

مديونية العراق الخارجية... الواقع والآفاق

د: أيسر ياسين الغريزي

د: علي عبد الله الشيخ

المقدمة :

تعد المديونية من أكثر المجالات الاقتصادية التي أسهب الاقتصاديون كثيرا في دراستها في العقدين الأخيرين وبخاصة في أعقاب أزمة المديونية التي شهدها العالم في عقد الثمانينات والتي اجتاحت العديد من البلدان مثل روسيا والإكوادور والأرجنتين في حين لم تتجنبها بلدان أخرى ألا بالكاد ومن خلال برامج إعادة هيكليّة مديونياتها كما في أوكرانيا والباكستان وأورغواي، في ذات الوقت الذي لم تتمكن بلدان أخرى من تجنب أزمة المديونية ألا من خلال دعم مالي (وبالضرورة سياسي) كبير من لدن صندوق النقد الدولي كما في المكسيك والبرازيل وتركيا.

بالرغم من هذه الحقائق كلها، ألا أن مسألة المديونية في العراق لم تجد مداها الكامل في الدراسة ألا في السنوات الثلاث الماضية وهو الأمر الذي يعود بالأساس إلى أن هذه المسألة لم تشكل ذلك الشأن المهم ألا في أعقاب الحرب العراقية الإيرانية عام ١٩٨٠ والتي استنزفت كم هائل من ثروات العراق التي تراكمت في عقد السبعينات من القرن الماضي بعد تأمين النفط العراقي عام ١٩٧٢ من سيطرة الشركات الأجنبية والفورة النفطية وما رافقها من سياسات تنموية متعاقبة ولدت تراكمات تقدر بـ (٣٧) مليار دولار من الاحتياطيّات النقدية للعملة الأجنبية.

بالرغم من ظهور العديد من المؤشرات على وجود مشكلة المديونية في العراق خلال الثمانينات ألا أن الدراسة الحقيقية لها لم تبدأ ألا في أعقاب الاحتلال الأمريكي للعراق في عام ٢٠٠٣ بعد أن كان هذا الموضوع يعد من القضايا الحساسة في مجال السياسة الخارجية والتي يتجنبها الكثير من الباحثين والاقتصاديين لمحدودية الجهات التي يمكنها أن تزود البيانات حول مثل هذه المشكلة ولكونها من القضايا التي كانت معلقة إلى أشعار آخر بموجب قرارات مجلس الأمن وبخاصة القرار (٦٦١) في آب ١٩٩٠ والذي منع البلدان الأخرى من إجراء أي تعاملات مالية مع العراق أو الكويت حتى وإن كان لغرض خدمة ديونه وهو الأمر الذي أدى إلى تراكم تلك الديون مع فوائدها .

هدف البحث : يهدف البحث إلى التعرف على :

١- توضيح طبيعة المديونية الخارجية وآثارها.

٢- تحديد مديونية العراق الخارجية والسياسات الحكومية للتعامل معها بموجب آليات نادي باريس ولندن وغيرها من السبل التي اعتمدتها.
٣- الوصول إلى أدراك لاتجاهات تلك المديونية وتقديم تحليل اقتصادي لتلك السياسات الحكومية واقتراح بعض الإصلاحات عليها.

فرضية البحث : يقوم البحث على فرضية قصور آليات التعامل العراقي معهما وتسليمه المطلق بالمعطيات التي تقترحها الشركات المحاسبية الدولية بالمعالجات التي تقدمها مؤسسات بريتون وودز.
أهمية البحث. تكمن أهمية البحث في ضرورة تقديم دراسة متكاملة للمديونية العراقية الخارجية وأبعادها الحقيقية على الاقتصاد العراقي في ضوء آليات التعامل الحكومي معها في ضوء اتفاقيات نادي باريس وخارجها وتقديم تقييم مرحلي لما تم تحقيقه حتى الآن وما ينبغي معالجته من اختلالات مؤسسية لهذه المعالجات.

منهج البحث : اعتمد البحث على أسلوب التحليل الاقتصادي والمنهج الاستنباطي في نقل خصائص هذه المعالجات من العام إلى الخاص معتمدين في ذلك المراجع المتخصصة والأبحاث والدراسات العربية والعالمية، ثم كان الانتقال تدريجياً لمعرفة الانتقادات والآثار التي تركتها هذه المعالجات على الاقتصاد العراقي.

هيكلية البحث : استناداً إلى فرضية البحث وأهميته فقد قسم البحث إلى ثلاثة مباحث، تضمن المبحث الأول الإطار التاريخي والمفاهيمي للمديونية الخارجية وقد كرس لمعرفة نشأة المديونية الدولية في بلدان العالم الثالث والتطور التاريخي لها وكذلك دراسة الأثر المترتب على تنامي المديونية الخارجية على اقتصاديات تلك البلدان ومن ثم تناول آليات التعامل مع هذه المديونية وأنماط إعادة الجدولة التي اعتمدها نادي باريس.
أما المبحث الثاني فقد تضمن دراسة مديونية العراق الخارجية من خلال تقدير حجم مديونية العراق بالاستناد إلى تقديرات عراقية وأخرى لنادي باريس وتقديم مؤشرات لحجم المديونية العراقية وما تم أنجزه من مديونية العراق الخارجية بموجب اتفاقياته مع نادي باريس أو التفاوض مع الدائنين التجاريين.
أما المبحث الثالث فقد تضمن استخلاص عدد من الاستنتاجات لما تم استعراضه في البحث من معالجات للمديونية العراقية واقتراح بعض التوصيات للتعامل معها.

المبحث الأول: المديونية الدولية

أولاً: كيف ظهرت أزمة المديونية الدولية:

لم تكن مسألة ديون العالم الثالث ذات شأن كبير في العقدين الذين تلبا الحرب العالمية الثانية وهو الأمر الذي يعود لسببين رئيسيين أولهما مشروع مارشال لإعادة أعمار البلدان المتضررة في الحرب والذي وفر فرص لتداول النقد في العالم، وثانيهما سعي محوري العالم الجديد (الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي سابقاً) إلى اجتذاب أكبر عدد ممكن من البلدان إلى جانبها وذلك من خلال المنح والمساعدات السخية، وبالتالي كانت اغلب هذه الديون على شكل منح غير قابلة للرد أو ديون حكومية لا علاقة للقطاع الخاص بها.

ألا إن عقد السبعينات شهد تحولاً كبيراً يتمثل في دخول الإقراض الخاص إلى البلدان النامية وهو ما مهد الطريق إمام ظهور أزمة المديونية فيما بعد وبخاصة في أعقاب صدمة أسعار النفط لبلدان الأوبك والذي وفر فائض نقدي يمكن تداوله في المصارف الخاصة بحثاً عن

الاستثمارات ليتم تداولها بدورها لإقراض بلدان نامية أخرى غير مصدرة للنفط وهو ما عرف فيما بعد بـ "أعادة تدوير الدولار النفطي" (Recycling of Petrodollars).^١

وتمثلت المعالم الأولى لازمة المديونية في إعادة جدولة ديون بولندا عام ١٩٨١ وأزمة خدمة المديونية الأرجنتينية عام ١٩٨٢ والتي ارتبط كلاهما في جزء كبير منهما بإحداث سياسية (انقلاب عسكري في الأولى وحرب جزر الفولكلند في الثانية) ، ومن ثم تعليق المكسيك تسديد التزاماتها الخارجية في آب ١٩٨٢ لتنتقل سريعاً إلى جميع بلدان أمريكا اللاتينية (باستثناء كولومبيا) والتي اضطرت كلها لطلب إعادة جدولة ديونها الخارجية لينتشر إلى بلدان أخرى خارج تلك المنطقة مثل الفلبين ورومانيا ويوغسلافيا^٢ .

ثانياً: انية فقد جسدتها المحاولات المتكررة لبلدان نادي باريس (كون بنوكها الخاصة هي المتضرر الأكبر من تلك الأزمات) لا يجاد مخرج للبلدان المقترضة من أزمة المديونية سواء كان ذلك بتقديم مساعدات نقدية مباشرة أو إعادة جدولة للمديونية أو من خلال خطة بيكر (Bakar plan) التي أطلقتها الخزنة الأمريكية في أيلول ١٩٨٥ ، ألا أن انهيار أسعار النفط عام ١٩٨٦ شكل ضربة قوية لهذه المساعي في ظل تدافع بلدان أخرى لتعليق مدفوعاتها الخارجية مثلما فعلت البرازيل عام ١٩٨٧ .

بعد هذا التاريخ شهد الاقتصاد العالمي توجه واسع لاعتماد سياسات الإصلاح الهيكلي التي يوصي بها صندوق النقد الدولي لغرض التوافق مع التزامات البلدان المدينة مع نادي باريس وفق مبدأ المشروطة المتقاطعة (Cross Conditionality) والتي بدأت مع المكسيك عام ١٩٨٩ ثم فنزولا وبلدان أخرى في أمريكا اللاتينية عام ١٩٩٠ والأرجنتين والبرازيل عام ١٩٩٢ .

أذا ما أخذنا الطريقة التي تعامل فيها صندوق النقد الدولي ونادي لندن لمعالجة أزمة الديون التجارية في عقد الثمانينات نجد أن الحكومات المقترضة في الجنوب كانت هي الخاسر الأكبر مقارنة بخسائر البنوك التجارية في الشمال . كما أن حجم التحويلات عن الديون وفوائدها من بلدان الجنوب إلى الشمال عام ١٩٩٠ بلغت ١١٢ مليار دولار ، وهو ما يقرب من ثلاثة أضعاف حجم المساعدات المقدمة من بلدان الشمال إلى الجنوب والتي لم تتجاوز في أفضل التقديرات الـ (٤١) مليار دولار^٣ .

عموماً استمرت معاناة أغلب البلدان التي اعتمدت برامج صندوق النقد و البنك الدولي من مديونية خارجية ثقيلة كما لم تشهد اقتصادياتها سوى نمو بطيء على الرغم من السنوات العديدة من اعتمادها للإصلاح الهيكلي الموصى به ، وهو الأمر الذي تلام البلدان النامية بدورها عليه لعدم التزام تلك البلدان بمتطلبات البرامج أو جداولها الزمنية . في حين يفسرها البعض الآخر^٤ في أن البرامج نفسها لم تصمم بشكل مناسب لتتنم عن نمو اقتصادي مستدام ، حيث نجد في أغلب الأحيان أن برامج صندوق النقد الدولي والبنك الدولي تحدد نسبة الإنفاق الحكومي في البلدان التي تعاني من مديونية بـ (٣٠ %) من الناتج المحلي الإجمالي (وهذه النسبة تشتمل على ١٠-٥ % لخدمة الدين من الناتج المحلي الإجمالي)، وهذه النسبة من الإنفاق الحكومي تكفي بالكاد للمحافظة على مستوى نمو اقتصادي بطيء في أفضل الأحوال.

ثانياً : ما وراء المديونية !!

هناك ثلاث مخاطر رئيسية من تراكم المديونية أولها عدم إمكانية استدامة الدين (Debt unsustainability) وثانيهما عدم توفر السيولة (illiquidity) وثالثهما المخاطر المرتبطة بأسعار الصرف. تُشخص مخاطر عدم إمكانية استدامة الدين من خلال الصفات التالية: تجاوز الدين الخارجي نسبة ٤٩.٧ % من الناتج المحلي الإجمالي مع اختلال مالي ونقدي واضح بالإضافة إلى احتياجات لتمويل خارجي كبير والتي تؤثر عدم السيولة كعنصر لعدم قابلية الدين على الاستمرار . في حين أن مخاطر عدم توفر السيولة يتم تشخيصها من خلال مستوى معتدل

من المديونية متزامن مع مديونية قصيرة الأمد تتجاوز نسبتها ١٣٠ % من الاحتياطات بالتزامن مع عدم استقرار سياسي وأسواق رأس المال الدولية مقيدة^v. لا يكون وجود حجم ديون كبير هو المعيار الوحيد لتحديد مدى احتمالية التعرض الى مخاطر عدم إمكانية استمرار الدين حيث ان الأثر المشترك لتاريخ استحقاق قصير وعدم الاستقرار السياسي وأسعار صرف ثابتة نسبيا كل ذلك سيولد أزمة سيولة أكثر من حالة بلد يعاني من مديونية كبيرة ولكن بالتزامن مع استقرار نقدي وفائض كبير في الحساب الجاري وتمويل حكومي قوي .

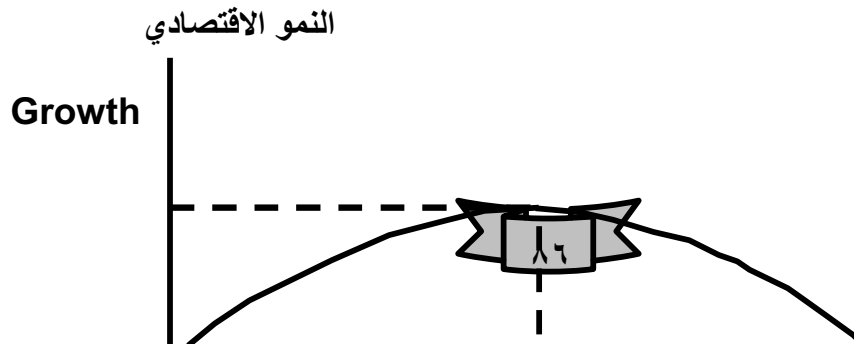
يعتمد مدى الاستعداد لتسديد المديونية على التكاليف النسبية للتأخير عن التسديد (Defaulting) أو الاستمرار في خدمة المديونية، التكلفة الأساسية للتأخير عن التسديد هو عدم الوصول الى أسواق رأس المال الدولية. تعكس معايير الاستقرار للسياسات الاقتصادية الكلية مثل مستوى منخفض من التضخم ونمو منخفض للعرض النقدي إمكانية التيقن من السياسات وإمكانية التخمين وبالتالي يؤثر على انطباع المستثمرين عن مخاطر الاستثمار في بلد معين ومدى استعداده للتسديد^{vi}.

كما ان لتزايد حجم المديونية اثر سلبي على النمو الاقتصادي للبلد المعني وذلك من خلال علاقة حجم ومقدار المديونية الخارجية التي يتحمل أعباءها الاقتصادية والتي تنعكس بالضرورة بزيادة التكاليف التي يتحملها البلد في تغطية خدمة الدين الخارجي والذي يدخل الاقتصاد في حلقة مفرغة تؤدي إلى أضعاف قدرة البلد على التسديد في المدى المتوسط والطويل وهو ما يخفض بشكل ملموس من الحافز لدى المؤسسات الدولية أو الخاصة لتقديم قروض جديدة لهذا البلد وهو ما ينعكس في غالب الأحيان على التراجع في معدلات النمو الاقتصادي في ظل عجز الاستثمارات المحلية عن توفير احتياجات الاقتصاد من رأس المال، وهو ما سنحاول توضيحه بالشكل (١).



الشكل (١) : العلاقة السببية بين المديونية والنمو الاقتصادي

يشرح البعض العلاقة بين حجم المديونية والنمو من خلال منحنى لافير (Laffer curve)^{vii} والذي صمم بالأصل لشرح العلاقة بين معدلات الضرائب وحجم الإيرادات الضريبية، حيث يستخدم هذا المنحنى لتطبيق ذات العلاقة ما بين حجم المديونية الخارجية لبلد معين ومعدل النمو الاقتصادي من خلال التأثير الذي يتركه ازدياد تكاليف خدمة الدين على قدرة البلد في تسديد مديونته وبالتالي الحد من الحافز للإقراض الجديد للبلد أو دخول استثمارات جديدة وهو ما ينعكس على النمو الاقتصادي للبلد.



حجم المديونية الخارجية Debt

الشكل (٢) : منحني (لا فير) للمديونية

ويظهر من خلال الشكل (٢) أن هنالك اثر ايجابي لحجم الديون على النمو الاقتصادي للبلد إلى أن تصل هذه الديون إلى مقدار معين وفق ما هو مؤشر في الشكل يؤدي إلى زيادة في حجم الديون إلى انخفاض في معدلات النمو الاقتصادي المتوقعة بسبب زيادة احتمالات تعرض البلد إلى حالة عجز في تسديد الديون التي تراكمت عليه. تقدر إحدى الدراسات^{viii} أن الحد الحرج الذي سيتحول فيه حجم النمو من الزيادة إلى النقصان في بعض البلدان الإفريقية بنسبة ٣٣.٥% من الجدولة: متراكمة إلى الناتج المحلي الإجمالي.

ثالثاً: آليات التعامل مع المديونية الدولية

هنالك العديد من السبل للتعامل مع المديونية وتنظيمها بغية التخفيف من أعبائها وهي توليفة تكون في مجملها ما يسمى بإعادة تنظيم المديونية (Debt Reorganization) والتي من أبرز مكوناتها^{ix}:

- ١- إعادة الجدولة : والتي تعني التأجيل الرسمي لخدمة الدين لأجل جديدة ميسرة للمبلغ المؤجل ، ويتم هذا عبر استبدال أداة مديونية بأخرى كما في حالة إعادة التحويل ومبادلة الديون أو تغيير حدود وشروط العقود القائمة مابين الدائن والمدين.
 - ٢- إعادة التمويل : تشمل استبدال أداة دين قائمة ، بما في ذلك المتأخرات ، بأداة أو أدوات أخرى مثل تحويل مجموعة من ديون التصدير الى دين واحد ، وقد تشمل أيضاً استبدال أداة دين بأداة أخرى مثل السند أو استبدال سندات قائمة بسندات جديدة .
 - ٣- السماح أو الإلغاء للديون : وهو الإلغاء الطوعي لجزء من الديون أو كلها ضمن إطار ترتيبات ما بين الدائن والمدين ولا يعد إلغاء الفوائد المستقبلية وغير المستحقة في وقتها سماحاً. وإذا ما اجري تنظيم للديون بتغيير سعر الفائدة المتعاقد عليه مثل تخفيض الفوائد لكن مع بقاء الإقساط الأساس أو بالعكس، فإن هذا يعد إعادة جدولة.
 - ٤- تحويل الدين : والتي تتمثل باستبدال الدين بدين آخر أو بأداة مالية محددة، وتضم هذه العملية تغيير الدين بالعملية الأجنبية الى التزامات مالية محددة بالعملية المحلية وبسعر خصم، وبذلك يعتبر الدين مسدداً وتتحول الذمم المالية إلى شكل آخر . ففي حالات تقليدية لتحويل الدين باسهم مثلاً فإن المدين والدائن يتفقان على تحويل الدين إلى استثمار أجنبي وتوجد أشكال أخرى لمقايضة الدين مثل مقايضة الدين بالصادرات أو مقايضة الدين بالتزامات جديدة يشترطها طرف آخر ثالث مقابل أسهم أو مبالغ بالعملية المحلية يتم استثمارها في الاقتصاد المحلي .
- إلا أن هذه الآلية تحمل في طياتها عدد من المخاطر التي ينبغي على البلدان المدينة الحذر منها والتي برزت من تجارب بلدان سابقة وبخاصة في أمريكا اللاتينية والكاريبي والتي من أبرزها :

- محدودية الموارد المالية، فقدرة الدولة المدينة على الإيفاء بمستحقات مديونيتها تكون محددة بمقدار ما هو متوفر من موارد مالية بالعملية المحلية.
- أمكانية التعرض للتضخم الشديد، أدى تحويل العملات الأجنبية المستحقة من إقراض خارجي إلى تدفق لكميات كبيرة من العملة المحلية إلى الاقتصاد الوطني خلال فترات زمنية قصيرة خلال عقد الثمانينات إلى تعزيز ظاهرة التضخم في العديد من بلدان أمريكا اللاتينية والكاريبي.

● الفساد، تتيح آلية تحويل الديون مرونة كبيرة في طرق التحويل واحتساب نسب التحويل وقيمة التحويل وشكله وهو ما يؤدي في كثير من الأحوال إلى استخدام التحويل الذي تولد كنتيجة عنها بصورة غير ملائمة وبصورة غير شرعية إلى جيوب مجهولة وبخاصة في حالة وجود مناخ أداري فاسد.

● المعرفة المحدودة لآليات تحويل الديون، وهو الأمر الذي يعود إلى سوء إدارة المعلومات والمعرفة المحدودة لآليات تحويل الديون والذي يؤدي إلى توليد معارضة محلية لاعتماد مثل هذه الآلية.

٥- إعادة شراء الدين والدفع المسبق : تتمثل هذه العملية في إعادة شراء أو الدفع النقدي لدين بشروط جديدة متفق عليها ما بين الدائن والمدين . وعندما التقليدية: قيمة الاسمية للدين بخضم ، فان الدفع المسبق يسمى إعادة شراء ويمكن للمدين أن يدخل السوق الثانوية ويشترى دينه بسعر خصم.

٦- تخفيض الدين : عندما تتم مبادلة الدين الرأسمالي باسهم أو حسابات أموال تستخدم لاستدامة التنمية ، فان الفروقات مابين الدين الذي تمت مبادلته والأموال المقدمة يمكن اعتبارها تخفيضاً للدين.

رابعاً : أنماط إعادة جدولة المديونية لنادي باريس

يقوم نادي باريس بصياغة نمط معين من إعادة الجدولة لكل بلد يعاني من مشكلة المديونية ويتقدم بطلب لإعادة جدولة مديونيته وذلك اعتماداً على تحليل واقع البلد الاقتصادي والمالي وحجم الديون الخارجية وطبيعة الديون وتواريخ استحقاق آجالها وبالتالي ظهرت عدد من الأنماط التي يعتمد عليها النادي في إعادة الجدولة والتي أبرزها:

١- البنود التقليدية : لا توجد قواعد ثابتة في هذا النمط ، فالأمر متروك للمدينين فقد يقررون تأجيل الدين لمدة (١٥) سنة مع فترة سماح . وطبق هذا النمط على البلدان النامية المدينة منذ إنشاء نادي باريس وحتى النصف الأول من عام ١٩٩٠. بينت الدراسات والتقارير أن هذا النمط غير ملائم لمديونية البلدان الفقيرة بدليل ارتفاع خدمة ديونها ارتفاعاً كبيراً في فترة قصيرة، حيث انتقلت خدمة ديونها من ١٧% من الصادرات عام ١٩٨٠ إلى ٣٠% منها عام ١٩٨٦. وهو ما دفع مؤتمر الدول السبع الكبرى المنعقد بتورنتو عام ١٩٨٨ لإقرار مبادئ جديدة لإعادة جدولة تلك البلدان لتصبح البنود التقليدية لا تسري حالياً إلا على عدد من البلدان المدينة غير الفقيرة وفق تصنيفات البنك الدولي^٥.

٢- بنود هيوستن لعام ١٩٩٠ : وفق هذا النمط يتم إعادة جدولة الديون العادية لمدة ١٥ سنة أو أكثر مع فترة سماح لمدة عامين أو أكثر وتحتسب الفوائد الجديدة حسب أسعار السوق مع فترة سماح لمدة ١٠ سنوات . كما يشترط هذا النمط أن لا تزيد أسعار الفائدة الجديدة عن أسعار الفائدة الأصلية. ولتكون البلدان مؤهلة للاستفادة من هذا النمط من إعادة الجدولة ينبغي أن لا يزيد الدخل الفردي في البلد المدين عن (٢٩٩٥) دولار وان تكون مديونيتها مرتفعة*. كما يتضمن هذا النمط إمكانية تبديل الديون شريطة موافقة البلدان الدائنة.

٣- بنود نابولي لعام ١٩٩٤ : تلغى الديون العادية بنسبة ٦٧% كحد أقصى وتعاد جدولة النسبة المتبقية من الديون على مدى (٢٣) عام مع فترة سماح لمدة ست أعوام بأسعار الفائدة السائدة في السوق . كما أتاح هذا النمط إعادة جدولة المساعدات الرسمية للتنمية لمدة أربعين عام مع فترة سماح لمدة ستة عشر عام ولا تزيد أسعار الفائدة الجديدة عن أسعار الفائدة الأصلية . ولكي يكون البلد المدين مؤهل للمعاملة بهذا النمط من جدولة الديون لابد أن لا يزيد الدخل الفردي للبلد عن (٧٠٠) دولار.

٤- بنود كولونيا لعام ١٩٩١ : وفق هذا النمط يكون إلغاء الديون العادية بنسبة ٩٠% فأكثر وتعاد جدولة النسبة المتبقية حسب بنود نابولي ، في الوقت الذي تطبق بنود نابولي ذاتها على

المساعدات الرسمية للتنمية . ويشترط على البلد لكي يتمتع بهذا النمط أن يكون من البلدان الأكثر فقراً ذات المديونية المرتفعة وفق تصنيفات صندوق النقد والبنك الدوليين.

٥- بنود ايلثاني: ^{xi} : ويعد هذا من أحدث أنماط إعادة جدولة الديون والذي كان وراء إيجاده دعم الإدارة الأمريكية لمساعدتي إعادة جدولة ديون العراق . حيث اعتمد هذا النمط على إستراتيجية جديدة تكون أكثر مرونة في تحديد مستويات جدولة الديون لنادي باريس ليشمل بلدان أكثر من أي وقت مضى بدلاً من اعتماد معايير اقتصادية صارمة في تحديد مدى استحقاق البلد لإعادة جدولة ديونه. وفق البند الثاني من آليات عمل صندوق النقد الدولي، يقدم الصندوق تحليل لإمكانية استدامة الدين لتحديد فيما إذا كان البلد يعاني من مشكلة سيولة أو مشكلة استدامة الدين أو كلاهما. ومن خلال مفاوضات العراق مع بلدان نادي باريس طلبت الإدارة الأمريكية من باقي أعضاء النادي اعتماد المرونة مع شروط التفاوض لتقديم المساعدة المالية لبلدان مثل العراق والذي يعاني من مديونية كبيرة إلا أنه وفق معايير أخرى كان يعتمد عليها النادي في السابق لا يعد مشمولاً بمعاملة البلدان الأكثر فقراً ^{xii}.

المبحث الثاني : مديونية العراق الخارجية

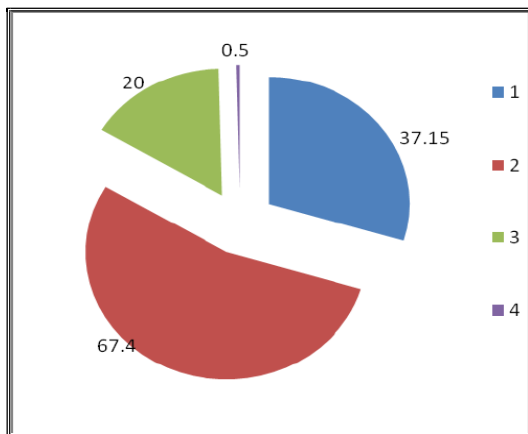
أولاً: تقدير مديونية العراق الخارجية:

هنالك تباين كبير في تقدير التزامات العراق الخارجية كنتيجة للاختلاف في احتساب الديون العراقية للبلدان المختلفة وكيفية حساب الفوائد المتركمة على العراق واختلاف أقيام تلك الفوائد مع اختلاف البلدان المقرضة له وفيما إذا كان ينبغي حساب تلك الفوائد أصلاً أو الغرامات التأخيرية في ضوء قرارات مجلس الأمن التي حرمت أي تعاملات مالية مع العراق. تشير إحدى التقديرات ^{xiii} أن حجم الديون الخارجية العراقية تبلغ ١٣١.٨ مليار دولار وتصنفها إلى ٣٨.٩ مليار ديون لبلدان باريس و ٦٧.٤ مليار لبلدان خارج نادي باريس و ٢٥ مليار دولار للمؤسسات الخاصة و ٠.٥ مليار دولار متعددة الأطراف في ذات الوقت الذي قدر وزير التخطيط العراقي السابق د. مهدي الحافظ في محاضرة له عقدت في دبي خلال شهر أيلول ٢٠٠٣ جملة التزامات العراق الخارجية بـ (٤٥٠) مليار دولار موزعة على ٣٥٠ مليار دولار تعويضات من جراء حربي الخليج الأولى والثانية و ١٣٠ مليار دولار الدين الخارجي منها فوائد بقيمة ٤٧ مليار دولار . في وقت قدرت دراسة أخرى ^{xiv} حجم الالتزامات الخارجية للعراق بـ (٣٨٣) مليار دولار منها (١٢٧) مليار من القروض والفوائد المتركمة عليها و ٥٧ مليار من المدفوعات المستحقة على عقود توريدات و ١٩٩ مليار دولار من تعويضات الحرب المستحقة بشكل خاص للكويت وإيران.

أما بالنسبة للبنك المركزي الذي لا يحتفظ سوى بأرقام الديون الرسمية المبرمة بموجب عقود فيشير إلى أن ديون العراق الحالية الرسمية مع فوائدها لا تزيد عن ٥٣ مليار دولار ، ومن الممكن أن تصل إلى ٦٥ مليار في حالة احتساب فوائد تأخيرية حتى نهاية عام ٢٠٠٣ وان قيمة أصل الديون لم تتجاوز (٢٣) مليار دولار في عام ١٩٩٠ ^{xv}.

ثانياً : تقديرات نادي باريس

لعل أكثر التقديرات التي أصبحت قبولاً في وقتنا الحاضر هي تلك التقديرات التي يعتمد عليها نادي باريس على موقعه الرسمي على شبكة المعلومات ^{xvi} والتي تشير إلى أن ديون نادي باريس تبلغ (٣٧.١٥) مليار دولار وديون ثنائية خارج نادي باريس (٦٧.٤) مليار والديون التجارية تبلغ (٢٠) مليار دولار وديون متعددة الأطراف والمنظمات الدولية بقيمة ٠.٥ مليار دولار ويمكن تصويرها بالشكل (٣).



١- بلدان نادي باريس
٣٧.١٥
٢- ديون ثنائية خارج نادي باريس
٦٧.٤
٣- الديون التجارية
٢٠
٤- التزامات متعددة الأطراف
٠.٥

الشكل (٣) : تقسيم مديونية العراق الخارجية

١. مطالبات نادي باريس :

نادي باريس هو مجموعة من البلدان *** كان اجتماعها للمرة الأولى لمناقشة ديون الأرجنتين عام ١٩٥٦ في مدينة باريس والتي اخذ عنها اسمها منذ ذلك الحين. بلغ عدد البلدان المدينة لأعضاء النادي أكثر من ٧٨ دولة وتلتقي فيه للمناقشة والتباحث فيما بينها بشأن موقف الديون الخارجية للدول المدينة أو القضايا الخاصة بطرق التعامل المشترك مع ديون البلدان النامية عبر إعادة جدولة للديون الخارجية من خلال تغيير أساليب سداد الديون المستحقة لهم وبما يضمن حقوق كلا الطرفين وذلك لتمكين البلدان العاجزة عن التسديد من أداء ديونها في آجال لاحقة بدلا من التوقف النهائي عن السداد وبالتالي إعطاء البلدان المدينة فترة تأجيل لترتيب أوضاعها المالية والتجارية .

أبرمت البلدان الدائنة الأعضاء في نادي باريس منذ عام ١٩٥٦ ما يزيد عن ٣٨٦ اتفاقية تتعلق بـ (٨٠) دولة مدينة ، بلغ مجموع الديون المشمولة بهذه الاتفاقيات ومنذ عام ١٩٨٣ ما يقرب من ٤٦٨ مليار دولار ، ولكون النادي مجموعة غير رسمية فانه لا يملك أية قوانين تشريعية مما جعل البلدان الدائنة الأعضاء فيه تمتلك مرونة كبيرة في مواجهة المواقف الخاصة لكل بلد مدين يواجه صعوبات في سداد ديونه^{xvii}. إلا أن (التنازلات) التي تقدمها بلدان نادي باريس لا يمكن أن تقدم دون توفر عدد من المعايير والقواعد التي يجب أن تعتمد عليها البلدان التي تعاني من حالة عجز شديد في ميزان مدفوعاتها أو متأخرات ديونها، ومن ابرز تلك القواعد هو اعتماد البلد المدين على شروط صندوق النقد الدولي واعتماد برامج الإصلاح الاقتصادي. يظهر جدول (١) الزيادات التي شهدتها قيم مديونية العراق عند إضافة أقيام الفوائد والتي لم تتجاوز مجموع أقيامها (٢٠.٩٨) مليار دولار ويظهر الشكل (٤) تلك الزيادات بيانياً.

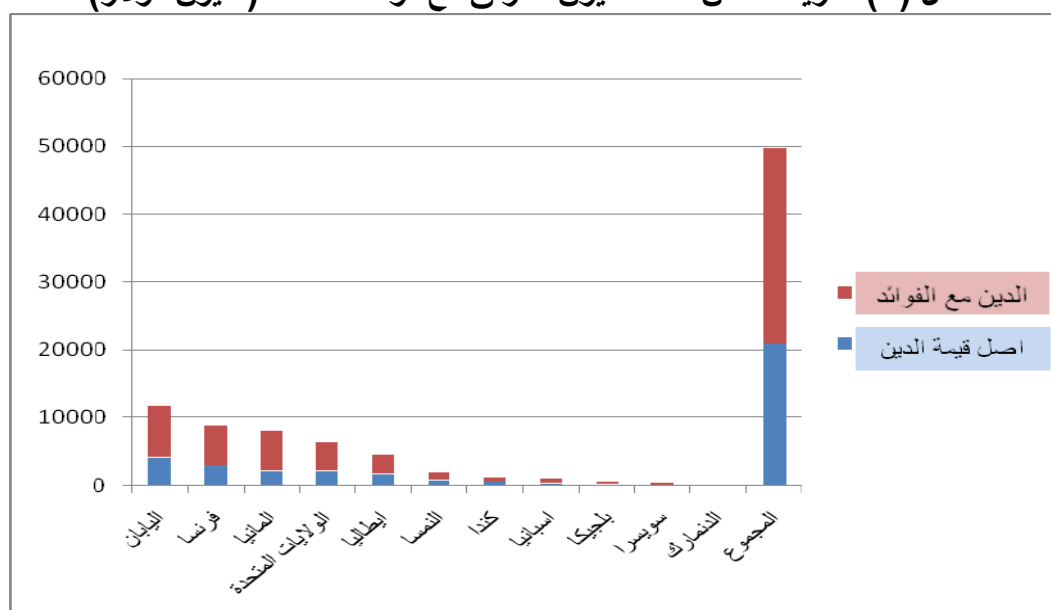
الجدول (١) : ديون العراق الخارجية

البلد	اصل قيمة الدين	الدين مع الفوائد / مليون دولار
اليابان	٤.١٠٨.٦	٧٤٥٢.٢
روسيا	٣٤٥٠	-
فرنسا	٢٩٩٣.٧	٥٧٢٠.٧
ألمانيا	٢٢٠٣.٩	٥٧٤٩.٠
الولايات المتحدة	٢١٩٢	٤١٠٨.٩
إيطاليا	١٧٢٦	٢٨٠٧.١
المملكة المتحدة	٩٣٠.٨	-
النمسا	٨١٣.١	١٠٦٣.٢
كندا	٥٦٤.٢	٥٨٦.٤
استراليا	٤٩٩.٣	-

اسبانيا	٣٢١.٢	٦١٥.٨
البرازيل	١٩٢.٩	-
السويد	١٨٥.٨	-
بلجيكا	١٨٤.٥	٣٧١.٢
فنلندا	١٥٢.٢	-
سويسرا	١١٧.٥	٢٤٣.٣
هولندا	٩٧.٧	-
كوريا الجنوبية	٥٤.٧	-
الدنمرك	٣٠.٨	٤٤.١
المجموع	٢٠.٩١٧.٩	٢٨٧٦١.٩

المصدر: "إستراتيجية العراق ٢٠٠٦" من أعداد د. كمال البصري، ورقة مقدمة للمناقشة في مجلس النواب العراقي، نيسان ٢٠٠٦، ص ١٦.

الشكل (٤) الزيادات من أعداد ديون العراق مع فوائدها (مليون دولار)



المصدر: من أعداد الباحثين بالاعتماد على البيانات الجدول رقم (١)

٢. مطالبات خارج نادي باريس:

تشكل هذه الفقرة جزء لا يستهان به من إجمالي ديون العراق حيث تشكل الديون الثنائية خارج نادي باريس قيمة (٦٧.٤) مليار دولار أي ما يزيد عن نصف إجمالي الديون الخارجية للعراق وتمثل ديون البلدان العربية التي ترتبت عليه خلال حرب الخليج الأولى و التي لم تحسم طبيعتها جزء كبير من قيمة هذه الديون.

جدول (٢) ديون العراق للبلدان العربية (مليار دولار)

البلد	قيمة الدين *	قيمة الدين **
السعودية	٣٠	٣٨.٩
الكويت	٢٧	٨.٣
قطر	٤	١.٥
الإمارات	٣.٨	٤.٢
الأردن	١.٣	-
المغرب	٠.٣٢	-

المصادر: ** جوان شونج وستيفان فيدلر " فتح النار على إعادة هيكلة ديون العراق " ، صحيفة الاقتصادية الإلكترونية العدد ٤٦٧٧ الثلاثاء ٢٠٠٦/٨/١

ثالثاً: مؤشرات حجم المديونية العراقية:

١- المعايير النسبية لقياس اثر حجم المديونية

يمكن اعتماد عدد من المعايير والنسب للمديونية والتي تبين موقع البلد موضوع البحث من مراحل الأزمة المالية وبخاصة مع عجز القيم المطلقة في كثير من الأحيان في أن تظهر لنا حقيقة وضع البلد الاقتصادي، واكبر دليل على ذلك أننا نجد في الجدول (٣) أدناه أن البلدان التي تحتل المراتب العشر الأولى من حيث القيم المطلقة لمديونيتها هي بلدان صناعية متقدمة وفي مقدمتها الولايات المتحدة الأمريكية التي تزيد مديونيتها الخارجية عن عشرة تريليون دولار وهو مبلغ يصعب تصور تحمله من لدن اقتصاد نامي أو شبه متطور.

الجدول (٣)

البلدان العشر الأولى من حيث مديونيتها (تريليون دولار)

اسم البلد	المديونية الخارجية	تاريخ البيانات
أمريكا	١٠.٠٤٠	٢٠٠٤
بريطانيا	٨.٢٨٠	٢٠٠٦/٦/٣٠
ألمانيا	٣.٩٠٤	٢٠٠٦/٦/٣٠
فرنسا	٣.٤٦١	٢٠٠٦/٦/٣٠
إيطاليا	١.٩٥٧	٢٠٠٦/٦/٣٠
هولندا	١.٨٩٩	٢٠٠٦/٦/٣٠
إسبانيا	١.٥٩١	٢٠٠٦/٦/٣٠
اليابان	١.٥٤٧	٢٠٠٦/٦/٣٠
أيرلندا	١.٣٩٢	٢٠٠٦/٦/٣٠
سويسرا	١.٠٧٧	٢٠٠٦/٦/٣٠

Source: www.wikipedia, the free encyclopedia

لأدراك البعد الحقيقي لحجم المديونية يعتمد عادةً على عدد من النسب والتي من أبرزها:

أ - نسبة المديونية إلى الناتج المحلي الإجمالي : (Debt-to-GDP Ratio)

تستخلص هذه النسبة من خلال قسمة حجم المديونية الخارجية على الناتج المحلي الإجمالي للبلد وهو ما يظهر لنا العبء الحالي للمديونية على الاقتصاد وبالتالي مقدار الناتج الوطني المطلوب توليده لتسديد المديونية . في الحالة العراقية نجد ان بداية اتجاه هذا المقياس إلى التراجع يعود لعامي ٨٢- ١٩٨٣ حيث ازدادت هذه النسبة باستمرار من ٤.٦% عام ١٩٨٠ إلى ١٤.٣% عام ١٩٨٨ لتصل مستويات قياسية لها عام ١٩٩١ بنسبة ٧٩١% مع فرض الحصار الاقتصادي على العراق ليتوقف تصديره من النفط الخام والذي يشكل العصب الأساس للناتج الإجمالي المحلي للبلد ومن ثم إلى نسبة ٢٥٧.٧٨% في عام ٢٠٠٦ بناتج محلي إجمالي يقدر بـ (٤٨.٥١) مليار دولار وحجم مديونية خارجية تبلغ ١٢٥.٠٥ مليار دولار، وهو ما يظهر نمو المديونية بمعدلات أسرع بكثير من النمو الاقتصادي (فيما لو كان هناك نمو حقيقي أبطأ وليس مجرد ارتفاع لأسعار برميل النفط الخام في الأسواق الدولية) .

ب- نسبة المديونية إلى الصادرات : (Debt-to-Export Ratio)

تظهر لنا هذه النسبة في واقع الحال مدى قرب البلد المدين من الإفلاس لكون قيمة الصادرات تعكس قدرة البلد على توفير العملات الأجنبية لخدمة ديونه ، ويعتبر البنك الدولي البلد الذي يتجاوز حجم مديونيته إلى الصادرات نسبة ٢٠٠% هو في حالة حرجية^{xviii}. تظهر بيانات العراق ان هذه النسبة تزايدت بشكل ملحوظ خلال العقود الثلاث الماضية حيث ازدادت من ٩.٤% عام ١٩٨٠ إلى ١٠.٧٧% عام ١٩٨٦ كنتيجة لانخفاض الأسعار النفط العالمية لتتراجع إلى ٥.٨٢% عام ١٩٨٩ قبل ان تقفز من جديد إلى أرقام خيالية لتصل إلى ٨٤.١%

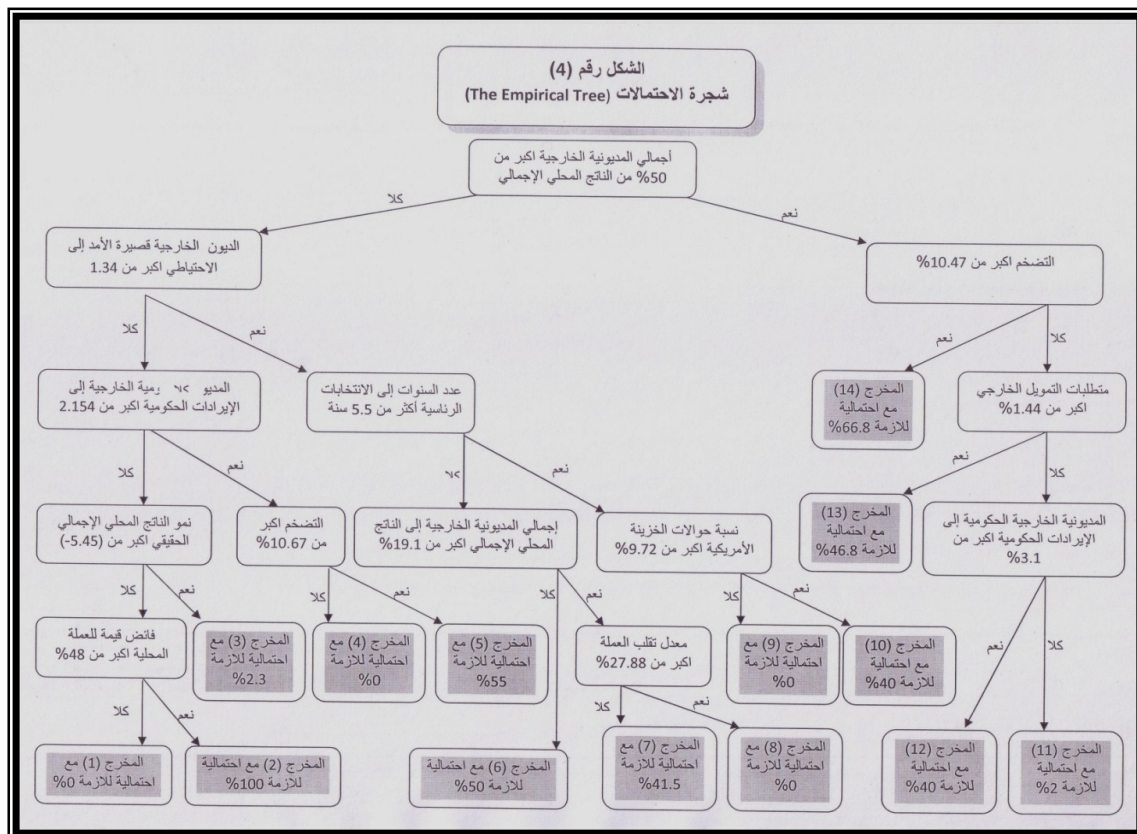
في عام ١٩٩١ كنتيجة لقرارات مجلس الأمن بحضر الصادرات العراقية ولتبلغ في عام ٢٠٠٦ نسبة ٤٥٢ %^{xix}.

ج - خدمة الديون إلى الصادرات:

الاقتصاد مواجهاً لمشكلة المديونية إذا ما تجاوزت تلك المديونية النسبة التي تشكلها خدمة الديون من صادراته ٣٠ % . ويشير د. عبد الرحمن المشهداني^{xx} إلى أن الفوائد المتركمة على أصل الدين الخارجي خلال العشرين سنة الأخيرة بلغت (٥٠) مليار دولار من إجمالي مبلغ الدين الواجب على العراق سداده تمثل فوائد متأخرة تراكمية لخدمة الدين، وهذه القيمة تتجاوز بالتأكيد الثلاثين بالمائة المعتمدة كون النسبة للصادرات العراقية لعام ٢٠٠٦ بلغت نسبة ١٠٣ %.

٢- معايير اثر حجم المديونية من خلال شجرة احتمالات المديونية (Debt Empirical Tree)

تقوم هذه الوسيلة في الأساس على استخلاص معايير نسبية مختلفة من خلال دراسة حالات متعددة لمجموعة من البلدان التي مرت في أزمات مديونية خارجية ومن ثم تقدير احتمالية أن يشهد أي بلد آخر في أزمة مديونية من خلال مدى انطباق المعالم العامة التي شهدتها تلك البلدان من حيث مستويات المديونية الخارجية إلى الناتج المحلي الإجمالي ومستويات التضخم التي يعيشها الاقتصاد ونسبة الديون قصيرة الأمد إلى الاحتياطي الأجنبي ومجموعة أخرى كبيرة من المعايير التي خلصت إليها العديد من الدراسات والتي وجدت فيها مؤشر كاف للدلالة على مخاطر حدوث الأزمة. ومن خلال الشكل (٥) يظهر لنا جلياً المخاطر التي يعاني منها واقع الاقتصاد العراقي في ظل مؤشرات كثيرة والتي من أبرزها المستوى المرتفع للرقم القياسي للأسعار (التضخم) ومتطلبات التمويل الخارجي المرتفعة ونسبة المديونية الخارجية إلى إجمالي الإيرادات الحكومية التي لم تتجاوز الـ (٥٠) مليار دينار عراقي في عام ٢٠٠٦ يساهم القطاع النفطي فيها بمبلغ (٤٣.٧٤١) مليار دينار وتساهم المنح بمبلغ (١٢.٣٨٥) مليار دينار.



"Predicting sovereign debt crises", Paolo Manasse and others IMF working paper WP/03/221, Nov. 2003, p31.

رابعاً : المراحل المنجزة من مديونية العراق ١- احتساب مديونية العراق الخارجية

بغية الوصول إلى تقدير دقيق لحجم مديونية العراق الخارجية والتحقق من مطالبات البلدان الأخرى اتخذ العراق عدد من الإجراءات التي من أبرزها تعيينه لمكتب "كليري غوتليب ستين اندهاملتون" الأمريكية (Cleary Gotteib Steen & Hamilton) كمستشارين قانونيين عامين و"أرنست أند يونغ" (Ernst & Young) كوكلاء تدقيق وتسوية لجمع ومطابقة ديون العراق الخارجية، وأوكل كذلك لمؤسسة "سيتي جروب" و"كي بي مورجان" (KPMG) للديون التجارية في حين اختصت "ليزارد فريريه" (Lazard Freres) للتعامل مع الديون الثنائية الأطراف المدين بها العراق لنادي باريس من الدائنين الحكوميين ، وأوكل "لنولييهان لوكي هوارد اند زوكين" التعامل مع الديون الثنائية لبلدان خارج نادي باريس .

قدمت المالأولى:لأولى إلى شركة ارنست أند يونغ والمتعلقة بالدائنين التجاريين والمتمثلة بالمؤسسات المالية والمجهزين التجاريين والتي بلغ مجموعها (١٨.٢٣٨.٧٥٣.٣٨٤) دولار أمريكي وتمت مطابقتها من لدن الشركة أعلاه بنسبة ٧٤% من المبلغ الإجمالي حتى الآن. كما قدمت وزارة المالية والبنك المركزي العراقي وبالتنسيق مع المستشارين الماليين عروض لغرض شراء الدين بنسبة ٢٥, ١٠% للدائنين الصغار (اقل من ٣٥ مليون دولار) وعرض آخر لقاء سندات .

٢- معالجة ديون العراق لنادي باريس

المرحلة الأولى: اتفاقية **** برنامج المساعدات لما بعد الأزمات (Emergency post (EPCA) conflict Assistant program)

وقعت هذه الاتفاقية في ٢٩/٩/٢٠٠٤ والتي حصل العراق بموجبها على قرض بمبلغ (297.1) مليون وحدة حقوق سحب خاصة (SDR) والتي تشكل ٢٥% من حصة العراق لدى الصندوق، تتلخص بنودها الرئيسية بما يلي:

أ- إصلاح مالي وإدارة جيدة للمصروفات.

ب- إصلاح سياسة الدعم الحكومي متمثلاً بتقليص تخصيصات الحصة التموينية وأسعار المشتقات النفطية.

ج- تقليل تدخل الدولة في إدارة المشاريع الاقتصادية وخصخصة ما أمكن وتشجيع الصناعات الصغيرة والمتوسطة.

د- البدء بتقديرات الدين: النقدي للعوائل الفقيرة من خلال برنامج شبكة الضمان الاجتماعي.

المرحلة الثانية: اتفاقية الترتيبات الساندة: (SBA) Stand – By Arrangement

بالرغم من عجز العراق في الإيفاء بكافة التزاماته التي تعهد بها بموجب اتفاقية المرحلة الأولى (EPCA) إلا أنه تمكن بعد مفاوضات طويلة في إقناع صندوق النقد الدولي باستمرار الالتزام بها باعتبارها جزءاً أساسياً من إستراتيجية العراق المستقبلية ، وتمكن من إبرام اتفاقية الترتيبات الساندة في ٢٣/١٢/٢٠٠٥ والتي حصل العراق بموجبها على قرض يعادل (٤٧٥,٤) مليون وحدة من حقوق السحب الخاص (SDR) أو نسبة ٤٠% من الحصة. وينبغي بموجب برنامج هذه الاتفاقية المحافظة على استقرار اقتصادي ومالي كلي وتحقيق نمو معزز على المدى المتوسط، وافق المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي على الاتفاقية مع العراق لتستمر مدة (١٥) شهراً لتمدد مرة أولى في ١٢/٣/٢٠٠٧ لتمدد مرة ثانية لغاية ٢٨/٨/٢٠٠٧ ولتمدد مرة ثالثة بناءً على طلب العراق لغاية ٢٨/١٢/٢٠٠٧^{xxi}.

المرحلة الثالثة : يفترض من خلال هذه المرحلة إلغاء ٢٠% من الدين العراقي لصالح أعضاء نادي باريس في ٣١/١٢/٢٠٠٨ في حالة استمرار العراق بالإيفاء بشروط اتفاقية التدابير الساندة وتقديم صندوق النقد الدولي تقريراً يؤكد فيه إكمال العراق لالتزاماته بموجب بنود اتفاقيات الترتيبات الساندة.

المتبقي من الدين : تعطى مهلة للعراق قدرها ست سنوات وفقاً لما يلي :

- أ- لا يتم دفع أي مبلغ خلال السنوات الثلاث الأولى.
- ب- يتم دفع نسبة من الفوائد خلال السنوات الثلاث التالية.
- ت- تحتسب الفوائد على المتبقي من الديون بعد اخذ نسب التخفيض البالغة ٨٠% بنسبة الفائدة الساندة في السوق ، ليتم تسديد للفوائد والأصل على (٢٤) قسط سنوي.
- ٣- الديون التجارية :

إحدى شروط اتفاقية نادي باريس هو أن البلدان المدينة لا تستطيع إعطاء الآخرين صفقة أفضل من تلك الممنوحة للدائنين من حكومات النادي، وهو ما عمل في واقع الأمر على وضع سقف أعلى للثمن الذي يستطيع العراق تقديمه للآخرين بمن فيهم أصحاب الديون التجارية والتي كانت مهمة أثبات والتحقق من ما يدين به العراق لهم من ائدة الأمور حيث أنها تتباين في طبيعتها من ائتمان تجاري للموردين إلى تعهدات مكتوبة لتسديد الدين إلى قروض وفواتير و ضمانات والتزامات بالدفع .

مع انطلاق مساعي العراق في معالجة مديونيته ، ظهر افتراض لدى المدينين بأن العراق سيعطي دائنيه التجاريين جزء لا بأس به من مستحقاتهم نقداً كنتيجة لعمليات صغيرة قام بها في بداية الأمر، إلا أنه سرعان ما كان على العراق أن يغير في سياساته لكون هذا الأسلوب يتطلب إيجاد عرض نقدي كبير، وهو الأمر الذي يمكنه وبكل سهولة أن يعرض الاقتصاد لازمة

حقيقية في السيولة النقدية من شأنها أن تعمق عجز المعايير الاقتصادية العمومية عن المحافظة على استدامة الدين. وكان الأسلوب الأفضل هو مقايضة دين مقابل دين من خلال إصدار سند مقابل دين قديم وهو ما سيساعد العراق على تطوير صفته كدائن في الأسواق الدولية وإيجاد ثمناً لديونه في تلك الأسواق.

في بادئ الأمر قدم العراق عرضاً لصغار الدائنين (أصحاب الديون التي تقل عن ٣٥ مليون دولار) صفقة نقدية تقضي بمقايضة (١٠) سنتات لكل دولار وهو الأمر الذي لم يلاقي الكثير من القبول في البداية، إلا أن قرار مجلس الأمن رقم (١٤٨٣) في ٢٣/٥/٢٠٠٣ أشار في الفقرة (١٥) منه إلى مطالبة البلدان بحل مشكلة الدين الخارجي العراقي وإقراره بعدم خضوع الأموال الناجمة عن صادرات العراق إلى أي إجراءات قانونية كنتيجة للديون لغاية ٢٠٠٧/١٢/٣١، وهو ما حد بشكل كبير من السبل المتاحة أمام الدائنين التجاريين للتعامل مع العراق وبالتالي دفعهم للاتفاق مع العراق وحصول تبادل كامل لتلك الديون مع العراق عندما قدم الأخير شروط إعادة التفاوض بشأن ديونه التجارية في ٢٦/٧/٢٠٠٥ والتي نصت انه بالنسبة للدائنين الصغار سيقوم العراق بالتسديد من خلال النقد والإطفاء بما يعادل (١٠,٢٥%) من قيمة الدين الذي لا تتجاوز قيمته (٤,٣) مليون دولار، أما الدائنين الذين تتجاوز أقيام ديونهم هذا المقدار فيتم التعامل معهم على ذات الأسس التي اعتمدت لتخفيض الديون التي تم اعتمادها في ديون نادي باريس والتي ينبغي أن تصل في نهاية المطاف إلى تخفيض ٨٠% من أصل الدين. ولتحقيق ذلك قامت الحكومة العراقية بإصدار سندات ذات قيمة اسمية تبلغ (٢٠٠) دولار لكل (١٠٠٠) دولار من أصل الدين وهي ما أطلق عليها (سندات اليورو Eurobonds) والتي نظمت في لندن وتكون مضمونة من لدن الحكومة العراقية بسعر فائدة سنوي يبلغ ٥,٨% وتستحق الإيفاء عام ٢٠٢٨ وبدء إصدارها في ٢٣/١/٢٠٠٦.

المبحث الثالث: واقع معالجات المديونية العراقية وآفاقها المستقبلية

أولاً: ملاحظات عامة على المعالجات المعتمدة (الاستنتاجات)

رغم الجهود التي بذلت على مدى السنوات الأربع الماضية لمعالجة مشكلة المديونية العراقية، إلا أن العديد من الملاحظات برزت بشكل واضح في سبل المعالجة والسياسات التي اعتمدت ويمكن تحديدها في النقاط التالية:

١- إحدى متطلبات الإدارة الجيدة للمديونية الخارجية يتمثل في تخصيص جزء مكافئ من النمو المستقبلي المتوقع أو الناتج المحلي الإجمالي لتمويل خدمة المديونية الحالية أو بالحد الأدنى خدمتها، وكذلك وضع حدود قصوى لنمو المديونية بالشكل الذي يبقياها في حدود قابلة للخدمة. إلا أن ما نشهده في واقع الاقتصاد العراقي الآن هو الإدارة غير الكفؤة لبعض فقرات الاقتصاد من خلال اعتماد سياسات نقدية توسعية في ظل ظروف متدهورة من الفساد الإداري وهو ما يؤدي إلى الحد من الأثر الإيجابي الذي يمكن لمثل هذه السياسات التوسعية أن تحملها للاقتصاد.

٢- كان لاعتماد الحكومة والبنك المركزي لسعر صرف للدينار العراقي أعلى من مستواه التوازني من خلال التدخل في مزادات الدولار اثر كبير في تدهور ميزان المدفوعات كنتيجة لفقدان البضائع العراقية القليلة القابلة للتصدير لجزء من قدراتها التنافسية المحدودة أصلاً وبالتالي الحد من الصادرات العراقية وهي الطريق الطبيعي لخدمة الديون الخارجية.

٣- لا بد من إدراك أن معظم الديون التي ترتبت بذمة العراق هي ديون ذهبت لتمويل الإنفاق العسكري الذي ارتبط بالحرب العراقية- الإيرانية لعام ١٩٨٠ والتي صبت لمصالح العديد من بلدان المنطقة وسياسات البلدان العظمى، وهذه الديون تسمى بالديون البغيضة (Odious Debts) وفقاً للمعايير والاصطلاحات الدولية المتعارف عليها في التعامل الاقتصادي ولا بد للجانب العراقي من استخدام هذا البديل للضغط على البلدان المدينة التي لا زالت مترددة في

تخفيض ديون العراق وبخاصة البلدان الخليجية التي استفادت أي استفادة من تراجع الصادرات النفطية خلال تلك الحرب وتوقفها الكامل على مدى ثلاثة عشر سنة من الحصار الاقتصادي والذي انعكس بارتفاع ملحوظ في أسعار النفط الخام بالسوق الدولية . وبالتأكيد لا يأتي هذا الكلام لتبرئة اغلب البلدان الغربية من الدور الذي لعبته في تأجيج نار تلك الحرب لمصالحها، حيث تشير إحدى الدراسات^{xxii} إلى أنه في السنوات الأولى من تلك الحرب أنفقت كل من حكومات الولايات المتحدة وبريطانيا وفرنسا وإيطاليا والاتحاد السوفيتي وقامت بدعم تمويل قروض ميسرة تصل أقيامها إلى (٤٠) مليار دولار إلى الحكومة العراقية واستمرت في توفير تسهيلات مالية كبيرة حتى عام ١٩٩٠ وكان آخرها القرض الأمريكي لشراء الحنطة الأمريكية في نهاية عام ١٩٨٩.

٤- لقد كان لإصرار بعض البلدان الأعضاء في مجلس الأمن (وبخاصة الولايات المتحدة وبريطانيا) على الإبقاء وإطالة أمد الحصار الاقتصادي على العراق تحت ذريعة امتلاكه أسلحة دمار شامل (وهو الأمر الذي اعترف الأمريكيان بعدم وجودها أصلاً بعد احتلالهم للعراق)، إذ أدى إلى الإسراع في انهيار الاقتصاد العراقي وعمق من مشاكله المالية وهو الأمر الذي ساهم في تحويل مشكلة مديونية العراق من مشكلة سيولة قصيرة الأمد قابلة للسيطرة إلى حالة من عدم استقرار المطلق، وتقدر خسائر العراق كنتيجة للحصار الاقتصادي بـ (١٣٠) مليار دولار من عائدات النفط والتي نجد أن ذات الأطراف تتحمل مسؤولية مالية إزاء الاقتصاد العراقي.

٥- ارتبطت إعادة جدولة ديون العراق مع نادي باريس بالتزامه بشروط وتوصيات صندوق النقد الدولي لتطبيق وصفات الإصلاح الاقتصادي وعلى مراحل زمنية محددة والتي من بينها تخفيف عجز الموازنة الحكومية من خلال رفع أسعار المنتجات النفطية وتخفيض الدعم للبطاقة التموينية من (٦) تريليون دينار عراقي عام ٢٠٠٥ إلى (٤.٠٥) تريليون دينار حسب تخصيصات موازنة عام ٢٠٠٦ (بغية الابتعاد عن الدعم الشمولي) أي الانتقال من الدعم المباشر إلى المعونات الموجهة. كما أن من عناصر الوصفات تهيئة النشاط الاقتصادي ليكون ضمن آليات السوق بدلاً عن التخطيط والإدارة المركزية وإعطاء القطاع الخاص الدور الأكبر ورفع الدعم الحكومي المطلق.

لهذه السياسات المستعجلة اثر لا يمكن تجاهله على واقع الاقتصاد العراقي الذي لا يزال يترنح تحت وطأة الصدمات المتتالية التي تلقاها، حيث أن تنصل القطاع العام العراقي المطلق.ه في الاقتصاد مع فقدان الدور حقيقي لقطاع خاص كفء يعني إمكانية تعرض (١٩٢) مشروعاً كبيراً مملوك للدولة يعمل فيها ما مجموعه (٥٠٠٠٠٠) فرداً إلى فقدان وظائفهم، إضافة للدور الذي يلعبه القطاع العام في إيجاد فرص عمل جديدة في مناخ من البطالة تجاوزت نسبتها ٦٠% من القوى العاملة.

كما انعكس تخفيض الدعم الحكومي عن أسعار المشتقات النفطية والبطاقة التموينية على واقع الحياتي للمواطن العراقي الذي يعاني ١٠% منهم من الفقر المدقع و ٤٣% من الفقر المطلق . حيث أن رفع أسعار المشتقات النفطية انعكس بصورة ارتفاع متتالي للرقم القياسي لمؤشرات اقتصادية مختلفة (المؤشرات التسع للرقم القياسي للأسعار) في سلسلة من الزيادات المتتالية على شكل مضاعف تضخمي ينعكس على مختلف القطاعات الاقتصادية لما للوقود دور يلعبه في حياة المواطن العراقي في العديد من الأصعدة.

٦- لا بد من الإشارة إلى حقيقة أن نادي باريس لم يقم بشطب حقيقي للديون كون أن ديون العراق كانت معروضة أصلاً في السوق المالية العالمية بـ (٨) سنتات للدولار الواحد في أيلول عام ٢٠٠٤ أي قبل شهرين فقط من اجتماع نادي باريس ليرتفع بعد الاتفاق مع نادي باريس إلى (٢٥) سنتاً للدولار الواحد^{xxiii}، وهو الأمر الذي يمكن احتسابه بصورة بسيطة فإذا كان أصل الدين العراقي الخارجي هو (١٢٧) مليار دولار وديون المستحقة لبلدان نادي باريس هي

(٣٧.١٥) مليار دولار فان ديون نادي باريس ستخفيض بنسبة ٨٠% مع نهاية المراحل الثلاث وعلى افتراض نجاح العراق في تنفيذ التزاماته الدولية لتبلغ (٧.٤٣) مليار دولار ليبقى بذمة العراق مبلغ (٩٧.٢٨) مليار دولار وبسعر (٢٥) سنت للدولار ليصل قيمتها في أسواق المال (٢٤.٣٢) مليار دولار قيمة الديون العراقية الخارجية للعراق . في حين أن قيمة ديون العراق الخارجية والبالغة (١٢٧) مليار وبسعر معروض كما كان في أيلول ٢٠٠٤ بـ (٠.٠٨) سنت لكل دولار واحد سيكون قيمة الديون العراقية الخارجية (١٠.١٠) ثانياً: ار دولار أي أن قيمة ديون العراق قد ازدادت بعد اتفاق العراق مع بلدان نادي باريس.

ثانياً : السبل المقترحة للتعامل مع مديونية العراق (التوصيات)

١- ينبغي الوصول إلى سياسات محددة لمعالجة المديونية ووضع إستراتيجية لذلك بالتنسيق مع سياسات الإدارة الاقتصادية التي تحدد المستوى المستدام للاقتراض الخارجي والذي يتحدد بمقدار التدفقات التي يستطيع البلد استخدامها بكل فاعلية لخدمة الدين دون الوقوع في إشكالية التأثير على النشاط الاقتصادي الإجمالي للبلد ، كون أن إدارة المديونية هي جزء لا يتجزأ من الإدارة الكلية للاقتصاد والسياسات الحكومية .

٢- ضرورة إجراء مراجعة دقيقة للأسس التي سجل بموجبها مديونية العراق من لدن المؤسسات والشركات الدولية التي كلفها العراق بذلك ، ولا يتم هذا إلا من خلال جمع بيانات مفصلة على أساس التعامل مع كل مبلغ دين بشكل منفصل، ولم يعد مقبولاً للإدارة الوطنية أن توكل مثل هذه المهمة التي تشكل حجر الأساس في مطالبات البلدان الأخرى علينا إلى شركات تكون مقراتها بلدان الخصوم.

٣- إيجاد الحل المناسب للمديونية يرتبط إلى حد كبير بالتنمية الاقتصادية والنمو الاقتصادي وما يلعبه دورهما في تسديد التزامات البلد الخارجية. ولا تمثل تقنية إعادة جدولة الدين سوى إحدى الطرق المتاحة للتخفيف من حدة المشكلة وينبغي العمل على الربط بين وضع سياسات تنمية فعالة وتعشيقها مع إدارة ملائمة للمديونية. وحقيقة كون برامج الصندوق يمكنها أن تلعب دور عكسي في معالجة المديونية أثبتتها أحد الباحثين^{xxiv} في دراسة قدر فيها الدور الذي لعبته برامج الصندوق في التخفيف من حدة المديونية وجد فيها أن في (٣٦) بلد نامي طبقت هذه البرامج ازداد ثقل مديونيتها الخارجية بالنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي من ٨٢% في منتصف الثمانينيات إلى ١٥٤% في منتصف التسعينات بنسبة زيادة تقارب الـ ٨٨% في حين ازدادت نسبة المديونية إلى الناتج المحلي الإجمالي في البلدان النامية التي لم تطبق هذه البرامج من ٥٦% إلى ٧٦% للفترة نفسها على التوالي أي بنسبة زيادة اقل من ٣٦%.

٤- على الجهات العراقية تفعيل إدارة المتبقي من ديون العراق بعد أكمال التخفيضات من خلال اعتماد عدد من الوسائل الأخرى بالتزامن مع آليات نادي باريس والتي من أبرزها مقايضة الدين بحقوق الملكية وهو أسلوب يتيح للمستثمر الأجنبي أن يستثمر في العراق من خلال شراء سندات مقومة بالعملة الأجنبية صادرة عن البنك المركزي وبأسعار السوق ليقوم فيما بعد بشراء هذه السندات من المستثمر الأجنبي مقابل الدفع بالعملة المحلية ليقوم المستثمر بدوره باستخدام هذه العملة المحلية للاستثمار المباشر في شركات ومشاريع محلية الأمر الذي سيساعد في دفع عملية النمو الاقتصادي.

٥- عند التفاوض على المتبقي من الدين الخارجي العراقي ينبغي على الجانب العراقي اعتبار الدين الخارجي له كما هو في ١٩٩٠/٨/٢ والتفاوض من أجل عدم إضافة أي مبالغ أخرى كالفوائد التعاقدية والفوائد التأخيرية لغاية تاريخ رفع الحصار الاقتصادي بدعوى القوى القاهرة التي نتجت عن قرارات مجلس الأمن المتعددة ابتداءً من القرار ٦٦١ لعام ١٩٩٠ وحتى القرار ١٤٨٣ لعام ٢٠٠٣ والتي لم تسمح بأي معاملات مالية أو اقتصادية مع العراق (بالرغم من عدم ورود تعبير "الديون الخارجية للعراق" في أي من تلك القرارات)

- ٦- إذا أضفنا إلى ديون العراق الثقيلة تعويضات حرب الخليج البالغة ٥٦ مليار دولار^{xxv} والتي تحسم مباشرة من إيرادات العراق النفطية بنسبة ثابتة تبلغ ٥% ، فإن مديونية العراق الموثقة والتزاماته الخارجية تصل إلى أكثر من ١٨٠ مليار دولار ، وهذا المبلغ لا يمكن لأي بلد أن يتحملها (ناهيك عن تعويضات حرب الخليج الأولى) ورغم إدراكنا حقيقة أن التعويضات تختلف عن الديون باعتبارها محكومة بقرارات أصدرها مجلس الأمن وواجبة السداد بوضعها الحالي ، إلا أن مثل هذه التعويضات ستؤدي يقينا إلى انهيار جهود العراق المبذولة في وضع ديونه ضمن نطاق قابل للاستدامة. كما أن قرارات تعويضات الحرب هذه فرضت على العراق في حينها لدوافع سياسية معروفة من لدن جهة سياسية (مجلس الأمن) وليس بموجب قرار قضائي محايد وملزم صادر عن محكمة أو جهة تحكيمية موضوعية ومحايدة ، ولا يمكننا اعتبار لجنة التعويضات التي أنشأها المجلس جهة قضائية مقبولة . وبالتالي فإن كافة قرارات اللجنة وإجراءاتها من حيث الجوهر هي سياسية وتخضع لمصالح وأهداف البلدان الأعضاء ، عليه فالتعويضات ليس لها بالضرورة الصفة القطعية أو النهائية للأحكام القضائية مما يجعلها أداة سياسية ترتبط بمصالح البلدان الأعضاء في مجلس الأمن وعلاقاتها الثنائية بالعراق من جهة، والكويت وباقي بلدان الخليج من جهة أخرى^{xxvi}.
- ٧- يميل العراق اليوم إلى اعتماد آليات للتقويم الظرفي لمديونية والتي تنصب على اعتماد سياسة اقتصادية ومالية تهدف إلى إيقاف تفاقم المديونية الخارجية على المدى القريب وكذلك محاولة الحصول على أكبر تخفيض ممكن ، في حين أن على العراق اعتماد آليات للتقويم الهيكلي الحقيقي بشكل أكثر طموحا متجاوزا في ذلك الإيفاء بمتطلبات المشروطة والإصلاحات الجاهزة لصندوق النقد الدولي إلى القضاء على المسببات العميقة للاختلالات وعلى المديين المتوسط والطويل بغية الوصول إلى معالجات حقيقية لتلك المسببات.
- ٨- لا بد من التأسيس لنظام مالي حكومي يمتاز بالدقة في توظيف الموارد وتحديد أولوياتها ليكون لأي نفقات جديدة مقترحة مخرجات واضحة ومحددة وان يتصف تخصيص الموارد بمرونة شديدة لينسجم مع تغير الأولويات، كما يشير الدكتور فيليب كرم^{xxvii} إلى إمكانية أن تتخذ السياسة المالية العامة إجراءات استباقية للحيلولة دون حدوث ارتفاع كبير في أعباء الدين العام على المدى المتوسط وذلك الأمر يتطلب مرونة كبيرة في تخطيط المالية العامة.
- ٩- لا بد من أدراك أن إدارة المديونية العامة تؤثر بشكل متداخل مع العديد من الأوجه الأخرى التي منها الإدارة المالية العامة والتي هي من مسؤولية وزارة المالية وإدارة أسعار الصرف والتي هي من مسؤولية البنك المركزي العراقي والإدارة النقدية والتي هي من مسؤولية البنك المركزي والدائرة الاقتصادية في وزارة المالية وإدارة المساعدات وبرامج التعاون والتي هي من مسؤولية وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي وغير هذا الكثير لذلك ينبغي أن يبقى واضحا الجهة المسؤولة عن إدارة المديونية حتى وان تعددت الجهات المدخلات وتباينت المخرجات التي تؤثر فيها تلك السياسات ، كما أن الطبيعة الواسعة لتأثير إدارة المديونية توجب أن تدار من لدن جهة ذات تأثير وقرار في مجمل تلك المدخلات (كأن تكون من لدن جهة عليا ترتبط بمجلس الوزراء أكثر من كونها دائرة للدين العام تابعة لوزارة المالية).

الهوامش:

¹ William R. Clive; "International Debt; The past quarter century and future prospect, Peterson Institute for international economics, Dec.2006, P244.

ⁱⁱ World Bank: "world Economic Review 2004", Washington D.C 2004. P 66- 75

iii JanAart Schulte; Globalization, A critical Introduction, second edition, Palgrave Macmillan, N.Y, 2007 p 333.

iv Jeffery D. Sachs: "External Debt structural adjustment and economic Growth", International Monetary and Financial Issues for the 1990, Vol. IX 1998 p 46.

v Paolo Manasse and Nouriel Roubini; Roles of Thumb for sovereign debt crises, IMF working paper WP/ 05/42, March 2005. p4

vi OP. cit p7.

vii والذي Arthur Laffer سمي نسبة للاقتصادي الأمريكي (Laffer curve) منحني لافير أطلقه أول مرة عام ١٩٧٤ عندما كان أستاذاً في جامعة شيكاغو.

viii Nuguma S. Ndung, u, "Dynamic impact of external debt Accumulation on private investment and Growth in Africa, ESPD Press, Ethiopia, aug.1998 :34.

ix د. بلقاسم العباس : إدارة الديون الخارجية " سلسلة إصدارات جسر التنمية ، العدد الثلاثون - حزيران ٢٠٠٤ السنة الثالثة - الكويت ص- ص ١٧-١٨ .

x د. صباح نعوش: إعادة جدولة الديون الخارجية على الموقع www.Knowledge Gate/asp في ٢٠٠٦/٥/١٧.

* جرت العادة في نادي باريس على اعتبار المديونية مرتفعة إذا نطبق معيارين من المعايير الثلاثة التالية: حجم المديونية يفوق ٥٠% عن الناتج المحلي الإجمالي. حجم المديونية يزيد ٢٧٥% من الصادرات . خدمة الديون تفوق ٣٠% من الصادرات .

** اخذ هذا النمط تسميته، شأنه شأن باقي الأنماط، من مكان انعقاده في مدينة إيفيان (Evian) على شواطئ نورمندي منتصف حزيران ٢٠٠٣ في اجتماع وزراء مالية الدول الصناعية الكبرى.

xii CRS Report RL 3376, Iraq Debt Relief: procedure and potential implication for international debt Relief, by Martin A. Weiss Dec. 2006 P7

xiii London club coordinating Group (LCCG): "Iraq total external debt "presentation at Dubai 2004 slide 5.

xiv Robert Looney: " Bean counting in Baghdad: debt, Reparations, Reconstruction, and Resources" strategic Insight, California, June 2003, p21.

xv د. همام الشماع : "المشروعية السياسية والقانونية لديون وتعويضات العراق" بحث مقدم للندوة الثالثة من الندوات التي يقيمها مكتب الاستشارات في كلية الإدارة والاقتصاد - جامعة بغداد ، ٢٠٠٥ ص ٥٣.

xvi www.clubdeparis.org.php.

*** الولايات المتحدة، النمسا، استراليا، بلجيكا، كندا، الدانمرك، فنلندا، فرنسا، ألمانيا، إيرلندا، إيطاليا، اليابان، هولندا، النرويج، روسيا الاتحادية، اسبانيا، السويد، سويسرا، المملكة المتحدة.

xvii د. عبد الرحمن المشهداني : المديونية الخارجية ... جدولة الديون ودورها في إعادة أعمار العراق، وقائع طاولة المائدة المستديرة في كردستان، جريدة المدى العراقية العدد ٤٤١ لعام ٢٠٠٥ : ٧.

xviii World Bank: "world debt tables ". 1995. Vol. I and II Washington D.C various pages.

xix "Iraq: Statistical Appendix", IMF country report, No.07/294, August 2007, p12, www.Imf.org.

xx د. عبد الرحمن المشهداني : المديونية الخارجية.....، مصدر سابق ص ٩.
**** تسمى قرارات نادي باريس بالاتفاقية لعدم وجود صلاحيات لهذا النادي في اتخاذ قرارات قانونية تتمتع بالالتزام وإنما على البلد المعني عقد اتفاقيات قانونية ثنائية مع بلدان النادي يكون لها بدورها قيمة قانونية.

xxi "Iraq, letter of intent, memorandum, July 17, 2007, optic, pp.5-7.
xxii WAJEEH Elali: " note : dealing with Iraq's foreign Indebtedness ,
thunderbird international Business Review, Vol. 42 (1), Jan- Feb. 2000, p 73
xxiii عبد الرحمن المشهداني: المديونية الخارجية.....، مصدر سابق، ص ٥.

xxiv Kolko, G: "the breakdown of principles" the world of Diplomacy, Paris, May 1998, pp 24-36.

xxv عدنان الكناني : " إسقاط فوائد مديونية العراق الخارجية والشرعية الدولية" جريدة الصباح، العدد ٨٥٣، في ٦ حزيران ٢٠٠٥، ص ٦١.

xxvi عبد الأمير الانباري : (التعويضات) ، ندوة احتلال العراق وتداعياته عربيا وإقليمياً ودولياً ، مركز دراسات الوحدة العربية ، لندن ، آب ٢٠٠٤ ص- ص ٩٣٩ - ٩٤١.

xxvii د. فيليب كرم: (تقييم قابلية الدين العام والخارجي على الاستمرار: مقاييس المخاطرة في إطار اقتصادي كلي)، المحاضرة العاشرة في دورة في إدارة الاقتصاد الكلي وقضايا سياسة المالية العامة للحكومة أقامها معهد صندوق النقد الدولي في القاهرة ١٢-٢٣ / ٣ / ٢٠٠٦ ص ١٧.

This document was created with Win2PDF available at <http://www.win2pdf.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.
This page will not be added after purchasing Win2PDF.