المقدمـــــة:

يعد ملف الموازنة الاتحادية في العراق الملف الاول في الاقتصاد العراقي اذ ان بنودها تعد المحرك الرئيسي لجميع قطاعات هذا الاقتصاد ومما لاشك فيه ان الموازنة في العراق بعد عام 2003 اصطدمت بجملة من التحديات كانت ابرزها التحديات السياسية والتشريعية التي رافقت عملية تحول العراق نحو النظام الديمقراطي الفدرالي واصبحت منذ ذلك الحين وحتى اليوم بين مطرقة هذه التحديات وما تعانيها من حاجات عامة من جانب وبين سندان التدرج في الاصلاحات الهيكلية للسياسة المالية كجزء من اصلاح شامل لبناء الاصلاح الاقتصادي .

في الحقيقة ان الموازنة العامة وفي ظل توجهات صندوق النقد الدولي اتجهت الى تأطير عملها بإدخال بعض السياسات الاصلاحية الرامية الى مواكبة التطور والحداثه ومعالجة ماتعانيه من اختلالات والتي تسببت بشكل او بآخر في تعطيل تحقيق عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

وتعد عملية بناء ستراتيجية للموازنة العامة هي واحدة من اهم الخطوات التي تبتغيها السياسة المالية في ظل التغيرات في السوق النفطية الدولية وتعظيم الانفاق العام ناهيك عن تحديد التغيرات الطارئة نتيجة لعدم تحقيق الاستقرار الامني والسياسي (نسبياً) كل هذا دفع بإتجاه صياغة تقديرات مالية تستهدف المدى المتوسط ويتم مراجعتها وتعديلها سنوياً من قبل خبراء المال والاقتصاد الحكوميين وغير الحكوميين وبمشاركة جميع المحافظات والاقاليم ليتم اعداد وثيقة استراتيجية الموازنة العامة .

من هذا المنطلق فان هذه الدائرة دأبت على صياغة جزء من مشروع هذه الستراتيجية وفق المحاور التالية :

المحور الاول : تحليل مؤشرات الاقتصاد الكلي .

المحور الثاني: معالجة الضغوطات الخارجية .

المحور الثالث : المديونية العامة .

المحور الرابع : تعظيم الموارد .

المحور الخامس :موضع التطبيق المالي للإصلاح الحكومي .

المحور السادس :الاطار العام للخطة 2018-2020 .
المحور السابع: الموازنة الاتحادية والحكم الرشيد.

المحور الاول :

تحليل مؤشرات الاقتصاد الكلي .

تعرض العراق الى صدمتين في عام 2014 تمثلت بانخفاض اسعار النفط الخام وهجوم داعش الارهابي على العراق مما ادى الى انخفاض الايرادات العامة بشكل كبير وزيادة في الانفاق الجاري وذلك لمواجهة كلف الحرب على الارهاب وزيادة الانفاق الاجتماعي المتمثل بالانفاق على النازحين وبالمحصلة ازداد العجز المالي في الموازنة العامة خلال الاعوام الثلاث الماضية مما تطلب الاقتراض من مصادر محلية واجنبية لتمويل العجز وهذا ادى الى زيادة في الدين العام بشكل كبير اذا ارتفع من (73,7) مليار دولار في عام 2014 الى (111,7) مليار دولار في نهاية عام2016 .

ان القطاع النفطي يمكن وصفه بالقطاع الرئيسي او القائد لعملية التنمية والمؤثر على كل متغيرات الاقتصاد الكلي والمساهم الرئيسي في صناعة القرار الاقتصادي لايعمل بمنعزل عن المتغيرات السياسية والتشريعية التي يرتبط بها بعلاقة تكاملية تسهم في النهاية في صناعة الستراتيجية الاقتصادية .

لو قمنا بإجراء تحليل بسيط للواقع العراقي خلال السنوات الاربعة الاخيرة سنجد التالي :-

1- على المستوى الامني هنالك تصاعد في مؤشر الاستقرار على اثر النجاحات التي تحققت في تحرير المدن التي طالها الارهاب سابقاً .
2- القت الازمة المالية التي اندلعت في النصف الثاني من عام 2014 بضلالها على وجود حالة من الفساد الاقتصادي على اثر تراجع اسعار النفط في السوق الدولية وهو ماترتب علية عدم قدرة الدولة مواصلة انفاقها على النحو السابق بل التجأت الى اتباع سياسة تقشفية عرفت بحزمة الاصلاحات الاقتصادية .
3- لايزال مؤشر انعدام الشفافية والفساد الاداري والمالي هو الابرز على مسرح الاقتصاد العراقي وهو ماتسعى الحكومة الى محاربته سواء بتعديل التشريعات التي من شأنها تضييق الخناق على شبكات الفساد المالي او اتباع انظمة الكترونية حديثة يصعب معها وقوع مثل هذه الحالات .

تطورات القطاعات الاقتصادية

من المعروف ان هناك عدد من متغيرات الاقتصاد الكلي تعطي مؤشرات سلبية او ايجابية اتجاه اداء الاقتصاد الوطني وهي مايستعان بها في رسم خطط التنمية والستراتيجيات العامة وعلى هذا الاساس يمكن تحليل المؤشرات التالية :

1) الناتج المحلي الاجمالي :

توقعات لمعدلات الناتج المحلي الاجمالي (2017 – 2022)

السنوات	معدل الناتج المحلي الاجمالي %
2017	0,4-
2018	2,9
2019	1,7
2020	2,0
2021	2,1
2022	2,1

ان توقعات صندوق النقد الدولي تشير الى ارتفاع معدل نمو الناتج المحلي الاجمالي عام 2016 ليصل الى (11,0%) في حين ان معدل النمو سيبلغ (-0,04%) عام 2017 في حين انه يستقر بشكل نسبي خلال الفترة (2018-2022) حيث تشير التوقعات الى بلوغه (2,9%) عام 2018 و (1,7%) عام 2019 و (2-2,0,.1%) للأعوام (2020-2022) على التوالي .

2) متوسط دخل الفرد

توقعات متوسط دخل الفرد للفترة (2017 – 2022)

السنوات	متوسط دخل الفرد (الف دولار)
2017	4,9
2018	5,0
2019	5,1
2020	5,3
2021	5,5
2022	5,8

تشير توقعات صندوق النقد الدولي بهذا الصدد الى ارتفاع نسبي بسيط فية حصة الفرد من الناتج المحلي الاجمالي حيث تشير هذه التوقعات الى بلوغه (4,5) الف دولار عام 2016و (4,9) الف دولار عام 2017 ثم ستستقر بحدود (5) الاف دولار خلال الفترة (2019-2022) حيث ستبلغ اقصى هذه التوقعات عام 2022 بواقع (5,8) الف دولار للفرد الواحد سنوياً .

3) تكوين رأس المال الثابت (الاستثمار) :

توقعات لمعدلات تراكم راس المال (2017 – 2022)

السنوات	لمعدلات تراكم راس المال %
2017	19,1
2018	18,8
2019	18,3
2020	17,9
2021	17,9
2022	17,8

تشير توقعات صندوق النقد الدولي من خلال تقرير خبرائه الاخير ضمن المراجعة الدولية لإتفاقية (SBA) الى ان نسبة الاستثمار المحلي من الناتج المحلي الاجمالي ستشهد خلال السنوات (2018-2022) انخفاضاً بسيطاً حيث ستبلغ (18,8%) عام 2018 ثم ستتراجع لتصل الى (17,8%) عام 2022 ولو عدنا الى الحسابات القومية للسنوات السابقة سنجد ان هذا المؤشر كان قد بلغ (26,9%) عام 2013 ومن ثم تدرج بالانخفاض خلال السنوات اللاحقة حتى بلغ (19,1%) عام 2017 .

4) الانفاق الاستهلاكي :

توقعات لمعدلات الانفاق الاستهلاكي (2017 – 2022)

السنوات	لمعدلات الانفاق الاستهلاكي %
2017	87,0
2018	85,4
2019	85,6
2020	84,6
2021	83,6
2022	82,4

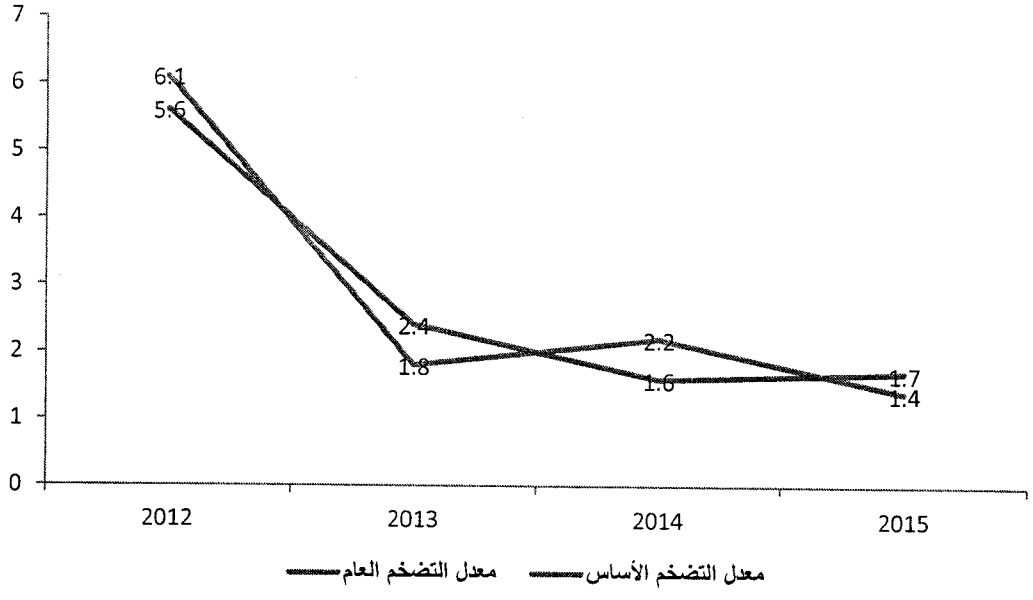
تشير توقعات صندوق النقد الدولي الى ان نسبة الانفاق الاستهلاكي من الناتج المحلي الاجمالي ستشهد خلال السنوات القادمة تراجع نسبي بسيط خلال الفترة (2018-2022) حيث ستبلغ (85,4%) عام 2018 ثم ستتراجع لتصل الى (82,4%) عام 2022 .

5) التضخم :

يلاحظ من الشكل (1) انخفاض معدل التضخم الأساس من (5,6%) عام 2012 إلى (1,7%) عام 2015, بينما سجل معدل التضخم العام (1,4%) في عام 2015 مقارنة بعام 2010 والذي سجل معدل التضخم فيه (6,1%), وهذا الانخفاض الكبير في معدل التضخم ناتج عن ركود النشاط الاقتصادي في العراق بسبب الأزمات المتتالية التي أصابت الاقتصاد العراقي والتي أدت إلى انخفاض سرعة تداول النقود وانخفاض عرض النقد بالمفهوم الضيق وتراجع الاستثمار وضعف مرونة الجهاز الإنتاجي وتوجه الطلب المحلي نحو الخارج مما جلب أثر التضخم المستورد, إذ انخفض أثر التضخم المستورد بسبب انخفاض أسعار السلع العالمية.

شكل (1)

معدل التضخم العام والأساس في العراق للسنوات 2012- 2015



وبذات الصدد تشير بيانات الانذار المبكر للربع الاول من عام 2017 الى ارتفاع معدل التضخم بنسبة (0,9%) مقارنة مع الربع الرابع من عام 2016 والبالغ (0,2%) بسبب ارتفاع اسعار المواد الغذائية والمشروبات غير الكحولية وارتفاع الاسعار في قطاعي الصحة والتعليم .

توقعات المالية العامة

إن مسار السياسة المالية في العراق والمتمثلة في أدواتها (الإيرادات – النفقات) مرهون بالمؤثرات الخارجية والمتمثلة بتقلبات أسعار النفط في الأسواق العالمية وانعكاساتها على الطلب العالمي للنفط ومن ثم على حجم الإيرادات النفطية والتي تعتبر المصدر الرئيس في تمويل الموازنة الاتحادية وبنسبة بلغت 99,1 % لعام 2012 انخفضت إلى 90,9% عام 2015 وذلك بسبب انخفاض أسعار النفط إلى مادون (40) دولار للبرميل الواحد وسوف يبقى مسار السياسة المالية على هذا النحو طالما أنها بعيدة عن العمل بمنهجية المصادر المتنوعة المولدة للعوائد المالية مما افقدها القدرة على مواجهة التقلبات في العائد المالي والذي يمثل النفط ركيزته الأساسية كما إن انخفاض الإيرادات النفطية يؤثر بشكل سلبي في الناتج المحلي الإجمالي حيث سجل معدل نمو سالب في عام 2014 بسبب انكماش السيولة العامة بفعل انخفاض هذه الإيرادات والذي كان لها الأثر الكبير في رسم الموازنة.

الايرادات العامة :

توقعات نسب الايرادات العامة الى الناتج المحلي الاجمالي (2017 – 2022)

السنوات	معدلات الإيرادات العامة %
2017	**36,0**
2018	**36,5**
2019	**35,6**
2020	**34,6**
2021	**33,8**
2022	**33,1**

ستشهد الايرادات العامة بحسب توقعات صندوق النقد الدولي وبضمنها المنح انخفاض نسبي محدود (حالة شبه استقرار) خلال الفترة (2018-2022) حيث ستبلغ الايرادات العامة المتوقعة لعام 2018 كنسبة من الناتج المحلي الاجمالي (36,5%) ثم ستنخفض لتصل الى (33,1%) عام 2022 وفي نفس الصدد فان صندوق النقد الدولي يتوقه انخفاض في مساهمة الايرادات النفطية غير الحكومية فهذه ستشهد ارتفاع بسيط اذ تشير توقعات صندوق النقد الدولي الى بلوغها (4,6%) عام 2018 ثم سترتفع لتبلغ (5,5%) عام 2022 .

النفقات العامة :

في الحقيقة ان اشكالية الانفاق العام تكمن في ارتفاع نسبة النفقات الاستهلاكية التشغيلية من الموازنة العامة وبالرغم من الجهود التي بذلت في سبيل تخفيض هذه النسبة الى ان جميع المؤشرات تدل على انها لاتزال مرتفعة وهذا مرده الى وجود عوامل ضغط على الانفاق العام يمكن تشخيص ابرز بنوده في الاتي :-

- ارتفاع تعويضات الموظفين وتنامي اعداد كوادر الملاك العام واتساع تشكيلة المخصصات المالية المرتبطة بمرتبات هؤلاء الموظفين .
- ارتفاع الرواتب التقاعدية .
- وجود بنود دعم حكومي مباشر غير موجه وفي مقدمة ذلك البطاقة التموينية و امدادات الطاقة الكهربائية .
- الظروف الامنية الإستثنائية التي شهدها العراق بعد عام 2003 دفعت بإتجاه زيادة التخصيصات المالية للمؤسسات الامنية من جهة وتمويل هذه المؤسسات لإدامة دفة المعركة من جانب ثاني وتويض ضحايا العمليات الارهابية من جانب ثالث .

اما عن عام 2016 فان البيانات تشير الى انخفاض الانفاق العام عند (67) تريليون دينار عراقي ومن جانبه فأن صندوق النقد الدولي يتوقع انخفاض نسبة الانفاق العام الى الناتج المحلي الاجمالي من (41,2%) عام 2018 الى (31,1%) عام .

توقعات الانفاق العام (2017 – 2022)

السنوات	معدلات الانفاق العام %
2017	**41,0**
2018	**41,2**
2019	**37,3**
2020	**35,0**
2021	**33,1**
2022	**31,1**

كما ويتوقع صندوق النقد الدولي ان نسبة النفقات الاستثمارية الى حجم الانفاق العام ستأخذ بالإنخفاض حيث يتوقع انها ستبلغ (10,1%) وثم ستتدرج بالانخفاض وبشكل نسبي بسيط حتى تصل الى (8,6%) عام 2022 .

توقعات الانفاق الاستثماري (2017 – 2022)

السنوات	الانفاق الاستثماري %
2017	**10,5**
2018	**10,1**
2019	**9,5**
2020	**8,9**
2021	**8,8**
2022	**8,6**

وفي المقابل فأن صندوق النقد الدولي يتوقع تراجع نسبي بسيط في نسبة النفقات التغيلية او الاستهلاكية الى الانفاق العام حيث ستبلغ هذه النسبة (31,1%) عام 2018 الى (22,6%) عام 2022 .

توقعات الانفاق التشغيلي (2017 – 2022)

السنوات	الانفاق التشغيلي %
2017	**30,5**
2018	**31,1**
2019	**27,8**
2020	**26,1**
2021	**24,3**
2022	**22,6**

المحور الثاني:

معالجة الضغوطات الخارجية

ويأتي ذلك من خلال الحفاظ على الارتباط بالدولار حيث ان استيعاب الصدمات الخارجية من خلال زيادة مرونة سعر الصرف غير مستحب في حين ان تخفيض قيمة العملة يمكن ان يساعد على التعديل المالي شريطة تمكن الحكومة من مقاومة الضغوط اللاحقة لرفع اسعرر معظم المواد الغذائية والاستهلاكية المستوردة علاوة على ذلك فان تخفيض قيمة العملة سيكون له اثر طفيف على الصادرات التي تختصر تقريباً على النفط والمنتجات ذات الصلة بالنفط لذلك فان ضبط الاوضاع المالية العامة هي الاداة الانسب لمعالجة الضغط الخارجي .

ويمكن ادراج اهم البنود التي تواجه فيها الحكومة ضغوطاً تضخمية ويمكن اصلاحها وفق الرؤى التالية :-

1- استبدال واحد من كل خمسة موظفين مدنيين متقاعدين مما سيؤدي الى تحقيق وفورات ماليه . حيث ان القطاع العام شهد خلال السنوات الاخيرة ترهل واضح في ملاكه وهذا بالتالي مايدفع الحكومة بإتجاه الحد من إستقدام وتعيين عمالة جديدة خصوصاً وان الطاقات الانتاجية في هذا القطاع لاتزال دون المستوى المطلوب بل انها تعاني من حالة شبه التوقف التام في قطاعات انتاجية معينة وعلى هذا الاساس فان هذه الرؤى المتمثلة بعدم استغلال كل الدرجات الوظيفية التي تشغر نتيجة لإحالة الموظفين من هم في سن التقاعد بل تحجيم هذه الدرجات الى ادنى حد ممكن سيخفف الى حد ما من ضغوط الحكومة الانفاقية .
2- إصلاح وإعادة الهيكلة المصرفية :ان القطاع المصرفي في العراق متعثر ويشكل عبئاً على النمو وفي حاجة الى اصلاح , فأن البنوك المملوكة للدولة التي تهيمن على القطاع المصرفي تعاني من نقص في رأس المال ولاتزال هناك نقاط ضعف في محفظة قروضها . كما أن توفير الائتمان من قبل المصارف الخاصة منخفض لان العوائد المستحصلة من الفرق بين اسعار الصرف الرسمية والموازية هي اكثر ربحية بكثير وبالتالي فأن القطاع المصرفي ضعيف او متعثر .

حاول البنك المركزي العراقي تحفيز الائتمان في الاقتصاد من خلال توفير خطوط ائتمان للمصارف المملوكة للدولة والتجارية التي تقدم القروض للمشاريع الصغيرة والمتوسطة والمشاريع الزراعية والبنى التحتية حيث وفر البنك المركزي (6) تريليون دينار وهو مايشكل (3%) من الناتج المحلي الاجمالي . كما ويخطط البنك المركزي العراقي لخفض مدفوعاته بمبلغ 1,3 تريليون دينار في عام 2017 لتقييم الحاجة الى استمراره بحلول نهاية العام مع مراعاة المخاطر المالية للحكومة .

ينبغي على السلطات ان تعيد هيكلة اكبر مصرفين مملوكين للدولة (الرافدين والرشيد) وان تعزز اطارها التحوطي ومكافحة غسيل الاموال وتمويل الارهاب وان تعزز حوكمة البنك المركزي العراقي . وينبغي على السلطات استكمال عمليات مراجعة احدث البيانات المالية لمصرفي الرافدين والرشيد وفقاً للمعايير الدولية وتصميم وتنفيذ استراتيجية لإعادة هيكلة الرافدين والرشيد استناداً الى نتائج تلك المراجعات لتعزيز

الاستقرار المالي وينبغي ان تجمع مؤشرات الاستقرار المالي بما يتماشى مع المعايير الدولية التي قدمت فيها دائرة إحصاءات صندوق النقد الدولي المساعدة التقنية فيها ينبغي لها ان تواصل رفع مستوى قوانينها وأنظمتها الاحترازية بما يتماشى مع المعايير الدولية .

يجب ان تشدد السلطات الرقابة المصرفية وينبغي لها ان تنفذ توصيات تقييم ضمانات صندوق النقد الدولي وينبغي ان تواصل تعزيز نظام مكافحة غسل الاموال وتمويل الارهاب وذلك بمساعدة تقنية من الدائرة القانونية لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي يجب عليها التأكد من ان التسهيلات الائتمانية المباشرة للبنك المركزي العراقي لاتزال قابلة للتحكم في حجمها والتي تستهدف بشكل ضيق القروض السكنية المدعومة .

3- تحجيم الانفاق التشغيلي : ان حزمة الاصلاحات الحكومية التي انطلقت عام 2014 عملت على تحجيم بعض بنود الانفاق خاصة تلك المتعلقة بمصروفات القطاع العام سواء من خلال تخفيض كارتات تعبئة الهاتف النقال او شراء الاثاث والسيارات او إقامة المؤتمرات والندوات غير ان بنود الاصلاح هذه ينبغي ان تتوسع لتشمل الاتي :-

- الغاء بنود المكافآت .
- تحديد الازدواج في منح المخصصات المالية التي تقع ضمن رواتب الموظفين وهي بالتالي تحتاج الى لإعادة نظر كونها لاتتسم بالاتساق ولا بالتوازن .
- تخفيض التخصيصات الممنوحة لقطاع الطاقة الكهربائية والاعتماد بدلاً عن ذلك على تحقيق الشراكة مع القطاع الخاص (PPP) اضافةً الى تحسين اسلوب الجباية.

4- الحد من عمليات الهدر المالي والفساد الاداري

حيث لايزال العراق يحتل مواقع متقدمة في تصنيفات منظمة الشفافية العالمية وهذا يعطي مؤشر سلبي تجاه قدرة الحكومة على تنفيذ الاعمال العامة وجذب الاستثمارات .

5- معالجة القضايا المالية العالقة بين الحكومة الاتحادية و اقليم كوردستان

حيث تشير الوقائع على ان الاقليم لم يلتزم مع الحكومة المركزية في تزويدها بمبيعاته من النفط الخام وهذا بالتالي ماسيشكل خسارة على الموازنة العامة وستزيد بالتالي من مدات العجز في الموازنة العامة

المحور الثالث :

المديونية العامة .

تعد مشكلة المديونية في العراق إشكالية مزدوجة حيث اتجه العراق بعد عام 2003 الى توقيع خطاب النوايا مع الاسرة الدولية والمنظمات المالية الدولية وفي مقدمتها صندوق النقد الدولي بغية تصفية التركة التي عانى منها العراق خلال العقود الاربعة الماضية من مديونية خارجية اتسمت بالارتفاع والترهل وعلى هذا الاساس فأن اول ملامح السياسات الاقتصادية التي انبثقت بعد عام 2003 تمثلت في تصفية المديونية الخارجية وتصحيح هياكل الاقتصاد العراقي وفق رؤى وستراتيجيات مشتركة بين العراق وصندوق النقد الدولي .

ان ارتفاع درجة انكشاف الاقتصاد العراقي كانت ولاتزال تشكل عامل سلبي اتجاه تعرض الاقتصاد الى الصدمات الخارجية بفعل ارتفاع مساهمة القطاع النفطي الى اجمالي الايرادات العامة والناتج المحلي الاجمالي وهذا مايجعل خيارات الحكومة الاقتصادية اتجاه الابتعاد عن الاقتراض تكاد ان تكون معدومة خاصة في ظل تذبذب اسعار النفط في السوق الدولية وهذا ماحدث ابان اندلال الازمة الاقتصاديةة العالمية نهاية عام 2008 والتي ترتبت عليها تراجع في اسعار النفط دولياً ثم عادت هذه الازمة للضهور بعد ان انتكست هذه الاسعار مجدداً على اثر حالة عدم الاستقرار السياسي والامني التي تشهدها بلدان العالم بشكل عام ومنطقة الشرق الاوسط بشكل خاص ناهيك عن ترسخ حالة الكساد في الاقتصاد العالمي . كل هذا دفع بإتجاه عودة العراق الى الاستدانة خارجياً وداخلياً وهذا ماسيتم توضيحه وبشكل مفصل في فقرات هذا المحور.

الدين العام الخارجي

يجري متابعة الدين العام الخارجي من قبل قسمي الدين الخارجي والاقتراض, إذ يقوم الأول بمتابعة تسديدات الديون الخارجية للدائنين بموجب الاتفاقيات الثنائية الموقعة معهم وفق شروط اتفاقية نادي باريس مع العراق, وتسوية الديون غير المعالجة, أما القسم الثاني يقوم بإدارة القروض الخارجية الجديدة من المؤسسات المالية الدولية والإقليمية وبعض الدول المانحة ومتابعة خدمة هذه القروض والتي تستخدم لتمويل العجز المالي بعد عام 2003.

أولاً: الدين الخارجي القديم (قبل عام 1990).

يبلغ الدين القديم بحدود (11) مليار دولار كما في 2016/12/31, موزعة كالأتي:

ت	البيان	المبلغ (مليون دولار) كما في 2016/12/31
1	مستحقات دول نادي باريس	5.979
2	مستحقات الدول خارج نادي باريس	2.045
3	الدائنون التجاريون (الكبار)	2.790
4	الدائنون متعددو العملات	68
5	مستحقات صندوق النقد العربي	153
6	المجموع	11.033

كما وتوجد ديون غير معالجة لصالح دول خارج نادي باريس تشير التقديرات الأولية لها بحدود 41 مليار دولار, تسعى وزارة المالية للتوصل إلى اتفاقيات ثنائية مع هذه الدول وكما موضحة في جدول (رقم 1).

وفيما يأتي شرحاً موجزاً عن أنواع الدين أعلاه:

أ. مستحقات دول نادي باريس:

تبلغ قيمة هذه المستحقات (5979) مليون دولار كما في 2016/12/31, وهي تعود إلى (16) دولة من دول نادي باريس , ويجري تسديدها كأقساط نصف سنوية تنتهي بتأريخ 2028/1/1,ويبلغ متوسط معدل الفائدة على هذه المستحقات 4.5% بالنسبة لسعر الفائدة الثابت اما البقية فيكون سعر الفائدة متغير+ هامش بمقدار 0,5%.

يوضح الجدول رقم (2-أ,2-ب) رصيد هذه المستحقات حسب الدول مع توزيع تسديداتها لغاية عام 2028.

ب. مستحقات دول خارج نادي باريس:

تبلغ قيمة هذه المستحقات (2045) مليون دولار كما في 2016/12/31, وتعود إلى (8) دول من دول خارج نادي باريس ويجري تسديدها بإقساط نصف سنوية تنتهي في عام 2028, ويبلغ متوسط معدل الفائدة عليها 5% سنوياً.

ويوضح الجدول رقم (3) توزيع تسديد هذه المستحقات حسب سنوات الاستحقاق وحسب الدول.

ج. الدائنون التجاريون:

وتبلغ قيمة هذه المستحقات (2790) مليون دولار كما في 2016/12/31, وتم استخدام طريقة مقايضة الدين بالسندات الدولية القابلة للتداول في السوق المالية العالمية ويستحق تسديدها خلال الفترة 2020-2028 وتحمل فائدة مقدارها 5.8% سنوياً.

د. الدائنون متعددو العملات:

هناك ديون ترتبت لصالح شركتين يابانيتين هما سوميتومو وماروبيني بلغ مجموعها (437) مليون دولار, فضلت الشركتين جدولتها بعد إجراء التخفيض عليها البالغ 80% وفقا لاتفاق نادي باريس الموقع في 2004/11/21 وتسديدها مع الفوائد على إقساط نصف سنوية اعتبارا من 2011 بدلا من مقايضة الدين بالسندات الدولية.

هـ. مستحقات صندوق النقد العربي:

تبلغ قيمة هذه المستحقات (153) مليون دولار كما في 2016/12/31, ويجري تسديدها بأربعة إقساط سنوية متساوية, تنتهي بتاريخ 2020 وتحمل فائدة متغيرة سنوياً ويوضح الجدول رقم (4-أ, 4-ب) توزيع تسديد هذه المستحقات حسب السنوات للفقرات ج، د، هـ اعلاه.

<u>ثانياً: الدين الخارجي الجديد:</u>

يشمل الدين الخارجي بعد عام 2006 نوعين من القروض هما القروض النقدية والتي تستخدم لدعم الموازنة العامة وتمويل العجز, وقروض تمويل المشاريع من مؤسسات التمويل الدولية.

القروض النقدية:

حصل العراق على عدد من القروض النقدية لدعم الموازنة من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي والوكالة اليابانية للتعاون الدولي, كما موضح في جدول رقم (5).

وفيما يلي تفاصيل هذه القروض:

أ. قروض البنك الدولي:

- تم الحصول على قرض لدعم الموازنة في عام 2010 على اثر انخفاض أسعار النفط الخام في حينهِ بمبلغ (250) مليون دولار, علما إن مدة القرض تبلغ (15) سنة منها (4) سنوات فترة إمهال و(11) سنة لتسديد الإقساط, وان سعر الفائدة هو اللايبور+هامش ثابت, وتم البدء بإعادة تسديده منذ عام 2014 وسيكون تسديد أخر قسط في عام 2024, وكما موضح في الجدول رقم (6).
- تم الحصول على قرض لدعم الموازنة في عام 2015 وذلك بسبب العجز المالي الكبير في موازنة عام 2015 وبمبلغ (1200) مليون دولار, علما إن مدة القرض (15) سنة منها (5) سنوات فترة إمهال و(11) سنة لإعادة تسديد الإقساط, وبفائدة هي اللايبور+هامش متغير, وسيتم البدء بإعادة التسديد من عام 2021 ويكون تسديد أخر قسط في عام 2031, وكما موضح في الجدول رقم (7).
- تم الحصول على قرض لدعم الموازنة في عام 2016 بسبب استمرار العجز المالي في موازنة عام 2016 وبمبلغ (1443) مليون دولار, إن مدة القرض (18) سنة منها (5) سنوات فترة إمهال و(13) سنة لإعادة تسديد الإقساط وبفائدة اللايبور+ هامش متغير, وسيتم البدء بإعادة تسديد الإقساط في عام 2022 ويكون تسديد أخر قسط في عام 2034, وكما موضح في الجدول رقم (8).

ويبلغ معدل الفائدة في الوقت الحاضر بحدود 2% سنويا نظراً لارتفاع سعر فائدة اللايبور مؤخراً نتيجة رفع أسعار الفائدة على الدولار من قبل بنك الاحتياطي الفدرالي الأمريكي.

ب. قروض صندوق النقد الدولي:

لقد حصل العراق على قرض أداة التمويل السريع (RFI) بمبلغ (891) مليون SDRوبما يعادل (1241) مليون دولار بتأريخ 2015/8/3 لدعم الموازنة, وبعد دخول العراق في برنامج الاستعداد الائتماني SBA في 2016/7/7, حصلت موافقة الصندوق على تقديم قرض بقيمة (3831) مليون SDR يتم إطلاقهُ على شرائح بعد اجتياز العراق للمراجعات التي يجريها الصندوق مع العراق لتنفيذ البرنامج والذي يمتد للفترة من 2016/7/7 ولغاية 2019/6/6, وقد حصل العراق على الشريحتين الأولى والثانية في عام 2016 وبمبلغ قدرهُ (910) مليون SDR.

وتتلخص شروط قروض صندوق النقد الدولي بان تكون مدتها (5) سنوات بضمنها (3) سنوات وثلاثة اشهر فترة إمهال وإعادة التسديد بإقساط ربع سنوية متساوية على مدى سنة و(9) اشهر وبمعدل فائدة هو اللايبور على SDR زائداً هامش بمقدار 1% علماً بأن اللايبور على SDR يبلغ 0.47% سنوياً في الوقت الحاضر ويوضح الجدول رقم (9) توزيع تسديد الإقساط والفوائد على مدى سنوات استحقاق مجموع قروض الصندوق.

جـ. قروض الوكالة اليابانية للتعاون الدولي:

حصل العراق على قرض لدعم الموازنة من الوكالة اليابانية JICA في عام 2016 بمبلغ قدرهُ (25) مليار ين ياباني وبما يعادل (212) مليون دولار، إن مدة القرض هي (15) سنة بضمنها فترة إمهال أمدها (5) سنوات، وبمعدل فائدة قدرهُ لايبور+هامش0.05%.

ويجري التحضير لقرض نقدي أخر في عام 2017 وبمبلغ (30) مليار ين ياباني.

ويوضح الجدول رقم (10) توزيع تسديد الإقساط على مدى سنوات استحقاق القرض.

د. السندات الخارجية:

استناداإلى قانون الموازنة العامة لعام 2017 تم إصدار سندات خارجية بضمان الحكومة الأمريكية بقيمة (1) مليار دولار بتأريخ كانون الثاني / 2017 لمدة (5) سنوات وبفائدة قدرها 2.14% سنوياً، وتستحق السندات في عام 2022 دفعة واحدة، وكما موضحة بالجدول رقم (11).

ويجري العمل حالياً على إصدار سندات خارجية في السوق المالية العالمية بقيمة (1) مليار دولار ويتوقع أن تكون الفائدة اعلى كثيراً من الاصدارية الأولى لكونها غير مضمونة.

قروض تمويل المشاريع:

أ0 قروض البنك الدولي:

لقد حصل العراق على (8) قروض ميسرة من البنك الدولي للفترة (2007-2016) وكما موضحة بالجدول رقم (12) وكالاتي:

- **قروض مؤسسة التنمية الدولية IDA:**

وهي خمسة قروض لوزارات التربية والبلديات والإشغال العامة والكهرباء والإعمار والإسكان بضمنها إقليم كردستان وكهرباء كردستان.
إن مدة القروض هي (25) سنة بضمنها فترة إمهال (10) سنوات وبفائدة قدرها 0.75% سنوياً.
بلغت المبالغ المصروفة من القروض المذكورة (344) مليون دولار لغاية 2016/3/31
ويوضح الجداول رقم (13) توزيع تسديد الإقساط على مدى استحقاق مدة القروض, علماً بان هذه القروض تُقدم للدول المنخفضة الدخل وقد تم شمول العراق بهذهِ القروض لكونهُ من الدول منخفضة الدخل في عام 2005.

- **قروض البنك الدولي للإعمار والتنمية IBRD:**

تم التوقيع على اتفاقية قرضTCP (مشروع ممرات النقل) بقيمة (355) مليون دولار في عام 2015 لصالح وزارة الإعمار والإسكان لإعمار الطريق السريع (الجزء الجنوبي), بضمنه مبلغ (60) مليون دولار لصالح طرق وجسور إقليم كردستان (الجزء الشمالي).
إن مدة القرض هي (15) سنة بضمنها (5) سنوات فترة إمهال وبفائدة لايبور+ هامش متغير سنوياً.
وسوف يبدأ إعادة تسديد القرض ابتداء من عام 2019 وينتهي عام 2028.
علماً بان المبالغ المصروفة منه تبلغ 35.5 مليون دولار لغاية نهاية عام 2016.
ويوضح جدول (14) توزيع تسديد الأقساط على سنوات استحقاق القرض.

- **<u>قرض أعمار المناطق المحررةEODP:</u>**

تم التوقيع على اتفاقية قرض بقيمة (350) مليون دولار في عام 2015 لصالح صندوق إعمار المناطق المتضررة من العمليات الإرهابية وتم توزيعهُ على أربع وزارات هي الصحة والكهرباء والإعماروالإسكان والبلديات والإشغال العامة.
إن مدة القرض هي (16) سنة بضمنها (5) سنوات فترة إمهال وبفائدة قدرها لايبور+ هامش سنوياً.
وسوف يبدأ إعادة تسديد الإقساط ابتداء من عام 2020 وينتهي التسديد في عام 2030, علماً بان المبالغ المصروفة من القرض تبلغ 38.5 مليون دولار لغاية نهاية عام 2016, وكما في الجدول رقم (15).

- **<u>قرض تحديث الإدارة المالية:</u>**

تم التوقيع على اتفاقية قرض بقيمة (41.5) مليون دولار في 2016/12/26 لصالح وزارة المالية لتمويل مشروع تحديث الإدارة المالية في العراق وتم توزيعهُ على وزارة المالية والتخطيط ووزارة التخطيط في إقليم كردستان, ولم يبدأ الصرف من القرض لحد ألان، وكما موضح بالجدول رقم (16).
- ويجري العمل حالياً التحضير لتوقيع اتفاقية قرض جديد بقيمة (210) مليون دولار لصالح أمانة بغداد استنادا إلى قانون الموازنة 2017.

ب. قروض الوكالة اليابانية للتعاون الدولي JICA:

لقد وقع العراق على (23) اتفاقية قرض مع JICA خلال الفترة (2008-2016),بلغ مجموع أقيامها 491 مليار ين ياباني.

وقد تم تمويل مشاريع البنى التحتية لوزارات الكهرباء والصناعة والموارد المائية والإعماروالإسكان والنقل والصحة والاتصالات والبلديات والإشغال العامة والنفط وأمانة بغداد.

وبلغت المبالغ المصروفة من القروض أعلاه بحدود (238.6) مليار ين ياباني لغاية نهاية عام2016.

أما بالنسبة للشروط المالية للقروض أعلاه فكانت كالأتي:

- بالنسبة للقروض من 1 لغاية 8 كانت مدتها (40) سنة بضمنها (10) سنوات فترة إمهال وبفائدة قدرها 0.75%سنوياً للإعمال المدنية والتجهيزات وبمعدل 0.1% سنوياً للخدمات الاستشارية.

- علما ان هناك قروض عدد (6) كانت مدتها (40) سنة بضمنها (10) سنوات فترة إمهال وبفائدة قدرها 0.65% سنوياً على المبالغ المصروفة من القروض وعمولة التزام بمقدار 0.1% على المبالغ غير المصروفة من القرض مع بقاء الفائدة على الخدمات الاستشارية بمعدل 0.1% سنوياً.

- وهناك قرضين كانت مدتهما (15) سنة بضمنها فترة إمهال (5) سنوات وبفائدةإحداهما بمقدار 0.8%والأخر0.95% ذلك لان العراق أصبح من الدول متوسط الدخل, وكما موضح في جدول رقم (17).

ويجري العمل على توقيع اتفاقية قرض لصالح وزارة الكهرباء بقيمة (27) مليار ين ياباني وقرض أخر لصالح وزارة البلديات والإشغال العامة لمشروع ماء البصرة بقيمة (19) مليار ين ياباني خلال عام 2017.

ويوضح الجدول رقم (18) توزيع تسديد المبالغ المصروفة على القروض أعلاه حسب سنوات الاستحقاق المترتبة عليها.

جـ.القرض الايطالي:

- تم التوقيع على اتفاقية قرض بقيمة (40) مليون يورو لصالح وزارة الموارد المائية في عام 2015 وتم تنفيذهُ بالكامل, وان مدة القرض هي (16) سنة بضمنها فترة إمهال لمدة (8) سنوات وبمعدل فائدة 0.2% سنوياً.
- تم توقيع قرض بقيمة (100) مليون يورو لصالح وزارة الموارد المائية بتاريخ 2017/7/14لتمويل تأهيل سد الموصل من قبل شركة تريفي الايطالية وان مدة القرض (16) سنة بضمنها فترة إمهال لمدة (5) سنوات وبفائدة 0.8% سنوياً.

ويوضح الجدول رقم (19) توزيع التسديد على مدى سنوات القرض المترتبة عليها.

د. القرض العسكري الأمريكي:

تم التوقيع على اتفاقية قرض لصالح وزارة الدفاع بقيمة (2.7) مليار دولار في 2016/7/18,إن مدة القرض (8.5) سنة بضمنها سنة واحدة فترة إمهال وبفائدة ثابتة مقدارها 6.45% سنوياً ويبدأ تسديد القرض من عام 2017 وتكون أخر دفعة عام 2024.

ويوضح الجدول رقم (20) توزيع تسديد الإقساط والفوائد على مدى سنوات القرض, علما بأنه سيتم توقيع قرض ثاني بقيمة (1.85) مليار دولار في هذا العام 2017 لتمويل وزارة الدفاع وما زال القرض قيد التفاوض.

هـ.قرض البنك الإسلامي للتنمية:

تم التوقيع على اتفاقية قرض مع البنك الإسلامي لصالح وزارة الإعمار والإسكان بقيمة (217) مليون دولار في عام 2014 لإعادة إعمار الطريق السريع الرابط بين العراق وسوريا والأردن ولم يدخل حيز التنفيذ بسبب الإعمال الإرهابية في محافظة الانبار.

و. قروض شركة GE الأمريكية:

تم تقديم ضمانات لصالح شركة GE الأمريكية لتمويل مشاريع إعادة تأهيل محطات الكهرباء في عام 2016 بقيمة (366) مليون دولار و(118) مليون دولار , وقد تم تمويلها من قبل الشركة ذاتها وتتلخص شروط التمويل بفترة إمهال لمدة سنة ونص وتسديد الإقساط على مدى سنتين بإقساط ربع سنوية.

ويوضح الجدول رقم (21) توزيع تسديد الإقساط.

ز. القرض الروسي:

تم الاتفاق مع شركة روسا بروم الروسية على تمويل عقد لصالح وزارة الدفاع بالدفع الأجل وبقيمة (559) مليون دولار يستحق تسديدها في عامي 2019 و2020 بمعدل (200) مليون دولار سنوياً والقسط الأخير بقيمة (159) مليون دولار في عام 2021.

ح. قرض شركة جود للطاقة :

تم تقديم ضمانة لصالح شركة جود للطاقة من قبل وزارة المالية لتجهيز وزارة الكهرباء بالوقود بقيمة (100) مليون دولار وان الشروط المالية هي تسديد المبلغ على مدى سنتين بعد فترة إمهال سنة واحدة وبفائدة قدرها 5.12% سنوياً.

ثالثاً: القروض الجديدة بموجب قانون الموازنة لعام 2017:

استنادا إلى قانون الموازنة لعام 2017, فقد تم التوقيع على عدد من القروض ويجري العمل على توقيع القسم الأخر استناداً إلى قانون الموازنة, وكالاتي:

القروض النقدية:

- قرض الوكالة اليابانية للتعاون الدولي JICA بقيمة (30) مليار ين ياباني.
- القرض الفرنسي لدعم الموازنة بقيمة (430) مليون يورو.
- قرض البنك الدولي بقيمة (1) مليار دولار.
- إطلاق شرائح من قرض صندوق النقد الدولي بقيمة (1.2) مليار دولار في عام 2017.
- إصدار سندات خارجية بقيمة (1) مليار دولار.

قروض تمويل المشاريع:

- تم التوقيع على الاتفاقية الإطارية لقرض البنك الألماني للتنمية بقيمة (500) مليون يورو وسيتم المباشرة بتوقيع قروض لصالح الوزارات ضمن إطار المبلغ المذكور أعلاه.
- تم التوقيع على اتفاقية قرض بقيمة (500) مليون يورو مع بنك اليابان للتعاون الدولي JBIC لصالح وزارة الكهرباء.
- تم التوقيع على الاتفاقية الإطارية للقرض البريطاني بقيمة (10) مليار باون ويجري العمل على توقيع قروض ضمن إطار هذا القرض لصالح وزارة الكهرباء لتمويل إعادة تأهيل محطات الكهرباء من قبل شركة GE.
- سيتم التوقيع على اتفاقية قرض بقيمة (210) مليون دولار مع البنك الدولي لصالح أمانة بغداد لتمويل مشاريع المجاري الصحية في محافظة بغداد.
- سيتم التوقيع على اتفاقية قرض بقيمة (100) مليون يورو مع ايطاليا لتمويل مشروع إعادة تأهيل سد الموصل من قبل شركي تريفي الايطالية لصالح وزارة الموارد المائية.
- سيتم التوقيع على اتفاقية قرض بقيمة (27) مليار ين ياباني مع JICA لتمويل مشاريع وزارة الكهرباء.
- سيتم توقيع عقد اتفاقية قرض بقيمة (19) مليار ين ياباني مع JICA لتنفيذ الخط الناقل لمشروع ماء البصرة الكبير.
- سيتم التوقيع على اتفاقية قرض بقيمة (500) مليون دولار بضمان مؤسسة ضمان الصادرات الألمانية لصالح شركة سيمنس الألمانية لتنفيذ مشاريع وزارة الكهرباء.
- سيتم التوقيع على اتفاقية قرض بقيمة (500) مليون دولار بضمان وكالة ضمان الصادرات السويدية لصالح شركة ABB لتنفيذ مشاريع وزارة الكهرباء.

إن جميع القروض التي تم توقيعها أو التي سيتم توقيعها في عام 2017 ستشكل التزامات مالية على العراق في السنوات القادمة.

رابعاً: الضمانات السيادية الصادرة من وزارة المالية:

قامت وزارة المالية بأصدار ضمانات سيادية خلال السنوات 2015 و 2016 و 2017 الى جهات مختلفة أستنادا الى قانون الموازنة العامة والقرارات الصادرة عن مجلس الوزراء ولجنة الطاقة .

ويمكن تصنيف هذه الضمانات الى اربعة انواع وكالاتي :-

1. ضمانات صادرة بالدينار العراقي الى جهات حكومية عراقية .
2. ضمانات صادرة بالدولار الامريكي لضمان الديون الناشئة عن دخول الجهات الحكومية العراقية بالتزامات مع اطراف ثالثة أستنادا الى قانون الموازنة العامة .
3. ضمانات صادرة بالدولار الامريكي لضمان التزامات مالية ناشئة عن عقود جهات حكومية مع اطراف اجنبية أستنادا الى قرارات من مجلس الوزراء ولجنة الطاقة .
4. ضماناتع صادرة بالدولار الامريكي لضمان التزامات مالية على جهات حكومية لصالح منتجي الطاقة الكهربائية من القطاع الخاص والمتعلقة بتطوير أنتاج الكهرباء .

وفيما يأتي تفاصيل الضمانات اعلاه :-

أولا : الضمانات السيادية الصادرة بالدينار العراقي .

	الجهة الضامنه	الجهة المستفيدة	مبلغ الضمان/ مليار دينار	الملاحظات
1	وزارة المالية	مصرف الرافدين مصرف الرشيد	9557	ضمان القروض المقدمة من مصرفي الرافدين والرشيد لصالح الشركات العامة المملوكة للدولة لتسديد الرواتب أستنادا الى قراري مجلس الوزراء (50) لسنة 2011 و(409 لسنة 2014
2	وزارة المالية	المصرف العراقي للتجارة TBI	702,6	ضمان قرض لصالح وزارة الكهرباء منذ عام 2014 أستنادا الى قرار مجلس الوزراء رقم 314 لسنة 2014
3	وزارة المالية	البنك المركزي العراقي	5000	ضمان قدم الى البنك المركزي لاقراض الشركات الخاصة علما بان ماتم اقراضه يصل الى 1200 مليار دينار لحد الان
4	وزارة المالية	مصرف الرافدين مصرف الرشيد TBI	600	ضمان السلف المقدمة من المصارف الثلاثة لصالح الهيئة الوطنية للاستثمار بمعدل 200 مليار دينار
	المجموع		15859,6	

ثانيا : الضمانات الصادرة بالدولار الامريكي أستنادا الى قانون الموازنة العامة لصالح مشاريع وزارة الكهرباء .

	الجهة الضامنه	الجهة المستفيدة	مبلغ الضمان/ دولار امريكي	الملاحظات
1	وزارة المالية	شركة GE الامريكية	366359016	تم أصدار الضمانة السيادية بتاريخ 2016/4/27 لضمان تسديد المبلغ من قبل وزارة الكهرباء بثماني اقساط ربع سنوية تبدا في ايلول /2017 عند اكمال الصيانة لمشاريع الكهرباء
2	وزارة المالية	شركة GE الامريكية	118240959	تم أصدار الضمانة السيادية بتاريخ 2016/12/28 لضمان تسديد كلفة اعمال الصيانة والاصلاح لمشاريع وزارة الكهرباء بثمانية اقساط ربع سنوية تبدأ في اذار 2018
3	وزارة المالية	شركة GE الامريكية	289451240	تم أصدار الضمانة السيادية بتاريخ 2016/12/28 لضمان تسديد كلفة اعمال الصيانة والاصلاح لمشاريع وزارة الكهرباءولم يتم تحديد شروط التمويل لغاية تاريخه
4	وزارة المالية	شركة GE الامريكية	14288000	تم أصدار الضمانة السيادية بتاريخ 2017/5/14 لتمويل أستيراد مواد كيمياوية لتشغيل مشاريع الكهرباء , ولم يتم الاتفاق على شروط التمويل لغاية تاريخه
5	وزارة المالية	شركة GE الامريكية	117700000	تم أصدار الضمانة السيادية بتاريخ 2017/5/14 لصالح تمويل مشروع محطتي كهرباء الناصرية و السماوة
6	وزارة المالية	شركة GE الامريكية	199500000	تم أصدار الضمانة السيادية بتاريخ 2017/5/14 لغرض ضمان الالتزامات المالية عن تأهيل محطتي كهرباء جنوب بغداد والحلة
7	وزارة المالية	شركة GE الامريكية	50774000 (*)	تم أصدار الضمانة السيادية بتاريخ 2017/5/14 لغرض ضمان الالتزامات المالية عن تأهيل محطة خور الزبير
8	وزارة المالية	شركة GE الامريكية	101200000	تم أصدار الضمانة السيادية بتاريخ 2017/5/14 لغرض ضمان الالتزامات المالية عن تأهيل محطة ملا عبدالله
9	وزارة المالية	شركة GE الامريكية	18000000	تم أصدار الضمانة السيادية بتاريخ 2017/5/14 لغرض ضمان الالتزامات المالية عن تأهيل محطة المسيب

المجموع	1275513215

(*) الضمانة مقدمة بعملة اليورو وبمبلغ (47900000) .

ثالثا : الضمانات السيادية الصادرة بالدولار الامريكي لصالح جهات اجنبية متعاقدة مع جهات حكومية عراقية .

	الجهة الضامنه	الجهة المستفيدة	مبلغ الضمان/ مليار دينار	الملاحظات
1	وزارة المالية	شركة تريفي الايطالية	292059680 (*)	تم أصدار الضمانة السيادية بتاريخ 2016/6/3 لضمان التزامات وزارة الموارد المائية بموجب عقد صيانة سد الموصل
2	وزارة المالية	شركة جود للطاقة	100000000	تم أصدار الضمانة السيادية بتاريخ 2017/5/15 لضمان التزامات وزارة الكهرباء الناشئة عن تجهيز الشركة المذكورة للوقود الى وزارة الكهرباء
3	وزارة المالية	شركة روسا بروم الروسية	559263435	تم أصدار الضمانة السيادية بتاريخ 2016/11/29 لضمان التزامات وزارة الدفاع تجاه الشركة المذكورة والتي يبدأ تسديدها في 2019/6/1 وينتهي في 2021/6/1
	المجموع		951323115	

(*) الضمانة مقدمة بعملة اليورو وبمبلغ (275528000).

رابعا : الضمانات السيادية الصادرة بالدولار الامريكي لصالح منتجي الطاقة :

ان الضمانات المذكورة جاءت لضمان التزامات وزارة الكهرباء تجاه منتجي الطاقة الكهربائية من الشركات الخاصة , وتتعلق هذه الضمانات بدخول وزارة الكهرباء بعقود مع الشركات الخاصة لشراء الطاقة الكهربائية من المستثمرين . ويقوم المستثمرون بأنشاء محطات توليد الطاقة على نفقتهم الخاصة مقابل موافقة الحكومة على شراء أنتاجهم من الطاقة الكهربائية , ويلجا المستثمرون الى المقرضين لتمويل هذه المشاريع بسبب كلفها العالية , وهنا يطلب المقرضون الضمان من وزارة المالية لضمان استرداد قروضهم لكون وزارة الكهرباء لا تمتلك

موارد مالية ذاتية كافية لشراء الطاقة منهم .ان نفاذ هذه الضمانات مشروطة في بدء المستثمرين بأنتاج الطاقة الكهربائية او الغلق المالي لهذه المشاريع .

وأن المشاريع المشمولة بهذه الضمانات هي :-

1. محطة كهرباء بسماية :- تقوم شركة ماس العالمية بانشاء المشروع على اربع مراحل على مدى (5) سنوات لانتاج 3000 ميكاواط . ان مدة المشروع 17 سنة , وعند تشغيل المشروع بالكامل سيتوجب تسديد مبلغ 72 مليون دولار شهريا للشركة .

2. محطة كهرباء الرميلة :- تقوم محموعه شمارة بأنشاء المشروع على اربع مراحل وعلى مدى (5) سنوات لانتاج 3000 ميكاواط , ان مدة المشروع هي 17 سنة وعند تشغيل المشروع بالكامل سيتطلب تسديد مبلغ 72 مليون دولار شهريا للشركة .

3. تحويل محطة كهرباء الرميلة الى الدورة المركبة :- ستقوم شركة مجموعة كار على مرحلة واحدة خلال (3) سنوات بتحويل محطة كهرباء الرميلة الى الدورة المركبة لانتاج 725 ميكاواط , وعند تشغيل المشروع سيتطلب تسديد مبلغ 22 مليون دينار شهريا للشركة علما ان مدة المشروع 15 سنة .

4. تحويل محطة كهرباء شط البصرة الى الدورة المركبة :- تقوم مجموعة كار على مرحلة واحدة وخلال مدة (3) سنوات بتحويل محطة شط البصرة الى الدورة المركبة لانتاج 625 ميكاواط , وعند تشغيل المشروع بالكامل سيتطلب تسديد مبلغ 19 مليون دولار شهريا للشركة علما بان مدة المشروع (15) سنة .

خامساً: المتأخرات للمشاريع الاستثمارية والنفقات الجارية:

نظراً لانخفاض أسعار النفط بشكل كبير ابتداء من النصف الثاني من عام 2014 والهجوم الإرهابي من قبل تنظيم داعش الإرهابي على العراق فقد تراجعت الإيرادات العامة بشكل كبير مما أدى إلى تراكم المتأخرات لعدم القدرة على التسديد, إذ بلغت المتأخرات للمشاريع الاستثمارية بحدود (5,2) ترليون دولار بعد أن تم تدقيقها من قبل ديوان الرقابة المالية, ويجري العمل على تسديد أكثر من (2) ترليون دينار منها في عام 2017 من خلال إصدار سندات وطنية تخصم لدى المصارف الحكومية, وان مدة هذه السندات (3) سنوات وتحمل فائدة مقدارها 5% سوف تتحملها وزارة المالية في السنوات القادمة.

أما المتأخرات الجارية فإنها تتركز في تسديد متأخرات استيراد الطاقة من إيران البالغة (419) مليون دولار لغاية حزيران 2017 بالإضافة إلى المتأخرات لصالح شركة غاز البصرة ومستحقات الفلاحين التي تتجاوز (2) ترليون دولار والتي يجري تسديدها من خلال إصدار سندات وحوالات في عام 2016, علما بأنه يجري تسديد هذه المتأخرات استنادا إلى توجيهات صندوق النقد الدولي بمعالجة هذه الديون.

ويضاف إلى ذلك مبلغ التعويضات لصالح دولة الكويت والبالغة 4,6 مليار دولار والمستحقة التسديد منذ عام 2015, ويجري التفاوض حالياً للتوصل إلى تسوية لهذه المستحقات.

الدين الداخلي

استنادا" الى قانون الادارة المالية والدين العام رقم 95 لسنة 2004 تتولى دائرة الدين العام أدارة الدين الداخلي من خلال المهام المكلف بها قسم الدين الداخلي بموجب الامر الوزاري 447 في 2009/3/23 والتي تنص على الاتي :-

- جدولة الديون القديمة واعادة هيكلة تسديدها .
- توفير التمويل اللازم عند الحاجة .
- تنشيط سوق الاوراق المالية الاولية والثانوية .
- متابعة التسديدات للحوالات الصادرة لاغراض التمويل .
- أعداد التخصيصات المالية اللازمة عن الالتزامات المالية الواجبة التسديد عن اصدار حوالات الخزينة القديمة والجديدة ووضع تخصيصات للفوائد المترتبة عن اصدار تلك الحوالات
- يقوم هذا القسم باعداد خطة الاقتراض لاصدار حوالات الخزينة الصادرة عن طريق المزادات بأستخدام النظام الالكتروني (CSD) .

اولا: السمات الاساسية للدين الداخلي :

لقد قامت دائرة الدين العام ومنذ عام 2004 ولحد الان باصدار حوالات خزينة وسندات وطنية وقروض محلية لاغراض مختلفة وفق الاتي :

- ان الحوالات والسندات تصدر استنادا الى قانون الموازنة العامة السنوي او بموجب قرارات من مجلس الوزراء .
- ان مدة الحوالات هي سنة واحدة في حين ان السندات الوطنية تكون مدتها سنتان او ثلاث سنوات .
- يختلف معدل الفائدة على اصدارات الدين الداخلي من الحوالات والسندات حسب نوع كل منها , إذ تبلغ الفائدة (0,5%)سنويا على رصيد الحوالات القديمة الصادرة قبل عام 2003 لصالح البنك المركزي العراقي و (5%)على حوالات الخزينة التي تصدر بموجب المزادات ، أما بقية الحوالات الخزينة التي تصدر او القروض التي تطلق وتتراوح بنسبة خصم بين (2-4%) لصالح المصارف الحكومية وحوالات الاحتياطي القانوني و(7,5%)على حوالات الخزينة المخصومة لدى البنك المركزي وبنسبة (8%)على السندات الوطنية .
- قامت وزارة المالية باصدار حوالات خزينة في عامي 2015 و2016 لصالح مصرفي الرافدين والرشيد من خلال خصمهما لدى البنك المركزي العراقي نظرا لعدم

قدرة المصارف الحكومية على شراء هذة الحوالات , وتبلغ قيمة هذة الحوالات (16225) مليار دينار لغاية نهاية عام 2016 .

- يتضمن الدين الداخلي قروض مصرفي الرافدين والرشيد لصالح الشركات العامة المملوكة للدولة لتسديد رواتب منتسبيها للفترة (2010-2016) والبالغة(9737) مليار دينار , وقرض المصرف العراقي للتجارة TBI لصالح وزارة الكهرباء بقيمة (600) مليون دولار لسنة 2014 وكلاهما بضمانة وزارة المالية وقرض بقيمة (2) مليار دولار لسد عجز موازنة عام 2015 من المصرف العراقي للتجارة TBI .

ثانيا : حجم اصدارات الدين الداخلي :

لقد بلغ حجم اصدارات الدين الداخلي اكثر من(80) تريليون دينار للفترة(2004 – 2017/6/30)لمختلف انواع الدين الداخلي , وقد كانت الاصدارات السنوية بمستويات منخفضة خلال الفترة 2004-2008 , اذ كانت اقل من (4) ترليون دينار سنويا الاانها قاربت (6) ترليون في عام 2009 و (6,7) ترليون في عام 2010 نتيجة انخفاض اسعار النفط في تلك الفترة لكنها عاودت الانخفاض التدريجي في الاعوام اللاحقة لتصل الى حدود (3) ترليون دينار في عام 2013

بعد تعرض العراق لصدمة الانخفاض الكبير في اسعار النفط الخام وهجوم كيان داعش الارهابي في عام 2014 ارتفعت اصدارات الدين الداخلي بشكل كبير لتصل الى اكثر من 8 ترليون دينار في عام 2014 و 16,7 ترليون في عام 2015 و 15,5 ترليون دينار في عام 2016 , مما ادى الى تراكم الدين الداخلي بشكل غير مسبوق , ويوضح الجدول رقم (22) اصدارات الدين الداخلي حسب السنوات وحسب نوع اداة الاقتراض الداخلي للفترة (2004 – 2017/6/30)

ثالثا : تسديدات الدين الداخلي :

بلغت قيمة تسديدات الدين الداخلي (44) تريليون دينار للفترة (2004 – 2017/6/30) ، وتشتمل الاصل والفائدة المتحققة على الدين الداخلي .

لقد كانت خدمة الدين الداخلي مستقرة الى حد بعيد للفترة من 2004-2012 ولا يوجد تراكم للدين الداخلي , الا انة ومنذ عام 2013 ولغاية عام 2016 تراجعت التسديدات واصبحت لا تنسجم مع حجم الدين الداخلي الصادر سنويا وذلك لعدة اسباب هي :

- اصدار سندات بموجب قرارات من مجلس الوزراء خارج خطة دائرة الدين العام لاصدار الحوالات
- انخفاض الايرادات العامة بشكل كبير نتيجة انهيار اسعار النفط الخام مما ادى الى ارتفاع العجز المالي واستمرارة للسنوات 2014-2016 , مما تطلب اصدار دين داخلي كبير في تلك السنوات وعدم القدرة على تسديدة عند استحقاقة .

وعلية اقتصر التسديد على حوالات المزادات والفوائد في حين يجري تاجيل التسديد اصل الحوالات والقروض سنويا لعدم القدرة على التسديد , ويوضح الجدول (23) حجم التسديدات من الاقساط والفوائد للفترة (2004 -2017/6/30)

رابعا:حجم الدين الداخلي القائم :

يبلغ حجم الدين الداخلي القائم 46970 مليار دينار كما في 2016/12/31 , علما بان جميع هذا الدين مستحق التسديد في عام 2017 باستثناء الدين القديم لصالح البنك المركزي العراقي المتحقق قبل عام 2003 الذي تم الاتفاق بين وزارة المالية والبنك المركزي على جدولتة .

ويوضح الجدول ادناة تفاصيل الدين الداخلي لغاية 2016/12/31

ت	التفاصيل	31/12/2016
1	حوالات المزادات	2,501,478,647,000
2	حوالات تمويل عجز من الاحتياطي القانوني	3,555,292,503,000
3	حوالات تمويل عجز تخصم لدى البنك المركزي	9,000,000,000,000
4	حوالة خزينة تمويل العجز منTBI	1,200,000,000,000
5	حوالات لدفع رواتب شركات التمويل الذاتي	2,600,000,000,000
6	حوالات لتمويل (الشركات النفطية) المادة 34	4,237,812,503,000
7	حوالة تمويل عجز من التقاعد والرافدين والرشيد	3,000,000,000,000
8	حوالات تمويل مشاريع	1,837,000,000,000
9	حوالات خزينة حسب قانون الموازنة	800,000,000,000
10	سندات وحوالات مستحقات الفلاحين	2,453,189,000,000
11	الدين القديم	2,355,519,361,192
12	قرض الكهرباء	702,600,000,000
13	قروض شركات التمويل الذاتي	9,737,911,997,278
14	قرض TBI لتمويل العجز	2,332,000,000,000
15	سندات التسليم الآجل بعملة الدولار	14,525,175,000
16	سندات تطرح للجمهور	643,290,766,306
	المجموع	46,970,619,952,776

وفيما ياتي توضيح لتفاصيل كل نوع من الدين الداخلي المذكور اعلاة .

1- حوالات المزادات :

يبلغ رصيد الحوالات الصادرة لعام 2016 مبلغ قدرة (2501) مليار دينار عراقي وبمعدل فائدة 5% ولمدة سنة واحدة , وهذا يعني انها تستحق التسديد في عام 2017 وحسب الجدول (24) المرفق , علما بان هذة الحوالات تسدد بتواريخ استحقاقها وحسب نظام اصدار حوالات المزادات لدى البنك المركزي العراقي .

2- حوالات تمويل عجز الاحتياطي القانوني :

تم إصدار حوالات خزينة من الاحتياطي القانوني لمصرفي الرافدين والرشيد وكذلك لعدد من المصارف الاهلية لتمويل عجز موازنة 2015 وقد تم تسديد الحوالات التي صدرت من المصارف الاهلية في عام 2016 بأستثناء مصرف الاستثمار الذي طلب تجديد الحوالة الخاصة به بمبلغ (14) مليار دينار أضافة الى حوالة اخرى صدرت من مصرف بغداد عام 2016 بمبلغ (50) مليار دينار ، اما باقي الحوالات التي تم اصدارها من المصارف الحكومية فقد تم تجديدها الى سنة اخرى .

3- حوالات تمويل عجز تخصم لدى البنك المركزي العراقي :

استنادا" الى قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة 2016 تم اصدارعدد من حوالات الخزينة لغرض تمويل عجز موازنة 2016 تم خصمها لدى البنك المركزي العراقي نظرا لعدم توفر السيولة المالية لدى المصارف الحكومية (الرافدين والرشيد)لذا تقوم هذه المصارف بالاقتراض من البنك المركزي العراقي لغرض تمويل الخزينة بلغ مجموعها (9) تريليون دينار ونسبة خصم (7,5%) .

4- حوالة خزينة لتمويل عجز موازنة 2015 من المصرف العراقي للتجارة TBI :

صدرت هذه الحوالة لصالح المصرف العراقي للتجارة TBI لغرض تمويل عجز موازنة 2015 بمبلغ مقداره (1200) مليار دينار استحقت التسديد 2016 وتم تجديدها لاى سنة أخرى .

5- حوالات لدفع رواتب منتسبي شركات التمويل الذاتي :

أستنادا" الى قراري مجلس الوزراء المرقمين (70 و74) لسنة 2015 تم إصدار خمس حوالات خزينة خصمن لدى البنك المركزي العراقي بلغ مجموعها (2600) مليار دينار سددت الى مصرفي الرفدين والرشيد عن القروض التي تم من خلالها دفع رواتب منسبي شركات التمويل الذاتي .

6- حوالات لتمويل (الشركات النفطية) :

استنادا" الى المادة (34) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لعام 2015 تم إصدار اربع حوالات ثلاث منها تم خصمها لدى البنك المركزي العراقي والحوالة الرابعة من الاحتياطي القانوني للمصرف العراقي للتجارة بالدولار وبلغ مجموعها (4237) مليار دينار استحقت جميعها في عام 2016 وتم تجديدها الى سنة اخرى .

7- حوالة تمويل عجز من التقاعد والرافدين والرشيد :

استنادا" الى قرار مجلس الوزراء رقم 50 لسنة 2014 صدرت هذه الحولة لتمويل عجز موازنة 2014 وبمبلغ (3) تريليون دينار ،من خلال التمويل من مصرفي (الرافدين والرشيد) بمبلغ (500) مليار دينار لكل مصرف وهيأة التقاعد الوطنية بمبلغ (2) ترليون دينار .

8- حوالات تمويل المشاريع :

أستنادا" الى قرار رقم (400) لسنة 2012 تم اصدار حوالة خزينة بمبلغ (1) تريليون مناصفة لمصرفي الرافدين والرشيد في شهر شباط من عام 2013 لغرض تمويل دعاوى الملكية ومؤسسة الشهداء والسجناء وتعويض المتضررين وأستنادا" الى قرار مجلس الوزراء رقم (97) لسنة 2013 تم أصدار تم اصدار خمس حوالات خزينة بلغ مجموعها (837) مليار دينار.

9- حوالات خزينة حسب قانون الموازنة لعام 2016 :

قامت هذه الدائرة بإصدار حوالتين لصالح صندوق تقاعد موظفي الدولة لغرض تمويل وزارة الدفاع (لاستكمال وبناء القدرات والتسليح) بمبلغ (400) مليار دينار لكل حوالة في عام 2016 تستحق التسديد في 2017 وتم تجديدها الى سنة أخرى .

10- سندات وحوالات مستحقات الفلاحين :-

السندات صدرت لصالح مصرف الرافدين وقد تولى البنك المركزي العراقي بخصمها إلى المزارعين لقاء مستحقاتهم للعامين (2014و2015)وتحويلها إلى نقد في حالة رغبة المستفيد التخلي عن الاحتفاظ بالسند استنادا للفقرة(د) المذكورة في قانون الموازنة العامة الاتحادية للدولة لسنة 2016 وقرار رقم (133)لسنة 2016 بفائدة (5%)لمدة (3)سنوات وتستحق التسديد سنة 2019 بلغ مجموعها (953) مليار دينار , اما الحوالات فقد صدرت حوالتين تم خصمها لدى البنك المركزي العراقي بلغ مجموعها (1) تريليون دينار وحوالة لصالح مصرف الرافدين بمبلغ (500) مليار دينار وبذلك فأن المجموع الكلي للسندات والحوالات يبلغ (2453) مليار دينار .

11- الدين القديم لصالح البنك المركزي العراقي :

يبلغ رصيد الدين القديم (2355) مليار دينار عراقي كما في 2016/12/31 , وقد تم توقيع اتفاقية جدولة هذا الدين للتسديد باقساط سنوية متساوية بحدود 200 مليار دينار سنويا وينخفض سعر الفائدة من 5% الى 0,5% سنويا وفق جدول التسديدات المرفق جدول (25) .

12- قرض الكهرباء :

تم أطلاق القرض إلى المديريات الممولة ذاتيا" في وزارة الكهرباء من خلال قيام المصرف العراقي للتجارة منحها مبلغ القرض والبالغ (600) مليون دولار بضمنة مبلغ مقداره (100) مليون دولار بالعملة المحلية لتغطية مشاريع وزارة الكهرباء الاستثمارية المستمرة لعام 2014 وبنسبة فائدة مقدارها (2%) استنادا" إلى قرار مجلس الوزراء رقم 314 لسنة 2014 ، ويبلغ مجموع القرض بالعملة المحلية ب (702) مليار دينار

13- قروض شركات التمويل الذاتي :

بلغ حجم الدين لغاية 2016/12/31 مبلغ (9737) مليار دينارمن مصرفي الرافدين والرشيد ويعتبر هذا المبلغ اولي نتيجة للتغيرات التي تطرأ عليه مثل تسديد جزء من المبالغ من بعض الشركات المقترضة اما فيما يخص الفوائد المترتبة تم مفاتحة المصرفين المذكورين بكتاب يتضمن استمارة تم الاتفاق عليها مع ممثلي المصارف وبحضور ممثل عن دائرتي الموازنة والمحاسبة في الاجتماع المنعقد بتاريخ 2017/4/11 .

14- قرض من المصرف العراقي للتجارة لتمويل عجز الموازنة 2015:

لقد تم اقتراض مبلغ (2) مليار دولار من المصرف العراقي للتجارة لغرض تمويل عجز موازنة 2015 ما يعادل (2332) مليار دينار استحق التسديد عام 2016 وقد تم تجديده الى سنة اخرى .

15- سندات التمويل الآجل بالدولار :

أستنادا" الى المادة (34) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لعام 2015 تم إصدار سندات التسلين الآجل بعملة الدولار للفترة 2015/9/1 ولغاية 2015/11/30 وبمبلغ (2) مليار دولار وباجل سنتين بموجب التعليمات رقم (6) لسنة 2015

أ- سعر الشراء للسند الواحد بمبلغ (1095) دينار لكل دولار .

ب- المبلغ المباع بالدولار من اجمالي مبلغ الاصدارية المعلن يبلغ (13,265,000) دولار بما يعادل (14,5) مليار دينار .

16- سندات وطنية تطرح للجمهور :

استنادا" الى قانون الموازنة العامة الاتحادية لعام 2016 المادة (2/ثانيا/عجز/الفقرة ه)والتي تنص (اصدار سندات الدين العام تطرح للجمهور) بمبلغ (5) تريليون دينار صدرت الاصدارية الاولى بتاريخ 2016/3/15وتوقفت بتاريخ 2016/8/14 وكانت بمبلغ (1,5)تريليون دينار بخصم (8%) ولمدة سنتين اي تستحق الدفع بتاريخ 2018/8/13 حيث بلغ اجمالي المبالغ المباعة (643,290,766,306) دينار .

خامسا : توقعات التسديدات للدين الداخلي

ت	التفاصيل	2017	2018
1	حوالات الخزينة(مزادات)	2,608,050,000,000	2,100,000,000,000
2	حوالات الخزينة من الاحتياطي القانوني	37,748,221,000	36,471,728,000
3	حوالات الخزينة تخصم لدى البنك المركزي العراقي	673,150,689,000	673,150,689,000
4	حوالة المصرف العراقي للتجارة لتمويل العجز	47,868,493,000	47,868,493,000
5	حوالات خزينة لدفع رواتب التمويل الذاتي	139,616,437,000	139,616,437,000
6	حوالات تمويل الشركات النفطية	95,494,420,000	95,494,420,000
7	حوالات تمويل عجز الموازنة	119,671,235,000	119,671,235,000
8	حوالات تمويل المشاريع	53,333,479,000	53,333,479,000
9	حوالات الخزينة عن طريق التقاعد حسب قانون الموازنة	15,956,164,000	15,956,164,000
10	سندات وحوالات الفلاحين	159,851,230,000	159,851,230,000

11	الدين القديم	205,804,397,320	210,777,596,806
12	قرض الكهرباء	14,184,000,000	14,184,000,000
13	قروض شركات التمويل الذاتي	———	———
14	قرض TBI	47,280,000,000	47,280,000,000
15	سندات التسليم الأجل بالدولار	15,679,230,000	———
16	سندات تطرح للجمهور	———	729,231,200,000
	المجموع	4,233,687,995,320	4,442,886,671,806

استنادا الى شروط الدين الداخلي القائمة حاليا فان اغلب الدين الداخلي المستحق في عام 2017 باستثناء الدين القديم لصالح البنك المركزي العراقي الذي تمت جدولته وعلية ستكون توقعات التسديدات للسنوات القادمة وفق الاتي:

سادسا : استراتيجية الدين العام للسنوات القادمة:

تقوم استراتيجية الدين الداخلي على المعطيات الاتية

1- بقاء اسعار النفط الخام عند مستوياتها او تحقيق بمستوى طفيف وبالتالي بقاء الايرادات النفطية عند مستوياتها في عام 2017 .
2- تحسن الايرادات الغير النفطية ولكن هذا لا يؤدي الى الى زيادة مؤثرة بالايرادات لكونها لا تشكل اكثر من 10% من مجموع الايرادات .
3- استقرار الانفاق العام عند مستويات عالية في عام 2017 لعدم امكانية ضغط الانفاق العام اكثر مما هو عليه الان .
4- استمرار العجز المالي الكبير الذي يتجاوز (20) ترليون دينار بالتالي استمرار الحاجة الى الاقتراض الداخلي
5- صعوبة تسديد الدين الداخلي القائم وفقا لتواريخ استحقاقة نظرا لحجمة الكبير الذي لا يتناسب مع قدرة وزارة المالية على التسديد .

يمكن تقسيم استراتيجية الدين الداخلي للسنوات الثلاث القادمة الى جزئين لمعالجة الدين الداخلي:

الجزء الاول ويشتمل الاجراءات المقترح اتخاذها في عام 2018 وهي :

- تسديد حوالات الخزينة الصادرة بموجب المزادات في تاريخ استحقاقها .
- الاستمرار بتسديد الدين القديم لصالح البنك المركزي وفق اتفاقية الجدولة .
- تسديد الفوائد المترتبة على حوالات والقروض في مواعد استحقاقها .
- التوصل الى اتفاقية مع مصرف الرافدين لاجراء تسوية للحوالات المستحقة لصالح مصرف الرافدين مقابل الارصدة الحكومية غير العاملة لدى المصرف وتطبيق الامر ذاتة مع مصرف الرشيد بعد التاكد من وجود ارصدة حكومية غير عاملة لدية .
- اعادة هيكلة الفوائد المستحقة على قروض الشركات الحكومية للدولة من مصرف الرافدين والرشيد والتي لم يتم تسديدها الى اليوم 2013 و 2014 و 2015 و 2016

و 2017 والمضمونة من قبل وزارة المالية من خلال اعادة احتسابها على اساس 1% بدلا من 4% نظرا لضخامة هذه الفوائد والبدء بتسديدها من عام 2018 .

الجزء الثاني : ويشتمل الاجراءات المقترح اتخاذها في عام 2019 وما بعدها وكالاتي :

- الاستمرار بتسديد حوالات الخزينة الصادرة بموجب المزادات وتسديد اقساط الدين القديم لصالح البنك المركزي العراقي وفق الجدولة .
- اعادة هيكلة الدين الداخلي لصالح البنك المركزي العراقي والمصارف الحكومية وهيئة التقاعد العامة من خلال الاتفاق على جدولة تسديدها على فترة زمنية طويلة وتخفيض سعر الفائدة عليها .
- استخدام الارصدة الحكومية غير العاملة المتبقية لدى مصرفي الرافدين والرشيد في تسديد جزء من القروض المقدمة من المصرفين للشركات العامة المملوكة للدولة مع التركيز على تسديد قروض الشركات الخاسرة والتي لا تحقق دخلا ولا توجد امكانية لتطويرها مستقبلا .
- الاستمرار بتسديد الفوائد المترتبة على الدين الداخلي في مواعيدها
- تسديد السندات الوطنية في مواعيد استحقاقها .
- اما بالنسبة للدين الخارجي فان عبء خدمة هذه الديون سيزداد بشكل كبير جدا بعد عام 2020 نظرا لبدء استحقاقات قروض صندوق النقد الدولي والسندات الخارجية ،وهذا سيتطلب الاستمرار بتسديد الاقساط والفوائد في مواعيد استحقاقها وعدم التاخر في ذلك لانه ينعكس سلبا على قدرة العراق على الاقتراض من الخارج وتلبية متطلبات برنامج الاستعداد الائتماني مع صندوق النقد الدولي.
- التركيز على الاقتراض من المؤسسات المالية الدولية وخصوصا الاقتراض النقدي لكونها ميسرة.
- الاستمرار بالاقتراض لتمويل المشاريع من مؤسسات التنمية الاقليمية والدولية لكون شروطها ميسرة.
- ترشيد الاقنراض من مؤسسات ضمان التمويل الدولية الى اقل قدر ممكن لكون شروط القروض تجارية.
- التوقف عن تقديم الضمانات السيادية للجهات الحكومية واقتصارها على الاستثمار الخاص.

ان هدف هذة الاستراتيجية هو االبدء باعادة التسديد الدين الداخلي وان كان بنسبة بسيطة وعدم السماح بتراكم الديون من خلال التاجيل وعدم التسديد للاصدارات الجديدة والعمل على تشجيع اصدار حوالات المزادات و السندات الوطنية وبعد مناقشة هذة الاستراتيجية وتقويمهايتم تحويلها الى ارقام ليتسنى اعتمادها .

المحور الرابع :

تعظيم الموارد .

تشكل الإيرادات النفطية الجانب الرئيسي من الإيرادات المالية لميزانية الدولة حيث انها مثلت بحدود (82%) لعام 2016 من إجمالي الإيرادات المالية للدولة العراقية مقارنة بضعف ومحدودية مصادر التمويل غير النفطية (الإيرادات الضريبية) ويمكن ارجاع السبب الرئيسي الى جملة من العوامل أهمها تدهور الطاقات الإنتاجية على مستوى النشاط الاقتصادي نتيجة للظروف الأمنية وتعرض العديد من المنشآت والدوائر للتخريب خلال الفترة السابقة فضلاً عن سياسة تحرير التجارة الخارجية . وندرج ادناه جدول يبين الايرادات الضريبية الفعلية والمتوقعة خلال المدة (2013- 2022) وكالآتي :-

جدول (1)
الإيرادات الضريبية الفعلية والمتوقعة خلال المدة (2013- 2022)

المبالغ / ترليون دينار

السنوات	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
الإيرادات الضريبية	3,1	2,5	2,6	4,5	4,6	4,9	5,2	5,3	5,4	5,5

عند الوقوف على واقع الإيرادات الضريبية نجد أنها حققت تطوراً متذبذباً متأثرة بالظروف الأمنية التي مر بها البلد ولكن حققت طفرة نوعية وبنسبة مساهمة في الناتج المحلي الإجمالي تقدر بـ (3,3%) عام 2016 من خلال إصلاحات ضريبية اعتمدتها الحكومة كتطبيق قانون التعريفة الكمركية وفرض ضرائب على الهاتف النقال وشركات الانترنت ومن المتوقع وحسب التقديرات أن تزداد نسبة مساهمة الإيرادات الضريبية في الناتج المحلي الإجمالي إلى (5,8 %) عام 2022 وتعد هذه نسبة منخفضة بالناتج المحلي الإجمالي غير النفطي وكما مبين في الجدول (2) ادناه :-

جدول (2)
نسبة الإيراداتالضريبية الفعليةوالمتوقعة / الناتج غير النفطي خلال المدة (2013- 2022)

السنوات	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
الإيرادات الضريبية / إجمالي الناتج المحلي غير النفطي (%)	2,1	1,7	1,8	3,3	4,6	5,5	5,6	5,6	5,7	5,8

وبالرغم من وجود ارتفاع بسيط ومحدود في مساهمة الإيرادات الضريبية على المدى المتوسط إلا أنها لا تزال محدودة ولا يمكن التعويل عليها كبديل للإيراد النفطي وتساهم بشكل أساسي في تمويل الموازنة العامة . وهنا لابد من تأشير جملة من الأسباب التي تسهم بلا شك في محدودية هذا الإسهام للإيرادات الضريبية ولعل في مقدمة هذه الأسباب عدم دقة حصر المكلفين وعدم أتمتة النظام الضريبي ناهيك عن إتباع طرق الربط أو التقدير الضريبي عن الحداثة إلى جانب شيوع التهرب والتسرب الضريبي كل هذه الأسباب من شأنها إن تضعف مساهمة الإيرادات الضريبية إلى الخزينة العامة .

وتتمثل أهم الإجراءات الكفيلة بزيادة الإيرادات الضريبية في الآتي :-

1- فرض ضريبة على المخصصات المالية لموظفي القطاع العام

تقدر المخصصات المالية لموظفي القطاع العام لعام 2017 (19,6) تريليون دينار في حين إن ضريبة الاستقطاع المباشر لو طبقت على هذه المخصصات تقدر بـ (1,6) تريليون دينار ، وهذا ما يحقق البعد المالي للضرائب من جهة ويقلل التفاوت في توزيع الرواتب بين الموظفين.وبهدف تعظيم الموارد والخروج من عنق زجاجة الأزمة المالية، نقترح إلغاء قرار مجلس الوزراء ذي العدد ق/7749/21/1/2 في 2008/4/13 الذي اوقف بموجبه استقطاع الضريبةعلى مخصصات الموظفين والمفروضة اساسا بموجب قانون ضريبة الدخل رقم 113 لسنة 1982 المعدل .

2- تجديد أنظمة تكنولوجيا المعلومات أو وضع أنظمة جديدة لدعم عمليات الإيرادات من خلال اتباع انظمة الأتمتة والأساليب الحديثة والمتطورة كما هو الحال في اقتراح تطبيق أنظمة حديثة كنظام التتبع الالكتروني للبضائع في الهيئة العامة للكمارك والذي يعمل على فحص الحاوية والبضائع وتصويرها قبل التحميل والتأكد من خلوها من المواد المشعة والمتفجرة في موانىء والشحنات المتوجهة الى البلد وختم الحاويات بختم يمكن من خلاله تتبع البضاعة من ميناء الشحن الى ميناء الوصول ومن خلال تطبيق هذا النظام سوف نضمن دقة مكان البضائع ونوعها واقيامها وبالتالي تقليل عمليات التهريب وغسيل الأموال والقضاء على الفساد الإداري والمالي وزيادة الإيرادات للخزينة العامة.

3- تقليل عدد التعريفات (الكودات) في الرموز الكمركية

اقتراح تقليل عدد التعريفات (الكودات) في الرموز الكمركية والذي سيضمن ازالة الفوارق بين مادة وأخرى بما يضمن تسهيل الإجراءات وتقليل الاجتهادات الشخصية وهو ما يعني تبسيط الإجراءات الكمركية على القائمين على المنافذ الكمركية من جانب وسهولة فهم هذه الإجراءات من قبل المستوردين أو أصحاب العلاقة من جانب ثاني ، وهذا بالتالي سيعمل على تقليل الهدر في الإيرادات الكمركية من جانب و يمهد لتطبيق اتمتة النظام الكمركي الحالي من جانب اخر.

4- زيادة السعر الضريبي

ان السعر الضريبي في العراق منخفض ولا يتجاوز 15% لذلك نوصي :

- زيادة السعر الضريبي، وتعديل السماحات القانونية لتتناسب مع السعر الجديد في قانون ضريبة الدخل رقم 113 لسنة 1982 المعدل وان هذا الإجراء يتطلب تعديل العديد من الفقرات في القانون المذكور أعلاه .
- بالإضافة إلى ذلك نوصي بزيادة نسبة ضريبة الهاتف النقال من (20%-25%) فإن آثر تلك الزيادة سوف تظهر على الايراد كونها تحقق ضريبة عالية .
- ايقاف العمل بقرار مجلس الوزراء (176) لسنة 2013 (اعفاء الشركات المنفذة لعقود المشاريع التنموية من ضريبتي الدخل واعمار العراق والرسوم الاخرى المترتبة عليها وذلك استنادا لاحكام القرار 767لسنة 1987) .

5- توسيع قاعدة ضريبة المبيعات

انطلاقاً من توجه الدولة في زيادة الإيرادات الضريبية والحد من الاستهلاك الغير ضروري ولكون ضريبة المبيعات هي من الضرائب غير المباشرة التي يكون فيها التهـــرب الضريبـــي محـدود نرتئي :-

- توسيع هذه الضريبية لتشمل (المولات والنوادي الترفيهية وغيرها) .
- فرض ضريبة مبيعات بنسبة (10%) على أقيام جميع السلع والخدمات التي تقدمها فنادق ومطاعم الدرجة الثانية نزولاً لصالح الهيئة العامة للضرائب .
- ضرورة اصدار قانون خاص بضريبة المبيعات على الهاتف النقال كون ان هذه الضريبة اثبتت فاعليتها ولايمكن بقاءها تصدر كل سنة في قانون الموازنة العامة .

6- إلغاء كافة الاتفاقات الثنائية الكمركية

نوصي بالغاء كافة الاتفاقيات الثنائية الكمركية التي تشجع الاعفاء الضريبي الكمركي المتبادل من الرسوم الكمركية والضرائب الأخرى ذات الآثر المماثل وأن آثر إبقاء تلك الاتفاقيات يؤثر سلباً على الاقتصاد نتيجة الاعتماد الكبير على الاستيراد الخارجي وانخفاض عمليات التصدير في العراق ، وان الغاءها سيؤدي الى زيادة الايرادات الكمركية .

7- اخضاع الدخل التقاعدي الى ضريبة الدخل الشخصي

ان اجمالي الرواتب والمكافئات التقاعدية (مدنية وعسكرية) لعام 2017 تبلغ (11,4) تريليون دينار وفي حالة فرض ضريبة على الراتب التقاعدي لموظفي الدولة سوف يكون منفذ لزيادة الإيرادات الضريبية ، ونعتقد في هذا الصدد إن الأمر سيشجع على تقليل الفروقات بين الرواتب التقاعدية إذا ما فرضت الضرائب بنسب تصاعدية من جانب وسيخفف أعباء تحويلها على الموازنة العامة من جانب ثاني .

8- بناء قدرات الإدارة الضريبية والكمركية الفنية والإدارية وتوفير الموارد المادية والبشرية الضرورية لذلك .

9- تنسيق القوانين والتعليمات الضريبية والكمركية مع الأقليم .
10- عدم تكليف الجهاز الضريبي بتنفيذ قوانين وتعليمات جانبية مثل الحجوزات وحجز البطاقة التموينية .
11- استحصال الضرائب المترتبة على شركات النفط الاجنبية والمتعاقدين الثانويين العاملين معها وفقاً لقانون رقم (19) بدلاً عن المدفوعات العينية من قبل الهيئة العامة للضرائب .
12- تفعيل سياسة جباية رسوم خدمات الهاتف والماء والكهرباء والعودة الى فكرة أعفاء الديون المتراكمة للمشتركين مقابل شروعهم بدفع الفواتير الجديدة .
13- تحسين وتطوير طرق جباية الكهرباء والماء وجعلها تعمل وفق نظام البطاقات المدفوعة مسبقاً مما يساعد الدولة في زيادة ايراداتها .
14- إستحداث رسم الطريق على اشغال الطرق الخارجية على أن يستخدم لصيانة وادمة الطرق.
15- إستحداث رسوم تتعلق بإنشاء المدارس والكليات الأهلية .
16- الاستمرار بفرض رسوم واجور خدمات جديدة لتعظيم موارد الدولة .
17- زيادة رسم تغيير جنس الأرض من زراعي الى سكني .
18- إعادة العمل برسوم (الفيزا) رسوم السياحة الدينية (رفع سعر الرسم للسياحة الدينية) .
19- الزام الملحقيات التجارية في الخارج بإستيفاء رسوم التصديق على وثائق المعاملات .
20- إستثمار مبالغ القاصرين والرعاية الاجتماعية والتأمين وصناديق التقاعد لتعظيم الموارد بدلاً من تآكلها بفعل التضخم وأسعار الفائدة السالبة .
21- الاستمرار في نقل الصلاحيات لوزارات العمل والشؤون الاجتماعية والاعمار والاسكان والبلديات والاشغال العامة .
22- زيادة بدلات إيجار أموال الدولة واللجوء الى بيعها وتحسين عملية المزايدات والاحتكام الى اسعار الظل في التسعير .

المحور الخامس

موضع التطبيق المالي للإصلاح الحكومي

لما كانت الايرادات النفطية تشكل الغلبة العظمى من اجمالي تكوين الايرادات العامة والناتج المحلي الاجمالي , هذا يعني ان تدهور اسعار النفط الذي حدث في النصف الثاني من عام 2014 كان لابد ان يلقي بظلاله على كل متغيرات الاقتصاد العراقي بشكل عام والمتغير المالي منه على وجه الخصوص .

باتت معروفة الاحداث الامنية التي عاشها العراق عام 2014 والمتمثلة في احتلال عصابات داعش لبعض محافظات العراق وهذا ما اضاف عبئ مالي جديد يضاف الى عبئ تدهور اسعار النفط في السوق الدولية , فالمواجهة العسكرية وإعادة فرض السيادة في المحافظات المغتصبة تحتاج الى دعم مالي ليس بالقليل . كل هذه الامور وغيرها دفعت الحكومة الى تبني حزمة من الاصلاحات صنفت الى خمس محاور رئيسية هي كالاتي :

- محور الاصلاح الاداري .
- محور الاصلاح المالي " والذي سنأتي على تحليله بشكل مفصل " .
- محور الاصلاح الاقتصادي .
- محور الخدمات .

- محور مكافحة الفساد .

ولما كانت وزارة المالية هي المعنية في رسم السياسة المالية بجانبها الانفاقي والايرادي , لذا نرى ان السياسة المالية تمركزت في كل هذه المحاور سواء كانت بشكل غير مباشر , رغم انها حددت في محور الاصلاح المالي بشكل مباشر والذي تضمن البنود التالية :

1- إصلاح بنية نفقات وايرادات الدولة من خلال :

أ- معالجة التهرب الضريبي سواء فيما يتعلق بضريبة الدخل وتوسيع الوعاء الضريبي على ان يكون النظام ميسراً يتعامل المشمولون بإيجابية معه , وتطوير النظام على أسس دقيقة لمنع الفساد وتخفيف العبء على اصحاب المهن الحرة .

ب- تطبيق التعرفة الكمركية بصورة عادلة على جميع المنافذ الحدودية , وبضمنها منافذ اقليم كوردستان , والاستعانة بالشركات العالمية الرصينة في هذا المجال لمنع الفساد وتشجيع المنتوج الوطني ومنع اغراق السوق العراقية .

2- إيقاف نقل خدمات منتسبي دوائر الدولة والشركات العامة والهيئات الممولة ذاتياً الى ملاك الرئاسات الثلاث والتشكيلات التابعة لها والى الوزارات والجهات الأخرى التي يتقاضى منتسبيها مخصصات عالية بموجب قوانينها النافذة والعمل على تقليص أعداد العاملين في الرئاسات المذكورة اعلاهوذلك ترشيداً للإنفاق وعدم طلب تمويل إضافي لتمويل الرواتب عن طريق الاقتراض الداخلي أو الخارجي.

3- اعادة النظر برواتب موظفي الدولة والقطاع العام .

4- الاستمرار بإصدار قانون يتضمن (يحق للموظف الحصول على إجازة لمدة أقصاها خمســـــة سنوات).

5- بيع السيارات التي تم تخفيض عددها من السادة المسؤولين .

6- خفض الحد الاعلى للرواتب التقاعدية للمسؤولين واجراء صياغة تقدم خلال اسبوع تعالج القرارات الخاطئة التي اتخذت سابقاً.

7- ايقاف كافة المخصصات الخاصة بالايفادات التي تمول من قبل الجهات المستضيفة .

8- اهمية مراعاة تطبيق مبادئ الحكم الرشيد/ شفافية الموازنة الاتحادية

9- اصلاح الية اعداد الموازنة (موازنة البرامج).

10- سبل تعظيم الموارد المالية: وتتضمن بحث مع الدوائر ذات العلاقة التالية (الضرائب/ عقارات الدولة/ الكمارك/ التسجيل العقاري).

11- ترشيد سياسة الانفاق الحكومي: وتتضمن دراسة الجدوى الاقتصادية بمختلف انواع الدعم الحكومي والمتمثلة (البطاقة التموينية، دعم المزارعين، دعم المشتقات النفطية، انتاج الكهرباء... الخ).كما تتضمن دراسة اوجه انفاق مختلفة المتعلقة بانفاق الدوائر الحكومية على الاثاث والسيارات، ومحاولة تجنب الازدواج في المستحقات التي تم تشريعها في السابق والمتعلقة (التقاعد، الشهداء، السجناء و..... الخ).اما بالنسبة لتخطيط النفقات الرسمالية فلابد من تخصيصها وفقا لخطة التنمية الاقتصادية اخذين بنظر الاعتبار قدرات الوزارات (نسبة الانجاز او الانفاق السابق)

12- تصحيح المسارات السابقة في التعامل بالمال العام والمتمثلة (السلف والامانات والقروض).

13- اهمية تفعيل عقود شراكة القطاع الخاص للعام.

14- ترشيد استخدام الموارد المالية للثروة النفطية: وتتضمن بحث الية من شانها الحفاظ على الثروة النفطية لجميع الاجيال وذلك من خلال العمل على وضع نسب متزايدة سنويا لصالح النفقات الاستثمارية (بمعنى خفض نسبة مساهمة الموارد المالية النفطية في تخصيصات الموازنة التشغيلية، واهمية انشاء صندوق سيادي لاغراض المستقبل.

15- تعشيق السياسة المالية بالنقدية: وتتضمن ضرورة خلق تنسيق وئام بين سياستين و دراسة الجدوى الاقتصادية لتغيير سعر صرف الدينار العراقي لاغراض الموازنة.

اذن بنود هذا المحور عدت بمثابة خارطة طريق امام صناع القرار المالي حيث تم اعتماد هذه البنود في صياغة قوانين موازنات سنوات الازمة المالية . وهذا مايمكن تفصيلة على النحو التالي:

تطور حصيلة الانفاق العام (2014 – 2017)

(مليون دينار)

السنوات	2014 ختامي	2015 تقديري	2016 تقديري	2017 تقديري
الانفاق العام	113473517	119462429	105895722	100671160

حيث يتضح من هذه البيانات ان تخصيصات الانفاق العام اخذت بالانخفاض خلال السنوات الثلاث الاخيرة اذ بلغت (113,4) تريليون دينار عام 2014 ثم ارتفعت في عام 2015 لتبلغ (119,4) تريليون دينار ثم انخفضت عام 2016 حيث قدرت النفقات العامة ب (105,8) تريليون دينار , ثم واصلت الانخفاض حتى بلغت (100) ترليون دينار عام 2017 وهو مايبين ان الانخفاض خلال السنوات الثلاث الاخيرة يقدر بحدود (12,8) تريليون دينار موزع بين الانفاق التشغيلي والانفاق الاستثماري .

المنظور الاقتصادي والتجارب الدولية في هذا المضمار تؤكد ان قدرة الدولة على خفض الانفاق العام تتسم بمرونة عالية في جانب الانفاق الاستثماري في حين ان إمكانية اجراء هذا التخفيض تصبح اقل مرونة في جانب الانفاق التشغيلي , على اعتبار ان تخصيصات الانفاق الاستثماري قابلة للتاخير ريثما يتعافى الوضع المالي للدولة , في حين ان جزء هام من بنود الانفاق التشغيلي كالرواتب وخدمة الدين العام تعد التزام الحكومة اتجاه الجمهور وهي بالتالي غير قابلة للتأجيل .

ولما كانت الاصلاحات الحكومية قد اشارت في محورها المالي على ضرورة إصلاح بنية النفقات العامة , لذا لابد من التحري عن اهم الفقرات في قوانين الموازنة العامة خلال السنوات التي تلت اصدار هذه الاصلاحات وتحديد اهم بنود الانفاق العام التي اتجهت الموازنة العامة الى اعادة هيكلتها او تخفيضها .

اعادة هيكلة الانفاق العام (2015 – 2017)

السنوات	المادة	الفقرة	التفاصيل
2015	20	أ	عدم التعيين في الوظائف القيادية (مدير عام فما فوق) مالم يوجد لها درجة في قانون الوزارة او الهيكل التنظيمي .
	20	ب	الغاء كافة الوظائف القيادية التي لم يرد فيها نص قانوني .
	37		اعتماد نظام الادخار الوطني لموظفي الدولة والقطاع العام .
	48		تخفيض المبالغ المخصصة لسيارات الرئاسات الثلاث والوزارات والمؤسسات والجهات غير المرتبطة بوزارة في الدولة اضافة الى تخفيض نفقات الصيانة والوقود وسيارات القطاع العام .
	49	4	منع شراء السيارات والاثاث عدا الدوائر المستحدثة .
	49	5	ضغط الايفادات والمشاركات الخارجية بنسبة 50% .
	49	6	تقليص كوادر الملحقيات العسكرية والثقافية والصحية والتجارية او اي ملحقية اخرى ودمجها في مقر السفارة .
	49	7	تخفيض التخصيصات التالية وبنسبة 75% (الضيافة , الاعمال الاضافية , المخصصات الليلية , المؤتمرات والندوات والاحتفالات وبطاقة تعبئة الهاتف النقال المخصصة للموظفين والمسؤولين , نفقات وسائط النقل , المكافآت والنفقات الاخرى) .
2016	12	ثانياً/ب	على الوزارات المشمولة بالترشيق (المدمجة والملغاة) ايقاف التعينات عند شغورها بسبب النقل والاحالة على التقاعد او الاستقالة او الوفاة وتحذف الدرجة الوظيفية ضمن مفردات الوزارات المشمولة .
	12	خامساً/أ	يمنع تعين العاملين في دوائر الدولة بأسلوب التعاقد مع امكانية تجديد العقود السابقة في حالة وجود ضرورة للتجديد .
	37	خامساً	على وزارة الخارجية تخفيض كوادرها العاملة في البعثات بنسبة لاتقل عن 25% من ملاكها الحالي وعلى الوزارات (الثقافة , التجارة , الدفاع , الصحة , التعليم العالي) غلق ملحقياتها او نقلها الى مقر السفارات .
	37	سادساً	يمنع استئجار الطائرات الخاصة بأي حالة من الاحوال من خزينة الدولة .

	39	اولاً	تستقطع نسبة 3% من مجموع الرواتب والمخصصات لجميع موظفي الدولة والمتقاعدين كافة وتتناقل على النحو التالي : - 60% الى هيئة الحشد الشعبي . - 40% الى وزارة الهجرة والمهجرين (إغاثة النازحين)
7	18	جـ	ايقاف التعينات في الرئاسات الثلاث والجهات والدوائر التابعة لها ولايجوز نقل الخدمات او التنسيب اليها من الوزارات مع اعادة كافة منسبي الوزرات الى دوائرهم الاصلية .
	27	أ	تلتزم الوزارات الاتحادية والمحافظات والجهات غير المرتبطة بوزارة في شراء احتياجاتها من منتجات الوزارات الاتحادية او المنتج المحلي على ان لا تقل القيمة المضافة لهذه المنتجات المجمعة والمصنعة على (25%) من الكلفة الاستيرادية للقيمة المضافة .
	32	ج	ايقاف التقاعد للمستخدمين المحلين وتقليص اعداد الموجودين منهم في السفارات والبعثات الدبلوماسية العراقية بنسبة لاتقل عن 25% من اجمالي المستخدمين الحالين والاكتفاء بالحد الادنى لتيسير الامور الضرورية .
	32	د	للجهات المختصة اعادة رؤساء الممثليات والبعثات العراقية من العاملين في المنظمات العربية والاقليمية والدولية الى مركز الوزارة على ان تبقي التخفيض لموظفي الملاك الدائم على حاله والمستخدمين المحليين والذي تم اقراره في موازنة 2016 .
	32	ه	لاتتحمل وزارة الخارجية نفقات الدراسة لابناء الدبلوماسيين العاملين في البعثات العراقية في الخارج والمشمولين بقانون الخدمة الخارجية بعد الدراسة الثانوية .
	33	اولاً	تستقطع نسبة 3,8% من مجموع الرواتب والمخصصات لجميع موظفي الدولة والقطاع العام والمتقاعدين كافة لسد احتياجات الدولة .

المحور السادس

الاطار العام للخطة 2018-2022

ضرورات اعداد خطة التنمية 2018-2022

يعد صدور قرار مجلس الوزراء المرقم 209 لسنة 2016 بمثابة الاطار التنفيذي العام لاعداد خطة التنمية الوطنية 2018-2022 اذا جاء اعداد الخطة اساساً للحد من تداعيات الازمات والتحديات التي جعلت من الاقتصاد مأزوماً والمجتمع مظطرياً والبيئة غير مستدامة والتي تتمثل بالمعطيات الرئيسية الاتية:

* الاستعداد لرسم وتنفيذ سياسات الاستجابة الخاصة بالاستقرار واعادة الاعمار وضمان السلم المجتمعي للمناطق المحررة من سيطرة داعش.
* ارتفاع معدلات الفقر المتعدد الابعاد (اكثر من 20%) وفقر النازحين (حوالي 42%) من اجمالي سكان العراق مما يتطلب تبني اهداف اقتصادية واجتماعية وبيئية مناصرة للفقراء مع اعطاء اولوية للفقراء النازحين.
* تكييف وتخصيص مواردنا باتجاه تحسين ادارة الاصول الرأسمالية الثابتة بما يضمن توسيعها واستدامتها وفقاً لمعيار الكفاءة.
* تعدد وتنوع واستمرار الصدمات الناجمة عن التطرف والارهاب والعنف وفقدان الامن مما ولد حلقات مترابطة من الوهن والهشاشة فتعاظمت مستويات الخطر وقوضت سبل العيش المستدام وبالتالي انعكست على جودة نوعية الحياة واستدامتها.
* تراجع العراق في مؤشرات النزاهة والشفافية واصبح من بين الدول الاكثر فساداً في العالم وفقاً لمنظمة الشفافية الدولية مما ابعده عن المقاربات الدولية الخاصة بالحكم الصالح.
* تراجع مؤشرات التنمية البشرية وفقاً للمقاربات الوطنية والدولية.

فلسفة النموذج التنموي للخطة

النمو الغير المتوازن المستند على سياسات تحسين ادارة الاصول في انشطة البنى التحتية (ماء وكهرباء وبناء وتشييد والخدمات الحكومية –خدمات اجتماعية) لتكون نشاطاً محفزاً لنمو القطاعات الانتاجية والخدمية (زراعة –صناعة-سياحة ....) وسيكون معيار الميزة النسبية العامل الحاكم في تعوجيه الاستثمارات قطاعيا ومكانياً وفقاً لاولوياتها وبما يعزز الشراكة في صنع القرار التنموي وتنفيذة بين الحكومات بالمحلية والمركزية .ان هذا النموذج سيعزز الاستغلال الامثل للايرادات النفطية بما يهيئ القاعدة المناسبة للتنويع الاقتصادي.

افتراضات الخطة :

- وجود التحدي الامني
- محدودية المورد المالي

- مراعاة اتفاقية الاستعداد الائتماني مع صندوق النقد الدولي(SBA) للسنوات 2017- 2020.
- العجز في تمويل المشاريع المخططة وقيد التنفيذ.
- ضعف سياسات الاستجابة لظاهرة الاغراق السلعي.
- اتساع متطلبات سياسة الاستجابة الانسانية الخاصة بالنازحين.
- ضعف منظومة رسم السياسات القطاعية وعدم تناغمها.
- وجود ظاهرة الفساد وما يرتبط بها من ممارسات معيقة للتنمية.
- هشاشة البيئة الداخلية وتشظي البنى المجتمعية الوطنية.
- ارتفاع معدلات الانفاق الاستهلاكي مع استمرار التفاوت في توزيع الدخل.
- تدني انتاجية الانفاق الاستهلاكي مع استمرار التفاوت في توزيع الدخل.
- تدني انتاجية الانفاق الاستثماري العم وضالة الانفاق الاستثماري الخاص.
- ضعف استجابة ادارة التنمية المحلية للتفاوت المكاني الحاد.

المبادئ الاساسية للخطة:-

- سيادة القانون والنفاذ للعدالة
- الزامية الخطة
- اللامركزية الادارية
- الاستدامة
- التمكين المجتمعي وتكافؤ الفرص
- الاستجابة الانسانية

فلسفة الادارة الاقتصادية:

"اعتماد نظام اقتصاد السوق الاجتماعي منهجاً للادارة الاقتصادية ,يكون للدولة دوراً تنموياًموجهاً ومنفذاًفي رسم السياسات ,بما يمهد ويحقق تبادل الادوار ليكون القطاع الخاص شريكاً فاعلاً في تحديد وتنفيذ الاولويات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية بأساليب شراكة متنوعة , ومن بيئة تمكينية جاذبة لرؤوس الاموال والخبرات وعلى وفق مبدأ الكفاءة والمنافسة الحقيقية في ضل حوكمة رشيدة. "

التحديات:-

أولاً- التحديات المؤسساتية:

1- تدني كفاءة الاداء المؤسساتي:

استمرار الاخفاق في اخضاع الادارة الحكومية لنطق الحساب الافتصادي السليم ولمبادئ التصرف الكفوء بالموارد العامة في اطار كلي .ويتعمق هذا الاخفاق في ظل استمرار حالة الانفصام بين برامج الاستثمار الحكومي وتخصيصات الموازنة العامة للدولة , فضلاً عن عدم وضع المالية العامة ومضامينها النقدية في اطار كلي اوسع وعبر افاق زمنية بعيدة, مع ضعف اهتمام الادارة الاقتصادية بتنوع البنية الانتاجية للاقتصاد العراقي.

2- تضخم الجهاز الاداري وتدني انتاجية القوى العاملة:

ان اتساع الجهاز الاداري والحكومي وانخفاض كفاءة اداءه, واسرافه غير المبرر في تبديد الموارد وخدمته للمصالح الشخصية والفئوية , وتواطؤه مع قيم مضمونها ان الدولة هي حق شخصي لمنتسبيها ويقع عليها واجب رعاية العاملين لديها وعدم المساس بامتيازاتهم باعتبارهم جزء من منظومة الحوافز الممنوحة من خلالها ,قد ساهم في تلكؤ اعادة بناء وهيكلة الاجهزة الحكومية ضمن برنامج الاصلاح الاداري وعلى اساس خفض الكلفة مع ضمان الكفاءة وحسن التصرف بالموارد.

3- الفساد المالي والاداري:

تعمق ضاهرة الفساد وانتقالها من ضاهرة سلوكية مرتبطة بفئات معينة الى بنية مؤسسة متكاملة ومترابطة ترسخت جذورها لخدمة مصالح معيقة لعملية التنمية,وتحول الفساد الى مصدر للاستنزاف وهدر المال العام ,واقتطاعه جزء مهمأمن الدخل والناتج وتسريبه لخارج المنظومة الاقتصادية .وبدلالة مؤشر الحوكمة لمنظمة الشفافية الدولية اصبح العراق من بين الدول العشرة الاولى الاكثر فساداً في العالم عام 2015.

ثانياً- التحديات الاقتصادية:

1- تردي مناخ الاستثمار:

استمرار تردي مناخ الاستثمار متأثراص بحزمة العوامل السياسية والاقتصادية والمؤسسية والتشريعية والقانونية والتنظيمية ,التي كان لنمطيتها دور في التاثير على مستوى الاستثمارات الاجنبية والقدرة على جذبها ,بدلالة بعض المؤشرات الدولية كمؤشر سهولة الاعمال الذي ظهر فية ترتيب العراق 156 من مجموع190 دولة لعام 2016 في حين اظهر المؤشر العام لجاذبية الاستثمار بأن العراق كان من دول الاداء الضعيف والذي بلغ 27,3 درجة من اصل 100درجة في عام 2016.

2- اختلال بنية الانتاج:

مازال القطاع النفطي هو القطاع المهيمن على الانتاج المحلي الاجمالي ,حيث زادت نسبته من 51,26 بالمائة عام 2010الى 55,1 بالمائة 2015 كنيجة لتعثر السياسة الاقتصادية المطلوبة لتنويع الاقتصاد . بينما انخفضت نسبة مساهمة القطاع الزراعي في توليد الناتج المحلي الاجمالي من 4,17بالمائة 2010 الى 2,02 عام 2015 .كما انخفضت مساهمة قطاع الصناعة التحويلبية من 2,1 بالمائة عام 2010الى 0,84بالمائة في عام 2015.

3-اختلال الميزان التجاري:

ان الافتقار الى سياسة تجارة تراعي وجوب توافر الشروط الاقتصادية المطلوبةللحفاظ على التنافسية الدولية ,ةتنامي الاختلال في بنية النلاتج الامحلي ,وانخفاض سعر صرف الدينار العراقي .ادت الاى اختلال واضح في الميزان التجلري بدلالة ارتفاع نسبة الصادرات النفطية الة 99بالمائة من اجمالي الصادرات العراقية مع تنوع صارخ في هيكل الاستيرلدات وانفتاح اقتصادي كبير ,حيث بلغت نسبة التجارة الاخارجية الى الناتج المحلي الاجمالي 50,25 في عام 2015.

4- اختلال بنية الموازنة العامة:

استمرارتبوأ الايرادات النفطية المقام الاول من سلم ايرادات الموازنة العامة والتي شكلت نسبة 830,4 بالمائة من الاجمالي لعام 2017 مما جعل الموازنة العامة مستجيبة للصدمات الخارجية المتمثلة بتقلبات اسعار النفط والاختلالات الداخلية المتمثلة بعدم تنوع الايرادات غير النفطيةوارتفاع نسبة النفقات التشغيلية من اجمالي الانفاق العام 75% مما جعل العجز المخطط يبلغ 21.6 ترليون دينار في موازنة عام 2017 .

5- ارتفاع الدين العام :

ان اتساع نطاق الاعتماد على الدين العام (الداخلي والخارجي) في تغطية عجز الموازنة العامة بات يشكل قيداً على التنمية اكثر من كونه فرصة بديلة لتمويلها من مصادر غير نفطية . كما يشكل هذا الدين عبئاً على الاجيال الحالية والقادمة في ظل الافتقار الى سياسات اقتصادية كلية مترابطة ومتناغمة تعمل على استثماره بكفاءة عالية حيث شكل العجز المخطط نسبة 21% من الموازنة وسيتم تمويله عن طريق القروض الداخلية والخارجية . وبذلك ستكون نسبة خدمة الدين العام (عدا اصل القرض) 38% من النفقات السيادية ومع تعويضات حرب الكويت سترتفع النسبة الى 45% علماً بأن خدمة الدين مع التعويضات ستشكل 20,12 % من ايرادات النفط لعام 2017 .

6- تخلف النظام المصرفي :

ان تقادم التقنيات المستخدمة حالياً ونمطية اساليب الادارة وترهل الكادر الاداري غير المستجيب مهارياً مع المتغيرات التكنولوجية الحديثة وغياب البيئة الملائمة للتعامل مع الزبائن وضعف عملية تسويق المنتجات المصرفية غير التقليدية قد جعل النظم المصرفية والادارية التي تعمل بها المصارف غير قادرة على مواكبة نظم الصيرفة الحديثة بدلالة بعض المؤشرات , كارتفاع قيمة الديون المشكوك بها والتي تصل قرابة 3079,7 مليار دينار عام 2015 والتي شكلت عبئاً على الاستقرار المالي حيث بلغت نسبة التعثرات الائتمانية للمصارف الحكومية 67,1% .

7- اتساع نطاق القطاع غير المنظم :

ان ضعف الاستثمار الخاص الناجم عن تردي مناخ الاستثمار ادى الى اتساع الانشطة الاقتصادية الصغيرة التي لاتخضع لرقابة الحكومة وتعمل خارج الاطار الضريبي والتأميني للدولة والتي لاتدخل في حسابات الناتج القومي الاجمالي وعلى حساب انشطة الاقتصاد المنظم مما يشطل مخرجات وسلوكيات وتعاملات غير قابلة للضبط والسيطرة على الصعيدين الاقتصادي والمجتمعي .

8 – محدودية دور القطاع الخاص :

ان تردي بيئة العمل والاستثمار والاستمرار في تبني (او تجاهل) سياسة الاغراق السلعي وتحييد المشاركة في رسم وتنفيذ اهداف السياسة الاقتصادية قد ادى الى استمرار محدودية دور القطاع الخاص في عملية التنمية اذ لم تتجاوز نسبة مساهمته في توليد الناتج المحلي الاجمالي 44,6% عام 2015 (بالسعار الجارية) ومساهمته في تكوين رأس المال الثابت لم تتجاوز 35% عام 2015 (بالاسعار الثابتة) .

ثالثاً- التحديات الاجتماعية :

1- تعكس مؤشرات التنمية حال التنمية البشرية في العراق (الصحية والتعليمية والمعيشية ...) , اذ يظهر دليل التنمية البشرية العالمي لعام 2016 , ان ترتيب العراق يقع ضمن فئة البلدان متوسطة التنمية البشرية (تسلسل 121) بقيمة (0,649) من بين بلدان العالم البالغة 188 دولة .

2- هيمنة الولاءات الفرعية (ما قبل الدولتية) , وضعف سلطة القانون والنفاذ للعدالة , ولدت عجزاً بنيويا وتوالد متواصل للمشاكل وافتقاراً للارادة المجتمعية ولأدوات تمكينه , ووسعت مساحة التشظي واضطراب النسيج المجتمعي مما ادى الى استنزاف مقومات التنمية واستدامتها

3- ارتفاع مستويات الفقر متعدد الابعاد الناجم عن الازمات المتلاحقة والنزاعات المسلحة ومما رافقها من ارهاب وعنف ونزوح سكاني زعزعت مقومات الامن الانساني والاستقرار المجتمعي

4- ادى ضعف السياسات الاجتماعية وتفككها الى مضاعفة الكلف الاجتماعية للازمات وتفاقمها مما يهدد جودة نوعية الحياة ورفاه المجتمع .

5- اسهمت الازمات الكبيرة التي تعرض لها المجتمع وضعف السياسات الحمائية في زيادة مساحة الفئات الهشة من السكان (المعاقين , المسنين , الارامل , الايتام ....) بحيث زادت نسبة الهشاشة عن 50% عام 2016 . كما انتجت ظروف النزوح هشاشة مركبة (فئات هشة + نزوح وتهجير) رافقت ارتفاع مستويات الارهاب والعنف وما نجم عنها من ظروف التهجير القسري .

6- ما تزال فجوة النوع الاجتماعي تقوض اسس البناء التنموي بسبب القوالب النمطية التقليدية المحددة لأدوار المرأة والمتأثرة بهيمنة الثقافة الذكورية المتجذرة في عمق البناء الاجتماعي . وقد انعكس ذلك على ضعف مشاركة المرأة في النشاطات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ومحدودية اشغالها للادوار القيادية في المؤسسات التشريعية والسياسية .

7- استمرار عجز الدولة والمجتمع عن استيعاب الشباب وتأطيرهم بالحياة العامة وتوفير فرص العمل اللائق لهم , مما يهدد ركائز الاستقرار والامن الاجتماعي ويدفع البعض منهم الى الهجرة خارج الحدود . اذ بلغ معدل البطالة للافراد بعمر 15 سنة فأكثر 10,8% (11,5% في الحضر مقابل 8,8% في الريف) بينما بلغت نسبة العمالة الناقصة (اقل من 35 ساعة عمل اسبوعياً) 28,2% .

8- ان خضوع مناطق واسعة من العراق لسيطرة داعش الارهابي ولمدة تقارب ثلاث سنوات وتوسع حاضنات التطرف والارهاب والعنف الناجمة عن ظروف الاحتلال وعمليات التنشئة الاجتماعية والبرامج الدراسية التي خضع لها اطفال وشباب تلك المناطق سيترك اثاراً نفسية واجتماعية عميقة تقوض وحدة وتماسك النسيج الاجتماعي .

9- لم تشهد مؤشرات التعليم بمراحله كافة تقدما نوعيا وانتشارا جغرافيا وتغطية لبناه التحتية مع استمرار ارتفاع مستويات الامية والتسرب وفجوة النوع مما يهدد منظومة البناء التربوي ويعيق مواكبتها للمتغيرات الدولية المستجدة في ميادين المعرفة .

10- استمرار تراجع مستوى الخدمات الصحية وضعف انتشارها وعجزها عن تلبية الاحتياجات الحقيقية للسكان مع ارتفاع هجرةالكفاءات الطبية الى الخارج ادى الى اختلال النسبة في المؤشرات (طبيب/ سكان).

رابعاً- التحديات البيئية:

1- التلوث البيئي :

يقع العراق ضمن دائرة العلاقة السلبية بين البيئة والنزاعات وهي علاقة مزدوجة ادت الى تلوث بيئي واضرار جسيمة ولدت تداعيات على الاقتصاد والمجتمع والفرد والتي تعرف بالنتائج الملازمة بدلالة المعايير الدولية . وجاء ترتيب العراق وفقاً لمعيار كفاءة الاداء البيئي 116 من مجموع 180 دولة .

2- التوسع العشوائي في العمران :

ضعف فاعلية التخطيط العمراني وغياب سياسة وطنية للسكن مستجيبة لواقع الحال في ادارة المخاطر الناجمة عن الازمات والنزاعات . ومع تزايد معدلات الفقر اتسع نطاق عشوائيات السكن في العراق وامتد ليصل الى 8% من مجموع السكان الذين يعيشون في سكن عشوائي وبنسبة 7% من مجموع المساكن حيث يبلغ عدد وحدات السكن العشوائية 347000 مسكن مما يسفر اسباب تفاقم وتداعيات غياب التخطيط العمراني .

3- ادارة بيئية غير متكاملة وقصور في التشريعات البيئية:

عدم فاعلية الادارة البيئية في احتواء الاسباب والاثار الناجمة عن التلوث والحروب والنزاعات ناهيك عن قصور واضح في التشريعات البيئية ادت بمجملها الى ضعف في ردود الافعال الوطنية على مستوى السياسات والاهداف وخيارات التدخل تجاه تلك المشاكل , فضلاً عن انتقائية بعض الخيارات في التغطية الادارية والتشريعية والتنفيذية مما قلص من فرص تحقيق التقدم المحرز .

4- التصحر:

تفاقم ظاهرة تصحر الاراضي وتملحها في ظل ظروف مناخية حارة وجافة فضلاً عن الجوانب الهيدرولوجية والطوبوغرافية للتربة , الى جانب فعاليات الانسان (زراعة , واجراءات الري)

والتي ادت الى تفاقم المشكلة واتساع مساحة تداعياتها والى ظهور انواع اخرى من التصحر , وفقدان الغطاء النباتي واعاقة تطور الزراعة (لاسيما في وسط وجنوب العراق) , اذ تشكل مساحة الاراضي الصحراوية 50% من مساحة العراق , مما يشكل تهديداً خطيراً لامنه الغذائي

5- التغيرات المناخية :

سيكون العراق مع بقية البلدان العربية في قلب المشكلة المناخية الكبرى التي يواجهها العالم وهي تهديدات الاحتباس الحراري ومخاطر ارتفاع درجات الحرارة بحلول عام 2050 مسببة نقصاً في الامطار وانتشاراً لظاهرة الجفاف والقحط مما يهدد الامن الغذائي والاستقرار الاجتماعي وموارد المياه والزراعة والصحة والتنوع الاحيائي .

6- الاعتماد على الطاقة غير المتجددة :

ساهم عدم الركون الى خيار ادخال الطاقة البديلة او المتجددة في اولويات السياسة والاهداف لتحل محل الطاقة غير المتجددة على تساقط الاثر البيئي على عمر الاحتياطي النفطي وزيادة معدلات التلوث البيئي الناجمة عن تزايد معدلات استهلاك الوقود الاحفوري وبذلك تم تفعيل العوامل المساهمة في نشوء ظاهرة الاحتباس الحراري وتلوث بيئة الحياة وتداعياتها السلبية على الصحة والغذاء ومن ثم على الامن الانساني .

الاهداف الاستراتيجية للخطة:

1- ارساء اسس الحوكمة الرشيدة.
2- تفعيل الدور التنموي للدولة عبر سياسات وبرامج مستجيبة لابعاد التنمية المستدامة .
3- تحقيق الاصلاح الاقتصادي بكافة ابعاده المالي والنقدي والمصرفي والتجاري .
4- تحسين ادارة الاصول العامة الانتاجية والخدمية .
5- ارساء اسس اللامركزية المزززة للتنمية المكانية .
6- تنمية ريفية مستدامة داعمة لاهداف التنمية المكانية وسياسات الحد من الفقر .
7- امن انساني ممكن للفئات الاكثر فقراً وهشاشة .
8- تعافي المجنمعات المتضررة بسبب ازمة النزوح وفقدان الامن الانساني .
9- تكامل ابعاد التنمية المستدامة في عمليات اتخاذ القرارات الاقتصادية على المستوى الجزئي والكلي .
10- توفير متطلبات بيئة تمكينية للاستثمار بكافة اشكاله .
11- رفع معدل النمو الاقتصادي بما ينسجم مع امكانات ومتطلبات الاقتصاد العراقي.
12- زيادة متوسط دخل الفرد القيقي .
13- خفض معدلات البطالة والعمالة الناقصة .
14- الارتقاء بمؤشرات التنمية البشرية المستدامة .
15- الموائمة ما بين الاطار التنموي العام والهياكل الحضرية المستندة الى اسس التخطيط العمراني والميزات النسبية المكانية .

خامسا: تحديات العملية السياسية :

بسبب غياب الشفافية أصبح من المتعذر جدا على المواطن ومنظمات المجتمع المدني القيام بمتابعة الملفات بشكل واعي ومستند على بيانات ومعلومات صحيحة لاستخدام المال العام او متابعة نشاطات الحكومة. ان غياب المساءلة والرقابة السابقة واللاحقة الرسمية وشبه الرسمية بطبيعة الحال يعطي المسؤول الحكومي مساحة واسعة للتصرف بعيدا عن معايير الكفاءة في استخدام المال العام. هناك الكثير من الامثلة على النتائج السلبية لغياب الحكم الرشيد لامجال لذكرها .

سادسا: التحدياتالثروة النفطية:

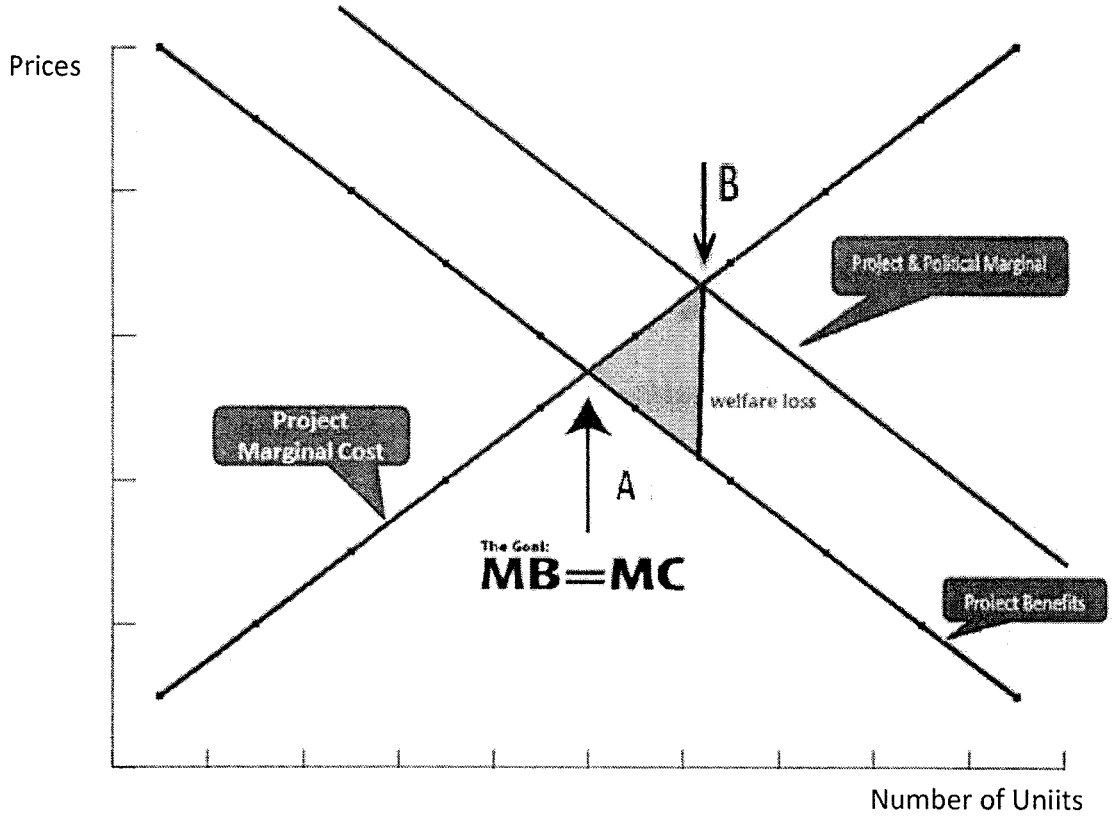
حاليا واردات النفط الخام تشكل 90% من االايرادات العامة لتمويل الموازنة الاتحادية، وان حصة النفط بالناتج المحلي الاجمالي اكثر 50% في حين ان نسبة القوى العاملة التي تسهم في انتاج حصة النفط هي بحدود 1% مجموع جميع القوى العاملة. بمعنى ان بقية مكونات الناتج المحلي الاجمالي تنتجها 99% من القوى العاملة. هذه الصورة الهشة وغير المتوازنة للوضع الاقتصادي تدعونا الى التفكير بعوامل المشكلة.الحقيقة الاخرى هي **عندما تكون عوائد النفط اكبر بكثير من العوائد المالية المستحصلة من الضرائب، تجد الحكومة تحت تصرفها رصيداً مالياً كبيراً سهل الكسب (اذ لم يتحقق على حساب استقطاع تلك الموارد منالمواطنين ومن ثم لا يسترعي انتباه المواطن بمسائلة). لا شك ان هذه الظاهرة تشجع الحكومة في غياب الشفافية والديمقراطية (بمعناها الكامل) على اعطاءها مساحة واسعة بالتصرف بالمال العام بشكل غير كفوء، كما وضح ذلك بالمقدمة.**

عليه سنبين ان النفط ثروة ذات طبيعة مزدوجة: فلها دور ايجابي في تحقيق التقدم والرخاء من خلال الاستثمار في البنى التحتية وتوسع القاعدة الانتاجية وذلك بشراء الاصول الاقتصادية الانتاجية كما كان هو الحال في فترة الخمسنيات (العهد الملكي) حيث كان يمول صندوق مجلس الاعمار ب 70 % من الايرادات النفطية لغرض تطوير البنى التحتية. إلا ان الامر قد اختلف فيما بعد في الزمن الجمهوري حيث ساهم النفط بتمويل امور تجاوزت تطوير البنى التحتية اذشملت تمويل الانفاق التشغيلي باشكاله المختلفة واصبح تمويل البنى التحتية لا يتجاوز 30%. الى جانب الدور الايجابي للثروة النفطية فمن الممكن يكون مصدراً سلبياً او مصدراًللتقهقر والشقاء حينما يستخدم لاغراض بعيدة عن الجدوى الاقتصادية ومن صور هذا الانفاق: تعزيز الولاء السياسي وتوسع الانفاق العسكري ورفع الاجور والمرتبات فوق مستوى الانتاجية وتقديم دعم اقتصادي لمدخلات الانتاج بدلا من مخرجاته.

لغرض توضيح ظاهرة الاسراف في الدول النفطية التي لا تلتزم بمنهج الحكم الرشيد، الرسم البياني ادناه مشكلة تحديد حجم بناء مستشفى، حيث يوضح الجانب الافقي حجم المستشفى (بعدد الاسرة) وباجانب العمودي يمثل الكلفة الحدية او المنفعة الحدية، كما يبين بالون الاحمر منحني الكلفة الحدية وباللون الاخضرمنحنيى المنفعة الحدية ، وبحسب النظرية الاقتصادية فان الاحجم الامثل هو الحجم الذي يناظر الحالة التي يتقاطع بها المنحنين المشار اليهما (حيث تتساوى

المنفعة بالتكلفة الحدية). غير ان الحال مختلفة بالنسبة للدول النفطية والتي لا تلتزم بمنهج الحكم الرشيد ، اذ غالبا ما يجد القائد السياسي ان للمشروع منافع سياسية لم تحتسب في الحالة الاولى وعند ضمها الى المنفعة المنفعة الحقيقة يتطلب ان يتحول منحنى المنفعة الحدية الى موقع جديد كما هو باللون االازرق. وعليه فان المستشفى الجدبد ذو حجم اكبر وكلفة اعلى.

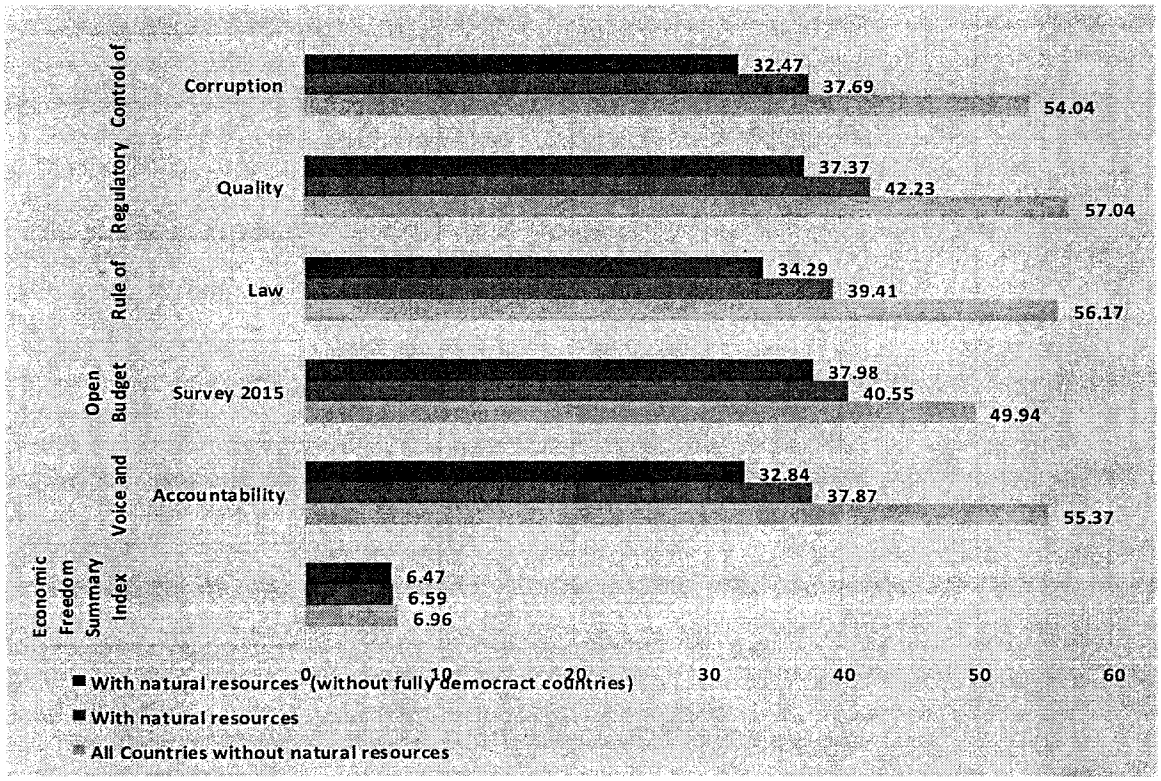
الرسم البيانيرقم (1) يوضح الية تحديد حجم مشروع



ولغرض دراسة التفاوت بين الدول النفطية وغيرها فيما يتعلق بتطبيق مفردات الحكم الرشيد، (تبني الشفافية، والكفاءة ، وسيادة القانون ، والشعور بالمسؤولية، ونوعية التشريعات ومرونتها، والفساد)، تم جمع مؤشرات من خلال قاعدة بيئات الموقع الالكتروني للبنك الدولي لجميع دول العالم ، وجرى تصنيفها الى مجموعتين هما الدول النفطية وغير النفطية ، الرسم البياني ادناه يوضح ان الدول غير النفطية (اللون الاصفر) يكون لها مؤشرات اعلى من اجميع الدول النفطية باللون الاخضر وفي حالة استبعاد الدول النفطية التي تتمتع بانظمة سياسية ديمقراطية تجد ان مؤشراءت هذه المجموعة من الدول باللون الازرق اقل . بمعنى ان الدول النفطية التي لها انظمة غير ديمقراطية لا توجد فيها توجهات تعتمد الكفاءة ولا الشفافية .ولا سيادة القانون ... الخ.

الرسم الرسم البياني رقم (2)

يوضح التباين بنين الدول النفطية وغير النفطية في خصوص تطبيق مفردات الحكم الرشيدالدول



بمعنى انه من الممكن أن تؤدي الثروة النفطية تشجع الحكومات على عدم الاكترات لمفردات الحكم الرشيد. هناك امثلة كثيرة عن الممارسات السلبية التي لا مكان لذكرها في هذا الفصل ولعل من أبرزها ظاهرت التشريعات التي أجازت لبعض المواطنين على الحصول على أكثر من دخل واحد كما في قانون السجناء والشهداء .

المحور السابع: الموازنة الاتحادية والحكم الرشيد

الموازنة هي صورة من صور العقد الاجتماعي الذي يتجسد فيها قيام الحكومة (نيابة عن افراد المجتمع) باستخدام العوائد المالية للمواطنين (ضرائب وعوائد نفطية ...الخ) وتسخيرها للقيام بالمشاريع العامة. ان كفاءة ادارة العقد الاجتماعي للارتقاء بالواقع الاقتصادي والاجتماعي للمواطنين يكمن في تطبيق مبادئ الحكم الرشيد الاتية:

- **الالتزام بمبدأ المشاركة:** ان المشاركة في تخطيط واقرار الموازنة يستمد مبرراته من ان المال العام يعود لأفراد المجتمع،ولا شك ان مبدأ المشاركة يضمن توجيه وتسديد سياسة الانفاق وفق الصالح العام وليس للحق الخاص (النخبة الحاكمة). بمعنى ان المواطن اوممثلي المواطنين على علم بتفاصيلها من فترة الاعداد الى مرحلة التنفيذ (بما في ذلك تقارير ديوان الرقابة المالية). لقد خطى العراق خطوات مهمة في تفعيل اللامركزية وتوسيع رقعة المشاركة في الحكم، لكن ثقافة المشاركة الحقيقة لم تحصل لحد الان إلا في اطارها الشكلي ولا زالت الموازنة أقرب الى الحالة المركزية.ان غياب المشاركة يعيق تطور كفاءة الاداء ونمو الشعور بالمسؤولية والانتماء التي هي بالحقيقة مشكلة تساهم بقدر كبير في هدر المال العام.
- **الالتزام بمبدأ سيادة القانون:** ان سياسة الانفاق يجب ان تكون وفق الضوابط المالية المعتمدة، دون اي استثناءات ومبررات، وان الانفاق يجب ان يكون وفق سياسة الموازنة وضمن التوقيتات الزمنية وضمن ما هو مخطط. كما ان الالتزام يشمل الالتزام بالفترات الزمنية لإعداد الموازنة واقرارها (كما نص على ذلك قانون الادارة المالية). ان الواقع الحالي بعيد كل البعد عن ذلك ابتداء من الاعداد والتنفيذ الى تقارير الرقابة المالية. ومن الامثلة على تجاوز قانون الادارة المالية: السماح لشركات التمويل الذاتي بالاقتراض من المصارف بضمانة وزارة المالية، والسماح بتدوير التخصيصات المالية الاستثمارية غير المصروفة. أضف الى ما تقدم يتم تشريع قوانين ذات تبعات مالية غير ممكنة او غير مدروسة كالتي تتعلق "بمنح الطلبة" او تلك التي تعطي حق الازدواجية في الحصول على استحقاقات مالية من مؤسسات حكومية كالتي تتعلق بمنح الشهداء والسجناء والحشد الشعبي. ان الالتزام بمبدأ سيادة القانون يعطي مؤشرات جدية عن واقع اعداد وتنفيذ العقود الحكومية بما يخدم تقليل فرص الفساد. وهنالك دلائل لا تقبل الجدل عن دور سيادة القانون في رفع المؤشرات الاقتصادية بشكل ايجابي كما هو في العلاقة الطردية مع حصة الفرد من الناتج الحكومي الاجمالي.
- **تحملالمسؤولية:** والمقصود هو التصرف بالمال العام وفق التعليمات والضوابط المالية وبما يحقق اهداف الموازنة، وان الفرد المسؤول عن التصرف مستعد الاجابة عن كل الاستفسارات المتعلقة بتصرفه ومستعد ان يتحمل نتائجها او عواقبها. ان تحمل المسؤولية يتطلب ان يكون القائم بالأمر فاهم لأبعاد قراراته وقنوات تنفيذ القرارات. ان المسؤولية لا تتوقف على اسلوب التعاقد او شراء المدخلات بل يتعدى الى تحمل مسؤولية التنفيذ والنتائج المترتبة (المخرجات). المشكلة الحالية ان التجاذبات السياسية حملت بحق وبدون حق المسؤولين مخالفات واساءات جعلت الكثير منهم يبتعد عن اتخاذ القرارات الواجب اتخاذها بالوقت المناسب خوفا من الاتهامات الكيدية وقد ساهم ضعف كفاءة ادارة التحقيق القانوني الى ايقاع الغير في تهم او اشكاليات وخسر العراق بسبب ذلك الكثير من المبادرات النافعةوالابداعات المهمة.