني على أن تنعكس الزيادة في حد الدين الداخلي للدولة في التعديلات اللاحقة لقانون الموازنة العامة للسنة المعنية.

4- في بولندا: يفرض قانون المالية العامة قيوداً على النفقات العامة عندما يتجاوز الدين العام (43%) من الناتج المحلي الإجمالي، وعلى الرغم من أن الحد الدستوري للدين العام هو (60%) من الناتج المحلي الإجمالي.

5- في الجمهورية السلوفاكية: يفرض قانون المسؤولية المالية لعام (2012) مجموعة من آليات التنفيذ التلقائي عندما يقترب سقف الدين العام بنسبة (60%) من الناتج المحلي الإجمالي من الانتهاك، ومن بين ذلك يتطلب من وزير المالية أن يصدر رسالة مفتوحة عندما تصل نسبة الدين إلى الناتج بين (50%-53%).

ثالثاً: دور الجهة التشريعية في الإطار القانوني للدين العام:

إن دور الجهة التشريعية غالباً ما يقتصر على وضع الإطار القانوني بخطوطه العريضة، وينبغي أن يتضمن الإطار الذي وضعته الجهة التشريعية تعبيراً واضحاً عن أهداف الدين العام والضمانات المناسبة من أجل تعزيز استدامة الدين العام (القدرة على تحمل الديون)، كما ينبغي تؤدي الجهة التشريعية دوراً رقابياً لضمان الإدارة الجيدة للدين العام وفقاً للإطار المعمول به، ولا يجوز للجهة التنفيذية التوجه نحو الاقتراض دون إذن الجهة التشريعية، وفي العديد من البلدان يمثل الدور الرئيس الذي يلعبه البرلمان في الموافقة على معاملات الاقتراض من خلال عدد من الشروط، ومنها على سبيل المثال في (النمسا وجمهورية التشيك ومولدوفا) يتطلب الإطار القانوني من السلطة التشريعية أن توافق على جميع معاملات الاقتراض، أي لا يجوز لوزير المالية الاقتراض دون الحصول على موافقة مسبقة من البرلمان، وقد يكون ذلك مكلفاً ومرهقاً بالنسبة للسلطة التنفيذية خاصة في حالة السحب على المكشوف⁽¹⁾.

اهتمت الشخصيات الاقتصادية في الحكومة على مراقبة العجز المالي وذلك بعد جهود الفريق الاقتصادي. ونجحت محاولاتهم في الحد من التضخم، ولكن عقلية السياسيين لم تتغير بعد، إذ سرعان ما ارتفعت معدلات التضخم والتي أدت إلى اتخاذ قرارات سريعة وخاطئة تقود إلى تخفيض النفقات والإيرادات، وهذه بدورها أيضاً كانت نتيجة للممارسات الخاطئة للدين العام المتنامي الذي استصعبت إدارته. بعد ذلك طرح الفريق الاقتصادي قانون المسؤولية المالية، والذي أدى إلى اضطراب المسؤولين في البرازيل إلى فرض رقابة شديدة على زيادة الرواتب والاجور، وبحدود يضعها القانون، إذ لم يحصل الموظفين بعد ذلك إلى أي زيادة في رواتبهم. وقد انتهت الممارسات القديمة التي كان يقوم بها المسؤولين لاستخدام الأموال العامة لترويض فئة معينة من الأفراد على حساب فئات أخرى من أجل الأهداف الخاصة. للمزيد يرجى التفضل بالإطلاع على: (www.v-brazil.com > Government > Brazil Laws).

⁽¹⁾ Elsie Addo Awadzi, Ibid.42.

رابعاً: دور الجهة التنفيذية في الإطار القانوني للدين العام:

على المستوى التنفيذي ينبغي أن ينص الإطار القانوني على سلطات إدارة الدين العام الذي من المفترض أن يمارسها وزير المالية بالنيابة عن الحكومة وفقاً بالإطار المحدد، وفي بعض البلدان يمكن أن يضطلع الوزراء الآخرون بدور إدارة الدين العام لكن في أغلب الأحيان تكون وزارة المالية هي المعنية، وعادة ينص الإطار القانوني على الدور الرقابي في وظيفة إدارة الدين العام، بما في ذلك مراجعة التقارير المتعلقة بالديون قبل تقديمها إلى البرلمان، ويحق لمجلس الوزراء أيضاً أن يوافق على ضمان سقوف مناسبة للدين العام، وتعد الترتيبات المؤسسية لدعم وزير المالية في إدارة الدين العام أمراً بالغ الأهمية، نظراً لضخامة مسؤوليات هذه الوزارة، وتشمل الترتيبات إنشاء مكاتب وإدارات ولجان مشتركة (1).

المبحث الثاني: سياسات الدين العام بين القانون والإدارة في العراق المطلب الأول: التأصيل القانوني للدين العام وأدواته في الاقتصاد العراقي: أولاً: الإطار القانوني:

صدر قانون الإدارة المالية والدين العام في العراق عام (2004)، وضمن نصوص هذا القانون في تمثيل الإطار القانوني للدين العام هو ((تخويل وزارة المالية إصدار ودفع سندات الدين المضمونة من قبل الدولة، ووضع صلاحيات وواجبات محددة لغرض تمويل عمليات الحكومة وتعزيز اقتصاد عراقي مستقر))، وعرف هذا القانون مديونية العراق بها ((التزام حالي بسبب وقائع حدثت في الماضي ويتوقع تسديدها في المستقبل عيناً أو نقداً، ويتضمن الدين الحكومي كل ديون الحكومة والتي يتطلب دفعها أو دفع فوائدها أو / وأصولها من المقرض إلى المقرض في تاريخ أو تواريخ في المستقبل))، ونص القانون أيضاً على ((أن عجز الموازنة يمول عن طريق الموازنة النقدية للحكومة الفدرالية، قروض قصيرة الأجل، قروض خارجية ومحلية أو إصدار دين حكومي، ويمكن تستخدم القروض قصيرة الأجل لغرض تأمين سيولة لمدة لا تزيد عن ستة أشهر)) (2). وفيما يخص الإطار القانوني لإدارة الدين العام يمكن إيجازه بالآتي (3):

(1) Ibid.p.42.

(2) وزارة المالية، قانون الإدارة المالية والدين العام رقم 95 لسنة 2004 المعدل، المكتبة القانونية العراقية للحكم المحلي، الشبكة الدولية للإنترنت

على الرابط التالي: www.iraq-ig-law.org

(3) قانون الإدارة المالية، المصدر نفسه.

- 1-تدارالإصدارات واسترداد السندات المالية عن طريق البنك المركزي العراقي كوكيل للحكومة الفدرالية.
- 2-يجوز للمحافظات والحكومات الإقليمية بعد إبلاغ وزير المالية الحصول على قروض وإصدار ضمانات حسب حدود الديون المقررة في قانون الميزانية السنوية وكذلك حسب حدود الديون المقررة لكل وحدة وفقاً للتخصيصات المصادق عليها من مجلس الوزراء بناء على توصية من وزير المالية، وتقدم الحكومات الإقليمية والمحافظات في 31 من شهر آب تقديرات إجمالي القروض غير المحسومة والقروض المزمع الحصول عليها في السنة المالية القادمة للمراجعة ومصادقة وزير المالية، وترفع الحكومات الإقليمية والمحافظات تقرير شهري إلى وزير المالية بشأن القروض غير المحسومة وإصدار ضمات القروض الصادرة .
- 3- لوزير المالية أن يقدم إلى مجلس الوزراء مع مشروع قانون الميزانية، الخطة المالية بشأن القروض والقروض قصيرة الأجل وإصدار الضمانات من الحكومة الفدرالية والمحافظات والحكومات البلدية والمحلية والإقليمية، علاوة على ذلك يقدم الوزير تقريراً عن أي تغيير يطرأ على الخطة على أن يبقى هذا التغيير ضمن الحدود المقررة في الميزانية، ولوزير المالية الحق بعد تبليغ المحافظات والإقليم ذات الصلة لتحديد توقيت إصدار الموافقة على ديون المحافظات وديون الحكومات الإقليمية في خطة على أسس الاقتصاد الكلي واعتبارات سياسة الديون .
- 4-يحدد قانون الميزانية السنوية لوائح وشروط وحدود الزيادة السنوية في إجمالي ديون الحكومة الفدرالية والمحافظات والحكومات الإقليمية والشركات العامة ويحدد مبلغ الضمانات المزمع إصدارها من الحكومة الفدرالية والحكومات الإقليمية والمحافظات والشركات العامة .
- 5-تضع الحكومة الفدرالية حدود للضمانات الصادرة من المحافظات والحكومات الإقليمية لكنها لا تضمنها ما لم ينص على ذلك نص واضح في القانون.
- 6-يوقع وزير المالية على القروض وعقود الضمان المتعلقة بالحكومة الفدرالية، ويتعاقد مع البنك المركزي للحصول على الخدمات المطلوبة لتنفيذ جميع القرارات حول إصدار السندات المالية.
- 7-يحتفظ وزير المالية بسجل ديون الحكومة الفدرالية، وتحتفظ الجهة المخولة ضمن المحافظات والحكومات الإقليمية بسجل الديون والقروض الممنوحة والقروض قصيرة الأجل والضمانات الصادرة للمحافظة والحكومة الإقليمية والحكومة البلدية والإقليمية ويقدم إلى وزير المالية سجل المستندات بشأن هذه المعلومات خلال 30 يوماً من نهاية كل شهر.

8- نص قانون البنك المركزي رقم (56) لعام (2004)، على القيام بعمليات الاقتراض الداخلية والخارجية نيابة عن الحكومة وإدارة هذه العمليات⁽¹⁾.

ثانياً: دور البنك المركزي في إدارة الدين العام:

يشارك البنك المركزي العراقي وزارة المالية بإدارة الدين العام سواء الداخلي أم الخارجي، وعلى الرغم من أن حجم الدين العام تحدده السلطة المالية إلا أن تنظيم الدين وإدارته وتوقيتاته تساهم بها السلطة النقدية، ويرجع ذلك للتأثير المتبادل ما بين إجراءات السياسة النقدية ونوعية الدين وتوقيتاته، وليس من المهم بمكان معالجة الدين العام من المدخل الكمي فقط، بل من نوعية أدوات الدين (Debt Instruments) وعلاقتها بإدارة العرض النقدي وتأثيرها عليه، وكما سنلاحظ في الجدول (2-3) أنواع الدين الداخلي والتي تكونت من الدين القديم على وزارة المالية وقروض المصارف الحكومية لوزارة المالية وحوالات الخزينة الصادرة بموجب القرارات والسندات الوطنية والدولارية وبقية الحوالات والسندات، إذ نلاحظ أن هناك تأثيرين على هذه الأدوات يمكن توضيحها بالجدول الآتي⁽²⁾:

الجدول (2-1) :

تأثير أدوات الدين في إدارة العرض النقدي

الإداة	قرض مصرفي	حوالات مخصصة من مصرف	حوالة احتياطي	حوالة معاد خصمها في المركزي	حوالة نظام CSD	سندات وطنية	سندات مقاولين	سندات الفلاحين
التأثير	غير مباشر	غير مباشر	مباشر	مباشر	غير مباشر	غير مباشر	غير مباشر	مباشر

المصدر: الجدول من إعداد الباحث بالاعتماد على: محمود محمد محمود داغر، البنك المركزي العراقي ومواجهة الصدمة 2014-2017، مديرية إدارة العمليات المالية وإدارة الدين العام، البنك المركزي العراقي، 2017، ص7.

نلاحظ من الجدول (2-1) أن الحوالات الصادرة من الاحتياطي الإلزامي والحوالات المعاد خصمها في البنك المركزي وسندات الفلاحين ذات تأثير مباشر في حين باقي الفقرات ذات تأثير غير مباشر، عن طريق إعادة تدوير النقود في الاقتصاد، وأن التأثير المباشر يكمن في أن أداة الدين المستخدمة يتركز فعلها على تغيير الكتلة النقدية، بما في ذلك تداعيات زيادة كمية النقود وخلق ضغوطات تضخمية واجبة الكبح، فضلاً عن الضغط على طلب العملة في اقتصاد صغير ومفتوح يمارس سعر الصرف فيه الدور المحوري ويعد المثبت

(1) البنك المركزي العراقي، قانون البنك المركزي العراقي رقم 46 لسنة 2004، ص9.

(2) محمود محمد محمود داغر، البنك المركزي العراقي ومواجهة الصدمة 2014-2017، مديرية إدارة العمليات المالية وإدارة الدين العام، البنك المركزي العراقي، 2017، ص6-7.

الاسمي (nominal anchor) للسياسة النقدية، وأن الأزمات التي حصلت في مدة الدراسة تدفع الحكومة إلى تعبئة المدخرات الممكنة، وحفزت السلطة النقدية على أهمية القيام بدورها المطلوب في إدارة الدين الداخلي والحاجة إلى إدارة متوازنة في استخدام أدوات الدين حجماً وزماناً⁽¹⁾، ونلاحظ أن السياسة المالية توجهت في سنة (2015) وما بعدها إلى الدين الداخلي، وهو لا يعني بديلاً تاماً للدين الخارجي، وإنما تنويع أدوات الدين له أهمية في استدامة الدين العام، فضلاً عن أن الدين الداخلي يكون عادة بالعملة المحلية وهو ما يحد من خروج العملة الأجنبية إلى الخارج حين تسديد مستحققاته ويحسن من مؤشرات الاحتياطي للمستوى الآمن.

أن البنك المركزي العراقي يعنى بالجوانب الإجرائية في إدارة الدين الحكومي فهو يعقد المزادات ويقوم بالتسويات، وهذه الوظيفة تساعد على التنسيق بين السياسة النقدية وسياسة الدين الداخلي خاصة عندما يكون البنك المركزي هو المستشار المالي للدولة فعلاً، بحيث لا يفاجأ بقرارات تبنتها السلطة المالية، وعند وصول إدارة الدين إلى كمالها نحو الأجل البعيد في التمويل يستطيع البنك المركزي العراقي العمل بحرية أكبر، لذلك فالبنك المركزي في هذه الحالة له دور كبير في ضم تدوير الدين الحكومي الداخلي عبر تسيير السيولة ومراكمة المزيد من أدوات الدين الحكومي ضمن موجوداته⁽²⁾، ويتضح دور البنك المركزي في إدارته للدين العام الداخلي وذلك من خلال تسويق السندات في الداخل لتمويل عجز الموازنة، وأن هذا النوع من التمويل يمكن البنك المركزي من تحقيق الاستقرار النقدي نتيجة إتباع سياسة نقدية هدفها الاستقرار، والبنك المركزي لا يسوق السندات الحكومية وفقاً لرغبة المصارف التجارية وإنما حسب الاحتياجات التمويلية والحفاظ على مستوى معين من الدين الداخلي⁽³⁾.

(1) محمود محمد محمود داغر، المصدر نفسه ص9.

(2) أحمد ابراهيم علي، سياسة الدين العام، مصدر سبق ذكره ص7.

(3) عبد الحسين العنكي، السياسة النقدية والمالية بين التناقض والتناغم، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، السنة السادسة، العدد السادس عشر، 2008، ص49.

المطلب الثاني: مكونات الدين الداخلي:**1-حوالات الخزينة:**

تعد حوالات الخزينة والسندات إحدى أدوات السوق النقدية التي لها دور في تنشيط سوق الإصدارات الأولية والثانوية، كما تعد إحدى أدوات المديونية التي تصدرها وزارة المالية والمضمونة من قبل حكومة العراق، واستناداً إلى تعليمات بيع الأوراق الحكومية بالمزايدة رقم (1) لسنة (2004) تصدر هذه الحوالات بسعر خصم وتطفأ بقيمتها الاسمية عند الاستحقاق وتستحق بعد (91) و(182) يوم بمعدلات فائدة وحسب ما يرسو عليه كل مزاد⁽¹⁾، وتتسم هذه الحوالات بقصر أجال استحقاقها وبكونها أكثر الأنواع شيوعاً باعتبارها إذونات تصدر لمدة قصيرة بهدف تغطية العجز المؤقت في إيرادات الموازنة السنوية للدولة، وإن الهدف من إصدار هذه الحوالات هو تمكين الحكومة من الاقتراض النقدي لتمويل عجز وقتي في الموازنة العامة، وبموجب قانون البنك المركزي رقم (56) لسنة (2004) الذي منح هذا البنك استقلالاً رسمياً حيث تم الفصل بين أهداف إدارة الدين والإدارة النقدية، وأصبح على الحكومة اللجوء إلى وسائل تمويلية أخرى تختلف بأجال استحقاقها، وعلى أثر ذلك توجهت السياسة المالية نحو الاقتراض الداخلي لتلبية الاحتياجات التمويلية للموازنة من خلال إصدار الحوالات والسندات الحكومية⁽²⁾.

ومن الجدول (2-2) نلاحظ تطورات حوالات الخزينة المركزية للمدة (2005-2016) كانت متقاربة نتيجة مستحقات الدين القديم أي ما قبل (2003) الذي لم يحسم أمره، وتراوحت قيمته هذه الحوالات بين (4-7) ترليون دينار، بينما نلاحظ أن نسبة نمو حوالات الخزينة في العام (2014) قد ارتفعت إلى (62,6%) بعد أن كانت (32,4%) في العام السابق، هذه الزيادة الكبيرة في حوالات الخزينة جاءت بفعل الانخفاض الكبير في الإيرادات النفطية وكذلك التوجه نحو الاقتراض الداخلي عبر نظام الحفظ المالي في البنك المركزي من أجل السيطرة على مناسيب السيولة وتحقيق هدف الاستدامة عبر تنويع هيكل الدين الحكومي. إن جزءاً من الدين الداخلي على وزارة المالية والذي لم تسدده عام (2014) بلغ (1,8) ترليون دينار والتي كانت تمثل حوالات الخزينة الممولة مناصفة بين مصرف الرافدين والرشد، لتمويل مؤسسات الشهداء، والسجناء السياسيين، وهيئة دعاوى الملكية، إضافة إلى حوالة بمبلغ (3) ترليون لصالح مصرفي الرافدين، والرشد وهيئة التقاعد العامة لتغطية عجز الفترة المتبقية من السنة المالية⁽³⁾، ونلاحظ أن تأثير الانخفاض المتواصل في الإيرادات النفطية القى أثره أيضاً عام (2015) إذ ارتفعت نسبة النمو في الحوالات لعام إلى (103,2%) قياساً بعام (2014). والسبب يعود إلى تمويل عجز موازنة (2015)

(1) البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، التقرير الاقتصادي السنوي، 2010، ص38.
 (2) البنك المركزي العراقي، التقرير الاقتصادي السنوي لعام 2014، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، ص73.
 (3) التقرير الاقتصادي لعام 2014، المصدر نفسه، ص74.

بمبلغ (4353) مليار دينار، والحوالات المخصومة لدفع رواتب منتسبي شركات التمويل الذاتي بمبلغ (6225) مليار دينار، وإصدار حوالات لصالح المصرف العراقي للتجارة⁽¹⁾.

الجدول (2-2):

تطور حوالات الخزينة ونسبتها للناتج المحلي الإجمالي للمدة (2005-2015) مليار دينار

السنة	حوالات الخزينة	معدل النمو	النسبة إلى GDP%	الناتج المحلي الإجمالي
2005	594,6	-----	8.9	399,533,73
2006	654,5	-14.3	5.1	955,587,95
2007	645,7	35.2	7.1	521,828,107
2008	455.6,4	-41.6	2.9	321,982,155
2009	955.5,4	11.3	3.5	11,302,139
2010	905.5,5	19.3	3.7	511,521,158
2011	921.9,4	-16.6	2.3	950,309,211
2012	422.6,4	-10.2	1.7	611,907,251
2013	858.3,5	32.4	2.2	777,091,271
2014	520.9	62.6	3.7	633,900,258
2015	335.2,19	103.2	10.0	791,715,191

المصدر: الجدول واستخراج النسب من إعداد الباحث بالاعتماد على: البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والإبحاث - مديرية العمليات المالية وإدارة الدين، للمدة (2005-2015)، صفحات متعددة.

وبناءً على ما سبق يتضح أن حوالات الخزينة التي بحوزة البنك المركزي تلعب دوراً كبيراً في تمويل العجز المؤقت في الموازنة الحكومية، وأن نسبة الاعتماد في تمويل الدين الحكومي الداخلي في العراق يكون من خلال ارتفاع إجمالي إصدار حوالات الخزينة المركزية التي بحوزة البنك المركزي، والتي تمثل دين على وزارة المالية، أضف إلى ذلك أن مساهمة إجمالي حوالات الخزينة كبيرة قياساً بما تساهم به السندات التي تكون لدى البنك المركزي والمصارف التجارية، وبالتالي كلما كانت معدلات نمو الدين الحكومي أعلى من معدلات نمو (GDP)، دل الأمر على عدم قدرة الحكومة على سداد ديونها على المدى البعيد⁽²⁾. ونلاحظ أن نسبة حوالات الخزينة إلى الناتج المحلي الإجمالي في عام (2015) قد ارتفعت إلى (10%) وهي أعلى نسبة خلال مدة الدراسة، بعد أن كانت (3,7%) عام (2014)، والسبب يعود إلى ارتفاع حوالات الخزينة لتغطية عجز الموازنة من جهة، وانخفاض نسبة نمو الناتج المحلي الإجمالي إلى ما يقارب (26%-).

2- السندات الحكومية: تتسم هذه السندات بكونها الجزء طويل الأجل من تركيبة الدين العام، ويتولى البنك المركزي وفروعه مهمة بيعها إلى المستثمرين كما يقوم البنك المركزي بتحويل فروع المصارف

(1) البنك المركزي العراقي، التقرير الاقتصادي السنوي 2015، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، ص77.

(2) نسرين حسن جوي، اتجاهات الدين الحكومي وتأثيرها على السياسة النقدية العراق حالة دراسية للمدة (1990-2013) رسالة ماجستير، كلية الإدارة والاقتصاد - جامعة بغداد، 2016، ص66.

التجارية صلاحية البيع في الأماكن التي لا توجد فيها فروع للبنك المركزي، فضلاً عن قيام البنك المركزي بتسديد الفوائد السنوية المتحققة لحملة السندات وتسديد اقيامها لحامليها عند الاستحقاق⁽¹⁾. ولم نلاحظ أن هناك تطوراً كبيراً في السندات الحكومية خلال مدة الدراسة وذلك بسبب الفوائض المتحققة في الموازنة العامة نتيجة ارتفاع نسبة الإيرادات النفطية إلى إجمالي الإيرادات، وكذلك نلاحظ من العمود الأول في الجدول (2-3) كان حجم الدين متقارب ويمثل الدين القديم على وزارة المالية الذي لم يحسم أمره بداية مدة الدراسة، وبعد تحقيق الفوائض نلاحظ انخفاض هذا الدين تدريجياً نتيجة تسديد وزارة المالية ما بذمتها، وبالمقابل لم نلاحظ تنوع حافظة الدين الحكومي من حوالات الخزينة إلا في السنوات الأخيرة لمدة الدراسة، نتيجة الانخفاض الكبير في الإيرادات النفطية، وبلغ إجمالي الدين القديم المستحق لصالح البنك المركزي في عام (2005) (5,393,890) مليار دينار، واستمر هذا الدين بالانخفاض ووصل أدنى مستوى له عام (2015) وبلغ (2,355,519) مليار دينار، فيما بلغت إجمالي القروض من المصارف الحكومية لوزارة المالية لغرض تمويل رواتب شركات التمويل الذاتي عام (2010) (1,460,801) مليار دينار واستمرت بالارتفاع وحقت أعلى حجم في العام (2015) وبلغ (9,843,634) مليار دينار وهي الأعلى خلال مدة الدراسة، جاء ذلك بسبب الانخفاض الشديد في الإيرادات النفطية في السنتين الأخيرتين من الدراسة، كما وبلغت الحوالات الصادرة بموجب قرارات مجلس الوزراء عام (2013) (1,702,750) مليار دينار، واستمرت بالارتفاع وبلغت عام (2015) (6,037,000) مليار دينار، ونلاحظ أن الحوالات المخصصة من قبل البنك المركزي العراقي والمستحقة على وزارة المالية بلغت (6,225,392) مليار دينار، فيما بلغت الحوالات الصادرة من الاحتياطي الإلزامي (للمصارف التجارية وبموافقتها لصالح وزارة المالية على أن لا يزيد الاقتراض من الاحتياطي نسبة 50%)، والتي بلغ حجمها لغاية (2015) (4,352,812) مليار دينار، وبلغت حجم

السندات الدلالية (المخصصة من قبل البنك المركزي) (14,525) مليار دينار، وبلغت الحوالات الصادرة بموجب نظام (CSD) Central Securities Depository نظام الحفظ المركزي للأوراق المالي^(*) (2015) (364,500) مليون دينار.

(1) بدر غيل وهم، السوق النقدية والمالية في العراق، بغداد تشرين الثاني 2009، ص 62-63.
 (*) بدأ العمل بالنظام في شهر تشرين الثاني عام 2008، وهو نظام يدير الأوراق المالية الحكومية التي يصدرها البنك المركزي العراقي ووزارة المالية ومن خلال هذا النظام يقوم البنك المركزي بالسيطرة على السيولة من موقعه.

الجدول (2-3) :

حافطة الدين الحكومي الداخلي للمدة (2005-2015) (مليار دينار)

السنة	الدين القديم	حوالات خزينة داخل نظام CSD	حوالات الخزينة الصادرة بموجب قرارات	قروض شركات التمويل الذاتي	قروض المصرف العراقي للتجارة	الحوالات المخصصة من قبل البنك المركزي	الحوالات الصادرة من الاحتياطي الإلزامي	سندات دولية	المجموع
2005	890,393,5	(*)							890,393,5
2006	890,393,5								890,393,5
2007	705,674,4								705,674,4
2008	519,955,3								519,955,3
2009	519,955,3								519,955,3
2010	519,955,3			801.460,1					320,416,5
2011	519,955,3			847.788,4					366,874,4
2012	519,955,3			841,883,7					360,839,11
2013	519,955,3		750,702,1	043,232,8					312,890,13
2014	519,455,3		000,837,4	634,843,9	600,702				753,838,17
2015	519,355,2	500,364	000,037,6	634,843,9	600,034,3	392,225,6	812,352,4	525,14	982,227,32

المصدر: الجدول من اعداد الباحث بالاعتماد على البنك المركزي العراقي / مديرية ادارة العمليات المالية وإدارة الدين العام / عدد خاص غير منشور 2016

مما سبق يتضح لنا أن تنوع أدوات الدين الداخلي وأن جاء متأخراً حسب بيانات الجدول (2-3)، إلا إنها تعبر عن هياكل الدين التي هي في العادة أكبر حافطة مالية في البلدان شرط أن تكون سليمة وبعيدة عن المخاطر، وتسعى البنوك المركزية لدعم هذه الهياكل من خلال وضع قواعد معيارية للحافطة، من حيث التكوين المرغوب للعمليات، ومدة الدين وهيكل استحقاقه، لضمان الأستمرار في القدرة على تحمل مستوى الدين العام ومعدل نموه⁽¹⁾، ويتضح أن البنك المركزي العراقي يحاول تنويع اشكال الدين وتحقيق امكانية أعلى في التنسيق مع وزارة المالية، لذلك تم التوجه إلى عدم التوقف عند حوالات الخزينة المخصصة، والتوجه نحو حوالات النظام التداولي بين المؤسسات المالية (وهو نظام الحفظ المركزي للأوراق المالية يديره البنك المركزي)، فضلاً عن محاولات تحفيز سوق الأوراق الحكومية عبر التنسيق مع سوق الأوراق المالية في العراق⁽²⁾.

(*) في هذه السنوات لم يتم العمل بالأنواع المذكورة في جدول حافطة الدين الحكومي، وكما نلاحظ فقط في العمود الاول الممتلئ نتيجة الدين القديم المثبت على وزارة المالية.

(1) قسمة صالح علي، الدين الداخلي ودور البنك المركزي في إدارته، البنك المركزي العراقي، 2016، بحث غير منشور.

(2) محمود محمد داغر، التحديات التي تواجهها السياسة النقدية، وصعوبات الاتساق مع السياسة المالية، شبكة الاقتصاديين العراقيين 2016، ص22 على الرابط الآتي: mahmoud-daghir-challenges-facing-the-iraqi-monetary-policy-final

المبحث الثالث: إدارة الدين الخارجي

من الواضح أن سهولة تمويل الإنفاق العام بالموارد النفطية لما فيه من ترضيات سياسية واجتماعية، أورت ضعفاً مؤسسياً في صعوبة تدبير إيرادات من خارج المورد الريعي، وفي تلك البيئة السياسية والخصائص المعروفة للاقتصاد النفطي يحفز ارتفاع أسعار النفط نحو المزيد من الإنفاق العام في حين تواجه الحكومات صعوبات أن لا تسمح بأنخفاضه إلى مستويات مناسبة عند انخفاض أسعار النفط، لذلك استجذبت الحاجة إلى متابعة تطور الدين العراقي ومؤشرات استدامته نظراً للعجز المالي في الموازنات العامة، مما أدى إلى زيادة حجم الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي، ونقطة البدء المنطقية في متابعة الدين العراقي هي الاتفاق مع نادي باريس أواخر عام (2004)، ودعا العراق وزراء الخارجية للدول الصناعية السبع في أيلول من عام (2003) من دبي وأعضاء نادي باريس إلى الإسراع في إعادة هيكلة ديون العراق قبل نهاية عام (2003)⁽¹⁾، وعين رئيس الولايات المتحدة الأمريكية الأسبق (جورج دبليو بوش) وزير الخارجية ومبعوثه الشخصي (جيمس بيكر) حول مسألة ديون العراق في عام (2003)، وسافر بيكر إلى أوروبا وآسيا والشرق الأوسط لمناقشة المسؤولين الحكوميين بشأن تخفيف ديون العراق، واثمر تعيين (بيكر) والدعم الذي تلاه، أن البلدان الدائنة الرئيسة كانت مهتمة بإلغاء الديون الخارجية للعراق⁽²⁾، وفي أيلول من عام (2003) قام وزير التخطيط في الحكومة العراقية المؤقتة (مهدي الحافظ) بالاحتجاج على تعويضات الكويت، لأن إعادة بناء العراق ستكلف نحو (100) مليار دولار، والحجة في ذلك أن النظام السابق هو المسبب في الحروب وليس الشعب العراقي، وهذه الحجة في بعض الديون العراقية تلقت اهتمام واسع للحكومات الغربية والصحافة⁽³⁾، ويقدر الدين الخارجي للعراق قبل عام (2003) نحو (130) مليار دولار وكانت هذه الديون محط اهتمام وتفاوض بين الدائنين الثنائيين ومتعددي الأطراف والتجارين، وأدت هذه المفاوضات إلى تخفيض ديون نادي باريس بنسبة (80%)، وتجري المفاوضات مع الدائنين غير التجارين بما في ذلك (دول الخليج العربي) لتخفيف هذه الديون، ويصنف الدين الخارجي البالغ (130) مليار دولار من:⁽⁴⁾

- الدائنين الثنائيين الرسميين لنادي باريس (42.5) مليار دولار.
- الدائنين الثنائيين من غير نادي باريس (67.4) مليار دولار.
- الدائنين التجاريين (20) مليار دولار.
- الدائنين متعددي الأطراف (0.5) مليار دولار.

(1) أحمد ابراهيم علي، سياسة الدين العام وخصائص الاقتصاد النفطي، مصدر سبق ذكره ص13.

(2) Martin A. Weiss, Iraq's Debt Relief: Procedure and Potential, Implications for, International Debt Relief, Analyst in International Trade and Finance, March 29, 2011, p.5

(3) Iraq's Odious Debts, by Patricia Adams September 28, 2004, p.2, <https://object.cato.org/pubs/pas/pa526.pdf>.

(4) Martin A. Weiss, Iraq's Debt Relief, op.cit, p.3

ولتقييم إدارة مسيرة مديونية العراق الخارجية منذ عام (2003) ولغاية (2015) فإن هذا المطلب سيتناول أربعة مسارات:

أولاً: إدارة الدين الخارجي في ضوء اتفاقية نادي باريس

بعد اتفاق العراق في تشرين الثاني عام (2004) مع مجموعة الدول الدائنة لنادي باريس على شروط إعادة هيكلة ديون العراق في عهد النظام السابق التي تدين بها إلى تلك الدول، فقد أنتهج العراق برنامجاً دقيقاً لتحديد الدائنين كافة اثناء الحكم السابق، وعرض العراق تصفية مطالبات تسوية الديون لأولئك الدائنين وبشروط مماثلة للشروط المتفق عليها مع نادي باريس (من

ناحية القيمة الحالية الصافية وبخضم لا يقل عن 80% من ذلك الدين) ⁽¹⁾.

تصل التزامات العراق الخارجية إلى (130) مليار دولار تتجاوز (300%) من الناتج المحلي الإجمالي لعام (2005) عند بدء التسوية، وعند الاتفاق مع نادي باريس في تشرين الثاني من عام (2004) قدر الدين الخارجي حوالي (120,2) مليار دولار، والمبلغ المستحق لنادي باريس حينها (37,158) مليار دولار، حذفت منها (29,727) مليار دولار، والباقي اعيدت جدولته ليستوفي بغضون (23) سنة منها (6) سنوات سماح، وتنتهي أقساط التسديد في كانون الثاني من عام (2028)، وحسب قرار نادي باريس والاتفاق الجماعي مع العراق حذفت (30%) من الديون فوراً، وذلك تزامناً مع الاستعداد لدخول العراق في اتفاقية مع صندوق النقد الدولي تسمى المساعدة العاجلة لما بعد الأزمات، و(30%) أخرى حذفت في (22 كانون الأول عام 2008) مع أنجاز اتفاقية التسهيلات الائتمانية القائمة ⁽²⁾. وتألفت ديون العراق للولايات المتحدة الأمريكية من ضمانات القروض من قبل وزارة الزراعة الأمريكية لغاية عام (1993) لبيع المنتجات الزراعية إلى العراق وقد تخلف العراق عن دفع (2,16) مليار دولار من هذه القروض المضمونة قبل حرب الخليج الأولى، ودفعت وزارة الزراعة الأمريكية للدائنين وفرضت هذه الديون على العراق، وتراكمت هذه الديون في عهد النظام البائد بنحو (4,1) مليار دولار لغاية عام (2004) وتم حذف ديون الولايات المتحدة الأمريكية المترتبة على العراق، ومع ذلك بما أن الولايات المتحدة الأمريكية تشطب الديون من حيث القيمة الحالية الصافية وليس القيمة الاسمية فإن المبلغ المطلوب كان أقل بكثير من (4,1) مليار دولار، وتم تحديد القيمة السوقية العادلة لديون العراق بمبلغ (360) مليون دولار من قبل وزارة الخزانة الأمريكية وتم تخصيصها للموارد المالية للعراق والتي وافق عليها الكونغرس الأمريكي يوم (29 سبتمبر عام 2004)، وخلال مناقشة ديون العراق، قرر أعضاء نادي باريس أن العراق لا يمتلك الموارد المستدامة لتسديد الديون الخارجية، ومن هنا بدأ التفاوض على إلغاء ديون العراق، ولدى الدخول في اجتماع نادي

(1) مظهر محمد صالح، السياسة النقدية للعراق، بناء الاستقرار الاقتصادي الكلي والحفاظ على نظام مالي سليم، بغداد 2012، ص 90.

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

باريس ضغطت الولايات المتحدة من أجل تخفيض جميع ديون العراق بنسبة (95%) من ديون نادي باريس، في حين أن الأوروبيين بقيادة فرنسا وروسيا يريدون أنخفضاً بنسبة (50%) فقط، ووافقت ألمانيا على دعم تخفيض بنسبة (80%)، ووفقاً لصندوق النقد الدولي تم الغاء (29,7) مليار دولار من مبلغ (37,2) مليار دولار، مستحقة للدائنين في نادي باريس، وتم إعادة جدولة (7,4) مليار دولار⁽¹⁾، وهذه تقريباً تماثل نسبة الانخفاض البالغة (80%) بشرط أن تتساوى القيمة الأسمية للدين مع القيمة الحاضرة الصافية (NPV) (Net present value) له، أما بخصوص معالجة الفائدة (Interest Treatment) على ديون العراق المتبقية (20%) سيتم رسملة الفائدة (Interest Capitalization) المتراكمة عليها في السنوات الست الأولى بعد توقيع إتفاقية نادي باريس وكما مبين في الجدول (1-3) أدناه⁽²⁾:

الجدول (1-3):

رسملة الفائدة على ديون العراق المتبقية لأعضاء نادي باريس

السنة	2005	2006	2007	2008	2009	2010
رسملة الفائدة	100%	100%	100%	90%	73%	49%

المصدر: مظهر محمد صالح، السياسة النقدية للعراق، بناء الاستقرار الاقتصادي الكلي والحفاظ على نظام مالي سليم، بغداد 2012، ص 91.

ويلاحظ أنه بعد مرور ست سنوات على التخفيف من عبء التدفقات النقدية (أي بمعنى مساعدة العراق على تأجيل دفع أصل الدين مع توافر درجة عالية من رسملة الفائدة) سيكون الدين قابلاً للدفع تدريجياً في مدة قدرها (28) عاماً وبدفعات متساوية نصف سنوية عددها (34) دفعة، وكانت الدفعة الأولى في (1 كانون الثاني 2011) وقدرها (37-0%) والدفعة الثانية في تاريخ (1 كانون الثاني 2012) ومقدارها (39-0%) وآخر دفعة ستكون في (1 كانون الثاني 2028) وبواقع (5,07%) وهي من أكبر الدفعات التي ستتحقق في ذلك الوقت⁽³⁾، ونعني بالقدر السالب في الدفعات أي تناقص الدين الخارجي بهذا المقدار.

⁽¹⁾ Martin A. Weiss, Iraq's Debt Relief op.cit.p.5,6.

⁽²⁾ مظهر محمد صالح، مصدر سبق ذكره، ص 91.
⁽³⁾ المصدر نفسه، ص 92.

الجدول (2-3):

نظرة عامة على اتفاقية نادي باريس عند بدء التسوية

الدين المعالج	42.5 مليار دولار مجموع مبالغ المطالبات لدول نادي باريس. إلغاء 80% وإعادة جدولة 20% لمدة 23 سنة.
مراحل التنازل	خصم 30% في 2005-12-31. خصم 30% بعد توقيع العراق اتفاقية المساعدة الطارئة مع صندوق النقد الدولي في 2005-12-23. خصم 20% عند إكمال العراق مراجعة شاملة للديون في إطار الاتفاقية الموقعة مع صندوق النقد الدولي في 2005-12-23.
شروط الجدولة	رسمة الفوائد لمدة ست سنوات من 2005-2010. إعادة جدولة المبلغ المتبقي البالغ 20% على 34 قسط متساوي نصف سنوي ولمدة 17 سنة (2011-2028).
معالجة الديون المشابهة	يلتزم العراق بعدم إعطاء أي تخفيض لأي من دائنيه (حكومي، تجاري) أقل أو أفضل من تلك الشروط الممنوحة وفق اتفاقية نادي باريس.

المصدر: الجدول من إعداد الباحث بالاعتماد على: وزارة المالية، دائرة الدين العام، قسم الدين الخارجي، ، عدد خاص، 2017، ص7.

ينبغي الإشارة إلى أن جميع بيانات الدين الخارجي غير دقيقة، وهناك العديد من الجهات المحلية والدولية تعطي بيانات تختلف في ما بينها، والسبب في ذلك هو تراكم الديون الخارجية للدول الدائنة نتيجة الحروب التي أدت إلى زيادة الاقتراض والتعويضات التي لم يحسم أمر بعضها إلى الآن.

ثانياً: إدارة ديون بلدان خارج نادي باريس

استناداً إلى شروط اتفاق نادي باريس والتي من بينها شرط عدم منح العراق لأي دائن أفضلية على ما تم منحه لدول نادي باريس، قام خبراء من وزارة المالية والبنك المركزي وبمشاركة المستشار المالي الخارجي (هوليه لوكي البريطانية) التي تم التعاقد معها لأغراض تسوية ديون الدول الدائنة من غير الأعضاء في نادي باريس بالتفاوض مع هذه الدول بعد أن قامت شركة (ارنست أند يونغ) الوكيل المحاسبي والتدقيقي للحكومة العراقية بمطابقة ديونها مع السجلات العراقية⁽¹⁾، وفي قضية ديون العراق فإن حوالي ثلثي من ديونه متكونة لصالح البلدان غير الأعضاء في نادي باريس، وقد يكون من الصعب إدراج تلك البلدان في مفاوضات نادي باريس، وتمكن العراق من تخفيف ديون نادي باريس الذي جاء بسلسلة مرفقة على شكل شروط من صندوق النقد الدولي، فمن المرجح أن يسعى إلى إعفاء ديونه من بلدان غير الأعضاء في نادي باريس، وربما يكون في شكل الحصول على النفط الخام، أو غيرها من الفرص التجارية والاستثمارية

(1) وزارة المالية، ديون العراق الخارجية، دائرة الدين العام، قسم الدين الخارجي، عدد خاص غير منشور 2017، ص12.

في العراق⁽¹⁾، وقام صندوق النقد الدولي عام (2003) بإجراء مسح ميداني تبين في ضوءه وجود حوالي (55) دولة غير عضو في نادي باريس قدمت مطالباتها ضد العراق يعود تاريخها إلى عهد النظام السابق، وابتداء من العام (2005) قام العراق بالاتصال مع تلك الدول مطالباً تصفية ديونهم ضد العراق وتسويتها وفق شروط مالية مماثلة لتلك المتفق عليها مع نادي باريس، ومن أصل القائمة ذات الـ (55) دولة غير العضو في نادي باريس، فقد توصل العراق إلى قرار ناجح لحل قضايا الدين الثنائية مع تلك الدول كافة عدا (13) دولة لم يتم تسوية ديونها وهي : الجزائر والبرازيل ومصر والكويت والمغرب وباكستان وبولندا وقطر والسعودية والسود وتركيا والإمارات، والذي تقدر ديونها بحدود (19,5) مليار دولار وقد أعيدت جدولته أو تسويته منذ عام (2005)⁽²⁾.

ثالثاً: إدارة ديون الدائنين التجاريين:

دعا العراق المؤسسات التجارية كافة التي لها ديون تعاقدية ضد متعهدي القطاع العام العراقي تسجيل تلك المطالبات لدى وكيل تسوية الدين للعراق شركة (ارنست & يونغ)، وقدرت ديون العراق في عام (2003) للديون المستحقة للدائنين للتجارين بمبلغ (15) مليار دولار، وفي عام (2005) وبعد إجراءات التقييمات لمطالبات الحكومة العراقية رفع الرقم إلى (20) مليار دولار، (وهناك من يذكر 20,9 مليار دولار) وكانت المطالبات الجغرافية متفرقة كما يوضحها الجدول (3-3)⁽³⁾.

الجدول (3-3): التوزيع الجغرافي للمطالبات التجارية على العراق لعام (2005)

الدولة	أوروبا الغربية	آسيا	أوروبا الوسطى والغربية	الشرق الأوسط	أمريكا الشمالية	أخرى
النسبة	43%	30%	12%	9%	2%	2%

المصدر: الجدول من إعداد الباحث بالاعتماد على:

International, Implications for, Iraq's Debt Relief: Procedure and Potential, Martin A. Weiss
4.p, 2011, March 29, Analyst in International Trade and Finance, Debt Relief

وجرى تسوية على الديون التجارية ما يفوق (13160) مطالبة منفردة، ولا تزال عملية تسوية الديون التجارية للعراق مستمرة وباتجاهين: (4)

(1) Martin A. Weiss, Iraq's Debt Relief op. cit, p.6.

(2) مظهر محمد صالح, مصدر سبق ذكره, ص93.

(3) Ibid . p.4.

(4) مظهر محمد صالح, المصدر نفسه, ص93.

الاتجاه الأول: يمثل شريحة الديون الصغيرة والتي تقدر نحو (5) مليار دولار، إذ جرى تسديد المديونية التي تمثل صغار الدائنين (ممن تقل مديونيتهم عن 35 مليون دولار نزولاً) بدفع نسبة قدرها (10,25%) من أصل الدين نقداً، وقد سدد العراق مبلغ قدره (450) مليون دولار فور الانتهاء من تسويتها، (وهي تمثل من حيث المبدأ شروط نادي باريس من ناحية خصم مديونية العراق بنسبة (80%) وإعادة جدولتها على مدى (28) عاماً بفائدة (5,8%) من حيث القيمة الحالية الصافية (NPV).

الاتجاه الثاني: ويتمثل بقبولها لسندات يتم تداولها في السوق المالية الدولية وعلى وفق الشروط نفسها لنادي باريس، إذ أطفأ بموجبها نسبة (80%) من تلك الديون الخارجية وبفائدة الجدولة نفسها أعلاه، إذ انخفضت المديونية الخارجية من هذه الشريحة على العراق من (20,9) مليار دولار، إلى (2,7) مليار دولار.

رابعاً: دور نهج إيفيان في إدارة وتخفيف ديون العراق

يقدم نهج إيفيان استراتيجية جديدة لتخفيف عبء الديون لنادي باريس التي تتسم بقدر أكبر من المرونة والتي يمكنها تقوم بإلغاء الديون لعدد أكبر من البلدان، وبموجب نهج إيفيان تخضع البلدان الذي يسعى إلى تخفيف عبء الديون إلى يقوم بعمل، تحليل استدامة الدين (Sustainability of Public Debt) لدى صندوق النقد الدولي، ويحدد هذا التحليل ما إذا كانت البلدان تعاني من مشكلة سيولة أو مشكلة تتعلق باستدامة الدين (القدرة على تحمل الدين)، وإذا ما قرر صندوق النقد الدولي أن البلد المعني يعاني من مشكلة سيولة مؤقتة فسيعاد جدولة ديونه حتى وقت لاحق، أما إذا كان البلدان يعاني من مشكلة تتعلق باستدامة الدين، بحيث يفتقر إلى الموارد المالية للوفاء بالالتزامات المتعلقة بالديون، وأن مبلغ الدين المستحق يؤثر تأثيراً سلبياً على الدفع في المستقبل فإن البلدان مؤهل لإلغاء ديونه، ومن خلال مناقشات المتعلقة بديون العراق تقرر العراق مؤهلاً لإلغاء ديونه لأنه يمتلك موارد مالية غير مستدامة في ما يخص تسديد ديونه الخارجية وذلك نتيجة الاختلالات الهيكلية وأعماده على موارد ريعية غير مستقرة⁽¹⁾.

⁽¹⁾(Martin A. Weiss, Iraq's Debt Relief op. cit ,p 5,6.

الجدول (3-4):

الديون الخارجية للعراق لأعضاء وغير الأعضاء في نادي باريس (مليون دولار) 2011

ديون أعضاء نادي باريس		ديون البلدان غير الأعضاء في نادي باريس	
اليابان	108.6،4	السعودية	000.30
روسيا	450.3	الكويت	000.27
فرنسا	993.7،2	الصين	800.5
المانيا	303.9،2	قطر	000.4
أمريكا	192.2	الإمارات	800.3
أيطاليا	726.1	رومانيا	500.2
المملكة المتحدة	930.8	صربيا	000.2
النمسا	813.1	تركيا	800.1
كندا	564.2	بلغاريا	700.1
استراليا	499.3	الأردن	300.1
اسبانيا	321.2	بولندا	564
البرازيل	192.9	التشيك	147
السويد	185.8	المغرب	32
بلجيكا	184.5	جنوب افريقيا	42
فنلندا	152.2	هنغاريا	17
سويسرا	117.5	الهند	1
هولندا	96.7		
كوريا الجنوبية	54.7		
الدنمارك	30.8		
المجموع	917.9،20	المجموع	702.80

المصدر: الجدول من إعداد الباحث بالاعتماد على:

International 'Implications for' Iraq's Debt Relief: Procedure and Potential 'Martin A. Weiss
6..p ، 2011،March 29، Analyst in International Trade and Finance ،Debt Relief

وفي النهاية وافقت جميع دول نادي باريس والدول خارج نادي باريس على تسوية الديون باستثناء الإمارات العربية والتي وافقت في عام (2008) على إطفاء الديون وحالياً تقوم وزارة المالية والبنك المركزي باتخاذ الخطوات اللازمة لاستحصال موافقة الجانب الإماراتي على مسودة اتفاقية شطب الديون، أما بالنسبة للسعودية وقطر والكويت، فلم تتوصل الوفود إلى أي نتيجة ويعتقد أن الحل يعالج من خلال الجانب السياسي⁽¹⁾، وامتثل الدائنون التجاريون في القطاع الخاص عدا قلة منهم، وحذفت الولايات المتحدة ديونها البالغة (4،1) مليار دولار، وفي تقرير صندوق النقد الدولي في آب (2015)، قدر مجموع الديون الحكومية للعراق لعام (2015) بنسبة (70%) من الناتج المحلي الإجمالي أو (122،1) مليار دولار،

(1)وزارة المالية ، ديون العراق الخارجية، مصدر سبق ذكره، ص23.

والخارجية بنسبة (37%) من الناتج المحلي الإجمالي ومبلغها التقديري (64.5) مليار دولار،، وهذا الرقم مبالغ فيه كثيراً له يتضمن أرقاماً أولية للدول التي لم تدخل بعد في اتفاقية ثنائية لتسوية ديونها⁽¹⁾، في حين بلغ الدين الخارجي بحسب بيانات البنك المركزي العراقي عام (2015) إلى (56,352,060).

الجدول (3-5)

: تسديد ديون العراق الخارجية حسب الجهات الدائنة للمدة (2005-2015) مليون دولار

السنة	دول نادي باريس	دول خارج نادي باريس	الدائنون التجاريون	دول الخليج	مؤسسات مالية	المجموع
2005	691.14	835.9	461.18	639.27	654	280.71
2006	146.16	031.10	097.4	639.27	618	532.58
2007	478.16	070.10	097.4	639.27	618	902.58
2008	930.9	719.2	686.3	639.27	478	452.44
2009	250.10	830.2	681.3	639.27	441	685.44
2010	372.10	830.2	681.3	639.27	441	653.44
2011	186.10	879.2	681.3	639.27	374	159.45
2012	444.9	712.2	681.3	639.27	338	814.43
2013	639.8	545.2	681.3	639.27	299	529.42
2014	446.7	462.2	681.3	639.27	639.27	161.42
2015	153.7	211.2	558.3	639.27	196	651.236

المصدر: الجدول من إعداد الباحث بالاعتماد على : وزارة المالية، دائرة الدين العام، قسم الدين الخارجي، ص16.

ومن خلال الاستعراض السابق لإدارة الديون الخارجية يتضح أن العراق غير قادر على تسديد ديونه وأن إعلانه للمفاوضات مع الدول الدائنة عن طريق نادي باريس وصندوق النقد الدولي فضلاً عن تدخل الأخير في رسم السياسات الاقتصادية في العراق كشرط الموافقة على القروض الجديدة وفق الاتفاقيات الموقعة مع العراق مثل اتفاقية الاستعداد الائتماني، كل ذلك يؤكد على أنه أحد مؤشرات الدولة على عدم القدرة على السداد وهذا يعني الدين العام غير مستدام في ظل اعتماد الاقتصاد العراقي على مورد واحد.

(1) أحمد ابراهيم علي، مصدر سبق ذكره، ص15.

الاستنتاجات والتوصيات

أولاً : الاستنتاجات:

- 1- ان إدارة الدين الداخلي والخارجي تلعب دوراً هاماً في تخفيض حجم الدين العام، وبذلك فإن الفرضية آنفة الذكر قد تحققت، وكلما كان هناك رؤية واضحة لإدارة الدين أدى ذلك إلى تقليل أعبائه وإمكانية الاستمرار لخدمته في المستقبل، ويتوضح ذلك من خلال بيانات الدراسة، إذ بلغ حجم الدين الخارجي (وهو الأهم) عام (2005) نحو (130) مليار دولار كنسبة من الناتج المحلي بلغت (300%)، وتم خصم منه (80%) وهذا جاء بفعل المباحثات مع الدول دائنة العراق، وكذلك تم رسملة الفوائد على هذا الدين لمدة ست سنوات وإعادة جدولة المتبقي منه البالغ (20%)، حتى وصل بعد ذلك إلى (56) مليار دولار، أما الدين الداخلي فقد قام البنك المركزي بتنويع حافظة الدين من أجل تقليل مخاطره، ونلاحظ ان الدين الداخلي مثبت ومعروف ولا يشكل خطر على المالية العامة، لكنه سرعان ما ارتفع في سنوات الدراسة الاخيرة ووصل نحو (32) مليار دينار بسبب تمويل العجز في الموازنة العامة، وبالرغم من ذلك يبقى تحت السيطرة من قبل وزارة المالية والبنك المركزي العراقي.
- 2- من خلال الاستعراض السابق لإدارة الديون الخارجية نلاحظ انه بالرغم من ان العراق قد ادار الدين الخارجي برشادة مكنته من خصم مبالغ كبيرة من الدين الخارجي، إلا انه أصبح في نظر المؤسسات الدولي غير قادر على تسديد ديونه نتيجة إعلان هيكلة الديون، مع الدول الدائنة عن طريق نادي باريس وصندوق النقد الدولي، لأن إصلاح السياسة الاقتصادية من الداخل أفضل من هيكلة الديون لان الأخير له تبعات دولية فضلاً عن سمعة العراق أمام المؤسسات المالية الدولية.
- 3- تدخل صندوق النقد الدولي في رسم السياسات الاقتصادية في العراق كشرط للموافقة على القروض الجديدة وفق الاتفاقيات الموقعة مع العراق مثل اتفاقية الاستعداد الائتماني، يؤكد على انه احد مؤشرات الدولة على عدم القدرة على السداد وهذا يعني ان الدين العام غير مستدام في ظل اعتماد الاقتصاد العراقي على مورد واحد.
- 4- إن للبنك المركزي دور مهم في إدارة الدين العام، وذلك من خلال تسويق سندات المالية العامة لسد الاحتياجات التمويلية للموازنة العامة، فضلاً عن اعتباره أحد الهيئات المهمة في متابعة الدين الخارجي، وابرام عقود الاقتراض الجديد مع وزارة المالية.

ثانياً: التوصيات:

- 1- وضع قانون يسمى "المسؤولية المالية" يصوت عليه مجلس النواب ويجب أن ينص الاطار القانوني على مبدأ إدارة النفقات والايرادات العامة للحفاظ على توازن المالية العامة، وفي هذا القانون تشدد الرقابة على زيادة الروتب والأجور إلا بحدود يسمح بها القانون ويمنع زيادة النفقات التشغيلية في أوقات الانتخابات.
- 2- على البنك المركزي ووزارة المالية الاهتمام بالحدود المالية وهي أقصى دين ممكن ان يتحمله الاقتصاد العراقي، وذلك عن طريق ربط عملية إدارة الدين بتحليل الاقتصاد الكلي، وتطوير الأسواق المالية، واصلاح المؤسسات التابعة للبنك المركزي العراقي ووزارة المالية، وهذا يكون أكثر فاعلية من عملية إعادة الجدولة وهيكله الدين العام في العراق.
- 3- على الجهة التشريعية رفض قانون الموازنة العامة في حال تجاوزه الحد الأقصى للدين العام، فرض قيود على النفقات العامة في حال تجاوز الدين العام حدود الاستدامة، ومن الأفضل ان تعرض كل معاملات الدين العام على مجلس النواب العراقي من اجل استحصال موافقة الاستدانة، فضلاً عن انشاء هيئات وادارات مشتركة لإدارة الدين العام.

المصادر:

أولاً: المصادر العربية

- 1- علاء السيد محمود ،إدارة الدين العام، تحليل نظري مقارن، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة.
- 2-المبادئ التوجيهية المعدلة لإدارة الدين العام، البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، آذار 2014.
- 3- احمد ابراهيم علي، سياسة الدين العام وخصائص الاقتصاد النفطي، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، السلسلة الثالثة عشر العدد السادس والأربعون، 2015.
- 4- محمود محمد محمود داغر، البنك المركزي العراقي ومواجهة الصدمة 2014-2017، مديرية إدارة العمليات المالية وإدارة الدين العام، البنك المركزي العراقي، 2017.
- 5- عبد الحسين العنبيكي، السياسة النقدية والمالية بين التناقض والتناغم، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، السنة السادسة، العدد السادس عشر، 2008.
- 6- البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، التقرير الاقتصادي السنوي، 2010.
- 7- بدر غيلان وهم، السوق النقدية والمالية في العراق، بغداد تشرين الثاني 2009.

8- قسمة صالح علي، الدين الداخلي ودور البنك المركزي في إدارته، البنك المركزي العراقي، 2016، بحث غير منشور.

9- محمود محمد داغر، التحديات التي تواجهها السياسة النقدية، وصعوبات الاتساق مع السياسة المالية، شبكة الاقتصاديين العراقيين 2016، على الرابط التالي: mahmoud-daghir-challenges-

facing-the-iraqi-monetary-policy-final

10- مظهر محمد صالح، السياسة النقدية للعراق، بناء الاستقرار الاقتصادي الكلي والحفاظ على نظام مالي سليم، بغداد 2012.

ثانياً: المصادر الاجنبية:

- 1- Some tools public sector debt analysis ،chapter 9 ،PUBLIC SECTOR DEBT STATISTICS: GUIDE FOR COMPILERS AND USERS.2013.
2. Elsie Addo Awadzi، IMF Working Paper، Designing Legal for public Debt Management، authorized for distribution by ross leckow، July 2015.
3. Tames W. cumminge، towards modern public finance the American war with Mexico، 1846-1848، London، Pickering، chatto 2009.
4. Martin A. Weiss، Iraq's Debt Relief: Procedure and Potential ،Implications for، International Debt Relief ، Analyst in International Trade and Finance ،March 29، 2011.