الديون السيادية والبغيضة للعراق

أ.م.د .فالح نغيمش مطر الزبيدي*

Dr_falih@uomustansiriyah.edu.iq

المستخلص

مع كون العراق غنياً بموارده الطبيعية والبشرية إلا أن اقتصاده قد تعرض إلى انتكاسات عديدة بسبب الظروف السياسية والاقتصادية التي مر بها عبر العقود الماضية ودخوله في حروب عديدة وتعرضه لعقوبات اقتصادية لمدة ثلاثة عشر عاماً كل ذلك كان كفيلاً لأن يضطره إلى الاقتراض العام سواء كان هذا الاقتراض خارجياً على شكل قروض حكومية وغيرها أو اقتراضاً داخلياً على شكل إصدار سندات وحوالات الخزينة لسد العجز الحاصل في التمويل ،إلا أن قسماً من هذه الديون تعد ديوناً بغيضة لم يكن للمواطنين دخل فيها أو الاستفادة منها وأهمها تلك التي أنفقت على شراء الأسلحة الاعتيادية أو على برامج ما تسمى بأسلحة الدمار الشامل التي قدمتها دولاً للعراق لإغراض سياسية واقتصادية أثقلت كاهل الاقتصاد العراقي ومثل هذه الديون قد امتنعت بعض الدول عن الوفاء بها بعد تغير انظمتها السياسية أو أنظمة الحكم مما فتح الباب لتأخذ دولاً أخرى وتنحو نفس المنحى ومنها العراق فكانت مفاوضات العراق مع الجهات الدائنة ضمن ما يعرف بنادي باريس قد نجحت في إلغاء ما يقرب من 80% من الديون لهذه الدول من أجل أن ينهض اقتصاد العراق من جديد بأعباء قليلة من إرث الماضي .

Sovereign and The odious debts of Iraq

Falih Nghaemish Mutar AL_ Zubaydi

ABSTRUCT

Although Iraq is rich in natural and human resources، its economy has suffered many setbacks because of the political and economic conditions it has experienced over the past decades. Whether it is external borrowing in the form of government and other loans or internal borrowing in the form of issuing bonds and treasury transfers to meet the shortfall in financing the deficit، but some of these debts are considered odious debts that citizens did not enter or And the most important ones that spent their money on the purchase of conventional weapons or on the programs of so-called weapons of mass destruction provided by the States of Iraq for political and economic purposes burdened the Iraqi economy and such debt has failed some countries to meet them after the change of political systems or systems of government opened the door To take other countries and tend the same direction، including Iraq، Iraq's negotiations with the creditors within the so-called Paris Club has succeeded in canceling about 80% of the debt to these countries in order to revive Iraq's economy again a few of the legacy of the past.

* عضو هيئة تدريس/ الجامعة المستنصرية/ كلية الادارة والاقتصاد

المقدمة

إن جميع بلدان العالم مدينة بدين خارجي وداخلي ويختلف مقدار الدين حسب الحجم الاقتصادي للبلد أو درجة تطوره وارتباطاته وانفتاحه على بقية أسواق المال العالمية وقطاعاتها الاقتصادية،إلا أن قسماً من هذه الديون صنفت بأنها ديوناً بغيضة (Odious Debts) وهي التي تم عقدها لغايات غير سد حاجة عامة أو لمصلحة الدولة وإنما لتقوية نظام الحكم في الدولة ،وإذا ما تغير نظام الحكم بآخر فهل على قادة الحكم الجديد تسديد ذلك الدين فإذا كان الدين قد تم أخذه بغير موافقة الشعب صرف على نحو يتعارض ومصالح السكان الدائنين على علم بنوايا المقترضين فهنا يعد دينا بغيضاً فحسب نظرية ساك ليس على الدولة الجديدة تسديد هذا الدين . وخاصة إذا كان البلد عاجزاً عن الوفاء بالتزامات تلك الديون.

إن نسبة كبيرة من دين العراق الخارجي أي ما يعادل 38% منه هي ديون بغيضة وسبب تصنيفها بهذا المصطلح كونها لا توجد لها وثائق قانونية وإنما ادعاءات دولية وتقدر ب42 مليار دولار، كما أن هناك مايقرب من 48 مليار دولار ديوناً قد دفعت للعراق من قبل دول الخليج تعود لمتطلبات الحرب العراقية الإيرانية ، أما الديون التي تعد أيضا ديوناً بغيضة ولم يشطبها نادي باريس فهي الديون التي أنفقت مبالغها على تجهيز العراق حسب الادعاء بمعدات أسلحة الدمار الشامل تم تسديدها فيما بعد.

أهمية البحث:

إن الديون التي تم اقتراضها لغرض الإنفاق على الحروب وبسبب الحصار الذي عانى منه العراقيون ،ومع هذا فإن الجهات الخارجية تحث العراق على الاقتراض وكما هو معروف لا توجد وجبة مجانية وإنما كل قرض فيه شروط قد تكبل العراق لسنوات بدفع أقساط وفوائد الدين وقد ترهن مورد النفط وهو المصدر الرئيس ويكاد يكون الوحيد للعملات الأجنبية الداخلة للعراق.

مشكلة البحث:

تحديد حجم الديون الخارجية السيادية والبغيضة وتطورها مع جميع ما مر به الاقتصاد العراقي قبل وبعد 2003 وآثار وتبعات تلك الديون عليه وما عليه تسديده وما يمكن إلغاؤه منها.

هدف البحث:

دراسة وتحليل الدين العام العراقي وخاصة الخارجي منه لما له من أهمية وتأثيرات تضاف إلى ما يعانيه الاقتصاد العراقي من اختلالات هيكلية وتأثير ذلك على المتغيرات الاقتصادية الرئيسة.

فرضية البحث:

إن الدين العام العراقي ليس من طبيعة الاقتصاد العراقي فالعراق بوفرة موارده قادر على أن يسدد ديونه سواء أكانت خارجية أم داخلية لو استخدمت تلك الديون لأغراض استثمارية، أما الديون البغيضة التي استخدمت لغير ذلك وخاصة على برامج الأسلحة والحروب فليس من المعقول أن يدفع الشعب العراقي أعباءها لذلك على الجهات الدائنة إلغاء تلك الديون بدلاً من تكبيل العراق بها لمدة طويلة هو بأمس الحاجة للأموال فيها .

وضمن منهجية البحث فقد تم تقسيمه إلى ثلاثة مباحث تطرق في الأول إلى مفاهيم وأنواع الدين العام بينما تطرق المبحث الثاني إلى تطور ونمو الدين العام العراقي عبر سنوات 2000-2017 والثالث تطرق إلى أعباء تلك الديون على اقتصاديات البلدان المدينة وآثارها السلبية وختاماً باستنتاجات وتوصيات توصل لها الباحث.

المبحث الأول :الإطار المفاهيمي للديون

أولا / الدين العام:

يعرف الدين العام بأنه ما تلجأ اليه الحكومات لسد العجز في تمويلها للنفقات العامة سواء كانت تلك النفقات تشغيلية أو استثمارية ضمن القطاع الحكومي[1] .

ويقسم الدين العام إلى قسمين هما :

*** الدين العام الخارجي والدين العام الداخلي والدين العام الخارجي External Debt:**

يتمثل بالقروض التي تقترضها الدولة من جهات أجنبية وتكون بالعملات الصعبة وضمن عقد قرضي بين الحكومة وتلك الجهات وتتمثل تلك القروض بثلاثة أنواع حسب الجهات الدائنة وهي:

1- **ديون ثنائية** : وتمثل اقتراض الدولة من دولة أخرى أي حكومية وغالباً ما تكون هذه الديون ميسرة(Soft Loans) أي بمبالغ تسدد على مدد طويلة وبسعر فائدة منخفض وقد يتواجد في

عقد القرض مدة سماح وهي المدة ما بين استلام القرض وبدء التسديد وكذلك قد يتواجد فيه عنصر منحة وهو نسبة من مبلغ القرض وتعتمد تلك الديون الثنائية على مستوى العلاقات والمواقف السياسية والاقتصادية بين الدولتين الدائنة والمدينة.

2- **ديون متعددة الأطراف** : وتكون هذه الديون بعقد بين الدولة المدينة والمنظمات والمؤسسات المالية الدولية مثل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي وغيرها من تلك المؤسسات. وهذه القروض مشروطة (خاصة للبلدان النامية والبلدان التي تعاني من عجز كبير في موازين مدفوعاتها) ببعض الشروط منها رفع إلغاء الدعم الحكومي للسلع إذا كان مثل هذا الدعم موجوداً وكذلك القيام ببعض ما تسميه تلك المؤسسات بإصلاحات اقتصادية جذرية من أجل الحد من تقديم الحكومة المعونات للأفراد ،يضاف إلى ذلك على الحكومات المقترضة العمل للتحول نحو اقتصاد السوق وغيرها من الشروط. ورغم ذلك فتعد أيضا ديوناً ميسرة .

3- **ديون خاصة** :ويقصد بها القروض التي تقترضها الحكومات من المصارف التجارية الأجنبية الخاصة وهذه القروض تكون صعبة (Hard Loans) فغالباً ما تكون بسعر فائدة مرتفع ومدة سداد قصيرة ولا توجد فيها مدة سماح أو عنصر منحة ، ولا تلجأ الدول إلى مثل هذه القروض إلا بعد أن تستنفذ محاولاتها من الاقتراض من الجهات الأخرى.

* **أما الدين العام الداخلي** (Domestic Debt)

فهي الديون التي تقترضها الحكومات من جهات محلية وطنية أي من داخل البلد وبالعملة المحلية منها إصدار السندات الحكومية وحوالات الخزينة لسد العجز في الموازنة العامة للدولة.

ثانيا/ الديون السيادية (Sovereign Debts)

فيعبر عن دين حكومي أيضا أي ديون على جهة ذات سيادة ولتوضيح ذلك نفترض أن شركة ما قد احتاجت تمويلاً معيناً فإنها أمام خيارات متعددة منها إصدار أسهم أو اصدار سندات أو الاقتراض المباشر فلو أصدرت أسهماً وتم شراؤها من قبل الأفراد فإنهم سيساهمون في تمويل العجز وتحمل ما تحققه الشركة من أرباح أو خسائر وبنفس الوقت لا يترتب على الشركة ديوناً تجاه هؤلاء الأفراد أصحاب الأسهم ، أما إذا أصدرت الشركة سندات فإن من يشتري هذه السندات سيسهم أيضا في سد العجز في التمويل لكنه سيكون دائناً بنفس الوقت

بقيمة السند مع الفائدة للجهة التي أشترت السند . أما لو رجعنا إلى الدين السيادي فإن الحكومة ستصدر سندات لسد العجز في الموازنة مثلاً وهذه السندات أما أن تكون بالعملة المحلية أي إنها تستهدف مواطنيها لبيعها لهم أو إنها تصدرها بالعملات الأجنبية وتوجهها نحو المستثمرين الأجانب فتكون الجهة التي أصدرت السندات (الحكومة) وهي جهة سيادية ملزمة بتسديد قيمة السندات مع الفوائد المترتبة عليها والمكتوبة سلفاً في السند إلى المستثمرين الأجانب الذين اشتروا تلك السندات وهنا يعرف مثل هذا الدين بالدين السيادي. أي أن الاختلاف بين الدين السيادي والدين الحكومي هو باختلاف عملة الإصدار.

ثالثا / الديون البغيضة (Odious Debts)

لم تكن فكرة الامتناع عن تسديد ديون حكومات سابقة بجديدة في التاريخ البشري فكما قال أرسطو: إن للحكومة الديمقراطية التي تخلف نظام حكم القلة أو الاستبداد، رفض الوفاء بالعقود السابقة بحسبان إنها عقود مبرمة من قبل المستبد. وعلى الرغم من تعدد الشواهد التاريخية التي تجسد هذه الفكرة، إلا أنها لم تصل إلى درجة القاعدة العرفية، ولم تقنن في أي اتفاقية دولية.[2]

يعد أستاذ القانون الروسي، ألكسندر ساك، أول من تناول مصير الديون الخارجية للدولة في حالة التغيرات التي تصيب نظام الحكم في الدولة، أو في شكل الحكومة ومصيرها، تحت عنوان: الدَّين البغيض، في كتابه الصادر عام 1927. والذي يرى أن الدين يعد بغيضاً، إذا تم عقده لغايات غير سدِّ حاجةٍ عامة أو لمصلحة الدولة، وإنما لتقوية نظام الحكم في الدولة حتى يتمكن من قمع أي محاولة شعبية للتمرد عليه.مضيفاً أن هذه الديون لا تلزم الحكومة اللاحقة بسداده.

إن الدَّين إنما هو دين شخصي على النظام الحاكم ويسقط بسقوطه. وبحسب النظرية التي صاغها ساك، يتوجب توافر عدة شروط مجتمعة لإمكانية الدفع بنظرية الدَّين البغيض، وهي:

1- إن الدين قد تم منحه إلى حكومات وليس لمصلحة الشعب أو بموافقته.

2-إن هذا الدين قد أنفقت أمواله لغير مصلحة الشعب وإنما لأغراض أخرى تخص تثبيت الحكم أو لأغراض تتعارض مع تطلعات الشعب

3-إن الجهات التي منحت الدين تعلم جيداً نوايا تلك الحكومات.

اعتمد ساك، في استنباط مبادئ النظرية وشروط تطبيقها على تمحيص ودراسة العديد من القضايا، في مقدمتها قضية الديون الكوبية سنة 1898، وقضية ديون روسيا القيصرية سنة 1918، والقضية التحكيمية المعروفة باسم تينوكو سنة 1923، أو دكتاتور كوستاريكا الأسبق. وهي قضايا تضمنت قيام الدولة المستعمِرة أو الحكومة الاستبدادية بعقد قروض دون موافقة سكان الدولة ومن ثم استخدام أموال القرض في أغراض لا تصب في صالح الدولة، وبعلم من الجهة المقرِضة.[3]

وقد توالت في فترات مختلفة حالات أخرى للدفع بالنظرية، كمطالبة مجلس الأمن للجهات المقرضة عدم منح أي قروض لجنوب إفريقيا إبان فترة الحكم العنصري، تحت طائلة عدم إيفاء الديون مستقبلاً. وإلغاء حكومة جنوب إفريقيا لديونها المترتبة على ناميبيا عام 1995، بعدها ديوناً ناجمة عن ممارسات نظام الفصل العنصري، وكذلك طرح الولايات المتحدة لمبدأ موضوع ديون النظام العراقي السابق بعد الاحتلال الأمريكي عام 2003.

وكذلك قضية ديون النظام الرواندي السابق التي تم الإقرار بعدم شرعيتها من مجلس العموم البريطاني سنة 1998، كون الأموال استخدمت في شراء الأسلحة، والتي استخدمت في ارتكاب جرائم إبادة جماعية، وكذلك قرار المحكمة الفدرالية في الأرجنتين عام 2000، بعدم إلزامية الديون التي ترتبت على عاتق الدولة الأرجنتينية والمقترضة من طرف النظام الدكتاتوري في الفترة ما بين 1976 و1983.[3]

وإن كان البعض الآخر من المتخصصين في هذا الشأن يرون في استخدام سلاح الديون البغيضة وسيلة ضغط وتفاوض يمكن أن تؤتي بنتائج إيجابية، خاصة بعد نجاح الأكوادور في عام 2008 اعتبار اثنين من إصداراتها من السندات التي طُرحت خارج البلاد في عام 2000 ديوناً غير شرعية تم إبرامها في ظل نظام سابق فاسد، وأعلنت أنها بصدد الانتهاء في العام المقبل من هيكلة كامل ديونها، وهو أيضاً ما دفع أصحاب نظرية الديون البغيضة بالعمل على إقناع الزعيم نيلسون مانديلا برفض سداد ديون جنوب إفريقيا التي حصلت عليها حكومات الفصل العنصري السابقة، ودفع كذلك الكثيرين للمناداة بشطب ديون العراق لدى الولايات المتحدة الأمريكية بعد الاحتلال في عام 2003.

يتضمن القانون الدولي قواعد واضحة تنظم حالات وراثة الدول، في حالة تفكك الدولة، أو في حالة انفصال جزء منها ليشكل دولة جديدة أو إلحاقها بدولة قائمة، وذلك بموجب اتفاقية فيينا لعام 1983 بشأن توارث الدول. بينما تنعدم القواعد المنظمة لحالة وراثة الحكومات أي تعاقب

الأنظمة السياسية داخل الدولة، بحسبان أنها تبقى محكومة بقاعدة استمرارية الدولة بغض النظر عن التغيرات الداخلية. ولكن هل قاعدة استمرارية التزامات الحكومات السابقة قاعدة مطلقة؟ وهل يعني عدم تعرض اتفاقية فيينا لحالة توارث الحكومة للديون البغيضة مع عدم القدرة أو الإمكانية على التنصل من ديون الأنظمة السابقة.[4]

المبحث الثاني / الدين العام العراقي

أولا/ أسباب الدين العام العراقي

من خلال تتبع مسار الدين العام العراقي نجده يتقلب بمعدلات نمو موجبة وفي بعض السنوات تكون معدلات النمو سالبة (جدول (1)) أي أنه يتزايد وينخفض ولكن الإتجاه العام له قد يكون مستقراً ويرجع دوافع الاقتراض إلى:

1- عجز الموازنة العامة للدولة : إذ لم تعد موازنة مالية للدولة منذ سنوات إلا وخطط لعجز كبير فيها ويعول سد العجز قبل إقرار الموازنة من قبل مجلس النواب بواسطة اللجوء إلى الاقتراض رغم ان موارد النفط المالية قد قلبت العجز إلى فائض في العديد من سنوات ما بعد 2004 مع استمرار تصاعد أسعار النفط فكان الدين العام هو الوسيلة المقررة مسبقا في إعداد الموازنات طيلة السنوات 2003 –2017.

2- التحدي الأمني : حيث يواجه العراق تحديات أمنية خطيرة على الكثير من الأصعدة منذ 2003 وحتى الآن تمثلت باختراقات أمنية من قبل جهات أرهابية واحتلال لمساحات كبيرة من أراضيه، كل ذلك جعل الحكومة العراقية تتبع سياسة عسكرة الاقتصاد العراقي وتخصص جزء مهم من الموازنات طيلة تلك المدة إلى الجهات الأمنية في وزارتي الداخلية والدفاع وغيرها من الجهات الساندة لها وحسب ما أعلنته وزارة التخطيط العراقية فإنها قد استنزفت 40% من ميزانية العراق عام 2017 مما أثقل كاهل الموازنة بإنفاق عام أخذ الكثير من حصة الإنفاق الاستثماري الذي يمكن أن يحل بعض مشاكل العراق الاقتصادية المتراكمة والتي تتفاقم يوما بعد يوم كالبطالة وتوقف الإنتاج الصناعي وتلكؤ الانتاج الزراعي وغيرها من القطاعات الأخرى.

3- التحدي المالي : وهو هبوط أسعار النفط وهو المورد المالي الرئيس للدولة العراقية إذ ليس للعراق من صادرات عدا النفط وتشكل إيرادات النفط ما يقرب 96% من الإيرادات العامة للدولة، وبذلك فإن أي تغيير في سعر برميل النفط المصدر سيلقي ظلاله على

الموازنة العامة ، وبما ان ذلك الهبوط في أسعار النفط كان كبيراً جداً إذ هبطت الأسعار في منتصف عام 2014 من 115 دولاراً للبرميل الواحد والذي كان متداولا حينها لتصل إلى ما دون ال30 دولاراً للبرميل الواحد مما حقق عجزاً في الموازنة العامة للدولة أربكت معظم قطاعات الاقتصاد العراقي وبينت حجم الاختلال الهيكلي للاقتصاد العراقي.

4- المستحقات المالية للخارج للمدة ما قبل 2003 من ديون وتعويضات والتي تدخل معظمها في خانة الديون البغيضة.

5- الفساد المالي والإداري : الذي ينخر بجسد الدولة العراقية والذي أدى إلى هروب مبالغ مالية كبيرة إلى خارج البلد وإلى تلكؤ إقامة المشاريع الانتاجية والخدمية التي كانت ستسهم في رفد الاقتصاد العراقي بسلع وخدمات تعوض عن استيرادات بعضها.

6- الضغوطات السياسية: التي تحاول إثقال كاهل العراق وبتحريض من صندوق النقد الدولي من أجل ربط العراق بديون وإن كانت ميسرة إلا أنها بشروط قد لا تلائم طبيعة وخصائص الاقتصاد العراقي والتي منها رفع الدعم عن أسعار الوقود وفتح التجارة مع الخارج مما يؤثر سلباً على الإنتاج الوطني.

7- يضاف إلى ذلك ما يعانيه العراق كبلدٍ نامٍ أسوةً بالبلدان النامية من فجوتي الموارد المحلية وفجوة التجارة الخارجية ونقصد بفجوة الموارد المحلية هي الفرق ما بين الادخار والاستثمار داخل البلد وفجوة التجارة الخارجية التي يعاني منها العراق لمدد طويلة وإن كانت تعتمد على إيرادات النفط المالية فهي الفرق بين الصادرات والاستيرادات إذ يستورد العراق معظم سلعه الاستهلاكية من الخارج وهي سلع غير قابلة للضغط ولابد من استيرادها وإن لم تغطِ صادراته قيمة استيراداته مما يظهر في كثير من السنوات عجزاً في الميزان التجاري .

8- ضعف مساهمة الإيرادات الضريبية كإيراد مالي للدولة فلا تشكل الضرائب سوى 3% من الإيرادات العامة للدولة وأسباب ذلك كثيرة منها ضعف مستوى الدخل وتخلف الجهاز الضريبي والتهرب الضريبي وأحجام الكثير من المواطنين عن سداد ما بذمتهم من ديون إلى الدولة ،فبينما تعتمد العديد من الدول على الضرائب كمورد رئيس لها نجده لا يشكل في العراق إلا تلك النسبة الضئيلة .

9- الترهل في الجهاز الإداري للدولة العراقية بحيث أصبح عدد موظفي الدولة يزيد عن الأربعة ملايين موظف مما جعل الموازنة الجارية (التشغيلية) تشكل 70% من النفقات العامة للدولة بينما لا تشكل الموازنة الاستثمارية سوى 30% أو أقل .

10-بطء معدلات نمو الناتج المحلي غير النفطي إذ إنها منخفضة جداً مما يضعف الإيرادات العامة للدولة غيرالنفطية والتي أهمها الضرائب والرسوم الكمركية ويضعف التطور الاقتصادي والمالي للبلد.

كما أن هناك أسبابا كثيرة أخرى تتعلق ببنية الاقتصاد العراقي وما يعانيه من اختلالات هيكلية تجعل منه اقتصاداً ريعياً أحادي السلعة التصديرية وتعويضات مالية عليه أن يدفعها إثر غزوه للكويت .

ثانيا/ تطورالدين العام الخارجي

وللأسباب التي ذكرت فان تطور الدين العام الخارجي شمل الجهات الدائنة الآتية[5]:

1- ديون نادي باريس يتضمن نادي باريس مجموعة دول دائنة وعددها 20 دولة تعد الممول الرئيس للديون في العالم وتعطي استشارات بجدولة الديون للبلدان غير القادرة على التسديد كي لا تعلن إفلاسها وعملها يكون طبقاً لتوصية من صندوق النقد الدولي.

2- الدائنون التجاريون

3- صندوق النقد العربي

وكما أوضح تقرير البنك الدولي الصادر عام 2008 أن العراق يعاني من ديون بغيضة أسوة ببقية البلدان التي مرت بظروف مشابهة لظروفه وطبقاً لهذا التقرير فقد بلغت ديون العراق عام 2004 اكثر من 125 مليار دولار وأن معظم تلك الديون قد اقترضت في زمن النظام السابق وأنفق الكثير منها على الأسلحة .تذبذبت معدلات نمو الدين العراقي وخاصة الدين الخارجي والذي هو لب المشكلة إذ ان امكانية معالجته تكون أصعب من معالجة الدين الداخلي ،لذلك سنركز على معدلات نموه وتطوره فطبقاً للأسباب التي ذكرت سابقا وبسبب الانفاق الحربي الهائل في ثمانينيات القرن الماضي خلال الحرب العراقية الإيرانية وحرب غزو الكويت وما عاناه أثرها الاقتصاد العراقي من دمار للبنية التحتية وحصار اقتصادي طيلة 13 عاما عطّل وأوقف العديد من المنشآت الاقتصادية، عانى خلاله من معدلات

تضخم جامح وهبوط مستويات الدخل للأفراد ونقص حاد في الكثير من السلع الأساسية والإنتاجية .

ومن خلال الجدول (1) نجد أن ديون العراق الخارجية حتى عام 2000 حوالي 130 مليار دولار معظمها ديون بغيضة أي التي أنفقت لشراء الأسلحة والإنفاق على القطاع الأمني ونفقات عامة أخرى، رغم ان العراق قد حباه الله بموارد مالية كثيرة فقد بددتها الحروب والسياسات الخاطئة والتخبط بالقرارات الاقتصادية والسياسية فأرتفعت إلى اقصى ماارتفت إليه لتصل تلك الديون إلى 139 مليار دولار عام 2001 ، إلا أن التغييرات الكثيرة التي حدثت بعد عام 2003 أثر الاحتلال الأمريكي للعراق وحرب 2003 وتغيير نظام الحكم أخذت السلطة الجديدة في العراق وبإسناد من الدول المتحالفة مع الولايات المتحدة بإجراء مفاوضات مع الجهات الدائنة للعراق من أجل إلغاء قسمٍ من هذه الديون بإعتبارها ديوناً في ذمة النظام السابق واستخدمت ليس لأغراض اقتصادية تخدم الاقتصادالعراقي وإنما كانت لأهداف سياسية فعدت ديوناً بغيضة ،عقدت مفاوضات قام بها خبراء عراقيون مع خبراء في صندوق النقد الدولي والتي على أساسها أقر الصندوق اتفاقية المساندة الطارئة (Emergency Post Conflict Assistance) ويفاوض العراق لأول مرة في نادي باريس طبقا لهذه الاتفاقية ونجحت المفاوضات لتخفيض الديون الخارجية لدول نادي باريس على العراق وشطب ما نسبته 70–80% من تلك الديون[6] .

أما الدول التي أعفت العراق من مديونته لها وشطبت ديونه بنسبة 100% فهي الولايات المتحدة الأمريكية وأستراليا ومالطا والصين وقبرص ، وألغت صربيا 90% من ديون العراق لها ، أما بلغاريا ورومانيا وماليزيا وأندونيسيا فقد ألغت 80% من الديون وألغت مصر 65% من الديون وبولندا 70% من الديون ،أما الديون من المصارف التجارية الخارجية فقد تم الاتفاق على بيعهم سندات حكومية لـ20% من الديون وإجراء تسويات مالية لبقية الديون .

جدول (1)

المديونية الخارجية للعراق للمدة 2000 – 2018

السنوات	المديونية الخارجية (مليار دولار)	معدل النمو السنوي
2000	130	--
2001	139	%6
2002	62.2	%-65
2003	120	%92
2004	93.95	%-21.7
2005	125	%33
2006	92.33	%-26
2007	81.48	%-11.8
2008	100.9	%23.8
2009	67.74	%-27
2010	73	%7.8
2011	52.58	%-28
2012	50.79	%-3.8
2013	50.26	%-0.2
2014	59.49	%18.3
2015	31.36	%-48.8
2016	36.67	%16.9
2017	68.01	%85.5
2018	73.43	%7.1

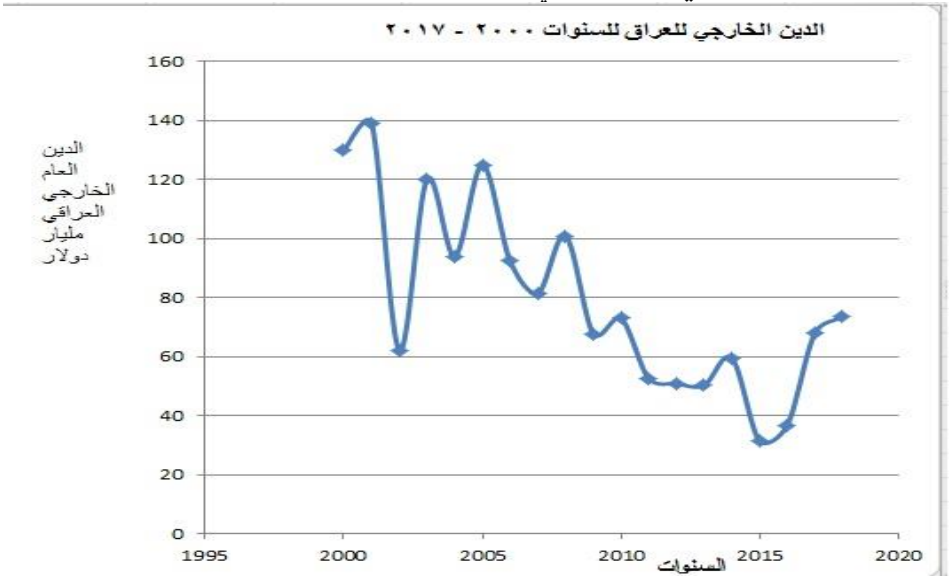
المصدر: الجدول من إعداد الباحث بالاعتماد على :

1- http://www.imf.org/external/np/loi/2017/irq/072317.pdf

2- - https://www.indexmundi.com/g/g.aspx?c=iz&v=94

3- تصريح للسيد مستشار رئيس الوزراء د.محمد مظهر صالح ،جريدة المدى بتاريخ 2017/8/26 http://www.almadapaper.net/ar/news

شكل (1)
تطور الدين الخارجي للعراق للسنوات 2000-2017



الشكل من إعداد الباحث بالاعتماد على جدول (1).

لذا نجد أن ديون العراق قد هبطت من 120 مليار دولار عام 2003 لتصل إلى 73 مليار دولار عام 2010 ومع ارتفاع أسعار النفط فقد زادت إيرادات العراق من النقد الأجنبي وبذلك أنخفضت مديونيته لتهبط الى 50.26 مليار دولار عام 2013 .

ولم يتبق إلا دول خارج نادي باريس وهي 26 دولة تبلغ مديونية العراق لها 17.9 مليار دولار تمت تسوية معظمها وفق شروط نادي باريس ، وهناك دول كدول الخليج العربي .لم تسدد ديونها بسبب عدم وجود وثائق تؤكد ذلك أو ان الوثائق موجودة لكنها لم تطالب بها فقد عدت ضمن الديون البغيضة.

أرتفعت الديون بسبب هبوط أسعار النفط عام 2014 وهبوط الايرادات العامة للدولة ليصل حجم الدين إلى 73.43مليار دولار عام 2018 لتغطية عجز الموازنة بعد الهبوط الكبير في الإيرادات النفطية .

ثالثا / الدين العام الداخلي :

يشكل الدين العام الداخلي العراقي نسبة مهمة من إجمالي الدين العام فبعد ان كان بمقدار 9.9 مليار دولار عام 2010 تضاعف عدة مرات بسبب لجوء الحكومة العراقية إلى اصدار السندات المالية فبلغ نسبة 33% من إجمالي الدين العام وبمقدار 47.2 مليار دولار عام 2016 أي بما يعادل 55.7 ترليون دينار(جدول(2)) [7].

علماً بأن الدين العام الداخلي موزع بين الشركات الاستثمارية العاملة في العراق ويكون على أشكال منها ما كان قبل 2003 على شكل حوالات تصدرها الحكومة وتبيعها إلى البنك المركزي لسد العجز الحاصل في الموازنات ،ولكن الحال قد تطور بعد عام 2004 عند صدور قانون البنك المركزي رقم 56 إذ أصبح للمصارف التجارية حق تقديم العطاءات لشراء تلك الحوالات وإذا أراد البنك المركزي شراءها فهو يشتريها من السوق الثانوي ، ويمكن أن يكون الدين الداخلي مباشراً بمنح القروض من قبل المصارف الحكومية إلى الشركات العامة ذات التمويل الذاتي من أجل صرف رواتب موظفيها .[8]

جدول (2)
تطور الدين العام الداخلي العراقي للسنوات 2004-2017
مليون دينار

السنوات	إجمالي الدين العام الداخلي
2004	5925.1
2005	6255.6
2006	5307.0
2007	5193.7
2008	4455.6
2009	8434.0
2010	11583.0
2011	14508.0
2012	17956.4
2013	16090.8
2014	19959.0
2015	37642.0
2016	55696.0
2017	51422.5

الجدول من اعداد الباحث بالاعتماد على

وزارة المالية العراقية /دائرة الدين العام http://www.mof.gov.iq/

البنك المركزي العراقي /المديرية العامة للإحصاء والأبحاث /النشرة السنوية أعداد مختلفة

المبحث الثالث :
الأعباء الاقتصادية للدين العام

هناك العديد من المؤشرات التي بواسطتها يمكن معرفة مدى ثقل الدين العام على الاقتصاد الوطني ودرجة تحمله لأعباء خدمة ذلك الدين (أي القسط +الفائدة) التي ستدفع عنه فلابد من وجود أهداف وغايات قبل عقد الدين والتوقيع عليه فيمكن أن يستخدم الدين من قبل الحكومة في مجالات استثمارية من أجل الحصول على أموال إضافية ومنها شراء الأجانب لسندات حكومية فيكون تأثيره إيجابياً لتحسين مستوى المعيشة ولتطوير بنى تحتية فيعزز بذلك النمو الاقتصادي ،أما إذا كان هذا الدين قد تم استخدامه لأغراض غير انتاجية أي استهلاكية أو للإنفاق على الحروب فإنه بهذه الحال سيشكل عبئا على الاقتصاد وأبرز تلك المؤشرات التي تبين مدى خطورة الدين العام من عدمه هي :

أولا/ . التدفق العكسي للموارد

ان مبالغ خدمة الدين (الأقساط + الفوائد) التي تدفع لسداد الديون الخارجية تستنزف نسباً من صافي التدفق المالي للموارد من الخارج فتصبح حالة من التدفق العكسي للموارد فهي تقتطع جزءاً من الموارد المالية بالعملات الصعبة الداخلة للبلد نتيجة بيعه لسلعه التصديرية والتي يكون بأمس الحاجة لها سواء كان للاستثمار في مشاريع تنموية أو لاستيراد السلع الإنتاجية والاستهلاكية وتتفاقم المشكلة عندما لا يكون هناك تعويض مالي عنها وكلما ارتفعت تلك النسبة يقع البلد في مشكلة تعثر سداد الديون وما ينجم عنها من شروط للجهات الدائنة تكون مجحفة في كثير من الأحيان، علماً ان الباحث لم يجد تقديرات لمبالغ خدمة الدين إلا ما يخص دول نادي باريس والذي بلغ مقداره 561.6 مليون دولار عام 2011 ارتفع إلى 1018.2 مليون دولار في العام التالي 2012 ثم أخذ بالهبوط التدريجي بعد المفاوضات التي جرت لإلغاء الديون حتى بلغ مقدار 753.3 مليون دولار عام 2015 كأقصى ماوصل إليه لتلك الدول (جدول(3)).

جدول (3)
تطور خدمة المديونية لدول نادي باريس لبعض السنوات

السنوات	خدمة الدين مليون دولار
2011	561.6
2012	1018.2
2013	879.0
2014	269.2
2015	753.3

الجدول من اعداد الباحث بالاعتماد على بيانات وزارة المالية /دائرة الدين العام.

ثانيا : الأثر في ميزان المدفوعات.

ومن ذلك التدفق العكسي للموارد المالية فان المديونية الخارجية تشكل عبئاً على ميزان المدفوعات إذ إن الاستمرار في الاعتماد المتزايد على الاقتراض الخارجي سيسهم في تفاقم عجز ميزان المدفوعات إذا كان هناك عجز فيه وبالفعل فقد كانت تخصص نسبة 5% كتعويضات للكويت من إيرادات تصدير النفط العراقي وكذلك لخدمة الدين المترتب أثر الديون التي سبقت عام 2003 [9] .

ثالثا : تقليص الاحتياطات النقدية الأجنبية.

إن من العوامل المؤثرة في عرض النقود هي صافي الموجودات الأجنبية والتي يستخدمها البنك المركزي كعامل مؤثر وحيوي في السياسة النقدية ، إذ إن امتلاك أي بلد للاحتياطيات الأجنبية يعني توفير السيولة المطلوبة والتحوط للحالات الطارئة غي المتوقعة التي يمكن ان يمر بها الاقتصاد والسببان الرئيسان لامتلاك تلك الاحتياطيات هما[10]

1- تمويل المدفوعات الأجنبية فكل بلد يحتاج الى مدفوعات للتجارة الخارجية وأن عدم الدفع وتراكم ذلك سيوقع البلد في فخ المديونية .
2- للحفاظ على مستوى صرف جيد للعملة الوطنية ،لأن سعر الصرف المعوم دون أن تتدخل الدولة إطلاقا هذه الحالة نادرة في معظم البلدان في العالم فالبنك المركزي لابد ان يتدخل لينقذ ما يمكن إنقاذه إذا ما حدث وأن تحرك سعر الصرف في إتجاه يضعف اقتصاد البلد من أجل السيطرة على كمية النقود في المجتمع وعلى سعر صرف العملة وكذلك للمدفوعات الأجنبية.

إن السحب من هذه الاحتياطات النقدية سيسهم في ضعف قدرة البنك المركزي في السيطرة على عرض النقود كما أن هذه الاحتياطات تستخدم للحالات الطارئة كصمام أمان والتأثير فيها يضعف قوتها كاحتياطي مضمون ومن خلال الجدول (3) نجد أن احتياطي البنك المركزي العراقي للسنوات 2004 –2014 قد ارتفع بشكل كبير بسبب ارتفاع أسعار النفط في السوق العالمية وتحسن صناعة استخراج النفط في العراق فبلغ أقصى ما وصلت اليه تلك الاحتياطات مقدار 77.75 مليار دولار فلم يكن يعار أهمية لمشكلة الديون مع تصاعد ايرادات النفط إلا أن المدة من عام 2015 وما بعدها أثر الهبوط الكبير في أسعار النفط قد أدت إلى أن يلجأ العراق إلى احتياطاته الأجنبية ليعوض النقد الحاصل في الإيرادات العامة فهبطت تلك الاحتياطات الى 44.89 مليار دولار سنة 2016 وهنا أصبح دفع خدمة الدين والتعويضات له أهمية كبيرة بسبب النقص الحاصل في الموجودات الأجنبية.

جدول (3)

الاحتياطيات الاجنبية بضمنها الذهب للعراق للسنوات 2005 – 2017

السنوات	اجمالي الاحتياطات الاجنبية
2005	12.20
2006	20.05
2007	31.45
2008	50.10
2009	44.33
2010	50.62
2011	61.03
2012	70.33
2013	77.75
2014	66.37
2015	66.37
2016	44.89
2017	47.78

المصدر: https://www.theglobaleconomy.com/Iraq/data_reserves/

رابعا / تقليص معدل الادخار المحلي ،

إن تسرب جزء من تيار الدخل إلى الخارج نتيجة مدفوعات خدمة الدين سيؤدي إلى إضعاف طاقة الاقتصاد على الادخار والاستثمار والتي تعد أساساً لرفع مستوى المعيشة وإحداث عمليات التنمية المستهدفة بالموارد المحلية.

خامسا / الديون تؤدي إلى استمرارية الديون،

عند تعثر الحكومة في سداد دينها لأي سبب كان فإنها تلجأ للاقتراض من جديد لسداد الديون القديمة ،وهنا لابد من الإشارة إلى أن الولايات المتحدة وصندوق النقد الدولي يحاولون تيسير جر العراق إلى مزيد من الديون فمثلاً في كانون الثاني عام 2017 وقعت الولايات المتحدة الأمريكية اتفاقية[11] مع العراق كضمانات قرض والتي باعتمادها يتمكن العراق من إصدار سندات بحدود مليار دولار ولمدة سماح تصل إلى خمس سنوات أي إن السندات هذه التي تصدرها الحكومة العراقية تكون مضمونة من قبل الحكومة الأمريكية مثل سندات الحكومة الأمريكية الخاصة بالوكالة الأمريكية للتنمية وبهذا سيستمر الضغط الامريكي والتبعية الاقتصادية للدائنين.

سادسا /الديون تؤدي إلى إضعاف الإنفاق العام،

من عوامل جذب الاستثمارات في أي بلد هو انخفاض حجم مديونيته أو عدم وجود مشاكل في تسديد خدمة الدين مع الأطراف الدائنة فالبلد المدين بدلاً من أن يخصص أموالاً أكثر لغرض الاستثمار تحجب تلك الاستثمارات بأموال خدمة الدين أي إن الإنفاق العام سوف يتقلص عندما تخصص الدولة نسبة من الإيرادات العامة لسداد الدين فمن خلال الجدول (4) نجد أن الموازنات العامة العراقية قد قفزت بمبالغ كبيرة نتيجة لارتفاع إيرادات النفط طيلة السنوات 2005 –2014 بسبب ارتفاع الطلب العالمي على النفط وعوامل أخرى ذكرت سابقاً مما أدى إلى ارتفاع أسعاره فارتفعت قيمة النفقات العامة من 981،35 ترليون دينار عام 2005 لتصل إلى 6،174 ترليون دينار عام 2014 ورغم العجز المخطط إلا أن تلك الموازنات كانت تحقق فائضاً في حساباتها الختامية ،وفي سنة 2015 والتي هبط فيها سعر برميل النفط نجد هنا أثر تلك الديون البغيضة والتعويضات التي فاقمت من عجز الموازنة وخفض الإنفاق العام ليصل إلى 67،100 ترليون دينار عام 2017 أوقفت على أثرها معظم المشاريع الاستثمارية للدولة .

جدول (4)
الموازنات المالية العامة للعراق للسنوات 2005-2018
ترليون دينار

السنوات	الإيرادات	النفقات	العجز المخطط
2005	28.958	35.981	13.30
2006	45.392	50.963	5.571
2007	42.064	51.727	9.662
2008	50.775	59.862	9.068
2009	50.408	69.166	18.757
2010	61.735	84.657	22.922
2011	80.934	96.662	15.728
2012	102.326	117.123	14.803
2013	119.297	138.425	19.128
2014	139.640	174.6	23.775
2015	94.048	119.462	25.414
2016	81.701	105.896	24.195
2017	79.011	100.67	21.660

المصدر :الجدول من إعداد الباحث بالاعتماد على أعداد مختلفة لجريدة الوقائع العراقية

سابعا /التبعية الاقتصادية وغياب الإستقلال في القرار الاقتصادي

كما أسلفنا فقد تتدخل الجهات الدائنة في القرارات الاقتصادية للبلد المدين وخاصة عند توقيع عقد الدين أو عند تعثر البلد في سداد أقساط الدين وخاصة شروط صندوق النقد الدولي التي قد تكون مجحفة في أكثر الأحيان ومنها رفع الدعم عن السلع الاستهلاكية الأساسية للمواطنين أو التوجه نحو اقتصاد السوق أو تحرير التجارة مما يؤثر على المنتجات الوطنية التي يصعب تنافسها مع مثيلاتها منتجات البلدان المتقدمة.

الاستنتاجات

1- إن مديونية العراق ليست من طبيعة الاقتصاد العراقي بما يمتلكه من موارد اقتصادية يمكن استغلالها وتجنب اللجوء إلى الاقتراض .

فقد جاءت مديونية العراق أثر ظروف مر بها العراق تعد غير اقتصادية عند دراسة أية ظاهرة اقتصادية فقد تمت عقود تلك القروض في ظروف الحروب والاحتلال وهذه لا تعد حالات اقتصادية يمكن اتخاذها كأساس للمقارنة مع مدد أخرى طبيعية ، فحالات الحروب والكوارث لاتعد حالات طبيعية في المقارنة الاقتصادية بل هي حالات طارئة يمر بها الاقتصاد يمكن تجاوزها .

إن الدين العام العراقي قد ارتبط ارتباطا وثيقا بتلك الظروف وبظروف الاقتصاد الدولي أيضا فهبوط أسعار النفط وإنخفاض الايرادات المالية التي يعتمد عليها بشكل رئيس قد فاقم عجز الموازنة فزادت على أثرها مديونيته العامة .

2- إن الدين العام بحد ذاته لا يعد مشكلة بل إن المشكلة تكمن في تعثر سداد ذلك الدين أي في خدمة الدين .

3- إن جميع البلدان تعاني من مديونية لكن بعضها لا تعدها مشكلة بسبب استخدام أموال الدين المقترض لأغراض استثمارية تدر عائداً من خلاله يسدد الدين ويوفر فرصا للعمل ،وليس لأغراض استهلاكية أو حربية لا عائد مادي لها .

4- وجد الباحث ان ديون العراق تلك والتي في معظمها ديون بغيضة لم تستخدم لأغراض تنموية أو إنتاجية فكانت عبئا على الاقتصاد .

التوصيات

1- إن قسماً كبيراً من ديون العراق والتي اقترضت بسبب الحروب تعد ديونا بغيضة وأسوة بالبلدان التي أمتنعت عن سداد أمثال هذه الديون فليس على العراق تسديدها لذلك يجب تجنيب الشعب العراقي أعباء تلك الديون البغيضة ،مثلما حدث مع بلدان أخرى مرت بنفس الظروف وتم إلغاء تلك الديون بعدها ديوناً بغيضة.

2- إن معظم تلك الديون البغيضة قد تمت مع بلدان الخليج العربي العربية ومن أجل التخلص من تلك الديون وإنهاء إمكانية المطالبة بها مستقبلاً نقترح البدء بمفاوضات مباشرة

وتحسين العلاقات مع دول الخليج العربي لإلغاء الديون البغيضة التي استلمها العراق منها أثناء الحرب العراقية الإيرانية وغيرها لنفس الأسباب.

3- العمل على إيجاد بيئة اقتصادية جاذبة للاستثمار وخاصة الأجنبي لتوفير رؤوس الأموال اللازمة للاستثمار من أجل سد النقص الحاصل في التمويل تجنباً للاقتراض

4- التأكيد على ضرورة الاستثمار الأمثل للدين بما يعزز قدرة الاقتصاد على السداد وخلق مداخيل جديدة.

5- العمل على حل جميع المشاكل العالقة مع البلدان العربية والأجنبية ومنع استخدام العراق كساحة حرب لتصفية حسابات تلك الدول مما يجنب العراق خسائر يمكن أن يدفعها ولا دخل له فيها .

الهوامش والمصادر

[1])الراوي ,د.أحمد عمر: التمويل الدولي وتأثيراته الاقتصادية والاجتماعية دراسة تحليلية للدين العراقي دار الدكتور للعلوم الإدارية والاقتصادية, بغداد 2017 ص44

[2]) الياس ,أحمد: الديون البغيضة.. إمكانية الدفع بالنظرية في سوريا مستقبلاً http://dawdaa.com/?p=181925

Robert Howse; THE CONCEPT OF ODIOUS DEBt IN PUBLIC INTERNATIONAL LAW UNCTAD/OSG/DP/2007/4, No. 185 July 2007,p2:[3]

(3) الياس ,أحمد: الديون البغيضة.. إمكانية الدفع بالنظرية في سوريا مستقبلاً http://dawdaa.com/?p=181925

[4]) https://www.al-sharq.com/opinion

Eric Toussaint; The Doctrine of Odious Debt: from Alexander Sack to the CADTM

[5]) تصريح للسيدة ماجدة التميمي النائب في مجلس النواب العراقي وعضو اللجنة المالية النيابية /https://www.alghadpress.com/news

[6])عداي, نور شدهان: تحليل مسارات الدين العام للمدة 2010–2014 , بحث مقدم الى وزارة المالية /الدائرة الاقتصادية/قسم السياسات الاقتصادية ص12.

[7]) وزارة المالية العراقية /دائرة الدين العام http://www.mof.gov.iq/Pages/MOFSearch.aspx?k=ANY(%D8%A7%D9%84%D8%AF%D9%8A%D9%86%20%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%A7%D9%85%20%D8%A7%D9%84%D8%AF%D8%A7%D8%AE%D9%84%D9%8A)

[8])عداي ,نور شدهان ,مصدر سابق ص23.

[9])الوقائع العراقية , الجريدة الرسمية للحكومة العراقية , اعداد مختلفة

[10]) Tsvetan : International Foreign Exchange Reserves Bulgarian National Bank,2009,p23 Manchev

[11])ريان كروكر: تحقيق استقرار طويل المدى لضمان هزيمة داعش ,تقرير مجموعة عمل مستقبل العراق ,مركز رفيق الحريري للشرق الأوسط مايو 2017,ص11.

12)–البنك المركزي العراقي : أعداد مختلفة من النشرة الإحصائية السنوية.