

وثيقة البنك الدولي

للاستخدام الرسمي فقط

تقرير رقم: IQ-97938 - العراق

البنك الدولي للإنشاء والتعمير

وثيقة برنامج لقرض مقترح

بقيمة 1,2 مليار د. أ.

إلى جمهورية العراق

17 كانون الأول/ديسمبر 2015

من أجل تمويل برنامج تحقيق الاستقرار المالي في حال الطوارئ وضمان استدامة الطاقة وتطوير شفافية المؤسسات التي تملكها الدولة

الاقتصاد الكلي وقطاع الإدارة المالية

منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

هذه الوثيقة مقيدة التوزيع ولا يحق لمن يحصل عليها استخدامها إلا في إطار أداء واجباته الرسمية. ولا يمكن الكشف عن محتواها من دون إذن من البنك الدولي.

جمهورية العراق

السنة الماليّة للحكومة

1 كانون الثاني/يناير - 31 كانون الأول/ديسمبر

أسعار صرف العملات

(كما هي عليه في 31 تشرين الأول/أكتوبر 2015)

العملة = الدينار العراقي (د. ع.)

1 د. أ. (\$) = 1124 د. ع.

1 د. ع. = 0.000890 د. أ. (\$)

المختصرات

ARA	Assessing Reserve Adequacy	تقييم مواءمة الاحتياطي
BCM	Billion Cubic Meters	بليار متر مكعب
BSCFD	Billion Standard Cubic Feet per Day	بليار قدم مكعب قياسي في اليوم
CBI	Central Bank of Iraq	مصرف العراق المركزي
CCGTs	Combined–Cycle Gas Turbines	توربينات الغاز ذات الدورات المتكاملة
CEM	Country Economic Memorandum	مذكرة اقتصادية للبلد
CoM	Council of Ministers	مجلس الوزراء
CPS	Country Partnership Strategy	استراتيجية الشراكة للبلد
DEMPA	Debt Management Performance Assessment	تقييم أداء إدارة الدين
DFI	Development Fund for Iraq	صندوق التنمية من أجل العراق
DPF	Development Policy Financing	تمويل برنامج التنمية
DPL	Development Policy Loan	قرض برنامج التنمية
EIA	Environmental Impact Assessment	تقييم الأثر البيئي
ESMAP	Energy Sector Management Assistance Program	برنامج المساعدة لإدارة قطاع الطاقة
FATF	Financial Action Task Force	فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية
FBSA	Federal Board of Supreme Audit	ديوان الرقابة المالية الاتحادي
FDIs	Foreign Direct Investments	الاستثمارات المباشرة الأجنبية

GDP	Gross Domestic Product	إجمالي الناتج المحلي
GRS	Grievance Redress Service	قسم تسوية الشكاوى
GGFR	Global Gas Flaring Reduction Partnership	الشراكة العالمية لتخفيض حرق الغاز
GW	Gigawatt	جيجا واط
IBRD Development	International Bank for Reconstruction and Development	البنك الدولي للإنشاء والتعمير
ID	Iraqi Dinar	الدينار العراقي (د.ع.)
IDPs	Internally Displaced Persons	الأشخاص المشردون داخلياً
IEG	Independent Evaluation Group	فريق التقييم المستقل
IFMIS Systems	Integrated Financial Management Information Systems	النظم المتكاملة لمعلومات الإدارة المالية
IHSES	Iraq Household Socio-economic Survey	المسح الاقتصادي الاجتماعي للأسر في العراق
IMF International monetary Fund	International Monetary Fund	صندوق النقد الدولي
INES	Integrated National Energy Strategy	استراتيجية الطاقة الوطنية المتكاملة
International Oil Company IOC	International Oil Company	شركة النفط الدولية
ISPSR	Iraq Social Protection Strategic Roadmap	خارطة الطريق الاستراتيجية للحماية الاجتماعية في العراق

JICA	Japan International Cooperation Agency	الوكالة اليابانية للتعاون الدولي
KRG	Kurdistan Regional Government	حكومة إقليم كردستان
KwH	Kilowatt- hour	كيلو واط - ساعة
LFO Light Fuel Oil		زيت الوقود الخفيف
LPG	Liquefied Petroleum Gas	الغاز النفطي المسيل
MIM	Ministry of Industry and Minerals	وزارة الصناعة والمعادن
MMscf	Millions of Standard Cubic Feet	مليون قدم مكعب قياسي
MMscfd	Millions of Standard Cubic Feet per day	مليون قدم مكعب قياسي في اليوم
MoE	Ministry of Electricity	وزارة الكهرباء
MoF	Ministry of Finance	وزارة المالية

MOLSA	Ministry of Labor and Social Affairs	وزارة العمل والشؤون الاجتماعية
MOP	Ministry of Planning	وزارة التخطيط
MTEF	Medium-Term Expenditure Framework	إطار الإنفاق المتوسط الأجل
MW	Megawatt	ميغا واط
MWh	Megawatt-hour	ميغا واط - ساعة
NOPB	Non-Oil Primary Balance	الرصيد الأولي غير النفطي
OPEC	Organization of Petroleum Exporting Countries	منظمة البلدان المصدرة للنفط (الأوبك)
PDOs	Program Development Objectives	أهداف تطوير البرنامج
PDS	Public Distribution System	نظام التوزيع العام
PFM	Public Financial Management	إدارة المالية العامة
PIMS	Public Investment Management System	نظام إدارة الاستثمار العام
PIP	Public Investment Program	برنامج الاستثمار العام
PLR	Performance and Learning Review	استعراض الأداء والتعليم
PER	Public Expenditure Review	استعراض الإنفاق العام
PIM	Public Investment Management	إدارة الاستثمار العام
PMAC	Prime Minister's Advisory Commission	اللجنة الاستشارية لرئيس الوزراء
PMT	Proxy-means Test	إختبار "بروكسي"

PPP	Public Private Partnership	الشراكة بين القطاعين العام والخاص
PSSD	Pensions and Social Security Department	قسم الضمان الاجتماعي والمعاشات التقاعدية
RFI	Rapid Financing Instrument	أداة التمويل السريع
SBA	Stand-By Arrangement	اتفاق استعداد ائتماني
SCGT	Simple-Cycle Gas Turbine	توربين الغاز الوحيدة الدورة
SDR	Special Drawing Rights	حقوق السحب الخاصة
SMP	Staff-Monitored Program	برنامج يُشرف عليه خبراء الصندوق
SPF	State Pension Fund	صندوق المعاشات التقاعدية التابع للدولة
SSN	Social Safety Net	شبكات الأمان الاجتماعي
SOEs	State-Owned Enterprises	المؤسسات العامة (التي تملكها الدولة)
WDR	World Development Report	تقرير عن التنمية في العالم

نائب الرئيس (منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا): حافظ م. ح. غانم

نائب الرئيس (EFI): يان فاليزير Jan Walliser

مدير مكتب البلد: فريد بلحاج

مدير قطاع الإدارة المالية الرفيع المستوى (بالوكالة): جون بانزير John Panzer

مدير القطاع: أوغوست كوام Auguste Kouame

قائد فريق العمل: إريك لو بورن Eric Le Borgne وسيبيل كولاكسيز Sibel Kulaksiz

جمهورية العراق

من أجل تمويل برنامج تحقيق الاستقرار المالي في حال الطوارئ وضمان استدامة الطاقة وتطوير شفافية المؤسسات التي تملكها الدولة

قائمة المحتويات

ملخص عن البرنامج والقرض المقترحين

1. مقدمة وسياق البلد
2. إطار سياسة الاقتصاد الكلي
 - 2.1 التطورات الاقتصادية الأخيرة
 - 2.2 لمحة إقتصاد كلي والقدرة على تحمل الدين
 - 2.3 العلاقات مع صندوق النقد الدولي
3. برنامج الحكومة
4. العملية المقترحة
 - 4.1 الرابط مع وصف العملية وبرنامج الحكومة
 - 4.2 الإجراءات السابقة، والنتائج، والركائز التحليلية
 - 4.3 الرابط مع استراتيجية الشراكة للبلد، وعمليات البنك الدولي الأخرى، واستراتيجية مجموعة البنك الدولي
 - 4.4 الاستشارات والتعاون مع شركاء التنمية
5. مسائل تقييم وتصميم أخرى
 - 5.1 الفقر والأثر الاجتماعي
 - 5.2 الأوجه البيئية
 - 5.3 إدارة المالية العامة، والإنفاق، وأوجه التدقيق
 - 5.4 الرقابة، والتقييم، والمساءلة
6. ملخص المخاطر وإجراءات التخفيف منها

الملحق 1: مصفوفة سياسة تمويل برنامج التنمية: الإجراءات السابقة وإطار النتائج

الملحق 2: كتاب سياسة التنمية

الملحق 3: توصيات السياسة لاستعراض الإنفاق العام للعراق للعام 2014

الجدول

الجدول 1: العراق: مؤشرات الاقتصاد الكلي الأساسية، 2012 - 2018

- الجدول 2: العراق: الحسابات الماليّة للحكومة المركزيّة، 2014 – 2018
- الجدول 3: العراق: مصادر وشروط تمويل ميزان المدفوعات، 2015 – 2018
- الجدول 4: تنفيذ إصلاح دعم المشاريع والمساعدة الفنيّة
- الجدول 5: الركائز التحليليّة والإجراءات السابقة لتمويل سياسة التنمية
- الجدول 6: العراق: تصنيف مخاطر تمويل برنامج التنمية حسب الفئات

أعدَّ العمليَّة المقترحة فريقُ بإدارة إريك لو بورن Eric Le Borgne (عالم اقتصاد بارز) وسبيل كولاكسيز Sibel Kulaksiz (عالمة اقتصاد بارزة) بتوجيه من أوغوست كوام Auguste Kouame (إداري الممارسة) من GMFDR. يضمّ الفريق الأشخاص التاليين: حسام بيديس Husam Beides ، وبيتر موسلي Peter Mousley ، وحنين السيد Haneen Sayed (قادة برنامج، MNC0)، وبريت كولمان Brett Coleman (أخصائية القطاع المالي رفيعة المستوى، GFMDR)، وتارا فيشوانات Tara Vishwanath (عالمة اقتصاد بارزة)، ونانديني كريشان Nandini Krishnan (عالمة اقتصاد بارزة)، وسارجيو أوليفيري Sergio Olivieri (عالم اقتصاد)، وعزيز أتامانوف Aziz Atamanov (عالم اقتصاد) من GPVDR وإبراهيم الغيلايكا Ibrahim Al-Ghelaiqah (عالم اقتصاد بارز) وليا حكيم Léa Hakim (عالمة اقتصاد) من GMFDR، وشيولي بارغال Sheoli Pargal (عالم اقتصاد طاقة بارز)، وفرحات إيسين Ferhat Esen (عالم اقتصاد طاقة رفيع المستوى)، وميكول باتيا Mikul Bhatia (عالم اقتصاد طاقة رفيع المستوى)، وسيمون شتلوب Simon Stolp (عالم اقتصاد طاقة بارز)، وكارلوس ألبيرتو لوبيز Carlos Alberto Lopez (أخصائي غاز ونفط رفيع المستوى)، ومحمد وفاء الأنبي Mohammed Wafaa Al-Ani (مسؤول عمليّات) من GEEDR، وغسان الخوجه Ghassan Alkhoja (مسؤول حماية اجتماعية رفيع المستوى، GSPDR)، وإيمانويل كوفيليه Emmanuel Cuvillier (أخصائي قطاع عام رفيع المستوى)، وليديا هابهاب Lydia Habhab (محلّلة أبحاث) من GGODR، ورمزي عفيف نعمان Ramzi Afif Neman (أخصائي حماية اجتماعية رفيع المستوى)، ومونتيسيرا بالاريس - ميراليس Montserrat Pallares-Miralles (أخصائية حماية اجتماعية، GSPDR)، وليميا عزّت أيوب Lemya Izzet Ayub (محلّلة تنمية القطاع الخاص، GTCDR)، وجاد مزارع Jad Mazahreh (أخصائي إدارة مالية رفيع المستوى)، وسلام فلاح المعروف Salam Falah Almaroof (محلّ عمليّات) من GGODR، وأفريكا أولوجوبا Africa Olojoba (أخصائية بيئة بارزة، GENDR)، وهشام عبدي كاهين Hisham Abdo Kahin (مستشار بارز، LEGES)، وشينغيرا مازانزو Shingira Masanzu (المستشارة، LEGAM)، وإريك رانييفا Eric Ranjeva (المسؤول المالي، WFALA)، وأسيبورن وي Asbjorn Wee (مسؤول العمليّات رفيع المستوى، GCFDR)، ونجاة يموري Najat Yamouri (أخصائية تنمية اجتماعية رفيع المستوى)، وميشال ريبوزيو Michelle Rebosio (أخصائية تنمية اجتماعية) من GSURR، وخديجة شيخ Khadija Shaikh (موظفة مهنية مبتدئة، JCFDR). أعطى المسؤولون عن استعراض الأقران - جو سابا Joe Saba (مدير مكتب العراق السابق)، وخورخي أروجو Jorge Araujo (مستشار اقتصادي، LCRVP)، وأليكسندر مارك Alexandre Marc (أخصائي فنيّ أول، GCFDR) - تعليقات مفيدة. وقدمت منى عبدي سليم Muna Abeid Salim (مساعدة برنامج رفيعة المستوى، GMFDR)، وفايث كالانديرا Faythe Calandra (مساعدة برامج، GMFDR)، وندي أبو رزق Nada Abou-Rizk (مساعدة برامج، MNCLB) دعماً إدارياً ملحوظاً.

كما يُعرب الفريق عن امتنانه للدعم والتوجيه من جانب فريد بلحاج Ferid Belhaj (مدير المكتب، MNC02)، وروبير بو جوده Robert Bou Jaoude (مسؤول المكتب الإداري، MNCIQ)، وللتعاون الوثيق مع حكومة العراق، وصندوق النقد الدولي، والوكالة اليابانية للتعاون الدولي.

ملخص عن البرنامج والقرض المقترحين

من أجل تمويل برنامج تحقيق الاستقرار المالي في حال الطوارئ وضمان استدامة الطاقة وتطوير شفافية المؤسسات التي تملكها الدولة

المقترض	جمهورية العراق
الوكالة المنفذة	وزارة المالية
بيانات التمويل	قيمة قرض البنك الدولي للإنشاء والتعمير: 1,2 مليار د. أ. الشروط: قرض متغير النطاق من البنك الدولي للإنشاء والتعمير، الاستحقاق النهائي 16 سنة، بما في ذلك فترة سماح مدتها 5 سنوات، مواصفات إعادة سداد الأقساط على أساس الالتزامات.
نوع العملية	عملية فئة واحدة مستقلة
ركائز العملية وأهداف تطوير البرنامج	تعتمد العملية المقترحة على ثلاث ركائز، وهي أيضاً أهداف تطوير البرنامج للعملية: (1) تحسين إدارة الإنفاق؛ و(2) تحقيق استدامة الطاقة؛ و(3) ضمان شفافية المؤسسات العامة.

هدف تطوير البرنامج رقم 1: تحسين إدارة الإنفاق

- تخفيض الراتب السنوي الأساسي لكبار موظفي القطاع العام نسبة إلى إجمالي الدخل المحلي السنوي للشخص الواحد: القيمة الأساسية (أيلول/سبتمبر 2015): 1.9 ؛ القيمة الهدف (الربع الأول 2017): 1.7.

- النسبة المئوية للمشاريع الرأسمالية التي تتجاوز قيمتها 500 مليون د. أ. التي أجريت لها دراسة جدوى مع تحليل للتكاليف والمنافع: القيمة الأساسية (2015): 3 % ؛ القيمة الهدف (الربع الأول 2017): 5 %.

- الموافقة والنشر على موقع وزارة المالية لاستراتيجية إدارة الدين العام بشكل يتماشى مع أفضل الممارسات الدولية مع حلول الربع الأول من العام 2017 (القيمة الهدف).

- تحسين الاستدامة المالية لصندوق المعاشات التقاعدية للدولة من خلال حوكمة أفضل على أساس تخفيض إسمي بنسبة 5 % من إنفاق المنافع النقدي للمجلس الوطني للمعاشات التقاعدية مع حلول الربع الأول من العام 2017 (الهدف)، مقارنة مع العام 2015 (القيمة الأساسية).

هدف تطوير البرنامج رقم 2: تحسين استدامة الطاقة

- تخفيض حرق الغازات من خلال قياس كمية غاز مُعالج إضافية (القيمة المتوسطة بمليون قدم مكعب قياسي في اليوم الواحد): القيمة الأساسية (2014): 656؛ القيمة الهدف (الربع 1 2017): 1070.

- تشكيل اللجنة المشتركة بين الوزارات لتحويل الغاز إلى طاقة وتطوير خطة عمل مع حلول الربع الأول من العام 2017 (القيمة الهدف).

- استبدال الوقود لتوليد الطاقة من منتجات نفطية للحصول على الغاز - على أساس مجموع حجم الغاز الذي يُغذي إنتاج طاقة توربين الغاز (مليون قدم مكعب قياسي في اليوم الواحد): القيمة الأساسية (2014): 600؛ القيمة الهدف (الربع الأول من العام 2017): 840.

- زيادة الرسوم بالنسبة إلى مستهلكي الطاقة ذوي الاستهلاك الكثيف - على أساس سعر بيع الكهرباء بالجزئة (بالدينار العراقي لكل كيلو واط - ساعة): القيمة الأساسية (2014): 30.74؛ القيمة الهدف (الربع الأول من العام 2017): 31.05.

- تحسين تأمين الخدمات - على أساس مجموع الطاقة المباعة (بالميغا واط في الساعة): القيمة الأساسية (2014): 44 مليون؛ القيمة الهدف (الربع الأول من العام 2017): 47.6 مليون.

هدف تطوير البرنامج رقم 3: تحسين شفافية مؤسسات الدولة

- نشر تقرير سنوي مجمّع حول نظام قياس الاستخدام والمالية للمؤسسات العامة غير المالية مع حلول الربع الأول من العام 2017 (الهدف).

- نسبة ايداعات الدولة في المصارف الخاصة إلى ايداعات الدولة في المصارف كلها: القيمة الأساسية (كانون الثاني/يناير 2015): 0 %؛ القيمة الهدف (الربع الأول من العام 2017): 5 %.

- إحراز تقدّم في تنفيذ خطة عمل فرقة العمل المعنية بالاجراءات المالية: القيمة الأساسية (حزيران/يونيو 2015): عدم إجراء أي نشاط من أصل 8 أنشطة في خطة عمل فرقة العمل المعنية بالاجراءات المالية بطريقة ترضى الفرقة؛ القيمة الهدف (الربع الأول من العام 2017): إحراز 5 أنشطة على الأقل.

عالية	تصنيف المخاطر العام
P155962	رمز العملية

وثيقة برنامج البنك الدولي للإنشاء والتعمير لقرض مقترح لجمهورية العراق

1. مقدّمة وسياق البلد

1. العراق دولة هشّة في وسط مواجهة خطيرة جدًّا مع منظمة الدولة الإسلامية في العراق وسوريا (ما يُعرف بمنظمة "الدولة الإسلامية"). يُعتبر البلد على مفترق طرق خطير، لا بالنسبة إلى أمن شعبه فحسب، إنّما أيضًا بالنسبة إلى استقرار المنطقة ككلّ. منذ أوائل الثمانينات على الأقل، شهد العراق حالة نزاع أو هشاشة مستمرة، على غرار الحرب مع إيران (1988-1980)، وحرب الخليج (1990-1991)، وحرب العام 2003، وأعمال الإرهاب المنتشرة منذ العام 2003، وفترة الاضطرابات 2006-2008. وما بين العامين 2012 و2013، أدت أعمال العنف إلى مقتل 182 ألف شخص. كان العراق يخرج ببطء من انعدام الاستقرار السياسي وعملية الانتقال المؤسسية الطويلة والممتدة، ممّا أضعف قدرة المؤسسات وقدرة الدولة أيضًا، فباتت عاجزة عن تنفيذ عقدها الاجتماعي مع الشعب العراقي. ونتيجةً لذلك، يحتلّ العراق بشكل متواصل المرتبة العاشرة المئويّة أو دونها على المستوى العالمي على أساس مؤشرات كفاءة الحكومة، وحكم القانون، ومكافحة الفساد. وفي ظل هذا الوضع الهشّ أصلاً، واجه العراق منظمة الدولة الإسلامية، ممّا أدّى إلى ارتفاع عدد ضحايا العنف أربعة أضعاف، مقارنةً مع الفترة 2009 - 2012، مُضيفاً بذلك 42000 قتيل إلى حصيلة القتلى بسبب أعمال العنف ومسبباً فقدان السيطرة على حوالى ثلث الأراضي التي كانت في قبضة منظمة الدولة الإسلامية.

2. خلقت منظمة الدولة الإسلامية أزمة إنسانيةً، ومارست الضغوط على الاتفاق المالي، ودفعت بالافتصاد غير النفطي إلى ركود حاد. إنطلاقاً من سوريا، اخترقت منظمة الدولة الإسلامية العراق بشكل سريع منذ حزيران/يونيو 2014. وتسيطر هذه الجماعة اليوم على حوالى ثلث أراضي العراق، بما في ذلك مدن مهمّة، مثل الموصل والرمادي، بالإضافة إلى مسارات تجارية دولية أساسية (الحدود مع سوريا والأردن وتركيا) ووضعت يدها بشكل متقطع على بعض البنى التحتية النفطية، مثل مصفاة بيجي، وهي أكبر مصفاة في العراق. ولم تتمكن منظمة الدولة الإسلامية من التأثير بشكل مباشر وملحوظ على إنتاج النفط في العراق الذي يتمركز بشكل أساسي في الجزء الجنوبي من العراق (في مُحيط البصرة)، وبدرجة أقل، في الجزء الشمالي (إقليم كردستان)¹. ولدت منظمة الدولة الإسلامية أزمة إنسانيةً واسعة النطاق مع تشريد أكثر من ثلاثة ملايين عراقي داخلياً، إلى جانب وصول 245 ألف لاجئ سوري، ممّا يسّطّ الضوء على مواطن الضعف في تأمين الخدمات. كان التقدّم في مكافحة منظمة الدولة الإسلامية بطيئاً ومكلفاً. ويُتوقع أن ترتفع نفقات الموازنة المرتبطة بالأمن (الرواتب ومعدات الشرطة والتجهيزات العسكرية) لتتجاوز 1.7 مليار د. أ. في العام 2016 (برنامج يراقبه خبراء صندوق النقد الدولي، 2015). إلى ذلك، شكّل النزاع محرّكاً أساسياً للتقلّص الحاد للاقتصاد غير النفطي بنسبة 7% في العام 2014 وبنسبة مقدّرة بـ6.7% في العام 2015. وقد عانت المناطق تحت سيطرة منظمة الدولة الإسلامية بشكل خاص بسبب تدمير البنى التحتية والأصول المُنتجة؛ وقُطعت مسارات التجارة أو تمّ تقليصها بشكل ملحوظ، وتراجعت ثقة المستثمرين والمستهلكين.

¹ للحصول على تفاصيل حول الأداء القوي لإنتاج النفط بالرغم من وجود منظمة الدولة الإسلامية، راجع الإطار 2 من تقرير صندوق النقد الدولي للبلد رقم 235/15، 2015. للحصول على المزيد من التفاصيل حول الظروف الإنسانية المتدهورة في العراق، راجع الإطار 1 من التقرير نفسه.

3. يزيد الانخفاض الحاد لأسعار النفط، الذي يؤثر بشكل ملحوظ على اقتصاد العراق غير المتنوع الذي يعتمد على العائدات النفطية، من هشاشة البلد. يملك العراق خامس أكبر احتياطي نفط خام في العالم، مع 141.5 مليار برميل. مع الزيادة السريعة في الانتاج في العام 2015، يُعتبر العراق اليوم ثالث أكبر مصدر نفط في العالم وثاني أكبر مصدر من بين دول الأوبك. مع حوالي 112 ترليون قدم مكعب من الاحتياطي المؤكّد، يُعتبر احتياطي الغاز الطبيعي في العراق الثاني عشر الأكبر في العالم. يُسيطر قطاع الغاز والنفط على الاقتصاد، حتى وفق المعايير الاقليمية. ويُشكل القطاع أكثر من 65% من إجمالي الناتج المحلي، وأكثر من 90% من عائدات الحكومة المركزية، و98% من صادرات البلد. وأدى انخفاض أسعار النفط التي تراجعت بنسبة تفوق 50% منذ حزيران/يونيو 2014 إلى تدهور حاد ومفاجئ في المالية العامة والميزان الخارجي للبلد. وانخفضت العائدات النفطية في الموازنة الحكومية بنسبة تقدّر بـ19.3% من إجمالي الناتج المحلي للعام 2015 بين العامين 2014 و2015، كما انخفضت عائدات الصادرات بنسبة 19.3% أيضاً، ممّا أدى إلى تدهور حاد في رصيد الحسابات الجاري. وكان لانخفاض أسعار النفط بين العامين 2014 و2015 أن يؤدي إلى خسارة في عائدات الموازنة بنسبة 24% من إجمالي الناتج المحلي للعام 2015 (41 مليار د. أ.)، لولا الزيادة الملحوظة في صادرات النفط التي تمكّنت الحكومة من تحقيقها. مع أسعار النفط التي لا تزال منخفضة، من المتوقع أن يستمرّ العراق في مواجهة الضغوط المالية في 2015 - 2016.

4. يحتاج العراق بشكل طارئ إلى الدعم من أجل ضمان استدامة الاقتصاد وحماية تأمين الخدمات الأساسية إلى الشعب العراقي بينما تبدأ الحكومة بإجراء الإصلاحات اللازمة. تحتاج الحكومة الائتلافية التي تمّ تشكيلها مؤخراً، إنّما التي لا تزال ضعيفة، إلى تعزيز شرعيتها ومصداقيتها وإعادة البلد عن الأزمة الحالية. ردت الحكومة، من جهتها، على منظمة الدولة الإسلامية من خلال البدء بالتطرق إلى شكاوى الناس واستعادة المناطق التي تسيطر منظمة الدولة الإسلامية عليها، بما في ذلك المدن، مثل تكريت، وبيجي (مع مصفاة النفط الكبيرة فيها)، وسنجار. في هذه المناطق، تتفدّ الحكومة عدداً من المشاريع - بما في ذلك بدعم من البنك الدولي من خلال عملية طارئة من أجل التنمية وافق المجلس عليها في تموز/يوليو 2015 - بهدف استعادة الدولة قدرتها على تأمين الخدمات الأساسية إلى شعبها. وبالنسبة إلى الشكاوى العامة، يتمّ التركيز على مكافحة الفساد وإطلاق الإصلاحات الاجتماعية، والاقتصادية، والسياسية الطموحة². سلّطت المظاهرات الكثيفة في آب/أغسطس 2015 ضد الفساد وضعف تأمين الخدمات العامة - لا سيّما الكهرباء - الضوء على ضرورة إجراء هذه الإصلاحات.

5. سيتمّ إنفاق تمويل برنامج تحقيق الاستقرار المالي وضمن استدامة الطاقة وتطوير شفافية المؤسسات العامة في حالات الطوارئ، الذي تبلغ قيمته 1.2 مليار د. أ. ضمن فئة واحدة. يُعتبر تمويل برنامج التنمية المقترح جزءاً مهماً من جهود البنك الدولي للحدّ من الهشاشة وتعزيز الاستقرار في العراق وفي منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بشكل أوسع. ويسعى هذا التمويل إلى ضمان الاستقرار الاقتصادي وتأمين الخدمات الأساسية، وهو يعتمد على ثلاث ركائز، وهي أيضاً أهداف تطوير البرنامج، لا سيّما: (1) تحسين إدارة الإنفاق؛ و(2) ضمان استدامة إمداد الطاقة؛ و(3) تطوير شفافية المؤسسات العامة. تدعم أهداف تطوير البرنامج العناصر الأساسية لأولويات التنمية المتوسطة الأجل بالنسبة إلى العراق، كما فصلها رئيس الوزراء في خلال خطابه الاستهلالي أمام البرلمان في أيلول/سبتمبر 2014 وفي

² كما سعت الحكومة جاهدة، وإن لم تنجح بالكامل بعد، إلى تطوير حوار شامل مع حكومة إقليم كردستان وإعطاء الدلالات السياسية إلى الاقليم الجنوبي - الذي يمثّل 85% من ثروة البلد النفطية ولديه أعلى مستويات الفقر - وإلى هؤلاء المواطنين الذين اعتبروا أنّه تمّ تهميشهم في السابق.

الأولويات الاستراتيجية في الوزارات: خطة عمل 2014 - 2018، التي تُحدّد الأولويات الست لحكومته الجديدة، وهي: (1) تعزيز استقرار العراق وأمنه؛ (2) تحسين الخدمات المؤمّنة إلى السكان وتحسين مستويات عيشهم؛ (3) تشجيع الانتقال إلى القطاع الخاص؛ (4) زيادة إنتاج النفط والغاز من أجل تحسين الاستدامة الماليّة؛ و(5) تنفيذ الإصلاح المالي والإداري للمؤسسات الحكوميّة؛ (6) وتحسين العلاقات بين المستويين الاتحاديّ والمحلي. تدعم العمليّات مباشرةً الأولويّتين (2) و(5)، وبشكل غير مباشر، الأولويّة (1) (راجع أدناه). وبالتالي، تُساهم هذه الإصلاحات بشكل عام في تحقيق الأهداف الاستراتيجية لمجموعة البنك الدولي القاضيّة بوضع حدّ للفقر المدقع وتعزيز الازدهار المشترك بطريقة مستدامة وتنفيذ استراتيجية مجموعة البنك الدولي بالنسبة إلى منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (راجع الفقرة 11). إلى ذلك، يعتمد دعم البنك الدولي في ظل هذا الوضع بالتحديد على تقرير حول التنمية في العالم للعام 2011 حول النزاع والأمن والتنمية وأوجهه التطبيقية.

6. يُعتبر تمويل برنامج التنمية جزءاً من رزمة دعم دولي إلى العراق. تُستكمل العمليّة في الحالات الطارئة ببرنامج يراقبه الخبراء/الموظّفون في صندوق النقد الدولي تمّ التوصل إلى اتفاق بشأنه على مستوى الموظّفين في 10 تشرين الثاني/نوفمبر 2015 وتتوقّع السلطات العراقيّة إلى تحويله إلى اتفاق استعداد ائتماني. كما يؤمّن البنك الدولي الدعم المالي بشكل مشترك مع صندوق النقد الدولي والوكالة اليابانيّة للتعاون الدولي. تحرّك صندوق النقد الدولي، من جهته، بشكل سريع مع إنفاق أداة تمويل سريع بقيمة 1.24 مليار د. أ. في تموز/يوليو 2015. أمّا الحكومة اليابانيّة فتؤمّن دعم الموازنة من خلال تمويل موازٍ. وخارج إطار رزمة التمويل هذه، تعتمد الإصلاحات المقترحة في تمويل برنامج التنمية على برنامج مخطّط له و/أو جارٍ مكثّف ومتعدّد السنوات للمشاريع والمساعدة الفنيّة التي تقدّمها الجهات المانحة والمنظمات الماليّة الدوليّة (راجع الجدول 4). يدعم هذا الالتزام الشامل والمتوسط الأجل تنفيذاً سريعاً وفعالاً ومستداماً لإصلاحات بنويّة، بناءً على طلب السلطات.

7. حتى قبل النزاع مع منظمة الدولة الإسلامية وصدمة الأسعار النفطية، واجه العراق تحديات بنويّة ملحوظة للحدّ من الفقر وتوليد النمو الدامج. في العام 2012، كان خمس الشعب العراقي يُنْفِق أقل من المبلغ اللازم من أجل سدّ الحاجات الغذائيّة الدنيا وتغطية الحاجات غير الغذائيّة الأساسيّة، مثل الملابس والملجأ. ويعيش عدد كبير بعد في محاذاة خطّ الفقر وهم مستضعفون، يتأثّرون بالزيادات في الأسعار وبتوقّف الضروريّات وبفقدان الأصول وسبل العيش. يُرافق الفقر الحرمان في أوجه أخرى من حياة العراقيين أيضاً³. لم تكن الوظائف الوسيلة للخروج من دوامة الفقر. بشكل عام، ينتمي 70% من الفقراء إلى أسر رب عملها لديه وظيفة. وبالرغم من أن وظائف القطاع الخاص تشكّل أكثر من 60% من مجموع الوظائف في العراق، تُعتبر وتيرة خلق وظائف جديدة في القطاع الخاص بطيئة للأسف. بين العامين 2007 و2008، كان 80% من الوظائف الجديدة في القطاع العام، مع عدد كبير منها ذات مؤهلات متدنية. إلى ذلك، في العراق عدد كبير من المواطنين لا يُشاركون في القوى العاملة: ثلث الرجال و90% من النساء سواءً لا يعملون أو لا يبحثون عن عمل. في هذا الصدد، يعاني نظام التوزيع العام، الذي يبقي شبكة الأمان الأساسيّة بالنسبة إلى الفقراء

³ يحظى حوالي نصف الشعب العراقي بمستوى تعليم دون المستوى الابتدائي؛ يُعاني حوالي ثلث الأطفال دون الخامسة من تأخر في النمو؛ تحصل أكثر من 90% من الأسر في بغداد والاقليم الوسطى والجنوبيّة على التيار الكهربائي لأقل من 8 ساعات في اليوم. أثر انعدام الأمن والعنف المتّسع نطاقه مباشرةً وبشكل غير مباشر على معدلات الوفيات (معدل وفيات الرضع في العراق هو الأعلى في المنطقة، باستثناء اليمن وربما دجيبوتي).

ويغطّي أكثر من 60% من السرعات الحرارية التي يستهلكها الفقراء، انعدام الكفاءة⁴ بشكل حاد في مجالات عدّة بالرغم من إنجاز بعض التقدّم في تطوير برامج الانتقال. لا تستهدف برامج شبكات الأمان الأخرى الفقر وتُغطّي نسبة صغيرة من الفقراء.

8. بالرغم من أن العراق بلد غني بالطاقة، يُعاني العراق من انقطاع مزمن وشائع في التيار الكهربائي، ممّا أدى إلى اضطرابات اجتماعية في صيف العام 2015. يعتبر العراقيون انقطاع التيار الكهربائي الشغل الشاغل للأسر. ويفرض انعدام الكفاءة في قطاع الطاقة عبئاً مالياً واقتصادياً كبيراً على العراق. تتركز أموال الدعم في العراق على الوقود والكهرباء ويحتل العراق المرتبة الرابعة في العالم من حيث حرق الغاز بينما يعاني في الوقت نفسه نقصاً في الغاز الطبيعي يفرض تكاليف باهظة على الماليّة وعلى ميزان المدفوعات. يتم حرق حوالي 60% من إنتاج الغاز في البلد في الحقول. ومن شأن الزيادات الملحوظة المخطّط لها في إنتاج النفط في العراق أن تزيد من الخسائر الناجمة عن حرق الغاز الطبيعي إلا في حال اتخاذ الإجراءات اللازمة من أجل الاستفادة من هذا الإنتاج، ومعالجته، ونقله. بما أن العراق لا يستفيد من الغاز المتوفّر لديه لإنتاج الكهرباء، يشمل أكثر من 50% من الوقود المستخدم لتشغيل توربينات الغاز زيت الغاز، والنفط الخام، وزيت الوقود وهي مواد أعلى وتؤثر سلباً على أداء معدّات توليد الطاقة وعلى عمرها الانتاجي مقارنةً مع الغاز الطبيعي.

9. تعاني المؤسسات العامة والقطاع العام والنظام المالي اختلالات تلقي بثقلها على الوضع المالي للحكومة وعلى تطوّر القطاع الخاص. تُعتبر كفاءة الإنفاق في العراق منخفضة بشكل عام ومقارنةً بالأقران، بالنسبة إلى الإنفاق الحالي والإنفاق الاستثماري. وتُعتبر الأجور وممارسات الموارد البشرية في القطاع العام في العراق ضعيفة. كما تعاني عمليات قرارات الاستثمار العام مواطن ضعف بنيويّة كبيرة تؤدي إلى معدّلات تنفيذ سيئة لميزانيّة الاستثمار. وتتمتع المؤسسات العامة بتطوّر القطاع الخاص من خلال إتقال كاهل المؤسسات الخاصة وعرقلة إعادة تخصيص العوامل. كما تُعتبر المؤسسات العامة في العراق، بغالبيتها، غير شفافة والمساءلة فيها ضعيفة، تقوم بأنشطة شبه ماليّة واسعة النطاق، تولّد مسؤوليات ومخاطر ماليّة كبيرة. كما يُعتبر عددٌ كبيرٌ من المؤسسات العامة مجرد مخطّط استخدام. النظام المصرفي في العراق صغير، تُسيطر عليه مصارف ضعيفة تملكها الدولة ولا يمتثل لتوصيات الشفافيّة الدوليّة الأساسيّة. كما أن نظام المعاشات التقاعدية والضمان الاجتماعي في العراق مجزأ وغير متساوٍ ومكلف وغير مستدام ماليّاً (الإنفاق على المعاشات التقاعدية في العراق، حوالي 4% من إجمالي الناتج المحلي، مرتفع وفق المعايير الدوليّة - يبلغ متوسط منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لـ23 دولة 1.8% من إجمالي الناتج المحلي؛ يتجاوز إنفاق العراق إنفاق المنظمة على أعلى نظام معاشات تقاعدية، ألا وهو نظام اليونان بنسبة 3.7% من إجمالي الناتج المحلي).

10. تهدف هذه العملية إلى التطرّق إلى الحالات الطارئة القصيرة الأمد الناتجة من هشاشة زائدة مع المساهمة في إرساء الأسس من أجل معالجة بعض التحديات البنيويّة المذكورة أعلاه وهي تشكّل دليلاً على نهج البنك الدولي الجديد تجاه منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، كما هو مُحدّد في استراتيجية منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا الجديدة التي ناقشها مؤخراً مجلس الإدارة. يقضي الهدف الأساسي للاستراتيجية الجديدة بالمساهمة في تحقيق السلام

⁴ يُعتبر نظام التوزيع العام برنامجاً حكومياً واسعاً، لكن تبقى كفاءته ضعيفة. وتُعتبر إدارة هذا النظام بدائيّة، ممّا يجعله عرضةً للهدر، والسرقة، والفساد. يتأثر هذا النظام بضعف المساءلة والضوابط الداخليّة وانعدام الفاعليّة في إدارة سلسلة الإمدادات. إنّه غير فاعل من حيث الوقع على المستفيد نسبةً إلى قيمة الإنفاق.

والاستقرار من خلال التطرق بشكل صريح لأسباب انعدام الاستقرار وذلك من أجل الحد من النزاع والهشاشة المتزايدة. في العراق، شكّلت العلاقة الضعيفة بين الحكومة والشعب، والفوارق في النفاذ إلى الخدمات، والنقص الواضح في التمثيل وإسماع الصوت في ما بين مجموعات مختلفة الأسباب الرئيسة للنزاع وانعدام الاستقرار. فمن شأن برنامج تمويل برنامج التنمية توطيد العلاقة بين المواطنين والدولة أولاً، من أجل تحقيق الاستقرار في وضع الاقتصاد الكلي، وإلا قد يتدهور النمو والاستثمار المباشر الأجنبي بشكل أكبر ويزداد الفقر والبطالة. كما يُساهم البرنامج في تعزيز فاعلية تأمين الخدمات إلى الناس مع التشديد بشكل خاص على قطاع الكهرباء الاستراتيجي والحساس اجتماعياً. وفي ظل الأزمة المالية الحالية، أطلقت الحكومة برنامج إصلاحات الذي - إذا ما أُرَاد أن يُحقَّق نجاحاً، يحتاج إلى تأييد قوي من السكان ومساعدة وتمويل خارجي كبيرين.

11. إلى ذلك ووفق التقرير عن التنمية في العالم للعام 2011، يتقبّل رد البنك الدولي الواقع القاضي بأن العمل في العراق يعني المجازفة المدروسة. هذه المخاطر متعدّدة وذات طبيعة متغيّرة وهي مرتبطة بالوضع الأمني في البلد، وبهشاشته الاقتصادية، وبترجع أسعار النفط، وبسوء إدارة القطاعين المالي والعام. إنّها قائمة في الديناميكية الداخلية المتغيّرة وغير المستقرّة على الأرجح بين مختلف المحافظات، وحكومة إقليم كردستان، والحكومة المركزية. لها بُعد إقليمي ودولي في زمن الاضطرابات الجغرافية الاستراتيجية (الجبو - استراتيجية) في منطقة الشرق الأوسط الأوسع. وعند تقييم هذه المخاطر بشكل مفتوح، ينظر البنك الدولي بتأنّ إلى سبب للحدّ منها، من خلال قراءة الاقتصاد السياسي للبلد والديناميكية الاستراتيجية للمنطقة. وكما ورد في التقرير عن التنمية في العالم للعام 2011 حول النزاع والأمن والتنمية، من شأن تأمين التمويل الفوري والضروري، وتحقيق الاستقرار، وإفساح المجال أمام ترسيخ الإصلاحات، وتكييف طرقنا للعمل في حالات مليئة بالتحديات، واعتماد نهج "متعدّد الطبقات" - أي متعدّد القطاعات ومع التزام شركاء عديدين المساهمة بشكل كبير في تحقيق هدف مجموعة البنك الدولي المزدوج من أجل القضاء على العنف المدقع وتوطيد الازدهار المشترك بطريقة مستدامة. يجب تقييم التقدّم المحرّر نحو تحقيق الهدف المزدوج ومستوى تحقيقه مقارنةً مع واقع مضاد بعدم مشاركة البنك الدولي في الوقت الحاضر في العراق من خلال تمويل برنامج التنمية المقترح.

2. إطار سياسة الاقتصاد الكلي

2.1 التطوّرات الاقتصادية الأخيرة

12. أدى النزاع مع منظمة الدولة الإسلامية وصدمة أسعار النفط إلى إبطاء النمو بشكل حاد في خلال العامين الماضيين. بعد النمو بمعدل سنوي قدره 8.5% في السنوات الأربع حتى العام 2013، يُقدَّر تقليص إجمالي الناتج المحلي الحقيقي للعراق بنسبة 2.2% في العام 2014 ويُتوقَّع أن ينمو بنسبة خجولة قدرها 0.4% في العام 2015 (الجدول 1). ينتج أداء النمو الضعيف عن الاقتصاد غير النفطي الذي تقلص بنسبة 7% في العام 2014 ويُقدَّر بأن ينخفض بنسبة 6.7% إضافية في العام 2015. أثرت الأزمات، إلى جانب انعدام الاستقرار السياسي في العام 2014، على استهلاك القطاع الخاص واستثماره، وحدت من الإنفاق الحكومي، لا سيّما على المشاريع الاستثمارية. لكن استمرّ قطاع النفط بالتوسّع، بما أن الانتاج يقع في مناطق تحت السيطرة المحكمة للحكومة العراقية وحكومة إقليم كردستان. بعد الارتفاع بنسبة 4% في العام 2014، ارتفع إنتاج النفط للأشهر الستة الأولى من العام 2015 بنسبة 9% من سنة إلى أخرى وارتفعت

صادرات النفط بنسبة 20%. وتمّ الحدّ من التضخّم بنسبة 1.6% في نهاية العام 2014 و 2.1% في نهاية شهر أيلول/سبتمبر 2015. ويُقدَّر أن يبلغ التضخّم 3% في نهاية العام 2015 نظراً إلى الانقطاع في الواردات وإجمالي العرض⁵.

13. كما قلّصت أزمة منظمة الدولة الإسلامية والصدمة النفطية مكاسب الرعاية للفترة الممتدة من 2007 إلى 2012⁶. أدت التقلبات الاقتصادية الناجمة عن تضافر مصاعب لا مثيل لها إلى تقلص ملحوظ لإجمالي الناتج المحلي للفرد، من 7000 د. أ. في العام 2013 إلى حوالي 5000 د. أ. في العام 2015. كما جرى التشديد عليه في المذكرة الاقتصادية للبلد - العراق للعام 2014 (المسودة) والمستند المُصاحب لها بعنوان استعراض الإنفاق العام في العراق للعام 2014، كانت الدولة غير مجهزة بما يكفي لمواجهة هذه الأزمات، نظراً إلى مؤسساتها الضعيفة، من جهة، وإلى عملية انتقال غير مكتملة إلى اقتصاد قائم على السوق، من جهة أخرى. زادت الأزمات من عدد السكان الذين يعيشون دون خط الفقر بنسبة تُقدَّر بـ 2.8 مليون وأدت إلى تخفيض عدد الأشخاص الموظّفين بـ 800000. كما يُشكّل المشردون داخلياً بشكل عام نصف مليون فقراء العراق في العام 2014 وتُقدَّر نسبة العنف لديهم بـ 40%، أي ضعف المعدّل الوطني تقريباً. وليس من المفاجئ أن يتعرّض إقليم كردستان والمحافظات تحت سيطرة منظمة الدولة الإسلامية (أنبار وصلاح الدين ونينوى) لأوسع الانعكاسات السلبية لأزمته المتلازمتين، إنّما لأسباب مختلفة. وقد شهد إقليم كردستان زيادة معدلات الفقر أربعة أضعاف لتبلغ 12.5% بسبب تدفق المشرّدين داخلياً على نطاق واسع وزيادة المنافسة على الوظائف، والسلع، والخدمات. في المحافظات تحت سيطرة منظمة الدولة الإسلامية (التي تشكّل 19% من سكان العراق للعام 2012)، أدى الأثر المباشر للاضطرابات الاقتصادية والاجتماعية، والأمنية إلى مضاعفة معدلات الفقر لتبلغ 41.2%. بينما الانعكاسات في بقية العراق على نطاق أصغر، ازداد العنف في كل مكان. بشكل خاص في الجنوب، حيث معدلات العنف لطالما كانت مرتفعة، زادت الصدمات على مستوى الاقتصاد الكلي بشكل أكبر معدلات الفقر لتتجاوز 30%.

⁵ لا تُغطّي البيانات الرسمية المحافظات المتنازع عليها، حيث التضخّم أعلى بسبب النقص.

⁶ على أساس نهج المحاكاة المكروي الذي يُقيّم وقع الأزمته المتلازمتين على سيناريو "العمل كالمعتاد" (الذي يفترض عدم تغيير توجّه 2012 - 2013 في النمو الاقتصادي والقطاعي).

الجدول 1: مؤشرات الاقتصاد الكلي الأساسية، 2012-2018

2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	
إسقاطات			تقديرات	أولية	أرقام فعلية		
الأسعار والنمو الاقتصادي							
6.2	5.6	4.3	0.4	-2.2	6.5	13.3	إجمالي الناتج المحلي الفعلي (التغير بالنسبة المئوية)
3.0	2.0	0.0	-6.7	-7.0	10.2	15.0	إجمالي الناتج المحلي الفعلي غير النفطي (التغير بالنسبة المئوية)
5.427	5.046	4.528	4.658	6.231	6.686	6.469	إجمالي الناتج المحلي للفرد (د. أ.)
219.0	197.9	172.5	172.2	223.5	232.5	218.0	إجمالي الناتج المحلي للفرد (مليار د. أ.)
4.5	4.1	3.8	3.4	3.1	3.0	3.0	إنتاج النفط (مليون برميل في اليوم الواحد)
4.0	3.8	3.6	2.9	2.5	2.4	2.4	صادرات النفط (مليون برميل في اليوم الواحد)
59.8	55.4	45.0	50.1	97.0	102.9	106.7	أسعار صادرات النفط في العراق (د. أ. للبرميل الواحد)
3.0	3.0	3.0	3.0	1.6	3.1	3.6	تضخم أسعار المستهلك (التغير بالنسبة المئوية؛ نهاية فترة)

3.0	3.0	3.0	1.9	2.2	1.9	6.1	تضخم أسعار المستهلك (التغير بالنسبة المئوية؛ متوسط)
-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	--

(نسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي)

الحسابات الوطنية

20.0	20.0	21.0	22.0	26.3	27.0	25.5	إجمالي الاستثمار المحلي
11.2	11.5	12.7	12.5	19.2	17.6	13.2	منه: العام
75.0	74.7	84.4	84.8	72.8	69.0	66.3	إجمالي الاستهلاك المحلي
24.2	25.9	28.8	25.6	19.0	21.2	20.7	منه: العام
25.0	23.2	15.4	15.0	25.5	28.8	31.8	إجمالي الادخارات الوطنية
14.8	9.4	1.9	-1.7	13.7	12.1	17.7	منه: العام
5.0	3.2	-5.6	-7.0	-1.3	1.8	6.3	الادخارات - رصيد الاستثمار

(نسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي، إلا في حال ذكر عكس ذلك)

المالية العامة

45.6	44.3	39.7	30.7	40.1	42.6	47.0	المنح وإيرادات الحكومة
41.9	40.7	35.8	27.5	37.8	38.4	43.0	إيرادات الحكومة النفطية
3.8	3.6	3.9	3.2	2.3	4.2	4.0	إيرادات الحكومة غير النفطية
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	المنح
42.4	47.3	50.6	45.2	45.7	48.4	42.9	الإنفاق
32.3	36.0	38.0	32.7	26.5	30.9	29.8	الإنفاق الجاري
10.1	11.2	12.7	12.5	19.2	17.6	13.2	الإنفاق الرأسمالي
4.8	-1.3	-9.5	-13.6	-5.3	-5.5	4.5	الرصيد المالي الأولي
3.3	-3.0	-10.9	-14.5	-5.6	-5.9	4.1	الرصيد المالي الإجمالي
-55.0	-54.9	-56.3	-52.1	-60.5	-69.9	-65.2	الرصيد المالي الأولي غير النفطي (النسبة المئوية)

							لإجمالي الناتج المحلي غير النفطي)
--	--	--	--	--	--	--	--------------------------------------

							المؤشرات النقدية
11.9	14.3	11.6	9.7	3.6	15.9	4.2	النمو بالنقد بمعناه الواسع
10.9	8.9	2.1	0.1	-9.6	12.6	8.1	النمو بالنقد الاحتياطي
...	...	...	...	6.0	6.0	6.0	معدل الفائدة للسياسات (نهاية الفترة)

(نسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي، إلا في حال ذكر عكس ذلك)

القطاع الخارجي

5.0	3.2	-5.6	-7.0	-1.3	1.8	6.3	الحساب الجاري
9.4	9.3	1.7	0.3	9.0	10.0	14.0	الميزان التجاري
40.1	38.6	34.5	31.3	39.7	39.0	43.2	صادرات السلع
30.7	29.4	32.8	31.0	30.7	29.0	29.2	واردات السلع
6.5	3.3	-7.8	-10.8	-7.1	-1.3	4.5	الرصيد الخارجي العام
62.8	49.0	42.9	51.1	66.7	77.8	69.3	إجمالي الاحتياطي (مليار د.أ.)
8.0	7.2	7.3	8.4	11.5	10.3	9.8	واردات السلع والخدمات بالأشهر
...	...	...	1.166	1.166	1.166	1.166	سعر الصرف (د. ع. مقابل د. أ.؛ متوسط الفترة)
...	...	...	...	4.6	6.5	-1.7	سعر الصرف الفاعل الفعلي (التغيير بالنسبة المئوية)

							بنود المذكرة
--	--	--	--	--	--	--	--------------

51.3	60.5	68.6	61.7	38.9	32.0	33.8	مجموع دين الحكومة (نسبة مئويّة من إجمالي الناتج المحلي)
112.4	119.8	118.4	106.2	87.0	74.3	73.8	مجموع دين الحكومة (مليار د.أ.)
27.5	30.8	35.3	52.1	42.8	44.4	45.4	دين الحكومة الخارجي (نسبة مئويّة من إجمالي الناتج المحلي)
60.3	60.8	60.8	89.7	95.6	103.1	99.0	دين الحكومة الخارجي (مليار د. أ.)

المصادر: السلطات العراقية: التقديرات والاسقاطات للبنك الدولي وصندوق النقد الدولي. لا يختلف الإطار الوارد أعلاه مادياً عن الإطار الأساسي لاتفاق البرنامج الذي يُشرف عليه خبراء صندوق النقد الدولي في تاريخ 10 تشرين الثاني/نوفمبر 2015.

14. يُتَوَقَّع أن يزداد العجز المالي بشكل ملحوظ فيرتفع من 5.6% إلى 14.5% من إجمالي الناتج المحلي في العام 2015. كما تمّ شرحه أعلاه، يُعزى التدهور المالي الحاد إلى أثر النزاع مع منظمة الدولة الإسلامية وانخفاض أسعار النفط. لكن، حدّ الأداء المالي الجيّد في خلال الأشهر التسعة الأولى من العام 2015 من التدهور بعض الشيء (الجدولان 1 و2). كانت الموازنة الأوليّة للعام 2015 التي وافقت الحكومة عليها (كانون الثاني/يناير) إنتشاريّة إلى حدّ بعيد (مع عجز نسبته 36% من إجمالي الناتج المحلي)، ممّا يعكس إنفاقاً إضافياً ردّاً على ضغوط الإنفاق على الأمن والخدمات الإنسانيّة. لكن، مارست أسعار النفط دون الأسعار الملحوظة في الموازنة والتمويل المحدود المتوفّر ضغوطاً على الحكومة لإدخال بعض التكييفات إلى الموازنة. ومن أجل احتواء العجز، بالنسبة إلى العائدات، ركّزت الحكومة على زيادة صادرات النفط (مثلاً من خلال الاستفادة القصوى من البنى التحتيّة النفطيّة- الأنابيب، ومنشآت التخزين، والصيانة). أمّا بالنسبة إلى الإنفاق، فننّدت الحكومة إنفاق الموازنة بطريقة دون المستوى إلى حدّ كبير من خلال إدارة النقد وتحديد أولويّات أكبر للإنفاق. ونظراً إلى الحصّة المحدودة للإنفاق الاستثنائي في الموازنة، أثّرت غالبية التكييفات على الإنفاق الرأسمالي غير النفطي مع تأجيل المشاريع غير الأساسيّة. كما ركّزت الحكومة على إحكام الإنفاق من خلال كبح الفساد وإحكام الإدارة الاقتصاديّة، والدليل على ذلك إستبعاد 47000 موظّف شبح من قائمة الرواتب والأجور وأكثر من 30000 مستفيد غير أهل من المعاشات التقاعدية من السجل. ونتيجةً لذلك، نجحت الحكومة في تقليص العجز: في تموز/يوليو، توقّع صندوق النقد الدولي (2015، المادة 4) أن يبلغ إجمالي العجز المالي 18.4% من إجمالي الناتج المحلي؛ وفي تشرين الثاني/نوفمبر، أعاد الصندوق النظر في العجز للعام 2015

بزيادة تُقدَّر بـ14.2% من إجمالي الناتج المحلي (بشكل يتماشى مع تقديرات موظفي البنك الدولي بنسبة 14.5% من إجمالي الناتج المحلي؛ راجع الجدول 2).

15. شكّل تمويل عجز الموازنة الكبير للعام 2015 في بيئة حيث خيارات التمويل محدودة تحدياً بالنسبة إلى الحكومة. ولدت زيادة العجز في العام 2015 والحاجة إلى إعادة سداد متأخرات⁷ العام 2014 حاجات تمويلية كبيرة. وفي مواجهة هذه الحاجات، للحكومة مصادر تمويل محدودة: بما أنه لطالما كان لها تاريخياً فائض في الموازنة، لم تُطوّر بعد سوقاً لسندات الخزينة؛ كما أنها لم تُصدر سندات خارجية في العقد الماضي⁸. نظراً إلى السياسات المالية المسارية للدورات الاقتصادية، كان العراق، في نهاية العام 2014، قد استفد تقريباً أصوله في صندوق الثروة ذات السيادة (المُعلَق حالياً) (صندوق التنمية من أجل العراق). تشمل مصادر التمويل المُحدّدة لموازنة العام 2015 الاقتراض من المصارف التي تملكها الدولة، جزئياً من خلال تعديل شرط الاحتياطي وتمويل المصرف المركزي غير المباشر، وبعض التمويل الخارجي (الجدول 2). كما شمل تمويل الموازنة إصدار سندات يوروبونددز متوقَّع بقيمة ملياري د. أ.، تم تأجيله إلى تشرين الأول/أكتوبر بسبب معدل الفائدة المرتفع (11.5%) المطلوب من المستثمرين. يُشكّل تراكم المتأخرات – مع مخزون 5 تريليونات د. ع. في نهاية نيسان/أبريل 2015⁹ أيضاً جزءاً من التمويل، نظراً إلى غياب الموارد وسلّم العجز. في هذا السياق، تُجري الحكومة مسحاً من أجل تقييم حجم المتأخرات المتراكمة (العلامة المرجعية البنوية للبرنامج الذي يراقبه خبراء الصندوق).

16. تراوح تنفيذ ترتيبات الموازنة بين الحكومة المركزية في بغداد وإقليم كردستان في إربيل بالنسبة إلى مبيعات النفط والتحويلات المالية منذ حزيران/يونيو 2015. يلحظ الاتفاق، الذي تمّ توقيعه في كانون الأول/ديسمبر 2014 إستئناف تحويل الموازنة من بغداد إلى إقليم كردستان (ما يُساوي 17% من الموازنة الاتحادية، ناقص بعض النفقات السيادية) مقابل صادرات بقيمة متوسطة 0.55 مليون برميل في اليوم الواحد (0.25 مليون برميل في اليوم الواحد من خلال إقليم كردستان و0.3 مليون برميل في اليوم الواحد من حقول كركوك، التي هي تحت سيطرة إقليم كردستان في الوقت الحالي) من خلال مبيعات حكومة الإقليم إلى شركة "سومو" (شركة النفط التي تملكها الدولة في العراق). يُصدّر النفط الشمالي (حكومة إقليم كردستان وكركوك) إلى جبحان من خلال أنبوب جديد في حكومة إقليم كردستان الذي يتجاوز الأراضي تحت سيطرة منظمة الدولة الإسلامية. تعرقل تنفيذ الاتفاق منذ حزيران/يونيو 2015 مع انخفاض صادرات النفط من حكومة إقليم كردستان (بما في ذلك كركوك) من الكمية المتوقَّع عليها أي 0.55 مليون برميل في اليوم إلى 0.15 مليون برميل في اليوم لتناهنز صفر تقريباً بما أن حكومة إقليم كردستان باشرت بتصدير نفطها مباشرة من دون المرور عبر شركة "سومو". ويتزامن استئناف إربيل لصادرات نفطها مباشرة مع توقّف التحويلات المالية من بغداد.

⁷ من دون إعادة سداد هذه المتأخرات، قد يتأثر إنتاج النفط والغاز الطبيعي بشكل سريع بما أن شركات النفط الدولية قد تكون مرغمة على تخفيض عملياتها واستثماراتها.

⁸ باستثناء إصدار سندات واحد شكّل رزمة ديون تجارية من حقبة صدام تم تحويلها إلى أداة مضمونة من قبل الحكومة.

⁹ أحدث البيانات المتوقّرة.

الجدول 2. العراق: حسابات الحكومة المركزية المالية، 2014 - 2018
(تريليون د.ع. إلا في حال تحديد عملة مختلفة)

2018	2017	2016	2015	2014		
الإسقاطات	الإسقاطات	الإسقاطات	الموازنة	التقديرات	أولية	
117.9	103.4	80.8	83.4	61.6	104.4	الإيرادات والمنح
117.9	103.4	80.8	83.4	61.6	104.4	الإيرادات
108.3	95.0	72.8	72.8	55.1	98.5	إيرادات صادرات النفط الخام
6.8	5.0	3.4	3.4	3.4	2.6	منها تلك التابعة لحكومة إقليم كردستان
9.7	8.4	7.9	10.7	6.5	5.9	الإيرادات غير النفطية
109.5	110.4	103.1	103.4	90.7	119.0	الإنتفاق
83.4	84.1	77.3	73.9	65.6	68.9	الإنتفاق الجاري
26.0	26.3	25.8	29.6	25.1	50.1	الإنتفاق الاستثماري
8.5	-6.9	-22.3	-20.0	-29.1	-14.6	الرصيد (بما في ذلك المنح)
...	...	...	...	...	0.9	الفارق الإحصائي
-8.5	6.9	22.3	20.0	29.1	13.6	التمويل

2.0	2.4	1.8	14.9	-4.0	1.5	<u>التمويل الخارجي</u>
0.0	0.0	0.0	0.4	.0.	-0.1	الأصول في الخارج
0.5	0.8	0.9	1.5	0.4	0.0	تمويل المشاريع
0.2	0.2	0.0	3.2	1.4	0.0	التمويل من البنك الدولي
2.4	2.4	2.4	3.1	0.0	0.0	اليوروبوندرز
0.0	0.0	0.6	2.1	...	...	المصارف الوطنية الأجنبية والاقليمية
0.0	0.0	0.0	5.9	0.0	0.0	ضمانات القروض من قبل وكالات التصدير
-1.1	-1.0	-2.1	-1.3	-1.7	-2.6	الاستهلاك
0.0	0.0	0.0	...	-4.1	4.2	المتأخرات
-10.5	4.5	20.5	5.1	33.0	12.1	<u>التمويل المحلي</u>
0.0	0.0	0.0	2.1	0.8	0.0	تخصيص حقوق السحب الخاصة
2.5	2.5	4.0	0.0	5.3	5.7	قروض المصارف التجارية
...	...	...	0.0	1.4	...	صندوق النقد الدولي (أداة التمويل السريع)
-9.9	5.1	15.4	4.4	21.3	5.0	سندات الخزينة
...	...	5.0	...	...	...	سندات الحكومة الوطنية
-2.4	-2.4	-2.4	0.0	5.0	2.3	المتأخرات
-0.7	-0.7	-1.4	-1.4	-0.9	-0.9	الاستهلاك
						بنود المذكرة
18.3	17.7	17.5	...	16.9	16.6	الإنفاق المرتبط بالأمن
13.6	13.6	12.3	...	5.5	2.4	التحويلات من الموازنة الاتحادية إلى حكومة إقليم كردستان

4.8	-1.3	-905	...	-13.6	-5.3	الرصيد المالي الأولي (نسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي)
-55.0	-54.9	-56.3	...	-54.6	-60.5	الرصيد المالي الأولي غير النفطي (نسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي)
60	55	45	45	50	91	متوسط سعر صادرات النفط العراقي (د.أ./برميل)
4.0	3.8	3.6	3.6	2.9	2.5	صادرات النفط الخام

المصادر: السلطات العراقية، تقديرات وإسقاطات موظفي صندوق النقد الدولي والبنك الدولي. 1/ بما في ذلك العلاقات الثنائية الأطراف (الوكالة اليابانية للتعاون الدولي، إيطاليا).

17. في ظل قطاع مصرفي ضعيف، يدفع المصرف المركزي في العراق بالإصلاحات ويُشدّد عملية الإشراف. نظرًا إلى تواجد منظمة الدولة الإسلامية، تعرّضت الأصول الماديّة لبعض المصارف ولعملائها إلى الدمار؛ وانقطع النشاط الاقتصادي اليومي، وأدى انقطاع التجارة إلى انخفاض في تمويل الواردات، وارتفع خطر تمويل الأعمال الإرهابية وتبييض الأموال. كما أنّ نمو الائتمان إلى القطاع الخاص تأثر بسبب انخفاض الاستثمارات العامة، فانخفض من 16% في العام 2013 إلى 5% فقط في العام 2014 ويُتوقّع أن ينخفض بشكل أكبر في العام 2015. فهو لا يُشكّل سوى 7% من إجمالي الناتج المحلي في العام 2014، أي النسبة الأدنى في العالم. يُتوقّع أن تستمرّ القروض المتعثّرة، التي ارتفعت أصلاً من 6.7% في العام 2013 إلى 7.6% في آذار/مارس 2015¹⁰، في الارتفاع بسبب أنشطة منظمة الدولة الإسلامية والحدّ من نشاط القطاع الخاص. كما أدى الوضع المالي الصعب إلى زيادة في الإقراض المباشر الذي أمّنته المصارف الرائدة التي تملكها الدولة (الرشيد والرافدين) إلى المؤسسات العامة، التي تُغطّي، في غالبية الحالات، التكاليف التشغيلية الجارية (مثلاً، الأجور)، بالإضافة إلى تمويل عجز الحكومة. يبقى الإشراف المصرفي ضعيفاً، بما في ذلك الانضباط النظامي مع مصرفي الرشيد والرافدين. في هذا السياق، يُعزّز المصرف المركزي في العراق الإشراف المصرفي ويدفع إلى الأمام بإصلاحات القطاع المالي من خلال الإنتاج المُرتقّب لمخطط تأمين الإيداعات ومكتب المعلومات الائتمانية. الخطط قائمة من أجل تدقيق الرشيد والرافدين وفق المعايير الدولية للإبلاغ المالي (العلامة المرجعية البنوية لبرنامج يُشرف عليه خبراء صندوق النقد الدولي) بهدف تطوير خطط إعادة الهيكلة القائمة على عمليات التدقيق. كما أن السلطات تُعزّز النمو وتحدّ من التشوّهات في القطاع المصرفي من خلال تحسين فرص العمل بين المصارف العامة والخاصة.

18. يُتوقّع أن يرتفع عجز الحساب الجاري من 1.3% من إجمالي الناتج المحلي في العام 2014 إلى 7% في العام 2015، ويبقى التراجع الحاد في الاحتياطي الدولي مصدر قلق، وإن كان ضمن مستويات مُريحة. كما تمّ شرحه أعلاه، يعود التدهور الحاد إلى وقع الأزمتمتئين المتلازمتمتئين. لكن، حدّ الأداء المالي الذي فاق التوقّعات في خلال الأشهر

¹⁰ تُعتبر نوعية القروض المتعثّرة ضعيفةً بسبب التطبيق المتقطع للمعايير الدولية للإبلاغ المالي في المصارف ونظرًا إلى اعتبار عدد كبير من القروض المتعثّرة في مصرفي الرشيد والرافدين من القروض العاملة التي تُسدّد في موعدها.

التسعة الأولى من العام 2015، وبشكل خاص، تقليص الإنفاق الاستثماري غير النفطي، من هذا التدهور بعض الشيء، مع تراجع واردات السلع وزيادة الصادرات النفطية بوتيرة ثابتة في الأشهر التسعة الأولى من العام 2015. ونتيجة لذلك، بينما توفّر صندوق النقد الدولي (المادة 4، 2015) بلوغ عجز الحساب الجاري في تموز/يوليو 8.6% من إجمالي الناتج المحلي للعام 2015، راجع خبراء صندوق النقد الدولي (برنامج بإشراف خبراء الصندوق) في تشرين الثاني/نوفمبر توقّعات العجز لـ 7% (كما هو وارد في الجدول 3). كما قد تراجع إجمالي احتياطي الصرف الأجنبي لمصرف العراق المركزي من 67 مليار د. أ. في نهاية العام 2014 إلى 59 مليار د. أ. في نهاية تشرين الأول/أكتوبر 2015، إنّما لا يزال يُغطّي 8.5 شهراً جيّداً من واردات السلع والخدمات¹¹. قد يُمارس التراجع الحاد في الاحتياطي الدولي ضغوطاً على ربط العملة بعملة أخرى ثابتة في العراق. لذا، من المهمّ اتخاذ إجراءات من أجل احتواء عجز الحساب الجاري أو تحديد مصادر التمويل الخارجية بما أن التخلّي عن الربط الإلزامي وغير المنظم قد يكون له انعكاسات على صون العقد الاجتماعي أو استقرار البلد.

2.2 لمحة إقتصاد كلي والقدرة على تحمل الدين

19. من المتوقع أن تتحسنّ لمحة الاقتصاد الكلي في العراق نظراً إلى زيادة الصادرات النفطية، وتحسّن الأمن، وتطبيق إصلاحات هيكلية، ووضع إطار اقتصاد كلي متماسك يدعمه برنامج لصندوق النقد الدولي (الجدول 1). ومن المتوقع استعادة الاقتصاد عافيته (من مستوى متدنٍ) في العام 2016، مع معدل نمو قدره 4.3% والاستمرار في الارتفاع بشكل تدريجي في السنوات المقبلة لـ 6.2% في العام 2018 – أي الثلث دون معدل 9% للعقد ما قبل الأزمئتين المتلازمتين (2004 – 2013). ومن بين المحفّزات المتوقّعة لاستعادة العافية التدريجية هذه: (1) ارتفاع صادرات النفط؛ (2) زيادة في الاستثمارات المباشرة الأجنبية – المرتبطة بالنفط، بما في ذلك إعادة تأهيل بيبي التي تعرّضت لأضرار جسيمة والتي وضعت منظمة الدولة الإسلامية يدها عليها – واستثمارات المحفظة؛ (3) الردّ الإيجابي للاستثمار والاستهلاك الخاص المحلي على السياسة النقدية غير الصارمة نسبياً (نظراً إلى معدل التضخم الأدنى)؛ (4) تخفيف الوقع المتزايد لتمرّد منظمة الدولة الإسلامية مع تكيّف الاقتصاد مع حالة النزاع (الأثر الأساسي)؛ (5) الإصلاحات الجارية في المالية العامة، والبيئة الاستثمارية، والقطاع المالي؛ و(6) تنفيذ برنامج لصندوق النقد الدولي.

20. يُتوقّع تحسّن وضع الاقتصاد الكلي بناء على افتراضات محافظة بشأن صادرات النفط في العراق، وهي المحرك الأساسي لعائدات المالية العامة وميزان المدفوعات في البلد. يقع إنتاج النفط في العراق في مناطق تحت السيطرة المحكمة للحكومة المركزية وحكومة إقليم كردستان؛ الجزء الجنوبي للبلد في محيط البصرة والحقول الشمالية لحكومة إقليم كردستان وكركوك. وبالتالي، يُمكن أن يبقى إنتاج النفط وصادراته قوياً كما قد يرتفع وإن كان التقدّم في النزاع ضدّ منظمة الدولة الإسلامية بطيئاً. يُعتبَر متوسط صادرات النفط المتوقع البالغ 3.6 مليون برميل في اليوم للعام 2016 مستوى صادرات حقّقه أصلاً العراق (حكومة إقليم كردستان) على أساس شهري في تموز/يوليو،

¹¹ بالنسبة إلى سعر الصرف، منذ آب/أغسطس 2015، تقلّص الفارق بين سعر الصرف الأجنبي الموازي وسعر الصرف الأجنبي الرسمي إلى نقطتين مؤبّتين، بعد ما بلغ ذروته مع 16 نقطة مئوية في حزيران/يونيو 2015. ونتج تقلّص هذا الفارق عن إلغاء واجب إثبات تسديد ضريبة الدخل والرسوم الجمركية قبل شراء عملات صرف أجنبي.

وآب/أغسطس، وأيلول/سبتمبر 2015¹². يتمتع البلد بقدرة تصديرية قدرها 4 ملايين برميل في اليوم، يُمكنها استيعاب زيادات الصادرات المتوقعة في العامين المقبلين. ويُعتبر الاستثمار المستمر في القطاع أساسياً للمسار المتوقع لارتفاع الانتاج والصادرات. وبما أن النفط العراقي سهل تقنياً للاستخراج، يُعتبر مستوى الاستثمار مرتبطاً بشكل وثيق بالانتاج (في المقابل، مثلاً، مع الحفر الأوف شور العميق حيث المخاطر التقنية عالية). يُتوقع ارتفاع النفط في العراق للأسباب التالية: (1) تسديد المتأخرات التي تُدين الحكومة بها لشركات النفط الدولية للسماح لهذه الأخيرة بالمضي قدماً في استثماراتها و(2) وتوقع زيادة الاستثمار العام الخاص بالنفط في مشروع الموازنة للعام 2016 من 13.7 تريليون د. ع. (6.8% من إجمالي الناتج المحلي في العام 2015 إلى 14.7 تريليون د. ع. (7% من إجمالي الناتج المحلي) في العام 2016.

21. يُتوقع أن يتحسن العجز المالي في العام 2016 (الجدول 2). انطلاقاً من جهود إحتواء العجز الجبارة التي بُذلت أصلاً في خلال النصف الثاني من العام 2015 – من خلال تقليص العجز المالي العام المتوقع من الاسقاطات الأولية البالغة 18.4% إلى 14.5% من إجمالي الناتج المحلي – يُتوقع أن يتحسن الرصيد المالي العام بنسبة 3.6 نقطة مئوية من إجمالي الناتج المحلي ليلبغ 10.9% من إجمالي الناتج المحلي في العام 2016¹³. يعود التجميع المالي هذا الواسع النطاق إلى تحسن الإيرادات، لا سيما الإيرادات النفطية، وذلك نظراً إلى الزيادة المتوقعة لصادرات النفط (المفصلة أعلاه) بما أنه تمّ تحديد سعر النفط في الموازنة بشكل محافظ بـ45 د. أ. للبرميل الواحد¹⁴ وهو دون متوسط سعر النفط المتوقع البالغ 50.1 د. أ. للبرميل الواحد للعام 2015. بالنسبة إلى النفقات، سيتمّ احتواء الانفاق الأولي غير النفطي في غالبية الحالات من خلال التأجيل المستمر للاستثمارات غير النفطية ذات الأولوية الأدنى. ستستفيد ديناميكية الدين العام من تحسن الوضع المالي. ويتوقع أن يبلغ الدين العام ذروته مع 68.9% من إجمالي الناتج المحلي في العام 2016 قبل التراجع (الرسم 1). يُشير تحليل القدرة على تحمل الدين العام إلى أن الدين يبقى مستداماً على الأجل المتوسط، نظراً إلى التجميع المالي المتوقع وتحسن آفاق النمو¹⁵. لكنها تتأثر بالصدمات، لا سيما نمو إجمالي الناتج المحلي والرصيد الأولي.

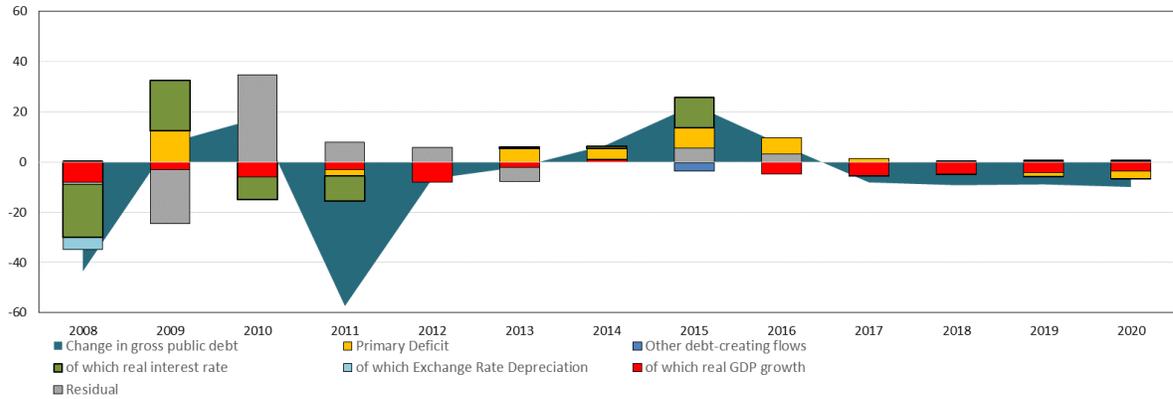
¹² تُعتبر الزيادة في صادرات النفط الواردة في الجدول 1 من 2.9 مليون برميل في اليوم في العام 2015 إلى 3.6 مليون برميل في اليوم في العام 2016 تقديراً مبالغاً به بما أن العام 2015 يشمل الصادرات من حكومة إقليم كردستان فقط للأشهر الستة الأولى من العام. لو تمّ التوصل إلى اتفاق بين بغداد وحكومة إقليم كردستان في العام 2015 لبلغ متوسط حجم الصادرات للعام 2015 3.2 مليون برميل في اليوم. بالنسبة إلى العام 2016، وانطلاقاً من فرضية تنفيذ اتفاق بغداد – حكومة إقليم كردستان بالكامل، تشمل الصادرات البالغة 3.6 مليون برميل في اليوم صادرات حكومة إقليم كردستان (وكركوك) للعام بكامله.

¹³ تفترض إسقاطات العام 2016 أن الاتفاق بين بغداد وحكومة إقليم كردستان الموصوف في الفقرة 16 يُنفذ بالكامل. وإلا، يؤدي الوقوع على موازنة الحكومة المركزية إلى ادخارات مالية صافية، بما أنّ التحويل إلى حكومة إقليم كردستان يبلغ 11.8 مليار د. أ. بينما قد تولد الإيرادات النفطية لحكومة إقليم كردستان إيرادات قدرها 8 مليارات د. أ. بالنسبة إلى موازنة الحكومة المركزية وفق سعر النفط المُعتمد في الموازنة.

¹⁴ هذا دون أحدث توقعات سعر النفط لأفاق الاقتصاد العالمي التابعة لصندوق النقد الدولي – على أساس سوق الأوراق المالية – التي تبلغ 48 د. أ. للبرميل.

¹⁵ من شأن معدلات الفائدة الأعلى بشكل دائم أن تؤدي إلى ارتفاع الدين العام. ولّد إجمالي حاجات التمويل للعراق خطر تجديد القروض في السيناريوهات كلها. يحتوي الملحق 3 من المادة 4 من صندوق النقد الدولي للعام 2015 على تحليل مفصل حول قدرة العراق على تحمل الديون.

الرسم 1: العراق: تحليل تحمّل الدين العام
(المساهمة في نمو الدين العام)



التغيير في صافي الدين العام
منه معدل الفائدة الفعلي
الباقى

العجز الأولي
منه تدهور سعر الصرف

تدفقات أخرى مولدة للدين
منها نمو إجمالي الناتج المحلي الفعلي

المصادر: اسقاطات وتقديرات موظفي البنك الدولي وصندوق النقد الدولي

22. يفرض النزاع والهشاشة حالياً قيوداً صارمةً على تركيبة التكييف المالي، وهو ليس الأمثل على ضوء حاجات البلد المتوسطة الأجل. بينما قد يتعارض تأجيل الاستثمارات غير النفطية مع الحاجة إلى الدفع بالنمو الاقتصادي وتأمين الخدمات على الأمد القصير، عانت نوعية الاستثمارات غير النفطية وفعاليتها تاريخياً من الحوكمة والقدرات المؤسسية الضعيفة، كما هو وارد في استعراض الإنفاق العام في العراق للعام 2014. وبالتالي، قد تُشكّل الحاجة إلى تقليص الاستثمارات غير النفطية بسبب الضغوط المالية فرصةً لتكون هذه الاستثمارات أكثر إنقائياً مع بناء قدرة المؤسسات المنفذة لإجراء المزيد من الاستثمارات في المستقبل. إلى ذلك، يُشكّل مجموع الأجور – الذي تتطلع الحكومة إلى تقليصه نظراً إلى مستواه العالي جداً – جزءاً لا يتجزأ من العقد الاجتماعي، كما هي الحال في عدد كبير من الدول في المنطقة. يُعتبر تغيير هذا العقد في خلال النزاع الجاري مع منظمة الدولة الإسلامية حساساً جداً بما أنه قد يدفع ببعض شرائح السكّان إلى تأييد منظمة الدولة الإسلامية، ممّا قد يزيد من حدة النزاع ومستوى الهشاشة. وبالتالي، بينما تبقى الحكومة ملتزمةً بإصلاح مجموع الأجور – كما هو مفصّل في الفقرة 41 – وبشكل خاص إصلاح المُخصّصات

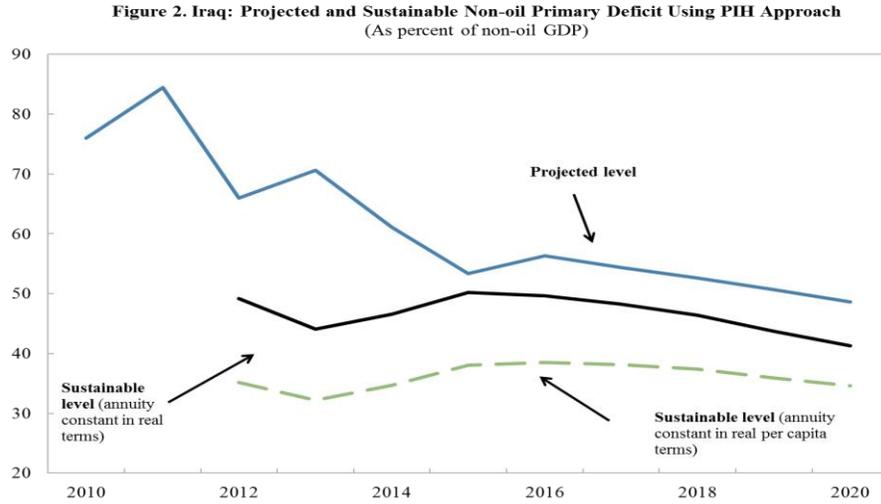
والعلاوات لأسباب الكفاءة، والمساواة، وقابلية التحمل، تُجري الحكومة مزيداً من الاستشارات المكثفة مع أصحاب العلاقة على ضوء التظاهرات التي تمّ تنظيمها مؤخراً.

23. **سيحمي التجميع المالي الإنفاق الاجتماعي الضروري.** قبل اندلاع أزمة منظمة الدولة الإسلامية وصدمة أسعار النفط، كان الإنفاق الاجتماعي في العراق غير كافٍ في مجال الصحة وغير فاعل في مجال الحماية الاجتماعية وحقق نتائج تنمية بشرية ضعيفة (*استعراض الإنفاق العام في العراق للعام 2014*). كشفت مستويات إنفاق الحكومة المركزية على الصحة للشخص الواحد مستوى إنفاق متدنياً بشكل ملحوظ (90 د. أ. في العراق مقابل 350 د. أ. في المنطقة و700 د. أ. للدول المتوسطة الدخل من الشريحة العليا). أدى هذا المستوى المنخفض من الإنفاق - الذي ترافق مع النزاع وكفاءة إنفاق ضعيفة - إلى تدهور محصلات الصحة (مثلاً تراجع أجل توقّع الحياة عند الولادة من 70.7 سنة في العام 2000 إلى 69 في العام 2013). ويؤمّن الحماية الاجتماعية نظام التوزيع العام وهو برنامج تشتري الحكومة بموجبه مواداً غذائيةً مستوردة، يُعاد توزيعها على الناس. يُعاني نظام التوزيع العام هذا اختلالات حادة، إنّما يبقى شبكة الأمان الأولى بالنسبة إلى الفقراء. فبرامج شبكة الأمان الأخرى لا تستهدف الفقراء ولا تُغطّي سوى شريحة صغيرة منهم. وكما جرى الاتفاق عليه ضمن البرنامج تحت إشراف خبراء صندوق النقد الدولي، من شأن التجميع المالي المذكور أعلاه حماية الإنفاق الاجتماعي (هدف كمي للبرنامج تحت إشراف الخبراء). يتمّ تعريف الإنفاق الاجتماعي على أنه مخصّصات من الموازنة إلى الصحة، والتعليم، والتحويلات، دعماً لشبكة الأمان الاجتماعية، واللاجئين، والمشردين داخلياً، ويُتوقّع أن يزيد من 13.2% من إجمالي الناتج العام غير النفطي في العام 2015 إلى 13.7% في العام 2016.

24. **لا يحتوي عجز الموازنة للعام 2016 على أي فجوة مالية غير مُحدّدة.** ويتعارض ذلك مع الاسقاطات حتى تموز/يوليو 2015 التي أظهرت فجوة مالية غير مُحدّدة قدرها 8.3% من إجمالي الناتج المحلي (المادة 4 من صندوق النقد الدولي للعام 2015). ستكون مصادر التمويل محليةً بشكل أساسي وتعتمد بشكل خاص وبشكل كبير على التمويل غير المباشر من مصرف العراق المركزي، الذي يتّخذ شكل حسم على سندات خزينة تشتريها المصارف التي تملكها الدولة. تشمل المصادر المحلية الأخرى تراجع ايداعات الحكومة في القطاع المصرفي وإصدار سندات الخزينة والسندات المالية (تشكّل هذه الأخيرة أداة جديدة - وقد اتخذت السلطات أصلاً الخطوات اللازمة وجسّت نبض السوق، فكانت الملاحظات إيجابية). تشمل مصادر التمويل الخارجية المؤسسات المالية الدولية، مثل البنك الإسلامي للتنمية، والجهات المانحة، مثل الوكالة اليابانية للتعاون الدولي وإيطاليا، والأسواق الرأسمالية مع إصدار مُرتقّب لليوروبونديز بقيمة ملياري د. أ. في أواخر العام 2016. ويجب أن تتحسن أفاق هذا الإصدار بشكل ملحوظ مقارنةً مع محاولة تشرين الأول/أكتوبر 2015، إذا ما كان للبلد سجل جيّد ضمن البرنامج الذي يُشرف عليه خبراء صندوق النقد الدولي وقد بدأ اتفاق الاستعداد الائتماني في أواخر العام 2016. كما يُرسل تمويل برنامج التنمية المقترح والتمويل الموازي من الوكالة اليابانية للتعاون الدولي إشارةً قويةً بأن العراق يتلقّى دعماً دولياً واسع النطاق للإصلاحات التي تُنفذ في البلد، ممّا يُخفّض بشكل ملحوظ قسط تحمّل المخاطرة بشكل تمييزي للعراق. لا يُفترض إنفاق اتفاق استعداد ائتماني

مُحتمل في العام 2016 ضمن إطار العمل، فهو يُشكّل خطرًا أكبر للتمويل. فلن تلجأ الحكومة إلى مراكمة المتأخرات الجديدة (القيمة المرجعية البنوية للبرنامج الذي يُشرف عليه خبراء صندوق النقد الدولي)¹⁶.

الرسم 2: العجز الأولي غير النفطي المتوقع والمستدام بواسطة نهج "فرضية الدخل الدائم" PIH (كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي غير النفطي)



المستوى المتوقع
المستوى المستدام (الدفعة السنوية ثابتة بالقيمة الحقيقية)
المستوى المستدام (الدفعة السنوية ثابتة بالقيمة الحقيقية للفرد الواحد)
المصادر: إسقاطات وتقديرات موظفي البنك الدولي وصندوق النقد الدولي

25. يتماشى المسار المالي المتوسط الأجل المتوقع للعراق بشكل كبير مع مستوى إنفاق مستدام - مما من شأنه أن يضمن، حتى بعد استنفاد النفط، أن تحظى أجيال المستقبل بمستوى إنفاق فعلي شبيه للذي يتمتع به العراقيون في الوقت الحالي. وانطلاقاً من فرضية دخل دائم، يُمكن تقييم إذا ما كان العجز المالي غير النفطي الكبير للبلاد مستداماً على ضوء إمدادات النفط المحدودة التي يتمتع بها. يُشير هذا التحليل إلى أن عجز العراق غير النفطي الكبير يُقابلته أيضاً ثروة نفطية من الحجم نفسه، مما يسمح للبلاد بإدارة عجز رصيد أولي غير نفطي كبير الحجم مع الإبقاء على

¹⁶ ينطوي تأمين مصادر التمويل هذه على بعض عدم اليقين. تُشكّل سندات الخزينة أداة جديدة في العراق، ويبقى الإطلاع على سير عمل عملية الإصدار. بالنسبة إلى التمويل غير المباشر من المصرف المركزي للعجز، كانت هذه المسألة موضع جدل بين المصرف المركزي والسلطات المالية، وغالباً ما يُقرّر المصرف المركزي بشأن قيمة التمويل. بينما تمّ التوصل إلى اتفاق بين السلطتين ضمن البرنامج الذي يُشرف عليه خبراء صندوق النقد الدولي، في حال برزت الحاجة إلى تمويل إضافي في خلال السنة، من غير المؤكد من أنه قد يأتي من المصرف المركزي.

مسار مالي يتماشى مع المساواة بين الأجيال. كما هو وارد في الرسم 2، يُقدَّر عجز الرصيد الأولي غير النفطي المستدام على الأمد المتوسّط بـ42% من إجمالي الناتج المحلي غير النفطي¹⁷. وفي خلال الأعوام الماضية، مال العراق بشكل سريع نحو هذا العجز المستدام بما أن الرصيد الأولي غير النفطي تقلّص من 69.9% من إجمالي الناتج المحلي غير النفطي في العام 2013 إلى 60.5% في العام 2014. لكن، مع اندلاع النزاع مع منظمة الدولة الإسلامية وهبوط أسعار النفط، تباطأت وتيرة التكيّف مع العجز المستدام للرصيد الأولي غير النفطي ويُتوقَّع أن يتجاوز الرصيد الأولي غير النفطي 55% من إجمالي الناتج المحلي غير النفطي على مدى الأعوام الثلاثة المقبلة (الجدول 1). تُشير النتائج إلى أنّ السياسات الماليّة المتوسطة الأجل في العراق كما هي واردة في سيناريو الاقتصاد الكلي تتماشى إلى حدّ بعيد مع الاستدامة الماليّة الطويلة الأجل. كما يؤكّد تحليل صندوق النقد الدولي للمادة 4 للعام 2015 هذه النتيجة من خلال توسيع نطاق الاسقاطات حتى العام 2025 حيث يكون الرصيد الأولي غير النفطي يُساوي الرصيد الأولي غير النفطي وفق فرضيّة الدخل الدائم.

الجدول 3: العراق: مصادر وشروط تمويل ميزان المدفوعات، 2015 - 2018
(مليار د. أ. إلا في حال الإشارة إلى عكس ذلك)

2018	2017	2016	2015	
-10.7	-5.3	10.1	13.8	إجمالي شروط التمويل
-11.6	-6.2	9.0	12.1	عجز الحساب الجاري الخارجي
0.9	0.9	1.1	1.7	استهلاك الدين
-10.5	-3.9	10.6	16.4	التمويل المتوفّر
0.0	-3.6	0.0	0.0	التحويلات الرسميّة الجارية
3.3	5.8	2.4	0.8	التدفقات الماليّة الداخلة

¹⁷ يتراجع حجم العجز المستدام مع الوقت نسبة إلى إجمالي الناتج المحلي غير النفطي نظراً إلى ارتفاع هذا الأخير بنسبة 5% بينما ينمو العجز نسبة إلى معدل نمو السكان بنسبة 3.2%، ممّا يُبقي على استهلاك الفرد الواحد من الثروة النفطية مستقرّاً.

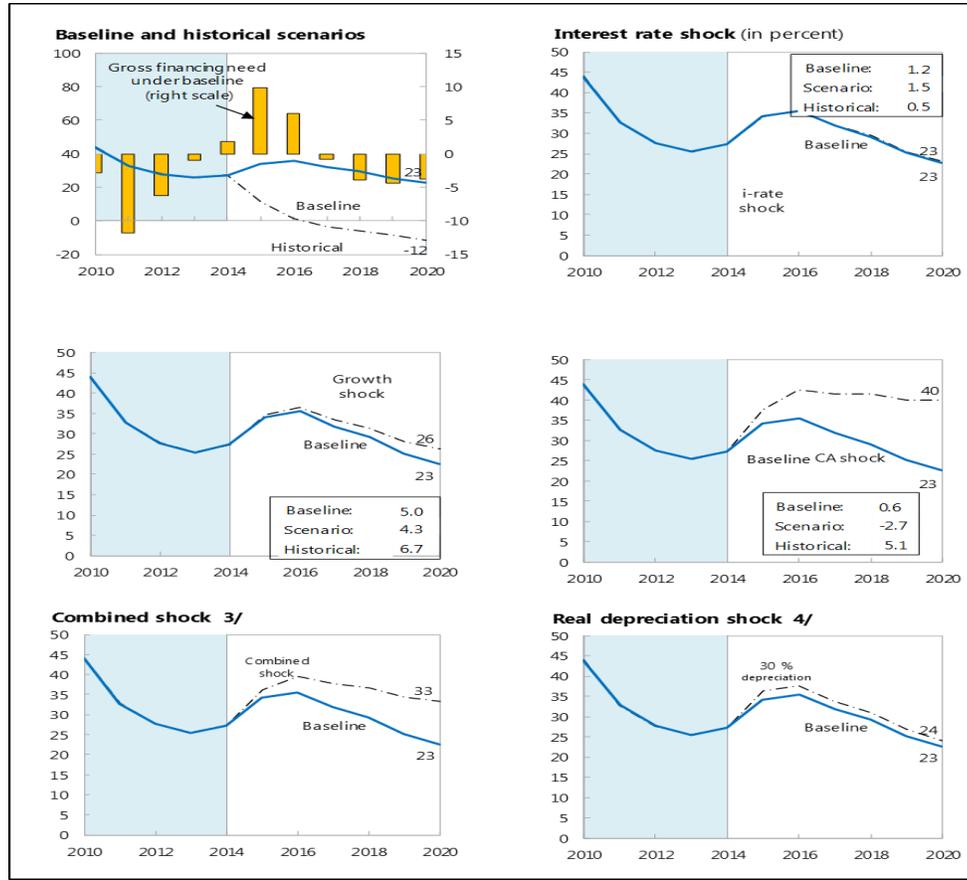
4.0	3.0	2.0	1.0	الاستثمارات المباشرة الأجنبية
0.6	4.0	3.6	2.2	الاقتراض العام
-1.3	-1.2	-3.2	-2.4	التدفقات الداخلة الخاصة
13.8-	6.1-	8.2	15.6	التغير في إجمالي الاحتياطي الدولي
0.0	0.0	0.0	0.0	الفجوة التمويلية
-0.2	0.0	-0.1	0.7	صندوق النقد الدولي
0.2	0.2	0.0	1.3	البنك الدولي
2.0	2.0	2.0	0.0	اليوروبوندرز
...	...	0.3	0.0	البنك الاسلامي للتنمية
...	...	0.0	0.0	بنك قطر الوطني
0.4	0.7	0.8	0.4	تمويل المشاريع
0.0	0.0	0.0	-3.5	التغيير في المتأخرات
				بنود المذكرة
-11.6	-6.2	9.0	12.1	عجز الحساب الجاري
5.3	3.1	-5.2	-7.0	(نسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي)
3.3	-3.0	-10.9	-14.5	العجز المالي (نسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي)
62.8	49.0	42.9	51.1	إجمالي الإحتياطي الدولي للمصرف المركزي (نهاية فترة)
8.0	7.2	7.3	8.5	واردات السلع والخدمات في الأشهر

المصادر: إسقاطات وتقديرات موظفي البنك الدولي وصندوق النقد الدولي

26. على المستوى الخارجي، سيعود التحسّن المستمرّ في صادرات النفط والتجميع المالي على البلد بفائض بدءاً من العام 2017 (الجدول 3). ويتوقّع أن يُحقّق ميزان الحساب الجاري فائضاً قدره 3.1% من إجمالي الناتج المحلي في العام 2017 و5.3% منه في العام 2018. ومن شأن التحسّن في ميزان الحساب الجاري أن يُساهم في وضع حدّ للتآكل الخطر في الاحتياطي الدولي القائم منذ العام 2014. ومن المتوقّع أن يبقى احتياطي الصرف الأجنبي ملائماً بما أنّه يتجاوز القيم التقليديّة لمواءمة الاحتياطي¹⁸. في هذا السياق، أعاد صندوق النقد الدولي النظر في نطاق الواردات المتوقّع نحو الأعلى ما بين الاستشارات بشأن المادة 4 في تموز/يوليو 2015 واتفاقه بشأن البرنامج الذي يُشرف عليه خبراء الصندوق في تشرين الثاني/نوفمبر (من 5.1 إلى 6.9 أشهر بالنسبة إلى العام 2016). سيُشكّل تخفيض الاحتياطي أكبر مصدر تمويل لميزان المدفوعات في العام 2016، ممّا من شأنه أن يموّل 8.2 مليار د. أ. من عجز ميزان المدفوعات مقارنةً مع 15.6 مليار د. أ. في العام 2015. إلى ذلك، ينظر إطار الاقتصاد الكلي في استئناف تراكم الاحتياطي في العام 2017 على ضوء مستوى مرتفع من الصادرات النفطية وتحسّن ميزان الحساب الجاري. كما يُعتبر إصدار اليوروبوندرز المُخطّط له بقيمة ملياري د. أ. مصدر تمويل خارجي لا يُستهان به. كما يُشير تحليل القدرة على تحمّل الدين الخارجي (بواسطة اختبارات الارتباط) إلى أن الدين الخارجي للعراق قائم على الأمد المتوسط (الرسم 3).

الرسم 3: العراق: القدرة على تحمّل الدين الخارجي: اختبارات الارتباط / 2 / (نسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي)

¹⁸ يتوقّع أن يبقى نطاق واردات السلع والخدمات مثلاً أكثر من 7 أشهر على المدى المتوسط - الجدول 1.



السيناريوهات التاريخية والخط الأساس
إجمالي الحاجة التمويلية دون الخط الأساس (السلم الصحيح)

صدمة معدل الفائدة (بنسبة مئوية)

نمو الصدمة

الخط الأساس

صدمة الحساب الجاري- الخط الأساس

الصدمة المشتركة 3/

صدمة الاستهلاك الفعلي 4/

المصادر: إسقاطات وتقديرات البنك الدولي. 1/ تمثل المجالات المظللة البيانات الفعلية. الصدمات الفردية هي صدمات انحراف قياسية نصفية دائمة. تشير الرسوم في الأطر إلى متوسط الإسقاطات بالنسبة إلى المتغيرات في الخط الأساس والسيناريو الممثلين. كما يُعرض المتوسط التاريخي على مدى 10 أعوام (حيث البيانات متوفرة). 2/ بالنسبة إلى السيناريوهات التاريخية، تُحتسب المتوسطات التاريخية على فترة 10 أعوام (حيث البيانات

متوفرة وتستخدم المعلومات لديناميكية دين المشروع قبل 5 أعوام. 3/ تُطبّق صدمات انحراف ربعيّة دائمة على معدل الفائدة الفعلي، ومعدل النمو، وميزان الحساب الجاري. 4/ استهلاك فعلي مرة واحدة بنسبة 30% في العام 2015.

27. وبناءً على ما ورد أعلاه، يُعتبر إطار سياسة الاقتصاد الكلي في العراق ملائماً. شكّل الاتفاق على مستوى موظفي صندوق النقد الدولي بشأن برنامج يُشرف عليه خبراء الصندوق في تشرين الثاني/نوفمبر 2015 معلومةً مفيدةً في تقييم البنك الدولي.

28. يُعتبر وضع الاقتصاد الكلي عرضةً لمخاطر كبيرة مرتبطة بالبيئة العالمية، والتطورات الاجتماعية والسياسية، وأفعال منظمة الدولة الإسلامية. يُمكن لنمو عالمي دون المستوى المتوقع أو أعلى من إمدادات النفط المتوقعة في السوق العالمية أن يُمارس ضغوطاً على أسعار النفط العالمية وأن يُجَدِّد الضغوط الممارسة على العجزين المتلازمين. وفي حال ازدياد الوضع سوءاً بدل الاحتواء المفترض للدولة الإسلامية، قد يؤثر ذلك مادياً وسلبياً على اقتصاد العراق. كما قد تبرز توترات سياسية محلية جديدة، تُطيح بجهود الإصلاح. كما يُمكن لجهود التجميع المالي الجبارة أن تولّد توترات اجتماعية وتؤثر على تنفيذ الإصلاحات.

2.3 العلاقات مع صندوق النقد الدولي

29. بناءً على أداة التمويل السريع ومن أجل إعداد اتفاق للاستعداد الائتماني مع صندوق النقد الدولي، توصّلت السلطات في 10 تشرين الثاني/نوفمبر 2015 إلى اتفاق على مستوى الموظفين بشأن برنامج يُشرف موظفو الصندوق عليه لا تعتريه أي فجوة تمويلية¹⁹. وافق مجلس المدراء التنفيذيين في صندوق النقد الدولي في 27 تموز/يوليو 2015 على رزمة مساعدة مالية مُخصّصة في الموازنة في إطار أداة التمويل السريع لـ75% من الكوتا (1.24 مليار د. أ.). تُشكّل هذه الأداة إنفاقاً بدفعة واحدة تستهدف الدول التي تواجه حاجات تمويلية طارئة. ليست الأداة برنامجاً، وبالتالي لا تتطوي على رقابة اقتصادية. من أجل التوصل إلى إنجازات نحو برنامج لصندوق النقد الدولي من الشريحة الأعلى (مثلاً، اتفاق استعداد ائتماني مع صندوق النقد الدولي)، توصّلت الحكومة إلى اتفاق حول برنامج يُشرف عليه خبراء الصندوق يهدف إلى مساعدة العراق على تنفيذ إطار اقتصاد كلي متماسك من أجل المحافظة على الثقة في خلال هذه الأزمة الفورية من خلال استخدام مدروس للعوازل المالية وتنفيذ الإصلاحات الآيلة إلى تحسين إدارة المالية العامة. يتعاون موظفو صندوق النقد الدولي والبنك الدولي بشكل وثيق بشأن الإطار الاقتصادي الكلي، وإصلاحات السياسة، والمساعدة الفنية.

3. برنامج الحكومة

30. فصّلت حكومة العراق خطة إصلاحية من أجل بناء دولة أكثر شفافية تؤمّن خدمات أفضل إلى المواطنين، كما ورد في خطاب قبول رئيس الوزراء أمام البرلمان. يبقى التحدي الأساسي بالنسبة إلى العراق إعادة بناء مؤسسات الدولة التي تراجعت فاعليتها في السنوات العشرين الماضية، بشكل متزايد وطويل الأمد. في هذا الصدد، السلطات ملتزمة بتنفيذ برنامج الحكومة للفترة 2015 – 2018. وتقضي الأولوية الاستراتيجية الأولى للبرنامج في التوصل إلى

¹⁹ سيتمّ تقديم البرنامج الذي يُشرف عليه خبراء صندوق النقد الدولي إلى إدارة الصندوق للنظر فيه في بداية العام المقبل.

الأمن والاستقرار من خلال تحرير المدن والمحافظات تحت قبضة المجموعات الإرهابية وإعادة حكم القانون. أما الأولوية الثانية فتتضمن تأمين الخدمات العامة وتحسين ظروف العيش. يشمل ذلك تأمين خدمات الكهرباء، وتحسين أداء قطاع المياه، والصحة، والتعليم؛ وإصلاح نظام الحماية الاجتماعية.

31. دفعت الاضطرابات الاجتماعية الأخيرة والقيود التمويلية الصارمة بالحكومة إلى تسريع وتيرة تنفيذ أجندتها من أجل الإصلاح الاقتصادي. منذ انطلاق موجة التظاهرات في آب/أغسطس 2015، أطلقت الحكومة سلسلة إصلاحات في مجال الحوكمة (بما في ذلك تقليص عدد المناصب، مثل 3 نواب رئيس و3 نواب رئيس وزراء). كما تعمل الحكومة على اعتماد استراتيجية لتطوير القطاع الخاص. يشمل ذلك اعتماد سياسات من أجل إصلاح المؤسسات التي تملكها الدولة وزيادة حصة القطاع الخاص من الاقتصاد بشكل تدريجي. تدعو خطة الحكومة إلى خلق بيئة داعمة من أجل تسريع وتيرة الانتقال نحو اقتصاد سوق، لا سيما من خلال اعتماد تشريعات تُحفز الاستثمار. كما أن الحكومة تتطلع إلى تحسين أنظمة الموازنة والإدارة المالية التي تتماشى في الوقت الحالي مع أولويات البلد وبرامج الحكومة التنموية. كما أن المسائل البنوية الطويلة الأمد للإنفاق العام غير الفاعل يُعيق تخصيص الموارد الفاعل. إلى ذلك، وضعت الحكومة خطة عمل من أجل تقليص إنقطاع التيار الكهربائي، ما يشمل الاستثمار في الغاز من الأسفل إلى الأعلى، وإصلاح رسوم الكهرباء، وتحسين المناخ الاستثماري من أجل جذب رؤوس مال خاصة في توليد الطاقة. واجه اندفاع الحكومة نحو الإصلاح بعض المقاومة، من جانب القطاع العام - كما تبين من التظاهرات ضد تخفيف العلاوات والمخصصات لموظفي القطاع العام - ومن البرلمان الذي، مثلاً، تحدى سلطته لإلغاء مناصب حكومية أساسية. بينما الحكومة عاقدة العزم على المضي قدماً مع الإصلاحات، عليها أن تأخذ بعين الاعتبار تحديات تنفيذ الإصلاحات في بيئة الهشاشة والنزاع والعنف لها مصالح مكتسبة وسكان قد يقعون فريسة المنطريين.

32. أعربت الحكومة عن اهتمام قوي في دعم مجموعة البنك الدولي، سواء كان الدعم المالي والاستثماري، من أجل مواجهة التحديات الاجتماعية والاقتصادية للبلد. أخذ استعراض التعلم والأداء الأخير لاستراتيجية الشراكة للبلد لمجموعة البنك الدولي بعين الاعتبار التغييرات التي طرأت، والاستراتيجية منظمة بطريقة تُساعد العراق على التعامل مع الهشاشة والنزاع والمضي نحو مجالات تحويلية من أجل تحقيق الهدف المزدوج للقضاء على الفقر وتحقيق الازدهار المشترك بشكل مستدام. بالنسبة إلى المدة المتبقية لاستراتيجية الشراكة للبلد، شكّلت خطة الحكومة للتنمية مصدر الوحي الأساسي للشراكة التي تمحورت حول هاتين الركيزتين: (1) تأمين الخدمات العامة الأساسية من أجل القضاء على الفقر وتعزيز ثقة المواطن في المؤسسات الحكومية، و(2) التطرق إلى المساعدة على إدارة الوضع المالي الحرج للبلد، الذي يزداد سوءاً مع انهيار أسعار النفط واستنزاف المالية العامة بسبب تضخم القطاع العام وانعدام كفاءة القطاع المصرفي.

4. العملية المقترحة

4.1 الرابط مع وصف العملية وبرنامج الحكومة

33. يهدف تمويل برنامج التنمية إلى دعم الإصلاحات الاقتصادية للعراق. تتماشى أهداف تطوير البرنامج مع استراتيجية الحكومة التي تدعم أهدافاً أوسع، مثل النمو الدامج، وتأمين الخدمات الفاعلة، وإجراءات الحماية الاجتماعية. يتم تنظيم العملية وفق ركائز ثلاث، وهي أيضاً أهداف البرنامج للتنمية التي تهدف إلى تحسين: (1) إدارة الإنفاق؛

و(2) استدامة إمدادات الطاقة؛ و(3) شفافية المؤسسات التي تملكها الدولة. تشمل الركيزة الأولى الإصلاحات الهادفة إلى تحسين إصلاح الأجور العامة، والاستثمار العام، وإدارة الدين، بالإضافة إلى نظام المعاشات التقاعدية. في إطار الركيزة الثانية، ستركز الإصلاحات على تخفيض حرق الغاز، وتعزيز توليد الطاقة من الغاز، وتقليص أموال الدعم للكهرباء. أما الركيزة الثالثة، فتعالج غياب الشفافية في المؤسسات المالية وغير المالية التي تملكها الحكومة.

34. يشمل تصميم تمويل برنامج التنمية دروساً مستفادة من عمليات دعم الموازنة السابقة في العراق (الإطار 1). شهد العراق أزمة مالية كبيرة في العام 2009. وفي ذلك الوقت، ساهمت عملية دعم الموازنة بتمويل من البنك الدولي، إلى جانب اتفاق للاستعداد الائتماني مع صندوق النقد الدولي، في المحافظة على الاستدامة المالية. كما ساعد البنك الدولي وصندوق النقد الدولي العراق في وقت كان للأزمة المالية للبلاد أن تولد أزمة أكبر. ومن خلال تأمين دعم الموازنة في الوقت المناسب، ساهم اتفاق للاستعداد الائتماني مع صندوق النقد الدولي والقرض لأغراض برنامج التنمية للعام 2010 في الوقاية من التخفيضات الإضافية الحادة في الإنفاق العام. يتمحور تمويل برنامج التنمية الحالي حول برنامج لإجراءات الإصلاح الاقتصادي للتطرق إلى الأزمة الجارية. تهدف العملية إلى تأمين المساعدة السريعة وهي تستفيد من مساعدة فنية مكثفة ومتعددة الأعوام من عدة مانحين ومؤسسات مالية دولية تساهم في الإبقاء على زخم الإصلاح والتنفيذ بعد الانتهاء من الأعمال الأولية والفورية لتمويل برنامج التنمية. تهدف إصلاحات السياسة المختارة إلى التطرق إلى قضايا بنويّة قائمة منذ زمن، لا سيما بالنسبة إلى تحسين الميزان المالي البنوي للعراق (وتخفيض الخصوم العرضية).

4.2. الإجراءات السابقة، والنتائج، والركائز التحليلية

35. يحظى تمويل برنامج التنمية بمجموعة كبيرة من برامج مساعدة فنية متعددة الأعوام من جهات ثنائية الأطراف ومتعددة الأطراف من أجل المساهمة في تنفيذ الإصلاح. حرصاً على ضمان تنفيذ ناجح للإصلاحات التي يدعمها تمويل برنامج التنمية، ثمة برنامج مساعدة فنية مكثف وعدد من عمليات الاقراض للاستثمار أو يتوقع أن تبدأ العمل قريباً. ومن الجدير ذكره أنّ عدداً كبيراً من هذه البرامج سيكون قائماً لعدة أعوام من أجل مرافقة إصلاحات الحكومة التي هي، في غالبيتها، بنويّة وتتجاوز الآفاق الزمنية لتمويل برنامج التنمية في الحالات الطارئة المقترحة. ومن شأن هذا الالتزام المتوسط الأجل الذي يتماشى بالكامل مع استراتيجية مجموعة البنك الدولي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ضمان استدامة مكتسبات التنمية التي تم إنجازها في إطار تمويل برنامج التنمية هذه مع الوقت. وكما جرى تفصيله في الجدول 4، يُشرك برنامج المساعدة هذا عدة جهات مانحة ومنظمات دولية التي تتسق جهودها في ما بينها بالنسبة إلى البرنامج. البرامج بين قوسين معقوفين يُنظر فيها، إنّما غير موافق عليها بعد.

الجدول 4. المساعدة الفنية والمشاريع الداعمة لتنفيذ الإصلاح

الإجراءات السابقة وركائز تمويل برنامج التنمية للعراق	دعم المساعدة الفنية من قبل الشركاء الدوليين
الركيزة الأولى: تحسين إدارة الإنفاق إصلاح إدارة الاستثمار العام	(صندوق النقد الدولي): (إدارة التنمية الدولية)؛ وكالة التنمية الدولية

<p>التابعة للولايات المتحدة الوكالة اليابانية للتعاون الدولي البنك الدولي (بتمويل من إدارة التنمية الدولية واليابان)</p>	<p>إصلاح إدارة الدين العام إصلاح المعاشات التقاعدية</p>
<p>وزارة الطاقة الأميركية؛ وزارة الشؤون الخارجية الأميركية/CLDP وزارة الشؤون الخارجية الأميركية/CLDP برنامج المساعدة لإدارة قطاع الطاقة (ESMAP)</p>	<p>الركيزة الثانية: تحسين استدامة امدادات الطاقة تخفيض حرق الغاز تعزيز استخدام الغاز لتوليد الطاقة تخفيض أموال الدعم للكهرباء</p>
<p>(المرفق الاستشاري للهياكل الأساسية المشتركة بين القطاعين العام والخاص)؛ (الخزينة الأميركية) البنك الدولي (بتمويل جزئي من اليابان)؛ صندوق النقد الدولي، الخزينة الأميركية</p>	<p>الركيزة 3: تحسين شفافية المؤسسات التي تملكها الدولة المؤسسات غير المالية التي تملكها الدولة المؤسسات المالية التي تملكها الدولة والقطاع المصرفي</p>

الإطار 1. الدروس المستفادة من القرض لأغراض برنامج التنمية للعام 2010

شهد العراق أزمة مالية واسعة النطاق في العام 2009. بعد أن بلغ سعر برميل النفط ذروته مع 92 د. أ. للبرميل الواحد في العام 2008، تراجعت أسعار النفط إلى 56 د. أ. في العام 2009، قبل بدء عملية تعافي تدريجية وبلوغ معدل 107 د. أ. في العام 2012. كان الوقع على مجموع إيرادات العراق - وبالتالي على اقتصادها - حاداً. فازدادت موازنة العراق المالية سوءاً وارتفع عجزها من 1.3% من إجمالي الناتج المحلي في العام 2008 إلى 20.5% في العام 2009. وفي ذلك الوقت، ساهم استخدام صندوق العراق للتنمية والتمويل المتعدد الأطراف من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي في سدّ الفجوة التمويلية. ومع حلول العام 2010، عادت أسعار النفط إلى الارتفاع من جديد.

يُعتبر القرض لأغراض برنامج التنمية للعام 2010، بدعم من اتفاق استعداد الائتماني لصندوق النقد الدولي، أساسياً لضمان الاستدامة المالية. تدخلت هذه المؤسسات في وقت كان للأزمة المالية أن تسبب أزمة أعمق مع انعكاسات سياسية واقتصادية كلية غير قابلة للتوقع. ومن خلال تأمين دعم الموازنة في الوقت المناسب، ساهم القرض لأغراض برنامج التنمية واتفاق الاستعداد الائتماني معاً في الوقاية من التخفيضات الحادة الإضافية في الإنفاق العام. اعتمد تصميم القرض لأغراض برنامج التنمية على نهج مبرمج لعمليتين. أنفق القرض لأغراض برنامج التنمية رقم 1 في العام 2010 وأُغلق في العام 2011. لم يتبلور خلف هذا القرض نظراً إلى انتفاء الحاجة المالية مع ارتفاع أسعار النفط. لذا، طلبت الحكومة من صندوق النقد الدولي في أوائل العام 2011 إلى تحويل اتفاق الاستعداد الائتماني إلى ترتيب وقائي.

كان الهدف الأساسي للقرض لأغراض برنامج التنمية الحدّ من وقع الأزمة المالية في العام 2009 على اقتصاد العراق ودعم برنامجها المتوسط الأجل للإصلاح الاقتصادي، مما يساعد البلد على تحسين استدامته المالية وتخفيض هشاشته المالية والاقتصادية والاجتماعية إزاء الانخفاضات المفاجئة في إيرادات النفط. دعمت هذه العملية تحسينات إدارة المالية العامة، وإدارة القطاع المالي، والحماية الاجتماعية. كما أتضح ارتباط الإصلاحات المدعومة في مجالات البرنامج المحددة ببعضها البعض من خلال وقعها على ترشيد الموارد المالية وتحديد أولوياتها. كانت الأهداف مهمة جداً من أجل التطرق إلى الصعوبات المالية الناشئة عن الأزمة الاقتصادية المالية، مواطن ضعف إدارة المالية العامة، وقصور القطاع المالي، ومواطن الضعف في الحماية الاجتماعية. وقد شاركت الحكومة بشكل ناشط في تصميم العملية وساهمت في تحقيق غالبية محصلات البرنامج. لكن، لم تتمكن من تعبئة الدعم السياسي من أجل تحقيق 6 محصلات من أصل 16 محصلة للبرنامج.

كانت الدروس المستفادة منها من عملية القرض لأغراض برنامج التنمية للعام 2010 مهمة. سلط تقييم مجموعة التقييم المستقلة IEG الضوء على أن التجربة العراقية أثبتت أن عمليات برنامج التنمية يمكن أن تكون ناجحة في بيئة عالية المخاطر حيث تُحَفَز الضغوط المالية الحكومة، لكن تبقى استدامة الإنجازات غير أكيدة متى زالت الضغوط المالية. كما أظهر التقييم أهمية تضافر العمل التحليلي المتسلسل بشكل جيد، والمساعدة الفنية، وقرض برنامج التنمية، والمساعدة من جهات مانحة أخرى بشكل قوي ومتبادل. تبين أن تصميم قرض إنفاق سريع مهم جداً نظراً إلى السيناريو المالي غير الأكيد الذي تواجهه الحكومة عند الموافقة. أمّنت رزمة اتفاق الاستعداد الائتماني والقرض لأغراض برنامج التنمية دعماً مالياً ملحوظاً ساهم في الوقاية من التخفيضات الحادة في الإنفاق، وحماسة الربط بسعر الصرف، وضبط التضخم: كلّها نتائج مهمة في سياق هشّ.

الركيزة 1. تحسين إدارة الإنفاق²⁰

36. كفاءة الإنفاق في العراق غير ملائمة بشكل مُطلق ومقارنةً بنظرائه، بالنسبة إلى الإنفاق الجاري والإنفاق الاستثماري (راجع الملحق 4، موجز النتائج والتوصيات لاستعراض الإنفاق العام في العراق للعام 2014). لا تزال المؤسسات المالية في العراق غير مجهزة بما يكفي من أجل مواجهة التعقيدات في موازنة يُسيطر النفط عليها. سُمح للدولة بأن تنمو لتبلغ حجمًا كبيرًا غير اعتيادي، إنمّا الوصول إلى أدنى الخدمات الأساسية يبقى غائبًا. الإنفاق العام مُساير للدورات الاقتصادية، ويُخصّص قسط كبير من الإنفاق إلى الأمن، والأجور، وأموال الدعم، على حساب تمويل الخدمات إلى السكان وإعادة بناء البنى التحتية. كما يُعتبر نظام الاستثمار العام غائبًا. تواجه السلطات العراقية تحدي الإنفاق غير الفاعل وغير الكفوء وإعادة توجيه الموارد إلى الخدمات الأساسية والاستثمار العام الأساسي مع حماية الإنفاق الاجتماعي في سياق النزاع الجاري والأزمة المالية. وتبدأ هذه الركيزة بالتطرق إلى بعض المسائل القائمة منذ زمن. وتتطلب إصلاحات عديدة استحداث أجندة إصلاحات متعدّدة الأبعاد، وتشييعها، و/أو الموافقة عليها، وتنفيذها. ويُرافق تمويل برنامج التنمية في حالات الطوارئ المقترح عند التطرق إلى الحاجات الملحة للحكومة لبرنامج مساعدة متعدّد الأبعاد تمّ تصميمه لدعم تنفيذ هذه الإصلاحات البنوية. (الجدول 4)

إصلاح الأجور العامة

37. تُعتبر إدارة قائمة الأجور والرواتب وممارسات الموارد البشرية للقطاع العام في العراق ضعيفة (استعراض الإنفاق العام في العراق للعام 2014). تُعتبر فاتورة الأجور في العراق مرتفعة جدًا وفق المعايير العالمية، بما في ذلك في ما بين مصدري النفط ودول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وتُعتبر البند الأكبر والأسرع نموًا في الموازنة. ارتفعت فاتورة الأجور من 12% من إجمالي الناتج المحلي في العام 2013 إلى 17.1% منه في العام 2015، وتعود هذه الزيادة، في قسم كبير منها، إلى التوظيف المنتشر بسبب الحاجة الملموسة لاستخدام عمالة القطاع العام من أجل المحافظة على تماسك البلد في وجه خطر التفكك. وعند مستوى تعليم مُشابه، تُعتبر الرواتب في القطاع العام أعلى مقارنةً مع القطاع الخاص. وتتسع الهوة حسب المستوى التعليمي: فالأفراد الذين استكملوا شهادة ثانوية أو أكثر يكسبون راتبًا في القطاع العام أكثر بـ 40% مقارنةً مع القطاع الخاص، أي أكثر من ضعف فارق الأجور مقارنةً مع ما يتقاضاه العاملون ذوو المستوى التعليمي المنخفض²¹. بالإضافة إلى الراتب الأساسي، تُعتبر البدلات والعلاوات مرتفعة بشكل خاص - ما يشكل 60% من تكاليف تعويض الموظفين - ومعقدة وغالبًا ما تكون تراجعية. التوظيف في القطاع العام غير شفاف ويُمكن أن يكون قائمًا على أسس سياسية أو طائفية، بدل أسس الكفاءة. تُشير تقارير التدقيق إلى هدر موارد طائلة على قائمة الرواتب والأجور بسبب مجموعة من الممارسات غير الملائمة، بما في ذلك "العاملون الأشباح" والعاملون الذين يتقاضون (بشكل غير قانوني) راتبين.

38. تُعتبر الإجراءات الإصلاحية التي يدعمها تمويل برنامج التنمية جزءًا من نهج متعدّد الفروع تعتمد الحكومة من أجل

²⁰ راجع الملحق 1 للاطلاع على لمحة لمصنوفة النتائج وسياسة تمويل سياسة التنمية.

²¹ على أساس مسح الأسر في العراق للعام 2012. من الصعب احتساب أقساط الأجور، حسب القطاع، أو المهنة، أو نوع النشاط، بسبب التداخل المحدود في المهن وقطاع النشاط بين القطاعين العام والخاص في العراق - ما يعكس بشكل جزئي الحجم المحدود للقطاع الخاص غير النفطي.

التعامل مع الفاتورة الباهظة لأجور القطاع العام. بينما يُعتبر التقدّم في إصلاح قائمة الرواتب والأجور جدول أعمال إصلاح بنوي متوسط الأجل، ضمنت الحكومة "فوزاً سريعاً" على الأمد القصير. تستهدف الإصلاحات المنفذة الرواتب وعدد الموظّفين في القطاع العام. بالنسبة إلى الرواتب، اعتمدت الحكومة، في 15 تشرين الأول/أكتوبر 2015، سلّم رواتب جديدًا يحلّ مكان سلّم الرواتب للعام 2008. ويلحظ سلم الرواتب الجديد الذي دخل حيز التنفيذ في 1 تشرين الثاني/نوفمبر 2015 (إجراء سابق 1) تخفيضات رمزيّة في الأجور بالنسبة إلى أعلى درجات الرواتب مع الإبقاء على رواتب الموظّفين من الدرجة المتوسطة وزيادة رواتب الموظّفين من الدرجة الدنيا. في الواقع، يبلغ تخفيض الأجور للموظّفين الحكوميين من أعلى الدرجات 20% (مقارنةً مع زيادة الأجور الفعلية بنسبة 3% للموظّفين من الدرجة الدنيا). يُساهم تخفيض الرواتب في القطاع العام، في حال بقاء العوامل الأخرى على حالها، في الحدّ من فارق الأجور بين رواتب القطاعين العام والخاص لليد العاملة العالية المهارات. وبالنسبة إلى عدد الموظّفين، تنوي الحكومة القضاء على ظاهرة الموظّفين الأشباح في القطاع العام وقد ولدت مرحلة التنفيذ الأوليّة وفورات مالية قدرها 180 مليون د.أ. في السنة²².

39. يجب إدراج سلم الرواتب الجديد في سياق الهشاشة، والنزاع، والعنف الذي يشهده العراق. بسبب النزاع الموروث المنكر والمستمّر، للحكومة العراقية هامش محدود جدًّا من الأدوات الاقتصادية الفاعلة. بالرغم من آثارها المشوّهة، لعبت فاتورة الأجور في القطاع العام دورًا مهمًّا، على أنّها آليّة مشاطرة الثروات بحكم الواقع، لا سيّما من حيث تأمين الاستقرار الاجتماعي نظرًا إلى أن القوى العاملة في القطاع العام تُعتبر من أكبر الركائز الاجتماعية في البلد. لكن، أوصى التقرير عن التنمية في العالم للعام 2011 حول النزاع، والأمن، والتنمية، بالحرص على أن تكون الإصلاحات في سياق الهشاشة، والنزاع، والعنف، الأكثر تكيفًا. تُظرًا إلى مخاطر ردة الفعل السياسية في ظروف الأمن المتدنية والمؤسسات الضعيفة، قد لا تكون خيارات الإصلاح التكنوقراطي القائم على أفضل الممارسات مجديّة، بل يُمكن للنهوج الأقلّ أرثوذكسيّة التي تتدرج تمامًا في سياق الأمن المتدني، والقدرات المؤسسية، والأسواق التنافسية أن تعمل بشكل أفضل - إمّا قد يكون لها "ثاني أفضل" الانعكاسات التي يجب إدارتها (إطار 3.5 - التقرير عن التنمية في العالم). تشمل الأمثلة المُعطاة في التقرير زيادة العمالة في القطاع العام أو نفقات قطاع الأمن. نظرًا إلى الصعوبات الحالية التي يواجهها العراق، بشكل خاص ظهور منظمة الدولة الإسلامية، تعرّض القطاع الخاص الذي يُعتبر حجمه صغيرًا أصلاً لضغوط مخاطر إضافية بينما تتحمل المؤسسات العامة غير النفطية القسط الأكبر من التكييف المالي الضروري. وبالتالي، تلعب النفقات النقدية المتكررة دورًا كبيرًا في استدامة النشاط الاقتصادي وصون الاستقرار والسلام الاجتماعيين، ممّا لا يُعطي الحكومة سوى هامش ضيق للمناورة بشأن تخفيض عام في أجور القطاع العام. تعتبر الحكومة من جهتها سلّم الرواتب الذي تمّ تقليصه بشكل أكبر تحسنًا من باب الإنصاف. وبشكل خاص، في سياق

²² بالرغم من هذه الإجراءات، لا يزال يُتوقّع أن ترتفع فاتورة الأجور العامة في العام 2016. لكن، يعكس ذلك بنودًا استثنائية في العامين 2015 و2016 على حدّ سواء. ومن بين هذه البنود الاستثنائية (1) الانفجار إلى التحويل المالي من الحكومة المركزية إلى حكومة إقليم كردستان منذ حزيران/يونيو 2015 - يُعتبر جزء منه لسداد أجور لحكومة إقليم كردستان - حيث أن مسودة الموازنة للعام 2016 تقتض تحويلًا كاملاً لحكومة إقليم كردستان (بالإضافة إلى مبيعات النفط من حكومة الإقليم إلى شركة تسويق النفط سومو)؛ و(2) استخدام عناصر جدد للكفاح ضدّ منظمة الدولة الإسلامية. وفي إطار التكيّف مع الوضع الراهن هذا، كان لفاتورة الأجور أن تنقلص، فتنخفض من 28.1% من إجمالي الناتج غير النفطي في العام 2015 إلى 27.6% منه في العام 2016.

الهشاشة، والنزاع، والعنف، يُعتبر التقليل الرمزي للأجور في المستوى الأعلى إجراءً لبناء الثقة نظرًا إلى الفهم القائم على أن المستويات الأعلى هذه للإدارة العامة محصنة بالمقارنة مع غيرها من الآثار السلبية للنزاع. في السياق نفسه، يُمكن لزيادة رمزية الأجور للدرجات الأدنى أن تُساهم في الإبقاء على ثقة القوى العاملة في القطاع العام التي، في مرحلة ما، هي أمام خيارات، لا أن تنضم إلى منظمة الدولة الإسلامية فحسب، بل أيضًا، وبشكل متزايد، أن تسعى إلى الهجرة إلى أوروبا²³.

الإجراء السابق 1: وافق مجلس الوزراء على سلم رواتب جديد للموظفين الحكوميين وفي القطاع العام، يدخل حيز التنفيذ في 1 تشرين الثاني/نوفمبر 2015، يتم بموجبه تخفيض رواتب موظفي القطاع العام في درجات أعلى (قرار مجلس الوزراء رقم 366 للعام 2015، في تاريخ 15 تشرين الأول/أكتوبر 2015).

40. النتائج المتوقعة. يُساهم الإجراء السابق في زيادة الإنصاف الملموس في صفوف العاملين في القطاع العام، وبالتالي، توطيد السلم والاستقرار، مع المساهمة في الحد من الفارق الكبير في الأجور بالنسبة إلى الموظفين في القطاع العام من الدرجة العالية، مقارنةً مع نظرائهم من المستوى التعليمي نفسه في القطاع الخاص. نظرًا إلى التحديات الحادة التي يواجهها البلد، يُتوقع تخفيض رواتب الوظائف العامة العليا الذي يُرافقه زيادات في رواتب وظائف الدرجات الأدنى، وذلك من أجل توطيد التماسك الاجتماعي في القطاع العام. من أجل تحسين الإنصاف والحد من الفارق في الأجور بالنسبة إلى الدرجات العالية، سيكون المؤشر النتيجة تخفيضًا في الراتب السنوي الأساسي للموظفين الرفيحي المستوى في القطاع العام كنسبة من إجمالي الناتج المحلي السنوي للفرد الواحد. نظرًا إلى أن العلاوات تكون عادةً مربوطةً بالأجر الأساسي، من شأن مراجعة الأجور الأخيرة الحد من قيمة العلاوات التي يتلقاها الموظفون في القطاع العام الذين يتلقون أعلى الرواتب.

41. الخطوات المقبلة. تنوي الحكومة تبسيط العلاوات والبدلات وتشديد إدارة قائمة الرواتب والأجور. بالنسبة إلى تعويضات الموظفين، تتطلع الحكومة إلى تحسين الإنصاف والشفافية في القطاع العام من خلال مراجعة البدلات والعلاوات، وتبسيطها، وبشكل عام، الحد منها. في هذا الصدد، تعمل لجنة إصلاح سلم الرواتب والبدلات لموظفي القطاع العام كلها، التي تم تشكيلها بموجب المرسوم رقم 317 للعام 2015 في الوقت الحالي على إصلاح البدلات والعلاوات. ويُمكن تحقيق الوفورات المالية الملحوظة جراء هذا الإجراء. وبالنسبة إلى حجم الخدمة المدنية، التزمت الحكومة بالحد من عدد موظفي القطاع العام في الحكومة المركزية، من 3.02 مليون موظف في موازنة العام 2015 إلى 2.98 مليون في مشروع موازنة العام 2016؛ يُمكن تحقيق ذلك بشكل جزئي من خلال توسيع عملية التدقيق

²³ في إطار مسح واسع النطاق لموظفي الخدمة المدنية، يقول 72% من موظفي الخدمة المدنية إنه لا يُمكنهم أن يعتاشوا براتبهم بينما يُشير أكثر من 60% من موظفي الخدمة العامة الحائزين على التعليم المتوسط ودونه إلى أن راتبهم غير كافٍ. يزداد الرضا عن الرواتب مع ارتفاع الدرجة والتحصيل العلمي. فهو الأدنى بالنسبة إلى العمال (51.7%). يُعتبر الرضا الوظيفي بشكل عام عاملًا مهمًا مُحدّدًا للفساد. للحصول على التفاصيل، راجع "تحديات الفساد والنزاهة في القطاع العام في العراق: دراسة قائمة على الأدلة" (2013) لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي - العراق، ومنظمات المجتمع المدني في العراق، ومكتب الإحصاء في إقليم كردستان، ولجنة النزاهة.

للموظفين الأشباح في الوزارات الأساسية الأخرى. تتماشى هذه الإصلاحات مع استراتيجية موازنة الحكومة الاتحادية للأعوام 2016 - 2018 التي اعتبرت إصلاح الخدمة المدنية على أنها أولوية من أولوياتها. بالتوافق مع الإجراء السابق الوارد أعلاه، من المتوقع أن تؤدي هذه الإجراءات إلى تخفيض في فاتورة الأجور والرواتب بنسبة نقطة مئوية واحدة من إجمالي الناتج المحلي غير النفطي في كل عام للسنوات الثلاث المقبلة.

إصلاح إدارة الاستثمارات العامة

42. تُعاني عملية صنع قرارات الاستثمار العام في العراق من مواطن ضعف بنيوية كبيرة تؤدي إلى معدلات تنفيذ سيئة للموازنة الاستثمارية وفي حال الضغوط المالية، تحول دون ترتيب الحاجات وفق الأولويات الأساسية. حتى قبل التعرض للأزمة المالية الحالية، كانت الحكومة تواجه تحديات من أجل تحديد الأولويات وتنفيذ برنامج استثمار رأسمالي بسبب العراقيل الملحوظة في الاستثمار العام وكانت قدرة العراق على متابعة برامج استثمارية متدنية. يؤدي إعداد مشاريع استثمارية والتخطيط السيء لها والمراقبة غير الملائمة لعمليات تحرير النقد للمشاريع إلى مستويات استخدام متدنية (في هامش 50-60%). وتراجع معدلات التنفيذ السيئة أصلاً بسبب مستويات مرتفعة من السلفات المتركبة، والتعقيدات الإدارية والمالية من مبالغ الموازنة المرحلة إلى السنوات المالية التالية، وغياب نظم دعم الإدارة العاملة والملائمة، والقدرات المحدودة لموظفي إدارة المشاريع. تشكل هذه الاختلالات البنيوية عائقاً أساسياً للتنفيذ الفعال والفاعل من حيث الكلفة من أجل، لا سد حاجات العراق الكبيرة والطويلة الأمد في مجال إعادة الإعمار فحسب، إنما سد حاجاته القصيرة الأمد أيضاً التي تقضي بترتيب أولويات الإنفاق الرأسمالي بشكل فاعل نظراً إلى حاجات التجميع المالي العامة والمساهمة الكبيرة من التخفيضات في موازنة الإنفاق الاستثماري.

43. تُعتبر الإصلاحات التي يدعمها تمويل برنامج التنمية جزءاً من إصلاح متوسط الأجل يهدف إلى اندراج الاستثمار العام كله ضمن نظام إدارة استثمار عام محدث، مما من شأنه أن يحسن كفاءة الإنفاق. لهذه الغاية، وعلى سبيل المثال، ستخلق وزارة التخطيط وحدة مركزية لإدارة الاستثمار العام وتحرص على بدء العمل بها في غضون عام، تكون مسؤولة عن عمليات ترمين المشاريع، ورصدها، وتقييمها اللاحق. وبشكل خاص، تؤدي الإصلاحات إلى ما يلي: (1) نظام وطني لإدارة الاستثمار العام يضم مجموعة شاملة من المفاهيم، والتقنيات، والإجراءات المعيارية والمنهجية لصياغة المشاريع، وإعدادها، وتنفيذها، ورصدها، وتقييمها، و(2) القدرة التشغيلية لإدارة الاستثمار العام ضمن وزارة التخطيط لتغطية ترتيب المشاريع وفق الأولويات (على أساس كفاءة الإنفاق وتحليل المنافع/التكاليف)، وتمويل الطرق المختلفة (مثلاً، بشأن الموازنة أو من خلال الشراكة بين القطاعين العام والخاص)، والرصد المستمر للقدرة على تحمل الإنفاق للمشاريع كلها. من المتوقع أن تتحسن نوعية دراسات الجدوى/ما قبل الجدوى نتيجة لمرسوم إدارة الاستثمار العام رقم 445 الذي يلحظ أن وزارة التخطيط تعتبر اليوم الهيئة الحكومية الاتحادية الوحيدة التي تمنح "ختم الموافقة" النهائي بشأن أي مبادرة استثمار عام. من شأن ذلك أن يضمن القيام بالاستثمارات الرأسمالية الوحيدة التي من المحتمل أن تستخدم الموارد الاقتصادية النادرة بأكثر الطرق كفاءةً.

44. النتائج المتوقعة. سيتم قياس تحسين النفقات الاستثمارية من حيث الكفاءة على أساس النسبة المئوية للمشاريع الرأسمالية التي تفوق قيمتها 500 مليون د. أ. التي أجريت لها دراسة جدوى/ما قبل الجدوى مرفقة بتحليل المنافع/التكاليف والتي يتم اختيارها وفق منهجية معايير اختيار المشاريع محددة بكل وضوح.

45. *الخطوات المقبلة*. مع نهاية العام 2016، تتطلع وزارة التخطيط إلى تأسيس وحدة مركزية للإدارة العامة في الوزارة والحرص على تشغيلها، وتكون الوحدة مسؤولة عن عمليات الرصد والتقييم للمشاريع. ومع حلول نهاية العام 2017، تتطلع وزارة التخطيط إلى تشكيل فريق مختصّ بالرصد والتقييم اللاحق ضمن الوحدة المركزية لإدارة الاستثمار العام في الوزارة يكون مسؤولاً عن التقييم اللاحق.

إدارة الدين العام

46. نظراً إلى تراكم الدين العام السريع في العراق والخبرة المحدودة في منتجات الدين الأساسية والحاجات التمويلية الكبيرة، يُعتبر تعزيز قدرة وزارة المالية على إدارة الدين أساسياً. يُعتبر معدل إجمالي الدين العام إلى إجمالي الناتج المحلي مرتفعاً بحيث يُتوقع أن يبلغ 61.7% من إجمالي الناتج المحلي في العام 2015. وبما أن الدولة لطالما شهدت فائضاً في رصيدها المالي، لم تطوّر أدوات مالية غالباً ما تعتمد الدول عليها، مثل سوق سندات محلية (ثمة سندات خزينة فحسب) أو النفاذ إلى سندات خارجية²⁴، مثل اليوروبوندرز. كما أظهرته المحاولة الأخيرة غير الناجحة للبلد بجمع بلياري د. أ. من خلال إصدار يوروبوندرز، ثمة حاجة طارئة إلى تعزيز القدرة على إدارة الدين.

47. سيتم تعزيز قدرة مديرية الدين العام بواسطة دعم المساعدة الفنية من الوكالة اليابانية للتعاون الدولي، أحد أكبر المقرضين للقروض الميسرة والثنائية الأطراف للعراق. منذ تشرين الأول/أكتوبر 2015، تمّ عقد ورشة عمل بدعم من خبير في إدارة الدين من الوكالة اليابانية للتعاون الدولي، ستليها رزمة من البرامج التدريبية التي تشكل سلسلة من الحلقات الدراسية والتدريبات العملية من أجل تعزيز قدرة مديرية الدين العام. قد ينعقد بعض الحصص التدريبية بالتعاون مع الدول المجاورة والمؤسسات المالية الدولية.

48. من شأن إنشاء قسم لإدارة الدين (الإجراء السابق 3) يتماشى مع أفضل الممارسات أن يُعزّز عدداً من وظائف الدين، من بينها: (1) الإشراف على الأقسام الأربعة الأخرى لمديرية الدين العام من خلال الأبحاث والمساعدة التحليلية؛ (2) إعداد إسقاطات خدمة الدين وتحليل قابلية تحمل الدين؛ (3) إعداد استراتيجيات لعمليات الاقتراض الجديدة وإعادة السداد وفق إسقاطات خدمة الدين، بما في ذلك شروط العملة وتحوّط خطر الفائدة؛ و(4) الإشراف على: (أ) نشرات إحصائية شهرية يتمّ إعدادها وفق المعايير الدولية؛ و(ب) استراتيجية إدارة الدين المتوسطة الأجل مع تقييم وتحليل المخاطر للمحفظة القائمة؛ و(ج) تنسيق سياسات الاقتصاد الكلي مع الأقسام الأساسية المسؤولة عن البرنامج المالية ومصرف العراق المركزي؛ و(4) الإبلاغ عن محصلات الأنشطة الواردة أعلاه إلى مستوى الإدارة الأعلى في وزارة المالية. من شأن إطار تشريعي لإصدار أدوات جديدة كما تمّ تحديدها في استراتيجية الدين أن يسمح بالاقتراض وأنشطة التمويل ذات الصلة من أجل تنفيذ الاستراتيجية.

²⁴ باستثناء إصدار سندات واحد، جمع الديون التجارية من حقبة صدام في أداة تضمنها الحكومة.

الإجراء السابق 3 لتمويل سياسة التنمية: استحدث وزير المالية المقترض قسماً لإدارة الدين في وزارة المالية (قرار وزاري رقم 4340، في 19 تشرين الأول/أكتوبر 2015).

49. النتائج المتوقعة. من شأن الإصلاحات أن تُعزّز قدرة إدارة الدين في وزارة المالية. كما تدعم حوكمة أقوى في إدارة الدين. ومن شأن تعزيز إدارة الدين تحسين تدوين بيانات أكثر شموليةً والإبلاغ عنها، مما سيكون من مسؤوليّة قسم إدارة الدين الحديث المنشأ (تشرين الأول/أكتوبر 2015). يُشكّل هذا الأخير القسم الرائد لمديرية الدين العام القائمة من أجل تحسين إدارة الموجبات من خلال تحسين إدارة النقد، فيمكن أن يولد وفورات مالية ويُخفّض المخاطر التشغيلية. وسيتمّ قياس تعزيز هذه القدرات على أساس الموافقة على استراتيجية إدارة دين عام تتماشى مع أفضل الممارسات ونشرها على موقع وزارة المالية الإلكتروني.

50. الخطوات المقبلة. مع نهاية العام 2016، تتطلّع وزارة المالية إلى الموافقة على نتائج تقييم أداء إدارة الدين (دامبا (DEMPA)). وفي العام التالي، ستعدّ وزارة المالية الإطار التشريعي الضروري من أجل إصدار أدوات مالية جديدة للديون من أجل تنويع مصادر تمويلها، وفق استراتيجية إدارة الدين الموافق عليها.

المعاشات التقاعدية والضمان الاجتماعي

51. يُعتبر نظام المعاشات التقاعدية والتأمين الاجتماعي في العراق مجزأً، ويفتقر إلى الإنصاف، ومكلفاً، وغير مستدام مالياً. يُعتبر الإنفاق على المعاشات التقاعدية في العراق البالغ حوالي 4% من إجمالي الناتج المحلي مرتفعاً، بحسب المعايير الدولية (يبلغ متوسط منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لـ28 بلداً 1.8% من إجمالي الناتج المحلي؛ يتجاوز إنفاق العراق إنفاق المعاشات التقاعدية الأعلى في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، ألا وهو اليونان بنسبة 3.7% من إجمالي الناتج المحلي). بالرغم من هذه الكلفة العالية، يُعاني النظام المؤلّف من خطتين إلزاميتين للمعاشات التقاعدية اللتين تشملان موظفي القطاعين العام والخاص من فجوات كبيرة في التغطية ويلحظ منافع عديدة مبالغ بها. بالنسبة إلى هذه الأخيرة، تُساهم 48% من مجموع القوى العاملة فقط في الوقت الحالي في نظام المعاشات التقاعدية الذي يُغطّيها؛ غالبية الموظفين المشمولين يعملون في القطاع العام ضمن صندوق المعاشات التقاعدية للدولة مع أقل من 3% من موظفي القطاع الخاص يستفيدون من التغطية ضمن قسم المعاشات التقاعدية والضمان الاجتماعي²⁵ (PSSD). المخططان يعتمدان على الاشتراكات، تمّ تصميمهما على أنهما مخططان محدّداً المنافع وعلى أساس دفع اشتراكات مرتبطة بالدخل. بالنسبة إلى هذه الأخيرة - الكرم الفائض - يُمكن النظر إليها من خلال تاريخها التراكمي الأعلى الذي يبلغ قدره 2.5% (ما يُساوي معدلاً فعلياً ضمناً للعائد على المساهمات يتراوح بين 5 و8% عند سن الستين (60)) أو من خلال معدل الفائدة العالي جداً (مثلاً، متوسط المعاشات التقاعدية كنسبة مئوية من متوسط الدخل) الذي يُناهز 100% في العراق مقابل 57% في إسبانيا ودون 50% بالنسبة إلى غالبية دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية.

²⁵ لصندوق المعاشات التقاعدية التابع للدولة في الوقت الحالي أكثر من 3 ملايين مشترك مقابل أقل من 200000 لمخطط المعاشات التقاعدية في القطاع الخاص.

52. من الضروري جداً استرداد الاستمرارية المالية المتوسطة الأجل لصندوق المعاشات التقاعدية للدولة من خلال مبادئ تصميم المعاشات التقاعدية الجيدة نظراً إلى ديناميكية سن السكان في العراق ومن شأنها أن تولد وفورات

الإجراء السابق 4 لتمويل سياسة التنمية: نفذ المجلس الوطني للمعاشات التقاعدية حملةً لتنظيف سجل بيانات المتقاعدين لديه، مما يؤدي إلى استبعاد 30 ألف متقاعد غير أهل على الأقل.

مالية كبيرة. للبنك الدولي التزام طويل الأمد مع الحكومة العراقية بشأن إصلاح نظام المعاشات التقاعدية. إلى ذلك، يُعتبر تحديث نظام الحماية الاجتماعية من أهداف تحسين نوعية الخدمات ضمن ركيزة "تجديد العقد الاجتماعي" لاستراتيجية مجموعة البنك الدولي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (المينا). يُمكن تحقيق إصلاح المعاشات التقاعدية في العراق من خلال إدخال تعديلات إلى قانون المعاشات التقاعدية 2014/9 الذي من شأنه، مثلاً، (1) أن يُخفّض المعدل التراكمي من 2.5 % إلى 1.5 %؛ و(2) زيادة مدة الخدمة الدنيا من 15 إلى 20 سنة لأهلية رواتب المعاشات التقاعدية؛ و(3) تبديل قاعدة الأجور لاحتساب المعاشات التقاعدية من السنوات الثلاث الأخيرة إلى السنوات السبع الأخيرة؛ و(4) الحد من الظروف التأهيلية للمعاشات التقاعدية للبقاء على قيد الحياة للأزواج، والأهالي، والأطفال ليس إلا. من شأن مثل هذه الإصلاحات توليد وفورات تراكمية تتجاوز التريليون الواحد د. ع. في العام 2018 و31 تريليون د. ع. في العام 2028. تحتاج هذه الإصلاحات إلى تصميم متأن، لذا، اتخذ المجلس الوطني الإجراءات اللازمة لضمان الحوكمة وتحقيق الوفورات المالية، مما يساهم في استبعاد المتقاعدين غير المؤهلين.

53. النتائج المتوقعة. يُتوقع أن يُحسن تعزيز حوكمة المجلس الوطني للمعاشات التقاعدية الاستفادة المالية لصندوق المعاشات التقاعدية التابع للدولة. يُشير استبعاد أكثر من 30 ألف مستفيد غير مؤهل - ما يُشكّل حوالي 10% من المستفيدين - التزام المجلس بتطبيق القانون بطريقة شفافة ويُظهر لأصحاب المصلحة (بما في ذلك المساهمين والمستفيدين الآخرين) أن نظام المعاشات التقاعدية يعمل في بيئة من الضوابط والرصد المتينة. ومن المنافع الأخرى، الكشف عن العزم والمصادقية للمجلس من أجل إطلاق إصلاحات متوسطة الأجل لأنظمة المعاشات التقاعدية في العراق. ومن شأن هذا الإجراء حماية صندوق المعاشات التقاعدية من أي تأثير سياسي في المستقبل. ويُتوقع أن يُحسن هذا الإجراء الاستفادة المالية لصندوق المعاشات التقاعدية التابع للدولة من خلال تخفيض مجموع الإنفاق على المنافع النقدية للمجلس بنسبة 5% في الربع الأول من العام 2017، مقارنةً مع نهاية العام 2015.

54. الخطوات المقبلة. تهدف إصلاحات الحكومة المتوسطة الأجل إلى تحسين الكفاءة والتغطية والاستدامة لصندوق المعاشات التقاعدية في العراق. بشكل خاص، في نهاية العام 2016، تهدف الحكومة، من خلال المساعدة الفنية من البنك الدولي، إلى تعديل المعاشات التقاعدية من أجل استعادة الاستفادة المالية المتوسطة الأجل لصندوق المعاشات التقاعدية التابع للدولة من خلال مبادئ جيدة لتصميم المعاشات التقاعدية. وفي نهاية العام 2017، ستعمل الحكومة على توحيد نظام المعاشات التقاعدية ويُتوقع أن يؤدي ذلك إلى توسيع آفاق الاستفادة المالية للمعاشات التقاعدية من العام 2028 إلى العام 2044، مما من شأنه أن يُزيل خصوصاً كبيرة عن كاهل الموازنة. ويُتوقع أن تشمل التحسينات المحددة في نظام المعاشات التقاعدية في العراق ما يلي:

- الإصلاح: يُتوقع أن يصبح مخطّط القطاع العام (صندوق المعاشات التقاعدية للدولة) ذاتي التمويل أو ألا يعتمد على الأقل سوى قليلاً على الموازنة العامة. لهذه الغاية، يجب إعادة النظر في الشروط المؤهلة وصيغ المنافع للمخطّط

المُحدّدة في القانون 2014/9 (وتكييفها) من أجل ضمان استدامة ماليّة أو، على الأقل، فهم الحاجات الماليّة المستقبلية الضرورية للإبقاء على مثل هذا المخطّط بشكل واضح.

- **الدمج:** سيُغطّي مخطّط المعاشات التقاعدية الوطني نفسه موظّفي القطاعين العام والخاص ويُدمج قسم الضمان الاجتماعي والمعاشات التقاعدية في صندوق المعاشات التقاعدية التابع للدولة، فتكون عملية الدمج هذه شاملة (لا عملية دمج إدارية فحسب، إنّما القواعد نفسها تُطبّق على الموظّفين كلّهم) وسريعة (لا على الموظّفين الجدد فحسب، إنّما على الموظّفين الحاليين أيضاً).

- **توسيع نطاق تغطية العاملين الناشطين (القوى العاملة):** سيتمّ وضع الحوافز وآليات الإنفاذ لتوسيع نطاق التغطية متى يتمّ استكمال المخطّط بعد عملية الدمج والإصلاح. كما يجب تقييم المواصفات المُحدّدة للقوى العاملة في العراق من أجل تحديد آليات بديلة مُحتملة من أجل تغطية فئات دخل مُحدّدة، على غرار العاملين لحسابهم، و/أو ذوي الدخل المنخفض، و/أو الموظّفين غير الرسميين، وهي عادةً فئات لا تسهل تغطيتها ضمن مخطّط المعاشات التقاعدية الاشتراكي والتقليدي المرتبط بالعائدات. ويتماشى ذلك مع نهج التنمية القائم على المقاومة لاستراتيجية منطقة الشرق الأوسط وأفريقيا الشمالية.

الركيزة الثانية: تحسين استدامة إمدادات الطاقة

55. تفرّض حالات عدم الكفاءة في قطاع الطاقة عبئاً مالياً واقتصادياً كبيراً على العراق. بالرغم من أن العراق بلد غني بالطاقة، فهو يُعاني قصوراً حاداً في إمداد سكانه بالطاقة. يُمكن للنجاح في تطوير قدرات العراق في الطاقة والإدارة الفاعلة لليرادات الناتجة أن يُعزّز التنمية الاقتصادية والاجتماعية للعراق. وفي الوقت الحالي، لا يساهم قطاع النفط سوى قليلاً في التنوّع الاقتصادي ونموّ الوظائف. ومنذ بداية التسعينات، شهد العراق قصوراً حاداً في إمدادات الطاقة، ممّا كان له وقع ملحوظ على النمو، وقد يُعزى ذلك إلى البنى التحتية للطاقة المترهّلة والمتضرّرة، والتشوّهات في سلسلة إمداد الطاقة الناشئة عن الدعم المستمر للطاقة والوقود، والإمداد غير الملائم لمنتجات النفط والغاز الطبيعي من المواد الغذائية لتوليد الطاقة. وردّاً على حالات انعدام الكفاءة في إمداد الطاقة، بات السكّان يعتمدون على شبكة موازية وغير رسمية لمولّدات كهربائية خاصة تعمل على المازوت، التي هي بحدّ ذاتها غير كفوءة وتعتمد على وقود مدعوم إلى حدّ بعيد. تُشدّد استراتيجية الطاقة الوطنية المتكاملة للعراق التي يدعمها البنك الدولي على أهمية قطاعات الطاقة في العراق التي تساهم بشكل أساسي في النمو الاقتصادي وتُحدّد أكثر من 600 مليار د. أ. من الإصلاحات والاستثمارات في قطاعات النفط، والغاز، والكهرباء، والصناعة، ممّا يُتوقّع أن تُحقّق أكثر من 6 تريليون د. أ. من إيرادات واستحداث حتى 10 مليون وظيفة مع حلول العام 2030.

56. **أموال الدعم في العراق (أكثر من 12% من إجمالي الناتج المحلي في العام 2013) مركّزة في الوقود والطاقة.** تُعتبر تركيبة أموال دعم الوقود معقّدة، تمتدّ على طول سلسلة مراحل الإنتاج، والتكرير، والتوزيع. وبحسب وزارة النفط، تُتأهز التكاليف المباشرة لأموال دعم الطاقة لمنتجات الوقود 5 تريليون د. ع. في السنة (أي 2.5% من إجمالي الناتج المحلي). يرفع نظام أموال دعم وأموال دعم متقاطعة قطاع الكهرباء، ما يفيد بشكل خاص الأسر والحكومة (التسعير تقدّمي). تزيد أموال الدعم من المشاكل، لا سيّما ساعات الخدمة المحدودة بسبب الخسائر الفنية في التوزيع، ومحتوى الواردات المرتفعة، وصرامة تركيبة تكاليف الإنتاج، والديون داخل الوكالة. تفسّر هذه العوامل بشكل

جزئي إعادة السداد المتزايدة من قبل الرأي العام، مما يزيد بدوره فاتورة دعم الكهرباء من قبل الحكومة، ما يُقدَّر بحوالى 10 تريليون د. ع. (5% من إجمالي الناتج المحلي). كما من شأن التحسينات المحتملة على الأمدَيْن المتوسط والطويل وبرامج الإصلاح في قطاع الطاقة توليد وفورات ملحوظة (6% من إجمالي الناتج المحلي) لموازنة الدولة واستدامة الاقتصاد الكلي في العراق²⁶.

57. بالإضافة إلى العبء المالي لأموال الدعم، يُعتبر التخصيص غير الفاعل لموارد الموازنة نحو خيارات الوقود الأقل كلفةً مسألةً أساسيةً في قطاع الطاقة العراقي. نظرًا إلى الحاجات الطارئة وغياب التنسيق الفاعل في ما بين الجهات المعنية في القطاع، غالبًا ما تضطر الحكومة إلى تخصيص موارد طائلة من الموازنة من أجل استخدام أنواع ووقود مكلفة (الخام، النفط الوقود الثقيل، الديزل لتوليد الطاقة)، بينما لا يُمكن توجيه مخرجات إنتاج الغاز المحلي الأرخص نحو محطات توليد الطاقة. حتى أن العراق قد لجأ إلى استيراد أنواع الوقود البديل من إيران ومن أماكن أخرى. يهدف تمويل برنامج التنمية المقترح إلى تعزيز التحوّل نحو استخدام موارد غازية محلية بدل أنواع الوقود المستورد الباهظة الثمن، مما يُساهم في ترشيد عمليات القطاع وإطلاق الإصلاحات والتغييرات البنيوية.

58. وفي إطار الممارسات الفضلى العالمية، تسعى الحكومة إلى تحسين تأمين الخدمات إلى جانب زيادة الرسوم. تُشير التجربة الأخيرة في المنطقة، مثل الأردن، ومصر، والمغرب، إلى أنه يُتوقَّع أن تفي إصلاحات دعم الطاقة الناجحة بوعدها فتؤمّن إمدادًا ونوعية خدمات أفضل. ويتمشى ذلك مع التجربة الدولية في تركيا والهند، حيث أظهر أحد الدروس المستفادة أن تغيير العقد الاجتماعي لتأمين الكهرباء بسعر متدنٍ مقارنةً مع أسعار السوق يتمحور حول تحسين نوعية الخدمة. سيكون ذلك صعبًا جدًّا في العراق التي تفتقر إلى القدرات اللازمة في البنى التحتية القائمة المعنية بالتوزيع، والنقل، والقدرة على توليد الطاقة. كما من الأهمية بمكان تنفيذ إجراءات التخفيف بالنسبة إلى الفقراء، وتأمين عمليات الشراء من الصناعة والفئة المتوسطة. في حال العراق، يجب تأمين إمداد الوقود الطويل الأمد من أجل توليد الطاقة. للعراق كميات غاز كافية، وهو الوقود الاقتصادي المُختار لقطاع توليد الطاقة.

الحدّ من حرق الغاز

59. يُعتبر العراق رابع أكبر بلد في العالم من حيث حرق الغاز وهو، في الوقت نفسه، يُعاني قصورًا في الغاز الطبيعي، مما يُكبّده كلفةً باهظة بالنسبة إلى ميزان المدفوعات والموازنة. يُؤثّر قصور الغاز الطبيعي بشكل أساسي على توليد الطاقة. يتمّ حرق ما يُقارب 60% من إنتاج الغاز في البلد على الأرض/في حقول الغاز نفسها. ويُتوقَّع أن ترتفع هذه الحصّة في غياب إجراءات فاعلة من أجل استخراج هذا الغاز ودعم استخدامه المتزايد²⁷. يولّد حرق الغاز انبعاثات كربون عديدة ويُسبّب تلوثًا حادًا للهواء. ويفرض القصور في إمداد الغاز تكاليف مالية واقتصادية باهظة ويمنع اعتماد محطات توليد الطاقة المختلطة والفاعلة وتطوير الصناعات التي تعتمد على المواد الغذائية والوقود لإنتاج الغاز. وقد تكون كمية الغاز التي يتمّ حرقها في الوقت الحالي كافيةً لسدّ غالبية حاجات العراق من الغاز القائمة في

²⁶ تقرير البلد لصندوق النقد الدولي رقم 235/15، آب/أغسطس 2015.

²⁷ قد يزداد الحرق ضعفين أو ثلاثة أضعاف مع زيادة الإنتاج النفطي. أظهرت دراسة استقصائية عبر السوائل أجرتها الإدارة الجوية والمحيطية الوطنية بالنسبة إلى المبادرة العالمية لتخفيض حرق الغاز زيادة حادة من 7 إلى 10 مليار متر مكعب سنويًا بين العامين 2007 و2012، تُعزى إلى النمو الأخير لإنتاج النفط من الحقول الجنوبية.

الوقت الحاضر. تبلغ أحجام الانتاج الحالي وحرق الغاز حوالي ملياري قدم مكعب قياسي في اليوم و1.2 ملياري قدم مكعب قياسي في اليوم على التوالي ويقتضي القصور في الغاز الطبيعي استخدام الوقود (الباهظ الثمن وبالنسبة إلى بعض المناطق، المستورد)، الذي يُكبّد البلد كلفة بقيمة 6-8 مليار د. أ. سنوياً.

60. من شأن الزيادات الملحوظة المُخطّط لها في إنتاج النفط في العراق زيادة الخسائر المرتبطة بحرق الغاز الطبيعي إلا في حال اتّخاذ الإجراءات اللازمة لرصد الإنتاج، ومعالجته، ونقله. يُتوقّع أن يُساهم تمويل برنامج التنمية في استيعاب التكاليف ورصد المنافع الاجتماعية والاقتصادية التي قد ترتفع بفضل الحدّ من الهدر وزيادة توليد الكهرباء التي كانت تُتفقد لولا التمويل. إنضمّ العراق إلى المبادرة العالمية لتخفيض حرق الغاز في العام 2011 (البلد الثاني عالمياً بعد قطر) وأسس شركة البصرة للغاز في العام 2013 من أجل رصد ومعالجة وتنشيم الغاز الطبيعي المحروق في بعض حقول النفط. وقد بلغت شركة البصرة للغاز مؤخرًا رقمًا قياسيًّا للمعالجة قدره 500 مليون قدم مكعب معياري في اليوم من الغاز ورقمًا قياسيًّا لإنتاج الغاز النفطي المُسيّل قدره 2650 طنًا في اليوم. يُقدَّر أن تكون كميات الغاز المحروق حاليًا كافيةً لدعم قدرة متزايدة على توليد الطاقة تتأهز حوالي 6.5 جيجا واط، ما يكفي لإمداد حوالي 3 ملايين أسرة (أي ضخّ حوالي 3.5 مليار د. أ. في الاقتصاد العراقي). في غاز العراق الطبيعي جزء كبير من الغاز الخفيف الذي يُمكن ضغطه وتعبئته في زجاجات للتوزيع للاستخدام المنزلي في الطهو والتدفئة. نظرًا إلى القصور القائم في العراق، من المحتمل أن تخفّض الزيادة المتوقّعة في العرض الأسعار، مع وقع ايجابي على الرعاية بالنسبة إلى الفقراء والطبقة المتوسطة. إلى ذلك، من شأن تخفيض الحرق الحدّ من انبعاثات غازات الدفيئة التي تبلغ حاليًا حوالي 20 مليون طن سنوياً، ما يُساوي مجموع انبعاثات كرواتيا.

61. يعتمد تقدّم العراق في مجال تخفيض حرق الغاز بشكل كبير على الزيادات المتوقّعة في قدرة المعالجة في محيط مركز البصرة النفطي في الجنوب (بسبب الشواغل الأمنية في الشمال). يجب أن تكون خطط الاستثمار في موازنة الحكومة متّسقة مع الالتزامات الواردة أعلاه التي وافق مجلس الوزراء عليها.

الإجراء السابق 5 لتمويل سياسة التنمية: وافقت لجنة الطاقة لمجلس الوزراء على خطة التنفيذ التي اقترحتها وزارة النفط التي تُحدّد الأهداف من أجل تخفيض حرق الغاز للفترة 2015 - 2018، دعمًا لهدف تحقيق معدل صفر لحرق الغاز مع حلول العام 2030 (قرار لجنة الطاقة رقم 17، في تاريخ 9 تشرين الثاني/نوفمبر 2015).

62. النتائج المتوقّعة. يُتوقّع أن تؤدي هذه الالتزامات إلى زيادة حادة في قدرة معالجة الغاز الطبيعي وانخفاض ملحوظ في حرق الغاز الطبيعي بشكل مطلق ونسبي على حد سواء. يُتوقّع أن تولّد زيادة قدرة المعالجة كميّة إضافية من الغاز الطبيعي القابل للاستعمال قدرها 414 مليون قدم مكعب معياري في اليوم في الربع الأول من العام 2017 (مقارنةً مع 656 مليون في العام 2014)، مع تحقيق وفورات مالية تبلغ قيمتها النقدية الحالية 1.2 مليار د. أ. تجدر الإشارة إلى أنه، ضمن خطط الإنتاج الحالية ومن دون تعزيز قدرة البلد على الرصد، والمعالجة، والنقل لإنتاج الغاز الطبيعي، من المتوقع أن يرتفع حرق الغاز بشكل ملحوظ، بشكل مُطلق ونسبي على حدّ سواء، فيبلغ 1.4 مليار قدم مكعب معياري في اليوم و68.7% من الانتاج في نهاية العام 2016. بدلاً من ذلك، نظرًا إلى الالتزامات الواردة أعلاه، يُتوقّع أن يبلغ الحرق حوالي 1.0 مليار قدم مكعب معياري في اليوم في الربع الأول من العام 2017 ويُتوقّع أن

تتخفص حصته بشكل ملحوظ من 65.4% من الانتاج في العام 2014 إلى 49.0% في الربع الأول من العام 2017. مع تعزيز إمداد الغاز لتوليد الطاقة (راجع الاصلاح أدناه)، يُتوقع أن تولّد الزيادة الناتجة في إمداد الغاز وفورات ملحوظة في الموازنة المالية وميزان المدفوعات، وتخفيض انبعاثات ثاني أكسيد الكربون، وتحسين الأثر على الرعاية بالنسبة إلى الفقراء والطبقة المتوسطة.

63. *الخطوات المقبلة.* من أجل ضمان استدامة الإصلاح الأولي في السنوات المقبلة، تنوي الحكومة اعتماد سياسة تسعير الغاز والمباشرة بتنفيذها مع نهاية العام 2016. تشمل هذه السياسة أهدافاً لمعالجة الغاز الطبيعي سنوياً في الفترة الممتدة بين العامين 2016 و2018، ودمج دعم الموازنة الضروري والمناسب من حيث الوقت اللازم لتحقيق أهداف معالجة الغاز الطبيعي المتوقع، وهدف تحقيق معدل صفر لحرق الغاز مع حلول العام 2030.

تعزيز استراتيجية تحويل الغاز إلى طاقة

64. من أجل تحقيق منافع الحدّ من حرق الغاز بالكامل، يحتاج العراق إلى الحرص على استخدام الغاز الإضافي الذي يتم استخراجه لسدّ حاجاته لتوليد الطاقة. ثمة رابط وثيق بين أداء قطاع الكهرباء وتوفّر إمدادات الغاز من أجل توليد الطاقة في العراق. بما أن قطاع الطاقة هو المستهلك الأساسي (85%) من الغاز الطبيعي (المنتج من خلال الحد من حرق الغاز من حقول النفط)، يؤثر التسعير واسترداد الكلفة لتحويل الغاز الطبيعي إلى قطاع الكهرباء على أداء قطاع الكهرباء الإجمالي وأموال الدعم فيه وقد تراوح توليد الطاقة من الغاز الطبيعي في العراق مؤخراً بين 15-20% من مجموعة القدرة على توليد الطاقة قدرها 12500 ميغا واط. يتأتى أكثر من 50% من الوقود المستخدم من أجل تشغيل توربينات الغاز من البنزين، والنفط الخام، والنفط القوي الثقيل، كلفتها أعلى وتؤثر على الأداء والعمر الإنتاجي لأجهزة توليد الطاقة، مقارنة مع الغاز الطبيعي. من شأن الانتقال إلى توليد الطاقة من الغاز أن يُمكن العراق من تعزيز الانتقال إلى توربينات الغاز وتوربينات الغاز ذات الدورات المتكاملة الأكثر فاعلية. ومن شأن عملية الانتقال هذه أن تحدّ من الطلب المحلي على النفط بنسبة 1.2 مليون برميل في اليوم مع حلول العام 2035، ممّا من شأنه أن يزيد من صادرات النفط التراكمية بقيمة 520 مليار د. أ. تتطلّع الخطة الأساسية الحالية للطاقة في العراق إلى تحقيق قدرة مجموعها 24400 ميغا واط مع حلول العام 2020، بما في ذلك 13000 ميغا واط من القدرة على حرق الغاز، ما يساوي تقريباً 2.5 مليار قدم مكعب معياري في اليوم من المواد الغذائية للغاز الطبيعي. يُضيف تحويل محطات الطاقة المزودة بتوربينات غاز مفتوحة الدورة إلى تكنولوجيا توربينات الغاز ذات الدورات المتكاملة طاقة بقوة 4000 ميغا واط (ما يساوي تقريباً 0.8 مليون قدم مكعب معياري في اليوم). وبشكل عام، يجب تأمين مجموع 3.3 مليون قدم مكعب معياري في اليوم من الغاز الطبيعي لأهداف توليد الطاقة مع حلول العام 2020.

65. *يحتاج التخطيط، والتنفيذ، والرصد لتدخلات إنتاج الطاقة من الغاز إلى تنسيق وثيق في ما بين الوزارات.* يحتاج التخطيط وترتيب الأولويات وتمويل الاستثمارات الضرورية لتوليد الطاقة، ومعالجة الغاز الطبيعي، ونقله، إلى استراتيجية خاصة لتحويل الغاز إلى طاقة على الأمدين القصير والمتوسط. ويقضي هذا النشاط، بدوره، التنسيق القوي بين وزارات الكهرباء، والنفط، والمالية، من أجل تحديد وتمويل وتنفيذ ورصد المشاريع وعمليات الصيانة العادية. ومن شأن تركيبة تنظيمية صريحة تُسهّل مثل هذا التنسيق أن تُسرّع وتيرة مشاريع توليد الطاقة من الغاز، بالإضافة إلى التطرّق إلى المعوقات أمام الاستخدام الأفضل للأصول المتوفرة. كما من شأن الخدمة الاستشارية القابلة لإعادة السداد

من البنك الدولي حول تسويق وإعادة هيكلة سلسلة قيم الغاز الطبيعي مساعدة الحكومة على إعداد خطط لتوليد الطاقة من الغاز وتنفيذها.

الإجراء السابق 6 لتمويل سياسة التنمية: وافق مجلس الوزراء على تشكيل لجنة مشتركة بين الوزارات، بما في ذلك وزراء النفط، والكهرباء، والمالية التي ستُناط بمهمة تطوير خطة عمل لاستخدام الغاز في توليد الطاقة الكهربائية (قرار مجلس الوزراء رقم 370 للعام 2015، بتاريخ 19 تشرين الأول/أكتوبر 2015).

66. النتائج المتوقعة. يُتوقع أن تعزّز الإجراءات الواردة أعلاه الانتقال من المنتجات النفطية إلى الغاز لتوليد الطاقة وزيادة مجموع حجم الغاز المستخدم في إنتاج طاقة توربين الغاز من 600 مليون قدم مكعب معياري في اليوم في العام 2014 إلى 840 مليون في الربع الأول من العام 2017.

67. الخطوات المقبلة. تتطلّع السلطات مع نهاية العام 2016 إلى اعتماد خطة عمل لتوليد الطاقة من الغاز (2016-2021) والمباشرة بالتنفيذ وتخصيص الموارد الضرورية من أجل تنفيذها. ومع حلول نهاية العام 2017، ستُعدّ اللجنة المشتركة بين الوزارات وترفع لموافقة مجلس الوزراء تقرير تقييم مؤقتاً حول تنفيذ خطة العمل لتوليد الطاقة من الغاز للفترة 2016-2021، وفق خط زمني مُحدّث وخطة استثمار للتنفيذ لتحقيق أهداف العام 2021. وعلى الأمد الأطول، من شأن ذلك أن يولّد تحسينات جوهرية في تأمين الخدمات والحدّ من العبء المالي على قطاع الطاقة وتحسين ميزان المدفوعات. ويُقاس ذلك من خلال تحويل النفط الخام، والنفط الثقيل، وتوليد الطاقة من النفط المسيل إلى توربينات الغاز بدورة واحدة وتوربينات الغاز المتكاملة الدورات العاملة على الغاز. سيتمّ استبعاد النفط الخام، والنفط الخام الثقيل، وزيت الوقود الخفيف كأنواع وقود لتوليد الطاقة بشكل تدريجي، فيُعاد نشرها لأهداف التصدير، وتكرير النفط، والاستخدام الصناعي، ويتمّ استبدالها بتوليد الطاقة من الغاز الذي من المتوقع أن يشمل 5/4 من مجموع القدرة مع حلول العام 2030.

تخفيض أموال دعم قطاع الكهرباء

68. بالرغم من أن العراق بلد غني بالطاقة، فهو يُعاني قصوراً حاداً ومزمناً في الكهرباء، ممّا ساهم في اندلاع العصيان الاجتماعي في صيف 2015. يُقدّر عجز الكهرباء في العراق من 6 إلى 7 جيغا واط من الكهرباء أو 50% من القدرة القائمة على توليد الكهرباء. ويتلقّى المستهلكون والأسر في العراق متوسط 14.6 ساعة من الكهرباء يومياً، 7.6 ساعة في اليوم منها من خلال شبكة الكهرباء. من أجل التعويض عن القصور، يعتمد المستهلكون العراقيون على شبكة غير رسمية موازية²⁸ قائمة على الديزل الذي يحظى بدعم كبير، ممّا يُكسبها مصداقية أكبر، إنّما مع فارق أكبر بكثير من حيث الكلفة - ما يساوي 40 ضعفاً كلفة كهرباء الشبكة الرسمية. يحصل 3% فقط من الأسر في بغداد وحوالي عُشر الأسر في الوسط وفي الجنوب على التيار الكهربائي لأكثر من 12 ساعة. تُعتبر بغداد الأسوأ بأشواط من حيث انقطاع التيار الكهربائي، مع أكثر من ثلاثة أرباع الأسر كلّها في العاصمة تتلقّى أقل من 8 ساعات كهرباء في اليوم. في خلال

²⁸ تُعتبر الشبكة غير الرسمية شبكة تربط المستخدم النهائي (الأسر) بالمولدات الخاصة، وهي غير موصولة بالشبكة الوطنية. إنه شكل بسيط من التشبيك غالباً ما تُقيمه الأسرة أو صاحب المولد بواسطة أسلاك للتوصيل.

موجة الحر في العام 2015، تمّ تنظيم مظاهرات جماعية في مدن العراق الأساسية على مرّ عدد من الأسابيع، مع إطاحة انقطاع التيار الكهربائي بالشواغل الأخرى. يُطالب المواطنون العراقيون بشكل متزايد بتأمين التيار الكهربائي وخدمات أساسية أخرى على أنها عناصر أساسية لإعادة تجديد العقد الاجتماعي.

69. **لانقطاع الكهرباء كلفة باهظة على الاقتصاد العراقي تزيد من عجز العراق في حال عدم معالجته.** يُعتبر قطاع الطاقة عبئاً على موازنة العراق. قدّر استعراض الانفاق العام في العراق للعام 2014 أن أموال الدعم الصريحة لاستخدام الكهرباء وحده تُشكّل 65% من مجموع أموال الدعم في الموازنة. لكن، تُعتبر الكلفة الفعلية لأموال دعم الطاقة أعلى ممّا هو معكوس في الموازنة؛ ليست أسعار المستخدم النهائي المحلية أدنى مقارنةً مع الأسعار في دول أخرى فحسب، إنّما هي دون كلفة الفرص للإمداد بشكل كبير. يُعتبر الغاز الطبيعي الخيار الأدنى كلفةً في العراق من أجل توليد الطاقة، إنّما هو غير متوفّر في السوق بشكل خاص بسبب العجز عن تسعيره بكلفة فرصته الاقتصادية والإجراءات غير الملائمة من أجل استخدام مُنتج لموارد الغاز. في المقابل، قد تكون كمية الغاز التي يتمّ حرقها في الوقت الحاضر كافيةً من أجل سدّ الطلب القائم على الغاز بغالبيته في العراق، من حيث الطاقة والقطاعات الصناعية. بدلاً من ذلك، يعتمد قطاع الكهرباء في العراق على بدائل أعلى وأقل فاعليةً، مثل النفط الخام والنفط الوقودي الثقيل والديزل المستورد بشكل متزايد، ممّا يزيد من كلفة توليد التيار الكهربائي خمسة أضعاف مقارنةً مع الغاز الطبيعي المحلي. قدّرت استراتيجية الطاقة المتكاملة في العراق (2013) كلفة انقطاع التيار الكهربائي بـ40 مليار د. أ. في السنة، أخذةً بعين الاعتبار خسائر الانتاج، وكلفة أنواع الوقود البديلة المستوردة لتوليد الطاقة (حاليًا 6-8 مليار د. أ. سنويًا)، وخسائر في الإيرادات والإتاوات من إنتاج الغاز المحلي.

70. **يُعتبر العراقيون التيار الكهربائي غير الملائم أولى الشواغل بالنسبة إلى الأسر.** يُعتبر غياب الخدمات الصحية والتيار الكهربائي غير الملائم وسوء التغذية من أكثر حالات الحرمان شيوعاً في العراق، تليها المياه والتمدرس (مسح الأسر للعام 2012). بالنسبة إلى إدارة الأعمال، أدرج المٌجيبون على مسح المؤسسات للعام 2012 الكهرباء، وانعدام الاستقرار، والفساد، على أنها أبرز ثلاثة معوقات أمام إدارة الأعمال في العراق. تتعرّض المؤسسة المتوسطة لحوالي 600 حالة انقطاع للتيار الكهربائي في السنة، مع إشارة بعض المؤسسات إلى 3 انقطاعات في اليوم. يؤدّي إمداد الطاقة غير المستقر هذا إلى خسائر فادحة في المبيعات. وتؤثّر الخسائر الفنية وغير الفنية الفادحة جدّاً (حوالي 40% من الطلب على الكهرباء) بشكل ملحوظ على قدرة وزارة الكهرباء على سدّ الطلب على الكهرباء. ويزداد الوضع الحالي للعرض سوءاً بسبب الرسوم المتدنية (التي تمّ تجميدها دون استرداد الكلفة منذ التسعينات)، ومعدل الجباية الضعيف (بسبب غياب القياس والجباية الفاعلة) وسوء إدارة الإيرادات مع رسوم بالكيلو - واط في الساعة مُحدّدة ضمن مستويات لا تُغطّي سوى 10% من كلفة الوقود والتكاليف التشغيلية حتى في حال إعداد الفواتير الكاملة وتحقيق الجباية الشاملة. تُشير الرسوم المتدنية إلى أنّ العراقيين يفتقرون إلى الحوافز لاستخدام الكهرباء بشكل فاعل ويُعتبر استهلاك التيار الكهربائي مرتفعاً وفق المعايير الإقليمية، مع ازدياد الطلب ليتجاوز 8% في السنة. في هذا السياق، أدّت الرسوم المنخفضة، والخسائر الفادحة، وسوء الفوترة، والجباية السيئة في قطاع الطاقة إلى الاعتماد على تمويل الحكومة بشكل كبير.

71. **يُعتبر ترشيد بنى الرسوم أساسياً من أجل الحد من العبء المالي، وزيادة الاستثمار، وتحسين كفاءة الطلب في القطاع.** وبالتالي، حدّدت الحكومة ترشيد الرسوم على أنها أولوية أساسية في القطاع. لكنّ بنى الرسوم تُعتبر مسألة

حساسة اجتماعياً. ومن أجل تعزيز القدرة التنفيذية، يدعم برنامج مساعدة لإدارة قطاع الطاقة (ESMAP) حالياً برنامج مساعدة فنية يضمّ تحليلاً لحجم أموال دعم الطاقة الحالية (النفط، والغاز، والكهرباء) في العراق، وتوزيعها في ما بين القطاعات، وللمستخدمين السكنيين/الأسر، من مستويات دخل مختلفة. من شأن هذا البرنامج بالتحديد تقييم الأثر التوزيعي للتغيرات المحتملة في رسوم الوقود والطاقة وإجراء تقييم نوعي للمفاهيم العامة من أجل دعم الحكومة في نقل استراتيجية إصلاح الرسوم إلى المستهلكين؛ والتوصية بشأن السبل الآيلة إلى تخفيف أثر ارتفاع الرسوم على الفئات الهشة من السكان. بالإضافة إلى ذلك، وافق المصرف مؤخراً على عملية تطوير في حالة طارئة، بما فيها إعادة بناء شبكة التوزيع وتحويل التيار الكهربائي المتضرر في 7 مناطق محررة من قبضة منظمة الدولة الإسلامية.

72. بدأت الحكومة بتنفيذ الإصلاحات بالنسبة إلى أموال الدعم المخصصة للكهرباء. وكخطوة أولى، تطبق الحكومة رسوماً لاسترداد الكلفة بالكامل على المستهلكين الذين يوافقون على العرض 24 ساعة على 24، 7 أيام في الأسبوع كاستثناء للقيد القائمة على العرض التي يواجهها مستهلكون آخرون. في الوقت الحاضر، يتم إمداد حوالي 1600 ميغا واط من الكهرباء إلى مستهلكين كبار بشكل استثنائي 24 ساعة على 24، 7 أيام في الأسبوع، ضمن رسوم مدعومة إلى حد كبير. مع إزالة هذه الاستثناءات وتنفيذ الرسوم لاسترداد الكلفة بالكامل، من المتوقع تخفيف عبء أموال الدعم، ووضع حد لبعض الهدر في الاستهلاك، وإرسال إشارة تظهر نية الحكومة بترشيد الرسوم على المستهلكين. كما يعمل مكتب رئيس الوزراء على مسار مواز، مع المساعدة الفنية من البنك الدولي، ضمن برنامج متين لإصلاح الرسوم والأفعال الطارئة للحد من انقطاع التيار الكهربائي على الأمد القصير.

الإجراء السابق 7 لتمويل سياسة التنمية: وافقت لجنة الطاقة في مجلس الوزراء على فرض رسم تجاري جديد غير مدعوم على المستهلكين التجاريين الكبار الحجم (باستثناء المستشفيات) الذين يختارون الاستفادة من التيار الكهربائي بشكل متواصل (24 ساعة على 24، 7 أيام في الأسبوع) بموجب عقود ثنائية الأطراف مع وزارة الكهرباء (قرار لجنة الطاقة رقم 6، في تاريخ 25 أيار/مايو 2015).

73. النتائج المتوقعة. يُتوقع أن تزيد الإصلاحات الواردة أعلاه رسوم الكهرباء للمستهلكين ذوي استهلاك الطاقة المكثف وأن تحسّن تأمين الخدمات على أساس مجموع مبيع الكهرباء. ويُتوقع أن يولد ترشيد تسعير الوقود والكهرباء وإعادة هيكلة الرسوم القائمة من خلال الحدّ من أموال الدعم الكبيرة وتحسين الاستهداف أموالاً للاستثمار في النظام ويكبد خسائر مادية وتجارية. تُقاس الخسائر المالية المُخفّضة على أساس زيادة متوسط رسوم بيع الكهرباء بالتجزئة. صحيح أن تنفيذ مبادرة وزارة الكهرباء الحالية (إمداد التيار الكهربائي 24 ساعة على 24، 7 أيام في الأسبوع بموجب عقود ثنائية الأطراف) لا تغطّي، كخطوة أولى، سوى 40 إلى 50 مستهلكاً تجارياً كبيراً مع وفورات مالية محدودة نسبياً، غير أن الإجراء السابق المقترح في إطار تمويل برنامج التنمية يدفع بالعراق نحو مؤسسة الزيادات في الرسوم مع إدراج دروس التنفيذ حول قابلية التحمل، والتواصل، والتسلسل من تجربة إصلاح دعم الطاقة عبر العالم.

74. الخطوات المقبلة. يعني المستوى المتدني للرسوم العراقية أن الانتقال إلى استرداد التكلفة سيقضي نهجاً تدريجياً، لا سيما بسبب عدم إطلاق مبادرات سابقة للحدّ من أموال الدعم المخصصة للطاقة خوفاً من ردّة فعل الرأي العام في ظل

انتشار انعدام الرضا بشأن مصداقية الخدمة، مع الإشارة إلى الحاجة إلى إصلاح الرسوم لتتماشى مع التحسينات المرئية في الخدمة لتحسين مدى قبول الإصلاح. من شأن الأفعال المدروسة أن تدفع بالعراق تدريجياً نحو مؤسسة الزيادات في الرسوم مع إدراج دروس التنفيذ حول قابلية التحمل، والتواصل، والتسلسل من تجربة إصلاح دعم الطاقة عبر العالم. مع نهاية العام 2016، يسعى مجلس الوزراء إلى الموافقة على تنفيذ تكييف تدريجي لرسوم الكهرباء من أجل تحسين الإيرادات وتخفيض أموال الدعم. في موازاة ذلك، تتطلع الحكومة إلى الموافقة على خطة استرداد رسوم الكهرباء التدريجية التي تمتد على أعوام عدة مع الأخذ بعين الاعتبار قابلية تحمل المستهلكين وتنفيذ التكييف السنوي لرسوم الكهرباء وفق خطط الاسترداد في العامين 2017 و2018.

الركيزة الثالثة: تحسين شفافية المؤسسات التي تملكها الدولة

75. يعاني الاقتصاد العراقي من وجود عدد كبير من المؤسسات المالية وغير المالية التي تملكها الدولة. يُمكن لشبكة واسعة من المؤسسات غير المالية التي تملكها الحكومة والتي تعمل في هامش واسع من قطاعات الاقتصاد ونظراً إلى وضعها الامتيازي، تحول دون نمو القطاع الخاص وتقمعه وذلك في عدد كبير من هذه القطاعات. تشمل المؤسسات غير المالية التي تملكها الحكومة في العراق مجموعة واسعة من الكيانات العامة، بما في ذلك أقسام/مديريات الوزارات والهيئات. في العراق 176 مؤسسة تملكها الدولة، مع أكثر من 550000 موظف، 30 إلى 50% منهم من فائض اليد العاملة بحسب التقديرات. يُسيطر على القطاع المالي بعض المصارف الكبيرة التي تملكها الدولة. كما هي الحال بالنسبة إلى المؤسسات غير المالية التي تملكها الدولة، تحظى هذه المصارف بامتيازات كبيرة مقارنة مع مصارف القطاع الخاص، ما يجمع لا المنافسة فحسب، إنما الابتكار والنمو في القطاع برمته أيضاً. يُعتبر النظام المصرفي في العراق صغيراً؛ إذ تساوي نسبة أصوله إلى إجمالي الناتج المحلي 73% مقارنة مع 130% بالنسبة إلى دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (المينا). كما أن توسع الخدمات الائتمانية منخفض جداً إذ يُشكل 7% من إجمالي الناتج المحلي، مقارنة مع 55% بشكل متوسط بالنسبة إلى دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

76. تُعتبر المؤسسات التي تملكها الدولة، بغالبيتها، غير شفافة، والمساءلة فيها ضعيفة، وتقوم بأنشطة شبه مالية واسعة النطاق تولد مخاطر وخصوصاً مالية كبيرة. تفتقر المؤسسات التي تملكها الدولة، بعدد كبير منها، إلى رؤوس الأموال والأصول والكفاءة، وتُنتقل كاهلها تكاليف الإنتاج، وفائض الموظفين، وهي في حال تدهور مادي (البنك الدولي، 2004). عدد كبير منها مسوّغات محدود تقتصر على العمالة في القطاع العام. ونتيجة لذلك، تتكبد الخسائر من الناحية البنوية وتشكل عبئاً كبيراً يُنقل كاهل المالية العامة (صندوق النقد الدولي، 2015). لكن، يُعتبر النطاق الفعلي للتكلفة الاقتصادية والمالية التي تفرضها هذه المؤسسات على العراق مجهولاً، بسبب سوء الإبلاغ عن الاحصاءات الاقتصادية والمالية الأساسية بشأن المؤسسات غير المالية الـ176 التي تملكها الدولة. وفي موازاة ذلك، تُعتبر شفافية المؤسسات المالية التي تملكها الدولة محدودة. على سبيل المثال، تعود الحسابات الأخيرة للرشد والرافدين - وهما أكبر مصرفان في العراق تملكهما الدولة - التي خضعت للتدقيق على يد شركة دولية إلى العام 2006. وتعود غالبية التمويل من الميزانية ومن خارج الميزانية (من خلال المصارف التي تملكها الحكومة) للمؤسسات التي تملكها الدولة إلى أجور الموظفين. من شأن تحسين الشفافية المالية، والمساءلة، والإبلاغ لدى المؤسسات التي تملكها الدولة، وتكافؤ الفرص مع

القطاع الخاص، بما في ذلك من خلال إعادة هيكلة المؤسسات التي تملكها الدولة، أن تعزّز النمو الدامج والمستدام.

إصلاح المؤسسات غير الماليّة التي تملكها الدولة

77. تُعتبر بُنى إدارة قطاع المؤسسات التي تملكها الدولة في العراق ضعيفةً. فهي غير مركزيّة في وزارات عدّة والتنسيق مع وزارة الماليّة خارج إطار تأمين البيانات الماليّة مخصّص²⁹. نظرًا إلى الافتقار إلى مستودع معلومات حول المؤسسات التي تملكها الدولة يكون شاملاً ودقيقاً وصحيحاً إحصائياً، يُعتبر الرصد الاستراتيجي، أو إعادة الهيكلة، أو إدارة المخاطر الماليّة بالنسبة إلى المؤسسات التي تملكها الدولة مليئاً بالتحديات. نظرًا إلى حجم القطاع ومشاكله الدوريّة والبنويّة، يُمثّل ذلك فجوةً كبيرةً يجب سدّها. من شأن جمع البيانات وتجميعها والابلاغ عنها على المستوى المركزي أن يُسهّل ولاية اللجنة العليا ويُمكن إعادة هيكلة المؤسسات التي تملكها الدولة لتكون أكثر اطلاعًا وتكون مُصمّمة بشكل أفضل³⁰. على سبيل المثال، تُغني قرارات التخلّ بهدف التسوية وإعادة الهيكلة، وتروّج لتقافة الانفتاح من خلال جمع البيانات، والابلاغ عنها، ونشرها. وهذا بدوره يُتوقّع أن يُعزّز المساءلة ويضمن رصد المخاطر الماليّة الناشئة من المؤسسات التي تملكها الدولة وإدارتها³¹.

الإجراء السابق 8 لتمويل سياسة التنمية: شكّل رئيس الوزراء لجنةً من أجل وضع قاعدة بيانات وتشغيلها والاشراف عليها من أجل رصد المخاطر الماليّة للمؤسسات غير الماليّة التي تملكها الدولة وتحديث بيانات العمالة والبيانات الماليّة لهذه المؤسسات ونشرها (المرسوم رقم 446، في تاريخ 18 تشرين الأول/أكتوبر 2015).

78. النتائج المتوقّعة. يهدف الإجراء السابق إلى تعزيز الشفافيّة والمساعدة على تحسين رصد أداء المؤسسات التي تملكها الدولة ومخاطرها الماليّة ذات الصلة. كما سيُحسن رصد الخصوم والمخاطر بالنسبة إلى الماليّة العامة الناشئة عن المؤسسات التي تملكها الدولة. لهذه الغاية، يُعتبر تحسين شفافيّة أداء المؤسسات التي تملكها الدولة أساس الإصلاح. تُشدّد استراتيجية منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بقوة على توطيد المؤسسات العامة من أجل تأمين الخدمات بكفاءة وفعاليّة أكبر. بينما من غير المتوقّع أن تُساهم هذه الركيزة في جهود التجميع المالي القصيرة الأمد للحكومة، من شأنها أن تُحسن الشفافيّة والرصد للمؤسسات الماليّة التي تملكها الدولة، كما يتمّ قياسها من خلال نشر التقارير السنويّة المُجمّعة بشأن المقاييس الماليّة ومقاييس العملة للمؤسسات غير الماليّة التي تملكها الحكومة بالنسبة إلى رصد المخاطر الماليّة، وتقييمها، وإدارتها. مع حلول الربع الأول من العام 2017، يُتوقّع أن تُغطّي هذه المعلومات 75% على الأقل من المؤسسات التي تملكها الدولة (باستثناء تلك المؤسسات العاملة في المناطق تحت سيطرة منظمة الدولة الإسلاميّة

²⁹ تمّ جمع بيانات انتقائيّة للدراسات حول إعادة هيكلة المؤسسات التي تملكها الدولة من قبل اللجنة الاستشاريّة لرئيس الوزراء، ووزارة الصناعة والمعادن، وقسم تقييم الأصول في وزارة الماليّة.

³⁰ حدّدت دراسات الحكومة الأوليّة 17 مؤسسة غير ماليّة تملكها الدولة على أنها "غير قابلة للاستدامة بشكل كبير".

³¹ لا يُتوقّع إدراج المعلومات المتأنيّة من المؤسسات التي تملكها الدولة والعاملة في المناطق التي تُسيطر عليها منظمة الدولة الإسلاميّة نظرًا إلى توفّر المعلومات أو نوعيّتها. في الوقت الحالي، على سبيل المثال، تقع 22 من أصل 70 مؤسسة تملكها الحكومة تحت إشراف وزارة الصناعة والمعادن في أراضٍ تُسيطر عليها منظمة الدولة الإسلاميّة.

وفي إقليم كردستان).

79. *الخطوات المقبلة*. في العام 2017، تُخطّط السلطات لجمع البيانات الماليّة وتلك عن العمالة لـ100% من المؤسسات غير الماليّة التي تملكها الدولة (مع استثناء المؤسسات التي تملكها الدولة والتي تعمل في الأراضي التي تُسيطر عليها منظمة الدولة الإسلامية) في قاعدة البيانات ونشر تقارير فصلية على الموقع الشبكي لمجلس الوزراء، مع تسليط الضوء على القيم الأساسية، بشكل خاص المخاطر الماليّة للمؤسسات غير الماليّة التي تملكها الدولة³².

إصلاح المؤسسات الماليّة التي تملكها الدولة

80. يُعتبر النظام المصرفي في العراق صغيراً، تُسيطر عليه مصارف ضعيفة تملكها الدولة، وهو غير ممثل لتوصيات الشفافية الدوليّة الأساسيّة. تُسيطر المصارف السبعة التي تملكها الدولة في العراق على القطاع المصرفي، ويعود ذلك بشكل جزئي إلى القيود المفروضة على المصارف الخاصة وإلى مفهوم تأمين الودائع القائم في المصارف العامة، بينما ليس في المصارف الخاصة أي تأمين على الودائع. على سبيل المثال، بموجب سلسلة من التعليمات الصادرة عن وزارة الماليّة منذ العام 2008، لم يُسمح للمؤسسات التي تملكها الدولة، والوزارات، والوكالات الحكوميّة أن (1) تفتح حسابات أو تودع أموالاً في المصارف الخاصة؛ و(2) تُسدّد رواتب الموظّفين لديها من خلال المصارف الخاصة؛ و(3) تقبل شيكات مُصدّقة عليها من المصارف الخاصة؛ و(4) تقبل خطابات اعتماد صادرة عن مصارف خاصة؛ أو (5) تستخدم حسابات عمليّات في المصارف الخاصة من أجل تمويل مشاريع استثماريّة. وقد أضعف دفع متجدّد نحو الاقراض إلى المؤسسات التي تملكها الدولة المصارف التي تملكها الدولة. ففي ظل الضغوط السياسيّة والاجتماعيّة، المصارف التي تملكها الدولة ملزمة بتمويل الأولويّات الوطنيّة والإنفاق العام. وفي بعض الحالات، نتيجةً لتظاهرات العاملين، منحت المصارف التي تملكها الدولة قروضاً لتسديد رواتب الموظّفين في المؤسسات التي تملكها الدولة وغير المنتجة. يُمسك أكبر مصرفين في العراق اللذين تملكهما الدولة، الرشيد والرافدين، بـ71% من ودائع النظام. بشكل عام، المصارف الخاصة صغيرة، لا تُشكّل سوى 11% من النظام. 7 مصارف من أصل 36 مصرفاً خاصاً لديها مشاركة أجنبيّة، و8 مصارف تعمل وفق المبادئ الإسلاميّة. في العام 2012، قيّمت الهيئة الإقليميّة لفرقة العمل المعنيّة بالإجراءات الماليّة الخاصة بالشرق الأوسط وشمال أفريقيا العراق على أنّه سواء غير ممثل أو ممثل جزئياً لـ35 توصية من التوصيات الأربعين الأساسيّة الصادرة عن فرقة العامة المعنيّة بالإجراءات الماليّة الخاصة (واعتُبرت توصيتان غير قابلتين للتطبيق) وممثل للتوصيات الخاصة التسع كلّها. وعلى أساس هذا التقييم، أُدرجت فرقة العمل الخاصة (FATF) العراق على قائمة الدول التي تُعاني اختلالات استراتيجية في مجال مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب وطلبت من العراق إعداد خطة عمل مؤلّفة من ثمانية أنشطة للتطرق إلى المسائل ذات الأولويّة الأولى. في حزيران/يونيو 2015، حقّق العراق تقدّماً، إنّما لم يستكمل خطة العمل هذه بما يكفي. ونتيجةً لذلك، أعطت فرقة العمل الخاصة العراق مهلةً زمنيةً أقصاها 19 تشرين الأول/أكتوبر للتعويض عن التأخير، وإلا يُدرج على القائمة السوداء. كان لاستمرار هذا الوضع أن يأتي بأثر سلبي على النظام المالي للبلد واقتصاده فيرفع مستوى الخطر لديه بالنسبة إلى

³² في العام 2017، يستثني جمع البيانات عن المؤسسات غير الماليّة التي تملكها الحكومة بنسبة 100% المؤسسات التي تملكها الدولة والتي تعمل في المناطق تحت قبضة منظمة الدولة الإسلامية ويعتمد على التغيّرات في سيطرة الحكومة المركزيّة على المناطق حيث تعمل المؤسسات التي تملكها الدولة. في العام 2017، تشمل جهود جمع البيانات المؤسسات غير الماليّة التي تملكها الدولة في إقليم كردستان.

تبييض الأموال وتمويل الإرهاب، مما قد يُسبب صعوبات كبيرة في النفاذ إلى النظام المالي الدولي. لمعالجة بعض هذه المسائل، أُطلقت الإصلاحات التالية:

الإجراء السابق 9 لتمويل سياسة التنمية: أصدر مجلس الوزراء قراراً يهدف إلى ضمان تكافؤ الفرص بين المؤسسات المصرفية في القطاعين العام والخاص من خلال توسيع نطاق الخدمات المالية التي يُسمح للمصارف الخاصة بتأمينها إلى الوزارات والمؤسسات التي تملكها الدولة (قرار مجلس الوزراء رقم 370، للعام 2015، في تاريخ 19 تشرين الأول/أكتوبر 2015).

الإجراء السابق 10 لتمويل سياسة التنمية: اعتمد المقترح قانون مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب رقم 39 للعام 2015، بهدف الحدّ من أنشطة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب.

81. *النتائج المتوقعة.* تهدف الإصلاحات الواردة أعلاه إلى ضمان تكافؤ الفرص بين المصارف الخاصة وتلك التي تملكها الدولة وتأمين متانة النظام المالي حرصاً على استمرار توسع العمليات الائتمانية للقطاع الخاص. يُشكّل تطوير القطاع الخاص الواسع النطاق إحدى الفرص السانحة لإعادة تجديد العقد الاجتماعي المناقش ضمن استراتيجية منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ويُعتبر السماح لمؤسسات الدولة بالتعامل مع المصارف الخاصة خطوة أولى لضمان تكافؤ الفرص بين المصارف الخاصة وتلك التي تملكها الدولة. من شأن الإجراء السابق 10 أن يُجنّب العراق إدراج اسمه على القائمة السوداء وأن يضمن إحراز تقدّم في تنفيذ خطة عمل فرق العمل الخاصة المعنية بالإجراءات المالية (FATF). يُتوقّع أن يؤدي مثل هذا التقدّم إلى استكمال 5 أعمال على الأقل من أصل ثمانية في خطة عمل الفرقة الخاصة بشكل يُرضي هذه الأخيرة مع حلول الربع الأول من العام 2017، مقابل صفر في حزيران/يونيو 2015. يتمّ تنسيق المشورة والإصلاحات في مجال مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب مع صندوق النقد الدولي (كجزء من البرنامج الذي يُشرف عليه خبراء الصندوق) ومع وزارة الخزانة الأميركية التي تؤمّن المساعدة الفنية.

82. *الخطوات المقبلة.* تُعتبر الإصلاحات التي يدعمها تمويل برنامج التنمية جزءاً من خطة إصلاحية متوسطة الأجل تهدف إلى توطيد متانة النظام المصرفي. إثر الإجراء السابق 9، تهدف السلطات إلى التطرق إلى إعفاء المصارف التي تملكها الدولة في العراق بحكم الواقع من ضرورة احترام الشروط الاحتراسية. لم يخضع أكبر مصرفين تملكهما الدولة في العراق، الرشيد والرافدين، للتدقيق وفق المعايير الدولية لإعداد التقارير المالية. ونتيجة لذلك، يصعب تقييم نطاق المشكلة التي يواجهها هذان المصرفان على ميزانيتينهما. إنّها خطوة أولى أساسية قبل إعداد أي خطة إعادة هيكلة وتنفيذها. وبالتالي، تُخطّط السلطات، بالتوافق مع البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، لإعداد الاختصاصات لإجراء تدقيق لميزانية الرشيد والرافدين من قبل شركة تدقيق معروفة عالمياً وفق المعايير الدولية لإعداد التقارير المالية (العلامة المرجعية البنوية للبرنامج الذي يُشرف عليه خبراء صندوق النقد الدولي) و إبرام العقد بشأن التدقيق، واستكمالها، ونشره مع حلول نهاية العام 2016. وانطلاقاً من نتائج التدقيق، تتطلّع السلطات إلى وضع خطة إعادة هيكلة للرشيد والرافدين في العام 2017 والبدء

بتنفيذها. في ما يخص مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب (الإجراء السابق 10)، يتطلع المصرف المركزي في العراق إلى إصدار أنظمة تنفيذية تتماشى مع توصية فرقة العمل الخاصة المعنية بالإجراءات المالية (FATF) مع حلول نهاية العام 2016. ومع حلول نهاية العام 2017، يُتوقع من وحدة استخبارات مالية في مصرف العراق المركزي أن تكون عاملة بالكامل وتنفذ الإطار القانوني والنظامي لمكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب، بالتعاون الوثيق مع الجهات النازمة الاحتراسية للقطاع المالي.

الجدول 5. الإجراءات السابقة لتمويل برنامج التنمية والركائز التحليلية

الإجراء السابق	الركائز التحليلية
<u>الإجراء السابق 1:</u> إصلاح الأجور لعملة	استعراض الانفاق العام في العراق. البنك الدولي. 2014
<u>الإجراء السابق 2:</u> إصلاح إدارة الاستثمار العام	تقييم نظام إدارة الاستثمار العام في العراق للعام 2014، البنك الدولي 2015 "خطة العمل من أجل تطوير نظام إدارة استثمار عام فاعل في العراق بين العامين 2016 و2018"، البنك الدولي، أيار/مايو 2015 "إطار إدارة الاستثمار العام للعراق"، البنك الدولي، أيلول/سبتمبر 2015 "المنهجية المبسطة للتقييم الاقتصادي للمشاريع في العراق"، البنك الدولي، 2015 "إدارة الاستثمار العام في العراق: نموذج التحليل المالي والاقتصادي" (صحيفة إكسل)، البنك الدولي، 2015 "دور مؤشرات الأداء الأساسية في إدارة الاستثمار العام"، البنك الدولي، 2015 "دليل اختيار مشاريع الاستثمار العام وترتيبها وفق الأولويات"، البنك الدولي، 2015 "بناء قدرات إدارة الاستثمار العام في تصميم المشاريع، وتقييمها، واختيارها، وإعداد الميزانية لها: حالة العراق"، البنك الدولي، أيلول/سبتمبر 2015
<u>الإجراء السابق 3:</u> إدارة الدين العام	استشارات المادة 4 لصندوق النقد الدولي للعام 2015: تحليل قابلية تحمل الدين
<u>الإجراء السابق 4:</u> إصلاح المعاشات التقاعدية	"تقييم برامج المساعدة الاجتماعية في جمهورية العراق"، البنك الدولي، كانون الأول/ديسمبر 2014
<u>العملان المسبقان 5 و6:</u> حرق الغاز وتحويل الغاز إلى طاقة	العراق: إصلاح سوق البيع بالتجزئة والتوزيع للمنتجات النفطية، البنك الدولي، 2015 العراق: دراسة إصلاح قطاع توزيع الكهرباء، CPCS، 2015 إدارة معلومات الطاقة، صحيفة وقائع في العراق، 2015 العراق: دراسة من الغاز إلى البيتروكيماويات، البنك الدولي - GGFR - Nexant - نيكسانت، 2014 العراق: دراسة تسعير الغاز، البنك الدولي، 2014 العراق: تقرير استراتيجية الطاقة الوطنية المتكاملة، البنك الدولي، 2013 التقرير: وكالة الطاقة الدولية، آفاق الطاقة في العراق، تقرير تشرين الأول/أكتوبر 2012 العراق: مخطط الكهرباء العام، بارسونز برينكيرهوف Parsons Brinckerhoff: مخطط الكهرباء العام في العراق، 2011
<u>الإجراء السابق 7:</u>	العراق: دراسة إصلاح قطاع توزيع الكهرباء، البنك الدولي - CPCS، 2015

<p>"إصلاح أموال دعم الطاقة: الدروس والانعكاسات"، لـ Clements, Coady, Fabrizio, Gupta, Alleyne, and Sdravovich – 2013، واشنطن العاصمة: صندوق النقد الدولي.</p> <p>العراق: تقرير استراتيجية الطاقة الوطنية المتكاملة، البنك الدولي، 2013</p> <p>وكالة الطاقة الدولية، تقرير آفاق الطاقة في العراق، تقرير تشرين الأول/أكتوبر 2012</p> <p>العراق: مخطّط الكهرباء العام، بارسونز برينكيرهوف Parsons Brinckerhoff، 2011</p>	<p>رسوم الكهرباء</p>
<p>"إعادة هيكلة الشركات العامة: نظرة إلى الإصلاحات"، اللجنة الاستشارية لرئيس الوزراء، فريق إعادة هيكلة الشركات العامة، شباط/فبراير 2015</p> <p>"إصلاح المؤسسات التي تملكها الدولة في العراق"، ورقة العمل رقم 2 حول إعادة إعمار العراق، البنك الدولي، 2004</p> <p>"إصلاحات الحوكمة بالنسبة إلى المؤسسات التي تملكها الدولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا"، البنك الدولي، آب/أغسطس 2015</p> <p>"تقرير الرصد الاقتصادي في العراق"، البنك الدولي، ربيع 2015</p> <p>جمهورية العراق، وزارة الصناعة والمعادن، خطة الميزانية الاستراتيجية 2015 – 2017، 2014</p> <p>"العراق: استشارات بشأن المادة 4 للعام 2015 وطلب الصرف ضمن أداة التمويل السريع"، صندوق النقد الدولي، تموز/يوليو 2015</p> <p>"إصلاح المؤسسات التي تملكها الدولة والشراكات بين القطاعين العام والخاص في العراق"، س. ريمير Rimmer وم. وفاء الأنبي M. Wafaa Al-Ani، البنك الدولي، تشرين الثاني/نوفمبر 2012.</p>	<p>الإجراء السابق 8:</p> <p>إصلاح المؤسسات</p> <p>غير المالية التي تملكها الدولة</p>
<p>العراق: استعراض القطاع المالي، 2012</p> <p>العراق/ تقرير التقييم المتبادل – مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب – فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية الخاصة بالشرق الأوسط وشمال أفريقيا، 2012 (وتحديث العام 2015)</p>	<p>العاملان المسبقان 9-10:</p> <p>إصلاح القطاع المصرفي والمؤسسات المالية التي تملكها الدولة</p>

4.3. الرابط مع استراتيجية الشراكة للبلد، وعمليات البنك الدولي الأخرى، واستراتيجية مجموعة البنك الدولي

83. تعتمد العملية على استراتيجية الشراكة في العراق (السنة المالية 2013 – 2016) كما تمت مراجعتها من خلال استعراض التعلّم والأداء الذي ناقشه المجلس في 7 تموز/يوليو 2015. تتمحور استراتيجية الشراكة في العراق القائمة على خطة التنمية الوطنية 2010 – 2014 (المُحدّثة حالياً لتُغطّي الفترة 2013 – 2017) حول ثلاث ركائز: (1) تحسين الحوكمة، و(2) دعم التنوّع الاقتصادي؛ و(3) تحسين الدمج الاجتماعي والحدّ من الفقر. تنظر استراتيجية الشراكة في العراق إلى التزام مدروس يعتمد على وتيرة الإصلاحات وقوتها وعلى البيئة السياسيّة والأمنيّة. اتّخذ هذا الإلتزام عدّة أشكال، بما في ذلك قرض برنامج التنمية للعام 2010 – الذي انتهى بتصنيف مرضٍ بشكل مقبول من قبل فريق التقييم المستقلّ – وعدّة تقارير حديثة، على غرار المذكرة الاقتصادية للبلد واستعراض الانفاق العام للعام 2014 الواردين أعلاه، وتقييم للفقر للعام 2012، واستعراض القطاع المالي للعام 2011. يعتمد تمويل برنامج التنمية هذا على هذا الإلتزام القائم منذ زمن. تعترف الأهداف المراجعة لاستراتيجية الشراكة للعراق بالتحديات التي يواجهها العراق في إعادة بناء العلاقة بين المواطنين والدولة وتوظيفها. بالنسبة إلى الفترة المتبقية من استراتيجية الشراكة للبلد، يعرض استعراض التعلّم والأداء هدفين: (1) إعادة تأمين الخدمات الأساسيّة وتحسينها، لا سيّما في

المناطق المتأثرة بمنظمة الدولة الإسلامية من أجل المساهمة في توطيد شرعية الدولة؛ و(2) إدارة الوضع المالي الحساس للبلد وزيادة الفرص بالنسبة إلى القطاع الخاص. يدعم الهدف الأول عملية طارئة من أجل التنمية بقيمة 350 مليون د. أ. بموافقة المجلس في 7 تموز/يوليو 2015 ويُعتبر فاعلاً في شهر آب/أغسطس. يدعم هذا الهدف إستئناف تأمين الخدمات الأساسية في سبع مدن استردت من قبضة منظمة الدولة الإسلامية. وتدرج عملية تمويل برنامج التنمية ضمن الهدف الثاني وتدعم جهود العراق من أجل تحقيق الاستقرار الاقتصادي وإعادة بناء مؤسسات الدولة ووضع الاقتصاد على مسار مستدام للقضاء على الفقر المدقع والترويج للزدهار المشترك.

84. تتماشى عملية تمويل برنامج التنمية بالكامل مع الاستراتيجية الإقليمية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. تهدف الاستراتيجية الجديدة لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إلى تعزيز السلم والاستقرار في المنطقة، وبالتالي وضع الشروط من أجل نمو دامج. تعترف الاستراتيجية بأن للنزاع والعنف في منطقة المينا انعكاسات واسعة النطاق وبالتالي تُعتبر مواجعتها من خلال مبادرات التنمية التي تعزز السلم والاستقرار منفعة عامة شاملة، تقتضي ائتلافاً شاملاً. فمن دون تضافر الجهود من أجل تعزيز الدمج الاقتصادي والاجتماعي من أجل السلم والاستقرار، سيستمر العنف والنزاع بالتأثير على الاقتصادات والمجتمعات وحياء الناس في منطقة المينا وما ورائها. تتماشى عملية تمويل برنامج التنمية هذه مع الركائز الأربع للاستراتيجية الإقليمية لمنطقة المينا: (1) إعادة تجديد العقد الاجتماعي؛ و(2) التعاون الإقليمي؛ و(3) المقاومة؛ و(4) استرداد العافية وإعادة الإعمار.

4.4 الاستثمارات والتعاون مع شركاء التنمية

85. الاستثمارات على مستوى البلد مقيدة بالوضع الأمني، لكن، تم تنظيم الاستثمارات مع أصحاب المصلحة. بالرغم من فرصة الاستشارة المحدودة نظراً إلى الوضع الأمني في العراق، انعقدت استشارات حول الأعمال الإصلاحيّة مع مسؤولين حكوميين بارزين ومع جهات مانحة منذ المرحلة الأولى لإعداد تمويل برنامج التنمية. وبناءً على مبادرة وزير المالية، استفادت أنشطة برنامج الحكومة، التي يدعمها تمويل برنامج التنمية، من تغطية إعلامية واسعة، إذ دعا الوزير مجموعة كبيرة من وسائل الإعلام لتغطية إعداد البرنامج. كما أن الوزير أدرج على صفحته على الفاييس بوك العناصر الأساسية للبرنامج المقترح. وكما هو وارد في القسم 1، تتماشى العملية المقترحة وأعمالها المسبقة ضمن أولويات خمس من أصل أولويات التنمية الست للحكومة الجديدة، فتستفيد العملية من الاستثمارات التي أجرتها الحكومة ومن الصلاحيات التي أنيطت بها.

86. تُعتبر العملية جزءاً من رزمة مساعدة مالية منسقة من شركاء دوليين لمساعدة العراق. يتم تنسيق عملية تمويل برنامج التنمية المقترحة بشكل وثيق مع الجهات المانحة الأخرى وصندوق النقد الدولي. دعم هذا الأخير العراق من خلال أداة تمويل سريع بقيمة 1.24 مليار د. أ. في تموز/يوليو 2015 وتمّ التوصل إلى اتفاق على مستوى الموظفين في 10 تشرين الثاني/نوفمبر 2015 بشأن برنامج يُشرف عليه خبراء من الصندوق وممول تمويلًا كاملاً. إنضمّ موظفو البنك الدولي إلى بعثات أداة التمويل السريع والبرنامج الذي يُشرف عليه خبراء الصندوق. أما الوكالة اليابانية للتعاون الدولي فتؤمن تمويلًا موازياً لتمويل برنامج التنمية المقترح وقد شاركت في نقاشات بشأن الإجراءات السابقة لتمويل برنامج التنمية.

تدعم مجالات الإصلاح ضمن سياسة تمويل التنمية عددًا من عمليّات الإقراض الاستثمارية وبرامج المساعدة الفنية الجارية أو الناشئة، المدعوم بعضها من قبل جهات مانحة (الجدول 4).

5. مسائل تقييم وتصميم أخرى

5.1 الفقر والأثر الاجتماعي

87. بشكل عام، من المستبعد أن تؤثر إصلاحات الاقتصاد الكلي المقترحة ضمن تمويل برنامج التنمية على الرعاية سلبيًا. بينما من الصعب تقييم الأثر المباشر لبعض الإصلاحات الأوسع على الفقر والازدهار المشترك، أثبتت الإصلاحات المقترحة فاعليتها في تحسين كفاءة الإنفاق العام، وإصلاح المؤسسات التي تملكها الدولة، وتحسين استدامة إمدادات الطاقة، فتحرر الموارد التي يمكن إعادة توجيهها من أجل تحسين الإنفاق على الرعاية. من شأن أي توسع مرتقب للبنية التحتية الأساسية والخدمات الاجتماعية بشكل حيادي من حيث المساواة بين الجنسين أن يصبّ في مصلحة النساء والفتيات بشكل أكبر وأن يساعد في التطرق إلى الفجوات القائمة بين الجنسين للنفوذ إلى الخدمات الصحية والبنية التحتية للتعليم³³. يمكن لأي توسع في إمداد الكهرباء إلى الأسر (إثر تنفيذ الإصلاحات المقترحة) أن يؤدي إلى وفورات من حيث الكلفة بالنسبة إلى الأسر - يقترح تحليل أولي يقارن بين بيانات العام 2012 وبيانات العام 2014 أنه، عند زيادة إمداد الطاقة من خلال الشبكة العامة، ينخفض إنفاق الأسرة على الطاقة نتيجة للابتعاد عن مصادر الوقود الأعلى.

88. من المستبعد أن يؤثر إصلاح أجور الخدمة المدنية المقترح بتقليص الأجور الاسميّة لموظفي القطاع العام الرفيعي المستوى سلبيًا على الفقراء أو على 40% من السكان من أسفل الهرم. كما من المستبعد أن يؤثر الإجراء الذي تتخذه الحكومة لإصلاح الأجور على مستويات أدنى من سلم رواتب القطاع العام سلبيًا على الفقراء أو على نسبة 40% من السكان من أسفل الهرم مع بقاء الأجور الاسميّة ثابتة على حالها أو في حال زيادتها. تجدر الإشارة إلى أنه، بين العامين 2007 و2012، تمّ خلق حوالي 80% من الوظائف الجديدة في القطاع العام وتمّ استيعاب بشكل أساسي الرجال

³³ راجع تقرير البنك الدولي حول التنمية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (2013) "فتح الأبواب : المساواة بين الجنسين في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا" وتقييم البنك الدولي للدمج والفقر في العراق (2015) "وعد النفط والنمو غير المُحقّق: الفقر، والدمج، والرعاية في العراق، 2007 - 2012". في دول مثل العراق، حيث الفجوات بين الجنسين في محصلات الصحة والتعليم تعود بشكل جزئي إلى غياب النفاذ المادي أو إلى قيود مالية، يُمكن لتسهيل هذه القيود أن تصبّ بشكل أكبر في مصلحة النساء والفتيات اللواتي بدأن من قاعدة أدنى. في العام 2012، تم الإبلاغ عن أن 18% من الإناث اللواتي تتراوح أعمارهن بين 7 و25 سنة ولم يرتدن المدرسة قط بسبب عدم النفاذ كسبب أساسي بينما أشار 11% منهن إلى أن أسرهن لم تكن باستطاعتها تكديف تدرسهن. بالرغم من فرص التمدد الأدنى بالنسبة إلى الفتيان، في صفوف الفتيات اللواتي يصلن إلى مستوى التعليم الثانوي والثالث، تُعتبر معدلات التمدد الصافية أعلى بقليل في صفوف الفتيات مقارنة مع الفتيان، ممّا يُشير إلى أنه بينما فرص الفتيات بالوصول إلى التعليم العالي أقل مقارنة مع الفتيان (بسبب الفجوات بين الجنسين التي تبدأ في مرحلة مبكرة من عملية التعلّم)، متى يصل الفتيان والفتيات إلى مستوى أعلى، تكون الفتيات أفضل حالاً بعض الشيء في استكمال كل مستوى تعليم في الوقت المناسب ويملن إلى التأخر في التعليم بشكل أقل. صحيح أن سدّ الفجوات في مجال التعليم والمهارات بالنسبة إلى النساء أولوية مهمة في إطار السياسات، غير أن الجهود المكتملة لتحرير استحداث الوظائف في القطاع الخاص التي تقدّم هامشًا متنوعًا من فرص العمل تشكّل خطوة أساسية وضرورية للشباب والنساء في العراق على حدّ سواء. كما تُشير الأدلة الدولية إلى أن النمو الاقتصادي يخلق فرصًا جديدة للنساء في دول مثل إسبانيا، وإيرلندا، واليونان؛ حيث ارتفعت المشاركة في القوى العاملة التي كانت متدنية في الثمانينات من القرن الماضي بنسبة 20% في العقود الأخيرة، وذلك بفضل استحداث الوظائف في القطاع الخاص بشكل أساسي.

ذوي مستوى التعليم الأدنى. وتُشير الأدلة السردية (التي تمّ التأكيد عليها أيضاً في الاستشارات مع الحكومة في خلال تقييم الفقر) إلى أن عدداً كبيراً من هذه الأنواع من الوظائف كان في مجال قطاع الأمن.

تقليص أموال الدعم للكهرباء

89. من المستبعد أن يؤثر تحسين الخدمة المقترح الذي يضمن لـ30-40 مؤسسة صناعية وتجارية إمداداً بالتيار الكهربائي 24 ساعة على 24 ساعة، 7 أيام في الأسبوع شرط تطبيق زيادة في الرسوم سلباً على رعاية الأسر. نظراً إلى عدم قابلية توقع وندرة الإمداد من الشبكة العامة، بالإضافة إلى التكاليف الأعلى الناجمة عن البدائل الخاصة، على غرار المولدات الكهربائية، قد تكون هذه المؤسسات قادرةً على تقليص التكاليف مع زيادة المخرجات والإنتاجية. وبالتالي، من المستبعد فرض رسوم أعلى على المستهلكين؛ بل على العكس، طالما أن هذه المؤسسات والشركات قادرة على التوسع، قد يكون الأثر على الرعاية إيجابياً من خلال استحداث الوظائف.

90. صحيح أن التوصيل بالشبكة شبه شامل في العراق، لكن الإمداد الفعلي بالتيار الكهربائي نادر ويعتمد على الجغرافيا. في العام 2012، أُبلغت الأسر كلها تقريباً بأنها موصولة بشبكة الكهرباء العامة. لكن، نادراً ما يتجاوز الإمداد بالتيار الكهربائي 12 ساعة بشكل متوسط، باستثناء إقليم كردستان، حيث 93% من الأسر تستفيد من التيار الكهربائي لأكثر من 12 ساعة. في المقابل، 3% فقط من الأسر في بغداد وحوالي عُشر الأسر في الوسط وفي الجنوب تستفيد من التيار الكهربائي لأكثر من 12 ساعة. تُعتبر بغداد الأكثر تعرّضاً لانقطاع التيار الكهربائي بأشواط، مع أكثر من ثلاثة أرباع الأسر كلها في العاصمة يصلها التيار الكهربائي أقل من 8 ساعات في اليوم. ويبدو أن الفارق في إمداد التيار الكهربائي في هذه المنطقة مرتبطٌ بالنفاذ غير المتساوي. بغضّ النظر عن غنى الأسر، قليلة هي الأسر التي تتلقّى أكثر من 12 ساعة من التيار الكهربائي كمتوسط في اليوم. بينما 15% فقط من الخمس الأفقر يحصل على التيار الكهربائي لأكثر من نصف يوم، ينطبق الأمر نفسه على دون 40%، حتى من الخمس الأغنى. كما أنّ ثلث الأسر كلها يتلقّى التيار الكهربائي لأقل من 8 ساعات يومياً (المسح الاجتماعي الاقتصادي للأسر في العراق للعام 2012، حسابات الموظفين).

91. ثمة تحليل شامل لنظام أموال دعم الطاقة وسيناريوهات الإصلاح المتناوبة، بدعم من برنامج المساعدة لإدارة قطاع الطاقة ESMAP. إلى ذلك، سيُجرى تحليل شامل للفقر والأثر الاجتماعي للإصلاحات على نظام أموال دعم الطاقة في العام 2016، يأخذ بعين الاعتبار وجود مصادر طاقة متناوبة، على المستويين العام والخاص. تشمل هذه المساعدة الفنية تقييمًا لنطاق أموال الدعم للطاقة وتوزيعها؛ وأثار زيادات الرسوم على التوزيع والقطاع، والاقتصاد؛ والمساعدة في إطلاع الرأي العام على أجندة الإصلاح هذه.

5.2 الأوجه البيئية

92. من المستبعد أن تُسبب الإصلاحات التي يدعمها تمويل برنامج التنمية المقترح آثاراً سلبية ملحوظة على بيئة البلد، أو غاباته، أو أي موارد طبيعية أخرى فيه. بالرغم من انعدام الاستقرار والعصيان المدني، تعاملت الحكومة مع مسألة الاستدامة البيئية بنجاح نسبياً، بدءاً من اعتماد القانون رقم 37 للعام 2008 الذي يلحظ تأسيس وزارة البيئة، ومن ثمّ

قانون الحماية البيئية وتحسينها رقم 27 للعام 2009 الذي يُحدّد بكل وضوح العمليّات، والإجراءات، والمتطلّبات للتقييم البيئي، تحت الإشراف العام لقسم تقييم الأثر البيئي EIA في وزارة البيئة³⁴.

93. بحسب OP 8.60، قيم البنك الدولي إذا كان من المحتمل أن تُسبّب السياسات الخاصة بالبلد التي يدعمها تمويل برنامج التنمية آثاراً ملحوظة على بيئة البلد، وغاباته، والموارد الطبيعيّة الأخرى. توصل التقييم إلى أن السياسات التي يدعمها تمويل برنامج التنمية المقترح من المستبعد أن تُسبّب آثاراً سلبيةً على أصول البلد الطبيعيّة. من شأن البرامج الإصلاحية المدعومة ضمن هدف الطاقة أن تحدّ من حرق الغاز، وبالتالي أن تُخفّف من آثار التغيّر المناخي، نظراً إلى تخفيض مستوى الميثان في الغلاف الجوي، ما يُخفّف من التدهور البيئي. من شأن أهداف معالجة الغاز الطبيعي المدعومة ضمن هدف الطاقة أن تؤدي إلى تخفيض مقابل في حجم حرق الغاز، ممّا يُقلّص من انبعاثات غازات الدفيئة في الغلاف الجوي. في السياق نفسه، من شأن تنفيذ استراتيجية توليد الطاقة من الغاز ضمن هذا الهدف نفسه أن تعزّز استخدام الغاز الطبيعي في توليد الطاقة من خلال الامتناع عن استخدام الديزل والنفط الوقوديين الملوثين، ممّا من شأنه أن يُحسّن نوعية الهواء من خلال تخفيض غازات الدفيئة الناتجة من توليد الطاقة التي تلوث الهواء، وبالتالي الحدّ من أثرها على صحة الإنسان. وبحسب حسابات فريق البنك الدولي، ستخفّف انبعاثات غازات الدفيئة الناتجة من توليد الطاقة في العراق لتبلغ 6.9 مليون طنّاً بين العامين 2014 و2016 نتيجة لاستبدال الديزل/النفط الوقوديين الخفيف/النفط الوقوديين الثقيل بغاز طبيعي أنظف و2.4 مليون طنّاً نتيجة لتخفيض حرق الغاز في الفترة نفسها.

94. في ما يخصّ الإصلاحات، من المحتمل تفادي أي أثر بيئي ملحوظ أو التخفيف منه. لقسم تقييم الأثر البيئي في وزارة البيئة القدرة على التنفيذ، والرصد، والابلاغ عن الإجراءات المُخفّفة و/أو خطط الإدارة الاجتماعية والبيئية حسب الحالة؛ وهي تعمل في الوقت الحالي مع البنك الدولي على إعداد أدوات حامية للبيئة من أجل مشروع الاستثمار وإصلاح توزيع الطاقة المقترح.

5.3 إدارة الماليّة العامة، والإنفاق، وأوجه التدقيق

95. إدارة الماليّة العامة. تواصل حكومة العراق إعطاء الأولوية إلى إصلاحات إدارة الماليّة العامة وتضع هذه الأخيرة في صلب الإطار العام لبرنامج الحكومة للفترة 2014-2018 الذي يهدف إلى تحقيق الإصلاحات الاقتصادية والمالية. تمّ إحرار بعض التقدّم في إصلاح إدارة الماليّة العامة، بما في ذلك: (1) إعداد مشروع قانون مُراجع لإدارة الماليّة العامة؛ و(2) إدخال التحسينات اللازمة إلى عملية إعداد الموازنة مع: تركيز البرنامج المفصل في خلال مناقشات استراتيجية الموازنة، وتطوير إطار إنفاق متوسط الأجل وتشغيله؛ وإعداد الموازنة وتنفيذها على أسس التصنيف الإداري والاقتصادي من خلال استخدام معايير النظام المالي العالمي (GFS)؛ وتطوير تصنيف جديد للموازنة وجدول بياني جديد للحسابات مع

³⁴ يُمكن مقارنة مواصفات عديدة لنظام التقييم البيئي في العراق مع سياسة التقييم البيئي للبنك الدولي (OP/BP 4.01). تقييم الأثر البيئي ملزم للمؤسسات الجديدة كلّها وفي حال تغيير مؤسسة قائمة بموجب الملحق 1 من أنظمة التقييم البيئي. تستعرض وزارة البيئة تقارير تقييم الأثر البيئي وتصدر شهادة امتثال بيئي وتنظّم الاستشارات مع الرأي العام المعني، وأصحاب المصلحة، والبلديات، والوزارات. قد تطلب وزارة البيئة من مطوّر المشروع أن يُقدّم تقرير تدقيق بيئي حول الضرر الفعلي أو الضرر المشتبه به الذي قد يلحق بالبيئة أو أي مسألة مُحدّدة تلحظها الوزارة.

أجزاء منفصلة للأوجه الإدارية، والاقتصادية، والعملية، والجغرافية³⁵؛ ونشر معلومات عامة عن الموازنة الاتحادية للعام 2015 على الموقع الشبكي لوزارة المالية؛ و(3) تطوير خطة تنفيذ (2016-2020) للنظام المتكامل لمعلومات الإدارة المالية مع دراسة لشروط النظام وتصميم وتحديد المواصفات للنظام المتكامل لمعلومات الإدارة المالية الضروري من أجل إعداد الموازنة وتنفيذها بدعم من البنك الدولي. تمّ إعداد مستندات استدرج العروض النموذجية ودليل التنفيذ الوطني وتوجيهها ونشرها لاستخدامها من قبل الوكالة المنفذة المختلفة، إلى جانب تطوير استراتيجية التدريب الوطني للتوريد العام واعتمادها. يُعزّز القانون رقم 31 المُراجَع الصادر عن ديوان الرقابة المالية الاتحادي الصادر في 30 أيلول/سبتمبر 2011 استقلاليته المالية والإدارية، وموقفه في نظام الحوكمة، ودوره في المراجعة الحسابية القضائية³⁶. كما تمّ تطوير بنى تنظيمية جديدة مع أدوار ومسؤوليات جديدة إلى مراجعي الحسابات الداخليين وميثاق جديد لمراجعة الحسابات الداخلية ومنهجية جديدة لمراجعة الحسابات قائمة على المخاطر لصالح قسم مراجعة الحسابات الداخلية في وزارة المالية بدعم من البنك الدولي.

96. بغض النظر عن التحسينات الأخيرة، يجب التطرّق إلى بعض المسائل، منها: (1) انخفاض عدد علامات العراق في مؤشر الموازنة المفتوحة من 4 في العام 2012 إلى 3 في العام 2015 (الجولة الأخيرة)؛ و(2) بينما أُحرز تقدّم في مجال تطوير قانون مُراجَع لإدارة المالية العامة، تبقى الحاجة إلى عمل إضافي هائل من أجل تعزيز الإطار بشكل أكبر³⁷؛ (3) في العام 2014، عمل العراق بلا موازنة موافق عليها؛ و(4) لا تُعطي موازنة الحكومة الاتحادية المنشورة على موقع وزارة المالية المعلومات الكافية وللرأي العام معلومات محدودة حول موازنة الحكومة الاتحادية والأنشطة المالية في خلال سنة الموازنة³⁸؛ و(5) لا يُعتبر القرار رقم 87 للعام 2004 الصادر عن المحاسب القانوني المُعتمد، الذي تفرضه السلطة الانتقالية، قابلاً للتطبيق عادةً، غالباً ما يتجاهله الممارسون. لذا، في العام 2009، قرّر مجلس الوزراء إلغاء القرار رقم 87 الصادر عن المحاسب القانوني المُعتمد، ممّا يحرم النظام من الأداة التشريعية الهرميّة الأساسية المتوفرة في إطار قانوني عادي للتوريد العام. فبدل اعتماد قانون للتوريد، يتألّف الإطار القانوني الأساسي للتوريد العام من أنظمة تعود إلى العام

³⁵ يجب تطوير جزأي التصنيف الأخيرين قبل تنفيذ نظام معلومات الإدارة المالية في العراق. كما تمّ إعداد دليل المحاسبة الذي يُحدّد الإطار المحاسبي، وتصنيف الموازنة الجديد، والجدول البياني الجديد للحسابات.

³⁶ يُكمّل ذلك برنامج لبناء القدرات أُطلق في خلال الأعوام القليلة الأخيرة بدعم من البنك الدولي، درّب مئات الموظفين لديه، وطوّر منهجيته وأعاد النظر فيها في إطار مراجعة الحسابات القائمة على المخاطر، ومراجعة حسابات الأداء، ومراجعة حسابات التدقيق، ومراجعة الحسابات القضائية. خضع ديوان الرقابة المالية الاتحادي إلى استعراض من النظراء واستعراض مستقلّ أظهر التحسينات الإيجابية في الامتثال للمعايير الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات. كما عزّز الديوان جهوده في مجال الشفافية من خلال مشاطرة غالبية تقاريره الدورية والسنوية لمراجعة الحسابات على موقعه الشبكي، بما في ذلك تقارير أنشطته (التقرير السنوي للديوان للعام 2014 متوفّر حالياً على الانترنت) وبياناته المالية.

³⁷ أحكام أساسية يجب تطويرها بشكل أكبر، على سبيل المثال، لا الحصر: (1) الأدوار والمسؤوليات للجهات المعنية الأساسية، و(2) المبادئ الأساسية المرتبطة بالمسؤولية المالية، وإعداد الموازنة، ومحاسبة تنفيذ الموازنة، والإبلاغ المالي، وتحليل المخاطر المالية؛ و(3) تفويض للوزراء/السلطات المنفذة، رؤساء أقسام وزارتي المالية والتخطيط، إلخ.

³⁸ من الصعب على المواطنين مساعدة الحكومة عن الإدارة المالية. لا يتمّ نشر سوى تقارير الموازنة المنفذة وتقارير موازنة نهاية السنة. تُعدّ المستندات الأخرى (بيان ما قبل الموازنة؛ مقترح الموازنة التنفيذية؛ تقارير في خلال السنة واستعراض متوسط السنة؛ تقرير مراجعة الحسابات) لاستخدام داخلي فحسب. لا يتمّ إعداد موازنة المواطنين في الوقت الحالي. يجب أن يكون تحديث الموقع الشبكي لوزارة المالية، الذي يجب استكماله في العام 2016 مع نافذة موازنة مفتوحة بطلب من الحكومة النتيجة المرئية لمثل هذه المبادرة.

2007 تمت مراجعتها في العامين 2008 و2014، بالإضافة إلى أدوات أخرى، على غرار التعليمات الصادرة عن مجلس الوزراء وعن وزارة المالية. تحتاج الضوابط الداخلية ضمن الإدارة العامة الكاملة، بما في ذلك أدوار مراجعي الحسابات الداخليين والمفتشين العامين، إلى إصلاح شامل³⁹. تجري عملية تطبيق النظام المتكامل لمعلومات الإدارة المالية ببطء. يستدعي استكمال الحسابات النهائية من قبل وزارة المالية تقديمها إلى ديوان الرقابة المالية الاتحادي لأهداف التدقيق وردّ وزارة المالية في الوقت المناسب على استفسارات ديوان الرقابة المالية الاتحادي الضروري لاستكمال التدقيق/مراجعة الحسابات إدخال بعض التحسينات⁴⁰.

97. من أجل التطرق إلى بعض هذه المسائل، يعمل البنك الدولي مع السلطات العراقية على التزام متعدد الأعوام حول إدارة المالية العامة. من شأن فرض مقترح جديد لإدارة المالية العامة أن يُعزّز أنظمة الموازنة، والضوابط الداخلية، ووظائف التدقيق، بالإضافة إلى إصلاحات التوريد وقدرة إدارة الاستثمار العام. إلى ذلك، سيقدم البنك الدولي خدمات استشارية من خلال "المساعدة الفنية للإصلاح النظامي، والشفافية، والإدارة العامة" بتمويل من اتفاق مخرجات ذات التمويل الخارجي الذي تمّ التوقيع عليه مع إدارة التنمية الدولية التابعة للمملكة المتحدة، من أجل تحقيق الأهداف الأساسية التالية: (1) تحسين الشفافية والمعلومات الالكترونية لوزارة المالية؛ و(2) تزويد وزارة المالية بأداة ذات صلة من أجل تقييم أداء إدارة المالية العامة مقارنةً مع الممارسات الدولية من خلال تقييم أنظمتها في مجال إدارة المالية العامة من خلال الإطار الجديد للمساءلة المالية والإنفاق العام للعام 2015؛ و(3) تقييم حاجات بناء قدرات وزارة المالية؛ و(4) تعزيز قدرة ديوان الرقابة المالية الاتحادي على الرقابة؛ و(5) تحسين التبسيط والحوكمة النظاميين.

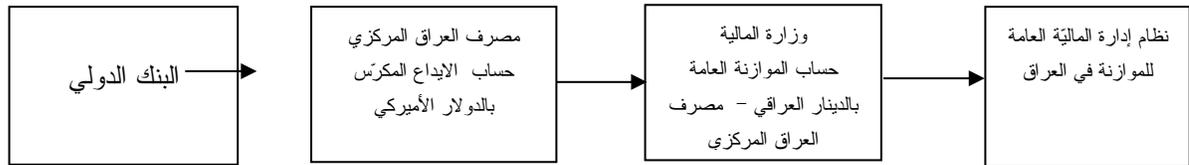
98. الصرف الأجنبي. خضع مصرف العراق المركزي لتقييم الإجراءات الحمائية لصندوق النقد الدولي في حزيران/يونيو 2010. يُظهر التقييم مخاطر حمائية ملحوظة في مصرف العراق المركزي، بما في ذلك الاختلالات البنوية في إطار الرقابة للمصرف، والشواغل المرتبطة بالضوابط التشغيلية، وخيارات مراجعة الحسابات المؤهلة جدًا من جانب عمليات مراجعة الحسابات الخارجية. وكان مصرف العراق المركزي قد خطا خطوات مهمة من أجل تعزيز إطاره الحمائي ويرصد صندوق النقد الدولي التقدم المُحرز بالنسبة إلى هذه الخطوات. يُجري مراجع حسابات خاص ومستقلّ مراجعة سنوية للبيانات المالية لمصرف العراق المركزي. فأصدر مراجع الحسابات رأيًا "مؤهلًا" بشأن مراجعة الحسابات بشأن البيانات المالية لمصرف العراق المركزي للسنة المنتهية في 31 كانون الأول/ديسمبر 2014. يُعتبر أساس الرأي المؤهل هو نفسه الذي يعود إلى العامين 2011 و2012 وهو مرتبط بالأرصدة القديمة المتأخّرة لدى المصارف الأجنبية، والأموال التي تُدين بها وزارة المالية لمصرف العراق المركزي والتي لم تتمّ إعادتها بعد إلى المصرف المركزي والدعاوى القانونية في دول مختلفة ضدّ مصرف العراق المركزي لديون قديمة مستحقة.

³⁹ تقتصر وظيفة مراجعة الحسابات الداخلية بشكل حصري تقريبًا على امتثال العمليات وانتظامها. لا يُصدر مراجعو الحسابات الداخليون تقريرًا منتظمًا يُسلط الضوء على النتائج والخلاصات في خلال فترة المراجعة أو المسائل والمخاطر المُحددة، إلا في حال طُلب ذلك منهم بشكل خاص للتأكيد على بعض المسائل. من جهة أخرى، يبدو أن المفتشين العامين يؤدّون وظائف مراجعة التكامل من دون منهجية مُحددة أو مجموعة مُحددة من الإجراءات والسياسات الشاملة لمنح الإرشادات التوجيهية وضمان اتساق الأنشطة وتوحيدها في المكتب وإعطاء الأدلة لاستخدام أو توفّر مقارنة مضبوطة ومنهجية. راجع "الضوابط المالية الداخلية". مشروع إصلاحات إدارة المالية العامة - إدارة المالية العامة - ITF-PFM، 2013.

⁴⁰ يؤثر هذا التأخير الذي يُضاف إلى الوقت الذي يحتاج البرلمان إليه للموافقة على الحسابات على صلاحية المعلومات المالية وأهميتها. على سبيل المثال، وافق البرلمان في حزيران/يونيو 2014 على الحسابات النهائية للعام 2011 التي خضعت للمراجعة. وتعود الحسابات الأخيرة التي راجعها ديوان المحاسبة المالية الاتحادي إلى العام 2013. أمّا الحسابات النهائية فلم تُتشر.

99. **ترتيبات الصرف.** سببَ القرض المقترح إجراءات البنك الدولي للصرف لتمويل برنامج التنمية ويُنفق دفعةً واحدةً. متى وافق مجلس البنك الدولي على القرض وأصبح نافذاً، يتمّ إنفاق إيرادات القرض وفق شروط التحرير الملحوظة وايداعها من قبل البنك الدولي للإنشاء والتعمير في حساب يُحدده المقترض ويكون مقبولاً بالنسبة إلى البنك الدولي في مصرف العراق المركزي. على المقترض أن يضمن أنه، عند ايداع القرض في الحساب المُحدّد، يتمّ ايداع مبلغٍ مقابل في حساب الموازنة العامة في مصرف العراق المركزي. تقع مسؤوليّة إدارة هذا القرض على عاتق وزارة الماليّة. في حال لاحظ البنك الدولي، في أي وقتٍ كان، أنّ القرض تمّ استخدامه من أجل تسديد نفقات مُستثناة، على المقترض إعادة سداد المبلغ نفسه لهذه الدفعة إلى البنك الدولي ويجب إلغاء هذا المبلغ الذي تمّت إعادة سداه إلى البنك الدولي من القرض.

100. يجب ألا تتجاوز الفترة بين صرف البنك الدولي لايرادات القرض بالدولار الأميركي والايدياع في حساب الموازنة العامة 30 يوماً. ستزوّد وزارة الماليّة البنك الدولي، في غضون 30 يوماً، تأكيداً على هذا التحويل، مع الإشارة إلى استلام مجموع قيمة القرض. يُظهر المُخطّط أدناه التدفّق المنظور لترتيبات الأموال:



101. **ترتيبات مراجعة الحسابات.** ستستخدم وزارة الماليّة مراجع حسابات خارجياً مستقلاً يوافق عليه البنك الدولي من أجل التحقق من دقّة العمليّات على حساب الايداع المكرس للقرض، بما في ذلك دقّة سعر صرف العملة؛ وأن حساب الايداع المكرس لهذا القرض لم يتمّ استخدامه إلا لأهداف العمليّة وأنّه لم يتمّ ايداع أي مبالغ أخرى في هذا الحساب. كما أنّه يتعيّن على مراجع الحسابات أن يحصل على التأكيد من جانب المصرف/المصارف المرسل(ة) المعني/ة بتدقّق الأموال في ما يخصّ العمليّة. والمهلة القصوى لتقديم تقرير مراجعة الحسابات إلى البنك الدولي يجب ألا تتجاوز 6 أشهر بعد تاريخ ايداع إيرادات القرض في حساب الايداع المُكرّس للقرض.

5.4 الرقابة، والتقييم، والمساعدة

102. **تقع مسؤوليّة تنفيذ البرنامج في الحكومة على وزارة الماليّة.** تُعتبر وزارة الماليّة مسؤولةً عن تنفيذ البرنامج الذي يدعمه تمويل برنامج التنمية، بالإضافة إلى تنسيق الأنشطة في ما بين المؤسسات المعنية. ستسعى الوزارات الأساسيّة والوكالات المشاركة في الإصلاحات التي يدعمها تمويل برنامج التنمية، إلى جانب وزارة الماليّة، إلى جمع البيانات الضروريّة من أجل تحديد مؤشرات الرصد. نظراً إلى طبيعة إصلاحات تمويل برنامج التنمية المتعدّد القطاعات والمتعدّد الوكالات، التزم مكتب رئيس الوزراء برصد تنفيذ الإصلاحات بشكل مستمر على أساس المهل الزمنيّة والخطط المتفقّ عليها وسيعمل عن كثب مع البنك الدولي ووزارة الماليّة على التطرّق إلى أي انحراف.

103. **بشكل عام، يُعتبر توفرّ البيانات ونوعيّةها لرصد التقدّم كافياً لرصد الإصلاحات وإن كان بعض المؤسسات يواجه صعوبات في تأمين بعض البيانات.** بينما غالبية البيانات المطلوبة لرصد التقدّم نحو تحقيق نتائج تمويل برنامج التنمية

متوفرة، كان الحصول على البيانات بالنسبة إلى بعض المؤشرات صعبًا حتى اليوم. كما تمت الإشارة إليه في تقرير الموظفين حول المادة 4 لصندوق النقد الدولي، تحتاج نوعية بعض الإحصاءات وتوفرها إلى بعض التحسينات. وبشكل خاص، نادرًا ما تكون "الإحصاءات"، بشكل خاص في مجال الميزان المالي وميزان المدفوعات، ملائمة لتحليل تطورات الاقتصاد الكلي".

104. **تسوية الشكاوى.** قد ترفع المجتمعات والأفراد الذين يعتبرون أنهم يتأثرون سلبًا بسياسات البلد الخاصة المدعومة كأعمال مسبقة أو شروط لتحرير الدفعات ضمن عملية سياسة البنك الدولي للتنمية شكاوى إلى سلطات البلد المسؤولة، أو آليات تسوية الشكاوى الملائمة على المستويين المحلي والوطني، أو قسم تسوية الشكاوى في البنك الدولي. يحرص هذا الأخير على استعراض الشكاوى التي يتلقاها بشكل سريع من أجل التطرق إلى الشواغل المطروحة ذات الصلة. قد ترفع المجتمعات أو الأفراد المتأثرون شكواهم إلى فريق خبراء التفتيش المستقل التابع للبنك الدولي الذي يُحدّد إذا ما نتج أو قد ينتج ضررًا ما نتيجة لعدم الامتثال لسياسات البنك الدولي وإجراءاته. يُمكن تقديم الشكاوى في أي وقت كان بعد عرض الشواغل مباشرةً على البنك الدولي وقد أُعطيت إدارة البنك الدولي فرصةً للردّ عليها. للحصول على المعلومات حول كيفية تقديم الشكاوى إلى قسم تسوية الشكاوى في البنك الدولي، يُرجى زيارة الموقع <http://www.worldbank.org/GRS> للحصول على معلومات حول كيفية تقديم الشكاوى إلى فريق خبراء التفتيش في البنك الدولي، يُرجى زيارة الموقع: www.inspectionpanel.org.

6. ملخص المخاطر وإجراءات التخفيف منها

105. **يُعتبر تصنيف الخطر العام لهذه العملية مرتفعًا.** تشمل المخاطر الأساسية التي قد تمنع العملية من تحقيق أهدافها التنموية ما يلي: المخاطر السياسية ومخاطر الحوكمة؛ ومخاطر الاقتصاد الكلي؛ ومخاطر الهشاشة والنزاع والعنف؛ والمخاطر الائتمانية؛ ومخاطر أصحاب المصلحة (الجدول 6).

- **المخاطر السياسية ومخاطر الحوكمة مرتفعة.** تشكّل الأزمة وعدم استحقاق الانتخابات النيابية حتى العام 2018 فرصةً وفاقًا طويلة الأمد للتطرق إلى قرارات طويلة الأمد. لكن، قد يتأثر الاندفاع نحو الإصلاح بعددٍ من العوامل، منها الهشاشة المتزايدة للوضع الأمني، والعصيان الاجتماعي بسبب النوعية للخدمات العامة الأساسية (مثل الكهرباء) ⁴¹ وعدم توفرها، ومفهوم الفساد المنتشر، والخلاف بين الحكومة المركزية وإقليم كردستان الذي قد يتدهور ليتحوّل إلى أزمة سياسية ومأزق حكومي، أو وضع اليد على الحقوق المكتسبة. بالنسبة إلى هذا العامل الأخير، لا يحتلّ العراق مكانةً جيّدةً في المقارنات الدولية في ما يخص مفهوم الفساد والسيطرة عليه. ومن العوامل المخففة أن الإدارة السياسية التي تمّ الإعراب عنها حتى الآن دليل على أن قيادة البلد مدركة تمام الإدراك أنه على شفير هاوية كبيرة.

⁴¹ في آب/أغسطس 2015، حدثت موجة من التظاهرات المُعادية للمؤسسات في بغداد والأقاليم الجنوبية بشأن الفساد وغياب الملائمة المنهجية لتأمين الخدمات. وكان انقطاع التيار الكهربائي في خلال موسم الصيف الحار جدًّا الشرارة التي حولت انعدام الرضا العام إلى غضب إزاء الحوكمة والطبقة السياسية. لا يُمكن استكمال أجندة الإصلاح في غضون بضعة أسابيع أو أشهر وإذا كان التاريخ الحديث يحمل أي دلائل، من شأن التظاهرات الحالية أن تُزعزع البلد بشكل أكبر إذا كان باستطاعة المجموعات الميليشيائية أن تسخر السخط العام حاليًا. وفي مثل هذه اللحظة الحاسمة، يُعتبر الدعم المالي الخارجي الفوري والكبير أساسيًا من أجل توليد الاستقرار القصير الأمد للضروري من أجل إحراز تقدّم على أجندة الإصلاحات قبل أن يُفقد الرأي المُعادي للمؤسسات والميليشيات والبدائل المتطرّفة الأخرى.

وتُشير الدلالات والخطابات السياسيّة كلّها إلى أن هذه الحكومة مدركة تمامًا أن التراجع عن أجندة الإصلاح قد يُهدّد إطار الاقتصاد الكلي وقد يلحق الضرر بمكانة البلد بشكل غير قابل للإصلاح.

- **مخاطر الإقتصاد الكلي مرتفعة.** يُمكن أن تؤثر المخاطر المُحدّدة في الفقرة 28 على تنفيذ الإصلاحات التي يدعمها تمويل برنامج التنمية وأثرها واستدامتها. ثمة خطر أن تكون حاجات التكيف والحاجات التمويليّة أكثر ممّا كان متوقّعا، لا سيّما في حال تدهور إضافي في أسعار النفط العالميّة وتصعيد إضافي للدولة الإسلاميّة. ومن شأن هاتين الصدمتين أن تُمارسا المزيد من الضغوط على الموازنة وعلى قدرة الدولة على تمويل العجز الإضافي الذي قد يُضعف مواعمة إطار الإقتصاد الكلي الذي يُشكّل جوهر هذه العمليّة. كما يُمكن للضغوط على التمويل أن تولّد متأخّرات متجدّدة إلى شركات النفط الدوليّة (IOCs)، ممّا قد يُهدّد الزيادة المتوقّعة في صادرات النفط وإنتاجه، بالإضافة إلى الاستثمار الضروري لاستخراج الغاز المشتعل، وهو أساسي لتحقيق هدف تخفيض حرق الغاز. كما من شأن زيادة في معدّلات الفائدة العالميّة أن تفرض المزيد من القيود على نفاذ العراق. سيتمّ تخفيض هذه المخاطر بشكل جزئي حتى تدخل الحكومة في برنامج الفئة العاليية مع صندوق النقد الدولي (حسب النية القائمة حاليًا). ومن شأنّ تسريع وتيرة اعتماد بعض الإجراءات الماليّة الحماينيّة الواردة في هذه العمليّة (مثلاً، إصلاح المعاشات على أساس برامترات) أن يُخفّف من بعض المخاطر من خلال تخفيض العجز المالي البنوي.

- **مخاطر الهشاشة، والنزاع، والعنف مرتفعة.** الخطر الأبرز مرتبط بمنظمة الدولة الإسلاميّة التي أثبتت أنّها قوّة عسكريّة قويّة وتوسّعت في بعض الحالات بشكل سريع وغير متوقّع. من أجل الاستعداد للردّ على هجمات منظمة الدولة الإسلاميّة في المستقبل، يُمكن أن تتكبّد الحكومة العراقيّة تكاليف عسكريّة إضافيّة وأن تُمارس ضغوط إضافيّة على قدرات الدولة وموازنتها. من أجل إلحاق الهزيمة بمنظمة الدولة الإسلاميّة، يُمكن للحكومة، في مرحلة ما، أن تُقرّر التركيز على الأمن على حساب أهداف التنمية على أمد أطول، ممّا قد يُزيل الأولويّة عن السياسات التي يدعمها تمويل برنامج التنمية هذا. كما قد يُعزّز الرد الدولي على الدولة الإسلاميّة أو يتراجع، مع آثار على قدرة الدولة العراقيّة على التطرّق إلى النزاع والمفهوم القائم على أن الحكومة قادرة على تأمين المواطنين ضمن حدودها. يُمكن للتصعيد أو توسيع نطاق سيطرة منظمة الدولة الإسلاميّة في العراق أن يكون لديه انعكاسات جديّة على تنفيذ إطار الإقتصاد الكلي (لا سيما في حال تأثر جنوب العراق حيث مصدر غالبيّة الانتاج النفطي للبلد) وأجزاء من الإصلاحات التي يدعمها تمويل برنامج التنمية، مثل جمع البيانات بشأن المؤسسات الماليّة التي تملكها الدولة وأي إعادة هيكلة لاحقة.

- **المخاطر الائتمانيّة المرتبطة بهذه العمليّة مرتفعة.** إنّ الاستنتاج العام لعدد من التقارير التشخيصية⁴². لا يُمكن التخفيف من المخاطر الائتمانيّة في هذه العمليّة على الأمد القصير. وعلى الأمد الأطول، سيدعم البنك الدولي الحكومة العراقيّة في تعزيز نظامها لإدارة الماليّة العامة من خلال مشروع لبناء القدرات وتطوير المؤسسات لإدارة الماليّة العامة (قيد الإنشاء). يُتوقّع أن يُساهم هذا المشروع الجديد في منح معلومات أفضل لإدارة الماليّة والتخصيص الاستراتيجي للموارد، وتأمين الخدمات بفاعليّة أكبر، وضمان شفافيّة الماليّة العامة. سيسعى المشروع إلى تحقيق هذا

⁴² البنك الدولي، تقرير تقييم مساهمة الإدارة الماليّة الصادر في حزيران/يونيو 2007 وتقرير حول تقييم المخاطر الائتمانيّة في العراق الصادر في تشرين الثاني/نوفمبر 2009، البنك الدولي، التقييم المؤسسي والإنفاق العام (مجلدان، بما في ذلك تقييم المساهمة الماليّة والإنفاق العام)، شباط/فبراير 2009.

الهدف من خلال دعم الأنظمة التأسيسية وبناء القدرات (نظم إدارة المالية العامة المتكاملة IFMIS، نظام إدارة الاستثمار العام، التوريد العام والضوابط المالية)⁴³. إلى ذلك، سيكمل هذا الأخير خدمات استشارية من البنك الدولي ضمن المساعدة الفنية من أجل الإصلاح النظامي وشفافية الإدارة العامة (بتمويل من الصندوق الدولي للتنمية DFID).

- **مخاطر أصحاب المصلحة مرتفعة.** من شأن التنفيذ غير الكامل، سواء بسبب الافتقار إلى الموارد، والقيود المفروضة على القدرات، والمقاومة من جانب مجموعات مصالح خاصة، والتغييرات في توجهات الإصلاح بسبب الضغوط الاجتماعية والسياسية أن تقوض أثر هذه الإصلاحات. على سبيل المثال، لطالما تأثرت المعاشات التقاعدية سياسياً في العراق. لهذا السبب، سيهدد إصلاح البرامترات المصالح السياسية التي يستفيد البعض منها في برنامج معاشات تقاعدية. يبقى الخطر الأبرز التدخل السياسي ضد الخطوات الإصلاحية المقترحة. إلى ذلك، من شأن الإحالة المحتملة للقوائم الطويلة لضحايا الإرهاب وشهادته وضحايا الحوادث المستفيدين من المعاشات التقاعدية أن تهدد أي جهود مبدولة من أجل ضمان استدامة النظام مالياً. تُعتبر الموافقة على القانون المعدل وإزالة الإعفاءات التي أُدخلت في وقت سابق أن تُشكل إنجازاً، إنما قد تحتاج إلى توافق سياسي ودعم سياسي قوي. تشمل معايير التخفيف الوضع المالي الحالي، لا سيما قدرات الموارد، ويجب أن يشكل التهديد بإفقال نظام المعاشات التقاعدية في المستقبل القريب، بدعم من التقديرات الدقيقة، حافزاً للتخفيف من الخطر السياسي المرئي جداً.

الجدول 6. تصنيف مخاطر سياسة تمويل التنمية في العراق حسب الفئات

فئات المخاطر	التصنيف (H ، S ، M ، أو L) *
1. المخاطر السياسية والحوكمة	H
2. الاقتصاد الكلي	H
3. السياسات والاستراتيجيات القطاعية	S
4. التصميم الفني للمشروع والبرنامج	M
5. القدرة المؤسسية للتنفيذ والاستدامة	S
6. المخاطر الائتمانية	H
7. المخاطر البيئية والاجتماعية	M
8. الجهات المعنية	H
9. المخاطر الأخرى: الهشاشة، والنزاع، والأمن	H
المجموع/المخاطر العامة	H

* H : مرتفع ؛ M : متوسط ؛ L : منخفض ؛ S : إلى حد كبير .

⁴³ ضمن مشروع إدارة المالية العامة (قيد الإعداد)، سيواصل البنك الدولي دعم الحكومة في إصلاحات التوريد العام، بما في ذلك: تنفيذ البوابة الواحدة الإلكترونية؛ وتحسين الشفافية ومساعدة نظام التوريد، بما في ذلك جمع المعلومات حول أنشطة التوريد ونشرها إلى الجهات المعنية كلها؛ وبناء القدرات وإضافة الطابع المهني على القوى العاملة في مجال التوريد للوكالات المنفذة (الوزارات والأقاليم)؛ وبناء القدرات من أجل الرقابة البرلمانية على التوريد العام.

106. صحيح أنّ المخاطر المرتبطة بتمويل سياسة التنمية هذه مرتفعة، إنّما يجب تقييمها على أساس الوقائع المقابلة: مخاطر انعدام الحراك وغياب الدعم من البنك الدولي إلى زخم الإصلاحات الحالي. من خلال عدم الالتزام في الوقت الحاضر بالعملية المقترحة، قد يُصبح موقع العراق المالي - المليء أصلاً بالتحديات كما يكشف عنه تراكم المتأخرات الواسع النطاق والصعوبة في النفاذ إلى الأسواق الخارجية بكلفة منطقيّة - أكثر إلزاماً حتّى للأسباب التالية: (1) لن يكون الدعم المالي من البنك الدولي والوكالة اليابانية للتعاون الدولي المدرج في الموازنة وشيكاً؛ و(2) يؤثر غياب أي رزمة دعم دولية سلباً على آفاق العراق من أجل تعبئة الأموال على المستوى الخارجي. في موازاة ذلك، قد يُضعف ذلك إطار الاقتصاد الكلي الذي يُشكّل الأساس للبرنامج الذي يُشرف عليه خبراء صندوق النقد الدولي نظراً إلى التمويل الأدنى والتنفيذ الأضعف للإصلاحات البنويّة التي يدعمها بشكل مشترك كل من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي. من شأن عدم الالتزام من خلال تمويل برنامج التنمية هذه أن يولّد فرصاً أقلّ للمساعدة الفنيّة، ممّا يؤثر على نوعية تصميم الإصلاحات، وتنفيذها، وأثرها. قد تدفع قدرة أضعف للنفاذ إلى السوق الرأسمالي الدولي بالعراق إلى تمويل عجزه من خلال الاحتياطي المسحوب و/أو تخفيضات إضافيّة في الاستثمارات والنفقات الجارية بطريقة قد تحدّ من قدرة الدولة على تأمين خدمات اقتصاديّة واجتماعيّة أساسيّة وتُضعف قدرتها على محاربة منظمة الدولة الإسلاميّة والمساهمة في تحقيق السلم والاستقرار في المنطقة. في ما يخصّ توقيت تمويل برنامج التنمية، يلعب البنك الدولي دوراً مهماً في تأمين التمويل في الوقت الحالي، لاستكمال التمويل الذي أمّنه صندوق النقد الدولي في تموز/يوليو من خلال أداة التمويل السريع. وبالتالي، يُمكن للبنك الدولي أن ينتهز فرصة دعم جهود الحكومة الإصلاحية في هذه اللحظة الحاسمة. لن يُساعد تنفيذ الإصلاحات التي يدعمها تمويل برنامج التنمية هذا في منع الاقتصاد من التعرّض لأزمة أعمق فحسب، إنّما يلعب دوراً محفّزاً أيضاً في إرساء القواعد من أجل اقتصاد أقوى وآفاق تمويل أفضل بالنسبة إلى العراق في العام 2016، حتى من دون دعم البنك الدولي للموازنة.

الملحق 1 : مصفوفة سياسة تمويل برنامج التنمية : الإجراءات السابقة وإطار النتائج

إطار النتائج		الإجراءات السابقة المتعلقة بتمويل برنامج التنمية	
الهدف	الخط الأساس	المؤشر	
الركيزة 1. تحسين إدارة الإنفاق			
1.7 : 2017 Q1	أيلول/سبتمبر 2015	تخفيض الراتب الأساسي السنوي لكبار موظفي القطاع العام كنسبة من 1.9 نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي السنوي (تم تحديده في الدرجة 3 مع 11 سنة خبرة).	1. وافق مجلس الوزراء على سلم رواتب جديد لموظفي الدولة والقطاع العام، يدخل حيز التنفيذ في الأول من تشرين الثاني/نوفمبر 2015، بحيث جرى تخفيض رواتب موظفي القطاع العام ذوي الدرجات العالية (قرار مجلس الوزراء رقم 366 للعام 2015، الصادر في تاريخ 15 تشرين الأول/أكتوبر 2015).
إصلاح أوجور : القطاع العام :			
2017 Q1 : 5 % من الإجمالي للمشاريع.	2015 : 3 % من العدد الإجمالي للمشاريع.	النسبة المئوية للمشاريع الانتاجية المقدرة بأكثر من 500 مليون دولار أميركي والتي جرى إعداد دراسة جدوى لها مع تحليل التكاليف والمنافع.	2. اعتمد رئيس مجلس الوزراء في البلد المقترض إطار إدارة الاستثمار العام الذي يتضمن مراحل تحديد جدوى المشروع وتنفيذه وتشغيله وتقييم الفترات السابقة (مرسوم رقم 445، الصادر في تاريخ 18 تشرين الأول/أكتوبر 2015).
إصلاح إدارة : الاستثمار العام :			
2017 Q1 : لا يوجد استراتيجية دين عام تم إقرارها ونشرها.	2015 : لا يوجد استراتيجية لإدارة الدين.	إقرار استراتيجية لإدارة الدين العام ونشرها على موقع وزارة المالية الالكتروني وفقاً لأفضل الممارسات الدولية.	3. أنشأ وزير المالية للبلد المقترض قسمًا لإدارة الدين داخل وزارة المالية (القرار الوزاري رقم 4340، الصادر في تاريخ 19 تشرين الأول/أكتوبر 2015).
إصلاح المعاشات التقاعدية :			
2017 Q1 : تخفيض اسمي نسبته 5 % مقارنةً مع نهاية العام 2015.	2015 : يتم تحديده في نهاية العام 2015.	تحسن الاستدامة المالية لصندوق المعاشات التقاعدية لموظفي الدولة من خلال تحقيق حوكمة رشيدة من جراء تخفيض الاستحقاقات النقدية التي يصرفها المجلس الوطني للمعاشات التقاعدية.	4. نفذ المجلس الوطني للمعاشات التقاعدية حملة لتنظيف سجل بيانات المتقاعدين لديه نتيجةً لشطب ما لا يقل عن ثلاثين ألف متقاعد غير مؤهل.
الركيزة 2. تحسين استدامة امدادات الطاقة			
2017 1Q : مليون قدم مكعب قياسي في اليوم الواحد: 1070.	2014 : مليون قدم مكعب قياسي في اليوم الواحد : 656	انخفاض في حرق الغاز - بحسب كمية الغاز (المُصاحب) الإضافية المعالجة (يجري قياسها وفقاً لمعدل مليون قدم مكعب قياسي في اليوم الواحد).	5. وافقت لجنة الطاقة في مجلس الوزراء على خطة التنفيذ التي اقترحتها وزارة النفط، لما تحدده هذه الخطة من أهداف لتخفيض حرق الغاز للفترة الممتدة بين 2015 و 2018، لدعم هدف خفض حرق الغاز إلى الصفر مع حلول العام 2030 (قرار لجنة الطاقة رقم 17، الصادر في تاريخ
تخفيض حرق الغاز :			

09 تشرين الثاني/نوفمبر 2015).

توسيع نطاق استخدام الغاز في توليد الكهرباء :
6. وافق مجلس الوزراء على إنشاء لجنة مشتركة بين وزارات النفط والكهرباء والمالية، يتم تفويضها بوضع خطة عمل لاستخدام الغاز في توليد الكهرباء (قرار مجلس الوزراء رقم 370 للعام 2015، الصادر في تاريخ 19 تشرين الأول/أكتوبر 2015).
1 (1) إنشاء لجنة مشتركة بين الوزارات ووضع خطة عمل لاستخدام الغاز في توليد الكهرباء؛
2 (2) تغيير الوقود المستخدم في توليد الكهرباء من المنتجات النفطية إلى الغاز - يجري قياسه وفقاً لكمية الغاز الاجمالية المزودة لإنتاج الكهرباء بواسطة التوربينات الغازية (مليون قدم مكعب قياسي في اليوم الواحد).

تخفيض أموال الدعم المقدمة للكهرباء :
7. وافقت لجنة الطاقة في مجلس الوزراء على تطبيق تعرفه جديدة غير مدعومة لكبار المستهلكين التجاريين (باستثناء المستشفيات) الذين يقررون الاستفادة من إمداد متواصل بالتيار الكهربائي (أربع وعشرون (24) ساعة في اليوم وسبعة (7) أيام في الاسبوع) بموجب عقود ثنائية مع وزارة الكهرباء (قرار لجنة الطاقة رقم 6، الصادر في تاريخ 25 أيار/مايو 2015).
1 (1) رفع التعريفات للمستهلكين ذوي الاستهلاك الكثيف للطاقة - وتقاس هذه التعريفات بحسب سعر مبيع الكهرباء بالتجزئة (بالدينار العراقي لكل كيلو واط في الساعة).
2 (2) تحسين نظام تقديم الخدمات - ويقاس ذلك وفقاً لإجمالي الكهرباء المباع (ميغا واط في الساعة).
1 (1) 30.74 : 2014 : 2017 Q1 (1) دينار عراقي للكيلو واط في الساعة
2 (2) 44 : 2014 : 2017 Q1 (2) 47.6 مليون ميغا واط في الساعة.

الركيزة 3. تحسين شفافية المؤسسات التي تملكها الدولة

إصلاح المؤسسات غير المالية التي تملكها الدولة :
8. أنشأ رئيس الوزراء لجنة مهمتها إعداد قاعدة بيانات وتشغيلها والإشراف عليها، وذلك من أجل رصد المخاطر المالية العامة الناجمة عن المؤسسات غير المالية التي تملكها الدولة من خلال نشر تقارير سنوية موحدة حول القياسات المالية والمتعلقة بالتوظيف الخاصة بتلك المؤسسات ذات الصلة برصد المخاطر المالية العامة وتقييمها وإدارتها.
تعزيز الشفافية والمساءلة في وضع التقارير وتقييم المخاطر المالية العامة الناجمة عن المؤسسات غير المالية التي تملكها الدولة من خلال نشر تقارير سنوية موحدة حول القياسات المالية والمتعلقة بالتوظيف الخاصة بتلك المؤسسات ذات الصلة برصد المخاطر المالية العامة وتقييمها وإدارتها.

إصلاحات المؤسسات المالية التي تملكها الدولة والقطاع المصرفي

9. أصدر مجلس الوزراء قراراً يهدف إلى كفاءة تكافؤ الفرص بين المؤسسات المصرفية العامة والخاصة، وذلك من خلال توسيع نطاق الخدمات المالية التي يُسمح للمصارف الخاصة أن تقدمها إلى الوزارات الحكومية والمؤسسات
نسبة إيداعات الدولة في المصارف الخاصة مقارنة بإيداعات الدولة في جميع المصارف.
كانون الثاني/يناير 2017 1Q : خمسة % : 2015 صفر %

التي تملكها الدولة (قرار مجلس
الوزراء رقم 370 لعام 2015،
الصادر في تاريخ 19 تشرين
الأول/أكتوبر 2015).

10. أقرّ البلد المقترض قانون
مكافحة تبييض الأموال وتمويل
الإرهاب رقم 39 للعام 2015،
الذي يهدف إلى تقليص أنشطة
تبييض الأموال وتمويل الإرهاب.
تقدّم محرز في تطبيق خطة العمل
الخاصة بفرقة العمل المعنية
بالإجراءات الماليّة
حزيران/يونيو 2015: 2017 Q1 : تم إنجاز
لم ينجز أي من ما لا يقل عن 5
الإجراءات الثمانية في إجراءات من أصل 8
خطة العمل تلك، بما في خطة العمل، بما
يرضي فرقة العمل يرضي فرقة العمل
المعنيّة بالإجراءات المعنيّة بالإجراءات
الماليّة. الماليّة.

الملحق 2 : كتاب برنامج التنمية

جمهورية العراق

وزارة المالية

الوزير

في 1 كانون الأول/ديسمبر 2015.

السيد جيم يونغ كيم Jim Yong Kim

رئيس مجموعة البنك الدولي

البنك الدولي

1818 H Street, N.W.

Washington D.C. 20433

U.S.A

المرجع : كتاب برنامج التنمية

العراق : تمويل برنامج تحقيق الاستقرار المالي في حال الطوارئ وضمان استدامة الطاقة وتطوير شفافية المؤسسات التي تملكها الدولة

حضرة السيد كيم،

1. لقد تشوّه تاريخ العراق الحديث بشكل مؤلم من جراء التحديات الانمائية على الصعيد الأمني والاقتصادي والبشري، لذا يجد العراق نفسه اليوم في مرحلة خطيرة للغاية وهو يواجه صدمتين خارجيتين. إننا نخوض معركة وجودية ضد ما يُسمى بمجموعة الدول الإسلامية (تنظيم داعش) فيما نتخبّط في أزمة اقتصادية واجتماعية محتملة نتيجة للتراجع الحاد في أسعار النفط الذي يؤثر على صادراتنا الرئيسية ومصدر إيراداتنا. ولكننا عازمون، من أجل الحفاظ على بلدنا وعلى وحدته، على التغلب على هذه التحديات العسيرة من خلال رؤية استراتيجية مرتكزة على الأمن وتنفيذ الإصلاحات اللازمة بدعم من شركاء ثنائيين ومتعددي الأطراف.

معلومات أساسية

2. كان توغل تنظيم داعش في العراق وحشياً، بما في ذلك من الناحيتين الإنسانية والاقتصادية. فأطلقنا حملة عسكرية منسقة ومتواصلة ضد هذا التنظيم. وحققت هذه الحملة بالفعل انتصارات مهمة، كما يتبين من استعادة السيطرة على المُنْدن الكبرى مثل تكريت وديالى وبيجي، ونحن نعمل حالياً على استعادة وجود الدولة في هذه المناطق

(ونقوم بذلك ضمن إطار الشراكة مع البنك الدولي من خلال عملية الطوارئ للتنمية التي تبلغ قيمتها 350 مليون دولار أميركي). وعلى الرغم من هذه المكاسب، لا تزال أجزاء واسعة من الأراضي العراقية تحت سيطرة تنظيم داعش. فالإ جانب الخسائر في الأرواح من جراء الأعمال الإرهابية، نشهد اليوم أزمة إنسانية: هناك أكثر من 3 ملايين مواطن عراقي مشرد في الداخل و245 ألف لاجئ سوري فروا من الصراع المشتعل في بلادهم وهم الآن يضعون عبئاً كبيراً على خدماتنا العامة المُنهكة أصلاً. ويُسبب هذا الصراع كذلك دماراً هائلاً في الأملاك المادية.

3. كما ضرب الاقتصاد النفطي بشكل مبرح، وهو المحرك الرئيسي لاقتصادنا، بسبب الانخفاض الحاد الذي شهدته أسعار النفط منذ العام 2014. وعلى الرغم من أننا كنا قادرين على التخفيف من حدة هذه الصدمة من خلال زيادة المعروض من النفط المستورد (بما أن إنتاج النفط في العام 2015 كان متوقعاً أن يرتفع إلى 3.4 مليون برميل في اليوم بعد أن كان 3.1 مليون برميل في اليوم في العام 2014)، تأثر الاقتصاد والمالية العامة والتوازن الخارجي والثروة النفطية بشكل سلبي من جراء هذه الصدمة الثانية.

4. ونتيجة لذلك، تراجع التقدم الذي أحرزناه في بعض مؤشرات التنمية وتزايد الفقر إلى حد كبير. إذ تقلص عدد الوظائف بشكل ملحوظ بمعدل 800 ألف وظيفة بحسب تقديرات البنك الدولي. كما دفعت هاتان الصدمتان بـ 2.8 مليون عراقي إضافي إلى حالة الفقر. فالمشردون داخلياً يعيشون في ظروف اقتصادية صعبة للغاية بما يفوق المعاناة والمأساة الإنسانية: حوالي 500 ألف منهم فقراء ويبلغ معدل الفقر بين الأشخاص المشردين حوالي 40 % وهو تقريباً ضعف المعدل الوطني في العراق. وبالنسبة إلى عدد السكان ككل، سببت هاتان الصدمتان في فترة وجيزة من الزمن انخفاضاً حاداً في متوسط دخل الفرد من إجمالي الناتج المحلي، من حوالي 7000 دولار في العام 2013 إلى حوالي 5000 دولار في العام 2015.

قطاعات الاقتصاد الكلي والشؤون الخارجية والمالية، الحالة الراهنة والمرتبطة

5. لقد تضرر الاقتصاد والمالية العامة والقطاع الخارجي بشدة من جراء الصدمتين الخارجيتين اللتين تواجهان العراق. لكن، انتعش الاقتصاد بشكل واضح بعد الركود الاقتصادي العالمي، وكان قادراً على تسجيل نمو من حيث القيمة الحقيقية بمعدلات رقمية مضاعفة في العامين 2012 و2013. ثم عاد فانكمش في العام 2014 بنسبة 2.2%. وبفعل استمرار الصدمات، تراجع الاقتصاد في العام 2015، وسجل نمواً متوقعاً بلغ 1.5%. وبالتالي، تخفي هذه الأرقام وضعاً اقتصادياً واجتماعياً مريعاً جداً. فنظراً إلى طبيعة اقتصادنا غير المتنوعة، وفر نمو قطاع النفط - الذي يضم كثافة يد عاملة منخفضة نسبياً - زخماً في النشاط الاقتصادي الفاتر الذي نلاحظه. ومع ذلك، يشهد الاقتصاد غير النفطي ركوداً قاسياً مع انهيار في النمو من زيادة نسبتها 10.2% في العام 2013 إلى انكماش بنسبة 7% في المائة في العام 2014 ومزيد من الانكماش بنسبة متوقعة قدرها 6.7% للعام 2015. فأدى الوضع الأليم في الاقتصاد غير النفطي إلى فقدان 800 ألف وظيفة كما ذكرنا أعلاه. وكذلك بقي التضخم مقيداً وبلغ 1.6% على أساس نهاية الفترة في نهاية العام 2014، ومن المتوقع أن يصل إلى 3.0% الحقيقية مع

حلول نهاية العام 2015، على الرغم من أننا قلقون إزاء احتمال ارتفاع معدلات التضخم في المناطق التي تقع تحت سيطرة تنظيم داعش.

6. أما على الصعيد الخارجي، من المتوقع أن يسجل ميزان الحساب الجاري عجزاً نسبته 7 % من إجمالي الناتج المحلي مع حلول نهاية العام 2015 مقارنةً مع العجز الذي وصلت نسبته إلى 1.3 % في العام 2014، عندما أصبح الميزان سلبياً لأول مرة. ويعود سبب هذا التدهور إلى هبوط أسعار النفط منذ العام 2014 مما أثر سلباً على العائدات من صادرات النفط. ومن المتوقع أن تنخفض هذه الصادرات بنسبة 25 % في العام 2015 مقارنةً مع العام 2014 حيث تم بالفعل تسجيل انكماش بنسبة 7 % مقارنةً مع العام السابق. فمع هذه الضغوط على ميزان المدفوعات، اتخذ احتياطنا الإجمالي مساراً انحدارياً منذ العام 2013، ويُتوقع أن يصل إلى 51.1 مليار دولار مع حلول نهاية العام 2015. ويسهل هذا المستوى من الاحتياطي الحفاظ على ثبات في سعر الصرف، بحسب نتائج التقييمات الأخيرة التي أصدرها صندوق النقد الدولي في شهر آب /أغسطس 2015 في إطار استشارات المادة الرابعة للعام 2015.

7. أما على الصعيد المالي، فقد أدى تدهور أسعار النفط إلى تدنٍ مفاجئ في إيراداتنا، ومن جهة أخرى قد استلزمت صدمة داعش زيادةً في الإنفاق، فسبب ذلك عجزاً كبيراً في الميزان المالي. إذ توقعت الموازنة الأولية عجزاً مالياً كبيراً كان تمويله صعباً جداً نظراً إلى محدودية مصادر التمويل والأدوات المتاحة لنا. وإدراكاً منا لهذا الواقع، أجرينا مراجعةً لقانون الموازنة للعام 2015 وأدخلنا تدابير جديدةً متعلقةً بالإيرادات والنفقات بقيمة 13 تريليون دينار عراقي. ولكن، لسوء الحظ، لم يوافق البرلمان على التدابير المتعلقة بالإيرادات. ونتيجةً لذلك، يقع معظم العبء من التكيف على النفقات، لا سيما على الإنفاق الاستثماري الذي يُعدّ بنداً من البنود التقديرية الكبيرة القليلة في الموازنة. كما أننا نتخذ تدابير مناسبة من شأنها تمكين البلاد من تقوية صادراتها النفطية، وذلك للحدّ من تأثير أسعار النفط العالمية المتدنية على إيرادات الموازنة. وبفضل هذه الخطوات، يُتوقع أن يتم احتواء العجز المالي للعام 2015 بنسبة 14.5 % من إجمالي الناتج المحلي وفقاً لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي. ونتيجةً لذلك، من المتوقع أن تصل نسبة الدين العام إلى إجمالي الناتج المحلي إلى 61.7 % مع نهاية العام 2015 بحيث تسجل ارتفاعاً من 38.9 % في نهاية العام 2014. إننا منتبهون لهذه الزيادة الحادة وملتمزمون بتطبيق خطة سليمة ومحسنة لإدارة الديون وبإصلاح الوضع المالي من أجل تقليص العجز.

8. إن الزيادة الكبيرة في العجز إلى جانب محدودية مصادر التمويل جعلت من العسير تمويل العجز في العام 2015. لذا، سعينا إلى تنويع مصادر التمويل بغية تلبية احتياجاتنا المالية المتبقية. ولكن، نظراً إلى عدم تطور أسواق الديون المحلية لدينا وعدم وجود أي استثمار سابق في أسواق السندات الدولية، نلجأ الآن إلى إصدار سندات خزينة والاقتراض من المصارف التي تملكها الدولة ومصرف العراق المركزي (CBI) والشركاء المتعددي الأطراف. وبما أن هذه المصادر لم تكن كافيةً لتلبية احتياجاتنا التمويلية، اضطررنا إلى تأجيل سداد بعض من نفقاتنا المحلية.

وبالرغم من كل ذلك، ليس لدينا أي متأخرات في الدفع مع شركات النفط العالمية العاملة في العراق وذلك لتفادي إلحاق الضرر بأي استثمارات وعمليات مهمة تقوم بها.

9. في العام 2015، كانت متأخراتنا الخارجية بشكل رئيسي مستحقة لشركات النفط الدولية، وقد سُددت هذه المتأخرات إلى حدٍ كبير. أما في العام 2016، فلن نسمح بتراكم متأخرات جديدة. لقد التزمنا بدفع 12 مليار دولار أميركي في العام 2016 لشركات النفط العالمية. وفي ما يتعلق بالمتأخرات المحلية، حددت الحكومة قيمتها في نهاية نيسان/أبريل 2015 بـ 7.3 تريليون دينار عراقي ومنها 5 تريليون دينار عراقي متراكمة في العام 2015. ونعتزم دفع 2.4 تريليون دينار عراقي من المتأخرات المحلية في العام 2016. وافقنا على إجراء دراسة لتقييم مقدار المتأخرات المتراكمة وذلك كمؤشر هيكلية ضمن برنامج يراقبه خبراء صندوق النقد الدولي. وكخطوة أولى، سوف تستكمل وزارة التخطيط دراسة استقصائية، مع نهاية شهر شباط/فبراير 2016، حول المتأخرات المحلية على الإنفاق الاستثماري التي تراكمت لدى الوزارات جميعها، وسوف تستكمل وزارة المالية دراسة استقصائية حول الإنفاق الجاري الذي تراكم لدى الوحدات نفسها. واستنادًا إلى هذه الدراسات، سوف نقوم بإعداد خطة من أجل سداد هذه المتأخرات على نحو منتظم، وسوف تشمل هذه الخطة إجراء مراجعة مستقلة لهذه المتأخرات وجدول سداد بما يتفق مع قدرتنا المالية.

10. على الرغم من التحديات واستمرار انخفاض أسعار النفط التي حددناها بتحفظ بـ 45 دولار أميركي للبرميل في مشروع الموازنة للعام 2016، نتوقع بعض التحسن في خلال العام المقبل على الرغم من أن الوضع لا يزال يشكل تحديًا. فمع زيادة إنتاج النفط المتوقعة بمعدل 4.2 مليون برميل يوميًا في العام 2016، نتوقع تسجيل نمو إجمالي مع عودة إلى نمو إيجابي أو ثابت في الاقتصاد غير النفطي على خلفية التحسن المرتقب في الوضع الأمني. ومع ارتفاع صادرات النفط، نتصور تحقيق تحسن في ميزاني التجارة والحساب الجاري في العام 2016. وفي ظل الجهود التي تبذل لضبط الأوضاع المالية العامة، نتوقع أن يتقلص العجز المالي بنسبة 3.6 % من إجمالي الناتج المحلي في العام 2016 ليصل إلى 10.9 % من إجمالي الناتج المحلي. كما أننا نتوقع أن يتم تمويل العجز المالي بالكامل من خلال مصادر تمويل متعددة على المستويين الداخلي والخارجي من قبل مؤسسات مالية وجهات مانحة وأسواق رؤوس أموال دولية.

تركيز الحكومة على الإصلاح

11. إن الحكومة العراقية صامدة في متابعة الإصلاحات على الرغم من التحديات، ونحن ملتزمون بتنفيذ خطة العمل التي وضعناها تحت رقم 18-2014 (المشار إليها بـ "خطة العمل" في ما يلي). إذ تكمن أولوية هذا البرنامج في الأمن والاستقرار على كامل الأراضي العراقية، وتحرير المناطق التي تقع تحت سيطرة تنظيم داعش وإعادة تطبيق القانون والنظام، وهذا شرط أساسي لتحسين الاقتصاد والتنمية. أما الأولوية الثانية فهي زيادة مستوى الخدمات العامة بما في ذلك توفير الكهرباء والمياه والصحة والتعليم وتحسين نظام الحماية الاجتماعية.

وشكلت احتجاجات المواطنين التي شهدتها العراق في شهر آب/أغسطس 2015 دعوةً إلى تسريع جهود الإصلاح. لذا استمعت الحكومة إلى مطالب الشعب وأطلقت سلسلةً من الإصلاحات في الحكم، إضافةً إلى إصلاحات اجتماعية واقتصادية أخرى بغية تحقيق نموٍ شامل وتحسين الإدارة المالية وزيادة توفير الكهرباء وتعزيز البيئة الاستثمارية وتحريك الاستثمار نحو اقتصاد السوق.

12. أما على صعيد الإدارة المالية، فنحن حريصون على تعزيز فعالية نفقاتنا الجارية والاستثمارية. وندرك أن ذلك سيتطلب اتخاذ تدابيرٍ صعبةٍ وحساسةٍ اجتماعياً. وتماشياً مع التزامنا بتحقيق استدامة مالية وسياسات سليمة معنية بالاقتصاد الكلي، نلتزم بتنفيذ هذه التدابير كما فعلنا في العام 2007 عندما ألغينا أموال الدعم المباشرة المتعلقة بالوقود والمقدمة من الموازنة.

أ- إن فاتورة الأجور، وهي أكبر بند في النفقات، مرتفعةٌ مقارنةً بالمعايير الدولية وما زالت ترتفع، وتقدّر بنحو 17.1% من إجمالي الناتج المحلي. فثمة مجال كبير لتحسين التدقيق والكفاءة والإنصاف علماً أن رواتب كبار الموظفين في القطاع العام عالية نسبياً (عند مقارنتها مع الموظفين في القطاع الخاص الذين يحملون شهاداتٍ مماثلة)، والمكافآت والعلاوات مرتفعة، والتوظيف في القطاع العام غير شفاف، وكشوف الرواتب وعملية الصرف ضعيفة. ولهذا السبب، أعدت الحكومة سلم رواتب جديداً لموظفي الدولة والقطاع العام وأقرته. إذ خفّض هذا السلم الجديد الرواتب الاسمية لكبار موظفي القطاع العام وزاد في الوقت عينه الأجور الاسمية للعاملين في القطاع العام ذوي الرتب المتدنية، وذلك لأهداف الإنصاف والتماسك الاجتماعي في القطاع العام.

ب- تبرز حاجة ماسة إلى ترشيد المشاريع الاستثمارية وإعطائها الأولوية. إذ تعاني مشاريعنا الاستثمارية حالياً من عدد من النقائص الهيكلية ونقص في التنفيذ وانخفاض في معدلات الاستخدام. لذا نحن بحاجة إلى التحسين، لا من أجل تحديد الأولويات الخاصة بالإفناق الاستثماري المحدود الذي يمكن تحقيقه في العام 2016 وتنفيذه بفعالية وكفاءة فحسب، بل أيضاً لكي نكون قادرين في المدى المتوسط على تحقيق المشاريع الاستثمارية الكبيرة المطلوبة لإعادة بناء البلاد. وفي سبيل معالجة هذه المسألة، أصدر رئيس الوزراء قراراً باعتماد إطار إدارة الاستثمار العام. ويشمل هذا الإطار دورة الاستثمار العام بدءاً من جدوى المشروع إلى مراحل ما بعد تقييم المشروع، بما في ذلك إعداد تحليل التكاليف والمنافع للمشاريع الرأسمالية. ولمزيد من الدعم في تنفيذ الإطار، ستقوم وزارة التخطيط بإنشاء الوحدة المركزية المعنية بإدارة الاستثمار العام التي يُتوقع أن تبدأ عملها مع حلول نهاية العام 2016 للإشراف على تقييم المشاريع ورصدها. وبالإضافة إلى ذلك، مع حلول نهاية السنة التالية، نعتزم تأليف فريق متخصص في الرصد والتقييم اللاحق داخل هذه الوحدة.

ج- لقد تضاعفت نسبة الدين إلى إجمالي الناتج المحلي في العامين الماضيين ويُتَوَقَّع أن تصل إلى 69 % مع حلول نهاية العام 2016، مما يجعل شروعا في إدخال تحسينات في إدارة الدين أمراً أساسياً. وعلى هذا النحو، قد أنشأنا قسماً لإدارة الديون في وزارة المالية بغية تحسين قدرتنا على تسجيل الديون وتقديم التقارير بشأنها بما يتماشى مع أفضل الممارسات الدولية، وتحسين إدارة الدين وإعداد استراتيجيات ديون متوسطة الأجل، والتنسيق مع مصرف العراق المركزي في مسائل إدارة الديون وتطوير الإطار القانوني من أجل إدخال أدوات جديدة بما يتفق مع تنوع مصادر تمويلنا. وسوف تكون عملية بناء القدرات في هذه الوحدة حاسمة أيضاً للبحث عن أدوات تمويل جديدة وتطوير أسواق الديون المحلية الناشئة في بلدنا وتحسين قدرتنا على الوصول إلى أسواق رؤوس الأموال الدولية بعد أن تعلمنا من محاولتنا العقيمة الأخيرة لإصدار سندات اليوروبوندرز. لقد حصلنا بالفعل على مساعدة الوكالة اليابانية للتعاون الدولي (وكالة جيكا) من أجل بناء القدرات في هذه الوحدة. ونسعى مع حلول نهاية العام 2016 إلى اعتماد استراتيجية ديون متوسطة الأجل تدعم زيادة متوسط استحقاق الديون للدين العام المحلي من متوسط المدة القصيرة الحالية التي تبلغ 0.6 من السنة - التي تُعَرِّضُ المالية العامة لمخاطر كبيرة متعلقة بإعادة تمويل الديون - إلى متوسط مدة قدرها سنة واحدة مع حلول نهاية العام 2016. وعلينا كذلك وضع نتائج تقييم أداء إدارة الديون في مثل هذا الوقت ونشرها. وسوف يوفر لنا ذلك تقييماً شاملاً وصريحاً لإدارة الدين العام في بلدنا وفقاً لأفضل الممارسات الدولية.

د- يبلغ الإنفاق على المعاشات التقاعدية حوالي 4 % من إجمالي الناتج المحلي، وهي نسبة مرتفعة بالمقارنة مع المعايير الدولية. فهذا الإنفاق مجزأً وغير مستدام ويعاني من ثغرات في التغطية. وتماشياً مع الجهود المبذولة لإصلاح المعاشات التقاعدية، شطب المجلس الوطني للمعاشات التقاعدية على الأقل 30 ألف متقاعد غير مؤهل من سجل البيانات - إذ يمثل هؤلاء حوالي 10 في المائة من المستفيدين الحاليين من الصندوق - مما أدى إلى انخفاض في ميزانية المجلس الوطني للمعاشات التقاعدية في العام 2016. إننا نسعى، بالإضافة إلى ذلك، إلى مواصلة الإصلاحات المتوسطة الأجل على هذا الصعيد من خلال إقرار تعديلات على قانون التقاعد مع حلول نهاية العام 2016، وذلك من خلال توحيد أنظمة التقاعد في القطاعين الحكومي والخاص ضمن المخطط الوطني نفسه في العام التالي ومن خلال تغطية أشمل للعمال الذين في الخدمة.

13. على صعيد إمدادات الطاقة، نعمل جاهدين لتحسين استدامة الإمدادات خاصة وأن هذا هو الشغل الشاغل لمواطنينا ويتفق مع الأولوية الاستراتيجية الرابعة من خطة عملنا. ومن أجل الحد من النقص المزمن في الطاقة الكهربائية بمقدار 6-7 جيجا واط، والذي يكلف اقتصادنا نفقات كبيرة، نحن بحاجة إلى الاستفادة بشكل أفضل من الغاز المحلي الذي يشكل الخيار الأقل كلفة، والحد من اعتمادنا على النفط الخام وزيت الوقود الثقيل والديزل المستورد

ذات الكلفة العالية. وعلى الرغم من أن العراق من أغنى بلدان العالم بالغاز من حيث الاحتياطي المؤكّد، تكمن عدم الكفاءة في أن ما يقارب 60 % من الغاز المُصاحب مشتعل في الحقل، ممّا يجعل من العراق رابع أكبر بلد في إشعال الغاز في العالم. ويولّد ذلك تكاليفاً اقتصادية ومالية كبيرة يمكن عكس اتجاهها، من خلال تخزين الغاز المشتعل وضمان نقله إلى الأسواق وتعزيز فعالية استخدام الغاز المحلي، مثلاً عن طريق انشاء محطات توليد للطاقة بدورات متكاملة (بواسطة توربينات غازية) ودعم الصناعات التي تعتمد على الغاز الخام ووقود الغاز.

أ- وبناء على استراتيجيتنا الوطنية المتكاملة بشأن الطاقة للعام 2013، التزمت وزارة النفط بتخفيض حرق الغاز إلى الصفر مع حلول العام 2030. ومن المتوقع أن يؤدي هذا التخفيض إلى تخزين كمية عالية من الغاز المصاحب تبلغ قيمته 2.1 مليار دولار أميركي في نهاية العام 2016. وفي غياب هذا التدبير، سوف تسبب الزيادة المقررة في إنتاج النفط إشعال كميات أكبر من الغاز. فالزيادة المتوقعة في الامدادات من جراء تخزين الغاز الطبيعي المنتج ومعالجته ونقله عملاً بهذا الالتزام، من شأنها أن توفر إمدادات ووقود طويلة الأجل تغذي قدرات التوليد الإضافية المطلوبة لتلبية الطلب المتزايد على الكهرباء في العراق، مما يحقّق فوائد اقتصادية واجتماعية ويحدّ من تلوث الهواء ومن انبعاثات ثاني أكسيد الكربون. لقد التزمنا في خطوة أولى مهمة بزيادة معالجة الغاز المشتعل، ونحن ملتزمون بدفع المتأخرات إلى شركة غاز البصرة التي تبلغ قيمتها 236 مليون دولار أميركي مع حلول نهاية كانون الثاني/يناير 2016، وسوف يمكننا ذلك من زيادة كمية الغاز المتاحة لشبكة الكهرباء في غضون عام واحد. كما أننا نخطط، مع حلول نهاية العام 2016، أن نقرّ ونبدأ بتنفيذ سياسة خاصة بتسعير الغاز، ممّا سيرفع من قيمة الغاز المشتعل. ونسعى أيضاً في العام التالي إلى تنفيذ خطة تسعير الوقود من أجل تخفيض أموال الدعم المقدمة للوقود إلى المستهلكين المحليين والصناعيين والتجاربيين والمستهلكين بالتجزئة.

ب- يتكوّن نحو 80 % من الوقود المستخدم في توليد الطاقة اليوم من الوقود الثقيل والذي يفوق الغاز الطبيعي من حيث التكلفة، ويستهلك معدات توليد الطاقة بشكل أسرع. ومن أجل تحويل توليد الكهرباء إلى الغاز الطبيعي، وتخفيف العبء المالي على قطاع الكهرباء، شكّل مجلس الوزراء لجنةً مشتركة بين الوزارات لوضع خطة عمل لاستخدام الغاز في توليد الطاقة مدتها خمس سنوات. وسوف تعالج هذه الخطة مسائل عديدة منها مراحل تحويل محطات توليد الكهرباء إلى التوربينات الغازية بالدورات المتكاملة (CCGT) ومرحلة بناء شبكات نقل الغاز والكهرباء. وبالتالي، إننا نتوقع المباشرة في تنفيذ الخطة مع حلول نهاية العام 2016 وتقييمها وتحديثها بما يتماشى مع تحقيق أهدافها مع حلول نهاية العام 2017. وترمي هذه التدابير، إلى جانب خطتنا للحد من كمية الغاز المشتعل، إلى تعزيز حصة الغاز الطبيعي في قطاع الطاقة، ممّا يُفضي في نهاية المطاف إلى تحقيق مدخرات مالية كبيرة ووفورات في ميزان المدفوعات.

ج- إن أحد العوائق في جذب الاستثمارات المطلوبة كثيرًا في قطاع الطاقة هو التعرفة الكهربائية المنخفضة التي جرى تجميدها في مستويات تقلّ عن تعرفة استرداد التكاليف منذ التسعينات. وقد شكّل ذلك عبئًا على التمويل الحكومي إذا ما اقترن مع الخسائر الفنية في النقل والتوزيع والضعف في الفوترة والجباية. فمن أجل تخفيض هذا العبء المالي وتحسين الخدمات، من الضروري ترشيد هيكل التعريفات. لذا وافقنا على تطبيق تعريفات تجارية جديدة (غير مدعومة) لكبار المستهلكين التجاريين (باستثناء المستشفيات) الذين يقررون الاستفادة من إمداد متواصل بالتيار الكهربائي بموجب عقود مع وزارة الكهرباء. ويستهدف هذا المخطط المستخدمين التجاريين، ولا يطال الأسر المعيشية. نعلم أن العراقيين يعتمدون على مولّدات خاصة تعمل على الديزل من أجل استكمال إمدادات الطاقة المتوفرة من الشبكة، ويدفعون أسعارًا عالية جدًا لقاء هذه الخدمة. لذلك نحن نخطط لاتباع نهج تدريجي نحو استرداد التكاليف في مجال توليد الطاقة وتحقيق وفورات مالية عبر إدخال تعديلات تصاعديّة على تعرفة الكهرباء، وسيتم تطبيق هذه التعديلات وفي الوقت نفسه سوف نعمل على تحسين كمية الطاقة المتوفرة في الشبكة. ومع ذلك، فإننا ندرك التأثير الذي يمكن أن يحدثه ذلك على الفئات الضعيفة من شعبنا، ونعمل على التأكّد من تخفيف الزيادة المقررة على التعرفة التي يدفعها هؤلاء المواطنون. ومع حلول نهاية العام 2016، سوف نوافق على تعديلات التعرفة تلك، ومع حلول نهاية السنة التالية، سوف ننفذ الخطة تماشياً مع خطة تصاعديّة لاسترداد تعرفة الكهرباء التي ستأخذ بعين الاعتبار قدرة المستهلكين على تحمل هذه التكاليف.

14. وتماشياً مع الجهود المبذولة لتحسين الحوكمة، نلتزم بتحسين شفافية المؤسسات التي تملكها الدولة. فالمؤسسات التي تملكها الدولة في الوقت الحاضر هي إلى حد كبير غير مسؤولة وتعاني من عمالة زائدة وترتّب تكاليف مالية وتُلقى بمسؤوليات والتزامات جمّة على كاهل الحكومة. ونظرًا إلى قلة التقارير المقدّمة من المؤسسات غير المالية التي تملكها الدولة وعددها 176، من الصعب تحديد هذه الالتزامات المحتملة. لذا، علينا العمل على تعزيز الشفافية في هذه المؤسسات، بحيث يساهم ذلك في تحوّل اقتصادنا إلى اقتصاد قائم على السوق يدعم تنمية القطاع الخاص ويكون قادرًا على خلق فرص العمل اللازمة لشعبنا، من حيث الكمية والنوعية على حد سواء. وهذا يتفق مع الأولويّتين الاستراتيجيّتين الثالثة والخامسة من خطة عملنا، اللتين تدعوان إلى التحوّل نحو القطاع الخاص وتنفيذ الإصلاح الإداري والمالي في المؤسسات الحكومية.

أ- نتخذ التدابير المناسبة لتحسين المعلومات التي تم جمعها من المؤسسات التي تملكها الدولة في مستودع مركزي، وذلك من أجل تعزيز قدرتنا على إبلاغ القرارات المتعلقة برصد عدد كبير من المؤسسات التي تملكها الدولة وإدارتها، ودعم تعزيز المساءلة والتخفيف من المخاطر المالية التي تشكلها. وتحقيقاً لهذه الغاية، أصدر رئيس الوزراء قرارًا ينصّ على إنشاء لجنة مهمتها إعداد قاعدة بيانات وتشغيلها والإشراف عليها، وذلك من أجل رصد المخاطر المالية الناجمة عن المؤسسات غير

المالية التي تملكها الدولة. كما كُلفت اللجنة بتحديث البيانات المالية والمتعلقة بالتوظيف الخاصة بتلك المؤسسات ونشرها في مرحلة أولى على أساس سنوي على الموقع الإلكتروني التابع لمجلس الوزراء. ونسعى لكي تكون هذه المعلومات متاحة لـ 75 % من المؤسسات التي تملكها الدولة (التي تقع خارج المناطق التي يسيطر عليها تنظيم داعش وحكومة إقليم كردستان) مع حلول نهاية العام 2016. ونتوقع مع حلول نهاية العام 2017 أن تصبح تغطية المؤسسات التي تملكها الدولة كاملةً لجميع المؤسسات التي تملكها الدولة (التي تقع خارج المناطق التي يسيطر عليها تنظيم داعش).

ب- بالإضافة إلى ذلك، نقوم بتنفيذ الإجراءات التي تدعم تطوير المصارف الخاصة التي تمثل حالياً 11 % فقط من ودائع النظام المصرفي، وذلك من أجل تعزيز الشفافية وتحفيز القطاع الخاص نحو الوساطة المالية. وفي ظل هيمنة المصارف السبعة التي تملكها الدولة، والتقييم الذي أجرته فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية والذي صنّف العراق على أنه غير ممتاز أو ممثل جزئياً للتوصيات الأساسية، اعتمدنا تدبيرين يكفلان تكافؤ الفرص بين المصارف التي تملكها الدولة والمصارف الخاصة وذلك من خلال السماح لها بتقديم مجموعة واسعة من الخدمات المالية التي يمكن أن توفرها المصارف الخاصة إلى الوزارات الحكومية والمؤسسات التي تملكها الدولة على النحو المنصوص عليه في قرار مجلس الوزراء. كما أننا نزيل بذلك خطر إدراج العراق على القائمة السوداء من قبل فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، مما من شأنه إلحاق الضرر بالاقتصاد العراقي. وقد تمّ ذلك عبر إقرار قانون مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب رقم 39 في العام 2015. وتشكّل هذه الإصلاحات جزءاً من خطة متوسطة الأمد لتعزيز مرونة القطاع المصرفي. وفي السياق ذاته، يخطط مصرف العراق المركزي لإصدار مزيد من الأنظمة بما يتماشى مع توصيات فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية مع حلول نهاية العام 2016. ونحن ملتزمون بإعداد الشروط المرجعية من أجل مراجعة الميزانيات العمومية الخاصة بمصرفي الرشيد والرافدين من قبل شركة مراجعة حسابات ذات سمعة طيبة، والتعاقد معها لإجراء المراجعة، وإتمام المراجعة ونشرها مع حلول نهاية العام 2016. نعمل على إعداد هذه الشروط المرجعية وفقاً للمعايير الدولية والتوصّل إلى اتفاق مع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي حول هذه الشروط مع حلول نهاية شهر شباط/فبراير 2016. وبناءً على نتائج المراجعة، نلتزم بصياغة خطة لإعادة هيكلة هذين المصرفين التابعين للدولة والبدء في تنفيذها في العام 2017. وكذلك على صعيد مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب، نتوقّع أن تصبح وحدة الاستخبارات المالية في مصرف العراق المركزي جاهزة تماماً للعمل مع حلول نهاية العام 2017.

الشراكة بين الشركاء الدوليين بما في ذلك البنك الدولي

15. تعمل الحكومة العراقية جنباً إلى جنب مع الشركاء الدوليين لحشد الدعم المالي والمساعدة الفنية من أجل تنفيذ الإصلاحات التي التزمنا بها. فإننا نتوقع أن تبدأ المفاوضات بشأن اتفاق الاستعداد الائتماني بين تموز/يوليو وأيلول/سبتمبر 2016 وذلك عقب إطلاق أداة التمويل السريع والبرنامج الذي يراقبه خبراء الصندوق والذي تتم الموافقة عليه لاحقاً مع صندوق النقد الدولي في 10 تشرين الثاني/نوفمبر 2015. وعلى الرغم من الأوقات الصعبة التي تمرّ بها البلاد، يتطلّب البرنامج الذي يراقبه خبراء الصندوق والذي تمت الموافقة عليه وتمويله بالكامل تنفيذاً حازماً وصارماً للسياسات، ولكن التعديل المقترح واقعي ونحن ملتزمون بتنفيذه بجدّ وتحقيق سجل أداء جيد للبرنامج. نعتبر أن اتفاق الاستعداد الائتماني مع الصندوق، ومعه تمويل سياسات التنمية المقترح من البنك الدولي ودعم الموازنة الذي تقدمه الوكالة اليابانية للتعاون الدولي، سيكون له دور تحفيزي وسيُرسِل إشارةً قويّةً إلى الأسواق المالية الدولية مفادها أن العراق يُجري إصلاحات هيكلية قوية وقصيرة الأمد بالتعاون مع الشركاء الدوليين. ونتوقّع أن تخولنا هذه الإشارة الوصول إلى هذه الأسواق بموجب أحكام وشروط ماليّة مقبولة من الجمهورية العراقية. كما أننا شاركنا في برنامج شامل متعلق بالمساعدة الفنيّة المتوسط الأجل مع البلدان والمؤسسات الشريكة. ونظّمنا بشكل خاص برنامجاً مع الوكالة اليابانية للتعاون الدولي يتعلّق بإدارة الدين العام (كما ذكرنا)، وبرنامجاً آخر مع برنامج المساعدة لإدارة قطاع الطاقة يتعلّق بتخفيض أموال الدعم المقدمة للكهرباء، وبرنامجاً ثالثاً يُعنى بتحسين الشفافية في المؤسسات المالية التي تملكها الدولة وإصلاحات القطاع المصرفي التي يدعمها البنك الدولي وتمولّها اليابان. وبالإضافة إلى ذلك، حصلنا على دعم آخر لمساعدة فنيّة متوخّاة من شركاء دوليين آخرين مثل وزارة التنمية الدولية ووكالة التنمية الدولية التابعة للولايات المتحدة التي هي بصدد وضع اللمسات الأخيرة في مجالات الإدارة المالية العامة وإصلاح نظام المعاشات التقاعدية والحدّ من حرق الغاز والتوسّع في استخدام الغاز في توليد الطاقة الكهربائية وتحسين الشفافية في المؤسسات غير المالية التي تملكها الدولة.

16. إن البنك الدولي شريك موثوق في هذا المسعى. ونحن نقدر الشراكة والدعم الذي نلقاه من البنك الدولي عندما تعرّض العراق لصدمة مالية مماثلة بفعل انهيار أسعار النفط في العام 2009 - ولكن في ذلك الوقت لم نكن نعاني من الصدمة الأمنية التي يسببها لنا حالياً تنظيم داعش. وشرعنا في ذلك الوقت إلى إبرام قرض لبرنامج التنمية من أجل تخفيف أثر هذه الصدمة ودعم برنامج إصلاح متوسط الأجل في العراق. وقد وافق مجلس إدارة البنك الدولي مؤخراً على عملية الطوارئ للتنمية في تموز/يوليو 2015 بقيمة 350 مليون دولار أميركي لتقديم مساعدة عاجلة من أجل استئناف الخدمات الأساسية في المناطق المُحرّرة من سيطرة داعش، بما في ذلك تحسين شبكات نقل وتوزيع الكهرباء التي لحقت بها الأضرار. وبالإضافة إلى عمليات الإقراض هذه، ما زلنا نقدّر الدعم الاستشاري الذي يوفره لنا البنك الدولي في مجالات إنمائيّة واسعة، بما في ذلك نظام إدارة الاستثمار العام وإصلاح نظام التقاعد وإصلاحات التعريفات وتسعير الغاز الطبيعي المشتعل، والإجراءات القصيرة الأمد للحدّ من انقطاع التيار الكهربائي.

17. تعرب الحكومة العراقية عن إلتزامها الكامل بتنفيذ خطة الإصلاح المذكورة آنفاً. وتحقيقاً لهذه الغاية، ننتهز هذه الفرصة لطلب الدعم المستمر من البنك الدولي من أجل تنفيذ الخطة من خلال تمويل برنامج التنمية المقترح. ويتسق هذا التمويل المقترح مع أولويات الحكومة ويشكل عنصراً مهماً وموضع ترحيب من استراتيجيتنا الرامية إلى تحقيق إجراءات معيّنة متعلقة بالإصلاح والدعم المالي. وسوف يدعمنا تمويل برنامج التنمية بشكل خاص من أجل تحسين الانفاق في الموازنة بواسطة الإصلاحات في فاتورة الأجور وإدارة الاستثمار العام وإدارة الدين العام ونظام المعاشات التقاعدية. كما أنه سيدعم هدفاً آخر من أجل تطوير استدامة إمدادات الطاقة من خلال الحد من حرق الغاز والتوسع في استخدام الغاز لتوليد الطاقة وتخفيض أموال الدعم المقدمة للكهرباء. وفي النهاية، سوف تحافظ هذه العملية على تعزيز الشفافية لدى المؤسسات التي تملكها الدولة بما يتماشى مع هدفنا لتحسين الحوكمة، من خلال إصلاحات في المؤسسات التي تملكها الدولة، سواء كانت مالية أو غير مالية، والإصلاحات في القطاع المصرفي.

18. وفي الختام، نقدر دعم البنك الدولي لخطة الإصلاح في العراق على مدى السنوات الحرجة الماضية من خلال الإقراض ودوره الاستشاري. وتلتمس الحكومة العراقية الموافقة على دعم البنك الدولي لبرنامجنا الأخير المفصل أعلاه في خلال هذه الأوقات العصيبة.

وتفضلوا بقبول فائق الاحترام،

هوشيار زيباري Hoshiyar Zebari (التوقيع)

وزير المالية

الملحق 3: توصيات السياسات العامة لاستعراض الإنفاق العام في العراق للعام 2014

107. قدّم استعراض الإنفاق العام في العراق منظوراً متكاملاً حول مدى حاجة البلاد إلى تقديم مستوى أفضل من الخدمات العامة والحفاظ على استقرار الاقتصاد الكلي وتعزيز الانضباط المالي. وتأتي هذه الأهداف في ظل سياق صعب تشوبه التقلبات في الإيرادات والحاجة إلى تنويع الاقتصاد وضعف آليات المساءلة والصراع المتبقي. وفي ظل هذه التحديات، تجمّدت المؤشرات الإنمائية الاجتماعية الاقتصادية الرئيسية. ولم يقترن الإنفاق العام بأي قدرة استيعابية، ناهيك عن أي نتائج أفضل. وما زالت المهمة الصعبة المتمثلة في تشجيع المؤسسات المالية على الاستعانة بممارسات إدارة اقتصادية جيدة تشكل عملاً قيد الإنجاز.

108. إن الرسالة الأساسية لاستعراض الإنفاق العام هي أن المؤسسات المالية غير مؤهلة للتعامل مع تعقيدات موازنة تركز بشكل رئيسي على النفط. وتتسم المجاميع المالية بتقلّب بارز بسبب عدم وجود آليات متجانسة. كما أن العراق يواجه العديد من التحديات التي تنشأ عن هذا الوضع في شكل "لعنة الموارد" و"الداء الهولندي" والتوترات بشأن من يسيطر على هذه الموارد. وثمة حاجة إلى سياسات اقتصادية لمعالجة مسائل التنمية الاجتماعية والاقتصادية، وتجنّب لعنة الموارد. فالتنويع الاقتصادي ضرورة حتمية من أجل تحقيق أهداف خلق فرص العمل وتعزيز الفرص المديرة للدخل للشعب العراقي. لقد حدد استعراض الإنفاق العام التحديات الرئيسية التالية: إزالة القيود على الأنشطة الاقتصادية غير النفطية، وضمان الاستخدام الفعال للإيرادات النفطية، وكبح نمو الإنفاق الجاري لتحرير الموارد للاستثمار العام، مع الحفاظ على شبكات الأمان الأساسية والدعم الاجتماعي للفقراء.

109. يواجه العراق عدداً من التحديات الأساسية المتصلة بمستوى الإنفاق العام وتوزيعه. وسُمح للدولة أن تنمو إلى حجم كبير بشكل غير عادي بحسب كافة المقاييس، ولكنها تفتقر حتى إلى إمكانية الوصول إلى الخدمات الأساسية. وإذا نُفذت الإصلاحات بنجاح في مجالات مختلفة مثل أموال الدعم وشبكات الأمان وفرص العمل في المؤسسات التي تملكها الدولة وحجم الخدمة المدنية وتشكيلها، فسوف تزيد من كفاءة الإنفاق العام. وفي خضم المسائل المالية والأمنية، ينبغي للحكومة أن تضع الأسس المناسبة لاقتصاد متنوع جداً يتميز ببصمة مقبولة توفّر الخدمات العامة اللائقة والأمن وتسهّل حرية اقتصادية مناسبة. فمن المهم جداً ضمان استخدام الموارد بحكمة ولصالح الشعب.

110. قدّم استعراض الإنفاق العام عدداً من التوصيات لتحقيق الانضباط المالي من أجل تقديم خدمات فعالة. وبغية إدارة الإيرادات النفطية على نحو أفضل، اقترح إنشاء "صندوق مرآب" مستقل وصندوق استقرار مالي للحد من أثر تقلبات الإيرادات النفطية على سياسة الإنفاق. ويمكن ضم الإيرادات النفطية إلى هذه الصناديق إلى أن تتحسن كفاءة الإنفاق، ولكن عمليات السحب سوف تُوجّه ضمن إطار عمل سياسة مالية كلية متوسطة الأجل تهدف إلى تقديم الدعم لنمو اقتصادي مستدام. وكذلك ناقش استعراض الإنفاق العام تحقيق قدر أكبر من الاندماج المالي وإعادة توجيه الإنفاق

نحو استثمار رؤوس الأموال، لا سيما من خلال تحسين فاتورة الأجور وإصلاح المنافع والإعانات الاجتماعية. كما شكّلت زيادة إنتاجية النفقات الرأسمالية وكفاءتها أحد المواضيع المحورية في استعراض الاتفاق العام.

111. كما ذكر استعراض الاتفاق العام أن المواعمة والتوجه الاستراتيجي للاتفاق العام يجب أن يتحسن من خلال تعزيز التخطيط المتوسط الأجل والإطار المالي. فمن المهم جداً ربط السياسات المالية الكلية بعملية اتخاذ القرارات بشأن تخصيص الموارد الفعلي. وناقش استعراض الاتفاق العام مسائل التخطيط الاستراتيجي وتنفيذ الموازنة، من أجل الحصول على أكبر قدر من التأثير بما يتفق مع سياسة حكومية جيدة وواضحة المعالم. وسلط الضوء على الحاجة إلى مواعمة خطط التنمية الوطنية مع استراتيجية الحد من الفقر، بهدف المساعدة في تحديد تخصيص الموارد. كما سلط الضوء أيضاً على أهمية القواعد المالية التي تطبق الانضباط الواجب اتباعه في السياسات المتوسطة الأجل. ويتوجب على السلطات وضع آليات معينة لكسر الحلقة المفرغة في انعدام المساءلة التي تشكل السبب الأساسي للإسراف في الإنفاق وضعف المؤسسات. ويمثل ذلك التحدي الأصعب بالنسبة إلى السلطات، ولكن ثمة الكثير مما يمكن للعراق أن يتعلمه من البلدان الأخرى الغنية بالموارد الطبيعية والتي نجحت في تقادي لعنة الموارد.