Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

وثيقة تفصيلية حول المشروع ـ مرحلة التقييم المسبق
هذه "نسخة غير رسمية". يرجى مراجعة النسخة الإنجليزية

رقم التقرير: AB7797

اسم العملية	التمويل الطارئ لسياسات التنمية الهادفة إلى استقرار المالية العامة، واستدامة مصادر الطاقة، وشفافية المؤسسات التي تملكها الدولة
المنطقة	الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
البلد	جمهورية العراق
القطاع	قطاع الطاقة (20%)، والقطاع المصرفي (20%)، وإدارة الحكومة المركزية (40%)، والإدارة العامة– خدمات اجتماعية أخرى (20%)
الرقم التعريفي للعملية	P155962
أداة الإقراض	تمويل سياسات التنمية
المقترض	جمهورية العراق
الهيئة المنفذة	وزارة المالية
تاريخ إعداد وثيقة معلومات المشروع	17 نوفمبر/تشرين الثاني، 2015
التاريخ التقديري للتقييم المسبق	27 نوفمبر/تشرين الثاني، 2015
التاريخ التقديري لموافقة مجلس المديرين التنفيذيين	17 ديسمبر/كانون الأول، 2015

أولا. خلفية عامة عن وضع البلد والقطاع

يخوض العراق مواجهة حاسمة مع تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش)، ممّا أضعف الاقتصاد غير النفطي وأدّى به إلى انكماش عميق. إلى ذلك، تفاقمت الهشاشة الاقتصادية للبلاد بسبب التراجع الحاد والسريع لأسعار النفط. وفي الوقت ذاته، يتخطى العراق، بشكل بطيء، حقبة التحوّلات المؤسسية والاضطرابات السياسية التي أضعفت بدورها قدرات المؤسسات وفعالية الدولة في ما يخص تقديم الخدمات الأساسية إلى الشعب العراقي، والتي ينص عليها العقد الاجتماعي. ويسعى "التمويل الطارئ لسياسات التنمية الهادفة إلى استقرار المالية العامة، واستدامة مصادر الطاقة، وشفافية المؤسسات التي تملكها الدولة" إلى الحفاظ على الاستقرار الاقتصادي والخدمات الأساسية والحد من آثار هذه الصدمات التي تواجهها البلاد، مع تمهيد الساحة لإصلاحات مستقبلية تستهدف تحسين إدارة النفقات واستدامة مصادر الطاقة وتحقيق الشفافية المالية في المؤسسات التي تملكها الدولة.

فقد أدّى ارهاب تنظيم داعش إلى أزمة إنسانية وإلى ضغوط هائلة على الإنفاق من المالية العامة. وقد تمدد تنظيم الدولة الإسلامية من سوريا ليفرض انتشارا سريعا في العراق في يونيو/حزيران 2014. وتسيطر هذه الجماعة حاليا على مدن رئيسة تشمل الموصل، ثاني أكبر المدن العراقية، والرمادي، عاصمة محافظة الأنبار، وكذلك على طرق أساسية للتجارة الدولية (الحدود مع سوريا والأردن وتركيا)، كما سيطرت لفترات متقطعة على أجزاء من البنى التحتية النفطية مثل مصفاة بيجي الذي يعتبر أكبر المصافي في البلاد. ولم تستطع الدولة الإسلامية أن تؤثر بشكل مباشر ومادي على الإنتاج النفطي للعراق، حيث يقع في الأساس في الجزء الجنوبي (محيط البصرة) وإلى حد ما في الجزء الشمالي. وتم تشريد أكثر من 3 ملايين عراقي داخليا، وهناك 245 ألف لاجئ سوري مسجلين حاليا في العراق، وتظهر هذه الأزمة الإنسانية أيضا عجز الجهود التي بُذلت سابقاً في مجال تحسين الخدمات. كما أن محاربة تنظيم داعش عملية مكلفة. فمن المتوقع أن يزيد الإنفاق من الموازنة على الجوانب الأمنية (المعدات والرواتب العسكرية والشرطية) إلى ما يفوق الـ 1.7 مليار دولار أميركي عام 2016 (برنامج يشرف عليه صندوق النقد الدولي، 2015). علاوة على ذلك، أدّى هذا النزاع بشكل رئيسي إلى انكماش حاد في الاقتصاد غير النفطي الذي تراجع 7 بالمائة عام 2014 وما يقدر بنحو 6.7 بالمائة عام 2015. وعانت المناطق الخاضعة للتنظيم بشكل خاص، حيث دُمرت الأصول المنتجة، والبنى التحتية، وقُطعت الطرق التجارية أو واجهت قيودا، وتراجعت ثقة المستثمرين والمستهلكين.

وقد أثر الهبوط الحاد في أسعار النفط، التي تراجعت بنسبة تفوق الـ 50 في المائة منذ يونيو/حزيران 2014، بشكل سلبي على الاقتصاد العراقي الذي لا يتسم بالتنويع ويعتمد على واردات النفط. ويملك العراق خامس أكبر احتياط نفطي في العالم يبلغ حجمه 141.4 مليار برميل. ومع الزيادة السريعة في الإنتاج عام 2015، أصبح العراق الآن ثالث أكبر منتج في العالم وثاني أكبر البلدان المصدرة للنفط في منظمة "أوبك". كما يملك العراق احتياط من الغاز الطبيعي يبلغ حجمه حوالي 112 تريليون قدم مكعب ليحتل بذلك المركز الثاني عشر عالميا. ويشكل قطاع المحروقات أكثر من 65 في المائة من إجمالي الناتج المحلي، وأكثر من 90 في المائة من عائدات الحكومة المركزية، و98 في المائة من صادرات البلاد. ونتيجة لذلك، أسفر انخفاض أسعار النفط عن تدهور حاد ومفاجئ في المالية العامة للبلاد وفي أرصدتها الخارجية، إذ تراجعت العائدات النفطية في الموازنة العامة بما يقدر بنحو 19.3 في المائة من إجمالي الناتج المحلي لعام 2015، وذلك بين عامي 2014 و2015. وانخفضت عائدات التصدير بنسبة مماثلة (19.3) في المائة مما أدى إلى تدهور كبير في ميزان الحسابات الجارية. وكان من شأن الانخفاض في أسعار النفط من عام 2014 إلى 2015 أن يسفر عن فقدان عائدات الموازنة بما يعادل 24 في المائة من إجمالي الناتج المحلي لعام 2015 (41 مليار دولار أميركي)، غير أن الحكومة تمكنت من تحقيق زيادة ضخمة في إنتاج وتصدير النفط. ومع تواصل انخفاض أسعار النفط، من المتوقع أن يستمر العراق في مواجهة الضغوط على الموازنة في 2015–2016.

ثانياً: أهداف البرنامج

يساند هذا التمويل الإصلاحات الاقتصادية التي تنفذها الحكومة العراقية. وتتطابق الأهداف الإنمائية للبرنامج التمويلي مع استراتيجية الحكومة التي ترمي إلى التنمية الشاملة والكفاءة في تقديم الخدمات وإجراءات الحماية الاجتماعية. ويعتمد البرنامج المقترح على ركائز ثلاث، التي تشكل أيضا الأهداف الإنمائية للبرنامج، نذكرها كالآتي: تحسين: (1) إدارة المصروفات، و(2) استدامة مصادر الطاقة، و(3) تحقيق الشفافية في المؤسسات التي تملكها الدولة. وتتضمن الركيزة الأولى إصلاحات ترمي إلى تحسين إصلاح أجور القطاع العام، والاستثمارات العامة، وإدارة الدين، ونظام المعاشات التقاعدية. وفي إطار الركيزة الثانية ستتمحور الإصلاحات حول الحد من إحراق الغاز والتوسع في توليد الكهرباء من الغاز وخفض الدعم للكهرباء. وتخاطب الركيزة الثالثة نقص الشفافية بين المؤسسات المالية وغير المالية التي تملكها الدولة.

ثالثاً: دواعي مساهمة البنك الدولي

إن الإصلاحات التي تحظى بالدعم من البرنامج المطروح تعزز الهدفين الاستراتيجيين لمجموعة البنك الدولي وهما القضاء على الفقر المدقع وتعزيز الرفاه المشترك على نحو مستدام، كما تتطابق مع استراتيجية مجموعة البنك الدولي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ويهدف برنامج البنك الدولي إلى المساهمة في تثبيت السلام والاستقرار في المنطقة من خلال معالجة أسباب الاضطرابات بأسلوب استباقي، وذلك في محاولة للحد من الآثار الناتجة عن الضعف الهيكلي والصراع. فمن الأسباب الرئيسة للاضطرابات والصراع في العراق ضعف العلاقة بين الحكومة والمواطنين، وعدم التكافؤ في الحصول على الخدمات، وفرضية بعض المجموعات بأنها مهمشة ولا صوت لها. ويدعم برنامج التمويل الطارئ لسياسات التنمية العلاقة بين المواطن والدولة عن طريق، أولا، المساعدة على استقرار وضع الاقتصاد الكلي وذلك لتفعيل الآليات التي تحد من تراجع الاستثمار الأجنبي المباشر، والتدهور في النمو، وارتفاع نسبة البطالة، واتساع هامش الفقر. كما يعمل البرنامج على تحسين نوعية الخدمات، مع التشديد بشكل خاص على قطاع الكهرباء لما له من صفة استراتيجية وحساسة على المستوى الاجتماعي. وقد شرعت الحكومة، نتيجة للأزمة المالية الحالية، إلى وضع برنامج إصلاحي يتطلب نجاحه تأييدا قويا من المواطنين وتمويلا خارجيا ضخما.

رابعاً: التمويل المبدئي

سيتم صرف القرض المقترح في قسط واحد فور دخوله حيّز التنفيذ.

المصدر: المقترض	0 (مليار دولار أميركي)
البنك الدولي للإنشاء والتعمير	1.2 مليار دولار أميركي
الإجمالي	1.2 مليار دولار أميركي

خامساً. الأقساط *(إذا كان نظام التقسيط مطبقا)*

دفعة واحدة	1.2 مليار دولار أميركي
إجمالي (مليار دولار أميركي)	1.2 مليار دولار أميركي

سادساً: الترتيبات المؤسسية والتنفيذية

تقع مسؤولية تنفيذ هذا البرنامج على عاتق وزارة المالية العراقية، بحيث تكون وزارة المالية مسؤولة عن عملية التنفيذ والتنسيق بين المؤسسات المعنية. كما سوف تقوم وزارة المالية والوزارات والهيئات الأخرى المعنية بالإجراءات الإصلاحية بجمع البيانات الضرورية لمتابعة المؤشرات التي تم تحديدها. ونظرا لطبيعة تعدد القطاعات والهيئات المعنية بالإصلاحات التي يمولها البرنامج، يلتزم مكتب رئيس الوزراء أيضا بمتابعة عملية تنفيذ الإصلاحات على نحو متواصل، وفقا للخطط المتفق عليها والجداول الزمنية، كما سوف يتعاون مكتب رئيس الوزراء بشكل وثيق مع فريق البنك الدولي المختص ووزارة المالية.

سابعاً: المخاطر

يواجه هذا البرنامج مخاطراً كبيرة. وتشمل المخاطر الرئيسة التي يمكن أن تحول دون تحقيق الأهداف الإنمائية المرجوة اعتبارات سياسية، وأخرى تتعلق بالإدارة العامة، والاقتصاد الكلي، وضعف المؤسسات، والصراع، والعنف، والمخاطر الاستئمانية، والمخاطر التي قد تفرضها الأطراف المعنية. ومع تقييمه لهذه المخاطر بشكل مباشر، يدرس البنك الدولي بحرص سبل الحد منها، وذلك عن طريق القراءة الدقيقة للاقتصاد السياسي في البلاد والدينامية الاستراتيجية في المنطقة. وفي حين أن المخاطر واسعة النطاق، يؤخذ بعين الاعتبار السيناريو الافتراضي لعدم تنفيذ البرنامج الإصلاحي، والذي قد يؤدي إلى مخاطر أكثر حدة: مخاطر التقاعس عن أخذا المبادرات وغياب الدعم من البنك الدولي للزخم الإصلاحي الحالي. وهناك شركاء آخرون يقتسمون المخاطر مع البنك الدولي. فقد تحرك صندوق النقد الدولي سريعا لصرف 1.24 مليار دولار أميركي من أداة التمويل السريع في يوليو/تموز 2015، كما سوف تقدم الحكومة اليابانية دعماً للموازنة عبر تمويل مواز. وتوصل صندوق النقد الدولي في نوفمبر/تشرين الثاني 2015 إلى اتفاق بشأن برنامج على مستوى الموظفين يشرف عليه الخبراء.

ثامناُ: أوضاع الفقر والآثار الاجتماعية والجوانب البيئية

الفقر والآثار الاجتماعية

بشكل عام، وعلى الأغلب، لن تؤثر الإصلاحات العامة المقترحة في الاقتصاد الكلي بشكل سلبي على رفاه المواطن. وحين أن من الصعب تقييم الأثر المباشر لبعض الإصلاحات الواسعة على الفقر والرفاه المشترك، فبقدر ما تثبت الإصلاحات المقترحة فعاليتها في تحسين كفاءة الإنفاق العام، وإصلاح المؤسسات التي تملكها الدولة، وتحسين استدامة مصادر الطاقة، فإنها ستحرر موارد مالية من الممكن توجيهها نحو تعزيز مستوى الرفاه. كما أن التوسع في الخدمات الاجتماعية والبنى التحتية الأساسية على أساس المحايدة في مجال النوع الاجتماعي (الجندر)، إذا اعتمد تطبيقه، سوف تستفيد منه النساء والفتيات بنسب متفاوتة، مما سوف يساعد على مخاطبة التباينات الحالية بين الجنسين في الوصول إلى خدمات البنى التحتية الصحية والتعليمية. كما سيساعد أي توسع في إمدادات الكهرباء للمنازل (في أعقاب الإصلاحات المقترحة) على خفض التكلفة للأسرة العراقية. ويشير تحليل مبدئي يقارن بين بيانات عامي 2012 و2014 إلى أن زيادة إمدادات الكهرباء عبر الشبكة الموحدة تؤدي إلى خفض نفقات الأسرة على الطاقة وتقليص الحاجة إلى المصادر البديلة للوقود التي تعتبر مكلفة.

الجوانب البيئية

يفرض دليل السياسات التشغيلية التابع للبنك الدولي (OP8.60) إعداد تقييم حول الآثار البيئية المحتملة للبرنامج على البلد المعني وغاباته وغير ذلك من موارده الطبيعية. وخلص التقييم الخاص بالبرنامج المطروح إلى أنه لن يؤدي بالأغلب إلى تأثيرات سلبية على الموارد الطبيعية في العراق. ومن شأن البرنامج الإصلاحي الذي يستهدف تحسين كفاءة استخدام الطاقة أن يساعد على الحد من إحراق الغاز، وبالتالي الحد من أسباب تغير المناخ، وذلك نتيجة للتخفيف من انبعاثات المواد الملوثة في الغلاف الجوي وما ينجم عن ذلك من تدهور بيئي. كما وأن دعم استراتيجية "توليد الكهرباء من الغاز" سوف يشجع على استخدام الغاز الطبيعي لتوليد الكهرباء بدلا من زيت الوقود والديزل/المازوت الأكثر تلويثا للمناخ. سوف يؤدي ذلك إلى تحسين نوعية الهواء عبر الحد من الانبعاثات المرتبطة بالطاقة وبالتالي تقليص التأثيرات السلبية ذات الصلة على صحة المواطنين.

تاسعاً: نقاط التواصل

البنك الدولي
للاتصال: إيريك لو بورن
اللقب: كبير خبراء اقتصاديين
هاتف: 900 962 1 961+
البريد الإلكتروني: eleborgne@worldbank.org
الموقع: بيروت، لبنان (البنك الدولي للإنشاء والتعمير)

البنك الدولي
للاتصال: سيبل كولاكسيز
اللقب: خبير اقتصادي أول
هاتف: 3281 473 (202) 1+
البريد الإلكتروني:
skulaksiz@worldbank.org
الموقع: واشنطن، الولايات المتحدة (البنك الدولي للإنشاء والتعمير)

المقترض
للاتصال: معالي الوزير هوشيار زيباري
اللقب: وزير المالية، جمهورية العراق
هاتف: 9082 191 790 964+
البريد الإلكتروني: mofiraq@gmail.com ,iraqmof2008@yahoo.com

عاشراً: للمزيد من المعلومات الرجاء الاتصال على:
The InfoShop
The World Bank
1818H Street, NW
Washington, D.C. 20433
هاتف: 4584500 (202)
فاكس: 5221500 (202)
الموقع الإلكتروني: http://www.worldbank.org/infoshop