الوَرَقَةُ البَيْضَاء

التقرير النهائي لخلية الطوارئ للاصلاح المالي

(تشرين الأول 2020)

مقدمة

إن هذه الورقة البيضاء تتضمن التقرير النهائي لخلية الطوارئ للإصلاح المالي، والتي تشكلت بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (12) المتخذ في جلسته بتاريخ 12 أيار 2020 بهدف إدارة الوضع المالي في ضوء الازمة المالية الراهنة، ووضع الحلول اللازمة لتحقيق الإصلاح المالي وتحسين أداء المؤسسات المالية. وقد اضطلعت الخلية بوضع برنامج الإصلاح الاقتصادي الذي نص عليه قانون الاقتراض المحلي والخارجي رقم (5) لسنة 2020، بهدف إعادة هيكلة الاقتصاد العراقي لمواجهة التحديات المقبلة.

وقد ترأس السيد رئيس مجلس الوزراء خلية الطوارئ، وادار اجتماعاتها السيد وزير المالية، وضمت ممثلين عن الوزارات الاقتصادية ومؤسسات الدولة الرئيسية المعنية بالموضوع، بما في ذلك وزارات المالية والتخطيط والنفط والبنك المركزي العراقي. وقد عقدت الخلية أكثر من عشرين (20) اجتماعًا رسميًا في الفترة ما بين ايار وآب 2020، وتلقت إفادات وتقارير مفصلة، ومن جميع الجهات المعنية في الدولة، وكذلك من ممثلي القطاع الخاص. وقد انتهت الخلية من إعداد تقريرها المعروف باسم "الورقة البيضاء". إشارة إلى المنهج المتبع فيها، حيث تقدم الحكومة من خلالها توصياتها بشأن القضايا الرئيسية، بهدف بلورة اساس مشترك يمكن الاتفاق عليه واقراره، يتبعه تقديم التشريعات الضرورية والإجراءات التنفيذية بموجبها.

ولقد تم تصميم الورقة البيضاء لتقدم، بطريقة موثوقة محلياً ودولياً، مزيجًا من الاستراتيجيات والسياسات اللازمة لمواجهة مشاكل العراق الاقتصادية والمالية، والتي تفاقمت إلى حد كبير. وقد تمت كتابة الورقة البيضاء بإدراك عميق للحاجة الملحة أن تنفيذ الإصلاحات الاقتصادية الأساسية لم يعد من الممكن تأجيله أو ترحيله. ولم يعد بإمكاننا أن نأمل في أن ترتفع أسعار النفط مرة أخرى بطريقة ما، مما يتيح لنا الحيز المالي لدفع مسألة الإصلاح إلى اجل غير مسمى.

ولأن تشخيص المشاكل الاقتصادية وجذورها العميقة بدقة ومنهجية يمثل الأساس الضروري لتحديد العلاجات المطلوبة ، فقد تم تخصيص قرابة نصف الورقة لوصف المشاكل الاقتصادية والمالية

وتحليل جذورها وتداعياتها وكذلك الفرص الممكن الاستفادة منها في حالة تطبيق الإصلاحات. ويحدد هذا القسم ظروف الاقتصاد الكلي الأساسية للبلد وأسباب ضرورة الإصلاح وإعادة الهيكلة. ثم تواصل الورقة البيضاء مناقشة المحاور الرئيسية لمقترحات الإصلاح في القطاعات الرئيسية التي تدفع الاقتصاد. ولقد تم اعداد عدد من الملاحق الفنية التي ترفد الورقة البيضاء ، والتي سيتم إصدارها بشكل منفصل للباحثين الذين يرغبون في الحصول على مزيد من التفاصيل حول الأسباب الكامنة وراء توصياتنا واستنتاجاتنا. وسيتم اطلاق خطة تنفيذ تفصيلية تشمل الإجراءات المطلوبة والجهة المعنية بالتنفيذ والجدول الزمني واليات المتابعة. وقد ارتأينا تأجيل اطلاق خطة التنفيذ بانتظار إقرار الإصلاحات المدرجة في هذه المسودة بعد الاخذ بملاحظات مجلسي الوزراء والنواب لان خطة التنفيذ النهائية ستعتمد على النسخة النهائية المقرة. وكذلك سنقدم تفاصيل التشريعات المطلوب تعديلها بعد إقرار الورقة البيضاء اصولياً.

خلية الطوارئ للاصلاح المالي

تشرين الأول 2020

جدول المحتويات

مقدمة 2

تقييم الوضع الراهن 6

أولاً: الأهداف العامة للورقة 7
ثانياً: جذور المشكلة 9
ثالثاً: الدور الريعي للدولة 22
رابعاً: الضغوطات السكانية 28
خامساً: جائحة كورونا (كوفيد-19) وانهيار عائدات النفط 34
سادساً: ضعف المؤسسات المالية 44
سابعاً: اصلاحات الورقة البيضاء 45

المحور الاول: تحقيق الاستقرار المالي المستدام 49

أولاً: ترشيد النفقات 51
ثانياً: تعزيز الإيرادات وتحسين التدفق النقدي 52
ثالثاً: إصلاح انظمة الإدارة المالية 52

المحور الثاني: تحقيق اصلاحات اقتصادية كلية وفق اسس استراتيجية، وإعطاء
الأولوية للقطاعات الاقتصادية المنتجة وتوفير فرص عمل مستدامة 55

أولاً: تأهيل القطاعات المالية 56
أ. القطاع المصرفي 57
ب. قطاع التأمين 58
ج. سوق الأوراق المالية 59
ثانياً: القطاعات المحركة للاقتصاد 61
أ. القطاع الزراعي 62
ب. قطاعا النفط والغاز 63

ثالثاً: القطاع الخاص 66
أ. تفعيل صندوق دعم القطاع الخاص.....67
ب. تبسيط الإجراءات وتوفير المساعدات غير المالية للقطاع الخاص 68
ج. دفع مستحقات القطاع الخاص ومستحقات المقاولين المتأخرة.....69
د. توفير فرص عمل في القطاع الخاص ابتداءً من دعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة.....70
رابعاً: هيكلة الشركات العامة الممولة ذاتياً.....71
خامساً: الاشغال العامة 73
سادساً: التنمية البشرية، ووضع استراتيجية وطنية للتعليم والتدريب 74
المحور الثالث: تحسين البنى التحتية الاساسية التي تسهم في نهوض قطاعات المستقبل 76
اولاً: الطاقة الكهربائية 77
أ. الجباية وترشيد الاستهلاك 78
ب. شبكات النقل والتوزيع 79
ج. الإنتاج 79
د. الطاقة البديلة.....80
ثانياً: الاتصالات 82
ثالثاً: النقل 83
رابعاً: المناطق الحرة والمدن الصناعية.....85
المحور الرابع: توفير الخدمات الأساسية وترشيد وتوجيه الرعاية الاجتماعية مع إعطاء الأولوية للشرائح الفقيرة، وحمايتها اثناء عملية الاصلاح وبعدها 87
اولاً: توفير المياه الصالحة للشرب والزراعة واستكمال شبكات الصرف الصحي 88
ثانياً: أعادة رسم نظام الحماية الاجتماعية بشكل كامل، وتوحيد أنواع الدعم المختلفة.....89
ثالثاً: نظام التقاعد.....91
رابعاً: تنفيذ خطة بناء المدارس 92
المحور الخامس: تطوير الحوكمة والبيئة القانونية والادارية لتمكين المؤسسات والافراد من تطبيق الإصلاح.....93
اولاً: مراجعة وتعديل تعليمات تنفيذ العقود الحكومية 94
ثانياً: الحوكمة وإصلاحات الإدارة العامة 95

تقييم الوضع الراهن

يعاني العراق من ضغوطات عدة، ناتجة عن الأزمات المالية والاقتصادية التي يواجهها جراء انخفاض أسعار النفط، الذي نتج عن الخلاف الحاصل بين أعضاء منظمة الدول المصدرة للنفط وحلفائها خارج المنظمة (أوبك بلس) بدءاً من آذار الماضي، ولما شهدهُ العالم ايضاً من آثار مدمرة وانحسار اقتصادي حاد أثناء الإغلاق الكلي المفروض عالمياً جراء انتشار جائحة كورونا (كوفيد-19). وفي غضون الستة إلى اثني عشر شهراً القادمة ستتفاقم الازمة الناتجة عن تلك الضغوطات، ما لم يتم الاخذ بالإجراءات المقترحة في "الورقة البيضاء" بشكل عاجل وشامل. فبالرغم من كون تلك الصدمات الاقتصادية استثنائية ولا يمكن التنبؤ بحدوثها، الا ان الخلل الهيكلي في الاقتصاد العراقي، الذي تفاقم بسبب الضغوط السكانية، كان سيؤدي حتماً إلى مثل هذه الأزمات – فالسؤال قبل الجائحة كان يتعلق بتوقيت حدوث الازمة، وليس بإمكانية حدوثها أصلاً.

ان الخلل في الهيكل الاقتصادي هو حاصل تراكم السياسات العامة والاقتصادية منذ سبعينيات القرن الماضي، والمتمثلة بتوظيف عوائد ايرادات النفط المتزايدة للبلاد كأداة لتضخيم دور الدولة في الاقتصاد والمجتمع من خلال توسيع: (1) القطاع العام؛ (2) سيطرة الدولة المباشرة وغير المباشرة على الاقتصاد؛ (3) الدور الريعي للدولة في تقديم الخدمات العامة للمجتمع. وقد توفرت الفرص لتغيير المسار ما بعد عام 2003، الا ان النظام السياسي الجديد أضاعها وأساء استغلالها، إذ لم يتمكن من خلق اقتصاد حر ومتنوع وفقاً للمبادئ التي اقرها الدستور؛ واستمر بتطبيق الفلسفة السابقة، مع بروز مراكز القوى الجديدة والاتجاه نحو استخدام المحاصصة الطائفية أداةً له، فكانت نتيجة تلك السياسات اقتصاداً هشاً، مما أسهم في انتاج الظروف التي أدت إلى الأزمة الاقتصادية الحالية.

أولاً: الأهداف العامة للورقة

تهدف الورقة البيضاء إلى "إعادة التوازن للاقتصاد العراقي، ووضعه على مسار يسمح للدولة باتخاذ الخطوات المناسبة في المستقبل لتطويره الى اقتصاد ديناميكي متنوع، يخلق الفرص للمواطنين لعيش حياة كريمة، وذلك من خلال اقتراح مجموعة من الإصلاحات والسياسات الشاملة" على النحو المبين في الأقسام اللاحقة. ان تطبيق تلك الإصلاحات يتطلب اتخاذ تدابير قاسية، رغم مرارتها، لمعالجة الأزمة المالية الحادة الراهنة. مما يتطلب شجاعة سياسية، وقبولاً من أبناء الشعب العراقي – وفي مقدمتهم النخب السياسية – ومشاركتهم في تنفيذ هذه الإجراءات الاقتصادية الصعبة، التي لا يمكن الاستغناء عنها، لتوفير الحيز المالي بالحد الأدنى الذي يمكن من خلاله الشروع في برنامج الإصلاح ضمن الورقة المقترحة.

- إعادة تعريف دور الدولة في الاقتصاد والمجتمع تطبيقاً لمبادئ الدستور.
- ادخال التحسينات الجذرية على إدارة الدولة لنظام المالية العامة.
- تهيئة البيئة المناسبة لخلق اقتصاد حيوي ديناميكي تنافسي.
- إعادة هيكلة النظام المالي والمصرفي.
- معالجة العوامل التي أدت إلى تدني إنتاجية العمل في البلاد.
- حماية الفئات الهشة في المجتمع اثناء وبعد مدة تطبيق الاصلاحات.

تسعى الورقة الى تحقيق مجموعة من الأهداف العامة، تشمل:

- إعادة تعريف دور الدولة في الاقتصاد والمجتمع، من خلال تغيير مساره بصورة تدريجية من دور السيطرة إلى دور التنظيم وضمان فرض القانون والنظام، وايجاد البنى التحتية العامة، وضمان توفير التعليم والرعاية الصحية والحماية الاجتماعية للفئات الهشة.

- ادخال التحسينات الجذرية على إدارة الدولة لنظام المالية العامة، لتحقيق الإدارة الفاعلة لإيرادات الدولة، وضمان توفير الخدمات العامة بأقل قدر من الهدر للموارد الشحيحة الحالية. حيث يمكن تحقيق ذلك من خلال تفعيل "النظام العام للإدارة المالية" و "النظام العام لإدارة الاستثمارات".

- إحياء الاقتصاد الحالي المتهالك، والمعتمد بصورة اساسية على الدولة، وخلق اقتصاد حيوي ديناميكي تنافسي. وذلك من خلال معالجة بعض المعوقات الهيكلية التي وقفت في طريق تطوره.

- إعادة هيكلة النظام المالي والمصرفي ومنحهما دوراً اساسياً في تطوير الاقتصاد، من خلال البدء بتطوير الودائع والقروض المصرفية، كونها من المحركات الرئيسة للتوسع الاقتصادي، وإدارة وسائل نظام المدفوعات بطريقة مختلفة عن الاقتصاد النقدي الحالي بجميع المشاكل المصاحبة له.

- الانتقال من المستوى الحالي المتدني الإنتاجية والمتدني الدخل، إلى مستوى انتاجية ودخل عاليين، عبر معالجة العوامل التي أدت إلى تدني إنتاجية العمل في البلاد، والتي سجلت في عام 2018 أقل من نصف ما كانت عليه في سبعينيات القرن الماضي[1]، بسبب هيمنة القطاع العام غير المنتج، اضافة الى التراجع الحاصل في قطاع السلع القابلة للتداول، والآثار السلبية لسعر الصرف غير التنافسي للدينار العراقي – وبالذات مقابل اسعار صرف عملات شركاء البلاد التجاريين – على قطاعي الزراعة والصناعات الأساسية في البلاد على مدى العقود الماضية[2].

- حماية الفئات الهشة في المجتمع، عن طريق توفير نظام شامل للرعاية الاجتماعية، وتوفير خدمات التعليم والرعاية الصحية الشاملة، وضمان توجيه الموارد الشحيحة لتلك الفئات خلال الفترة الانتقالية الصعبة المقبلة.

1 تظهر بعض المقاييس، مثل مؤشر إنتاجية العمل لكونفرنس بورد (Conference Board) أنه في عام 2018 بلغت إنتاجية العامل العراقي (47%) مما كان عليه في عام 1970، في حين أن المؤشر الاجمالي بالقيمة الثابتة يظهر عام 2017 نسبة (36%) مما كان عليه عام 1975.

2 ساهم التدفق الحاصل في العملات الأجنبية من عائدات مبيعات النفط بشكل أكبر من التدفقات الناتجة عن الواردات على مر السنين في نمو الاحتياطيات الأجنبية، مما ادى إلى ارتفاع سعر الصرف. حيث تُعرف هذه الظاهرة بالمرض الهولندي.

ثانياً: جذور المشكلة

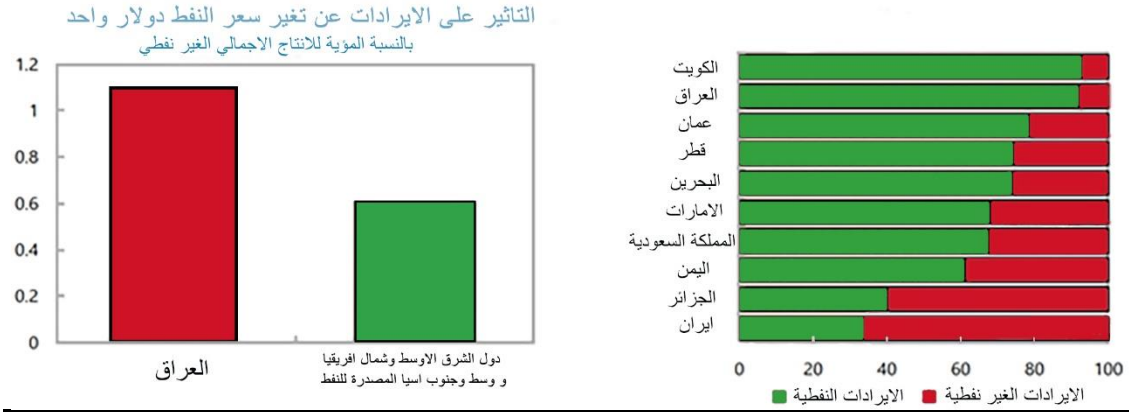
لقد جاءت سياسات توسيع دور الدولة في الاقتصاد والمجتمع، سيما نفقات رواتب الموظفين [3] والمتقاعدين المرتفعة، على حساب الإنفاق، الضروري جداً، على البنى التحتية العامة المتهالكة نتيجة أكثر من أربعة عقود من الصراعات، وكذلك على حساب بناء رأس المال الثابت في البلاد – واللذين يشكلان الأساسين الجوهريين للنمو الاقتصادي المستدام بعيدًا عن الاعتماد المفرط على الموارد النفطية. كما ان توسيع دور الدولة في الاقتصاد تسبب بأضرار كبيرة للقطاع الخاص وتضييق للمساحة المتاحة له من أجل النمو. كل ذلك، أفضى الى اقتصاد معتمد بدرجة اساسية على واردات السلع والخدمات، وإلى قطاع خاص مضمحل، وسوق عمل تميل نحو التوظيف العام، وإلى استمرار الاعتماد المفرط على عائدات النفط.

- في الفترة بين (2004 – 2020) ارتفعت نفقات رواتب الموظفين والمتقاعدين بنحو (400%) بالقيمة الحقيقية، وارتفع العدد الإجمالي لموظفي القطاع العام بأكثر من ثلاثة أضعاف.
- في الفترة بين (2006 – 2018) ازداد متوسط مدفوعات رواتب القطاع العام بـ(134%)، وكانت هذه الزيادة أكبر بكثير من الزيادات في انتاجية العمل (12%) أو كلفة المعيشة (28%).
- تشير أحدث التوقعات إلى أنه من المتوقع أن يعاني صندوق التقاعد عجزاً كبيراً، بدءاً من عام 2025، مما يتطلب تحمل الموازنة العامة لذلك العجز على المدى المنظور.
- عدم تحقق الاستدامة المالية لصندوق التقاعد نتيجة لعدة أسباب تشمل غياب التنظيم وعدم إجراء دراسات الكلفة للمزايا الممنوحة.
- معظم الشركات العامة هي شركات خاسرة تعتمد على الدولة في تمويلها، من خلال التحويلات المباشرة من الموازنة، والإعانات غير المباشرة.
- الامتيازات الخاصة التي تتمتع بها الشركات العامة ودورها المتزايد في الاقتصاد، برغم ضعف انتاجيتها، يشكل عائقاً أساسياً في طريق تنمية القطاع الخاص.

3 يقصد ب "رواتب الموظفين" هنا الرواتب والاجور للعاملين في القطاع العام. ان كافة الأرقام المذكورة هنا لا تشمل رواتب منتسبي الشركات العامة، والذين يقدر عددهم بأكثر من 600,000 منتسب بسبب عدم توفر المعلومات الكافية عنهم طيلة السنوات الماضية.

شكل رقم (1)

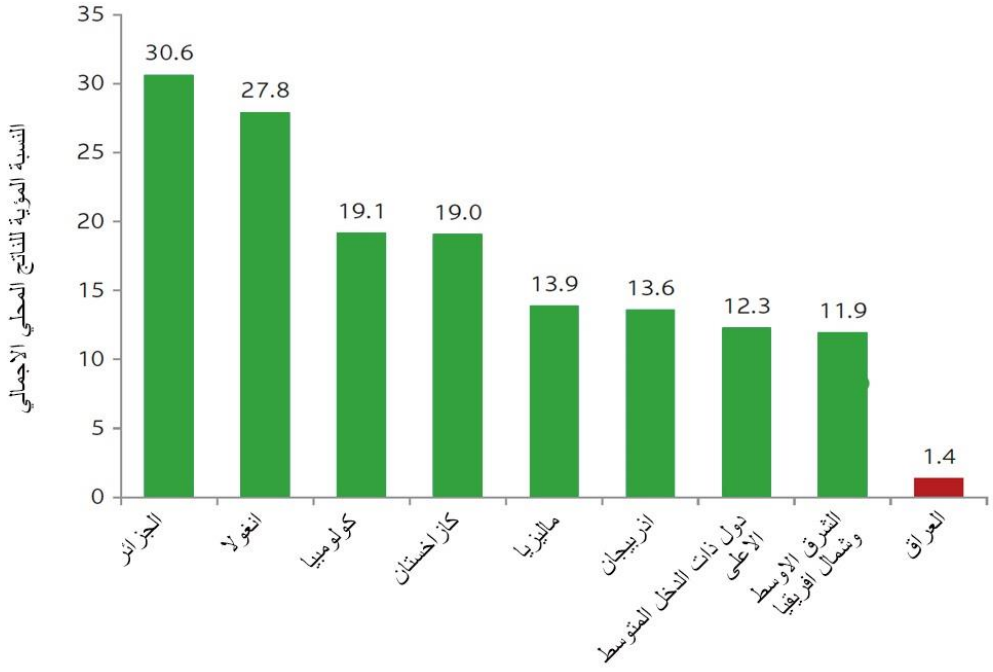
اعتماد العراق على الإيرادات النفطية مقارنة بالدول الأخرى المصدرة للنفط



(المصدر: تقرير صندوق النقد الدولي عن العراق 249/19. إن عواقب اعتماد العراق المرتفع على النفط، هي أعلى بكثير من نظرائه في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وهي نقاط ضعف شديدة أمام التحركات المعاكسة في أسعار النفط كما يتضح من تأثير تغيير دولار واحد في سعر النفط على الإيرادات كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي).

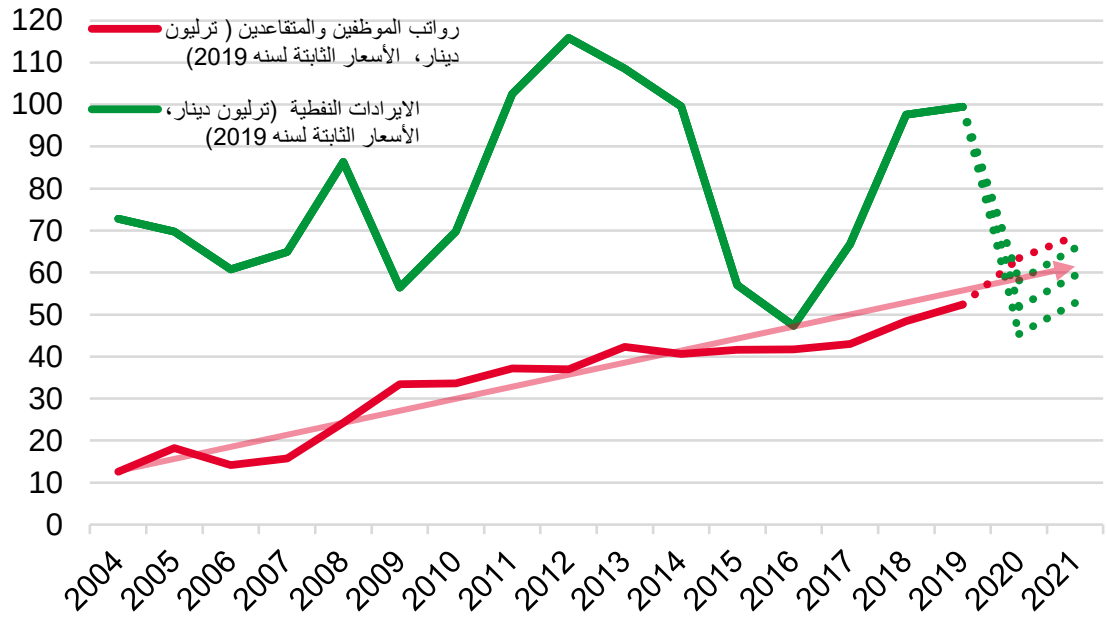
شكل رقم (2)

مقارنة بين العراق ودول مختارة في متوسط الإيرادات الضريبية غير النفطية كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي (2012 – 2019)



(المصدر: البنك الدولي، مذكرة اقتصادية للعراق، أيلول 2020. الإيرادات غير النفطية مثل الضرائب والتعرفة مثلت نسبة ضئيلة من الناتج المحلي الإجمالي قياساً الى الموارد النفطية، ومقارنة بمعظم الدول الأخرى.)

شكل رقم (3)
رواتب الموظفين والمتقاعدين مقابل الواردات النفطية



(المصدر: (2004 – 2018) صندوق النقد الدولي[4]، التقرير الاستشاري وفقاً للمادة الرابعة، وبناءً على البيانات المقدمة من السلطات العراقية، 2019 وزارة المالية، تقديرات (2020 – 2021) بناءً على بيانات تنفيذ الموازنة، والصادرة عن وزارة المالية، وافتراض سعر بيع النفط العراقي (35 – 45) دولارًا للبرميل في عام 2020، و(45 – 55) دولارًا للبرميل في عام 2021. الخطوط المنقطة هي توقعات، الألوان الفاتحة هي اتجاه المسار).

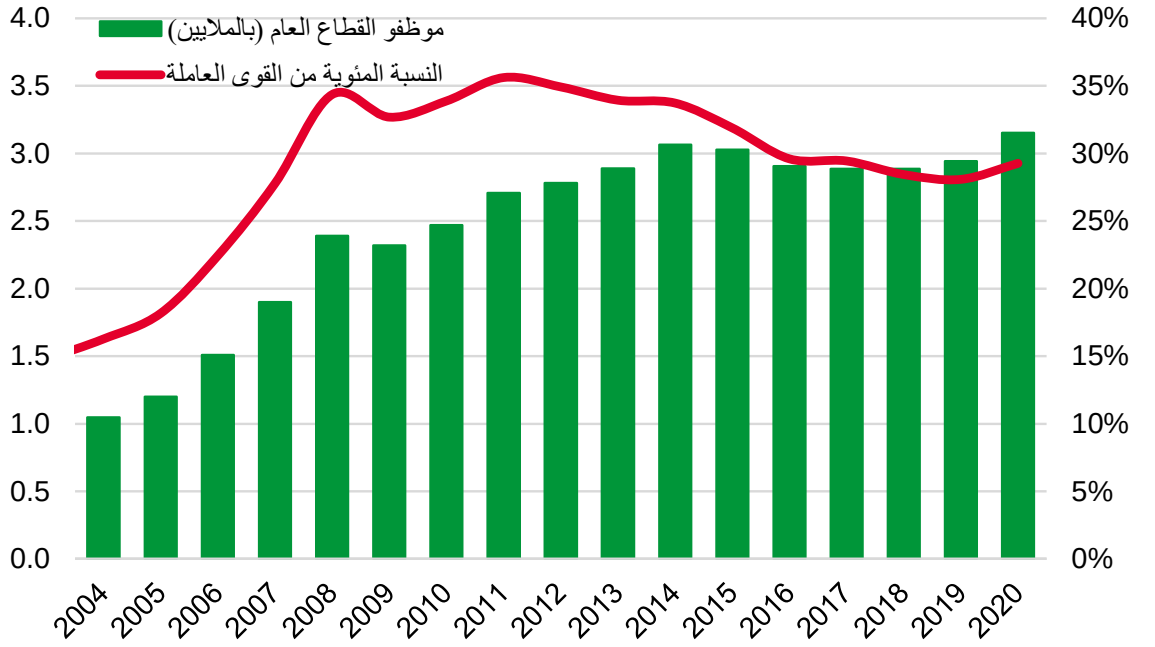
لقد مثلت زيادة حجم القطاع العام الوسيلة الأساسية لتوسيع دور الدولة في الاقتصاد والمجتمع، سيما رواتب منتسبيه، فعلى مدار السبعة عشر عاماً الماضية، كانت نفقات رواتب الموظفين والمتقاعدين هي أسرع نفقات الموازنة نمواً، حيث ارتفعت بنحو (400%) بالقيمة الحقيقية للفترة (2004 – 2020)[5]، لتصبح أكبر مكون للنفقات العامة بنسبة (47%) من إجمالي النفقات في عام 2019، وحوالي (74%) من النفقات المقدرة في 2020. وشمل هذا التوسع كلاً من زيادة العدد الإجمالي لموظفي القطاع العام، الذي نما بأكثر من ثلاثة أضعافه للفترة (2004 – 2020)، وكذلك زيادة متوسط إجمالي رواتبهم، بما في ذلك المخصصات، حيث تكمن القيمة الحقيقية في ارتفاع إجمالي نفقات رواتب الموظفين بنسبة تقدر بـ(121%) بين عامي 2006 و 2020. ان تلك المخصصات الكبيرة، غير المرتبطة بالأداء الوظيفي، كالرعاية

4 تقارير صندوق النقد الدولي (19/248, 17/251 , 13/217 , 11/75 , 08/383, 06/15) اعتمدت كمصادر اساسية في هذه الورقة للحصول على تفاصيل نفقات رواتب الموظفين والمتقاعدين، والواردات النفطية، والاستثمار الغير نفطي للسنوات 2004-2018.

5 ازدادت نفقات رواتب الموظفين والمتقاعدين بأكثر من (350%) من قيمتها الحقيقة ما بين عامي 2006 و 2020، بينما ازدادت مدفوعات نفقات رواتب الموظفين بأكثر من (360%) وزادت نفقات رواتب والمتقاعدين بأكثر من (300%) - وكل ذلك بالقيمة الحقيقية.

الصحية والمخصصات والرواتب التقاعدية، أصبحت تعني أن الوظيفة العامة القائمة على نظام تعليمي يهيئ الخريجين للعمل في القطاع العام وليس الوظائف المنتجة[6]، هي السبيل الذي يسلكه معظم الناس للحصول على المكانة الاجتماعية والضمان المالي.

شكل رقم (4)
موظفو القطاع العام: الأعداد مقابل النسبة المئوية من القوى العاملة



(المصدر: البنك الدولي لعام 2017[7]. موظفو القطاع العام، اعداد الموظفين مقابل نسبتهم من القوى العاملة[8].)

ولم يُترجم هذا الإنفاق المتزايد على توسعة القطاع العام إلى تحسينات في إنتاجيته، وذلك ما يفسر جزئيًا ضعف تقديمه للخدمات، كما هو مبين في الشكل رقم (6):

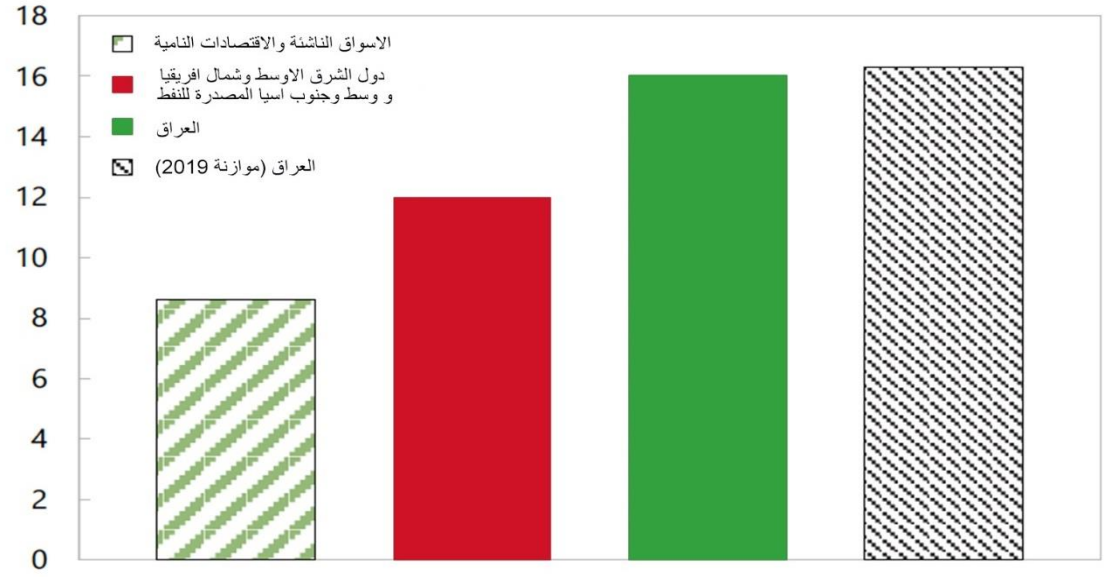
6 حتى أولئك الذين لديهم مستويات أعلى من التعليم يفتقرون إلى المهارات ذات الصلة التي يطلبها السوق.

7 التشـــخيص المنهجي لدولة العراق، تقرير البنك الدولي لعام 2017 اســـتنادًا إلى بيانات وزارة المالية، وأرقام (2016 – 2020) من الموازنة النهائية ومقترحات الموازنة، 2006 و2007 هي تقديرات تستند إلى أرقام البنك الدولي.

8 تُعرَّف القوى العاملة بأنها الافراد الذين تزيد أعمارهم عن (15) عامًا، تشمل العاملين والعاطلين ممن يبحث عن عمل، وكذلك الباحثين عن عمل لأول مرة ولا يشمل العمال بدون أجر، والعاملين ضمن الأسرة، والطلبة.

شكل رقم (5)

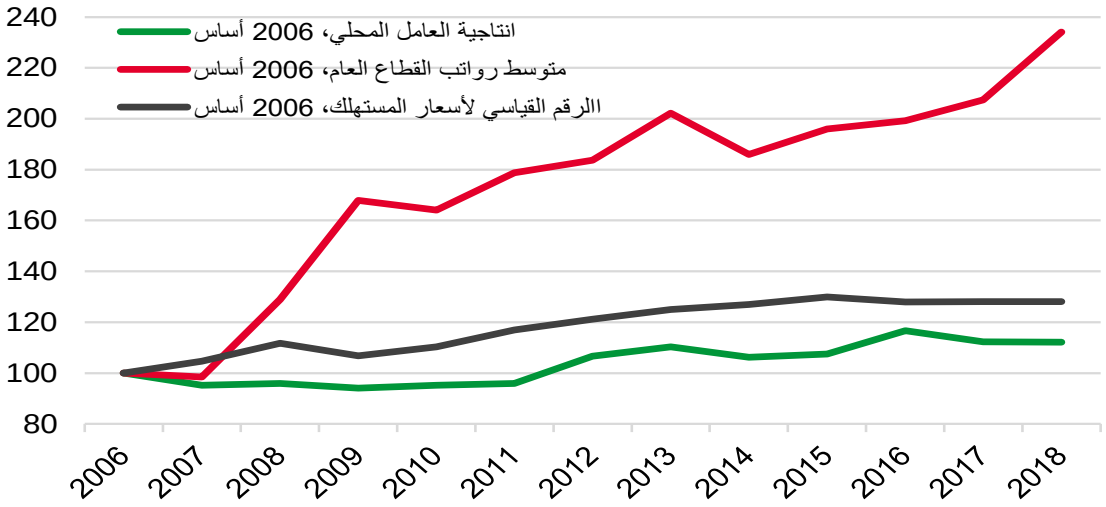
اجمالي رواتب القطاع العام نسبة الى الناتج المحلي الإجمالي مقارنة بالدول النفطية الاخرى (2016)



(المصدر: صندوق النقد الدولي 248/19. فاتورة رواتب القطاع العام في العراق أكبر بكثير من نظيراتها من البلدان المصدرة للنفط في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا و"الأسواق الناشئة والاقتصادات المتقدمة". استندت موازنة 2019 إلى هذه الفاتورة المرتفعة لأجور القطاع العام وزادتها، مما أدى إلى زيادة كبيرة مع قرار الحكومة السابقة بزيادة التوظيف العام، وتقليص سن التقاعد، وتقديم العديد من المدفوعات النقدية بعد مظاهرات تشرين الاول 2019).

شكل رقم (6)

متوسط رواتب القطاع العام مقابل إنتاجية العامل المحلى والتضخم



(المصدر: (2006 – 2018) تقارير صندوق النقد الدولي، التقرير الاستشاري وفقاً للمادة الرابعة، وبناءً على البيانات المقدمة من السلطات العراقية، كونفرنس بورد. خلال الفترة 2006-2018، ازداد متوسط مدفوعات رواتب القطاع العام بشكل ملحوظ، أكثر من الزيادات في انتاجية العمل أو كلفة المعيشة. وفوق ذلك، فإن الزيادات في انتاجية العمل تخلفت عن الزيادات في معدل التضخم.)

تعد الرواتب التقاعدية جزءاً اساسياً من مرتبات القطاع العام، وهي على نوعين: الاول، المصروفات المباشرة من الموازنة العامة بسبب سياسات الطوارئ التي تم تطبيقها بعد عام2003، والتي استبدلت الرواتب العادية بمدفوعات الطوارئ الثابتة، ويغطي ذلك المتقاعدين قبل عام 2006 (حين تم تشريع قانون التقاعد العام الحالي) وذويهم، وذوي الشهداءِ، والسجناءَ السياسيين، وغيرهم[9]. اما النوع الثاني، فهو مصروفات صندوق التقاعد، الذي تتم إدارته من قبل مجلس إدارة الصندوق، والذي يشمل الموظفين المدنيين وقوات الأمن. وتشير أحدث توقعات البنك الدولي إلى أنه من المتوقع أن يعاني صندوق التقاعد عجزاً كبيراً في عام 2025[10]، مما يتطلب تحمل الموازنة لذلك العجز. ان غياب التنظيم وعدم إجراء دراسات الكلفة للمزايا الممنوحة، هي السبب الرئيس لعدم الاستدامة المالية لصندوق التقاعد، وبالمقابل لن تغطي إيرادات الصندوق من التوقيفات التقاعدية وعوائد الاستثمار تلك المدفوعات التقاعدية بشكل كامل. وعلاوة على ذلك، فإن الوضع المالي لصندوق التقاعد معقد للغاية، نظراً لضعف السيولة في ودائعهِ لدى مصرفي الرافدين والرشيد، اللذين يمثلان ذراع التمويل للإنفاق الحكومي على مدى عقدين من الزمن، مما ساهم في اضعافهما وقلة السيولة لديهما.

إن هذا التوسع في التوظيف الحكومي يتضمن كذلك الشركات العامة، والتي تغطي قطاعات الاقتصاد كافة، برغم ضعف عملياتها، وعدم وضوح ضوابط المشتريات فيها ، وضعف التدقيق عليها من قبل الدولة . فتلك الشركات لا تجني ارباحاً، ما عدا القليل منها[11]، وغالباًما تعتمد الشركات العامة على الدولة لتغطية رواتب منتسبيها من خلال التحويلات المباشرة من الموازنة، وضمانات القروض المقدمة من البنوك الحكومية، وغيرها من الإعانات غير المباشرة، مثل الحصول على دعم الوقود والكهرباء[12]. فتصرف معظم موارد تلك الشركات، اضافة إلى كل ما تنتجه، لدفع رواتب منتسبيها، والذين تقدر اعدادهم بأكثر من (600,000) منتسب. كما أن جميع الامتيازات الخاصة التي تتمتع بها تلك الشركات، بالإضافة الى دورها المتزايد في الاقتصاد برغم ضعف انتاجيتها، يشكل عائقاً أساسيًا أمام تنمية القطاع الخاص.

9 ذوي الشهداءِ والسجناءَ السياسيين (لا يقدمون أية مساهمات في الصندوق)، وتزايدت اعدادهم بأكثر من ثلاثة أضعاف للفترة (2010 – 2016) صندوق النقد الدولي 17/252 ، بناءً على بيانات وزارة المالية) ولكن من المرجح أن يكون قد زاد بشكل اكبر منذ ذلك الحين، سيما بعد الحرب على داعش الارهابي.

10 " تقرير البنك الدولي، ربيع 2020". تشير البيانات المحدثة إلى أن العجز من المحتمل أن يكون في وقت مبكر من عام 2022، بعد تعديل الحكومة في نوفمبر 2019 للمعاشات التقاعدية.

11 المصدر: البنك الدولي، التشخيص المنهجي للدولة 2017.

12 تصبح ضمانات القروض تلك، من الالتزامات المشروطة للدولة، بالإضافة إلى أن الإعانات غير المباشرة تزيد من استنزاف الموازنة.

ان وجود الشركات العامة كعائق كبير بوجه تنمية القطاع الخاص هو أمر بالغُ الأهمية، سيما في القطاع المالي، حيث تحتكر مصارف القطاع العام (82%) من اجمالي القروض و (86%) من اجمالي الودائع في العراق، وهو اشبه باحتكار كلي بالنسبة للقطاع العام في القروض والودائع وعمليات التمويل التجاري[13] وكذلك بالنسبة للقطاع الخاص – والذي تكون معظم ودائعه وقروضه مع المصارف الحكومية– الامر الذي لا يفسح المجال أمام تطور المصارف الأهلية.

ونتيجة لذلك، لم تتطور قاعدة ودائع بنوك القطاع الخاص، والبالغة حوالي (10.8) تريليون دينار عراقي، أي ما يقارب (14%) من إجمالي الودائع، وبشكل متزامن مع ضآلة قاعدة القروض البالغة (7.3) تريليون دينار عراقي أو ما يقارب (18%) من إجمالي القروض. فلا يمكن للوضع المالي، في ظل ذلك، اعطاء سيولة كافية للمصارف الخاصة، لتوفير رأس المال اللازم لتنمية القطاع الخاص[14].

لقد اصبحت الموازنة هي الوسيلة التي تعزز بها الدولة دورها في الاقتصاد والمجتمع، كما يمكن ملاحظته في المخطط الآتي، حيث التزايد المستمر في مدفوعات رواتب الموظفين والمتقاعدين، والتي استهلكت بالتعاقب نسباً متزايدة من عائدات النفط، في حين كانت حصة الاستثمار في البنى التحتية (غير النفطية) متناقصة باستمرار.

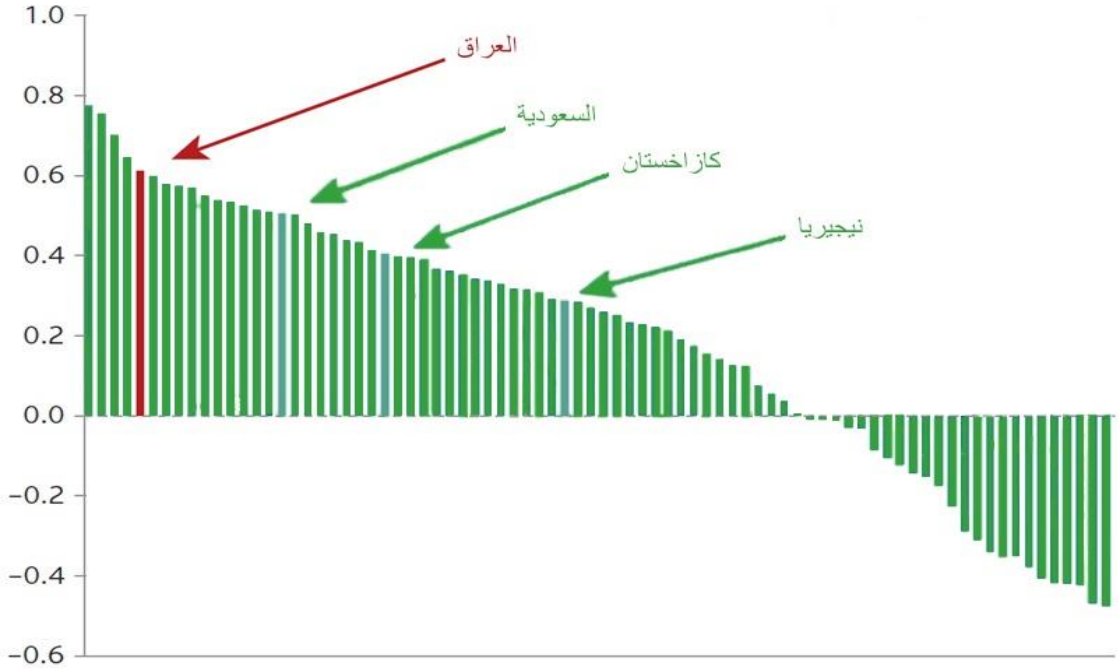
13 الاعتمادات هنا هي ائتمانات نقدية، ولا تشمل الائتمان المرتبط بالتمويل التجاري.

14 جميع البيانات المتعلقة بالقروض والودائع في هذه الفقرة مقتبسة عن البنك المركزي العراقي، فيما ذكر في "النشرة الإحصائية السنوية" لعام 2018. ملاحظة: حوالي (70%) من ودائع بنوك القطاع الخاص في الحسابات الجارية أو على الودائع تحت الطلب، مما يعني أن البنوك بحاجة إلى أن تكون شديدة السيولة لتوفيها في حالة سحبها، مما يحد من حجم الإقراض الذي يمكنها تقديمه.

شكل رقم (7)
رواتب الموظفين والمتقاعدين مقابل الانفاق الاستثماري غير النفطي

(المصدر: (2004-2018) تقارير صندوق النقد الدولي، التقرير الاستشاري وفقاً للمادة الرابعة، بناءً على البيانات المقدمة من السلطات العراقية، وزارة المالية 2019، الألوان الفاتحة هي خطوط الاتجاه.)

شكل رقم (8)
الارتباط بين اسعار النفط والنفقات الحكومية في الدول المنتجة للنفط



(المصدر: البنك الدولي، مذكرة اقتصادية للعراق، أيلول 2020. ان نفقات العراق، وتحديداً على البنى التحتية، تعتمد على أسعار النفط أكثر من البلدان الأخرى، ولهذا فإن تراجع أسعار النفط ينعكس بتراجع مماثل في النفقات على البنى التحتية، آخذين بنظر الاعتبار الطبيعة غير المرنة للنفقات الجارية.)

- لقد جاءت سياسات توسيع دور الدولة في الاقتصاد والمجتمع على حساب الإنفاق على البنى التحتية العامة، وعلى حساب بناء رأس المال الثابت، وأدت الى إعاقة تقدم القطاع الخاص.
- غالبية القطاع الخاص ينشط اساساً في مجال الاقتصاد غير المنظم، ويتمثل في الشركات الصغيرة جداً والصغيرة والمتوسطة (باستثناء عدد قليل من شركات القطاع الخاص الكبيرة).
- غالبية الشركات الكبيرة في القطاع الخاص تعتمد بشكل أساسي على تقديم الخدمات للدولة وعلى العقود الحكومية (باستثناء قطاع الاتصالات).
- كثافة قطاع الشركات الصغيرة جداً والصغيرة والمتوسطة (عدد الشركات لكل 1،000 شخص)، هو أقل بكثير مقارنة بما هو عليه في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا والبلدان الناشئة والنامية.
- إن التعقيد في السياسات الحكومية، وضعف قدرة الدولة على فرض سيادة القانون، وزيادة عسكرة المجتمع، ونفوذ الجهات غير الحكومية في المؤسسات العامة، أدى الى خلق بيئة طاردة، أجبرت الشركات الصغيرة جداً والصغيرة والمتوسطة على الاستمرار ضمن الاقتصاد غير المنظم.
- هذه العوائق تضاعفت بسبب سعر الصرف غير التنافسي للدينار العراقي، والذي ادى الى جعل المنتج المحلي غير قادر على التنافس.
- بحلول عام 2018، بلغت إنتاجية العمالة في العراق حوالي ربع المستويات المرتفعة لعام 1979، وأقل من نصف عام 1970، وارتفعت حوالي (2%) فقط منذ عام 2004.

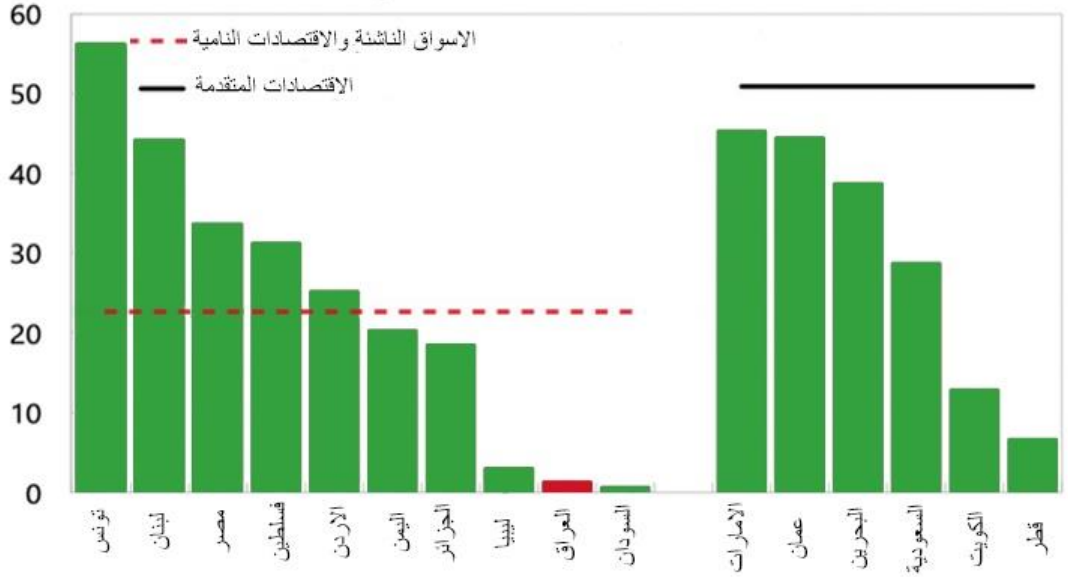
وكانت نتيجة ذلك النقص في الإنفاق على البنى التحتية، إضافة للجهاز الاداري المعقد للدولة – المصاحب لتزايد دور القطاع العام في الاقتصاد – هي إعاقة تقدم القطاع الخاص، باستثناء عدد قليل من شركات القطاع الخاص العاملة في مجالات محددة مثل النفط والاتصالات. إن القطاع الخاص نشط اساساً في مجال الاقتصاد غير المنظم، وتمثل ذلك في الشركات الصغيرة جداً والصغيرة والمتوسطة[15]، العاملة في مجالات التجارة والبيع بالتجزئة والبناء والنقل، وفي مجالات صناعة الانسجة والأغذية والضيافة والهندسة والكيماويات، مع شبه عدم انخراط لأي منها في مجال صناعة السلع المسوقة[16].

15 لا يمتلك العراق سوى عدد قليل من التكتلات الكبيرة متعددة الصناعات المملوكة من قبل عائلات، وهي غالباً تنشط في مجالات تجارة التجزئة والتجارة المحلية والاتصالات السلكية واللاسلكية والبناء، وليس في السلع والخدمات المتداولة (البنك الدولي ، 2014). إلى جانب الاستحواذ على عقود القطاع العام من قبل الشركات المرتبطة سياسيًا، وهو ما يقلل من الفرص والمساحة المتاحة الشركات الصغيرة جداً والصغيرة والمتوسطة.

16 يقصد بالسلع المسوقة في الاقتصاد هي مخرجات القطاع الصناعي التي تسوق داخل البلد وخارجه.

ومما زاد الامر سوءاً، أن قطاع الشركات الصغيرة جداً والصغيرة والمتوسطة (MSME) مضمحل للغاية، حيث أن كثافته (اي عدد الشركات الصغيرة جداً والصغيرة والمتوسطة لكل 1000 شخص) أقل بكثير مقارنة بما هو عليه في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا والبلدان الناشئة والنامية، كما هو موضح في الشكل الآتي:

شكل رقم (9)
كثافة الشركات الصغيرة جدا والصغيرة والمتوسطة (MSME)

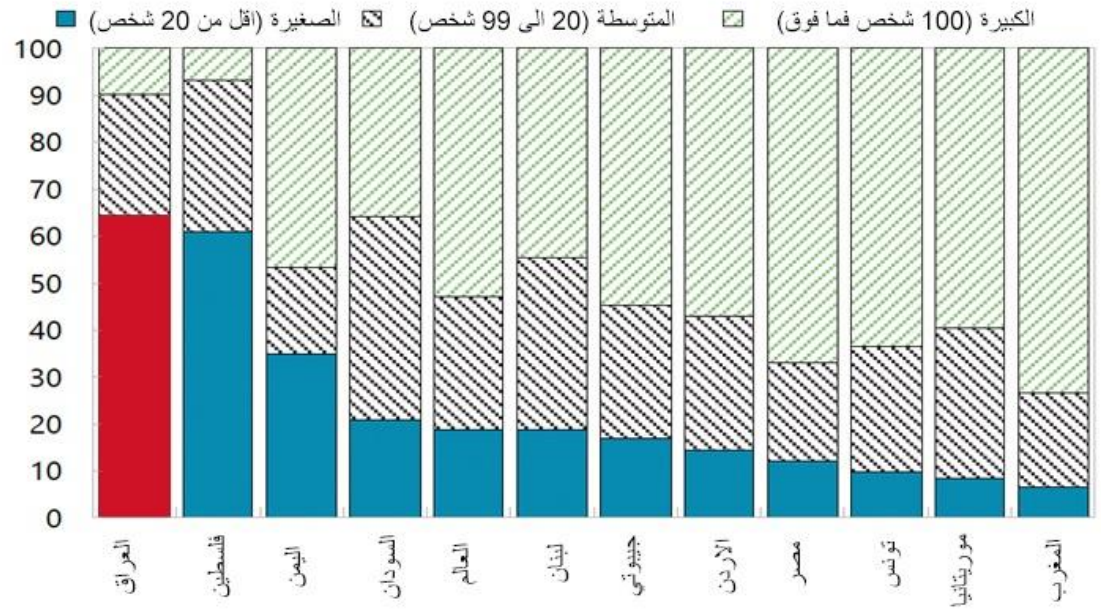


(المصدر: صندوق النقد الدولي 249/19. كثافة الشركات الصغيرة جداً والصغيرة والمتوسطة في العراق منخفضة للغاية، من حيث القيمة المطلقة والنسبية، بالنظر إلى ان تلك الشركات ضمت أكثر من (90%) من عمالة القطاع الخاص، والتي غالبيتها غير منظمة.)

غالبية الشركات الكبيرة في القطاع الخاص تعتمد بشكل أساسي على تقديم الخدمات للدولة وعلى العقود الحكومية (باستثناء قطاع الاتصالات)، وبالتالي، فإن تأخر الدولة في سداد الكثير من مبالغ القطاع الخاص تسبب بحالات إفلاس واسعة النطاق، نتيجة تراكم الديون الحكومية في أعقاب الأزمة الاقتصادية عام 2014، وهو ما لم يتعافى منه القطاع حتى الان، حيث لا تزال الديون المستحقة تثقل كاهل أولئك الذين يحاولون الاستمرار بالعمل[17].

17 يعتمد القطاع الخاص في النهاية على الإيرادات النفطية في الانفاق العام، علاوة على ذلك، تعتمد تجارة التجزئة والتجارة والضيافة وغيرها في القطاع الخاص على الإنفاق الاستهلاكي الذي يقوده في النهاية دخل موظفي القطاع العام الوارد اساساً من النفط.

شكل رقم (10)
حصة الشركات الصغيرة والمتوسطة من اجمالي العمالة الخاصة
(بالنسبة المؤية)



(المصدر: صندوق النقد الدولي 249/19، التقرير الاستشاري وفقاً للمادة الرابعة، بناءً على البيانات المقدمة من السلطات العراقية).

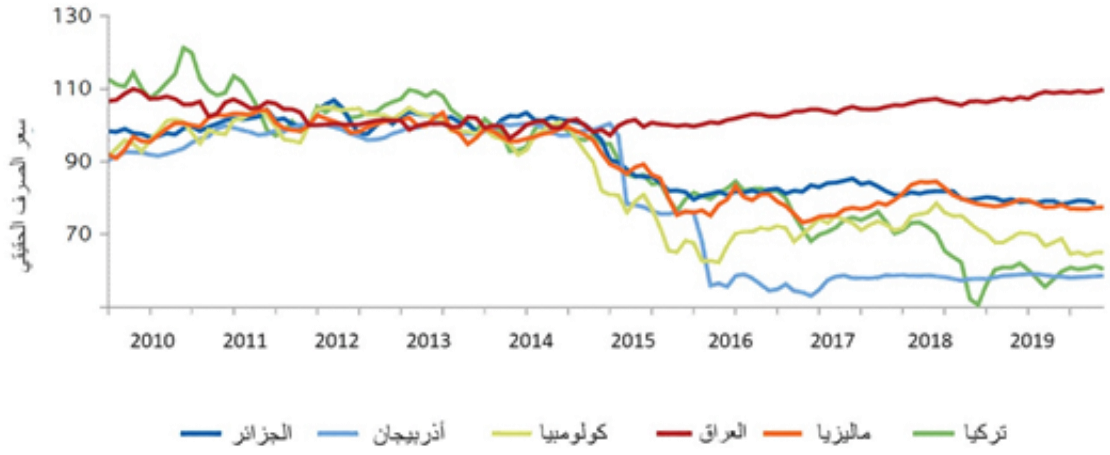
وقد ادى التعقيد في السياسات الحكومية، المصاحب لضعف الدولة في فرض سيادة القانون، وزيادة عسكرة المجتمع، ونفوذ الجهات غير الحكومية في المؤسسات العامة[18]، الى خلق بيئة طاردة، أجبرت الشركات الصغيرة جداً والصغيرة والمتوسطة على الاستمرار في الاقتصاد غير المنظم، حيث ضمت تلك الشركات أكثر من (90%) من عمالة القطاع الخاص، والتي غالبيتها غير منظمة، وأصبحت بشكل متزايد مصدر رزق للشرائح الفقيرة والهشة في المجتمع التي كانت تمثل (20%) من السكان قبل هذه الأزمة. وتجلى ضعف هذا القطاع في ظل الظروف الصعبة التي شهدتها البلاد بعد إجراءات حظر التجوال في أعقاب جائحة كورونا (كوفيد-19). ويرجع ذلك إلى أن الغالبية العظمى من السكان يعملون فعلياً بأجر يومي، فأدى الحظر إلى فقدانهم لسبل العيش وتعرضهم لخطر الجوع، ونتيجة لذلك ارتفعت معدلات الفقر بين السكان إلى

18 يقصد بذلك أن الشركات الصغيرة جداً والصغيرة والمتوسطة تتكبد تكاليف اضافية بسبب عسكرة المجتمع وتدخل بعض الأطراف في الفرص الاقتصادية، مما يخلق بيئة طاردة لتلك الشركات، وعلاوة على ذلك، فإن العسكرة لها تأثيرات سلبية أخرى على أنواع الاعمال التي يتم تطويرها، حيث انها في الغالب اعمال سريعة العوائد المالية، وبنفقات رأسمالية منخفضة، مثل التجارة والضيافة والنقل، وليس تلك التي تتطلب آفاق استثمارية طويلة، مثل السلع المسوقة، حيث يعتمد القطاع الخاص علي واردات الاستيراد، والذي يمثل استنزافاً للعملات الأجنبية بدلاً عن توليدها.

أكثر من (31%)، مقارنة بما كانت عليه بنسبة (20%) قبل حظر التجوال المفروض[19]. وفي الوقت الذي مازالت فيه الجائحة في أوج ذروتها، فان الوضع الهش لأفراد المجتمع من ذوي الدخل المحدود يفرض عليهم خيارات قاسية، فإما استئناف البحث عن عمل والمخاطرة بالتعرض للإصابة بفايروس كورونا (كوفيد-19)، أو فقدان سبل العيش من أجل الحفاظ على سلامتهم الصحية.

هذه العوائق التي واجهت تطوير القطاع الخاص تضاعفت بسبب سعر الصرف غير التنافسي للدينار العراقي، والذي ادى الى جعل المنتج المحلي غير قادر على التنافس وتلبية طلبات السوق المتزايدة على المنتجات المستوردة. ومما يفاقم ذلك هو ضعف عملات الشركاء التجاريين الرئيسيين للعراق مقابل الدولار الأمريكي خلال السنوات الماضية، وهو ما أسهم بشكل أكبر في تراجع تنافسية البضاعة الوطنية.

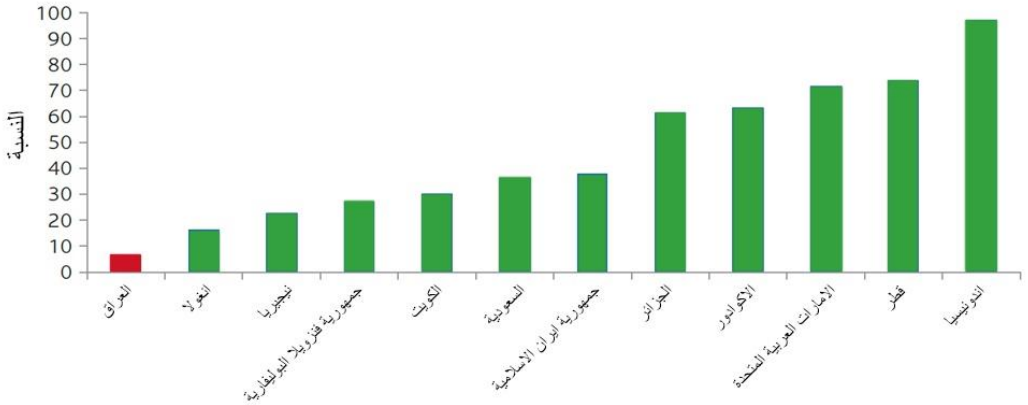
شكل رقم (11)
مقارنة سعر الصرف الحقيقي للدينار العراقي وعملات دول اخرى
2010-2019



(المصدر: البنك الدولي، مذكرة اقتصادية للعراق، أيلول 2020. خلال السنوات القليلة الماضية، ارتفع معدل سعر صرف العملة العراقية، على خلاف الدول الأخرى التي انخفضت عملاتها بشكل ملحوظ، لذلك فإن السلع السوقية في العراق وأكثر القطاعات الإنتاجية خسرت تنافسيتها.)

19 تستند البيانات إلى وزارة التخطيط

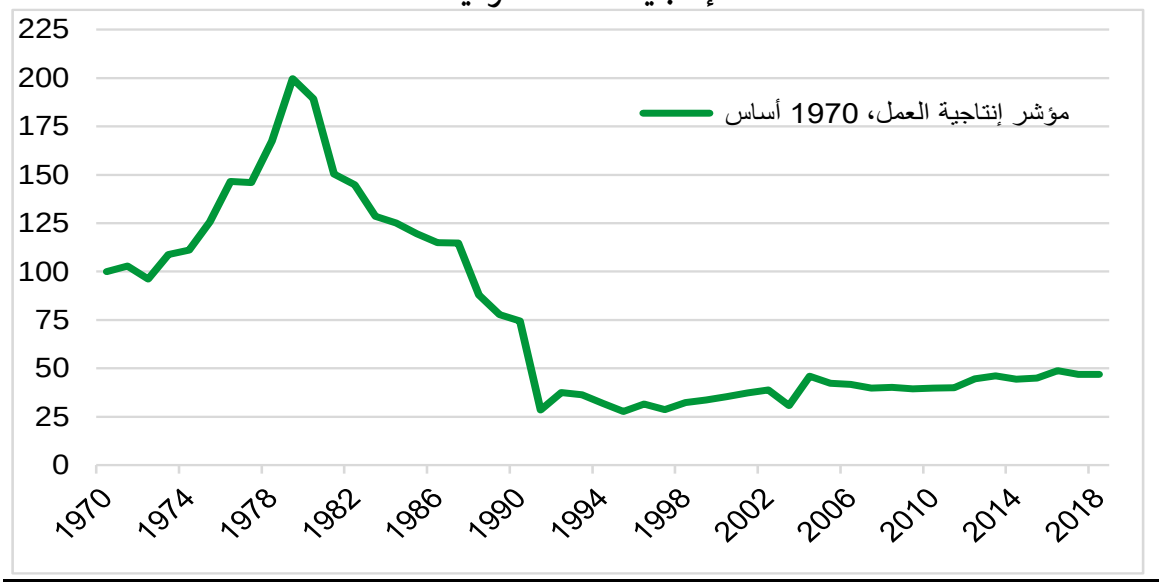
شكل رقم (12)
مقارنة حصة الصادرات غير النفطية كنسبة من اجمالي الصادرات السلعية
معدل (2016 – 2018)



(المصدر: البنك الدولي، مذكرة اقتصادية للعراق، أيلول 2020. الشكل يعكس الحجم الصغير لقطاع سلع التداول في العراق كمساهمة في صادرات العراق مقارنة بدول أخرى.)

لقد أدى سعر الصرف غير التنافسي، واضمحلال قطاع السلع القابلة للتداول، وأولوية التوظيف في القطاع العام، ونقص الاستثمار في التعليم والتكنولوجيا والبنى التحتية، الى فقدان إنتاجية العمالة العراقية وهو ما يمكن تلمسه أدناه.

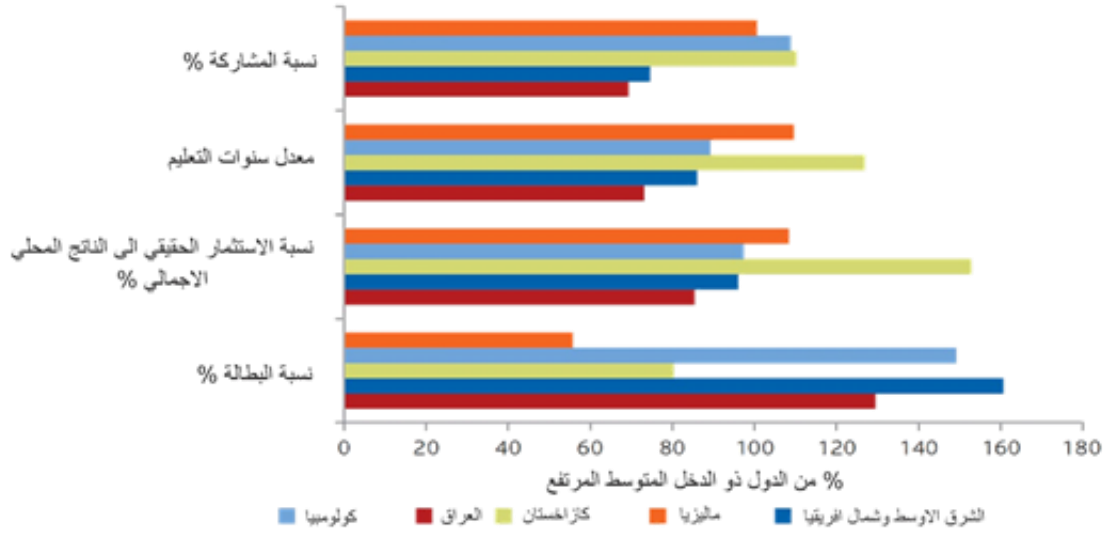
شكل رقم (13)
إنتاجية العمالة العراقية



(المصدر[20]: انخفضت إنتاجية العمالة في العراق بشكل كبير عن الماضي، بحلول عام 2018، بلغت حوالي ربع المستويات المرتفعة لعام 1979، وأقل من نصف عام 1970، و ارتفعت حوالي (2%) فقط عن عام 2004).

20 قاعدةبيانات الاقتصاد الكلي، كونفرنس بورد، اذار 2018.

شكل رقم (14)
مقارنة بين مدخلات الناتج المحلي الإجمالي للعراق ودول أخرى



(المصدر: البنك الدولي، مذكرة اقتصادية للعراق، أيلول 2020. ضعف البنية التحتية يعني ان العراق تراجع عن دول أخرى في كثير من المؤشرات الاقتصادي. "المشاركة تعني معدل النشاط الاقتصادي للافراد").

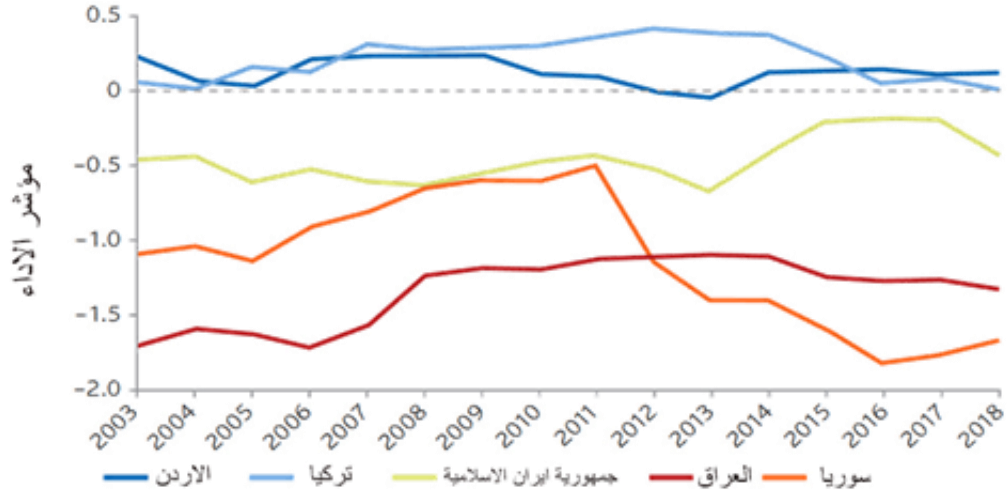
لقد أدى عدم الاستقرار السياسي إلى تفاقم الآثار السلبية أعلاه، حيث حرف اتجاهات الاستثمار بعيدًا عن قطاعات السلع القابلة للتداول مثل التصنيع، بينما تميل الاستثمارات الأجنبية إلى التركيز بشدة على الموارد الطبيعية، وبدرجة أقل على قطاعات الخدمات غير القابلة للتداول، وكلاهما يتعرضان لنفس القدر من التأثيرات السلبية الناتجة عن عدم الاستقرار السياسي، وضعف قدرة الدولة في فرض سلطتها على المجتمع.

ثالثاً: الدور الريعي للدولة

لقد أدى التوسع الريعي للدولة الى تشويه الاقتصاد والمجتمع، سيما في أداء قطاعي الكهرباء والمياه، ونظام البطاقة التموينية، مما أفضى إلى حالة اجتماعية غير متوازنة، حيث تقدم الدولة هذه الخدمات بشكل مجاني أو شبه مجاني، لأن المواطنين يفترضون أن على الحكومة توفيرها بوصفها حقوقاً مكتسبة. وحيث ان هذه الخدمات تعد مجانية او شبه مجانية بحسب معايير السوق، فقد اصبحت جودتها سيئة في أحسن الأحوال.

- أدى التوسع الريعي للدولة الى تشويه الاقتصاد والمجتمع، سيما في أداء قطاعي الكهرباء والمياه، ونظام البطاقة التموينية.
- ان تملك الدولة بشكل شبه كامل لمحطات الإنتاج ولشبكات ومحطات النقل والتوزيع في قطاعي الماء والكهرباء، وتأثيرها المفرط في السيطرة على المدخلات والمخرجات، بما في ذلك تحديد الأسعار وتقديم الدعم، يفرض أعباء ضخمة على موازنة الدولة لتمويل هذه الخدمات دون استرداد تكاليفها.
- تقدم الدولة هذه الخدمات بشكل مجاني أو شبه مجاني، لأن المواطنين يفترضون أن على الحكومة توفيرها بوصفها حقوقاًمكتسبة، ويؤدي ذلك الى سوء الخدمات المقدمة في ظل الهدر الكبير وتزايد الطلب غير الضروري عليها الناجم عن ذلك.

شكل رقم (15)
مقارنة الأداء الحكومي في العراق مع دول أخرى



(المصدر: البنك الدولي، مذكرة اقتصادية للعراق، أيلول 2020. تراجع الأداء الحكومي في العراق مقارنة بدول أخرى.)

كذلك فإن نظام البطاقة التموينية، الذي تم إنشاؤه في عام 1991 للتخفيف من الآثار الكبيرة للحظر التجاري الدولي بعد أحداث الكويت، صمم على أساس تخصيص حصة لكل اسرة عراقية بناء على عدد افرادها، بغض النظر عن معدل دخل الفرد. وقد أدت هذه السياسة الى تشوهات كبيرة في الاقتصاد،

مما أضاف تكاليف اقتصادية أكبر بكثير من التكاليف المباشرة المقدرة بنحو (2.4) تريليون دينار عراقي. ونتيجة لذلك، تتراجع مستويات الخدمة المقدمة إلى المستهلك إلى مستويات رديئة لا تتناسب مع توقعات المستفيد منها، مع السماح بفرص أكبر للفساد والكسب غير المشروع على طول سلسلة التوريد والتوزيع.

ان تملك الدولة بشكل شبه كامل لمحطات الإنتاج ولشبكات ومحطات النقل والتوزيع في قطاعي الماء والكهرباء، وتأثيرها المفرط في السيطرة على المدخلات والمخرجات، بما في ذلك تحديد الأسعار وتقديم الدعم، يفرض اعباء ضخمة على موازنة الدولة لتمويل هذه الخدمات دون استرداد تكاليفها، ويؤدي الى زيادة سوء الخدمات المقدمة في ظل تزايد الطلب عليها، وقد ادت كل تلك السياسات بالمحصلة إلى زيادة معاناة الناس وتأجيج غضب الجمهور.

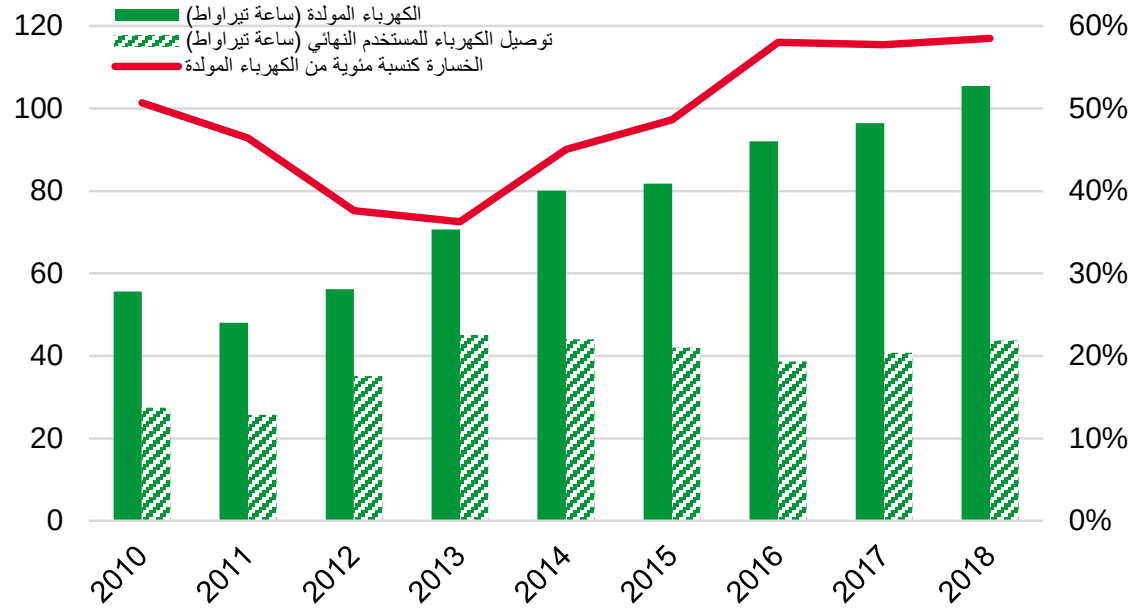
وقد ظهرت هذه الحالة جلياً في قطاع الكهرباء، حيث يبدأ العجز في توفير الخدمة من مرحلة الانتاج، بوجود فجوة كبيرة بين "القابلية الاسمية" (الحد الأقصى لإنتاج الطاقة المستدامة في ظل الظروف المثالية والإنتاج الفعلي)، وبين السعة الفعلية[21]. فعلى سبيل المثال، في عام 2018 كانت "القابلية الاسمية" (30.3) جيجا واط (GW)، في حين كانت قدرة السعة الفعلية خلال العام نفسه هي (13.0) جيجا واط[22]. وعلى الرغم من عدم نشر بيانات كاملة لعام 2019، إلا أن البيانات من وزارة الكهرباء تظهر تحسينات، حيث زادت السعة الفعلية من (13.0) جيجا واط إلى (14.0). إن احد الأسباب الرئيسة لهذه الفجوة يكمن في نقص إمدادات الوقود المناسبة (الغاز في هذه الحالة)، مما يؤدي إلى استبداله بأنواع وقود أقل كفاءة، مثل النفط الاسود او الخام، مما يؤدي إلى تشغيل المحطات بأقل من (60%) من طاقتها. إضافة إلى ذلك، فقد كانت هناك أسباب أخرى مهمة شملت سوء الصيانة وقلة توفير التبريد الكافي للمعدات في درجات الحرارة العالية في العراق. كما أن ما يقارب (21٪) من "القابلية الاسمية" لمحطات وزارة الكهرباء في عام 2018 كانت خارج الخدمة.

21 جميع أرقام الكهرباء المستخدمة، سواء بالجيجا واط أو تيرا واط ساعة ، هي من الكهرباء المولدة من محطات توليد الطاقة التابعة لوزارة الكهرباء، بما في ذلك تلك التي تستخدم الغاز الإيراني، وواردات الكهرباء، ومنتجي الطاقة الاهليين IPP، والكهرباء من السفن، وتستند جميعها إلى التقارير السنوية لوزارة الكهرباء (2010-2018) ، والعروض التي تم تقديمها خلال حزيران 2019 . . هذه الأرقام هي للمعدل العام للطلب/ العرض اثناء السنة، ويجب عدم الخلط بينها وبين ذروة الطلب/ العرض خلال أشهر الصيف. الطاقة الاسمية تشمل ايضاً الطاقة الإنتاجية لمحطات الطاقة التابعة الى وزارة الكهرباء، وواردات الكهرباء، ومنتجي الطاقة الاهليين IPP، والكهرباء من السفن.

22 نتج ذلك عن عقود من الصراعات التي دمرت معظم أجزاء شبكة الكهرباء (التي تتكون من محطات توليد الكهرباء؛ ونظم نقل الكهرباء إلى المراكز السكانية؛ وشبكات التوزيع الى المستخدمين النهائيين)، بالإضافة إلى ضعف صيانة الأجزاء التي نجت من التلف، مما جعل الشبكة عاجزة، وأعاق القصور في الحكومات المتعاقبة عملية إعادة بنائها بعد عام 2003 ، حيث تم هدر النفقات الرأسمالية الكبيرة بسبب سوء الإدارة، ونقص التنسيق بين الوزارات (سيما وزارتي الكهرباء والنفط بشأن شراء محطات توليد الكهرباء التي تعمل بالغاز بدون تأمين إمدادات الغاز الكافية)، بالإضافة الى الفساد المستشري.

كل ذلك، أدى بدوره إلى زيادة الفجوة بين العرض والطلب، ففي عام 2018 قدر متوسط الطلب بـ(17.7) جيجا واط مقابل (13.0) جيجا واط من الطاقة المنتجة الفعالة[23]. لكن هذه الفجوة ليست سوى جزء من اسباب عدم توفير الكهرباء، حيث أن انتاج الكهرباء لتلبية الطلب لا تعني بالضرورة وصولها بالفعل إلى المستهلك النهائي. فقد بلغ إجمالي الكهرباء المنتجة في عام 2018 بحدود (105.4) تيرا واط ساعة[24]، لكن (43.7) تيرا واط ساعة فقط وصلت إلى المستهلكين النهائيين، مما يعني خسارة (58.5%) من الطاقة. وتحدث معظم هذه الخسائر في مرحلة التوزيع، حيث تقارب الخسائر الثلثين، بالإضافة الى المشاكل الفنية من الاندثار وأضرار الحروب وسوء الصيانة. بينما تشكل الخسائر غير الفنية نسبة الثلث، ومعظمها تحدث نتيجة التجاوزات على الشبكة الرئيسية. ومع ان حدوث بعض الخسائر الفنية امر طبيعي في شبكات الكهرباء، ولكنها في العراق تحدث بمعدل مرتفع للغاية. في حين يقدر التجاوز على الكهرباء (ما يتم استهلاكه دون إصدار فواتير) بحوالي (17.2) تيرا واط ساعة، وبالتالي فإن مستوى تزويد الكهرباء يصل إلى (61.0) تيرا واط ساعة، ما يعادل خسارة (42.2%)، كما يمكن ملاحظة ذلك في المخطط الآتي:

شكل رقم (16)
توليد الكهرباء مقابل تسليمها للمستخدم النهائي



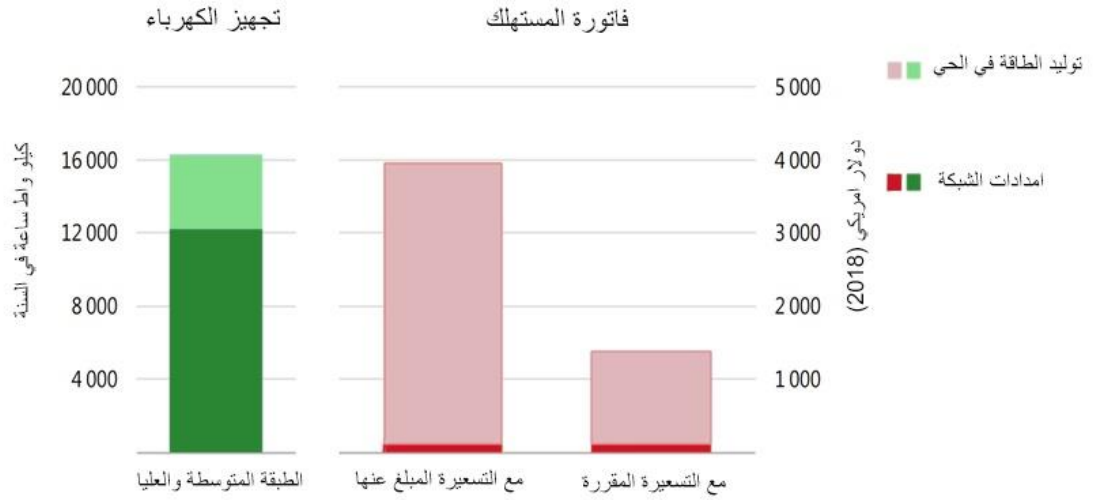
(المصدر :التقارير السنوية لوزارة الكهرباء (2010 – 2018)).

23 في عام 2018 ، كانت ذروة العرض (16.5) جيجا واط مقابل ذروة الطلب البالغة (27.3) جيجا واط، مما أدى إلى فجوة بين العرض والطلب (10.8) جيجا واط. وعلى الرغم من عدم توفر بيانات الكاملة لعام 2019، وعلى الرغم من عدم نشر بيانات كاملة لعام 2019، إلا أن البيانات من وزارة الكهرباء تشير إلى أن توليد الذروة خلال أشهر الصيف كان (219.) جيجا واط مقابل ذروة الطلب البالغة (329.) جيجا واط، مما ادى الى فجوة بين العرض و الطلب (10.1) جيجا واط.

24 بالرغم من عدم توفر بيانات كاملة لعام 2019، إلا أن البيانات من وزارة الكهرباء تظهر أن إجمالي الكهرباء المولد كان (122.8) تيرا واط ساعة.

وبسبب عدم توفر الكهرباء بشكل مستمر، تلجأ الأسر في تعويض احتياجاتها من الكهرباء الى مولدات الطاقة الاهلية، وتشير تقديرات وكالة الطاقة الدولية (IEA) الى أنه في عام 2018 أنفقت الأسر العراقية (4) مليارات دولار أمريكي على خدمات الكهرباء الإضافية من مولدات الطاقة الاهلية – وهو ما يعادل تقريبًا الإنفاق الاستثماري لوزارة الكهرباء – ولكن الأسر نفسها تتوقع أن توفر الدولة الكهرباء مجانًا، ومعظمهم لا يسدد فواتير الكهرباء الحكومية.

شكل رقم (17)
فواتير المستهلك والكهرباء المستهلكة



(المصدر: وكالة الطاقة الدولية[25]. فواتير المستهلك والكهرباء التي يتم توفيرها من الشبكة وتوليد الديزل في الأحياء لمنزل متوسط الى عالي الدخل في عام 2018. بالنسبة لأسرة معينة، توفر الشبكة (أي الكهرباء المنتجة من قبل الدولة) حوالي (80%) من الكهرباء المستخدمة، ولكن أكثر من (90%) من فاتورة الكهرباء للمستهلك (او تكاليف الكهرباء للمنزل) تذهب إلى مولدات الأحياء المكلفة. والأسعار التي يتقاضاها توليد الحي منظمة، ولكن الاحصاءات تشير إلى أن هذه التعريفات لا يتم الالتزام بها، مما يؤدي الى مدفوعات فعلية أعلى بكثير، كما هو موضح في الشريط الأوسط).

هذا الانقسام في مواقف المجتمع تجاه دفع فواتير الكهرباء يعني أن معدلات نمو استهلاك الكهرباء للفرد قد ازدادت، وسوف تستمر في الزيادة بمعدلات أعلى بكثير من قدرة الحكومة على سد الفجوة القائمة بين العرض والطلب. لقد كانت نتيجة توقعات المجتمع بتوفير إمدادات كهرباء مجانية من الدولة هي عدم توفير كهرباء تحقق المستوى المطلوب، وتزايد العبء المالي على ميزانية الدولة مما يؤثر سلباً على قدرتها على تقديم خدمات عامة أخرى، وتكبد تكلفة اقتصادية كبيرة ناجمة عن ارتفاع كلفة إمدادات الكهرباء

25 وكالة الطاقة الدولية: قطاع الطاقة العراقي 2019.

البديلة، وخسارة الإنتاج بسبب انقطاع التيار الكهربائي. وعلاوة على ذلك، فإن استخدام المولدات الاهلية الصغيرة، يتسبب بتكاليف بيئية ومستويات عالية من التلوث تؤثر سلبًا على صحة المجتمع.

إن هيكل تعرفة الكهرباء غير المعتمد على أسس اقتصادية، وكذلك عدم استحصال مدفوعات الفواتير، يشجع على الاستخدام غير المحدود للكهرباء التي تنتجها الدولة، دون اعتبار لهدر الأموال العامة وإساءة استخدامها، ويتفاقم هذا الهدر بسبب هيكل الدعم الحكومي - حيث يكلف دعم الكهرباء وحده الدولة حوالي 10 تريليون دينار عراقي في السنة حسب التقديرات الأخيرة – وتمتد الآثار الضارة لهذا الدعم إلى ما هو أبعد من الاستنزاف الكبير للموازنة، أي الى تشويه أداء قطاع الكهرباء، ومعاناة المواطن نتيجة لذلك.

جدول رقم (1)
ملخص الميزانية والتمويل لقطاع الكهرباء عام 2018
نسبة مئوية من الناتج المحلى الاجمالى

دفع القوائم	0.4
النفقات	2.6
العجز	-2.3
مجموع التمويل	2.3
المحول من وزارة المالية	1.2
تمويل المشروع وائتمان الموردين	0.3
الدين الى وزارة النفط	0.8
دفع المبالغ المتاخرة القديمة لايران	-0.1
تراكم دفعات متاخرة جديدة لايران	0.3
رصيد نهاية السنة (الفائض)	-0.2

المصدر: السلطات العراقية ، وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي

جدول رقم (2)
تكلفة توليد الطاقة الكهربائية، 2018
نسبة مؤية من الناتج المحلي

	تجهيز من وزارة :	تسعيرة وزارة الكهرباء	التسعيرة لو سعرت بنفس قيمة التسعيرة العالمية
الكهرباء المستوردة من ايران	وزارة المالية - تحويل الميزانية	0.1	0.1
الكهرباء المشتراة من منتجي الطاقة المستقلين	وزارة المالية - تحويل الميزانية	0.3	0.3
الغاز المستورد من ايران	وزارة المالية - تحويل الميزانية	0.6	0.6
الغاز الجاف من شركة غاز البصرة	وزارة النفط - دين	0.2	0.4
استيراد الغاز السائل	وزارة النفط - دين	0.2	0.2
وقود الغاز	وزارة النفط - دين	0.3	0.6
الغاز الخام	وزارة النفط - دين	0.1	1.6
مجموع الدعم من الوزارات		**1.8**	**3.8**

(المصدر: صندوق النقد الدولي 248/19، التقرير الاستشاري وفقاً للمادة الرابعة، بناءً على البيانات المقدمة من السلطات العراقية. ملاحظات التقرير أن "قطاع الكهرباء يشكل عائقاً رئيسياً للموارد العامة، فهو يعاني من عجز تشغيلي كبير، يتم تغطيته من خلال التحويلات المباشرة من وزارة المالية، والاقتراض من وزارة النفط، والمتأخرات المستحقة لإيران. كما يتلقى قطاع الكهرباء منتجات النفط والغاز من وزارة النفط بأسعار أقل من أسعار السوق، فقد دفع (1.8%) من الناتج المحلي الإجمالي في 2018 مقابل هذه المدخلات، مقارنة بـ (3.8%) من الناتج المحلي الإجمالي إذا قيم بأسعار السوق).

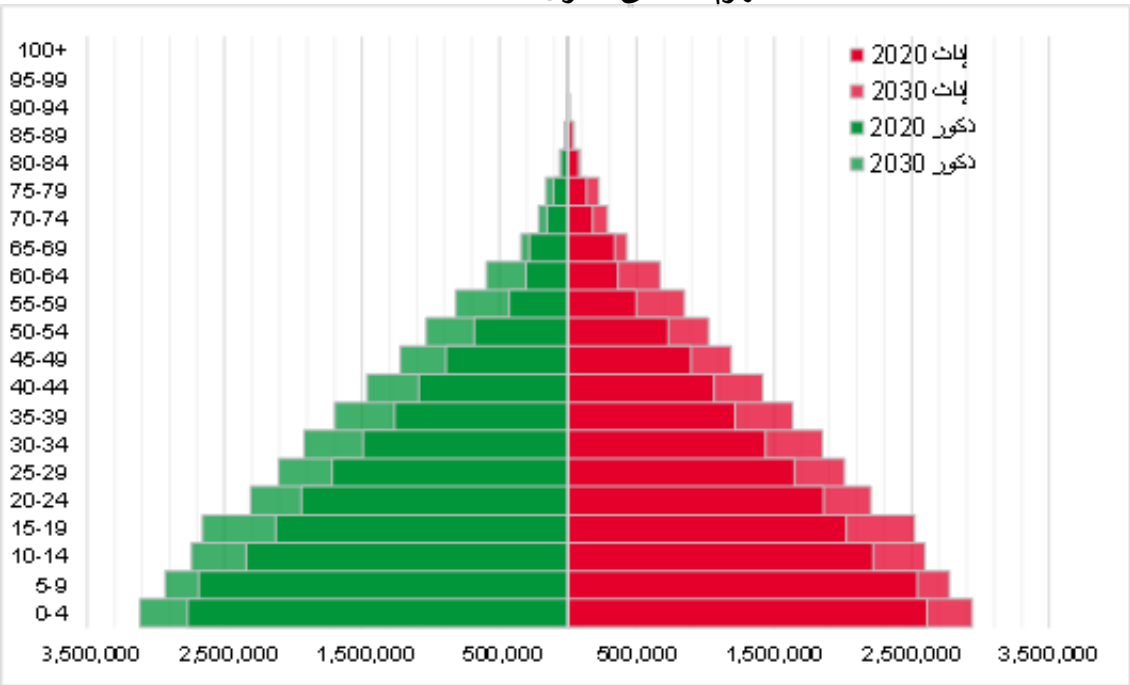
وتتكرر المشاكل التي تواجه قطاع الكهرباء باتباع أنماط مماثلة في قطاعات المياه وتكرير النفط والدعم الزراعي، ونظام الدعم بأكمله.

رابعاً: الضغوطات السكانية

شهد عدد سكان العراق نمواً بنسبة (53%) من (26.3) مليون في عام 2004، إلى ما يقدر بنحو (40.2) مليون في عام 2020، ويشكل هذا النمو ضغوطًا قوية على موارد الدولة نظراً لتزايد احتياجات السكان الشباب. حيث تبلغ نسبة أولئك الذين تقل أعمارهم عن (30) عامًا (66%) من اجمالي السكان في عام 2020. وبرغم تباطؤ معدل الخصوبة المرتفع في البلاد البالغ (3.7) مولود لكل امرأة (انخفاضًا من (4.6) في عام 2004 حين كانت نسبة الذين تقل أعمارهم عن (30) عامًا تمثل (71%) من السكان)، فإن عدد الذين تقل أعمارهم عن (30) عامًا زاد بنسبة (42%) بين عامي 2004 و 2020. إن نسب الخصوبة الحالية تعني أن عدد السكان سينمو بنسبة (25%) بحلول عام 2030 ليصل إلى (50.2) مليون نسمة، بينما ستنمو نسبة من أعمارهم دون (30) عامًا بمعدل (17%) في هذه الفترة لتمثل (62%) من اجمالي عدد السكان.

- بحسب التقديرات الحالية، فإن عدد السكان سينمو بنسبة (25%) بحلول عام 2030 ليصل إلى (50.2) مليون نسمة، وستنمو نسبة من هم دون (30) عامًا بمعدل (17%) في هذه الفترة لتمثل (62%) من اجمالي عدد السكان.
- تراكمياً، سيدخل حوالي (5) ملايين شخص جديد إلى سوق العمل بين عامي (2020 – 2030).
- من غير الممكن استيعاب الباحثين عن العمل في القطاع العام المتضخم حالياً، والذي يوظف حوالي (29%) من القوى العاملة، ويمثل حوالي (40%) من جميع الوظائف.
- يوفر القطاع الخاص حوالي (60%) من الوظائف (معظمها في القطاعات غير المنظمة)، ولا يستطيع بوضعه الحالي استيعاب الباحثين عن العمل كافة، ناهيك عن القوى العاملة التي ستدخل السوق في المستقبل.
- اغلبية المشاركين في تظاهرات تشرين الاول 2019 (والتي سبقتها) كانوا من فئة عمرية تقل عن (30) عامًا.

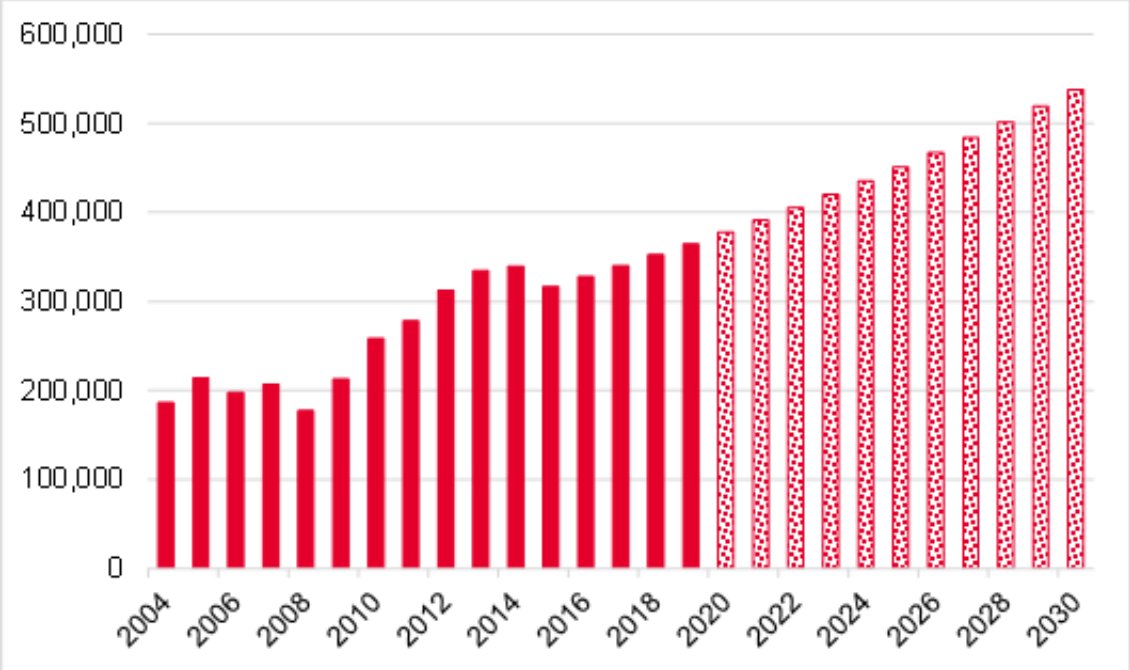
شكل رقم (18)
الهرم السكاني للعراق 2020-2030



(المصدر: قاعدة بيانات الأمم المتحدة "التوقعات السكانية العالمية").

كل ذلك يعني أنه ستكون إضافات كبيرة في القوى العاملة[26]، وأنه تراكمياً سيدخل حوالي (5) ملايين شخص جديد إلى سوق العمل بين عامي (2020 – 2030).

شكل رقم (19)
الاضافات السنوية للقوى العاملة



(المصدر: قاعدة بيانات الأمم المتحدة "التوقعات السكانية العالمية"، الخطوط المنقطة هي توقعات).

إن من غير الممكن استيعاب هذه الاعداد في القطاع العام المتضخم حالياً، والذي يوظف حوالي (29%) من القوى العاملة[27]، ويمثل حوالي (40%) من جميع الوظائف. كما أن القطاع الخاص المتعثر، والذي يمثل (60%) من الوظائف (معظمها غير منظمة)، لا يستطيع استيعاب الباحثين عن العمل كافة،

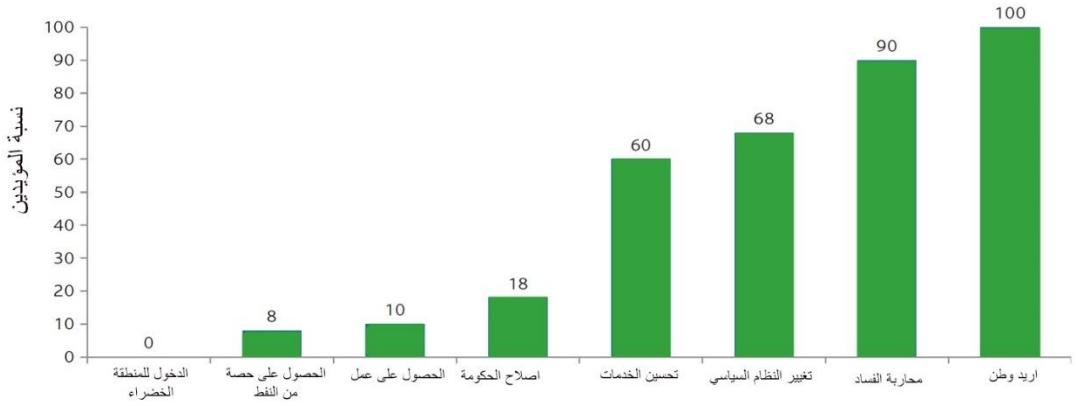
26 تحدد القوى العاملة عمرياً بأنها أولئك الذين تزيد أعمارهم عن (15) عامًا، وهي تشـــمل الموظفين والعاطلين عن العمل الذين يبحثون عن عمل، وكذلك الباحثين عن عمل لأول مرة، ولا يشـمل العمال بدون أجر، والعاملين في الأسرة، والطلاب. المفهوم المرتبط به هو معدل هو معدل النشـاط الاقتصـادي للافراد او القوى البشرية ، وهو نسـبة السـكان النشـطين اقتصـاديًا الذين تزيد أعمارهم عن (15) عامًا، وتقارن نسـبة أولئك الذين يعملون أو يبحثون عن عمل خارج المنزل مع أولئك الذين لا يعملون أو يبحثون عن عمل خارج المنزل، (اي يتكون من قســمين: الاول الافراد الداخلين في قوة العمل (القوى العاملة) وتشـــمل العاملين والعاطلين، والثانى الافراد غير الداخلين في القوى العاملة) وبالنسـبة للعراق، بلغ متوسـط النسـبة (43%) للفترة 2004-2019، وهي نسـبة منخفضـة للغاية بالنسـبة لبلد ذو اغلبية شـابة، ويتأثر ذلك بنسـبة مشـاركة الإناث المنخفض للغاية، والذي بلغ (11.6%) في عام 2019، مقابل (74.2%) للذكور. المصدر: البنك الدولي ، مشتق باستخدام بيانات من منظمة العمل الدولية، قاعدة بيانات ILOSTAT.

27 القطاع العام يستوعب فقط (13%) من القوى البشرية، نظراً لكون معدل المشاركة العمالية يعد منخفض للغاية، حيث يبلغ فقط (43%)

ناهيك عن القوى العاملة التي ستدخل السوق في المستقبل[28]. ومن المرجح أن يكون قطاع المشاريع الصغيرة والمتوسطة، التي تمثل 90% من وظائف القطاع الخاص، قد عانى أكثر من غيره من الاضطرابات الاقتصادية الناجمة عن جائحة كورونا، وبالتالي فإن الكثير من وظائف القطاع الخاص معرضة للخطر، مما سوف يسهم في زيادة الفقر الذي ارتفع إلى أكثر من 40%، ولازال معرضاً لخطر الارتفاع لنسبة أعلى خلال الأشهر المقبلة.

كانت حركة الاحتجاج لعام 2015 نتيجة طبيعية لمزيج من ضعف البنية التحتية وسوء الخدمات العامة وانتهاء جدوى سياسات التوسع المستمر في أعداد ورواتب القطاع العام، حيث أثر هذا بشكل سلبي على الفئة العمرية دون سن الثلاثين عاماً (التي شكلت (67.8%) من السكان آنذاك)، والذين شكلوا (60%) من حركة الاحتجاج عام 2015 [29]. وقد تكرر هذا المشهد في تظاهرات 2018. كما أن التقارير المبكرة حول تظاهرات تشرين الاول 2019 تشير إلى أن اغلبية المشاركين فيها، كسابقاتها، كانوا من فئة عمرية تقل عن (30) عامًا، وقد تطورت مطالب المتظاهرين الى أوسع من المواضيع المتعلقة بالوظائف والخدمات، واتجهت الى الاحتجاج على مجمل الوضع السياسي.

شكل رقم (20)
مؤشر حافز المشاركة في التظاهرات عام 2019



(المصدر: البنك الدولي، مذكرة اقتصادية للعراق، أيلول 2020.)

28 الأرقام الرسمية للبطالة هي (13.8%) لعام 2018، وبطالة الشباب لمن تتراوح أعمارهم بين (15 – 24) عامًا ، تبلغ (27.5%). وعلى الارجح ان هذه النسب ازدادت في الفترة الاخيرة.

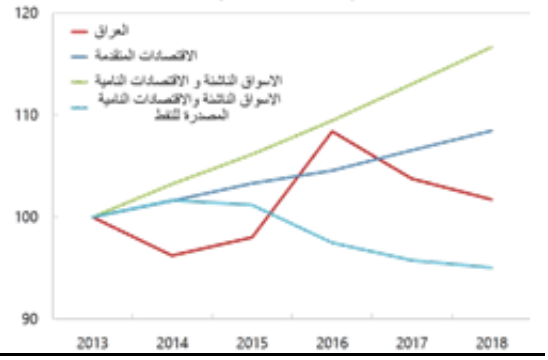
29 فالح جبار (2018) حركة الاحتجاج العراقية: من سياسات الهوية إلى السياسة السياسية. سلسلة أوراق مركز الشرق الأوسط LSE.

إن تداعيات الأزمة الحالية، بالإضافة إلى آثار جائحة كورونا (كوفيد-19)، تظهر أن الظروف الاجتماعية والاقتصادية الراهنة توفر أرضًا خصبة للغاية لمزيد من الاضطرابات الاجتماعية، وبمستوى أعلى مما شهدناه في عام 2019. ومما زاد من تفاقم هذه الضغوطات، نسبة النمو الضعيف في الناتج المحلي الإجمالي للفرد للفترة (2013 – 2018) بعد النمو الذي شهده للفترة (2010 – 2013)، والذي كان نتيجة مباشرة للارتفاع الكبير في أسعار النفط آنذاك).

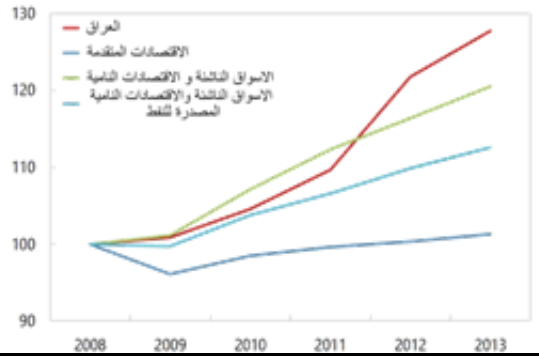
- تسبب تنظيم داعش الإرهابي والحرب عليه في إلحاق أضرار جسيمة بالبنية التحتية والممتلكات، تقدر بنحو (46) مليار دولار، الأمر الذي يتطلب نحو (88) مليار دولار من الاستثمارات لإصلاحها.
- لم يتم تفعيل التعهدات التي وصلت الى (30) مليار دولار أمريكي في مؤتمر الكويت، مما أدى إلى استمرار الخلل في معظم البنية التحتية.

شكل رقم (21)

الناتج المحلي الاجمالي للفرد الواحد (مؤشر: 2013=100)



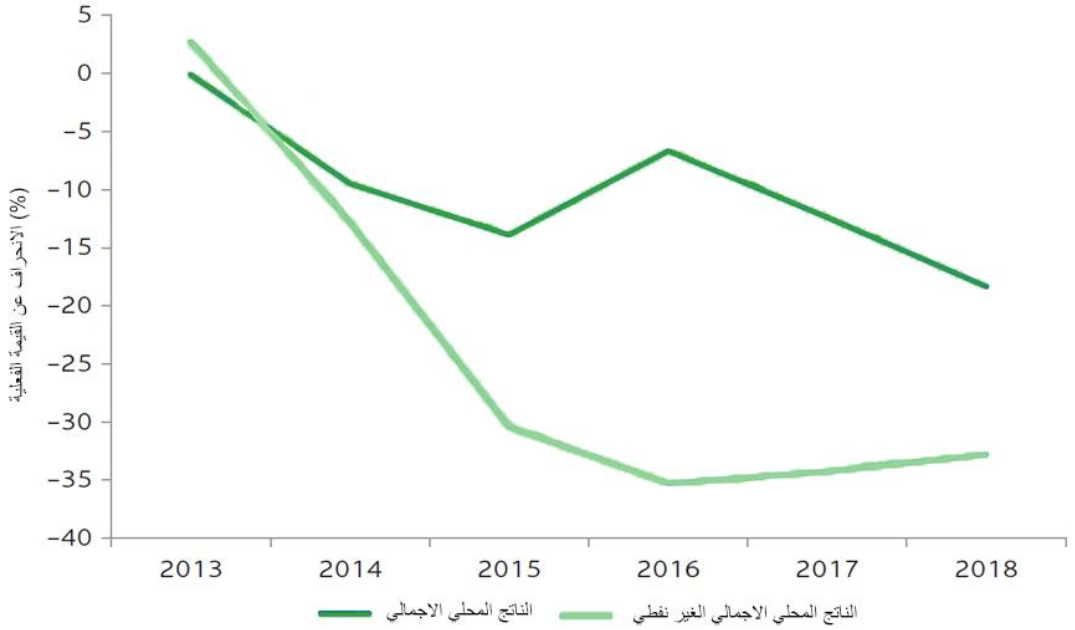
الناتج المحلي الاجمالي للفرد الواحد (مؤشر 2008=100)



(المصدر: تقرير صندوق النقد الدولي عن العراق 248/19. كان أداء العراق دون نظرائه في 2013-2018 بعد أن تفوق عليهم في 2008-2013).

لقد تسبب تنظيم داعش الإرهابي والحرب عليه في إلحاق أضرار جسيمة بالبنية التحتية والممتلكات، تقدر بنحو (46) مليار دولار، الأمر الذي تطلب نحو (88) مليار دولار من الاستثمارات لإصلاحها، وهو ما تمت مناقشته في مؤتمر إعادة إعمار العراق الذي اقيم في الكويت في شباط 2018.

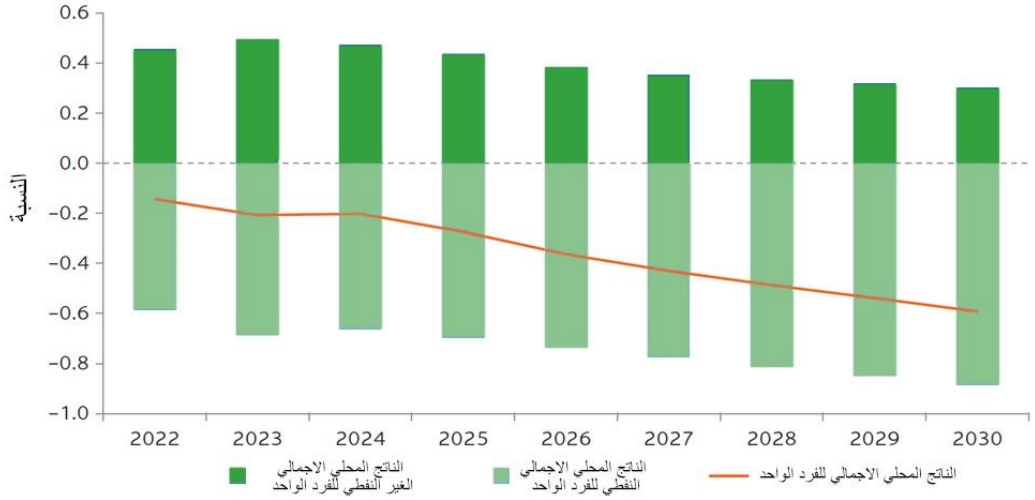
شكل رقم (22)
الانحراف بين الناتج المحلي الإجمالي النفطي وغير النفطي الذي تسببت به الحرب على داعش الارهابي



(المصدر: المرصد الاقتصادي للبنك الدولي لربيع 2020. يوضح الرسم البياني الانحراف المقدر بين الناتج المحلي الإجمالي الفعلي والناتج المحلي الإجمالي غير النفطي الناجم عن الصراع مع داعش الارهابي وانخفاض أسعار النفط - أي أن الأرقام الفعلية أقل بالمبالغ الموضحة من الأرقام التي كانت ستسجل في حالة عدم حصول الحرب على داعش الإرهابي ولم يحدث هبوط في أسعار النفط).

ومع ذلك، لم يتم تفعيل التعهدات التي وصلت الى (30) مليار دولار أمريكي في مؤتمر الكويت، مما أدى إلى استمرار الخلل في معظم البنية التحتية، وكان هناك ضعف في تلبية احتياجات إعادة الإعمار. مضافاً الى أن الانخفاض في حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي (كما هو موضح في الرسم البياني السابق)، ادى إلى تزايد مشاعر عدم الرضا لدى السكان، حيث أن نهاية الحرب على داعش الارهابي، لم تؤد إلى زيادة الرخاء، وانما الملاحظ هو ازدياد الاضطرابات الاجتماعية.

شكل رقم (23)
توقعات الناتج المحلي الإجمالي للفرد العراقي (2022 – 2030)



(المصدر: البنك الدولي، مذكرة اقتصادية للعراق، أيلول 2020. بعدم تطبيق إصلاحات الورقة البيضاء، وفي ظل انخفاض أسعار النفط، والنمو الطردي للسكان، ستتآكل الموارد الشحيحة التي يمتلكها العراق.)

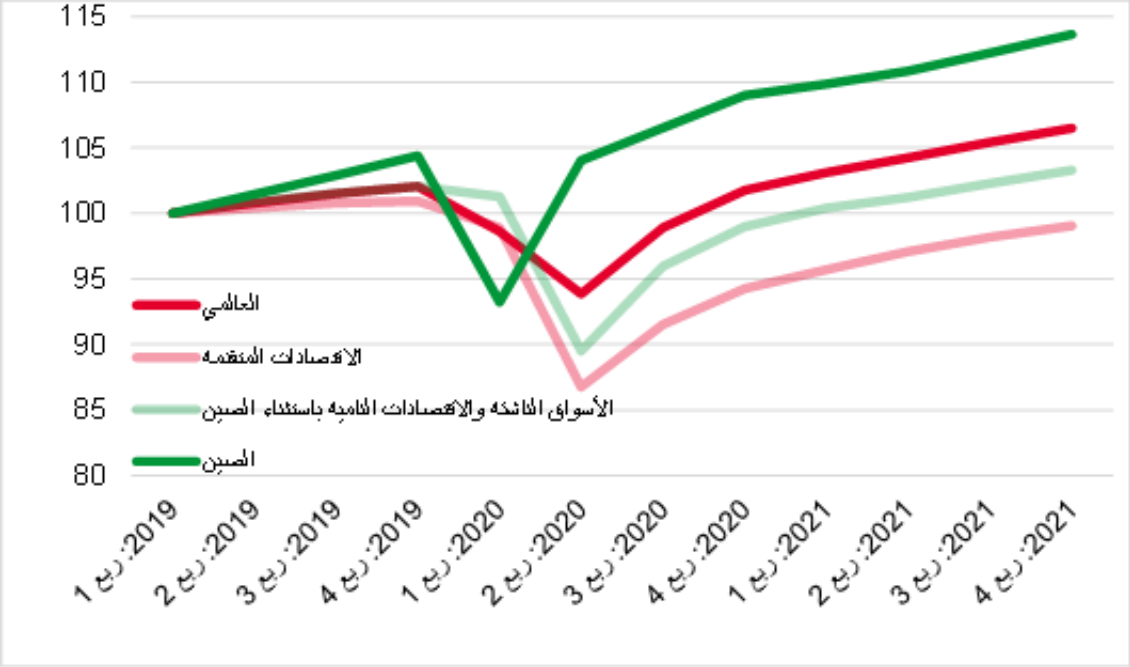
خامساً: جائحة كورونا (كوفيد-19) وانهيار عائدات النفط

- تبدو الآفاق المستقبلية للاقتصاد العالمي ضعيفة، حيث يقدر صندوق النقد الدولي نسبة تراجعه بحوالي (4.9%) في عام 2020، ليعود للارتفاع بنسبة (5.4%) في عام 2021.
- تشير توقعات خبراء قطاع النفط الى عودة التوازن في العرض والطلب بشكل يدعم استقرار أسعار النفط في عام 2021. إلا أن عودة ظهور الموجة الثانية من جائحة كورونا (كوفيد-19) قد يهدد هذا السيناريو المعتدل نسبياً لعام 2021، بوجود طلب ضعيف لا يتماشى مع ما هو متوقع، وبالتالي قد يعاني النفط من انخفاض في الأسعار، أو تأخر في انتعاشها.
- لن تتمكن عائدات النفط المتوقعة لعامي 2020 و 2021 من تغطية مدفوعات الرواتب للموظفين والمتقاعدين فقط، بغض النظر عن أية نفقات جارية أخرى.

تبدو الآفاق المستقبلية للاقتصاد العالمي ضعيفة، حيث يقدر صندوق النقد الدولي نسبة تراجعه بحوالي (4.9%) في عام 2020، ليعود للارتفاع بنسبة (5.4%) في عام 2021 – وتعد تلك الإحصائيات أضعف بكثير مما شهده الاقتصاد العالمي من تراجع خلال الأزمات المالية في عام 2009 بنسبة (0.1%)،

وعودة ارتفاعه بنسبة (4.5%) في عام 2010[30]. ويشير صندوق النقد الدولي ايضاً إلى الخطر المتوقع حدوثهُ بسبب عدم امكانية التكهن باتجاهات تطور الوباء، حيث سيزداد الخطر مع عودة ظهور حالات الاصابة بالفايروس في مختلف أنحاء العالم، الامر الذي يحتمل ان يؤدي إلى سلسلة اخرى من إجراءات الاغلاق في معظم البلدان، والذي من المرجح أن يقضي على النمو المتوقع في عام 2021.

شكل رقم (24)
الناتج المحلي الاجمالي العالمي الفصلي
الفصل الاول 2019 = 100

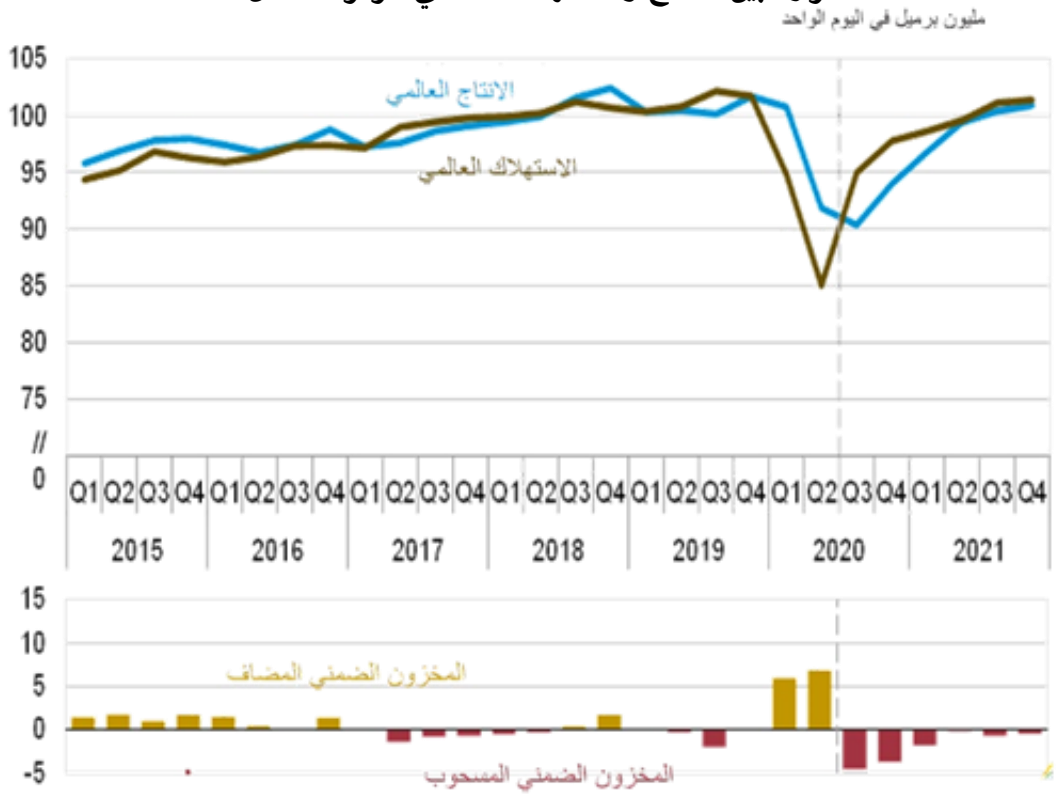


(المصدر: صندوق النقد الدولي الواردة في تقرير آفاق الاقتصاد العالمي، حزيران 2020).

تشير توقعات خبراء قطاع النفط الى عودة التوازن في العرض والطلب، بشكل سيدعم أسعار النفط في عام 2021، كما وتتنبأ وكالة معلومات الطاقة (EIA) أن متوسط أسعار خام برنت سيبلغ 44 دولار امريكي للبرميل الواحد في الربع الرابع من عام 2020، و 49 دولار امريكي للبرميل الواحد في عام 2021.

30 الفارق الجوهري هو أن الانتعاش في عام 2010 حدث بعد انخفاض أكثر اعتدالًا مما سيحدث في عام 2020.

شكل رقم (25)
التوازن بين الانتاج والاستهلاك العالمي للوقود السائل

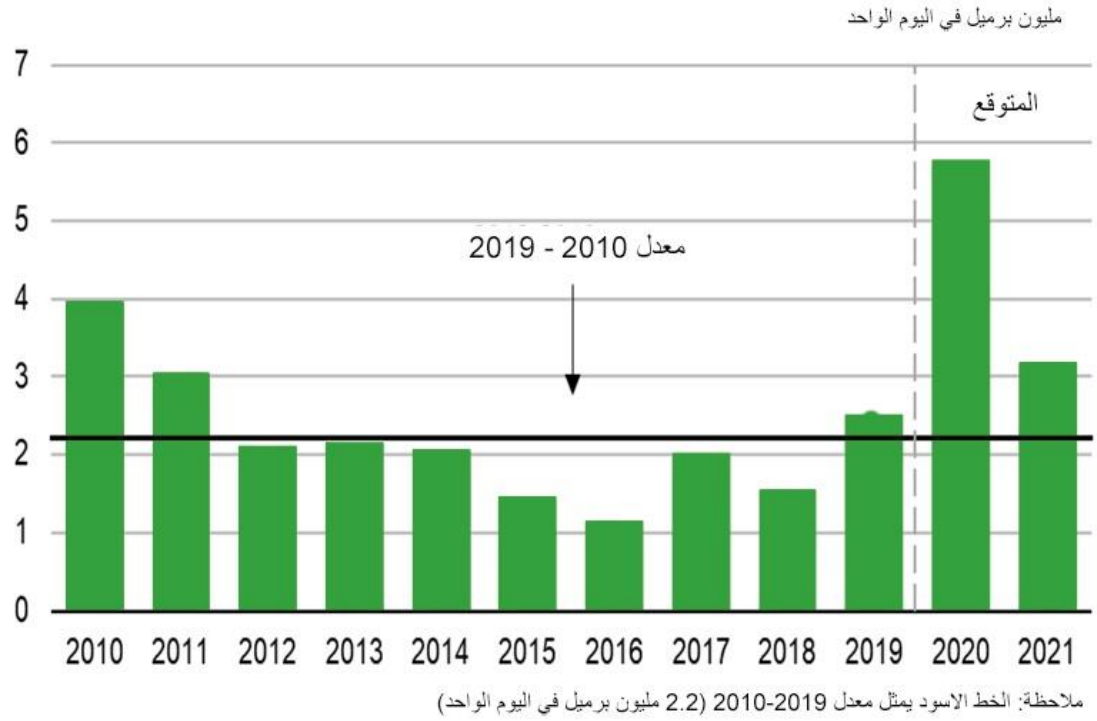


(المصدر: وكالة معلومات الطاقة (EIA)، نظرة مستقبلية للطاقة على المدى القصير - ايلول 2020).

- شهد الإنفاق على الرواتب نمواً بنحو (60%) بين عامي (2014 – 2020).
- تمثل مدفوعات الرواتب للموظفين والمتقاعدين حوالي (122%) من عائدات النفط المتوقعة في عام 2020. في حين أن أسوأ نسبة شهدتها الأزمات السابقة كانت في عام 2016 وبلغت (88%).
- ستؤدي الفجوة الكبيرة بين النفقات الضرورية والايرادات المتوقعة إلى عجز هائل في الموازنة، مما يفرض الحاجة إلى تطبيق إجراءات جدية في تقليص الفجوة وتوفير التمويل.
- لقد تم تمويل عجز الموازنة، وخاصة اثناء الأزمة المالية للأعوام (2014 – 2016)، من خلال الاعتماد على مزيج من الديون المتراكمة الخارجية والمحلية.
- يمثل الدعم الدولي للموازنة مساحة محدودة للغاية، نظراً للزيادة الحادة في الإنفاق وللعجز المالي الذي تعاني منه الحكومات في دول العالم الأخرى جراء سياسات مكافحة آثار الجائحة.
- من غير المرجح أن تمد المؤسسات المالية الدولية يد المساعدة في تمويل الديون دون ان تشترط تطبيق إصلاحات كبيرة مقابل ذلك.
- تمثل إمكانية المؤسسات المالية المحلية لتمويل عجز الموازنة مساحة محدودة للغاية.
- في حال عدم الشروع بإجراءات تخفيض الانفاق بشكل جدي وكبير ، فإن التمويل النقدي غير المباشر من قبل البنك المركزي العراقي هو المصدر الوحيد المتبقي، وهو ما سيؤدي إلى ضغط شديد على احتياطي البنك المركزي العراقي وما ينتج عن ذلك من تبعات مستقبلية غير مستدامة.

إن عودة ظهور موجة ثانية من الوباء قد يهدد هذا السيناريو المعتدل نسبياً لعام 2021، بوجود طلب ضعيف لا يتماشى مع ما هو متوقع، وبالتالي سيعاني النفط من انخفاض في الأسعار، أو تأخر انتعاشها لفترة أطول. وحتى في حالة تلائم الطلب مع التوقعات لعام 2021، فإن هناك احتمال ان يؤدي ذلك الى ازدياد العرض، من خلال استغلال مجموعة أوبك بلس الفرصة لتعزيز حصتها في السوق مقابل النفط الصخري الأمريكي، حيث تملك أوبك ما يكفي من الطاقة الإنتاجية الفائضة ما يمكنها من وضع سقف لأسعار النفط من خلال زيادة العرض.

شكل رقم (26)
منظمة الدول المصدرة للنفط (اوبك)
الطاقة الانتاجية الفائضة للنفط الخام



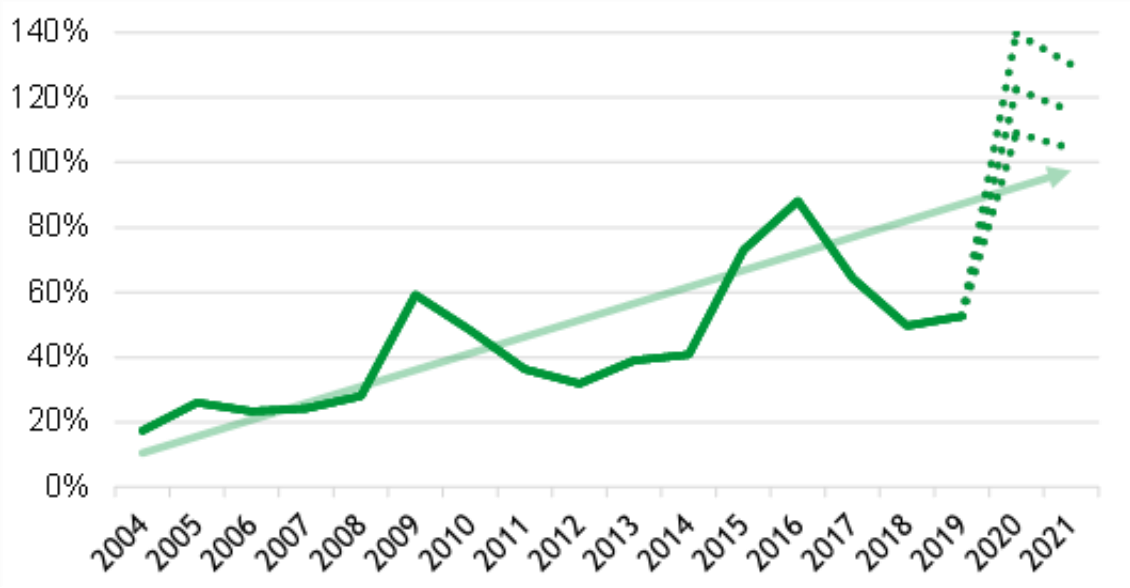
(المصدر: وكالة معلومات الطاقة (EIA)، نظرة مستقبلية للطاقة على المدى القصير - ايلول 2020).

تتبنى الورقة البيضاء سيناريو أن متوسط سعر بيع النفط العراقي يبلغ حوالي 35-45 دولار امريكي للبرميل في عام 2020، و45-55 دولار امريكي للبرميل في عام 2021. واستناداً الى ذلك، فلن تتمكن عائدات النفط المتوقعة لعامي 2020 و 2021 من تغطية مدفوعات الرواتب للموظفين والمتقاعدين بصورة كافية، بغض النظر عن أية نفقات جارية أخرى – وهو وضع مختلف تماماً عن الأزمة السابقة للأعوام (2014 – 2016)، حيث شهد الإنفاق على الرواتب نمواً بنحو (60%) بين عامي 2014 و 2020 (فأرتفع من (40.2) تريليون دينار عراقي إلى ما يقدر بـ (64.2) تريليون دينار عراقي)، كما وازداد الإنفاق المتكرر بشكل كبير في عامي 2019 و 2020[31]. وتمثل مدفوعات الرواتب للموظفين والمتقاعدين حوالي (122%) من عائدات

31 يلاحظ البنك الدولي في مراقبته الاقتصادية لربيع عام 2020 ان في عام 2019 استحوذ الإنفاق المتكرر المستمر على أساس سنوي بغض النظر عن الدخل، على أكثر من (77%) من إجمالي الموازنة، ويرجع ذلك إلى حد كبير إلى زيادة التحويلات والتوظيف الإضافي في القطاع العام. وفي عام 2019، ارتفعت فاتورة رواتب الموظفين بأكثر من (13%، عن السنه الماضية)، وارتفعت فاتورة السلع والخدمات بنسبة (127%، عن السنه الماضية)، والتحويلات – وهي رواتب المتقاعدين والحصة التموينية – بنسبة (18% ، على أساس سنوي). اما بالنسبة للإنفاق المتكرر المتوقع، يضيف البنك الدولي: تُظهر بيانات وزارة المالية ارتفاعًا كبيرًا بنسبة (26.4%، عن السنة الماضية) في الإنفاق المتكرر عقب قرار الحكومة العراقية بتوسيع التوظيف العام، وخفض سن التقاعد وتقديم العديد من التحويلات النقدية بعد مظاهرات تشرين الأول ٢٠١٩.

النفط المتوقعة في عام 2020، مقابل أسوأ نسبة شهدتها الأزمات السابقة في عام 2016 بـ (88%) من عائدات النفط، وكما هو موضح في المخطط الآتي. وسيزداد الامر سوءاً في حالة انخفاض الطلب على النفط في عام 2021 عمّا هو متوقع، أو في حالة زيادة العرض بصورة تتجه بالأسعار إلى الانخفاض.

شكل رقم (27)
رواتب الموظفين والمتقاعدين كنسبة من الايرادات النفطية



(المصدر: (2004 – 2018) صندوق النقد الدولي، التقرير الاستشاري وفقاً للمادة الرابعة، بناءً على البيانات المقدمة من السلطات العراقية، وزارة المالية 2019، وتقديرات (2020-2021). يفترض سعر بيع النفط العراقي (35-45) دولارًا للبرميل في عام 2020، (45-55) دولارًا للبرميل في عام 2021، مع الامتثال الحالي لحصة أوبك في عامي 2020 و 2021. استهلكت مدفوعات رواتب الموظفين والمتقاعدين بنسبة مئوية متزايدة من عائدات النفط – وهي حصة ارتفعت بشكل متتالي وغير مستدام خلال كل أزمة مع انخفاض عائدات النفط. وقد وصل هذا الارتفاع إلى مستويات خطيرة في الأزمة الحالية.)

ان لذلك الامر آثاراً وخيمة فيما يخص عجز الموازنة في عامي 2020 و 2021 كما هو موضح في الشكل الآتي:

جدول رقم (3)

وزارة المالية: بيانات تنفيذ الموازنة باستخدام بيانات المحاسبة القائمة على النقد

السنة	مجموع المصروفات (مليار دينار عراقي)	المصروفات الجارية (مليار دينار عراقي)	رواتب الموظفين (مليار دينار عراقي)	رواتب المتقاعدين (مليار دينار عراقي)	المصروفات الاستثمارية (مليار دينار عراقي)	المصروفات الاستثمارية غير النفطية (مليار دينار عراقي)	المصروفات الاستثمارية النفطية (مليار دينار عراقي)	مجموع الايرادات (مليار دينار عراقي)	الايرادات الغير نفطية (مليار دينار عراقي)	الايرادات النفطية (مليار دينار عراقي)	معدل سعر النفط العراقي (برميل \ دولار امريكي)	معدل سعر خام برنت (برميل \دولار امريكي)	صادرات النفط (مليون برميل)	الفائض \ العجز (مليار دينار عراقي)
فعلي (وزارة المالية) 2019	111,724	87,301	40,634	11,700	24,423	5,437	18,986	107,567	8,076	99,491	61.01	64.36	1,287	-4,157
شهر الاول للشهر السادس فعلي (وزارة المالية) 2020	31,354	30,860	18,171		494	464	31	28,083	2,020	26,062	35.35	39.89	593	-3,272
مخمن 2020	95,605	81,431	50,521	13,632	14,174	2,782	11,392	51,129	4,041	47,089	37.96	41.45	1,092	-44,476
مخمن 2021	102,020	87,847	55,573	14,995	14,174	2,782	11,392	64,196	4,041	60,155	46.52	50.00	1,094	-37,824
الموازنة المقترحة 2020	148,606	113,311	50,521		35,295	23,277	12,018	67,425	9,198	58,227	40.51			-81,181
مخمنة 2021 حسب الموازنة المقترحة لسنة 2020	153,658	118,363	55,573	14,995	35,295	23,277	12,018	81,065	9,198	71,867	50.00			-72,593
مخمن (صندوق النقد الدولي) 2020	101,500		43,200	14,800				61,000	6,600	54,400	36.30			-40,500
مخمن (صندوق النقد الدولي) 2021	105,400		44,800	15,400				66,800	6,900	59,900	39.50			-38,600

(المصدر: بيانات تنفيذ الموازنة العامة باستخدام معايير المحاسبة القائمة على النقد. بالنسبة لعام 2020 / 2021، يستخدم الجدول تقديرات السوق بالإضافة إلى الموازنة المقترحة لعام 2020 للمقارنات. السطرين الأخيرين هما تقديرات صندوق النقد الدولي بناءً على المناقشات الأخيرة مع السلطات العراقية. توجد فروق محاسبية كبيرة في إعداد التقارير / تقدير أرقام الموازنة بين المعايير القائمة على المحاسبة النقدية كما تستخدمها وزارة المالية، ومعيار المحاسبة الدولي كما هو مستخدم من قبل صندوق النقد الدولي والذي يفسر جزءًا من الاختلافات بين الأرقام. وهناك فروق أخرى تتعلق بافتراضات أسعار النفط والصادرات والافتراضات المتعلقة بنفقات رواتب الموظفين والمتقاعدين بعد قرار الحكومة العراقية بتوسيع التوظيف العام وخفض سن التقاعد بعد مظاهرات أكتوبر 2019).

وسواء أكانت الفرضية معتمدة على تقديرات السوق، أو مقترحات الموازنة، أو تقديرات صندوق النقد الدولي، فإن هذا الجدول يوضح وجود عجز هائل في الموازنة للسنوات القادمة، مما يفرض الحاجة إلى التمويل، وقد تم تمويل عجز الموازنة، وخاصة اثناء الأزمة المالية للأعوام (2014 – 2016)، من خلال الاعتماد على مزيج من الديون المتراكمة والديون الخارجية والمحلية.

وعلى العكس من ذلك، فإن تراكم الديون المضافة إلى الديون السابقة غير المسددة، يؤدي إلى زيادة الإنفاق في الموازنات المستقبلية، وكذلك زيادة العجز المستقبلي فيها، مما يزيد في نهاية المطاف من الدين الحكومي. وكذلك فإن تراكم ديون شركات النفط العالمية سيؤدي الى انخفاض في الإنتاج، مما يحد من الإيرادات المستقبلية ويزيد من العجز في الموازنة، في حين تؤدي الديون المستحقة للقطاع الخاص إلى زيادة الإعسار وقلة فرص العمل، حيث يؤثر ارتفاع القروض غير المسددة سلباً على قدرة البنوك على الإقراض، ويضخم ذلك بدوره الضغوطات على الاقتصاد المحلي.

يمثل الدعم الدولي للموازنة مساحة محدودة للغاية، نظراً للزيادة الحادة في الإنفاق والعجز المالي من جانب الحكومات في جميع أنحاء العالم جراء سياسات مكافحة آثار الوباء. ومن غير المرجح أن تمد المؤسسات المالية الدولية يد المساعدة في تمويل الديون دون ان يقابلها إصلاحات كبيرة (أعمق وأكثر هيكلية من تلك التي تم إجراؤها بموجب اتفاقية الاستعداد الائتماني لعام 2016). ويقابل ذلك بالمثل، إمكانية المؤسسات المالية المحلية لتمويل عجز الموازنة مساحة محدودة للغاية، كما يمكن ملاحظته في الجدول الآتي:

جدول رقم (4)
حجم الدين العام الداخلي

الدين العام الداخلي	12 \ 2013	12 \ 2014	12 \ 2015	12 \ 2016	12 \ 2017	12 \ 2018	12 \ 2019	8 \ 2020
حوالات الخزينة (مليار دينار عراقي)	1,300	6,313	19,312	32,764	32,295	28,413	26,003	34,106
دين وزارة المالية (مليار دينار عراقي)	2,756	2,456	2,356	2,356	2,156	1,956	1,756	1,556
السندات (مليار دينار عراقي)	0	0	15	1,697	2,682	1,953	1,921	1,909
قروض المؤسسات المالية (مليار دينار عراقي)	0	0	10,461	10,546	10,546	9,501	8,652	14,669
المجموع (مليار دينار عراقي)	4,056	8,768	32,143	47,362	47,679	41,823	38,332	52,240
ودائع وزارة المالية بالعملات الأجنبية (مليار دينار عراقي)	109	867	4,232	3,500	4,625	14,957	7,294	4,904
ودائع وزارة المالية بالعملة المحلية (مليار دينار عراقي)	1,895	1,107	1,523	455	2,478	5,315	1,006	1,875
مجموع الودائع (مليار دينار عراقي)	2,004	1,974	5,755	3,956	7,103	20,272	8,300	6,779
صافي الدين (مليار دينار عراقي)	2,051	6,794	26,388	43,407	40,576	21,551	30,032	45,461

جدول رقم (5)
تفاصيل الدين العام الداخلي

الدين من البنك المركزي	12 \ 2013	12 \ 2014	12 \ 2015	12 \ 2016	12 \ 2017	12 \ 2018	12 \ 2019	8 \ 2020
الحوالات المخصومة (مليار دينار عراقي)	0	0	6,225	16,225	16,225	14,925	14,125	28,452
دين وزارة المالية (مليار دينار عراقي)	2,756	2,456	2,356	2,356	2,156	1,956	1,756	1,556
المجموع (مليار دينار عراقي)	2,756	2,456	8,581	18,581	18,381	16,881	15,881	30,008

الدين من المصارف الحكومية	ون الاول \ 13	ون الاول \ 14	ون الاول \ 15	ون الاول \ 16	ون الاول \ 17	ون الاول \ 18	ون الاول \ 19	آب \ 2020
حوالات الخزينة (مليار دينار عراقي)	1,313	3,752	10,523	11,224	12,353	10,768	*8,906*	*4,239*
السندات (مليار دينار عراقي)	0	0	15	1,697	2,682	1,953	1,921	*1,909*
قروض (مليار دينار عراقي)	0	0	10,461	10,546	10,546	9,501	8,652	14,669
المجموع (مليار دينار عراقي)	1,313	3,752	20,998	23,467	25,581	22,222	19,479	*20,817*

مالكين اخرين لحوالات الخزينة	ون الاول \ 13	ون الاول \ 14	ون الاول \ 15	ون الاول \ 16	ون الاول \ 17	ون الاول \ 18	ون الاول \ 19	آب \ 2020
مصارف اهلية (مليار دينار عراقي)	76	562	364	587	471	70	*379*	*172*
صناديق التقاعد* (مليار دينار عراقي)	110	2,752	2,200	4,728	3,245	2,650	*2,593*	*1,243*
المجموع (مليار دينار عراقي)	187	3,313	2,564	5,314	3,716	2,720	*2,972*	*1,415*

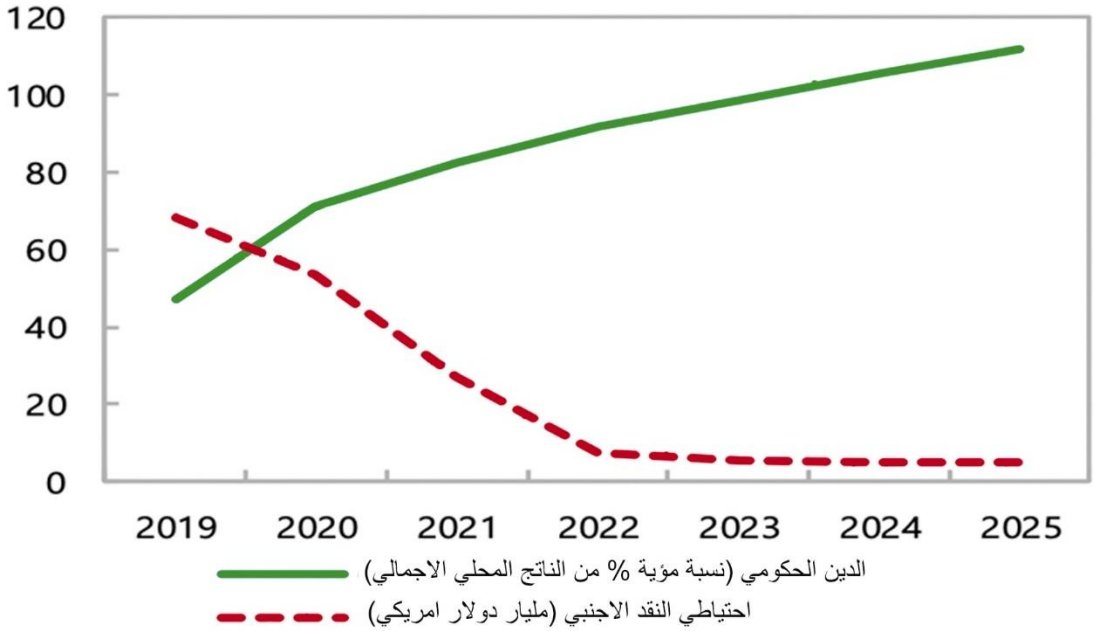
اعد موظفي الدولة و صندوق تقاعد وضمان العمال (*)

(المصدر: البنك المركزي العراقي، البنود المكتوبة بخط مائل هي تقديرات. هذه الديون لا تشمل المديونية للقطاع الخاص، والتي تقدر بـ (5) ترليون دينار، وكذلك لا تشمل الالتزامات المشروطة للدولة، والتي بلغت في نهاية حزيران 2017 (19.4) مليار دولار كتعهدات لمدفوعات الخدمة لمنتجي الطاقة المستقلين (IPPs) و (2.3) مليار دولار للديون وفقًا لمناقشة صندوق النقد الدولي والسلطات العراقية خلال المشاورات وفقاً للمادة الرابعة في عام 2019، وعلى النحو المبين في تقرير العراق لصندوق النقد الدولي رقم 248/19).

وهذا ما يجعل التمويل النقدي غير المباشر من قبل البنك المركزي العراقي هو المصدر الوحيد المتبقي. ويقدر احتياطي البنك المركزي العراقي في آب 2020 بحوالي (71.3) تريليون دينار عراقي، يقابله (79.9) تريليون دينار عراقي في نهاية كانون الاول عام 2019، لذا يمكنه أن يوفر تمويلاً لمدة اثني عشر شهراً تقريبًا (اعتماداً على خفض الإنفاق ومستويات أسعار النفط)؛ ومع ذلك، فإن الحاجة إلى هذا الاحتياطي في تمويل واردات السلع والخدمات، تعني أن انخفاضه بشكل خطير في غضون تسعة أشهر، سيؤدي في نهاية المطاف إلى أزمة حقيقية في قيمة الدينار العراقي، يصاحبها احتمال انهيار قيمته.

- إن انخفاض سعر الدينار سيسهم في استرجاع تنافسية الاقتصاد العراقي اتجاه شركائه التجاريين.
- وعلى الرغم مما يبدو من جوانب ايجابية لخفض قيمة الدينار العراقي، والتي ترتبط بقدرة الحكومة على تسديد مدفوعات الرواتب والتقاعد، إلا أنه سيؤدي لاحقاً الى ارتفاع تكاليف المعيشة، وبالتالي يخفض من مستوياتها لغالبية السكان، نظراً لاعتماد البلد الكبير على الاستيرادات لتلبية الاستهلاك.

شكل رقم (28)
الدين الحكومي واحتياطيات العملة الاجنبية



(المصدر: صندوق النقد الدولي والسلطات العراقية، بناءً على مناقشات السلطات العراقية مع صندوق النقد الدولي. يوضح الرسم البياني تآكل الاحتياطيات الأجنبية، في غياب إصلاحات الاستقرار المالي كما جاءت في الورقة البيضاء، والتي تظهر تراجع الاحتياطيات إلى ما دون مستويات الكفاية بحلول منتصف 2021، أو تسعة أشهر من الآن، وإلى مستويات خطيرة جداً بحلول منتصف عام 2022.)

وعلى الرغم مما يبدو من جوانب ايجابية لخفض قيمة الدينار العراقي، والتي ترتبط بقدرة الحكومة على تسديد مدفوعات الرواتب للموظفين والمتقاعدين، الا انه سيؤدي لاحقاً الى ارتفاع تكاليف المعيشة، وبالتالي يخفض من مستوياتها لغالبية السكان، نظراً لاعتماد البلد الكبير على الاستيرادات لتلبية الاستهلاك، وسيؤدي ذلك إلى تفاقم الضغوط على الاقتصاد غير المنظم، الذي تضرر بشدة من الصدمات الناجمة عن الاغلاق المصاحب لجائحة كورونا، وخفض الإنفاق الحكومي على النفقات الرأسمالية، وتقييد الإنفاق على السلع والخدمات، وغير ذلك. ولكن انخفاض سعر العملة سيؤدي الى استرجاع تنافسية الاقتصاد العراقي اتجاه شركائه التجاريين.

سادساً: ضعف المؤسسات المالية

- تعاني المؤسسات المالية من ضعف هيكلي ناجم عن الأضرار التي لحقت بالبنى التحتية المؤسسية للبلاد، نتيجة للصراعات على مدى العقود الأربعة الماضية.
- تفاقم الوضع بسبب تسييس الخدمة المدنية، وانقسام الولاءات على مدى العقدين الماضيين.
- أصبحت المؤسسات العراقية غير قادرة على التعامل مع تعقيدات إدارة الموازنة في ظروف الأزمات، وغير مؤهلة لممارسة دور قيادي في تنمية الاقتصاد.

تعاني المؤسسات المالية في العراق، سيما وزارة المالية، من ضعف هيكلي ناجم عن الأضرار التي لحقت بالبنى التحتية المؤسسية للبلاد، نتيجة للصراعات على مدى العقود الأربعة الماضية، فكان تفاقم الوضع بسبب تسييس الخدمة المدنية، وانقسام الولاءات على مدى العقدين الماضيين. فأصبحت المؤسسات العراقية غير قادرة على التعامل مع تعقيدات إدارة الموازنة في ظروف الأزمات، وغير مؤهلة لتمارس دوراً قيادياً في تنمية الاقتصاد.

ان غياب السياسات والأنظمة المتماسكة لإدارة الإيرادات، سيما نظام "الإدارة المالية العامة (PFM)"، الى جانب استمرار اعتماد التعاملات الورقية في عملية احتساب الموازنة (بما يتضمنها من تخطيط وتدقيق وموافقة برلمانية وتنفيذ، وصولاً إلى مراقبة التنفيذ)، يجعل من المستحيل على الحكومة مراقبة الاداء المالي بشكل حقيقي وفعال، وتحديداً عمليات إدارة النقد برغم أهميتها البالغة خلال الأزمات المالية.

وبالإضافة الى ذلك، يفتقر العراق إلى ميزتين أساسيتين من ميزات الادارة المالية العامة، وهما "نظام ادارة المعلومات المالية المتكامل (IFMIS)"، الذي يربط إلكترونياً بين جميع وحدات الانفاق الحكومية، ويؤتمت وظائف تنفيذ الموازنة الأساسية، اضافة الى "حساب الخزينة الموحد (TSA)"، الذي يجمع كل الحسابات الحكومية في حساب خزينة واحد، حيث يعني ذلك افتقار الحكومة للسيطرة على كامل البيانات والمعلومات المتعلقة بمصادرها المالية وأرصدتها النقدية كافة.

سابعاً: اصلاحات الورقة البيضاء

- شخصت الورقة البيضاء على مر السنين هشاشة الاقتصاد في مواجهة الأزمات التي ازدادت بشكل طردي.
- المسبب الأساس للهشاشة، تمثل بالدور المتزايد للدولة في الاقتصاد والمجتمع، وهو ما ظهر جلياً في الموازنة الاتحادية.
- تعمقت نقاط الضعف القائمة، وصولاً الى الوضع الراهن الذي أصبحت فيه متقدمة ومتفاقمة للغاية.
- الزيادات الطردية غير المرنة للنفقات، سيما نفقات رواتب الموظفين والمتقاعدين، لا تتلاءم مع الإيرادات المتذبذبة التي تقل كثيراً عن تلك النفقات، وهو ما يجعل عملية معالجة الازمة المالية غير ممكن دون اللجوء إلى الخيارات الصعبة والمؤلمة.
- كلما أسرعت الدولة في اتخاذ إجراءات جادة وحازمة ومدروسة للتصدي لهذه الأزمة وأسبابها الجذرية، كلما زادت مساحة حماية أفراد المجتمع ككل، وخصوصاً من الفئات الأكثر ضعفاً وهشاشة.

شخصت الورقة البيضاء هشاشة الاقتصاد في مواجهة الأزمات التي ازدادت بشكل طردي على مر السنين. وفي كلا الأزمتين: (2007 – 2008) و (2014 – 2016) كانت الاختلالات الهيكلية هي المسبب الأساس للهشاشة، متمثلة بالدور المتزايد للدولة في الاقتصاد والمجتمع، والذي ظهر جلياً في الموازنة الاتحادية، والذي ادى الى انكماش اقتصادي حاد ومعاناة اقتصادية للناس. ولكن في اعقاب كل أزمة، كان هناك ارتفاع في أسعار النفط، مما أوجد فرصاً لتطبيق الإصلاحات الهيكلية لمعالجة الهشاشة. إلا أن تلك الفرص لم يتم استثمارها، بل اتبعت الدولة مزيداً من السياسات السلبية السابقة، بتأثير المطالب الاجتماعية، مما عمق نقاط الضعف القائمة، وصولاً الى الوضع الراهن الذي أصبحت فيه نقاط الضعف تلك متقدمة ومتفاقمة للغاية، ويرافقها تغييرات جذرية وديناميكية في أسواق النفط العالمية، مما يجعل عملية معالجة الازمة المالية غير ممكن دون اللجوء إلى الخيارات الصعبة والمؤلمة، بهدف تقليل احتمال حدوث انهيار أصعب وأكثر ايلاماً او تقليل حجم اثاره السلبية على اقل تقدير. فالزيادات الطردية غير المرنة

للنفقات، سيما نفقات رواتب الموظفين والمتقاعدين، لا تتلاءم مع الإيرادات المتذبذبة التي تقل كثيراً عن تلك النفقات، حيث لا تمتلك الدولة السيطرة على اتجاهات أو حجم تلك الإيرادات. بينما ستقود اجراءات تقليص النفقات الى معاناة اقتصادية لشرائح واسعة من الناس، فكلما أسرعت الدولة في اتخاذ إجراءات جادة وحازمة ومدروسة للتصدي لهذه الأزمة وأسبابها الجذرية، كلما زادت مساحة حماية أفراد المجتمع ككل، وخصوصاً من الفئات الأكثر ضعفاً وهشاشة.

شكل رقم (29)
امكانيات تحسين حصة الفرد في الناتج المحلي الاجمالي
نسبة الزيادة في الناتج المحلي الاجمالي للفرد

(المصدر: البنك الدولي، مذكرة اقتصادية للعراق، أيلول 2020. إذا طبقت إصلاحات شاملة وجذرية، لن تصحح مسار الاقتصاد فحسب، وانما ستحقق، مع الوقت، زيادة ملحوظة في حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي.)

تسعى الورقة البيضاء إلى تحقيق هدفين استراتيجيين اساسيين، الأول: هو الشروع في برنامج إصلاح جذري وفوري لوقف نزيف وعجز الموازنة (أي بمعنى نقل الاقتصاد المريض من وحدة العناية المركزة إلى ردهة العناية المتوسطة)، لتوفير المساحة المالية والزمنية الكافية لتنفيذ الإصلاح على المدى المتوسط. بينما يسعى الهدف الثاني في برنامج الإصلاح إلى وضع الاقتصاد والموازنة على مسار مستدام، يمثل المسار المشترك لخيارات المستقبل، فيمكن للبلد بعده ان يتخذ قراراته بشأن الاتجاه الاقتصادي النهائي (أي نقل الاقتصاد المريض من ردهة العناية المتوسطة إلى دور النقاهة وإعادة التأهيل). وبهذا، تستهدف الورقة البيضاء وصف العلاجات الضرورية العاجلة لتطبيقها فوراً وعلى المدى المتوسط (3 – 5 سنوات)، مما يوفر مدة كافية لوضع استراتيجية اقتصادية طويلة الأمد وتطبيقها وظهور نتائجها الاولية.

وإزاء ما تقدم في مجمله، فإن برنامج الإصلاح الذي تقدمه الورقة البيضاء يستهدف معالجة الخلل الهيكلي للاقتصاد العراقي، ويعالج كذلك التحديات التي طرحت سابقاً، من خلال سلسلة من الإصلاحات المذكورة في هذه الورقة، وضمن حزمة أولويات مهمة وعاجلة يتم تطبيقها على المدى المتوسط، وعلى النحو الآتي:

المحور الاول: تحقيق الاستقرار المالي المستدام. بهدف ابطاء النزيف المالي او إيقافه ومنح فرصة أطول لتحقيق الإصلاحات الهيكلية الأخرى.

المحور الثاني: تحقيق اصلاحات اقتصادية كلية وفق اسس استراتيجية، وإعطاء الأولوية للقطاعات الاقتصادية المنتجة وتوفير فرص عمل مستدامة. بهدف توفير بدائل اقتصادية حقيقية ومستدامة استناداً إلى القطاعات المنتجة التي يمكن تحريكها بشكل سريع لتعزيز القطاعات غير النفطية ومساهمتها في الناتج المحلي الاجمالي.

المحور الثالث: تحسين البنى التحتية الاساسية التي تسهم في نهوض قطاعات المستقبل. بهدف توفير الأرضية المناسبة لتوسيع قاعدة الاقتصاد وتنويعه وإعادة رسم مساراته الاستراتيجية بما يحقق التنافسية المطلوبة على المدى الطويل.

المحور الرابع: توفير الخدمات الأساسية وترشيد وتوجيه الرعاية الاجتماعية مع إعطاء الأولوية للشرائح الفقيرة، وحمايتها اثناء عملية الاصلاح وبعدها. بهدف تلبية الحاجات الملحة للمواطنين وتوفير الحماية اللازمة للشرائح الهشة اثناء عملية الإصلاح واجراءاتها العلاجية.

المحور الخامس: تطوير الحوكمة والبيئة القانونية والادارية لتمكين المؤسسات والافراد من تطبيق الإصلاح. بهدف اصلاح المؤسسات الأساسية ذات الدور الرائد في تطبيق الإصلاحات وضمان استدامة اثارها.

المحور الاول: تحقيق الاستقرار المالي المستدام

ان ما تقدم ذكره في الفقرات السابقة، يظهر أن العراق يعاني ظروفاً مالية صعبة، تتطلب حلولاً جذرية عميقة لعلاج تراكمات ثقيلة، استمرت على مدى أكثر من خمسة عقود من الزمن، أنهكت بناه التحتية وموارده المادية والبشرية.

وإن الإصلاحات الحقيقية المطلوبة – مهما كانت الجهود المبذولة لتطبيقها بشكل عاجل – تتطلب مدداً زمنية ملائمة لظهور نتائجها، بالشكل الذي يغير المسار العام الراهن نحو الاستقرار ثم النمو في الاتجاه الصحيح. كما إن الازمة الراهنة بطبيعتها هي هيكلية ومالية في الوقت ذاته، لذا لا بد ابتداءً من الشروع بإيقاف النزيف المالي الكبير، وتصحيح مسار النفقات، بما يمنح فرصة أكبر للإصلاحات الهيكلية لتأخذ دورها وتظهر نتائجها في تعزيز مسار التنمية وتحقيق النمو المطلوب في الاقتصاد ككل، فالاقتصاد الكلي هو المفتاح الأساس للحل، والذي تحدد الأولويات بموجبه. ولكن لا يمكن انتظار تحقيق نتائج الإصلاح الكلي في ظل التشوه الكبير والضغط الهائل على مالية الدولة، الامر الذي يتطلب اجراء إصلاحات مالية جوهرية وعاجلة، لا يمكن بدونها ضمان استدامة الوضع المالي للدولة، شريطة ان تتم تلك الإصلاحات بالاتجاه الذي يعزز نمو الاقتصاد الكلي واستدامته، وليس العكس.

ولا يمكن للاقتصاد العراقي – كما هو الحال في اقتصاديات الدول الأخرى – ان يزدهر وينمو دون تحقيق الاستقرار المالي في الموازنة العامة، وإصلاح المؤسسات المالية والبنية التحتية التي تمكن من ادارتها بشكل فعال. لذلك، فإن المحور الأول في هذه الورقة يركز على تحقيق الاستقرار المالي المستدام، وهو ما يتطلب: اولاً ترشيد النفقات من خلال اتخاذ إجراءات فورية، وأخرى على المدى المتوسط، قابلة للتطبيق في البيئة العراقية. وثانياً: زيادة الإيرادات وتحسين التدفق النقدي، وتوفير السيولة الضرورية لتغطية النفقات، وثالثاً: إصلاح أنظمة الإدارة المالية، لوضع الأسس اللازمة للإصلاح وتمكين المؤسسات من إدارة مالية الدولة بشكل فعال ومستدام.

ترشيد النفقات وزيادة الإيرادات وتحسين التدفق النقدي وإصلاح أنظمة الإدارة المالية

ترشيد النفقات

- تقليص عجز الموازنة الأولية إلى نسبة مستدامة بمقدار (3٪) من الناتج المحلي الإجمالي.
- تخفيض نسبة فاتورة الرواتب والأجور من الناتج المحلي الإجمالي من (25٪) إلى (12.5٪) خلال ثلاث سنوات
- إعداد وإطلاق التخصيصات التشغيلية والاستثمارية على نحو فصلي.
- إصلاح صندوق التقاعد وإيقاف تمويله من الموازنة بشكل تدريجي، وحصر الدفع بالصندوق فقط، مع المحافظة على مساهمة الدولة، ومراجعة تلك المساهمة، وتعديل القانون وفقاً لذلك.
- تخفيض اجمالي الدعم الحكومي كنسبة مئوية من الناتج المحلي الاجمالي ليصل الى نسبة (5٪).
- خفض الدعم المالي للشركات المملوكة للدولة بنسبة (30٪) سنوياً.

زيادة الإيرادات وتحسين التدفق النقدي

- تحصيل الإيرادات لجميع استخدامات الكهرباء على أساس سعر الوقود الحقيقي في السوق العالمي.
- مراجعة دعم الوقود للشركات العامة.
- تفعيل برنامج استرداد الأموال المهربة والمسروقة.
- وضع وتطبيق برنامج لبيع بعض الأصول الحكومية بما يحقق المصلحة العامة.
- إصدار سندات وصكوك وطنية، وعرضها للتداول العام، بالتنسيق مع البنك المركزي العراقي.
- زيادة ايرادات الكمارك والضرائب بتحسين الادارة والتحصيل.

إصلاح أنظمة الإدارة المالية

- تنفيذ مشروع "نظام ادارة المعلومات المالية المتكامل (IFMIS)" لتحديث الإدارة المالية العامة و"حساب الخزانة الموحد (TSA)".
- تنفيذ احصاء شامل لموظفي الدولة من أجل تطبيق نظام إلكتروني للموارد البشرية ومواءمة الرواتب والمخصصات الحكومية وفق المعايير الدولية.
- وضع أُسس موازنة مبنية على اساس البرامج (PBB).
- دراسة سعر الصرف الحالي للدولار مقابل الدينار.
- إنشاء مجموعة استشارية تضم خبراء اقتصاد ذوي خبرة وسمعة دولية لإسناد عملية الإصلاح.

أولاً: ترشيد النفقات

أ. تقليص العجز الأولي في الموازنة العامة إلى نسبة مستدامة بمقدار (3٪) من الناتج المحلي الإجمالي خلال السنوات الثلاث المقبلة (يبلغ العجز حالياً (20٪) من الناتج المحلي الاجمالي).

ب. تخفيض فاتورة الرواتب والأجور من (25٪) من الناتج المحلي الإجمالي إلى (12.5٪) خلال ثلاث سنوات، وذلك من خلال القيام بإجراءات، منها: اقتصار عمليات التوظيف الجديدة والاستبدال في القطاع العام على الضرورية جداً منها وبموافقات استثنائية من الجهات المعنية والعليا، وعزل كشوفات رواتب الشركات العامة الممولة ذاتياً والمؤسسات الإدارية عن التمويل الحكومي المركزي، وتحديد سقف اعلى لرواتب الموظفين في الوزارات ووحدات الإنفاق المالي بما يحقق العدالة ويقلل الفوارق.

ج. إعداد وإطلاق التخصيصات التشغيلية والاستثمارية على نحو فصلي، وتطوير القواعد والتنظيمات التي تخص النفقات الاساسية في الموازنة والمشاريع الاستثمارية، ومتابعة الالتزام والامتثال وإرسال التقارير المحاسبية والتدقيقية.

د. إصلاح صندوق التقاعد من خلال إيقاف تمويله من الموازنة بشكل تدريجي، وحصر الدفع بالصندوق فقط، مع المحافظة على مساهمة الدولة، ومراجعة تلك المساهمة، وتعديل القانون وفقاً لذلك.

هـ. إنشاء نظام دعم قائم على اساس الأداء والجدارة للمؤسسات المملوكة للدولة والمؤسسات الإدارية، وخفض الدعم المالي للشركات العامة بنسبة (30٪) كل عام لمدة ثلاث سنوات.

و. تطبيق تخفيض على اجمالي الدعم الحكومي كنسبة مئوية من الناتج المحلي الاجمالي ليصل الى نسبة (5٪) خلال ثلاث سنوات (الدعم الحالي يبلغ حوالي (13٪) من الناتج المحلي).

ثانياً: تعزيز الإيرادات وتحسين التدفق النقدي

أ. تطبيق عملية حسابية اقتصادية لقيمة الكهرباء بما يتوافق مع أسعار الوقود الحقيقي في السوق العالمي، وتحصيل الإيرادات لجميع استخدامات الكهرباء بشكل مبني على هذا السعر.

ب. مراجعة دعم الوقود للشركات العامة.

ج. تفعيل برنامج استرداد الأموال المهربة والمسروقة.

د. وضع وتطبيق برنامج لبيع بعض الأصول الحكومية لأجل تحسين ادائها، بما يتوافق مع المصلحة العامة، وتشجيع الاقتصاد الوطني، وتحقيق الاستثمار الأمثل لها.

هـ. إصدار سندات وصكوك وطنية، وعرضها للتداول العام في سوق العراق للأوراق المالية، بالتنسيق مع البنك المركزي العراقي.

و. زيادة ايرادات الكمارك والضرائب بتحسين الادارة والتحصيل، وتطوير نظام ضريبي جديد بشكل نسب بسيطة وعادلة ومتساوية من المعدلات الضريبية، وبضمنها الضرائب غير المباشرة والضرائب العقارية وجميع ما يتقاضاه الموظف، بما في ذلك الرواتب والمخصصات والحوافز والعلاوات وغيرها من اشكال الدخل، وأتمتة اقسام العمل كافة، واستحداث رقم الهوية الضريبية (TIN) للمواطنين كافة للتمكن من اجراء تقييم ضريبي الكتروني.

ثالثاً: إصلاح انظمة الإدارة المالية

أ. الإسراع في تنفيذ مشروع "نظام ادارة المعلومات المالية المتكامل (IFMIS)" لتحديث الإدارة المالية العامة و"حساب الخزانة الموحد (TSA)"، بالتعاون مع البنك الدولي.

ب. تنفيذ احصاء شامل لموظفي الحكومة من أجل تطبيق نظام إلكتروني للموارد البشرية مرتبط بأنظمة الرواتب وقواعد البيانات الأخرى، وتطوير نظام أساسي لإدارة الهويات التعريفية لجميع موظفي القطاع العام.

ج. مواءمة الرواتب والمخصصات الحكومية وفق المعايير الدولية، ومراجعة الدرجات على نحو منسجم وعقلاني، وتطوير وإنشاء هدف مالي متوسط الأمد لأجور ورواتب القطاع العام.

د. إعادة هيكلة الدين الحكومي المحلي.

هـ. تعديل قانون وزارة المالية لتحديثها وإعادة هيكلتها وفق أحدث المعايير الدولية، وإجراء تقييم لوظائفها ومسؤولياتها بهدف جعلها الجهة التنفيذية الوحيدة المعنية بتطبيق السياسة المالية، وتأسيس وتنفيذ ومراقبة نظام الإدارة المالية العامة (PFM)، بحيث تتحمل الوزارة المسؤولية كاملةً في تنفيذه ومراقبة ادائه.

و. بناء القدرات والمهارات الفنية والإدارية لمنتسبي وزارة المالية، وللدرجات كافة، وإنشاء معهد متخصص في مجال إدارة المالية العامة للتدريب وتعزيز كافة مهارات الموظفين من الدرجات المتوسطة والعليا والمباشرة بوزارة المالية اولاً وبعدها الانتقال لتشمل كادر القطاع العام ككل.

ز. تعزيز القدرات الاقتصادية والمالية لوزارة المالية، بما يمكنها من جمع البيانات والتنبؤ بها، وإعداد تقارير عوامل الاقتصاد الكلي.

ح. تفعيل البترو-دولار وواردات الكمارك والتزامات تقاسم العائدات للمحافظات، وحسب القوانين النافذة.

ط. وضع إطار موازنة عامة مبنية على اساس البرامج (PBB) وتطبيقه على المدى المتوسط (3 – 5 سنوات) لتتضمن إعادة الهيكلية المؤسساتية وبناء القدرات، واصدار تقارير الموازنة ربع السنوية لأغراض التدقيق والرقابة.

ي. إعادة النظر في تصميم وتمويل الموازنة الاستثمارية بما يضمن تمويل المشاريع على مدى عمر المشروع، للحيلولة دون حصول تلكؤ بتأثير تأخر إقرار وتطبيق الموازنة.

ك. إقامة الهياكل والنظم الرسمية المستدامة لتطبيق مبادئ الفيدرالية المالية.

ل. دراسة سعر الصرف الحالي للدولار مقابل الدينار، والاخذ بنظر الاعتبار متطلبات الاستقرار المالي والنقدي، وتحقيق القدرة التنافسية للاقتصاد العراقي.

م. تحسين إطار الاستثمار العام من خلال وضع اهداف استثمار عام متوسطة المدى كجزء من الناتج المحلي الإجمالي، وإعادة تحديد نظام إدارة الاستثمار العام (PIM) بناءً على أفضل الممارسات الدولية، وربط الاستثمارات العامة بالإطار الاستراتيجي الوطني والقطاعي، وتفعيل نظام المتابعة المركزية لمراجعة ومراقبة تنفيذ المشروع والتدقيق وتقديم التقارير والتقييم ومحاسبة المقصرين، ودمج نظام قياس الناتج المحلي الإجمالي مع نظام المعلومات الادارية المالية المتكامل.

ن. إنشاء مجموعة استشارية تضم خبراء اقتصاد ذوي خبرة وسمعة دولية لإسناد عملية الإصلاح.

المحور الثاني: تحقيق اصلاحات اقتصادية كلية وفق اسس استراتيجية، وإعطاء الأولوية للقطاعات الاقتصادية المنتجة وتوفير فرص عمل مستدامة

تمر منطقتنا والعالم بتغيرات اقتصادية واجتماعية متسارعة، تفرض تحديات كبيرة على البلد، مما يستدعي وضع الخطط الاستراتيجية واتخاذ الإجراءات المطلوبة لحماية المجتمع والدولة من الازمات الكبرى والتقلبات الاقتصادية الناتجة عنها. ويتطلب تحقيق النمو المستدام والرفاه أن يكون الاقتصاد العراقي منافساً منتجاً بما يضمن تحقيق مستقبل زاهر للشعب العراقي ولأجياله القادمة. فالاقتصاد لا يزال يعاني من تشوهات بنيوية، منها الانخفاض المستمر في الإنتاجية، والاعتماد المفرط على الإيرادات الناتجة عن تصدير النفط الخام، والتخلف الكبير للقطاع المالي، وغياب تحديد الأولويات الاستراتيجية بهدف التركيز على تنميتها، بما يسمح بإنتاج قاطرات جديدة مستدامة تسحب قطار النمو المستدام نحو المستقبل.

إن اصلاح الاقتصاد الكلي كفيل بحل قسم مهم من التحديات المجتمعية والخدمية والأمنية وغيرها، بما في ذلك توفير الحياة الكريمة للمواطنين وخلق فرص العمل اللائقة بهم، سيما ما يتعلق بتمكين القطاع الخاص من لعب دوره الأساس في التنمية وتوفير الخدمات. فالاصلاح الاقتصادي هو المفتاح الأساس لباقي الإصلاحات، وهو الأولوية الأساسية التي يجب ان تؤخذ بنظر الاعتبار في البرامج والتشريعات والخطط الآنية والمستقبلية. لذلك تم تخصيص المحور الثاني من هذه الورقة البيضاء لوضع منهج يهدف إلى تحقيق إصلاحات اقتصادية كلية وفق أساس استراتيجية.

ولتحقيق نقلة نوعية في الاقتصاد الكلي على المدى المتوسط، تم تحديد اهم الممكّنات الضرورية والقطاعات التي يمكن ان تمثل رافعات للاقتصاد الكلي وعلاج لتشوهاته. ويشمل ذلك: أولا: تأهيل القطاع المالي، بما في ذلك اصلاح المصارف الحكومية، وتمكين المصارف الاهلية من لعب دورها المطلوب، وتطبيق المعايير المحاسبية الدولية، وتطوير قطاع التأمين، والارتقاء بسوق الأوراق المالية. وثانياً: منح الأولوية للقطاعات المحركة للاقتصاد، والتي تمتلك حالياً مقومات افضل للنهوض السريع، وتوفير فرص العمل، وتعزيز الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي وميزان المدفوعات، او التي تمثل فرصاً استراتيجية كبيرة

للاقتصاد العراقي، ويشمل ذلك قطاعات الزراعة والنفط والغاز. وثالثاً: تمكين القطاع الخاص من أخذ دوره المطلوب في الإنتاج والنمو وتحقيق القيمة المضافة وتوفير فرص العمل، من خلال تفعيل صندوق دعم القطاع الخاص، وتبسيط الإجراءات وتقديم المساعدات غير المالية له، ودفع المستحقات المتأخرة للقطاع الخاص على الحكومة. ورابعاً: هيكلة الشركات العامة الممولة ذاتياً وتحويلها من عوامل ضغط على الاقتصاد والموازنة العامة إلى عوامل دعم لهما. وخامساً: تفعيل الاشغال العامة بهدف توفير فرص عمل سريعة، وزيادة إنتاجية القطاع العام، وامتصاص العمالة الفائضة والبطالة المقنعة. وسادساً: وضع استراتيجية وطنية للتعليم والتدريب بهدف زيادة الإنتاجية، وتوفير الموارد البشرية المطلوبة وفقاً لاحتياجات السوق، وربط مخرجات التدريب والتعليم بمدخلات سوق العمل المستقبلية.

أولاً: تأهيل القطاعات المالية

تأهيل القطاعات المالية من خلال اصلاح المصارف الحكومية، وتطوير المصارف الاهلية، وتطوير قطاع التأمين، والارتقاء بسوق الأوراق المالية

- معالجة مستوى رساميل المصارف الحكومية كافة، وتنظيم عملية زيادة رساميلها اذا اقتضى الامر، وانشاء وتفعيل النظام المصرفي الأساسي Core Banking System في مصرفي الرافدين والرشيد.
- تسريع وتيرة تطوير الخدمات المصرفية الإلكترونية، والخدمات المصرفية عبر الهاتف المحمول.
- تفعيل نظام التأمين على الودائع من أجل تعزيز ثقة المودعين بالقطاع المصرفي الخاص.
- استكمال تطبيق الانظمة المحاسبية الدولية (IFRS) في المصارف كافة، لتحسين ممارسات الشفافية لديها.
- زيادة السقوف التأمينية التي تمكن شركات التأمين من تغطية المشاريع الاقتصادية الكبيرة.
- تشريع قانون جديد للأوراق المالية، ومراجعة التعليمات الخاصة بإنشاء المصرف الحافظ.
- فتح أسواق تخصصية أخرى، مثل سوق السلع، وسوق تداول العملات (الفوركس).

أ. القطاع المصرفي

يهدف اصلاح هذا القطاع الى "اصلاح المصارف الحكومية نحو العمل بمعايير تجارية، وتقليل هيمنتها على القطاع المصرفي، وفسح المجال امام المصارف الاهلية لضمان تطوير القطاع وأخذ دوره كرافعة للاقتصاد العراقي، وانهاء دور المصارف الحكومية كذراع لتمويل الانفاق الحكومي، والعودة الى استقلالية هذه المصارف عن وزارة المالية، واستعادة ثقة الاهالي بالقطاع المصرفي عموماً"، وذلك عبر الخطوات الآتية:

1. معالجة مستوى رساميل المصارف الحكومية كافة، وتنظيم عملية زيادة رساميلها إذا اقتضى الامر.

2. انشاء وتفعيل النظام المصرفي الأساسي Core Banking System في مصرفي الرافدين والرشيد، والاستمرار بالخطوات المتخذة سابقاً باتجاه إعادة هيكلة هذين المصرفين بعد اجراء المراجعة المالية الكاملة من قبل شركات التدقيق الدولية.

3. تعيين مكتب محاماة دولي لإجراء تدقيق كامل للموقف الدولي القانوني لمصرفي الرافدين والرشيد، من أجل إعادتهما الى التعاملات الدولية.

4. إعادة النظر بقانون المصرف الصناعي وزيادة رأسماله، لغرض توسيع قاعدة أعماله، وتقديمه كأنموذج لإصلاح المصارف الحكومية الأخرى.

5. تسريع وتيرة تطوير الخدمات المصرفية الإلكترونية، والخدمات المصرفية عبر الهاتف المحمول، لتصبح الوسيلة الأساسية لنظام المدفوعات، لتشجيع زيادة الوصول إلى الخدمات المصرفية التقليدية وتعزيز الشمول المالي.

6. تعزيز قدرة البنك المركزي على اداء وظائفه الرقابية، وتمكينه من الاشراف الفعال على القطاع المصرفي وتنظيمه، وبما يشمل سلطة الدمج القسري للمصارف ذات الأداء المتدني.

7. تنفيذ نظام التأمين على الودائع من أجل تعزيز ثقة المودعين بالقطاع المصرفي الخاص.

8. استكمال تطبيق الانظمة المحاسبية الدولية (IFRS) في المصارف كافة، لتحسين ممارسات الشفافية لديها، وحسب تعليمات البنك المركزي بهذا الخصوص.

9. توفير البيئة الملائمة لتشجيع المصارف الاهلية على الإقراض المحفز للاقتصاد، والابتعاد عن التركيز على توليد الإيرادات من خلال اصدار الضمانات ونافذة العملة والرسوم الأخرى.

10. تبني آليات السوق في تحديد سعر الفائدة والارباح للأسواق المالية العراقية.

ب. قطاع التأمين

تهدف خطة اصلاح قطاع التأمين الى "تطوير قطاع التأمين بما يضمن تحقيق بيئة مستقرة للاقتصاد، وزيادة مساهمة القطاع في الناتج المحلي الإجمالي، وزيادة إقبال الافراد والمؤسسات على التأمين"، وذلك من خلال:

1. إفساح المجال أمام شركات التأمين العراقية لتوسيع خدماتها في العراق، عن طريق وضع مخصصات للشركات العاملة في هذا المجال للاستفادة من شركات التأمين العراقية لتغطية التأمين على الأصول في العراق، وذلك من خلال تعديل التشريعات ذات الصلة.

2. تعيين مستشار خارجي لإعداد مخطط هيكلي لشركات التأمين الحكومية، ورفع المستوى الفني للكوادر العاملة، وتنشيط الوعي التأميني لدى الجمهور، واعداد دراسة جدوى لشبكة فروع الشركات.

3. زيادة السقوف التأمينية التي تمكن شركات التأمين من تغطية المشاريع الاقتصادية الكبيرة، وضمان حصول الشركات الأجنبية العاملة في العراق على التغطية التأمينية من الشركات العراقية، وقيام ديوان التأمين بتحليل رأسمال الشركات للعمل معها على زيادته تدريجياً.

4. تطوير المنتجات التأمينية الحالية، وإضافة أخرى جديدة لتوسيع القطاع، وتحسين التحليل التأميني لمختلف الشركات والسكان، وتضمين قطاع التأمين الاليكتروني تدريجياً.

5. تحسين إدارة الاستثمار من خلال فهم السندات الاستثمارية الحقيقية لشركات التأمين، وتوظيف الأموال من خلال زيادة الاستثمار في مختلف المشاريع، وفي أسواق المال الأجنبية تماشياً مع أفضل الممارسات العالمية، مقابل تقليل الودائع المصرفية بشكل تدريجي.

6. وضع ضوابط تنظم الحصول على وثيقة التأمين في حالات عقود الايجار والبيع للعقارات (التجارية فقط)، والاستيرادات، والقروض السكنية والصناعية، وقروض السيارات، والتأمين الصحي في القطاعين العام والخاص، والسماح للقطاع بتغطية القروض والتسهيلات المصرفية.

7. استحداث احكام للبنوك، بالتعاون مع البنك المركزي العراقي والجمعية المصرفية العراقية الخاصة، لتزويد شركات التأمين بالخدمات المصرفية التي تقدمها.

8. إلزام مختلف الجهات الرسمية وغير الرسمية بتوفير التغطية التأمينية، ومن ذلك الجهات المشغلة للمحولات الكهربائية، ومحطات الوقود، والتأمين الصحي لموظفي القطاع الحكومي، والكيانات الصناعية، والسفن والبضائع المنقولة عليها، والمنشآت النفطية والمصافي، ومزارع الدواجن، والشاحنات الحاملة للمنتجات بأكثر من اربعة اطنان.

ج. سوق الأوراق المالية

يتمثل هدف هذه المبادرة في "الارتقاء بسوق المال ليكون بيئة جاذبة للاستثمار، تتسم بالكفاءة والعدالة والشفافية، من خلال خلق الثقة بسوق الأوراق المالية، وتنظيم ومراقبة وتطوير أسواق الأوراق المالية والشركات العاملة في هذا المجال"، وهو ما يتطلب الآتي:

1. إعادة تشكيل مجلس هيئة الأوراق المالية.

2. الإسراع بتشريع قانون جديد للأوراق المالية، وتفعيل المفاهيم الجديدة فيه مثل حوكمة الشركات، وأسهم الخزينة، ومعايير المحاسبة الدولية.

3. مراجعة التعليمات رقم 17 لسنة 2012 الخاصة بإنشاء المصرف الحافظ (الحافظ الأمين)، في سوق العراق للأوراق المالية، وذلك لإزالة العوائق الحالية أمام تقديم هذه الخدمة من المصارف.

4. الاتجاه نحو خصخصة بعض الشركات العامة بتحويلها الى شركات مساهمة مختلطة، لتحسين أدائها، بما يتوافق مع المصلحة العامة، وتشجيع الاقتصاد الوطني، مما سيقود الى زيادة عدد الشركات المدرجة في السوق المالي، وزيادة الاستثمار الوطني والاجنبي المباشر في سوق العراق للأوراق المالية، وبالتالي زيادة واردات الدولة من إيرادات تلك الشركات.

5. تحديث التعليمات الحالية التي لا ترتبط بالقانون مثل التداول بالهامش، وتعديل فترة المقاصة، والسوق الثالث، وتوسيع صلاحيات الوسطاء.

6. فتح أسواق تخصصية أخرى في البلد تحت مظلة هيئة الأوراق المالية مثل سوق السلع بالتعاون مع الهيئات المناظرة في الدول الأخرى، وسوق تداول العملات (الفوركس).

ثانياً: القطاعات المحركة للاقتصاد

تفعيل القطاعات المحركة للاقتصاد بما في ذلك الزراعة والنفط والغاز

القطاع الزراعي

- إعداد قانون حديث لقطاع الزراعة يشمل الاصلاح المؤسسي ومراجعة القوانين النافذة او الغاءها.
- تفعيل صندوق الإقراض الزراعي الميسر، وإحداث تعديلات في المصرف الزراعي التعاوني.
- تحسين سلسلة القيمة المضافة كاملة من بدايتها الى نهايتها ووضع محفزات وسياسات ترويجية لجذب الاستثمار الخاص، والسماح بتصدير المنتجات الزراعية والحيوانية.
- بناء الثقة مع الفلاح والتزام الحكومة بوعودها، سيما في إطلاق مستحقات الفلاحين والتشديد على إجراءات حماية المنتج المحلي الزراعي وفق الروزنامة الزراعية.
- توجيه الاهتمام الى التنمية الريفية الشاملة، بما يشمل توفير البيئة الملائمة لإعادة احياء التعاونيات، وزيادة تخصيصات الموازنة للطرق الريفية ونظم الري.
- تفعيل العمل ببطاقة المزارع والمستثمر الزراعي الالكترونية.

قطاعا النفط والغاز

- تعزيز القابلية الإنتاجية من الحقول الحالية، وزيادة أنشطة الاستكشاف والتنقيب لغرض زيادة الاحتياطيات. ومراجعة السياسات التعاقدية مع الشركات العالمية، بما يتوافق مع مصلحة البلد وينسجم مع تطورات الأسواق العالمية.
- تنفيذ مشروع الجنوب المتكامل على شكل مراحل، وإنجاز مشاريع تحسين البنزين، وحسم ملفات المصافي الاستثمارية، والمشاريع الأخرى.
- اصلاح البنية التحتية لشبكات نقل الغاز الطبيعي والسائل والمنتجات النفطية والنفط الخام (الداخلية).
- استقطاب المستثمرين لاقامة مجمع بتروكيمياويات يؤسس لمدينة وانشطة صناعية.
- أتمتة قطاع التوزيع، وإدخال شركات رصينة محلية وإقليمية وعالمية متخصصة، وتحرير أسعار البنزين المحسن.
- تأسيس شركة غاز وطنية، تشرع بقانون يتيح لها تأسيس شركات مشاركة، ووضع سياسة خاصة لقطاع الغاز، تعزز انتاج الغاز الوطني، وتنهي الاعتماد على الغاز المستورد.
- وضع اطار عمل لمشاركة القطاع الخاص، والسماح باستثمار الشركات العالمية في صناعة الغاز الطبيعي في العراق، والاشراف على تنفيذ عقود جولات التراخيص الغازية.

أ. القطاع الزراعي

يتمثل هدف هذه المبادرة في "استدامة وتنمية القطاع الزراعي واستثمار نجاح المواسم الزراعية (2019 – 2020) لزيادة الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي، وتوفير فرص عمل في القطاع الخاص، وتحقيق الامن الغذائي، والحد من الهجرة من الريف الى المدينة"، وذلك من خلال الخطوات الآتية:

1. إعداد قانون جديد لقطاع الزراعة، يشمل الاصلاح المؤسسي، ومراجعة القوانين القديمة او الغائها، وبضمن ذلك تعديل قانون ايجار الأراضي الزراعية، ووضع حلول عملية فيما يخص حيازة الاراضي وادارتها واستخدامها، ومعالجة قضايا مثل التحضر، وحل النزاعات حول الأراضي، وايقاف المحسوبية في حيازة الاراضي وتوزيعها.

2. تحسين سلسلة القيمة الكاملة من بدايتها (الأرض والمدخلات) الى نهايتها (مخرجات الزراعة ومدخلات القطاعات المعتمدة على الزراعة)، واستهداف أهم فرص زيادة مساهمة القطاع الزراعي في الناتج المحلي الإجمالي.

3. تفعيل صندوق الإقراض الزراعي الميسر، وإحداث تعديلات في المصرف الزراعي التعاوني للتأكيد على مراقبة الائتمان، واتاحة ذلك للفلاحين من اصحاب المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم.

4. وضع محفزات وسياسات ترويجية لجذب الاستثمار الخاص، وتشجيع الفلاحين على استخدام تقنيات الري الحديثة، والاستثمار في انشاء المخازن المبردة والصومعات القريبة من الأراضي الإنتاجية لحفظ المحاصيل الزراعية، وإطالة موسم التسويق وتعزيز استقرار الأسعار وعوائد الفلاحين.

5. التركيز على دعم المخرجات، والتشديد على بناء الثقة مع الفلاح والتزام الحكومة بوعودها، سيما في إطلاق مستحقات الفلاحين، مقابل تخفيض نسب الدعم تدريجياً بما يقارب أسعار السوق العالمية ويقلل محفزات التهريب.

6. توجيه الاهتمام الى التنمية الريفية الشاملة، بما يشمل توفير البيئة الملائمة لإعادة احياء التعاونيات، وزيادة تخصيصات الموازنة للطرق الريفية ونظم الري، والمحافظة على الاراضي واستعادتها.

7. السماح بتصدير المنتجات الزراعية والحيوانية، وتشجيع ذلك من خلال الترويج والدعاية، وتفعيل صندوق دعم الصادرات.

8. قيام المنافذ الحدودية كافة، والجهات الأمنية، والجهات الأخرى، بالتشديد على إجراءات حماية المنتج المحلي الزراعي وفق الروزنامة الزراعية، والالتزام الصارم بذلك.

9. تفعيل العمل ببطاقة المزارع والمستثمر الزراعي الالكترونية، وربطها بآليات الدفع للفلاحين، مما يساعد المصارف على تقييم القدرة الائتمانية للفلاحين، وتوفير رأس المال العامل اثناء الموسم.

ب. قطاعا النفط والغاز

يهدف اصلاح هذين القطاعين الى "زيادة فاعلية الأداء في القطاعين من خلال تطبيق منهجية تجارية ومعايير الحوكمة فيهما، والإسراع بتشريع قانون النفط والغاز الاتحادي، وفصل مسارات العمل التنظيمي عن الإداري، والانتقال تدريجياً من نهج تقوده الدولة الى نهج قطاع خاص تشرف عليه وتراقبه الدولة".

1. قطاع النفط

تهدف هذه المبادرة الى "تعزيز فاعلية قطاع النفط في الاداء المؤدي الى زيادة واردات الدولة من مختلف الأنشطة التي يتولاها داخلياً وخارجياً"، وذلك من خلال:

أ. تشريع وتعديل القوانين والأنظمة الضرورية، مثل قانون الاستثمار في المصافي وقانون استيراد وبيع المنتجات النفطية، وقانون تنظيم وزارة النفط، وتنظيم آلية تعاقدية على طول سلسلة القيمة، والآليات التعاقدية بين وزارة النفط والجهات المستفيدة، وقانون شركة النفط الوطنية.

ب. دمج عدد من الدوائر والشركات العامة ذات النشاط المتشابه والمرتبطة بوزارة النفط.

ج. البدء بزيادة الإنتاج وتعزيز القابلية الإنتاجية من الحقول الحالية بعد انتهاء التزام العراق بتعهداته وفق اتفاق أوبك بلس.

د. زيادة أنشطة الاستكشاف والتنقيب لغرض زيادة الاحتياطيات، وتكثيف برامج زيادة الإنتاج فيما بعد.

هـ. تنفيذ مشروع الجنوب المتكامل على شكل مراحل، وإنجاز مشاريع تحسين البنزين، وحسم ملفات المصافي الاستثمارية، والمشاريع الأخرى.

و. اصلاح البنية التحتية لشبكة نقل الغاز الطبيعي والسائل والمنتجات النفطية والنفط الخام (الداخلية)، وتوحيد المشغل لهذه الشبكة، وتوسيع منظومة التصدير، وإنجاز مشروع المراقبة والسيطرة.

ز. حسم موضوع مشروع النبراس في مجال البتروكيمياويات، أو استقطاب المستثمرين لإقامة مجمع بتروكيمياويات يؤسس لمدينة وانشطة صناعية (سلسلة قيمة مضافة).

ح. أتمتة قطاع التوزيع، وإدخال شركات رصينة محلية وإقليمية وعالمية متخصصة بنشاط تسويق وتوزيع المشتقات النفطية، وتحرير أسعار البنزين المحسن.

ط. السعي لتوفير خزين للنفط العراقي قرب مناطق الاستهلاك الرئيسة، مما يتيح توفير هامش للمناورة التسويقية وافضلية لتلبية حاجة الزبائن، وذلك من خلال التأجير او إقامة الشراكات، وكذلك الدخول بشراكات في مصافي خارجية لضمان ديمومة أسواق النفط العراقي، والدخول في مجال تصدير المنتجات النفطية، بالإضافة الى سد احتياج السوق المحلي.

ي. وفي إطار الإصلاح المالي وعلاقته بإصلاح قطاع النفط، يتم مراجعة السياسات التعاقدية الحالية والمستقبلية مع الشركات العالمية، بما يتوافق مع مصلحة البلد وينسجم مع تطورات الأسواق العالمية.

ك. وضع آلية مدروسة لتكون بديلاً للآلية المعمول بها حالياً في تسويق النفط الخام المخصص للاستهلاك المحلي، على أن تعود عائداته الى الخزينة العامة، مع مراعاة حماية شركات الاستخراج والمصافي والتوزيع، وعدم التسبب بارتفاع أسعار المنتجات الأساسية على المستهلك المحلي.

2. قطاع الغاز

تهدف هذه المبادرة الى "تطوير الهيكلية الإدارية والمالية لقطاع الغاز بما يجعله قطاعاًيعمل بنظام مؤسساتي اقتصادي، يحقق الاستثمار الأمثل للغاز لتحقيق مردودات اقتصادية عالية"، وذلك من خلال الخطوات الآتية:

أ. تأسيس شركة غاز وطنية، تشرع بقانون يتيح لها تأسيس شركات مشاركة تعمل باتجاه الإنتاج والمعالجة، وكذلك التجميع والنقل.

ب. وضع سياسة لقطاع الغاز، تتضمن تحديد الأولويات وزيادة التركيز والترابط والفاعلية، من أجل تعزيز استثمار الغاز الوطني، من خلال استثمار الغاز المصاحب بدل حرقه، وتطوير حقول الغاز الطبيعي، مما سينهي الاعتماد على الغاز المستورد.

ج. وضع إطار عمل لمشاركة القطاع الخاص، وبشكل شفاف وتنافسي، استناداً الى معايير مستدامة، ونماذج لعقود مترابطة.

د. السماح باستثمار الشركات العالمية في صناعة الغاز الطبيعي في العراق.

هـ. الاشراف على تنفيذ عقود جولات التراخيص الغازية، وبناء مجمعات غاز متكاملة ضمن بعض الحقول (ارطاوي، وميسان، والناصرية).

ثالثاً: القطاع الخاص

توفير البيئة الملائمة لتحقيق زيادة فعلية في مساهمة القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي

- تمويل مشاريع القطاع الخاص من خلال انشاء صندوق مدعوم من الجهات الحكومية والمصارف الخاصة، وتخصيص جزء من المنح الخارجية.
- قيام وزارة المالية بإصدار سندات دعم الاقتصاد العراقي، بالدولار والدينار، وبقيمة (5) ترليون دينار، قابلة للزيادة.
- توسيع برامج الشراكة بين القطاعين العام والخاص، عبر تشريع قانون الشراكة بين الشركات العامة والخاصة.
- تقوية سياسات حماية المنتج والمستهلك من خلال السيطرة على المنافذ، ووضع سياسات ديناميكية للتعرفة على الاستيرادات، وإجراءات التقييس والسيطرة النوعية.
- تسهيل عمل القطاع الخاص في مجالات بدء العمل التجاري، مثل الرخص التجارية، وتسجيل الشركات لا مركزياً، وفق قاعدة بيانات شاملة.
- اجراء تعديلات على بعض القوانين الأساسية المتعلقة بالاقتصاد والاعمال، مثل قانون الشركات، وقانون التأمين، وقانون الاعسار بهدف تحسين بيئة الأعمال وتحديث البنية القانونية المنظمة لها.
- تسديد المستحقات المتأخرة بعد عام 2014 لمقاولي المشاريع الحكومية، والفلاحين، والمستثمرين في انتاج وبيع الكهرباء، وأية مستحقات أخرى للقطاع الخاص المحلي، وكذلك تعويضات هيأة دعاوى الملكية.

تهدف هذه المبادرة الى "تحقيق زيادة فعلية في مساهمة القطاع الخاص في مجمل النشاط الاقتصادي للبلد، بما يجعله الرافعة الأساسية للاداء الاقتصادي، ومعالجة البطالة الحالية والبطالة المستقبلية، وتقليل الضغط على القطاع العام".

أ. تفعيل صندوق دعم القطاع الخاص

يهدف انشاء هذا الصندوق الى "تطوير القطاع الخاص وزيادة حصته في النشاطات الاقتصادية، بما يسهم في انتعاش الاقتصاد العراقي ويحقق فوائد اجتماعية"، وذلك من خلال:

1. تمويل مشاريع القطاع الخاص من خلال انشاء صندوق مدعوم من الجهات الحكومية والمصارف الخاصة، وتخصيص جزء من المنح الخارجية، وتطوير بيئة الاستثمار الأجنبي.
2. قيام وزارة المالية بإصدار سندات دعم الاقتصاد العراقي، بالدولار والدينار، وبقيمة (5) ترليون دينار، قابلة للزيادة، وبفائدة مشجعة لكل منهما.
3. إعادة تشكيل اللجنة العليا للإقراض في مكتب رئيس الوزراء لتفعيل مبادرة البنك المركزي لدعم القطاع الأهلي.
4. تشجيع المصارف الحكومية والأهلية على منح قروض صغيرة، لأصحاب المهن ممن لا يستلم راتباً من الدولة، لتطوير مهنهم او ممارسة مهنة جديدة.
5. تقوية الأنظمة والاشراف والرقابة القطاعية من خلال فرض إجراءات تقارير الحسابات.
6. توسيع برامج الشراكة بين القطاعين العام والخاص، عبر تشريع قانون الشراكة بين الشركات العامة والخاصة، ووضع القواعد والاجراءات الفنية المفصلة لتنفيذه.
7. تبسيط إجراءات الاستثمار، من خلال فرض النافذة الواحدة والسماح بإنشاء شركات الخدمات.
8. تقوية سياسات حماية المنتج والمستهلك من خلال السيطرة على المنافذ، ووضع سياسات ديناميكية للتعرفة على الاستيرادات، وإجراءات التقييس والسيطرة النوعية.
9. دمج تنمية القطاع الخاص في مقترحات التمويل الخارجي.
10. تنمية القدرات البشرية من خلال برامج تتبناها الحكومة للتدريب والتأهيل والتطوير.

ب. تبسيط الإجراءات وتوفير المساعدات غير المالية للقطاع الخاص

تهدف هذه المبادرة الى "تحفيز الاقتصاد الوطني من خلال دعم القطاع الخاص وتبسيط الإجراءات الخاصة بحركته، وتوفير المساعدات غير المالية له"، وذلك بالقيام بالإجراءات الآتية:

1. تشكيل فريق مختص بمتابعة تنفيذ خطة دعم القطاع الخاص، يضم الجهات ذات الصلة وممثلين عن القطاع الخاص، وخبراء دوليين وقانونيين، وتحديد جهة موحدة لجميع إجراءات القطاع، ودعوة فريق متابعة أنشطة الاعمال التابع للبنك الدولي للمصادقة على الإصلاحات التي تم تنفيذها.

2. الالتزام بخارطة اجراءات قصيرة وطويلة المدى، تعتمد على المؤشرات الواردة في تقرير البنك الدولي لسهولة أداء الاعمال لتسهيل عمل القطاع الخاص في مجالات بدء العمل التجاري، مثل الرخص التجارية، وتسجيل الشركات لا مركزياً، وفق قاعدة بيانات شاملة، والتعامل مع تراخيص البناء، وتوفير الطاقة الكهربائية، وتسجيل الملكية، والحصول على الائتمان، وحماية المستثمرين ذوي الحصص الاصغر، ودفع الضرائب، والتجارة عبر الحدود، وتطبيق العقود، وحل مشكلة الاعسار.

3. مراجعة قانون الاستثمار (13) لسنة 2006 ومهام الهيئة الوطنية للاستثمار ونظامها الداخلي بما يمكنها من تطبيق افضل الممارسات العالمية بهدف خلق بيئة جاذبة للاستثمارات الاجنبية المباشرة (FDI) و توظيف السيولة الداخلية ، والاستفادة من الخبرات العالمية في اعادة رسم العملية الاستثمارية ومكافحة الفساد.

4. تغيير جنس الأراضي التي تقع خارج حدود البلدية وليس لها حصة مائية لغرض إقامة مشاريع صناعية، بعد شراء حصة وزارة المالية ببدل حقيقي يحدد من قبل لجان التقدير. والسماح لصاحب حق التصرف في الأراضي المملوكة للدولة ان يطلب تصحيح صنف الأراضي المثقلة به نقداً أو افراز حصته، وإقامة المشاريع السياحية أو الخدمية أو التجارية، استثناءً من قانون توحيد أصناف أراضي الدولة.

5. الغاء قرار مجلس الوزراء رقم (197) لسنة 2016، وتولي دائرة عقارات الدولة بيع الأراضي الزراعية المصادرة وفق احكام قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (973) لسنة 1985.

6. قيام وزارة المالية بالإعلان عن بيع الأراضي الواقعة خارج محرمات الطرق استثناءً من المزايدة العلنية المشمولة بأحكام المادة (25) مكرر من قانون بيع وايجار أموال الدولة رقم (21) لسنة 2013، كما تتولى وزارتي الزراعة والموارد المالية تحديد الأراضي المشمولة بأحكام المواد (1113 – 1115) من القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951 والتصرف بها بالتنسيق مع وزارة المالية، بما يحقق مبدأ تعظيم موارد الدولة.

7. السماح باستيراد السيارات المتضررة ضمن سنوات الموديل المسموح بها، وتصليحها داخل العراق لتوفير فرص العمل في ورش الصيانة، ضمن شروط السلامة والأمان، والسماح باستيراد السيارات ذات الماركات الرائدة مقابل رسوم إضافية قدرها مليون دينار لكل سنة اقدم من سنوات الموديل المسموح بها.

8. اعفاء شركات المقاولات من رسوم التجديد والغرامات الناتجة عن عدم تسديد هوية التصنيف، ولمرة واحدة بنفاذية ٣ سنوات، بهدف إعادة هذه الشركات الى العمل وتوفير فرص العمل.

9. بيع جميع أنواع السيارات والمكائن والمعدات والمولدات والآليات الانشائية العاطلة او الفائضة لدى دوائر الدولة الى القطاع الخاص، والسماح بإعادة تصديرها، بالإضافة الى الخطوط الإنتاجية والسلع المستوردة.

10. اجراء تعديلات على بعض القوانين الأساسية المتعلقة بالاقتصاد والاعمال، مثل قانون الشركات، وقانون التأمين، وقانون الاعسار.

11. تعديل المادة ١٤٩ من قانون الكمارك للسماح بإعادة التصدير لجميع السلع والمكائن والمعدات والسيارات المستوردة الجديدة والمستعملة.

ج. دفع مستحقات القطاع الخاص ومستحقات المقاولين المتأخرة

يتمثل هدف هذه المبادرة في "خلق الثقة مع القطاع الخاص ودفعه للمشارك الفاعلة في مسار التنمية، من خلال ايفاء الدولة بالتزاماتها استناداً الى الأنظمة والتعليمات وانهاء حالة العشوائية في التعامل

مع ديون القطاع الخاص، لتفعيل القطاعات الإنتاجية وتحقيق التنويع الاقتصادي والخروج من أحادية الاقتصاد، وخلق فرص عمل جديدة"، عبر تسديد المستحقات المتأخرة بعد عام 2014 لمقاولي المشاريع الحكومية، والفلاحين، والمستثمرين في انتاج وبيع الكهرباء، وأية مستحقات أخرى للقطاع الخاص المحلي، وكذلك تعويضات هيئة دعاوى الملكية، وذلك من خلال:

1. اصدار سندات محلية او خارجية مع فوائد مجزية، قابلة للتسييل والتداول.
2. السداد المتقابل للديون في حالة من لديه دين بذمته لأية مؤسسة من مؤسسات الدولة.
3. إطلاق وتسييل ما يقابل الدين من ضمانات مقدمة من المستحقين، كخطابات الضمان للأعمال والضرائب، وغيرها.
4. تعويض المستحقين بعقارات الدولة المعروضة، أو بيع حق الدولة في الأملاك المشتركة وحقوق التصرف.
5. تجهيز المستحقين بمواد عينية يحتاجونها في أعمالهم بأسعار مدعومة، مثل تأجير المعدات الخاصة بالفلاحين المتوفرة لدى الشركة العامة للتجهيزات الزراعية.
6. بيع الفرص الاستثمارية الجاذبة بميزة خاصة وتفضيل أولي للمقاولين في المنافسة على المقاولات العامة المعروضة بضوابط خاصة.

د. توفير فرص عمل في القطاع الخاص ابتداءً من دعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة

يتمثل هدف هذه المبادرة في "انشاء برنامج برعاية مكتب رئيس الوزراء يهدف الى تسهيل وتسريع المتطلبات الإدارية والمالية لإنشاء شركات جديدة، وخلق بيئة تشجع على الاهتمام بقطاع الشركات الصغيرة والمتوسطة، وجعلها هدف قابل للتطبيق لخريجي الجامعات و موظفي الدولة والمتقاعدين"، وذلك من خلال:

1. اجراء التعديلات في الضوابط لتشجيع المصارف العراقية على مراجعة معاييرها الخاصة بالضمانات، وزيادة قدرات اداراتها المصرفية لتوفير المتطلبات المصرفية لإنشاء الشركات الصغيرة والمتوسطة.

2. تأهيل مراكز التدريب المهني في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، وانشاء مراكز حديثة لسد الفجوة في عملية بناء قوى عاملة متعلمة ومدربة بشكل افضل في العديد من القطاعات المختصة بالعمالة (مثل الضيافة، البناء والخدمات، وغيرها).

3. إمكانية استخدام المساحات المدعومة من قبل الجهات الحكومية في النشطة التجارية (مثل المباني الحكومية المهجورة، والمستودعات، والمعدات الثقيلة، وتخفيض الرسوم الجمركية، وغيرها) لايجاد مساحات عمل مشتركة مع الشركات الصغيرة والمتوسطة.

4. تعديل قوانين تسجيل الشركات وقانون الاستثمار لتلبية متطلبات تأسيس الشركات الصغيرة والمتوسطة.

رابعاً: هيكلة الشركات العامة الممولة ذاتياً

رفع مستوى الشركات العامة، وتحويلها الى مؤسسات تمويل ذاتي حقيقي

- تشريع قانون لإعادة هيكلة الشركات العامة، وتحويلها الى شركات خاصة وشركات فرعية.
- انجاز تحليل كامل للوضع المالي لهذه الشركات للوصول الى صورة واضحة عن اعمالها وفاعليتها، وتقييم قابليتها على الاستمرار.
- تصنيف الشركات بين ناجحة يتم خصخصتها كلياً او جزئياً، أو تحويلها الى شركات مساهمة مختلطة، ومتعثرة يتم إعادة هيكلتها لتحويلها الى شركات ناجحة خلال ثلاث سنوات، وفاشلة يتم تصفيتها.
- تطبيق خطة انتقالية تتعلق ببيع وشراء السلع والخدمات التي تقدمها تلك الشركات.
- معالجة الترهل الوظيفي في هذه الشركات بعد الإجراءات السابقة من خلال تحويل العمالة الفائضة الى الاشغال العامة.

يتمثل هدف هذه المبادرة في "رفع مستوى الشركات العامة كمؤسسات تعمل على المبادئ الاقتصادية البحتة، وتتحول الى مؤسسات تمويل ذاتي حقيقي وليس مؤسسات تعتمد على الدعم الحكومي المباشر وغير المباشر"، وذلك من خلال:

أ. تشريع قانون لإعادة هيكلة الشركات العامة، وتحويلها الى شركات خاصة وشركات فرعية، وتنظيم تأسيسها وعملها وادارتها وتصفيتها وافلاسها، تماشياً مع ما مطبق على شركات القطاع الخاص، وتطبيق المحاسبة الادارية على ادائها.

ب. قيام وزارة المالية بتطبيق برنامج لخفض الدعم المالي للشركات العامة بسقف (30٪) سنويًا، ولغاية عام 2024 لتكون جميع الشركات العامة ممولة ذاتيًا بشكل كامل.

ج. قيام وحدة الإصلاح الاقتصادي في مكتب رئيس الوزراء بجمع أحدث البيانات المالية لجميع الشركات العامة، وذلك لأجل انجاز تحليل كامل للوضع المالي لهذه الشركات للوصول الى صورة واضحة عن اعمالها وفاعليتها، وتقييم قابليتها على الاستمرار.

د. تصنيف الشركات بين ناجحة يتم خصخصتها كلياً او جزئياً، أو تحويلها الى شركات مساهمة مختلطة، ومتعثرة يتم إعادة هيكلتها لتحويلها الى شركات ناجحة خلال ثلاث سنوات، وفاشلة يتم تصفيتها.

هـ. تطبيق خطة انتقالية تتعلق ببيع وشراء السلع والخدمات التي تقدمها تلك الشركات.

و. معالجة الترهل الوظيفي في هذه الشركات بعد الإجراءات السابقة من خلال تحويل العمالة الفائضة الى الاشغال العامة، وكما سيرد ادناه.

خامساً: الاشغال العامة

إعادة توجيه العمالة الفائضة الى مشاريع البناء والبنية التحتية، ومعالجة الترهل في مؤسسات الدولة

- إيجاد الأطر القانونية والتنظيمية لتفعيل برامج الاشغال العامة.
- استقطاب اعداد كبيرة من موظفي القطاع العام منخفضي الإنتاجية ومنخفضي الأجر وإعادة توجيههم إلى برامج الأشغال العامة، وتوفير فرص عمل في الأشغال العامة للعمال العاطلين عن العمل من الفئات ذات الدخل المحدود.
- دعم مشاريع حيوية صغيرة الحجم في كافة مناطق العراق يتم تنفيذها من خلال المؤسسات المحلية.
- تمويل الاشغال العامة بشكل منفصل من ثلاثة مصادر ، تشمل: الإيرادات الحكومية العامة، والقروض المباشرة من الأسواق بضمانات سيادية، والقروض والمنح من الوكالات الدولية، لتصل الى خمسة ترليونات دينار على مدى خمس سنوات.

يتمثل هدف هذه المبادرة في "توفير فرص العمل في مشاريع البناء والبنية التحتية، وتعزيز دخل الأسر العاملة وتوفير شبكة حماية في أوقات الصدمات الاقتصادية"، من خلال:

أ. إيجاد الأطر القانونية والتنظيمية لتفعيل برامج الاشغال العامة.

ب. تعمل هذه المبادرة على تصميم وتنفيذ مشروع الأشغال العامة الذي يعتمد على معيارين أساسيين: استقطاب اعداد كبيرة من موظفي القطاع العام منخفضي الإنتاجية ومنخفضي الأجر وإعادة توجيههم إلى برامج الأشغال العامة؛ وتوفير فرص عمل في الأشغال العامة للعمال العاطلين عن العمل من الفئات ذات الدخل المحدود .

ج. دعم مشاريع حيوية صغيرة الحجم في كافة مناطق العراق يتم تنفيذها من خلال المؤسسات المحلية التي لديها معرفة أفضل بالاحتياجات المحلية وأكثر مرونة وشفافية في التنفيذ. ستساعد هذه المشاريع على النهوض بالتنمية المحلية وتعزيز البنية التحتية.

د. يكون تمويل الاشغال العامة بشكل منفصل من ثلاثة مصادر؛ الإيرادات الحكومية العامة، والقروض المباشرة من الأسواق بضمانات سيادية، والقروض والمنح من الوكالات الدولية، لتصل الى خمسة ترليونات دينار على مدى خمس سنوات.

سادساً: التنمية البشرية، ووضع استراتيجية وطنية للتعليم والتدريب

تبني استراتيجية وطنية للتعليم والتدريب، تربط مخرجات التعليم بالحاجة المستقبلية لسوق العمل

- دراسة سوق العمل المستقبلية المتوقعة في العراق على أساس الاحتياجات المستمرة والمتزايدة والاستراتيجيات التنموية خلال العقدين القادمين، وتحديد المعارف والمهارات المطلوبة ورسم الخطط التعليمية المطلوبة لتلبيتها وتوفير الموارد اللازمة لذلك.
- التوعية الشاملة لتحفيز المجتمع على تثمين أصحاب المهارات، بما في المهنية والفنية. ووضع مسارات عمل واضحة تعطي الأولوية لخريجي المعاهد والاعداديات المهنية.
- مراجعة التشريعات التي تسهم في تشوه سوق العمل، وتقديم التسهيلات المالية والتنظيمية التي تمكن ذوي المهارات الفنية والتقنية من تأسيس مشاريع صغيرة.
- مراجعة برامج ادارة الاعمال في الجامعات، وتشجيع تأسيس برامج تطبيقية على مستوى الماجستير بالاشتراك مع مؤسسات معترف بها دولياً.

يهدف الإصلاح في هذا المجال الى "تبني استراتيجية وطنية للتعليم والتدريب، تربط مخرجات التعليم بالحاجة المستقبلية لسوق العمل، وتنويع التعليم والتدريب، بالتركيز على المستويات الوسطى من الفنيين والحرفيين والعمال الماهرين، والتركيز على تطوير المعرفة والمهارة، وربط المحفزات بهما، مع إعطاء الأهمية لجودة المخرجات لتحقيق القدرة التنافسية في سوق العمل"، وذلك من خلال:

أ. دراسة سوق العمل المتوقعة في العراق على أساس الاحتياجات المستمرة والمتزايدة والاستراتيجيات التنموية خلال العقدين القادمين.

ب. تحديد المعارف والمهارات المطلوبة ورسم الخطط التعليمية المطلوبة لتلبيتها وتوفير الموارد اللازمة لذلك.

ج. وضع مسارات عمل واضحة تعطي الأولوية لخريجي المعاهد والاعداديات المهنية، من خلال ربط رخص ممارسة المهنة بالتعليم او التدريب وفق معايير السوق.

د. التوعية الشاملة لتحفيز المجتمع على تثمين أصحاب المهارات، بما في المهنية والفنية، وتشجيع الشباب على اختيار مسارات تعليمية وتدريبية منسجمة مع احتياجات سوق العمل خلال السنوات اللاحقة لتخرجهم.

هـ. مراجعة التشريعات التي تسهم في تشوه سوق العمل بعيداً عن معايير السوق، وتعديلها بهدف تقليل او الغاء الفوارق المادية الناشئة عن مسميات الشهادة، واستبدالها بمعايير تنسجم مع تلبية احتياجات المجتمع وسوق العمل.

و. تقديم التسهيلات المالية والتنظيمية التي تمكن ذوي المهارات الفنية والتقنية من تأسيس مشاريـع صغيرة تلبي احتياجات السوق والمجتمع.

ز. مراجعة برامج ادارة الاعمال في الجامعات، وتشجيع تأسيس برامج تطبيقية على مستوى الماجستير بالاشتراك مع مؤسسات معترف بها دولياً.

المحور الثالث: تحسين البنى التحتية الاساسية التي تسهم في نهوض قطاعات المستقبل

تعاني البنى التحتية في العراق من دمار كبير نتيجة عقود من الحروب والإهمال، مما تسبب بمعاناة كبيرة للمواطنين، ووضع حواجز وعقبات أساسية في طريق التنمية الاقتصادية المستدامة، ولذلك تم تخصيص المحور الثالث في هذه الورقة لتحسين البنى التحتية الاساسية، سيما تلك التي تسهم في نهوض قطاعات المستقبل، مما يمكّن من توفير الموارد بشكل مستدام لأنشاء وتطوير وادامة البنى التحتية التي يحتاجها الفرد والمجتمع. ويشمل ذلك: أولاً: الطاقة الكهربائية بهدف تحسين الأداء وتعزيز العائد للمواطن والدولة على الأموال العامة الكبيرة المستثمرة في هذا القطاع، بما في ذلك ترشيد الاستهلاك والجباية، وتطوير شبكات النقل والتوزيع، واستدامة الإنتاج اللازم لتلبية الاحتياج، وتطوير الطاقة البديلة. وثانياً: الاتصالات، بما يسهم في تحول العراق تدريجياً نحو الاقتصاد الرقمي. وثالثاً: النقل بما يلعبه من دور أساس في حركة الافراد والبضائع ، ودعم التجارة وتمكينها، واستثمار موقع العراق الاستراتيجي كممر للتجارة الدولية، وتنفيذ ذلك بطرق تمويل حديثة، خصوصاً من خلال تفعيل الشراكة بين القطاعين العام والخاص في هذا المجال لتغطية الكلف وجذب الاستثمارات. ورابعاً: المناطق الحرة والمدن الصناعية بهدف توفير بيئة مناسبة للأعمال وتجاوز الإجراءات المعقدة والبيروقراطية المعرقلة ، في اقرب وقت ممكن.

اولاً: الطاقة الكهربائية

زيادة فاعلية الأداء لمختلف مفاصل منظومة الطاقة الكهربائية في العراق

- اعتماد استخدام عدادات ذكية متطورة تعمل على كافة خيارات الدفع.
- تخصيص نسبة من عائدات الجباية لغرض تحفيز الجباة والعاملين في الجباية.
- توسيع شبكة نقل الطاقة الكهربائية لتغطية المزيد من المناطق، سيما في جنوب البلاد، واجراء عمليات الصيانة بشكل مستمر على شبكات النقل والتوزيع.
- استكمال محطات توليد الطاقة التي هي قيد التنفيذ، واجراء عمليات الصيانة المستمرة لمولدات شركات وزارة الكهرباء الغازية، وضمان قيام منتجي الكهرباء من القطاع الخاص، باستكمال محطات الإنتاج الخاصة بهم.
- تنفيذ خطة شاملة لاستقطاب أصحاب المولدات الاهلية في مشاريع مع الدولة في مجال اصلاح قطاع الكهرباء، وتحديداً في تشغيل محطات غازية صغيرة.
- تحديث استراتيجية الطاقة في العراق لتغطي الفترة (2020 – 2030)، لإدخال الطاقة المتجددة في مزيج الطاقة.
- توجيه إدارات المحافظات بتبني تنفيذ مشروع نصب محطات طاقة شمسية تتراوح بين (10 – 100) ميجا واط، وتوزيعها حسب الاقضية والنواحي، واستثمار النفايات الصلبة لتحويلها الى طاقة باستخدام تقنيات صديقة للبيئة، وإعلان ذلك فرص استثمارية.

يهدف الإصلاح في قطاع الكهرباء الى "زيادة فاعلية الأداء لمختلف مفاصل منظومة الطاقة الكهربائية في العراق، ابتداءً من الإنتاج، وصولاً الى التجهيز، وإيجاد آلية تنظيمية رقابية للإشراف على القطاع".

أ. الجباية وترشيد الاستهلاك

يتمثل هدف هذه المبادرة في "زيادة فاعلية منظومة الجباية في قطاع الطاقة الكهربائية لغرض زيادة الايرادات وتشجيع الافراد والمؤسسات على ترشيد الاستهلاك، بما يعزز القدرة على تلبية الطلب المتزايد على الطاقة الكهربائية"، وذلك من خلال:

1. وضع آلية للتعامل مع المتجاوزين في المناطق التي لا توجد فيها شبكة كهربائية، تتضمن استيفاء مبلغ مقطوع.

2. تشكيل فريق مختص في وزارة الكهرباء يعمل على متابعة مشتركي الصنف الصناعي لنصب عدادات ذكية لهم، وجرد مواد ومعدات الشبكات، وترقيم المحولات، وادخالها في نظام الاحداثيات، ونصب قواطع دورة، ونصب مقاييس طاقة ذكية في مجالات الانتاج والنقل والتوزيع، ومكننة قراءة المقاييس.

3. اعتماد استخدام عدادات ذكية متطورة تعمل على كافة خيارات الدفع، ووضع آليات لتصحيح أسماء المشتركين، واعتبار عدد محدد من الوحدات مجاناً للعوائل المشمولة بنظام الحماية الاجتماعية، واعفاء الديون السابقة على نصب العدادات بسقف معين، ومنح رخص استثمارية لشركات الجباية في المناطق غير المغطاة، ومنح فرصة للشركات المتعاقدة لتطوير عملها.

4. تقوم وزارة الكهرباء بدراسة إمكانية استخدام منظومات الطاقة البديلة وآليات ضمان ترشيد استخدام الطاقة الكهربائية في المؤسسات والمرافق العامة، بالإضافة الى تحديد المواصفات والشروط الواجب اعتمادها في الأبنية العامة والخاصة، واستيراد اجهزة التكييف، بما يحقق هدف الترشيد، وتقديم التسهيلات اللازمة لمشاريع انتاج الكهرباء عبر منظومات الطاقة البديلة.

5. تخفيض أجور الكهرباء بنسبة محددة للمشترك الملتزم بالجباية ضمن سقف استهلاك معين، ووضع إجراءات لمحاسبة غير الملتزمين بالدفع.

6. تخصيص نسبة من عائدات الجباية لغرض تحفيز الجباة والعاملين في الجباية، وذلك شريطة ان تكون نسبة الضائعات أقل من (30٪) في الوحدة التنظيمية، وذلك في المحافظات التي تقوم فيها الوزارة بالجباية.

ب. شبكات النقل والتوزيع

تهدف خطة الإصلاح في هذا القطاع الى "العمل على ادامة وتطوير وتوسيع شبكات نقل وتوزيع الطاقة الكهربائية لضمان وصولها الى المستفيدين على نحو مستقر، وتقليل المشاكل والهدر في الطاقة المنتجة"، وذلك من خلال:

1. توسيع شبكة نقل الطاقة الكهربائية لتغطية المزيد من المناطق، سيما في جنوب البلاد، وتفعيل اتفاقات وزارة الكهرباء مع الشركات العالمية التي تم التعاقد معها.

2. استكمال الربط الكهربائي مع دول الجوار لتحقيق قابلية تجهيز اكبر، وقدرة نقل افضل، وكذلك تحسين قدرة البلد على تجهيز الكهرباء عند القيام بعمليات صيانة لمحطات الإنتاج الخاصة به.

3. اجراء عمليات الصيانة بشكل مستمر على شبكات النقل والتوزيع.

ج. الإنتاج

تهدف خطة الإصلاح في قطاع انتاج الطاقة الكهربائية الى "ضمان قدرة منظومة الإنتاج الوطنية على المحافظة على قدرات التوليد الحالية، ومواكبة الطلب المتزايد على الطاقة الكهربائية"، وذلك من خلال:

1. استكمال محطات توليد الطاقة التي هي قيد التنفيذ.

2. استكمال محطة الخيرات الحرارية الجديدة للاستفادة من زيت الوقود الثقيل من مصفى كربلاء المجاور.

3. استكمال الصيانة المستمرة لمولدات شركات وزارة الكهرباء الغازية في مختلف محطات انتاج الطاقة.

4. ضمان قيام منتجي الكهرباء من القطاع الخاص، الذين وقعوا عقود شراء مع وزارة الكهرباء، باستكمال محطات الإنتاج الخاصة بهم، اضافة الى زيادة الإنتاج من خلال تحويل المحطات ذات دورة الإنتاج البسيطة الى محطات ذات دورة انتاج مركبة.

5. التزام وزارة النفط بتوفير الكميات الكافية من الغاز لتجهيز محطات توليد الكهرباء.

6. الاهتمام بمشاريع توليد الكهرباء باستخدام الطاقة البديلة، وبصفة خاصة الطاقة الشمسية.

7. تنفيذ خطة شاملة لاستقطاب أصحاب المولدات الاهلية في مشاريع مع الدولة في مجال اصلاح قطاع الكهرباء، وتحديداً في تشغيل محطات غازية صغيرة.

د. الطاقة البديلة

يتمثل هدف هذه المبادرة في "التقليل التدريجي للاعتماد على منظومة الإنتاج التقليدية للطاقة الكهربائية التي تعتمد النفط والغاز، والاتجاه نحو مصادر جديدة دائمة لتوليد الطاقة الكهربائية"، وذلك عبر:

1. توجيه إدارات المحافظات بتبني تنفيذ مشروع نصب محطات طاقة شمسية تتراوح بين (10 – 100) ميكا واط، وتوزيعها حسب الاقضية والنواحي، وبطريقة الاستثمار وشراء الطاقة المنتجة.

2. تحديث استراتيجية الطاقة في العراق لتغطي الفترة (2020 – 2030)، لإدخال الطاقة المتجددة في مزيج الطاقة.

3. تبني مشروع الطاقة النووية كخيار مستقبلي، وفق ضوابط السلامة العامة.

4. التوجه نحو استخدام خلايا الوقود الهيدروجينية في المناطق المعزولة عن الشبكة والاتصالات ومصانع معالجة النفايات ومعالجة المياه، وتشجيع استخدامها في السيارات والمصافي النفطية.

5. توجيه المحافظات كافة، وأمانة بغداد، لاستغلال النفايات الصلبة وتحويلها الى طاقة باستخدام تقنيات صديقة للبيئة، وإعلان ذلك فرص استثمارية.

6. تشجيع استيراد السيارات التي تعمل بخلايا الوقود او السيارات الهجينة من خلال اعفاء جمركي عليها، وتوجيه هيئة الاستثمار الوطنية لطرح فرص استثمارية للاستثمار في هذا المجال.

ثانياً: الاتصالات

تحول العراق نحو اقتصاد رقمي يتسم بالمرونة والشمولية

- توفير البنى التحتية الرقمية، عبر ادخال التكنولوجيا المتطورة (الجيل الرابع) بداية العام المقبل، والتحضير لإدخال تقنية الجيل الخامس مستقبلاً.
- إدخال الخدمات المالية الرقمية والمنصات الرقمية الضرورية لتنشيط حركة الأموال والتداولات.
- استكمال إجراءات منح الرخصة الرابعة وفقاً لأفضل المعايير الدولية.
- ازالة القيود عن مشغلي القطاع الخاص الاكفاء لبناء وتملك وتشغيل البنى التحتية الدولية والمحلية الخاصة بالألياف الضوئية.
- انهاء حالات التهريب لسعات الانترنت عبر السيطرة بشكل تام على بوابات النفاذ.
- تحرير وخصخصة القطاع العام والبنى التحتية والشركة العامة للاتصالات والمعلوماتية بشكل تدريجي.

يتمثل هدف هذه المبادرة في "تحول العراق نحو اقتصاد رقمي يتسم بالمرونة والشمولية بإجراء إصلاحات اقتصادية واعتماد أولويات إنمائية طويلة المدى تشمل الوصول بأسعار معقولة الى خدمات الانترنت عالي السرعة، وتحقيق اعتماد واسع النطاق للمدفوعات غير النقدية، وتقديم الخدمات الحكومية الرقمية، وتحسين الوصول الى البيانات"، حيث يتم ذلك من خلال:

1. توفير البنى التحتية الرقمية، عبر ادخال التكنولوجيا المتطورة (الجيل الرابع) بداية العام المقبل، والتحضير لإدخال تقنية الجيل الخامس مستقبلاً، والخدمات المالية الرقمية والمنصات الرقمية الضرورية لتنشيط حركة الأموال والتداولات وفق اهداف البنك المركزي العراقي، وإيجاد المهارات الرقمية وريادة الاعمال الرقمية لزيادة فرص العمل.

2. استكمال إجراءات منح الرخصة الرابعة وفقاً لأفضل المعايير الدولية.

3. اصلاح سوق الهاتف اللاسلكي الثابت عبر طرح فرص استثمارية لتحريك هذه السوق، وازالة القيود عن مشغلي القطاع الخاص الاكفاء لبناء وتملك وتشغيل البنى التحتية الدولية والمحلية الخاصة بالألياف الضوئية.

4. اصلاح وضع الشركة العامة للاتصالات والمعلوماتية، وانهاء تقاطع عملها مع هيأة الاعلام والاتصالات، وشمولها مع الشركات المتعاقدة معها بالإجراءات المعتمدة فيما يخص رسوم الترخيص والضرائب وغيرها، بما يوفر إيرادات للدولة.

5. انهاء حالات التهريب لسعات الانترنت عبر السيطرة بشكل تام على بوابات النفاذ، وكذلك استكمال المشاريع الأمنية للسيطرة على البيانات من والى العراق.

6. تحرير وخصخصة القطاع العام والبنى التحتية والشركة العامة للاتصالات والمعلوماتية بشكل تدريجي، بما يضمن تحقيق التنافسية، وتطوير القطاع، وتحقيق إيرادات للدولة.

ثالثاً: النقل

قطاع نقل فاعل في حركة الافراد والبضائع

- تحديث الاطار القانوني والتنظيمي لقطاع النقل بما يحقق زيادة التمويل لمشاريع البنى التحتية فيه عبر التوجه نحو جذب الاستثمارات، وبناء الشراكات بين القطاعين العام والخاص (PPP).
- تنفيذ خطة شاملة لتطوير الطرق الرئيسية التي تدعم التجارة ومناطق الخدمات الرئيسية.
- وضع سياسة شاملة لتحقيق التكامل بين ميناءي الفاو الكبير وأم قصر، وتفعيل مسارات تنفيذ وتطوير الميناءين.
- اعداد دراسات جدوى مناسبة لتطوير قطاع السكك الحديدية، وعلى نحو متكامل مع مسار انشاء ميناء الفاو الكبير.
- تطوير استراتيجية شاملة للمطارات، وبضمنها الخدمات المقدمة فيها، وفق المعايير الدولية.
- تطوير استراتيجية شاملة تخص الخطوط الجوية العراقية مع رؤية حول عملية تسويقها وامكانية خصخصتها.

تهدف هذه الخطة الى "تطوير قطاع النقل بحيث يمكن أن يلعب دورًا رئيسيًا في حركة الأفراد والبضائع، ويدعم التجارة والقدرة التنافسية"، من خلال الخطوات الآتية:

1. وضع رؤية وطنية شاملة لقطاع النقل، وتطوير خطة عمل لإعادة هيكلة وتسويق جميع القطاعات المرتبطة به.

2. تحديث الإطار القانوني والتنظيمي لقطاع النقل بما يحقق زيادة التمويل لمشاريع البنى التحتية فيه عبر التوجه نحو جذب الاستثمارات، وبناء الشراكات بين القطاعين العام والخاص (PPP)،

3. تنفيذ خطة شاملة لتطوير الطرق الرئيسية التي تدعم التجارة ومناطق الخدمات الرئيسية، ويحقق الربط الدولي للطرق، ووضع معايير تشغيلية وتجارية لوسائل النقل العامة في المدن وما بينها، والعمل بمبادئ تجارية، وان أمكن، خصخصة انظمة النقل الداخلي والنقل ما بين المحافظات.

4. تفعيل الترانزيت البري والبحري والجوي لنقل البضائع عبر العراق.

5. في مجال الموانئ، الاتجاه نحو وضع سياسة شاملة لتحقيق التكامل بين مينائي الفاو الكبير وأم قصر، وتفعيل مسارات تنفيذ وتطوير الميناءين، وفق الآتي:

- فيما يخص ميناء الفاو الكبير، القيام بتحديد الهدف الواقعي للميناء بما يقنع المستثمرين بفوائد الاستثمار فيه، والمزامنة بين انشاء المشروع وتطوير المشاريع الأخرى ذات الصلة، مثل المصفى ومحطة تحلية المياه ومشاريع البتروكيمياويات المختلفة وامدادات الكهرباء الكافية.

- أما فيما يخص ميناء أم قصر، القيام بوضع سياسة واضحة لتطوير الميناء، تتضمن إعادة تنشيط مختلف عمليات تطوير الأرصفة، وإعادة النظر في العقود المبرمة في ضوء تلك السياسة.

6. اعداد دراسات جدوى مناسبة لتطوير قطاع السكك الحديدية، وعلى نحو متكامل مع مسار انشاء ميناء الفاو الكبير، ويتضمن وصول شبكة القطارات من البصرة الى باقي انحاء العراق، وكذلك البدء بتنفيذ مشروع النقل الجماعي في بغداد.

7. تطوير استراتيجية شاملة للمطارات، وبضمنها الخدمات المقدمة فيها، وفق المعايير الدولية، والاتجاه نحو الشراكة بين القطاعين العام والخاص (PPP)، وجذب المستثمرين من مشغلي المطارات العالمية الأساسيين، وتطوير الإطار الخاص بتخويل شركات الطيران الجديدة الخاصة بالشحن والمسافرين.

8. تطوير استراتيجية شاملة تخص الخطوط الجوية العراقية مع رؤية حول عملية تسويقها وامكانية خصخصتها.

رابعاً: المناطق الحرة والمدن الصناعية

مناطق حرة ومدن صناعية قادرة على جذب الاستثمارات وتوفير فرص العمل

- تعديل قانون المناطق الحرة لجعله أكثر مواكبة لسياسات تشجيع الاعمال الحديثة.
- التركيز بالدرجة الأساس على تطوير المنطقة الحرة في خور الزبير
- قيام مجلس الوزراء بتحديد مواقع أخرى لانشاء مناطق حرة، ودراسة إمكانية توسيع تلك المناطق.
- استكمال مشاريع المدن الاستثمارية الكبرى في البصرة وبابل وبغداد والفرات الأوسط ونينوى وديالى والانبار.

يتمثل هدف هذه المبادرة في "تطوير المناطق الحرة والمدن الصناعية في العراق وزيادة حصتها في الاقتصاد العراقي، وقدرتها على توفير فرص عمل إضافية، وزيادة قدرتها على جذب المستثمرين"، وذلك من خلال:

1. تعديل قانون المناطق الحرة لعام 1998، لجعله أكثر مواكبة لسياسات تشجيع الاعمال الحديثة.

2. التركيز بالدرجة الأساس على تطوير المنطقة الحرة في خور الزبير في محافظة البصرة، كونها تقع بالقرب من حقول الإنتاج النفطي، ولديها نفاذية علي البحر، وبذلك فهي تمتلك ميزة تنافسية مهمة، وذلك بتطوير البنية التحتية في هذه المنطقة، عبر الاتفاق مع طرف مطور من القطاع الخاص يقوم بتأهيل وإدارة المنطقة لمدة محددة، تحت اشراف هيئة المناطق الحرة.

3. قيام مجلس الوزراء بتحديد مواقع أخرى لإنشاء مناطق حرة، سيما في محافظة البصرة، بسبب ميزتها التنافسية، وإيجاد اتفاقات مع مطورين من القطاع الخاص للمشاركة في انشائها وادارتها، ودراسة إمكانية توسيع تلك المناطق لشمل مناطق أوسع.

4. تفعيل قانون المدن الصناعية لتنظيم عملية الاستثمار في المدن الصناعية، وإيجاد الهيكل الإداري المنظم الفاعل، وتحديد نظم الحوافز والضمانات والاعفاءات للمستثمرين في تلك المدن، بالإضافة الى البنى التحتية المطلوبة.

5. استكمال مشاريع المدن الاستثمارية الكبرى في البصرة وبابل وبغداد والفرات الأوسط ونينوى وديالى والانبار، والمعتمدة ضمن خطة استراتيجية الهيئة الوطنية للاستثمار للمناطق الاستثمارية في العراق، والمعدة بالتعاون مع برنامج الاستثمار في الشرق الاوسط وشمال افريقيا لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

المحور الرابع: توفير الخدمات الأساسية وترشيد وتوجيه الرعاية الاجتماعية مع إعطاء الأولوية للشرائح الفقيرة، وحمايتها اثناء عملية الاصلاح وبعدها

لقد تسببت الازمات المتراكمة وسوء إدارة الثروة، على مدى أكثر من نصف قرن، في تضرر فئات اجتماعية كبيرة من الشعب من ضعف الخدمات الأساسية، وتدمير بنية الاقتصاد ، وتراجع قدرة نسبة مهمة من الاسر العراقية على تحقيق الدخل الكافي لتوفير متطلبات العيش الكريم، مما يتطلب تطبيق علاجات جادة. إضافة إلى ذلك، فإن عملية الإصلاح بطبيعتها تتطلب وضع حلول خاصة لحماية الشرائح الفقيرة اثناء تطبيقها، لذلك، فقد ركز المحور الرابع من هذه الورقة البيضاء على توفير الخدمات الأساسية وترشيد وتوجيه الرعاية الاجتماعية لمستحقيها الفعليين، سيما الشرائح الأكثر فقراً، او التي تعاني من نقص في الخدمات الأساسية. ويشمل ذلك: أولاً: توفير المياه الصالحة للشرب والزراعة ، واستكمال شبكات الصرف الصحي. وثانياً: إعادة رسم نظام الحماية الاجتماعية بشكل كامل، وتوحيد أنواع الدعم المختلفة بهدف ترشيدها وتحسين ايصالها لمستحقيها. وثالثاً: إصلاح نظام التقاعد. ورابعاً: تنفيذ خطة بناء المدارس ، بما يقلل النقص الكبير في اعداد الأبنية المدرسية ويسهم في فك الدوام المزدوج.

اولاً: توفير المياه الصالحة للشرب والزراعة واستكمال شبكات الصرف الصحي

نظام لإدارة المياه وشبكات الصرف الصحي يرشد الاستهلاك ويحافظ على النظام الصحي والبيئي

- وضع خطة شاملة لقطاعي خدمات المياه والصرف الصحي بناءً على تحاليل التكلفة وإدخال مبدأ استحصال رسوم الخدمة.
- إعادة هيكلة دوائر البلديات والمؤسسات المعنية التي تقدم خدمات المياه والصرف الصحي على أسس تجارية أو شبه تجارية.
- إرساء أسس الشراكة بين القطاعين العام والخاص في قطاعي المياه والصرف الصحي وفتح القطاع للمستثمرين والمشغلين المؤهلين.
- إنشاء هيأة مستقلة بموجب القانون، توفر الرقابة والإشراف على قطاعي المياه والصرف الصحي.
- استكمال مشروع ماء البصرة الكبير ومشاريع المياه والصرف الصحي في باقي المحافظات.

يهدف الإصلاح في هذا القطاع الى "زيادة فاعلية منظومة توفير المياه للمواطنين للاستخدامات المختلفة، وزيادة القدرة على معالجة مياه الصرف الصحي لتوفير بيئة صحية وبيئية أفضل للمواطن العراقي"، وذلك من خلال:

1. وضع خطة شاملة لقطاعي خدمات المياه والصرف الصحي بناءً على تحاليل التكلفة وإدخال مبدأ استحصال رسوم الخدمة ورسوم المستخدم البيئية، وفقًا لأفضل الممارسات الدولية.

2. إعادة هيكلة دوائر البلديات والمؤسسات المعنية التي تقدم خدمات المياه والصرف الصحي على أسس تجارية أو شبه تجارية، وتمول بشكل رئيسي من خلال رسوم المستخدم، وتوفير شبكة أمان مناسبة للفئات ذات الدخل المحدود.

3. إرساء أسس الشراكة بين القطاعين العام والخاص في قطاعي المياه والصرف الصحي وفتح القطاع للمستثمرين والمشغلين المؤهلين.

4. إنشاء هيئة تنظيمية مستقلة بموجب القانون، توفر الرقابة والإشراف على قطاعي المياه والصرف الصحي.

5. استكمال مشروع ماء البصرة الكبير ومشاريع المياه والصرف الصحي في باقي المحافظات.

ثانياً: أعادة رسم نظام الحماية الاجتماعية بشكل كامل، وتوحيد أنواع الدعم المختلفة

نظام موحد وفاعل لحماية ذوي الدخل المحدود

- توحيد قواعد البيانات للفئات المشمولة بالدعم، وتحديد الأولويات الأساسية لتوفيره.
- استكمال تشريع قانون الضمان الصحي وتطبيقه وتأسيس صندوق الضمان الصحي ليكون الممول الأساس للقطاع الصحي ، بما يضمن توفير الخدمات الصحية الأساسية للمواطنين كافة،
- اصلاح الخلل في نظام البطاقة التموينية، استهدافاً وتنفيذاً، بما يؤمن حماية ذوي الدخل المحدود من الشرائح الفقيرة والاشد فقراً.
- تعويض المشمولين بشبكة الحماية الاجتماعية بمبالغ شهرية، وفق الخطة المعتمدة من قبل خلية الطوارئ، بعد تطبيق جدولة زمنية واضحة للخروج التدريجي من نظام البطاقة التموينية.

يهدف الإصلاح في هذا المجال الى "مراجعة وتفعيل أوجه الدعم المختلفة للمواطن وتوحيدها في اطار قناة واحدة، بما يضمن حصول المواطن على الفائدة الحقيقية لذلك الدعم، سيما في مجالات الضمان الصحي والامن الغذائي والحماية الاجتماعية"، وذلك من خلال:

1. توحيد قواعد البيانات للفئات المشمولة بالدعم، وتطويرها بما يضمن الوصول الى الشرائح المستهدفة.

2. تحديد الأولويات الأساسية للدعم، والتي تتلائم مع حاجات المواطن والقدرة المالية والتنفيذية لمؤسسات الدولة على تلبيتها.

3. تحديد الثغرات الأساسية في الأنظمة المعتمدة حالياً للدعم، ومعالجتها بما يضمن فاعلية تلك الأنظمة في وصول الدعم للشرائح المستهدفة، وتحديداً في مجالات آلية إيصال الدعم وتحسين الاستهداف.

4. استكمال تشريع قانون الضمان الصحي وتطبيقه بما يوفر الخدمات الصحية الأساسية لكافة المواطنين بغض النظر عن قدرتهم المالية، وتحقيق العدالة الاجتماعية وحماية الشرائح الهشة، وتحسين جودة الخدمات الطبية وتطوير أداء العاملين في المؤسسات الصحية، وضمن مراحل تبدأ بعد ثلاثة اشهر من تطبيقه، وتنتهي بعد سبع سنوات من ذلك.

5. تأسيس صندوق الضمان الصحي ليكون الممول الأساس لقطاع الصحة في العراق، وتفعيل عمله وفق آليات السوق، ليكون الوسيط بين المضمون ومقدم الخدمة، وبين مصادر التمويل الحكومية.

6. اصلاح الخلل في نظام البطاقة التموينية، استهدافاً وتنفيذاً، بما يؤمن حماية ذوي الدخل المحدود من الشرائح الفقيرة والاشد فقراً، وتنفيذ الحجب الحقيقي للبطاقة عن الاسر التي يزيد سقف مدخولاتها عن مستوى معين.

7. تعويض المشمولين بشبكة الحماية الاجتماعية بمبالغ شهرية، وفق الخطة المعتمدة من قبل خلية الطوارئ، بعد تطبيق جدولة زمنية واضحة للخروج التدريجي من نظام البطاقة التموينية، وعلى نحو يضمن توازن الأسعار للسلع الأساسية في الأسواق.

ثالثاً: نظام التقاعد

نظام تقاعدي موحد يغطي كافة قطاعات العمل

- إعادة هيكلة صندوق التقاعد من خلال تحقيق الاستدامة المالية له وتعديل نظام المساهمة والفوائد فيه.
- إعداد مسودة قانون شامل للتقاعد تحت مسمى "قانون التأمينات الاجتماعية".
- ضمان شمول كافة العاملين في القطاعات العام والخاص والتعاوني والمختلط بتغطية الاستحقاقات التقاعدية، بما يتيح الانتقال السلس من جهة عمل الى أخرى.

يهدف الإصلاح في هذا المجال الى "تأسيس نظام تقاعدي موحد ومستدام مالياً، يغطي كافة أبناء الشعب العراقي من العاملين في القطاع العام والخاص والتعاوني والمختلط، وتشريع قانون جديد للتقاعد والضمان الاجتماعي"، وذلك من خلال:

إعادة هيكلة صندوق التقاعد من خلال تحقيق الاستدامة المالية له وتعديل نظام المساهمة والفوائد فيه.

1. استكمال الإجراءات الخاصة بإعداد مسودة قانون شامل للتقاعد تحت مسمى "قانون التأمينات الاجتماعية"، يكون بديلاً لقانوني التقاعد الموحد و التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال.

2. ضمان شمول كافة العاملين في القطاعات العام والخاص والتعاوني والمختلط بتغطية الاستحقاقات التقاعدية، مما يتيح الانتقال من جهة عمل الى أخرى، سواء اكانت تعود للقطاع العام او الخاص، وبذات التغطية والترويج لبناء الثقه فيه.

3. انهاء التبعات المالية لانتقال الكفاءات بين مختلف جهات العمل في الدولة.

رابعاً: تنفيذ خطة بناء المدارس

مدارس لائقة بابنائنا، وبيئة ملائمة للتعليم

- الشروع في بناء 1,000 مدرسة جديدة، ضمن مدة خطة الإصلاح.
- توفير المتطلبات الأساسية لدخول الشركات المتخصصة في مجال بناء المدارس.
- معالجة موضوع المدارس المتلكئة وفق جدول اولويات حسب نسب الانجاز والمحرومية.

يهدف الإصلاح في هذا المجال الى "الشروع في تنفيذ خطة واسعة، وفق مراحل زمنية، لبناء مدارس جديدة وفق مواصفات نموذجية، تسهم في فك الاختناقات في المدارس الحالية، ومواكبة الحاجة المتزايدة لبناء مدارس جديدة، وتهيئ بيئة أفضل للعملية التربوية للطالب"، وذلك من خلال:

1. الشروع في بناء 1,000 مدرسة جديدة، ضمن مدة خطة الإصلاح.
2. توفير المتطلبات الأساسية لدخول الشركات المتخصصة في مجال بناء المدارس، مع ربط ذلك بمدد زمنية محددة لصيانتها، مما سيعزز الى ضمان الجودة في انجاز البنايات المدرسية.
3. معالجة موضوع المدارس المتلكئة وفق جدول اولويات حسب نسب الانجاز والمحرومية.

المحور الخامس: تطوير الحوكمة والبيئة القانونية والادارية لتمكين المؤسسات والافراد من تطبيق الإصلاح

لقد مر العراق خلال العقود الأخيرة بتغيرات كبيرة في نظام إدارة الدولة وتنظيم القطاعات الحيوية فيها، لكنه لا يزال يعاني من تركة ثقيلة للنظام الاشتراكي الذي بنيت وفقاً لفلسفته ومتطلباته مؤسسات الدولة وثقافة العمل فيها، وفي المجتمع ككل. فتعززت المركزية الشديدة وتضخم حجم القطاع العام بشكل هائل على حساب القطاع الخاص، وأصبحت المؤسسات الحكومية عامل كبح وعرقلة بدل التمكين والانطلاق. ولعلاج ذلك، فقد أسس الدستور العراقي الدائم لتحول منظومة إدارة الدولة نحو اللامركزية واقتصاد السوق، إلا أن معظم التشريعات النافذة لا تزال غير متوافقة مع الدستور وفلسفته. فأنظمة الحوكمة في العراق تحمل حالياً ملامح الفلسفتين في آن واحد مما يسبب إرباكاً وترهلاً وتلكؤاً في الإدارة، تعاني منه المؤسسات العامة والمجتمع بشكل كبير.

إن تطوير النظام الإداري في العراق، وخصوصاً عملية الإصلاح – بما في ذلك الإصلاحات التي تضمنتها هذه الورقة البيضاء – تتطلب توفير بيئة ملائمة واطار قانوني واداري لتطبيقها بشكل فعال، لذلك ، فقد ركز المحور الخامس من الورقة البيضاء على تطوير الحوكمة والبيئة القانونية والإدارية لتمكين المؤسسات والافراد من توفير شروط الإصلاح الحقيقي وتطبيقه. ويشمل ذلك، اولاً: مراجعة وتعديل تعليمات تنفيذ العقود الحكومية ، بهدف تعزيز الكفاءة والشفافية والمسائلة ومكافحة الفساد والهدر. وثانياً: اصلاح الإدارة العامة بهدف الوصول إلى بيئة محفزة للأعمال تسهم في تمكينها ونموها وتحريرها، بدل عرقلتها وكبحها.

اولاً: مراجعة وتعديل تعليمات تنفيذ العقود الحكومية

شفافية وفاعلية اكبر في التعاقدات الحكومية

- تعديل لائحة تعليمات تنفيذ العقود الحكومية.
- إنشاء لجنة عليا للعقود المركزية تختص بالنظر في جميع العقود التي تزيد قيمتها عن عشرة مليارات دينار.
- تشكيل فريق لمراجعة العقود لجميع الدوائر الحكومية التي توجد فيها قرارات تحكيم دولية.
- تشكيل فريق من قبل الحكومة لمتابعة تنفيذ العقود الكبرى لضمان عدم تأخير المشاريع دون مبرر.

هدف الإصلاح في هذا المجال الى "تحسين إجراءات التعاقد الحكومي لتحقيق مستوى اعلى من الكفاءة والشفافية والمساءلة في إدارة الاستثمارات العامة والمشتريات الحكومية"، من خلال:

1. تعديل لائحة تعليمات تنفيذ العقود الحكومية وتحويلها إلى قانون، لجعل عملية منح الإعفاءات للجهات الرسمية التي تنوي التعاقد خارج هذه التعليمات أكثر صعوبة، وإدخال إجراءات الحوكمة الالكترونية في التعاقد الحكومي.

2. إنشاء لجنة عليا للعقود المركزية تختص بالنظر في جميع العقود التي تزيد قيمتها عن عشرة مليارات دينار وتدقيق عمل هذه اللجنة من قبل شركة تدقيق دولية لضمان الحد من الخروقات.

3. إنشاء فريق لمراجعة العقود لجميع الدوائر الحكومية التي توجد فيها قرارات تحكيم دولية، وتدريب الموظفين المعنيين من قبل خبراء دوليين على تنفيذ هذه العقود بطريقة أكثر كفاءة.

4. تشكيل فريق من قبل الحكومة لمتابعة تنفيذ العقود الكبرى لضمان عدم تأخير المشاريع دون مبرر.

ثانياً: الحوكمة وإصلاحات الإدارة العامة

حكومة فاعلة ادارياً، وبيئة أعمال اكثر استجابة لمتطلبات الإصلاح

- تطبيق قانون التوقيع الالكتروني والمعاملات الالكترونية.
- تنفيذ مشروع منح سمة الدخول الالكترونية، وتطبيق إجراءات منح السمات في المنافذ العراقية.
- ترسيخ مبادئ التوظيف على أساس الجدارة ليحل تدريجياً محل النظام الهجين القائم على الحق المتصور في الحصول على التوظيف في القطاع العام.
- ضمان استجابة الجهاز الإداري لمعايير السوق في تقديم الخدمات العامة
- تحسين مساءلة موظفي الخدمة المدنية، والانتقال من التقييم القائم على الامتثال للقواعد والإجراءات إلى تقييم النتائج والأداء.
- اعتماد نهج "الإدارة القائمة على النتائج" خلال دورة حياة المشروع. وتشجيع مشاركة السكان المحليين في تنفيذ البرنامج.
- التعاون مع منظمات التحقيق الدولية في إجراء تحقيقات الأدلة الجنائية الدولية للحد من المبالغ الكبيرة التي يتم تهريبها إلى الخارج.
- إدخال نظام الحوكمة الإلكترونية في مجال التعاقد الحكومي وتحصيل الضرائب والكمارك.
- تطوير صلاحيات ديوان الرقابة المالية، وتعديل قانونه لغرض تعزيز صلاحياته.
- اكمال مشروع مركز المعلومات الوطني لأتمتة عملية تقديم الخدمة للمواطنين.

يتمثل هف هذه المبادرة في "تحسين أنظمة الحوكمة والإدارة العامة للوصول الى بيئة اعمال ذات جودة وإنتاجية عالية"، من خلال:

1. تطبيق قانون التوقيع الالكتروني والمعاملات الالكترونية، والذي سيعمل على اختصار الإجراءات، وتحديث عمل الوزارات من خلال التخلص تدريجياً من المعاملات الورقية.

2. تنفيذ مشروع منح سمة الدخول الالكترونية، وتطبيق إجراءات منح السمات في المنافذ العراقية.

3. إعادة النظر في ضوابط تسجيل العجلات، بما يشمل تصحيح موقف العجلات غير المسجلة بشكل اصولي، وفتح بوابات تسجيل العجلات في معارض بيع وشراء السيارات.

4. ترسيخ مبادئ التوظيف على أساس الجدارة ليحل تدريجياً محل النظام الهجين القائم على الحق في الحصول على التوظيف في القطاع العام، وذلك لضمان خدمة مدنية محايدة سياسياً، ومنظمة بشكل جيد، وخالية نسبياً من الفساد، وخاضعة للمساءلة، ومنفتحة وسريعة الاستجابة، مدربة جيدًا وموجهة نحو الأداء.

5. ضمان استجابة الجهاز الإداري لمعايير السوق في تقديم الخدمات العامة، وتطبيق مبادئ الأعمال على عمليات الحكومة، مع التركيز على رضا المواطن واختياره، وذلك في ظل اتجاه الدولة نحو اقتصاد السوق.

6. اعتماد مفهوم نهج الحكومة الشاملة الذي يركز على التنسيق بين الإدارات والعمل عبر الحدود التنظيمية، وذلك من خلال العمل الجماعي وتحسين التدريب والتطوير الذاتي وتحفيز موظفي القطاع العام.

7. تحسين مساءلة موظفي الخدمة المدنية، والانتقال من التقييم القائم على الامتثال للقواعد والإجراءات إلى تقييم النتائج والأداء، واعتماد أنظمة تقييم لكل مستوى بالتزامن مع التحرك نحو الموازنة القائمة على البرامج.

8. اعتماد نهج "الإدارة القائمة على النتائج" خلال دورة حياة المشروع. وذلك من خلال دمج الاستراتيجية والأشخاص والموارد والعمليات والقياسات لتحسين صنع القرار والشفافية والقدرة على المساءلة، حيث يركز هذا النهج على تحقيق النتائج، وتنفيذ قياس الأداء، والتعلم، والتكيف، وكذلك الإبلاغ عن الأداء.

9. تشجيع مشاركة السكان المحليين في تنفيذ البرنامج، مما يجعل الجهاز الإداري أكثر عرضة للمساءلة والضغط من أجل تحسين كفاءة وفعالية البرامج الحكومية، ويساعد السكان المحليين على تحسين وعيهم بمثل هذه البرامج ويجعلهم أفضل المستفيدين من مخرجاتها.

10. التعاون مع منظمات التحقيق الدولية، من خلال اتفاقيات رسمية، لمساعدة العراق في إجراء تحقيقات الأدلة الجنائية الدولية للحد من المبالغ الكبيرة التي يتم تهريبها إلى الخارج نتيجة صفقات الفساد.

11. إدخال نظام الحوكمة الإلكترونية في مجال التعاقد الحكومي للحد من نطاق الخروقات والفساد، وإدخال الحوكمة الإلكترونية في مناطق تحصيل الضرائب والكمارك.

12. تدريب كادر متقدم من المدققين والحقوقيين المتخصصين في اجراء تحقيق في عمليات الاختلاس المالي الكبيرة، وفقاً للمعايير الدولية.

13. تطوير صلاحيات ديوان الرقابة المالية، وتعديل قانونه لغرض تعزيز صلاحياته.

14. اكمال مشروع مركز المعلومات الوطني، والذي يختص بربط بيانات مؤسسات الدولة كافة، لأتمتة عملية تقديم الخدمة للمواطنين في معاملاتهم الرسمية، سيما في دوائر الجنسية والجوازات والتقاعد والضمان الاجتماعي والضرائب، وغيرها.

15. الاستفادة من الخبرات الدولية في مجال الحوكمة.

الوَرَقَةُ البَيْضَاء

التقرير النهائي لخلية الطوارئ للاصلاح المالي

(تشرين الأول 2020)