

وثيقة صادرة عن
البنك الدولي

للاستخدام الرسمي فقط

تقرير رقم: IQ-108714

البنك الدولي للإنشاء والتعمير

وثيقة برنامج لقرض مقترح

بمبلغ 1443.82 مليون دولار

إلى:

جمهورية العراق

القرض الثاني لتمويل برامج سياسات التنمية المعنية بترشيد الإنفاق، وكفاءة استخدام الطاقة، وحوكمة المؤسسات المملوكة للدولة.

1 ديسمبر/كانون الأول 2016

قطاع الممارسات العالمية المعني بإدارة الاقتصاد الكلي والمالية العامة (GMFDR)
منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

يقتصر توزيع هذه الوثيقة على الجهات والأفراد المرسلين إليهم للقيام بواجباتهم الرسمية. ولا يجوز بخلاف ذلك الكشف عن مضمونها بدون تخويل من البنك الدولي.

جمهورية العراق

السنة المالية للحكومة
1 يناير/كانون الأول - 31 ديسمبر/كانون الثاني

أسعار العملة والقيمة المعادلة لها
(سعر الصرف الساري في 1 ديسمبر/كانون الأول 2016)

وحدة العملة = دينار عراقي
دولار أمريكي واحد = 1182 دينار عراقي
دينار عراقي واحد = 0.000864 دولار

الاختصارات والأسماء المختصرة

مليار متر مكعب	BCM
مليار قدم مكعب قياسي في اليوم	BSCFD
المصرف المركزي للعراق	CBI
التربينات الغازية التي تعمل بنظام الدورة المركبة	CCGT
مذكرة اقتصادية قطرية	CEM
سلطة التحالف المؤقتة	CPA
استراتيجية الشراكة القطرية	CPS
تقييم أداء إدارة الدين	DEMPA
صندوق التنمية للعراق	DFI
تمويل سياسات التنمية	DPF
الإقراض لأغراض سياسات التنمية	DPL
تقييم التأثير البيئي	EIA
برنامج المساعدة على إدارة قطاع الطاقة	ESMAP
خطة الإدارة البيئية والاجتماعية	ESMP
مجموعة العمل المالي	FATF
ديوان الرقابة المالية الاتحادي	FBSA
الاستثمار الأجنبي المباشر	FDI
إجمالي الناتج المحلي	GDP
دائرة معالجة المظالم	GRS
الشراكة العالمية من أجل تخفيض إحراق الغاز	GGFR
غيغاواط	GW
لبنك الدولي للإنشاء والتعمير	IBRD

دينار عراقي	ID
نظام إدارة التنمية في العراق	IDMS
المشردون والنازحون داخليا	IDP
مجموعة التقييم المستقلة	IEG
النظام المتكامل لمعلومات إدارة الشؤون المالية	IFMIS
المسح الاستقصائي الاجتماعي الاقتصادي للأسر العراقية	IHSES
صندوق النقد الدولي	IMF
الاستراتيجية الوطنية المتكاملة للطاقة	INES
شركة نفط عالمية	IOC
الوكالة اليابانية للتعاون الدولي	JICA
حكومة إقليم كردستان	KRG
كيلوواط/ساعة	KWh
خطاب سياسات التنمية	LDP
زيت الوقود الخفيف	LFO
غاز البترول المسال	LPG
وزارة الصناعة والمعادن	MIM
مليون قدم مكعب قياسي	MMSCF
وزارة الكهرباء	MoE
وزارة المالية	MoF
وزارة العمل والشؤون الاجتماعية	MOLSA
وزارة التخطيط	MOP
إطار إنفاق متوسط الأجل	MTEF
ميغاواط	MW
ميغاواط/الساعة	MWh
الرصيد الأساسي غير الهيدروكربوني	NHPB
منظمة البلدان المصدرة للنفط (أوبك)	OPEC
الهدف الإنمائي للبرنامج	PDO
نظام التوزيعات العامة (الحكومية)	PDS
إدارة المالية العامة	PFM
نظام إدارة الاستثمارات العامة	PIMS
برنامج الاستثمارات العامة	PIP
استعراض الأداء والتعلم	PLR
استعراض الإنفاق العام	PER
إدارة الاستثمارات العامة	PIM
اللجنة الاستشارية التابعة لرئيس الوزراء	PMAC

اختبار قياس مستوى الدخل الفعلي	PMT
الشراكات بين القطاعين العام والخاص	PPP
مؤسسة التقاعد والضمان الاجتماعي	PSSD
أداة التمويل السريع (صندوق النقد الدولي)	RFI
اتفاق الاستعداد الائتماني (صندوق النقد الدولي)	SBA
التربينات الغازية التي تعمل بنظام الدورة البسيطة	SCGT
حقوق السحب الخاصة	SDR
صندوق تقاعد موظفي الدولة	SPF
شبكات الأمان الاجتماعي	SSN
المؤسسات المملوكة للدولة	SOE

نائب الرئيس لشؤون منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: حافظ غانم

نائب الرئيس لقطاع الممارسات: جان فاليسر

المدير القطري: فريد بلحاج

المدير الأول لقطاع الممارسات: كارلوس فيليب جاراميلو

مدير قطاع الممارسات: بالوما أنوس كاسيرو

مدير مجموعة الممارسات: أوغست كوام

رئيسا فريق العمل: إريك لو بورونيه، ولوقا بانديرا

جمهورية العراق

القرض الثاني لتمويل برامج سياسات التنمية المعنية بترشيد الإنفاق، وكفاءة استخدام الطاقة، وحوكمة المؤسسات المملوكة للدولة

جدول المحتويات

1.....	ملخص القرض والبرنامج المقترحين
3.....	1. المقدمة والسياق القطري
9.....	2. إطار سياسات الاقتصاد الكلي
9.....	1-2 التطورات الاقتصادية الأخيرة
14.....	2-2 آفاق الاقتصاد الكلي والقدرة على تحمل أعباء الديون
24.....	3-2 العلاقات مع صندوق النقد الدولي
24.....	3. البرنامج الحكومي
25.....	4. العملية المقترحة
25.....	1-4 رابط إلى البرنامج الحكومي ووصف العملية
27.....	2-4 الإجراءات المسبقة والنتائج والأسس التحليلية
48.....	3-4 الارتباط بإطار الشراكة الاستراتيجية وعمليات البنك الأخرى واستراتيجية مجموعة البنك الدولي
49.....	4-4 المشاورات والتعاون مع شركاء التنمية
50.....	5. القضايا الأخرى للتصميم والتقييم المسبق
50.....	1-5 أوضاع الفقر والآثار الاجتماعية
53.....	2-5 الجوانب البيئية
54.....	3-5 الجوانب المتصلة بإدارة المالية العامة والصرف والمراجعة
57.....	4-5 الرصد والتقييم والمساءلة
58.....	6. ملخص المخاطر وإجراءات التخفيف الخاصة بها
61.....	الملحق 1: مصفوفة السياسات والنتائج الخاصة بسلسلة قروض تمويل سياسات التنمية البرامجية
65.....	الملحق 2: خطاب سياسات التنمية
77.....	الملحق 3: جدول التحليل البيئي والاجتماعي/أوضاع الفقر
79.....	الملحق 4: تحليل أوضاع الفقر وآثاره الاجتماعية

الأشكال

18.....	الشكل 1. العراق: تحليل القدرة على تحمل الدين العام
23.....	الشكل 2. العراق: القدرة على تحمل الدين الخارجي (استدامة الدين الخارجي) اختبارات الحدود 2/1
40.....	الشكل 3. العراق: الكهرباء المولدة والمفوترة والمحصلة (كنسبة مئوية [%] من إجمالي الناتج المحلي)

الجدول

الجدول 1.	العراق: المؤشرات الأساسية للاقتصاد الكلي، 2013-2019.....	7
الجدول 2.	العراق: حسابات المالية العامة الخاصة بالحكومة المركزية، 2013-2019.....	8
الجدول 3.	العراق: متطلبات ومصادر تمويل ميزان المدفوعات، 2016-2019.....	21
الجدول 4.	الإجراءات المسبقة لقروض سياسات التنمية والأسس التحليلية.....	33
الجدول 5.	تصنيف مخاطر قرض تمويل سياسات التنمية حسب الفئات.....	43

الإطارات

الإطار 1.	نظرة بديلة على قدرة العراق على تحمل أعباء الديون.....	17
الإطار 2.	تحليل الحساسية.....	16
الإطار 3.	الدروس المستفادة من قرضي تمويل سياسات التنمية في 2010، و 2015 للعراق.....	7

أعد فريق العمل التابع للبنك الدولي للإنشاء والتعمير هذه العملية المقترحة، وشارك في قيادة هذا الفريق إريك لو بورونيه (رئيس الخبراء الاقتصاديين [GMF05]) ، ولوقا بانديرا (خبير اقتصادي أول، GMF05) بتوجيه من أوغست كوام (مدير مجموعة الممارسات، GMF05) وضم هذا الفريق بيتر موصلي وحنين سيد (رئيسا فريق عمل البرنامج، من المكتب القطري لمنطقة المشرق)، وسيد مهدي حسن (رئيس أخصائيين في القطاع المالي، GFM05)، وبريت كولمان (أخصائي أول في القطاع المالي، مجموعة الممارسات العالمية للتمويل والأسواق GFMDR)، ومحمد وفاء العاني (مسؤول عمليات، مجموعة الممارسات العالمية المعنية بالطاقة والصناعات الاستخراجية GEEDR)، وسيرجيو أوليفيري (خبير اقتصادي، GPVDR)، وشيولي بارغال (رئيس خبراء اقتصاديات الطاقة، مجموعة الممارسات العالمية المعنية بالطاقة والصناعات الاستخراجية GEEDR)، وغسان الخوجة (أخصائي أول حماية اجتماعية، مجموعة الممارسات العالمية المعنية بالحماية الاجتماعية والعمل GSPDR)، وبول بارينغانير (أخصائي أول في مجال الطاقة، مجموعة الممارسات العالمية المعنية بالطاقة والصناعات الاستخراجية GEEDR)، وإيمانويل كوفيلير (أخصائي أول قطاع عام، GGO17)، ومونتسيريت بالاريس - ميراليس (أخصائي حماية اجتماعية، مجموعة الممارسات العالمية المعنية بالحماية الاجتماعية والعمل GSPDR)، وآنيا فودوبيانوف (استشاري، GG023)، وليديا ههب (محلل أبحاث في مجموعة GGODR)، وزينة حسنا (استشاري، GMF05)، ورمزي عفيف نعمان (أخصائي أول حماية اجتماعية، GSP05)، ولمياء عزت أيوب (محلل متخصص في شؤون تنمية وتطوير القطاع الخاص، GTCDR)، وأشواق ناطق مسيح (استشاري، GMF05)، وسلام فلاح المعروف (محلل عمليات، GGO17)، وجاد مازهرة (أخصائي أول إدارة مالية، مجموعة الممارسات العالمية للحوكمة GGODR)، وأفريكا أولجوبا (رئيس أخصائيين في مجال البيئة، مجموعة الممارسات العالمية المعنية بالبيئة والموارد الطبيعية GENDR)، وإديث روغورو مويندا (مستشار، الشؤون القانونية LEGAM)، وباتريك إم دوغرتي (مستشار أول، LEGFI)، وأسجورن وي (مسؤول أول عمليات، قطاع الممارسات العالمية المعني بإدارة الاقتصاد الكلي والمالية العامة GCFDR)، ونادية بيفارتي (أخصائي اقتصادي أول، مجموعة الممارسات العالمية للتمويل والأسواق GCFMR). وقد تم تلقي التعليقات والملاحظات المأمولة من النظراء الذين قاموا بعملية الاستعراض وهم مارسيلو جيغال (مستشار اقتصادي أول، قطاع السياسة الاقتصادية، GGEVP)، وكيفين كاري (رئيس الخبراء الاقتصاديين، GMF07)، وفيفيان فوستر (رئيس الخبراء الاقتصاديين، مجموعة الممارسات العالمية المعنية بالطاقة والصناعات الاستخراجية GEEDR)، وقدمت منى عبيد سالم (مساعد

أول برامج، قطاع الممارسات العالمية المعني بإدارة الاقتصاد الكلي والمالية العامة (GMFDR)، وجوسلين جابور (مساعد برامج، MNCLB) مساندة إدارية متميزة. ويؤد فريق العمل أن يعرب عن امتنانه للمساندة والتوجيهات المقدمة من فريد بلحاج (المدير القطري لمكتب المشرق)، وروبرت بو جود (مدير مكتب البنك الدولي المسؤول عن العراق)، لما قدماه من رعاية لمبادرة التمويل الخاصة بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا المقدمة من فرانك بوسكيه (مدير إدارة البرامج والشراكة الإقليمية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، MNARS)، وذلك على التعاون الوثيق مع حكومة العراق، وتضافر الجهود مع حكومة المملكة المتحدة وحكومة كندا بشأن تقديم الضمانات، ومع صندوق النقد الدولي والوكالة اليابانية للتعاون الدولي لإعداد وتجهيز هذه العملية.

ملخص القرض والبرنامج المقترحين

المقترض	جمهورية العراق
الهيئة المُنفّذة	وزارة المالية
بيانات التمويل	مبلغ القرض المُقدّم من البنك الدولي للإنشاء والتعمير: 1,443,82 مليون دولار؛ الشروط: قرض من البنك الدولي للإسكان والتعمير بهامش متغير وأجل استحقاق نهائي 18 سنة منها 5 سنوات فترة سماح، مع نمط سداد على أقساط متساوية مرتبط بالالتزامات المحددة. وتظل جميع خيارات التحويل متاحة.
نوع العملية	عملية أولى من شريحة واحدة من سلسلة برامجية لقروض تمويل سياسات التنمية.
ركائز العملية والأهداف الإنمائية للبرنامج	تهدف العملية المقترحة إلى تحقيق الاستقرار الاقتصادي وإرساء الأساس لإصلاحات هيكلية تستند إلى 3 ركائز تشكل قوام الأهداف الإنمائية للبرنامج الخاص بهذه العملية: (1) تحسين ترشيد الإنفاق؛ (2) تحسين كفاءة استخدام الطاقة؛ و (3) تحقيق الشفافية في المؤسسات المملوكة للدولة وحوكمة هذه المؤسسات.
مؤشرات النتائج	• تعزيز مراقبة الإنفاق على الرواتب مقاساً بنسبة موظفي الخدمة المدنية في الحكومة المركزية الذين يتم التحقق منهم مع تتبّع ما يحصلون عليه من مكافآت وتعويضات وحضورهم اليومي من خلال أنظمة إلكترونية (الحد الأدنى المتمثل في متغيرين اثنين). خط الأساس (2015): 0%؛ المستهدف (2018): أكبر من 30%. • تحسين اختيار وتقييم مشروعات الاستثمار مقاساً بنسبة المشروعات الاستثمارية التي تزيد قيمتها على 100 ألف مليار دينار عراقي (حوالي 85 مليون دولار)، التي تم إجراء دراسة جدوى لها مع تحليل للتكاليف والمنافع. خط الأساس (2013): 5%؛ المستهدف (2018): أعلى من 20%. • نسبة الدين المحلي إلى إجمالي الدين العام. خط الأساس (2015): 34.3%؛ المستهدف (2018): على الأقل 35%. • تحسين كفاءة وتغطية واستدامة نظام التأمينات الاجتماعية مقاساً بفترة العجز الاكتواري المتوقعة (السنوات حتى الوصول إلى العجز من 2015). خط الأساس (2015): 13 سنة؛ المستهدف (2018): أكثر من 28 سنة. • تحسين كفاءة شبكات الأمان الاجتماعي مقاساً بما يلي: (1) نسبة تغطية الفقراء؛ و (2) خطأ الاشتغال. خط الأساس (2015): (1) 11%؛ (2) 43%؛ المستهدف (2018): (1) 50% على الأقل، (2) 20% أو أقل. • خفض معدلات حرق الغاز مقاساً بما يلي: (1) التوسع في قدرات معالجة الغاز في العراق (بالمليون قدم مكعب قياسي من الغاز يومياً)؛ و (2) مقدار ما يُنتج من غاز على المستوى المحلي وما يخصص لإنتاج الكهرباء. خط الأساس (2015): (1) 671؛ (2) 570.9؛ المستهدف (2018): (1) 1300 أو أعلى؛ (2) 1200 أو أعلى. • تحسين كفاءة وتكلفة توليد الكهرباء، والأثر البيئي الناجم عن ذلك من خلال زيادة نسبة الغاز المستخدم في مزيج توليد الكهرباء. خط الأساس (2015): 42%؛ المستهدف (2018): 70% أو أعلى. • خفض دعم الكهرباء مقاساً بتحسين تحصيل الإيرادات كنسبة من مصروفات التوليد. خط الأساس

(2015): 30%؛ المستهدف (2018): أعلى من 50%. • تحسين الشفافية والحوكمة في المؤسسات غير المالية المملوكة للدولة مقاساً بمعايير المحاسبة وإعداد التقارير لا سيما المعيار الاسترشادي الخاص بالإفصاح عن حوكمة الشركات لقياس التغيرات في الإفصاح عن حوكمة الشركات والمؤسسات عند مستوى تنظيمي، وكذلك الإفصاح عن المعلومات المالية على مستوى الشركة. خط الأساس (2015): 0%؛ المستهدف (2018): أعلى من 15%. • خفض المخاطر التي تواجهها البنوك المملوكة للدولة فيما يتعلق بالمؤسسات المملوكة للدولة مقاساً بنسبة القروض المقدمة من البنوك المملوكة للدولة إلى المؤسسات غير المالية المملوكة للدولة كنسبة من إجمالي القروض المقدمة منها. يتحدد خط الأساس والمستهدف بعد استكمال أعمال المراجعة الخاصة بمصرفي الرشيد والرافدين.	
عالية	التصنيف العام للمخاطر
(1) هل هناك مخاطر مناخ وكوارث قصيرة وطويلة الأجل ذات صلة بهذه العملية (كما تحدد في إطار تصنيف المخاطر البيئية والاجتماعية بموجب الأداة المنهجية لتصنيف مخاطر العمليات)؟ نعم ☐ لا ☒ إذا كانت الإجابة بـ نعم، (2) لخص بصورة موجزة هذه المخاطر في القسم الخاص بالمخاطر، وما هي تدابير المجابهة التي قد تساعد في معالجتها؟	مخاطر المناخ والكوارث
P161167	الرقم التعريفي للعملية

وثيقة برنامج لقرض مقترح لجمهورية العراق

1. المقدمة والسياق القطري

1. تعرض هذه الوثيقة الخاصة بهذا البرنامج القرض الثاني لتمويل برامج سياسات التنمية المعنية بترشيد الإنفاق، وكفاءة استخدام الطاقة، وحوكمة المؤسسات المملوكة للدولة في العراق بقيمة 1443.82 مليون دولار يتم صرفها في شريحة واحدة. وتأتي هذه العملية في وقت يعاني فيه العراق من إجهاد وتوتر لم يشهده من قبل. ويواجه العراق صدمة مزدوجة من جراء حرب ضروس باهظة التكاليف من الناحية المالية والاجتماعية والسياسية شنتها داعش، وبسبب التراجع الحاد في سعر النفط. وهذه العملية جزء من مساندة المجتمع الدولي للجهود الحكومية الرامية إلى تحقيق السلام والاستقرار للعراق من خلال تقديم تمويل خارجي كبير وفي حينه، ومساندة الإصلاحات الهيكلية المقاسة. وتأتي هذه العملية في وقت يعاني فيه العراق من صدمة كبيرة على مستوى المالية والموازنة العامة للدولة يمكن أن تؤدي إلى أزمة اقتصادية واجتماعية أكثر عمقاً تضر بالفقراء على نحو غير مناسب، وتؤجل إعادة إعمار العراق. والعملية المقترحة هي الأولى في سلسلة برامجية لتمويل سياسات التنمية مكونة من عمليتين، وتستند هذه العملية إلى الإصلاحات الهيكلية التي تم الشروع فيها في إطار عملية خاصة بسياسات التنمية بقيمة 1.2 مليار دولار وتمت الموافقة عليها في ديسمبر/كانون الأول 2015¹. واستناداً إلى تلك العملية، تهدف سلسلة القروض هذه الخاصة بتمويل سياسات التنمية إلى المساعدة في حماية الاستقرار الاقتصادي وإرساء أسس إصلاحات هيكلية أطول أمداً تعمل على مساندة تنمية وتطوير القطاع الخاص وتحقيق النمو الشامل للجميع. وتتوافق هذه العملية مع أهداف الحكومة وسقف مطالب المواطنين المتزايد بشأن تحسين الحوكمة والشفافية وتقليص الفساد من خلال زيادة ترشيد الإنفاق. وتهدف هذه الإصلاحات إلى تهيئة البيئة الداعمة والضرورية لإصلاحات لاحقة تساند تنمية وتطوير القطاع الخاص وتعمل على تحقيق النمو الشامل للجميع. ويجري التوسع في هذه الجهود الإصلاحية بالتوازي مع المجهود الحربي المدعوم دولياً، وهو ما يمكن تفسيره بأنه حالة شبه فريدة من حشد المجتمع الدولي حول بلد منخرط في برنامج إصلاح اقتصادي تحويلي، ويشن حرب ضد قوة مدمرة تهدد منطقة الشرق الأوسط بأسرها ويمتد تهديدها إلى ما وراء هذه المنطقة.

2. يواجه العراق منذ منتصف 2014 حرباً شنها تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش) أدت إلى زيادة العنف وتدمير البنية التحتية للبلاد. وفي البداية، بعد أن توسعت من سوريا، شنت داعش غارات سريعة وخاطفة على العراق بدءاً من يونيو/حزيران 2014. واستطاعت هذه الجماعة أن تسيطر بسرعة على حوالي ثلث أراضي العراق ومعظم المدن الكبرى. وأثناء 2015 و2016، استطاعت الحكومة الاتحادية وقوات البشمركة العسكرية لإقليم كردستان العراق استعادة أجزاء رئيسية من البلاد. وتخوض الحكومة الاتحادية في الوقت الحالي معركة لتحرير الموصل، وهي أكبر مدينة تسيطر عليها داعش في العراق. وتجدر الإشارة إلى عدم قدرة داعش على إحداث آثار مباشرة وجوهرية على إنتاج النفط في العراق حيث يتم هذا الإنتاج في معظمه في جنوب العراق (حول البصرة)، وعلى نطاق أقل في شمال العراق (في إقليم كردستان)².

¹ للمزيد من التفاصيل، انظر "جمهورية العراق: قرض التمويل لأغراض سياسات التنمية لضبط أوضاع المالية العامة وتوفير الطاقة المستدامة وشفافية المؤسسات المملوكة للدولة"، البنك الدولي، 17 ديسمبر/كانون الأول 2015.

² للمزيد من التفاصيل عن الإنتاج القوي للنفط على الرغم من حرب داعش، انظر الإطار 2 من التقرير القطري لصندوق النقد الدولي رقم 235/15، 2015. وللمزيد من التفاصيل حول تدهور الأحوال الإنسانية في العراق، انظر الإطار 1 من التقرير نفسه.

3. أدت الحرب التي شنتها داعش إلى خلق أزمة إنسانية، ووضع ضغوط على إنفاق الموازنة العامة للدولة، وحدث ركود اقتصادي كبير في القطاعات غير النفطية. وأدى وجود 3.4 مليون عراقي مشرد داخليًا، مع وصول 245 ألف لاجئ سوري إلى وضع ضغوط هائلة على منظومة تقديم الخدمات العامة التي تعاني من ضعف بالفعل. وتشير تقديرات الأمم المتحدة إلى أن هناك 10 ملايين شخص بحاجة إلى مساعدة. وتكبد الحرب مع داعش تكاليف باهظة. ومن المتوقع أن تصل نفقات الموازنة ذات الصلة بالأمن (معدات عسكرية وشرطية ورواتب لأفراد الجيش والشرطة) إلى 14.8 مليار دولار في 2016³ (8% من إجمالي الناتج المحلي، و18.3% من إجمالي الإنفاق الحكومي، وثلاثي عجز الموازنة العامة في 2016). وعلاوة على ذلك، تأثر النشاط الاقتصادي غير النفطي تأثيرًا سلبيًا للغاية من جراء هذا الصراع، حيث انكمش هذا القطاع بصورة تراكمية بنسبة بلغت 29.5% في 2014-2016. وعانت المناطق التي سيطر عليها تنظيم داعش من جراء تدمير الأصول الإنتاجية والبنية التحتية، وقطع طرق التجارة أو تقليصها بشدة، وانهيار ثقة المستثمرين والمستهلكين.

4. زاد من تفاقم الوضع الهش في البلاد التراجع الحاد والمستمر في أسعار النفط، وهو ما أثر بشدة على اقتصاد العراق الذي يتسم بعدم التنوع والاعتماد على هذا القطاع. ويملك العراق حوالي خمس احتياطيات النفط الخام في العالم بما يبلغ 141.4 مليار برميل. ومع الزيادة السريعة في الإنتاج في 2015، و2016، يعتبر العراق الآن أكبر ثالث دولة مصدرة للنفط وثاني أكبر دولة مصدرة للنفط على مستوى أوبك. وبلغت تقديرات احتياطيات الغاز الطبيعي 112 تريليون قدم مكعب، وبالتالي يحتل العراق المركز الثاني عشر على مستوى العالم في احتياطيات الغاز الطبيعي التي لم تُستغل بعد. ويهيمن قطاع النفط والغاز على اقتصاد العراق، حتى بالمستويات الإقليمية. ويمثل هذا القطاع أكثر من 65% من إجمالي الناتج المحلي وأكثر من 90% من إيرادات الحكومة المركزية، و98% من الصادرات. وأدى انهيار أسعار النفط التي تراجعت ما بين الثلث إلى النصف مقارنة بمعدلات يونيو/حزيران 2014 إلى تدهور حاد وهائل في أوضاع المالية العامة للبلاد وميزان المعاملات الجارية. ومع توقع استمرار تراجع أسعار النفط إلى مستويات متدنية إلى متوسطة، يتعين على الحكومة والنشاط الاقتصادي التكيف التدريجي مع المستوى الجديد من الإيرادات النفطية الأكثر انخفاضًا. ويتطلب ذلك إصلاحات تعمل على تحسين التوازن الهيكلي للمالية العامة على نحو جوهري ومستدام - وهي محاولة تعمل سلسلة قروض سياسات التنمية هذه على مساندتها في الوقت الحالي.

5. أدت حرب داعش وصدمة أسعار النفط إلى تفاقم مواطن الضعف الموجودة بالفعل، وجوانب الضعف الهيكلي، وهو ما نجم عنه تراجع الإنتاجية، وإعاقة جهود التنمية الشاملة للجميع، وتقويض شرعية الدولة. ويأتي ترتيب العراق حول أو أقل من الشريحة المثوية العاشرة على مستوى العالم بناء على مؤشرات فعالية الحكومة، وسيادة القانون، والسيطرة على الفساد. وشهدت تظاهرات الجماهير ضد الفساد وضعف تقديم الخدمات العامة التي بدأت في أغسطس/آب 2015 وبداية 2016 دخول المتظاهرين البرلمان داخل المنطقة الخضراء في بغداد؛ وعمل ذلك على تأكيد ضرورة إجراء هذه الإصلاحات؛ وهي مهمة معقدة بحسب الأزمة السياسية الراهنة. وقد عارض البرلمان المحاولات التي أجراها رئيس الوزراء مؤخرًا لإعادة تشكيل مجلس الوزراء وتعيين خبراء تكنوقراط، وأدى التصويت على حجب الثقة إلى خروج وزراء رئيسيين⁴. وتمثل التحديات الجاثمة بشأن إجراء إصلاحات حاسمة تهديدًا لأسس الدولة العراقية، نظرًا لتعاظم التشرذم والتفتت بين الجماعات والمناطق المختلفة. وعلاوة على ذلك، يهيمن على الاقتصاد الرسمي عدد كبير من المؤسسات المملوكة للدولة التي تتسم بانعدام الكفاءة، والتي أدت إلى تراجع الإنتاجية. والمبررات الاقتصادية لوجود الكثير من هذه المؤسسات محدودة، كما أن عملها على أرض الواقع محدود، وباعتبارها برامج توظيف كبرى خارج الموازنة، فإن تمويلها يتسم بالتعقيد وعدم الشفافية، لكنه يفرض مخاطر كبرى على المالية العامة. ووجود المؤسسات المملوكة للدولة (وما تتمتع به من مزايا الوصول إلى التمويل والحصول على العقود

³ تقرير موظفي صندوق النقد الدولي الخاص باتفاق الاستعداد الائتماني (قيد الإصدار) ديسمبر/كانون الأول 2016.

⁴ في نهاية سبتمبر/أيلول 2016، تم إعفاء وزراء الدفاع والداخلية والمالية من مناصبهم، ولم يتم تعيين وزراء بدلاً منهم.

الحكومية، على سبيل المثال) في العديد من القطاعات الاقتصادية الرئيسية يؤدي إلى استبعاد الشركات الخاصة، ويعوق إعادة تخصيص عوامل الإنتاج، وهو ما يؤدي في نهاية المطاف إلى تقييد خلق فرص العمل في القطاع الخاص. والإنتاجية في شركات العراق بوجه عام أقل من إنتاجية الشركات في بلدان أخرى في المنطقة. وبسبب النمو المحدود للقطاع الخاص، لم يتم خلق فرص عمل كثيرة، لا سيما للشباب العراقي.

6. شهد العراق إدارة غير رشيدة على مدى عقود من الزمان، كما عانى من عقوبات دولية، وصراعات داخلية، وفي الآونة الأخيرة واجه غزو داعش لأقاليم كبرى داخل الأراضي العراقية، كل هذا فرض تحديات على السلطة القائمة، بل وعلى وجود الدولة نفسها، ومدى مصداقيتها. كما أدى كل هذا إلى تقويض تقديم الخدمات الأساسية للعراقيين، وأدى إلى تراجع المؤشرات الاجتماعية، لا سيما للنساء. ويعاني العراق من حالة صراعات مستمرة وهشاشة منذ أوائل الثمانينات.⁵ ففي عام 2012، كان 20% من العراقيين ينفقون أقل من المبلغ المطلوب لتلبية احتياجاتهم الدنيا من التغذية وتغطية احتياجاتهم الأساسية الأخرى غير الغذائية كالملابس والسكن. وكان هناك عدد أكبر يعيش قرب خط الفقر، معرضين لزيادة الأسعار وفقدان الأصول وموارد الرزق. ويصاحب الفقر الحرمان أيضاً في كثير من جوانب حياة العراقيين.⁶ فلم تعد فرص العمل تتيح لهم سبل الخلاص من براثن الفقر. وبوجه عام، فإن 70% من الفقراء يعيشون في أسر معيشية يعمل أربابها في وظيفة. وتعتبر معدلات الالتحاق في المدارس أقل بكثير بالنسبة للفتيات مقارنة بالذكور، وتعتبر نسبة الأمية بين النساء البالغات وهي 24% ضعف نسبة الأمية بين الرجال العراقيين. وهناك ارتباط بين تدني معدلات التحصيل العلمي بين النساء وانعدام الوعي بالقضايا الصحية والصعوبات في الحصول على رعاية طبية مهنية ومتخصصة، وتدني المشاركة في قوة العمل، وهي أدنى نسبة في المنطقة، وارتفاع معدلات البطالة، وزيادة احتمالية الزواج المبكر - وهو ما يفضي إلى دائرة مفرغة من الاستبعاد وانعدام الفرص. ويعاني نظام التوزيعات العامة (الحكومية/نظام توزيع الحصص الغذائية الحكومية)، الذي لا يزال شبكة الأمان الاجتماعي الأساسية للفقراء، والذي يمد أكثر من 60% من السعرات التي يستهلكها الفقراء، من قصور حاد،⁷ وذلك على الرغم من التقدم المحرز في تطوير برامج التحويلات. وهناك برامج شبكات أمان أخرى، ولكنها لا تستهدف الفقراء، ولا تغطي سوى نسبة صغيرة من الفقراء.⁸ وبعد تولي مقاليد السلطة في البلاد في سبتمبر/أيلول 2014، انخرطت حكومة حيدر العبادي على الفور في المجهود الحربي لاستعادة المناطق التي تقع تحت سيطرة داعش بالقوة العسكرية، وتشمل هذه المناطق مدن تكريت والفلوجة وبيجي وسنجار، وذلك لإعادة مصداقية الدولة بالشروع في معالجة شكاوى ومظالم الناس، والدعوة إلى تقديم الخدمات الأساسية. وفي المناطق المحررة، تقوم الحكومة حالياً بتنفيذ عدد من المشروعات - تتضمن مشروعات بمساعدة من البنك الدولي من خلال عملية طارئة من أجل التنمية بموافقة مجلس المديرين التنفيذيين بالبنك بتاريخ يوليو/تموز 2015، وتهدف هذه العملية إلى استعادة قدرة الدولة على تقديم الخدمات الأساسية للسكان.

⁵ انظر تقرير البنك الدولي: "جمهورية العراق: دراسة تشخيصية منهجية خاصة بالعراق" (ديسمبر/كانون الأول 2016).

⁶ ما يقرب من نصف السكان في العراق حاصلين على تعليم أقل من مستوى المرحلة الابتدائية؛ وما يقرب من ثلث الأطفال الذين تتراوح أعمارهم دون الخامسة يعانون من سوء التغذية؛ وأكثر من 90% من الأسر في بغداد والمحافظات الوسطى والجنوبية تحصل على الكهرباء لمدة تقل من 8 ساعات في اليوم. وقد أثر العنف وانعدام الأمن على نحو متواصل على معدلات الوفاة - انظر تقرير الفشل في الوفاء بوعود النفط والنمو: الفقر والاحتواء والرفاه في العراق 2007-2012، البنك الدولي 2014.

⁷ نظام التوزيعات العامة (الحكومية) هو برنامج حكومي كبير ولكنه يعاني من ضعف الكفاءة. وتتسم إدارة هذا البرنامج بالبدائية وعدم التطور، وهو ما يعرضه للاختلاس والسرقة والفساد. ويتأثر هذا النظام سلباً بضعف أدوات الرقابة الداخلية، وضعف أطر المحاسبة، وانعدام الكفاءة في إدارة سلسلة الإمدادات. كما إنه يتسم بانعدام الكفاءة من حيث إحداث الأثر على المستفيدين بالنسبة للمبالغ المنفقة - البنك الدولي (2013)، استعراض الإنفاق العام في العراق.

⁸ انظر تقرير البنك الدولي: "جمهورية العراق: دراسة تشخيصية منهجية خاصة بالعراق" (ديسمبر/كانون الأول 2016).

وفيما يتعلق بشكاوى الجمهور، يدور محور التركيز حول محاربة الفساد، والمضي في طريق الإصلاحات السياسية والاقتصادية والاجتماعية الطموحة.

7. **التكاليف الاجتماعية للأزمة باهظة.** وزادت معدلات الفقر بصورة حادة في 2014 في جميع أنحاء البلاد من 12.9% قبل الأزمة إلى 22.5% بعد الأزمة، مع تباين شديد بين المناطق. وعانى إقليم كردستان العراق من زيادة معدلات الفقر بمقدار أربعة أضعاف لتصل إلى 12.5% بسبب زيادة تدفقات النازحين والمشردين داخليًا. وفي المحافظات التي تضررت من داعش، تشير التقديرات إلى تضاعف معدلات الفقر لتصل إلى 41.2%. وفي الجنوب، الذي يعاني دائمًا من ارتفاع معدلات الفقر، زادت هذه المعدلات لتتجاوز 30%. ودمرت حرب داعش الأصول المادية، وأدت إلى وقف النشاط الاقتصادي، مع الحد من فرص توفير سبل مستدامة لكسب العيش. واضطرت الحكومة إلى خفض بعض النفقات غير الأمنية بصورة كبيرة نظرًا لأولوية الحرب ضد داعش، وجاء هذا وسط تراجع حاد في الإيرادات النفطية، مع تراجع قدرة الحكومة على تقديم الخدمات، وتلبية احتياجات أعداد كبيرة من المشردين والنازحين داخليًا. وتضررت النساء أيضًا تضرر بسبب زيادة انعدام الأمن، وهو ما فرض قيودًا على الحركة كان لها تبعات على الحصول على التعليم والخدمات الصحية وفرص العمل. ومن سمات البيئة المحيطة بعد الصراع زيادة معدلات البطالة، وضعف الوضع الأمني بوجه عام، وتقشي ظاهرة العنف ضد المرأة. وعلاوة على ذلك، يؤدي استبعاد وتهميش الشباب (بسبب عدم التعليم والبطالة والصدمة والتمييز والإهمال) مع انعدام الثقة في السلطات والأجهزة الحكومية إلى تشجيع التطرف والحركات الراديكالية، وتسهيل تجنيدهم من قبل الميلشيات المسلحة وجماعات العنف.

8. **تهدف سلسلة القروض هذه الخاصة بتمويل سياسات التنمية إلى مساندة جهود الحكومة العراقية الرامية إلى حماية الاستقرار الاقتصادي وإرساء أسس إصلاحات هيكلية أطول أمدًا تعمل على مساندة تنمية وتطوير القطاع الخاصة وتحقيق النمو الشامل للجميع.** وسيحقق ذلك من خلال إصلاحات تستند إلى 3 ركائز تشكّل في الوقت نفسه أهداف البرنامج الإنمائية لهذا البرنامج، وهي: ترشيد الإنفاق؛ (2) تحسين كفاءة استخدام الطاقة؛ و (3) تحقيق الشفافية في المؤسسات المملوكة للدولة وحوكمة هذه المؤسسات. وتساند الأهداف الإنمائية لهذا البرنامج بصورة مباشرة حزمة من الإصلاحات التي أعلنها رئيس الوزراء في أغسطس/آب 2015 لمحاربة الفساد، والتخلص من الحوكمة غير الفعالة، وتحسين تقديم الخدمات الأساسية، ومساندة الإصلاحات الاقتصادية. وتتوافق هذه العملية المقترحة أيضًا مع العناصر الرئيسية لأولويات التنمية في العراق على المدى المتوسط، كما ورد تفصيلًا في خطاب رئيس الوزراء أمام البرلمان في سبتمبر/أيلول 2014، وفي وثيقة الأولويات الاستراتيجية للوزارات: 2014-2018 خطة العمل التي تضع 6 أولويات للحكومة. ويتضمن ذلك: (1) العمل على تحقيق الأمن والاستقرار للعراق؛ (2) النهوض بالخدمات المقدمة للمواطنين ومستوى معيشتهم؛ (3) تشجيع التوجه نحو القطاع الخاص؛ (4) زيادة إنتاج النفط والغاز لتحسين الاستدامة المالية؛ (5) تنفيذ الإصلاح الإداري والمؤسسي في المؤسسات الحكومية؛ و(6) تحسين العلاقات الاتحادية - المحلية. وتساند هذه العملية بصورة مباشرة الأولويات من 2 إلى 5، والأولوية 1 بصورة غير مباشرة. وبوجه عام، تساند هذه الإصلاحات في تحقيق الهدفين الاستراتيجيين لمجموعة البنك الدولي وهما إنهاء الفقر المدقع وتعزيز الرخاء المشترك على نحو مستدام.

9. **تعتبر هذه العملية أيضًا جزءًا في غاية الأهمية من استراتيجية البنك الدولي الخاصة بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لدعم السلام والاستقرار من أجل الاشتغال الاقتصادي والاجتماعي.** ويتمثل الهدف الرئيسي من هذه الاستراتيجية في المساهمة في تحقيق السلام والاستقرار بمعالجة الأسباب الرئيسية للشهاشة والصراع، وتجديد العقد الاجتماعي بين الحكومات والمواطنين في هذه المنطقة. وقد كانت أهم أسباب عدم الاستقرار والصراع في العراق ضعف العلاقة بين الحكومة والشعب، والتفاوت في الحصول على الخدمات، ووجود

تصور مفاده عدم التمثيل على نحو كاف، وعدم القدرة على التعبير عن الرأي بين الجماعات المختلفة.⁹ واستغلت جماعات مثل داعش عدم الثقة في الحكومة، وحاولت الطعن في شرعيتها. وعلى الرغم من أن الحل العسكري هو الخطوة الأولى نحو تحرير البلاد، لكن التحدي المائل سيكون وضع عقد اجتماعي جديد يسمح للبلاد بتحقيق الرخاء والمضي قدماً. وتساهم سلسلة قروض تمويل سياسات التنمية مساهمة كبيرة في التخلص من الضغوط الحالية على الاقتصاد التي يمكن أن تزيد من الاتجاهات الراديكالية المتطرفة بسبب زيادة معدلات البطاقة بين الشباب والفقر. كما إنها تساهم في تحسين كفاءة تقديم الخدمات للناس مع التشديد على قطاع الكهرباء الاستراتيجي والحساس من الناحية الاجتماعية.

10. هناك عمليات أخرى يمولها البنك الدولي تساعد في معالجة مصادر الصراع والهشاشة في العراق. وتتضمن هذه العمليات العملية الطارئة 2015 لمشروع التنمية (P155732)، والمشروع المقترح لتحديث أنظمة الإدارة المالية العامة (P151357). والعملية الأولى هي عملية استثمار بقيمة 350 مليون دولار لمساندة إعادة إنشاء البنية التحتية، واستعادة الخدمات العامة في المناطق البلدية التي استعادتها الحكومة من داعش. وقد استشعرت هذه المناطق التهميش، كما إنها أصبحت تربة خصبة لتوسع نشاط داعش. وساند هذا المشروع في عامه الأول جهود إصلاح وإعادة بناء شبكات الكهرباء والمياه والصرف الصحي التي أصيبت بأضرار وكذلك الطرق والجسور. كما يهدف إلى تحسين خدمات الرعاية الصحية عن طريق مساندة المستشفيات والعيادات المتنقلة والمعدات الطبية وسيارات الإسعاف. ومن شأن هذه الأنشطة أن تساعد على بناء الثقة بين المواطن والدولة وتوفير فرص عمل محلية، لا سيما للشباب. ويهدف مشروع تحديث أنظمة الإدارة المالية العامة الذي تبلغ قيمته 41.5 مليون دولار، ضمن ما يهدف، إلى تعزيز أنظمة وقدرات إدارة المالية العامة في محافظتين تجريبيتين (بغداد وبابل) بهدف تمكين هاتين المحافظتين من الاضطلاع بمسؤوليات تقديم الخدمات المناطة بهما من الحكومة الاتحادية. ويعتبر تعزيز المساواة والشفافية على المستوى المحلي، وتعزيز أنظمة إدارة المالية العامة على المستوى شبه الوطني (على مستوى المحافظات) من العناصر الأساسية لتعزيز أداء الحكومة الخاص بتقديم الخدمات، لأن ذلك يعمل على تجديد العقد الاجتماعي بين المواطنين والدولة.

11. وفق ما جاء في تقرير عن التنمية في العالم 2011، فإن سلسلة قروض تمويل سياسات التنمية في العراق تقرر بوجود مخاطر يمكن أن تقوض جهود الإصلاح. وهذه المخاطر متعددة وذات طبيعة متنوعة. وتتضمن هذه المخاطر الموقف الأمني في العراق، والهشاشة الاقتصادية، وتراجع أسعار النفط، وسوء إدارة القطاعين العام والمالي، وحالة السيولة والديناميكيات غير المستقرة بين مختلف المحافظات، وإقليم كردستان العراق، والحكومة المركزية، وبين البرلمان والسلطة التنفيذية (نظراً لنجاح التصويت على حجب الثقة بشأن وزراء أساسيين في 2016). ومن الممكن بسهولة أن تظهر مجدداً مخاطر الاضطرابات الاجتماعية. ولهذه المخاطر أبعاد إقليمية ودولية في وقت تشهد فيه منطقة الشرق الأوسط قاطبة انعدام يقين على المستوى الجغرافي والاستراتيجي. وعلى الرغم من قيام البنك الدولي على نحو صريح بتقدير هذه المخاطر وتقييمها، فإنه في الوقت نفسه يعمل على إدارتها من خلال قراءة مشهد الاقتصاد السياسي للبلاد، والديناميكيات الاستراتيجية للمنطقة، وتصميم سلسلة قروض لتمويل سياسات التنمية، تشمل اختيار وترتيب ووضع أولويات للإصلاحات التي تجري مساندتها. وكما ورد في تقرير عن التنمية في العالم 2011 بشأن الصراع والأمن والتنمية، فإن توفير التمويل الذي تمس الحاجة إليه، وتحقيق الاستقرار، وإتاحة المجال لترسيخ الإصلاحات، وهيئة الأساليب التي نتبعها للانخراط في المواقف الحافلة بالتحديات، وتبني نهج متدرج - متعدد القطاعات مع التزام بأنماط عمل متعددة - سيسهم بقوة في تحقيق هدف مجموعة البنك الدولي، وهما القضاء على الفقر وتحقيق الرفاهية المشتركة. ومن الضروري مقارنة هذه المخاطر بالمخاطر التي قد تتجم عن السماح

⁹ البنك الدولي: "جمهورية العراق: الدراسة التشخيصية المنهجية" (ديسمبر/كانون الأول 2016)

للعراق أن ينزلق من منزلة دولة هشة تعاني من صراع إلى دولة فاشلة في منطقة شديدة الحساسية وتموج بالتقلبات في وقت عصيب في تاريخ الأمم.

12. يجب ترجيح الانخراط في مثل هذه البيئة الحافلة بالمخاطر مقابل افتراض عدم انخراط ومشاركة البنك الدولي. ومن المرجح أن يتسم التقدم الذي يحرزه العراق نحو المزيد من الاستقرار، والشروع مجدداً في التقدم على مسار التنمية المستدامة، وتحقيق الهدفين المتمثلين في القضاء على الفقر والرفاهية المشتركة بالبطء والعثرات. وإذا كان قرض تمويل سياسات التنمية يساند العراق في هذا المسار، لكن من المعترف به وجود مخاطر ينطوي عليها عدم تحقيق الأهداف الإنمائية لهذا التمويل على نحو تام، وبالتالي من الضروري تقدير هذه المخاطر مقابل افتراض عدم انخراط ومشاركة البنك الدولي في ذلك التوقيت من خلال سلسلة قروض تمويل سياسات التنمية. ولا تزال آفاق الاقتصاد الكلي والآفاق الاجتماعية والسياسية في العراق ضبابية. وفي غياب مساندة الموازنة، ستضطر الحكومة إلى تطبيق المزيد من الخفض في النفقات، مع تراكم المتأخرات، أو زيادة التمويل المحلي وخفض احتياطات النقد الأجنبي، وينطوي ذلك على مخاطر تقويض استقرار الاقتصاد الكلي الذي تم الحفاظ عليه إلى الآن. ومن المتوقع أيضاً أن يكون مجال المالية العامة محدوداً لتنفيذ هذه الإصلاحات، ولن يجد من قابلية تعرض العراق للأخطار في حالة وقوع صدمات مستقبلية.

13. تعتبر سلسلة قروض تمويل برامج سياسات التنمية المقترحة جزءاً من حزمة مساندة دولية مقدمة للعراق. وسيتم تنفيذ هذه السلسلة من قروض تمويل سياسات التنمية عندما يتم التوصل إلى اتفاق استعداد ائتماني بين العراق وصندوق النقد الدولي (للمزيد من التفاصيل، انظر القسم 2-3). وفي الوقت الراهن، تخطط الوكالة اليابانية للتعاون الدولي في الوقت الحالي لتقديم تمويل مواز للعملية المقترحة. وتعزم الولايات المتحدة ضمان قيام العراق بإصدار سندات أوروبية بقيمة مليار دولار في بداية 2017، كما تعزم فرنسا تقديم قرض بقيمة 450 مليون دولار في النصف الأول من 2017. ويجري تنسيق إجراءات وتدابير الإصلاح المدعومة بضمان الولايات المتحدة وقرض فرنسا على نحو وثيق، كما إنها تتسق أيضاً بصورة وثيقة مع الإصلاحات المدعومة من برنامج صندوق النقد الدولي الخاص باتفاق الاستعداد الائتماني، وسلسلة قروض سياسات التنمية المقترحة. وقد شاركت حكومة الولايات المتحدة في استضافة مؤتمر للمانحين في 2016 مع كندا وألمانيا والكويت وهولندا واليابان بهدف تأمين المساندة المالية للعراق في مواجهة الأزمة الإنسانية الناجمة عن حرب داعش. وتعهد المانحون بدفع ما إجماليه 2.1 مليار دولار في السنوات 2016-2018. وبخلاف هذه الحزمة التمويلية، يجري تنفيذ إصلاحات السياسات التي تساندها سلسلة قروض تمويل سياسات التنمية بمساعدة من برنامج مكثف ومتعدد السنوات يشتمل على مساعدة فنية ومشروعات مقدمة من المانحين والمنظمات المالية الدولية (انظر الجدول للمزيد من التفاصيل). وهذه العملية الشاملة متوسطة الأجل تساند التنفيذ السريع والفعال والمستدام للإصلاحات الهيكلية بناء على طلب السلطات المعنية.

14. تمثل الضمانات المقدمة للبنك الدولي للإنشاء والتعمير من المملكة المتحدة وكندا مكوناً في غاية الأهمية لهذا التمويل. ويعتمد حجم قرض البنك الدولي للإنشاء والتعمير بقيمة 1443.82 مليون دولار على ما إجماليه 443.82 مليون دولار قيمة تغطية ضمانية من المتوقع أن يتم تقديمها للبنك الدولي للإنشاء والتعمير في إطار حزمة المساندة الدولية الشاملة للعراق. وقد التزمت كل من المملكة المتحدة وكندا، من حيث المبدأ، بإبرام اتفاقية ضمان لصالح البنك الدولي للإنشاء والتعمير، بموجبها تضمن كل منهما بحسب حصتهما قيام العراق بسداد القرض. ويغطي الضمان المقدم من المملكة المتحدة جزءاً من القرض يعادل 371.82 مليون دولار ويعمل على صرف هذا الجزء، أما الضمان المقدم من كندا فيغطي 72 مليون دولار ويعمل على صرف ما قيمة هذا المبلغ.¹⁰ وفي كل حالة،

¹⁰ يحصل البنك الدولي على (1) خطاب ارتباط موقع من المدير العام للتجارة الدولية والتمويل بوزارة المالية الكندية؛ و(2) خطاب من وزير الدولة للتنمية الدولية بالمملكة المتحدة موجه لرئيس البنك الدولي، وفي كل حالة، يكون هناك التزام من حيث المبدأ بتقديم الضمانات المشار إليها أعلاه بموجب موافقات داخلية فقط من مجلس الوزراء في كندا، وموافقة البرلمان في المملكة المتحدة، على التوالي.

يلتزم الضامن بالدفع للبنك الدولي للإنشاء والتعمير في حالة عدم قيام العراق بالسداد، واستمر الإخفاق في السداد لمدة 6 شهور على الأقل. وفي حالة قيام الضامن بالسداد للبنك الدولي للإنشاء والتعمير بموجب اتفاقية الضمان، عندئذ يحق له استئداء ما دفعه من العراق بصورة ثنائية. ومن المتوقع إبرام الضمانات وتقديمها قبل قيام مجلس المديرين التنفيذيين للبنك الدولي للإنشاء والتعمير بمناقشة قرض تمويل سياسات التنمية، ومن المقرر عقد هذه المناقشة في 20 ديسمبر/كانون الأول 2016.

2. إطار سياسات الاقتصاد الكلي

2-1 التطورات الاقتصادية الأخيرة

15. أدت حرب داعش والتراجع في أسعار النفط إلى تباطؤ حاد في وتيرة النمو في 2014-2015. وبعد النمو القوي الذي تحقق في 4 سنوات قبل عام 2013 (بمتوسط بلغ 8%)، تباطأت وتيرة النشاط الاقتصادي في العراق لتصل إلى 0.1% في 2014، وزادت لتصل إلى 2.9% في 2015 في أعقاب الزيادة التي بلغت 18.4% في إنتاج النفط (يشمل ذلك أيضاً نصيب إقليم كردستان العراق في إنتاج النفط). وانكمش النشاط الاقتصادي غير النفطي بصورة حادة بسبب اضطرابات التجارة، وتدمير البنية التحتية، وإعاقة سبل الوصول إلى الوقود والكهرباء، وتراجع الثقة في دوائر أنشطة المال والأعمال (الجدول 1). وأثرت الصدمة الأمنية وصدمة النفط على استهلاك واستثمارات القطاع الخاص، وأدت إلى تقييد الإنفاق الحكومي، لا سيما على المشروعات الاستثمارية. وعلى ضوء التباطؤ الحاد في وتيرة النشاط الاقتصادي، وتدني استهلاك القطاع الخاص، تراجعت معدلات التضخم، وبلغت في المتوسط 1.4% في 2015، ومن المتوقع أن تظل عند 2% في 2016.¹¹

16. من المتوقع أن تصل معدلات النمو إلى 10.2% في 2016 مدفوعة بذلك بالزيادة القوية في إنتاج النفط. ومن المتوقع أن يشهد إنتاج النفط زيادة أخرى بنسبة 20.4% في 2016 ليصل إلى 4.5 مليون برميل في اليوم في المتوسط، وهو معدل تم الوصول إليه بالفعل في أغسطس/آب 2016. ويخفي التعافي في معدلات النمو بوجه عام انكماشاً مستمراً في النشاط الاقتصادي غير النفطي، الذي من المتوقع أن ينكمش في 2016 للسنة الثالثة على التوالي بعد استمرار انعدام الأمن، والجهود المتواصلة لضبط أوضاع المالية العامة.

¹¹ البيانات الرسمية لا تغطي 4 مناطق تأثرت بالصراع، حيث أشارت التقارير إلى ارتفاع معدلات التضخم بسبب نقص الوقود (المحروقات)، والسلع.

الجدول 1. العراق: المؤشرات الأساسية للاقتصاد الكلي، 2013-2019.

2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	
المتوقع			التقديري				
							النمو الاقتصادي والأسعار
1.1	0.7	1.1	10.2	2.9	0.1	7.6	إجمالي الناتج المحلي الحقيقي (التغير بالنسبة السنوية)
3.0	2.0	3.0	-5.0	-13.9	-5.1	12.4	إجمالي الناتج المحلي الحقيقي غير النفطي (التغير بالنسبة السنوية)
4.7	6.4	9.7	-11.5	-23.4	-2.6	0.0	معامل تكميش إجمالي الناتج المحلي (التغير بالنسبة السنوية)
5,608	5,434.0	5,200.0	4,818.0	5,127.0	6,672.0	7,021.0	نسب الفرد من إجمالي الناتج المحلي (دولار أمريكي)
258.0	243.8	227.4	205.1	210.2	266.7	273.6	إجمالي الناتج المحلي (بالتريليون دينار عراقي)
170.6	158.8	149.3	139.0	140.3	142.6	148.0	إجمالي الناتج المحلي غير النفطي (بالتريليون دينار عراقي)
218.3	206.2	192.4	173.8	180.3	228.7	234.6	إجمالي الناتج المحلي (بالمليار دولار)
4.5	4.5	4.5	4.5	3.7	3.1	3.0	إنتاج النفط (مليون برميل/اليوم) 1/
3.8	3.8	3.8	3.8	3.4	2.6	2.4	صادرات النفط (مليون برميل/اليوم) 2/
47.0	45.7	42.0	35.5	45.9	96.5	102.9	أسعار صادرات النفط (دولار للبرميل)
2.0	2.0	2.0	2.0	2.3	1.6	3.1	تضخم أسعار المستهلكين (التغير بالنسبة السنوية نهاية الفترة)
2.0	2.0	2.0	2.0	1.4	2.2	1.9	تضخم أسعار المستهلكين (التغير بالنسبة السنوية المتوسط)
							(كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي)
							الحسابات الوطنية
18.2	18.7	20.2	17.4	24.3	25.9	26.9	إجمالي الاستثمار المحلي
9.2	9.9	11.2	8.1	15.1	18.4	17.4	منه: عام
84.5	85.0	86.6	89.3	81.7	69.6	69.5	الاستهلاك المحلي الإجمالي
20.3	21.7	23.5	25.7	22.3	18.5	21.0	منه: عام
15.3	12.5	13.4	10.6	18.2	28.6	28.1	إجمالي المذخرات الوطنية
7.7	4.5	4.4	-0.1	2.8	13.1	11.2	منه: عام
-2.9	-6.2	-6.8	-6.8	-6.1	2.7	1.1	الانخفاض - رصيد الاستثمار
							(من الناتج الداخلي الإجمالي، ما لم يذكر خلاف ذلك (%))
							المالية العامة
34.3	35.1	34.8	32.2	30.2	39.1	42.2	الإيرادات الحكومية والمنح
29.7	30.6	30.1	28.3	27.4	36.9	38.6	الإيرادات الحكومية من النفط
4.6	4.5	4.6	3.9	2.8	2.2	3.5	الإيرادات الحكومية غير النفطية
36.0	40.5	41.8	40.4	42.5	44.9	48.0	النفقات، منها
26.8	30.6	30.6	32.3	27.4	26.1	30.6	نفقات ومصروفات جارية
9.2	9.9	11.2	8.1	15.1	18.4	17.4	النفقات الرأسمالية
-1.7	-5.3	-7.0	-8.2	-12.3	-5.4	-5.8	رصيد المالية العامة الإجمالي (بما في ذلك المنح)
-37.6	-41.2	-45.4	-43.1	-45.0	-58.6	-67.6	رصيد المالية العامة الأساسية غير النفطي (كنسبة من إجمالي الناتج المحلي غير النفطي)
-37.6	-41.2	-45.4	-43.1	-46.8	-67.0	-67.6	رصيد المالية العامة الأساسية غير النفطي بعد التسوية (كنسبة من إجمالي الناتج المحلي غير النفطي) 4/
44.5	48.2	52.5	48.9	50.9	71.1	74.1	الاتفاق الأساسي غير النفطي بعد التسوية (كنسبة من إجمالي الناتج المحلي غير النفطي) 4/
-2.9	-4.3	13.2	-9.9	-30.5	-9.6	17.2	الاتفاق الأساسي غير النفطي بعد التسوية (النمو الحقيقي السنوي، النسبة السنوية) 4/
							بنود إضافية:
61.3	63.1	61.9	61.3	54.9	32.6	31.2	إجمالي الدين الحكومي (كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي) 3/
133.9	130.1	119.1	106.6	97.8	74.6	73.1	إجمالي الدين الحكومي (كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي) 3/
38.7	40.3	38.2	37.8	36.7	25.2	25.3	الدين الحكومي الخارجي (كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي)
84.5	83.2	73.5	65.7	66.1	57.6	59.3	إجمالي الدين الحكومي (بالمليار دولار أمريكي)
							(كنسبة، ما لم يذكر خلاف ذلك (%))
							المؤشرات النقدية
6.8	7.2	-0.2	2.2	-12.6	-9.6	12.6	النمو في احتياطي الأموال
7.5	7.2	4.9	5.1	-9.0	3.6	15.9	النمو في المعروض النقدي
...	...	...	...	6.0	6.0	6.0	سعر الفائدة على الوثائق (نهاية الفترة)
							(من الناتج الداخلي الإجمالي، ما لم يذكر خلاف ذلك (%))
							القطاع الخارجي
-2.9	-6.2	-6.8	-6.8	-6.1	2.7	1.1	حساب جاز: حساب العمليات الجارية
2.4	1.8	-0.4	-0.8	-0.1	11.2	9.9	الميزان التجاري
29.7	30.5	30.1	28.3	31.3	40.6	38.3	الصادرات السلعية
-27.3	-28.8	-30.5	-29.0	-31.5	-29.4	-28.4	الواردات السلعية
-0.3	-3.3	-2.3	-3.5	-7.1	-10.3	-1.3	إجمالي ميزان المعاملات الجارية
37.3	38.1	38.5	43.0	53.7	66.7	77.8	إجمالي الاحتياطيات (بالمليار دولار)
5.6	5.8	5.9	6.7	9.6	10.9	10.8	كعدد شهور من واردات السلع والخدمات
...	...	...	...	1167.0	1166.0	1166.0	سعر صرف الدينار مقابل الدولار (متوسط الفترة)
...	...	...	...	7.5	4.6	6.5	سعر الصرف الحقيقي المعمول به (التغير كنسبة مئوية، نهاية الفترة) 4/
0.6	6.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	العملة التمويلية (بالمليار دولار)

المصادر: السلطات والجهات العراقية، وتقديرات وتوقعات موظفي صندوق النقد الدولي البنك الدولي.

1/ لا يعكس إنتاج حكومة إقليم كردستان العراق في 2013-2014.

2/ يعكس صادرات حكومة إقليم كردستان العراق من خلال شركة تسويق النفط العراقية.

3/ يتضمن المتأخرات.

4/ إيجابي يعني زيادة في القيمة.

الجدول 2.

العراق: حسابات المالية العامة الخاصة بالحكومة المركزية، 2013-2019

(كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي)

2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	
المتوقع			التقديري				
34.3	35.1	34.8	32.2	30.2	39.1	42.2	الإيرادات والمنح
34.3	35.1	34.7	32.2	30.2	39.1	42.2	الإيرادات
29.7	30.6	30.1	28.3	27.4	36.9	38.6	النفطية
4.6	4.5	4.6	3.9	2.8	2.2	3.5	غير النفطية
0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	المنح
36.0	40.4	41.8	40.4	42.5	44.5	48.0	النفقات
26.8	30.6	30.6	32.3	27.4	26.1	30.6	نفقات ومصروفات جارية
17.4	18.6	20.3	22.6	20.1	15.1	15.0	رواتب ومعاشات تقاعدية
13.4	14.4	15.7	17.6	15.8	11.9	11.9	رواتب
4.0	4.2	4.5	5.0	4.3	3.2	3.1	معاشات تقاعدية
2.9	3.1	3.2	3.1	2.2	3.4	6.0	السلع والخدمات
5.2	5.5	5.9	5.5	4.5	5.5	7.3	التحويلات
1.3	1.2	1.3	1.1	0.6	0.3	0.4	مدفوعات الفائدة
0.0	2.2	0.0	0.0	0.0	1.8	1.9	إصلاحات ما أفسدته الحرب /1/
9.2	9.9	11.2	8.1	15.1	18.4	17.4	الإنفاق الاستثماري
3.9	4.2	5.1	1.9	6.0	9.5	11.8	الإنفاق الاستثماري غير النفطي
5.3	5.6	6.0	6.1	9.1	8.9	5.6	الإنفاق الاستثماري النفطي
-1.7	-5.3	-7.0	-8.2	-12.3	-5.4	-5.8	الرصيد الكلي
...	...	...	...	0.1	-1.6	-0.5	الفرق الإحصائي
1.7	5.3	7.0	8.2	12.2	7.0	6.3	القوة التمويلية
0.3	1.4	4.0	-0.8	2.0	2.2	4.6	التمويل
0.4	0.9	2.8	1.7	1.4	0.0	0.0	التمويل الخارجي
0.4	0.9	1.5	1.6	1.4	0.0	0.0	قروض الموازنة
0.0	0.0	0.2	0.1	0.0	0.0	0.0	المؤسسات المالية الدولية
0.0	0.0	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	الثنائي
1.0	1.2	1.9	1.2	0.1	0.0	0.0	سندات أوروبية
-1.0	-0.7	-0.6	-1.0	-0.8	-0.7	-0.4	قروض المشروعات
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	5.0	استهلاك الدين
0.0	0.0	0.0	0.0	1.0	0.0	0.0	أصول محتفظ بها بالخارج
0.0	0.0	0.0	0.0	-2.3	2.9	0.0	حيازة حقوق السحب الخاصة
0.0	0.0	0.0	-0.1	-2.3	2.9	0.0	نعم دائنة (حسابات الدفع)/مستحقة
0.0	0.0	0.0	-2.6	2.5	0.0	0.0	المتأخرات
1.1	0.8	3.0	9.0	10.2	4.8	1.7	تمويل محلي
1.1	0.8	3.0	9.3	8.6	1.8	1.7	التمويل من البنك
0.7	0.8	2.4	6.1	4.8	1.3	1.5	مصرف العراق المركزي
0.4	0.0	0.6	3.1	3.8	0.4	0.1	مصارف تجارية
0.4	0.0	0.4	0.0	3.8	0.4	0.1	القروض
0.0	0.0	0.2	3.1	0.0	0.0	0.0	الودائع
0.6	0.7	0.6	0.3	0.0	0.0	0.0	إجمالي مبلغ التمويل من غير البنوك
0.0	0.0	0.0	0.0	-0.1	0.0	0.0	نعم دائنة (حسابات الدفع)/مستحقة
-0.6	-0.7	-0.6	-0.6	1.7	0.8	0.0	المتأخرات
0.3	3.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	القوة التمويلية
6.5	7.0	7.6	8.1	7.1	6.2	6.0	بنود إيضاحية:
26.8	30.6	30.6	32.3	27.4	26.1	30.6	نفقات أمنية
29.4	31.4	34.5	33.1	32.8	33.5	40.1	الإنفاق الجاري (كنسبة من إجمالي الناتج المحلي)
29.4	31.4	34.5	33.1	34.0	38.0	40.1	الإنفاق الأساسي غير النفطي (كنسبة من إجمالي الناتج المحلي)
44.5	48.2	52.5	48.9	50.9	71.1	74.1	الإنفاق الأساسي غير النفطي بعد التسوية (كنسبة من إجمالي الناتج المحلي) 2/
-24.8	-26.9	-29.8	-29.2	-30.0	-31.3	-36.5	رصيد المالية العامة الأساسي غير النفطي (كنسبة من إجمالي الناتج المحلي)
-24.8	-26.9	-29.8	-29.2	-31.2	-35.8	-36.5	رصيد المالية العامة الأساسي غير النفطي بعد التسوية (كنسبة من إجمالي الناتج المحلي) 2/
-37.6	-41.2	-45.4	-43.1	-46.8	-67.0	-67.6	رصيد المالية العامة الأساسي غير النفطي بعد التسوية (كنسبة من إجمالي الناتج المحلي غير النفطي)

المصادر: السلطات والجهات العراقية، وتقديرات وتوقعات موظفي صندوق النقد الدولي البنك الدولي.

1/ محسوبة بنسبة 5% من صادرات النفط بحسب الأمم المتحدة قرار مجلس الأمن رقم 1483 لتمويل تعويضات الحرب على الكويت.

2/ تم التعديل والتسوية للمحاسبة عن تقديرات السنة الكاملة الخاصة بتحويلات الحكومة الاتحادية إلى إقليم كردستان في 2014 و2015، والتي تم إجراء تحويلات فعلية فيهما لشهرين و5 شهور فقط على التوالي.

17. أدى تراجع حصيلة النفط إلى زيادة هائلة في عجز الموازنة في 2015-2016 (الجدول). وقد زاد هذا العجز بصورة حادة من متوسط بلغ 5.6% من إجمالي الناتج المحلي في 2013 و 2014 إلى 12.3% و 8.2% في 2015 و 2016 على التوالي. وجاء ذلك نتيجة الانخفاض الحاد في أسعار النفط، التي تراجعت من متوسط سنوي بلغ 96.5 دولار للبرميل في 2014 إلى 45.9 دولار للبرميل في 2015، و 35.5 دولار للبرميل في 2016. وتراجعت إيرادات النفط بقيمة بلغت 35 مليار دولار في 2015 (خفض بنسبة 41%). وأدت الزيادة في إنتاج وصادرات النفط في 2016 إلى إحداث زيادة طفيفة في إيرادات النفط، وذلك على الرغم من استمرار تراجع أسعار النفط. وأجبر التمويل المحدود المتاح الحكومة على إدخال بعض التعديلات والتسويات لاحتواء عجز الموازنة في كل من 2015 و 2016. وعلى جانب الإيرادات، دار محور التركيز حول ضمان زيادة حجم صادرات النفط (على سبيل المثال، من خلال تعظيم الاستفادة من البنية التحتية للنفط - خطوط الأنابيب، ومنشآت التخزين، والصيانة). وعلى جانب المصروفات، أعطت الحكومة أولوية لدفع الأجور والمعاشات وخدمة الدين والاستثمارات ذات الصلة بالنفط، والاستثمارات الرأسمالية غير النفطية التي تعاني من تباطؤ شديد في التنفيذ.

18. كانت الأولوية في الصرف في 2016 لضبط أوضاع المالية العامة، لكن مكونات الإنفاق العام لم تساند بعد النمو متوسط الأجل. وفي 2015-2016، تراجع الإنفاق غير المترتب بالقطاع النفطي، كما انخفض العجز الأولي غير النفطي في الموازنة العامة بنسبة تراكمية بلغت 22، و 24 نقطة مئوية من إجمالي الناتج المحلي غير النفطي مقارنة بمعدلات سنة 2014.¹² وسجلت النفقات الاستثمارية غير النفطية التي تعتبر غير منتجة للغاية في غياب نظام ملائم لإدارة الاستثمارات العامة¹³ معظم التعديلات والتسويات. وعملت الحكومة على حماية الإنفاق على الرواتب لما يبلغ 3 ملايين موظف مدني (يمثل ذلك ما يزيد على 40% من حجم التوظيف في العراق، وتقريباً جميع الوظائف العامة في العراق¹⁴)، ويشمل ذلك الدفاع والأجهزة الأمنية، والتحويلات إلى المؤسسات المملوكة للدولة (لدفع الرواتب بالدرجة الأولى)، ومدفوعات المعاشات الكبيرة للغاية والتي تنسم بالسخاء. وعلى الرغم من أن الحجم العام لإجراءات ضبط الإنفاق كان ضرورياً للحفاظ على استقرار الاقتصاد الكلي، فمن الضروري إجراء المزيد من الخفض للإنفاق العام وإعادة توجيهه لتقديم الخدمات العامة وتوفير البنية التحتية. وتعتبر فاتورة الأجور المتضخمة والإنفاق على المعاشات التقاعدية (87% من إجمالي الإنفاق الأساسي غير النفطي في 2016) - وهو ما لا يرتبط طردياً مع جودة تقديم الخدمات - غير مستدامة نظراً لأنها تستبعد النفقات الأخرى الجارية والرأسمالية التي تمثل أهمية حيوية للنمو متوسط الأجل. وتشير التقديرات إلى أن دعم خدمات الكهرباء¹⁵ والتحويلات إلى المؤسسات المملوكة للدولة (لدفع الرواتب بصورة رئيسية) في 2016 تجاوزت 6% من إجمالي الناتج المحلي.

19. تم استئناف التنفيذ الجزئي في أغسطس/آب 2016 لترتيبات الموازنة بين الحكومة المركزية في بغداد وإقليم كردستان العراق، والتي توقفت منذ يونيو/حزيران 2015. ونص اتفاق بغداد الذي تم التوصل إليه في ديسمبر/كانون الأول 2014 على قيام بغداد بتحويل 17% من الموازنة الاتحادية إلى حكومة إقليم كردستان العراق (ناقصاً منها نفقات سيادية محددة) في مقابل صادرات تبلغ 0.55 مليون برميل نفط يومياً في المتوسط من مناطق إنتاج النفط الخاضعة لسيطرة حكومة إقليم كردستان العراق في المناطق الشمالية في العراق. ويجري تصدير نفط الشمال (حكومة إقليم كردستان العراق وكركوك) إلى جيجان بتركيا من خلال خط أنابيب جديد في إقليم كردستان العراق يتجنب المناطق الخاضعة تحت سيطرة داعش. وقد توقف تنفيذ هذا الاتفاق من يونيو/حزيران 2015 إلى يوليو/تموز 2016 نظراً لأن (1) صادرات النفط من حكومة إقليم كردستان العراق (ومعها كركوك) قد تراجعت من الكمية المتفق عليها والبالغة

¹² بافتراض أن التحويلات المتوقعة عليها لحكومة إقليم كردستان العراق كان من المقرر تنفيذها بصورة تامة في 2015 و 2016.

¹³ انظر استعراض الإنفاق العام في العراق، البنك الدولي، 2014.

¹⁴ انظر تقرير البنك الدولي. "دراسة تشخيصية منهجية خاصة بالعراق" (ديسمبر/كانون الأول 2016).

¹⁵ محسوبة كفرق بين تكلفة الخدمة والإيرادات المحصلة.

0.55 مليون برميل في اليوم إلى 0.15 مليون برميل في اليوم، وتبعاً لذلك أصبحت لا شيء تقريباً حيث بدأت حكومة إقليم كردستان العراق في تصدير نفطها مباشرة؛ و(2) التحويلات من بغداد إلى إربيل كانت أقل من النسبة المتفق عليها البالغة 17%. وفي أغسطس/آب 2016، اتفق الطرفان على استئناف صادرات النفط، وتقاسم الإيرادات بالتساوي حتى نهاية 2016.¹⁶ ونظراً لتحقيق الفائدة لكلا الحكومتين، فهما يناقشان في الوقت الراهن اتفاقية لاحقة لعام 2017.

20. قامت الحكومة بتمويل عجز موازنتها جزئياً من خلال تراكم المتأخرات، مع متأخرات خارجية من المتوقع الإفراج عنها بنهاية 2016. وعلاوة على عجز الموازنة العام البالغ 16.6 تريليون دينار عراقي، على الحكومة سداد المتأخرات الداخلية والخارجية المتراكمة منذ 2014. وتشير التقديرات إلى أن إجمالي المتأخرات حتى نهاية يونيو/حزيران 2015 يبلغ 12.5 تريليون دينار عراقي (10.6 مليار دولار)، أي ما يعادل 6.1% من إجمالي الناتج المحلي. وحتى على الرغم من المدفوعات الجزئية التي تم القيام بها في النصف الأول من 2016، فإن المتأخرات الخارجية المتراكمة تجاه شركات النفط الدولية، وتلك الخاصة بالمشاركة في إنتاج الغاز الطبيعي في نهاية يونيو/حزيران 2016 قد بلغت 3.7 مليار دولار، و225 مليون دولار على التوالي. وبموجب برنامج صندوق النقد الدولي الخاص باتفاق الاستعداد الائتماني، التزمت الحكومة بسداد هذه المتأخرات بنهاية العام (معياري الأداء) لتجنب خفض القسري للاستثمارات والعمليات من جانب الشركات العاملة في قطاع الطاقة. ويستلزم دفع المتأخرات الداخلية وتشمل دفع مقابل الاستثمارات غير النفطية وشراء سلع وخدمات أولاً تحديد تام من جانب الحكومة، ومراجعة وتدقيق هذه المتأخرات، وصياغة خطة للسداد.

21. يعاني العراق من محدودية مصادر التمويل الداخلية والخارجية. ويجري تمويل عجز موازنة 2016 بصورة رئيسية من خلال البنوك المحلية، وتجري إعادة تمويل معظم هذا العجز من التسهيلات الائتمانية لمصرف العراق المركزي نظراً للقيود على السيولة لدى معظم المصارف (البنوك). وحققت محاولة إصدار سندات خمسية بقيمة 5 تريليونات دينار عراقي للجمهور العام 0.6 مليار دينار فقط نظراً لأن سعر الفائدة (8%) لم يكن جذاباً بصورة كافية. ونظراً لأن العراق عبر التاريخ كان لديه فائض في الموازنة، فإنه لم يعمل على تطوير سوق سندات الخزنة، كما لم ينجح في إصدار سندات خارجية على مدى السنوات العشر الماضية.¹⁷ ويتضمن التمويل الخارجي لموازنة 2016 قرض تمويل سياسات التنمية المقترح والمقدم من البنك الدولي بقيمة 1443.82 مليون دولار، وتمويل بقيمة 1.2 مليار دولار بموجب برنامج صندوق النقد الدولي الخاص باتفاق الاستعداد الائتماني. وأدت زيادة التمويل الداخلي في 2014-2015 إلى زيادة حادة في الدين العام، كما ساهمت هذه الزيادة في سحب مبالغ كبيرة من احتياطي النقد الأجنبي لتمويل واردات الحكومة.

22. حتى يتسنى حماية القطاع المصرفي (الذي يعاني من ضعف بالفعل) من الآثار غير المباشرة لداعش، يقوم مصرف العراق المركزي في الوقت الحالي بإحكام الرقابة والخطط لتبني لوائح وضوابط لمكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب. وبسبب حرب داعش، تم تدمير أصول مادية لبعض البنوك وعملائها، وشهد النشاط الاقتصادي اليومي اضطرابات، وأدت اضطرابات التجارة إلى تراجع تمويل الواردات، وزادت مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب. وفي 2012، قام فريق العمل المالي (فاتف) بتقييم العراق باعتباره إما غير ممثل أو ممثل جزئياً فقط لما يبلغ 35 توصية من توصيات فاتف الأربعين، وللتوصيات التسع الخاصة. وأصدرت الحكومة قانون مكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب في أكتوبر/تشرين 2015 (إصلاحات مدعومة بقرض تمويل سياسات التنمية لسنة 2015)، وقد عمل هذا القانون على استبعاد العراق من القائمة السوداء لفريق العمل المالي (فاتف). ومع نهاية 2016، من المتوقع أن

¹⁶ في أغسطس/آب 2016، قدمت شركة نفط الشمال لحكومة إقليم كردستان العراق 50% من صادراتها البالغة 640329 برميل، بحسب تقارير وزارة الموارد الطبيعية لدى حكومة إقليم كردستان العراق.

¹⁷ باستثناء الإصدار المنفرد للسندات الذي كان عبارة عن تجميع لدين تجاري في فترة حكم صدام في أداة حكومية مضمونة.

يتبنى العراق لائحة مكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب التي ستعمل على تعزيز الرقابة المصرفية، وتساعد في تطوير القطاع المصرفي في العراق.

23. في مواجهة تراجع أسعار النفط، شهد رصيد الحساب الجاري عجزاً يجري تمويله جزئياً في الوقت الحالي بخفض كبير في احتياطات النقد الأجنبي. وتراجعت إيرادات تصدير النفط إلى حوالي 49 مليار دولار في 2015 مقارنة بما بلغ 84 مليار دولار في 2014. ونتيجة لذلك تحول رصيد الحساب الجاري إلى عجز بلغ 6.1% من إجمالي الناتج المحلي في 2015 مقارنة بفائض بلغ 2.7% من إجمالي الناتج المحلي في 2014. وتشير التقديرات إلى تدهور العجز ليصل إلى 7.1% في 2016. وحتى يتسنى التمويل الجزئي لهذا العجز، تراجع إجمالي احتياطات النقد الأجنبي من حوالي 67 مليار دولار في نهاية 2014 إلى 54 مليار دولار في نهاية 2015، وإلى 48 مليار دولار في نهاية يونيو/حزيران 2016، بقيمة لا تزال تزيد على واردات 7 شهور. وقد ساعد التراكم القوي لاحتياطات النقد الأجنبي أثناء فترات السنوات 2010-2013 على تهدئة وتيرة الانكماش المطلوبة في الطلب المحلي، لا سيما في سياسة المالية العامة.

2-2 آفاق الاقتصاد الكلي والقدرة على تحمل أعباء الديون

24. من المتوقع أن تتحسن الآفاق الاقتصادية للعراق بافتراض وجود بيئة أمنية مواتية ولكنها لا تزال حافلة بالتحديات، حيث ستعمل هذه البيئة مع الجهود المتواصلة لضبط أوضاع المالية العامة على تقييد معدلات النمو. ومع وجود أدلة وشواهد من سوق العقود والمعاملات الآجلة تشير إلى التعافي التدريجي لأسعار صادرات نفط العراق لتصل إلى 50 دولاراً للبرميل في 2012، وهو سعر أقل من نصف سعر ما قبل الأزمة، من المتوقع أن تواصل الحكومة برنامجها بشأن ضبط أوضاع المالية العامة الذي يسانده اتفاق الاستعداد الاستئماني. ومن المتوقع أن يظل إنتاج النفط بما في ذلك إنتاج حكومة إقليم كردستان العراق عند 4.5 مليون برميل يومياً، وذلك على ضوء المستوى المتوقع للاستثمارات النفطية. وتشير التوقعات المتحفظة إلى حدوث نمو بنسبة 3% في 2017 في النشاط الاقتصادي غير النفطي بعد 3 سنوات من الانكماش، ويرجع السبب في هذا النمو إلى زيادة معدلات الاستثمارات غير النفطية الممولة داخلياً، وزيادة معدلات الإنفاق الممول من المانحين، وقد تأخر ذلك من 2016 إلى 2017. وتفتقر هذه التنبؤات والتوقعات أن الحرب ضد داعش ستستمر في 2017، ولن يتحسن الوضع الأمني بصورة كبيرة. ولهذا السبب، من المتوقع أن يظل معدل النمو في إجمالي الناتج المحلي غير النفطي أقل من المعدلات التاريخية (التي تنطوي عليها المرونة التاريخية) (يرجى الاطلاع على المزيد من النقاش حول آفاق الاقتصاد الكلي غير اليقينية في الإطار 2).¹⁸ وتشير التنبؤات إلى أن زيادة أسعار النفط ستعمل على زيادة معامل تكميش إجمالي الناتج المحلي بنسبة 9.7% في 2017، وهو ما سيدفع النمو الاسمي لإجمالي الناتج المحلي ليصل إلى 10.9% في 2017. ومهما يكن من أمر، تشير التنبؤات إلى أن معدلات التضخم مقاسة بمؤشر أسعار المستهلكين ستظل مستقرة عند 2% على مدى فترة التنبؤ، وذلك لأن إنفاق المستهلكين سيظل بمعزل بصورة كبيرة عن ارتفاع أسعار النفط.

25. من غير الممكن تحقيق تحسينات جوهرية في النشاط الاقتصادي غير النفطي ما لم تكن الحكومة قادرة على استعادة السيطرة على المناطق التي تسيطر عليها داعش، والحد من العنف، واستعادة الثقة. وتشير التنبؤات المتحفظة، على المدى المتوسط، إلى أن إجمالي الناتج المحلي غير النفطي سيتعافى بنسبة 4% أو حوالي نصف متوسط معدلات النمو الذي كان سائداً قبل 2014، وذلك نظراً لزيادة عدم اليقين والعنف المتكرر، ويتضمن ذلك استمرار حرب داعش، كل هذا سيعمل على تأخير الاستثمارات وإعاقة عجلة

¹⁸ منذ 2013، ومتوسط المضاعف المالي مقاساً بنسبة النمو غير النفطي الحقيقي إلى معدل نمو الإنفاق غير النفطي الأساسي الحقيقي يبلغ 0.59. وباستخدام هذا المضاعف المالي، من الممكن أن يصل نمو إجمالي الناتج المحلي غير النفطي إلى 7.8% في 2017.

التنمية.¹⁹ وسيعمل النشاط الزراعي ونشاط الإنشاءات على موازنة النمو وتحقيق استدامته، لكن تدني مستوى الإنفاق الحكومي قد ينجم عنه تدني معدلات نمو الخدمات. وعلى جانب الطلب، فإن زيادة معدلات التثريد وانعدام الأمن ستعمل في البداية على الحد من الاستهلاك الخاص والاستثمارات الخاصة، التي من المتوقع أن تزيد عندئذٍ أيضاً بفضل توفر التسهيلات الائتمانية القروض للقطاع الخاص. وتشمل آفاق 2017-2019 أثر الإصلاحات الجارية التي يساندها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي في المالية العامة، وتقديم الخدمات، وبيئة أنشطة الأعمال، والقطاع المالي.

26. يجري التنبؤ بتحسين آفاق الاقتصاد الكلي بناءً على افتراضات متحفظة حول صادرات نفط العراق. ويجري إنتاج النفط في العراق في مناطق تحت السيطرة التامة للحكومة المركزية وحكومة إقليم كردستان العراق: الجزء الجنوبي في البلاد حول البصرة والحقول الشمالية لإقليم كردستان العراق وكركوك. ومن ثم، يمكن أن يظل إنتاج وصادرات النفط قوياً وفي حالة نمو حتى وإن كانت وتيرة الحرب ضد داعش بطيئة. وهذا المتوسط المتوقع لصادرات النفط البالغة 3.8 مليون برميل في اليوم في 2017 وما بعدها هو مستوى الصادرات الذي حققه العراق (الحكومة المركزية وحكومة إقليم كردستان) بالفعل في أغسطس/آب 2016. ويتمتع العراق بقدرات تصدير حالية تبلغ 4 ملايين برميل في اليوم يمكن أن تستوعب زيادات الصادرات المخططة. وأشارت شركات النفط إلى ضرورة قيام الحكومة بمضاعفة الإنفاق الاستثماري كي يظل إنتاج وصادرات النفط في اتجاه الصعود.

27. على المدى المتوسط، ستستمر الحكومة في تنفيذ برنامج ضبط أوضاع المالية العامة لاحتواء الزيادة في إجمالي الدين العام والحفاظ على إجمالي احتياطات النقد الأجنبي عند مستوى مستدام/الجدول). وبناء على الجهود الرامية إلى احتواء عجز الموازنة والتي بُذلت في 2015-2016، والتي جاءت اضطراراً بسبب تراجع التمويل الخارجي مقارنة بما كان متوقعاً والزيادة التدريجية في أسعار النفط، تشير التنبؤات إلى خفض عجز الموازنة العام إلى 1.7% من إجمالي الناتج المحلي في 2019. وجزء من هذه الجهود الهائلة لضبط أوضاع المالية العامة يتأتى من جانب الإيرادات من خلال تحسين إيرادات النفط، ومن الجهود الرامية إلى زيادة إيرادات ضريبة الدخل الشخصي من خلال توسيع القاعدة الضريبية وتطبيق الضريبة بسعر مقطوع يبلغ 4.8% على رواتب ومعاشات موظفي الخدمة المدنية، وزيادة سعر الضريبة المعمول به والمتدني للغاية.²⁰ ومن المتوقع أيضاً أن تزيد إيرادات الجمارك مع استعادة الحكومة بعض المناطق الحدودية التي تقع حالياً تحت سيطرة داعش، ومن خلال تحقيق مكاسب كفاءة الاستخدام والأداء. وعلى جانب الإنفاق، سيتم احتواء الإنفاق الأساسي غير النفطي في معظمه من خلال خفض فاتورة الأجور عن طريق التناقص الطبيعي في أعداد الموظفين، وتطبيق أدوات رقابة قوية على المستفيدين من المعاشات التقاعدية، والتأجيل المستمر للاستثمارات غير النفطية الأقل أولوية. وستعمل الحكومة على خفض فاتورة الأجور بإحلال موظف واحد محل كل 6 موظفين يتقاعدون. ويبلغ عدد موظفي الخدمة المدنية وأفراد الأمن والعسكريين حوالي 3 ملايين تقريباً. ومن المتوقع أن يزيد عدد المتقاعدين من 50 ألف في السنة في 2017 إلى 80 ألف في السنة في 2020. وتعتزم الحكومة أيضاً تشجيع ترك الخدمة من خلال دفع جزء من الراتب والمعاشات المبكرة. ومن المتوقع أن يتأتى من هذه الإجراءات والتدابير خفض فاتورة الرواتب بقيمة اسمية تبلغ 1% في 2017، و2% في 2018 و2019. وتعتزم الحكومة وضع حد

¹⁹ من المحقق والموثق على نحو جيد أن استمرار الهشاشة والعنف يعمل على إبطاء جهود التعافي بعد الصراع. فعلى سبيل المثال، نجد أن معدل نمو بنسبة 4.5% يتمشى مع متوسط معدلات النمو لعدد كبير من بلدان خرجت من صراع على مدى 1970-2014، والتي حافظت على السلام لمدة 10 سنوات على الأقل بعد انتهاء الصراع (انظر: الأثر الاقتصادي للصراعات وأزمة اللاجئين في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا)، مذكرة نقاش موظفي صندوق النقد الدولي، سبتمبر/أيلول 2016).

²⁰ تُقدر بنسبة 1% تقريباً من إجمالي الأجور متضمنة البدلات.

أقصى لمعاشات التقاعد التي لا تقوم على الاشتراكات والتي تُصرف من خلال الموازنة²¹ عند 10.3 تريليون دينار عراقي (مستوى 2016)، ويرجع الفضل في ذلك إلى الخفض التدريجي لأعداد المستفيدين، وتطبيق القواعد الحالية التي تمنع الجمع بين أكثر من معاش تقاعدي أو الحصول على المعاش التقاعدي من دون حد أدنى من فترة الاشتراك أو عند سن أقل من السن القانوني لتقاضي المعاش التقاعدي. ومن المتوقع أن تسهم الإصلاحات التي تساندها العملية المقترحة من قرض تمويل سياسات التنمية (انظر القسم 4-2) في احتواء الإنفاق العام وزيادة كفاءته.

28. تشير التنبؤات إلى وصول الدين العام إلى ذروته ليصل إلى 63.1% من إجمالي الناتج المحلي في 2018 قبل المضي في اتجاه التراجع، لكن مع ذلك هناك التزامات طارئة ومحمّلة كبيرة ولكنها غير محددة برقم محدد حتى الآن - الشكل 1. وتقتصر التنبؤات الخاصة بالدين سداد مبالغ كبيرة كتعويضات عن الحرب ضد الكويت في 2018 (منذ بداية الصدمة المزدوجة التي ضربت العراق، اتفقت حكومة العراق وحكومة الكويت على تأجيل دفع هذه التعويضات للسنة التالية على ضوء التحديات قصيرة الأجل التي يواجهها العراق).²² وخلص تحليل القدرة على تحمل أعباء الدين العام إلى إمكانية تحمل هذه الأعباء على المدى المتوسط، وذلك على ضوء الإجراءات المتبني بها لضبط أوضاع المالية العامة وتحسين آفاق النمو. ومع ذلك، تتسم هذه القدرة بالحساسية إزاء الصدمات، لا سيما نمو إجمالي الناتج المحلي والرصيد الأساسي.²³ وعلاوة على ذلك، من المرجح أن تمثل التزامات العديد من المؤسسات المالية وغير المالية المملوكة للدولة جزءاً كبيراً من الالتزامات الطارئة والمحمّلة غير المحددة كمياً للحكومة. وكما ورد تفصيلاً في القسم 4-2، هناك العديد من المؤسسات المملوكة للدولة التي تعاني من عدم السلامة المالية، والتي استفادت من قروض ميسورة من بنوك مملوكة للدولة تم استخدامها لتمويل نفقات جارية، وخاصة الرواتب. ولم يتم إجراء مراجعة وفق معايير إعداد التقارير المالية الدولية منذ 2006 لمصرفي الرشيد والرافدين، وهما أكبر مصرفين مملوكين للدولة. ويقوم هذان المصرفان بأنشطة شبيهة بأنشطة المالية العامة، تتضمن تمويل المؤسسات المملوكة للدولة التي تعاني من عدم السلامة المالية، ومن المرجح أن يتراجع رأس مالهما بشدة. وإذا نظرنا نظرة أطول أمداً، وبافتراض قدرة الحكومة على موازنة جهود ضبط أوضاع المالية العامة خلال السنوات 2017-2021، سنجد أن موقف المالية العامة في العراق يتسق مع مسار الاستدامة - الإطار 1.

²¹ بعد الإصلاح الذي تم في 2006، والتعديل الذي جرى في 2014، يحصل جميع الموظفين العموميين المتقاعدين بعد 2006 على المعاش التقاعدي من الصندوق الوطني للمعاشات (للتقاعد). ويحصل موظفو الخدمة المدنية الذين تقاعدوا قبل 2006 ومن يندرج تحت الفئات المحددة في القوانين اللاحقة (ومن بينهم شهداء الإرهاب وضحايا الحرب وأقاربهم وذويهم المستحقين) على معاشات التقاعد التي لا تقوم على الاشتراكات من خلال الموازنة العامة للدولة.

²² ما يعادل 5% من صادرات النفط بحسب ما أقرته الأمم المتحدة. قرار مجلس الأمن رقم 1438 لتمويل تعويضات الحرب على الكويت.

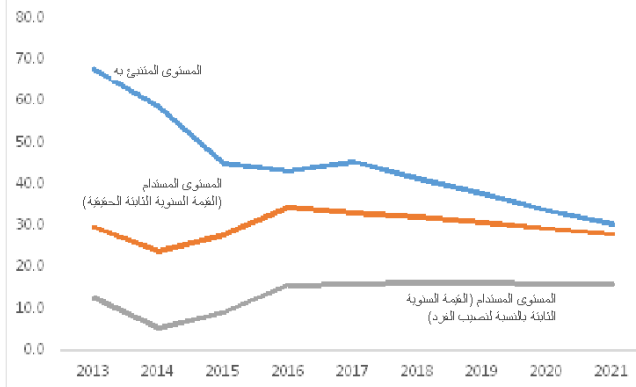
²³ ارتفاع أسعار الفائدة بصورة دائمة سيؤدي إلى زيادة مسار الدين العام. وتؤدي الاحتياجات التمويلية الكبيرة للعراق إلى خلق مخاطر تمديد آجال الديون وفق جميع السيناريوات. ويتضمن الملحق 1 من تقرير موظفي صندوق النقد الدولي في يوليو/تموز 2016 تحليل تفصيلي حول القدرة على تحمل أعباء الديون.

الإطار 1. نظرة بديلة على قدرة العراق على تحمل أعباء الديون

العراق: عجز الموازنة الأساسي غير النفطي المتنبئ به والمستدام باستخدام نهج

فرضية الدخل الدائم

(كنسبة مئوية [%] من إجمالي الناتج المحلي غير النفطي)



المصدر: تقديرات وتوقعات موظفي البنك الدولي.

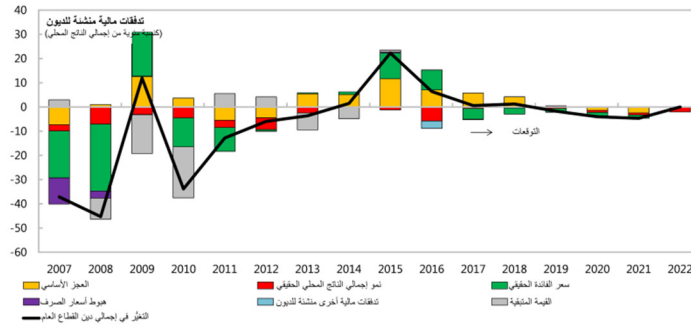
يفترض هذا التحليل أن موقف المالية العامة للعراق سينحرف في البداية بصورة كبيرة عن مستوى فرضية الدخل الدائم، نظرًا لأن العراق سيكون له رد فعل إزاء الحرب ضد داعش؛ غير أنه سيعاني من عجز كبير في الرصيد الأساسي غير النفطي مع الحفاظ على مسار للمالية العامة يتسق مع مبدأ العدل والإنصاف مع الأجيال القادمة. وكما يتبين من الشكل أعلاه، تشير التقديرات إلى أن العجز المستدام في الرصيد الأساسي غير النفطي سيكون بنسبة 28% من إجمالي الناتج المحلي غير النفطي. وعلى مدى السنوات الماضية، انتقل العراق بوتيرة سريعة نحو مسار العجز المستدام (أي تحمل القدرة على أعباء العجز) نظرًا لأن الرصيد الأساسي غير النفطي انكمش من 58.6% من إجمالي الناتج المحلي غير النفطي في 2014 إلى 43.1% في 2016. وسيعمل الاستمرار في تنفيذ برنامج تصحيح أوضاع المالية العامة على جعل عجز الموازنة الأساسي غير النفطي يتسق مع مسار استدامة المالية العامة طويل الأجل. ويستند نموذج فرضية الدخل الدائم إلى افتراضات متحفظة بشأن إنتاج النفط وأسعاره ومعامل الخصم الخاص بإيرادات النفط للمحاسبة عن التقلبات في أسعار النفط، وأمور أخرى.¹

¹ على مدى فترة السنوات 2017-2021، يفترض تحقق معدل نمو في المتوسط يبلغ 3.2 لإجمالي الناتج المحلي غير النفطي؛ ومعامل تكميش إجمالي الناتج المحلي غير النفطي بنسبة 6.2%؛ ومعدل نمو السكان بنسبة 3.2%. ومن المفترض حدوث زيادة بطيئة في إنتاج النفط للوصول إلى أقصى طاقة تقديرية حالية وهي 5 ملايين برميل في اليوم؛ ومن المتوقع أن تظل أسعار النفط ثابتة بصورة دائمة عند 50 دولارًا للبرميل، كما يتضح حاليًا من خلال سوق المعاملات والعقود الآجلة. ويبلغ سعر الخصم الاسمي 5%؛ ومن المفترض أن يبلغ العائد الحقيقي على استثمار الاحتياطيات المقومة بالدولار الأمريكي 1%.

29. يتسم تكوين برنامج تصحيح أوضاع المالية العامة، وإن كان غير مثالي على ضوء الاحتياجات متوسطة الأجل للبلاد، بأنه مقيد على نحو شديد بسبب سياق الهشاشة والصراع الحالي. وعلى الرغم من أن تأجيل الاستثمارات غير النفطية قد يبدو أنه يتعارض مع الحاجة إلى تعزيز نمو نشاط الاقتصاد غير النفطي وتقديم الخدمات على المدى القصير، نجد أن جودة وكفاءة الاستثمارات غير النفطية قد عانت عبر التاريخ من ضعف القدرات المؤسسية والحوكمة كما ورد تفصيلًا في تقرير الإنفاق العام في العراق، 2014.

وبالتالي، فالحاجة إلى تقييد الاستثمارات غير النفطية بسبب الضغوط على المالية العامة قد تكون فرصة لجعل هذه الاستثمارات انتقائية بصورة أكبر، مع بناء قدرات هيئات التنفيذ للقيام بمزيد من الاستثمارات في المستقبل من خلال نظام قوي لإدارة الاستثمارات العامة. وستقوم الحكومة أيضاً بحماية الاستثمارات النفطية كإجراء ضروري للحفاظ على إنتاج النفط وتعظيم الاستفادة من أكبر مصدر للإيرادات والدخل. ويمثل خفض المحدود في فاتورة الأجور والمعاشات التقاعدية مبادرات شديدة الحساسية. ولهذا السبب، تلتزم الحكومة بمراقبة الإنفاق من خلال الحد من الاحتياطي في صرف الأجور والمعاشات التقاعدية. وتساند سلسلة قروض تمويل سياسات التنمية المقترحة الإصلاحات التي تقوم بها الحكومة بشأن مدفوعات الرواتب ومراقبة الحضور والانصراف بنظام التوقيع بالصمة الإلكترونية، وذلك لتتقيد كشف الرواتب والأجور من حالات الفساد. كما تساند هذه القروض الإصلاحات الرامية إلى تحسين الاستدامة المالية لأنظمة المعاشات التقاعدية العامة.

الشكل 1. العراق: تحليل القدرة على تحمل الدين العام
(النسبة % من إجمالي الناتج المحلي)



المصدر: اتفاق الاستعداد الائتماني بين صندوق النقد الدولي والعراق، التقرير الأول لاستعراض موظفي الصندوق، ديسمبر/كانون الأول 2016.

30. سيعمل ضبط أوضاع المالية العامة على حماية الإنفاق الاجتماعي الذي يحتاجه العراق بشدة. وقبل الحرب على داعش وصدمة أسعار النفط، كان الإنفاق الاجتماعي في العراق أقل من المبالغ المطلوبة في مجال الرعاية الصحية، وكان يجري استخدام هذا الإنفاق على نحو عديم الكفاءة في مجالات الحماية الاجتماعية، وهو ما أدى إلى ضعف نواتج التنمية البشرية (تقرير استعراض الإنفاق العام في العراق 2014). ويتضح من نصيب الفرد في إنفاق الحكومة المركزية على الرعاية الصحية ضعف شديد في معدلات الإنفاق (90 دولاراً في العراق مقابل 350 دولاراً في بلدان المنطقة، و700 دولاراً في الشريحة العليا من البلدان متوسطة الدخل). وهذا المستوى المتدني من الإنفاق - مع الصراع وضعف كفاءة الإنفاق - أدى إلى تدهور النواتج الصحية (على سبيل المثال، تراجع العمر المتوقع عند الولادة من 70.7 في 2000 إلى 69 سنة في 2014). ويهيمن على الحماية الاجتماعية نظام التوزيعات العامة (التوزيعات الحكومية للمواد الغذائية)، وهو برنامج بموجبه تقوم الحكومة بشراء المواد الغذائية المستوردة ثم بعد ذلك يجري توزيعها على جميع الأسر بغض النظر عن مستوى دخلها. ويعاني هذا النظام من أوجه قصور حادة، لكنه لا يزال شبكة الأمان الأساسية للفقراء. وهناك برامج شبكات أمان أخرى، ولكنها لا تستهدف الفقراء، ولا تغطي سوى نسبة صغيرة من الفقراء. وستقوم السلطات المعنية، بموجب ما تم الاتفاق عليه في برنامج صندوق النقد الدولي الخاص باتفاق الاستعداد الائتماني، بحماية الإنفاق الاجتماعي.²⁴ وعلى الرغم من توقع أن يظل الإنفاق الاجتماعي عند حوالي 22% من إجمالي الإنفاق غير النفطي على مدى فترة التوقع بما يتسق مع ما تم في 2015 و2016، فإن كفاءة هذا الإنفاق ستزيد بفضل إدخال نظام قياس الدخل الفعلي لتحديد الفقراء، واعتماد قاعدة بيانات موحدة للأسر المعيشية المؤهلة والمستحقة

²⁴ يُعرف بأنه مخصصات موازنة لصالح الرعاية الصحية والتعليم، وتحويلات دعمًا لشبكات الأمان الاجتماعي، والمشردين داخليًا واللاجئين.

في جميع برامج الحماية الاجتماعية المختلفة. وسيعمل تحسين الاستهداف على ضمان مزيج متنوع من المستويات الأعلى للتحويلات الموجهة للفقراء، وتوسيع نطاق مظلة الوصول لتغطي الفئات المحرومة والمستضعفة من خلال استهداف شبه الفقراء.

31. **من المتوقع تمويل عجز الموازنة في 2017 بصورة تامة بفضل زيادة التمويل الخارجي مقارنة بالسنوات السابقة.** وأدى تباطؤ النشاط الاقتصادي الداخلي وزيادة متطلبات وشروط التمويل إلى قيام الحكومة بزيادة نسبة التمويل الخارجي منذ 2016. ويتضمن ذلك الاقتراض من مصادر ثنائية ومتعددة الأطراف ومن أسواق رأس المال الدولية - (الجدول 3). وتخطط السلطات المعنية في العراق للاقتراض بأسعار فائدة منخفضة، ومن المتوقع أن يبلغ متوسط سعر الفائدة الفعلي أقل من 2.5%، ويشمل ذلك الإصدار المتوقع لسندات أوروبية بقيمة مليار دولار (منها مليار دولار مضمون من الخزينة الأمريكية)، و540 مليون دولار قرض من فرنسا في 2017. ومن المتوقع تغطية التمويل الداخلي في 2017 بصورة رئيسية من خلال إصدار أدون خزانة معظمها ممول من بنوك تجارية من خلال تسهيلات ائتمانية من مصرف العراق المركزي. ومع تحسن قدرات مكاتب إدارة الدين العام وتطور السوق الداخلي، من المتوقع أن تحدث زيادة تدريجية للتمويل من سندات أطول أجلاً، وتشمل سندات تمويل إسلامية. وحتى على الرغم من توقع أن تقل نسبة الدين بمرور الوقت، سيظل إجمالي احتياجات التمويل مرتفعاً بسبب سداد الدين الخارجي وتمديد آجال أدون الخزينة التي زادت نسبتها في إجمالي الدين العام مع الوقت.

32. **تساند السياسة النقدية، المستندة إلى ربط سعر الصرف، فعالية جهود ضبط أوضاع المالية العامة.** وقد نجح نظام سعر الصرف الثابت بصورة جيدة في موقف شديد التقلب، مما ساعد على الحفاظ على استقرار الأسعار فالمناطق التي لم تحتلها داعش. وأدى ربط سعر الصرف إلى زيادة أثر السياسة النقدية في خفض الطلب الداخلي إلى مستويات تتسق مع المستويات المتدنية بصورة دائمة للإيرادات النفطية. وحتى يتسنى حماية احتياطات النقد الأجنبي، فرض مصرف العراق المركزي قيوداً على تحويل حصيلة الاستثمار، وفي 2016 قام بخفض مبيعات النقد الأجنبي في السوق الرسمية. ونتيجة لذلك، اتسع الهامش بين سعر الصرف في السوق الرسمية والسوق الموازية من 3% في نهاية 2015 إلى 9% في أكتوبر/تشرين الأول 2016. وفي إطار برنامج صندوق النقد الدولي الخاص بالاستعداد الائتماني، وحتى يتسنى تعزيز ثقة المستثمرين، التزم مصرف العراق المركزي بإزالة القيود على تحويل حصيلة الاستثمار، وكذلك إلغاء الحدود الأسبوعية للشراء الخاصة بالنقد الأجنبي من جانب البنوك التجارية والمواطنين.

33. **من المتوقع أن يتم تصحيح أوضاع الحساب الجاري مع الأسعار المتدنية بصورة دائمة بفضل استمرار التحسن في صادرات النفط وجهود ضبط أوضاع المالية العامة (الجدول 3).** ومن المتوقع أن تزيد صادرات النفط الخام التي تمثل معظم إيرادات الحكومة من النفط من أدنى مستو وصلت إليه في 2016 بفضل زيادة حجم الإنتاج والزيادة المعقولة في أسعار صادرات النفط. لكن أيًا ما كان الأمر، نظرًا لتوقع أن تظل أسعار النفط متدنية، ستظل صادرات النفط بواقع ثلثي معدلات ما قبل الأزمة في 2014. ويمثل التزام الحكومة لاحترام الإنفاق مع الاستمرار في الاستثمارات ذات الصلة بالنفط عنصرًا أساسيًا لخفض عجز رصيد الحساب الجاري على مدى فترة التوقع، وضمان تدفق التمويل المباشر للعراق من شركات النفط الدولية، والحد من تآكل احتياطات النقد الأجنبي. وسيظل السحب من احتياطات النقد الأجنبي أكبر مصدر لتمويل ميزان المدفوعات في 2017-2019، وإن كان بمعدلات أقل مقارنة بفترة 2014-2016.²⁵ ويبيّن تحليل القدرة على تحمل أعباء الديون أن الدين الخارجي للعراق في مستويات مستدامة (أي يمكن تحمل أعبائه) على المدى المتوسط، وذلك في حال تنفيذ تصحيح أوضاع المالية العامة - الشكل (الشكل 2).

²⁵ من المتوقع أن تتخفض احتياطات النقد الأجنبي من 6.7 في 2016 إلى 5.6 في 2019. وعلى الرغم من ارتفاعها مقارنة بالمعايير التقليدية، من الضروري أخذ في الحسبان التقلبات الجوهرية لصادرات النقد عند تحديد مدى كفاية احتياطات النقد الأجنبي في العراق.

34. يفترض الإطار متوسط الأجل بعض مصادر التمويل غير المحددة في 2018-2019. وفي 2018، يتوقع العراق استئناف دفع تعويضات حرب العراق على الكويت. وهذه المدفوعات التي تبلغ 4.6 مليار دولار كانت مستحقة أصلاً في 2017. وقد اتفق البلدان على تأجيلها سنة. والتزمت السلطات المعنية بتحديد التمويل المتبقي في إطار برنامج صندوق النقد الدولي الخاص بالاستعداد الائتماني أو تعديل إطار المالية العامة.

35. لا تزال مخاطر آفاق الاقتصاد الكلي مرتفعة للغاية، وقد نشأت بصورة رئيسية من خطرين لا يوجد ارتباط بينهما: (1) مزيد من التراجع في أسعار النفط، و(2) الإخفاق في تحسين الوضع الأمني، لكنهما في طور التخفيف من خلال سلسلة قروض تمويل سياسات التنمية المقترحة، غير أنه من الممكن لحدوث ضعف أكثر مما هو متوقع في النمو العالمي أو زيادة إمدادات النفط العالمية أكثر مما هو متوقع أن يلقي بضغوط نزولية على أسعار النفط العالمية ويجدد الضغوط الواقعة على نسبي العجز المزدوج اللتين يعاني منهما العراق. ويبين تحليل القدرة على تحمل أعباء الديون أن الدين الخارجي لا يزال قابلاً للتأثر بأي صدمة في الحساب الجاري، على سبيل المثال، المزيد من الخفض في أسعار النفط أو تراجع سعر الصرف الحقيقي - الشكل (الشكل 2). ومن المتوقع أن يظل إجمالي الاحتياجات التمويلية مرتفعاً نظراً لحاجة الحكومة إلى إعادة تمويل الدين الداخلي قصير الأجل. وإذا استمرت الحرب ضد داعش لمدة أطول دون تهدئة بدلاً من تحقيق مكاسب مستمرة ومفترضة على الأرض ضد داعش أو تفاقم الصراع، فإن هذا سيؤثر بصورة سلبية وجوهرية على الاقتصادي العراقي، وسيطلب زيادة الإنفاق الأمني. وهاتان الصدمتان خارجيتان ومستقلتان عن بعضهما البعض. لكن مزيحاً من ارتفاع (أو انخفاض) أسعار النفط وتحسين (تفاقم) الوضع الأمني قد ينجم عنه نطاق كبير من النواتج الممكنة - انظر الإطار (الإطار). وكما حدث في الماضي القريب، فإن مزيحاً من الصدمتين السلبيتين (سيناريو التراجع في الإطار) سينجم عنه نمواً غير نفطي بالسالب، وارتفاع عجز الموازنة، وديناميكيات دين غير مستدامة، ومن شأن ذلك تقويض الجهود المبذولة حتى الآن للحفاظ على استقرار الاقتصاد الكلي وزيادة مجال المالية العامة بغية التمكين من إجراء الإصلاحات المستقبلية. ونظراً لانعدام اليقين وضبابية المشهد وقابلية العراق للتأثر بالأخطار، فإن عدم تقديم دعم لموازنة العراق في 2016-2017 يمكن أن يضطر الحكومة إلى إجراء خفض فجائي في الإنفاق العام وسيكون لذلك تبعات على نشاط الاقتصاد غير النفطي، وقدرة الحكومة على مواجهة التهديدات الأمنية. ووفق سيناريو التراجع (الاتجاه إلى أسفل)، ستعمل مساندة الموازنة على تخفيف الأثر المستمر للصدمات، وتسمح للحكومة بالحفاظ على الإنفاق الاجتماعي والأمني، مع تنفيذ إصلاحات هيكلية لضبط الموازنة وتعزيز هذه العمليات.

الجدول 3. العراق: متطلبات ومصادر تمويل ميزان المدفوعات، 2016-2019

(بالمليار دولار أمريكي، ما لم يتحدد غير ذلك)

2019	2018	2017	2016	
-8.3	-14.5	-14.4	-12.9	إجمالي احتياجات التمويل
-\$6	-\$13	-\$13	-\$12	العجز في الحساب الجاري الخارجي
-2.0	-1.6	-1.3	-1.0	استهلاك الدين
7.6	7.7	9.8	6.8	التمويل المأجور
3.0	2.0	0.5	-1.2	الاستثمار الأجنبي المباشر
3.0	4.2	8.9	5.0	اقتراض عام ^{1/}
1.6	\$2	0.4	3.0	التدفقات الخاصة إلى الداخل
-0.7	-6.8	-4.5	-6.0	الرصيد الكلي
-0.3	-3.3	-2.3	-3.5	(كثبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي)
0.1	0.3	4.5	6.2	التمويل
\$1	\$0	\$5	\$11	التغير في احتياجات النقد الأجنبي (زيادة -)
-\$1	-\$0	0.0	-\$0	اعتمادات صندوق النقد الدولي (مالي) ^{2/}
0.0	0.0	0.0	-\$5	التغيرات في المتأخرات (سالب = نقص)
0.6	6.5	0.0	0.0	الفجوة التمويلية ^{3/}
				بنود إضافية:
-2.9	-6.2	-6.8	-6.8	عجز الحساب الجاري (كثبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي)
-\$2	-5.3	-7.0	-\$8	عجز المالية (الموازنة) العامة كنسبة من إجمالي الناتج المحلي
\$37	\$38	\$39	43.0	مجموع احتياطي النقد الأجنبي بالمصرف المركزي (نهاية الفترة)
\$6	\$6	\$6	6.7	(كعدد شهور من واردات السلع والخدمات)

المصدر: السلطات والجهات العراقية، وتقديرات وتوقعات صندوق النقد الدولي البنك الدولي.

1/ يشمل ذلك الدفعات المتوقعة صرفها من صندوق النقد الدولي في 2016-2019.

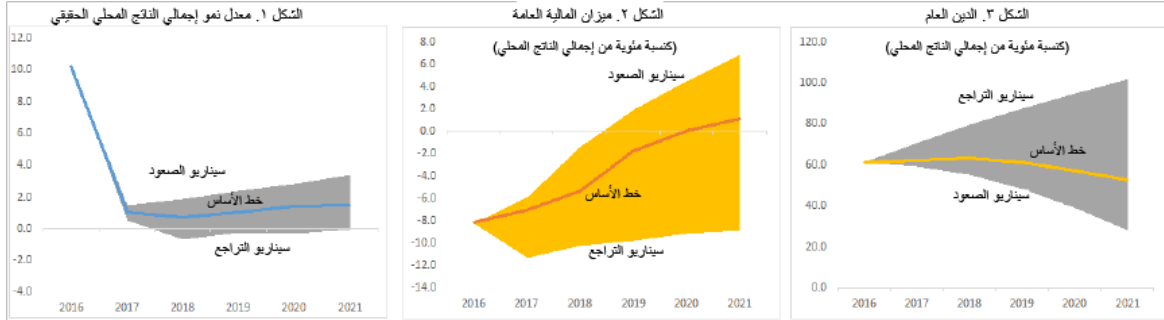
2/ يشمل ذلك سداد ما يخص اتفاق الاستعداد الائتماني في 2009، وأداة التمويل السريع في 2015.

3/ يشمل ذلك تمويلًا غير محدد لدفع تعويضات الحرب للكويت بموجب قرار مجلس الأمن رقم 1483 بقيمة 4.6 مليار دولار في 2018.

36. تخضع هذه الآفاق لمخاطر جوهرية ترتبط بالتطورات والمستجدات الاجتماعية والسياسية. وترتبط المخاطر أيضًا بقدرة الحكومة على تقديم خدمات عامة والبدء في إعادة الإعمار. ولا تزال التوترات السياسية الداخلية مرتفعة، ومن الممكن أن تؤدي إلى مزيد من التقييد لجهود الحكومة الرامية إلى تحقيق الإصلاح، وقدرتها على العمل بكفاءة مع البرلمان. كما يمكن أن ترتبط التوترات باتفاق تقاسم الإيرادات بين بغداد وإربيل؛ ولا يوجد الآن سوى اتفاق مؤقت معقول، وحتى لو التزم الطرفان بالتفاوض على اتفاقية لاحقة بشأن 2017، فإن استدامة ذلك غير مؤكدة. ومن الممكن أن تؤدي الجهود الكبرى الرامية إلى ضبط أوضاع المالية العامة إلى زيادة التوترات الاجتماعية، والتأثير على تنفيذ الإصلاحات، كما يمكن أن ينجم عن الإنفاق الأمني والاستحقاقات ذات الصلة (أثناء الصراع وما بعد الصراع) صعوبات في الموازنة.

الإطار 2. تحليل الحساسية

لا تزال المخاطر المرتبطة بسيناريو خط الأساس الخاص بالاقتصاد الكلي مرتفعة، ويرجع السبب البارز في ذلك إلى انعدام اليقين بشأن الموقف الأمني وعلى مستوى أسعار النفط. وهناك سيناريوان اثنان متطرفان يمثلان انعدام اليقين الذي يحيط بخط الأساس (انظر الجداول أدناه) وكلا السيناريوان يفترضان بقاء إنتاج النفط دون تغيير بالنسبة لخط الأساس نظراً لأن مناطق إنتاج النفط لم تتأثر حتى الآن بحرب داعش، وذلك على ضوء موقع حقول النفط الرئيسية في العراق. ووفق سيناريو الصعود، من المفترض أن تصل أسعار النفط إلى 76 دولاراً للبرميل في 2021، بارتفاع قيمته 26 دولاراً عن خط الأساس.¹ وبعد قرار الحرب ضد داعش وتحسن الوضع الأمني، من المتوقع أن يصل معدل النمو غير النفطي إلى 8% (المتوسط طويل الأجل قبل 2014) في سنة 2021 مقارنة بما بلغ 4% (خط الأساس)، مدفوعاً باستئناف النشاط الاقتصادي والاستثمارات العامة الكبرى غير النفطية لإعادة بناء البنية التحتية التي تدمرت. ووفق هذا السيناريو، تعمل الزيادة في إيرادات النفط على تمكين الاستثمارات العامة وتحسين أرصدة المالية العامة، وينتج عن ذلك تراكم الاحتياطيات وتحسين ديناميكيات الدين. ويعمل تحسين الوضع الأمني على تعزيز الاقتصاد غير النفطي. وبالعكس، وفق سيناريو التراجع، من المفترض أن تظل أسعار تصدير النفط عند 35.5 دولار للبرميل كما هو الحال في 2016، وهو ما يتفق مع أدنى متوسط سنوي لها أثناء السنوات العشر الماضية. ومن المتوقع استمرار الحرب ضد داعش وتفاقم الوضع الأمني. وفي ظل هذا السيناريو، يؤدي تراجع إيرادات النفط وزيادة النفقات الأمنية إلى زيادة عجز الموازنة. وينجم عن انعدام الأمن ومحدودية الاستثمارات العامة نمو سلبي مستمر للنشاط الاقتصادي غير النفطي. وتعمل احتياجات المالية العامة الكبرى على خلق ديناميكيات دين غير مستدامة. وهذان السيناريوان هما الحدود العليا والدنيا المتصورة لمزيج النواتج المستقلة للحجم المتنوع (على سبيل المثال، ارتفاع أسعار النفط وزيادة انعدام الأمن أو انخفاض أسعار النفط ممزوجاً بتحسين الوضع الأمني).



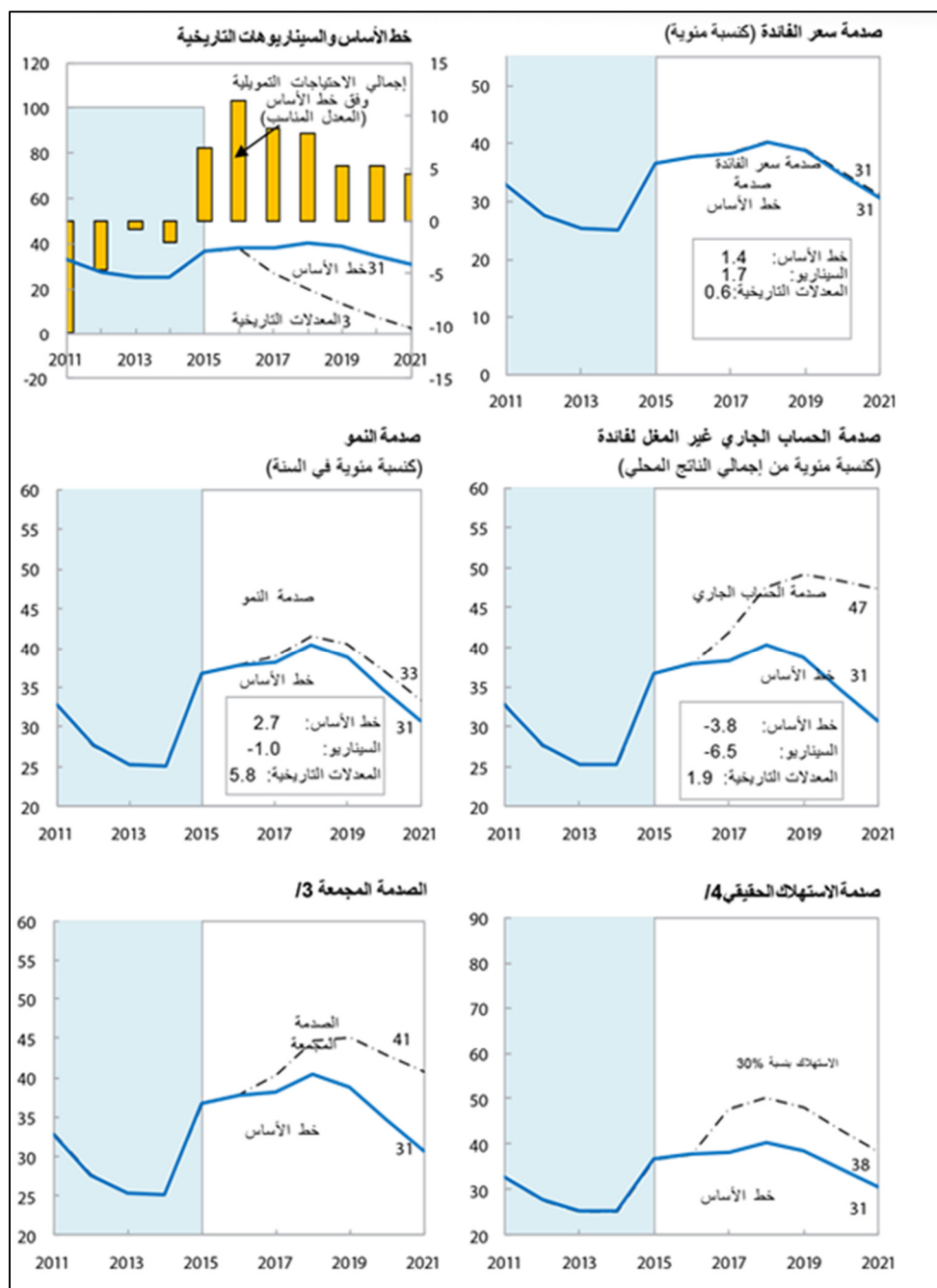
المصدر: تقديرات وتوقعات موظفي البنك الدولي.

¹ يتفق هذا مع الحالة المرجعية طويلة الأجل الخاصة بالإدارة الأمريكية لمعلومات الطاقة. انظر تقرير آفاق الطاقة الدولية 2016، الإدارة الأمريكية لمعلومات الطاقة.

37. على الرغم من هذه التحديات، يتسم إطار سياسات الاقتصاد الكلي في العراق بأنه كاف، وهو يتيح الأساس لعملية خاصة بسياسات التنمية. ولا يزال إطار سياسات الاقتصاد الكلي ملائماً طالما أن الحكومة تحافظ على الالتزام بجهود الإصلاح المتفق عليه في سلسلة قروض تمويل سياسات التنمية وبرنامج صندوق النقد الدولي، كما إنه مع كل ذلك يخضع لمخاطر سيناريو التراجع. وتلتزم السلطات المعنية في العراق بقوة بمواصلة المضي على مسار ضبط أوضاع المالية العامة بهدف الحفاظ على معدلات استدامة الدين

(أي القدرة على تحمل أعبائه)، والحفاظ على احتياطات النقد الأجنبي. وهناك المزيد من الطمأنينة مرده إلى السجل الحافل بالإنجازات التي تمت مع تنفيذ برنامج تحت إشراف موظفي صندوق النقد الدولي، والنتيجة المتوقعة بعد الاستعراض الأول لبرنامج صندوق النقد الدولي الخاص باتفاق الاستعداد الائتماني.

الشكل 2. العراق: القدرة على تحمل الدين الخارجي (استدامة الدين الخارجي) اختبارات الحدود 2/1 (كنسبة مئوية [%] من إجمالي الناتج المحلي)



المصادر: الاستعراض الأول لصندوق النقد الدولي الخاص بتقرير موظفي الصندوق بشأن اتفاق الاستعداد الائتماني، ديسمبر/كانون الأول 2016.1/ المناطق المظلمة تمثل البيانات الفعلية. الصدمات الفردية هي صدمات بانحراف معياري مقداره واحد ونصف على نحو دائم. وتمثل الأرقام في هذه الأطر متوسط التوقعات الخاصة بالمتغيرات ذات الصلة في خط الأساس والسيناريو المقدم. وهناك متوسط تاريخي لمدة 10 سنوات لهذا المتغير معروض أيضاً. 2/ بالنسبة للسيناريوات التاريخية، يجري حساب المتوسطات التاريخية على مدى 10 سنوات، وتستخدم المعلومات للتنبؤ بديناميكيات الدين لمدة 5 سنوات قادمة. 3/ الصدمات بانحراف معياري مقداره واحد وربيع على نحو دائم تنطبق على أسعار الفائدة الحقيقية، ومعدلات النمو، ورصيد الحساب الجاري. 4/ استهلاك حقيقي مرة واحدة بنسبة 30% يحدث في 2016.

2-3 العلاقات مع صندوق النقد الدولي

38. بعد التنفيذ الناجح لبرنامج تحت إشراف موظفي صندوق النقد الدولي في نوفمبر/تشرين الثاني 2015، وافق مجلس إدارة الصندوق في يوليو/تموز 2016 على اتفاق استعداد ائتماني بقيمة 5.3 مليار دولار للسنوات 2016-2019. ويأتي هذا التمويل بعد صرف الشريحة المنفردة بقيمة 1.2 مليار دولار بموجب أداة التمويل السريع في يوليو/تموز 2015. ويعتبر اتفاق الاستعداد الائتماني أداة إقراض لتلبية احتياجات التمويل الخارجية للبلدان، ومساندة السياسات المصممة لمساعدتها على الخروج من الأزمات واستعادة النمو المستدام. ويأتي الصرف بموجب برنامج الاستعداد الائتماني مشروطاً بإنجاز الاستعراضات ربع السنوية لبرنامج الإصلاح المتفق عليه. ويهدف برنامج الإصلاح الاقتصادي في العراق المدعوم ببرنامج اتفاق الاستعداد الائتماني إلى تلبية الاحتياجات الملحة لميزان المدفوعات، وجعل الإنفاق العام متسقاً مع أسعار النفط المنخفضة على مستوى العالم، وضمان استدامة الديون (أي القدرة على تحمل أعبائها). كما يتضمن هذا البرنامج إجراءات وتدابير لحماية الفقراء، وتعزيز إدارة المالية العامة، وتدعيم استقرار القطاع المالي، والحد من الفساد. ويعمل كل من موظفي البنك الدولي وصندوق النقد الدولي في إطار من التعاون الوثيق وتضافر الجهود بشأن إطار الاقتصاد الكلي، وإصلاحات السياسات، والمساعدة الفنية.

3. البرنامج الحكومي

39. أطلقت الحكومة خطة إصلاح تهدف إلى تعزيز الشفافية، والحد من الفساد، وتقديم خدمات أفضل للجمهور.²⁶ ويتمثل التحدي الإنمائي الرئيسي الذي يواجه العراق في الحاجة إلى إعادة بناء مؤسسات الدولة؛ وقد ضعفت هذه المؤسسات بصورة منهجية على مدى العقود الثلاث الماضية بسبب آثار الحرب، والعقوبات الدولية، والأوضاع السياسية الداخلية. وتلتزم السلطات العراقية بتنفيذ برنامج الحكومة للسنوات 2015-2018. وتتمثل الأولوية الاستراتيجية الأولى لبرنامج الحكومة في تحقيق الأمن والاستقرار من خلال تحرير المدن والمناطق الواقعة تحت سيطرة الجماعات الإرهابية، واستعادة سيادة القانون. أما الأولوية الثانية فتتمثل في تقديم الخدمات العامة، والنهوض بمستوى معيشة الشعب العراقي. ويشمل ذلك توفير خدمات الكهرباء؛ وتحسين قطاعات المياه والصحة والتعليم؛ وإصلاح نظام الحماية الاجتماعية.

40. أدت الاضطرابات الاجتماعية والتموجات السياسية والحاجة إلى التكيف مع الانخفاض المستمر في أسعار النفط إلى زيادة الضغوط على جهود تنفيذ الإصلاحات الاقتصادية، وجعلتها أكثر حساسية من الناحية الاجتماعية والسياسية. ويؤدي تقشي الفساد في جميع ربوع البلاد إلى تقويض الجهود الرامية إلى تقوية الدولة وتعزيز فعاليتها وهيبتها. وفي أعقاب المظاهرات التي اندلعت في

²⁶ تم الإفصاح عن هذه الخطة في خطاب قبول التكليف الذي ألقاه رئيس الوزراء أمام البرلمان في سبتمبر/أيلول 2014. وقبل 3 شهور (يونيو/حزيران 2014)، بدأت أسعار النفط في التراجع السريع، وأدت الحرب الخاطفة التي شنتها داعش إلى الاستحواذ على ثلث أراضي العراق، ومنها الموصل، وأدت التداعيات السياسية لهاتين الصدمتين إلى تغيير رئيس الوزراء.

أغسطس/آب 2015، والتي كان أحد أسبابها انقطاع التيار الكهربائي، أطلقت الحكومة سلسلة من إصلاحات الحوكمة وإدارة الحكم ودمج الوزارات. وتعمل الحكومة في الوقت الحالي نحو تبني استراتيجية لتطوير وتنمية القطاع الخاص. ويتضمن ذلك خطة لإصلاح حوكمة المؤسسات المملوكة للدولة التي تتمتع بالسلامة المالية، وإغلاق المؤسسات التي تعاني من انعدام السلامة المالية. وتقوم الحكومة حاليًا بتنفيذ خطة عمل لتقليل انقطاع الكهرباء تتضمن تعديل تعرفه الكهرباء (زيادة كبيرة في التعرفة في يناير/كانون الثاني 2016)، وتحسين عملية تحصيل ودفع الفواتير، وتعزيز مناخ الاستثمار لجذب رأس المال الخاص في مشروعات توليد الكهرباء. وتدعم الاستراتيجية الوطنية المتكاملة للطاقة في العراق، التي وافق عليها مجلس الوزراء في 2014، الالتزام بزيادة الاستثمارات التي يفوقها القطاع الخاص لا سيما في القطاع الفرعي لتوليد الكهرباء.²⁷ وعلاوة على ذلك، تهدف هذه الاستراتيجية إلى تحسين الموقف المالي لهذا القطاع، وتقليل اعتماده على التحويلات من الموازنة العامة للدولة والدعم المالي، وزيادة الكفاءة التشغيلية له. وهذه الأهداف تعطي ثقة بأن وزارة الكهرباء، باعتبارها الجهة المناط بها نقل الكهرباء، ستكون قادرة على الوفاء بالتزاماتها المالية. وتلتزم الحكومة بتحسين أنظمة إدارة المالية العامة والموازنة غير المتوافقة حاليًا مع أولويات العراق وبرامج الحكومة الخاصة بالتنمية، وكذلك الحفاظ على استدامة المالية العامة. وقد واجهت القوة الدافعة المعنية بالإصلاح لدى الحكومة مقاومة، من كل من الجمهور والبرلمان. وأخذت هذه المقاومة شكل المظاهرات المستمرة من الجمهور ضد قطع البدلات والعلاوات التي يحصل عليها الموظفون العموميون في هذا القطاع. بينما جاءت مقاومة البرلمان في صورة طعن على سلطة الحكومة في إلغاء الوظائف الأساسية،²⁸ ومقاومة تعيين مجلس وزراء من التكنوقراط، وإقالة وزراء أساسيين بعد ذلك (الدفاع والداخلية والمالية) من خلال التصويت على حجب الثقة.

4. العملية المقترحة

4-1 رابط إلى البرنامج الحكومي ووصف العملية

41. يهدف هذا التمويل الخاص بسياسات التنمية إلى مساندة الإصلاحات الهيكلية في العراق، مع التركيز بصورة خاصة على الإصلاحات المستدامة (أي التي لا يمكن عكس مسارها). وتتوافق الأهداف الإنمائية لهذا البرنامج مع أهداف استراتيجية الحكومة التي وردت أعلاه. وتتمحور هذه العملية حول 3 ركائز/أهداف إنمائية لتحقيق ما يلي: (1) تحسين ترشيد الإنفاق؛ (2) تحسين كفاءة استخدام الطاقة؛ و (3) تحقيق الشفافية في المؤسسات المملوكة للدولة وحوكمة هذه المؤسسات. وتشمل الركيزة الأولى إصلاحات ترمي إلى تحسين كفاءة فاتورة الأجور، ونظام إدارة الاستثمارات العامة، وتحسين كفاءة نظام توجيه الإنفاق الاجتماعي، وإصلاح نظام المعاشات التقاعدية، وإدارة الديون العامة. وفي إطار هذه الركيزة الثانية، ستركز الإصلاحات على الحد من إحراق الغاز، والتوسع في توليد الكهرباء باستخدام الغاز، وتخفيض دعم الكهرباء. وتعالج الركيزة الثالثة مسألة الشفافية في المؤسسات غير المالية المملوكة للدولة.

42. يتضمن تصميم سلسلة قروض تمويل سياسات التنمية دروسًا مستفادة من عمليات سابقة مستندة إلى سياسات في العراق (انظر الإطار 3). وقد واجه العراق صدمات مالية عامة كبرى في 2009 و2014. وأثناء هاتين الأزميتين، ساعدت المساندة المقدمة من البنك الدولي للموازنة العامة للدولة مع التمويل المتأتي من صندوق النقد الدولي على الحفاظ على استدامة المالية العامة. ومن خلال تقديم مساندة في حينها للموازنة، ساهم كل من قرض تمويل سياسات التنمية في 2010 واتفاق الاستعداد الاستئماني معًا في منع المزيد

²⁷ تم الآن التوقيع على قدرة إجمالية لمحطة توليد الكهرباء بطاقة 1500 ميغاواط، ويجري التفاوض الآن على 4500 ميغاواط إضافية.

²⁸ قضت المحكمة العليا بالعراق في أكتوبر/تشرين الأول 2016 بعدم دستورية قرار رئيس مجلس الوزراء لسنة 2015 بشأن إلغاء وظيفة نائب رئيس الجمهورية ووظيفة نائب رئيس الوزراء.

من الخفض المفاجئ في الإنفاق العام في العراق. كما ساعد التمويل الطارئ المقدم من كلتا المؤسسات في 2015 العراق في وقت كان من الممكن أن تؤدي صدمة مالية عامة فيه إلى أزمة اقتصادية واجتماعية أكثر عمقاً. وتواصل سلسلة قروض تمويل سياسات التنمية مساندة برنامج تدابير الإصلاحات الهيكلية المتضمن في قرض تمويل سياسات التنمية في 2015 للتصدي للأزمة الحالية ومساعدة الحكومة على التكيف مع تراجع أسعار النفط. وجاء تنفيذ قرض تمويل سياسات التنمية 2015 مرضياً للغاية، لكن كما يتضح من القسم 4-2 اتسم التقدم المحرز بالبطء مقارنة بما كان متوقعاً في مجالي خفض إحراق غازات البترول وإدارة الدين العام. وفي إطار سلسلة قروض تمويل سياسات التنمية، تلتزم السلطات المعنية في العراق بتسريع وتيرة تنفيذ الإصلاحات في هذين المجالين. وسيساعد التمويل البرامجي في موازنة القوة الدافعة وراء الإجراءات الفورية التي يساندها قرض تمويل سياسات التنمية 2015. وعلاوة على ذلك، يتيح تقييم المخاطر نقاشاً صريحاً حول المخاطر المحتملة.

الإطار 3. الدروس المستفادة من قرضي تمويل سياسات التنمية في 2010، و 2015 للعراق.

واجه العراق صدمة كبيرة مؤقتة في المالية العامة في 2009، ومن المحتمل أنه يواجه الآن صدمة ممتدة منذ منتصف 2014 في موقف شديد الهشاشة. ففي الصدمة الأولى، تراجعت أسعار النفط من 92 دولاراً للبرميل في 2008 إلى 56 دولاراً في 2009، وذلك قبل بدء التعافي التدريجي والوصول إلى متوسط بلغ 107 دولارات للبرميل في 2012. وفي الأزمة الثانية، انخفضت أسعار النفط من 96 دولاراً للبرميل في 2014 إلى 34 دولاراً في 2016، ومن المتوقع أن تتعافى تدريجياً إلى حوالي نصف السعر الذي كان سائداً قبل الأزمة. وضاعف من أثر أزمة أسعار النفط في 2014 الحرب ضد داعش. وفي كلتا الحالتين، كان الأثر على إجمالي إيرادات العراق - وبالتالي على اقتصادها - حاداً. وفي 2009، أدت قدرة العراق على الإنفاق من صندوق التنمية للعراق، بالإضافة إلى المساندة المالية من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي إلى سد الفجوة التمويلية، وفي 2010 عاودت أسعار النفط الارتفاع بالفعل. واستطاع العراق امتصاص أثر الصدمة الثانية من خلال التراجع السريع في احتياطات النقد الأجنبي والاقتراض الداخلي قصير الأجل. لكن مع غياب الإصلاحات الإضافية ورغمًا عن التمويل السريع والكبير الذي تم الحصول عليها من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي والشركاء الدوليين الآخرين، ظلت مستويات الدين واحتياطات النقد الأجنبي على مسار عدم الاستدامة. وتتطلب الطبيعة الممتدة للصدمة الثانية خفضاً هيكلياً في الإنفاق العام، وذلك على ضوء تراجع إيرادات المالية العامة.

وفي كلتا الأزميتين، ساعدت عمليات البنك الدولي المستندة إلى سياسات والمدعومة بتمويل من صندوق النقد الدولي في التخفيف من آثار الأزمة المالية على الاقتصاد العراقي ومساندة برنامجه للإصلاح الاقتصادي المتوسط المدى، وبالتالي مساعدة البلاد في تحسين استدامة مالياتها العامة، والحد من تعرضها لآثار مالية واجتماعية واقتصادية بسبب الانخفاضات المفاجئة في عوائد النفط. وقد تم اعتبار الإصلاحات التي جرت مساندتها وثيقة الصلة من حيث تأثيرها على ترشيد موارد المالية العامة ووضع أولويات لها. وساعد التمويل المقدم من كل من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي والمانحين الآخرين العراق على التكيف تدريجياً مع صدمة المالية العامة، وتجنب خفض الإنفاق بصورة مفاجئة، والحفاظ على ربط سعر الصرف وخفض معدلات التضخم. وقد كان الوضع على النحو التالي بوجه خاص بالنسبة لصدمتي 2014 وما بعدها اللتان أدتا إلى تضخم الإنفاق العام مع تراجع الإيرادات.

غير أن النتائج لم تكن مرضية بصورة تامة. وفي حالة عملية 2010، لم تكن الحكومة قادرة على حشد مساندة سياسية للإنجاز التام لما بلغ 6 نواتج من نواتج البرنامج البالغة 16 (صنفت مجموعة التقييم المستقلة هذه العملية باعتباره مرضية بدرجة

متوسطة)، وأدت الزيادة السريعة في أسعار النفط بعد الأزمة إلى التخلص من الفجوة التمويلية، ومبررات المساندة المستمرة للموازنة. وتوقفت جهود الإصلاح، بينما زادت مواطن الضعف بصورة أكبر على الرغم من زيادة إيرادات النفط. وقامت الحكومة بتنفيذ جميع الإجراءات المسبقة الخاصة بقرض تمويل سياسات التنمية 2015، لكن الإصلاحات في قطاع الغاز البالغ الأهمية لم تستمر نظراً لأن الحكومة وضعت أولويات للإنفاق النقدي، وقررت عدم سداد المتأخرات الكبرى بشأن عمليات توصيل الغاز في معظم عام 2016، ولم تستثمر في أي قدرات لتجميع ومعالجة الغاز. وعلى نحو مماثل، أثبتت إصلاحات نظام المعاشات التقاعدية الذي شرعت فيه الحكومة بمساندة البنك الدولي أنها ضئيلة للغاية بحيث لا تسمح بتحسين الاستدامة المالية لهذا النظام. وتأثر أداء الحكومة بالأزمة المالية والسياسية العميقة، وضرورة شن الحرب ضد داعش.

وهناك دروس مهمة مستفادة من عمليتي تمويل سياسات التنمية. وقد أبرز تقييم مجموعة التقييم المستقلة لعملية 2010 أن تجربة العراق أظهرت أن العمليات المستندة إلى سياسات يمكن أن تنجح بصورة جيدة في بيئة عالية المخاطر عندما تكون الحكومة محفزة بسبب ضغوط على للمالية العامة، لكن استدامة الإنجازات لا تكون مؤكدة إذا تم التخلص من الضغوط على المالية العامة. كما أظهر هذا التقييم أهمية وجود حزمة يعزز بعضها البعض من العمل التحليلي المتدرج، والمساعدة الفنية، والإقراض المستند إلى سياسات، والمساعدة من مانحين آخرين. وقد وُجد أن تصميم قرض سريع الدفع يتسق بصورة كبيرة ما المطلوب على أرض الواقع، بسبب وجود سيناريو غير مؤكد للمالية العامة يواجه الحكومة في وقت الموافقة. وفي إطار برنامج اشتمل على برنامج صندوق النقد الدولي الخاص بالاتفاق الاستثماري، أوضح البنك الدولي أن العراق سيحصل على مساندة جوهرية لتضييق الفجوة التمويلية لديه. وساعد ذلك في منع الخفض المفاجئ في الإنفاق، والحفاظ على ربط سعر الصرف، وكبح جماح معدلات التضخم، وكل هذا يمثل نتائج مهمة في سياق هش من الناحية السياسية. وتم تضمين هذه الدروس المستفادة على نطاق واسع في عملية 2015. وتمثل أحد الاستثناءات في أن قرض تمويل سياسات التنمية 2015 كان عملية قائمة بذاتها، وذلك على الرغم من أنه كان مصمماً ضمن برنامج إصلاح متوسط الأجل.

وتعتمد سلسلة قروض تمويل سياسات التنمية بصورة فعالة على عملية 2015. وبداية من عملية 2015، اهتم البنك الدولي باستدامة إنجازات الإصلاح (على سبيل المثال، قدرات تجميع ومعالجة الغاز؛ والإصلاح التشريعي لنظام المعاشات التقاعدية)، وبالتالي حتى إذا ارتفعت أسعار النفط بصورة جوهرية، فإن المكاسب المحققة من خلال الإصلاحات التي ساندتها قرض تمويل سياسات التنمية ستتم المحافظة عليها.

4-2. الإجراءات المسبقة والنتائج والأسس التحليلية

الركيزة 1. تحسين ترشيد الإنفاق²⁹

43. **خلص تقرير استعراض الإنفاق العام في العراق 2014،** تتسم كفاءة الإنفاق في العراق بالتدني بصورة مطلقة، وبالمقارنة مع الأقران فيما يتعلق بالنفقات الجارية والاستثمارية. ولا تزال مؤسسات المالية العامة في العراق غير مؤهلة للتعامل مع تعقيدات موازنة يهيمن عليها النفط. وقد حققت الدولة نمواً إذ وصلت لحجم كبير على غير العادة، لكن توفير حتى الخدمات العامة أصبح يشوبه

²⁹ انظر الملحق 1، مصفوفة نتائج وسياسة قروض تمويل برامج سياسات التنمية.

القصور. ويتسم الإنفاق العام بأنه مسابر للتقلبات الدورية في الدورة الاقتصادية. ومعظم الإنفاق مخصص للأمن، والأجور، والمعاشات التقاعدية، والدعم، مع استبعاد الإنفاق على تمويل الخدمات للسكان وإعادة إعمار البنية التحتية. ويتسم نظام الاستثمارات العامة بالقصور. ويتمثل التحدي في خفض الإنفاق غير الكفاء وغير الفعال (الذي يرجع السبب فيه إلى حد ما إلى الفساد)، وإعادة توجيه الموارد نحو الاستثمارات العامة والخدمات الأساسية في سياق صراع مستمر وصدمة مالية عامة. وتعالج هذه الركيزة بعض القضايا العالقة منذ أمد بعيد بهدف تحسين الكفاءة وإيجاد مجال للمالية العامة يحتاجه العراق بشدة. ويتطلب العديد من الإصلاحات أجنحة متعددة السنوات لتصميم الإصلاحات والموافقة عليها وتنفيذها. وستجري أيضًا مساندة الإصلاحات الأساسية المدعومة بسلسلة قروض تمويل سياسات التنمية خلال هذه المرحلة من خلال مساعدة فنية واسعة النطاق ومتعددة السنوات من البنك الدولي والمؤسسات الشركة والبلدان الشريكة.

إصلاحات فاتورة الأجور

44. نظرًا لأن فاتورة الأجور هي البند الوحيد الأكبر والأسرع نموًا في الموازنة العامة للحكومة المركزية، فإن إصلاحها يمثل أولوية ملحة بالنسبة للحكومة العراقية، لكن هذا الإصلاح يتسم بالحساسية الاجتماعية في السياق الحالي. ويعتبر خفض فاتورة الأجور توصية أساسية خاصة بالسياسات وردت في تقرير استعراض الإنفاق العام في العراق. وقد ساند قرض تمويل سياسات التنمية 2015 عملية إدخال كادر جديد للرواتب عمل على خفض الإنفاق على الأجور بالنسبة لكبار موظفي القطاع العام.³⁰ وهناك حاجة ماسة إلى المزيد من الإجراءات والتدابير لمراقبة فاتورة الأجور والسيطرة عليها. وفي السنوات 2003-2016 زادت فاتورة الأجور الحكومية العامة بمقدار بلغ³¹ 10 أضعاف، كما زادت فاتورة أجور الموظفين العموميين بأكثر من 3 أضعاف من 0.9 مليون إلى 3 ملايين³² بسبب عمليات التعيين بلا ضوابط، والممارسات الاحتياطية في صرف الأجور والرواتب، وتضمن ذلك انتشار الوظائف الوهمية (وجود عمالة زائفة والازدواج الوظيفي) وحالات الغياب المزمدة.

45. تهدف الإصلاحات التي يساندها قرض تمويل سياسات التنمية إلى تحسين الرقابة على الإنفاق، وتحقيق الكفاءة في الموازنة العامة للدولة من خلال إنشاء أدوات حماية هيكلية ضد أعمال الاحتيال في عملية صرف الرواتب. ووفق أهداف الحكومة العراقية المتمثلة في تحسين الحوكمة والحد من الفساد،³³ فإنها تهدف إلى تحسين عمليات صرف الرواتب،³⁴ ويشمل ذلك إدخال أدوات

³⁰ عمل قانون الحكومة بشأن الرواتب لسنة 2015 على خفض الراتب الأساسي الذي يُصرف من الموازنة لكبار الموظفين والدرجات العليا (التي تُعرف بأنها الدرجة الثالثة مع 11 سنة خبرة) كنسبة من نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي إلى 1.6، وهو ما يتجاوز المستهدف بحسب قرض تمويل سياسات التنمية 2015 والبالغ 1.7.

³¹ في 2016 بلغت فاتورة الأجور 30.7 مليار دولار (361.1 تريليون دينار عراقي) أو 40% من موازنة الحكومة (البنك الدولي، "الدراسة التشخيصية المنهجية للعراق"، ديسمبر/كانون الأول 2016).

³² قوانين الموازنة في العراق، 2003-2016.

³³ الخطيب، لوي. 2016. "مناورة العبادي الخطيرة ضد الفساد السياسي في العراق". بروكينغز. 9 أغسطس/آب. <https://www.brookings.edu/opinions/abadis-momentous-gambit-against-political-corruption-in-iraq/>. 2015.

أدى تحقيق حكومي أجري في 2014 إلى استبعاد 50 ألف من العمالة الزائفة ومن يمارسون "الازدواج الوظيفي" من كشوف أجور الخدمة المدنية، وعمل ذلك على تحقيق وفر بلغ 300-600 مليون دولار في السنة.

³⁴ في 2016 قام رئيس الوزراء بتشكيل لجنة وزارية رفيعة المستوى لأنظمة الدفع برئاسة كبير المستشارين الاقتصاديين له، وتم تكليف هذه اللجنة بإعداد نظام لإصلاح الأجور والرواتب ومراقبتها.

رقابة على الصرف، وتطبيق اللوائح على حالات غياب الموظفين.³⁵ وحتى يتسنى الاستفادة من هذا الزخم، فإن الإصلاحات التي يساندها قرض تمويل سياسات التنمية تركز على قيام الحكومة المركزية بطرح تقنيتين تكمليتين أظهرتا أنهما يعملان على خفض الفاقد والتبديد في الرواتب. أما التقنية الأولى فهي توقيع البصمة الإلكترونية للموظفين، ومن المتوقع ضبط الإنفاق من خلال تحسين دقة³⁶ كشوف الرواتب وتتبع حالات غياب الموظفين من خلال نظام الحضور والانصراف وتسجيل الوقت.³⁷ والتقنية الثانية هي الانتقال من صرف الرواتب نقدًا إلى الصرف الإلكتروني (على سبيل المثال التحويل إلى حسابات بنكية أو بطاقات ذكية): يمكن أن يعمل ذلك على تعزيز سجل المراجعة وكذلك منع الاختلاس بصورة مطلقة.³⁸ أما التغييرات الهيكلية التي تم إدخالها من خلال هذين الإجراءين - عمليات أكثر شفافية لصرف الأجور والرواتب، وحوافز من أجل المزيد من الانضباط من جانب الموظفين، والتوليد المنهجي والنظامي للبيانات حول الرواتب والوظائف العامة التي تمثل الأساس لقاعدة بيانات متكاملة ومركزية لرواتب وموظفي الحكومة - ستعمل على تقديم الأساس السليم وقاعدة الأدلة والشواهد لتوسيع نطاق الإصلاحات في المستقبل.³⁹

46. على الرغم من توقع استكمال طرح معظم أنظمة البصمة الإلكترونية مع نهاية سلسلة قروض تمويل سياسات التنمية، فإن التحول إلى نظام الرواتب الجديد سيتطلب نهجًا أسرع وتيرة. وسيكون ذلك مناسبًا على ضوء المتطلبات الفنية الجوهرية واشتراطات التنسيق المطلوبة،⁴⁰ والخبرات والتجارب المستقاة من إصلاحات مماثلة في أماكن أخرى.⁴¹ وتتضمن الإجراءات المسبقة المقترحة في إطار قروض تمويل سياسات التنمية قيام رئيس الوزراء بإصدار قرار/مرسوم يقضي بوضع استراتيجية حكومية لإصلاح الأجور والرواتب، واعتماد نظام البصمة الإلكترونية، وطرح ذلك للتجريب في هيئات محددة. ويساند قرض تمويل سياسات التنمية المزمع تقديمه في 2017 طرح هذا النظام على نطاق أوسع.⁴²

³⁵ ينص قانون الخدمة المدنية رقم 1960/14 (المعدل بالقانون رقم 1999/1) أن الموظف الذي يتغيب عن العمل لمدة 10 أيام متصلة من دون عذر قانوني مقبول يعتبر في حكم المستقيل من الوظيفة.

³⁶ نظرًا لأن البصمة الإلكترونية فريدة، فإن قاعدة بيانات لبصمات الموظفين الإلكترونية يمكن أن تساعد في شطب "العمالة الزائفة" ومن يمارسون "الازدواج الوظيفي" من كشوف أجور الخدمة المدنية. وأدى الإحصاء الخاص بالبصمة الإلكترونية في نيجيريا إلى شطب آلاف من العمالة الزائفة" ومن يمارسون "الازدواج الوظيفي" من كشوف أجور الخدمة المدنية، وتوفير أكثر من 75 مليون دولار في السنة.

³⁷ أنظمة متكاملة للحضور والانصراف وتسجيل الوقت رخيصة ويمكن تفعيلها بسهولة تعمل على تتبع حضور وانصراف الموظفين وساعات العمل وحالات الغياب بعذر ومن دون عذر.

³⁸ تحقق مالوي وفرًا يبلغ مليوني دولار في الشهر بعد إلغاء صرف الرواتب نقدًا بسبب خفض معدلات الاحتياطي في صرف الأجور والرواتب.

³⁹ يعمل هذان الإصلاحان على تدعيم أعمال المراجعة الشاملة لحالات الموظفين التي يساندها صندوق النقد الدولي (المزمع استكمالها في 2017) لضمان إدراج الموظفين الذين تم التحقق منهم فقط.

⁴⁰ يتطلب الانتقال إلى نظام الرواتب الإلكتروني من جانب الهيئات والجهات التابعة للحكومة المركزية وجود بنوك وشركات تقديم خدمة المدفوعات تلتزم بالمعايير التنظيمية، ولديها بنية تحتية قوية متخصصة في أعمال المدفوعات. وسيتم تنسيق التنفيذ بصورة وثيقة مع مصرف العراق المركزي الذي يمنح تراخيص للبنوك وشركات تقديم خدمة المدفوعات على أساس قدراتها وإمكاناتها الفنية والمالية، ومدى امتثالها للوائح، وقد قام مصرف العراق المركزي حتى الآن باستبعاد مشاركة مصرفي الرشيد والرافدين المملوكين للدولة نظرًا لضعفهما من الناحية الفنية.

⁴¹ لأغراض المقارنة، فإن الإصلاحات المماثلة لنظام الأجور والرواتب التي يجري القيام بها حاليًا في مناطق حكومة إقليم كردستان العراق (والممولة من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية)، وتشمل توقيع البصمة الإلكترونية للموظفين، ودمج الرواتب والأجور مع الموارد البشرية من المتوقع أن تستغرق 3 سنوات.

⁴² ستجري مساندة التنفيذ بمساعدة فنية (تشمل شراكة محتملة مع الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية التي تقوم حاليًا بتمويل إصلاحات ذات صلة في إقليم كردستان العراق)، وسيوافق ذلك مع المساعدة الفنية الجارية لأنظمة المدفوعات (عملية رقم: P158906)، وعملية تحديث أنظمة إدارة المالية العامة (رقم: P151357).

الإجراء المسبق 1: أصدر مجلس الوزراء قراراً يلزم جميع الوزارات والإدارات والهيئات بما يلي: (أ) الانتقال في السنة المالية 2020 إلى نظام المدفوعات الإلكترونية بالنسبة لرواتب وأجور ومكافآت جميع موظفي الخدمة المدنية (يشمل ذلك المزايا والبدايات)؛ (ب) تفعيل نظام البصمة الإلكترونية في 2018 للتحقق من الحضور اليومي لموظفي الخدمة المدنية (قرار رقم 313 بتاريخ 2 نوفمبر 2016).

الإجراء المسبق 2: قامت الجهة المتلقية (المستفيدة) بتنفيذ نظام إلكتروني للأجور لما يبلغ 30% على الأقل من موظفي الخدمة المدنية في وحدتين تجريبيتين في الوزارات والإدارات والهيئات، ويجري تنفيذ نظام الحضور بالبصمة الإلكترونية لجميع موظفي الخدمة المدنية في هاتين الوحدتين.

عامل التفعيل الإرشادي رقم 1 يحصل 20% على الأقل من جميع موظفي الخدمة المدنية في الحكومة المركزية على رواتبهم ومكافآتهم بصورة إلكترونية؛ ويستخدم 70% على الأقل من جميع موظفي الخدمة المدنية في الحكومة المركزية نظام البصمة الإلكترونية في توقيع الحضور والانصراف وتسجيل وقت العمل.

عامل التفعيل الإرشادي رقم 2 يصدر مجلس الوزراء قراراً (مرسوماً) يلزم باستبعاد موظفي الحكومة المركزية من كشف الرواتب الذين وجد أنهم غير ملتزمين بموجب أعمال المراجعة الخاصة بالموظفين التي أجراها ديوان الرقابة المالية الاتحادي أو بموجب سجلات الحضور بنظام البصمة الإلكترونية (فيما عدا حالات الغياب بعذر أو الإجازة).

47. النتائج المتوقعة. من المتوقع أن تؤدي الإصلاحات التي تساندها سلسلة قروض تمويل سياسات التنمية إلى تحسين أدوات الرقابة على الإنفاق، مما يعمل على الحد من عمليات الاحتيال في الرواتب والأجور وزيادة الشفافية في الرواتب الحكومية والممارسات الخاصة بالتوظيف. وتُقاس هذه النتيجة بنسبة موظفي الخدمة المدنية في الحكومة الذين تم التحقق منهم والذين تم تتبع حضورهم اليومي والمكافآت والأجور المنصرفة لهم بصورة إلكترونية (الحد الأدنى المتمثل في متغيرين اثنين)، مقارنة بخط الأساس في 2015 البالغ 0% والمستهدف في 2018 البالغ أكثر من 30%. وستكون الإجراءات والتدابير المقترحة هيكلية ومن الصعب عكس مسارها. وهي متطلبات أساسية - ونقاط انطلاق محتملة - من أجل إصلاحات أكثر عمقاً للخدمة المدنية، تشمل تغييرات جوهرية في إصلاحات إدارة الموارد البشرية التي يمكن أن تعمل على تحقيق أهداف الحكومة الأطول أجلاً المتمثلة في ضمان استدامة فائز الأجر، وزيادة جودة تقديم الخدمات.

إصلاح إدارة الاستثمارات العامة

48. تعاني عملية صنع القرار الخاص بالاستثمارات العامة في العراق من جوانب ضعف هيكلية كبرى ينتج عنها ضعف معدلات تنفيذ موازنة الاستثمار، والحيلولة دون وضع أولويات للاحتياجات الملحة في أوقات الضغوط على المالية العامة. وحتى قبل الصدمة الحالية التي ضربت المالية العامة، كانت الحكومة تواجه تحديات تتمثل في وضع أولويات خاصة ببرنامج الاستثمارات الرأسمالية وتنفيذ هذا البرنامج، ويرجع السبب في ذلك إلى الاختناقات الجوهرية في الاستثمارات العامة، وتدني قدرة العراق على متابعة برامج الاستثمارات. ويؤدي سوء تخطيط وسوء إعداد المشروعات الاستثمارية وعدم كفاية الرقابة على الدفعات النقدية المنصرفة ذات الصلة بالمشروعات إلى تدني مستويات الاستفادة في حدود 50-60% (على سبيل المثال، 53% في 2015، وذلك على الرغم من خفض موازنة الاستثمار

بنسبة 36% في هذا العام). وقد تفاقم سوء معدلات التنفيذ بسبب ارتفاع معدلات الدفعات المقدمة المتركمة، وتعقيدات التمويل والإدارة بسبب الترحيلات الخاصة بالموازنة إلى السنوات المالية اللاحقة، وعدم وجود أنظمة كافية لمساندة الإدارة، وضعف قدرات موظفي إدارة المشروعات. وتعتبر أوجه القصور الهيكلية المشار إليها من المعوقات الكبرى التي تحول دون التنفيذ الكفء والذي يتسم بفعالية التكلفة للمشروعات الكبرى التي تفي باحتياجات العراق طويلة الأجل بشأن إعادة الإعمار، وكذلك الاحتياجات قصيرة الأجل لوضع أولويات على نحو يتسم بالكفاءة للنفقات الرأسمالية غير النفطية، وذلك على ضوء الاحتياجات الخاصة بضبط أوضاع المالية العامة، والحاجة إلى حماية الاستثمارات النفطية.

49. تعتبر الإصلاحات التي يساندها قرض تمويل سياسات التنمية جزءاً من إصلاح متوسط الأجل يهدف إلى ضمان تمرير جميع الاستثمارات العامة والشراكات بين القطاعين العام والخاص من خلال نظام حديث لإدارة الاستثمارات العامة، وبناء عليه تحسين كفاءة بنود الإنفاق. ويعد اعتماد إطار لإدارة الاستثمارات العامة بمساندة قرض تمويل سياسات التنمية في 2015، قامت وزارة التخطيط بإنشاء وتفعيل وحدة لإدارة الاستثمارات العامة تكون مسؤولة عن تقييم المشروعات بصورة مسبقة، ورصدها، وعمليات التقييم اللاحقة. وقد قامت هذه الوحدة بالفعل بأعمال فحص ومسح شاملة للمشروعات الممولة داخلياً، ومعظمها مشروعات قديمة تم اعتمادها بموجب قوانين موازنات قديمة، ولم يتم تنفيذها بصورة تامة. ومن حافظة المشروعات البالغ عددها 4 آلاف مشروع، تم تحديد 228 مشروعاً بإجمالي تمويل 3.4 تريليون دينار عراقي من الممكن استكمالها في 2018 قبل الانتخابات البرلمانية المقبلة، وهي تتوافق مع الركائز الست للأولويات الاستراتيجية للوزارات: خطة عمل 2014-2018. وستتبنى الحكومة في 2017 نظام إدارة التنمية في العراق، وهو حل خاص بإدارة المعونات يعمل على تشجيع الحكم الرشيد والحكومة الجيدة، والمساءلة العامة، والشفافية. وهذا النظام عبارة عن تطبيق خاص بتكنولوجيا المعلومات مصمم بهدف تسهيل الدخول السريع إلى حافظة المشروعات الاستثمارية في العراق، والمعلومات الخاصة بالمعونات عن بعد من خلال شبكة الإنترنت. ويهدف هذا النظام إلى تقديم عرض عام متكامل، وتحديد الأولويات الوطنية، وطلب المساعدة من المانحين، وربط مساعدات المعونات بالموازنة الوطنية، وتسهيل التنسيق بين الهيئات والجهات الحكومية والمنظمات المانحة لتقادي ازدواجية. وفي نهاية المطاف ستحقق الإصلاحات التي يساندها قرض تمويل سياسات التنمية ما يلي: (1) وجود نظام وطني لإدارة الاستثمارات العامة يتضمن مجموعة شاملة من المفاهيم والأساليب والمعايير والإجراءات المنهجية لصياغة وإعداد وتنفيذ ورصد وتقييم المشروعات؛ و(2) وجود قدرة تشغيلية لإدارة الاستثمارات العامة داخل وزارة التخطيط لوضع أولويات للمشروعات (بناءً على تحليل المنافع والتكاليف، وكفاءة الإنفاق)، وتحديد طرائق وشروط التمويل (على سبيل المثال، على الموازنة أو من خلال شراكات بين القطاعين العام والخاص)، والقيام بأعمال الرصد المستمر للقدرة على تحمل تكاليف المالية العامة للمشروعات. وسيتم تعزيز جودة دراسات الجدوى والدراسات السابقة عليها بفضل المرسوم رقم 445 بشأن إدارة الاستثمارات العامة الذي ينص على أن وزارة التخطيط هي الجهة الحكومية الاتحادية الوحيدة التي يمكن أن تعطي الموافقة النهائية على أي مبادرة خاصة بالاستثمارات العامة. وسيعمل ذلك على ضمان القيام فقط بالاستثمارات الرأسمالية التي من المرجح أن تحقق أكفاً استخدام للموارد الاقتصادية النادرة. وستأخذ وحدة إدارة الاستثمارات العامة لدى وزارة التخطيط في الحسبان الآثار البيئية والاجتماعية عند إجراء تحليل للمنافع والتكاليف أو تقييم المشروع بوجه عام. وفي هذا السياق، ستعمل وزارة التخطيط مع وحدة تقييم الأثر البيئي بوزارة البيئة على تحسين المعايير البيئية والاجتماعية وتدابير وإجراءات التخفيف التي تمثل جزءاً لا يتجزأ من اختيار وتصميم المشروع وتحديد موقعه.

الإجراء المسبق 3:وفق إطار إدارة الاستثمارات العامة الذي تم تعديله بموجب المرسوم رقم 445 بتاريخ 18 أكتوبر/تشرين 2015، قدم وزير التخطيط لمجلس الوزراء قائمة بالمشروعات الاستثمارية التي تتفق مع أولويات الحكومة.

عامل التفعيل الإرشادي رقم 3: إجراءات التحقق النهائية الخاصة بصلاحيات نظام إدارة التنمية في العراق، وتفعيله، مقاسة من خلال تشكيل فريق متخصص للرصد والتقييم اللاحق داخل الوحدة المركزية لإدارة الاستثمارات العامة بوزارة التخطيط المسؤولة عن التقييم اللاحق.

50. النتائج المتوقعة. تحسين اختيار وتقييم مشروعات الاستثمار مقاسًا بنسبة المشروعات الاستثمارية التي تزيد قيمتها على 100 ألف مليار دينار عراقي (حوالي 85 مليون دولار)، التي تم إجراء دراسة جدوى لها مع تحليل للتكاليف والمنافع. خط الأساس 5%؛ والمستهدف بنهاية سلسلة قروض تمويل سياسات التنمية يتجاوز 20%.

إدارة الدين العام

51. على ضوء المعدل السريع لتراكم الدين العام في العراق، والخبرات المحدودة بشأن منتجات الدين الأساسية واحتياجات التمويل الكبرى، فإن تعزيز قدرات إدارة الدين لدى وزارة المالية يعتبر أمرًا في غاية الأهمية. وقد زاد إجمالي نسبة الدين العام إلى إجمالي الناتج المحلي بصورة ملحوظة على مدى السنوات القليلة الماضية من 32.6% في 2014 إلى 64% (نسبة متوقعة) في 2016. وعلى الرغم من توقع تراجع الدين العام على المدى المتوسط، ستظل الاحتياجات التمويلية المستقبلية كبيرة، وبناء عليه يتطلب الأمر هيئة قوية لإدارة الدين العام. ونظرًا لمتنع العراق عبر التاريخ بفوائض في الموازنة، فإنه لم يتم تطوير أدوات مالية تعتمد عليها البلدان في الغالب لتطوير سوق الديون الداخلية لديها أو للوصول إلى الأسواق الخارجية. وبالتالي، لم ينجح إصدار سندات أوروبية بقيمة مليار دولار في 2015. وفي 2016، لم يحقق إصدار سندات في سوق الدين المحلي المستهدف بموجب خطط الحكومة.

52. تساند سلسلة قروض تمويل سياسات التنمية الإصلاحات الرامية إلى تعزيز قدرات إدارة الدين العام. وفي أكتوبر/تشرين الأول 2015، أنشأت وزارة المالية داخل مديرية الدين العام شعبة لإدارة الدين تقوم بإدارة ومراقبة جميع العمليات المرتبطة بإجمالي الدين العام، وكذلك ضمانات الديون (الإجراء المسبق لقرض تمويل سياسات التنمية لسنة 2015). وبمساعدة الوكالة اليابانية للتعاون الدولي، وهي من أكبر الجهات التي تقدم للعراق قروضًا ميسرة، التزمت الحكومة بتحسين شفافية عمليات إدارة الدين وزيادة المساءلة في هذا الصدد. وعلى طريق المضي قدمًا، ستبدأ وزارة المالية في الإصدار الدوري لنشرة الدين العام الفصلية التي تشير إلى معدلات تسجيل الدين الخارجي باللغتين العربية والإنكليزية. وفي 2017، من المتوقع أن تتضمن هذه النشرة البيانات التي تتسق مع السجلات التي تمت مراجعتها (مراجعة الدين الخارجي تعتبر من العلامات المرجعية الهيكلية في برنامج صندوق النقد الدولي الخاص بالاستعداد الائتماني). وتقوم مديرية الدين العام حاليًا بإعداد استراتيجية لإدارة الدين سيتم نشرها في الفصل الأول من 2017 (نتيجة لقرض تمويل سياسات التنمية لسنة 2015). ومع الوقت، ستتضمن نشرة الدين العام المؤشرات الخاصة بالمخاطر والتكاليف القياسية، وتحليل السيناريوات، و/أو اختبارات الإجهاد لنسبة الدين. ومنذ 2015، قدمت الوكالة اليابانية للتعاون الدولي ندوات/دورات تدريبية ميدانية/على شبكة الإنترنت حول إدارة الدين لمساعدة وزارة المالية على إعداد وتطوير استراتيجية متوسطة الأجل لإدارة الدين لتلبية الاحتياجات التمويلية للحكومة التي تتفق مع تحليل التكاليف والمخاطر، وإعداد خطط سنوية تفصيلية للاقتراض تتفق مع هذه الاستراتيجية.

الإجراء المسبق 4: بناء على تعليمات رئيس الوزراء، شرعت وزارة المالية في تعميم نشرات الدين العام الفصلية التي تتضمن جميع البيانات التي تخص الدين العام للحكومة المركزية.

عامل التفعيل الإرشادي رقم 4: قام وزير المالية بنشر الاستراتيجية السنوية لإدارة الديون متوسطة الأجل، والتي تتضمن خطط الاقتراض التفصيلية لعام 2018، والمستهدف لمؤشرات المخاطر المختارة.

53. *النتائج المتوقعة.* ستعمل هذه الإصلاحات على تحسين المساءلة والشفافية في عمليات إدارة الدين، والمساعدة في خفض مخاطر الدين العام للعراق. كما ستساند المساءلة بصورة أقوى، إذ سيتم اتخاذ قرارات الاقتراض كما صيغت في خطة الاقتراض السنوية على نحو يتوافق مع استراتيجية الحكومة لإدارة الدين. وسينتج عن وضع استراتيجية للديون متوسطة الأجل صياغة للمفاضلات والتكاليف التي ترغب الحكومة في تحملها لتحقيق أهداف إدارة الدين. وفي نهاية المطاف، سيعمل النشر الدوري لإحصاءات الدين الدقيقة على تحسين الشفافية في عمليات إدارة الدين. ومع الوقت، سيساعد تحسين المساءلة والشفافية والقدرات في تحسين قدرة العراق على الوصول إلى سوق الدين، وخفض تكاليف مخاطر العمليات. ونتيجة لذلك، من المتوقع أن توقف الحكومة اتجاه الاعتماد المتزايد على الدين الخارجي. ومؤشر النتائج المستخدم هو نسبة الدين الداخلي في إجمالي الدين العام (على الرغم من أنه بمجرد نشر استراتيجية الديون متوسطة الأجل، من الممكن استخدام مقاييس للمخاطر أكثر موضوعية للعملية التالية). ويبلغ خط الأساس لسنة 2015: 34.3%؛ والمستهدف في 2018 لا يقل عن 35%.

إصلاحات المعاشات التقاعدية

54. يتسم نظام التأمينات الاجتماعية والمعاشات التقاعدية في العراق بالاهتراء وعدم العدالة وزيادة التكاليف، كما إنه يتسم بعدم الاستدامة المالية على المدى القصير نسبيًا. ويعتبر الإنفاق على المعاشات التقاعدية العامة في العراق بواقع 4% من إجمالي الناتج المحلي مرتفعًا بحسب المستويات الدولية (يبلغ متوسط 23 بلدًا في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي 1.8% من إجمالي الناتج المحلي؛ كما أن إنفاق العراق يتجاوز إنفاق اليونان البالغ 3.7% من إجمالي الناتج المحلي، وهو أعلى معدل بين بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي). وعلى الرغم من هذه التكلفة المرتفعة، فإن هذا النظام الذي يتكون من برنامجين إلزاميين للمعاشات التقاعدية يغطيان موظفي القطاع العام والخاص يعاني من فجوات كبيرة في التغطية، ومنافع تتسم بالسوء المفرط. وبالنسبة للفجوة الكبيرة في التغطية، فإن إجمالي قوة العمل المشتركة حاليًا في نظام المعاشات التقاعدية ويغطيها هذا النظام لا تتجاوز 48%؛ ومعظم الموظفين الذين يغطيهم هذا النظام يعملون في القطاع العام وخاضعين لصندوق تقاعد موظفي الدولة، بينما أقل من 3% من موظفي القطاع الخاص تتم تغطيتهم من خلال مؤسسة التقاعد والضمان الاجتماعي.⁴³ وهذان البرنامجان يعتمدان على اشتراكات، وهما مصممان بحيث يجري اقتطاع الاشتراكات من المنبع ويتيحان منافع محددة. ومن الممكن النظر إلى شدة سوء هذا النظام وعدم سلامته من الناحية المالية من خلال معدل الاستحقاق المرتفع لديه البالغ 2.5% (يقابل نسبة ضمنية تبلغ 5-8% لمعدل العائد الحقيقي على الاشتراكات المحصلة من الأفراد عند سن 60) أو من خلال نسبة استبدال الدخل المرتفعة للغاية (أي متوسط المعاش التقاعدي كنسبة من متوسط الأرباح)، والتي تبلغ في العراق 100% مقابل 57% في إسبانيا، وأقل من 50% في معظم بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

55. ثمة حاجة ملحة إلى الإصلاحات لاستعادة السلامة المالية على المدى المتوسط لصندوق المعاشات الاجتماعية في العراق من خلال مبادئ جيدة لتصميم المعاشات، وذلك على ضوء التركيبة العمرية للسكان في العراق، كما سيعمل ذلك على تحقيق وفورات كبرى في المالية العامة فأكثر من 20% من جميع موظفي الخدمة المدنية اليوم أكبر من 50 سنة. وبلغ عدد الأشخاص الذين

⁴³ يبلغ عدد المشتركين في صندوق تقاعد موظفي الدولة الآن أكثر من 3 ملايين مشترك، بينما يبلغ عدد المشتركين في برنامج المعاشات التقاعدي للقطاع الخاص أقل من 200 ألف مشترك.

يتقاعدون سنوياً أثناء السنتين الماضيتين 60 ألف؛ لكن أيًا ما كان الأمر، من المتوقع على مدى السنوات القليلة الماضية أن يقترب عدد المتقاعدين من 70 ألف، وقد يصل إلى 80 ألف في 2020. وفي 2015، قامت الهيئة الوطنية للتقاعد بتحسين حوكمة برنامج المعاشات التقاعدية العامة من خلال شطب 30 ألف مستفيد غير مستحق (إجراء مسبق ساندته قرض تمويل سياسات التنمية في 2015). وتعتزم الحكومة المزيد من تعميق برنامج المعاشات التقاعدية من خلال قانون جديد ومتكامل ينظم التأمينات الاجتماعية ويدخل إصلاحات قياسية. وتتضمن هذه الإصلاحات (1) خفض معدل الاستحقاق من 2.5% إلى 1.5%؛ (2) زيادة مدة الحد الأدنى للخدمة من 15 إلى 20 سنة لاستحقاق المعاش؛ (3) تغيير الأجر الأساسي لحساب المعاش التقاعدي من آخر 3 سنوات إلى آخر 7 سنوات؛ (4) خفض شروط التأهل للحصول على المعاش التقاعدي عند وفاة المُعيل المشترك بخطة المعاشات التقاعدية بحيث يقتصر ذلك على الزوج (الزوجة)، والآباء، والأطفال؛ و(5) إلغاء العديد من الاستثناءات التي أدت إلى زيادة نفقات المعاشات التقاعدية. ومن المتوقع أن تحقق هذه الإصلاحات وفورات تراكمية خلال 2018 تتجاوز تريليون دينار عراقي (وهو مبلغ يعادل 3 أمثال إنفاق 2016 على السلع والخدمات من أجل التعليم)، و31 تريليون في 2028. وتحقيقاً لهذه الغاية، فإن إجراءات وتدابير الإصلاحات التالية تساندها سلسلة قروض تمويل سياسات التنمية:

الإجراء المسبق 5: وافق مجلس الوزراء على مشروع القانون المتكامل للتأمينات الاجتماعية وعرضه على مجلس النواب (قرار مجلس الوزراء رقم 346 بتاريخ 29 نوفمبر/تشرين الثاني 2016)، وتضمن هذا القانون دمج برنامجي المعاشات التقاعدية للقطاعين العام والخاص.

عامل التفعيل الإرشادي رقم 5: تم سن مشروع القانون المتكامل للتأمينات الاجتماعية متضمناً دمج برنامجي المعاشات التقاعدية للقطاعين العام والخاص.

56. **النتائج المتوقعة.** تهدف هذه الإصلاحات إلى تحسين كفاءة وتغطية واستدامة صندوق المعاشات التقاعدية في العراق، ويقاس ذلك بفترة العجز الاكتواري المتوقعة بالسنوات والمتبقية قبل الوصول إلى العجز من خط أساس 13 سنة (2015) إلى مستهدف يتجاوز 28 سنة (2018). وسينتج عن هذه الإصلاحات تمديد آفاق السلامة المالية للمعاشات التقاعدية من 2028 إلى 2044 على الأقل. وستعمل هذه الإصلاحات أيضاً على إلغاء الالتزامات الكبرى من الموازنة. ومن المتوقع أن ينجم عن تأخير تنفيذ هذه الإصلاحات مزيج مستفحل ومحتمل من منافع المعاشات التقاعدية الأكثر ضعفاً و/أو زيادة كبيرة في الاشتراكات، نظراً لزيادة من يصلون إلى سن المعاش من العراقيين سنوياً. ومن المتوقع أن يتأتى من الإصلاحات التي يساندها قرض تمويل سياسات التنمية تحسينات محددة في نظام المعاشات التقاعدية في العراق، وتتضمن هذه التحسينات:

- **الإصلاح:** من المتوقع أن يصبح برنامج القطاع العام ذاتي التمويل أو على الأقل يعتمد فقط بصورة محددة على الموازنة العامة.
- **الاندماج/التكامل:** ستتم تغطية موظفي القطاعين العام والخاص من خلال برنامج وطني واحد للمعاشات التقاعدية يضمن نقل التغطية التأمينية، ومن ثم تسهيل نقل العمالة. وسيكون من الضروري دمج مؤسسة التقاعد والضمان الاجتماعي مع صندوق تقاعد موظفي الدولة، ويجب أن يكون هذا الدمج دمجاً تاماً (ليس فقط دمجاً إدارياً، ولكن أيضاً ينبغي تطبيق نفس القواعد على جميع الموظفين) وسريعاً (ليس فقط الموظفين الجدد ولكن أيضاً الموظفين الحاليين الخاضعين لنفس قواعد برنامج المعاشات التقاعدية الجديد المتكامل والمندمج).
- **توسيع نطاق تغطية العاملين النشطاء (قوة العمل):** سيتم تطبيق آليات الحوافز والإنفاذ لتوسيع نطاق التغطية بمجرد استكمال البرنامج الجديد المتكامل والذي تم إصلاحه. ومن الضروري تقييم السمات والخصائص الخاصة لقوة العمل في العراق

بهدف تحديد الآليات البديلة المحتملة، ويشمل ذلك المعاشات الاجتماعية، لتغطية مجموعات محددة من الدخل مثل أصحاب العمل الحر، و/أو الموظفين منخفضي الدخل و/أو الموظفين في القطاع غير الرسمي، وهي مجموعات من غير السهل تغطيتها في العادة من خلال برنامج معاشات تقاعدي تقليدي تتحدد فيه الاشتراكات بناءً على الإيراد المكتسب.

شبكات الأمان الاجتماعي

57. يعتبر نظام شبكات الأمان الاجتماعي في العراق باهظ التكاليف، لكنه يعاني من فجوات كبيرة في تغطية الشرائح الفقيرة والمستضعفة. وتمثل تكاليف التحويلات والدعم المرتفعة تكلفة غير مستدامة بالنسبة لحكومة العراق. وتمثل برامج المساعدات الاجتماعية مثل نظام التوزيعات العامة (التوزيعات الحكومية للمواد الغذائية)، وبرامج التحويلات النقدية نسبة كبيرة من نفقات الموازنة، لكنها تتسم بضعف الاستهداف وانعدام الكفاءة. على سبيل المثال، وصل الدخل من المعاشات التقاعدية إلى أقل من 20% من الفقراء في 2012، بينما غطت تحويلات شبكات الحماية الاجتماعية فقط 10.6% من الفقراء (74% من المستفيدين من غير الفقراء). من ناحية أخرى، يصل أكبر برنامج للمساعدات الاجتماعية وهو نظام التوزيعات العامة (التوزيعات الحكومية للمواد الغذائية) إلى نسبة أكبر من الفقراء، بالإضافة إلى غير الفقراء. ويقدم نظام التوزيعات العامة (التوزيعات الحكومية للمواد الغذائية) الحد الأدنى من استهلاك السلع الحرارية لجميع السكان. وقد وصل هذا البرنامج إلى 99.4% من الفقراء، ويتيح 64% من إجمالي السلع الحرارية المستهلكة لأفقر 40% من الأسر المعيشية في 2012. ويعتبر هذا البرنامج كبير وإن كان لا يستهدف شرائح محددة، وقد خصص مشروع موازنة 2016 الذي تمت مراجعته له 1.5 تريليون دينار عراقي أو 20% من نفقات الموازنة غير النفطية. ويتسم هذا البرنامج بعدم الكفاءة نظرًا لأنه نظام عام شامل يغطي 95% من غير الفقراء. كما إنه يعاني من أوجه قصور جوهرية في التوريدات والتعاقدات، والتوزيع، والإدارة. ونتيجة لذلك، يكلف هذا البرنامج وزارة التجارة 6 دولار مقابل كل دولار من مساعدات المواد الغذائية التي يتم توزيعها.

58. سيعمل تطبيق قانون الحماية الاجتماعية (2014/11) الذي يدعو إلى تعزيز عملية استهداف التحويلات النقدية ووصولها إلى المستحقين على تحسين كفاءة واستدامة شبكات الأمان الاجتماعي في العراق. كما يدعو هذا القانون أيضًا إلى إنشاء سجل موحد لمشاركة الوزارات والهيئات الحكومية الأخرى لمساندة بناء رأس المال البشري من خلال برنامج التحويلات النقدية. ويعتبر تطبيق هذا القانون في غاية الأهمية في سياق الجهود الحالية لضبط أوضاع المالية العامة. وستعمل أساليب الاستهداف المتنوعة المستخدمة والتي تشمل اختبار قياس مستوى الدخل الفعلي على إحداث خفض هائل في أخطاء الاستبعاد التي تؤثر على المواطنين الأكثر ضعفًا وتعرضًا للأخطار في العراق.⁴⁴ ومن المتوقع أن يعالج نظام الاستهداف الجديد الاهتراء الحالي الذي تعاني منه قواعد البيانات المستخدمة لدى مختلف الهيئات والجهات من خلال إدخال قاعدة موحدة للرعاية يتم فيها تحديد المتقدمين بطلبات للحصول على مساعدات على نحو جيد بناءً على إجراء موحد لتوزيع المساعدات الاجتماعية. وهناك جانب آخر في غاية الأهمية لقاعدة البيانات المشار إليها وهو ضرورة بناء القدرة على المجابهة في مواجهة زيادة حالات التشرد في العراق بسبب الصراع، وبالتالي تعزيز قدرة الحكومة على الوصول إلى المشردين والنازحين داخليًا. وعلى المدى القصير، لن يتضمن إصلاح شبكات الأمان الاجتماعي التي يساندها قرض تمويل سياسات التنمية نظام التوزيعات العامة لتفادي تعطيل نظام حماية اجتماعية فعال، وإن كان يتسم بعد الكفاءة بصورة كبيرة. وأيًا ما كان الأمر، من المتوقع أن يتم إصلاح نظام التوزيعات العامة (أي توجيه سلته بصورة تامة للفقراء فقط) بعد الاعتماد النهائي لاختبار قياس مستوى الدخل الفعلي، وإتاحة قاعدة بيانات الرفاه. وتتمثل الإصلاحات المحددة التي تساندها سلسلة قروض تمويل سياسات التنمية في:

⁴⁴ من المتوقع أن يؤدي التحقق الاجتماعي إلى خفض هائل في معدلات الاشتغال. ومن المتوقع أن يتم خفض 25% من قاعدة البيانات الحالية بما يسمح بوفر في التكاليف يبلغ 228 مليون دولار. وستقوم وزارة التخطيط باستخدام القائمة المعدة لضبط صيغة اختبار قياس مستوى الدخل الفعلي، وتجربته لضمان صلاحيته. وسيتم إرسال النتائج النهائية لمجلس الوزراء للموافقة عليها.

الإجراء المسبق 6: أصدر مجلس الوزراء قراراً باستبعاد المستفيدين غير المؤهلين من نظام شبكات الأمان الاجتماعي، وإعادة توجيه المساعدات للفقراء (قرار مجلس الوزراء رقم 312 بتاريخ 29 نوفمبر/تشرين الثاني 2016) بناء على طريقة الاستهداف المنصوص عليها في المادة 6 من قانون الحماية الاجتماعية رقم 11 لسنة 2014.

عامل التفعيل الإرشادي 6: يصدر مجلس الوزراء قراراً يلزم الوزارات والمؤسسات العامة باستخدام قاعدة بيانات الرفاه في تنفيذ جميع البرامج التي تستهدف الفقراء.

59. النتائج المتوقعة. تعزيز كفاءة نظام الاستهداف الخاص بشبكات الأمان الاجتماعي بناء على معايير واضحة تعمل على تحسين تغطية الفقراء والشرائح والأسر المعيشية المستضعفة والمعرضة لأخطار، مع استبعاد الأسر المعيشية الميسورة للغاية التي لا تستحق هذه المزايا (أخطاء الاشتغال). وسيسمح التطبيق السليم والاختيار الملائم لمنهجية الاستهداف بإعداد سجل وطني موحد. وسيجري تحديث هذا السجل بصورة دورية، كما سيسمح بالتحقق من البيانات فيما بين مختلف الهيئات الحكومية المعنية. وإذا تم استخدامه في جميع برامج الدعم الحكومي، فإنه سيعمل على تقليل أخطاء الاشتغال والاستبعاد بصورة كبيرة، وتوجيه المساعدات للأسر المعيشية المستضعفة والمعرضة لأخطار. وفي حالة تطبيقه من خلال البرامج الأساسية المدعومة لشبكات الأمان الاجتماعي، سيؤدي ذلك إلى تحسينات جوهرية في الكفاءة. يبلغ خط الأساس (2015) لنسبة التغطية بالنسبة للفقراء 11%؛ المستهدف (2018) 50% على الأقل. خط الأساس (2015) لخطأ الاشتغال 43%، ومن المستهدف أن ينخفض ليصل إلى 20% على الأقل في 2018.

الركيزة 2. تحسين كفاءة استخدام الطاقة

إحراق غاز آبار البترول

60. يعتبر العراق ثاني أكبر دولة في إحراق الغاز على مستوى العالم، لكنه في الوقت نفسه يعاني من نقص في الغاز الطبيعي، وبناء عليه تتحمل الموازنة العامة للدولة تكاليف باهظة، كما يتحمل ميزان المدفوعات أيضاً تكاليف باهظة. ولنقص الغاز الطبيعي تأثير حاد على توليد الكهرباء. وفي 1 نوفمبر/تشرين الثاني 2016، صادق العراق على مبادرة البنك الدولي بشأن "الوقف التام لحرق الغاز المعتاد بحلول عام 2030"⁴⁵ التي تعتبر تطوراً إيجابياً وجاءت محل ترحيب كبير. وحتى تاريخه، نجد أن أكثر من 60% من إنتاج الغاز في العراق يتم حرقه في الحقول بسبب عدم وجود إطار تعاقدية وتنظيمي للاستثمار في تجميع ومعالجة وتصنيع ونقل الغاز الطبيعي. ويؤدي حرق الغاز إلى تلوث هواء كبير وإطلاق الكربون، ويفرض نقص الغاز القابل للتسليم تكاليف اقتصادية وتكاليف على المالية العامة هائلة، كما يمنع إدخال محطات توليد الكهرباء ذات الكفاءة التي تعمل بنظام الدورة المركبة، وتطوير الصناعات التي تعتمد على المواد الأولية للغاز ووقود الغاز. ويصل حجم الإنتاج الحالي وحجم حرق الغاز إلى حوالي 2.8 مليار قدم مكعب في اليوم، و1.7 مليار قدم مكعب في اليوم، على التوالي. ويمثل مقدار الغاز الذي يجري حرقه حالياً خسارة اقتصادية سنوية تقارب 2.5 مليار دولار، ويكفي هذا لتلبية احتياجات العراق لتوليد الكهرباء باستخدام الغاز وهي احتياجات لم تتم تلبيتها بعد. وفي حين أن القدرة المركبة لتوليد الكهرباء باستخدام الغاز تقارب 15 ألف ميغاواط، فإن إمداد الأحمال وقت الذروة باستخدام الغاز لم يتجاوز 6 آلاف ميغاواط في

⁴⁵تعمل مبادرة "الوقف التام لحرق الغاز المعتاد بحلول عام 2030"، التي طرحها البنك الدولي، على تجميع الحكومات وشركات النفط والمؤسسات الإنمائية التي تدرك أن الحرق التلقائي للغاز لا يمكن أن يستمر من منظور إدارة الموارد والبيئة، والتي ستتفق على التعاون لوقف الحرق التلقائي المستمر للغاز في أقرب وقت ممكن وفي موعد أقصاه 2030.

2015 بسبب القيود على إمكانية توصيل الغاز. وتشير التقديرات إلى أن أحجام الغاز المحترق حاليًا تكفي لمساندة قدرة توليد إضافية تصل إلى حوالي 8.5 غيغاواط تقريبًا. ويمثل ذلك حجمًا كبيرًا، لا سيما على ضوء النقص الحاد في الكهرباء في العراق الذي تتجاوز تكلفته 40 مليار دولار سنويًا (تقرير الاستراتيجية الوطنية المتكاملة للطاقة 2016⁴⁶). وأدى النقص في الغاز الطبيعي أيضًا إلى استخدام وقود (باهظ التكلفة ويتم استيراد جزء منه) يكلف العراق ما يُقدر بنحو 6-8 مليارات دولار في السنة.

61. من المتوقع أن يزيد حجم ومعدل الغاز المحروق في ظل غياب إجراءات وتدابير فعالة لتجميعه وزيادة مساندة استغلاله. ومن المتوقع أن ينجم عن زيادة إنتاج النفط في العراق المزيد من حرق الغاز وتبيده، ما لم يتم اتخاذ تدابير لجمع ومعالجة ونقل الغاز الطبيعي المرتبط بذلك. ومن الضروري أن تتخذ الحكومة إجراءات للمساعدة في استيعاب تكاليف الغاز الذي يتم حرقه حاليًا، واغتنام المنافع الاقتصادية والاجتماعية التي يمكن أن تتأتى من زيادة الاستثمارات الخاصة في البنية التحتية الخاصة بتجميع ومعالجة ونقل الغاز، ومن خفض فاقد وحرق الغاز، ومن زيادة توليد الكهرباء. وانضم العراق إلى المبادرة العالمية لتخفيض اشتعال الغاز في 2011 (وهو البلد الثاني بعد قطر)، وقام بإنشاء شركة غاز البصرة في 2013 لتجميع ومعالجة الغاز الطبيعي من حقول النفط العملاقة في الجنوب وتحديد قيمة مالية له. وسجلت شركة غاز البصرة رقمًا قياسيًا في معالجة الغاز الخام تجاوز 600 ألف مليون قدم مكعب قياسي من الغاز يوميًا، وإنتاج غاز البترول المسال بواقع 3300 طن في اليوم. ويحتوي الغاز الطبيعي العراقي على مكون كبير من غاز البترول المسال الذي يمكن ضغطه وتعبئته في زجاجات للتوزيع على الأسر المعيشية لاستخدامه في الطهي والتدفئة. ونتيجة لزيادة معالجة الغاز من جانب شركة غاز البصرة، ومواجهة النقص حاد في غاز البترول المسال حتى وقت قريب للغاية، استأنف العراق صادرات مكثفات الغاز وغاز البترول المسال في مارس/آذار ويوليو/تموز 2016، على التوالي. وعلاوة على ذلك، فإن خفض حرق الغاز، والاستبدال المكافئ للنفط، وزيت الوقود الثقيل، وتوليد الكهرباء بالديزل من خلال الإمداد بالغاز الطبيعي، كل هذا يمكن أن يقلل انبعاثات ثاني أكسيد الكربون من العراق - التي تبلغ الآن حوالي 140 مليون طن سنويًا - بواقع 12 مليون طن في السنة تقريبًا، وهو ما يجعلها مساوية لغواتيمالا، وأقل بصورة طفيفة من إجمالي الانبعاثات المتأتبة من كينيا في 2014.⁴⁷

62. لا يزال التقدم الذي يحرزه العراق على صعيد الحد من احتراق الغاز يتسم بالمحدودية، كما يعتمد بشدة على الزيادة المتوقعة في قدرات المعالجة في مركز البترول في البصرة في الجنوب، حيث يبلغ نصيب أكبر خمس حقول 65% من الأحجام المحترقة حاليًا. وفي الوقت الحالي، نجد أن أكثر من 750 مليون قدم مكعب قياسي من الغاز الطبيعي يوميًا يُخصص لتوليد الكهرباء بسبب القيود على الإمداد والمعالجة والقيود اللوجستية. ونظرًا لتحديد الأولويات عند التعامل في حالة توفر النقد، فقد تراكم على الحكومة متأخرات كبيرة لموردي الغاز المستخدم في توليد الكهرباء. وللسبب نفسه، لم تحرز أي تقدم في 2016 لتوسيع نطاق قدرات تجميع ومعالجة الغاز التي لا تزال أقل من الإنتاج المستهدف البالغ 1070 مليون قدم مكعب قياسي من الغاز في الربع الأول من 2017، وهي نتيجة متوقعة من قرض تمويل سياسات التنمية 2015. وحتى يتسنى تحقيق إنعاش ذي مصداقية لبرنامج الحكومة الخاص بالحد من حرق الغاز واغتنام المنافع المرتبطة بذلك، فإن سلسلة قروض تمويل سياسات التنمية تساند الإجراءات والتدابير التالية:

الإجراء المسبق 7: وافق مجلس الوزراء على مشروع موازنة السنة المالية 2017 وعرضها على مجلس النواب، وتتضمن هذه الموازنة 1.4 تريليون دينار لتغطية المدفوعات من وزارة النفط لشركات معالجة الغاز الطبيعي مقابل (أ) الغاز المعالج/الجاف، وغاز

⁴⁶ الاستراتيجية الوطنية المتكاملة للطاقة. وهي خطة طويلة الأجل (حتى عام 2030) ضمن استراتيجية العراق للطاقة، وتمت المصادقة عليها من جانب مجلس الوزراء في 2013.

⁴⁷ المفوضية الأوروبية، قاعدة بيانات الانبعاثات الخاصة بالبرنامج العالمي لأبحاث الغلاف الجوي،

<http://edgar.jrc.ec.europa.eu/overview.php?v=CO2ts1990-2014&sort=asc9>

البترول المسال، وعمليات تسليم المكثفات؛ و(ب) متطلبات الاستثمارات المتوقعة لتوسيع نطاق قدرات المعالجة تحقيقاً لخفض حرق الغاز.

عامل التفعيل الإرشادي رقم 7: نشر في الجريدة الرسمية ما يلي: (1) تسعير الغاز الطبيعي لكل من الغاز الطبيعي المصاحب للبترول وغير المصاحب له للاستخدام المنزلي؛ (2) نقل الغاز الطبيعي؛ و(3) تسويق الغاز الطبيعي.

عامل التفعيل الإرشادي رقم 8: وافق مجلس الوزراء على نموذج عقد تكميلي لإنتاج الغاز الطبيعي المصاحب للبترول، وهو إلزامي لأصحاب عقود الخدمات الفنية القائمة، أو أي مستثمر معني، بهدف وضع الشروط وتحديد الحقوق والالتزامات بشأن تجميع ومعالجة وبيع/تسويق الغاز الطبيعي المصاحب للبترول.

63. تم استكمال الإجراءات والتدابير المشار إليها أعلاه بالتزام من جانب الحكومة بموجب برنامج صندوق النقد الدولي الخاص باتفاق الاستعداد الائتماني لتصفية المتأخرات الخارجية عليها (التي تتضمن متأخرات لشركة غاز البصرة، وهي المورد الرئيسي للغاز للحكومة) بنهاية 2016. وتجري متابعة هذا الالتزام وفق اتفاق الاستعداد الائتماني بموجب معايير أداء كمية. وهناك معيار أداء كمي آخر بموجب اتفاق الاستعداد الائتماني تجري متابعته ورصده أثناء مدة اتفاق الاستعداد الائتماني يتمثل في عدم تراكم متأخرات جديدة.

64. النتائج المتوقعة. من المتوقع أن ينجم عن الإصلاحات المقترحة خفض معدلات حرق الغاز مقاساً بما يلي: (1) التوسع في قدرات معالجة الغاز في العراق (بالمليون قدم مكعب قياسي من الغاز يومياً)؛ و(2) مقدار ما يُنتج من غاز على المستوى المحلي وما يخصص لإنتاج الكهرباء. وسيتحقق ذلك بفضل ما يلي من بين عناصر أخرى: (1) تصفية المتأخرات القائمة مع شركات معالجة الغاز، والالتزام بالحكومة (وهو معيار للأداء بموجب برنامج صندوق النقد الدولي الخاص بالاستعداد الائتماني) بدفع فواتير الغاز الجاف وغاز البترول المسال وما يتم توصيله من مكثفات أولاً بأول، وسينتج عن ذلك إعادة تنشيط برامج الاستثمار المتوقفة حالياً بهدف التوسع في قدرات معالجة الغاز الطبيعي؛ (2) وضع إطار تعاقدى وتنظيمي فعال بنهاية 2017 لزيادة الاستثمارات في البنية التحتية الخاصة بتجميع ومعالجة ونقل الغاز الطبيعي؛ ونتيجة لذلك، (3) زيادة القدرة على الإمداد بالغاز الطبيعي ذي الجودة التجارية للوفاء باحتياجات توليد الكهرباء. ومن المتوقع أن التوسع الناتج عن ذلك في قدرات معالجة الغاز الطبيعي سيحقق حجماً إضافياً من الغاز المعالج بواقع 629 مليون قدم مكعب قياسي في اليوم في 2018 - أعلى من خط الأساس البالغ 671 مليون قدم مكعب قياسي في اليوم في 2015 - بقيمة نقدية حالية تُقدر بنحو 1.05 مليار دولار في السنة. وبلغ خط الأساس لمقدار ما يُنتج من غاز على المستوى المحلي ويخصص لإنتاج الكهرباء 570.9 مليون قدم مكعب قياسي في اليوم في 2015، والمستهدف في 2018 هو 1200 مليون قدم مكعب قياسي في اليوم أو أعلى. ويتوافق المستهدف المختار مع خطة نشاط الشركة الرئيسية لتشغيل مرفق الغاز. ويضمن المستهدف الخاص بأحجام المعالجة أن الاستثمارات في قدرات معالجة الغاز في العراق ستسير بوتيرة سريعة، وهو ما يضمن خفض حرق الغاز بصورة تدريجية. ويضمن المستهدف الخاص بما يخصص من غاز لإنتاج الكهرباء أن تأخذ وزارة الكهرباء الغاز المعالج لأغراض توليد الكهرباء. ويرتبط بالزيادة المقترحة في استخدام الغاز لتوليد الكهرباء (انظر الإصلاح المذكور أدناه) زيادة إمدادات الغاز التي من المتوقع أن تعمل على تحقيق وفورات كبيرة في المالية العامة وفي ميزان المدفوعات، وخفض انبعاثات ثاني أكسيد الكربون، وتحسين أثر الرفاهية على الطبقة المتوسطة والفقراء.

استراتيجية استخدام الغاز لتوليد الكهرباء

65. حتى يتسنى الاستفادة التامة من منافع خفض احتراق الغاز، من الضروري أن يضمن العراق أن كمية الغاز الإضافية التي يتم تجميعها ومعالجتها يمكن الاستفادة منها تجاريًا على نحو فعال وتخصيصها للوفاء باحتياجات توليد الكهرباء. ويساهم توليد الكهرباء باستخدام الغاز الطبيعي في تحقيق حوالي 6 آلاف ميغاواط أو 45% من توليد الأحمال وقت الذروة من إجمالي أحمال وقت الذروة الذي يبلغ 13400 ميغاواط. وهذا يمثل أقل من 50% من القدرات المركبة بالفعل لتوليد الكهرباء باستخدام الغاز والتي تقارب 15 ألف ميغاواط؛ وبسبب القيود على إمدادات الغاز، يجري تشغيل أكثر من 50% من تربينات الغاز بزيوت الغاز والزيوت الخام وزيوت الوقود الثقيل وهي عناصر أكثر تكلفة، كما إنها تعمل أيضًا على تدهور أداء معدات التوليد والعمر الافتراضي لها المصممة في الأصل كي تعمل بالغاز الطبيعي. ويتجاوز الغاز الذي يجري إمداده حاليًا لتوليد الكهرباء بالفعل المستهدف المتوقع للربع الأول من 2017 كما ورد في قرص تمويل سياسات التنمية 2015.⁴⁸ وسيعمل تخصيص حجم الغاز الذي يحترق حاليًا لتوليد الكهرباء على تمكين العراق من زيادة التحول إلى تربينات الغاز، مع تحقيق المزيد من الكفاءة لتربينات الغاز التي تعمل بنظام الدورة المركبة. وهذا التحول سيعمل بصورة تدريجية على خفض الطلب المحلي على الزيت وزيوت الوقود الثقيل والديزل بنحو ما يعادل 325 ألف برميل نفط في اليوم بحسب التقديرات، وسينتج عن ذلك صادرات نفط إضافية سنوية بحوالي 5.5 مليار دولار بالأسعار الحالية. ومن المتوقع أن ينتج عن خطة العراق الرئيسية لقطاع الطاقة والاستثمارات المبرمجة في إطارها وجود قدرات مركبة لتوليد الكهرباء بإجمالي يصل إلى 24400 ميغاواط في 2020، ويشمل ذلك قدرات توليد باستخدام الغاز بواقع 13 ألف ميغاواط، وهو ما يعادل إجمالي المطلوب البالغ حوالي 2.5 مليون قدم مكعب قياسي في اليوم من المواد الأولية للغاز الطبيعي (خام الغاز الطبيعي). وستتم إضافة 4 آلاف ميغاواط (ما يعادل 0.8 مليون قدم مكعب قياسي في اليوم) من خلال تحويل محطات توليد الكهرباء التي تعمل بتربينات مفتوحة الدائرة إلى تكنولوجيا التربينات التي تعمل بنظام الدورة المركبة. وبوجه عام، سيكون مطلوبًا ما إجماليه 3.3 مليون قدم مكعب قياسي في اليوم من الغاز الطبيعي فقط لأغراض توليد الكهرباء في 2020. وسيطلب تخطيط وتمويل الاستثمارات المطلوبة لتوليد الكهرباء، ومعالجة الغاز الطبيعي ونقله، وتحديد أولويات هذه الاستثمارات استراتيجية قائمة بذاتها لتخصيص الغاز لتوليد الكهرباء على المدى القصير والمدى المتوسط. وتحقيقًا لهذه الغاية، ستعمل سلسلة قروض تمويل برامج سياسات التنمية على مساندة الإصلاحات التالية:

عامل التفعيل الإرشادي رقم 9-يتضمن مشروع موازنة 2018 المقدم لمجلس النواب أحكامًا ضرورية خاصة بموازنة السنة المالية 2018 تتوافق مع برنامج الاستثمار الخمسي (لمدة خمس سنوات) التفصيلي وخطة التمويل (التي ستقوم لجنة وزارية معنية بتخصيص الغاز لتوليد الكهرباء بإعدادها، ويوافق عليها مجلس الوزراء) لزيادة مخصصات الغاز الطبيعي لتوليد الكهرباء.

66. النتائج المتوقعة. من المتوقع أن تعمل الإصلاحات التي وردت أعلاه على تحسين كفاءة وتكلفة توليد الكهرباء، والأثر البيئي الناجم عن ذلك من خلال زيادة نسبة الغاز المستخدم في مزيج توليد الكهرباء. ومن المتوقع أن تعمل التحسينات الواردة أعلاه والتي تؤدي إلى تفعيل دور اللجنة الوزارية المعنية بتخصيص الغاز لتوليد الكهرباء على تحسين تنسيق وتخطيط وتمويل ووضع أولويات لاستثمارات تخصيص الغاز لتوليد الكهرباء إذ أن هناك حاجة ماسة إلى ذلك (يشمل ذلك البنية التحتية لتجميع ومعالجة ونقل الغاز، وإعادة تحويل وتوسيع قدرات توليد الكهرباء باستخدام الغاز) بين وزارة النفط ووزارة الكهرباء ووزارة المالية. ومن المتوقع أن يؤدي إيلاء أولوية لتنفيذ الاستثمارات المخططة إلى تحسين توصيل الغاز، وتحسين كفاءة وتكلفة توليد الكهرباء، والأثر البيئي الناجم عن ذلك من

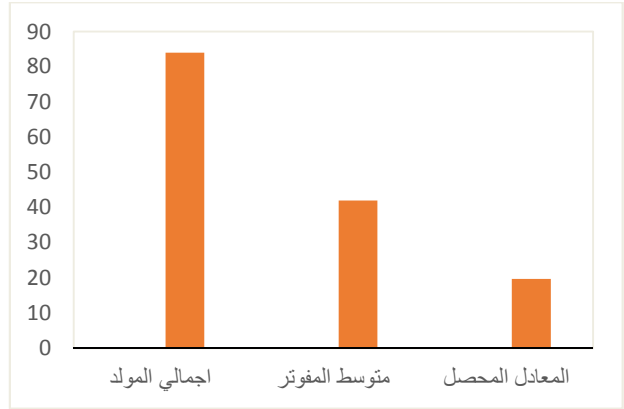
⁴⁸ في يونيو/حزيران 2016، وصلت إمدادات الغاز لتوليد الكهرباء 871 مليون قدم مكعب قياسي في اليوم، ومن الممكن أن تتجاوز 1000 مليون قدم مكعب قياسي في اليوم في ديسمبر/كانون الأول 2016 مقابل النتائج المتوقعة للربع الأول من 2017 والبالغة 840 مليون قدم مكعب قياسي في اليوم.

خلال زيادة نسبة الغاز المستخدم في مزيج توليد الكهرباء. ويبلغ خط الأساس لمؤشر هذه النتيجة 42% في 2015، ويبلغ المستهدف 70% أو أكثر في 2018. وهناك بالفعل شبكة لإمدادات الغاز المصاحب للبترول، كما أن هناك طلب على الغاز الإضافي من محطات توليد الكهرباء وذلك للعمل على توصيل الزيادة في إمدادات الغاز المتوقعة والاستفادة منها. وستعمل هذه الزيادة في استخدام الغاز الطبيعي في قطاع توليد الكهرباء على تحقيق تحسينات جوهرية للمالية العامة وميزان المدفوعات. وسيُقاس ذلك بصورة محددة بتحويل قدرات التحويل الحالية التي تعمل باستخدام الزيت الخام والخام الثقيل وزيت الوقود الخفيف إلى قدرات توليد كهرباء باستخدام الغاز بنظام التربينات الغازية التي تعمل بنظام الدورة البسيطة والمركبة. وسيتم التخلص التدريجي من الزيت الخام والخام الثقيل وزيت الوقود الخفيف كوقود مستخدم لتوليد الكهرباء، وبعاد توجيهه هذه المنتجات للتصدير، وتكرير البترول، والاستخدام الصناعي، وإحلال الغاز محلها في توليد الكهرباء، ومن المتوقع أن تبلغ مساهمة الغاز بنحو 80% من قدرات إنتاج الكهرباء في 2030.

دعم الكهرباء

67. تحصل الأسر المعيشية في العراق على كهرباء لمدة 14.6 ساعة في اليوم في المتوسط، وعليها أن تعتمد على توليد الكهرباء بصورة خاصة باستخدام زيت الديزل وهو أمر باهظ التكلفة. وساهم عدم الانتظام في إمداد الكهرباء على نحو موثوق في حدوث اضطرابات اجتماعية في صيف 2015. وتأثر قطاع الطاقة في العراق لسنوات أثناء فترة العقوبات الدولية، كما تأثر بسبب الصراعات الحالية. وأدى هذا إلى إلحاق الضعف بالمؤسسات، وضعف الاستثمار والتدهور المزمن في البنية التحتية. وبسبب تدني كفاءة التشغيل، وارتفاع مستويات الفاقد من الكهرباء، وتقدم معدات الشبكات، لا تتم فورة سوى حوالي 50% فقط من إجمالي الطاقة المولدة. وتعتبر معدلات استرداد التكاليف متدنية للغاية، ولا تغطي الإيرادات المحصلة سوى حوالي 15% من نفقات التشغيل.

الشكل 3. العراق: الكهرباء المولدة والمفوترة والمحصلة (تيارواط/ساعة)



المصدر: إحصاءات تشغيل وزارة الكهرباء لسنة 2015

(الشكل 3)، نظراً لإحجام المستخدمين عن دفع أسعار أعلى إذا كانت الخدمات متدهورة.

68. بدأت حكومة العراق في تعديل التعرفة المعمول بها، وإدخال تحسينات على عملية تقديم الخدمة بمساندة من البنك الدولي. وفي ديسمبر/كانون الأول 2015، اعتمدت الحكومة تعرفة تجارية غير مدعومة لكبار الجهات المستهلكة التجارية (مثل الفنادق) التي اختارت الحصول على كهرباء على مدار الساعة طوال اليوم (إجراء مسبق خاص بقرض تمويل سياسات التنمية 2015). ومن خلال المساندة المستمرة من البنك الدولي، أحرزت الحكومة تقدماً في 2016:

(i) زادت تعرفة الكهرباء بمعدل 4 أمثال اعتباراً من يناير/كانون الثاني 2016 من متوسط بلغ حوالي 0.17 دولار/كيلوواط في الساعة إلى 0.8 دولار.⁴⁹ وحتى يتسنى حماية الأسر المعيشية متدنية الدخل، لم تتم زيادة التعرفة للاستهلاك المنزلي الذي

⁴⁹ بالنسبة للمستهلكين الذين يستخدمون الطاقة بكثافة، زادت التعرفة إلى 100 دينار عراقي/كيلوواط في الساعة، وبذلك تم تجاوز المستهدف بحسب قرض تمويل سياسات التنمية 2015.

يستخدم أقل من 1500 وحدة في الشهر. وعلى الرغم من أن التعرفة الجديدة تعتبر أفضل في تقديم مؤشرات سعرية دقيقة للمستهلكين (وبالتالي يقللون من الطلب على الخدمة)، لكنها لا تزال لا تغطي سوى 60% من تكاليف التشغيل.

(ii) حتى يتسنى تحسين تقديم الخدمة وتحصيل الإيرادات، شرعت الحكومة في التعاقد مع شركات لإدارة تحصيل الإيرادات، وعمليات الشبكات منخفضة الجهد الكهربائي بدءاً بمناطق تجريبية في بغداد. وتبين النتائج الأولية من المناطق التجريبية إمكانية زيادة كفاءة العمليات.⁵⁰ وتخطط وزارة الكهرباء الآن لتعميم هذا النظام في جميع أنحاء البلاد.

69. من الضروري تحسين الكفاءة التشغيلية بالتوازي مع زيادة إيرادات هذا القطاع لتحقيق استدامته. ويساند قرض تمويل سياسات التنمية، على المدى القصير، هدف الحكومة المتمثل في خفض دعم الطاقة وزيادة الكفاءة التشغيلية من خلال خفض الخسائر غير الفنية، وتحسين معدلات التحصيل،⁵¹ وخفض تكاليف توليد الكهرباء من خلال زيادة استخدام الغاز في إجمالي مزيج توليد الطاقة. وعلاوة على ذلك، تتضمن الأنشطة الحالية لتحسين جودة خدمات الكهرباء استثمارات في توليد الكهرباء (قدرات جديدة وإعادة تهيئة وتأهيل القدرات الموجودة)، وزيادة قدرات وترميم واستعادة شبكات التوزيع والنقل المعنية. ومن المتوقع أن تعمل هذه الاستثمارات على زيادة المتاح من إمدادات الشبكة إلى حوالي 20 ساعة بنهاية 2017.

70. على الرغم من أهمية هذه الإجراءات، لكنها ليست كافية لوضع هذا القطاع على مسار الاستدامة. وفي هذا السياق، لم تستطع الحكومة استرداد كامل التكلفة، كما إنها قد أحجمت عن تطبيق زيادات إضافية في التعرفة بسبب السياق الاجتماعي المهيئ، ويتضمن ذلك السخط العام بسبب عدم الحصول على الخدمة بانتظام، وعدم وجود أنظمة تجارية فعالة لتقديم الخدمة وتحصيل الإيرادات. وبالتالي، من الضروري وجود رؤية وخارطة طريق لرسم مستقبل هذا القطاع بهدف تحقيق استدامته، ويشمل ذلك استرداد كامل التكلفة، وتقديم الخدمة بصورة منتظمة وموثوقة. وتشمل هذه الرؤية وخارطة الطريق إصلاحات شاملة لعمليات نشاط هذا القطاع، تتضمن اللامركزية في تقديم الخدمة، وتحسين الأنظمة التجارية (العدادات وبرمجيات الفوترة)، وتعزيز دور القطاع الخاص. وتحقيقاً لهذا الغرض، يجب أن تتضمن خارطة الطريق أيضاً إطاراً للتوريدات والمشتريات والتعاقدات لتعهد الغير للقيام بالخدمات الخاصة بتوزيع الكهرباء وتحصيل الإيرادات. وستعتمد هذه الرؤية وخارطة الطريق على نشاط المساعدة الفنية في الآونة الأخيرة، والذي يتضمن ما تقوم بتقديمه مجموعة البنك الدولي، وكذلك العملية الاستثمارية المقترحة الخاصة بنقل وتوزيع الكهرباء.

الإجراء المسبق 8: وافق مجلس الوزراء على توجيه وزارة الكهرباء بشأن سياسية خفض خسائر وفائدها الكهربائية لسنة 2016 (قرار مجلس الوزراء رقم 328 بتاريخ 15 نوفمبر/تشرين الثاني 2016 بالمصادقة على توجيه وزارة الكهرباء بشأن سياسية خفض خسائر وفائدها الكهربائية لسنة 2016) وذلك لتعزيز عملية تحصيل الإيرادات.

⁵⁰ في مارس/آذار 2016، بعد إجراءات قصيرة للغاية خاصة بطرح مناقصات والحصول على عروض، وقعت وزارة الكهرباء على عقد خدمات إدارة تحصيل الإيرادات وعمليات الجهد الكهربائي المنخفض في منطقة تجريبية في بغداد تغطي حوالي 10 آلاف مستهلك. وقامت الشركة المتعاقدة باستكمال عملية مسح وتسجيل للمستهلكين (8 آلاف بناية تمت زيارتها؛ ووجد أن هناك ألفين مستهلك يستخدمون الكهرباء بصورة غير قانونية). وزاد معدل تحصيل الإيرادات أثناء مايو/أيار - يوليو/تموز 2016 إلى 5.1 مليار دينار مقارنة بما كان 0.8 مليار دينار أثناء الشهور نفسها في 2015 في نفس المنطقة (على الرغم من أن هذا الرقم يعكس دفع بعض المتأخرات). ويجري حالياً اتخاذ إجراءات طرح مناقصات لترسية عقود خاصة بمناطق أخرى. وقد تم الإعراب عن شواغل ومخاوف بسبب قصر مدة طرح المناقصات للغاية، وأن الشركات قد لا يكون لديها رأس مال كاف أو موارد متاحة، أو لا تتمتع بالخبرة العملية المطلوبة.

⁵¹ نظراً لأن متوسط معدلات الفوترة السنوي لاستهلاك الطاقة يصل إلى حوالي 45 تيراواط/الساعة (2016)، وأن سعر التعرفة الحالية يبلغ 0.8 دولار، فإن زيادة 1% في تحصيل الإيرادات ستعمل على زيادة إيرادات هذا القطاع بواقع 36 مليون دولار في السنة.

عامل التفعيل الإرشادي رقم 10: يوافق مجلس الوزراء على خارطة طريق لقطاع الكهرباء تهدف إلى استعادة كامل التكاليف وتحسين تقديم الخدمة.

71. **النتائج المتوقعة.** يُقاس خفض دعم الكهرباء (وما يصاحب ذلك من عبء على المالية العامة) بتحسين تحصيل الإيرادات كنسبة من توليد الكهرباء. ويبلغ خط الأساس 30% في 2015، والمستهدف يتجاوز 50% في 2018. وبناء على مبيعات الكهرباء في 2015، فإن الزيادة المستهدفة البالغة 20% في تحصيل الإيرادات من المتوقع أن تعادل حوالي 1.3 مليار دولار في السنة، أو إجمالي مبيعات الكهرباء البالغ نحو 3.2 مليار دولار في السنة. وفي 2015، بلغ إجمالي تحصيل الإيرادات حوالي 460 مليون دولار. ومن المتوقع أن تضع خارطة الطريق والإصلاحات المعنية العراق على مسار يؤدي إلى سلامة قطاع الكهرباء مع استعادة كامل التكلفة وتقديم خدمات منتظمة وموثوقة، وزيادة دور القطاع الخاص. لكن أيًا ما كان الأمر، فإن ذلك يستلزم وجود نهج مرحلي، وذلك على ضوء الوضع الحالي المتردي لهذا القطاع، والاهتراء الذي تعاني منه البلاد، ومن هن ضرورة لصياغة رؤية شاملة لهذا القطاع وبرنامج إصلاح شامل له.

الركيزة 3. تحسين الشفافية والحوكمة في المؤسسات المملوكة للدولة

72. لا يزال الاقتصاد العراقي يتسم بعدم الانتقال التام إلى آليات السوق مع وجود مؤسسات مملوكة للدولة تمثل أجندة لم يتم حسمها بعد. ووجود شبكة من المؤسسات المملوكة للدولة تعمل في نطاق عريض من القطاعات الاقتصادية مع تمتعها بمزايا ووضعية متميزة يعوق ويخنق نمو القطاع الخاص في هذه القطاعات. وتضم قائمة المؤسسات المملوكة للدولة في العراق مجموعة متنوعة بدرجة كبيرة من المؤسسات العامة منها وزارات ومديريات وإدارات وهيئات عامة. وهناك 176 مؤسسة مملوكة للدولة في العراق بها أكثر من 550 ألف موظف منهم 30-50% زائد عن حاجة العمل بحسب التقديرات.⁵²

73. بوجه عام تقريباً، يلاحظ عدم تمتع المؤسسات المملوكة للدولة في العراق بالشفافية، مع ضعف المساءلة، كما إنها تقوم بأنشطة كبيرة الحجم تماثل أنشطة المالية العامة مما يولد التزامات ومخاطر كبرى على المالية العامة. ويعاني العديد من المؤسسات المملوكة للدولة في العراق من فقدان رأس المال، ونقص الأصول والموارد، وانعدام الكفاءة، مع التقيد بسبب زيادة تكاليف الإنتاج، وزيادة الموظفين عن حاجة العمل، والمعاناة من حالة التدهور.⁵³ ولا يوجد كثير من التبرير لوجود العديد من المؤسسات المملوكة للدولة سوى توفير وظيفة عامة. ونتيجة لذلك، فإنها تمثل عبئاً كبيراً على المالية العامة (صندوق النقد الدولي، 2015). وتشير تقديرات وزارة المالية أن 25% فقط من المؤسسات المملوكة للدولة تحقق أرباحاً. ومعظم التمويل المتأتي من الموازنة ومن خارج الموازنة لهذه المؤسسات يذهب إلى أجور ورواتب الموظفين. وسيعمل تحسين الشفافية المالية، والمساءلة، وعملية رفع التقارير والتبعية الخاصة بهذه المؤسسات على تمكين واضعي السياسات من تحديد مخاطر المالية العامة المرتبطة بهذه المؤسسات على نحو أفضل. ويكون ذلك عملياً حينما تقوم الحكومة بإجراءات كبيرة لتصحيح أوضاع المالية العامة على مستوى الحكومة المركزية؛ ومن المهم عدم تقويض هذه الجهود بسبب توسيع نطاق الأنشطة المماثلة لأنشطة المالية العامة على مستوى المؤسسات المملوكة للدولة، والتي تتطلب، في نهاية المطاف تحويلات كبيرة من المالية (الموازنة) العامة تعمل على انحراف مسار التقدم المحرز نحو تحقيق استدامة المالية العامة.

⁵² انظر "جمهورية العراق": دراسة تشخيصية منهجية خاصة بالعراق (2016).

⁵³ "جمهورية العراق: دراسة تشخيصية منهجية خاصة بالعراق" (2016).

74. تتسم إدارة العراق لقطاع المؤسسات المملوكة للدولة بالضعف. وتتسم إدارة العراق باللامركزية في العديد من الوزارات، كما يُلاحظ أن التنسيق مع وزارة المالية يتسم بالارتجال فيما عدا تقديم بعض القوائم والبيانات المالية.⁵⁴ وعلى ضوء حجم هذا القطاع، والمشكلات الهيكلية والخاصة بالتقلبات الدورية، أصدر رئيس الوزراء مرسوماً⁵⁵ بتشكيل لجنة لإعادة هيكلة المؤسسات المملوكة للدولة لوضع وتشغيل ومراقبة قاعدة بيانات بهدف رصد مخاطر المالية العامة، وكذلك تحسين عملية جمع البيانات بشأن المؤسسات المملوكة للدولة على نحو يتسم بالشمولية والدقة والتوقيت المناسب. وحاز هذا الإجراء على مساندة من فرض تمويل سياسات التنمية 2015. وفي الوقت الحالي تتضمن قاعدة البيانات معلومات مالية ومعلومات عن التوظيف من 86% من مؤسسات غير مالية مملوكة للدولة (مع استبعاد المؤسسات التي تعمل في مناطق تقع تحت سيطرة داعش).⁵⁶ وتتسم العلاقات المالية بين المؤسسات المملوكة للدولة والدولة بالتعقيد وعدم الشفافية، وتتطلب تحليلاً متعمقاً يتجاوز تحليل المتغيرات المالية الأساسية. وتتضمن هذه العلاقات، على سبيل المثال، سياسات تقضيلية، وقروض بشروط ميسرة، ودعم تحويلي. ومن المتوقع أن تعمل قاعدة البيانات المشار إليها أعلاه مع تحليل أكثر عمقاً على مساعدة الحكومة على إجراء تقييم ملموس وعملي بصورة أكبر لمخاطر المالية العامة الناجمة عن المؤسسات المملوكة للدولة. ومن الممكن بعد ذلك إدارة، ورصد ومتابعة كل هذا (ويتضمن ذلك نشر تقارير التقييم الملموس للمخاطر الذي يتضمن مقاييس مالية ومقاييس خاصة بالتوظيف). وبالتوازي مع ذلك، تهدف الحكومة حالياً إلى دمج بعض المؤسسات المملوكة للدولة بحيث يتسنى تضافر الجهود بشأنها (وفي هذا الشأن، حددت خطط الحكومة لسنتي 2016-2017 حوالي 72 مؤسسة يمكن دمجها).

75. يعتبر التشريع الحالي بشأن المؤسسات غير المالية المملوكة للدولة غير كاف لتشجيع الحوكمة الجيدة بوجه عام، والتوجيه بشأن ممارسات الشفافية بوجه خاص. ولا يوجد فصل بين المهام والمسؤوليات الخاصة بالحكومة كمالك وكمدير لهذه المؤسسات، ولا توجد متطلبات أو اشتراطات خاصة برفع التقارير والإفصاحات الخاصة بالقوائم المالية. ومن شأن إعداد ميثاق للحوكمة الجيدة للشركات والمؤسسات يوافق عليه مجلس الوزراء أن يقدم الإرشادات بشأن الممارسات الجيدة المعترف بها دولياً، والمحاسبة الواقعية بما يتفق مع السياق العراقي. وسيعمل هذا الميثاق على تنظيم المؤسسات المملوكة للدولة وفق مبدأ "امتثل أو اشرح السبب"،⁵⁷ ومن ثم إتاحة الإرشادات المطلوب إيجادها في التشريع المعني، مع التحفيز من خلال الامتثال لقواعد المنافسة الداخلية بخلاف القيام بالأعمال التطوعية. ويعطي هذا الميثاق إشارة قوية لمجتمع أنشطة الأعمال (في القطاعين العام والخاص) أن هناك ثقة وينبغي أن يكون الأمر كذلك بين جميع أصحاب المصلحة والأطراف المعنية الذين لهم دور في خلق نمو اقتصادي أكثر صحة وسلامة للعراق وشعب العراق. وسيعمل تحسين الحوكمة أيضاً على تهيئة الطريق لإعادة هيكلة المؤسسات المملوكة للدولة التي تتمتع بالسلامة وإضفاء الطابع المؤسسي عليها، ومشاركة القطاع الخاص فيها.

76. يتسم القطاع المصرفي في العراق بأنه صغير ويهيمن عليه مصارف ضعيفة مملوكة للدولة لا تمثل لتوصيات الشفافية الدولية، كما إنها تعاني من ضعف هياكل الحوكمة مما يجعلها قابلة للتأثر بمخاطر الإقراض الموجه. ولا تستوفي مصارف العراق

⁵⁴ تم جمع بيانات مختارة لدراسات محددة حول إعادة هيكلة المؤسسات المملوكة للدولة من خلال اللجنة الاستشارية التابعة لرئيس الوزراء، ووزارة الصناعة والمعادن، وإدارة تقييم الأصول التابعة لوزارة المالية.

⁵⁵ مرسوم رقم 446 بتاريخ 20 أكتوبر/تشرين الأول 2015.

⁵⁶ كشف تقييم مبدئي لحوالي 136 مؤسسة مملوكة للدولة من بين إجمالي عدد المؤسسات غير المالية المملوكة للدولة البالغ 164 أن 13 مؤسسات لديها أكثر من 50% من إجمالي أصول المؤسسات المملوكة للدولة؛ وتبلغ مصروفات التشغيل في 6 مؤسسات أكثر من 50% إجمالي مصروفات التشغيل (وأكثر من ثلثي إجمالي مصروفات التشغيل من نصيب 15 مؤسسة)؛ ولا يوجد سوى 26 مؤسسة تحقق أرباحاً.

⁵⁷ مبدأ "امتثل أو اشرح السبب" هو نهج تنظيمي في مجال حوكمة الشركات والمؤسسات والإشراف المالي ورد في تقرير كادبري لسنة 1992. وقد قامت الجهات التنظيمية الحكومية بوضع مدونة إما أن تمثل لها المؤسسات أو تشرح سبب عدم امتثالها أمام الجمهور.

السبعة المملوكة للدولة العديد من متطلبات التحوط بسبب التهاون في الجوانب التنظيمية. كما أدى دفع هذه المصارف مجدداً أن تقدم قروضاً موجهة للمؤسسات المملوكة للدولة إلى إلحاق المزيد من الضعف بها: تحت ضغوط سياسية واجتماعية، يُطلب من المصارف المملوكة للدولة تمويل الأولويات الوطنية والإنفاق العام. وقدمت هذه المصارف في أوقات ما "قروضاً" (من غير المحتمل سدادها) لدفع رواتب موظفي المؤسسات المملوكة للدولة المتخلفة عن سداد قروضها. ولدى أكبر مصرفين مملوكين للدولة في العراق وهما مصرف الرشيد ومصرف الرافدين 71% من حجم ودائع النظام المصرفي، ولم يتم القيام بأعمال مراجعة لهذين المصرفين وفق معايير إعداد التقارير المالية الدولية منذ 2006. ومن المتوقع أن يعمل استكمال أعمال المراجعة في هذين المصرفين وفق معايير إعداد التقارير المالية الدولية من جانب شركة مراجعة دولية على زيادة الشفافية والإفصاح بشأن القوائم المالية لهذين المصرفين من خلال التوبيخ الدقيق للأصول والالتزامات (الموجودات والمطلوبات).⁵⁸ وسيتيح هذا لواضعي السياسات صورة أكثر دقة للموقف المالي لهذين المصرفين، مما يؤدي إلى اتخاذ قرارات مستنيرة ومستندة إلى حقائق بشأن احتمالية إعادة هيكليتهما أو وضع خطط لتصفيتهما. وبعد استكمال أعمال المراجعة الخاصة بهذين المصرفين، سيتم التعرف على الحجم الحقيقي لموقف السيولة ونقص رأس المال فيهما. وكإجراء فوري، سيطلب مصرف العراق المركزي من البنكين وقف إصدار قروض للمؤسسات غير المالية المملوكة للدولة، وبدء خفض إجمالي مخاطر القروض المقدمة للمؤسسات غير المالية المملوكة للدولة وفق خطة عمل محكمة التوقيت.

77. سيدور محور تركيز الإصلاحات التي يساندها قروض تمويل سياسات التنمية حول ما يلي:

الإجراء المسبق 9: قامت أمانة مجلس الوزراء بنشر، على موقع الويب الخاص بها، تقرير يتناول بالتفصيل النتائج المالية بناء على القوائم المالية الختامية للسنة المالية 2015 لأكثر 9 مؤسسات غير مالية مملوكة للدولة، وتضمن ذلك الضرائب، وتوزيعات الأرباح، والدعم/التحويلات، والقروض (أصول مبالغ القروض وفوائدها)، وضمانات القروض.

عامل التفعيل الإرشادي رقم 11: يوافق مجلس الوزراء على ميثاق الحوكمة الجيدة للمؤسسات المملوكة للدولة، لتحسين إطار حوكمة الشركات والمؤسسات بهذه المؤسسات.

عامل التفعيل الإرشادي رقم 12: يصدر مصرف العراق المركزي تعميماً بتوجيه المصارف المملوكة للدولة لخفض إجمالي قروضها المقدمة للمؤسسات المالية المملوكة للدولة والمخاطر المرتبطة بها وفق خطة عمل محكمة التوقيت.

78. النتائج المتوقعة. يهدف الإجراء المسبق، وعامل التفعيل المقترح بشأن المؤسسات غير المالية المملوكة للدولة إلى تحسين الشفافية وتشجيع معايير الحوكمة الجيدة للشركات والمؤسسات في إطار السياق العراقي. وسيعمل ذلك على تحسين رصد ومتابعة أداء المؤسسات المملوكة للدولة، والتزاماتها، ومخاطر المالية العامة التي تمثلها هذه المؤسسات في كل من الحكومة المركزية (وزارة المالية)، والمصارف المملوكة للدولة. وعلى الرغم من أنه من غير المتوقع أن تساهم هذه الركيزة في جهود الحكومة الرامية إلى تصحيح أوضاع المالية العامة على المدى القصير، نجد حتمية إصلاح قطاع المؤسسات المملوكة للدولة لتحقيق مكاسب كفاءة طويلة الأجل، وتحقيق النمو الاقتصادي المستدام لها. وستعمل هذه الركيزة على تحسين شفافية المالية العامة، وإعداد التقارير، والمساءلة، وتقييم مخاطر المالية العامة المتأثرة من المؤسسات غير المالية المملوكة للدولة. وسيجري تقييم المخاطر في مقابل معايير المحاسبة وإعداد التقارير لا سيما

⁵⁸ يشمل ذلك التوبيخ الصحيح للقروض المتعثرة، وتحسين سياسات تكوين المخصصات التي تغطي هذه القروض، والتحديد الأكثر دقة لنقص رأس المال نتيجة هذه المخصصات والاعتراف بذلك.

المعيار الاسترشادي الخاص بالإفصاح عن حوكمة الشركات⁵⁹ الذي يتناول إفصاحات حوكمة الشركات والمؤسسات على المستوى التنظيمي الوطني، والامتثال الخاص بفرادى الشركات لممارسات الإفصاح. ويبلغ خط الأساس لسنة 2015: 0%؛ والمستهدف في 2018 يتجاوز 15%.

79. النتائج المتوقعة. من المتوقع أن تعمل الإصلاحات المشار إليها أعلاه والتي تستهدف المصارف المملوكة للدولة على تحسين الشفافية والحوكمة في هذه المصارف من خلال خفض الإفراض الموجه. وسيُقاس ذلك بنسبة القروض المقدمة من البنوك المملوكة للدولة إلى المؤسسات غير المالية المملوكة للدولة كنسبة من إجمالي القروض المقدمة منها. ويتحدد خط الأساس والمستهدف بالنسبة لهذا المؤشر بعد استكمال أعمال المراجعة وفق معايير إعداد التقارير المالية الدولية الخاصة بمصرفي الرشيد والرافدين. ومن المتوقع أن ينتج عن هذا الإجراء الذي يقوم به مصرف العراق المركزي زيادة في شفافية المعاملات بين القطاع المصرفي المملوك للدولة والمخاطر الخاصة به ومساندته للمؤسسات غير المالية المملوكة للدولة. وهذا بدوره يعمل على خفض الأنشطة المماثلة لأنشطة المالية العامة المنتشرة والتي تتسم بعدم الشفافية التي تتم بين الحكومة المركزية والمؤسسات غير المالية المملوكة للدولة. ومن المحتمل أن يكون الدعم المباشر من الحكومة المركزية أحد النواتج قصيرة الأجل؛ وعلى المدى القصير إلى المدى المتوسط، من المتوقع أن تؤدي زيادة تمحيص الحكومة والبرلمان والجمهور العام لهذا الدعم إلى وجود دعوة أكثر قوة لإجراء إصلاحات في قطاع المؤسسات المملوكة للدولة في العراق الذي يتسم بانعدام الكفاءة وخنق النمو.

80. تتم مساندة سلسلة قروض تمويل سياسات التنمية بمساعدات فنية يقدمها البنك الدولي والمؤسسات الثنائية ومتعددة الأطراف للمساعدة في تنفيذ هذه الإصلاحات. وبالإضافة إلى التمويل الموازي الذي يقدمه الشركاء الدوليون مثل صندوق النقد الدولي والوكالة اليابانية للتعاون الدولي، فثمة تصور للبنك الدولي بشأن المساعدة الفنية في مجالات الإصلاح التي تساندها الإجراءات المسبقة وعوامل التفعيل في إطار قروض تمويل سياسات التنمية إذ سيتم تقديم هذه المساعدة في إطار شراكة مع شركاء دوليين على مدى السنوات الثلاث القادمة كما يتبين بصورة موجزة أدناه.

⁵⁹ المعايير الدولية للمحاسبة والإبلاغ (إعداد التقارير)

الجدول 4. الإجراءات المسبقة لقروض سياسات التنمية والأسس التحليلية

الإجراءات المسبقة	الأسس التحليلية
<u>الإجراءان المسبقان 1</u>	استعراض الإنفاق العام في العراق، مجموعة البنك الدولي. البنك الدولي. 2014.
<u>2:</u>	"الفساد وتحديات النزاهة في القطاع العام في العراق"، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2013.
إصلاح فاتورة الأجور	"بناء الخدمات العامة في البلدان بعد انتهاء الصراع، البنك الدولي، 2016.
	"استراتيجيات تنمية وتطوير القطاع الخاص وإصلاح الخدمة العامة في منطقة كردستان - العراق، مؤسسة راند، 2014.
	"مذكرة سياسات إدارة القطاع العام في العراق: حتمية احتواء فاتورة الأجور وإصلاح الرواتب، البنك الدولي، 2006.
<u>الإجراء المسبق 3:</u>	"تقرير تقييم نظام إدارة الاستثمارات العامة في العراق، 2014"، البنك الدولي، 2015.
إصلاح إدارة الاستثمارات العامة	"خطة العمل المعنية بتطوير نظام إدارة الاستثمارات العامة في العراق في فترة السنوات 2016-2018"، البنك الدولي، مايو/آذار 2015.
	"إطار إدارة الاستثمارات العامة في العراق"، البنك الدولي، سبتمبر/أيلول 2015.
	"المنهجية المبسطة للتقييم الاقتصادي للمشروعات في العراق"، البنك الدولي، 2015.
	"إدارة الاستثمارات العامة في العراق: نموذج تحليل مالي واقتصادي (جدول إلكتروني بصيغة إكسيل)"، البنك الدولي 2015.
	"دور مؤشرات الأداء الرئيسية في إدارة الاستثمارات العامة"، البنك الدولي، 2015.
	"دليل اختيار وتحديد أولويات مشروعات الاستثمارات العامة"، البنك الدولي، 2015.
	"بناء قدرات إدارة الاستثمارات العامة في تصميم المشروع، واختياره، وتحديد الموازنة الخاصة به: حالة العراق"، البنك الدولي، سبتمبر/أيلول 2015.
<u>الإجراء المسبق 4:</u>	مشاورات بشأن المادة الخامسة 2015 (صندوق النقد الدولي): تحليل القدرة على تحمل الدين.
إدارة الدين العام	"استعراض الإنفاق العام في العراق، البنك الدولي. 2014.

الإجراءان المسبقان 5 "فحص ومراجعة برامج المساعدة الاجتماعية في جمهورية العراق"، البنك الدولي، ديسمبر/كانون الأول، 2014. و6:

إصلاح نظام المعاشات التقاعدية وشبكات الأمان الاجتماعي "استعراض الإنفاق العام في العراق، البنك الدولي. 2014.

الإجراء المسبق 7: العراق: إصلاح نظام توزيع منتجات البترول وسوق التجزئة"، البنك الدولي، 2015. "العراق: دراسة إصلاح قطاع توزيع الكهرباء، دائرة التخطيط المركزي والتنسيق، 2015. إدارة معلومات الطاقة الأمريكية، العراق، صحيفة حقائق، 2015.

إحراق غاز آبار البترول: "العراق: دراسة استخدام الغاز في البتروكيماويات"، البنك الدولي، الشراكة العالمية من أجل تخفيض إحراق الغاز، نيكسانت، 2014.

"العراق: دراسة تسعير الغاز"، البنك الدولي (2014).

"تقرير الاستراتيجية الوطنية المتكاملة للطاقة في العراق"، البنك الدولي 2013.

تقرير: الوكالة الدولية للطاقة، آفاق الطاقة في العراق، تقرير أكتوبر/تشرين الأول 2012: خطة الكهرباء الرئيسية في العراق، بارسونز برينكيرهوف: خطة الكهرباء الرئيسية في العراق، 2011.

الإجراء المسبق 8: العراق: دراسة تكلفة الخدمة"، البنك الدولي منطقة أوروبا وآسيا الوسطى، (2016)

خفض دعم الكهرباء "العراق: تقييم الأثر الاقتصادي لخفض دعم الطاقة"، البنك الدولي، بي. غريفي، 2016

"العراق: استراتيجية الاتصالات الخاصة بالطاقة"، البنك الدولي بالمعهد الدولي للتنمية المستدامة، 2016

"العراق: دراسة إصلاح قطاع توزيع الكهرباء، البنك الدولي - دائرة التخطيط المركزي والتنسيق، 2015.

"إصلاح دعم الطاقة: دروس وتبعات"، إعداد كليمنتس وآخرين، محرران. 2013، صندوق النقد الدولي.

"العراق: تقرير الاستراتيجية الوطنية المتكاملة للطاقة في العراق"، البنك الدولي 2013.

تقرير آفاق الطاقة" الوكالة الدولية للطاقة، أكتوبر/تشرين 2012.

خطة الكهرباء الرئيسية في العراق، بارسونز برينكيرهوف: خطة الكهرباء الرئيسية في العراق، 2011.

الإجراء المسبق 9:	"إعادة هيكلة الشركات العامة: رؤية نحو الإصلاح"، اللجنة الاستشارية التابعة لرئيس الوزراء، فريق العمل المعني بإعادة هيكلة الشركات، فبراير/شباط 2015.
الشفافية والحوكمة في المؤسسات المملوكة للدولة	"إصلاح المؤسسات المملوكة للدولة في العراق"، إعادة إعمار العراق، ورقة عمل 2، البنك الدولي، 2004.
	"إصلاح الحوكمة في المؤسسات المملوكة للدولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا"، البنك الدولي، أغسطس/آب.
	"تقرير الرصد الاقتصادي في العراق" البنك الدولي، ربيع 2015.
	جمهورية العراق، وزارة الصناعة والمعادن، 2015-2017، الخطة الاستراتيجية للموازنة، 2014.
	"إصلاح المؤسسات المملوكة للدولة في العراق"، إس. ريمر، وم. وفاء العاني، البنك الدولي، 2012.
	"العراق: استعراض القطاع المالي، البنك الدولي (2012).
	"العراق: خارطة طريق لتصفية مصرفي الرشيد والرافدين"، ديسمبر/كانون الأول 2015.

3-4 الارتباط بإطار الشراكة الاستراتيجية وعمليات البنك الأخرى واستراتيجية مجموعة البنك الدولي

81. تستند هذه العملية إلى استراتيجية الشراكة القطرية الخاصة بالعراق (السنوات المالية 2013-2016) بعد مراجعتها وتنقيحها من خلال استعراض الأداء والتعلم الذي قام مجلس المديرين التنفيذيين بمناقشته في 7 يوليو/تموز 2015. وتتمحور استراتيجية الشراكة القطرية الخاصة بالعراق التي تستند إلى خطة التنمية الوطنية 2010-2014 (التي تم تحديثها الآن 2013-2017) حول 3 ركائز: (1) تحسين نظم الحوكمة؛ و(2) دعم التنوع الاقتصادي؛ و(3) تحسين الاشتغال الاجتماعي والحد من الفقر. وثمة تصور في هذه الاستراتيجية بشأن الانخراط على نحو منضبط بناء على وتيرة وقوة الإصلاحات وغير ذلك من الأمور، وبناء على البيئة السياسية والأمنية. وقد أخذ هذا الانخراط العديد من الأشكال منها قرض تمويل سياسات التنمية 2010 الذي تم تصنيفه على أنه مرض بدرجة معقولة من جانب مجموعة التقييم المستقلة - وقرض تمويل سياسات التنمية 2015 الذي ساند الإصلاحات التي استمرت فيها هذه السلسلة المقترحة من القروض البرامجية. وبالإضافة إلى قاعدة المعرفة المستخدمة لتصميم قرض تمويل سياسات التنمية 2015، استفادت هذه العملية المقترحة من العديد من التقارير التي صدرت في الآونة الأخيرة، ومنها "الدراسة التشخيصية المنهجية للعراق" (2016)، ودراسة تقييم المخاطر التي يواجهها العراق وقدرته على المجابهة المعدة في يوليو/تموز 2016. وتقر الأهداف المنقحة لاستراتيجية الشراكة القطرية الخاصة بالعراق بالتحديات التي يواجهها العراق لإعادة بناء وتعزيز قدرات مؤسسات الدولة. وبالنسبة للفترة المتبقية من استراتيجية الشراكة القطرية، يطرح استعراض الأداء والتعلم هدفين هما: (1) استعادة وتحسين تقديم الخدمات الأساسية، لا سيما في المناطق التي تضررت من داعش، والمساعدة في تعزيز شرعية الدولة، و(2) معالجة موقف المالية العامة في العراق الذي يتسم بالحساسية والمساعدة في إدارته، وزيادة الفرص أمام القطاع الخاص. وتجري مساندة الهدف الأول بعملية استثمارية طارئة بقيمة 350 مليون جنيه وافق عليها مجلس المديرين التنفيذيين بالبنك الدولي في 7 يوليو/تموز 2015. ويعمل ذلك على مساندة استئناف تقديم الخدمات الأساسية في 6 مدن تمت استعادتها من سيطرة داعش. وتتوافق عملية قرض تمويل سياسات التنمية المقترحة، المستندة إلى

قرض تمويل سياسات التنمية 2015، مع الهدف الثاني، كما إنها تساند جهود العراق الرامية إلى تحقيق الاستقرار الاقتصادي، وإعادة بناء مؤسسات الدولة، ووضع الاقتصاد على مسار الاستدامة للقضاء على الفقر المدقع وتشجيع الرفاهية المشتركة.

82. يتسق قرض تمويل سياسات التنمية المقترح مع استراتيجية مجموعة البنك الدولي الخاصة بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وتهدف استراتيجية مجموعة البنك الدولي الخاصة بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إلى الاستعانة بالتنمية لتشجيع السلام والاستقرار في المنطقة، وتهيئة الظروف والأجواء من أجل النمو الشامل للجميع. وتقر هذه الاستراتيجية بأن للعنف والصراع في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا آثار هائلة غير مباشرة، وبالتالي فإن مواجهتهما من خلال مبادرات التنمية التي تشجع السلام والاستقرار تمثل سلعة نفع عام تتطلب تحالف عالمي لتحقيق ذلك. ومن دون إجراءات منسقة لتشجيع الاشتغال الاقتصادي والاجتماعي من أجل تحقيق السلام والاستقرار، سيستمر العنف والصراع في تجريف البلدان والاقتصاد والمجتمعات وحياة الناس في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وتتسق هذه العملية مع 3 من 4 ركائز لاستراتيجية منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: (1) تجديد العقد الاجتماعي؛ (2) القدرة على المجابهة؛ و(3) إعادة الإعمار والتعافي. وتعمل الركيزة الأولى على معالجة القضايا الأساسية، بينما تتناول الركيزتان الأخيرتان التبعات والآثار الفورية نظرًا لأن الإجراءات المسبقة في إطار قرض تمويل سياسات التنمية تركز في الوقت الراهن على الإصلاحات الاقتصادية والاجتماعية الكبرى في المجالات الحساسة وشديدة الأهمية المتوقع أن تساهم في تحقيق النمو الشامل للجميع والاستقرار.

4-4 المشاورات والتعاون مع شركاء التنمية

83. جرت مشاورات من خلال انخراط البنك مع شركاء التنمية، وكذلك من خلال انخراط الحكومة نفسها مع الشعب العراقي حول برنامجها الوطني. واستفادت هذه العملية من المشاورات الموسعة مع أصحاب المصلحة والأطراف المعنية التي تم القيام بها في سبتمبر/أيلول 2016 من جانب فريق عمل الدراسة التشخيصية المنهجية الخاصة بالعراق في بغداد وإربيل. وكما ورد في القسم 1، تتسق العملية المقترحة اتساقًا وثيقًا مع 5 من 6 أولويات إنمائية للحكومة الجديدة، ولما كان الأمر كذلك، فقد استفادت هذه العملية من المشاورات التي دارت حول نطاق اختصاص وصلاحيات وواجبات الحكومة بشأن الإصلاحات.

84. تمثل سلسلة قروض تمويل برامج سياسات التنمية جزءًا من حزمة من المساعدة الفنية المنسقة من الشركاء الدوليين لمساعدة العراق. ويجري تنسيق العملية المقترحة الخاصة بقرض تمويل سياسات التنمية تنسيقًا وثيقًا مع المانحين وصندوق النقد الدولي. وفي يوليو/تموز 2016، وافق صندوق النقد الدولي على اتفاق استعداد ائتماني بقيمة 5.3 مليار دولار يتيح تمويلًا على مدى 3 سنوات. وتعتمد الوكالة اليابانية للتعاون الدولي تقديم تمويل مواز لسلسلة قروض تمويل برامج سياسات التنمية، كما شاركت في بعثة قرض تمويل سياسات التنمية، وقامت بصياغة مصفوفة إصلاح السياسات. ومن المتوقع أن تقدم فرنسا قرضًا ثنائيًا بقيمة 450 مليون دولار لمساندة الموازنة في إطار حزمة مساندة دولية شاملة. وتعتمد الولايات المتحدة ضمان إصدار سندات أوروبية بقيمة مليار دولار في 2017. ومن المتوقع أن تقوم المملكة المتحدة وكندا بمساندة القرض المقدم من البنك الدولي للإنشاء والتعمير بقيمة 1443.82 مليون دولار من خلال تقديم ضمانتين للبنك الدولي للإنشاء بحد أقصى يبلغ 371.82 مليون دولار، و72 مليون دولار، على التوالي. وبموجب كل منهما يضمن كل ضامن بالتناسب قيام العراق بسداد القرض. وتجري مساندة مجالات الإصلاح في إطار قرض تمويل سياسات التنمية من خلال عدد من برامج المساعدة الفنية الجارية أو الجديدة، وعمليات إقراض استثماري، ويقوم المانحون (على سبيل المثال، وزارة التنمية الدولية البريطانية، والوكالة اليابانية للتعاون الدولي، والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية) بتقديم أو تمويل بعضها.

5. القضايا الأخرى للتصميم والتقييم المسبق

1-5 أوضاع الفقر والآثار الاجتماعية.

85. بوجه عام، من المتوقع أن يعمل الأثر المجمع لهذه الإصلاحات الهيكلية المقترحة في سلسلة قروض تمويل سياسات التنمية على تحسين الرفاهية. وتعتبر الإصلاحات التي تنفذها الحكومة ضرورية لتحقيق استدامة إنفاق الموازنة، والحفاظ على استقرار الاقتصاد الكلي، واستقرار الأسعار، وإرساء الأساس للنمو الشامل للجميع. وهناك عدد من الإجراءات المسبقة في إطار هذه العملية سيكون لها أثر إيجابي أو محايد. وسيعمل تنفيذ نظام الدفع الإلكتروني والبصمة الإلكترونية على إعادة توزيع الموارد على الخدمات الأساسية الحساسة وبالغة الأهمية. كما سيعمل تنفيذ الإصلاحات الخاصة بإدارة الاستثمارات العامة وإدارة الدين على تحسين كفاءة الإنفاق العام على الاستثمارات وخدمة الدين، وتعزيز مجال المالية العامة الخاصة بالإنفاق الاجتماعي. كما ستعمل الشفافية والحوكمة في المؤسسات المملوكة للدولة على تقديم معلومات أفضل حول نفقات المالية العامة والالتزامات المحتملة الطارئة.

86. من المتوقع أن يؤدي تطبيق نظام أكثر كفاءة وأفضل توجيهاً للإنفاق الاجتماعي إلى حدوث آثار إيجابية على الفقراء والمحرومين، مع تحسين العدل والإنصاف والمساواة على المستوى الأفقي.⁶⁰ وسيؤدي الانتقال من نظام التوزيعات العامة غير المستهدف إلى نظام شبكات اجتماعية أفضل استهدافاً من خلال اختبار قياس مستوى الدخل الفعلي إلى توسيع نطاق تغطية البرامج الاجتماعية لتصل إلى المحتاجين مقارنة بالوضع الحالي (انظر الفقرات 87-89). ولن يكون لإصلاحات نظام المعاشات التقاعدية أثر كبير على المدى القصير، لكن من المرجح أن تؤثر على دخل بعض الأسر المعيشية على المدى الطويل (انظر الفقرة 90). لكن أيًا ما كان الأمر، ينبغي ملاحظة أن هذه الإصلاحات ستعمل على ضمان استدامة نظام المعاشات التقاعدية، وتأمين قيمة المعاشات التقاعدية مع الوقت، وتوسيع نطاق التغطية. ومن المتوقع أن تتضمن خارطة طريق إصلاح قطاع الكهرباء تحسناً في تحسين إيرادات الكهرباء، وتعديل تعرفة الكهرباء للوصول إلى مستوى استرداد التكاليف.⁶¹ وهذه الإصلاحات ضرورية لخفض مستوى الدعم المرتفع الذي يتسم بعدم الاستدامة من منظور المالية العامة، والذي يعمل على الإفراط في الاستهلاك، وما لذلك من أثر سلبي على البيئة، وعلى المستوى الهامشي يعمل ذلك على تشجيع الكثافة المرتفعة للغاية لرأس المال على حساب العمل، كما يتسم ذلك بعدم المساواة والإنصاف على المستوى الأفقي نظراً لأن نسبة كبيرة من المستهلكين لا تدفع الفواتير. وعلى الفور، يعمل برنامج الإصلاحات الذي تجري مساندته على حماية الإنفاق الموجه لتقييم الخدمات للمشردين داخلياً. ومن غير المحتمل أن يؤدي إصلاح السياسات الذي تجري مساندته إلى وجود أي أثر سلبي غير مناسب على النساء. ومن المرجح أن يعمل التوسع في الخدمات الاجتماعية والبنية التحتية الأساسية، إن كان على وشك الحدوث، على تحقيق منافع كبيرة للنساء والفتيات، مع المساعدة في معالجة الفجوات الخاصة بعدم المساواة بين الجنسين فيما يتعلق بتوفير البنية التحتية للخدمات الصحية والتعليمية.

⁶⁰ بناء عليه، يتسنى للأشخاص ذوي المستوى المماثل من الدخل الوصول بصورة عادلة ومتساوية إلى شبكات الأمان الاجتماعي.

⁶¹ يقدم البنك الدولي في الوقت الحالي مساعدة فنية لمساندة الحكومة في إعداد وتنفيذ استراتيجية لإصلاح الدعم. ويتضمن ذلك تقييم حجم وتوزيع الدعم في قطاع الطاقة؛ وآثار زيادة التعرفة على النشاط الاقتصادي برمته، والآثار القطاعية والتوزيعية لزيادة التعرفة؛ والمساعدة في التواصل مع الجمهور بشأن أجندة الإصلاح.

87. من المرجح أن يعمل الإصلاح الذي يسانده قرض تمويل سياسات التنمية بشأن تحويل منافع شبكات الأمان الاجتماعي من الاستهداف الفئوي إلى الاستهداف بناء على اختبار قياس مستوى الدخل الفعلي على تحقيق منافع جوهرية للفقراء بالنسبة للوضع الحالي.⁶² وعلى جميع الاحتمالات، سيعمل تبني صيغة جيدة التصميم وتم التحقق منها لاختبار قياس مستوى الدخل الفعلي على زيادة تغطية الفقراء، والحد من أخطاء الاشتمال والاستبعاد. وبوجه عام، فإن نقل جميع الأشخاص والأسر المعيشية في العراق في سجل موحد سيكون أساساً لا يقدر بقيمة للانتقال نحو نظام أكثر شمولية للحماية الاجتماعية.

88. يعتبر نظام التوزيعات العامة حالياً شبكة الأمان الوحيدة التي تغطي الفقراء في العراق، وبالتالي أضحي إصلاحه صعباً للغاية من الناحية السياسية. ويرجع السبب في ذلك إلى حد كبير إلى غياب أي نظام صالح وسليم آخر للحماية الاجتماعية، وهو ما جعل شرائح كبيرة من السكان تعتمد بشدة على حصص المواد الغذائية، وتقاوم الإصلاح. غير أنه مع استمرار غياب الأمن في البلاد يصعب تطبيق سبل بديلة لتأمين موارد الرزق سواء عبر إجراءات تدخلية حكومية أو عبر إنعاش الأنشطة الاقتصادية المحلية. ونتيجة لذلك، ومن دون إيجاد برامج أخرى، فإن أي إصلاح مرة واحدة لنظام التوزيعات العامة يتضمن الاستهداف سيكون له آثار سلبية ومعاكسة على الرفاهية، وسيكون من الصعب تنفيذه.

89. في أبريل/نيسان 2016، تم إطلاق النظام الجديد لاستهداف الفقراء، ومن المتوقع أن يعمل هذا النظام على إحداث زيادة غير عادية في نسبة التغطية وتحسين الكفاءة. وقد كانت الخطوة الأولى في هذا الاتجاه تبني صيغة تجريبية لاختبار قياس مستوى الدخل الفعلي، تبعها إنشاء قاعدة بيانات عامة وشاملة للعراقيين. ويقترح الإصلاح الذي يسانده قرض تمويل سياسات التنمية استبعاد جميع المستفيدين غير المؤهلين، وإعادة توجيه المساعدة للفقراء المستحقين والمؤهلين. وعلى ضوء أوجه القصور الكبيرة في نظام التوزيعات العامة، الذي يصل إلى 99% من الفقراء، فإن هذا الإصلاح سيخلق نظام أمان اجتماعي أكثر فعالية وكفاءة يعمل على زيادة مساندة الفقراء من دون زيادة مستوى التحويلات الحالية.

90. من غير المتوقع أن يؤدي تحليل الأثر التوزيعي للإصلاح المقترح في نظام المعاشات التقاعدية إلى إيجاد خسائر كبيرة في مستوى الرفاهية في لحظة تنفيذه، نظراً لأن المنافع المآتية تعتبر حقاً مكتسباً ومجازاً. لكن على المدى الطويل، قد يؤثر ذلك على بعض الأسر المعيشية (مع زيادة أعداد الفقراء بنسبة تصل إلى 1.5% بحسب التقديرات مقارنة بخط الأساس). وستستخدم الحكومة نظام شبكات الأمان على أساس اختبار قياس مستوى الدخل الفعلي للتخفيف من أي أثر على الأسر المعيشية المتضررة. وسيعمل الإصلاح المدعوم لقانون التأمينات الاجتماعية على تحسين الاستدامة المالية والكفاية وتيسر تحمل التكاليف والكفاءة، كما سيعمل على توسيع نطاق تغطية نظام المعاشات التقاعدية. ويتضمن الملحق 5 تحليلاً مفصلاً لأثر الإصلاح المقترح لنظام المعاشات التقاعدية.

⁶² تأتي التحويلات العامة للأسر المعيشية في العراق من 3 مصادر - نظام التوزيعات العامة، والمعاشات التقاعدية، وشبكة الضمان الاجتماعي. وتتسم التحويلات من خلال نظام التوزيعات العامة بأنها عامة في طبيعتها وتغطي أكثر من 99% من الفقراء. وعلى الرغم من أن أقل من 20% من المستفيدين من نظام التوزيعات العامة فقراء، لا يزال هذا النظام يمثل شبكة الأمان الوحيدة التي تغطي على نحو شامل الفقراء في العراق (المسح الاستقصائي الاجتماعي الاقتصادي للأسر العراقية 2012). وتصل المعاشات التقاعدية، التي لا تعتبر تحويلات مكافحة للفقر بصورة واضحة، إلى أقل من 20% من الفقراء، وأكثر من 25% من غير الفقراء. وينتسب حوالي 85% من أرباب المعاشات التقاعدية إلى أسر معيشية غير فقيرة. من ناحية أخرى، نجد تحويلات شبكات الأمان الاجتماعي تتخرف في استهداف فئوي للأسر المعيشية؛ لكن أيًا ما كان الأمر، لم يحصل سوى 11% من الفقراء على بعض أشكال منافع شبكات الأمان الاجتماعي في 2012. و74% من هؤلاء المستفيدين غير فقراء.

91. من غير المرجح أن تؤدي التحسينات المقترحة في تحصيل الإيرادات من 30% إلى 50% إلى إحداث أثر سلبي كبير على رفاية الأسر المعيشية والسلامة الاقتصادية والتجارية للمؤسسات الإنتاجية. وتعتمد الحكومة تحسين تحصيل الإيرادات وزيادة الكهرباء المقدمة من خلال الشبكة العمومية من المتوسط الحالي البالغ 14.6 ساعة في اليوم إلى 20 ساعة في اليوم بنهاية 2017. وبالنسبة للمؤسسات الإنتاجية، وعلى ضوء عدم إمكانية التنبؤ بالإمدادات من الشبكة العمومية وندرة هذه الإمدادات، وزيادة التكاليف المرتبطة بالبدائل الخاصة مثل المولدات، فإن هذه المؤسسات قد تكون قادرة على خفض التكاليف مع زيادة الإنتاج والإنتاجية في الوقت نفسه. وبالتالي، من غير المؤكد أن تحسين تحصيل الإيرادات، إن كان مصحوباً بإمدادات كهرباء أكثر انتظاماً وموثوقية، سينقل أثره إلى المستهلكين؛ لكن حتى الآن نظراً لأن هذه الشركات قادرة على التوسع حتى الآن، قد يكون هناك أثر إيجابي على الرفاهية من خلال خلق فرص عمل.

92. سيعتمد الأثر الكامل على الأسر المعيشية على مستوى الالتزام بدفع فواتير الكهرباء، ومرونة الاستجابة لزيادة هذه المدفوعات. وهناك سيناريوات محاكاة أخذت في الاعتبار أثر التحسن بنسبة 20% في تحصيل الإيرادات على الفقراء وشبه الفقراء بناء على التعرفة الجديدة التي اعتمدها الحكومة في يناير/كانون الثاني 2016. وهذه المحاكاة لسنة 2013 بناء على بيانات المسح الاستقصائي الاجتماعي الاقتصادي للأسر العراقية 2012 بعد إجراء تقدير استقرائي. ومن المهم ملاحظة أنه على الرغم من أن جميع الأسر المعيشية تقريباً متصلة بالشبكة العمومية للكهرباء، والغالبية العظمى تحصل على كهرباء من هذه الشبكة، فإن 60% فقط من الأسر المعيشية بحسب المسح الاستقصائي الاجتماعي الاقتصادي للأسر العراقية 2012 أفادت أنها قامت بدفع فواتير الكهرباء من الشبكة العمومية على مدى اثنا عشر شهراً الماضية. وينطوي هذا على أنه عند تقدير الأثر المحتمل على الرفاهية المتأتي من أي تحسن في تحصيل الفواتير، من المفترض أن 40% من الأسر المعيشية ستزيد عليها قيمة المدفوعات من صفر إلى 50% من متوسط الفاتورة المدفوعة من جانب مستهلك الكهرباء في نفس الشريحة الخمسية من الدخل. ويشير تندي مستوى الامتثال والالتزام إلى أهمية إجراء هذا الإصلاح.

93. تشير التقديرات إلى أن أثر زيادة تحصيل التعرفة سيعمل على زيادة معدلات الفقر بنسبة 0.2% مقارنةً بسيناريو عدم إجراء أي إصلاح. وسيعمل تحسين تحصيل التعرفة على الحد من الاستهلاك الآخر بخلاف الكهرباء من جانب الفقراء وشبه الفقراء الذين لا يدفعون حالياً (أو يدفعون جزئياً) قيمة فواتير الكهرباء الخاصة بهم. ونتيجة لذلك، هناك حوالي 50 ألف شخص من المتوقع أن يصبحوا فقراء بسبب تحسين تحصيل الإيرادات. وبالنسبة لهؤلاء الفقراء بالفعل قبل تحسين عملية التحصيل، فإن متوسط الخسارة في مستوى الرفاهية (كنسبة من إنفاق الأسرة المعيشية) سيكون حوالي 0.5%. وهناك ملاحظات مماثلة لوحظت بالنسبة للفقراء الجدد (0.7). ويعتبر هذا الأثر هو أثر التقريب من الدرجة الأولى، نظراً لأن الأثر التام على الرفاهية المتأتي من الزيادة المخططة في تحصيل الإيرادات سيعتمد على (1) تندي استخدام الأسر المعيشية للمصادر الأكثر تكلفة لتوليد الكهرباء (على سبيل المثال، المولدات الخاصة، نتيجة تحسين الخدمة)؛ و(2) خفض استهلاك الكهرباء نظراً لأن زيادة التكاليف ستعمل على تحفيز المزيد من الكفاءة في الاستخدام.

94. من المتوقع تخفيف الأثر على نسبة الزيادة الإضافية في الفقراء البالغة 0.2% من خلال تحسين الاستهداف والتحسين المحتمل في مستوى شبكات الأمان الاجتماعي، مع زيادة الكفاءة. ومع التحسن المتوقع في كفاءة النظام الجديد لشبكات الأمان الاجتماعي، ستقدم الحكومة للفقراء دعماً مباشراً، على سبيل المثال، دعم نقدي أو قسائم ترتبط مباشرة باستهلاك الكهرباء. ويجري حالياً إجراء تحليل شامل لنظام دعم الطاقة، وسيناريوات الإصلاح البديلة بمساندة من برنامج المساعدة على إدارة قطاع الطاقة. وعلاوة على

ذلك، سيجري تحليل شامل لإصلاحات نظام دعم الطاقة يأخذ في الاعتبار وجود مصادر بديلة للطاقة أمام الأسر المعيشية يقدمها كل من القطاع العام والقطاع الخاص. وبالتوازي مع برنامج تمويل سياسات التنمية، يقدم البنك الدولي في الوقت الحالي مساعدة فنية لمساعدة الحكومة في إعداد وتنفيذ استراتيجية لإصلاح الدعم. ويتضمن ذلك تقييم حجم وتوزيع الدعم في قطاع الطاقة، وآثار ذلك زيادة التعرّف على النشاط الاقتصادي برمته، والآثار القطاعية والتوزيعية لزيادة التعرّف؛ والمساعدة في التواصل مع الجمهور بشأن أجندة الإصلاح.

5-2 الجوانب البيئية

95. من المستبعد أن تؤدي الإصلاحات التي يساندها التمويل المقترح إلى حدوث آثار سلبية على البيئة العراقية، أو الغابات، أو غير ذلك من الموارد الطبيعية. وعلى الرغم من انعدام الاستقرار والاضطرابات المدنية والأهلية، قامت الحكومة بمعالجة قضية الاستدامة البيئية بنجاح نسبي بدءاً من القانون رقم 37 لسنة 2008 المنشئ لوزارة البيئة، وبعد ذلك قانون حماية وتحسين البيئة رقم 27 لسنة 2009 الذي ينص بوضوح على عملية وإجراءات واشتراطات التقييم البيئي تحت الإشراف العام لإدارة تقييم الأثر البيئي بوزارة البيئة.⁶³

96. حسبما يقضي منشور سياسة العمليات رقم 8.60، قام البنك الدولي بتقييم احتمالات أن تؤدي أي سياسات قطرية معينة تشتمل عليها سلسلة تمويل سياسات التنمية المقترحة إلى حدوث آثار ملموسة على البيئة العراقية، أو الغابات، أو غير ذلك من الموارد الطبيعية. وخُصّص التقييم إلى أنه من المستبعد أن تؤدي السياسات التي يساندها التمويل المقترح إلى حدوث آثار سلبية على الأصول الطبيعية التي يمتلكها العراق. وسيعمل برنامج الإصلاح المقترح الذي تجري مساندته في إطار هدف تحسين كفاءة استخدام الطاقة على الحد من احتراق الغاز، وبناء عليه الحد من آثار تغير المناخ، إذ سينخفض إطلاق غاز الميثان في الغلاف الجوي، وهو ما يقلل من التدهور البيئي. وعلى نحو مماثل، فإن استراتيجية تعزيز قطاع الغاز من أجل توليد الكهرباء في إطار هذا الهدف نفسه ستعمل على تشجيع استخدام الغاز الطبيعي في توليد الكهرباء بدلاً من زيت الوقود والديزل الأكثر تلوثاً. وسيؤدي ذلك إلى تحسين جودة الهواء بصورة كبيرة بخفض انبعاثات الطاقة، وهو ما يؤدي إلى الحد من تلوثه، وتقليل الآثار ذات الصلة على صحة الإنسان. وفيما يتعلق بهذه الإصلاحات، فحتى يتسنى تقليل احتراق الغاز وتحسين كفاءة استخدام الطاقة، من المرجح نقادي أو تقليل أي أثر بيئي سلبي كبير. واستفادت إدارة تقييم الأثر البيئي بوزارة البيئة من بناء قدرات التقييم البيئي مع مشروع ممرات طرق النقل الذي يموله البنك الدولي، وعملية التنمية الطارئة. وبناء عليه، تتواجد القدرات اللازمة لتنفيذ ورصد إجراءات التخفيف المرتبطة بأدوات الحماية التي يمكن استخدامها في توليد الكهرباء باستخدام الغاز وإعداد التقارير في هذا الشأن، واستثمارات القطاع الخاص في البنية التحتية لتجميع ومعالجة ونقل الغاز وتوليد الكهرباء. وبالنسبة للمشروعات البالغ عددها 228 التي وجدتها وزارة التخطيط متسقة مع أولويات الحكومة، فإن وحدة إدارة الاستثمارات العامة بوزارة التخطيط المسؤولة عن اختيارها ستأخذ في الاعتبار الجوانب البيئية والاجتماعية عند إجراء تحليل المنافع والتكاليف، أو عند تقييم المشروعات بوجه عام. ولهذا، فإنها تستعين بإرشادات دراسات الجدوى 2008 الخاصة بالآثار البيئية، ولوائح وضوابط تقييم الأثر البيئي الخاصة بالآثار البيئية. وفي هذا السياق، ستعمل وزارة التخطيط مع وحدة تقييم الأثر البيئي بوزارة البيئة على تحسين المعايير البيئية والاجتماعية وتدابير وإجراءات التخفيف التي تمثل جزءاً لا يتجزأ من اختيار وتصميم المشروع وتحديد موقعه.

⁶³ هناك العديد من السمات في نظام التقييم البيئي العراقي يمكن مقارنتها مع سياسة البنك الدولي الخاصة بالتقييم البيئي (OP/BP 4.01). ومن المطلوب إجراء تقييم للأثر البيئي بالنسبة لجميع المؤسسات وبالنسبة لتغيير مؤسسة قائمة وفق الملحق 1 من لوائح وضوابط التقييم البيئي. وتقوم وزارة البيئة باستعراض ومراجعة تقارير تقييم الأثر البيئي وتصدر شهادة امتثال بيئي، ويجري عقد مشاورات مع الجمهور المعني وأصحاب المصلحة والأطراف والبلديات والوزارات المعنية. ويجوز أن تطلب الوزارة من مطور المشروع تقديم تقرير مراجعة بيئية بشأن الأضرار أو الأضرار المشتبه فيها التي تلحق بالبيئة أو بشأن أي أمر محدد تقررره الوزارة.

5-3 الجوانب المتصلة بإدارة المالية العامة والصرف والمراجعة

97. إدارة المالية العامة: تأتي إصلاحات إدارة المالية العامة في قلب أولويات حكومة العراق كما يتجلى في الإطار العام لبرنامج الحكومة 2014-2018 الذي يهدف إلى تحقيق إصلاحات اقتصادية ومالية. وقد تم إحراز بعض التقدم في إصلاح إدارة المالية العامة، وشمل ذلك (1) قانون جديد محسن لإدارة المالية العامة لسنة 2016 تمت صياغته ومراجعته من جانب مجلس الدولة؛ (2) تحسن في عملية إعداد الموازنة مع التركيز التفصيلي على السياسات أثناء مناقشات استراتيجية الموازنة؛ (3) وضع إطار عام للإنفاق المتوسط الأجل، وصياغة وتنفيذ الموازنة بناء على تبويب إداري وتبويب اقتصادي أساسي؛ (4) وضع تبويب جديد للموازنة، ودليل جديد للحسابات مع أجزاء منفصلة خاصة بالشؤون الإدارية والاقتصادية والنوعية والوظيفية والجغرافية؛⁶⁴ (5) نشر معلومات عامة حول الموازنة الاتحادية 2015 على موقع وزارة المالية؛ و (6) إعداد خارطة طريق تنفيذ النظام المتكامل لمعلومات إدارة الشؤون المالية (2016-2021) مع دراسة لمتطلبات النظام، وتصميم ومواصفات النظام المتكامل لمعلومات إدارة الشؤون المالية المطلوب لإعداد وتنفيذ الموازنة، وذلك بمساندة البنك الدولي. وقد تم إعداد وثائق المناقصات القياسية (الموحدة) وتعميمها للاستخدام من جانب الهيئات المنفذة، كما تم استكمالها بوضع واعتماد استراتيجية وطنية للتدريب على المناقصات والمشتريات الحكومية. ويعزز القانون المنقح الخاص بديوان الرقابة المالية رقم 31 والذي تم نشره رسمياً في 30 سبتمبر/أيلول 2011 استقلاله المالي والإداري، ووضعه في نظام الحوكمة، ودوره في أعمال المراجعة القانونية والقضائية.⁶⁵ وتم وضع هيكل تنظيمي جديد مع أدوار ومسؤوليات جديدة للمراجعين الداخليين، وميثاق جديد للمراجعة الداخلية، ومنهجية جديدة للمراجعة بناء على المخاطر وذلك في إدارة المراجعة الداخلية بوزارة المالية بمساندة البنك الدولي.

98. على الرغم من إتاحة موازنة الحكومة المركزية المعتمدة للجمهور من خلال موقع الويب الخاص بوزارة المالية، هناك عدد من المجالات التي تتطلب تحسينات. ويشمل ذلك (1) تصنيف العراق على مؤشر الموازنة المفتوحة الذي تراجع من 4 في 2012 إلى 3 في 2015 (آخر جولة)؛ والمعلومات المتاحة للجمهور حول موازنة الحكومة الاتحادية والأنشطة المالية الخاصة بها على مدار سنة الموازنة؛⁶⁶ (3) مجموع إجمالي انحراف الإنفاق بين موازنة الإنفاق المعتمدة وتجاوز الإنفاق الفعلي (41% في السنة المالية 2015)؛ (4) تبويب موازنة العراق الذي لا يزال يعاني من أوجه قصور أساسية، ويشمل ذلك عدم التبويب الوظيفي وعدم كفاية التبويب الاقتصادي؛ (5) دليل الحسابات الذي لا يتضمن قسم خاص بالبرامج يسمح بتجميع المعاملات الرأسمالية والجارية؛ (6) تنفيذ موازنة

⁶⁴ سيتم إعداد وتطوير آخر قسمين للتبويب قبل تنفيذ نظام معلومات الإدارة المالية في العراق. وقد تم أيضاً إعداد دليل المحاسبة الذي يحدد إطار المحاسبة، والتبويب الجديد للموازنة، ودليل الحسابات الجديد.

⁶⁵ سيتم استكمال ذلك ببرنامج لتطوير القدرات تم الشروع فيه أثناء السنوات القليلة الماضية بمساندة من البنك الدولي حيث قام بتدريب مئات من الموظفين، وقام بوضع وإعادة تنظيم المنهجية الخاصة به في أعمال المراجعة المستندة إلى المخاطر، ومراجعة الأداء، ومراجعة التوريدات والمشتريات والتعاقدات، وأعمال المراجعة القانونية والقضائية. ويخضع ديوان الرقابة المالية الاتحادي لأعمال فحص ومراجعة مستقلة ومن الأقران، وقد أظهرت هذه الأعمال تحسينات إيجابية في الامتثال للمعايير الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات. كما قام ديوان الرقابة المالية الاتحادي بتسريع وتيرة جهود الشفافية التي يقوم بها في نشر معظم تقارير المراجعة الدورية والسنوية على موقع الويب الخاص به، ويشمل ذلك التقارير الخاصة بنشاطه (التقرير السنوي للديوان لسنة 2014 منشور بالفعل على شبكة الإنترنت)، والقوائم المالية ذات الصلة.

⁶⁶ يجعل ذلك الأمر حافلاً بالتحدي أمام المواطنين لمساءلة الحكومة حول إدارة المالية العامة. ولا يتم نشر سوى الموازنة المعتمدة وتقارير نهاية السنة الخاصة بالموازنة. ولا يتم إعداد الوثائق والمستندات الأخرى (بيان ما قبل الموازنة؛ ومقترح الموازنة المقدم من السلطة التنفيذية؛ والتقارير أثناء السنة؛ واستعراض منتصف السنة؛ وتقارير المراجعة) إلا للاستخدام الداخلي فقط. ولا يتم إعداد موازنة المواطن حتى الآن. ويجب أن يكون تحديث موقع وزارة المالية المزمع استكماله في 2016 مع وجود نافذة للموازنة المفتوحة بحسب طلب الحكومة نتيجة مرئية لمثل هذه المبادرة.

الاستثمار التي تتأثر بالتأخير في قيام وزارة المالية بإطلاق الموازنة بسبب بطء التدفقات النقدية إلى الداخل من الإيرادات الضريبية وغير الضريبية؛ (7) نظام المناقصات والمشتريات الحكومية الذي ينقصه الأداة التشريعية الموجودة في أي إطار تشريعي معتاد؛⁶⁷ (8) أدوات الرقابة الداخلية في الإدارة العامة برمتها، ويشمل ذلك أدوار المراجعين الداخليين، ومكاتب المفتشين العموميين؛⁶⁸ و(9) استكمال الحسابات الختامية في التوقيت المناسب من جانب وزارة المالية وعرضها على ديوان الرقابة المالية للمراجعة، ورد وزارة المالية على استفسارات ديوان الرقابة المالية في الوقت المناسب المطلوبة لاستكمال أعمال المراجعة.⁶⁹

99. حتى يتسنى معالجة بعض هذه القضايا، يعمل البنك الدولي حاليًا مع السلطات العراقية المختصة بشأن عملية متعددة السنوات تخص إدارة المالية العامة. ويهدف المشروع المقترح بقيمة 41.5 مليون دولار لتحديث أنظمة إدارة المالية العامة إلى تحسين إدارة وشفافية المعلومات المالية، وإدارة النقدية، وإدارة الاستثمارات العامة، وتحديث نظام المشتريات والمناقصات الحكومية لدى هيئات مختارة على المستوى الاتحادي ومستوى المحافظات. وسيكون التصميم والتنفيذ المبني لنظام معلومات الإدارة المالية في العراق هو السبيل لتحديث عمليات الموازنة وأنشطة الإدارة المالية، وهو ما يسمح بتنسيق تخطيط وإعداد الموازنة، وتتبع الأحداث المالية وتسجيل جميع المعاملات، وتلخيص المعلومات، ومساندة عملية إعداد التقارير وقرارات السياسات، ودمج عنصر تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، والموظفين ذوي المهارات، والإجراءات، وأدوات الرقابة، والبيانات. ولن يؤثر إعداد وتطوير نظام معلومات الإدارة المالية على وزارة المالية الاتحادية فحسب، ولكن أيضًا على الإدارة العامة برمتها، وكذلك على الطريقة التي تعمل بها الحكومة الاتحادية وتقديم نفسها للمواطنين، والشركات، والمجتمع الدولي. على سبيل المثال، سيعمل الإفصاح عن معلومات المالية العامة المعنوية وذات المغزى من خلال مواقع الويب الخاصة بالحكومة الاتحادية على تقديم فرص جديدة للمجتمع المدني والوزارات والإدارات والهيئات على المستوى الاتحادي وعلى مستوى المحافظات بمجرد معرفة كيفية تفسير هذا القدر الهائل من البيانات التي أصبحت متاحة، كما سيتيح آراء تقييمية حول أداء الموازنة وقرارات السياسات.

100. يقوم البنك الدولي حاليًا بتقديم خدمات استشارية من خلال المساعدة الفنية لإصلاح المالية العامة ودعم الشفافية والإصلاح التنظيمي. وهي ممولة بموجب اتفاقية إنتاج ممول من مصادر خارجية موقعة مع وزارة التنمية الدولية البريطانية لتحقيق الأهداف التالية: (1) تحسين الشفافية والمعلومات الخاصة بوزارة المالية الاتحادية على شبكة الإنترنت؛ (2) إتاحة أداة موضوعية وذات صلة لوزارة المالية الاتحادية لوضع دليل استرشادي لأداء إدارة المالية العامة مقابل الممارسات الدولية من خلال تقييم أنظمة إدارة المالية

⁶⁷ لا يعتبر أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم 87 لسنة 2004 الصادر عن السلطة المؤقتة معمولًا به بوجه عام، ويتجاهله الممارسون العاملون في هذا المجال في معظم الأحوال؛ وقد قرر مجلس الوزراء إلغائه في 2009. وبدلاً من قانون التوريدات (المناقصات والمشتريات)، فإن الإطار القانوني للمشتريات والمناقصات الحكومية يتكون من لائحة 2007 التي جرت مراجعتها في 2008 و2014، ووثائق أخرى مثل تعليمات مجلس الوزراء ووزارة المالية.

⁶⁸ تقتصر وظيفة المراجعة الداخلية بصورة حصرية تقريبًا على التحقق من امتثال وانتظام المعاملات دون مخالفات. ولا يقوم المراجعون الداخليون بإعداد تقرير دوري يبرز النتائج والاستنتاجات أثناء فترة المراجعة والفحص أو القضايا والمخاطر المحددة، إلا عندما يُطلب منهم على وجه التحديد تقديم تأكيد حول قضايا محددة. من ناحية أخرى، ففيما يبدو تقوم مكاتب المفتشين العموميين بوظيفة مراجعة واستعراض جوانب النزاهة من دون منهجية محددة أو مجموعة من السياسات والإجراءات الشاملة للتوجيه وتحقيق الاتساق في أنشطة هذه المكاتب وتوجيهها بناءً على معايير محددة، وأدلة وشواهد على استخدام أو وجود طريقة منهجية ومنضبطة. انظر أدوات الرقابة المالية الداخلية. مشروع إصلاحات إدارة المالية العامة - الصندوق الاستئماني لمركز التجارة الدولية

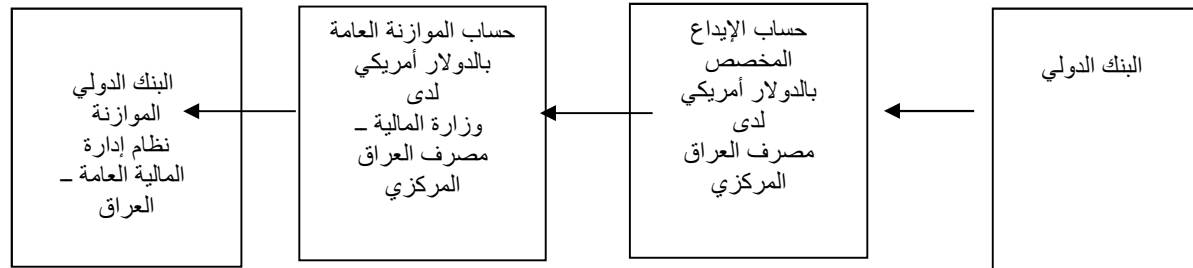
⁶⁹ هذا التأخير، بالإضافة إلى الوقت المطلوب من جانب البرلمان للموافقة على الحسابات، يؤثر على صلاحية وموضوعية المعلومات المالية. على سبيل المثال، وافق البرلمان على الحسابات الختامية للمراجعة لسنة 2011 في يونيو/حزيران 2014. وآخر حسابات قام ديوان الرقابة المالية الاتحادي بمراجعتها كانت حسابات 2013. ولا يتم نشر الحسابات الختامية.

العامة لديها باستخدام الإطار الجديد للإنفاق العام والمساءلة المالية لسنة 2016؛⁷⁰ (3) تقييم احتياجات بناء قدرات وزارة المالية الاتحادية؛ (4) تعزيز قدرات الرقابة والإشراف لديوان الرقابة المالية الاتحادي؛ و(5) تحسين الحوكمة التنظيمية وإجراءات التبسيط.

101. **النقد الأجنبي.** من الضروري تعزيز الإطار القانوني لدى مصرف العراق المركزي كي ينص على الرقابة المستقلة بالنسبة للعمليات الخاصة بمصرف العراق المركزي. وفي نهاية ديسمبر/كانون الأول 2016، سيوافق مجلس إدارة مصرف العراق المركزي على ميثاق جديد للجنة المراجعة يحظر على مصرف العراق المركزي تمثيل السلطة التنفيذية في هذه اللجنة. وفي نهاية ديسمبر/كانون الأول 2016، يعتزم مجلس الوزراء الموافقة على تعديلات قانون مصرف العراق المركزي بهدف تعزيز حوكمة المصرف وإطار الرقابة الداخلية. وتمثل هذه الإصلاحات استرشادات هيكلية وفق برنامج صندوق النقد الدولي الخاص باتفاق الاستعداد الائتماني. ويقوم مكتب مراجعة خاص ومستقل بمراجعة القوائم المالية لمصرف العراق المركزي. وقد أصدر مراقب الحسابات تقريرًا به تحفظات على القوائم المالية للسنة المالية المنتهية في 31 ديسمبر/كانون الأول 2014، وهي آخر سنة تمت مراجعتها. وأساس هذه التحفظات هو نفسه لسنتي 2011، و2012 بشأن الأرصدة القائمة القديمة لدى بنوك أجنبية، والأموال المستحقة للمصرف المركزي من وزارة المالية التي لم يتم ردها بعد إلى المصرف المركزي، والقضايا المرفوعة ضد المصرف في العديد من البلدان بسبب الديون التي أُستحقت ولم تسدد.

102. **ترتيبات الدفع.** تنطبق على هذا القرض المقترح إجراءات البنك الدولي الخاصة بصرف أموال القروض لأغراض عمليات سياسات التنمية، وسيتم صرفه دفعة واحدة. وبمجرد موافقة مجلس المديرين التنفيذيين بمجموعة البنك الدولي على هذا القرض وسريانه، سيتم صرف حسيبة القرض وفق شروط الصرف المنصوص عليها من جانب البنك الدولي للإنشاء والتعمير في حساب مخصص من البلد المقترض يحظى بقبول البنك الدولي لدى مصرف العراق المركزي. وعلى البلد المقترض أن يتعهد بأنه لدى إيداع حسيبة القرض في الحساب المذكور سيسجل بالكامل في حساب الموازنة العامة بالدولار الأمريكي لدى مصرف العراق المركزي. وتكون وزارة المالية مسؤولة عن إدارة هذا القرض. وإذا انتهى البنك في أي وقت إلى أنه تم استخدام مبلغ من القرض لدفع إحدى النفقات المستتاة، فإنه يتعين على البلد المقترض رد مبلغ معادل للمبلغ المدفوع إلى البنك، وسيتم إلغاء هذا المبلغ الذي تم رده من القرض.

103. **لا ينبغي أن تتجاوز المدة بين قيام البنك الدولي بصرف حسيبة القرض بالدولار الأمريكي وتعليه هذا المبلغ في حساب الموازنة العامة 30 يومًا.** وتقوم وزارة المالية، في غضون 30 يومًا، بإرسال إشعار للبنك الدولي يفيد التحويل، واستلام إجمالي مبلغ القرض. ويبين الرسم التوضيحي أدناه الترتيبات المتصورة لتدفق الأموال:



⁷⁰ سيتيح هذا التقييم للحكومة الاتحادية العراقية معلومات شاملة حول أداء أنظمة إدارة المالية العامة، والتي يمكن استخدامها لوضع أهداف محددة لتقييم الأثر المستقبلي لإصلاحات نظام إدارة المالية العامة.

104. **ترتيبات المراجعة (التدقيق).** ستقوم وزارة المالية بتكليف مراقب حساب خارجي مستقل يكون مقبلاً لدى البنك الدولي للتحقق من مدى دقة المعاملات والحركة على هذا الحساب المخصص، وأن هذا الحساب لأغراض هذه العملية فقط، ولن يتم إيداع أي مبالغ أخرى فيه. كما سيقوم مراقب الحسابات بالحصول على مصادقات من البنك (البنوك) المراسل المشارك في تدفق هذه الأموال بشأن حركة الحساب. ويتم تقديم تقرير مراقب الحسابات للبنك الدولي في غضون 6 شهور من تاريخ تغلية الحساب المخصص بحصيلة القرض.

5-4 الرصد والتقييم والمساءلة

105. **تقع مسؤولية تنفيذ هذا البرنامج في الحكومة على عاتق وزارة المالية العراقية.** وتتحمل وزارة المالية تنفيذ هذا البرنامج الذي يسانده قرض تمويل سياسات التنمية، كما إنها المسؤولة عن تنسيق الإجراءات بين المؤسسات المعنية. وستقوم الوزارات التنفيذية مع الهيئات والجهات المشاركة في الإصلاحات التي يساندها قرض تمويل سياسات التنمية ووزارة المالية بجمع البيانات الضرورية الخاصة بمؤشرات الرصد المحددة. وعلى ضوء طبيعة الإصلاحات التي يجري القيام بها في إطار قروض تمويل سياسات التنمية والتي تنسم بتعدد القطاعات والهيئات، التزم مكتب رئيس الوزراء بالرصد المستمر لتنفيذ هذه الإصلاحات مقابل خطط وأطر زمنية متفق عليها، كما سيعمل بصورة وثيقة مع البنك الدولي ووزارة المالية لمعالجة أي تراجع أو تعثر في الأداء.

106. **بوجه عام، فإن درجة توفر وجودة البيانات لمتابعة ورصد التقدم المحرز تعتبر كافية لرصد جهود الإصلاح، وذلك على الرغم من وجود صعوبات لدى بعض المؤسسات بشأن تقديم بعض البيانات.** وعلى الرغم من أن معظم البيانات المطلوبة لرصد ومتابعة التقدم المحرز نحو تحقيق النتائج البرامجية متاحة، لكن هناك بيانات خاصة ببعض المؤشرات من الصعب الحصول عليها حتى الآن. ويشمل ذلك البيانات الخاصة بإجمالي عدد موظفي الخدمة المدنية والتزامات المؤسسات المملوكة للدولة. ورغمًا عن ذلك، تحققت تحسينات كبرى في جودة بيانات المالية العامة نظراً لقيام وزارة المالية باستكمال جداول تقارير المالية العامة بنهاية ديسمبر/كانون الأول 2015، ونهاية مارس/آذار، ويونيو/حزيران 2016 امتثالاً لكتيب صندوق النقد الدولي الخاص بإحصاءات مالية الحكومة لسنة 2014 (استرشادات هيكلية بموجب برنامج صندوق النقد الدولي الخاص باتفاق الاستعداد الائتماني). ولم تكن الإحصاءات الخاصة بميزان المدفوعات كافية لتحليل تطورات ومستجدات الاقتصاد الكلي.

107. **معالجة المظالم.** يمكن للمجتمعات المحلية والأفراد الذين يعتقدون أنهم تضرروا نتيجة لسياسات قطرية محددة، مثل الإجراءات المسبقة أو شروط صرف شرائح القرض في إطار إحدى عمليات البنك الدولي لأغراض سياسات التنمية، أن يرفعوا شكاواهم إلى السلطات المسؤولة بهذا البلد أو إلى الآليات المحلية / الوطنية المناسبة لمعالجة المظالم أو إلى دائرة معالجة المظالم بالبنك. وتكفل دائرة معالجة المظالم مراجعة الشكاوى فور تلقيها بغرض معالجة المخاوف والشواغل ذات الصلة. كما يمكن للمجتمعات المحلية والأفراد المتضررين أن يرفعوا شكاواهم إلى هيئة التفتيش المستقلة التابعة للبنك التي تقرر ما إذا كان قد حدث ضرر أو يمكن أن يحدث نتيجة لعدم التزام البنك بسياساته وإجراءاته. ويجوز رفع الشكاوى في أي وقت بعد أن يتم لفت انتباه البنك الدولي مباشرة إلى هذه المخاوف، وإعطاء الفرصة لجهة إدارته للرد عليها. للمزيد من المعلومات عن كيفية تقديم الشكاوى إلى دائرة معالجة المظالم بالبنك، يرجى زيارة الموقع: <http://www.worldbank.org/GRS>. وللزيد من المعلومات عن كيفية تقديم الشكاوى إلى هيئة التفتيش المستقلة التابعة للبنك الدولي، يرجى زيارة الموقع: www.inspectionpanel.org.

6. ملخص المخاطر وإجراءات التخفيف الخاصة بها

108. **التصنيف العام لمخاطر العملية يُعد مرتفعاً.** وتتضمن المخاطر الرئيسية التي يمكن أن تحول دون تحقيق الأهداف الإنمائية للعملية: (1) مخاطر سياسية وخاصة بالحوكمة ونظام الحكم؛ (2) مخاطر الاقتصاد الكلي؛ (3) مخاطر الهشاشة والصراعات والعنف؛ (4) المخاطر الخاصة بالقدرات المؤسسية المعنية بالتنفيذ ومخاطر الاستدامة؛ (5) مخاطر الاستراتيجيات والسياسات القطاعية؛ و (6) المخاطر الاستثمارية (الجدول 5). لكن، على الرغم من ارتفاع المخاطر الخاصة بهذه السلسلة البرمجية، يتعين ترجيحها مقابل مخاطر عدم العمل وعدم التحرك التي تعتبر مرتفعة للغاية في العراق.

- **تعتبر المخاطر السياسية وتلك الخاصة بالحوكمة وإدارة الحكم والمخاطر المرتبطة بأصحاب المصلحة والمخاطر الاجتماعية جوهرية.** وعلى الرغم من أن الأزمة يجب أن يُنظر إليها باعتبارها فرصة لحل المشكلات القائمة منذ أمد بعيد، نجد أن القوة الدافعة للإصلاح يمكن تقويضها بسبب زيادة ضعف الموقف الأمني، والاضطرابات الاجتماعية بسبب ضعف جودة وتوفر الخدمات العامة الأساسية (مثل الكهرباء⁷¹)، وتصور نقشي الفساد، والخلاف بين الحكومة المركزية وحكومة إقليم كردستان العراق الذي يمكن أن يتطور إلى أزمة سياسية ومأزق حكومي، أو بسبب تأثير أصحاب المصالح المكتسبة. وواقع الحال أن تصنيف العراق يأتي ضعيفاً في المقارنات الدولية بشأن تصور الفساد والسيطرة عليه. ومن الممكن أن يؤدي التخلف عن أجندة الإصلاح إلى تعريض إطار الاقتصاد الكلي لأخطار.

- **تُعد مخاطر الاقتصاد الكلي مرتفعة.** ومن الممكن أن تؤثر المخاطر التي وردت في الفقرة 35 على تنفيذ واستدامة وأثر الإصلاحات التي تساندها هذه السلسلة من القروض. وهناك مخاطر تتمثل في أن إجراءات التصحيح واحتياجات التمويل قد تكون أكبر من المتوقع، لا سيما في حالة المزيد من التراجع في أسعار النفط العالمية، والمزيد من التصعيد في حرب داعش. ومن شأن كل صدمة من هاتين الصدمتين إلحاق المزيد من الضغوط على الموازنة، وعلى قدرة الدولة على تمويل العجز الإضافي، وهو ما يمكن أن يقوض مدى كفاية إطار الاقتصاد الكلي الذي يدعم هذه العملية. ومن الممكن أن تؤدي الضغوط على التمويل إلى وجود متأخرات جديدة مستحقة لشركات النفط الدولية، وهو ما يمكن أن يعرض الزيادة المتوقعة في أسعار وصادرات النفط لأخطار، وكذلك الاستثمارات المطلوبة لتجميع الغاز المحترق، والتي تمثل أهمية حاسمة لتحقيق المستهدف المتمثل في خفض حرق الغاز. ومن الممكن التخفيف جزئياً من هذه المخاطر من خلال التزام الحكومة بتنفيذ البرنامج الذي يسانده اتفاق الاستعداد الائتماني مع صندوق النقد الدولي، والذي يتيح أعمال مراجعة واستعراض ربع سنوية بناء على تحقيق المستهدف الخاص بالمالية العامة ومجموع احتياطات النقد الأجنبي. ومن الممكن أن تساعد بعض تدابير الوفر في المالية العامة المتضمنة في هذه العملية (على سبيل المثال، الإصلاح القياسي لنظام المعاشات التقاعدية، والإصلاحات الخاصة

⁷¹ في أغسطس/آب 2015، اندلعت مظاهرات واحتجاجات ضد المؤسسات في بغداد والمناطق الجنوبية بسبب الفساد وعدم كفاية وانتظام تقديم الخدمات. وكان إخفاق شبكة الكهرباء العمومية أثناء حرارة الصيف الشديدة المحرك لمشاعر سخط وغضب الجماهير بسبب إدارة الحكم والطبقة السياسية الحاكمة. ومن غير الممكن التغلب على مصاعب أجندة التنمية في أسابيع أو شهور قليلة، وإن كانت الأحداث التاريخية مؤشراً، فإن الاحتجاجات الحالية يمكن أن تؤدي إلى زعزعة الاستقرار في البلاد إذا استطاعت الميلشيات المسلحة استغلال حالة السخط والغضب السائدة. وفي هذه المرحلة الحساسة، من الضروري للغاية وجود مساندة مالية خارجية كبيرة على الفور لتحقيق الاستقرار المطلوب على المدى القصير من أجل تحقيق المزيد من النهوض بأجندة التنمية قبل استغلال الميلشيات المسلحة والعناصر المتطرفة والرايكاكية الأخرى لحالة غضب الجماهير من مؤسسات الدولة، وهو ما يمكن أن يدفع البلاد إلى أزمة سحيقة.

بتعرفة الكهرباء وتخصيص الغاز لتوليد الكهرباء) على التخفيف من بعض مخاطر سيناريو التراجع من خلال خفض العجز الهيكلي في المالية العامة.

• **تعتبر مخاطر الهشاشة، والصراعات، والعنف مرتفعة.** وتعتمد قدرة العراق على تنفيذ برنامج الاقتصاد الكلي وتحسين تقديم الخدمة بشدة على التحسينات المستمرة في الوضع الأمني، مع قدرة الحكومة على استعادة المناطق الخاضعة لسيطرة داعش، وتقديم المساعدات التي يحتاج إليها السكان بشدة. ومن الممكن أن ينجم عن الصراع الدائر في الموصل عدد كبير من المشردين والنازحين الجدد بالداخل. ومن الممكن أن ينجم أيضاً عن معركة الموصل زيادة الإنفاق العسكري، والمزيد من الضغوط على الموازنة العامة للدولة، وعلى قدرتها على تقديم الخدمات. ومن الممكن أن تتراجع قدرة العراق على إجراء إصلاحات إنمائية أطول أجلاً بما في ذلك تلك الإصلاحات في إطار هذا القرض الخاص بتمويل سياسات التنمية إذا تدهور الوضع الأمني أكثر من ذلك. ومن الممكن أيضاً أن يتراجع التصدي الدولي لداعش، بمجرد أن يكون هناك تصور بأن العراق ألحق بها هزيمة نكراء. ومن الممكن أن يؤثر ذلك على قدرة الدولة على التصدي لانتعاش الأمن والعنف، وتأمين السكان على حدودها.

• **تعتبر المخاطر الاستثمارية المرتبطة بهذه العملية مرتفعة.** هذا هو الاستنتاج العام من عدد من تقارير الدراسات التشخيصية.⁷² ويقوم البنك الدولي حالياً بمساندة جهود الحكومة العراقية الرامية إلى تعزيز نظام إدارة المالية العامة من خلال مشروع التحديث المزمع لأنظمة إدارة المالية العامة الذي سيتم عرضه على مجلس المديرين التنفيذيين في ديسمبر/كانون الأول 2016. ويهدف المشروع المقترح إلى تحسين إدارة وشفافية المعلومات المالية، وإدارة النقدية، وإدارة الاستثمارات العامة، وتحديث نظام المشتريات والمناقصات الحكومية لدى هيئات مختارة على المستوى الاتحادي ومستوى المحافظات. وسيعمل على تحقيق هذا الهدف من خلال مساندة تطوير القدرات والأنظمة الأساسية، ويشمل ذلك تصميم نظام معلومات الإدارة المالية والتتبع المبدئي له؛ وتطوير قدرات إدارة المالية العامة؛ وتحديث المراجعة الداخلية لدى وزارة المالية الاتحادية؛ وأنظمة إدارة المالية العامة على المستوى دون الوطني؛ وتعزيز نظام إدارة الاستثمارات العامة؛ وتحديث نظام المشتريات والمناقصات الحكومية.⁷³

• **تم تصنيف مخاطر الاستراتيجيات والسياسات القطاعية باعتبارها جوهرية، وتم تصنيف المخاطر المرتبطة بالقدرات المؤسسية الخاصة بالتنفيذ والاستدامة باعتبارها مرتفعة.** ومن الممكن تقويض الإصلاحات الخاصة بقطاع الكهرباء والطاقة بسبب النهج المجزأ الذي لا يحقق المنافع الكاملة التي يمكن أن تتأتى من معالجة أوجه القصور والاختناقات في قطاعي الغاز والكهرباء. ومن الممكن تخفيف هذه المخاطر من خلال برامج المساعدة الفنية وبناء القدرات المقترح تقديمها من خلال

⁷² البنك الدولي، تقرير تقييم مساهمة الإدارة المالية الصادر في يونيو/حزيران 2007، وتقرير تقييم المخاطر الاستثمارية في العراق الصادر في نوفمبر/تشرين الثاني 2009، والبنك الدولي، تقرير الإنفاق العام والتقييم المؤسسي (مجلدان)، ذلك يشمل تقييم الإنفاق العام والمساهمة المالية، 5 فبراير/شباط 2009.

⁷³ بموجب هذا المشروع الخاص بتحديث أنظمة إدارة المالية العامة، سيستمر البنك الدولي في مساندة جهود الحكومة الرامية إلى إصلاح نظام المشتريات والمناقصات الحكومية، ويشمل ذلك: تنفيذ البوابة الإلكترونية المنفردة؛ وتحسين الشفافية والمساهمة في نظام التوريدات والمناقصات والمشتريات، بما في ذلك جمع ونشر المعلومات حول أنشطة التوريدات والمشتريات والمناقصات؛ وبناء قدرات قوة العمل لدى الهيئات المنفذة (الوزارات والمحافظات) المعنية بالتوريدات والمشتريات والمناقصات وإضفاء الطابع المهني على نشاطها؛ وبناء قدرات البرلمان الإشرافية والرقابية المعنية بالمشتريات والمناقصات الحكومية.

المساعدة الفنية البرمجية لقطاع الطاقة. وتُصنف المخاطر المرتبطة بالقدرات المؤسسية الخاصة بالتنفيذ والاستدامة باعتبارها مرتفعة بسبب نقص الموارد، والقيود على القدرات، والمقاومة من جانب أصحاب المصالح الخاصة، والتغيرات في توجهات الإصلاح بسبب الضغوط السياسية والاجتماعية. على سبيل المثال، دائماً ما تتأثر إصلاحات نظام المعاشات التقاعدية بالأوضاع السياسية في العراق. وتظل المخاطر الرئيسية هي الإجراءات التدخلية السياسية مقابل خطوات الإصلاح المقترحة، والزيادة الممكنة في القائمة الطويلة بالفعل من ضحايا وشهداء الإرهاب أو مصابي الحوادث الذين يستحقون معاشات تقاعدية لا تستند إلى اشتراكات. وتتضمن عوامل التخفيف الالتزام بمواصلة عملية ضبط أوضاع المالية العامة وفق برنامج صندوق الدولي الخاص باتفاق الاستعداد الائتماني والذي ينطوي على خفض بنود الإنفاق الكبرى في المالية العامة.

الجدول 5 تصنيف مخاطر قرض تمويل سياسات التنمية حسب الفئات

فئات المخاطر	التصنيف (عالية أو كبيرة (جوهريّة) أو متوسطة أو منخفضة)
1. المخاطر السياسية ونظام الحكامة	مرتفعة
2. جوانب الاقتصاد الكلي	مرتفعة
3. مخاطر الاستراتيجيات والسياسات القطاعية	جوهريّة
4. مخاطر التصميم الفني للمشروع أو البرنامج	متوسطة
5. مخاطر القدرات المؤسسية للتنفيذ والاستدامة	مرتفعة
6. المخاطر المالية والتقاعدية (الاستثمارية)	مرتفعة
7. المخاطر البيئية والاجتماعية	جوهريّة
8. مخاطر أصحاب المصلحة	جوهريّة
9. المخاطر الأخرى: الهشاشة والصراع والعنف	مرتفعة
التصنيف العام للمخاطر	مرتفعة

الملحق 1: مصفوفة السياسات والنتائج الخاصة بسلسلة قروض تمويل سياسات التنمية البرمجية

الإجراء المسبق الخاص بقرض تمويل سياسات التنمية	عامل التفعيل الإرشادي الخاص بقرض تمويل سياسات التنمية	المؤشر	خط الأساس	المستهدف	إطار النتائج
الركيزة 1. تحسين ترشيد الإنفاق					
الإجراء المسبق 1: أصدر مجلس الوزراء قرارًا يلزم جميع الوزارات والإدارات والهيئات بما يلي: (أ) الانتقال في السنة المالية 2020 إلى نظام المدفوعات الإلكترونية بالنسبة لرواتب وأجور ومكافآت جميع موظفي الخدمة المدنية (يشمل ذلك المزايا والبدلات)؛ (ب) تفعيل نظام البصمة الإلكترونية في 2018 للتحقق من الحضور اليومي لموظفي الخدمة المدنية (قرار رقم 313 بتاريخ 2 نوفمبر 2016).	عامل التفعيل الإرشادي رقم 1: يحصل 20% على الأقل من جميع موظفي الخدمة المدنية في الحكومة المركزية على رواتبهم ومكافآتهم بصورة إلكترونية؛ ويستخدم 70% على الأقل من جميع موظفي الخدمة المدنية في الحكومة المركزية نظام البصمة الإلكترونية في توقيع الحضور والانصراف وتسجيل وقت العمل.	تعزيز مراقبة الإنفاق على الرواتب مقاسًا بنسبة موظفي الحكومة في الحكومة المركزية الذين يتم التحقق منهم مع تتابع ما يحصلون عليه من مكافآت وتعويضات وحضورهم اليومي من خلال أنظمة إلكترونية (الحد الأدنى المتمثل في متغيرين اثنين).	2015: 0% 2018: أكبر من 30%.		إصلاح فاتورة الأجور:
الإجراء المسبق 2: قامت الجهة المتلقية بتنفيذ نظام إلكتروني للأجور لما يبلغ 30% على الأقل من موظفي الخدمة المدنية في وحدتين تجريبيتين في الوزارات والإدارات والهيئات، ويجري تنفيذ نظام الحضور بالبصمة الإلكترونية لجميع موظفي الخدمة المدنية في هاتين الوحدتين.	عامل التفعيل الإرشادي رقم 2: يصدر مجلس الوزراء قرارًا (مرسومًا) يلزم باستبعاد موظفي الحكومة المركزية من كشوف الرواتب الذين وجد أنهم غير ممثلين بموجب أعمال المراجعة الخاصة بالموظفين التي أجراها ديوان الرقابة المالية الاتحادي أو بموجب سجلات الحضور بنظام البصمة الإلكترونية (فيما عدا حالات الغياب بعذر أو الإجازة).				
الإجراء المسبق 3: وفق إطار إدارة الاستثمارات العامة الذي تم تعديله بموجب المرسوم رقم 445 بتاريخ 18 أكتوبر/تشرين 2015، قدم وزير التخطيط لمجلس الوزراء قائمة بالمشروعات الاستثمارية التي تتفق مع أولويات الحكومة.	عامل التفعيل الإرشادي رقم 3: إجراءات التحقق النهائية الخاصة بصلاحية نظام إدارة التنمية في العراق، وتفعيله، مقاسة من خلال تشكيل فريق متخصص للرصد والتقييم اللاحق داخل الوحدة المركزية لإدارة الاستثمارات العامة بوزارة التخطيط المسؤولة عن التقييم اللاحق.	تحسين اختيار وتقييم مشروعات الاستثمار مقاسًا بنسبة المشروعات الاستثمارية التي تزيد قيمتها على 100 ألف مليار دينار عراقي (حوالي 85 مليون دولار)، التي تم إجراء دراسة جدوى لها مع تحليل للتكاليف والمنافع.	2013: 5% 2018: أكبر من 20%.		إصلاح إدارة الاستثمارات العامة:
الإجراء المسبق 4: بناء على تعليمات رئيس الوزراء، شرعت وزارة المالية في تعميم نشرات الدين العام الفصلية التي تتضمن جميع البيانات التي تخص الدين العام للحكومة المركزية.	عامل التفعيل الإرشادي رقم 4: قام وزير المالية بنشر الاستراتيجية السنوية لإدارة الديون متوسطة الأجل، والتي تتضمن خطط الاقتراض التفصيلية لعام 2018، والمستهدف لمؤشرات المخاطر	نسبة الدين المحلي إلى إجمالي الدين العام 1/	2015: 34.3% 2018: أكبر من 35%.		إدارة الدين العام

المختارة.

إصلاحات	الإجراء المسبق 5: وافق مجلس الوزراء على مشروع القانون	عامل التفعيل الإرشادي رقم 5: تم سن مشروع القانون المتكامل للتأمينات الاجتماعية متضمنا دمج برنامجي المعاشات التقاعدية للقطاعين العام والخاص.	تحسين كفاءة وتغطية واستدامة نظام التأمينات الاجتماعية مقاسا بفترة العجز الاكتواري المتوقعة (السنوات حتى الوصول إلى العجز من 2015).	2015: 13	2018: أكثر من 28 سنة
المعاشات	المتكامل للتأمينات الاجتماعية وعرضه على مجلس النواب (قرار مجلس الوزراء رقم 346 بتاريخ 29 نوفمبر/تشرين الثاني 2016)، وتضمن هذا القانون دمج برنامجي المعاشات التقاعدية للقطاعين العام والخاص.				

1/ من الممكن مراجعة وتنقيح مؤشر المخاطر المحددة الذي تم اختياره بمجرد نشر استراتيجية إدارة الديون متوسطة الأجل، وتقوم وزارة المالية بنشر مؤشرات المخاطر التي تكتنف هيكل الديون السيادية للعراق.

الإجراء المسبق الخاص بقرض تمويل سياسات التنمية	عامل التفعيل الإرشادي الخاص بقرض تمويل سياسات التنمية	المؤشر	إطار النتائج خط الأساس	المستهدف
<u>شبكة الأمان الاجتماعي:</u> الإجراء المسبق 6: أصدر مجلس الوزراء قرارًا باستبعاد المستفيدين غير المؤهلين من نظام شبكات الأمان الاجتماعي، وإعادة توجيه المساعدات للفقراء (قرار مجلس الوزراء رقم 312 بتاريخ 29 نوفمبر/تشرين الثاني 2016) بناء على طريقة الاستهداف المنصوص عليها في المادة 6 من قانون الحماية الاجتماعية رقم 11 لسنة 2014.	<u>عامل التفعيل الإرشادي رقم 6:</u> يصدر مجلس الوزراء حاليًا قرارًا يلزم الوزارات والمؤسسات العامة باستخدام قاعدة بيانات الرفاه في تنفيذ جميع البرامج التي تستهدف الفقراء.	تحسين كفاءة شبكات الأمان الاجتماعي مقاسًا بما يلي: (1) نسبة تغطية الفقراء؛ و (2) خطأ الاشتغال.	2015/1 = 11%.	(1) $2018 \leq 50\%$
			(2) $2015 = 43\%$	(2) $2018 \square 20\%$

الركيزة 2. تحسين كفاءة استخدام الطاقة

إحراق غاز أبار البتترول:	الإجراء المسبق 7: وافق مجلس الوزراء على مشروع موازنة السنة المالية 2017 وعرضها على مجلس النواب، وتتضمن هذه الموازنة 1.4 تريليون دينار لتغطية المدفوعات من وزارة النفط لشركات معالجة الغاز الطبيعي مقابل (أ) الغاز المعالج/الجاف، وغاز البترول المسال، وعمليات تسليم المكثفات؛ و(ب) متطلبات الاستثمارات المتوقعة لتوسيع نطاق قدرات المعالجة تحقيقاً لخفض حرق الغاز.	عامل التفعيل الإرشادي رقم 7: نشر في الجريدة الرسمية ما يلي: (1) تسعير الغاز الطبيعي لكل من الغاز الطبيعي المصاحب للبترول وغير المصاحب له للاستخدام المنزلي؛ (2) نقل الغاز الطبيعي؛ و(3) تسويق الغاز الطبيعي.	خفض معدلات حرق الغاز مقاساً بما يلي: (1) التوسع في قدرات معالجة الغاز في العراق؛ و(2) مقدار ما يُنتج من غاز على المستوى المحلي وما يخصص لإنتاج الكهرباء.	(1) 2015 = 671 مليون قدم مكعب قياسي في اليوم	(1) 2018 ≤ 1,300 مليون قدم مكعب قياسي في اليوم
استراتيجية استخدام الغاز لتوليد الكهرباء:	عامل التفعيل الإرشادي رقم 8: وافق مجلس الوزراء على نموذج عقد تكميلي لإنتاج الغاز الطبيعي المصاحب للبترول، وهو إلزامي لأصحاب عقود الخدمات الفنية القائمة، أو أي مستثمر معني، بهدف وضع الشروط وتحديد الحقوق والالتزامات بشأن تجميع ومعالجة وبيع/تسويق الغاز الطبيعي المصاحب للبترول.	عامل التفعيل الإرشادي رقم 8: وافق مجلس الوزراء على نموذج عقد تكميلي لإنتاج الغاز الطبيعي المصاحب للبترول، وهو إلزامي لأصحاب عقود الخدمات الفنية القائمة، أو أي مستثمر معني، بهدف وضع الشروط وتحديد الحقوق والالتزامات بشأن تجميع ومعالجة وبيع/تسويق الغاز الطبيعي المصاحب للبترول.	تحسين كفاءة وتكلفة توليد الكهرباء، والأثر البيئي الناتج عن ذلك من خلال زيادة نسبة الغاز المستخدم في مزيج توليد الكهرباء.	(2) 2018 ≤ 1,200 مليون قدم مكعب قياسي في اليوم	(2) 2018 ≤ 1,200 مليون قدم مكعب قياسي في اليوم
دعم الكهرباء:	الإجراء المسبق 8: وافق مجلس الوزراء على توجيه وزارة الكهرباء بشأن سياسية خفض خسائر وفقد الكهرباء لسنة 2016 (قرار مجلس الوزراء رقم 328 بتاريخ 15 نوفمبر/تشرين الثاني 2016 بالمصادقة على توجيه وزارة الكهرباء بشأن سياسية خفض خسائر وفقد الكهرباء لسنة 2016) وذلك لتعزيز عملية تحصيل الإيرادات.	عامل التفعيل الإرشادي رقم 10: يوافق مجلس الوزراء على خارطة طريق لقطاع الكهرباء تهدف إلى استعادة كامل التكاليف وتحسين تقديم الخدمة.	خفض دعم الكهرباء مقاساً بتحسين تحصيل الإيرادات كنسبة من مصروفات التوليد.		

الإجراء المسبق الخاص بقرض تمويل سياسات التنمية	عامل التفعيل الإرشادي الخاص بقرض تمويل سياسات التنمية	المؤشر	إطار النتائج خط الأساس	المستهدف
الركيزة 3. تحسين الشفافية والحوكمة في المؤسسات المملوكة للدولة				
<u>الشفافية</u> <u>والحوكمة في</u> <u>المؤسسات</u> <u>المملوكة</u> <u>للدولة:</u>	الإجراء المسبق 9: قامت أمانة مجلس الوزراء بنشر، على موقع الويب الخاص بها، تقرير يتناول بالتفصيل النتائج المالية بناء على القوائم المالية الختامية للسنة المالية 2015 لأكثر من 9 مؤسسات غير مالية مملوكة للدولة، وتضمن ذلك الضرائب، وتوزيعات الأرباح، والدعم/التحويلات، والقروض (أصول مبالغ القروض وفوائدها)، وضمانات القروض.	عامل التفعيل الإرشادي رقم 11: يوافق مجلس الوزراء على ميثاق الحوكمة الجيدة للمؤسسات المملوكة للدولة، لتحسين إطار حوكمة الشركات والمؤسسات بهذه المؤسسات.	تحسين الشفافية والحوكمة في المؤسسات المملوكة للدولة مقاساً بمعايير المحاسبة وإعداد التقارير لا سيما المعيار الاسترشادي الخاص بالإفصاح عن حوكمة الشركات لقياس التغيرات في الإفصاح عن حوكمة الشركات والمؤسسات عند مستوى تنظيمي، وكذلك الإفصاح عن المعلومات المالية على مستوى الشركة.	2018: أكبر من 15%.
	عامل التفعيل الإرشادي رقم 12: يصدر مصرف العراق المركزي تعميماً بتوجيه المصارف المملوكة للدولة لخفض إجمالي قروضها المقدمة للمؤسسات المالية المملوكة للدولة والمخاطر المرتبطة بها وفق خطة عمل محكمة التوقيت.	خفض المخاطر التي تواجهها البنوك المملوكة للدولة فيما يتعلق بالمؤسسات المملوكة للدولة مقاساً بنسبة القروض المقدمة من البنوك المملوكة للدولة إلى المؤسسات غير المالية المملوكة للدولة كنسبة من إجمالي القروض المقدمة منها.	يتحدد خط الأساس بعد استكمال أعمال المراجعة الخاصة بمصرفي الرشيد والرافدين وفق معايير إعداد التقارير المالية الدولية.	يتحدد المستهدف بعد استكمال أعمال المراجعة الخاصة بمصرفي الرشيد والرافدين وفق معايير إعداد التقارير المالية الدولية.

الملحق 2: خطاب سياسات التنمية

Republic of Iraq
Ministry of Finance
Minister's Office



جمهورية العراق
وزارة المالية
مكتب الوزير

العدد: 2275
التاريخ:

Dec, 7, 2016

Draft Letter of Development Policy

Mr. Jim Yong Kim
President of the World Bank Group
World Bank
1818 H Street, N.W.
Washington D.C. 20433
U.S.A.

Ref: Letter of Development Policy

Second Expenditure Rationalization, Energy Efficiency and State-Owned Enterprise Governance
Programmatic Development Policy Financing

Dear Mr. Kim,

1. Iraq's recent history has been painfully marred by security, economic and human development challenges. The country is engaged in a war against the so called Islamic State of Iraq and Syria (ISIS), and coping with a large economic and social crisis as a result of the sharp downturn in the price of oil affecting our main export and source of revenues. Yet, for the sake of our country and its unity, we are determined to overcome these formidable challenges through strategic vision, security-focus, and the implementation of necessary reforms with the support of bilateral and multilateral partners. We are committed to implement reforms that would help re-build the social contract and actively support the non-oil economy. To do so, first we intend to improve governance in the public sector and combat corruption.

Background

2. The incursion of ISIS into Iraq has been brutal including on the humanitarian and economic fronts. In 2015, we have launched a concerted and ongoing military campaign against ISIS and have regained most of the territories previously occupied. we are now fighting to liberate from ISIS the city of Mosul, which is the second most populated city in Iraq. The length of the operation is still unclear, as are the costs of assisting the people who will be displaced as a result of the military campaign. In the meantime, we are currently working on reinstating the presence of the State in the liberated areas (we are doing so in partnership with the World Bank through their US\$350 million Emergency Operation for Development). In addition to the lives lost as a result of terrorist activity, we are witnessing the unfolding of a humanitarian crisis: about 3.4 million Iraqi citizens are internally displaced and 225,000 Syrian refugees that have fled the conflict in their country are placing a large burden on our



العدد:

التاريخ:

already stressed public services. The U.N. Estimates that 10 million people are in need of assistance. The conflict is also leading to large destruction in physical assets and disruption of economic activities

3. The oil economy, the main driver of our economy, has also been severely hit by the sharp reduction in oil prices since 2014. While we have been able to partly mitigate this shock by increasing the supply of exported oil (with oil production in 2015 forecast to increase to 3.4 million barrels per day (mbpd) from 3.1 mbpd in 2014), the economy, public finances, external balance and oil wealth have been negatively impacted by this second shock.
4. As a result, advances we had made in some development indicators have reversed and poverty has been increasing. As estimated by the World Bank, employment has been drastically cut, by 800,000 jobs. The shocks have also pushed an additional 2.8 million Iraqis into poverty. Beyond the human suffering and tragedy, IDPs are under particularly difficult economic circumstances: about 500,000 of them are poor and the poverty rate among IDPs is a staggering 40 percent, almost twice Iraq's national average. For the population as a whole, the twin shocks have, in a very short period of time, resulted in a sharp reduction in our GDP per capita, from about \$7,000 in 2013 to about \$5,000 in 2015.

Macroeconomic, external and fiscal sectors, current and outlook

5. The economy, public finances and the external sector have been severely affected by the ISIS crisis and the reduction in oil prices. Thanks to strong growth of oil production in 2016, the economy continues to grow, reaching an expected 10 percent growth in 2016. However, the non-oil economy has been declining for the past three years because the war has displaced and increased vulnerability of millions of people, destructed infrastructure, disrupted trade and sagged confidence. This dire non-oil economic situation has led to an estimated increase in poverty from 19 percent in 2012 to 22 percent after the onset of the conflict. Inflation remains restrained to 1.4 percent on average in 2015 and is expected to average 2.0 percent in 2016, although we are concerned about potentially higher inflation rates in areas within ISIS control.
6. On the external front, the current account deficit is forecast to widen to about 7.0 percent of GDP by end 2016 compared to a deficit of 6.1 percent in 2015, when it turned negative. This deterioration is led by the plunging of oil prices since 2014 which negatively affects revenues from oil exports. The latter fell by US\$36 billion (39 percent) in 2015 compared to 2014. With these balance of payment pressures, our gross reserves have been on a downward path since 2013, estimated to reach US\$43 billion by end-2016, a reduction of US\$10 billion compared to end-2015. This lower level of reserves is adequate to maintain our peg, as recently assessed in the first review of the IMF SBA program, which will be discussed by the IMF Board on December 5, 2016.



العدد:

التاريخ:

7. On the fiscal front, the fall in oil prices has sharply reduced our revenue while the war with ISIS has increased spending needs, pushing our fiscal balance into a large deficit in 2015, despite a major fiscal consolidation effort. The overall fiscal deficit reached 12.3 percent of GDP in 2015. The fiscal consolidation has been frontloaded in 2016, when thanks to continued expenditure controls the fiscal deficit is expected to decline to 8.2 percent of GDP. The limited financing available forced some adjustments to contain the deficit in both 2015 and 2016. On the revenue side these focused on ensuring increased volumes of oil exports. On the expenditure side, the Government prioritized payments of wages, pension, debt service and oil-related investments and sharply under-executed non-oil capital investment. As a result the country's public debt-to-GDP ratio, which almost doubled since 2014, is expected to peak at 63 percent by end-2018 and gradually decrease over the medium term.
8. Because of our limited sources of domestic and external financing we have had to accumulate arrears, but we expect to fully clear external arrears by end-2016. Domestic and external arrears accumulated since 2014 are so far estimated at ID12.5 trillion (US\$10.6 billion), equivalent to 6.1 percent of 2016 GDP. Even though we made partial payments in the first half of 2016, external arrears accumulated towards international oil companies and for associated natural gas production at end-June 2016 amounted to US\$3.7 billion and US\$225 million respectively. We expect to clear these arrears by end-December 2016 and to remain current on future payments. We expect to finance the 2016 fiscal deficit through domestic bank financing, most of which is being refinanced at the discount window of the CBI because banks' liquidity is constrained. Since it has historically run budget surpluses, Iraq has not developed a Treasury bonds market; nor has it issued external bonds in the past decade. The attempted 2016 issuance of ID5 trillion 5-year bonds aimed at the general public mobilized only ID0.6 billion. In 2016, the external budget support financing is expected to be limited to the proposed US\$1,443.82 million budget support operation from the World Bank and the US\$1.2 billion financing under the IMF's SBA. Any further reduction in expected financing would require further reduction in expenditure in 2016.
9. Despite these challenges and a continued low oil price which we forecast at US\$42/barrel for 2017, we expect some improvement over the next year although the situation remains challenging. With oil production projected to remain at 4.5 mbpd in 2017, we expect economic growth to slow down to 1.1 percent in 2017 with a return to positive growth to between 3 and 4 percent in the non-oil economy, assuming an improvement in the security situation. Thanks to slightly higher oil prices, oil exports are projected to also increase. We envisage that the current account deficit would narrow to 6.8 percent in 2017. Given continued fiscal consolidation efforts, we expect the fiscal deficit to improve by 7.0 percent of GDP in 2017. We also expect that the fiscal deficit will be fully financed through multiple funding sources both domestically and externally from international financial institutions, donors and capital markets.



العدد:

التاريخ:

The Government's reform focus

10. The Government of Iraq is steadfast in pursuing reforms despite the challenges outlined and is committed to implement its 2014-18 Action Plan (*Action Plan* thereafter). The priority of this program is security and stability for all of Iraq, liberating ISIS-controlled areas and reinstating rule and order, a necessary condition for an improved economy and for development. The second priority is to improve governance and combat corruption to maintain fiscal sustainability and step up the level of public services, including the provisioning of electricity, water, health, education and improving the social protection system. The August 2015 protests from citizens were a call to speed up our reform efforts. The Government listened to the people's demands and launched a series of reforms in governance in addition to other social and economic reforms towards inclusive growth, improved fiscal management, augmented electricity provision and enhanced investment environment and movement towards a market economy.
11. On the fiscal management front, we are eager to improve the efficiency of our current and investment expenditures. We recognize that this will require difficult and socially-sensitive measures. In line with our commitment to fiscal sustainability and sound macroeconomic policies, we commit to continue the program of fiscal consolidation initiated in 2015.
 - a. At an estimated 17.6 percent of GDP in 2016, our wage bill, the largest current expenditure item, is high compared to international standards and growing at an unsustainable rate. We are determined to reduce the wage bill through expenditure controls. First, we plan to ensure prompt implementation of the Council of Ministers' decree 313 instructing all Ministries, Departments and Agencies (MDAs) to transition to electronic payment of salaries and biometric verification of civil servants' attendance - technologies that have been effective in reducing costly payroll waste. The technologies have already been voluntarily piloted by several Iraqi ministries, and the new decree will help to broaden and coordinate their implementation across remaining MDAs under the guidance of an inter-ministerial Payment Systems Committee chaired by a senior representative from the Prime Minister's Office. The Committee will define common standards for the technologies, procurement, and selection of third-party implementers, in line with best practices. Second, after the completion in August 2017 of the comprehensive payroll audit by the Federal Board of Supreme Audit (FBSA), we are starting discussions to create a central electronic personnel and payment database that combines all MDA records and removes irregularities found by the FBSA audit. The master registry will prepare our transition to a transparent common all-government payroll system, which will strengthen our efforts to monitor and remove payroll fraud and improve our ability to make informed budget allocations. In 2017, we will ask all MDAs to adopt this master registry as a basis for payroll and for verifying daily employee attendance, and will also ask them to send monthly updates (to be spot-audited for



العدد:

التاريخ:

accuracy by the FBSA) based on legitimate personnel changes, including one update in 2017. Third, we plan to request all MDAs to provide the high-level Payment Systems Committee with detailed mid-year and end-year reports on their (1) stocks and flows of employees by grade, age, level of education, and location; (2) number of employees found to be at least once in violation of absenteeism provisions under Civil Service Law No. 14 of 1960, and the number and types of remedial actions taken; and (3) total wage expenditure (comprehensive of all benefits and allowances) by grade, age, level of education, and location. The Ministry of Finance will publish these reports on its website, with one set of MDA reports to be published in 2017.

- b. The rationalization and prioritization of investment projects is urgently needed. Our investment projects currently suffer from a number of structural inefficiencies, low execution and low utilization rates. Improvement is needed not only to prioritize and effectively and efficiently implement the limited investment spending that is feasible for 2016, but also to be able, over the medium term to afford to undertake the large investment projects required for rebuilding the country. To address this we adopted Decree 445 of October 18, 2015 which defines a framework for public investment cycle, from project feasibility to post evaluation phases of a project, including preparation of a Cost-Benefit analysis for capital projects. To further support the implementation of the framework, the Ministry of Planning has set up through a Ministerial Order the PIM Unit to oversee project appraisal and monitoring. As a first step, the PIM Unit has submitted to the Council of Ministers the list of projects that are consistent with government priorities. These projects, which cost ID3.4 trillion will be then subject to a rigorous cost-benefit analysis before being included in the 2017 and 2018 budget, for their execution. Additionally, by the end of the following year, we aim to make a specialized monitoring and ex-post evaluation team fully operational within this unit. Through these reforms we expect to progressively improve the selection and assessment of public investment projects by increasing from 5 to above 20 the percentage of capital projects that exceed ID100,000 billion (about US\$85 million) for which a feasibility study with cost-benefit analysis is done.
- c. With a debt-to-GDP ratio that has doubled in the last two years and is forecast to reach 61.3 percent by end-2016, embarking on improvements in our debt management is key. In 2015, I have established a Debt Management Division within the Ministry of Finance to improve our capacity to record and report with sufficient analysis on the debt in line with international best practice, improve management of the debt, prepare medium-term debt management strategies, coordinate with the Central Bank of Iraq on issues of debt management and develop the legal framework to introduce new instruments in line with diversifying our funding sources. Building capacity in this unit will also be crucial to



العدد:

التاريخ:

explore new financing instruments, develop our nascent domestic debt market and improve our access to international capital markets having learned from our recent unfruitful Eurobond issue attempt. We have already secured the assistance of JICA for the purpose of building capacity in this unit. With their support we started the regular publication of a Quarterly Public Debt Bulletin, which is available on the Ministry of Finance website in Arabic and English. The first issue includes aggregate statistics for external and domestic debt and reports the debt outstanding and disbursed of all external central government loans. As we have submitted our external debt to an external international auditor, in 2017 we plan to make our debt numbers fully consistent with the result of the audit, once finalized. By end-2018 we expect to have 9 issues of the bulletin. By end-2017, we aim to adopt a medium-term debt management strategy, which will be updated annually. The mid-term debt management strategy will support increasing the average debt maturity of domestic public debt from the current short average duration of 0.6 years—which exposes public finances to large debt rollover risks—to an average duration of 1 year by end-2017 and maintaining market-based domestic debt financing to above 35 percent in 2018. In 2017 we also commit to adopt an annual borrowing plan for 2018 consistent with the debt management strategy. We shall also undertake and publish the results of a DEMPA, which would be conducted with the cooperation with JICA, by this time. This will provide us with a comprehensive and candid assessment of our public debt management, assessed against international best practices.

- d. At about 4 percent of GDP, our public pension spending is high compared to international standards. It is fragmented, suffers from coverage gaps and is unsustainable. After removing at least 30,000 non-eligible retirees from the data registry in 2015 we aim to continue medium-term reforms on this front with planned integration of the public and private pension systems, leading to reductions in overall pensions expenditures and contributing to growth in the private sector through enhanced labor market mobility and increasing pension coverage. The new system will respect good pension principles of fiscal sustainability, adequacy, fairness, good governance, and administrative efficiency. The reform are expected to improve social insurance efficiency, coverage, and sustainability as measured by the actuarial deficit period (years left till going into deficit from 2015) which is expected to increase from the current 13 to at least 28 years. We expect to pass the new Social Insurance Law in 2017 and as a result reduce the overall spending on pensions (from the National Board of Pension and the Treasury, combined) from 4.8 percent of GDP in 2015 to 4.3 percent in 2018.
- e. For our social safety net program, we have reformed targeting in line with Law 11/2014, allowing for resources to go to those who need it the most. We want to reduce existing inefficiencies which waste about 40 percent of resources allocated to the social safety



العدد:

التاريخ:

nets. By 2017, all our programs that target resources to the poor will use the welfare database developed by the Ministry of Labor and Social Affairs and Ministry of Planning to rationalize and better target cash and in-kind social assistance. Through these reforms the coverage ratio of the poor is expected to increase from 11 percent in 2015 to at least 50 percent by end-2018. The inclusion error would decrease from 43 percent in 2015 to 20 percent or less by end-2018. Thanks to the expected improved efficiency on our Social Safety Net system, we commit to use this system to compensate the poor and the near poor for negative impacts that may derive on their income or consumption from the reforms that we plan to implement, in particular those to the pension system (described above) and that related to the reduction of electricity subsidies (defined further below).

12. On the energy supply front, we are working to improve the efficiency and sustainability of supply particularly given that this is a priority concern for our citizens and in line with the fourth strategic priority of our *Action Plan*. Iraq currently suffers from a shortage of electricity supply. To improve our chronic 6-7 GW of electricity shortage which generates a significant cost to our economy, we need to move to natural gas, our cheapest option compared to more expensive crude and heavy fuel oil and imported diesel. Despite being one of the world's most gas-rich countries in terms of proven reserves, Iraq faces a shortage of natural gas with almost 60 percent of our gas production flared in-field, rendering Iraq the second gas flaring country in the world. This shortage, which could be addressed by capturing the volumes currently flared, generates large economic and fiscal costs and is not available for power generation needs (such as introducing combined-cycle power plants (CCGT)) nor to support industries that depend on gas feedstock and gas fuel.

- a. In line with our 2013 Integrated National Energy Strategy, the Council of Ministers has committed to reducing gas flaring to zero by 2030 and the government has recently endorsed the World Bank's 2030 Zero Routine Flaring Initiative. The projected reduction is expected to result in the capture of US\$2.2 billion worth of currently flared gas by end-2018. Absent this measure, our otherwise planned increase in oil and associated gas production would result in even larger energy losses. With this commitment, the expected increase in supply from capturing, processing and delivering natural gas for power generation, would result in economic and social benefits and in the reduction of air pollution and CO₂ emissions. As reported in the 2017 budget approved by the Council of Representatives, we commit to spend ID1.4 trillion to cover payments from the Ministry of Oil to associated natural gas processors for (i) processed / dry gas, LPG and condensate deliveries and (ii) projected investment requirements for processing capacity expansions toward the reduction of gas flaring. As a next step, and by end-2017, we will also adopt and begin implementation of a contractual and regulatory framework for private investment in gas capture and infrastructure, including a Supplementary Gas Production Contract, a Gas Pricing, Gas Transport and Gas Marketing regulations; these



العدد:

التاريخ:

will be initiatives without precedent in Iraq's natural gas sector meant to attract and facilitate private investment in those activities. The following year we also aim to implement a fuel pricing plan for the reduction in fuel subsidies to domestic, industrial, commercial and retail consumers.

- b. In order to boost Iraq's power generation needs, the gas obtained from reduced flaring needs to be effectively allocated for use in the operation of gas turbines. Today, more than half of the feedstock used in these turbines consists of diesel and heavy fuel oil that are comparatively more polluting, costlier than natural gas, and that cause the faster degradation of generation equipment. To support adequate coordination among the Ministries involved (Oil, Electricity and Finance) and the effective conversion of gas-based plant capacity back to gas use, the Council of Ministers set up, in 2015 an Inter-Ministerial Committee to develop and implement a five-year "Gas to Power Action Plan". We expect to launch the plan's implementation by end-2017 and continuously evaluate and update it once it is in place to ensure that flaring reduction and gas-to-power targets are met. The Committee will become operational by the end of 2016 through the introduction of an executive Gas-to-Power Aggregator in charge of planning and coordination of dry gas deliveries and allocations for power generation. In addition we intend to include the necessary FY2018 budget provisions consistent with implementation of the Gas to Power Action Plan in the draft 2018 budget law to increase natural gas allocations for power generation. These measures, coupled with our plan to reduce the share of gas flared, are intended to enhance the share of natural gas in the power sector ultimately resulting in large fiscal and balance of payment savings.
- c. Despite being an energy rich country, Iraq suffers from a chronic and pervasive shortage of electricity not only affecting daily life of the Iraqi citizens but also a burden on the budget due to the high subsidies. Whilst electricity supply is still constrained by system capacity, tariffs are not sufficient to cover the cost of service provision and the sector incurs high system losses with almost 70 percent of the electricity generated lost, as the equivalent revenue is not collected. To reduce the sector fiscal burden and inefficiencies: (i) tariffs were increased by about fourfold effective January 2016 thus reducing the overall electricity subsidy by about fifty percent; and (ii) the Council of Ministers has endorsed the Ministry of Electricity Loss Reduction Policy Directive that aim at increasing electricity revenue collections to at least fifty percent of the total energy generated by end FY18; and as a first step in the implementation of the policy, billing and revenue collections are being outsourced starting with the Baghdad area. These actions, although significant, are not sufficient to put the sector on a sustainable path. In this context, we commit to adopt a road map for the electricity sector which aims at full cost recovery and improved service delivery. The road map would also include a framework for procurement, in order to transparently outsource services for electricity distribution of revenue collection. As part of this road map, by end 2017, we aim to approve tariff and



العدد:

التاريخ:

subsidy policy guidelines aimed at reducing the discretion that is allowed under the existing process for tariff determination. To further strengthen the sector's operational performance, accountability and transparency, the Minister of Electricity (MoE), through a ministerial decree, shall during FY 17 establish a "Regulatory Office" with responsibilities, among others, for monitoring and reporting the sector performance. Effective FY18 and on a quarterly basis, the Regulatory Office shall publish on the MoE website sector monthly performance data including but not limited to: (i) total energy generated per power station per fuel type; (ii) energy supplied to each Distribution Directorate; and (iii) billing and revenue collection data aggregated per directorate and consumer category. The published data shall include an assessment of the MoE performance against the sector key performance indicators and targets as shall have been approved by the Council of Ministers (CoM). The MoE, by end FY17, shall prepare and obtain the CoM approval of the sector key performance indicator targets for the period 2018-2022, including, but not limited to: (i) average cost of generation; (ii) electricity supply reliability; (iii) collection to generation efficiency.

13. In line with efforts to improve governance, we are committed to improving the transparency of State-Owned Enterprises (SOEs). At the moment, SOEs are largely weakly accountable, overstaffed, generating fiscal costs and posing a liability for the government. Given poor reporting from the non-financial SOEs, it is challenging to quantify these potential liabilities. Addressing enhanced transparency of these SOEs would also contribute towards transitioning our economy to a market-based economy that supports private sector development and is able to generate the jobs needed for our population, both in quantity and in quality. This is consistent with the third and fifth strategic priorities of our *Action Plan* calling for encouraging a shift towards the private sector and implementing administrative and financial reform of government institutions.

- a. In order to better inform decisions in monitoring and managing the large number of SOEs, support enhanced accountability, and mitigate the fiscal risks they pose, we are undertaking measures to improve the information collected on SOEs in a central database. To this end, the Prime Minister has committed to publish consolidated annual reports on financial and employment metrics of non-financial SOEs to improve the monitoring and managing of fiscal risks. By end-December 2016 the first report will cover at least 75 percent of the SOEs. By the end of 2017, we expect that SOE coverage will be complete for all non-financial SOEs (outside of ISIS-controlled areas and the KRG). We also decided to publish on the website of the Council of Minister's Secretariat the detailed financial relationships of the largest 9 nonfinancial SOEs (including taxes, dividends, subsidies/transfers, loans (principal and interest) and loans guarantees. We also plan to develop a Charter for Good Corporate Governance to provide guidance on internationally-recognized good practices. The Charter would provide the guidance that is needed and sought in legislation while encouraging, through internal competition, compliance beyond the voluntary. This will send a strong signal to the business community (public and private) that the government is committed to create an underlying



العدد:

التاريخ:

trust between all stakeholders playing a role in creating more wealth and economic growth for the country and its people.

- b. In the financial sector, we will build on the momentum from last year, when we made the playing field more level between state-owned banks and private banks by allowing for a wider range of financial services that private banks may provide to government ministries and SOEs as stipulated by a Council of Ministers decision. This year, we have signed engagement letters with an internationally reputable audit firm, Ernst & Young, to conduct the first audits for compliance with International Financial Reporting Standards (IFRS) of Rasheed Bank and Rafidain Bank since 2005-06. The audit work has been initiated and is expected to be completed early in 2017. Following the completion of the audits, the true extent of the Banks liquidity and capital shortfall would be known. As a first and immediate measure, the Central Bank of Iraq would ask the banks to stop issuing loans to non-financial SOEs and to start reducing their total lending exposures to these non-financial SOE's in a time bound action plan. We are also continuing to strengthen our Anti-Money Laundering (AML) and Combating Financing of Terrorism (CFT) regime following the passage last year of a new AML/CFT Law, which kept Iraq off the black list of the Financial Action Task Force (FATF) on Money Laundering, which would be detrimental to the Iraqi economy. Still, much more needs to be done, as Iraq remains on FATF's grey list, with a risk of still being black listed in the absence of further progress. This year we are issuing (i) five guidelines conforming to FATF recommendations on risk indicators related to suspicious transactions of banks, exchange and transfer companies, insurance companies, non-profit organizations, and designated non-financial business professions; and (ii) regulations conforming to FATF recommendations on freezing of terrorist assets and customer due diligence. These guidelines and regulations address FATF recommendations on: (i) transmission of suspicious transaction reports from banks, remittance companies, foreign currency brokers, financial investment companies, electronic payment businesses; (ii) organization and powers of council of AML/CFT policies; (iii) AML due diligence for remittances and transfers to charities and nonprofit organizations; (iv) importation and exportation of cash and foreign currencies; and (v) mechanisms of AML/CFT auditing by supervisory authorities at CBI. We expect a Financial Intelligence Unit at the CBI to be fully operational by end-2017.

Partnership with international partners including the World Bank

14. The Government of Iraq is working hand in hand with international partners to garner financial support and technical assistance to implement the reforms we are committed to. Building on the



العدد:

التاريخ:

successful implementation of the Staff Monitored Program (SMP) with the IMF, we received financing from the IMF under a Stand-By Arrangement (SBA) program, approved by the IMF board in July 2016. We expect that the first review under the program will be approved by the IMF Board on December 5, 2016. In spite of the challenging times the country is facing, the government has maintained macroeconomic stability thanks to its commitment to and successful implementation of a large fiscal consolidation effort, and the emergency external financing received also from the World Bank in 2015 and JICA in 2016. We are now looking at program of reforms supported by the Fund SBA, and the World Bank's DPF, to send a strong signal to other development partners and international financial markets that Iraq is undertaking strong short-term and structural reforms with international partners and that it is also receiving significant budgetary support from such partners. We expect this signal to enable us to access such markets on financial terms and conditions that are acceptable for the Republic of Iraq. We have also engaged into a comprehensive medium-term technical assistance program with partner countries and institutions. In particular, we have a program with JICA on public debt management (as mentioned), another one with the Energy Sector Management Assistance Program (ESMAP) on the reduction of electricity subsidies, a third one on improving the transparency of financial State-Owned Enterprise (SOE) and banking sector reforms is supported by the World Bank and financed by Japan. We also have other envisaged technical assistance support by other international partners such as DFID and USAID that are in the process of being finalized in the areas of public financial management, pension reform, reduction of gas flaring, expanding gas use to power generation and improving the transparency of non-financial SOEs.

15. The World Bank is a trusted partner in this quest. We value the partnership and timely support that the World Bank has provided in 2015 after Iraq was hit by both an oil price crash and a security crisis due to the ISIS insurgency, which has caused massive displacement and increase the need of the government to respond when the financial resources were not available. Thanks to the support provided the government could continue operate and provide vital services to the people of Iraq. The Bank's Board has also approved the US\$350 million Emergency Operation for Development in July 2015 for rapid assistance to resume basic services in areas reclaimed from ISIS, including in improving damaged electricity transmission and distribution networks. Additional support is expected through a US\$41.5 million public financial management reform projects. In addition to these lending operations, we continue to appreciate advisory support from the Bank on a range of development areas including PIM, pension reform, tariff reforms, pricing of natural gas, and short term actions to reduce power cuts.
16. The Government of Iraq expresses its full commitment to the implementation of the reform plan outlined above. To this end, we seize the opportunity to request continuing support from the World Bank for its implementation through a Programmatic Development Policy Financing (DPF) series. The proposed DPF series is aligned with the Government's priorities and is a welcome and important



العدد:

التاريخ:

element of our strategy towards the successful achievement of structural fiscal reform actions and financing support. Particularly, the DPF series will support us to improve our budgetary spending through reforms in the wage bill, PIM, public debt management, pensions and social safety nets. It will also support another objective to develop the sustainability of energy supply through reduced gas flaring, the expanded gas use to power generation and reduced electricity subsidies. And finally, the operation will sustain enhanced transparency of state-owned enterprises in line with our goal to improve governance, through reforms in SOEs, both financial and non-financial, and banking sector reforms.

17. In closing, we appreciate the World Bank's support of Iraq's reform agenda over the past critical years across lending and advisory roles. The Government of Iraq requests the approval of the World Bank support of our most recent program as outlined above during these utmost challenging times.

Yours sincerely,

Dr. Fadhil N. Othman

Deputy Minister of Finance

Republic of Iraq

الملحق 3: جدول التحليل البيئي والاجتماعي/أوضاع الفقر

الإجراءات المسبقة	الآثار البيئية الجوهرية الإيجابية أو السلبية	الآثار الجوهرية الإيجابية أو السلبية الخاصة بأوضاع الفقر أو الأوضاع الاجتماعية
الركيزة 1: تحسين ترشيد الإنفاق		
الإجراء المسبق 1: أصدر مجلس الوزراء قرارًا يلزم جميع الوزارات والإدارات والهيئات بما يلي: (أ) الانتقال في السنة المالية 2020 إلى نظام المدفوعات الإلكترونية بالنسبة لرواتب وأجور ومكافآت جميع موظفي الخدمة المدنية (يشمل ذلك المزاييا والبدلات)؛ (ب) تفعيل نظام البصمة الإلكترونية في 2018 للتحقق من الحضور اليومي لموظفي الخدمة المدنية (قرار رقم 313 بتاريخ 2 نوفمبر 2016).	لا توجد آثار سلبية	لا توجد آثار سلبية
الإجراء المسبق 2: قامت الجهة المتلقيّة (المستفيدة) بتنفيذ نظام إلكتروني للأجور لما يبلغ 30% على الأقل من موظفي الخدمة المدنية في وحدتين تجريبيتين في الوزارات والإدارات والهيئات، ويجري تنفيذ نظام الحضور	لا توجد آثار سلبية	لا توجد آثار سلبية
الإجراء المسبق 3: وفق إطار إدارة الاستثمارات العامة الذي تم تعديله بموجب المرسوم رقم 445 بتاريخ 18 أكتوبر/تشرين 2015، قدم وزير التخطيط لمجلس الوزراء قائمة بالمشروعات الاستثمارية التي تتفق مع أولويات الحكومة.	لا توجد آثار سلبية	لا توجد آثار سلبية
الإجراء المسبق 4: بناء على تعليمات رئيس الوزراء، شرعت وزارة المالية في تعميم نشرات الدين العام الفصلية التي تتضمن جميع البيانات التي تخص الدين العام للحكومة المركزية.	لا توجد آثار سلبية	لا توجد آثار سلبية
الإجراء المسبق 5: وافق مجلس الوزراء على مشروع القانون المتكامل للتأمينات الاجتماعية وعرضه على مجلس النواب (قرار مجلس الوزراء رقم 346 بتاريخ 29 نوفمبر/تشرين الثاني 2016)، وتضمن هذا القانون دمج	لا توجد آثار سلبية	الآثار السلبية على المدى الطويل وتخفيفها من خلال تحسين استهداف الفقراء

الأثار الإيجابية الجوهرية من خلال تحسين الاستهداف	لا توجد آثار سلبية	الإجراء المسبق 6: أصدر مجلس الوزراء قرارًا باستبعاد المستفيدين غير المؤهلين من نظام شبكات الأمان الاجتماعي، وإعادة توجيه المساعدات للفقراء (قرار مجلس الوزراء رقم 312 بتاريخ 29 نوفمبر/تشرين الثاني 2016) بناء على طريقة الاستهداف المنصوص عليها في المادة 6 من
الركيزة 2: تحسين كفاءة استخدام الطاقة		
الأثار الإيجابية الجوهرية من خلال خفض تكاليف توليد الكهرباء، وخفض الواردات من مصادر الطاقة البديلة	الأثار الإيجابية الجوهرية من خلال خفض انبعاثات ثاني أكسيد الكربون	الإجراء المسبق 7: وافق مجلس الوزراء على مشروع موازنة السنة المالية 2017 وعرضها على مجلس النواب، وتتضمن هذه الموازنة 1.4 تريليون دينار لتغطية المدفوعات من وزارة النفط لشركات معالجة الغاز الطبيعي مقابل (أ) الغاز المعالج/الجاف، وغاز البترول المسال، وعمليات تسليم المكثفات؛ و(ب) متطلبات الاستثمارات المتوقعة لتوسيع نطاق قدرات المعالجة تحقيقًا لخفض حرق الغاز.
لا توجد آثار سلبية متوقعة، باستثناء مستهلكي الكهرباء المرتبطين بصورة غير قانونية بالشبكة العمومية. ومن المتوقع تخفيف الأثر على الفقراء من بين المرتبطين بصورة غير قانونية بالشبكة العمومية من خلال تحسين الاستهداف والتحسين المحتمل في مستوى شبكات الأمان الاجتماعي، مع زيادة الكفاءة.	لا توجد آثار سلبية	الإجراء المسبق 8: وافق مجلس الوزراء على توجيه وزارة الكهرباء بشأن سياسية خفض خسائر وفاقده الكهرباء لسنة 2016 (قرار مجلس الوزراء رقم 328 بتاريخ 15 نوفمبر/تشرين الثاني 2016 بالمصادقة على توجيه وزارة الكهرباء بشأن سياسية خفض خسائر وفاقده الكهرباء لسنة 2016) وذلك لتعزيز عملية تحصيل الإيرادات.
الركيزة 3: تحسين الشفافية والحوكمة في المؤسسات المملوكة للدولة		
لا توجد آثار سلبية	لا توجد آثار سلبية	الإجراء المسبق 9: قامت أمانة مجلس الوزراء بنشر، على موقع الويب الخاص بها، تقرير يتناول بالتفصيل النتائج المالية بناء على القوائم المالية الختامية للسنة المالية 2015 لأكثر 9 مؤسسات غير مالية مملوكة للدولة، وتضمن ذلك الضرائب، وتوزيعات الأرباح، والدعم/التحويلات، والقروض (أصول مبالغ القروض وفوائدها)، وضمانات القروض.

الملحق 4: تحليل أوضاع الفقر وآثاره الاجتماعية

1. الغرض من تحليل أوضاع الفقر وآثاره الاجتماعية هو تقديم تحليل للآثار المحتمل وقوعها على أوضاع الفقر والرفاهية من جراء إجراءات السياسات المبيّنة في عملية القرض. ويدور محور تركيز هذا الملحق على التقييم الكمي لإصلاح نظام المعاشات التقاعدية، وخفض دعم الكهرباء. وفي إطار مجموعة متحفظة من افتراضات الاقتصاد الكلي، تم التوصل إلى أنه من غير المتوقع أن يؤدي إصلاح نظام المعاشات التقاعدية إلى خسائر جوهريّة في مستويات الرفاهية عند تنفيذه، لكنه سيؤثر على بعض الأسر المعيشية على المدى الطويل. ومن المتوقع أن يؤدي التحسن في تحصيل فواتير الكهرباء إلى إحداث أثر محدود على أوضاع الفقر. وتشير التقديرات إلى أن مجال المالية العامة الذي تمت تهيئته من خلال تحسين كفاءة إصلاح شبكة الأمان الاجتماعي في هذه السلسلة البرمجية سيكون أكثر من كاف لتعويض الأسر المعيشية بصورة تامة التي أصبحت فقيرة نتيجة تأثير هذه الإصلاحات.

أثر إصلاح نظام المعاشات التقاعدية على الرفاهية

2. يتمتع معظم موظفي القطاع العام في العراق ببرامج تقاعد مقارنة بأقرانهم في القطاع الخاص الذين لا يتمتعون بأية منافع أو مزايا على الإطلاق. وفي 2012، بلغت نسبة العاملين في الحكومة القطاع العام الذين لديهم برنامج تقاعد 90%. وبالتالي، من السهل أن نستنتج أن أغلب المشتركين في نظام المعاشات التقاعدية من القطاع العام. ويبلغ عدد المشتركين في صندوق تقاعد موظفي الدولة الآن أكثر من 3 ملايين مشترك، بينما يبلغ عدد المشتركين في برنامج المعاشات التقاعدية للقطاع الخاص أقل من 200 ألف مشترك. وعلاوة على ذلك، تبلغ نسبة من يشتركون في برنامج معاشات تقاعدي أقل من 50% من قوة العمل، ولا يحصل سوى 42% من الأشخاص فوق الستين على معاش تقاعدي. ومن العملي أيضًا النظر بعين الاعتبار إلى هؤلاء المستفيدين الذين لا يزالون يحصلون على معاش تقاعدي طارئ ومقطوع نتيجة فترة ما بعد الحرب في السنوات ما بين 2003-2006. ويضيف هؤلاء المستفيدون مليون شخص إلى نظام المعاشات التقاعدية، كما أن الموازنة العامة هي التي تتحمل ما يحصلون عليه من معاشات تقاعدية.

3. ساهم الدخل المتأتي من المعاشات التقاعدية مساهمة كبيرة في تقليص الفقر على مدى الفترة الماضية، لكن نظام المعاشات التقاعدية لا يتسم بالاستدامة من وجهة نظر المالية. وفي فترة السنوات 2007-2012 التي شهدت سلام واستقرار أمني نسبي، كانت المعاشات التقاعدية مكون الدخل المتأتي من دون عمل والذي ساهم بشدة في تقليص الفقر، إذ ساهمت هذه المعاشات في خفض معدلات الفقر بنسبة 20% تقريبًا.⁷⁴ لكن، إذا ظل المشاركون على نفس مستوى الاشتراكات مع الوقت، ولم يحدث أي إصلاح لنظام المعاشات، لن تكفي إيرادات صندوق تقاعد موظفي الدولة لتغطية الإنفاق على المعاشات التقاعدية بحلول 2030 تقريبًا.

4. يجري تقييم الأثر على الرفاهية في 2017، و 2030 بمقارنة نواتج 3 سيناريوات. خط الأساس: يفترض عدم التغيير في نظام المعاشات التقاعدية الحالي. الإصلاح 1: يأخذ في عين الاعتبار 3 تغييرات رئيسية: (1) زيادة شروط التأهل من 15 إلى 20 سنة كحد أدنى لاستحقاق المعاش؛ (2) خفض معدل الاستحقاق من 2.5% إلى 1.5%؛ و(3) تغيير الأجر الأساسي لحساب المعاش التقاعدي من متوسط آخر 3 سنوات إلى آخر 7 سنوات؛ الإصلاح 2: يفترض نفس الإجراءات الواردة في الإصلاح 1 بالإضافة إلى ربط المعاشات التقاعدية بصورة تلقائية مع معدلات التضخم. وينظر بعين الاعتبار في توزيعات الاستهلاك والدخل بموجب السيناريوين

⁷⁴ انظر "المعاشات التقاعدية في العراق: تأمين دخل كبار السن"، البنك الدولي، 2014.

المختلين في سنتين محددتين: 2017، لأغراض التبسيط، وهي السنة المتوقع أن يسري فيها الإصلاح، و 2030 وهي السنة التي من المتوقع أن يصبح رصيد نظام صندوق تقاعد موظفي الدولة بالسالب.

5. تستخدم التقديرات والتحليل الواردان في هذا الملحق نموذج محاكاة مصغر للغاية لتقييم آثار الرفاهية والآثار التوزيعية لإصلاح نظام المعاشات التقاعدية في العراق على المدى القصير وال المدى المتوسط (أي في 2017، و 2030). ويقارن هذا التحليل التغيرات في الدخل والاستهلاك وفق سيناريوي الإصلاح مقارنة بخط الأساس لتقدير الأثر على أوضاع الفقر على المستوى الوطني والإقليمي. ويضيف نموذج المحاكاة المصغر للغاية تنبؤات خاصة بالاقتصاد الكلي مستخدمة في هذه الوثيقة (انظر الجدول 1 من النص الأصلي)، وبافتراض عدم حدوث أي تغييرات حقيقية عن آخر سنة للتنبؤات حتى 2030، وهذه الإضافة تكون على النماذج السلوكية المستندة إلى آخر مسح استقصائي متاح عن الأسر المعيشية (المسح الاستقصائي الاجتماعي الاقتصادي للأسر العراقية 2012). ويربط النهج المستخدم النموذج السلوكي بالنموذج القطاعي، ويقوم بتجميع بيانات الاقتصاد الكلي عن العراق، ويقوم باستنباط واستقراء مشهد الاقتصاد الجزئي وفق سيناريو مختلف عن هذا التنبؤ.⁷⁵ ويأخذ هذا النهج في الحسبان التشرد والنزوح القسري للأشخاص من المحافظات التي تضررت من داعش في سنة 2017، بينما من غير المتوقع حدوث تشرد ونزوح في 2030.

6. على المدى المتوسط (أي 2017)، لن تتغير معدلات الفقر (أعداد الفقراء) بصورة جوهرية وفق سيناريو الإصلاح 1 وسيناريو الإصلاح 2 مقارنة بخط الأساس (الجدول 1). وبافتراض أن جميع المصادر الأخرى للدخل (الأجر والتحويلات العامة [الحكومية] والتحويلات الخاصة) تظل ثابتة، وأن منافع المعاشات التقاعدية المستحقة مكفولة كحق مكتسب ومجاز، فإن نصيب الفرد في مستويات إجمالي الدخل والاستهلاك تظل كما هي على وجه التقريب. وثمة ملاحظة لآثار مماثلة عبر المناطق.

الجدول 1: المؤشرات المتوقعة لمعدلات الفقر في 2017 - خط الأساس مقابل سيناريوهات الإصلاح

	مؤشر عدد السكان تحت خط الفقر					فجوة الفقر				
	خط الأساس		الإصلاح 1		الأثر	خط الأساس		الإصلاح 1		الأثر
	2	1	2	1		2	1	2	1	
العراق	22.0	22.0	22.0	22.0	0.0	8.1	8.1	8.1	8.1	0.0
كرديستان	18.4	18.4	18.4	18.4	0.0	7.8	7.8	7.8	7.8	0.0
بغداد	13.9	14.0	14.0	14.0	0.0	5.0	5.0	5.0	5.0	0.0
المناطق التي تضررت من داعش	37.0	37.0	37.0	37.0	0.0	15.1	15.1	15.1	15.1	0.0
بقية الشمال	18.9	18.9	18.9	18.9	0.0	6.3	6.3	6.3	6.3	0.0
الوسط	19.1	19.1	19.1	19.1	0.0	6.2	6.2	6.2	6.2	0.0
الجنوب	27.2	27.3	27.3	27.3	0.1	9.2	9.2	9.2	9.2	0.0

المصدر: تقديرات الموظفين بناء على المسح الاستقصائي الاجتماعي الاقتصادي للأسر العراقية

7. على المدى الطويل (أي في سنة 2030)، ويسبب الآثار التراكمية لإصلاح نظام المعاشات التقاعدية، فبالمقارنة بخط الأساس، نجد أن معدل الفقر (عدد الفقراء) يزيد بنسبة 0.7% وفق سيناريو الإصلاح 1، وبنسبة 1.5 وفق سيناريو الإصلاح 2 (الجدول 2). ويمثل هذا على وجه التقريب 800 ألف شخص إضافيين يمكن أن يسقطوا في براثن الفقر نتيجة لتنفيذ هذا الإصلاح.⁷⁶

⁷⁵ تم وضع تصور لهذا النهج، كما تم تنقيحه واختباره في مصفوفة متنوعة من البلدان ليس فقط أثناء الأزمة المالية (مثل بنغلاديش، والفلبين، والمكسيك، وبولندا، ومنغوليا)، ولكن أيضا بعد الأزمة (مثل كوستاريكا، وبنما، وأوروغواي، وصربيا، وأرمينيا، وبيلاروس، وجمهورية قيرغيز، ومولدوفا، وبولندا، ورومانيا، وأوكرانيا، والعراق)

⁷⁶ تفترض هذه التقديرات زيادة تعداد السكان بمتوسط يبلغ 3.5% حتى 2017، و 2.5% حتى 2030.

وعلى المدى الطويل، فإن الإصلاحات المقترحة لا تؤثر سلباً فقط على مستويات رفاهية السكان بوجه عام، ولكنها أيضاً تؤثر على رفاهية من كانوا فقراء في سيناريو خط الأساس. وفي 2030، ستزيد فجوة الفقر (يعبر عنها كنسبة مئوية) على التوالي بنسبة 3.5%، و8% وفق السيناريوين. وحتى لو كان للأثر السلبية لحزمة الإصلاحات تأثير على جميع المناطق في 2030، فإن شدة هذا التأثير لن تكون مماثلة في جميع أنحاء البلاد. وسيحدث الأثر الأكبر في منطقة الجنوب، حيث تزيد أعداد الفقراء على التوالي بنسبة 1.7% و3% وفق كل سيناريو للإصلاح، مع زيادة فجوة الفقر أيضاً بنسبة 5.7%، و12.2%. وسيكون الأثر الأقل في كردستان حيث تظل معدلات انتشار الفقر ثابتة وفق كل سيناريو للإصلاح. ومن المتوقع أن يظل التأثير الإجمالي على عدم المساواة مستقرًا وفق جميع السيناريوات على المستوى الوطني وفي المناطق.

8. بمقدور الحكومة أن تقدم تحويلات عامة لمواجهة الأثر السلبي للإصلاح، وبالتالي يمكن رفع الفقراء الجدد على الأقل حتى خط الفقر (75 ألف دينار عراقي للفرد بصورة ثابتة). وتشير التقديرات إلى الآن الحكومة ستضطر إلى أن تقدم تحويلات اجتماعية لهذه الأسر المعيشية بنسبة أعلى من 20% عن متوسط نصيب الفرد من التحويلات الاجتماعية في الشهر. ويفضل تحسين الاستهداف وخفض أخطاء الاشتغال، من المتوقع أن تكون إصلاحات الضمان الاجتماعي قادرة على التعويض التام عن الزيادة المقدرة في معدلات الفقر في إطار السيناريوين الخاصين بالإصلاح.

الجدول 2: المؤشرات المتوقعة لمعدلات الفقر في 2017 - خط الأساس مقابل سيناريوان الإصلاح

	فجوة الفقر					مؤشر عدد السكان تحت خط الفقر				
	خط الأساس					خط الأساس				
الأثر	الإصلاح 1	الإصلاح 2	الإصلاح 1	الإصلاح 2	خط الأساس	الإصلاح 1	الإصلاح 2	الإصلاح 1	الإصلاح 2	خط الأساس
العراق	0.5	0.2	6.2	6.0	5.8	1.5	0.7	21.8	20.9	20.2
كردستان	0.1	0.0	2.8	2.8	2.8	0.5	0.2	8.8	8.5	8.3
بغداد	0.2	0.1	4.0	3.9	3.8	1.0	0.4	15.9	15.3	14.9
بقية الشمال	0.6	0.3	8.4	8.1	7.8	1.6	0.8	28.6	27.7	26.9
الوسط	0.3	0.1	5.7	5.5	5.3	1.3	0.5	20.3	19.5	19.0
الجنوب	1.0	0.5	9.6	9.0	8.5	3.0	1.7	32.5	31.2	29.5

المصدر: تقديرات الموظفين بناء على المسح الاستقصائي الاجتماعي الاقتصادي للأسر العراقية

أثر إصلاح نظام المعاشات التقاعدية على الرفاهية

9. يعتمد تحليل أثر تحسين تحصيل التعرفة على الرفاهية على العديد من الافتراضات. ونظرًا للقيود الخاصة بالبيانات من المسح الاستقصائي الاجتماعي الاقتصادي للأسر العراقية 2012، فإن سيناريوات المحاكاة تتطلب عمل افتراض حاسم الأهمية ذي صلة باستخدام الكهرباء من جانب الأسر المعيشية. فعلى وجه التحديد، من المفترض أن تستهلك الأسرة الفقيرة 1500 كيلوواط في الشهر على أقصى تقدير، ويبلغ متوسط قيمة الفاتورة 47,258.61 دينار عراقي في السنة. ومن المفترض أن تستهلك الأسرة شبه الفقيرة 2000 كيلوواط في الشهر على أقصى تقدير، ويبلغ متوسط قيمة الفاتورة 65,503.46 دينار عراقي في السنة. ومن المفترض أن يكون الحد الأدنى للاستخدام السنوي من جانب جميع الأسر ما يعادل فاتورة بقيمة 65,503.46 دينار عراقي وتعكس هذه المبالغ الفواتير بعد تطبيق إصلاح التعرفة من جانب الحكومة في يناير/كانون الثاني 2016 (الجدول 4). ولمزيد من التبسيط، يأخذ هذا التحليل في الاعتبار شريحتين (الفقراء وشبه الفقراء)، ويعالج متوسطي الفواتير باعتبارهما الحد الأدنى لرسم استخدام الكهرباء لدى الأسر المعيشية الفقيرة وشبه الفقيرة على التوالي. وبالتالي، من المحتمل المبالغة في تقدير أثر الإصلاح، نظرًا لأن هذه التحليل يفرض حد أدنى من الإنفاق

يعادل متوسط الإنفاق. وفي نهاية المطاف، يجري عمل محاكاة للإنفاق على الكهرباء في 2015 بناء على قيم 2012، وبافتراض معدلات نمو سنوي تعادل تلك قدرة الإنفاق على الاستهلاك على مدى السنوات 2012-2015 (الجدول 4 والجدول 5).

10. تم أخذ في الاعتبار سيناريوين لأغراض المحاكاة. (1) سيناريو عدم الإصلاح: يفترض تطبيق تعرفه يناير/كانون الثاني 2016 (للأغراض السكنية وغير السكنية)، لكن من دون تحسن في التحصيل. (2) سيناريو الإصلاح: يفترض قدرة السلطة المركزية على تحصيل نصف المبالغ المحملة على كل أسرة معيشية مرتبطة بالشبكة العمومية (أي 23,629.30 دينار عراقي، و32,751.73 دينار عراقي للأسر المعيشية الفقيرة وغير الفقيرة على التوالي)، وفق المستهدف الخاص بمؤشر النتائج (الملحق 1). وعندما تكون نفقات الكهرباء التي تمت محاكاتها أقل من المبلغ الممكن تحصيله، ستواجه الأسرة المعيشية فقدان في الرفاهية يعادل الفرق بين المبلغ الممكن تحصيله ونفقات الكهرباء التي تمت محاكاتها⁷⁷. ونتيجة لذلك، ستزيد أعداد الفقراء بنسبة 0.2% وفق سيناريو خط الأساس. وهناك حوالي 50 ألف شخص سيكونون فقراء بسبب تحسين تحصيل الإيرادات. وبالنسبة لهؤلاء الفقراء بالفعل قبل تحسين عملية التحصيل، فإن متوسط الخسارة في مستوى الرفاهية (كنسبة من إنفاق الأسرة المعيشية) سيكون حوالي 0.5%. وهناك ملاحظات مماثلة لوحظت بالنسبة للفقراء الجدد (0.7).

الجدول 3. هيكل جديد للتعرفة 2016 لأغراض المحاكاة

فئة الاستهلاك، شهري	الوحدة	التعرفة دينار/كيلوواط/الساعة	دعم الوحدة	دعم الوحدة
1-500	كيلوواط/الساعة	10.00	139.00	129.00
501-1000	كيلوواط/الساعة	10.00	139.00	129.00
1001-1500	كيلوواط/الساعة	20.00	139.00	119.00
1501-2000	كيلوواط/الساعة	40.00	139.00	99.00
2001-3000	كيلوواط/الساعة	80.00	139.00	59.00
3001-4000	كيلوواط/الساعة	120.00	139.00	19.00
4001-	كيلوواط/الساعة	200.00	139.00	61.00-

المصدر: حكومة العراق.

⁷⁷ عندما تكون النفقات التي تمت محاكاتها أكبر من المبلغ الممكن تحصيله، من المفترض أن الأسرة المعيشية تدفع المبلغ الصحيح.

الجدول 4. توزيع إنفاق واستهلاك الكهرباء

نصيب الفرد من الإنفاق (بالعملة)	الإنفاق على الكهرباء على إجمالي الإنفاق	نصيب الفرد من الكميات المستهلكة من الكهرباء سنوياً (كيلوواط/الساعة)	نصيب الأسرة المعيشية من الكميات المستهلكة من الكهرباء شهرياً (كيلوواط/الساعة)
الشريحة الخميسية 1	5,592	0.58	462
الشريحة الخميسية 2	8,649	0.59	680
الشريحة الخميسية 3	12,329	0.64	943
الشريحة الخميسية 4	18,086	0.69	1,330
الشريحة الخميسية 5	37,912	0.80	2,463
الإجمالي	16,510	0.70	1,175

المصدر: حسابات المؤلفين بناء على بيانات المسح الاستقصائي الاجتماعي الاقتصادي للأسر العراقية 2012 بعد إجراء تقدير استقرائي.

الجدول 5. توزيع السكان حسب شرائح استهلاك الكهرباء

الشرائح، شهرياً، على مستوى الأسر المعيشية	%	، %، مستبعداً منها الاستهلاك صفر
500-1	11	19
1000-501	18	31
1500-1001	16	27
2000-1501	6	11
3000-2001	6	10
4000-3001	1	2
+4000	1	1
نفقات بقيمة صفر على الكهرباء	41	
الإجمالي	100	100

المصدر: حسابات المؤلفين بناء على بيانات المسح الاستقصائي الاجتماعي الاقتصادي للأسر العراقية 2012 بعد إجراء تقدير استقرائي.

